

인문사회연구회  
협동연구총서 2001-04



# 남북연합 형성을 위한 주변 4국 협력유도 전략

여인곤(통일연구원)  
김국신( " )  
배정호( " )  
이헌경( " )  
최춘흠( " )

통일연구원

본 보고서는 「인문사회연구회 2001년 협동연구사업」의 일환으로 연구회 산하 7개 국책연구기관과 2개 외부단체가 협동으로 수행한 연구과제 중 하나입니다.

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

# 목 차

I. 서 론 .....	1
II. 국가연합의 사례연구 .....	3
1. 통일아랍공화국 .....	3
가. 나세르의 등장과 통합추진 .....	3
나. 통일아랍공화국의 형성 .....	5
다. 통일아랍공화국의 해체 .....	7
2. 예멘 .....	9
가. 분단의 역사적 배경 .....	9
나. 남북예멘 통일 과정 .....	10
다. 합의통일 이후 문제점 .....	14
라. 재분단 위기와 무력통일 .....	17
3. 중국·대만 .....	20
가. 국가연합과 통일에 대한 중국과 대만의 기본 입장 .....	20
나. 중국의 무력사용 불 포기 .....	24
다. 중·대만 교류협력 실태 .....	25
라. 국가통합을 위한 중·대만 관계의 특징 .....	29
4. 러시아·벨로루시 .....	30
가. 통합과정 .....	30
나. 「러·벨로루시 연합국가 창설 조약」의 주요 내용 .....	33
다. 러·벨로루시 연합국가의 현황과 전망 .....	40
5. 시사점 .....	41

**III. 남북한의 통일방안 ..... 44**

- 1. 남한의 '3단계 통일방안' ..... 44
  - 가. 과도적 통일체제로서 남북연합안 ..... 44
  - 나. 남북연합안의 기구 ..... 45
- 2. 북한의 '고려민주연방공화국 창립방안' ..... 46
  - 가. 통일국가의 완결형태로서 '고려민주연방공화국 창립방안' ..... 46
  - 나. '고려민주연방공화국'의 기구와 시정방침 ..... 47
  - 다. 낮은 단계 연방제안 ..... 48
- 3. 유사점과 상이점 ..... 49

**IV. 남북연합의 성격과 형성방안 ..... 51**

- 1. 남북연합의 성격 ..... 51
- 2. 남북연합의 형성조건 ..... 54
  - 가. 체제공존과 안전보장 ..... 54
  - 나. 남북한 공동이익의 확대 ..... 56
  - 다. 남북한체제의 개선 및 개혁 ..... 58
- 3. 남북연합 형성방안 ..... 59
  - 가. 경제교류·협력의 확대 ..... 60
  - 나. 군사적 신뢰구축 ..... 62
  - 다. 평화체제 구축 ..... 64

**V. 주변 4국의 동북아정책과 동북아 환경 ..... 67**

- 1. 세계질서와 주변 4국의 동북아정책 ..... 67
  - 가. 세계 안보·경제 질서 ..... 67
  - 나. 주변 4국의 동북아정책 ..... 69
- 2. 동북아 환경 ..... 71
  - 가. 미·일 대 중·러·북한의 대립구도 ..... 72

나. 중국경제의 발전과 양자간 경제갈등 심화 .....	73
다. 동북아 다자안보협력체 부재와 다자경제협력체 형성 움직임 ...	74
라. 한반도에 대한 영향력 경쟁 .....	75

## VI. 남북연합 형성과정에서 주변 4국의 역할 .....

1. 경제교류·협력 확대 .....	77
가. 미국 .....	77
나. 중국 .....	85
다. 일본 .....	86
라. 러시아 .....	90
2. 군사적 신뢰구축 .....	96
가. 미국 .....	96
나. 중국 .....	106
다. 일본 .....	108
라. 러시아 .....	114
3. 평화체제 구축 .....	116
가. 미국 .....	116
나. 중국 .....	120
다. 일본 .....	121
라. 러시아 .....	127
4. 남북연합 형성 .....	129
가. 미국 .....	129
나. 중국 .....	132
다. 일본 .....	133
라. 러시아 .....	136

**VII. 주변 4국 협력유도 전략 ..... 138**

1. 기본방향 ..... 138  
가. 한·미 동맹의 유지와 위상변화 대비 ..... 138  
나. 대일·중·러 협력 강화 ..... 138  
다. 동북아 다자간 경제·안보 협력의 활성화 ..... 139  
2. 세부 추진방안 ..... 140  
가. 대미 전략 ..... 140  
나. 대중 전략 ..... 146  
나. 대일 전략 ..... 149  
라. 대러 전략 ..... 155

**참 고 문 헌 ..... 161**

## 표 차례

<표 1> 러시아와 벨로루시의 비교 .....	32
<표 2> 북한에 대한 러시아의 교역실적 .....	91
<표 3> 한반도 긴급사태시 일본 자위대의 역할 .....	112

## I. 서 론

1998년 2월 25일 출범한 김대중 대통령의 『국민의 정부』는 현단계에 서는 당장 통일을 이룩하는 데 주력하기보다는 평화정착을 통해 남북한간의 평화공존을 실현하는 것이 시급하다고 판단하고 ‘평화·화해·협력 실현을 통한 남북관계 개선’에 대북정책의 목표를 두게 되었다. 또한 정부는 ① 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, ② 흡수통일 배제, ③ 화해·협력의 적극 추진을 대북정책 3대원칙으로 설정하였다. 이와 함께 『국민의 정부』는 한편으로는 굳건한 안보태세를 통해 평화를 유지하면서 다른 한편으로는 화해와 협력을 추구함으로써 북한으로 하여금 스스로 변화와 개혁의 길로 나올 수 있는 적합한 환경을 조성하고 추구하는 포용정책을 대북정책의 기조로 삼게 되었다.

우리 정부가 추진하고 있는 대북 포용정책의 결과 분단 55년만에 역사적인 남북정상회담이 2000년 6월 13~15일 개최되었다. 남북정상회담 결과 『6·15 남북공동선언』이 채택된 것은 김대중 대통령이 대북 포용정책을 일관성 있게 추진하고 김정일 국방위원장이 남한에 의한 흡수통일의 우려를 불식, 대북 포용정책을 수용하였기 때문이다. 역사적인 남북정상회담의 개최로 남북관계가 ‘적대적 공존’에서 ‘협력적 공존’으로 전환되었다는 것이 가장 큰 의의라고 할 수 있다.

남북정상회담 이후 남북간에 각 분야에서 관계가 진전되고 있으나, 향후 주요 과제는 남북간의 평화공존을 공고히 하고 통일로 가는 과도기 단계로써 ‘1민족, 2국가, 2체제’의 남북연합을 형성하는 것이다. 김대중 대통령과 김정일 국방위원장은 『6·15 남북공동선언』 제2항에서 “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안에서 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.”

북한은 1991년 신년사에서 ‘1민족 1국가 2제도 2정부’ 형태의 느슨한 연방제를 주장하면서 제도적 통일에 대한 부정적 입장을 천명하였다. 이런 점에서 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’와 남측의 국가연합 단계의 공통점

## 2 남북연합 형성을 위한 주변 4국 협력유도 전략

을 상호 인정한 것은 통일방안에 대한 남북한의 입장 차이를 좁히는 성과를 낳은 것이다. 제2항은 통일과정에서 남북 양측이 급격한 국가적 통일을 이루는 것이 아니라 체제인정과 공존공영의 단계를 거쳐 완전한 통일을 지향한다는 통일접근 방식에 합의한 것이라고 할 수 있다.

이러한 국가연합을 형성하기 위해서는 남북한간의 협력뿐만 아니라 한반도 주변국 4국의 이해와 협력도 필수적인 바, 이에 관한 심층적 연구가 필요한 시점에 있다고 하겠다. 한반도에는 강대국인 미국, 중국, 일본, 러시아의 안보·전략적, 경제적 이해가 상호교차하고 있어 남북 평화공존을 확립하고 남북연합을 형성하는 것은 단지 남북한간의 문제가 아니라 주변 4국의 이해와 밀접히 연관되어 있는 문제이기 때문이다.

이와 같은 배경에서 본 연구의 목적은 국가연합 사례연구와 남북한의 통일방안 비교를 통해 남북연합의 형성조건을 고찰하고 그 과정에서 예상되는 주변 4국의 역할을 분석함으로써 이들의 협력을 유도할 수 있는 외교 전략을 모색하려는 데 있다.

이러한 목적 하에서 제Ⅲ장에서는 통일이람공화국, 예멘, 중국과 대만의 일국양제, 러시아·벨로루시 연합국가에 대한 사례분석을 통해 남북한간 평화공존과 연합형성에 대한 시사점들이 도출되었다. 제Ⅲ장은 남북한의 통일방안을 남한의 '3단계 통일방안'(민족공동체통일방안)과 북한의 '고려연방제 통일방안'으로 비교 고찰하고 두 통일방안 간의 유사점과 상이점을 분석하고 있다. 제Ⅳ장에서는 남북연합의 성격과 형성조건 및 형성방안이 분석·제시되었다. 제Ⅴ장은 제Ⅵ장의 분석을 위해 미·중·일·러 한반도 주변 4국의 동북아정책 기조와 이에 따라서 형성되는 동북아 안보 및 경제 환경을 서술하고 있다. 제Ⅵ장에서는 남북연합 형성과정을 경제 교류·협력 확대 -> 군사적 신뢰구축 -> 평화체제 구축 -> 남북연합 형성의 4단계로 구분하고 각 단계에서 수행되고 있고 또한 예상되는 주변 4국의 역할들이 분석되었다. 마지막 제Ⅶ장은 우리 정부가 남북연합을 형성하기 위해 주변 4국의 협력을 유도하기 위한 전략을 기본방향 및 세부 추진방안으로 구분하여 제시하고 있다.

## II. 국가연합의 사례연구

### 1. 통일아랍공화국

#### 가. 나세르의 등장과 통합추진

1952년 7월 23일 나세르(Gamal Abdul Nasser)는 군사혁명을 일으켜 이집트 왕정을 붕괴시키고 공화국을 수립하였다. 나세르가 주도한 군사혁명정부는 권력을 장악한 후 사회개혁과 토지개혁을 실시하여 지주, 귀족 등 전통적 지배계층의 경제적 기반을 붕괴시켰다. 군사혁명정부는 사회적 지지기반을 강화하기 위해 1956년 국민연맹(National Union)이라는 범국민적 단일정당의 성격을 지닌 정치기구를 설립하고 이를 통해 지방유지들을 정권에 포섭하였다. 국민연맹은 대통령에 의해 임명된 의회의 통제를 받게 되어 있기 때문에 이집트의 정치집단은 대부분 자율성을 상실하고 무기력해졌다.

나세르는 1956년 국민연맹을 설립한 후 권위주의적으로 통치하였지만 아랍인들은 그의 개혁 지향적인 정치이념, 즉 사회주의, 비동맹주의, 아랍주의를 적극 지지하였다.<sup>1)</sup> 나세르가 주장하는 사회주의는 일종의 사회개혁사상으로서 경제적으로는 사유재산영역과 공공산업이 공존하되 국가가 경제발전을 주도하며 경제계획이 공공분야의 발전에 치중하는 것을 의미하였다. 아랍사회주의는 일반적으로 맑스의 유물론과 계급투쟁이론을 부인하고 오히려 사회계층간의 단합을 강조하는 특징을 보이고 있는데, 아랍사회주의 이념을 추구하는 나세르는 국내 공산당을 철저히 탄압하였다.

나세르는 1956년 수웨즈운하를 국유화하였다. 수웨즈운하 국유화조치로 이집트는 영국 및 프랑스와 외교관계가 악화되는 가운데 이스라엘과 전쟁을 치르게 되었다. 이스라엘군에 대항하여 이집트, 시리아, 요르단은

1) Tareq Y. Ismael, *Governments and Politics of the Contemporary Middle East* (Illinois: The Dorsey Press, 1970), pp. 321~324.

#### 4 남북연합 형성을 위한 주변 4국 협력유도 전략

동년 10월 25일 연합군사령부를 설치하여 군사적 협력을 강화하였다. 이스라엘과 전쟁에서 이집트군은 패배하였지만 나세르는 정치·외교적으로 승리하여 수웨즈 운하를 확보하게 되었다. 이러한 과정에서 이집트는 소련과 밀착하게 되었고, 나세르는 아랍민족의 자주권을 회복시킨 지도자로 부각되었다.

나세르의 지도하에서 이집트는 강력한 중앙집권적 국가를 유지하였다. 그러나 시리아는 1946년 4월 17일 프랑스 식민통치로부터 독립한 이래 사회집단의 세력이 강력한 반면 정부는 항상 취약한 상태에 놓여 있었다. 시리아 사회는 독립과 더불어 급격한 변화를 겪게 되었지만, 전통적 정치인들이 주도한 정부는 부패하고 무능력하여 국내의 정치·경제적 문제를 제대로 해결하지 못하였다. 1948년 팔레스타인 사람들의 생존권 문제로 이스라엘과 전쟁을 겪고 이에 패배하자 시리아 정부의 권위는 실추되었다. 이스라엘과 전쟁을 통하여 시리아인들은 안보와 경제적 발전을 위해서는 다른 아랍국가들과의 통합이 필수적이라는 생각을 절감하게 되었다.<sup>2)</sup>

1949년 세 차례의 쿠데타를 겪는 과정에서 전통적 정치지도자들의 권위는 몰락하게 되었고 대신 군사정권이 수립되어 시리아를 통치하였다. 1954년 군부독재정권이 붕괴되고 헌법체제가 복귀되자 중산층의 지지를 받고 새로이 등장하게 된 바아스(Baath: 아랍부흥단)당은 아랍사회당을 병합하여 세력을 확장한 후 기업가와 지주로 형성된 보수정당 및 노동자들의 지지를 받는 공산당과 정권을 결합하게 되었다. 당시 바아스당은 의회의 총142석 중 20석을 차지하여 소수당에 불과하였다. 그러나 조직력이 강한 바아스당은 정치무대에 강력한 영향력을 행사하고 있던 군부의 지원을 받아 시리아 정국을 주도하게 되었다.

바아스당은 대학교육을 받은 지식인들이 주축이 되어 형성된 조직으로서 아랍통합, 사회주의, 민주주의를 정치이념으로 내세우고 있었다.<sup>3)</sup> 바

---

2) George Lenczowski, *The Middle East in World Affairs* (Ithaca: Cornell University Press, Fourth Edition, 1980), p. 327.

3) 유정렬, 「중동정치와 그 현실」 (서울: 어문각, 1985), pp. 58~59 참조.

아스당원들은 자신들의 정치이념이 나세르의 비동맹 사회주의노선과 유사하다고 생각하였다. 따라서 바아스당과 바아스당의 이념에 동조하고 있던 군부는 1955년 이스라엘과 또 한차례의 무력충돌을 겪은 후 이집트와 긴밀한 협력관계를 형성하였다. 1956년 수에즈운하 문제로 이스라엘과 전쟁이 재발하자 시리아와 이집트군은 연합사령부를 설치하고 공동보조를 취하였다. 이같이 양국의 군부가 긴밀한 협력체제를 구축한 가운데 아랍 민족주의 운동의 지도자로서 나세르의 위상이 더욱 높아지자 시리아인들은 이집트와 통합을 서두르게 되었다.

#### 나. 통일아랍공화국의 형성

1957년 시리아와 이집트가 경제통합조약을 체결한 후 바아스당은 나세르와 정치적 통합을 위한 협상을 시작하였다. 당시 시리아의 정치적 상황은 다당제하에서 지주, 상인, 종교집단, 부족세력, 노동조합 등이 각기 정치 활동을 전개하여 분열적인 양상을 보이는 가운데 공산당이 세력을 확장해 나가고 있었다. 따라서 바아스당과 군부는 이집트와 통합이 그들의 정치적 이상을 실현할 수 있는 계기를 마련해줄 뿐만 아니라 정치적 입지를 강화하는데도 도움이 될 것으로 생각하였다.<sup>4)</sup> 시리아 국민들도 대부분 아랍통합을 아랍민족의 지상과제로 생각하고 있었기 때문에 바아스당의 통합노력을 적극 지지하였다. 일부 중산층 보수주의자들은 내심으로 나세르의 사회주의정책에 대해 우려하였지만 공산당에 의해 국가권력이 장악되는 것보다 이집트와 통합을 달성하는 것이 바람직하다고 생각하였다.

바아스당은 이집트와의 통합을 서둘렀지만 통일국가의 형태로는 입헌대의제도를 유지하는 연방제를 주장하였다. 즉 시리아인들은 느슨한 연방제하에서 국방과 외교문제는 이집트와 시리아가 공동으로 결정하지만 다른 문제들에 관해서는 독자적인 결정권을 갖기를 원한 것이다.<sup>5)</sup> 한편 나세

4) Lenczowski, *The Middle East in World Affairs*, pp. 344~345.

5) Etzioni, *Political Unification*, p. 105.

르는 이집트와 시리아가 정치통합을 달성하기에 아직 정치·경제·사회적 여건이 성숙하지 않았다고 판단하고 시리아인들의 요구에 즉각 동의하지 않았다. 이집트와 시리아가 경제통합조약을 체결하였지만 이를 실천하기 위한 실질적인 조치들이 취해지지 못한 반면 시리아와 이집트는 정치체제가 판이하기 때문에 나세르는 단계적인 절차를 밟아 점진적으로 통합하는 것이 바람직하다고 생각한 것이다. 나세르는 시리아가 모든 정당을 해체하고 통합국가는 연방국가가 아닌 단일국가가 되어야 한다는 조건을 내세웠으나 자신의 요구조건이 시리아인들에 의해 전면 수용되자 통합에 합의하였다.

1958년 2월 1일 이집트의 나세르 대통령과 시리아의 쿠와틀리(Shukri al-Kuwatli) 수상은 이집트의 수도 카이로에서 정상회담을 개최하고 양국이 통일이랍공화국(The United Arab Republic)이라는 명칭하에 하나의 국가로 결합할 것을 공식 선언하였다. 이집트 국회와 시리아 의회는 나세르 대통령과 쿠와틀리 대통령이 기초한 통합계획안을 만장일치로 승인하였다. 2월 21일 국민투표에서 양측 국민은 통합을 절대적으로 지지함을 표시하였다. 통합후 시리아는 국가명칭을 상실하고 통일이랍공화국의 북부지역으로 불리게 되었지만 대부분 시리아인들은 통합을 열렬히 지지하였다. 그러나 사실 이집트와 시리아의 통합은 나세르가 우려한 대로 통합조건이 성숙되지 않은 상태에서 급속히 결속된 것이었다.

이집트와 시리아는 같은 아랍민족으로서 언어와 종교를 공유하였지만 지리적으로 멀리 떨어져 국경이 접해 있지도 않고 정치적 조건이 상이하였다. 양측 경제는 모두 목화, 사탕수수 재배 등 수출작물생산이 주가 되었으며 산업은 섬유산업이 주가 되어 경제구조가 상호 보완적이라기 보다는 경쟁적인 양상을 띠고 있었다. 이집트는 인구나 총체적 국력에서 시리아보다 훨씬 우세하였지만 인구가 과밀한 반면 경작지가 부족하여 1인당 GNP는 시리아보다 낮았다.<sup>6)</sup> 이러한 상태에서 통일이랍공화국은 지

6) 1960년대 초 이집트의 인구는 2천8백만, 1인당 GNP는 140달러 정도가 되었으며 시리아의 인구는 5백만, 1인당 GNP는 164달러에 달했다. Bahgat Korany et. al., *The Foreign Policies of Arab States* (Boulder: Westview Press, 1991), pp. 62~64.

도층의 공통된 정치이념만으로 통합을 지속하기 어려운 여러 가지 문제들이 점차 발생하였다.

1958년 3월 5일 통일아랍공화국은 사회는 연대감과 사회정의를 실현하기 위한 계획경제에 의해 조직한다는 임시헌법을 선포하였다. 임시헌법에 의하면 통일아랍공화국은 대통령, 부통령, 내각, 이집트와 시리아 양 지역의 집행위원회 등으로 구성된다. 정치조직으로는 국민연맹이 있고 이는 대통령의 임명에 의해 조직된 국회의 통제를 받게 되었다.

통일아랍공화국의 초대 대통령으로 나세르가 임명되었고 부통령 4명중 2명은 시리아인이 임명되었다. 국회의원의 상당수는 전 시리아 의원으로 충원되었고 시리아지역 집행위원회 위원직은 바이스당 당원이 대부분 차지하였다. 그리고 이집트 관료와 장교들을 시리아에 배치하고 시리아 관료와 장교들을 이집트에 배치하는 등 상호 인사교류를 실시하였다. 그러나 사실 정치통합은 이집트의 정치체제를 시리아에 이식시키는 형태로 진행되었으며 정책결정권한은 나세르를 중심으로 한 소수의 이집트인들이 독점하고 있었다.

#### 다. 통일아랍공화국의 해체

통일국가의 권력개편이 완료된 1958년 후반기부터 시리아지역에서 토지개혁 등 사회개혁 조치들이 실시되었다. 통합초기 나세르는 시리아 기득권층의 반발을 우려하여 사회개혁을 서서히 추진하였다. 그러나 통합이후 발생한 문제점들에 대한 불만으로 시리아인들은 바이스당에 대한 지지를 점차 철회하게 되었다. 1959년 7월 국민연맹 대의원선거에서 바이스당은 9,485석중 250석을 차지하여 국민들의 지지를 상실했음을 보여주었다.<sup>7)</sup> 선거후 시리아 보수주의자들의 불평이 증대하자 나세르는 이를 무마하기 위해 부통령을 비롯한 바이스당 원로들을 내각에서 해임시켰다. 이같이 나세르는 바이스당과 제휴를 종결지으면서 이집트 육군 원수 아미르(Abd al-Hakim Amer)를 1959년 10월 시리아 총독으로 임명하였

7) Etzioni, *Political Unification*, pp. 111~112.

다. 그후 나세르는 아미르와 시리아인 내무장관 사라즈(Abdul Hamid Sarraj)를 통해 시리아를 직접 통치하였다. 아미르는 보수주의자들의 반발을 무마하기 위해 일시적으로 토지개혁을 완화하고 몰수한 토지에 대해 보상조치를 취했다. 그러나 실질적으로 아미르와 사라즈는 시리아인들의 정치활동을 억압하기 위해 비밀경찰의 감시활동을 강화하였다.

1958년부터 3년간 시리아는 가뭄으로 시달렸다. 한편 통일아랍공화국과 이라크, 사우디 아라비아 등 보수아랍국가들과의 갈등은 이 나라들에 대한 시리아 지역의 수출을 감소시켰다. 그 결과 시리아의 경제사정은 악화되고 실업자가 증대하였다. 시리아인들은 정치적 자유가 억압되고 생활수준이 저하되는 것을 느끼고 있었지만 나세르는 통합을 혁명과 동일시하고 1960년 중반부터 시리아 경제를 사회화하기 위한 조치를 강화하였다. 이에 시리아인들은 통합의 환상에서 깨어나기 시작하였다. 상인과 기업인들 일부는 재산을 해외로 도피시키고 있었으며 일부는 지주층과 결합하여 나세르의 개혁에 대한 불만을 토로하였다. 시리아인 관료와 장교들도 이집트인이 정부와 군의 요직을 차지하고 정책결정과정에 자신들을 배제하자 통합정책에 대한 불만을 토로하기 시작하였다.

1961년 7월 나세르는 은행, 보험회사 및 대규모 기업을 국유화하고 정부의 금리통제권을 강화하며, 누진세율을 적용하여 세금을 인상하는 등 통일아랍공화국의 경제를 사회화하는 조치를 발표하였다.<sup>8)</sup> 그리고 동년 8월에는 시리아 지역의 집행위원회를 폐지하여 내각제도를 단일화한다는 성명과 함께 이집트와 시리아의 화폐통합을 선언하였다. 이러한 혁명적인 개혁에 대한 반발로 시리아 보수주의자들은 통합자체에 대한 반대를 표명하게 되었다.

대다수 시리아인들이 통합에 대해 회의를 느끼자 이집트 군인들의 요직 독점과 군림하는 태도에 반감을 가지고 있던 시리아 장교들은 1961년 9월 28일 군사쿠데타를 단행하였다. 쿠데타를 일으킨 군인들은 새로운 정부를 결성하고 시리아의 통일아랍공화국 탈퇴를 선언하였다. 이에 나세르는 시리아에 주둔한 이집트군을 동원하여 쿠데타 세력을 진압할 수도 있

8) Lenczowski, *The Middle East in World Affairs*, p. 547.

었으나 유혈사태를 통하여 통합을 유지하는 것은 아랍통합의 장래를 위해 좋지 않다는 판단하에 무력사용을 자제하고 새정부를 승인하였다. 통일아랍공화국이 해체됨에 따라 이집트인 장교, 교사, 관리들은 이집트로 복귀하고 시리아는 자율적인 시장경제체제를 회복하였다. 이집트와 시리아의 통합이 무산된 이후 현재까지 시리아인들은 아랍통합의 정당성을 확고하게 믿고 있다. 단지 대등한 위치에서 결합은 계속 지지하지만 한쪽이 다른 한쪽을 군림하는 형태의 통합은 받아들일 수 없다는 태도를 취하고 있는 것이다.

## 2. 예멘

### 가. 분단의 역사적 배경

예멘은 1538년부터 1636년까지, 그리고 1871년부터 1918년까지 두 번에 걸쳐 오토만 터키제국의 지배를 받았다. 오토만 터키제국의 통치하에 들어간 예멘은 아시아와 유럽을 연결하는 홍해에 인접한 전략적 위치 때문에 유럽 제국의 경쟁의 대상이 되어 왔다. 1839년 영국은 아덴을 점령하여 영국의 인도 식민지정부의 관할하에 두고 인도양 진출의 거점으로 이용하였다. 당시 아덴을 제외한 남예멘지역은 20여개의 독립적인 왕국으로 나누어져 있었는데, 영국은 1882년부터 1914년까지 이들 회교 군주국들과 차례로 보호협정을 체결하고 식민통치를 실시하였다.<sup>9)</sup>

1918년 자이드 부족의 이맘<sup>10)</sup> 야히야는 북예멘 해안지역에 주둔하고 있던 터키군이 제1차 세계대전에서의 패배로 철수하자 사나를 수도로 하여 회교 군주국을 수립하였다. 이맘 야히야의 봉건적인 통치하에서 북예멘은 정치·경제적 후진성을 탈피하지 못하였다. 1948년 이맘 야히야가 정치·사회적 개혁을 요구하는 지식인들에 의해 암살되자 야히야의 아들

9) Robin Bidwell, *The Two Yemens* (Boulder: Westview Press, 1983), pp. 48-53 참조.

10) 이맘은 종교 지도자를 의미하는데 이슬람 시아파는 이맘을 신성한 존재로 추앙하며 이맘에게 정치적 권력을 부여한다.

아마드는 북부 부족세력의 지원을 받아 개혁세력의 반란을 진압하고 이맘 직을 승계 하였다. 1960년에 접어들어 이맘 정부의 전체적 통치에 염증을 느낀 민중들의 반정부 시위가 전개되자 자유주의를 신봉하는 젊은 장교들이 쿠데타를 일으켜 왕정을 붕괴시켰다.<sup>11)</sup> 군사혁명정권은 1962년 9월 26일 예멘아랍공화국을 선포하였으나 1970년까지 8년간 왕당파와 내전을 겪게되었다.

1937년 영국은 아덴을 영국정부의 직접통치하에 두고 무역 중개항으로 근대화시켰다. 그러나 아덴을 제외한 남예멘 내륙지역은 영국의 인도 식민지정부의 간접통치를 받으며 술탄과 부족장의 지배하에 전통적 사회구조와 관습을 그대로 보존하였다. 제2차 세계대전이 끝나고 아랍민족주의 운동이 확산됨에 따라 남예멘에서도 영국통치에 대한 반항이 조직화되기 시작하였다. 아랍민족주의 좌파계열의 영향을 받은 남예멘 내륙지역 학생들과 혁명적 지식인들은 북예멘에서 공화국이 수립되는 것을 계기로 북예멘 수도 사나에서 1963년 6월 무장투쟁 단체인 민족해방전선을 결성하였다.<sup>12)</sup> 민족해방전선은 게릴라 활동을 전개하면서 급속히 사회적 지지기반을 확대하였다. 1967년 11월 30일 민족해방전선은 영국과 독립협정을 체결하고 남예멘인민공화국을 수립하였다.

## 나. 남북예멘 통일 과정

1970년 공화파와 왕정파가 연립정부를 수립한 후 북예멘은 남예멘 사회주의 정권을 전복시키기 위해 남예멘 출신들을 중심으로 한 무장집단을 지원하였다. 이들 무장집단이 국경지대에서 남예멘 군대와 산발적인 무력 충돌을 하는 가운데 남북예멘간에 적대감이 고조되어 1972년 9월 대규모

11) Manfred W. Wenner, *The Yemen Arab Republic: Development and Change in an Ancient Land* (Boulder: Westview Press), 1991, pp. 131-132 참조.

12) Helen Lackner, "The Rise of the National Liberation Front as a Political Organization," in B. R. Pridham, ed., *Contemporary Yemen: Politics and Historical Background* (London: Croom Helm), 1984, p. 50 참조.

모 국경충돌이 발생하였다. 그러나 남북예멘 어느 한쪽도 일방적 승리에 의한 무력통일을 이룩할 능력을 결여하고 있었다. 이러한 상태에서 리비아 등 아랍연맹이 휴전을 중재하자 남북예멘은 곧 이들의 권유를 받아들였다.

1972년 11월 26~28일 북예멘의 이리아니 대통령과 남예멘의 루바이 알리 서기장은 리비아의 수도 트리폴리에서 정상회담을 개최하여 통일원칙과 이를 추진하기 위한 8개 분과위원회 설치에 합의하였다.<sup>13)</sup> 그러나 트리폴리 정상회담의 합의사항에 대해 북예멘의 보수세력과 사우디 아라비아는 심한 반발을 보였다. 부족장과 종교 지도자들은 트리폴리 협정의 비준을 거부하는 한편 사우디 아라비아는 부족장과 군장교들을 사주하여 통일반대운동을 전개하게 하였다. 북예멘에서 정치적 혼란이 거듭됨에 따라 통일에 대한 합의사항은 백지화되었다.

1977년 2월 남북예멘은 국경지대에서 열린 정상회담에서 합동각료회의를 설치하여 6개월마다 개최하기로 합의하였다. 그러나 동년 10월 11일 함디는 정상회담을 위해 아덴으로 출발하기 전날 암살되었다. 함디에 이어 정권을 장악한 가쉬미가 보수적 부족세력과 사우디 아라비아의 이익을 옹호하는 입장을 취하자 남북예멘 관계는 냉각되었다. 1978년 6월 24일 가쉬미는 루바이 알리가 보낸 특사의 가방에 든 폭탄이 폭발하여 사망하고, 이틀 후 남예멘에서는 이스마일을 중심으로 한 친소 강경파들이 쿠데타를 일으켜 루바이 알리를 처형하였다. 이처럼 남북예멘이 정치적 혼란을 겪는 가운데 통일논의는 중단되고 전쟁이 재발하였다.

1979년 2월 24일 남예멘 군대는 민족민주전선의 게릴라 활동을 지원하기 위해 북예멘 남부지역을 침공하였다. 남북예멘간에 국경분쟁이 재발되자 시리아와 이라크 등은 양국이 평화협정을 체결할 것을 종용하였다. 아랍연맹의 주선으로 북예멘의 살레 대통령과 남예멘의 지도자 이스마일은 동년 3월 28~30일 쿠웨이트에서 정상회담을 개최하여 휴전협정을

13) 트리폴리 정상회담에서 합의된 내용의 특징은 남예멘이 이슬람교를 통일국가의 국교가 되는 조항을 받아 들이고, 대신 북예멘은 사회주의와 민주주의를 국가이념으로 채택할 것에 동의한 것이다. 국토통일원, 『예멘 통일관계 자료집』 (서울: 국토통일원, 1990), pp. 21-31 참조.

체결하고 1972년에 체결한 통일원칙을 재확인하였다.<sup>14)</sup>

1980년 남예멘에서 알리 나셀 정권이 들어선 이후 남북예멘 정부는 평화공존을 통일정책의 기초로 채택하였다. 1981년 12월 2일 아덴회담에서 양국 정상은 남북예멘 협력 및 조정에 관한 협정을 체결하고 협력관계를 강화하였다. 그러나 양국 정부 모두 사회·경제분야의 실질적 협력을 추진하기에는 재정적 기반이 취약하였고, 정치적 통합을 추진하기에는 양국 정권 담당자의 사회적 지지기반이 취약하였다. 살레 정권은 남예멘과의 관계에서 여전히 부족세력의 견제를 받고 있었고, 알리 나셀 정권은 북예멘과의 관계를 유지하는 데 있어 친소 강경파들의 반응을 의식하지 않을 수 없었다.

5년간의 평화공존 기간동안 살레는 정치적 안정을 유지하며 경제성장을 추구한 반면, 알리 나셀은 침체된 경제를 회복시키지 못하고 1986년 1월 내전에 패배하여 그의 추종자들과 함께 북예멘으로 망명하였다. 남예멘에서 당과 군부내의 강경파가 새로운 지도층을 형성함으로써 남북예멘 관계는 냉각되었다. 그러나 1986년 7월 북예멘 살레 대통령과 남예멘 알아타스 대통령은 리비아의 수도 트리폴리에서 정상회담을 개최하고 통일 논의를 계속할 것을 합의하였다.

1988년 초까지 남북예멘간 대화는 사실상 북예멘 정부, 남예멘 정부, 북예멘에 망명한 알리 나셀 추종자들간에 이루어진 것으로 대화의 초점은 통일이 아니라 망명자들의 귀환과 권리보장에 관한 것이었다. 망명자에 관한 문제를 해결하지 못하여 남북예멘간 대화는 표류하는 가운데 석유가 발견되었다. 예멘의 석유매장량은 북예멘 지역에 10억 배럴, 남예멘 지역에 35억 배럴, 남북예멘의 국경지대에 50억 배럴이 있는 것으로 추정되었는데 남북예멘은 상호 협력해야 경제발전을 이룰 수 있다는 것을 확신하게 되었다.

남북예멘 국경지역에서 석유의 발견은 예멘인들의 통일에 대한 인식을 변화시켰다. 1988년 5월 3~4일 살레 대통령과 예멘사회당 서기장 알비드는 사나에서 정상회담을 개최하여 예멘최고평의회와 공동각료위원회의 업무를 재개하고 국경지대의 석유를 공동으로 개발할 것을 합의하였다.

14) 쿠웨이트에서 발표된 공동성명의 자세한 내용은 「위의 책」 pp. 52-55 참조.

아울러 양측은 두 달 내에 두 지역간 주민들이 신분증 제시만으로 자유 왕래할 수 있도록 하는 내용의 합의를 채택하였다. 당시 예멘인들은 아직 실질적인 통일을 기대하지 않았지만 사나 정상회담은 그때까지 반복되어 온 통일합의와는 달리 2년 후 실질적인 통일로 이어지는 이정표가 되었다.<sup>15)</sup>

1989년 초 소련은 고르바초프의 개방·개혁정책에 따라 남예멘 정부에 개혁을 실시할 것을 요구하며 경제 및 군사원조를 감축한다는 통보를 하였다. 소련이 군사·경제 원조를 줄이자 남예멘에서는 서방진영 및 북예멘과 경제협력을 추구하는 방향으로 대대적인 정책전환을 하지 않을 수 없었다. 동서 냉전구조가 와해되고 남예멘이 사회주의 이념을 포기하게 되자 사우디 아라비아도 남북예멘의 통일협상에 대한 개입을 자제하게 되었다.

국내외 환경이 통일을 촉진시키는 방향으로 변화하자 북예멘 살레 대통령은 아덴을 방문하여 1989년 11월 29~30일 정상회담을 개최하였다. 아덴 정상회담의 합의 사항에 따라 남북예멘은 1990년 1월과 3월 두 차례의 공동각료위원회를 개최하였다. 비공개로 진행된 일련의 협상과정에서 남북예멘 지도층은 통일정부 구성에 관한 이견이 없지 않았으나 살레 대통령이 민족통일 과업을 완수한 역사적 인물로 남겠다는 개인적 야심에서 통일을 서두르게 되자 협상은 급진전되었다. 즉 살레 대통령이 권력배분 문제에 관해 남예멘측에 과감하게 양보하여 통일정부 권한을 남북예멘이 동등하게 행사하기로 합의하자 통일논의는 급진전되고 이에 따라 남북예멘의 국경은 완전히 개방되었다.

1990년 4월 19~22일 남북예멘 지도층은 사나에서 회동하여 예멘공화국 선포 및 과도기 조직에 관한 합의서에 서명하였다. 이 합의서에서 남북예멘은 1990년 5월 26일자로 양국을 완전히 통일하고, 통일선포 후 30개월간의 과도기를 거쳐 총선거를 실시하여 단일국가를 수립하기로 하였다. 남북예멘 지도자들이 상호 기득권을 인정하는 방향에서 통일을 합의하자 북예멘의 부족세력과 남예멘의 스탈린주의자들은 통일반대운동을 준비하였다. 일부 정치집단이 통일을 반대하는 움직임을 보이자 이를 사

15) Dunbar, "The Unification of Yemen," p. 457 참조.

전에 봉쇄하기 위해 남북예멘 지도층은 원래 예정일보다 빠른 1990년 5월 22일 남예멘 수도 아덴에서 통일을 선포하였다.

#### 다. 합의통일 이후 문제점

예멘의 정치통합 방식은 남북예멘 정부를 1:1의 동등한 비중을 주고 통합한 것으로 대등 통합이라고 말할 수 있다. 대등 통합 방식을 택함에 따라 남예멘측이 부당한 대우를 받고 있다는 생각을 하지 않게 되고 통일에 적극적으로 협조하게 되었다. 그러나 남북예멘의 정부조직을 기계적으로 합병함으로써 통일정부의 조직은 비대화되는 한편 일관성을 결여하게 되었다. 특히 남북예멘의 군대들은 현지에 계속 주둔하며 기존의 명령계통에 따라 운영됨으로써 군의 명령체계가 실질적으로 단일화되지 못하였다. 군 통합은 완결되지 못한 반면 부족세력은 독자적으로 무장집단을 거느리고 있어 통일정부는 빈번하게 발생하는 정치적 폭력을 효과적으로 규제할 수 없었다.<sup>16)</sup>

통일정부는 30개월의 과도기간이 종료되는 1992년 11월 22일 이전에 선거를 치르고 신정부를 출범하겠다고 약속하였다. 그러나 총선은 정치적 불안정으로 1993년 4월 27일에야 실시되었다. 개표 결과 총 득표수는 국민회의 85만, 예멘사회당 65만, 이슬람개혁당 50만 정도에 이르렀으나, 실제 의석수는 국민회의 121석, 예멘사회당 56석, 이슬람개혁당이 62석을 차지하고 나머지는 중소정당과 무소속 출마자들이 차지하였다. 선거결과는 예멘사회당이 통일 당시 남예멘 주민들의 신뢰를 상실하였지만 통일 후 3년간의 정치적 혼란과 경제적 위기 속에 남예멘 주민 절대다수의 지지를 회복하였음을 보여주었다. 그러나 남예멘 주민이 전체 인구의 1/5 밖에 안됨으로 총 득표율은 저조한 현상을 보였다.

총선 후 신정부는 각료직을 정당별로 안배하여 국민회의 11명, 예멘사회당 9명, 이슬람개혁당 6명, 바스당 2명, 나세르당 1명 등 총 29명의 장관으로 내각을 구성하였다. 신정부는 행정개혁과 부패척결 등의 조치를

16) 유지호 「예멘 통일이 한국에 주는 교훈」 (공관장 귀국 보고 시리즈 93-8), 서울: 외교안보연구원, 1993, pp. 27-28 참조.

통하여 국정을 쇄신하고 지방자치제도를 도입하여 지역간의 차별을 해소하고 국민들의 정치적 참여를 확대하겠다는 공약을 발표하였다. 그러나 의회 총 의석의 1/5 밖에 차지하지 못한 남예멘 출신 정치인들은 그들의 정치적 운명을 다수결 원칙에 맡겨야 된다는 점에서 심한 위기감을 느끼게 되었다.

신정부의 권력구조와 정책방향에 대해 남북예멘 정치인들간에 견해차이가 커지면서 예멘 정국은 더욱 혼란해졌다. 국민회의는 대통령평의회를 폐지하고 대통령 중심제로 헌법을 개정할 것을 주장하고 있는 반면 예멘 사회당은 대통령평의회를 존속시킬 것을 주장하며 개헌보다는 지도층 내부 개혁의 필요성을 강조하였다. 개헌을 주장하는 국민회의와 전과 같이 동등한 발언권을 주장하는 예멘사회당간의 대립이 심화되고 해결책이 보이지 않자 알비드부통령은 7월 아덴으로 돌아가 일체의 공무를 거부하였다.<sup>17)</sup>

남북예멘 지도자간의 갈등이 노골적으로 표출되자 오만의 가부스 국왕이 10월 2일 예멘 방문하여 화해를 중재하겠다고 나섰으나 알비드는 이를 거부하였다. 국내 정치집단의 조정도 별효과를 거두지 못했다. 11월 5일 의회는 정치위기조사특별위원회를 설치하여 정부에 조기해결을 위한 압력을 행사하였다. 한편 정부도 조정위원회를 설치하고 내각의 각료들에게 군과 언론의 동태를 억제하도록 지시하였다. 그러나 자신의 요구사항이 관철되지 않으면 타협할 수 없다는 알비드의 강경한 태도에는 변화가 없었다.

남북예멘 정치인들간의 관계가 악화되어가자, 11월 12일 양측 군대는 남북 정치인들간의 대립에 중립을 지키겠다고 선언하였지만 실질적으로는 남북예멘 군부 또한 상호 불신이 심화되어 각기 방위체제를 강화하였다. 11월 20일 남예멘 군대는 최고도 경계태세에 돌입하였으며 그 후 남북예멘 군부의 동태가 심상치 않게 움직이게 되었다.

17) 알비드는 대통령 직접선거, 군·경찰 재편성, 주요도시로 부터 군사기지 이전, 지방자치제 확립, 경제개혁, 정부내 부패방지 등 18개 요구사항을 제시하며 요구사항이 관철될 때까지 타협할 수 없다는 완강한 자세를 고집하였다.

통일정부는 과도 기간 중 남예멘 디나르화와 북예멘 리알화를 함께 사용하도록 결정하고 남예멘 지역의 사유화 정책은 제한된 범위 내에서만 실시하였다. 즉 소규모 공장과 토지는 사유화시키지만 외국인 소유 토지나 대지주 토지에 대해서는 국유화를 계속 견지하였다. 통일정부는 남예멘 지역의 경제를 전환시키는 과정에서 관리능력의 부족으로 어려움을 겪었다. 국유화되었던 기업과 토지를 사유화하는 과정에서 술탄과 부족장 등 전소유자들이 소유권을 주장하고 있는 반면 정부는 재정 형편상 보상 등의 조치를 취하지 못하고 있다.

이같이 통일 직후 예멘경제는 많은 부작용을 겪게 되었지만 예멘인들은 석유수입으로 경제성장을 이룰 수 있을 것을 기대하고 있었다. 그러나 이러한 낙관적 분위기는 1990년 8월 2일 이라크 군대가 쿠웨이트를 침공하여 걸프전이 돌발함으로써 무산되었다. 전쟁에 패배한 이라크는 경제난으로 예멘에 대한 경제원조를 중단하게 되고 사우디 아라비아·쿠웨이트·미국 등은 예멘 정부가 연합군을 지지하지 않은 것에 대한 보복으로 경제적 지원을 철회하였다. 사우디 아라비아와 쿠웨이트는 예멘에 대해 경제원조와 차관을 중단하였을 뿐만 아니라 예멘 근로자 약 100만명을 강제 귀환시켰다. 해외 근로자들이 귀환함에 따라 약 4억 달러에 달하는 외화 획득원이 없어지는 반면 실업율이 급증하였다.<sup>18)</sup> 현재 예멘은 경제위기를 극복하기 위해 다각적 노력을 전개하고 있지만 아직 걸프전쟁의 여파로 입은 경제적 손실을 보충하지 못하고 있다.

이슬람 정신이 사회·문화 통합의 기초가 됨에 따라 가부장적 부족사회의 전통적 가치관에 익숙한 북예멘 주민들은 큰 불편을 느끼지 않는데 반하여, 남예멘 주민들은 많은 불편을 겪게 되었다. 이에 남예멘지역 여성들은 전과 같은 신분보장을 주장하며 시위를 벌이고 있고, 북예멘에서는 여성의 지위향상을 요구하고 있어 여권문제가 사회문제로 대두되었다.

북예멘 지역에서 보수주의자들이 이슬람율법을 모든 법의 유일한 근원으로 만들자고 주장하며 소요를 일으키자 남예멘 지역에서도 사회집단의 시위가 빈발하게 되었다. 특히 통일예멘에서 교육수준이 제일 높은 아덴

18) Hall, *Yemen: The Politics of Unity*, p. 16 참조.

주민들은 북부 보수주의자들의 불합리한 태도에 반감을 가지고 있었다. 남예멘인들의 반정부 시위는 걸프전쟁의 여파로 경제난이 심해지고 보수주의자들의 사회주의자들에 대한 정치적 폭력이 빈번해 지면서 과격해지기 시작하였다. 통일예멘에서 반정부 시위, 노동자들의 파업, 그리고 주민들의 폭동이 발생하게 된 근본 원인은 경제사정의 악화에 있지만, 남북예멘 출신 정치인들이 자기들의 세력을 과시하고자 사회집단들의 시위를 선동함으로써 소요사태가 더욱 빈번히 발생하게 되었다.<sup>19)</sup>

## 라. 재분단 위기와 무력통일

통일 후 정치적 불안과 경제적 위기로 통일정부에 대한 신뢰를 상실한 남예멘 주민들은 사우디 아라비아와 오만과 국경을 접해있는 하드라마우트 지역에서 대규모 유전이 발견되자 남예멘 지역에서 개발된 석유에 대한 수입은 남예멘 주민이 우선적으로 차지해야 한다는 지역 이기심이 발동되기 시작하였다. 당시 남북예멘인 대다수가 아직 통일을 지지하고 있었기 때문에 예멘사회당의 연방제 주장은 통일정부를 유지하는 상태에서 군사적 자율성과 재정적 권한을 확보하겠다는 의지로 풀이되었다. 그리고 12월 28일 알비드는 살레 대통령이 사임하지 않으면 타협할 수 없다고 주장하였을 때만 해도 알비드는 내전을 원치 않는 국민회의당으로 부터 최대한의 양보를 얻어내기 위해 벼랑 끝으로 몰고 가는 협상전술을 구사하는 것으로 받아 들여졌다.

남북예멘 정치인들간의 불화가 장기화되자 후세인 요르단 국왕과 야세르 아라파트 팔레스타인해방기구 의장 등이 화해를 중재하였다. 이에 살레 대통령과 알비드 부통령 등 남북예멘 지도자들은 1994년 2월 20일 요르단의 수도 암만에서 회동하여, 대통령의 안보와 재정분야에서의 권한을 축소하는 한편 부통령의 남예멘 유전지대에 대한 통제권을 축소하는

---

19) Eric Watkins, "Yemen perseveres with democracy," *The Middle East*, May, 1992, pp. 20-21; "Yemen's riots prompt talk of reform," *Middle East International*, February 19, 1993, p. 18 참조.

개혁안이 담긴 화해협정에 서명하였다. 화해협정의 타결로 재분단의 위기는 일단 종식된 것으로 간주되었으나, 알비드 부통령이 사우디 아라비아를 경유하여 아덴에 귀향한다고 발표하자 살레 대통령은 알비드의 의도를 의심하게 되었다.

사우디 아라비아는 걸프전 당시 후세인 이라크 대통령을 지지한 살레 대통령에 대한 처벌을 원하고 있었고, 예멘에서의 민주 선거가 절대군주국인 자국의 정치적 안정을 위협하는 잠재적 요인으로 간주하고 있었다. 그리고 하드라마우트 지역에 석유 채굴권을 가지고 있고 이 지역을 아라비아해 인도양으로 진출할 수 있는 통로로 이용하기를 원하는 사우디 아라비아로서는 알비드 부통령, 알아타스 총리 등을 포함한 하드라마우트 지역 출신들에게 호의적인 태도를 보였다. 이 지역의 사업가들 또한 엄청난 이권 때문에 통일보다는 분리독립을 원하고 있는 편이었다.

사우디 아라비아가 예멘의 분열을 획책하고 있다고 의심하고 있던 북예멘 지도층은 알비드가 사우디 아라비아 파드 국왕과의 회담을 개최하자 알비드가 재분단을 준비할 경우 어떠한 결과가 초래될 것인가를 경고하기 위하여 북예멘 군대로 하여금 남예멘 군대에 대한 공격을 명령하였다. 이에 화해협정을 서명한 직후 남북예멘 군대는 탱크까지 동원한 대규모 무력충돌을 벌이게 되었다. 남북예멘 군대간의 긴장이 고조되자 오만 및 요르단 관리들과 미국·프랑스 외교관들이 남북예멘 군대간의 화해를 중재하기 위해 노력하였다.<sup>20)</sup>

남예멘 지도층의 비타협적인 태도에 지친 살레는 통일이 아니면 죽음이 라는 구호를 내걸고 예멘사회당을 강압으로 복종시키려하자 1994년 4월 27~28일 사나 북부에 있는 합동군사기지에서 남북예멘 군대가 충돌하여 약 800명 정도의 사망자가 발생하였다. 5월 5일 살레 대통령은 30일간의 비상사태를 선포하고 북예멘군으로 하여금 아덴 진격을 명령하였다.

3주간의 전면적인 내전을 겪고 남예멘 지도부는 5월 21일 아덴을 수도로 한 새로운 예멘민주공화국을 창설한다고 선언하였다. 그러나 북예멘은 이를 반역행위로 규정하고 남예멘 지도부를 분쇄할 것을 다짐하는 한편,

20) 내전과정에 대한 자세한 설명은 유지호 「예멘의 남북통일: 평화통일의 매력과 위협성」 서문당, 1997, pp. 275~324 참조.

남예멘을 독립국가로 인정하는 나라들과 외교관계를 단절하겠다고 선언하였다. 전쟁이 격화되어가지 6월 1일 유엔 안전보장이사회는 즉각적인 휴전과 협상을 촉구하였다. 그러나 서방국가들은 휴전을 위한 실질적인 조치를 취하지 않았으며, 남북예멘간의 타협을 중재하던 사우디 아라비아도 전세가 북예멘측에 유리하게 기울자 개입을 자제하게 되었다. 그 결과 소련 붕괴 이후 외부의 원조를 받지 못하고 있던 남예멘군은 이라크와 수단의 지원을 받은 북예멘군에 패배하게 되었다.

7월 7일 북예멘군은 아덴을 함락하고 남예멘 지도층은 해외로 도피하게 되었다. 아덴을 함락한 직후 살레 대통령은 예멘사회당 최고지도자 16명을 제외한 남예멘 관리 및 군인들에게 아무런 책임을 묻지 않겠다는 대사면령을 발표하였다. 살레 대통령은 남예멘지역 주민들의 정치적 소외감을 무마하는 한편, 내전 후 급격히 당세를 확대하고 있는 이슬람개혁당을 견제하기 위해 예멘사회당 인사들을 국민회의에 영입하는 등 국민적 화합에 노력하고 있다.

1994년 9월 의회는 남북예멘 합의로 운영해 오던 대통령평의회를 폐지하고 대통령의 권한을 강화시키는 개헌안을 통과시켰다. 개헌과 개각을 통하여 살레 대통령의 위상은 높아졌으나 중앙정부의 행정력은 여전히 취약한 반면, 남예멘 군대가 보유하고 있던 무기들이 부족세력의 손에 들어감으로써 국내정치에서 보수부족세력의 영향력이 더욱 강화되었다. 한편, 통일예멘의 경제상황은 내전에 따른 전비지출로 재정적자가 심화되고 급격히 상승한 인플레이와 함께 실업율이 증대되었다. 이에 통일정부는 경제난 극복을 위해 1995년 3월이래 IMF와 세계은행의 지원 하에 경제구조조정을 추진하고 있다. 정부는 소비재, 식료품 등에 대한 보조금을 철폐하고 공공요금을 인상하는 등 구조조정 계획을 이행하면서 국민들의 고통 감내를 요구하였다. 그러나 절대빈곤 상태에 있는 대다수 국민들은 정부의 물가인상 조치에 강력히 반발하며 산발적으로 반정부 시위를 전개하고 있다. 예멘의 취약한 경제기반과 비효율적인 행정능력을 고려할 때 통일정부가 경제를 회복하고 남북예멘 주민들의 통합된 충성심을 획득하기에는 장기간의 시간이 요할 것으로 추정된다.

### 3. 중국·대만

#### 가. 국가연합과 통일에 대한 중국과 대만의 기본 입장

중국과 대만은 국가통합에 대해 기본적으로 서로 다른 입장을 주장하고 있다. 중국은 대만에 대해서 국가연합이라는 개념을 적용하려 하지 않고 국가연방 개념만을 대만에 허용하려는 반면에 대만은 국가연방 개념 자체를 부인하고 국가연합에 의한 통일실현만이 현실성이 있는 통일방안이라고 주장하고 있다.

중국이 통일이전의 대만을 국가연합의 상대로 인정하지 않고 통일이후에는 대만을 국가연방의 특수한 형태로만 인정한다는 입장을 고수하는 또 다른 이유는 다음과 같다. 만약 중국이 대만과의 국가연합을 통한 통일실현을 주장하게 되면 이는 대만의 독립을 우선 인정한 후 대만과의 통일을 실현하겠다는 것과 다를 바 없기 때문이다. 뿐만 아니라, 만약 북경 당국이 연합을 수용하게 되면 이는 곧 국가간 연방제 (영국의 연방제에 오스트렐리아, 캐나다, 영국, 뉴질랜드 등이 포함된 것과 같은) 를 수용하는 결과가 되어 대만의 주권자체를 사실상 인정하여 대만이 동등한 입장에서 중국과 합의에 의한 통일을 주장할 것이 당연하기 때문이다.

한편 대만은 통일이전에는 중국과의 관계를 ‘특수한 국가 대 국가’ 관계 개념으로 정립하여 국가연합 상태에서 중국과 대만간의 합의된 통일실현을 주장하고 있다. 대만은 중국이 주장하고 있는 일국양제(一國兩制)<sup>21)</sup> 형태의 통일방식은 기본적으로 대만의 위상을 격하시킨 상태에서 대만과 통일하겠다는 중국의 의도라는 판단에서 중국의 통일방식을 반대하고 있다. 대만은 홍콩과 마카오가 중국에 귀속될 때 중국이 적용하였던 일국양제 방식이 그대로 대만과의 통일에 원용될 것으로 우려하고 있다.

중국과 대만은 통일된 중국의 비전과 그 실행과정에 있어서도 현격한 차이를 보이고 있다. 중국과 대만은 소위 ‘하나의 중국’ 이라는 원칙에는 동의하면서도 서로 자국이야말로 하나의 중국을 대표하고 있다는 입장을

21) 일국양제 방식은 등소평이 1983년 6월 23일 등소평의 6원칙에서 표명한 것으로 중국이 통일된 후 대만에 자치권을 부여한다는 요지로 되어 있다.

고수하고 있어 중·대만간 정치적, 외교적 갈등이 지속되고 있다. 중국은 자신이 전 중국을 대표하는 유일한 주권국가인 ‘하나의 중국’ 임을 표방하고 대만을 자국에 종속된 성급(省級)으로 격하하여 국제사회에서 대만을 고립화하는 대외전략을 실행하고 있다. 반면에 대만은 ‘다변화된 중국’이라는 입장에서 중국과 대만이 각각 대등한 주권국가임을 표방하고 중국의 대대만 주권 및 무력행사 포기를 유도하는 실질외교에 주력하고 있다.

이러한 중·대만의 입장은 통일 단계론에서도 확연히 구별된다. 대만은 ‘일국양구’ (一國兩區), 3단계 방식, 평화통일 등을 표방하고 있는 반면, 중국은 ‘일국양제’ (一國兩制), ‘3통4류’ (3通4流) 방식, 무력통일 불포기 등을 표방하고 있어 향후의 양안의 정치관계는 긴장이 지속될 수밖에 없는 불씨를 지니고 있다.

중국은 일국양제 방식은 홍콩과 마카오의 중국반환에 적용되었으며 홍콩과 마카오의 기본법은 공식적인 중국의 헌법은 아니지만 북경당국이 이들의 기본법을 존중하고 있음을 주장하고 있다. 중국은 대만이 중국에 통일될 경우 대만에 최고 수준의 자치권을 허용할 것이라고 약속하고 있다. 중국은 대만의 정치, 경제 체제가 중국과는 다르기 때문에 통일이후에는 대만당국은 입법, 사법, 치안 등에 자치권을 부여받을 것이며 북경 중앙정부는 대만지역에 관리를 선임하여 파견하지도 않을 것이며 대만 내에서 군인을 모병하지도, 세금을 부과하지도 않을 것을 약속하고 있다. 또한 중국은 대만당국이 중국본토에 위협을 가하지 않는 범위 내에서 자치적으로 군대를 보유할 수 있으며 자유로운 정치, 군사, 경제 활동을 보장한다고 약속하고 있다. 뿐만 아니라, 대만의 자치권은 통일실현이후 약 50년간 변하지 않을 것이며 오직 대만인들만이 자신의 자치권을 변경할 것인지 아닌지를 결정할 수 있으며 대만당국은 북경 중앙정부와 공산당의 위원이 될 수 있다고 중국은 표명하고 있다.

전기침(錢其琛) 중국 부총리는 2001년 7월 대만의 해기회(海基會) 대표단과의 북경 면담에서 중국은 통일이후에도 대만당국이 대만화폐를 사용할 수 있으며 군대도 보유하고, 관세도 부과할 수 있으며 중국이 대만의 재산을 조금도 각출하지도 않을 것이며 대만기업의 중국 내에서의 활동도 보장된다고 언급하였다.<sup>22)</sup> 그러나 통일실현 후 대만헌법은 폐지되

고 기존의 중국헌법도 중국과 대만의 학자 및 전문가들이 서로 상의하여 수정될 것이라고 전 부총리는 언급하였다. 중국은 현재 대만에 대해 국내용 자치권만을 부여하는 통일방식만을 제시하고 대만이 이에 대한 논의를 받아들이지 않는다면 무력통일도 배제할 수 없다는 입장을 고수하고 있다.

1999년 7월 9일 이등휘 대만 대통령은 “대만은 향후 대륙과 특수한 국가 대 국가 관계(special state-to-state basis) 방식으로 전개할 것”임을 표명하는 소위 ‘양국론’을 주장함으로써 중국이 주장하고 있는 ‘하나의 중국’에 정면 도전하였다. 중국정부는 대만이 양국론을 철회하지 않는 한 대만에 대한 무력시위도 불사한다는 위협을 줄곧 가하였다. 중국의 대만에 대한 무력시위 표명은 즉각적인 미국의 우려를 낳았으며 심지어는 미국 정가에서는 중국의 무력시위 위협에 대처할 수 있는 미국의 대(對) 대만 정치, 외교적 개입과 군사행동의 가능성을 공개적으로 논의할 정도로 동아시아에서 민감한 사안으로 되었다.

이등휘 대만 대통령이 향후 대만정부가 중국과의 관계 설정에 있어 ‘특수한 국가 대 국가’ 관계로 전개할 것임을 표명한 것은 실질적인 정책 변화 측면에서 보면 기존의 국민당 정부가 밝혀 왔던 입장에서 크게 벗어난 것은 아니다. 1991년 2월 대만의 국가통일위원회는 ‘하나의 중국’ 원칙을 고수하면서도 중·대만간에는 두개의 다른 정치적 실체를 추구할 목표와 방법을 설정하여 양안관계를 유지, 발전시켜 왔기 때문이다.

이등휘 대통령이 양안간에 중국과 대만이라는 두 개의 국가 실체가 존재하고 있음을 공개적으로 밝혔다는 점은 향후 대만정부가 법적으로도 양안관계를 ‘특수한 국가 대 국가’ 개념으로 대중국 정책을 전개할 것임을 시사한 것이다. 대만이 ‘국가 대 국가’라는 언급에서 ‘특수한’이란 용어를 첨부한 데에는 대만정부 나름대로의 대내외적으로 처한 대만의 상황에 대한 정치적 분석과 계산에서 비롯된 것임을 알 수 있다.<sup>23)</sup> 대내적으로

22) 大公報, 2001. 7. 28; “Taiwan Expert Views Taiwan’s Recent Opinion Polls on ‘One Country, Two Systems,’” FBIS-CHI-2001-0729.

23) 이등휘 대만 대통령이 향후 대만정부가 중국과의 관계 설정에 있어 ‘특수한

는, 우선 지난 1997년 홍콩의 중국반환 시기에 즈음하여 중국은 마카오의 반환이후에는 대만을 흡수 통합할 수도 있다는 정치적 공세로 대만인들에게 극심한 민심교란을 야기한 점을 생생히 기억하고 있는 대만정부로서는 1999년 말 마카오의 중국반환이 실현된 이후의 예상되는 중국의 대만에 대한 심리적 압박과 두려움을 사전에 차단, 국내안정을 유지할 필요가 시급했기 때문이었다. 뿐만 아니라, 대만 야당인 민진당이 ‘대만독립’을 기본 정강으로 채택하고 있어 2000년 3월에 시행된 총통선거에서 국민당이 민진당과의 차별성을 확실히 표명함으로써 대통령선거에서 기선을 장악하려는 정치적 목적이 있었던 것으로 판단된다. 대외적으로 대만은 중국과 미국 관계가 1996년 이후 최악의 상태에 있는 점을 활용, ‘하나의 중국, 하나의 대만’이라는 입장을 관철시켜 국제사회에서 대만의 국가 위상을 실현시킬 수 있는 좋은 기회라고 판단하였을 가능성이 있기 때문이다. 요컨대, 이 대통령의 양국론 발언은 국제사회에서 고립되고 있는 대만의 외교적 위상을 제고하려는 것이지 실제로 대만의 독립을 위한 하나의 단계로서 주장한 것은 아닌 것으로 판단된다. 대만의 양국론 시비에 이어 2001년 대만 정치계에서 연방개념이 표출되어 중·대만 정치관계가 크게 악화되기 시작하였다.

2001년 7월 대만 국민당 당수인 연전(連戰)은 정치 지도자로서는 처음으로 통일방식에 대해 연방개념을 주창하여 그간 대만 내에서 논란이 많았던 대만독립 혹은 통일에 대한 새로운 입장 변화를 보이고 있다. 연전의 주장은 중국과 대만정부가 1992년에 양안관계를 공식적으로 규정한 - 하나의 중국을 인정하면서도 서로 다른 의미로 해석하여 온 - 입장과는 서로 크게 다른 주장이다. 실로 대만은 1992년 이후 공식적으로는 하나의 중국을 인정하면서도 실제로는 중국과의 관계가 특수한 국가 대 국가 관계이라는 점을 중국에 내심 주장하여 왔다. 이번 연전의 연방개념

---

국가 대 국가' 관계로 전개할 것임을 표명한 것은 실질적인 정책 변화 측면에서 보면 기존의 국민당 정부가 밝혀 왔던 입장에서 크게 벗어난 것은 아니다. 1991년 2월 대만의 국가통일위원회는 '하나의 중국' 원칙을 고수하면서도 중·대만간에는 두개의 다른 정치적 실체를 추구할 목표와 방법을 설정하여 양안 관계를 유지 발전시켜 왔기 때문이다.

은 단계적인 연방 형성의 가능성을 제시한 주장으로 중·대만간 연방제 통일이 실현되기 위해서는 우선 양안관계가 안정되고 그리고 중·대만의 평화적인 관계가 구축되어야 하며, 나아가 군사적 신뢰가 상호간에 실현되어야 하고, 대만 평화지대가 건설되어야 함을 목표로 하고 있다. 중국은 연전의 연방개념은 하나 혹은 여러 개의 분리된 주권 혹은 여러 개의 주권이 통합되어야 한다는 전제를 지니고 있어 중국의 일관된 일국양제 방식과 크게 상충하고 있다고 비난하고 있다. 어느 한 중국학자는 연합이 연방으로 자연스럽게 이행되는 것은 이론적으로는 가능할지 모르나, 실제적으로는 평화적으로 이행되기는 불가능할 것이라고 단정하고 오직 전쟁을 통해서만 가능할 것으로 보고 있다. 이처럼 통일방식과 운용방법이 서로 너무 배타적인 성격을 지니고 있어 중대만 간에 합의에 의한 통일실현은 거의 불가능할 것으로 예상된다.

#### 나. 중국의 무력사용 불 포기

북경당국은 하나의 중국이라는 원칙아래 협상을 통한 대만과의 평화통일을 원하지만 대만이 중국과의 통일논의 및 협상을 지연하고 중국의 요구에 순응치 않을 경우 통일을 위해 대만에 대해 무력도 불사할 것이라고 공공연히 표명해 오고 있다.<sup>24)</sup> 중국이 주장하고 있는 하나의 중국은 중국의 주권과 영토의 보존성은 중국뿐만 아니라 대만도 포함하고 있음을 의미한다. 이러한 의미에서 대만내 분리주의자 혹은 독립주의자들이 대만독립을 국제사회에 표방할 경우 중국은 주권침해와 영토를 훼손하는 것으로 간주하고 이를 징계하기 위한 무력사용도 배제할 수 없다고 언급하고 있는 것이다.<sup>25)</sup> 중국의 무력사용 시위는 주로 대만해협 상에서 대만을 겨냥한 미사일이 주종을 이루고 있으며 특히 대만이 미국으로부터 무기를 구입하거나 대만 대통령 선거 기일을 전후로 무력시위를 종종 행사하곤 하였다.<sup>26)</sup>

24) 『中國的國防2000年』, 2000. 10. 16; 人民日報, 2000. 10. 16.

25) 『人民日報』, 2001. 9. 11.

26) 2001년 6월 초에 실시된 중국인민해방군의 대대만 무력시위인 작전명 '해방

중국은 또한 대만이 외국군대를 주둔시키거나, 핵무기를 보유하거나, 외국이 대만을 점령할 경우에도 무력사용을 배제할 수 없다고 경고하고 있다. 중국은 상기와 같이 대만의 행위는 반통일적인 행위로 간주할 수 밖에 없어 무력사용이 합리화된다고 보고 있다. 중국은 주로 미국이 배후에서 대만을 조정하기 때문에 중·대만간 긴장이 가시지 않고 더욱 고조되고 있다고 판단하고 미국의 대대만 첨단무기 수출을 강력하게 비난하고 있다.<sup>27)</sup> 이에 대해 대만은 중국이 무력사용을 포기하지 않는 한 중국과의 평화적인 통일이 실현될 수 없다고 주장하고 중국의 무력사용 포기를 요구하고 대만의 안전을 위해서는 미국 등에서 첨단 무기를 도입할 수밖에 없다고 판단하여 대미 무기 구입에 주력해 오고 있다.

#### 다. 중·대만 교류협력 실태

##### (1) 인적 교류: 선도적 역할

중·대만간 통일방안에 대한 논의가 서로 크게 다름에도 불구하고 기존

---

제1호'는 동산도(東山島)에서 있었다. 중국의 무력시위는 육해공군을 활용한 가상 상륙작전으로 이번 작전이 가장 큰 작전이었으며 1996년 작전보다 규모 면에서 4배 정도 큰 규모이었다. 중국의 무력위협은 일반적으로 대부분 대대만 군사적 위협이나 대만의 군사적 굴복을 목표로 하기보다는 대만인들에게 정치적 위협감과 불안감을 조성하려는 데 가장 큰 의미를 두었다. 중국은 군사력을 이용하여 대만인들에게 심리전을 전개하는 데 주력하여 왔다. 그러나 만일 이 같은 중국의 무력시위에 대한 미국의 입장을 중국이 오판할 경우 중·미 간에 무력대결을 배제할 수 없을 것이다.

- 27) 미국은 대만에 1억5천만 달러 상당의 F-5E/F, IDF, F-16A/B 전투기 부품과 C-130H 수송기 판매와 약 4억달러 규모의 E-2T Hawkeye 2000E 2대와 조기경보통제체계(AWACS)의 판매예정을 발표하였다. 이처럼 미국이 신속히 대대만 무기판매를 재개하는 그 배경에는 1979년 미국이 중국과의 외교관계 수립에서 중국이 '하나의 중국'을 대표한다고 인정하면서도 대만관계법(Taiwan Relations Act)을 통과시켜, 미국이 대만의 안보를 기하는 것을 공약하고 이에 따른 수단을 제공한다는 입장에서이었다. 즉 미국은 무기판매를 통해 중국이 대만의 안보에 대한 미국의 공약을 의심하지 않도록 하려는 데 있었다.

의 중국과 대만간에 진행되고 있는 비정치 분야의 교류와 협력은 큰 영향을 받지 않고 점진적으로 확대되고 있다. 중국은 1977년부터 양안간의 인적왕래를 법적으로 보장하였으며 대만은 1987년에 공식적으로 인적 교류를 허용함으로써 1980~1990년대 중·대만간 경제, 사회, 문화, 과학 기술, 의학 등 여러 방면에 걸친 협력과 교류가 확대될 수 있었다.

중국의 일방적인 첫 조치는 중국이 대만동포의 대륙내 친척 방문을 허용하는 인적 교류에서 비롯되었다. 중국은 1979년 1월 1일 「대만동포에 고하는 글」에서 군사적 대결과 분열상황의 조속한 종식과 평화통일을 위한 양안의 교류·협력 필요성을 강조하였다.

1979년부터 약 8년간 대만 당국은 공식적인 허용 없이도 대만인들의 중국 방문을 묵인하여 왔으며 1987년 10월에 이르러서야 대만인의 대륙 친척의 방문을 공식적으로 허용하였다. 이어 대만정부는 대륙주민의 문병과 문상을 허용하였으며 1988년에는 해외에 있는 본토학생의 대만방문 수용하여 1980년대에는 중·대만간 개인자격의 인적 방문을 통한 인적 교류가 크게 활성화되었다. 1980년대 대만인들의 중국본토 방문 확대에 의한 대만기업의 대중국 투자가 크게 활성화되자 대만당국은 1990년 중국 공산당 당원의 대만방문과 대만공무원의 대륙내 친척 방문도 함께 허용함으로써 정부간 인적 교류가 점차 확대되는 계기를 마련하였다. 그럼에도 불구하고, 대만은 중국에 비해 상대적으로 나은 대만생활을 향유하려는 중국인들의 대만내 거주를 사전에 차단하기 위해 중국인의 대만가족과의 재결합과 대만인들의 중국내 거주를 허용하지 않았다. 현재까지 인적 교류 수는 약 2,100만 명에 달하고 이 중 본토에서 대만으로의 왕래한 자는 25만 명인 반면, 대만에서 본토로 왕래한 수는 1,100만 명에 달하고 있다. 2000년 경우 약 300만명 이상이 본토를 관광하였다.

## (2) 중·대만 국내법 정비

민간 교류는 대만과 중국정부로 하여금 법 정비에 착수케 하는 동기를 부여하였다. 그 중 특이한 사항은 1997년 4월 18일 대만 입법원이 이산가족 상봉문제와 관련 「양안인민관계조례」 등을 수정통과 시킨 것이다.

대만 입법원은 그동안 중·대만간 가족 재결합을 허용하지 않았던 행정원이 차후에는 대만인의 본토 배우자를 우선적으로 데려오는 조치를 취할 것을 요구하고, 본토인 중 대만인의 직계혈통과 배우자, 12세 이하와 70세 이상인 자, 대만군인의 적(籍)을 가진 사실이 있는 자들을 우선 선별하여 대만에 거주할 수 있도록 허용하였다. 또한 대만은 입법수정을 통해 본토에 있는 대만인의 배우자가 사망하였을 시에는 대만당국에 허가를 요청할 수 있는 자에 미성년 자녀까지도 포함시켰다.

이외에도 이전에는 본토인의 대대만 투자가 3개월 간의 월급을 충당할 수 없을 경우, 중국 본토인이 대만 체류기간 동안 일을 할 수 없었던 것을 할 수 있게 하였다. 그러나 대만인은 대륙인의 대륙운송 외 다른 장소로의 운송 참여를 금지함으로써 본토인의 제3국으로의 이동을 막았다.

### (3) 중·대만 정부간 교류: 낮은 실적

중·대만 정부간 접촉과 교류는 근 10년이 되었으나 그 실적은 민간 교류에 크게 미치지 못하였다. 실질적인 정부간 공식협상은 1993년 4월 싱가포르에서 중국의 해협양안관계협회(海協會, 1991년 12월 설립)와 대만의 해협교류기금회(海基會, 1990년 11월 설립)과의 첫 회담이다. 이 회담을 계기로 우선 양국의 이산가족 교류문제까지도 서로 협의하게 되었다. 중·대만 정부는 정치적으로 참여한 상황에서도 ‘국가 대 국가’ 나 ‘집권당 대 집권당’ 으로서 협상을 한 것이 아니라, 서로 반관반민 형태의 기구를 설립하여 양안문제를 해결해 나감으로써 실질적인 교류·협력을 지속하여 왔다.

그러나 정부간 접촉은 양국간 정치갈등으로 인해 중단되는 경우가 많았다. 중국은 1999년 7월 31일 대만이 양국론을 철회하지 않는다는 이유로 중국 해협회 왕도함(王道涵) 회장의 1999년 11월 대만 방문 예정을 취소하였다. 8월 1일 중국 인민해방군 창건 72주년 기념일에 즈음하여서 지호전(遲浩田) 중국 국방장관은 기존에 있었던 이등휘 대만 대통령의 ‘양국론’ 에 의거 향후 대만 정부가 헌법개정을 통해 대만독립을 선언할 경우 군대를 일으켜 대만을 침공할 수도 있음을 강력히 시사하기도 하였

다.

그럼에도 불구하고 중국과 대만은 자국의 국내정치 필요에 의한 정책을 수행하였다. 대만은 특수한 국가 대 국가라는 개념을 도입하였으며, 중국 역시 대만 소수당 대표의 방중 초청을 통해 중국공산당 대 대만의 일부당으로서의 협상을 시도하기도 하였다. 이는 중·대만 양국이 상호 국가 실체로서 묵인하면서도 국제사회에서의 주권국가로 인정하지 않으려는 데서 나온 고육책이라고 할 수 있다.

#### (4) 중·대만 경제 교류: 국가통합의 중추적 역할

중국은 1980~1990년대 대만기업의 중국 경제발전에 대한 기여도를 크게 인정하고, 정치적 불일치로 인한 양안간의 경제협력 증대가 훼손되지 않도록 신중히 대처하여 왔다. 또한 중국은 대만이 독립을 선언하지 않는 한 국제사회에서 대만의 정치적 실체를 어느 정도 인정하는 유화정책을 취하여 실리적인 측면이 훼손되지 않도록 하였다. 대만 역시 대만독립 선언이라는 극단적인 조치는 취하지 않음으로써 양안관계가 전쟁으로 치닫지 않도록 함으로써 중·대만간 경제교류를 크게 확대할 수 있었다.

그러나 중국당국이 대만기업인의 안전과 이익을 법적으로 보장하지 않고 있어 현재까지도 대만당국은 대만기업의 대중 직접투자를 허용하지 않고 있다. 그럼에도 불구하고, 약 5만개의 대만기업들은 약 460억 달러 정도를 중국에 투자하고 있으며 공식적인 정부측 통계가 없긴 하지만 적어도 약 50만 명 임원들을 대만으로부터 보충하고 있다.

중국측 주장에 의하면 지난 12년 동안 대만은 중국과의 무역에서 약 2000억 달러의 이득을 보았으며, 2000년 경우 양안간 경제 및 무역 규모는 약 305억 달러로 대만이 200억 달러 이상 이득을 보았다고 판단하고 있다. 2001년 1~5월간 대만기업의 대중 투자액은 약 10억 달러로 전년대비 약 33%의 증가를 보였다. 대만의 대중 투자는 대만의 해외 총투자의 약 40%를 점하고 있다. 대만기업의 대중국 투자는 급속도로 확대되고 있으며 투자형태도 저 수준에서 고 수준으로, 단기간에서 장기간으로, 노동집약형에서 자본 및 기술집약형으로, 그리고 해안지역에서 내

륙 및 서부지역으로 이동하고 있다.

직3통(直3通) 교류와 관련, 중국은 대만과의 직3통 교류가 대만당국의 소극적인 태도로 답보상태에 있다고 비난하고 있다.<sup>28)</sup> 중국은 이등회 전 임 대만 대통령이 중·대만간 직3통 교류를 실현하지 않았을 뿐만 아니라 대만 상공인들의 대중 투자를 기본적으로 제한하였으며 경제 교류를 축소시켰다고 비난하였다. 북경당국은 대만에게 3통 교류를 국가 대 국가의 교류가 아니라, 민족 내부교류이며 양안간 민간인, 기업, 무역 당사자들 간의 협의에 의해 추진되어야함을 주장하였다. 예를 들면, 중·대만간 교류는 내부 교류이기 때문에 선박이 국기를 게양하지 않은 채 중·대만간을 항해할 수 있다고 중국은 주장하고 있다.

이에 대해 대만당국은 양안간 투자제한을 점진적으로 완화하고 직접적인 3통 교류를 자국의 안보와 경제발전이 희생되지 않는 전제 하에서 추진할 것을 표명하고 있다.<sup>29)</sup> 대만 당국은 하이테크 산업의 주요시설 및 기능을 대만에 두고 있기 때문에 대만 하이테크 첨단산업의 중국 본토로의 이전이 아직까지는 대만의 국내경제를 심각히 훼손하지 않고 있다고 판단하고 있다. 대만당국은 현재 주요 기간산업과 하이테크 산업은 대만에 설치되어야만 하나 반도체 산업을 제외 한 일부 하이테크 산업은 대만 내에서 R&D와 주문을 받은 후 해외나 중국 본토 내에서 상품을 생산할 수 있다는 유연한 입장을 표명하고 있다. 대만은 2001년 7월 1일자로 본토인의 자유로운 대만 직접관광을 허용하려 하였으나 본토인의 대만체류 기일을 준수하지 않는 자들에 대한 중국측의 보상기피로 연기하기도 하였다.

## 라. 국가통합을 위한 중·대만 관계의 특징

국가통합에 필요한 교류 및 협력 증진은 우선적으로 민간 차원에서 적

28) "PRC Official Urges Taiwan Not To Delay Cross-Strait 3 Links," FBIS-CHI- 2001-0831.

29) "CNA: Don't Pin High Hopes On Mainland Capital: Mac Chief," FBIS-CHI-2001- 0727.

극 추진되어 온 점이 특징이다. 중·대만간 이산가족 결합 및 인적 교류는 정부간 협상에 의해서라기 보다는 어느 한 당사자의 일방적인 조치가 상대방의 호혜적인 반응과 조치를 유발하는 형태로 정착되었다. 인적 교류가 심화된 것은 양국 정부가 자국 국민의 재산, 인권, 경제활동 보호를 위해 필요한 조치들을 취해서 비롯되었고, 특히 양국 정부가 민간교류의 필요성과 경제적 실리를 가장 중시한 점이 특징적이다. 이러한 특징은 양국간에 정치적으로 이견과 모순이 많음에도 불구하고 향후 국가통합을 이루는 데에 긍정적으로 작용하는 필수적인 요소이다.

뿐만 아니라, 중국과 대만은 아시아 및 세계 전역에 퍼져있는 화교(華僑: 중국의 국민으로서 해외에 있는 중국인을 지칭함)와 화인(華人: 중국 국적이 아닌 현지국의 국적을 지닌 중국인을 지칭함) 들이 보유하고 있는 인적 network를 적극 활용하였다. 이들 화교와 화인들의 경제력은 대만의 경제발전에 크게 기여한 경험이 있어 중국정부가 이들에 대한 정치·경제·사회적 혜택을 부여함으로써 중국의 경제발전에 크게 기여할 수 있었다. 화교와 화인들은 중·대만의 정치적 갈등과 군사적 대치에도 불구하고 고향에 대한 애정이 어느 민족보다 강력한 점도 중·대만 경제교류 확대에 크게 작용하였다.

#### 4. 러시아·벨로루시

##### 가. 통합과정

1991년 12월 구소련의 붕괴와 더불어 탄생한 「독립국가연합」(CIS)은 12개국의 단일 정치, 군사, 경제 공동체 형성을 목표로 하고 있으나, 우크라이나 등 일부 국가들이 미국과의 관계를 중시하거나 러시아 패권에 반대하고 있어 현재까지 큰 진전을 이루지 못하고 있다. 1993년 1월 22일 채택된 CIS 헌장을 7개국만 수용하였다.

러시아와 벨로루시 양국은 언어, 종교, 문화적 동질성을 갖고 있는 슬라브 국가이고, 러시아대 벨로루시의 국토면적비는 약 82 대 1이며 인구비는 약 14 대 1이다. 벨로루시는 친러 성향의 루카센코가 1994년 7월

대통령에 당선된 이후 경제난과 에너지 부족 등을 극복하기 위해 러시아와의 통합을 모색해 왔으며, 러시아는 CIS 통합 노력이 우크라이나 등의 반발로 성과를 보이지 못하자 친러시아 기조를 유지하고 있는 벨로루시를 우선 통합대상으로 선정하였다. 통합론 제기 당시인 1994년 벨로루시의 GDP 성장률은 -12.6%, 인플레이션은 2,200%를 상회하였다. 1994년말부터 통합 논의를 하여 왔는 바, 벨로루시는 단일 국가로의 완전 통합을, 러시아는 국가연합 형태의 통합을 주장하였다. 통합형태에 대한 양국간 이견에도 불구하고 일단 관세와 통화 등 경제 분야를 통합시키고 공동의 통치기구를 창출하는 데 원칙적으로 합의하였다.

이에 따라서 양국은 1995년부터 다음과 같은 조약의 체결 등을 통해 통합 작업을 추진해 왔다.

- 「관세동맹조약」(Treaty on the Custom Union between Republic of Belarus and Russian Federation, 1995. 1. 6)
- 「우호협력조약」(Treaty on Friendship and Collaboration between Republic of Belarus and Russian Federation, 1995. 2. 21)
- 「공동체형성조약」(Treaty on Formation of the Commonwealth of Belarus and Russia, 1996. 4. 2)에서는 최고협의회, 의회, 집행위원회를 공동기구로 설치하였다.
- 「연합조약」(Treaty on the Union of Belarus and Russia, 1997. 4. 2)을 체결하고 「연합헌장」(Charter of the Union of Belarus and Russia, 1997. 5. 23)<sup>30)</sup>을 채택하였다.

---

30) “ ‘Text’ of Russia-Belarus Union Charter,” FBIS-SOV-97-101.

〈표 1〉 러시아와 벨로루시의 비교

	러시아연방	벨로루시공화국
면적(km <sup>2</sup> )	17,075,000	207,600
인구(명)	1억4천8백만	1,030만
주요 민족	러시아인(82.6%), 우크라이나인(3%), 타타르인(3.8%), 기타(11.6%)	벨로루시인(78%), 러시아인(13%), 폴란드인(4%)
주요 언어	러시아어	벨로루시어(국어), 러시아어(공용어)
종교	러시아정교	카톨릭, 러시아정교
정체	대통령제	대통령제
의회	양원제	단원제
병력(명)	120만	8.5만
국내총생산	2,890억달러(1999)	471억달러(1998)
화폐단위	루블	벨로루시 루블

그러나 「연합헌장」은 다음과 같은 문제점들이 지적되었다. 첫째, 공동기구인 최고협의회(High Council)와 집행위원회(Executive Committee)에서 '1국 1표제' 대신 구성원 각자가 투표하는 방식이 주장되었다. 둘째, 단원제(양국 의회대표 각 36명으로 구성) 공동의회를 양원제(상원은 양국 의회대표로 구성, 하원은 양국 국민에 의한 직선)로 하자는 주장이 제기되었다. 셋째, 논쟁과 법적 문제 발생시 구체적인 해결방안이 없으며 연합재판소 규정도 상세히 되지 않았다.

양국은 상기와 같은 문제들을 재조정하였고 의회의 승인을 거쳐, 푸틴 러시아 대통령 권한대행과 루카센코 벨로루시 대통령이 모스크바에서 「러·벨로루시 연합국가 창설 조약」(Treaty on the Creation of the Union State of Russia and Belarus)을 최종 조인(2000. 1. 26)하였다. 러시아가 「연합국가 창설 조약」에 조인한 것은 CIS의 통합 촉진, NATO의 대동구 확대 견제, 대선(3. 26)을 앞두고 일부 유권자들의 구 소련 회귀정서에 대한 푸틴의 영향과 슬라브권 통합 주역으로의 부상 욕구 등이 배경이 된 것으로 분석된다. 벨로루시는 루카센코의 인권탄압으로 인한 외교적 고립을 탈피하고 원유와 가스 등 에너지를 러시아로부터 안정적으로 확보하려는 의도가 있었던 것으로 평가된다. 벨로루시의 대러 무역의존도는 60%, 대러 에너지 채무는 30억달러이다.

## 나. 「러·벨로루시 연합국가 창설 조약」의 주요 내용

「연합국가 창설 조약」<sup>31)</sup>은 전문과 총 7부, 69조로 구성되어 있다. 제1부 ‘일반규정’은 제1장 ‘연합국가의 목적과 원칙’과 제2장 ‘연합국가의 시민권’, 제2부는 ‘연합국가의 권한’, 제3부는 ‘통합 경제영역의 형성원칙’, 제4부는 ‘연합국가 예산’, 제5부 ‘연합국가 기구’는 제1장 ‘최고국가협의회’, 제2장 ‘연합국가 의회’, 제3장 ‘각료회의’, 제4장 ‘연합국가 법원’, 제5장 ‘감사원’, 제6장 ‘직원’, 제6부는 ‘연합국가 법령’, 제7부는 ‘종결규정’으로 구성되어 있다.

### (1) 목적과 원칙

‘제1장 연합국가의 목적과 원칙’에서 “양국 국민들을 단일의 민주적 법치 국가로 통일시키는 과정에서 새로운 단계를 이루는 연합국가를 창설한다”(제1조)고 함으로써 연합국가 창설이 단일 국가로 통일하기 위한 과도기 단계임을 밝히고 있다. 연합국가는 가맹국들의 주권평등 원칙에 기초

31) “The Treaty on the Creation of the Union State,” <[http://www.president.gov.by/eng/parl\\_assembl/proekt.htm](http://www.president.gov.by/eng/parl_assembl/proekt.htm)>.

되어 있고(제3조), 각 가맹국은 자신의 주권, 독립, 영토보전, 국가체제, 헌법, 국기, 문장 및 다른 국가 특징물을 유지하며(제6조 1항), 유엔과 다른 국제기구들의 회원자격을 유지한다(제6조 2항). 가맹국 국민들의 평화적이고 민주적인 발전 확보, 우호 강화, 복지와 생활수준 증진, 관세 동맹의 완성, 단일 경제적 영역 창출, 대외정책과 국방정책의 조정과 시행 등을 연합국가의 목적으로 설정하고 있다. 연합국가는 자신의 문장, 국기, 국가 및 기타 국가 특징물을 보유하고(제10조 1항) 단일 화폐를 가지며, 연합국가 예산은 가맹국들의 합의된 분담금으로부터 매년 충당된다(제31조 2항).

## (2) 관할권

연합국가의 배타적 관할권에 단일 경제영역과 단일 공동시장의 법적 기초 조성, 단일의 통화신용(monetary-credit)·화폐·세금 및 가격 정책, 공동 방위질서의 발전과 전개, 단일의 무역과 관세 정책, 군병력의 지역적 단체 작전, 연합국가의 국경정책, 연합국가 기구들의 형성 등의 문제를 포함시키고 있다(제16조). 연합국가와 가맹국들의 공동 관할권에 다른 국가의 연합국가 회원으로 수용, 대외정책 분야에서 조정과 상호작용, CIS 강화를 위해 조정된 정책의 이행, 공동 방위정책과 활동의 조정·가맹국 군의 발전·군사 지원시설의 공동 이용 및 연방국가의 방위능력 지원을 위한 다른 조치들의 채택, 환경보호, 과학·교육·문화의 발전, 범죄·부패·마약의 퇴치 등의 문제를 포함시키고 있다(제17조).

## (3) 연합국가 기구

### (가) 최고국가협의회(The Supreme State Council)

최고국가협의회는 연합국가의 최고기구로서 가맹국의 국가수반, 정부수반 및 가맹국 의회 원(院)들의 지도자들로 구성되고(제33조 1항), 연합국가의 각료회의 의장, 의회 원들의 의장 및 법원장은 최고국가협의회 회

의에 참석한다(제33조 2항). 최고국가협의회는 다음과 같은 업무를 수행한다(제34조 1항).

- 연합국가 발전의 가장 중요한 사안들을 결정한다.
- 연합국가의 기구들을 구성한다.
- 연합국가 의회에 의해 승인된 연합국가 예산을 비준한다.
- 의회에 의해 승인된 연합국가의 국제조약들을 비준한다.
- 연합국가의 국가상징들을 비준한다.
- 연합국가 기구들의 소재지를 결정한다.
- 채택된 결정들의 실현에 대해 각료회의 의장의 연례보고를 청취한다.

가맹국 수반 중 1인이 윤번제로 최고국가협의회 의장이 되고(제35조), 최고국가협의회 의장은 다음과 같은 업무를 수행한다(제35조 2항).

- 최고국가협의회 업무를 조직하고 회의를 주재하며 최고국가협의회에 의해 채택된 법령 뿐만 아니라 연합국가 법률을 서명한다.
- 연합국가 상황과 그 발전의 기본방향에 대한 연례교서를 의회에 제출한다.
- 최고국가협의회 지시로 국제협상을 하고 연합국가를 대표하며 국제조약을 서명한다.
- 자신의 권한 범위 내에서 연합국가 각료회의에 지시를 내린다.

또한 최고국가협의회 법령은 가맹국들의 만장일치로 채택되며 가맹국 중 일국이 그 채택에 반대하는 경우 법령은 채택되지 아니한다(제36조 1항).

(나) 연합국가 의회(The Parliament of the Union State)

가맹국들은 연합국가의 대의기구로서 연합국가 의회를 구성한다(제37조). 의회는 상원(the union chamber)과 하원(the chamber of

representatives)의 양원으로 구성한다(제38조). 상원은 러시아연방 연방의회와 벨로루시공화국 국민의회에 의해 각각 36명으로 대표되는 대표단으로 구성되고, 상원의원들은 한시적으로 업무를 수행하고 자신들의 상임 근무지에서 업무에 대한 급료를 받는다. 하원은 비밀투표에 의한 보통선거로 선출되는 러시아연방의 75인 대표와 벨로루시공화국의 28인 대표로 구성된다. 상하원 대표의 임기는 4년이다.

연합국가 의회는 다음과 같은 업무를 수행한다(제39조).

- 연합국가의 관할권 아래에 있는 것으로 분류한 문제들에 대해 입법원칙과 연합국가의 다른 법률을 채택한다.
- 연합국가 상황과 그 발전의 주요한 방향에 대해 최고국가협의회 의례교서를 청취한다.
- 각료회의 활동에 대해 정보를 청취한다.
- 예산을 채택하고 그 집행에 대해 반년마다 보고를 청취한다.
- 연합국가를 대표하여 체결된 국제조약을 비준한다.
- 최고국가협의회 의퇴로 연합국가 법관들을 임명한다.

의회대표들은 자신의 임기동안 연합국가의 전영토 내에서 면책권을 가지며(제40조), 의회회기는 규정에 따라서 정기적으로 개최된다(제41조 1항). 각 원은 그 구성원들로부터 의장과 부의장을 선출하고 위원회를 구성하며, 의장과 부의장은 윤번제로 선출된다(제41조 3항).

법률발의권은 최고국가협의회, 연합국가 각료회의와 연합국가 의회의원들에 속한다(제42조). 법률안은 하원에 제출되며 하원이 법률을 채택하면 그 법률은 승인을 위해 상원에 보내진다. 연합국가의 조직상 구조에 영향을 미치는 문제에 대한 의회 원들의 결정은 특정 원의 전체 구성원의 2/3 다수로 채택된다. 연합국가 법률은 각 원의 전체 구성원의 다수 투표로 채택됨. 상원이 법안 승인에 실패한 경우, 양원은 노정된 불일치를 극복하기 위해 조정위원회를 구성할 수 있고, 그 이후 법안은 양원에서 제2 독회에 들어간다. 상원이 법안을 승인한 날로부터 7일 이내에 채택

된 법률은 최고국가협의회 의장이 이를 서명하고 공포할 수 있도록 최고국가협의회에 보내진다. 법률이 채택된 날로부터 30일 이내에 최고국가협의회 의장은 이를 서명한다.

(다) 각료회의(The Council of Ministers)

각료회의는 연합국가의 집행기구이다(제43조). 각료회의 구성원은 각료회의 의장, (각료회의 부의장의 자격을 갖는)국무장관(the state secretary), 구성국들의 정부수반, 외무장관, 경제와 재무장관 및 연합국가 행정기구의 지도자들로 구성된다. 가맹국의 중앙은행 지도자들과 장관들이 각료회의 회의에 초청될 수 있다. 연합국가의 각료회의 의장은 최고국가협의회에 의해 임명되고 운번제에 의해 가맹국 일국의 정부수반이 그 직을 수행한다. 각료회의 기능과 그 활동 절차는 최고국가협의회에 의해 승인된 정관에 의해 결정된다.

각료회의는 다음과 같은 직무를 행한다(제45조).

- 연합국가의 발전의 문제에 대한 공동정책의 기본방향을 정하고 그 심의를 위해 최고국가협의회에 제출한다.- 연합국가 의회에 연합법안을 제출하고 본 조약과 연합국가 법령 규정들의 집행에 대한 통제를 한다.
- 연합국가 예산을 입안하고 연합국가 의회에 이를 제출하며 그 이행을 확립하고 의회에 예산 집행에 대해 반년마다 보고서를 제출한다.

각료회의는 권한의 범위 내에서 포고령, 명령 및 결의안을 발하며(제45조 2항), 부여된 임무를 수행하는데 있어서 국무장관에 의해 지도되는 상임위원회에 의존한다(제47조). 상임위원회는 연합국가 기구들의 업무와 가맹국 국가기구들과의 상호관계를 통제하고 최고국가협의회와 각료회의에 의해 채택된 결정들의 이행을 통제하며 각료회의에 연합기구들의 활동분야에서 업무상태에 대해 정기적으로 통보한다. 또한 각료회의에 연합

국가의 발전을 위해 진행중인 과제를 완수하는데 대한 제안을 한다. 가맹국 정부들은 상임위원회 위원을 위한 후보자들을 추천하고, 연합국가 각료회의는 제출된 후보자들 중 상임위원회 위원들을 임명한다(제48조). 국무장관과 위원회 위원은 4년 임기로 임명된다.

#### (라) 연합국가 법원(The Court of the Union State)

연합국가의 법원(이하 법원으로 칭함)은 균등한 통합 및 본 조약과 연합국가의 규범적-법적 법령을 확립하기 위해 기대되는 연합국가의 기구이다(제49조). 법원의 구성은 최고국가협회의 의뢰로 연합국가 의회에 의해 임명되는 9명의 법관을 포함한다(제50조). 법관은 가맹국들에서 고도의 전문적, 도덕적 자질을 갖고 있고 최고의 사법적 지위에 대한 임명을 위한 요건들을 만족시키는 연합국가 시민들 중에서 개인적인 기초로 임명된다(제51조). 법원의 구성은 한 국가 시민으로부터 6명 이상의 법관을 포함해서는 안되고, 법관은 독립적이며 단지 법률에만 복종한다.

법관은 6년 임기로 임명되며 재임될 수 있다(제52조). 법원 구성원의 1/3이 매 2년마다 교체되고, 법원은 법관들 중에서 1인의 원장과 부원장을 선출하며, 그들은 3년간 임무를 수행하고 재임될 수 있으나, 법원장과 부원장은 동일한 가맹국의 시민이 될 수 없다. 최고국가협회의는 법원 헌장과 규칙들을 비준한다.

각 가맹국과 연합국가 기구들은 본 조약이나 연합국가의 규범적-법적 법령들의 해석과 적용에 관련된 문제들의 심의를 위해 법원에 의뢰할 수 있다(제53조). 법원의 결정은 강제적인 법적 구속력을 가지며 공식적으로 발표되며 당해 법원 회의에 있는 법관들 전체 수의 2/3로 채택된다.

#### (마) 감사원(The Audit Chamber)

감사원은 감사기구들에서 업무경험을 갖고 있고 전문성과 양심이 의문시되지 않는 가맹국 시민들 중에서 6년 임기로 임명된 11명으로 구성된다(제54조). 감사원 위원들은 각료회의의 의뢰로 연합국가 의회에 의해

임명되고, 감사원 위원은 동일한 가맹국의 7명 이상을 포함할 수 없다. 감사원 위원들은 자신들 중 1명의 원장과 부원장을 선출하고, 그들은 2년간 의무를 수행하며 재임될 수 있으나, 감사원장과 부원장은 동일한 가맹국의 시민이 될 수 없다. 감사원 위원들은 연합국가의 이익을 위해 행동하고 자신들의 임무를 수행하는데 완전히 독립적이다.

감사원은 연합국가 예산의 수입과 지출 집행에 대한 통제를 행한다(제55조). 회계연도의 결과에 기초하여 감사원은 각료회의와 의회에 연례보고서를 제출한다. 보고서 검토를 기초로 상기 기구들은, 독립적으로 또는 공동으로, 최고국가협의회에 연합국가의 재정을 정상화하는 제의를 할 수 있다.

#### (바) 직원(Officials)

가맹국 시민들은 연합국가 기구들과 그 행정기관들의 직원으로 임명된다(제56조). 연합국가 기구 직원의 법적 지위, 그들의 봉급과 사회보장의 정도는 각료회의의 의뢰로 최고국가협의회에 의해 확정된다.

#### (4) 기타 규정

연합국가의 목적과 원칙들을 실현하기 위해 그 권한의 범위 내에서 기구들은 본 조약에 의해 상정되는 규범적-법적 법령들을 채택한다(제57조). 즉 법률, 입법원칙, 포고령, 결의안, 명령 및 규칙을 채택할 수 있고, 또한 권고와 평결(評決)을 할 수 있다.

본 조약의 수정은 일 가맹국이나 연합국가의 의회나 법원에 의해 제기될 수 있다(제60조). 수정은 각료회의에 의해 심의되고 승인을 위해 최고국가협의회에 제출된다. 수정안은 별도의 합의서로 공식적으로 만들어져 가맹국들에 의해 비준을 받는다.

본 조약의 단계적 실현은 “연합국가 창설 조약 규정들을 실현하기 위한 러·벨로루시 행동프로그램”(Programme of actions of the Russian Federation and the Republic of Belarus to realize the

provisions of the treaty on the creation of the union state)에 따라서 수행됨(제63조).

적절한 헌법상 절차에 따라서 가맹국은 연합국가로부터 탈퇴를 결정할 수 있다(제64조). 연합국가로부터 탈퇴하려는 국가의 수반은 최고국가협의회, 연합국가 의회, 다른 가맹국에게 서면으로 이를 통보한다. 본 조약에 대한 효력은 탈퇴 문제에 대한 국민투표가 행해진 날로부터 18개월 후에 그 국가에 대한 관계에서 정지된다.

본 조약은 가맹국에 의한 비준을 받아야 하고 비준서가 교환되는 날 발효된다(제67조). 본 조약은 유효기간이 없다. 본 조약은 유엔헌장 102조에 따라서 등록된다(제69조).

#### 다. 러·벨로루시 연합국가의 현황과 전망

「연합국가 창설 조약」 비준서 교환직후 푸틴 러시아 대통령 권한대행과 루카센코 벨로루시 대통령 및 각료들은 2000년 1월 26일 모스크바에서 제1차 최고국가협의회를 개최하였다. 협의회 의장에 푸틴의 제의로 루카센코 벨로루시 대통령이 추대되었고 각료회의 의장에 카시야노프 러시아 제1부총리(현 총리), 부의장에 보로딘 전 대통령행정실 운영국장이 각각 선임되었다. 그리고 연합국가 의회를 구성하기 위한 총선을 2000년 중 실시하기로 하였다.

양국의 사회단체들은 연합국가 의회 하원선거에서 훌륭한 인물들을 선출하기 위하여 연합국가 여론의회라는 사회기구를 3월 18일 발족시켰다. 여론의회는 양국의 조속한 통합을 촉구하는 지역단체들을 바탕으로 구성되며 벨로루시의 전체 6개주와 러시아의 약 20개 주, 공화국, 모스크바시에서 조직되었다.

푸틴 대통령 당선자는 4월 14일 민스크를 방문하여 루카센코 대통령과 회동하고 NATO의 동구확대에 대한 공동 조치로 벨로루시 서방 국경선 일대에 30만명의 병력을 배치하는 문제를 논의하였다. 카시야노프의 사회로 최초의 연합국가 각료회의가 모스크바에서 개최되었는데 2000년도 예산안과 2000-2001년도의 대외정책 분야에서의 협력에 관한 프로그램

이 검토되었다. 또한 단일 세제와 단일 관세 영역 형성 등 총 17건의 문제가 토의되었다.

모스크바에서 최고국가협의회가 6월 27일 개최되었는 바, 연합예산과 대외정책의 공동행동에 대한 강령과 연합국가 창설 조약 실현에 관한 행동 프로그램을 심사하고 채택하는 문제, 연합국가 주요 기구들의 구조와 과제를 규정하는 문서를 채택하는 문제 등이 논의되었다. 푸틴 러시아 대통령과 루카센코 벨로루시 대통령은 11월 30일에도 최고국가협의회를 개최하고 2005년부터 양국 통화를 러시아 루블화로 통일하고 발권은행 역시 러시아 중앙은행으로 단일화하기로 하는 의정서 등 5종의 의정서를 체결하였다. 통화통합 의정서 이외에 2005년까지 연합국가 안보강화 방안, 최고국가협의회 결정사안에 대한 이행 방법, 단일 관세권 형성 및 단일 요금 정책 시행, 연합국가 기구 축소 방안에 관한 의정서가 포함되었다.

양국간 통합에 따른 경제적 부담이 러시아의 현 경제난을 가중시킬 수 있기 때문에 러시아는 단기적으로 구체적인 통합조치를 취하기 보다는 연합국가의 법적, 제도적 장치를 개편·보완하는 데 주력할 것으로 전망된다. 그러나 양국 국민간에 슬라브권 통합을 실현해야 한다는 인식이 확산되어 있다는 점을 고려할 때, 중장기적으로는 국가연합에서 벗어나 연방국가로의 통합이 추진될 것으로 예측된다.

## 5. 시사점

통일아랍공화국의 사례연구에서는 다음과 같은 시사점들이 도출될 수 있다. 시리아는 1948년 이스라엘과의 전쟁에서 패배한 이후 안보와 경제 발전을 위해서는 이집트와의 통합이 필수적이라는 생각을 갖게되었다. 북한도 자신의 안보를 확보하고 경제를 조속히 회복시키기 위해서는 남북연합을 형성하는 것이 가장 좋은 방안이라는 생각을 갖도록 해야 할 것이다. 이집트와 시리아는 동일한 아랍민족이고 언어와 종교를 공유하고 있었다. 그러나 양국은 국경을 서로 접하지 않았고 경제구조가 상호 보완적이라기 보다는 경쟁적이었고 이집트의 정치체제가 시리아에 이식하는 형태로 통합되었다. 이러한 점들은 시리아의 정치와 경제 상황을 오히려 악

화시켜 통합을 지속시킬 수 없었다. 이는 통합조건이 성숙되지 않은 상태에서의 조속한 결속은 성공할 수 없다는 교훈을 주고 있다.

예멘의 사례연구에서 보듯이 자본주의 국가인 북예멘과 사회주의 국가인 남예멘이 국가연합을 이루었던 사실은 상이한 체제간의 통합추진이 완전히 불가능한 것은 아님을 시사해 주고 있다. 또한 석유 발견이후 남북예멘이 상호협력을 해야 경제발전을 이룰 수 있다고 확신하고 국가연합을 형성하였던 점을 고려할 때, 남북연합을 형성하기 위해서는 이를 통해 경제적 이득이 있다는 점을 북한이 확신하도록 하는 것이 중요하다. 남북예멘간 일 대 일의 대등한 통합은 양측으로 하여금 통합에 적극성을 갖게 하였으나 통일정부 조직의 비대화와 정책 일관성의 결여, 특히 군 명령체통의 비단일화는 예멘 정국을 혼란시켜 결국 통합이 실패하는 결과를 낳았다. 따라서 남북연합을 추진하는 경우, 상기와 같은 일 대 일 통합의 문제점들이 노정되지 않도록 해야 할 것이다.

중국·대만 사례의 경우, 중국이 주장하는 일국양제라는 기본틀은 1970년대에 인적왕래가 법적으로 보장되고 1990년대에 경제협력과 교류가 확대됨으로써 가능하게 되었다. 중국과 대만의 경제력 신장이 인적, 물적 교류와 협력에 긍정적인 역할을 하고 있고, 특히 중국과 대만은 아시아 및 세계 전역에 거주하고 있는 화교와 화인들이 보유하고 있는 인적 네트워크를 적극 활용하고 있다. 따라서 우리 정부는 남북한간 경제협력과 교류의 확대를 위해 재미와 재일 동포, 중국 조선족, 러시아 고려인들의 인적 네트워크를 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다.

러시아와 벨로루시간의 통합사례를 고찰해 볼 때, 한반도와 관련하여 다음과 같은 시사점들을 도출할 수 있다. 벨로루시의 러시아와의 연합 추진동기는 경제난과 에너지 부족 등을 극복하기 위한 경제적 이유 때문이었고, 러시아는 CIS 통합이 어렵게 되자 우선 통합대상으로 언어, 종교, 문화적 동질성을 갖고 있는 벨로루시를 선정하였다. 북한도 경제난과 에너지 부족 등이 심각한 상태에 있으며, 남한은 오랫동안 동일한 역사와 언어 및 문화를 유지해 왔던 북한과 민족공동체를 형성하기 위한 방안의 일환으로 남북연합을 추진하고 있다. 따라서 남한이 제안하고 있는 남북연합안과 북한이 제안하고 있는 ‘고려민주연방공화국 창립방안’ 사이에서 민족통합의 해결책을 모색하는 것이 불가능한 것은 아니라고 할 수 있다.

러시아와 벨로루시간에는 인적, 물적 교류가 중단없이 오랫동안 지속되어 왔고, 양국은 1991년 12월 「CIS 창설조약」, 1992년 5월 「CIS 집단안보 조약」, 1993년 1월 CIS 헌장 채택, 1995년 1월 「러·벨로루시 관세동맹」, 동년 2월 「러·벨로루시 우호협력조약」, 1996년 4월 「러·벨로루시 공동체형성 조약」 등 양자 및 다자간 조약, 동맹을 통해 정치, 경제, 안보 면에서 협력을 확대하고 신뢰를 구축한 이후 연합국가를 형성하였다. 따라서 남북연합도 남북한간 화해와 협력이 확대되고 안보면에서 상호신뢰가 구축된 이후에 형성될 수 있을 것이다.

러·벨로루시 연합국가 창설 조약」에서는 국호를 명시하지 않고 단지 “하나의 연합국가를 형성한다(create a union state)”(제1조)고 규정하고 있는 바, 남북연합의 경우에도 남북한간에 국호에 대한 합의가 이루어지지 않는다면 반드시 국호를 정할 필요는 없을 것이다. 「러·벨로루시 연합국가 창설 조약」 제1조와 같이 남북연합 창설 조약(가칭 「민족공동체 헌장」)에 남북연합을 단일의 통일국가로 가는 과정의 과도기적 단계로 규정해야 할 것이다.

「러·벨로루시 연합국가 창설 조약」은 최고국가협의회, 연합국가 의회, 각료회의, 연합국가 법원, 감사원 등의 연합국가 기구들에 관해 규정하고 있으나, 2000년 11월 30일 양국간에 「연합국가 기구축소 방안에 관한 의정서」가 체결되었다. 따라서 남북연합의 공동기구도 남북한의 현실과 경제적 부담 등을 고려하여 실용적으로 구성해야 할 것이고 남북연합의 공동의회는 의회대표로만 구성되는 단원제를 택하는 것이 바람직 할 것이다.

남북연합 주요 공동기구의 의장과 부의장 직들을 남북한의 인사가 윤번제로 맡도록 하고, 일방이 의장과 부의장 직을 동시에 맡을 수 없도록 해야 한다. 남북연합 공동기구의 의사결정 방식을 ‘1국 1표제’가 아니라 ‘1인 1표제’로 해야 하는 바, 이는 ‘1국 1표제’는 ‘1인 1표제’보다 쟁점사안에 대한 최종결정을 내리기 어려울 것이기 때문이다. 남북연합이 형성된 이후 논쟁과 법적 문제 발생시 구체적인 해결방안을 남북연합 창설 조약의 연합법원 규정 등에 상세히 서술해야 할 것이다.

### Ⅲ. 남북한의 통일방안

#### 1. 남한의 '3단계 통일방안'

##### 가. 과도적 통일체제로서 남북연합안

노태우 대통령은 「민족화합민주통일방안」의 기본논리 위에 단계적 통일과 남북한 공동기구의 역할을 강조한 「한민족공동체 통일방안」을 1989년 9월 11일 제시하였다. 이는 ① 남북한이 교류·협력을 통해 신뢰를 회복하고 남북정상회담에서 「민족공동체헌장」을 채택하며, ② 남북 화해·협력이 이루어지면 남북연합을 형성하고 이를 운영할 기구로서 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회 및 공동사무처를 설치하고 '사회·문화·경제공동체'를 형성하여 통일기반을 조성하는 한편, ③ 남북평의회에서 마련한 통일헌법의 초안이 민주적인 절차를 거쳐서 확정·공포되면, 총선거를 실시하여 완전한 통일국가인 통일민주공화국을 수립하는 것이다.<sup>32)</sup>

한편 김영삼 대통령은 「한민족공동체 통일방안」을 수정·보완한 「한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안」(민족공동체 통일방안)을 1994년 8월 15일 발표하였다. 이는 ① 화해·협력 단계에서 남북한은 서로 다른 체제를 인정하고 상호 신뢰를 회복하며, ② 남북연합 단계에서 남북각료회의 등 상설 협의기구를 구성, 통일헌법안을 마련하고, ③ 통일국가 단계에서 남북한 두체제의 기구와 제도를 통합, 1민족 1국가 형태로 통일을 달성하는 것이다.<sup>33)</sup>

1998년 출범한 '국민의 정부' 김대중 대통령은 대북정책의 목표를 '평화·화해·협력 실현을 통한 남북관계 개선'에 두고 있기 때문에 구체적인 통일방안을 제시하지 않고 있다. 정부는 정권이 바뀔 때마다 새로운 통일방안을 제시해서 이슈화하는 것보다는 평화공존과 화해협력을 통해서 실질적인 남북관계 개선이 중요하다고 보고 있다. 이러한 남북관계 개선이 결

32) 통일원, 『통일백서 1992』, pp. 71~82.

33) 통일원, 『통일백서 1995』, pp. 76~90.

국 사실상의 통일로 가는 길이라고 판단하고 있다. 따라서 남한 정부의 공식적인 통일방안으로는 「민족공동체 통일방안」이 아직까지 유효하다고 할 수 있으며, 남북연합의 근원은 「한민족공동체 통일방안」에서 찾을 수 있다. 남북연합이 발족되면 남과 북은 민족공동체라는 하나의 지붕아래 국가연합의 형태로 공동의 이익을 추구해 나가게 될 것이다. 남북한 관계는 국가와 국가간의 관계가 아닌 민족내부의 특수관계라는 성격을 지니게 된다. 대내적으로는 남북 상호간의 이해관련 주요 문제들을 협의·조정하고, 대외적으로는 국제무대에서 민족 전체의 이익을 위해 협력하게 될 것이다.

## 나. 남북연합안의 기구

남북연합을 운영할 기구로서는 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회 및 공동사무처 등이 상정되고 있다.

남북정상회의는 최고의사결정기구로 남북의 수뇌가 만나 상의한다. 남북각료회의는 남북한 쌍방의 총리를 공동의장으로 하고 각기 10명 내외의 장관급 위원으로 구성한다. 각료회의 안에는 이산가족 재회와 같은 인도적인 문제를 다루는 분과위원회를 비롯하여 정치·외교, 경제, 군사, 사회·문화 등 각 분야에 걸쳐 상임위원회가 운영된다. 각 상임위원회는 이산가족들의 재결합문제, 정치적 대결상황 완화문제, 국제사회에서의 민족 역량 낭비방지 및 해외동포의 권익신장문제, 남북사회 개방과 다각적인 교류·교역·협력 추진문제, 민족문화의 창달문제, 공동번영을 위한 경제권 형성문제, 군사적 신뢰구축과 군비통제문제, 현 휴전협정체제의 평화체제로의 대체문제 등과 같은 남북간에 해결되어야 할 모든 문제들과 민족 고유문화의 계승발전 방안과 같은 민족공동의 과제들을 협의·조정하고 그 실행을 확실히 다져가는 일을 담당한다.

남북평의회는 양측의 국회의원중에서 같은 수를 뽑아 총 100명 내외로 구성된다. 남북평의회는 주요 임무는 남북각료회의가 요구하는 자문에 응하고 통일국가의 헌법안을 초안하며 통일을 구체적으로 실현할 방안과 절차를 상호 논의하여 마련하는 것이다.

공동사무처는 남북각료회의와 남북평의회 업무를 지원하고 이들이 합의 결정한 사항을 실행하는 등 행정적인 문제를 처리해 나가는 실무기구이다. 또한 서울과 평양에는 상주연락대표를 파견하여 각기 중앙정부와의 사이에 필요한 사항을 연락하도록 한다.

남북연합에 두는 모든 기구와 시설은 현재의 비무장지대내에 적합한 지역을 골라, 이를 하나의 ‘평화구역’으로 지정한 다음, 여기에 설치하는 것이 좋을 것이다. ‘평화구역’은 앞으로 ‘통일평화시’로 발전시켜 교류와 협력의 통로로 만든다. 여기에 남북 이산가족들의 ‘만남의 광장,’ ‘민족문화회관’ 등과 같은 남북 쌍방이 같이 이용할 수 있는 여러 가지 시설물들을 건설하여 한민족공동체를 만들어 가는 하나의 시범지역으로 키워나가야 할 것이다.

## 2. 북한의 ‘고려민주연방공화국 창립방안’

### 가. 통일국가의 완결형태로서 ‘고려민주연방공화국 창립방안’

북한은 1960년 이후 남북연방제 통일방안을 제안하여 왔다. 남한의 4·19 혁명직후 남북 총선거를 위한 과도적 대책으로써 남북한의 정치제도를 유지하면서 두 정부의 대표들로 구성되는 최고민족위원회를 조직하는 연방제를 1960년 8월 15일 제안하였다. 박정희 대통령의 6·23 특별선언에 대응하여 북한은 ‘조국통일 5대강령’을 발표하면서 과도기적 조치로써 남북한의 두 제도를 유지하는 ‘고려연방공화국’이라는 단일국호에 의한 남북연방제를 1973년 6월 23일 제안하였다.

그러나 북한은 조선노동당 제6차 대회에서 통일국가의 완결된 형태로서 ‘고려민주연방공화국 창립방안’<sup>34)</sup>을 1980년 10월 10일 주장하였다. 이에 따르면 북한은 통일문제의 본질을 외세의 지배와 간섭을 종식시키고 전국적 범위에서 민족적 자주권을 확립하는 것으로 보고 미군 철수를 주장하고 있다. 또한 남한의 자주화를 실현하자면 남한에 대한 일본 군국주

34) 『고려민주연방공화국 창립방안』(평양: 사회과학출판사, 1989).

의자들의 재침을 막아야 한다고 주장한다. 북한은 자주, 평화, 민족대단결의 원칙에서 “통일하는 가장 현실적이며 합리적인 방도는 북과 남에 있는 사상과 제도를 그대로 두고 북과 남이 연합하여 하나의 연방국가를 형성하는 것”이라고 밝히고, 이것이 통일문제의 본질에 상응한다고 주장한다. 연방국가의 국호는 ‘고려민주연방공화국’이라고 밝히고 있다.

‘고려민주연방공화국 창립방안’의 창립방도와 권력구조는 남북한이 현존의 사상과 제도를 그대로 인정하는 기초 하에서 하나의 민족통일정부를 구성하고 남북한이 각각의 지역자치제를 실시하는 것(1민족 2자치지역)이다. 민족통일정부는 남북한의 동등한 참여에 의하여 구성되며 남북한 지역정부를 지도하는 통일국가의 유일한 중앙정부이다. 남북한의 지역정부는 민족통일정부의 지도하에 있으며 서로 같은 권한과 의무를 지니고 남과 북의 지역적 범위에서 자치제를 실시하는 바, 국가정부로서의 지위를 가지지 못하고 지역정부로서의 자격을 가진다. 따라서 통일국가로서의 연방국가는 지역분권보다도 중앙집권적 특성이 강한 연방공화국 형식의 민족통일국가라고 할 수 있다. 또한 북한은 고려민주연방공화국은 어떠한 정치군사적 동맹이나 블록에 가담하지 않는 중립국가이어야 한다고 주장한다.

#### 나. ‘고려민주연방공화국’의 기구와 시정방침

민족통일정부는 최고민족연방회의와 연방상설위원회로 구성된다. 최고민족연방회의는 연방국가의 최고주권적 권능을 행사하는 기관으로서 남북한 동수의 대표들과 적당한 수의 해외동포 대표들로 구성된다. 연방상설위원회는 남북한 지역정부들을 지도하는 행정적 집행기관으로서 남북한 동수로 구성된다. 최고민족연방회의와 연방상설위원회는 남과 북의 공동의장과 공동위원장을 각각 선출하고 윤번제로 운영한다. 최고민족연방회의와 그 상임기구인 연방상설위원회의 임무는 정치문제와 방위문제, 대외관계문제를 비롯하여 나라와 민족의 전반적 이익과 관계되는 공동의 문제를 토의·결정하며 나라와 민족의 통일적 발전을 위한 사업을 추진하고 모든 분야에서 남북간의 단결과 협작을 실현하는 것이다. 반면 남북한 지역

정부들의 임무는 연방정부의 지도 밑에 전민족의 근본이익과 요구에 맞는 범위에서 독자적인 정책을 실시하며 모든 분야에서 남북한 간의 차이를 줄이고 나라와 민족의 통일적 발전을 이룩하기 위하여 노력하는 것이다.

북한은 연방국가가 이행해야 할 ‘10대 시정방침’을 내세우고 있는데 정치분야의 과업을 ① 국가활동의 모든 분야에서 자주성 견지와 자주적인 정책 실시, ② 민주주의 실시와 민족 대단결 도모, ③ 해외동포들의 권리와 이익 보호에 두고 있다. 경제분야의 과업을 ④ 남북간의 경제적 합작과 교류 실시 및 민족경제의 자립적 발전 보장, ⑤ 남북간 교통과 체신을 연결하여 교통·체신 수단의 자유로운 이용 보장, ⑥ 노동자와 농민을 비롯한 근로대중과 전체 인민들의 생활안정 도모 및 복리 증진에 두고 있다. 군사분야의 과업을 ⑦ 남북간의 군사적 대치상태 해소와 쌍방 군대의 10~15만명으로 축소, 민족연합군 조직 및 군사분계선 폐지에 두고 있다. 문화분야의 과업을 ⑧ 과학·문화·교육 분야에서 남북간 교류와 협조 실현 및 과학기술과 민족문화예술·민족교육의 통일적 발전에 두고 있다. 외교분야에서의 과업을 ⑨ 두 지역정부 대외활동의 통일적 조절, ⑩ 세계 모든 나라들과 우호관계 발전 및 평화애호적 대외정책 실시에 두고 있다.

그리고 북한은 연방제 통일의 선결조건으로써 남한의 민주화와 민주정권 수립, 반공법과 국가보안법 폐지, 긴장상태 완화 및 전쟁위험 제거, 주한 미군철수 및 미·북 평화협정 체결, 미국의 두개 한국정책 및 내정간섭 중지 등을 제시하였다.

#### 다. 낮은 단계 연방제안

김일성은 1991년 1월 1일 신년사를 통해 “고려민주연방공화국 창립방안에 대한 민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로는 연방공화국의 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하며, 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱 더 높여 나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의가 있다”고 밝혔다. 통일국가로서 낮은 단계의 연방국가는 중앙집권보다도 지역분권적 특성이 강한 연방국가라고 할 수 있다.

김정일은 ‘위대한 수령 김일성 동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자’는 1997년 8월 4일 논문에서 자주·평화통일·민족대단결의 「조국통일 3대원칙」, 「전민족대단결 10대강령」, 「고려민주연방공화국 창립방안」을 「조국통일 3대헌장」이라고 칭하고 미·북 평화협정체결, 국가보안법 철폐, 외국군과 합동군사훈련 중지 등 요구하였다. 김대중 대통령과 김정일 북한 국방위원장은 남북정상회담을 2000년 6월 13~15일 개최하고 5개항으로 된 「남북공동선언」에 합의·서명하였다. 남북한 정상은 제2항에서 남측의 연합단계와 북측의 낮은 단계 연방제안이 서로 공통점이 있다고 인정하고 이 방향에서 통일을 지향하기로 합의하였다. 또한 북한은 ‘낮은 단계의 연방제’ 내용과 관련, “정치·군사·외교권 등 현존하는 남북 정부의 기능과 권한을 그대로 두고 그 위에 민족통일기구를 내오는 방안”이라고 10월 6일 발표하였다.

### 3. 유사점과 상이점

이상을 고려할 때, 남북연합안과 ‘고려민주연방공화국 창립방안’의 유사점은 다음과 같다. ① 남북한의 체제공존의 필요성을 인정하고 있다. ② 흡수 및 적화통일을 사실상 포기하고 있다. ③ 남북연합안과 ‘낮은 단계 연방제안’은 정치·군사·외교권 등 현존하는 남북 정부의 기능과 권한을 그대로 유지한다. ④ 공동협력기구를 구성하고 있다. ⑤ 공동집행기구(남북연합안의 각료회의, ‘고려민주연방공화국 창립방안’의 연방상설위원회)의 업무사항을 구체적으로 명시하고 있다.

반면 남북연합안과 ‘고려민주연방공화국 창립방안’의 상이점은 다음과 같다. ① 남북연합안은 과도체제인데 반해 ‘고려민주연방공화국 창립방안’은 통일국가의 완결된 형태이다. ② 남북연합안은 ‘1민족, 2국가, 2제도, 2정부’, ‘고려민주연방공화국 창립방안’은 ‘1민족, 1국가, 2제도, 2정부’에 기초하고 있다. ③ 남북연합안에서 남북관계는 민족내부의 특수관계인 반면, ‘고려민주연방공화국 창립방안’에서 남북관계는 지역정부간 관계이다. ④ 북한이 주장하는 ‘낮은 단계 연방제안’도 ‘고려민주연방공화국 창립방안’의 1국가(민족통일정부)에 기초하고 있다. ⑤ 남북연합안의 공동기구

에서는 남북정상회의가 최고 의사결정 기구인 반면, ‘고려민주연방공화국 창립방안’에서는 남북한의 동수 대표와 적당한 수의 해외동포 대표로 구성되는 최고 민족연방회의가 최고기관이다. ⑥ ‘고려민주연방공화국 창립방안’에서는 남북한의 군대를 10~15만명으로 축소하고 민족연합군을 조직할 것을 주장하고 있다.

## IV. 남북연합의 성격과 형성방안

『민족공동체 통일방안』에 의하면 남북연합의 기구설치와 운영에 관한 구체적인 사항들은 남북정상회의에서 채택할 민족공동체헌장에 포함되도록 되어 있다. 따라서 남북연합기구의 구체적인 성격 및 운영체제는 남북연합을 형성할 당시 남북한이 협의하여 결정할 사항이다. 그런데 『6·15 남북공동선언』에서 북한이 ‘낮은 단계의 연방제’와 남북연합이 사실상 같음을 인정하고 있는 바, 남북한이 합의하게 될 남북연합의 특성은 현재 남한 정부가 제시하고 있는 것과 큰 차이를 보이지 않을 것이다. 그러므로 여기서는 먼저 우리 정부가 제시하고 있는 남북연합의 특징을 바탕으로 하여 성격을 규명한 후, 남북연합 체제를 형성하기 위해 필요한 조건들과 형성방안을 살펴본다.

### 1. 남북연합의 성격

남북연합은 남북한이 화해·협력단계에서 이룩된 상호신뢰를 바탕으로 과도적 결합체제를 구성하여 남북한 정치·경제·사회·문화 각 부문의 통합과정을 안정적으로 관리하는 단계이다. 『통일백서』에 의하면, 남북연합 단계에서 남북한은 대외적으로 각자의 외교, 군사력을 보유한 주권국가로 남게 되지만, 대내적으로는 국제법상의 관계가 아닌 국내법에 준하는 특수한 법적 유대관계를 가지게 되는 것이다.<sup>35)</sup> 남북연합은 남북한이 국가간의 관계가 아닌 민족내부의 특수관계가 된다는 점에서 국제법상의 국가 유형론에 나오는 국가연합이나 연방국가와는 그 성격을 달리한다. 따라서 정부는 남북연합을 영문으로 The Korean Commonwealth라고 표기하고 그 성격은 기능적 측면에서 하나의 생활공간 형성을 통해 궁극적으로 정치적 통합을 지향하는 유럽공동체나 노르딕연합체와 유사한 것이라고 규정짓고 있다.<sup>36)</sup>

35) 통일원, 『통일백서』 (서울: 통일원, 1992), pp. 85~86 참조; 통일부, 『2001통일백서』 (서울: 통일부, 2001), pp. 45~46 참조.

36) 이흥구, “한민족공동체 통일방안의 정책기조와 실천방향,” 『한민족공동체 통

서로 다른 체제로 분리된 단일민족이 재결합을 모색하는 과정에서 형성하게 되는 결합형태는 일견 대내외적으로 모순되는 것 같은 이중적인 성격을 지닐 수밖에 없는 것이다. 그러한 의미에서 정부가 남북연합의 성격을 이원론적으로 규정하는 것은 불가피하다. 그러나 상이한 이념과 체제로 분단된 단일민족이 잠정적 결합체를 형성하고 단계적으로 통일을 달성한 역사적 선례를 찾기 어렵기 때문에 남북연합에 대한 인식에 있어 혼란이 없지 않다. 따라서 먼저 연방국가와 국가연합의 특징을 살펴본 다음 이와 같은 기존의 학술적 개념에 대비하여 남북연합의 성격을 규명할 필요가 있다.

연방국가는 다수의 국가의 통합에 의하여 형성된 연방조직의 국가로서 연방정부가 국제법상 주체가 되며 완전한 외교능력을 갖는다.<sup>37)</sup> 연방국가의 구성국은 내부적으로 국가적 성격을 보유하지만 대외적으로는 국제법상의 주체성을 갖지 않는 것이 보통이다. 연방 구성국의 시민은 연방의 시민으로서 공통의 국적을 가지며, 연방정부의 권력은 구성국의 시민에게 직접적으로 영향을 미친다. 또한 구성국 상호간의 무력충돌은 내전이 되며 국가간의 전쟁으로 취급되지 않는다. 한편 국가연합은 복수의 주권국가들이 특정의 공통목적을 위해 국가간 조약에 따라 결합된 형태로서, 새로운 중앙정부를 창설하지 않는다. 구성국들의 대표로 구성되는 협의체나 연맹 등 공동기구 조약에 규정된 일정 범위 내에서 외교적 권한을 행사한다. 국가연합 자체는 국제법상 주체가 아니며, 구성국들이 행정권과 군대를 보유하며 대내외적 독립성을 유지한다. 구성국의 시민은 국가연합 공통의 국적을 갖는 것이 아니라 해당된 구성국의 국적을 가진다.

남북연합은 남북한이 상호 대등한 관계에서 공동의 목적을 위해 조약에 의해 결합하여 대외적으로 독립성을 유지한다는 점에서 국가연합과 유사하다. 그러나 남북한을 국가로 인정하지 않고 남북연합이 국내법에 준하

일방안의 이론적 기초와 정책방향」, (서울: 국토통일원, 1990), pp. 23~24 참조.

37) 김명기, 「남북한 연방제 통일론」, (서울: 탐구원, 1991); 장명봉, “「국가연합」(Confederation)에 관한 연구: 우리의 통일방안의 발전과 관련하여,” 『국제법학회논총』, 제 33권 2호 (통권 제 64호, 1988년 12월), pp. 27~49 참조.

는 법적 유대를 가지고 정치적 통합을 지향한다는 점에서 국가연합보다 통합수준이 높은 것이다. 이러한 문제 때문에 학자들은 남북연합의 성격에 대해 다양한 견해를 제시하고 있다. 일부 학자들은 남북연합을 체제연합으로 해석하고 체제연합을 국가연합과 연방국가 사이의 중간적 위치에 있는 것으로 보는 입장<sup>38)</sup>을 취하고 있는 반면, 일부 학자들은 체제연합이라는 개념을 수용하지만 이를 국가연합과 동일시하는 입장<sup>39)</sup>을 취하고 있다. 또 다른 일부 학자들은 체제연합이라는 개념 자체를 회의적으로 보고 남북연합을 국가연합과 동일시하거나<sup>40)</sup> 남북연합 자체를 회의적으로 보고 이에 대한 성격규정을 무의미한 것으로 간주하고 있다.<sup>41)</sup>

실제로 남북연합의 성격을 규정짓기 어려운 점은 남북한이 남북연합단계에서 통일국가로 진입하는데 필요한 준비를 하게 됨으로써 통합수준이 계속 강화되는 방향으로 변해간다는 점에 있다. 즉 남북연합은 일종의 국가연합의 성격을 지니고 출발하지만 정태적인 국가연합의 개념규정에 한정되지 않고 유럽공동체와 같이 부분적으로 연방적인 성격을 함유한 상태에서 단일국가를 향해 변화해 가는 과정인 것이다. 따라서 남북연합을 통합수준에서 국가연합과 연방국가 또는 국가연합과 통일된 단일국가 사이에 위치하는 것으로 간주하고 국가연합과 차별화 하는 것이 바람직하다. 남북한은 기본합의서에서 상호 체제를 존중하고 “쌍방의 관계가 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경

38) 김학준. “민족공동체와 남북한 체제연합 연구: 제6공화정 「한민족공동체 통일방안」의 배경,” 『통일문제연구』, 제1권 3호 (1989년 가을), pp. 28~32 참조.

39) 장명봉 교수는 남북연합이 국가연합으로서 실제적으로는 영국연방과 같은 결합형태로 분석한다. 장명봉, “「국가연합」(Confederation)에 관한 연구: 우리의 통일방안의 발전과 관련하여,” pp. 27~49 참조.

40) 구중서, “한민족공동체 형성에 관한 이론구조,” 『한민족공동체 통일방안의 실천과 제도화 연구』 (서울: 통일원, 1990), p. 36 참조.

41) 최대권 교수는 남북한 양체제를 수렴·포섭하는 제3의 체제는 없기 때문에 합의에 의한 통일이 어려울 것으로 평가하고 있다. 최대권, “통일론의 법적 분석: 한민족공동체 통일방안을 중심으로,” 통일원, 『한민족공동체 통일방안의 실천과 제도화 연구』 (서울: 통일원, 1990), pp. 129~131 참조.

주할 것을 다짐”한다고 합의하고 있기 때문에 남북연합을 체제연합으로 정의하는 것은 타당한 근거를 갖고 있는 것이다.

## 2. 남북연합의 형성조건

남북한은 1991년 12월 13일에 채택된 「남북기본합의서」와 2000년 6월 15일 채택한 「남북공동선언」만 충실히 이행하여도 남북연합단계에 진입할 수 있다. 그러나 북한은 남북정상회담 이후에도 체제생존에 집착하여 남북관계 개선에 소극적인 태도를 보이고 있다. 북한이 남북관계 개선은 결국 남한에 흡수통합되는 결과를 초래할 것이라는 불안감을 떨치지 못한 상태에서 남북연합은 형성될 수 없는 것이다. 남북연합이 형성될 수 있는 조건은 북한이 붕괴되지 않고 장기간 유지되면서 남한과 협력을 통해 보다 합리적인 상태로 체제를 전환시켜 나아가야 가능한 것이다. 따라서 남북연합의 형성조건으로 남북한체제의 장기적인 공존과 안전보장, 남북간의 대화를 통한 공동이익의 확대, 남북한의 상대방에 대한 인식의 변화 및 북한체제의 개혁을 들 수 있다.

### 가. 체제공존과 안전보장

자신의 체제가 안정되지 않으면 결코 상대방과 협력관계에 임하지 않는 것이 이념적으로 대치된 동서관계의 가장 큰 특징이다.<sup>42)</sup> 더욱이 군사적으로 대립된 남북한 관계에서 체제의 존립에 불안을 느끼고 있다면 북한이 주민들의 의식변화를 초래할 수도 있는 남한과의 협력관계를 확대할 이유가 없는 것이다. 따라서 남북대화가 활성화되기 위해서는 북한 지도층이 체제생존과 안보에 어느 정도 자신감을 가져야 한다.<sup>43)</sup> 그러나 북

42) 조용남, “통일의 전단계로서 안보공동체 형성논의: 서독 사민당 제2의 동방정책 내용검토를 중심으로,” 국토통일원, 「민족통일의 모색」(서울: 국토통일원, 1990), p. 119 참조.

43) Abraham Maslow의 동기화 이론에 입각하여 남북한의 생존과 안보에 대한 욕구충족이 남북연합 형성의 필수조건임을 잘 설명하고 있는 논문으로는 Hun Kyung Lee, *North-South Korean Reunification Policies*

한 안보문제의 핵심이 남한에 대한 군사력의 열세 또는 남한측의 무력도 발에 있는 것이 아니기 때문에 미국과 핵·미사일 협상을 통하여 북·미관계가 정상화되고 남북한간 평화체제를 구축하게 되면 북한의 군사적 차원의 안보에 대한 불안은 저절로 해소될 것이다.

소련과 동구권의 몰락을 통하여 강한 군사력을 유지하여도 경제적 안정을 이루지 못하면 국가의 안전보장을 확보할 수 없다는 것을 절실하게 느끼고 있는 북한은 미국·일본과의 관계를 정상화하고 이들로부터 경제지원을 받기를 원하고 있다. 그리고 미국과 일본 또한 북한이 핵문제에 관한 투명성을 보장하고 미사일 개발·수출을 포기하면 북한에 대한 경제지원을 할 용의가 있음을 표명하고 있기 때문에 북·미협상이 원만히 타결되면 북한은 조만간 이들의 지원으로 경제성장을 추구할 수 있을 것이다. 북한은 특히 일본으로부터 자본과 기술을 공급받기를 희망하고 있는데, 외교관계가 정상화되는 시기를 전후하여 북한은 일본으로부터 40억~100억 달러 정도의 전후 보상금을 받게 될 것이다. 미국과 일본으로부터 경제지원을 받게 되고 기타 선진국들과 경제협력을 증대해 가면 북한경제는 점차 회복되어 경제적 차원의 체제생존 문제는 해결될 것이다.

북한이 대외협력을 확대해 가는 과정에서 남한은 북한의 경제 건설을 지원하게 될 것이지만 남한경제의 우월성이 북한주민에게 알려지는 등 남북경협이 사회적 부작용을 우려하여 남한과의 직접적 협력은 가능한 한 억제하려 할 것이다. 현재 북한 주민들의 개인소득은 남한 주민들의 1/13 정도<sup>44)</sup>에 해당하는데 북한이 경제성장을 통하여 남북한 주민들의 소득격차가 1/2 정도로 줄어들면 어느 정도 자신감을 회복하여 남한과의 경제협력에 보다 적극적인 자세를 보이게 될 것이다.<sup>45)</sup> 그러나 남북한 경제협력의 사회적 파급효과를 우려하는 북한당국은 남북연합 단계에 진

(1988-1991), *Options and Models* (Ph. D. dissertation, University of Hawaii, 1992) 참조.

44) 2000년 현재 북한의 경제규모(명목GNI)는 남한의 약 1/27, 1인당 GNI는 약 1/13 수준으로 추정되고 있다. 한국은행, 『보도자료: 2000년 북한 GNP 추정결과』 (2001. 5. 28), p. 2 참조.

45) 민족통일연구원, 『남북연합을 위한 기본방안』 (서울: 민족통일연구원, 1993), p. 131 참조.

입할 때까지 인적 교류와 사회·문화교류는 여전히 소극적 자세로 임할 것으로 예상된다.<sup>46)</sup>

## 나. 남북한 공동이익의 확대

북한이 체제생존과 안보에 확신을 갖게 되면 남한과의 경제교류·협력에 보다 적극적으로 임하게 될 것이다. 그러나 남북한간 경제협력이 북한당국의 정책적 고려에 의해 통제를 받기 때문에 기능주의자들이 기대한 바와 같은 한 부문에서 기능적 협력이 다른 부문으로 자동적으로 파급되는 효과는 발생하기 어려울 것이다. 따라서 이때 남북한이 화해·협력을 제도화하여 남북연합을 형성할 수 있는 기반을 구축할 수 있으나 하는 문제는 일단 현재 남북한이 보여주는 바와 같은 어렵고 지루한 협상의 문제로 집약된다.<sup>47)</sup>

남북간의 협상에는 민족통일이라는 큰 목표가 내재되어 있으나 남북한 지도층이 공통의 가치관을 공유하기 이전까지는 남한과 북한의 개별적인 이익추구가 주된 목표가 될 것이다. 남북한 모두 경제적 이익만을 협상의 주요 목표로 한다면 공동이익의 영역은 일정 수준에 도달하면 더 이상 크게 증대되기 어려울 것이다. 그러나 남북한의 경우 협상을 통해 얻는 이익이 단순히 시장경제적인 효용성의 증대로 표현할 수 없는 면이 있다. 남한에 흡수통합되는 것을 피하려고 하는 북한의 경우 남북협력이 주는 이익을 체제생존을 위한 안보증진 및 경제성장과 동일시하는 경향이 있지만 남한측이 계산하는 이익은 경제·안보적 차원에 국한된 것이 아니다. 남한도 북한과의 협력을 통해 우선적으로 군사비 절감과 국가안보의 증진을 기대한다. 그러나 남한은 경제적 손해를 보면서도 남북협력을 증진시키려고 노력하는데 그 이유는 남북한의 경제적 격차를 생각할 때 통일이 되면 결국 그 비용의 대부분을 남한측이 부담해야 될 것으로 생각하고 있

46) 『위의 책』, p. 130 참조.

47) 김종립, “남북한관계개선 및 평화통일전망: 일반협상이론의 시각,” 국토통일원, 『한반도 통일환경과 남북한 평화체제』, (서울: 국토통일원, 1988), p. 275 참조.

기 때문이다. 즉 남한은 북한에 대한 투자가 단기적으로 손실을 가져오더라도 장기적으로는 통일비용을 감소시키는 효과를 가져올 것으로 기대하고 있는 것이다.

남한 정부가 남북한 문제를 민족통일이라는 큰 틀에서 바라보며 단기적인 경제적 손실을 감수하면서까지 공동이익 영역을 확대할 용의를 표명하고 있기 때문에 남북한이 합의할 수 있는 영역은 일정한 한도 내에서 점차 확대되어 갈 것이다. 그러나 남한이 무한정 경제적 희생을 감수하며 북한경제의 성장을 지원할 수 없는 반면, 북한이 경제성장을 달성해 감에 따라 남한이 제공하는 경제적 지원의 효용은 체감될 것이기 때문에 공동이익의 영역은 남북한의 평화공존을 보장하는 수준에 도달하면 더 이상 급격히 확장되기 어려울 것이다. 이러한 상황에서 남한 정부가 협력관계를 한 차원 높여 연합체제를 형성하는 것이 민족의 공동이익을 확대하는 것이라고 주장한다면, 북한 지도층은 가치관을 바꾸지 않는 이상 남한이 제시하는 민족의 공동이익이란 남한의 편향된 가치관을 반영하는 것으로 평가할 것이며, 결국 남북연합이란 북한을 흡수통일하기 위한 전략적 수단으로 간주하게 될 것이다.

남한이 북한과 협상을 통하여 남북연합 단계에 진입하기 위한 합의점을 찾으려면 남북연합이라는 새로운 관계를 정립함으로써 얻는 공동이익의 영역이 평화공존 상태를 현상유지함으로써 얻는 공동이익의 영역보다 훨씬 크다는 것을 북한측에 설득시켜야 한다. 그러나 위에서 지적한 바와 같이 경제부문의 공동이익은 무한정 확대될 수 없는 한계점을 지닌 반면, 경제적 효용으로 표시되지 않은 민족의 공동이익이란 인식하기에 따라 커다란 차이를 보이는 것이다. 더욱이 평화공존을 지향하는 화해·협력단계에서의 성립된 공동이익이란 그 속성상 남북한의 현상유지를 강화하는 방향으로 작용할 것인 바, 현상타파를 지향하는 남북연합 단계에 진입하기 위한 충분조건이 되지 못한다. 따라서 북한이 사회주의 실험이 실패로 끝났음을 인정하고 세계사적 조류인 자유민주주의를 최소한 부분적으로라도 수용하는 방향으로 체제이념을 수정하지 않는 이상 남북한은 단순히 협상만을 반복하여 남북연합을 형성할 가능성은 희박한 것이다.

## 다. 남북한체제의 개선 및 개혁

남북한이 체제연합에 합의하기 위해서는 무엇보다 먼저 양측 지도층이 상대방을 동반자로 인식하여 화해·협력을 위한 정책을 일관성 있게 추진해야 한다. 그리고 화해·협력이 심화되는 과정에서 북한 지도층과 주민들의 신념체계와 가치관이 자유민주주의 이념을 수용하는 방향으로 점차 변해야 한다.<sup>48)</sup> 남북한 지도층과 주민들간에 가치관이 어느 정도 동질화되지 못하면 남북한 관계는 국제시장에서의 호혜적 거래<sup>49)</sup> 이상의 의미를 갖지 못할 것이며 화해·협력관계가 그 이상의 수준을 넘어 남북연합 단계로 발전하기 불가능한 것이다.

유럽공동체와 통일이랍공화국의 경우 처음부터 구성국가들의 정치이념이 대동소이하였고 통합형태에 대한 구성국 지도층의 이해가 일치되어 있었기 때문에 통합이 가능했다. 예멘의 경우에는 남예멘측이 정치·경제적 개혁을 단행하여 양측 체제의 이념대립이 해소되었기 때문에 통합에 합의할 수 있었다. 그러나 예멘과 통일이랍공화국은 통합후 이해대립으로 재분단의 위기를 겪게 되어, 예멘은 내전을 통하여 통일을 완결 지은 반면 통일이랍공화국은 결국 해체되었다. 이러한 통합사례들은 이념적 갈등이 해소되고 지도층의 가치관이 양립하지 않으면 통합에 합의하기 어렵고, 최소한의 선결조건이 충족되어 통합에 합의하여도 이해대립이 발생하면 연합은 언제든지 깨어지기 쉽다는 것을 보여준다.

통합사례에 비추어 볼 때 남북한이 화해·협력단계를 넘어 사회·문화·경제공동체를 형성하기 위해서는 남북한체제의 변화가 전제되어야 한다는

48) 이상우 교수는 남북한이 우호적 관계를 발전시켜 공존관계를 안정화시킬 가능성은 높지만, 현재 남북한 체제의 상극성을 감안한다면 남북한이 합의에 의해 하나의 정부를 만드는 정치통일을 이룰 가능성은 아주 낮다고 평가하고 있다. 따라서 북한이 자유민주주의 이념을 적극적으로 수용하여 남북한 체제간의 상응성(compatibility)을 높이지 않는 이상 남북연합은 형성·유지되기 어려울 것이다. 이상우, 『함께사는 통일』 (서울: 나남, 1993), pp. 17~26, 59, 187~201 참조.

49) 김종립, “남북한통일을 위한 민족공동체 형성 이론,” 국토통일원, 『한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정책방향』 (서울: 국토통일원, 1990), pp. 58~63 참조.

것은 당연한 사실이다. 먼저 남한은 부의 공정한 분배가 이루어지고 사회 정의가 확립되는 방향으로 체제를 개선해야 한다. 남북한의 합의통일을 위해서는 남한 체제가 북한 주민을 수용할 수 있는 방향으로 개선되는 것도 중요하지만 자유민주주의 이념이 인류의 보편적인 가치로 부각되고 있는 현 시점에서는 북한이 남한보다 체제변화의 부담을 훨씬 더 안고 있는 것이다. 따라서 북한은 폐쇄적 고립을 정당화하는 주체사상을 버리고 최소한 실용주의 노선에 입각한 정치·경제개혁을 추진하여야 남북한간 체제연합이 가능하다. 즉 북한은 정당제도를 다당제로 개편하는 등 민주화 조치를 단행하는 한편, 가격자유화 등 시장원리를 도입하는 경제개혁을 실시하여야 남북연합이 형성·유지되고 경제·사회·문화공동체가 구축될 수 있는 것이다.

소련과 동유럽 사회주의 정권의 붕괴나 최근 중국에서 일어나고 있는 경제적 변화는 북한에서도 조만간 체제변화가 불가피하다는 것을 보여주고 있다. 그러나 남북한이 상대방의 체제변화를 전제로 한 상태에서는 협상을 시작할 수 없을 것이다. 따라서 쌍방의 체제와 지도층의 가치관이 어느 정도 동질성을 갖고 있어야 성립될 수 있는 남북연합을 현시점에서 곧바로 추진할 수 없는 것이다. 남한이 현시점에서 실천할 수 있는 일인 앞에서 지적한 바와 같이 북한체제의 생존과 안보를 보장해주고 공동의 이익을 증진하는 방향으로 대화를 계속하는 것이다.

### 3. 남북연합 형성방안

남북연합 형성을 위한 방안을 강구하자면 먼저 화해·협력단계의 성공적인 실현이 전제되어야 한다. 남북한간 화해·협력의 추진방향은 남북정상 회담의 기본정신에 입각하여 장관급회담을 재개하고 점차 남북기본합의서에 명시되어 있는 화해, 군사, 교류·협력, 핵통제 부문의 4개 공동위원회 활동을 정례화해야 한다. 그러나 북한은 인적 교류와 체육, 학술, 예술, 언론 교류 등 경제적 실익을 내포하지 않으면서 사회적 부작용을 초래할 우려가 있는 사회·문화 부문의 교류협력은 가능한 한 억제할 것인 바, 화해·협력단계에서의 남북한관계는 사실상 경제교류·협력과 군사적 신뢰구

축 및 평화체제 구축 조치에 초점이 두어질 것이다. 따라서 남북연합의 기반조성을 위한 조치들을 경제교류·협력과 군사적 신뢰구축 그리고 평화체제 구축을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

### 가. 경제교류·협력의 확대

남북한 경제교류·협력은 남북한 경제를 상호보완적으로 발전시킨다는 목표 하에 직교역 및 임가공무역 확대, 합작투자 실시 등의 순서로 실현 가능한 것에서부터 단계적으로 추진해 가야 한다.

현재 남북한간 경제관계는 홍콩, 일본, 중국, 싱가포르 등을 통한 간접교역이 주종을 이루고 있는데 남북한은 간접교역을 통하여 많은 운송비와 중간상인에 대한 거래비용을 지급하고 있다. 따라서 간접교역에 따른 불필요한 경비를 줄이기 위해서도 직교역을 확대해야 하는데 직교역을 확대하기 위해서는 북한의 수출입 상품구조, 생산단가 등을 참고하여 교역 가능한 품목을 확대해야 하며 거래방식을 개선하여야 한다. 거래방식을 개선하기 위해서 남북한은 2000년 9월 27~30일 제주도에서 개최된 남북 장관급 회담에서 합의된 바 있는 ‘남북경제협력추진위원회’를 조속히 설치하여 투자보장, 이종과세, 청산결제 문제 등을 타결지어야 한다.

남북한의 교역 형태 중 남한기업이 북한에 원·부자재를 공급하고 북한에서 가공된 완제품을 들여오는 임가공무역이 급증할 가능성을 내포하고 있다. 이는 물자 및 외환 부족으로 교역에 한계를 느끼고 있는 북한이 임가공무역에 관심을 기울이고 있기 때문이며, 남한 기업은 북한의 저임금 노동력에 매력을 느끼고 있기 때문이다. 과거에 남한기업은 의류, 섬유제품, 봉제가공 부문의 원·부자재만을 북한에 공급하였으나 남북관계가 개선되면서 원·부자재의 반출이 가전제품, 전자부품, 컴퓨터 모니터 등으로 확대되고 있다. 대상업종의 확대와 더불어 남한 기업이 북한에 자본·설비 등 기자재도 공급하는 방향으로 임가공교역이 확대될 것인데 북한은 1992년 10월 5일 제정된 합작법에서 기자재 공급형 임가공무역을 합작사업으로 규정하고 있는 바, 임가공교역의 확대는 남북한이 실질적으로 경제협력을 추진하게 되는 것을 의미한다.

남북한의 경제협력은 산업구조의 차이를 고려할 때 대부분의 경우 남한

이 자본과 기술을 제공하고 북한이 노동력과 자원을 제공하는 형태가 될 것이다. 남북한 합작투자 분야는 북한이 1990년 7월 「유엔공업개발기구」(UNIDO)에 제시한 11개 부문, 83개의 투자 희망대상을 우선적으로 고려하여 추진될 것이다.<sup>50)</sup> 합작투자를 위한 입지는 생산요소의 공급이 최소의 비용으로 원활하게 이루어질 수 있고, 기존의 사회간접시설을 이용하기 쉬운 곳을 선정하는 것이 바람직하다. 남북한은 나진·선봉 자유경제 무역지대 이외에도 신의주·남포·원산·개성 등지에 공단을 설치하기 위한 합작투자를 고려한 바 있다. 따라서 이 지역들에 대한 합작투자를 촉진시키기 위해 남한은 투자보험제도를 마련하여 기업의 대북투자를 유도하는 한편, 북한과 투자보장, 이중과세 방지, 과실송금, 왕래자 신변보장 등의 사항을 규정하는 세부 협정을 체결해야 한다.

자유무역지대를 통한 상품교류와 남북한의 합작사업이 순조롭게 진행된다면 남북한은 관세동맹을 위한 협상을 진행함과 동시에 석탄, 철강, 원자력 등 특정부문에 대해서는 부문별통합을 시도할 필요가 있다. 유럽공동체도 석탄, 철강, 원자력 부문에 대한 통합에서부터 발전되어 왔는데 군사력 증강과도 깊은 관련이 있는 이 부문의 통합은 남북한 군비통제에도 기여할 것이다. 남북한이 「유럽석탄·철강공동체」 및 「유럽원자력공동체」와 유사한 성격의 「남북한석탄·철강공동체」와 「남북한원자력공동체」를 형성하여 생산·수출입·소비에 대한 정보를 상호교환하고 공동개발을 추진하면 남북한 경제공동체의 초기형태가 시작되었다고 말할 수 있다. 이와 같은 부문별 통합은 통합의 범위가 협소하지만 특정 부문에서 회원국의 경제주권을 제한할 수 있다는 점에서 초국가적인 성격을 지니고 있기 때문에 「남북한석탄·철강공동체」와 「남북한원자력공동체」 형성은 관세동맹<sup>51)</sup>과 함께 남북한이 정치통합을 논의할 수 있는 계기를 제공하는 것이다. 따라

50) United Nations Industrial Development Organization Investment Promotion Service, List of Profile from the Democratic People's Republic of Korea (1990. 7); 연하정, 「북한의 경제개방과 남북한 경제협력」(서울: 대통령자문 21세기위원회, 1991), p. 30 참조.

51) 관세동맹은 가맹국의 경제적 주권을 제약하게 되므로 정치적 협력을 요구하게 되고 궁극적으로 관세동맹의 완결은 경제적·정치적 통합으로 연결되지 않을 수 없다. 김세원, 「EC의 경제·시장 통합」(서울: 한국경제신문사, 1990), pp. 35~37 참조.

서 남북한간 관세동맹과 부문별 통합을 위한 협상시기는 정치적 통합을 목적으로 하는 남북연합의 형성시기와 일치할 수밖에 없다. 관세동맹과 부문별통합의 실행은 남북연합 형성 이후가 될 수도 있으나 그 협상의 진행상태는 남북연합의 형성 가능성을 타진하게 되는 시금석이 되는 것이다.

#### 나. 군사적 신뢰구축

남북한이 경제협력을 추진하는 과정에서 공동이익이 확대되어 가면 북한체제의 개방의 폭은 점차 넓혀질 것이다. 그러나 북한 지도층이 안보에 관한 불안감을 해소하지 못한 이상 남북한간 경제·기술 영역에서의 협력이 정치적 협력으로 자동적으로 파급되지 않을 것이다. 따라서 남북한은 경제협력을 심화시키면서 동시에 상호 군사적 위협을 해소하는 방안을 강구하여야 한다. 남북한의 안보를 보장하는 군사적 신뢰구축은 생존을 보장해주는 경제협력 못지 않게 남북연합의 기반을 조성하는데 중요한 과제이다.

남북한은 한국전쟁 이후 참여한 군사적 대립을 지속하였다. 최악의 상태를 염두에 두고 상대방의 위협을 힘으로 제압한다는 억지전략을 국방정책의 기조로 채택한 남북한은 상호 예측가능한 정보의 부재 속에 끊임없이 군비경쟁을 확대하였는데 그 결과는 양측의 국가안보가 오히려 더 취약해졌다. 북한은 현재 GNP의 30%정도를 군사비에 충당하고 있는데<sup>52)</sup>, 막대한 군사비 지출로 인해 경제위기를 가중시켜 국가안보를 더욱 위태롭게 만들었다. 이와 같이 안보를 강화하기 위한 군비증강이 오히려 안보상태를 취약하게 만드는 결과를 초래하게 되자 북한은 안보 딜레마를 해소하기 위해서는 한·미 양국과 군사적 대화의 필요성을 느끼고 있다.

미·북회담을 통하여 북한 핵·미사일문제 해결의 돌파구가 마련되면 남북한은 군사적 신뢰구축 및 재래식무기 감축을 위한 협상을 재개하게 될 것이다. 군비통제 문제에 관해 북한측은 미군철수와 군축부터 우선적으로

52) 북한의 군사비는 1999년 47.8억달러, 2000년 50억달러 수준을 지출하여 군사비/GNP 비율은 약 30% 수준에 달한다. 국방부, 「국방백서 2000」, (서울: 국방부, 2000), p. 201 참조.

논의할 것을 주장해 온 반면, 남한측은 군사적 신뢰구축 조치부터 시작할 것을 주장하고 있기 때문에 군비통제 협상은 초기에 난항을 거듭할 것으로 예상된다. 그러나 북한 김정일 위원장은 남북정상회담에서 동북아 질서 안정을 위한 주한미군 주둔 필요성을 인정한 바 있기 때문에 협상의제 가운데 주한미군 문제는 점차 비중이 작아질 것이다. 한편, 미국은 군사기술혁신을 통한 미군의 정예화를 추구하고 있으며, 한반도에서 군사적 긴장이 완화되면 주한미군의 역할 및 병력수를 재조정할 의사를 표명하고 있다. 따라서 미·북간에 핵·미사일 협상이 타결되어 양국관계가 정상화되면 한·미 군사동맹의 성격에도 변화가 일어나 한국방위의 주된 책임이 한국군에 완전히 이전되어 주한미군의 역할은 보조적 위치로 전환될 것이다. 한편 남북한 재래식 무기 축소문제는 군사적 신뢰조치가 선행되지 않은 상태에서 논의하기 어려운 문제이지만 북한측이 강조하고 있으므로 남북회담의 원활한 진행을 위해서는 남북한간 경제적 협력관계가 심화되어 가면 군사적 신뢰구축 협상과 병행하여 군축협상을 진행시켜야 할 것이다.<sup>53)</sup>

남북고위급회담을 통해 합의된 전체적인 남북한간 군비통제안을 분석해보면, 한반도의 비핵지대화, 비무장지대의 비무장화, 상호불가침, 그리고 위기극복을 위한 고위 군사당국자간의 직통전화 설치 등에는 의견의 일치를 보고 있다. 남북한은 군사적 신뢰구축을 위하여 기존의 합의사항 이외에 다음과 같은 사항에 관해 구체적으로 합의하고 실천해야 한다. 첫째, 국방예산, 전력수준, 군수생산 등 각종 군사정보를 상호교환하고 검증할 수 있는 조치를 취한다.<sup>54)</sup> 둘째, 특정규모 이상의 군부대 이동 및 군사훈련에 관해서 사전통보 한다. 군사훈련시 상대방의 참관단을 초청하여 군사활동의 투명성을 증대하고 기동훈련의 규모와 범위를 단계적으로 제한한다. 셋째, 남북한의 국방장관 및 야전군 사령관급의 직통전화를 가설하여 오해로 인해 발생한 군사적 긴장을 해소한다. 아울러 공동위기관리

53) '선 신뢰구축 후 군비축소' 원칙은 비교적 합리적인 것이라 할 수 있지만, 유럽의 경우 신뢰구축에 대한 협상은 실제로 구조적 통제에 대한 협상과 연계되지 않으면 실효성을 가지기 어려웠다는 점에서 재고될 필요가 있다.

54) 군비통제 이론과 검증에 관한 자세한 논의는 박영규, 「한반도 군비통제의 재조명: 문제점과 개선방향」 (서울: 통일연구원, 2000) 참조.

센터, 비무장지대의 조기경보 감지체계 등을 설치하여 우발적 충돌사태를 방지하기 위한 장치를 제도화시킨다.

남북한은 군사적 신뢰구축 조치가 실시되면 군인사의 상호방문 및 교류를 정례화하여 남북한 군 지도층의 안보에 관한 견해차이를 좁히도록 노력한다. 즉 남북한은 국방전략을 힘에 의한 억지전략에서 순수한 방어위주의 전략으로 전환함과 동시에 안보에 대한 개념을 군사위주에서 정치·경제·사회적 측면을 포괄하는 다차원적인 것으로 확대해야 한다. 남북한 군부의 지도층이 군사력 위주의 안보관을 민족의 공동공영을 지향하는 다차원적인 공동안보관으로 발상을 전환시키지 않는다면 남북연합은 형성되기 어려울 것이며 일시적으로 형성되어도 곧 불안한 상태에 빠지게 될 것이다. 그런데 이러한 군 지도층의 가치관 전환은 정치적 환경의 변화 없이 군사적 협력이 심화됨에 따라 자발적으로 발생될 수 있는 문제가 아니므로 남북한은 군사적 신뢰구축 조치와 함께 정치적 협력관계를 성숙시켜야 한다.

#### 다. 평화체제 구축

남북한은 경제협력과 군사적 신뢰구축 조치들이 심화되어 가면 『6·15 남북공동선언』에 입각하여 남북연합 체제를 출범시키기 위한 협상을 진행하게 된다. 남북연합을 형성하기 위해서는 먼저 남북한 지도층의 태도가 상호 협력하는 방향으로 변해야 할뿐만 아니라 쌍방이 대결구조를 전제로 하여 만들었던 제반 법적, 제도적 장치를 재조정하거나 폐지하여야 한다. 예를 들면 남한의 경우 영토조항과 관련된 헌법과 보안법에 관련된 국내법의 검토·수정이 요구된다.<sup>55)</sup> 이러한 법적 개정 문제는 남한측에서 먼저 일방적으로 실시하고 북한에 동일한 조치를 취할 것을 촉구할 수도 있으나 체제간 상호 대응성을 고양하기 위해 북한측에 유사한 조치를 동시에 실시할 것을 요구하는 것이 바람직하다. 즉 헌법의 영토조항 개정은

55) 헌법 제3조에 따르면 대한민국은 한반도와 그 부속도서 전역에 걸친 유일합법정부이다. 이 조항의 연장선 위에서, 북한은 조선민주주의 인민공화국이라는 반국가단체가 불법적으로 점거한 지역으로 해석되고 있다.

북한 조선노동당 규약에 명시되어 있는 노동당의 목표가 민족해방과 인민민주주의 혁명의 완수라는 강령의 변화와 연계시키고, 국가보안법의 폐지는 북한이 1974년과 1987년에 개정하여 공포하지 않고 실시하고 있는 신형법<sup>56)</sup>의 철폐와 연계시켜 동시수정을 추구하는 것이 바람직하다.

남북연합을 형성하자면 남북한 관계가 먼저 평화체제로 전환되어야 한다. 남북한 지도층이 기본합의서와 불가침에 관한 부속합의서의 합의사항을 성실히 실천할 의지를 갖고 있다면 남북한은 평화체제를 정착시키기 위해서 새로운 협정을 체결할 필요는 없다. 현대 국제법적 해석의 일반적 경향에 따르면 전쟁원인은 해결되지 않았지만 전쟁을 계속할 능력이 없고 휴전협정하에서 오랫동안 평화상태가 지속하게 되면 휴전협정 자체만으로도 전쟁이 법적으로 종료되므로 남북한이 구태여 평화협정을 따로 체결할 필요는 없는 것이다.<sup>57)</sup> 그러나 북한은 휴전협정은 전쟁의 일시적 중지를 규정한 것이기 때문에 전쟁을 완결시키고 평화상태로 전환하기 위해서는 반드시 휴전협정을 평화협정으로 대체해야 한다고 주장하고 있다. 그리고 휴전협정 체결에 공산측은 조선인민군 최고사령관, 중국인민지원군 사령관이 당사자로 참여한 반면 자유진영측은 유엔군 총사령관이 참여하였는데, 유엔군사령부의 실체는 미국이기 때문에 미국이 평화협정의 당사자라는 입장을 취하고 있다. 북한측은 남한과는 불가침협정을 맺고 평화협정은 미국과 체결해야 한다고 주장하고 있으나, 남한은 한국전쟁의 실질적인 교전자였으며 남한을 배제시키면 휴전협정은 유지될 수 없다는 점을 감안해 볼 때 남북한이 평화협정의 당사자가 되어야 한다는 것은 당연한 논리이다.

평화협정은 반드시 남북한간에 체결되어야 실효를 발휘할 수 있는 것이다. 그러나 북한의 주장과 평화체제의 국제적 보장문제를 감안하여 남북한·미국·중국의 4자회담을 통하여 미국과 중국이 남북한간에 체결한 평

56) 북한의 신형법은 사회주의체도를 반대하는 것을 반혁명범죄로 규정하고 일반 범죄와 다른 형법의 원리를 적용하고 있다. 법제처 편저, 「북한법제개요」(서울: 한국법제연구원, 1992), pp. 159~184 참조.

57) 유병화, “통일지향적 남북한관계의 법리론 연구,” 『한민족공동체 통일방안의 실천과 제도화 연구』(서울: 통일원, 1990), pp. 182~184 참조.

화조약을 보장하는 방식을 채택하는 것이 바람직하다. 한반도 평화체제는 남북한 상호보장에 의해 자주적으로 유지되는 것을 원칙으로 해야 하지만 평화협정이 체결되면 유엔군사령부는 그 존속의 의미를 상실하고 해체되어 휴전선에서 유엔군이 철수될 것이므로 평화체제의 국제적 보장문제는 중요성을 띠게 된다. 따라서 남북한이 당사자가 되어 체결한 평화조약을 4자회담을 통하여 확정된 후 남북한과 미국·일본·중국·러시아를 포함한 동아시아지역 다자간안보회의를 개최하여 이를 재보장하는 방안을 강구하는 것이 바람직하다.<sup>58)</sup>

남북한간 정치·군사적 신뢰구축 조치가 성실히 준수되어 평화체제를 구축하게 되고 경제협력이 성숙되어 관세동맹을 형성할 단계에 이르면 남북한 지도층은 남북연합을 형성하기 위한 구체적인 협상을 전개하게 될 것이다. 이 시점에 이르면 북한은 생존과 안보에 대한 기본적 문제들을 상당히 해소하게 되었을 것이며 남북한간 공동이익의 영역 또한 확대되었을 것이다. 그러나 북한의 경제·안보적 이익에 직접적으로 기여하지 못하는 남북한간 인적 교류 및 사회·문화교류는 최소한의 수준으로 억제되어 있을 것이다. 즉 남북연합에 진입하는 단계에서 남북한간 부문별 교류·협력은 불균형한 성장상태를 보이고 있을 가능성이 높다.

58) 동북아 지역에서 다자안보협력기구가 구성되어 남북한이 외국의 도움에 의해 통일을 달성할 경우 중국·러시아·일본 등 한반도와 국경을 접하고 있는 국가들이 영토문제를 둘러싸고 통일한국에 무리한 요구를 해올 수도 있다. 다자간안보협력에 부수되는 이러한 부정적 측면에 대해서도 고려할 것을 강조하는 논문으로는 전광석·박기갑, “동서독 통일조약에 나타난 국가승계 조항 분석에 비추어 본 남북한간 가능한 국가승계 형태와 그 체제에 관한 연구,” 『93 북한·통일연구 논문집(I)』 (서울: 통일원, 1993), p. 403 참조.

## V. 주변 4국의 동북아정책과 동북아 환경

### 1. 세계질서와 주변 4국의 동북아정책

#### 가. 세계 안보-경제 질서

냉전종식 이후 새로운 세계질서는 향후 20년까지는 형성되지 못할 것이라는 주장도 있으나 현재까지는 유일 초강대국 미국을 중심으로 하는 단극체제로 특징지을 수 있다. 미국의 국내총생산액(GDP)은 세계 전체의 29%, 군사비 지출은 세계 전체의 36%, 인터넷 사용인구는 세계 전체의 40%를 각각 차지하고 있다.<sup>59)</sup>

안보 면에서, 미국은 아시아지역에 10만, 유럽지역에 14만 자국 병력을 주둔시킴으로써 지역 및 종교 분쟁, 대량살상무기 확산 방지 등 탈냉전 시대에 노정되고 있는 세계문제들에 대처하면서 국제질서를 주도하고 있다. 클린턴 전 행정부는 ‘개입과 확대’의 전략을 채택하고 보스니아, 코소보, 이라크, 중동 사태와 같은 지역분쟁에 대한 개입능력을 강화한 바 있다. 중국과 러시아는 이러한 미국의 세계정책에 반대하면서 인권보다는 주권의 중시, 미국이나 NATO 주도보다는 유엔안보리의 주도에 의한 분쟁 해결 등을 주장하는 한편, 다극화된 국제질서의 형성을 지향하는 정책들을 추진하고 있다.

부시 미 행정부의 신 안보전략은 군사혁신(RMA: Revolution in Military Affairs)과 미사일방어(MD) 계획의 추진이 보다 구체성을 띠고 있다. 경제적인 세계화를 통한 안보환경의 변화는 군사분야의 혁신을 가져왔는데, 이는 정보기술(Information Technology)과 과학지식(Scientific Knowledge), 즉 정보시대의 힘을 바탕으로 나타난 것이다. 25년간 800~1,200억달러가 소요되는 MD 계획에 미국 방산업체들의 이해가 반영된 것도 사실이나, 부시 행정부는 MD 계획의 추진 필요성에 대해 확고한 신념을 갖고 있다.<sup>60)</sup>

59) 폴 케네디, “한반도 주변 강대국” 강연, 『조선일보』, 2001. 9. 6.

중국 견제를 목표로 하고 북한 등 불량국가들의 미사일 개발을 구실로 하는 부시 행정부의 MD 계획추진에 중·러·북한이 강력히 반대하고 다수의 유럽 국가들이 유보입장을 취하는 가운데 미국의 국방부와 세계무역센터에 대한 테러가 2001년 9월 11일 이슬람 과격주의자들에 의해 자행되었다. 부시 대통령은 주모자들을 응징하기 위한 대테러 전쟁을 선포하는 한편, 전 세계국가에 이에 대한 동참과 지지를 요구하였다. 러시아와 중아시아 3국은 미국의 작전수행을 지원하기 위한 영공 개방 의사를 밝히는 등 테러 사태를 계기로 미·러간 협력 분위기가 조성되고 있다.

경제면에서, 세계 국가간 무역자유화와 금융이동의 자유화로 특징지어지는 세계화는 심각한 부작용을 나타내고 있고, 세계경제의 지역주의가 확산되는 추세를 보이고 있다. 세계화는 세계적 차원에서 자원의 효율적 배분을 통해 세계 전체의 부를 증대시키고 저소득 국가의 경제성장을 촉진시켜 민주사회로의 전환을 촉진할 것으로 예측되었으나 현재 여러 가지 부작용이 나타나고 있다. 「세계무역기구」(WTO) 체제로 인한 시장확대와 금융자유화로 인한 거대자본의 자유로운 이동은 국가간 부와 소득의 격차는 물론 한 국가 내에서도 개인간 부와 소득의 격차를 급속하게 확대시켰다. 또한 1997년 홍콩에서 시작된 아시아 금융위기는 태국, 인도네시아, 한국을 쓰러뜨렸고 일본과 개도국의 성장률을 급락시키고 있다.

정보통신산업의 침체로 2001년 미국으로부터 시작된 경제위기는 세계경제를 위축시키고 있다. 전 세계경제의 60% 이상을 차지하면서 세계경제를 주도하는 미국, 「유럽연합」(EU), 일본이 부진한 모습을 보이고 있다. 아르헨티나 등 신흥시장국의 외환위기 가능성이 고조되면서 한국 등 개도국들의 성장도 급격히 위축되고 있다.

다른 한편으로 냉전종식 이후 세계경제에서는 선진국뿐만 아니라 다수의 개도국 및 체제 전환국이 지역무역협정을 체결하면서 지역주의가 세계적으로 확산되고 있다. 1999년 초에 유로화가 출범하면서 15개국 EU 통합은 이제 통화통합 단계로 진전된 상태이다. 「동남아국가연합」(ASEAN) 10개국이 「동남아 자유무역협정」(AFTA)을 추진중이고 미국,

60) 정옥임, “한·미 동맹과 주한 미군: 재정립의 방향,” (21세기 정치학회 발표논문, 2001. 10. 5), pp. 8~10.

캐나다, 멕시코로 구성된 「북미 자유무역지대」(NAFTA)는 2005년 미주 34개국의 「미주 자유무역지대」(FTAA)로 출범하기로 합의하였다.

「아·태 경제협력체」(APEC)는 느슨한 경제협력체에 불과한 실정이다.

#### 나. 주변 4국의 동북아정책

상기와 같은 세계 안보 및 경제 환경에서 현재 동북아 역내국가들은 자국의 안보 및 경제 이익 확대를 위해 다음과 같은 동북아 및 한반도 정책 기조를 갖고 있는 것으로 분석된다.

현재까지 수행된 일련의 정책들로 볼 때 부시 미 행정부의 동북아정책 기조는 역내 세력균형을 위한 균형자로서의 역할 수행, 미·일 동맹 강화, 가상 적 중국의 포위, MD 추진 및 국제테러 방지를 위한 러시아의 포용, 미국 기업을 위한 시장확대 등으로 판단된다.

한반도 분단 등 냉전의 잔재가 남아 있고 강대국들의 현대화된 군사력이 집중된 동북아 역내의 세력균형을 위해 미국은 균형자(balancer), 안정자(stabilizer)로서의 역할을 자임해 왔다. 미국은 아·태지역 방위 및 세계안보를 위해 일본과 책임을 분담하는 한편, 미·일 동맹을 미·영 동맹 수준으로 격상시키기 위해 일본이 평화헌법을 개정, 집단적 자위권을 행사할 수 있도록 하는 정책을 수행하고 있다.<sup>61)</sup> 또한 미국은 경제적, 군사적으로 강해진 중국에 대해 클린턴 전 대통령이 사용하던 ‘전략적 동반자’ 대신 ‘전략적 경쟁자’라는 용어를 사용하고 있고, 중국을 견제·포위하기 위해 일본과 전역미사일방어(TMD) 계획을 추진하며 대만의 군비를 강화하고 있다. 대러 정책에서 미국은 러시아의 국력이 약화되었다고 판단하면서 「탄도탄요격미사일 제한조약」(ABM 조약) 개정 등 MD 계획 추진을 위한 러시아의 협력을 구하고 있고 국제테러 응징 및 방지 문제에서 긴밀히 협조하고 있다. 경제면에서 미국은 동북아 시장 확대를 위해 미국기업 보호 색채가 강한 보수적인 통상정책을 수행하고 있으며 증가하고 있는 중국에 대한 해외투자를 경계하고 있다. 한반도와 관련, 부시 미

61) 정옥임, 앞의 글, p. 6.

행정부는 한반도 평화체제 구축 문제보다는 긴밀한 한·미 동맹관계와 주한미군 유지, 한반도에 대한 타국의 배타적 영향력 배제, 북한의 대량살상무기 개발 저지와 재래식 군사력 감축 등에 이해를 갖고 있다.

중국은 1978년 이래 경제건설을 국가정책의 최우선 과제로 추진하고 있는데, 동북아정책 기조는 주변 정세의 안정과 평화, 특정 국가의 패권주의나 강권정치 반대, 역내 정치·군사적 영향력 확대라 할 수 있다.

개혁·개방정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 내부정세의 안정뿐만 아니라 대외환경의 안정이 요구된다고 인식하고 있는 중국은 역내 국가들과의 선린관계를 강화하기 위해 노력하고 있다. 그러나 중국은 동북아 역내에 대한 특정국가 패권에 반대하고 있는데, 특히 MD의 실제 대상이 자국임을 간과한 상태에서 미·일 동맹의 강화 움직임에 예민한 반응을 보이고 있다. 덩샤오핑은 “4개 현대화를 통해 경제발전을 이룩하게 되면 대만의 통일과 반패권주의 투쟁에서 유리한 조건을 확보할 수 있게 될 것”<sup>62)</sup>이라고 강조한 바 있다. 이는 중국이 개혁·개방정책의 최종 목표를 국가통일을 실현하고 동아시아에서 영향력을 증대하려는데 두고 있다는 점을 시사하는 것이다. 한반도와 관련, 중국은 한반도의 평화와 안정 유지, 북한 사회주의체제의 붕괴 방지, 한반도에 대한 영향력 확대 등의 정책을 추진하고 있다.

일본은 현재 미국과 동등한 동맹 파트너로서의 입지 확보, 역내 영향력 확대, ‘환일본해 경제권’ 형성 등의 동북아정책 기조를 갖고 있다.

일본은 미·일 동맹관계를 견고히 유지하되 과거와 같은 ‘보호자-피보호자’의 관계에서 벗어나 미·유럽동맹국 관계와 같이 대등한 입장에서 각자의 국익을 견지할 수 있는 동등한 동반자관계를 구축하고자 하고 있다. 동북아 역내뿐만 아니라 국제적 영향력 확대를 위해 미국 테러 사건을 계기로 자위대의 활동 폭을 넓히려 하고 있고 유엔안보리 상임이사국 지위 획득, 평화헌법 개정을 통한 집단적 자위권 행사 등을 모색하고 있다. 또한 일본은 자국 및 한국의 고도기술과 자본, 러시아 극동지역의 천연자원, 중국의 농산물과 노동력, 북한의 광산물과 노동력을 상호보완하고 국

62) 1980년 당중앙 간부회의시 행한 연설.

제분업을 발전시키기 위해 ‘환일본해 경제권’을 구상하고 있다.<sup>63)</sup> 한반도와 관련, 일본은 한반도의 평화와 안정 유지, 한반도에 대한 영향력 확대 등의 정책을 수행하고 있다.

러시아의 동북아정책 기조는 중국과의 우호관계 확대, 미국과 모든 차원에서 접촉 유지, 일본과 안정적인 관계 발전, 시베리아와 극동지역의 발전을 위한 경제연계 등이라고 할 수 있다.

러시아는 세계정치의 주요 문제들에 대해 중국과 근본적으로 유사한 입장이 역내 및 세계 안전의 근간이라고 판단하여 중국과 상호이익이 되는 관계를 발전시키려 하고 있으며, 정치관계에 상응하는 경제관계 발전을 주요 과제로 간주하고 있다. 또한 러시아 정부는 다수의 국제적 사안들에 대한 근본적 차이에도 불구하고 군축, 군비통제, 대량살상무기의 비확산, 지역분쟁과 국제테러의 방지와 해결 등을 위해 모든 차원에서 미국과 정기적인 접촉을 유지하는 것이 상호이익이 된다고 판단하고 있다. 대일 관계에서 러시아는 일본과의 안정적인 발전 및 양국 이해에 상응하는 선린 관계를 지지하고 있고 상호수용 가능한 북방 4도 문제의 해결책을 모색하려 하고 있다. 경제면에서 러시아는 아시아 지역을 동태적으로 발전하고 있는 곳으로 판단하고 지리적으로 인접한 시베리아 및 극동지역 개발을 위해 중요하게 간주하고 있다. 한반도와 관련, 러시아는 현재 한반도 안정, 한반도 비핵화, 남북한과 러시아간 3각경협 실현 등을 위한 정책들을 수행하고 있다. 특히 푸틴 대통령은 한반도문제의 해결에 타국과 동등한 참여를 확보하고 남북한과 균형된 관계를 유지하는 것을 중시하고 있다.<sup>64)</sup>

## 2. 동북아 환경

63) 일본의 ‘환일본해 경제권’ 구상에 대해서는 길정우 외, 『일본의 국제적 역할증대와 동북아질서 - 1990년대 동북아질서 예측(II) -』 (민족통일연구원, 1992), pp. 57~60 참조.

64) “The Foreign Policy Concept of the Russian Federation(June 28, 2000),” [http:// www.mid.ru/mid/eng/econcept.htm](http://www.mid.ru/mid/eng/econcept.htm), pp. 11~12.

상기와 같은 주변 4국의 동북아정책 기조에 따라서 남북정상회담이후 동북아에서는 미·일 대 중·러·북한의 대립, 중국경제의 발전과 양자간 경제갈등 심화, 동북아 다자안보협력체 부재와 다자경제협력체 형성 움직임, 한반도에 대한 영향력 경쟁 등의 특징이 나타나고 있다.

### 가. 미·일 대 중·러·북한의 대립구도

냉전종식 이후 과도기 상태에 있던 동북아 안보질서는 클린턴 전 미 대통령이 아·태 지역에서 일본의 안보역할 확대를 용인하는 미·일 신안보체제를 1996년 4월 17일 확립하고 중국과 러시아가 이에 대응하는 전략적 동반자관계를 1996년 4월 25일 채택함으로써 미·일 대 중·러간 대립구도의 특징을 갖게 되었다. 이 당시 김일성 ‘유혼통치’ 하의 북한은 「제네바 기본합의문」 채택에 따른 미국과 일본 중심의 외교를 수행하고 있었다.

대미, 대일 접근에 가시적 성과가 없자 북한은 1999년 9월 미사일 발사실험 유예에 관한 미국과의 베를린 합의이후 전방위외교를 수행하는 한편 중국 및 러시아와의 관계를 긴밀히 하고 있는 바, 현재 동북아 안보질서는 미·일 대 중·러·북한의 대립구도 양상을 띠고 있는 상황이다. 남북정상회담을 전후하여 2000년 5월과 2001년 1월 김정일의 2차에 걸친 방중, 2000년 2월 러·북간 1961년 동맹조약을 대체하는 「조·러 친선선린 및 협조조약」 체결, 동년 7월 푸틴 대통령의 방북과 2001년 8월 김정일의 방러, 동년 9월 장쩌민 중국 국가주석의 방북 등이 이루어졌다. 푸틴 대통령의 방북시 발표된 「조·러 공동선언」과 김정일의 방러시 채택된 「모스크바 공동선언」에서 러·북 양국은 미국의 세계주도 정책과 MD 계획에 반대하고 있다. 장쩌민과 푸틴 러시아 대통령간의 연례 정상회담 및 상하이 5개국 회담이 개최되고 있으며, 1980년 중·소 동맹조약 폐기 이후 최초로 중·러간 「친선우호 협력조약」이 2001년 7월 체결되었다. 양국 정상도 미국의 세계주도 정책과 MD 계획에 반대하는 입장을 취하고 있다.

현재 한국은 부시 미 행정부와 고이즈미 일본 보수정권의 등장이후 한·미·일 공조체제의 약화로 미·일 대 중·러·북한의 대립구도에서 외교적 입지가 어려운 상태에 있다. 한국은 부시 미 행정부의 대북 강경정책에 직면해 있고 교과서 수정문제, 쿠릴열도 조업 문제 등으로 일본과 외교마찰을 겪고 있는 실정이다.

2001년 9월 11일 미국에 대한 테러사건이후 테러주의자들을 응징하기 위한 국제연대가 형성되어 미·러 및 미·중간 협력의 측면이 부각되고 있으나 공동의 적인 테러주의자들이 퇴패한 이후에는 다시 MD, NATO 문제 등을 둘러싸고 미·일 대 중·러·북한의 대립 양상이 나타날 가능성이 크다.

#### 나. 중국경제의 발전과 양자간 경제갈등 심화

중국은 현재 200만 명이 넘는 병력과 핵무기를 보유하고 있는 군사 강대국이며, 개혁·개방정책 성공으로 경제력이 급속하게 증대하고 있는 국가이다. 중국의 국민총생산 규모는 세계 7대국으로 증가하였으며, 교역규모도 4,700억 달러를 상회하여 세계 7대 교역국으로 도약하였다. 2000년 말 기준 중국은 241억 달러의 무역흑자를 기록하여 세계에서 일본 다음으로 많은 1,650억 달러를 넘는 외화를 보유하고 있다. 또한 중국은 아시아의 유일한 유엔안보리 상임이사국으로서 국제정치 무대에서도 강력한 영향력을 행사할 수 있는 지위에 있다. 2001년 4월 미·중 군용기 충돌사건 이후 부시와 파월 등 미국의 지도자들이 승무원들을 송환받기 위해 중국에 대해 ‘대단히 미안하다’는 사과 표현을 서면으로 전달할 수 밖에 없었던 사실도 국제사회에서 중국이 미국을 견제할 수 있는 유일한 강대국으로 부상하였기 때문에 가능하였던 것이다.

한편 세계화의 부작용으로 세계적 동시 불황을 겪고 있는 가운데 미국, 중국, 일본 등 역내국가들 사이에 자국 산업 보호를 위한 각종 수입제한 조치와 이에 대응하는 보복 조치들이 잇따르고 있다. 특히 보수적이고 미국기업 보호색채가 강하며 시장확대에 초점을 맞추고 있는 부시 미 행정부의 경제적 내셔널리즘은 역내 무역분쟁과 통상마찰을 부추키고 있다.

이에 따라서 한·미간에 자동차, 조선 분야 마찰이 있고, 중·일간에 중국산 농산물과 일본산 자동차·휴대전화 등을 둘러싼 무역분쟁이 야기된 바 있다.

#### 다. 동북아 다자안보협력체 부재와 다자경제협력체 형성 움직임

냉전종식 이후 유럽에서는 「유럽안보협력회의」(CSCE)가 제도화된 「유럽안보협력기구」(OSCE)와 「유럽연합」(EU) 등 다자간 지역협력기구가 역내 안보문제에 기여하고 있으나, 동북아지역에는 국가간 분쟁을 미연에 방지하고 통제할 수 있는 효과적인 제도적 장치가 구비되어 있지 못한 실정이다. 동북아 역내에서는 1994년부터 북한을 제외한 역내국가들의 민간학자와 정부관료가 함께 참여하는 「동북아협력대화」(NEACD)가 개최되고 있을 따름이다.

동북아 지역에서 다자안보협력체가 구성되지 못하고 있는 것은 역내일부 국가들의 미온적인 자세 때문이다. 역내질서를 주도하고 있는 미국은 기본적으로 미·일, 한·미 양자 동맹관계를 통해 안보질서를 유지하려고 하고 있다. 중국은 대만 문제, 인권문제, 남사군도 영유권 문제, 미국에 의한 주도 가능성 등을 우려하여 강력한 구속력을 가진 다자안보협력체 형성에 소극적인 자세를 견지하고 있다. 북한도 현재 다자안보협력체 창설에 부정적으로 반응하고 있다.

반면 경제면에서는 한·중·일 위주의 동북아 경제협력 접근방식으로 ‘동북아 경제협력체’ 형성의 필요성이 대두되고 있다. 이는 전술한 바와 같은 세계지역주의 추세에 대처하고, 1997년 촉발된 아시아 경제위기 이후 그 이전까지 간과되어 왔던 역내 국가간 금융협력과 거시경제정책 조율의 필요성이 부각되고 있기 때문이다. 한·중·일은 동북아 지역에서 절대적인 위상을 점유하고 있으며 세계경제에서의 비중도 약 1/5에 달하는 핵심지역이다. 동북아 지역에서의 경제통합 노력은 무역, 투자 자유화를 통해 역내 경제협력의 잠재력을 실현하고 동시에 긴장요인을 해소시킴으로써 역내 국가들의 공동번영을 추구하지는 적극적인 사고에서 출발한 것이다. 그러나 현재 역내 국가간 상이한 이해로 경제통합이 어려운 상황에서 우

선 동북아 경제협력체를 창설할 필요성이 제기되고 있는 것이다.<sup>65)</sup>

### 라. 한반도에 대한 영향력 경쟁

남북정상회담을 전후하여 주변국들은 남북한관계의 변화를 주목하면서 양자 및 다자회담을 통해 한반도에 대한 영향력과 발언권을 강화하기 위한 정책들을 수행하고 있다. 2000년에 5월 29일 중·북 정상회담, 5월 29일과 6월 8일 한·일 정상회담, 7월 19일 러·북 정상회담, 7월 22일 미·일 정상회담, 7월 21~23일 오키나와 G 8 정상회담, 7월 26일 일·북 외무장관 회담, 7월 27일 제7차 방콕 「아세안 지역안보포럼」(ARF)과 미·북 외무장관 회담 등이 개최되었다.

2001년에 2월 26~28일 한·러 정상회담, 3월 8일 한·미 정상회담, 3월 19일 미·일 정상회담, 8월 4일 러·북 정상회담, 9월 4~5일 중·북 정상회담, 10월 15일 한·일 정상회담, 10월 20~21일 상하이 APEC 정상회담 등이 개최되었다.

주변 4국은 남북정상회담이 기대 이상으로 성공적이었다고 평가하고이를 통한 남북한간 긴장완화와 평화공존을 기대하는 한편, 한반도에 대한 자국의 안보 및 경제 이익 확보를 도모하고 있다. 미국은 남북정상회담의 성과를 높이 평가하고 있지만, 한반도에 대한 배타적인 영향력 축소 및 대북 협상력 약화 가능성을 우려하면서 대북 강경정책을 구사하고 있다. 일본은 남북정상회담의 역사적 의의를 높이 평가하면서도 「6·15 남북공동선언」에 자국의 최대 관심사인 북한 핵과 미사일 문제가 언급되지 않은 점을 우려, 한·미·일 3국의 보다 긴밀한 공조를 강조하고 있다. 중국은 한반도문제 해결의 주도권이 미·북 구도에서 남북한 구도로 변화됨으로써 한반도에 대한 미국의 영향력을 약화시키는 계기가 마련될 수 있다고 보고, 남북정상회담의 계속을 지지하고 있다. 러시아는 남북한이 정상회담을 통해 협력적 평화공존 상태로 진입한 것을 긍정적으로 평가하고 시베리아 횡단철도(TSR)와 한반도 종단철도(TKR) 연결, 이르쿠츠크 가

65) 이창재, 「동북아 경제협력 구상」(통일연구원 초청세미나 발표논문, 2000. 10. 11).

스관 연결 등 남북한과 러시아간 3각경협을 통해 경제실익을 확보하려 하고 있다.

## VI. 남북연합 형성과정에서 주변 4국의 역할

남북연합이 남북한간 경제교류·협력 확대 -> 군사적 신뢰구축 -> 평화 체제 구축의 과정을 통해 형성된다고 가정할 때, 각 단계에서 예상되는 한반도 주변4국의 역할은 다음과 같다.

### 1. 경제교류·협력 확대

#### 가. 미국

남북한간 경제교류와 협력을 확대하기 위해서 미국이 우선적으로 할 수 있는 일은 대북 경제제재를 실질적, 효과적으로 완화하고 교역과 투자 등을 활성화하는 것이다.

#### (1) 대북 경제제재와 완화 조치

냉전기 미국은 북한을 적성국으로 분류하고 봉쇄정책을 취해 왔었다. 이러한 정책의 일환에서 미국은 교역·투자·금융 등 모든 분야에서 북한과의 경제거래를 금지해 왔었다. 이러한 제재는 교역금지와 수출, 화물수송, 최혜국대우, 무기확산, 테러행위, 대외지원, 안전지원, 국제금융기관 지원, 외교관계, 유엔 25마일 여행 제한 등 모두 11개 항목에 달했다.

구체적으로 그 내용은 다음과 같은 근거에 의거해 이루어졌었다. 「적성국교역법」(Trading with the Enemy Act, 1950. 12. 17)에 의해 수출금지 및 거래관계를 전면 중지하였다. 「적성국 교역법」과 이의 시행령인 「해외자산통제규정」(Foreign Assets Control Regulations)을 발효해 미국내 북한자산을 동결하였다. 「무역협정연장법」(Trade Agreement Extension Act)에 의거한 대통령령(Presidential Proclamation 2935, 1951. 8. 1)과 한국과 관련한 「무역협정통지서」(Trade Agreement Letter, 1951. 8. 1)에 의거해 북한을 공산국가로

지정하고 최혜국대우(Most-Favored-Nation Treatment: MFN)에서 제외하였다. 북한이 공산국가로 분류됨에 따라 「대외원조법」(Foreign Assistance Act)을 적용, 원조를 중단하였다. 뿐만 아니라 국제금융기관의 대북차관 규제조치에 따라 차관제공을 규제해 왔고 「국제무기거래규정」(International Traffic in Arms Regulation)에 따라 무기판매금지를 결정하였다. 북한이 테러국가로 분류됨에 따라 「수출관리법」(Export Administration Act, 1988. 1. 20)에 의거 북한의 군사력이나 국제적 테러행위 지원에 도움이 될 수 있다고 판단되는 물자의 수출을 금지시켰다. 이외 「원자력법」(Atomic Energy Act), 「핵확산금지법」(Nuclear Nonproliferation Act) 등에 의거해 북한과의 무역 및 통상 관계를 규제해 왔다.

미국정부는 1988년 한국정부의 '7.7 선언'을 계기로 이에 상응하는 대북 경제제재 완화조치를 취했다. 그렇지만 1994년 제네바합의 이전까지 미·북간 경제관계는 주로 제한된 일부 분야에서 미미한 규모의 교역만 성사되었을 뿐 실질적 경험은 이루어지지 않았다. 그러나 클린턴 행정부는 「제네바 기본합의문」에 따라 대북 규제완화조치를 시행했었다. 북한에 대해 1995년 1월 9일 미국상품 반입과 선박입항을 허용하였고, 20일에는 1단계 교역·투자제한 완화 및 통신·금융거래 제한 완화조치를 취했다. 1단계 조치는 4개항으로 구체적으로 다음과 같다.<sup>66)</sup>

- ① 언론취재, 통신, 정보: 미·북간 전화 및 통신연결을 위한 거래 허용, 개인·단체 여행 및 대북 여행서비스 허용, 미국인의 북한내 신용카드 사용 허용, 미언론사의 북한사무실 개설 허용, CD, CD-ROM, 예술품 등으로의 정보자료개념 확대.
- ② 일정한 조건하에서 금융거래 허용: 미국에서 시작 또는 종결되지 않는 거래의 청산을 위한 북한의 미국은행 시스템 사용 허용, 북한정부의 소유가 아닌 미국내 북한자산 동결해제.
- ③ 무역: 미국 철강산업에서 내화물질로 사용되는 북한산 마그네사이트

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

의 수입허용.

- ④ 제네바합의 이행을 위한 기타조치: 상호 연락사무소 개설과 활동을 위한 거래 허용, 미기업의 대북 경수로 지원, 대체연료 제공, 폐연료처리 등 사업참여에 있어 관련법규에 따른 사안별 검토.

이러한 조치에 따라 AT&T는 일본 「국제전신전화사」(KDD)의 중계로 미국-일본-북한을 연결하는 3각 국제전화를 개통하였다. 이는 「미연방통신위원회」(FCC)의 미·북간 직통전화 개설 허용과 미국의 직통전화선 가설을 위한 통신장비 수출허가 조치에 따른 것이었다. 이러한 조치는 관련법규 개정 없이 대통령의 행정명령에 의해 이루어진 것으로 남북관계 진전 없이 미·북관계 진전만을 염려한 한국정부의 요청을 고려한 최소한의 제재완화 조치에 해당된다.

이어 미행정부는 「교역법」에 기초한 「해외자산통제규제」 등 일부법규를 개정하여 책자 등 일부 정보물자의 수출입을 허용하였고, 식품, 의약품 등 기본 욕구를 충족시킬 수 있는 물품의 수출을 허용하였다. 추가적으로 미국은 민간 차원의 구호지원을 더욱 늘릴 수 있게 「대북 인도적 지원 규제」를 1996년 4월 7일 해제해 구호용 식량, 보건 및 의약품류, 의류 및 가정 필수품 등 인도주의적 차원의 물품제공을 가능하게 하였다. 이에 따라 북한에 구호물품을 보낼 사람이나 단체는 정부의 사전허가 없이 유엔이나 국제적십자사 또는 공인된 구호단체·기관을 통해 바로 북한에 전달할 수 있게 되었다. 한편 미재무부 해외자산통제국(OFAC)은 1995년 3월 5일 미정부에 귀속되지 않는 자산동결 조치를 해제했다. 이 조치에 따라 OFAC는 1997년 12월 9일 연방관보를 통해 북한정부 또는 국영기업에 대해 미국인이 보유하고 있는 채권을 1998년 3월 9일까지 신청하도록 공고한 바 있다.

북한의 미사일 시험발사 및 금창리 지하 핵시설 의혹문제로 미국의 경제제재 완화조치는 더 이상의 진전을 거두지 못했다. 그러나 1999년 9월 「페리보고서」 및 베를린 고위급 회담의 결과에 따라 클린턴 전 대통령은 북한과 정치·경제를 비롯해 전반적인 관계개선을 추구하고 제네바 합의를 뒷받침하기 위해 「대적성국 교역법」, 「방산물자법」 및 「수출관리법」 등에

근거한 제재조치들 중 일부를 완화하는 조치를 취하였다. 그것은 수출, 금융, 투자, 항공기 및 선박 등 4개 분야에 부과해 온 제재조치를 해제한 것으로 미행정부 재량사항에 해당된다. 구체적으로 그 내용은 다음과 같다.<sup>67)</sup>

- ① 북한산 원자재 및 대부분 북한산 상품의 미국내 수입.
- ② 미국회사와 외국내 자회사를 통해 수출 및 재수출되는 대부분의 소비재 상품, 금융서비스의 대북 수출.
- ③ 농업, 광업, 석유, 목재, 시멘트, 교통, 도로, 항만, 공항 등 하부구조와 여행, 관광 분야에 대한 투자.
- ④ 미국 민간인들의 북한친지 및 개인에 대한 미국인의 송금.
- ⑤ 미국 선박 및 항공기에 의한 승인된 일반화물의 북한 수송.
- ⑥ 미·북간 상업용 항공기 운항.

이러한 조치에 따라 북한과 특정 상업 및 무역거래에 관한 제재는 더 이상 존재하지 않는다. 미기업의 교역과 투자진출은 가능해져 북한에 대한 대부분의 소비재 수출과 북한상품의 미국내 수입이 허용되었으며, 방위산업을 제외한 대부분의 업종에 대한 미기업의 대북 투자가 자유로워졌다. 게다가 미국적 선박·항공기의 북한 영공·영해의 진입이 가능해져 물적 교류를 기대할 수 있게 되었다.

제제완화 조치를 뒷받침하기 위해 미 재무부는 「대적성국 교역법」과 「수출관리법」, 「방산물자법」 등 대북 경제제재 완화조치 시행을 위한 관련 법규 개정작업을 마쳤다. 미국 기업·금융기관들의 대북 상품·금융거래에 대한 규제를 풀기 위한 것으로 미·북간 교역을 가능하게 한 것이다. 이로써 일부 미 기업체들은 미 재무부에 대북 사업을 신청하는 움직임을 보여 왔다. 이는 북한의 문호가 개방될 것을 감안해 북한시장을 선점하기 위한 것이다.

67) The White House, Office of the Press Secretary, *Fact Sheet: Easing Sanctions Against North Korea*, September 17, 1999.

## (2) 현존의 대북 제재조치와 교역의 한계

『제네바 기본합의문』 제3조 제1항에는 “이 문서에 서명한 날로부터 3개월 이내에 양측은 통신 서비스 및 금융거래 제한을 포함하는 교역 및 투자 장벽을 완화한다”로 명시되어 있다. 그러나 미국은 그 약속을 완전히 이행하지 않고 있다. “미·북간 합의는 상호주의를 근간으로 하고 있고, 매 단계에서 미국의 조치에 대해 상응하는 북한의 조치가 있어야 한다”<sup>68)</sup>는 기본 입장을 갖고 있는 미 행정부는 북한의 상응조치 추이를 봐가면서 대북 경제제재 완화조치를 추가적으로 취해나간다는 방침을 가지고 있다.

비록 미국이 2단계 경제제재 완화조치를 취해 미·북간 무역·투자·금융·수송분야에 있어 거래를 기대할 수 있게 되었지만 여전히 남아있는 규제사항에 따른 광범위한 제재조치들 때문에 미·북간 경제관계는 상당한 제약을 받고 있다. 그 규제사항들을 살펴보면 테러지원국 지정과 공산국가에 대한 일반적 제재, 미사일 수출 등 비확산 관련 법규 및 민감물자 통제에 관한 ‘바세나르체제’ 등 다자간 협정에 따른 제재, 무기 등 국방분야와 관련된 민감한 부분, 『대적성국교역법』 및 의회의 법개정이 필요한 부분 등이다. 그것은 구체적으로 다음과 같다.

- ① 무기 및 미사일 관련 기술의 대북 판매 금지
- ② 미상무성에서 규제하는 군사용 물품의 대북 판매 금지
- ③ 민간과 군사 이중 용도로 사용되는 물품과 기술의 허가 받지 않은 수출 금지
- ④ 대외원조법, 평화봉사단법, 수출입은행법, 농업 무역 및 개발법상 대북원조 금지
- ⑤ 국제금융기관의 대북 차관지원 반대
- ⑥ 미국 민간인과 북한정부간의 허가 받지 않은 금융거래 금지

68) *Washington Post*, March 27, 1997. 클린턴 정부는 의회를 장악하고 있는 공화당을 의식할 수밖에 없었다. 상호주의와 관련 공화당 측은 그 동안 미국의 대북 지원정책은 상호주의를 근간으로 추진되어 온 것이 아님을 분명히 하고 있다.

## ⑦ 동결된 미국내 북한자산에 대한 청구 금지

이러한 제재조치는 미국 상무부 수출관리국(Bureau of Export Administration: BEA)이 북한을 쿠바와 함께 전면적 수출봉쇄 대상국가 그룹인 Z국가 군에 지정해 놓은 채 이루어지고 있다. 이 외에 미국은 다음과 같은 사항에 의해 『수출규제법』의 포괄적 금수조치, 경제지원 금지 및 규제 등을 북한에 가하고 있다.

첫째, 공산국가에 대해 규제를 가하고 있는 「대외원조령」(Foreign Assistance Act: FAA)을 적용하고 있다. 이 법안은 군사 대외원조 및 해외민간투자공사의 프로그램, 미국 수출입은행, 국제금융기구(International Financial Institutions: IFIs) 등에 대한 금지를 포함하고 있다.<sup>69)</sup>

둘째, 비시장경제국가(Nonmarket Economy Country)에 대한 수출 금융 사용제한을 적용하고 있다. 이에 따라 북한의 미국은행에 대한 금융 사용이 금지되고 있다.

셋째, 자유이민조항 미준수국가로 간주하면서 정상교역관계 대우를 부여하지 않고 있다. 이로 인해 북한은 일반특혜관세제도의 적용을 받지 못하고 있다.

넷째, 「미사일기술통제체제」(Missile Technology Control Regime: MTCR) 위반국으로 취급하면서 군사적·기술무기에 대한 대북 수출을 통제하고 있다.

다섯째, 「국제원자력기구」(IAEA)의 안전조치 조항을 위반하고 있다고 보면서 대북 경제지원 금지 및 수출입 금지를 포함한 포괄적인 제재를 취하고 있다.

여섯째, 테러지원국으로 분류해 놓고 긴급식량을 제외한 원조를 금지하고 있으며, 국제기구의 차관공여에 대해 절대 반대표를 행사하고 있다.

미국은 북한이 IAEA의 안전조치 조항을 위반하고 있다면서 경제지원

69) National Association of Manufacturers, "A Catalogue of New US Unilateral Economic Sanctions for Foreign Policy Purpose 1993-96", (March 1997) 참조.

금지 및 수출입 금지를 포함한 포괄적인 제재를 취하고 있으며 공산주의 국가 및 비시장경제국가에 적용하는 사항을 들어 북한의 미국 수출입은행 사용을 제한하고 있다. 때문에 미 기업의 대북 교역과 투자진출이 가능하더라도 금융거래가 제약을 받고 있는 것이다.

뿐만 아니라 상업거래와 관련된 금융거래를 취급하고 있는 미 재무부가 소속 외국자산규제청(Office of Foreign Assets Control: OFAC)을 통해 북한물품의 수입을 관장하고, 미 수입업자의 북한상품 수입에 있어 신고·허가를 받도록 하고 있어 사실상 수입에 규제를 가하고 있다. 수출에 있어 미국은 상무부 수출관리국을 통해 북한에 대한 수출을 규제 또는 담당하면서 사안별로 허가하는 권한을 가지고 있다. 특히 일부 미국상품들의 경우, 예를 들어 반도체·컴퓨터·통신장비·방산상품 등의 대북 수출은 「수출규제법」에 따라 수출통제국으로부터 수출허가나 사전 승인을 받도록 하고 있다.

비록 북한상품이 수출입 된다 하더라도 미국이 북한에 대해 정상교역관계(Normal Trading Relations: NTR) 및 일반특혜관세제도(General System of Preferences: GSP)를 거부하고 있어 북한은 교역의 효과를 갖지 못하고 있다. 미국은 북한을 자유이민조항 미준수국가로 간주, 정상교역관계 대우를 부여하지 않고 있고, 이러한 사항과 함께 북한이 「국제통화기금」(IMF) 미가입국, 테러지원국, 근로자의 권리 미인정국 등의 이유를 들어 GSP 적용을 거부하고 있다. NTR을 부여받지 못하면 미국이 북한상품을 받아들인다 하더라도 높은 관세로 인해 다른 국가들의 제품에 비해 경쟁력을 거의 갖지 못해 상품적 가치를 상실하게 된다.

더군다나 북한이 테러지원국으로 분류됨에 따라 긴급식량을 제외한 원조를 받을 수 없고 국제금융기구 및 선진국 유력은행의 차관을 받기 어렵다. 이들 금융기구에 미국은 상당 지분을 갖고 있고 미국내법은 테러국가에 대한 국제기구의 차관공여에 대해 절대 반대표를 행사하도록 규정하고 있다. 또한 미 의회는 수출입은행, 해외민간투자공사, 무역개발청 등 미 정부기관의 대북 지원이나 자금공여에 제동을 걸 수 있다.

MTCR 규정 적용은 북한상품의 미국수출입에 큰 영향을 미치지 않고 있으나 북한의 미사일수출 중단이 여러 분야의 경제제재 완화조치를 가능

하게 하기 때문에 그만큼 중요성을 지닌다. 미국은 제네바합의 이후에도 북한이 이란, 이집트 등에 미사일을 수출해 왔다는 사실에 경악하고 있다. 지난 1979년 제정된 미국의 「무기수출통제법」은 미사일 수출 관련 국제조약을 위반하는 국가에 대해서는 즉각적인 제재조치를 취하도록 규정하고 있다.<sup>70)</sup> 수출국은 물론 수입국도 대상으로 하고 있다. 이 규정에 따라 미 정부는 북한의 대이란 미사일 판매<sup>71)</sup>를 이유로 2000년 9월부터 2년간 미 기업들이 미사일 기술 및 설비, 부품 등의 판매를 북한과 계약 체결하는 것을 금지시키는 일련의 제재조치를 취하였다.

이러한 제재조치 외에 북한의 수출가능품목 제한성, 교역에서 위약사례의 빈발, 낮은 공장기동률에 의한 생산능력 부족, 북한의 결제능력 부족, 미국의 대북한 NTR 및 GSP 혜택 미부여 등 취약한 수출능력은 미·북간 교역을 위축시키고 있다. 그 동안 미·북간 교역상태를 살펴보면 미국의 수입은 거의 없고 거의 수출 위주이다. 수출품목은 식량 및 의약품 등 대부분 원조성에 해당된다. 한마디로 정상적인 교역이 이루어지지 않고 있는 것이다. 일례로 미 기업은 마그네사이트, 아연, 금광 등 북한의 일부 광산자원에 주로 관심을 가지고 있을 뿐, 그 외 물품에 대해선 별 관심이 없다. 더군다나 북한이 NTR 대우를 받지 못해 북한상품을 미국에 수출한다하더라도 경쟁력이 없고, 미기업이 상품을 북한에 수출한다하더라도 구매력이 거의 없어 양측간 교역은 여러 면에서 어려움이 많다.

보다 근원적으로 문제가 되는 것은 북한의 열악한 사회간접자본시설과 투자환경이다. 통신망·철도·도로·항만 등 사회간접자본시설이 제대로 갖춰져 있지 않고 에너지 부족, 업무의 비능률성, 투자절차의 복잡성, 투자에 대한 불확실성, 저조한 개혁·개방 수준, 폐쇄적인 스탈린식 정치 분위기

70) 「무기수출통제법」에는 국가안보상 중대한 사유가 있을 경우 제재조치의 시행 여부를 결정할 수 있다는 예외규정이 있다.

71) 클린턴 행정부는 북한의 「창광신용회사」가 이란의 군수조달부에 미사일부품을 수출한 사실을 밝혀내고 대북 제재에 나섰다. 제재는 회사가 아닌 국가를 대상으로 하고 있는 데, 그것은 북한이 시장경제체제가 아니기 때문이다. 그러나 일반적 대북 제재조치가 풀리지 않고 있고, 북한과 수교관계도 없이 접촉마저 제한된 상황이기 때문에 실질적 제재효과는 거의 없어 상징적 의미만 주고 있다. 그러나 제네바 핵합의이후 미국의 첫 대북 제재조치란 점에서 주목할 만하다.

등 투자환경이 전반적으로 취약한 상태이다. 때문에 GM, MCI, 인터내셔널, US워싱턴 은행, 코카콜라, AT&T, 칼텍스, 셸퍼시픽, AMP, DMJM, CNN, Success 매거진, 티센 USA, 보잉사<sup>72)</sup> 등 대북 진출에 관심을 가지고 있는 미 기업들의 투자를 머뭇거리게 하고 있다. 따라서 미국 정부는 대북 경제제재를 실질적, 효과적으로 완화하여 교역과 투자가 활성화되도록 해야 할 것이다.

## 나. 중국

중국은 남북한이 서로 주권을 존중하고 있는 상황에서 남북한 균형외교를 추진하고 있다. 중·대만 경우와 같이 남북한이 상호 연합을 형성할 수 있도록 하는데 가장 중요한 것은 남북간 경제교류와 협력이 지속적으로 증대될 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해 중국의 건설적인 역할이 필요하다. 중국은 북한의 경제난으로 인한 정치적 혼란을 우려하여 남북한간의 경제협력 필요성을 가장 먼저 역설한 국가이다. 중국은 북한이 우선 1990년대 이후 지속되고 있는 극심한 경제난에서 어느 정도 벗어나야 자신감을 가지고 경제개혁과 대외개방을 점진적으로 펼쳐나갈 수 있다고 판단하여 북한과 정치적 갈등이 있었던 1990년대 초부터 지금까지 지속적으로 북한에 대해 식량, 원유 등 생필품 등을 무상 지원하였으며 중·북 변경무역을 활성화하였다.

뿐만 아니라, 중국은 북한기업과 합작 및 합자회사를 건립하여 경제협력을 추진하고 있으며 북한측의 경영 및 기술 지원 요청에도 잘 응해 주고 있다. 2000년 5월과 2001년 1월 김정일의 중국방문은 김정일이 중국의 경제력과 경제발전상을 직접 체험할 수 있는 기회가 되었으며 이 기

72) 현재 미국에서 북한에 직접 투자를 하고 있는 기업으로는 비핵연료 발전설비 전문업체인 스탠던 그룹이 유일하다. 이 그룹은 미재무부로부터 대북투자 특별승인을 얻어 가동이 중단되어 온 나진·선봉지역 화력발전소 및 정유공장을 북한과 공동으로 운영하고 있으며, 발전소, 에너지 및 광공업부문 대북 투자 진출을 모색하고 있다. 이외 세계 최대 커넥트 및 LAN 업체인 AMP사 등이 장기적 관점에서 통신분야의 대북 투자진출을 고려하고 있을 뿐 다른 기업들은 여러 부정적인 요인을 감안해 대북 투자진출을 머뭇거리고 있다.

간 중국은 대북 경제지원을 약속하였다.

2001년 1월 김정일 북한 국방위원장의 북경 방문시 중국에 30억 달러의 경제지원을 요청한 데 대해 중국은 향후 대북 지원이 4억 달러로 결정되었음을 이례적으로 표명하면서 중국 나름대로 북한을 지속적으로 지원할 것임을 약속한 바 있다. 9월 강택민 중국 국가주석의 평양 방문시 중국정부는 북한에 대해 식량 20만 톤, 디젤 원유 3만 톤 등을 무상 지원한다고 발표하였다. 이렇듯 중국은 국제사회의 대북 지원에 동참하기보다는 직접적으로 북한과의 양자관계를 활용하여 대북 경제지원을 하고 있다.

또한 중국은 남북한간의 경제협력이 증대되면 될수록 자국의 동북3성 및 중국 내륙지역의 경제발전에 크게 이바지할 것으로 판단하고 남북한간 경의선 철도 복원사업을 지지하고 있다. 뿐만 아니라 중국은 한국과의 경제협력에서 무역적자를 경험하고 있음에도 불구하고 더욱 교역을 확대하고 있다.

이와 같은 중국의 대북 무상 및 유상의 지원과 경험, 대한민국 경험 증진은 남북한간 경제교류에 이바지하고 있다. 또한 중국이 북한의 경제난 해소 이후에도 경제발전을 위해 적절한 지원을 계속하고 교역과 투자를 확대할 때, 남북한간 경제교류와 협력도 확대될 수 있을 것이다.

#### 다. 일본

최근 일본은 북한과의 경제교류 및 투자에 매우 신중한 입장을 취하고 있다. 그러나 미·북 관계 및 남북관계 진전 등의 영향을 받아 일·북 수교를 향한 관계개선이 본격적으로 이루어지고, 열악한 북한의 투자환경이 개선되어지면, 일·북 경제교류는 일본기업의 대북 진출과 더불어 재차 활기를 띠게 될 것이다. 이러한 일·북 경제관계 발전은 남북한 경제교류·협력의 확대로 이어질 가능성이 크다. 따라서 일·북 경제교류의 현황 및 특징 분석, 조총련계 기업의 대북 투자와 합영사업의 교훈 등을 바탕으로 남북한 경제교류·협력의 확대를 위한 일본의 역할을 모색하고자 한다.

## (1) 일·북 경제관계의 전반적 현황과 특징

1950대 중반에 간접교역으로 시작한 일·북 경제교류는 일본정부의 대공산권 교역확대 정책의 시행과 더불어 1962년에 직접교역으로 전환되면서 급격히 확대·발전되었다. 그러나 일·북 경제관계는 북한의 대일채무 급증으로 인하여 한계에 부딪치게 되었고, 특히 채무상환 문제 때문에 정체 상태에 빠지게 되었다. 물론 일·북 경제교류는 국제환경 및 남북관계 변화의 영향을 받기도 하였다. 대체로 일·북 경제교류는 1986년부터 감소하는 경향을 나타냈지만, 그 규모면에서는 소련 붕괴이후 즉 1991년부터는 중·북 경제교류에 이어 두번째로 비중을 가지는 교역관계이었다. 북한에게 일본은 중국에 이어 두번째의 교역국가인 것이다.<sup>73)</sup>

그런데 이와 같은 일·북 경제관계는 실제에 있어서는 소위 ‘조·조 경제교류’(조총련과 북한간의 경제교류)에 의해 이루어지고 있다. 즉 북한의 약 900억엔의 미결제 채무문제로 인하여 일본기업들의 대북한 교역 및 투자가 극히 소극적으로 이루어지게 되면서, 일·북 경제관계의 공백은 조총련계 상공인·기업인들에 의해 메워지고 있는 것이다. 이는 일·북 경제교류의 특수성이며, 일·북관계에 「재일조선인총연합회」(이하 「조총련」이라고 약칭함)이라는 조직이 존재하기 때문에 가능한 것이기도 하였다. 그러므로 북한이 1980년대 중반부터 ‘외국자본 유치전략’으로서 합영사업을 추진하게 되었을 때, 합영사업의 대부분의 투자는 조총련계 기업들에 의해 이루어졌다. 일·북 경제교류가 조·조 경제교류로 전환까지 일·북 경제관계의 변천을 경제교류 흐름의 특징에 따라 구분할 할 경우, 그 시기별 특징은 다음과 같다.<sup>74)</sup>

제1기(1956~61년) : 간접교역의 개시

제2기(1962~74년) : 직접교역으로의 전환 및 교역의 확대·발전

제3기(1974~83년) : 북한의 대일채무 급증과 채무상환 연기

제4기(1984년~현재) : 일·북 경제교류에서 조·조 경제교류로 전환

73) 『北朝鮮の現況 2000』(財團法人 ラヂオプレス).

74) 배정호, 『조총련기업의 대북 투자 실태』(서울: 통일연구원, 1998).

요컨대, 일본의 대북 교역 및 투자에 대한 소극적인 자세와 더불어 일·북 경제교류의 규모가 감소함에 따라 일·북 경제교류는 조·조 경제교류로 전환되고, 일·북 경제교류는 조총련계 기업들에 의한 조·조무역, 조·조 합영사업에 의해 이루어지고 있는 것이다. 국교정상화를 위한 정치외교활동과 더불어 경제활동도 재개되어 일·북간에는 ‘개발수입’(開發輸入)의 추진 등이 논의되었지만<sup>75)</sup>, 북한의 경제사정에 대해 어느 국가보다도 정확하게 파악하고 있는 일본은 북한의 대일 무역 대금의 미결제 및 투자환경의 미비로 인하여 대북 투자에 매우 신중하게 접근하고 있다.

## (2) 조총련 기업의 대북 진출 교훈과 일본의 역할

북한은 외국자본 유치전략을 구상하는 초기 단계에서는 원산, 남포 등에 경제특구를 설치하여 직접투자를 유치하고 기술이전 및 경영 노하우의 도입 등을 꾀하는 방안을 강구하였으나, 개방하기 어려운 내부실정을 고려하여 경제특구 전략보다는 합영사업 전략을 선택하게 되었다. 즉, 북한은 1984년 9월 「합영법」을 제정하고, ‘상환부담이 없는 외국인 직접투자’ 유치 전략으로서 합영사업을 추진하게 되었다.

그러나 일본 등 서방 공업국들은 자본투자에 관한 관심을 그다지 보이지 않았으므로, 합영사업의 대부분은 일·북 무역처럼 조총련계 기업들의 투자에 의해 이루어지게 되었다.<sup>76)</sup> 조총련계 기업들은 경제적 이익만을 위한 투자차원을 넘어 ‘자본의 논리 + 민족의 논리’에 의해 참가하였는데, 조·조 합영사업은 대체로 비교적 규모가 적고 자금회수가 빠르며 저급

75) 개발수입은 일본기업이 북한에서 필요한 물건을 생산하거나 가공하여 일본으로 수입해 가는 것을 의미하는데, 일본측의 투자가 수입전에 선행되어야 하므로 무역과 투자가 일체된 형태로 전개되는 것을 의미한다. 북한은 이와 같은 개발수입을 일본측에 강력하게 희망하였다. 왜냐하면, 채무문제로 곤경에 처해있는 일·북 무역을 재활성화하고 일본의 자본과 기술을 도입할 수 있으며, 가장 확실한 방법으로 수출이 가능하다는 이점이 있기 때문이다.

76) 1986년 김일성의 ‘2·28 교시’발표와 더불어 조총련계 기업들은 합영사업 형태로 본격적으로 대북 투자를 추진하기 시작하였고, 이에 1987년부터 약 3년간 조총련계 상공인·기업인들 사이에서는 ‘합영사업을 통한 대북한 투자 붐’이 일어났다.

기술로 가능한 2차산업에서 많이 이루어졌다.<sup>77)</sup>

조·조 합영사업의 실태에 관한 정확한 파악은 정보량의 절대부족으로 현실적으로 매우 어려운데<sup>78)</sup>, 거의 대부분이 부진한 상태에 있거나 실패로 끝나고 있는 것으로 알려지고 있다. 그러나, 조·조 합영회사 가운데 「모란봉 합영회사」의 의류제품이나 「평양 피아노 합영공장」의 PACO 피아노는 일본시장에서도 경쟁이 가능한 가격경쟁력 및 제품경쟁력을 보여주었고, 또 북한과 외국기업간의 합영회사 가운데 나진·선봉지구의 「수산물 가공 합영회사」(싱가포르 기업과 합영)나 「남포 전자부품 합영공장」(일본기업과 합영)<sup>79)</sup>은 주목할 만한 성공적 사례로 꼽히고 있다.

따라서 현재 일본의 대북투자가 소강상태에 있지만, 미·북 관계의 개선과 더불어 북한이 테러국가에서 해제되고, 일·북 국교정상화 회담이 순조롭게 전개될 경우, 일본정부의 대북 경제지원 정책과 함께 일본기업들은 재차 대북진출을 도모할 것이고, 이때 일본의 대북 투자 유치를 위한 북한의 투자환경은 상당히 개선되는 계기를 맞이하게 될 것이다. 즉, 일본은 어느 국가보다도 북한 투자환경의 미비점을 정확하게 파악하고 있으므로, 북한 투자환경의 개선을 촉진시키는 중요한 역할을 할 수 있는 것이다.

일본은 니카타(新潟) 지역을 중심으로 하는 환동해 경제권의 발전과 대륙진출을 위한 거점 확보차원에서 대북 진출을 도모하고 있고, 한반도의 동북아 물류기지 기능은 일본의 경제적 이익과 직·간접으로 연관되어 있으므로 남북경제교류 및 대북 투자에 매우 높은 관심을 가지고 있다.

일·북 관계의 개선과 더불어 경제교류가 재개될 경우, 남북경제공동체를

77) 그 이유는 조·조합영사업이 조총련 기업의 자본, 기술적 우위와 북한측의 저임금 노동력, 토지 등이 결합한 상호보완적 사업을 추구하였기 때문이었다. 따라서 북한측이 투자를 장려하는 철강, 전기, 중화학 공업 등의 기간사업에는 거의 합영사업이 이루어지지 못하였다.

78) 북한의 '합영법'이 제정된 1984년부터 설립된 조총련 계열의 합영회사 수는 약 130여개를 상회하는데, 현재 비교적 정상적으로 조업중인 합영회사는 「조선합영은행」, 「모란봉 합영회사」, 「김만유 병원」, 등 15개 정도에 불과한 것으로 파악되고 있다.

79) 「남포 전자부품 합영공장」은 일본제 에어컨에 사용되는 코일의 약 40%를 제작·공급하고 있다.

지향한 남북 경제교류나 조·조 경제교류는 한층 활성화될 것이다. 예컨대, ‘북한의 비교생산우위 + 일본기업 + 한국기업’, ‘북한의 생산우위 + 조총련계 기업 + 한국기업’ 등과 같은 협력형태의 대북투자는 투자 위험도를 상당히 감소시키면서 남북한간 및 일·북간 경제교류·협력을 활성화시킬 것이다.

## 라. 러시아

러시아가 남북한 경제교류·협력의 활성화를 위해 할 수 있는 역할은 대북 교역과 투자를 확대하는 것과 남북한·러시아간 3각경협을 점진적으로 실현하는 것이다. 러시아는 북한과의 경제관계 발전을 위해 노력하고 있으나 양국의 경제난으로 가시적 성과를 거두지 못하고 있다. 따라서 러시아 정부는 현재 3각경협을 통해 경제실익을 얻으려는 정책을 적극 추진하고 있다. 이러한 3각경협의 확대는 남북한 경제교류·협력에 이바지 할 것이다.

### (1) 대북 경제관계의 정체

구소련은 1980년대 말까지 북한의 주요한 경제파트너이었으나 소련 자체의 경제난과 한·소 수교 등의 영향으로 1991년부터 북한에 대한 경제지원과 교역이 상당히 축소되었다. 북한의 구소련에 대한 교역은 북한 총 교역량의 1/2 이상을 차지하고 있었으나 1991년 소련측의 국제가격 수준 경화결제 요구 이후 급격히 감소하였다. 소련의 붕괴 이후에도 러·북 경제관계는 소원상태가 지속되었다. 1992년부터의 전면적 경화결제에 따라서 러·북간 교역량이 계속 감소하였고(<표 2 참조>), 북한이 전체량 중 약 1/3을 구소련에 의존하고 있던 원유,<sup>80)</sup> 석유제품, 석탄, 피탄 등 연

80) 『러시아 경제학 연구소』의 평가에 의하면 북한의 원유 수입은 1990년 50만 톤, 1991년 42만 톤, 1992년 2만 5천 톤으로 각각 감소되었다. Yakubovsky, 『러시아-북한간의 경제협력: 문제점과 전망』, (한양대학교 중소기업연구소 학술세미나, 1995. 5. 3), p. 1.

료와 에너지 수입도 1/10로 감소하였다. 이에 따라서 북한은 전력과 에너지 위기에 직면하기 시작하였다.

<표 2> 북한에 대한 러시아의 교역실적

(단위: 백만달러)

연도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
대북한	수출	701.5	193.7	227.1	169.0	51.4	70.1	35.8	73.5	66.9	75.1
	수입	440.5	171.0	65.2	54.0	43.7	15.3	29.0	17.2	17.0	24.6
	계	1,142.0	364.7	292.3	223.0	95.1	85.4	64.8	90.7	83.9	99.7

주: 1990년과 1991년은 구소련의 북한에 대한 교역실적이다.

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

러·북간의 시베리아 산림개발 합작사업도 북한측의 계약 불이행으로 심각한 마찰을 빚었다. 러·북은 1993년 2월 「임업공동위원회」 임시회의를 개최하고 제반 문제점들을 논의하였다. 러시아측은 북한측이 벌목 노동자, 전문가들의 부족 등으로 1991년에 합의된 목재생산량을 달성하지 못하고 있으며, 현지의 자원과 연료 및 에너지 이용면에서도 많은 문제점들을 야기시키고 있다고 강력히 항의하였다. 북한측도 러시아의 높은 철도 화물 수송비 등 현실적 어려움과 관련하여 불만을 표시한 것으로 알려지고 있다.<sup>81)</sup>

그러나 1993년 하반기부터 러·북 양국은 경제관계 회복을 위한 노력을 시작하였다. 북한은 당시에 한·소 수교와 1992년 8월 한·중 수교로 인해

81) 구소련 시대에 북한과 소련은 「벌목 및 목재종합가공 협정」, 소위 임업협정을 체결하였는 바, 1967년 이후 약 1만 5,000~2만 5,000명의 북한 노동자들이 하바로프스크와 아무르 등 17개 시베리아 벌목장에서 목재벌채 작업에 종사하여 왔다. 「내외통신」 종합판(47) (1993. 1. 1~3. 31), pp. 111~112.

외교적으로 고립된 상태에 있었다. 또한 1991년 구소련 공화국들과 체결한 경제협정에도 불구하고 가시적인 성과를 얻지 못했으며 미국과 일본 등 서방과의 경제교류 활성화도 핵문제 때문에 기대할 수 없었다. 북한은 이러한 상황을 대러 관계의 회복을 위한 계기로 삼았다. 경제혼란 상태를 벗어나지 못하고 있던 러시아도 역내국가들의 이해가 교차하고 있는 동북아에서 북한에 대한 지정학적 이해, 시베리아와 극동지역이 북한과 갖는 경제적 상호 보완성 등을 고려하여 북한과 상호 이익의 원칙에 기초된 경제관계를 희망하고 있었다.

러·북 양국의 이와 같은 이해일치로 소련 붕괴 이후 최초로 김정우 대외경제위원회 부위원장을 단장으로 하는 고위급 북한 경제대표단이 1993년 8월 러시아를 방문하였다. 양국은 이를 통하여 민간차원의 무역협회 창설과 북한의 나진항을 한국, 일본, 동남아로 연결하는 국제무역항으로 개발하기로 합의하는 등 경제관계 발전을 위한 제도적 기반을 구축하였다. 이를 계기로 러시아의 21개 기업들이 나진-선봉지구 하부구조 개발을 위한 1억 달러 투자계약을 9월 북한과 체결하게 되었다.

상기와 같은 양국간 경제관계 정상화 노력에도 불구하고 <표 2>에서 나타난 바와 같이 1992년에 2억 9,230만 달러에 달하였던 러·북간 교역량은 1993년 2억 2,300만 달러, 1994년 9,510만달러로 각각 감소되었다. 이는 1993년 하반기 이후 경제협력을 회복시키려는 북·러 양국의 의지에도 불구하고 사회주의 연대성의 단절과 북한 핵문제로 인한 갈등 등 정치적 요인과 양국의 경제난이라는 경제적 요인이 복합적으로 작용했기 때문인 것으로 분석된다.

경제분야에서의 협력관계를 발전시키려는 러·북 양국의 노력은 1994년 7월 김일성 사후에도 계속되었다. 1995년 8,540만달러로 축소되었다가 1996년 6,480만달러로 최저 수준에 달했던 양국간 교역은 1997년 9,070만 달러로 약간 증가하다가 러시아의 모라토리움이 선언되는 1998년에 다시 8,390만 달러로 감소하였고 1999년에는 9,970만달러에 달하였다. 이 시기에 러시아는 북한과의 교역에서 매년 약 5,000만 달러의 흑자를 보았다. 결국 양국간 교역액이나 러시아의 무역흑자는 이 시기에 큰 변동없이 정체된 상태에 있었다고 할 수 있다.

또한 러·북 양국은 경제난 때문에 교역 이외의 분야에서도 가시적인 관 계증진을 이루지 못하였다. 단지 1997년 4월 「과학기술협력 의정서」, 9 월 「이중과세 방지협정」이 체결되었고, 어업분야에서의 협력이 지속되었 다. 구소련의 지원으로 북한에 건설되었다가 1990년대 초 이후 연료와 부품 부족 등으로 가동 중단된 일부 공장들이 재가동되는 정도이었다.

2000년에 들어 러시아의 전방위외교와 북한의 전방위외교가 맞물려 추 진되면서 한·소 수교이후 악화되었던 러·북관계가 2월 「조·러 친선선린 및 협조조약」 체결, 7월 푸틴 대통령의 방북시 「조·러 공동선언」 채택, 2001년 8월 김정일 국방위원장의 방러시 「모스크바 공동선언」 발표 등 을 통해 재정립되는 계기를 맞게 되었다. 이와 같은 정상회담과 신조약 및 공동선언에서 러·북 양국은 교역 확대, 원유 공급, 약 50억달러에 달 하는 북한의 대러 채무 문제 등을 논의하고 합의하였으나 양국의 경제난 으로 경협분야에서 어떠한 가시적인 성과를 이루지 못하고 있다. 따라서 러시아의 대북 교역이나 투자 활성화를 통한 남북한 경제교류·협력의 확 대를 단기간 내에 기대하기는 어려울 전망이다.

## (2) 3각경협의 적극 추진

러시아 정부는 남북한·러시아간 3각경협 실현을 적극 추진하고 있는 바, 이러한 3각경협이 활성화되는 경우 자연스럽게 남북한간 경제교류와 협력의 확대가 기대될 수 있다.

러시아 외무부는 1994년 초 이후 극동지역에서 농업·임업·어업과 석탄 및 에너지 개발, 북한내 기업 현대화와 원자력 발전소 건설, 한반도 중단 철도 재건 등 17개분야에서 한국의 자본과 기술, 북한의 노동력, 러시아 의 자원과 기술을 결합하는 3각경협을 제의하여 왔다.<sup>82)</sup> 그러나 한국 정부로부터 긍정적인 반응을 얻지 못하였다. 북한은 신조약 체결을 위한 이 바노프 외무장관의 2000년 2월 방북시 구소련의 지원으로 건설된 북한 공장들의 재건과 현대화를 위한 공동 프로젝트를 포함한 경협증진 방안을

82) 모스크바 무역관, “한국, 북한, 러시아 3각경협 가능성 모색,” 「북방통상정 보」, 1994. 1, pp. 128~130 참조.

논의하였다. 같은 해 4월 10일 남북정상회담 합의가 발표되자 러시아 정부는 북한내 사회간접자본 건설사업에 대한 공동참여 의사를 한국 정부에 밝혔다.

남북정상회담과 관련, 러시아는 이 회담을 획기적인 역사적 회담으로 평가하고 그 결과를 지지하며 크게 만족하였다. 정상회담을 통해 「6·15 남북공동선언」이 채택되는 등 가시적 성과가 도출되자, 러시아 정부는 한반도의 긴장완화 분위기에서 경제실익을 도모하기 위해 3각경협을 실현을 적극 추진하고 있다. 향후 남북관계와 관련, 러시아는 「6·15 남북공동선언」의 실현에 많은 난제가 예상되기 때문에 남북대화의 지속을 위해서 남한은 평양이 경제난을 극복하고 미국 및 일본과 관계 정상화를 이룩할 수 있도록 도와주어야 한다고 주장하고 있다.<sup>83)</sup>

3각경협과 관련, 러시아는 시베리아 횡단철도(TSR)와 한반도 종단철도(TKR) 연결, 이르쿠츠크 및 사할린 가스 파이프라인 연결 등에 큰 관심을 갖고 있다. 또한 러시아는 구소련의 지원으로 북한에 건설된 공장들의 재가동을 위해 한국 자본을 유치하려 하고 있다.

푸틴 대통령은 2000년 7월 방북시 김정일 국방위원장과 구소련의 기술로 건설된 산업시설들의 복구, 남북한과 러시아-유럽을 연결하는 TSR 사업 등 구체적인 경제문제들을 심도있게 논의하였다. 특히 김정일 국방위원장은 남북한 철도 연결과 철도망 정비에 대한 일본의 협력을 요청하는 메시지를 모리 일본 총리에게 전달해 주도록 일본을 방문하는 푸틴 대통령에게 부탁한 것으로 알려지고 있다.<sup>84)</sup> 이 당시 러시아 가스를 남북한에 공급하는 프로젝트도 토의되었는데, 이와 관련 사할린 프로젝트는 4~5년이면 실현되고 이르쿠츠크 프로젝트는 10년 소요될 것으로 평가되고 있다.<sup>85)</sup>

펠리포프 교육부장관을 단장으로 하는 러시아 대표단과 강정모 무역상을 단장으로 하는 북한측 대표단은 10월 17~20일 평양에서 제3차 「북·러 경제, 무역 및 과학기술 협조위원회」<sup>86)</sup>를 개최하였다. 이 회의에서

83) 「러시아방송」, 2000. 6. 16; 「조선일보」, 2000. 6. 9.

84) 「러시아 방송」, 2000. 8. 4 & 8. 11.

85) *Izvestiya*, 2000. 7. 25.

양측은 북한의 대러 부채문제, 북한 노동력의 러시아 진출 문제, 석탄산업과 운송부문 협력 문제 이외에 TSR과 TKR 연결을 포함한 남북한·러시아간 3각경협 문제도 협의한 것으로 알려지고 있다.<sup>87)</sup>

TSR과 TKR의 연결에 큰 관심을 보이던 러시아 정부는 10월 30일 평양을 방문한 첼코 러시아 철도부 제1차관을 통해 양국 철도 연결을 위한 계약서에 서명하였다. 러시아는 TSR과 북한철도를 한국과의 경계인 휴전선까지 잇는데 필요한 지뢰제거를 포함한 기술과 건설 재정지원을 북한에 제공할 것으로 알려지고 있다. 러시아 전문가들은 TSR과 TKR을 연결하는데 5억달러 이상의 비용이 들 것으로 추정하고 있다.<sup>88)</sup>

2001년 2월 푸틴 대통령의 방한시 정상회담 전날인 26일 제3차 「한·러 경제·과학·기술협력 공동위원회」가 개최되어 러시아 극동 및 시베리아 지역과의 협력 강화를 위한 실무협의 기구로서 「한·러 극동 및 시베리아 분과위원회」와 TSR-TKR 연결을 위한 「한·러 교통협력위원회」 설립이 합의되었다. 다음 날 양국 정상은 제3차 「한·러 경제·과학·기술협력 공동위원회」의 성공적인 개최결과에 대해 만족을 표명하였으며 동 공동위에서의 결정을 조속히 실현하기 위해 적절한 조치를 취해 나가기로 합의하였다. 또한 양국 정상은 이르쿠츠크(코비크타) 가스전과 사할린 석유·가스 개발사업에 관한 긴밀한 협력 등에 합의하였다. 이르쿠츠크 가스전 프로젝트는 파이프라인을 포함한 비용이 약 110억달러로 추산되며, 한국은 매년 약 100억m<sup>3</sup>의 가스를 구매할 수 있을 것으로 전망된다. 사할린은 액화가스 플랜트와 파이프라인 건설을 2002년 착수할 준비가 되어 있고, 한국에 대한 가스공급을 2005~2006년 시작할 수 있다고 주장하고 있다.<sup>89)</sup>

김정일 국방위원장은 2001년 8월 4일 러시아를 방문하여 푸틴 대통령

86) 북·러 양국은 1992년 「경제, 무역 및 과학기술 협조위원회」 개최를 합의하였으나 제1차 회의는 1996년 4월 평양, 제2차 회의는 1997년 10월 모스크바에서 각각 개최되었다가 러시아의 모라토리엄 선언 등으로 중단되었다..

87) 통일부, 「북한동향」 제509호, 2000. 10. 14~10. 20, pp. 8~9.

88) "Moscow, Pyongyang Contemplate Mine-Clearing Operations Near DMZ," FBIS-SOV-2000-1031. p. 1.

89) "Russia's Sakhalin keen on gas delivery to Korea," FBIS-SOV-2001-0223.

과 정상회담을 개최하고 『모스크바 공동선언』을 채택하였다. 양 정상은 공동선언 제5항에서 구소련의 지원으로 건설된 “기업소들 특히 전력부문 기업소들의 개건 계획들을 우선적으로 지원하기로 약속하였으며 ... 외부의 재정원천을 인입시키는 방법을 이용”하기로 하였다. 이는 북한의 전력난을 고려하여 평양 화력발전소 등 4개 화력발전소를 현대화하되 재원을 한국 또는 EU 국가들로부터 조달하려는 의도로 분석된다. 또한 제6항에서 TSR과 TKR 연결 계획을 “실현하기 위하여 필요한 모든 노력을 기울일 것”이며 “철도 연결사업이 본격적인 실현단계에 들어선다는 것을 선포”하였다. 러시아는 철도연결과 관련, 남한뿐만 아니라 북한과도 합의함으로써 자국의 가장 큰 경제적 이해사안을 해결할 수 있게 되었다.

TSR-TKR 연결, 이르쿠츠크와 사할린 가스 파이프라인 연결, 구소련의 지원으로 북한에 건설된 공장들과 발전소들의 재가동 문제 등이 남북한과 러시아간 3각경협을 통해 해결될 때, 이는 자동적으로 남북한간의 인적, 물적 교류를 확대시켜 남북 경제교류와 협력을 활성화시킬 것이다.

## 2. 군사적 신뢰구축

### 가. 미국

북한의 핵·미사일 및 생화학무기 확산 저지와 재래식 군사력 감축 등은 남북한의 군사적 신뢰구축을 위해 필수적이며 이를 위한 미국의 역할은 중시된다. 한국이 핵과 중·장거리 미사일 및 생화학무기를 보유하고 있지 않고 이들 무기의 확산 저지를 위한 협상이 주로 미·북에 의해 주도되고 있기 때문이다.

#### (1) 미국의 당연적 역할

부시 행정부는 북한의 핵·미사일, 생화학 무기, 재래식 군사력 등을 미국익을 위협하는 핵심요인으로 간주하고, 남북한의 군사적 신뢰구축을 위한 조치로 이들 무기의 확산을 저지하는 데 우선적 정책목표로 삼고 있

다. 이는 ‘현실주의 외교’, ‘힘을 통한 평화’를 강조하면서 범세계적 핵·미사일, 생화학 무기 비확산과 그 운반수단의 전면적인 확산 저지를 최우선 외교목표로 삼고 있는 미국의 현실주의적 외교노선에 따른 것이다.

남북한 신뢰구축의 우선적 조치로 미국은 북한의 핵문제 해결을 위해 노력해야 할 것이다. 북한의 핵개발을 저지하기 위한 노력은 마침내 미국과 북한의 협상에 의해 타결되었다. 이것이 바로 미·북간 제네바합의이다.<sup>90)</sup> 제네바 합의는 북한이 흑연감속로의 동결, 흑연감속로 및 부대시설의 건설중단과 최종적인 해체, NPT 체제 복귀, IAEA의 핵안전 협정 이행 및 임시·일반 사찰 등을 받아들이고, 미국이 대북 핵선제공격과 사용 위협의 포기, 경제지원 및 1천 MWe급 두 기의 경수로 공급 등을 약속한 것을 주 내용으로 하고 있다.

따라서 미국은 제네바 합의<sup>91)</sup>에 기초한 내용을 근거를 두고 북한의 핵문제를 풀어나가야 할 것이다. 우선적으로 미국은 북한이 5MWe 원자로의 재장전 포기를 비롯, 미완성 50MWe, 200MWe 원자로 시설 및 관련 시설의 건설작업 속행 및 개시를 금지하는 역할을 IAEA와 함께 주도적으로 해야 할 것이다. 더불어 미국은 북한이 봉인된 사용후 핵연료봉을 제3국으로 이전을 완료할 수 있게 해야 할 것이다.

90) 클린턴 행정부는 북한의 핵개발을 대북 제재나 군사적 행동을 통해 해결하기 어렵다는 판단과 북한이 대량의 핵무기를 생산하기 힘들기 때문에 과거의 핵활동은 큰 위협이 되지 않는다는 판단에 따라 북한이 NPT조약 탈퇴를 통해 플루토늄을 생산할 수 있는 원자로를 재가동하지 않는, 즉 미래의 핵동결에 초점을 맞추어 왔었다. 이헌경, 『클린턴 2기 미국의 대북정책』 (서울: 통일연구원, 1998), p. 15.

91) 미국은 제네바 합의를 통해 핵동결을 이끌어왔지만 여전히 북한의 핵개발 가능성에 대해 우려하고 있다. 미국은 북한이 핵동결 이전까지 재처리를 통해 1~2개의 핵폭탄을 제조할 수 있는 플루토늄을 확보한 것으로 추정하고 있다. Remarks by the Deputy Director of Central Intelligence John E. McLaughlin to Texas A&M Conference “North Korea: Engagement or Confrontation,” April 17, 2001; William Perry’s Interview on *Chosun Ilbo*, May 11, 2001 참조. 부시 행정부는 현재 갖고 있는 경수로가 완공되면 이를 통해 북한이 핵무기를 만들 수 있는 플루토늄을 추출할 수 있을 것으로 본다. 북한이 핵을 개발하면 한국·일본이 핵무장을 추진할 것이고 이는 결국 중국의 핵확산을 가져오게 할 것이다. 때문에 미국은 그 근원이 되는 북한의 핵개발을 저지하고자 한다.

그 다음 단계로 미국은 동결대상에서 제외된 민감한 시설에 대해 북한 당국이 IAEA의 사찰 재개를 받아들일 수 있도록 역할을 해야 할 것이다. 그것은 주로 재처리 폐기물 저장소로 의심받는 ‘위장공원 시설’과 일명 ‘5백호 건물’이 될 것이다.<sup>92)</sup> 이와 함께 미국은 ① 8MWe의 실험용 열중식로(영변에 있는 동위체 생산과 연구용 원자로), ② 영변에 있는 핵연료봉 저장시설, ③ 북한내 산재된 소량의 핵물질이 있는 약 30개 지점, ④ 영변에 있는 동위체 생산용의 ‘임계집합체’와 평양에 있는 ‘임계미만집합체’ 2개 시설<sup>93)</sup> 등에 대해서도 북한이 사찰을 받아들일 수 있도록 역할을 해야 할 것이다.

한편 미국은 화전대체론에 대해 보다 신중을 기해야 할 것이다. 화전대체론은 경수로 대신 화력발전소를 짓자는 방안인데, 경수로 한 기를 화력발전소로 대체하는 안과 두 기 모두를 대체하는 안을 포함하고 있다. 이러한 대체론은 북한의 송전망이 원시적이라 원자력발전소를 다룰 수 없다는 판단과 경수로 전용가능성과 감독방법에 대한 우려로부터 비롯된 것이다.<sup>94)</sup> 이러한 우려는 클린턴 행정부 때도 제기되었다. 그들은 경수로가 건설된다하더라도 북한의 빈약한 전력 시스템으로 전력을 공급하는데 문제가 있을 것임을 인지, 북한에 제네바합의 개정을 제외한 바 있으나 거절되었다.

하지만 경수로 한 기를 화전발전소로 대체하는 것과 두 기 모두를 대체하는 것 모두 쉽지 않다. 화력발전소는 비용 면에서 경수로 2기의 건설비용인 46억 달러보다 10억 달러 정도 적게 들지만, 연료비는 원전의 경우 kw당 3원 50전인 반면 화전의 경우 중유는 35원 21전, 유연탄은 14원 51전이 든다.<sup>95)</sup> 화력발전소 건설은 미국·한국·일본·유럽국가들의 참여가

92) ‘위장공원’은 핵폐기물 시설 위에 흙을 덮고 나무를 심어 공원으로 만들었다고 IAEA는 의심하고 있다. ‘5백호 건물’은 IAEA가 1993년 1월 사찰을 요구했다가 군사시설이라며 거부당했던 곳이며, 높이 18m, 폭 24m, 길이 67m의 건물로 액체·고체 폐기물이 저장돼 있다는 의심을 받고 있다. 『중앙일보』, 2001. 5. 26.

93) 『世界週報』, 1998. 9. 29.

94) 부시 행정부 등장이후 미국은 합의에 따른 50만 t의 중유제공 비용이 국제유가상승으로 1995년에 비해 4배가 올라 재정적 부담을 안고 있는 것도 또 다른 이유다.

필요한 만큼 건설비용과 완성된 뒤 연료제공을 누가 담당할 것인가에 대한 문제가 뒤따른다. 보다 심각한 문제는 북한이 경수로의 화전 대체에 대해 절대적으로 반대하고 있는 것이다.

비록 제네바 합의가 안고 있는 근본적 문제점이 있으나 미국은 북한이 합의를 실천할 수 있도록 주력해야 하며 경수로를 대신해 화력발전소를 건설하는 것은 북한과의 합의 없이 추진해서는 안된다. 미국이 일방적으로 경수로 대신 화력발전소 건설을 추진할 때 북한은 이를 합의 위반으로 간주, 북한이 준수해야 할 사항을 거부할 가능성이 있다. 따라서 미국과 북한 모두 합의를 준수하는 데 노력해야 하며 합의를 변경할 시에는 양측 합의 하에 이루어져야 하며 어느 일방의 주도 하에 합의를 파기하는 방향으로 나아가서는 결코 안된다.

북한의 미사일문제 해결에 있어서도 미국은 주도적 역할을 해야 할 것이다. 북한의 단·중·장거리 미사일은 한국민뿐만 아니라 주한·주일미군 및 그 가족의 생명을 사정권에 두고 직접 겨냥하고 있기 때문에 미국으로서도 미사일문제 해결에 나서야 할 것이다.

현재 북한은 Scud-B(340km), Scud-C(500km), 노동 1호(1,300km) 등 중·단거리 미사일을 5백~6백기 정도를 실전 배치하고 있고, 대포동 1호(1,500~2,200km)를 시험발사용으로 몇 기 보유하고 있는 것으로 알려져 있다.<sup>96)</sup> 게다가 미국가정보위원회(NIC)는 북한이 대포동 1호 위성발사체(space launch vehicle: SLV)를 대륙간탄도탄으로 개조할 경우 미국의 대도시를 공격할 정도로 정확하지는 않더라도 생화학 기제를 운반할 수 있는 소량의 유도탄 탄두(payload)를 운반할 수 있을 것으로 본다.<sup>97)</sup> 나아가 대포동 2호(4,000~6,000km)를 대륙간탄

95) 『중앙일보』, 2001. 5. 7.

96) See Hun Kyung Lee, "North Korea's Missile Threat, and The U.S. Strategy," a paper presented at the University of Hawaii, sponsored by Matsunaga Institute for Peace, and the Korea Institute for National Unification, June 26, 2001, p. 2.

97) National Intelligence Council, "Foreign Missile Developments and the Ballistic Missile Threat to the United States Through 2015," (September, 1999).

도탄으로 개조할 가능성이 크다고 본다. 이것이 실현화될 경우 수백 킬로그램 급의 유도탄 탄두를 미 본토까지 운반할 수 있을 것이다.

북한의 중·단거리 미사일이 한국을 직접 사정권에 두고 있는 상황에서 미국은 북한과의 협상을 통해 중·장거리 미사일뿐만 아니라 중·단거리 미사일 감축을 위해서 주요한 역할을 해야 할 것이다. 이와 함께 전방에 배치된 미사일이 후방으로 철수될 수 있도록 역할을 해야 할 것이다. 북한의 미사일 기술·부품 수출과 중·장거리 미사일 개발·생산, 장거리 미사일 시험발사 등이 한국의 안전을 직접적으로 위협하는 요인은 아니지만 중·단거리 미사일 생산과 전방배치 등은 한국민의 안전을 직접적으로 위협한다. 뿐만 아니라 37,000명의 주한미국과 그 가족들의 재산과 안전을 직접 위협한다. 따라서 미국이 전방에 배치된 미사일을 후방으로 철수하고 미사일 감축에 북한과 합의한다면 남북한 군사적 신뢰구축 및 한반도지역의 군사적 긴장완화에 크게 기여 할 것이다.

핵·미사일 문제외 미국은 북한의 생화학무기 생산을 저지시키는 주요한 역할을 수행해야 할 것이다. 현재 북한은 함흥의 2.8 비닐론 공장과 흥남·순천·안주·신의주·만포·청진·아오지 등 8개 비료공장에서 사린 등 신경성·수포성·혈액성·최루성 화학무기를 생산하고 있다. 생산능력은 평시에 연 4,500t, 전시에 12,000t까지 가능하며, 북한은 이를 황촌·신음리·사리원·옥장봉·신흥동·삼산동 등 최전선의 전용 저장소에 비축하고 있다.<sup>98)</sup> 또한 북한은 박테리아·바이러스·리켓차·섹시톡신 등과 같은 미생물이나 콜레라·페스트·탄저균·보툴리즘·유행성 출혈열의 병원(病源) 등 전염성 작용제까지 배양·생산하고 있다.

미국이 뉴욕, 워싱턴 등지에서 테러 공격을 받은 이후 부시 행정부는 탄도미사일에 생화학무기를 장착해 공격할 경우에 대해 심각한 우려를 가지고 있다. 그것은 매우 가공할 만한 살상효과를 가지고 있기 때문이다.

98) 합동참모본부에 의하면, 북한은 연구소 4곳, 생산공장 8곳, 저장소 6곳 등의 화학무기 시설을 운영하고 있는데, 이를 근거로 분석한 북한의 화학무기 보유량은 전쟁 초기 소요량과 예비량을 합쳐 모두 1천t 이상이다. 그리고 하루 15.2t(전시 40t)의 생산능력을 갖추고 있으며 개전 초기 방사포나 유도탄, 야포 등을 이용해 70t 가량의 화학무기를 수도권 공격에 동원할 수 있다. 『한국일보』, 『조선일보』, 1997. 8. 18.

북한이 생화학 무기를 적재한 미사일을 50개만 발사해도 1,200만 명의 서울 인구중 400만 명이 희생될 것으로 추정되며 주한미군의 패트리엇트 요격미사일은 북한 생화학탄의 일부만을 격추시킬 수 있을 뿐이다.<sup>99)</sup> 생물무기의 경우 화학무기보다 더욱 적은 양으로 대량살상피해를 줄 수 있다.

걸프전에서 이라크가 미군을 상대로 화학무기를 사용한 것과 같이 북한이 주한미군과 한국군을 상대로 이 무기로 공격할 가능성은 있다. 미국은 예상된 북한의 군사적 행동이 실현될 때 이를 북한이 미국에 실제적인 위협을 가하는 것으로 간주, 즉각적인 대응에 나설 것이다. 그러나 미국은 공격용 무기의 선택에 있어 어려움이 있을 것이다. 미국은 북한이 한국을 핵·미사일로 공격할 경우 동 무기로 맞대응하겠지만, 북한이 다양한 운반 수단을 통해 생화학무기로 공격을 감행할 경우 동 무기로 맞대응하기가 실제로 어렵다.<sup>100)</sup> 이 점 때문에 북한은 생화학무기 생산에 더욱 매력을 가질 수 있다.

한국이 생화학무기를 보유하지 않고 있는 상황에서 북한의 생화학무기 확산 저지를 위한 한국의 역할은 제한될 수밖에 없다. 따라서 미국은 협상을 통해 북한이 『화학무기협약』(Chemical Weapons Convention: CWC)에 가입할 수 있도록 해야 한다. CWC는 화학무기의 개발·생산·비축·이전·사용 등을 전면 금지하고 이를 감시하기 위한 사찰체제를 도입하고 있다. 그리고 화학무기 관련기술을 국제적으로 공유하도록 하고 있으며, 향후 10년간 화학무기와 생산시설 등을 모두 제거해야 한다고 규정하고 있다. 뿐만 아니라 회원국에 가입하면 다른 회원국에 국제 사찰팀을 파견할 수 있고, 화학무기 생산의혹이 있는 회원국 기업체에 대한 사찰도 실시할 수 있다. 따라서 북한이 이 협정에 가입하면 협정비준국들이 취하고 있는 것과 같이 화학무기 및 생산공장을 폐쇄해야 한다. 이러한 이유로 이 협약은 화학무기를 제한시키는 데 가장 효과를 발휘하고 있다. 때문에 미국은 북한의 화학무기 생산을 저지시키기 위해서라도 북한의 협약

99) 『연합뉴스』, 1999. 11. 2.

100) Hun Kyung Lee, "The Clinton Administration's Engagement Policy Toward North Korea," a paper presented at the 34th International Seminar American Studies Association Korea in Chirisan Plaza Hotel, Oct. 15-17, 1999, p. 47.

가입에 주력해야 한다.

동시에 미국은 북한의 생물무기 확산 저지를 위해 노력해야 할 것이다. 북한은 「세균성 그리고 독성무기의 개발, 생산, 저장 및 그러한 무기의 폐기에 관한 협정」(생물무기협정, Biological Weapons Convention: BWC)에 이미 가입한 상태이다. BWC는 1972년 4월 미국·영국·러시아의 주도로 체결된 국제 군축협정으로 생물·독소무기의 개발·생산·비축금지와 파기를 규정하고 있다. 그러나 이 협약은 현장검증과 협약이행을 강제할 수 있는 구체적 검증절차조차 마련되어 있지 않다. 협정내용의 불이행에 대한 제재방안이 없어 그 실효성이 미흡하다. 때문에 이 협약은 상징적이라 여겨질 수 있다.

한편 미국은 2001년 7월 생물무기를 금지한 1972년의 초안에 힘을 실어주는 의정서 초안을 거부해 유럽 및 다른 나라들을 화나게 만들었다. 미국이 생물무기 생산 저지에 적극성을 보이지 않을 때 북한을 압박할 이유와 명분을 상실하게 된다. 실제로 생물무기를 통제하는 것은 핵무기를 통제하는 것보다 훨씬 어렵다. 따라서 미국은 스스로가 생물무기 확산 저지를 위해 노력하면서 북한의 생물무기 확산 저지를 위한 역할을 해 나가야 할 것이다.

핵·미사일, 생화학문제와는 달리 남북한의 재래식 군사력 문제에 대해선 미국이 자신의 역할을 재고해야 할 것이다. 한국은 ‘선 교류·협력, 후 군사적 신뢰구축’에 비중을 두고 있다. 반면 미국은 ‘선 군사적 신뢰구축’ 구도를 구상하고 있다. 이와 같은 구상 하에 부시 행정부는 핵, 미사일, 테러지원이라는 기존의 3대 쟁점에다 북한의 재래식 군사력 문제를 제기해 새로운 의제를 쟁점화한 바 있다.<sup>101)</sup> 휴전선에 전진 배치한 거대한 군사력이 동맹국 한국과 지역의 안정에 위협을 줄 수 있다는 우려로부터 비롯된 것이다. 이는 핵·미사일 등 대량파괴무기의 비확산을 주요 목표로 간주했던 클린턴 행정부와는 전혀 다른 차원의 문제를 제기하고 있는 것이다.

북한은 미국이 주장하고 있는 재래식 군사력 감축에 대해 ‘대북 무장해

101) 미국의 재래식 전력 감축문제 제기는 한·미간 원활한 역할분담을 제의한 김대중 대통령의 구상과 배치되는 것이다. 이현경, 「한·미 정상회담과 대북정책 방향」(서울: 통일연구원, 2001.4), p. 17 참조.

제 기도'라 비난하면서 주한미군 철수를 군축의 선결조건으로 내세우고 있다.<sup>102)</sup> 때문에 미국이 재래식 군사력 감축 문제를 제기할 때 협상은 더욱 어렵게 될 것이다. 북한은 재래식 전력 감축을 체제 수호 차원에서 민감하게 여기고 있고 미사일보다 더 강하게 주권사항으로 여기고 있어 미국과의 협상에서 쉽게 양보하려 하지 않을 것이다.

미·북간 협상이 타결되지 않는 한 북한의 군사력을 강제할 수단과 방법은 한계가 있다. 재래식전력 감축의 대상이 남북한의 전력이기 때문에 미국이 직접 협상하기에는 많은 제한이 있다. 북한이 재래식 전력 감축에 동의한 뒤 주한미군 철수를 고집할 때 이에 대한 적절한 대안이 없는 것도 문제다. 따라서 재래식 군사력 감축문제는 미국과 한국의 원활한 역할 분담 역할에 의해 풀어나가는 것이 바람직하다. 즉, 미국이 북한의 핵, 미사일, 생화학무기 문제를 다루고 한국이 재래식 군사력 감축문제를 담당하는 것이다.

이미 남북한은 '군사당국자간 직통전화 설치', '군축 협의', '무력불사용', '남북군사공동위원회 설치' 등 한반도의 냉전종식과 항구적 평화체제 보장을 위한 「남북기본합의서」의 복원과 이 기반 위에서 군비감축 문제를 해결해 나가려는 의지를 보인 바 있다. 때문에 미국은 남북한이 이들을 이행할 수 있도록 도와주는 것이 당연한 것이다. 이와 함께 미국은 우발사태를 막기 위한 '운영적 군비통제'(Operation Arms Control)와 실질적인 병력감축을 위한 '구조적 군비통제'(Structure Arms Control)가 남북간에 진행될 수 있도록 측면 지원하는 역할을 하는 것이 바람직하다.

## (2) 미국의 전략적 역할

남북한의 군사적 신뢰구축을 위한 미국의 당연적 역할에 근거를 두고 북한의 핵·미사일, 생화학무기 감축, 재래식 군사력 감축 등을 위한 미국의 전략적 역할이 기대될 수 있다.

우선적으로 '포괄적 일괄타결'(Comprehensive Package Approach)

102) 『로동신문』, 2001. 5. 28.

방안이 고려될 수 있을 것이다. 이는 북한이 핵·미사일 개발 포기, 생화학 무기 생산 중단, 재래식 군사력 감축 등에 나서고 개혁·개방에 호응할 경우 미국이 대규모 식량지원, 북한의 국제기구 가입지원, 전면적 경제제재 완화조치, 전력제공, 경수로 송배전망 건설, 북한체제 존립 보장, 정치·경제·사회·문화교류의 확대, 미·북 수교 등을 제공하는 것이다. '포괄적 일괄타결'에 의한 방안을 적용하기가 어려울 경우 미국은 사안별로 대응 또는 대가를 제공하는 방법을 통해 북한의 대량살상무기 및 재래식 군사력 확산을 저지하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

먼저 미국은 경제적 보상을 통해 북한의 미사일 기술·부품 수출을 중단하게 해야 한다. 미·북간 협상에서 북한은 대중동 국가에 대한 미사일무기 수출 중단 대가로 10억 달러를 미국에 요구한 적이 있다.<sup>103)</sup> 현금보상 불가의 입장을 견지하고 있는 미국이지만 대안적 보상책으로 미 행정부는 북한에 대해 대규모 식량지원, 농업개발지원, 미국내 동결된 북한자산 해제 등을 모색할 수 있을 것이다.

나아가 미국은 자주권을 내세우는 북한에 대해 일방적으로 미사일을 포기하라고 하는 것보다는 이에 걸맞은 대가를 제공하면서 개발 중단을 이끄는 전략이 필요하다. 한 방안으로 '장거리 탄도미사일 개발포기-인공위성 대리발사'의 맞교환식 방안을 염두에 두어야 할 것이다. 이는 북한이 탄도무게 500kg, 사정거리 300km 이상의 미사일 생산을 제한하도록 하는 MTCR에 가입하고, 미국은 북한이 발사체 자체에 접근하지 못하게 한 채 인공위성을 대리 발사하는 것이다.

이 안을 북한이 받아들이면 미국은 북한을 테러지원국 명단으로부터 삭제하는 것이 바람직 하다.<sup>104)</sup> 관련 조치로 미국은 국제금융기구로부터의 대북 차관을 지원할 것이며 국제경제기구를 통한 간접 지원에 나서야 할 것이다. 추가적으로 미국은 대규모 대북 식량지원과 국제금융기관 가입지

103) *Washington Post*, March 14, 1999; *International Herald Tribune*, April 1, 1999.

104) 테러지원국 해제는 미행정부의 재량사항이다. 하지만 미 행정부는 해당국가가 테러행위지원을 중지했으며 앞으로도 행하지 않을 것임을 보장하거나 해제조치 45일 이전까지 최근 6개월간 테러를 지원하지 않았음을 의회에 증명해야 한다.

원 등 추가 경제제재 완화조치를 취해야 할 것이다.

북한이 미사일 기술·부품 수출 중단과 생산감축 그리고 장거리 탄도미사일 개발 포기 에 나서고 생화학무기 생산을 중단한다면 이에 대한 대가로 미국은 추가적으로 수출입 제한조치의 포괄적 완화 조치를 취해야 할 것이다. 이것이 실현되면 수출입 기능품목 확대로부터 시작해 미 수출입 은행의 대북한 여신제공 허용 등 수출입 규제가 완전 철폐된다. 이러한 조치는 북한의 상품, 기술, 서비스가 미국으로 수출입될 수 있으며, 점진적으로 그 폭과 범위가 넓어질 수 있다. 이를 계기로 북한과 일본·서방국가 기업들과의 교역이 활성화될 수 있다. 추가적으로 북한이 핵개발 계획의 과거를 알아보기 위한 IAEA의 연료봉 시료채취를 허용과 동결대상에서 제외된 민감한 시설에 대한 사찰 재개를 받아들이고 핵개발 포기를 현실화 할 경우, 미국은 전력공급, 경수로 송배전망 건설 등을 북한에 제공해야 할 것이다.

재래식 군사력 감축을 위한 미국의 역할은 역할분담론에 의해 한국이 이 문제를 담당하고 남북이 실질적으로 진행할 수 있도록 측면 지원하는 것이다. 북한이 군사훈련시 상대측 참관단 초청, 부대의 편성·장비·국방예산 등 각종 군사정보의 상호공개와 교환, 특정규모 이상 군부대의 이동 및 기동훈련 사전 통보를 포함한 군사활동 공개, 군인사의 상호방문 및 교류실시 등에 응하고, 나아가 남북합의 하에 병력·무기 등의 군비통제 실현과 검증(verification)<sup>105)</sup>을 실질적으로 실행한다면 미국은 이에 걸맞은 대가를 북한에 제공하는 것이 바람직하다. 그 대가로 미국은 북한에 대해 정상 교역관계 대우 및 일반특혜관세제도를 부여하고 전자·우주항공 생산제조와 관련된 품목에 대한 수출입 허용과 일부 군수통제품목 및 방위산업물자의 수출입 완화 등을 고려해야 할 것이다.

요컨대, 대량살상무기 확산 저지 및 재래식 군사력 감축 등 군사적 신

105) 비록 남북한간이 운용적·구조적 군비통제를 위한 합의사항을 도출했다고는 하나 효과적이고 신뢰할 수 있는 것은 아니다. 왜냐하면 현장검증의 방법과 기준에 있어 쌍방이 가지고 있는 사실의 자료와 정보의 고의적 은폐로 객관적인 검증이 힘들고, 합의한 군사조약 사항을 위반시 타방이 부인할 경우 제재가 힘들 뿐 아니라 만약 어떤 제재를 가할 시 또 다른 마찰과 군비경쟁을 야기할 수 있기 때문이다.

뢰구축에 있어 미국의 역할은 궁극적으로 한반도의 평화와 안정을 이끄는 데 기여해야 한다. 미국의 보상과 유효한 경제제재 완화조치는 궁극적으로 북한의 경제회생과 경제개혁·개방에 도움을 줄 것이다. 북한은 핵·미사일 개발을 체제수호, 군사적 수단, 협상 카드 등으로 활용하고자 하지만, 이를 포기함으로써 미국·한국·일본·서방세계들로부터의 경제지원 및 투자진출을 얻을 수 있다. 이는 결국 북한의 경제발전에 핵심적으로 기여하게 하고 이를 바탕으로 체제를 안정시킬 수 있다.

## 나. 중국

중국은 남북한간 점진적인 군사적 신뢰구축을 위해 우선 북한의 대남 위협과 이에 대한 주변국의 우려를 불식시킬 필요가 있다고 보고 있다. 중국은 북한의 핵과 미사일 개발 및 수출문제로 인해 한국과의 군사적 관계가 기본적으로 완화되지 않고 있을 뿐만 아니라 미국과의 관계도 개선되지 못하고 있다고 판단하고 있다. 중국은 북한의 핵 및 미사일문제 해결을 위해 미국이 무력적인 방법도 사용할 수 있다고 판단하고 북한의 핵무기 개발포기와 장거리 미사일 개발 포기를 종용하고 있다. 그럼에도 불구하고 중국은 한반도비핵화 유지를 위한, 즉 북한의 핵무기 포기를 위한 무력적인 방법보다는 외교적 방법에 의한 문제 해결을 원하고 있다. 이러한 의미에서 김정일 국방위원장이 2001년 8월 러시아 대통령 푸틴과의 정상회담에서 북한이 2003년까지 장거리 미사일 실험 발사를 유예한다는 입장을 발표한 것을 중국은 지지하였다. 중국은 내심으로는 북한이 아예 장거리 미사일 뿐만 아니라 중거리 미사일 개발을 포기하기를 원하고 있으며 이를 위해 북한에 권고하고 있는 것으로 판단된다.

중국은 남북한의 자주적인 결정을 존중한다는 입장을 표명하고 있어 남북한이 협의하고 합의된 군사적 신뢰구축 방안에 대해서는 기본적으로 지지한다는 입장을 보이고 있다. 그러나 중국은 남북한간 군사적 신뢰구축은 점진적으로 추진되어야 한다고 보고 있다. 중국은 남북한간 신뢰구축이 급진전 될 경우 기존의 한반도 안정과 평화가 불안해 질 가능성과 이에 따른 중국의 기존의 대한반도 영향력이 크게 위축될 가능성을 우려하

기 때문에 급진적인 신뢰구축 방안은 원치 않는 것으로 보인다.

2001년 9월 강택민 중국 국가주석 겸 중국 공산당 총서기와 김정일 국방위원장과 의 평양 정상회담에서 다음 세 가지를 중심으로 중·북 간에 논의되었다. 구체적으로 언급하면 이번 정상회담에서 강택민 중국 국가주석은 우선 자국과 북한과의 전통적인 우호관계 발전을 강조하였다. 둘째, 강 주석은 2000년 6월 남북정상회담이 한반도 및 동아시아 안정과 평화에 크게 기여하였음을 표명하였으며 중국은 남북관계 증진을 위한 중재자 및 건설적인 역할을 지속적으로 수행하고 있음을 다짐하였다. 중국이 가장 우선적으로 남북관계 진전을 촉구하는 것은 남북한 관계 진전이 없으면 없을수록 한반도에 대한 미국의 영향력이 클 것으로 판단하고 미국의 영향력을 사전에 억제하려는 데 있기 때문이다. 중국은 부시 미 행정부 출범이후 미·북 관계가 급속히 냉각됨에 따라 북한이 남북관계를 진전시키지 못할 것으로 보고 이러한 상황이 장기간 지속되면 한반도 안정이 크게 훼손되며 이는 중국의 국가이익에도 불리할 것으로 우려하고 있다. 셋째, 미·북 관계에 대해 자세한 언급은 없었으나 강 주석은 북한의 핵개발을 반대하면서 「미·북 제네바 기본합의문」을 관련 당사국들이 준수할 것을 촉구하고 북한의 과거 핵에 대한 문제는 외교적으로 풀어나가야 됨을 일관되게 주장한 것으로 판단된다.

주목할 점은 이번 중·북 평양 정상회담에서 중국과 북한이 미국의 미사일방어(MD) 계획이 한반도 및 동북아에서 긴장을 확대하고 있다고 비난하였음에도 불구하고 중·북 공동성명이 나오지 않은 것은 중국과 북한간에 대미 입장에 대해, 특히 북한의 장거리미사일 개발문제와 주한미군 철수문제에 대한 심각한 이견이 있었기 때문으로 추정된다. 중국은 2001년 8월 러·북 정상회담에서 북한이 장거리미사일 실험 발사를 2003년까지 유예한다는 입장 표명을 적극 지지하였다. 그럼에도 불구하고 기본적으로 중국은 북한의 장거리 미사일 개발을 원치 않고 있어 북한과는 불편한 입장에 놓여 있다.

중국은 북한의 대남 선제 무력 도발행위에 대한 한국과 미국의 공격에 대해 중국이 북한을 보호할 수 있는 중·북 우호조약상의 의무가 없다는 점을 때때로 공식적으로 표명한 적이 있다. 중국은 미국이 주도하지 않는

남북한 신뢰구축 합의사안에 대해 반대하지 않을 것이다. 그러나 중국의 권익이 훼손될 가능성이 있는 사안에 대해서는 중국은 거부할 가능성이 있다.

한편 중국은 한국과의 군사협력을 점진적으로 확대해나가고 있다. 1990년대 중반까지는 북한을 의식하여 군사협력을 시작조차 못하였으나 이제는 고위급 군 대표단을 파견하고 양국간 국방장관 회담을 정례화 하려하고 있으며 해상에서의 조난구조를 위한 합동훈련을 실시하려 하고 있다. 이러한 중국의 행동은 남북한간의 군사적 신뢰구축에도 도움이 되긴 하지만 기본적으로는 중국이 한반도에서 미국의 일방적이며 독점적인 군사적 영향력을 조금이나마 희석시키려는 데 그 목적이 있다. 중국의 대북 군사협력 수준은 중국이 미국과의 갈등으로 인해 대북 군사동맹을 강화하려는 것은 아닌 것으로 보인다. 중국의 대북 군사무기 지원 수준은 한반도의 군사력 균형을 훼손하지 않는 선에서 이뤄지고 있다고 판단된다.

중국은 한반도에서 남북한간의 신뢰구축이 실현됨으로써 미국의 무력개입을 배제시킬 수 있을 뿐만 아니라, 남북관계가 크게 진전되는 것이 자국의 안보에 이익이 된다고 보고 있다. 대만문제에 대한 미국의 개입을 가장 중요시 여기는 중국으로서는 한반도의 안정유지가 자국의 경제발전 뿐만 아니라 미국의 대중 위협을 감소시킬 수 있다고 판단하고 있다.

#### 다. 일본

「미·일 신방위협력지침」의 제정과 더불어 미·일의 군사협력 범위가 일본 본토 중심에서 주변지역 유사시까지 탄력적으로 확대되면서, 미·일 양국은 한반도 긴급사태, 북한의 핵·미사일 개발 등에 대해 공조체제를 이루며 대응하고 있다. 즉, 일본은 군사력의 질적 증강을 바탕으로 한 대북 억지력의 강화와 함께 북한 위협에 대한 대응체제를 강화하고 있다. 따라서 남북간 군사적 신뢰구축과 관련, 일본의 직접적 역할은 없지만, 일본의 군사력 증강에 따른 대북 억지력의 강화 및 한반도 급변사태시의 역할은 간접적으로 남북한 군사적 신뢰 구축에 순기능적으로 작용할 수도 있다.

## (1) 일본의 군사력 질적 증강

일본은 막강한 경제력을 바탕으로 군사력의 질적 증강을 추구하고 있다. 즉, 일본은 ‘일본 열도의 비전장화’와 국제사회에서의 군사적 역할의 증대라는 전략적 목적에 따라 해상방공체제, 미사일 방공체제, 테러 등의 특수전 및 IT혁명 대비체제 등을 추구하고 있고, 아울러 원거리 작전능력의 보장 등을 추진하고 있다.

즉, 1980년대 일본은 (1) SEA LANE 방위와 3해협 봉쇄를 위한 미·일 전략적 역할 분담, (2) 섬나라라고 하는 지정학적 요소 등을 고려한 전략적 판단에 따라 제공권·제해권의 확보를 위하여 해상방공체제의 확립을 지향하였다. 그와 같은 해·공군력의 증강에 역점을 두는 일본의 전략적인 군사력의 정비는 계속해서 추구하고 있으며, 특히 21세기에 들어 오면서는 미사일 방공체제의 확립, 테러 등의 특수전 및 IT혁명 대처능력 강화, 확대된 군사활동을 위한 원거리 작전능력의 보장 등에 중점을 둔 군사력의 질적 증강이 이루어지고 있다.

현재 일본은 최첨단 무기 즉 항모급 상륙함 ‘오스미’(8,000톤급), 조기경보기(E2C) 13대, 최고의 전함 AEGIS<sup>106)</sup>를 4척, 조기경계 관제기인 AWACS 4대 등을 보유하고 있고, 아울러 최신예 지원전투기 F2의 미·일 공동개발의 완료 및 실전배치를 시도하고 있다. 이 외에 1998년 8월 북한의 미사일 시험발사 사건의 영향을 받아 첩보위성을 독자적으로 개발하고 있고,<sup>107)</sup> 전역 미사일 방어체제(TMD)를 미국과 공동연구하고 있다.<sup>108)</sup> 그리고 일본은 『2001 중기 방위력 정비계획』(2001-2005년)

106) AEGIS함은 미국의 RCA社가 1969년에 개발한 미국의 주력함으로서 360도 3차원 탐지·요격능력을 갖추고 있다. 1척당 가격은 7억달러이다.

107) 일본의 집권여당인 자민당은 4~5년 내에 군사시설의 정찰이 가능한 첩보위성 및 관련기술을 도입하여 방공체제를 강화해야 한다고 주장하고, 나아가 이를 일본 정부에 권고하였다. 따라서 1998년 11월 일본정부는 이를 토대로 각료회의에서 2002년까지 첩보위성 4기를 개발할 것을 결정하였다.

108) TMD 공동연구의 기간은 2년간을 목표로 하고 있으나, 각서의 유효기간이 5년간이므로 기간연장이 가능하도록 되어있다. 일본은 1995년 2월 미국측이 제의한 TMD의 공동연구에 참여한다는 기본방침을 결정하는데 이어, 1998년 9월에 『미·일 안전보장 협의 위원회』(SCC)에서 ‘해상 전역 미사일

을 추진하고 있다.

방위청은 「2001 중기 방위력 정비계획」 기간 중에 최신에 지원전투기 F2 47대를 실전 배치하게 되고<sup>109)</sup>, 전투기의 작전반경을 확대하기 위해 공중급유기 4기를 도입하게 되며<sup>110)</sup>, 또 UN 평화유지 활동 및 국제 긴급구조활동 등의 목적을 위해 항속거리 5,000-7,000Km의 장거리 수송기를 자체 개발하게 되는 것이다. 아울러, 방위청은 대양해군을 지향하고 해상 경비체제를 강화한다는 전략적 목적에 따라 호위함·수송함의 대형화 계획과 미사일 고속정 증강 배치계획을 수립하여 5,000톤급 호위함 4척을 10,000톤급으로 교체함과 더불어 10,000톤급 항공모함 헬기 호위함 2척을 건조하게 되었고, 아울러 비상사태시 미군에 대한 해상 보급능력의 향상을 위해 13,500톤여급 대형 수송함을 자체 건조하게 된 것이다.<sup>111)</sup> 나아가, 최근 방위청은 이와 같은 무기체계의 증강에 이어 군사력의 질적 증강을 한층 강화하기 위해 자위대의 조직, 장비체계 등 근본적인 재검토 작업에 착수하려 하고 있다.<sup>112)</sup>

일본은 이와 같은 군사력의 질적 증강이라는 ‘하드 파워’(hard power)의 증강뿐 아니라, 법적·제도적 정비 등 ‘소프트 파워’(soft power)의 강화도 추구하고 있다. 즉, 일본은 정보능력의 역량 강화를 위하여 종합정보기관인 「통합정보본부」, 「방위 정보회의」, 「내각 정보회의」 등을 창설·발족시킨 데 이어 군사위성정보 처리능력의 강화, 내각정보조사실의

---

방어체제(NTWD: Navy Theater Wide Defense) 분야의 기술을 개발하는 것에 합의하였고, 1999년 8월에는 미국과 미사일 방어체제의 연구·개발을 위한 5개년 협정에 서명하였다.

109) 1995년 12월 14일 일본 각료회의는 F2 130기의 국산 생산계획을 결정하였다. 즉, 일본은 최신에 지원전투기 130기를 실전 배치하게 되는 것이다.

110) 「朝日新聞」, 2000. 12. 16 및 「讀賣新聞」, 2000. 12. 16. 공중급유기 도입문제는 그동안 일본 정계내에서 전수방위(專守防衛)원칙 위배 여부를 놓고 정치쟁점이 되어왔던 사안인데, 2000년 12월 15일 일본정부는 1대당 238억엔 하는 공중급유기를 「2001 중기 방위력 정비계획」 기간중에 4대 도입하기로 결정하였다.

111) 2000년 1월경 일본은 수송함(LST) 8,900톤급 1척, 2,000톤급 4척, 소형 수송함(LSU) 590톤급 2척, 수송정(LSU) 420톤급 2척을 보유하는 수준에 있다.

112) 「동아일보」, 2001. 9. 12.

지위 격상, 외무성의 국제정보국의 역량 강화 등을 추진하고 있으며, 아울러 안보정책 분야의 통합관리를 위해 방위청을 방위성 또는 국방성으로 승격하는 작업을 추구하고 있다.<sup>113)</sup>

나아가, 일본은 이와 같은 제도적 정비와 더불어 자위대의 대내외적 활동 강화를 위한 법적 정비를 추진하고 있다. 「미·일 신방위협력지침」 관련 법안의 정비에 이어 유사법제의 정비, UN 평화유지군(PKF) 참여를 가능케 하는 PKO 협력법의 개정, 집단자위권 행사를 위한 헌법 개정 등이 추진되고 있는 것이다. 요컨대, 이와 같은 일본 군사력의 질적 증강 및 법적·제도적 정비는 대북 억지력의 강화로 귀결되는 것이기도 하다.

## (2) 한반도 급변시 일본의 역할과 대북 억지력 강화

한반도 긴급사태시<sup>114)</sup>, 일본 자위대의 주요 역할은 대체로 ①일본 영해·공해상과 ②국내에서 수행된다(<표 3> 참조). 미·일 공조체제에 관해 구체적으로 살펴보면, 미사와(三澤), 요코스카(橫須賀), 사세보(佐世保), 이와쿠니(岩國) 등의 주일 미군기지에 주둔해 있는 해·공군이 한반도로 출동하고 아울러 오키나와(沖繩) 기지에 주둔하고 있는 미국 해병대가 한반도 상륙작전을 펼 때, 일본 자위대의 역할은 「미·일 신방위협력지침」의 <별첨>에 제시되어 있는 40개의 항목에서 미군과 협력하며 미군의 작전을 후방에서 지원하는 것이다.<sup>115)</sup> 즉 한반도 긴급사태시 일본 자위대

113) 일본의 연립정권내 보수세력들은 2000년 8월 8일에 참의원 내에 ‘방위성 설치 추진의연(推進議聯)’을 발족한데 이어 동년 11월 28일 자민·공명·보수 3당간 ‘성(省) 승격 간담회’설치에 합의하였다. 방위성으로 승격될 경우, 외무성(국제 안보협력·조약), 통산성(방위예산), 내각안보회의(위기관리) 등의 여타 기관에 분산되어 있는 안보정책 분야 업무의 통합관리가 가능하다.

114) 일본의 내각안전보장실은 1996년 5월 총리의 지시를 받고 한반도 긴급사태시의 대응책으로서 ①일본인 보호·구출, ②대량난민대책, ③연안·중요시설 경비, ④대미 지원조치의 4분야에 36항목을 작성한바 있다. 『산케이신문』(産經新聞), 1997. 1. 7). 그리고 일본의 전략문제연구소는 1997년 8월말 자민당 정책연구회에 제출한 「주변지역 대응책」에서 북한사태를 ①현 체제준속 ②체제붕괴 ③무력남침 ④평화통일 등으로 예상한 바 있다. 그러나 한반도 급변사태와 관련한 일본정부의 공식 문건은 아직 발표되지 않고 있으며, 상황의 변화와 더불어 구체적인 대응책 마련은 계속해서 작업하고 있는 것으로 알려져 있다.

는 정보교환을 비롯하여 북한에 출입하는 선박에 대하여 임검을 실시하고, 주일 미군기지에 대한 테러에 대비하여 경비를 강화하며 요코스카, 사세보 등 미 해군기지의 항구에 북한이 기뢰를 부설하는 것에 대비하여 경계경비를 강화하는 활동 등을 전개하는 것이다. 아울러 오키나와 기지 해병대의 한반도 상륙작전을 위하여 공해상의 기뢰 제거작업 등을 펼치는 것이다.<sup>116)</sup>

### <표 3> 한반도 긴급사태시 일본 자위대의 역할

일본 영해·공해상 역할	국내역할
<ul style="list-style-type: none"> <li>○선박 검문·검색</li> <li>○기뢰제거</li> <li>○게릴라 침투에 대비한 해상경비</li> <li>○미군에 무기수송</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○미군에 인원·물자·연료 수송</li> <li>○미군의 공항·항만 이용</li> <li>○미군에 의료·통신 지원</li> <li>○미군 기지 등 주요시설의 경비</li> <li>○게릴라부대와 시가전 대비·대응</li> </ul>

최근 일본정부는 북한의 핵·미사일 등 대량살상무기 개발에 지속적인 우려를 표명하면서 북한위협 대응체제를 강화하고 있다. 즉 일본 정부는 북한의 기습 남침을 상정한 한·일 및 미·일 합동훈련, 북한의 게릴라 활동 및 생화학 무기 사용에 대한 대응책의 강화 등을 추구하고 있다.

한반도 긴급사태를 상정한 ‘주변사태’ 대비 훈련의 강화에 대해 살펴 보면, 1999년 8월 6~7일에 일본의 해상 자위대는 제주도 남동부 동지나 해상에서 한국 해군과의 제1차 합동 군사훈련을 실시하였으며, 이어 동년 10월 27일~11월 9일에는 한반도 긴급사태를 상정한 대규모 기동훈련을 실시하였다.<sup>117)</sup> 또한 2000년 2월 16~24일의 미·일 합동군사훈련에서

115) 미·일 신방위협력지침의 제정이후 미·일 양국은 처음으로 제179회 미·일 합동 군사훈련을 대규모로 실시하게 되었다. 이 훈련에 일본의 해상자위대 함선 120척, 항공기 80대, 병력 3만4천명이 참가하고, 아울러 대미 지원항목 가운데 정보제공과 해상자위대 보급함의 미 함정에 대한 해상 급유 등을 실시한다. 그리고 일본 항공자위대와 주일 미군간의 합동훈련에는 군산의 미 제 8전투 항공단 F16 전투기 6기가 참여하였다고 한다. 「조선일보」 1997. 11. 5 및 1997. 11. 7.

116) 일본은 33척의 소해정과 소해 헬리콥터를 보유하고 있는데, 기뢰 제거 수준은 세계 최고 수준급이다.

는 본격적인 ‘지휘소 연습’을 실시하였다.<sup>118)</sup> 이 ‘지휘소 연습’은 북한의 남침을 가상하고 이를 ‘주변사태’로 판단한 뒤 미군에 대한 병참지원을 실시하는 한편, 북한의 미사일 공격과 무장 게릴라들이 원자력 발전소 등을 점거하는 상황에 대비하는 것이다.<sup>119)</sup>

그리고 이와 같은 대규모 훈련과 함께 일본 정부는 북한의 게릴라 활동 및 생화학 무기 사용에 대한 대응책, 주변해역 경비체제 등을 강화하고 있다. 1999년 8월 18일 러시아 방문중에 있던 노르타(野宮) 방위청 장관은 북한의 게릴라 활동 및 생화학 무기 사용에 대응하기 위해 ①육상자위대에 ‘게릴라 대비 연구본부’의 신설, ②게릴라전에 대비한 훈련시설의 정비, ③생화학 무기에 대한 대응장비를 연구·개발하는 ‘부대 의학 실험대’의 육상자위대내 신설 등을 추진할 것임을 밝힌 바 있다.<sup>120)</sup> 2000년 2월 12일 방위청은 「2001 중기 방위력 정비 계획」 기간 중에 육상 자위대내 특수부대를 창설한다는 방침을 결정하였다.

아울러, 방위청은 북한의 미사일, 공작선의 해상침투 등에 대비하여 해상경비체제를 강화하고 있다. 해상 자위대는 1999년 8월 북한이 미사일 재발사 움직임을 보였을 때, 미사일 추적·과포 장치를 갖춘 이지스함 4척을 동해기지에 집중배치하여 순시활동을 증강하였고, 동년 11월에는 북한 공작선의 영해 침범에 대비하는 해상자위대·해상보안청의 공동훈련을 대규모로 실시하였다. 2000년 3월에는 마이루즈 기지 주변에 대잠 초계 헬기 부대를 신설하였다. 이 외에 일본 방위청은 2001~2003년간 신형 미사일 고속정을 매년 2척씩 건조하여 홋카이도·마이즈루·사세보 기지에 배치시키는 계획을 추진하고 있다.

요컨대, 일본 정부는 북한의 핵·미사일 등 대량살상무기의 개발·생산에 대해 지속적인 우려와 의구심을 표명하면서 북한의 기습 남침을 상정한

117) 이 해상 기동훈련은 사전 도상훈련(9월 6~9일)와 더불어 함정 110척, P-3C 등 항공기 180대, 병력 32,000명이 동원되는 대규모 실전훈련이었다.

118) 『讀賣新聞』, 1999. 11. 22.

119) ‘지휘소 연습’은 부대를 실제로 출동시키지 않고 컴퓨터망을 사용하는 도상훈련으로 ‘미·일 합동훈련’에서는 지난 1968년부터 모두 11회 실시되었다.

120) 『讀賣新聞』 1999. 8. 19. 및 「東京新聞」 1999. 8. 19.

한·일 및 미·일 합동훈련, 북한의 게릴라 활동 및 생화학 무기 사용에 대한 대응책의 강화 등 대북 억지력의 강화를 추진하고 있는데,<sup>121)</sup> 이는 한반도에서의 급변사태 발발을 억지하는데 순기능적으로 작용하고 있다.

따라서 한·미와 공조체제를 바탕으로 일본의 대북 억지력 강화는 북한의 군사적 야욕을 사전에 차단하고, 나아가 북한을 남북한 군사대화 및 군축에 임하도록 하는데 간접적으로 긍정적인 영향을 줄 수 있는 것이다.

## 라. 러시아

탈냉전시대에 핵과 미사일 등 대량살상무기는 전 인류의 생명과 모든 국가의 안전을 위협하는 가장 위험한 군사무기이다. 그럼에도 불구하고 북한은 대량살상무기에 대한 개발, 생산, 배치, 수출 등을 완전히 포기하지 않고 있다. 남북한간 군사적 신뢰구축을 위해서는 북한이 대량살상무기 개발을 중단하고 남북한이 군축을 실현해야 한다. 러시아는 현재 북한의 핵, 미사일 개발에 반대하고 있고 남북한 군축을 지지하고 있기 때문에 남북한 군사적 신뢰구축에 대한 러시아 정부의 역할을 기대할 수 있다.

북한의 핵개발 계획이 1994년 10월 미·북간의 「제네바 기본합의문」으로 동결되었으나 북한은 이미 1~2개 핵폭탄 제조를 위한 충분한 플루토늄을 확보한 것으로 평가되고 있다. 플루토늄을 보유하고 있는 북한이 핵 연구와 개발을 완전히 포기했는지 투명성이 아직까지 확보되지 못한 상태이다. 또한 북한은 1980년대 초부터 미사일 개발계획에 착수하여 단거리 미사일 ‘스커드 C’(사정거리 500km)와 1단형 중거리 ‘노동’ 미사일(사정거리 1,000km)을 제조하여 실전배치하고 있다. 이외에도 북한은 2단식 미사일 ‘대포동 1호’(사정거리 1,500km)와 ‘대포동 2호’(사정거리 4,000km)의 개발을 진행하는 한편, 중동 지역에 생산된 미사일을 직접 수출하며 기술도 지원하고 있다. 이와 같은 북한의 미사일 개발과 수출 및 부품과 기술의 제3국 지원은 미사일 탄두에 핵이나 생화학무기를 탑재

121) 「1999年度 防衛白書」, 「2000年度 防衛白書」, 「2001年度 防衛白書」.

하는 경우 대량살상이 가능하기 때문에 국제사회의 우려를 야기하고 있다. 따라서 한국 정부는 북한의 핵과 미사일 등 대량살상무기를 통제, 제거하고 남북한 군비통제를 실현하는 것을 한반도 냉전구조 해체의 핵심이자 평화체제 구축을 위한 선결과제로 간주하고 있다.

한편 러시아 정부도 국가안보에 대한 위협들 가운데 심각한 위협을 제기하는 것을 러시아와 접경하는 국가들에서 혹은 가까운 지역에서 핵 및 다른 형태의 대량살상무기 생산기술과 운송수단의 확산이라고 보고 있다. 특히 한반도 비핵화정책을 추진하고 있는 러시아는 북한이 핵계획 실현에 대한 의도를 불명확하게 함으로써 주변국가들을 긴장상태에 묶어두고 있다고 판단하고 있다. 특히 러시아는 북한이 「제네바 기본합의문」의 이행을 중지하겠다는 위협 발언으로 미국 등으로부터 더 큰 그리고 시간적으로 더 적절한 양보를 얻고자 하고 있다고 판단하고 있다.<sup>122)</sup>

또한 러시아는 북한의 단·중거리 미사일 개발이 동북아 안보를 위협하고 무기경쟁을 유발할 것으로 우려하는 한편, 북한이 미국으로부터 ‘적절한 물질적 보상’을 받는 대가로 이란과 시리아에 이전을 위한 전술미사일의 생산을 중단할 준비가 되어 있다고 판단하고 있다. 또한 장거리 미사일과 관련, 러시아 전문가들은 북한이 2~3단계 장거리 미사일을 5~10년내에 개발할 수 있을 지 모르는데 미국으로부터 경제지원을 받고 투자를 유치할 경우에는 이에 대한 대가로 장거리 미사일 개발노력을 포기할 가능성이 있다고 믿고 있다. 또한 이와 같은 관점에서 러시아 전문가들은 가상된 북한의 미사일 위협을 빌미로 NMD와 TMD 계획을 정당화하려는 미국의 시도를 ‘전혀 근거없는 것’으로 생각하고 있다.

그러나 러시아는 북한의 미사일 발사실험이 미국의 미사일방어(MD) 계획과 일본의 군사력 증강에 대한 구실로 작용하고 있음을 우려하면서도, 정치·군사적 압력과 제재를 통한 해결에는 반대하고 있다. 1998년 8월 북한의 대포동 1호 발사실험시 러시아는 북한의 미사일 발사실험이 이웃 국가에 심각한 우려를 불러일으키고 있다고 지적하고 동북아의 공동안

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

보 및 안전 시스템 구축과 신뢰구축을 위한 다자간 회담의 필요성을 강조하였다. 그러나 푸틴 대통령은 2000년 7월 방북과 2001년 8월 김정일의 방러시 “미사일 강령이 그 누구도 위협하지 않으며 순수 평화적 성격을 띤다”<sup>123)</sup>는 북한의 입장에 동조하였다. 러시아의 이러한 입장 변화는 미국의 MD 계획을 견제하려는 데 있는 것으로 분석된다.

남북한간 군사적 신뢰구축에서 중요한 것은 군축과 군비통제를 실행하는 것이다. 이와 관련, 러시아는 현재 한반도에서의 군축과 군비통제에 큰 관심을 가지고 있다. 한반도에서 긴장완화를 위한 군축과 관련, 러시아는 남북한이 장차 군사훈련에 참관단 초청, 한·미 합동군사훈련의 중단, 군사문제에 대한 상호 정보교환 등의 조치들을 통해 병력을 감축할 수 있을 것으로 전망하고 있다. 러시아는 이와 같은 남북한간 군사대치의 해소와 무기감축 및 한반도 신뢰구축 문제에 유럽내 핵 및 재래식무기 감축협상 경험의 적용 가능성을 검토한 바 있다.<sup>124)</sup>

### 3. 평화체제 구축

#### 가. 미국

미·북간 제네바합의 이후 미국은 두 개의 한국정책(Two Korea Policy)을 펼치면서 자국의 영향력과 지도력이 유지되는 가운데 한반도의 평화와 안정이 보장되는 체제를 지향하고 있다. 그러나 이러한 체제를 확고하게 보장시켜줄 수 있는 장치가 없기 때문에 미국이 추구하는 한반도 평화체제는 구상처럼 쉽지 않다. 그렇지만 한반도 평화체제 구축은 한반도에서 전쟁을 종식하고 냉전의 마지막 분단을 해소하려는 미국의 의지를 실천하는 것이다. 이는 곧 남북연합 형성에 기여하는 것이며 통일의 기반

123) 2000년 7월 19일 채택된 『조·러 공동선언』과 2001년 8월 4일 발표된 『모스크바 공동선언』 참조.

124) 브로니스라브 오멜리체프(CIS 군총사령부 제1참모차장), “군축협상의 경험과 한반도에서의 적용가능성,” (북한연구소와 연세대학교 사회과학연구소 공동주최 한반도 군축 4개국 학술회의 발표논문, 1992. 6. 1), p. 6.

을 조성하는 것이다.

한반도 평화체제 구축을 위해선 정전협정의 서명국인 미국의 역할이 절대적으로 요구된다. 미국은 한반도에서의 조정·중재·화해의 역할을 통해 평화체제를 구축하는 데 기여해야 할 것이다. 이를 추진하는 과정에 있어 미국은 북한과의 정치·군사적 접촉에 의해 기존의 정전협정을 미·북 평화협정으로 대체해서는 안된다. 더군다나 휴전협정을 위한 대체 회담을 열어서도 안된다.

북한은 한국과 중국을 배제시킨 채 실질적 위협의 근원으로 간주하는 미국과의 양자간 협정을 통한 이익을 선호해 왔다. 북한은 유엔군 사령부, 중국, 북한이 휴전협정에 서명했고 한국은 휴전협정에 참여하지 않았기 때문에 그리고 여전히 한국군의 작전권이 미군에게 있기 때문에 4자를 주역으로 한 평화협정 체결이 비현실적이라는 입장을 보여 왔다. 그래서 남북한간 평화협정이나 평화조약이 절대적으로 맞지 않는다는 것이 북한의 주장이다.

한편 북한은 “오늘 조선반도에서 미국 호전세력과 남조선 괴뢰도당에 의해 군사정전체제가 마비상태에 처해 있는 실태는 무력증강과 전쟁재발을 막고 공고한 평화와 안전을 보장하기 위해”<sup>125)</sup> 휴전협정을 평화기제로 대체할 것을 요구하고 있다. ‘평화기제’는 휴전협정과 유엔군 사령부를 핵동결 합의에 따른 우호관계에 부합한 새로운 협정으로 대체하는 것을 의미한다.<sup>126)</sup> 따라서 북한은 미·북간 외교관계 수립을 위한 전제조건으로 새로운 평화기제, 즉 미·북간 평화협정이 체결되기를 바란다.

북한은 한국과는 이미 「남북기본합의서」가 있으므로 남북문제는 별도의 장에서 논의되어야 한다는 입장을 취하면서<sup>127)</sup> 평화협정 체결이 4자회담이 아닌 미·북간의 협상을 통해 성사되기를 바란다. 북한은 한반도 평화체제 구축을 위해서는 남북한 불가침 합의가 있지만 미·북간에는 평화협정이 체결되어 있지 않다고 지적하면서 그들의 기존 입장인 대미 평화협

125) 「내외통신」, 1997. 6. 25.

126) Selig S. Harrison, “미국의 대북정책과 4자회담,” 「4자회담과 한반도 통일 전망」 (민족통일연구원 제6회 국제학술세미나, 1996.11.29), p. 19.

127) 「毎日新聞」, 1998. 3. 27.

정 체결을 계속 고수하고 있다.<sup>128)</sup>

북한은 미국과 평화협정을 체결함으로써 미국과의 적대관계를 청산하고 미국으로부터 국가생존과 안전을 보장받고자 한다. 북한은 미국과의 적대관계가 청산되면 주한미군이 계속해서 한반도에 주둔하더라도 이들을 적이 아닌 ‘평화유지군’<sup>129)</sup>으로 간주할 수 있고 미국을 다른 시각에서 접할 수 있다고 본다. 이러한 판단과 함께 북한은 미국이 남북간 조정자, 완충자의 역할을 균형 있게 해주기를 바라고 있다.

그 동안 미국은 북한의 북·미 평화협정 공세에 직면해 오면서 한반도 안전보장 구축에 많은 노력을 기울여 왔다. 미국은 한반도문제의 실질적인 당사자인 한국이 존재하고 있는 상황에서 북한이 주장하는 정전협정 당사자 원칙 공세에 응하기가 어려웠다. 그런데다 미국은 주한미군을 대상으로 미사일 및 생화학무기 등 대량살상무기를 배치해 놓고 있는 북한과의 군사적 대화를 마냥 외면할 수 없었다. 이러한 상태에서 미국은 한반도의 군사적 긴장을 고조시키는 정전협정 파기 기도에 대응하고 미·북 평화협정 공세에 맞대응하는 태도를 견지해 왔다.

실질적인 한반도 긴장완화와 평화체제를 구축하는 데 있어 미국은 한·미, 미·북, 남북관계를 동시에 진전시키고 별도의 다자간 대화의 장을 만들 수 있을 것이다. 이는 한반도문제 해결에 있어 미국의 직접적인 개입을 우회하면서 효과를 극대화하기 위한 전략, 즉 한국을 앞세우고 미국이 후원하는 형태를 빌어 한반도 평화체제를 구축하는 것이다.

그것은 첫째, 「남북기본합의서」 제5조 “남북한이 공고한 평화상태로 전환하기 위하여 공동 노력하고 평화상태를 이룩하기 전까지 현 정전협정을 준수한다”의 내용이 지켜질 수 있도록 미국이 이를 적극적으로 지지해야 할 것이다. 이 합의서에 명시된 무력불사용 및 불가침, 분쟁의 평화적 해결, 불가침의 경계선, 비무장지대의 평화적 이용, 무력충돌 방지, 군사공

128) 「남북대화」, 제65호, p. 11.

129) 이와 관련 아·태평화위 이종혁 부위원장은 「떠오르는 남·북·미 3각관계」, (미 조지아대 세계문제연구센터 학술회의, 1996.4.29)에서 “우리에게 위협이 되는 것은 미군 주둔 자체가 아니라 군사훈련과 같은 구체적 행동”이라 지적하면서 “주한미군의 평화유지 역할을 반대하지 않을 것”이란 입장을 밝힌 바 있다. 「내외통신」, 1996.5.16.

동위원회의 운용 등이 실천에 옮겨질 수 있도록 미국이 직간접적으로 역할을 하는 것이다.

둘째, 한반도 평화체제 구축은 「남북기본합의서」의 이행을 축으로 해야 한다. 협정이 체결되고 북한이 합의서에 서명한다하더라도 합의가 실행되지 않으면 아무 소용이 없다. 일개 협정 또는 합의가 자동적으로 평화를 보장해 주지는 않는다. 따라서 「남북기본합의서」에 규정하고 있는 상호체제인정, 내정불간섭, 상호불가침을 실현해 나갈 수 있도록 미국이 측면 지원해야 할 것이다.

셋째, 미국은 정전협정 유지와 평화상태로의 전환과정에서 남북한이 주 당사자임을 분명히 해야 할 것이다. 이는 한반도문제 해결과 협의·해결 과정에서 남북한이 주체임을 분명히 하는 것이다. 동시에 「남북기본합의서」에 따른 남북 당사자 해결원칙을 지지하는 것이며 남북간의 직접적인 평화협상을 지지하는 것이다.

넷째, 한반도 평화체제 구축은 4자회담에 의해 추진되어야 하며, 그 틀 안에서 남북한이 중심이 되어 새로운 평화체제로 전환하고 미국과 중국에 의해 보장을 받는 2+2 방식으로 추진되어야 할 것이다.

다섯째, 한반도 평화문제와 미·북 양자간 교섭문제는 분리하며, 한반도 평화문제는 미국이 앞장서지 아니하며, 미국은 한반도 평화 문제에 관해서는 북한과 직접 협의하지 않아야 한다. 이는 미국이 연락사무소 개설, 실종미군 유해송환, 미사일 개발 및 수출, 생화학무기 확산, 핵문제 등의 사안에 대해서 한국정부와 협의과정 없이 북한과 별도의 대화·접촉을 통해 한반도의 긴장을 양산하는 요인들을 제거할 수 있다. 이러한 접근은 남북관계, 한·미관계, 미·북관계를 분리시켜 여러 갈래의 쌍무협상을 가능케 하며 남북대화 연계라는 전제조건 없이 미·북간의 대화접촉 및 관계개선을 보다 용이하게 한다.

한반도 평화체제가 구축되는 경우, 미국은 주한미군의 단계적 철수를 고려해야 할 것이다. 주한미군의 철수문제는 제3차 4자회담에서 거론된 바 있다.<sup>130)</sup> 한·미는 북한군·한국군·주한미군 등 한반도의 모든 군사력의

130) 이와 관련 이현경, 「미국의 4자회담 전략과 한국의 대응책」, (서울: 민족통일연구원, 1998), pp. 28-29 참조.

동시감축을 병행 논의할 수 있다고 밝힌 바 있다. 그 추진 계획은 미국의 1990년 4월 『동아시아 전략 구상』(East Asia Strategic Initiative: EASI I)<sup>131)</sup>에서 나타난 주한미군 3단계 감축 계획안을 참고할 필요가 있다. 이 보고서는 아시아-태평양 지역의 미군을 점차적으로 철수시키려는 3단계 철군안을 제시한 것인데 제1단계는 1990~1992년, 2단계는 1993~1995년, 그리고 3단계는 1996년부터 5~10년간에 걸쳐 진행하도록 계획한 것이다. 주한미군과 관련, 이 보고서는 1단계에 2,000명의 공군 및 5,000명의 지상군을 그리고 2단계에 6,500명을 추가 철수하고, 미군이 감축되면 주한미군의 주도적인 역할을 보조적 역할로 변경해 나간다는 계획을 포함하고 있다.

## 나. 중국

중국은 자국이 배제된 상태에서 정전협정을 대체하는 북한의 대미 평화협정 체결에 반대하여 왔다. 중국은 북한의 대미 평화협정 체결보다는 남북한 평화협정 체결을 주장하고 남북한 평화협정은 중국과 미국이 참가하는 4자회담에서 지지를 받아야 한다는 기본 입장을 견지하고 있다. 1996년 4월 심국방(沈國放) 중국외교부 대변인은 현재의 정전협정에 대체될 평화체제의 수립은 한반도 안정과 평화에 긍정적으로 기여하게 될 것이라고 밝혔다. 또한 그는 이 문제는 당사자간의 대화와 협상을 통해 해결되어야 함을 밝히면서 한국은 정전협정의 서명국은 아니나 직접적인 이해 당사자국이며, 중국은 역시 서명국으로서 한반도 평화와 안정을 위해 계속 건설적인 역할을 할 것임을 표명하여 한국과 중국이 정전협정의 관련

131) U.S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: Looking toward the 21st Century* (Washington D.C.: U.S. G.P.O., April 1990). 러시아의 군사력 감축과 군사적 위협에 대한 우려가 사라지고 중국의 100만 명 병력감축이 진행되자 미국은 이에 부응하기 위하여 동북아시아 지역에서의 미군사력 감축을 계획한 것이다. 주한미군 철수 계획은 범세계적 차원에서 추진되는 군비감축과 아시아의 긴장완화 그리고 북한이 '한반도 비핵화선언'(1991.12.31)에 동참하고 '남북불가침협정'에 서명하는 등 한반도의 군사적 긴장구조 완화를 위한 위장적 노력에 편승된 것이다.

국임을 분명히 하였다.

또한 중국은 외부의 간섭이 없는 남·북한간의 한반도 평화구축을 위한 자주적인 논의와 협상을 지지한다는 입장을 견지하고 있다. 미국의 간섭이 없이 남북한이 합의한 평화체제안은 친 중국적이거나 적어도 중국에 대해 중립적인 입장을 띠는 것으로 중국은 판단하고 있다. 중국은 한반도 평화조약의 기본 정신이 평화통일 실현을 목표로 할 것으로 판단하고 자주적이며 평화적인 한반도 통일을 지지한다고 표명해 왔다.

중국은 남북한 평화조약에서 유엔사령부의 해체와 정전협정의 폐기문제가 자연스럽게 논의될 것으로 보고 있다. 이러한 의미에서 중국은 남북한 평화조약 체결의 선결 조건으로 유엔사령부의 해체나 정전협정의 폐기문제를 거론하지 않을 것으로 보인다. 또한 중국은 만약 남북한 평화협정 체결 전에 북한이 상당규모의 주한미군 감축을 조건으로 제시할 경우, 중국은 북한의 입장에 동조하지 않을 것이다. 중국은 남북한 평화협정 체결이 주한미군의 감축 요구보다 한·미 양국의 군사적 위협을 억제할 수 있는 실현성이 보다 큰 방안으로 간주하기 때문이다.

중·미 갈등의 경우, 향후 중국이 대북 안보이익을 대남 경제이익 보다 더욱 중요시할 가능성이 크기 때문에 중국은 한국의 입장만을 전적으로 수용한 평화체제 구축안을 지지하지 않을 것이다. 미국과의 관계가 경색될수록 중국은 주한미군과 한·미 동맹을 긍정적으로 보지 않고 주한미군이 철수해야 한다는 입장을 보이게 될 것이다. 특히 중국은 남북관계가 개선되고 한반도에 평화의 기운이 확산되면 주한미군이 있어야 할 근거가 없다는 입장을 보이게 될 것이다. 중국은 주한미군이 자국을 겨냥하는 세력으로 될 것이라고 판단하기 때문이다. 이와 관련, 중국은 주한미군이 대만해협 사태에 개입할 수 있는 방향으로 역할을 조정하는 것을 강력하게 반대할 것이다.

#### 다. 일본

일본은 4자회담의 참여자가 아니므로, 한반도 평화체제 구축과 관련하여 직접적인 역할은 없지만, 동북아 다자간 안보협력 등과 같은 한반도

평화체제의 구축을 위한 안보환경 조성과 관련해서는 일정 부분 역할을 할 수 있다.

동북아 지역은 역내의 불안정성·불확실성·유동성을 극소화시킬 수 있는 다자간 안보협력을 필요로 하고 있지만, 역내 국가들간 위협인식의 차이, 동질적 가치의 결여에 따른 다자간 협력 전통의 결여, 역내 국가들간의 경제적·제도적 상호의존의 발달 미비, 미·일·중·러간의 경쟁심(Rivalry) 상존, 중국의 소극적인 태도 및 북한의 부정적인 태도 등과 같은 저해요인들의 존재로 인하여, 다자간 안보협력 레짐의 수준은 아직 초보 단계를 벗어나지 못하고 있다. 아울러 다자간 안보협력의 발전 가능성도 그다지 희망적이지 않다.<sup>132)</sup>

따라서 일본은 이와 같은 사전예방에 역점을 둔 다자간 안보협력 체제의 구축에 기여함으로써 한반도 평화체제의 구축을 위한 유리한 환경조성에 긍정적인 역할을 할 수 있는 것이다.

#### (1) 한반도 평화체제와 동북아 다자간 안보협력

한반도 평화체제를 위해서는 ① 북한과의 신뢰관계 조성, ② 정전체제의 평화체제로의 전환 등을 추구하는 노력을 하여야 하고, ③ 동시에 한반도를 둘러싼 국제 평화환경의 조성을 추구하는 노력을 해야 한다. 즉, ① 북한과의 양자간 차원에서는 교류·협력의 확대와 더불어 정치적 신뢰 구축, 군사적 신뢰구축을 추구하여 평화통일의 기반을 조성하면서, ② 4자회담 등을 통하여 평화공존의 틀을 만드는 노력을 추구하여야 하고, 아울러 ③ 그와 같은 노력들이 원만하게 전개되도록 동북아 국제 평화환경을 지향한 다자간 안보협력 노력을 기울여야 하는 것이다.

동북아 지역에도 탈냉전시대의 도래에 따른 글로벌 차원의 국제환경의 변화 즉, 세계질서의 다원화 및 국제사회의 다극화, 경제력 비중의 증대에 따른 힘 개념의 변화, 국제사회에서의 다양한 분야에 걸친 상호의존의 증대, 하이테크 전쟁의 도래와 첨단기술의 전략적 가치의 제고 등에 기인

132) 김태현, “동북아 다자안보협력체 구상: 그 이상과 현실”, 『국제문제』(2000. 4); 김유남·노병렬, “동북아 안보레짐의 형성 및 가능성.”

한 안보환경의 변화가 투영되고 있는데, 동북아 지역에서의 다자간 안보 협력의 필요성과 역할은 다음과 같다.

첫째, 동북아 지역의 국제질서는 역내 강대국간의 세력관계의 변화 가능성으로 인한 유동성과 기존의 냉전적 구도와 새로운 탈냉전적 변화가 병존하는 이중성에 기인한 ‘안정과 불안정’이라는 양면성을 내포하고 있는데,<sup>133)</sup> 남북정상회담과 그에 따른 남북관계의 진전으로 한반도 냉전구조 해체의 전개와 더불어 유동성이 한층 증대되고 있다. 즉, 남북정상회담 이후 주변 4국들은 남북관계의 개선에 높은 기대감을 보이면서도, 한반도 냉전구조의 해체와 더불어 새로 조성될 동북아 안보환경 및 역학구도에서 자국의 이해를 확대하기 위해 활발한 외교전을 전개하고 있으므로, 동북아 국제질서는 ‘미·일 대 중·러’의 느슨한 견제 구도속에서 유동성이 심화되고 있는 것이다.<sup>134)</sup> 이처럼 남북정상회담 이후 동북아 국제정세의 동향은 유동성의 심화와 더불어 ‘갈등·대립과 협력’이 혼재하는 가운데 ‘대화를 통한 갈등의 해결’을 지향하고 있는데, 이는 동북아 지역에서 다자간 안보협력이 필요함을 시사하는 것이기도 하다. 동북아 다자간 안보협력 레짐의 역할은 유동성의 증대와 그에 따라 수반되는 안보의 불안정성을 감소시키는 것이고, 이를 위하여 ‘대화를 통한 갈등의 해결’이 이루어 질 수 있는 ‘제도화된 대화’의 장을 제공하며, 역내 국가 상호간의 투명성 및 신뢰증진이 이루어지도록 하는 것이다.

둘째, 탈냉전시대의 도래와 더불어 안보영역이 확대되고 있는데, 동북아 지역의 안보문제도 군사문제뿐 아니라, 경제, 환경, 인권, 마약, 테러

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

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

등 다양하게 확대되고 있다. 즉 국경을 초월하는 포괄적 안보개념의 영역에 속하는 안보문제들이 증가하고 있다. 이와 같은 안보문제들은 국제적 성향을 지니고 있으므로, 관련 국가들간의 긴밀한 협력을 필요로 하고 있다. 즉 동북아 지역내 포괄적 안보문제들을 논의하고, 정책조정과 협력을 위한 ‘장’이 필요한 것이다. 이는 동북아 다자간 안보협력 레짐의 필요성과 역할을 시사하는 것이기도 하다.

셋째, 동북아 지역에는 냉전시대에 결성된 양자간 동맹만이 있다. 즉, 포괄적이고 효과적인 집단안전보장체제는 물론, 예방적인 다자안보협력 레짐도 없다. 그러므로 동북아 다자간 안보협력 레짐은 예방외교의 활동을 통하여 기존의 역내 양자간 동맹관계의 한계성을 보완하는 역할을 할 수 있고, 나아가 평화와 번영 즉 공동선(collective good)을 창출할 수 있는 새로운 동북아 국제질서를 정착시키는 데 순기능적으로 기여하는 역할을 할 수 있는 것이다. 즉 동북아 다자간 안보협력 레짐은 기존의 동맹체제와 함께 역내 새로운 안보환경의 구성에 일조할 수 있는 것이다.<sup>135)</sup>

요컨대, 이와 같은 동북아 다자간 안보협력은 한반도 평화체제의 구축에 직·간접적으로 순기능적인 역할을 수행할 수 있다. 동북아 다자간 안보협력은 예방외교의 활동을 통하여 역내 불확실성을 감소·제거함으로써 한반도 평화공존의 필요조건인 동북아 평화와 안정에 기여할 수 있고, 아울러 남북한간의 신뢰구축을 위한 유리한 환경조성에 일조할 수 있으며, 통일과정의 평화적 관리에 기여할 수 있는 것이다. 또 한반도 평화공존의 틀이 만들어지면, 그 틀을 지지하고 보장하는 역할도 할 수 있는 것이다.<sup>136)</sup>

## (2) 동북아 다자간 안보협력과 일본의 역할

동북아 다자간 안보협력 대화 및 레짐이 동북아 지역의 불확실성 또는

135) 백진현, “한반도 평화체제와 동북아 다자간 안보협력”, 광태환 외 「한반도 평화체제의 모색」 (서울: 경남대 극동문제연구소, 1997).

136) 위의 글; 엄태암, “동북아 6자회담의 실효적 추진방안.”

불안정의 극복과 더불어 한반도 평화체제를 위한 유리한 환경조성에 긍정적으로 순기능적인 작용을 할 수 있지만, 현재 동북아 지역에는 정부차원의 공식적인 다자간 안보협력 레짐은 존재하지 않고 있다. 즉, Track 2 또는 Track 1.5 형태의 『동북아협력대화』(North-East Asia Cooperative Dialogue, NEACD)<sup>137)</sup>가 있고, 한국이 주창한 ‘동북아 다자간안보대화’(North-East Asia Security Dialogue, NEASeD)<sup>138)</sup>가 Track 1 형태로 추진된 바가 있으며, 아울러 중국의 주도아래 러시아, 중앙아시아 3개국—카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지크 공화국—이 참가하는 소위 ‘상하이 5개국회의’가 1996년 4월 중국 상하이에서 개최된 이후 상호신뢰구축 및 안보협력을 위해 계속해서 운영되고 있다. 그리고 한국과 일본이 주도하는 Track 2 형태의 ‘동북아 6자회담’이 논의·추진중에 있다.

요컨대 동북아 지역은 다자간 안보협력 레짐이 필요한 지역이지만, 현재 동북아 지역의 다자간 안보협력 레짐은 아직 초보단계의 수준을 벗어나지 못하고 있다. 따라서, 동북아 지역에서 구체적이고 효과적인 다자간 안보협력 레짐을 구축하는 것은 역내국가들의 주요한 과제이므로, 동북

137) 동북아협력대화(NEACD)는 1993년 3월의 북한의 NPT 탈퇴에 따른 동북아 지역의 긴장고조와 동년 7월의 클린턴 미국 대통령의 ‘New Pacific Community’ 구상발표를 계기로 동년 10월 미국 국무부의 지원아래 캘리포니아 주립대학 샌디에고 분교의 ‘세계 분쟁 및 협력 연구소(Institute for Global Conflict and Cooperation, IGCC)를 중심으로 창설되었다. NEACD는 IGCC의 주도아래 북한을 포함한 동북아 6개국의 외교·안보 및 군사분야의 전문가들이 민간인 신분으로 참가하는 준정부기구의 협의체이다. 즉, 각국마다 외무부와 국방부를 대표하는 고위실무자 각 1명, 현역 군인 1명, 민간기관·두뇌집단·대학의 전문가 또는 학자 2명을 포함한 5명의 대표단이 NEACD에 참가하고 있으므로, NEACD는 참가자의 실질적인 구성을 볼 때, 준정부 또는 반정부기구로서 Track 1.5로 볼 수도 있는 것이다.

138) 동북아다자간안보대화(NEASeD)는 한국정부가 ARF와 기존의 역내 양자 안보동맹체제를 보완하면서 동북아 지역의 우호적인 안보환경의 조성을 도모하기 위하여 1994년 5월 방콕에서 개최된 제1회 ARF의 고위관리회의(SOM)에서 공식 제의한 것인데, 남북한·미·일·중·러 6개 국가의 참여, 다물 주요 의제 등 여러 면에서 NEACD와 유사하다. 그러나, NEASeD는 NEACD와 달리 협의의 진행과정 및 결과, 후속조치 등 여러 면에서 신뢰성을 제고·확보하기 위하여 정부간 협의체인 Track 1을 지향하였다.

아 다자간 안보협력과 관련된 일본의 역할 및 노력은 매우 중요하다고 할 수 있는 것이다.

아시아-태평양 지역의 다자간 안보협력 구상과 관련, 일본은 초기에는 미·일 양자간 동맹을 가장 중시하는 전통적인 입장 등으로 인하여 미국과 함께 소극적인 반응을 보였다. 그러나 일본은 곧 미국보다 먼저 아시아-태평양 지역의 다자간 안보협력 구상에 전향적인 태도를 보였고, 동북아 6자회담의 실현도 한국과 함께 가장 적극적으로 추진하고 있다.

즉, 일본은 1991년 7월 나키야마 외무장관으로 하여금 ASEAN-PMC에서 아시아-태평양 지역의 안보문제를 논의하자는 제의를 하도록 하였고, 이어 1993년 1월 ‘미야자와 독트린’의 발표를 통하여 일본정부가 아시아-태평양 지역의 다자간 안보협력에 깊은 관심을 갖고 있음을 명백하게 표명하였다. 그리고, 일본은 1994년 7월 ARF의 출범과 더불어 그 운영에 주요한 역할을 담당하면서 경제적 영향력이 큰 동남아 지역에서 정치적 영향력의 확대를 적극적으로 도모하고 있고, NEACD에도 열심히 참가하고 있다.<sup>139)</sup>

나아가, 일본은 1998년 2월 김대중 정부의 출범 직전에 발표된 한국 정부의 ‘동북아 6개국 선언’에 조응하여 동년 10월의 한·일 정상회담에서 4자회담과 병행하는 형태의 ‘동북아 6자회담’을 제안하였고, 고노 외상을 통하여 1999년 10월의 한·일 각료회담 및 2000년 8월의 중·일 회담에서 6자회담의 필요성을 강조하였으며, 한국과 함께 이를 추진하고 있다. 즉, 일본은 동북아 6자회담을 통하여 동북아 문제는 물론, 한반도 문제에도 직·간접적으로 관여할 수 있는 정책공간을 확보할 수 있다는 인식아래 매우 전향적인 태도를 나타내고 있다.

요컨대, 동북아 지역내에서 정치·안보를 포함한 포괄적 협력레짐의 구축에 대한 필요성이 강하게 제기됨과 더불어 공감대도 확산되고 있고,<sup>140)</sup>

139) NEACD의 제2차 회의(1994. 5) 및 제7차 회의(1997. 12)가 동경에서 개최되었다.

140) 남북정상회담이후 동북아 국제정세는 유동성의 심화와 더불어 ‘갈등·대립과 협력’이 혼재하는 가운데 ‘대화를 통한 갈등의 해결’을 지향하고 있고, 북한 또한 2000년 7월 27일의 제7차 방콕 ARF에서 회원으로 가입하였다.

동북아 지역의 안보문제를 포괄적으로 다룰 수 있는 다자간 안보협력 레짐의 구축 문제가 역내 국가들의 21세기의 주요한 과제로서 부각되고 있으므로, 동북아 6자회담의 추진을 위한 일본의 역할과 한·일의 협력은 한반도 평화체제의 구축에 직·간접적으로 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 것이다.

## 라. 러시아

미·일·중·러 4강국 및 남북한간의 전략적, 경제적 상호이해가 교차하고 있는 동북아 지역의 안정과 평화 문제는 한반도의 안정과 평화 문제와 직결되어 있다고 할 수 있다. 냉전시대에 한반도에서는 남북한이 상호불신과 군사적 대결 상태에 있었으나, 현재의 한반도 상황은 굉장히 호전되어 있다. 특히 남북정상회담이후 남북한간의 화해·협력의 발전으로 한반도에서 긴장완화 분위기가 조성되고 있다. 그럼에도 불구하고 아직까지 한반도의 안정과 공고한 평화가 구축되었다고 할 수는 없다. 왜냐하면 한반도에서 정전체제가 평화체제로 아직 전환되지 않았기 때문이다.

한반도에 공고한 평화를 구축하기 위해 한·미 양국은 1996년 남북한간의 평화협정 체결을 목표로 하는 4자회담을 제의한 바 있고, 김대중 대통령은 4자회담 뿐만 아니라 동북아지역의 안정을 위해 동북아 6자회담을 중시하고 있다. 이에 반해 북한은 미국과 평화협정을 체결하려 하고 있으며 동북아 6자회담을 시기상조 내지는 전혀 필요하지 않다고 주장하고 있다. 그러나 약 3만 7천명의 주한미군에 대해 김정일 국방위원장은 주한미군이 동북아지역 안정에 기여하고 있는 점을 인정하여 남북정상회담시 철수를 강력히 주장하지 않은 것으로 알려지고 있다.

한편, 러시아는 평화협정이 남북한간에 체결되어야 한다고 주장함으로써 한국 정부의 입장을 지지하고 있다. 4자회담과 관련, 러시아 정부는 처음에는 이를 분명히 반대하는 입장을 취하였으나 최근에는 기정사실로 받아들이고 있다. 그러나 러시아의 기본입장은 자국이 포함된 다자간 국제회의에서 한반도 문제가 포괄적으로 다루어져야 한다는 것이다.

즉 러시아는 남북한 당사자 원칙과 교전당사국이었던 미·중의 보장이라

는 '2+2'를 통해 한반도에 평화체제가 구축되는 것이 바람직한 일이라고 보고 있으나 자신들도 참여하는 6자회담을 선호하고 있다. 그러나 러시아는 4자회담을 6자회담으로 확대하려는 구상은 미국, 중국, 남북한의 반대로 현실성이 없다고 인식하고 있다. 4자회담이 중단된 현 상태에서 푸틴 러시아 대통령은 2001년 2월 한·러 정상회담시 '남북간 평화과정의 남북한 당사자 원칙'을 주장하고 2001년 8월 러·북 정상회담시 '북남대화가 외부의 간섭이 없이 계속되는 것을 확고히 지지' 함으로써 한반도문제에 대한 미국과 중국의 영향력을 배제하려 하고 있다. 동북아 6자회담과 관련, 러시아는 역내국가 중에서 가장 적극적인 반응을 보이고 있다.

남북한간에 평화협정이 체결되는 경우, 한·미 동맹의 위상과 주한미군의 역할 문제가 대두될 가능성이 크다. 러시아는 냉전종식 이후 주한미군을 한반도를 포함한 동북아시아 안정을 위한 긍정적인 요인으로 간주하고 있으나 한반도 통일이후에는 철수해야 한다는 입장을 취하고 있다. 푸틴 대통령은 2001년 2월 방한시 국회연설을 통해 주한미군 철수 문제를 제기하려 했었다.<sup>141)</sup> 이는 미국의 MD 추진에 제동을 걸고 이에 대한 강한 불만을 표출하려는 의도이었던 것으로 해석된다.

또한 2001년 8월 러·북 정상회담시 채택된 「모스크바 선언」 제8항에 의하면, 북한은 “남조선으로부터의 미군철수가 조선반도와 동북아시아의 평화와 안전보장에서 미룰 수 없는 초미의 문제로 된다는 입장을 설명”하였고 “러시아측은 이 입장에 이해를 표명”하였다. 부시 미 행정부의 강경 정책에 직면한 북한은 이에 대한 일종의 대응카드로서 주한미군 철수를 주장한 것으로 분석되며, 러시아측의 ‘이해’(understanding)는 외교적으로 ‘동의’(agreement)를 의미하지 않는다.

141) 『연합뉴스』, 2001. 3. 23.

## 4. 남북연합 형성

### 가. 미국

남북연합에 대해 미국은 한반도 및 동북아 지역의 정치·외교·군사·경제 분야에서 국익에 긍정적으로 작용하는 한 반대하지 않을 것이다. 단지 남북연합에 의해 한·미 동맹의 위상과 주한미군의 역할이 변화되는 것에 민감한 반응을 보일 것이다.

남북연합은 한반도 지역에서 미국의 정책목표인 전쟁예방에 절대적으로 기여한다. 미국은 북한을 “중요 이익이 걸린 지역의 안정을 직접적으로 위협하는 국제 무법자”<sup>142)</sup>로 분류하고 있다. 미국의 통제권으로부터 벗어나 있는 북한의 군사력이 한반도는 물론 동북아시아 지역의 질서유지에 위협요인이 된다고 판단하기 때문이다. 미국은 “군부를 비롯한 북한의 지도층이 현재 북한의 내부 상황을 극복·해결할 유일 최선의 방안으로 전쟁을 선택할 가능성”<sup>143)</sup>을 배제하지 않고 있다. 미국은 북한의 공격대상에 한국, 일본이 포함될 수 있다고 보며, 미국·일본·중국이 직간접적으로 전쟁에 개입될 가능성이 있어 동북아 지역의 안정과 질서를 파괴시킬 수 있다고 본다. 그러나 남북한간의 평화공존을 전제로 하는 남북연합이 형성되는 경우, 미국은 다음과 같은 이유들 때문에 이를 지지할 것이다.

첫째, 남북연합은 한반도 지역의 군사적 긴장과 갈등을 비폭력적 수단에 의한 해결책을 찾게 해 전쟁위험을 감소시키는 데 일조할 것이다. 뿐만 아니라 남북한간 운용적 군비통제와 구조적 군비통제를 가능하게 해 미국의 전략적 목표인 북한의 대량살상무기 확산 저지에 기여할 것이다.

142) Robert G. Joseph and John F. Reichart, “Deterrence and Defense in a Nuclear, Biological, and Chemical Environment,” *Comparative Strategy* 15, no. 1 (1996), p. 60.

143) *Washington Times*, April 24, 1997. 레이니(Laney) 전 주한미대사 역시 같은 견해를 가지고 있다. 그는 “북한이 계획적으로 전쟁을 일으키기보다는, 군부의 낙담에서 우발적으로 전쟁을 도발할 가능성이 있다”고 보고 있다. *Washington Post*, January 17, 1997.

둘째, 한반도 전쟁예방과 대량살상무기 확산 저지는 궁극적으로 동북아시아 지역의 안정과 균형에 기여하면서, 미국의 일차적 이익이 걸린 일본의 안전 유지에 도움이 될 것이다. 미국은 한반도를 일차적 이익이 걸린 곳으로 여기지 않으나 한반도의 평화와 안정이 일본의 방위에 필수적이고 이것이 결국 동북아시아의 안정과 직결된다고 본다.

셋째, 남북연합은 동북아 지역에서 미국에 유리한 세력균형 체제를 유지하는 데 기여할 것이다. 동북아 지역에서는 미·중·러의 정치·군사적 3국 체제와 미·일의 경제적 양극체제가 형성되고 있다. 이러한 구조 속에서 미국은 어느 단일 국가가 이 지역에서 패권을 장악하지 못하도록 하면서 자국에 유리한 세력균형 체제를 이끌어가고자 한다. 특히 미국은 중국의 부상을 경계하고 있다. 그래서 ‘중국위협론’을 대두시키고 있는 것이다. 중국이 군사·경제적으로 강대해지면 사회주의 동맹국인 북한에 대한 관계와 지원은 예전에 비해 강화될 것이며, 이는 미국이 바라는 세력균형 체제를 부정적으로 이끌 수 있다. 남북연합은 남북한과 미·일·중·러가 세력균형을 바탕으로 한 체제를 유지시킨 채 어느 일국과 어느 연합이 동북아 지역을 제압할 수 있는 능력을 갖지 못하게 하면서 이 지역 국가들이 미국과 정치적, 경제적, 안보적 차원의 협력을 가능하게 해 궁극적으로 이 지역의 평화와 안정을 이끌 수 있게 한다. 이는 곧 미국의 국익에 반영된 세력균형 체제를 유지하는 데 기여할 것이다.

넷째, 남북연합은 한반도가 어느 일국에 의해 종속되기를 바라지 않는 미국의 기대를 충족시킬 수 있다. 미국은 중국과의 안보협력 체제 형성이 어렵다는 점을 직시하면서 북한의 남침시 중국의 군사적 지원 가능성을 전혀 배제하지 않고 있다. 따라서 미국은 북한의 공격에 의해 남한이 점령되는 것과 공산화된 한반도가 정치·군사적으로 중국에 종속되는 것을 절대적으로 바라지 않는다. 이는 중국이 공산화된 한반도와 군사협력체제를 강화해 동북아 안보질서를 주도할 수 있는 가능성에 대해 미국이 심각히 우려하기 때문이다.

다섯째, 남북연합은 아·태 지역에 전략적 비중을 두고자 하는 미국의 구상에 도움이 된다. 그 동안 미국은 전략의 무게 중심을 유럽·대서양 쪽에 두어 왔다. 하지만 이제는 아·태 지역에 더 역점을 두려 한다. 이미 미 국

방부는 「Joint Vision 2020」를 통해 미국 방위전략의 중점을 유럽에서 아시아로 돌려 아시아의 안정을 확보해 나가겠다는 계획을 세운 바 있다. 부시 행정부는 아·태 지역에서 군사적 위협이 증대되어 왔다는 판단 하에 지금까지 유럽에 두었던 군사적 비중을 이 지역으로 돌리고자 한다. 남북연합 형성은 양측간의 군사적 신뢰구축과 함께 한반도 전쟁예방을 이끌 수 있어 궁극적으로 아·태 지역에서 평화와 안정을 유지하고자 하는 미국의 목표에 부합한다.

여섯째, 남북연합은 미국이 구상하는 ‘신속배치 전력’(Rapid Deployment Forces)에 기여할 수 있다. 이 전력은 해외주둔 미군을 줄이는 대신 기동성과 화력을 크게 향상시킨 것으로 분쟁지역에 신속히 배치함으로써 초강대국으로서 영향력을 유지하려는 것이다. 미국은 과학기술의 발달과 첨단 무기의 개발로 미군의 기동성이 굉장히 민첩하게 이루어지고, 중국, 북한 등 잠재적 위협세력으로 여기고 있는 국가들이 바다를 끼고 있어 육군보다는 해·공군의 역할을 더 중시하게 되었다. 따라서 미국은 해외기지를 비롯해 전방배치 군사력에 대한 의존도를 낮추는 대신 전력투사 능력을 배양하고자 한다. 특히 미국은 MD체제 개발을 서두르는 한편, 중국의 공격권에 들어오는 아시아 주둔 미군기지를 대폭 줄이고 대신 스텔스 폭격기, 무인항공기, 잠수함 등 공군과 해군의 장거리무기 의존도를 높이려 한다.<sup>144)</sup> 게다가 미국은 디지털·정보·사이버 시스템의 우위를 확보하고자 하며, 첨단무기 중심으로 전력 기동성을 경량화 하려 한다. 결국 남북연합의 형성은 주한 미지상군의 감축을 안보 위협에 대한 우려 없이 가능하게 할 것이다.

일곱째, 남북연합은 미국에 경제적 이익을 가져다 줄 것이다. 미국은 동북아 국가들간의 원활한 자본, 재화, 용역의 움직임을 통해 자국의 경제적 이익을 가지고자 한다. 미국은 재정적자를 감소시킬 수 있는 대상지역으로 동아시아 지역을 주목하고 있다. 그 이유는 이 지역으로부터 상당한 경제적 이익을 얻고 있기 때문이다. 이 지역은 미국 수출액의 약 1/3을 차지하는 한편, 미국과의 총 교역량이 약 4,000억 달러로써 유럽 국가들의 1.5배를 넘으며 거의 300만 명에 이르는 일자리를 미국에 제공하

144) *New York Times*, May 17, 2001.

고 있다. 이 지역에 대해 미국의 수출액은 어느 지역보다 급속히 증가하고 있어 세계에서 이 지역만큼 미국의 이익에 결정적인 곳은 없다. 따라서 안정과 균형 그리고 번영을 기반으로 한 남북연합은 동북아 지역에서 미국민의 고용·생산을 높이고 시장확보를 통해 미국에 경제적 이익을 가져다 줄 것이다.

위와 같이 미국은 남북연합 형성을 통해 군사·전략·경제적 이익과 한반도 및 동북아 지역에 자국에 유리한 세력균형 체제를 확보할 수 있기 때문에 남북연합을 지지할 가능성이 크다. 그러나 미국은 주한미군의 완전 철수나 한·미 동맹관계 폐지에는 반대하고 주한미군의 역할과 한·미 동맹의 위상에 대한 적절한 변화를 수용할 것이다.

## 나. 중국

중국은 한반도 통일방안에 대한 남북한간의 논의에 대해 평가하는 것 자체가 자국이 공개적으로 표명하고 있는 내정불간섭 원칙에 위배되기 때문에 통일방안 자체에 대해 언급을 피하려 할 것이다. 다만 중국은 남북간에 논의된 연합형성의 틀이 남북한이 서로 주권을 존중하는 차원에서 한반도 안정과 평화를 유지하고 평화적인 통일을 실현시킬 수 있는 방안을 도출하는 것을 전제로 남북연합 형성을 지지할 것이다. 중국은 남북한 합의에 의한 연합형성에 대해서는 지지할 것이다. 중국이 지지할 수 있는 남북연합의 틀은 다음과 같을 것으로 분석된다.

1992년 중국이 한국과 외교관계를 수립한 이후부터 남북연합 형성과 관련된 한반도 통일실현을 위한 방식, 절차, 목표 등에 대한 기본적인 입장을 공개적으로 그리고 분명하게 표명해 오고 있다.

첫째, 중국은 한반도 통일이 남북한간의 합의나 협의에 의한 자주적인 방식에 의해 실현되어야 한다는 입장을 지지하고 있다. 이는 남북한이 남북연합 형성의 틀을 협의할 때 외세의 영향이나 주변국이 주도하는 방안이 되어서는 안된다는 뜻을 담고 있다. 중국은 현 상태에서 한·미 주도의 통일한국이 급속히 실현될 경우 한반도에서 미국의 영향력이 급증될 것이기 때문에 이를 배제할 필요에서 자주 통일을 지지하고 있다. 중국은 장

기간에 걸친 남북연합 시기이후에나 남북통일이 가능할 것으로 보고 있다.

둘째, 중국은 한반도통일이 평화적으로 이루어져야 한다는 입장을 표명하고 있는 바와 같이 남북연합 역시 남북한간의 평화적인 방법에 의해 점진적으로 형성되어야 한다고 주장하고 있다. 중국은 남북한이 평화통일을 천명하고 있지만 한편으로는 지속되고 있는 북한의 경제난으로 인해 북한 정치가 극심히 혼란될 경우 이를 기회로 한국이 무력 통일을 실현할 수도 있다는 우려를 가지고 있다. 아울러 다른 한편으로는 냉전시대 때부터 무력통일을 불사한다는 북한의 통일전략을 중국이 우선적으로 견제할 필요가 있기 때문이다. 남북한간에 무력통일 실현의 야망이 크면 클수록 미국의 무력개입이 확실시될 것이며 이를 견제할 필요가 있기 때문이다. 한반도에서 무력갈등이 장기간 지속될 경우 중국은 자국의 경제발전 계획이 크게 훼손될 것을 가장 우려하고 있다.

셋째, 중국은 통일한국이 친 중국 성향을 지닌 통일이 되어야 한다는 기본입장을 가지고 있어 남북연합의 외교행위가 역시 친 중국적이거나 적어도 중립적일 필요가 있다고 보고 있다. 만일 통일한국이 중국에 대해 비우호적이거나 적대적일 경우 한·미·일 3국의 대중 안보 위협은 가일층 고조될 것이 자명하다고 판단하기 때문이다. 중국은 이 같은 상황이 한반도에서 2개의 국가가 존재하는 현 상태보다 중국의 국가이익을 크게 훼손시킬 것으로 인식하고 있다.

#### 다. 일본

남북연합은 통일의 한 형태라기 보다 남북이 협력하여 통일을 준비하는 단계이다. 즉, 남북이 '사실상의 통일상황'을 구현하기 위해 민족적 동질성 회복을 지향한 사회문화·경제적 공동체의 형성을 목적으로 하는 단계이다. 이와 같은 남북연합은 평화공존의 전제아래 사회, 문화, 경제교류 등의 심화를 통한 기능 통합이 이루어지고, 아울러 정치적 신뢰구축이 이루어 질 때 형성될 수 있다. 그리고, 일본은 일·북 국교정상화를 지향한 관계개선과 더불어 전개되는 다양한 교류를 통하여 남북연합의 형성에 직·

간접적으로 긍정적인 영향을 주는 역할을 할 수 있다.

### (1) 일·북관계 개선과 남북연합의 형성

2000년 4월 제9차 평양 국교정상화 회담, 8월 제10차 도쿄 국교정상화 회담, 11월 제11차 북경 국교정상화 회담 등이 기대와는 달리 별다른 성과없이 일·북 양국이 자신들의 입장만을 되풀이 주장한 채 막을 내린 후, 일·북관계는 부시 공화당 정부의 등장과 함께 소강상태를 벗어나지 못하고 있다.

대체로 일본은 미사일 문제, 일본인 납치의혹 등 주요현안에 대한 북한의 성의있는 조치가 취해지지 않는 한, 신중한 대북정책을 전개할 것이지만, 고이즈미 연립내각은 ① 부시 행정부의 대북 정책 및 전개, ② 남북관계의 진전과 한국의 대북 정책, ③ 그에 따른 한·미·일 공조방향 등을 고려하여 일·북관계의 전개 및 대북정책을 조율할 것이다.

일본은 니카타(新潟) 지역을 중심으로 하는 환동해 경제권의 발전과 대륙진출을 위한 거점 확보차원에서 대북 진출을 도모하고 있고, 한반도가 동북아 물류중추의 기능을 하게 될 때, 적지 않은 경제적 이득을 얻을 수 있다. 따라서, 현재 일·북관계가 소강상태에 있지만, 미·북관계의 개선과 더불어 북한이 테러국가에서 해제되고 아울러 남북경제공동체를 지향한 남북간의 적극적인 교류가 전개되면, 일·북관계는 국교정상화를 지향하면서 활발한 교류를 추구하게 될 것이다.

일·북관계가 개선되어 경제교류가 적극적으로 전개되면 이를 매개로 사회, 문화교류 등으로 확산될 수도 있고, 남북교류도 한층 활성화될 것이다. 특히, 일·북관계의 개선과 더불어 국교 수교가 이루어지게 되면, 일본으로부터 수십억 달러의 배상금 및 보상금이 북한에 지원되게 되므로, 이는 남북경제공동체의 건설을 통한 '사실상의 통일상태'인 남북연합 형성에 매우 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이고, 아울러 국교정상화에 따른 문화, 스포츠 등 다양한 분야의 교류도 활성화시킬 것이다.

그리고 이와 같은 일·북간의 교류는 북한의 개혁·개방을 한층 촉진시켜 남북간의 이질성을 극소화시킴과 더불어 통합을 촉진시킬 것이다.

## (2) 남북경제공동체 발전과 일본의 역할

남북경제공동체는 남북한 및 해외교민 경제의 생산요소를 상호보완적으로 결합함으로써 북한경제의 회복과 남한경제의 재도약을 추구하고, 궁극적으로는 민족경제의 균형있는 발전, 공동의 경제생활권 형성, 민족전체의 복리향상 등을 추구하는 것이다.<sup>145)</sup> 남북한간 경제교류·협력이 활성화되면 초기 단계의 남북경제공동체가 형성될 것이고 남북연합이 형성될 즈음에는 남북경제공동체가 상당히 발전된 상태에 있게 될 것이다. 이는 동북아지역의 협력과 발전에도 적지 않은 영향을 미칠 수 있다.

예컨대, 중국의 동북지방 개발계획, 일본의 환동해 경제발전 계획, 러시아의 극동 연해지방 개발계획 등과 연계되어 동북아 인프라 구축 등 역내 경제협력의 활성화를 촉구할 수 있으며, 투자안전보장과 함께 역내 다자간 포괄적 협력의 필요성을 한층 제고시킬 수 있다. 특히, 남북 경제공동체 건설의 기반이 되는 남북 교통망의 연결 등 물류체계의 정비는 남북간 물류비를 1/3정도 감소시킬 뿐 아니라, 인적 교류, 사회문화교류, 경제 교류 및 통합 등을 가속화시킬 것이다. 아울러 동북아 차원에서도 동북아 대륙 및 유라시아 대륙과의 연결에 따른 인적 교류, 사회문화교류, 경제교류 등을 활성화시키면서 역내 국가들간의 포괄적 협력의 필요성을 한층 제고시킬 것이다.

따라서 중국, 러시아 등 주변 관련국들도 한반도 횡단 철도(TKR)의 복원과 그에 따른 동북아 대륙 및 유라시아 대륙과의 연결 및 파급효과에 대해 적지 않은 관심을 표명하고 있고, 일본 역시 상당한 관심을 표명하고 있다. 한반도 횡단철도의 복원과 대륙과의 철도연계에 의한 경제적 파급성에 대해 일본은 그 어느 국가보다도 구체적으로 파악하고 있다.

그리고 일본의 자본과 기술, 시장 등은 한반도 철도 복원, 북한 SOC 건설 등에 중요한 역할을 할 수 있고, 아울러 북한경제의 자본주의 경제로의 편입 등과 관련, 직·간접적으로 중요한 역할을 할 수 있다. 일·북 수교시에는 일본으로부터 수십억 달러의 배상금 및 보상금이 북한에 지원

145) 통일부 홈페이지([www.unikorea.go.kr/kr/load/A14/A14301.htm](http://www.unikorea.go.kr/kr/load/A14/A14301.htm)) 「남북경제공동체」 건설 관련 해설자료 참조.

될 것이고, 이는 남북경제공동체 발전을 위해 유용하게 사용될 수 있다.

요컨대, 남북연합 형성과정에서 남북경제공동체의 발전은 매우 중요한데, 이와 같은 남북경제교류의 심화와 관련, 일본의 자본과 기술, 시장은 매우 중요한 요소이다.

## 라. 러시아

남북정상회담에도 불구하고 남북한간에는 냉전시대의 상호불신과 적대감이 완전히 해소되지 않고 있다. 러시아는 자국이 지리적으로 단지 한시간 반의 비행거리에 위치하고 있기 때문에 남북한간 긴장이 상존하고 있는 한반도 상황이 안보면에서 특별한 관심사임을 강조하고 있다.<sup>146)</sup> 특히 러시아는 한반도의 불안정한 상황이 자국의 국내개혁에 부정적인 영향을 미칠 것으로 인식하고 한반도 안정을 위한 제반의 조치들을 취하고 있다. 따라서 향후 남북한간에 평화공존이 제도화되는 남북연합이 형성될 경우에는 러시아 측으로부터 적극적인 지지를 확보할 수 있을 것으로 보인다. 특히 러시아와 벨로루시간의 연합국가가 2000년 1월 형성된 상황에 있기 때문에 더욱 그러하다.

러시아 정부가 현재 한반도 안정을 위해 취하고 있는 조치들 중에는 다음과 같은 사항들이 있다. 첫째, 주한 미군을 동북아지역 안정을 위한 긍정적인 요인으로 간주하고 있다. 둘째, 북한의 돌발적 행동을 방지하기 위해 자동군사개입 조항을 포함하고 있는 1961년의 「북·소 동맹조약」을 1996년 9월 폐기하고 보편적인 국가간 관계를 규정하는 신조약을 2000년 2월 체결하였다. 셋째, 2000년 6월 푸틴 대통령에 의해 승인된 「러시아연방 대외정책 개념」에 의하면 러시아 정부는 한반도 상황을 아시아 지역에서 가장 큰 관심대상으로 삼고 ① 한반도문제의 해결에 동등히 참여하는 것, ② 남북한과 균형된 관계를 유지하는 것에 외교적 노력을 기울일 것임을 밝히고 있다.

146) Gueorgui F. Kounadze, "Russia's Foreign Policy in Evolving World and Prospects of Russia-Korea Relationship," 『외교』, 제31호 (1994. 9), p. 164.

남북정상회담 합의가 발표된 이후 그 준비과정을 주시해오던 러시아 외무부는 남북정상회담이 개최되자 “적어도 남북한간의 평화공존의 가능성이 있고 양측에 의해 조정된 민족화해의 원칙을 기초로 장차 통일의 가능성이 있을 것<sup>147)</sup>”이라는 입장을 취하였다. 이는 러시아가 남북정상회담에서 남북한이 남한의 연합제안과 북한의 연방제안을 절충하기 위해 노력하기로 한데 대해서 지지 입장을 천명한 것이다.

러시아는 국내개혁을 성공적으로 수행하기 위해 한반도에서의 돌발사태로 인한 동북아 세력균형의 급작스런 변화를 원치 않고 있다. 이와 같은 배경에서 러시아는 남북연합 형성이후에도 한반도 통일 이전까지는 남북한과 선린우호관계를 유지하는 것이 자국의 국익뿐만 아니라 동북아지역 안정에 도움이 된다고 판단하고, 전략적 유연성과 실용주의에 입각하여 남북한에 대한 등거리외교를 계속 수행할 것이다.

남북연합 형성이후 한반도 통일문제가 국제적으로 본격 논의되는 경우, 러시아 정부는 한반도에 대한 영향력 확대를 위해 이에 적극 개입할 의도를 갖고 있다. 그러나 러시아는 통일한국이 아·태지역의 정치·경제적 강국으로 부상하더라도 자국에 우호적인 국가가 되고 미군이 주둔하지 않는 경우에는 극동에 대한 러시아의 이해를 위협하지 않을 것이라는 판단하에 한반도 통일에 긍정적인 입장을 취하고 있다.<sup>148)</sup>

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

148) Vadim P. Tkachenko, “Confidence-Building Measures in Korea and the Russian Position” (a paper prepared for the Fifth ISSS-IFES Joint Conference, Seoul, Hotel President, October 13~14, 1992), pp. 7 & 11 참조.

## VII. 주변 4국 협력유도 전략

상기와 같은 국가연합의 사례들이 주는 시사점, 남북한 통일방안의 유사점과 상이점, 남북연합의 조건과 형성방안뿐만 아니라, 주변 4국의 동북아정책과 동북아 환경, 남북연합 형성과정에서 예상되는 주변 4국의 역할 등을 고려할 때, 우리 정부는 남북연합 형성을 위한 주변 4국의 협력을 유도하기 위해 다음과 같은 전략을 추진해야 할 것이다.

### 1. 기본방향

#### 가. 한·미 동맹의 유지와 위상변화 대비

미국은 탈냉전 시대의 유일 초강대국이고 미국의 이러한 지위는 현재의 경제부진에도 불구하고 수 십년 간 유지될 것으로 전망되고 있다. 또한 미국은 우리의 전통적 우방이며 안보에 중요한 국가이다. 따라서 미국과의 긴밀한 동맹관계 유지는 필수적이다. 특히 남북한간 협력에 의한 평화공존 시대에도 북한의 대남 도발 가능성을 완전히 배제할 수 없다.

그러나 현재보다 남북관계가 더욱 진전되고 한반도 긴장완화와 신뢰구축이 발전되어 공고한 평화체제가 구축된 이후 남북연합으로의 이행과정에서는 한·미 동맹의 위상과 주한미군의 역할에 대한 변화가 필요할 것이므로 우리 정부는 이에 미리 대비해야 할 것이다. 특히 북한의 ‘고려민주연방공화국 창립방안’은 “고려민주연방공화국이 어떠한 정치군사적 동맹이나 블록에 가담하지 않는 중립국가이어야”하며 쌍방의 군대를 10~15만 명으로 축소하여 민족연합군을 조직해야 한다고 주장하고 있다는 사실을 유념해야 한다.

#### 나. 대일·중·러 협력 강화

남북한간 교류·협력을 활성화시키고 군사적 신뢰를 구축하며 한반도에

공고한 평화를 구축하여 남북연합을 형성하기 위해서는 미국뿐만 아니라 일본, 중국, 러시아와의 협력 강화도 중요하다.

특히 중국이 정례적으로 대북 지원을 하고 있다는 점, 역내 국가들 중 북한체제의 붕괴를 제일 원하지 않고 있다는 점, 역내에서 유일하게 경제·군사적으로 급신장하고 있는 국가라는 점 등을 고려할 때, 북한에 대한 중국의 영향력은 점차 증대할 것이기 때문에 우리 정부의 우호적인 대중관계는 매우 중요하다.

한편 우리 정부는 교과서 개정, 신사참배, 어업 문제 등으로 고이즈미 일본 정부와 외교마찰을 빚고 있는 가운데, 일면 일본의 군사대국화를 경계하면서 타면 남북연합 형성을 위해 일본 정부의 정치·경제·안보 협력을 유도해야 하는 어려운 상황에 처해 있음을 고려해야 한다.

러시아는 경제실익 확보를 위해 남북한과 러시아간 3각경협에 큰 이해를 갖고 있는 바, 우리 정부가 이를 잘 활용하면 남북 경제교류와 협력이 확대되고 이는 또한 남북한간 군사적 신뢰구축과 한반도 평화체제 구축 및 남북연합 형성에 이바지 할 것으로 기대된다.

#### 다. 동북아 다자간 경제·안보 협력의 활성화

세계경제 침체에 따른 양자간 경제협력의 한계가 예상되고 지역주의 확산에 따라서 지역간 무역과 통상 마찰이 증대할 가능성이 크다. 이를 극복하고 중장기적으로는 북한을 역내 경제권에 편입시키기 위해 동북아 다자간 경제협력을 활성화시키도록 해야 한다. 동북아 다자간 경협의 활성화는 대미, 대일 무역의존도가 커 적지 않은 타격을 받고 있는 우리 경제의 발전뿐만 아니라 남북경협 확대에도 기여할 것으로 예상된다.

냉전종식 이후 10여 년이 지났음에도 불구하고 역내 국가간 상이한 문화와 정치·안보 이해 등으로 정부차원의 안보협의체가 아직까지 존재하지 않기 때문에 한반도를 포함한 역내 정치, 안보·군사, 경제, 환경 등 제반 문제를 협의할 수 있는 동북아 다자안보협력체를 형성하도록 해야 한다. 이는 또한 남북연합 형성시 남북한 평화협정과 더불어 한반도 평화유지를 위한 이중의 안보 보장장치가 될 수 있을 것이다.

## 2. 세부 추진방안

### 가. 대미 전략

#### (1) 미국의 대북인식 변화 유도

남북 경제교류·협력 -> 군사적 신뢰구축 -> 평화체제 구축 -> 남북연합으로의 이행과정에서는 남북한간의 관계뿐만 아니라 주변국과의 협조관계도 중요하다. 특히 세계 유일 초강대국이고 우리의 전통적인 우방국인 미국과의 관계가 매우 중요하다. 그런데 현재 부시 미 공화당 정부는 북한을 독재국가, 김정일을 독재자로 인식하고 있고 남북정상회담 이후에도 북한이 근본적으로 변하지 않았다고 주장한다. 미국의 이러한 대북 인식이 변하지 않는다면 미·북관계와 나아가서 남북관계의 발전을 기대하기 어렵다.

우리 정부는 김정일의 '신사고'에 입각하여 북한의 대내, 대남, 대외정책들이 변하고 있음을 국제학술회의나 세미나를 통해 미국의 한반도문제 관련 정책담당자, 학자, 언론인 등에게 홍보할 필요가 있다.

#### (2) 대북 경제제재의 실질적·효과적 완화 촉구

남북한간의 경제교류와 협력을 활성화하기 위해서는 우선적으로 미국과 북한의 경제관계가 확대되어야 한다. 그러나 미·북간 경제관계는 미국의 대북테러지원국 지정, 공산국가에 대한 일반적 제재, 비시장경제국가에 대한 수출금융 사용제한 등에 의해 상당히 제약되어 있다. 따라서 우리 정부는 미·북간 현안에 있어 사안별로 진전이 있을 때 또는 문제해결을 위한 유도책으로 미국이 경제제재를 단계적으로 또한 실질적이며 효과적으로 완화하도록 촉구할 필요가 있다. 미 정부는 다음과 같이 관련법규의 개정 없이 행정적으로 가능한 부분에 대해 우선적으로 제재를 완화할 수 있을 것이다.

첫째, 동결된 미국내 북한자산을 해제하는 것이다.<sup>149)</sup> 이는 약 1,400

만 달러로 추정되고 있다.<sup>150)</sup> 대부분 은행예금 형태로 존재하고 있으며, 부동산·현금 등의 자산은 전혀 없는 것으로 알려지고 있다.

둘째, 수출입 제한조치에 대한 포괄적 완화로 수출입 가능품목 확대로부터 시작해 수출입 규제를 전면 철폐하는 것이다. 이러한 조치는 북한의 상품·기술·서비스가 미국으로 수출입되게 하며, 점진적으로 그 폭과 범위가 넓어질 수 있다. 이를 계기로 북한과 일본·서방국가 기업들과의 교역이 활성화될 수 있다.

셋째, 테러지원국 지정에 따른 제재를 해제하는 것이다. 그것은 구체적으로 원조금지, 미 군수품목에 포함된 상품 및 기술 수출 금지, 이중 용도로 사용 가능한 상품·기술 수출 금지, 「농업무역 및 개발법」, 「평화봉사단법」 및 「수출입은행법」에 따른 원조 금지, 국제금융기관의 대북 차관지원 금지, 전리품의 이전 금지, 대미 수출품에 대한 관세면제 금지, 재무장관의 승인을 받지 않은 미국인과 북한정부간의 금융거래 금지, 기업 또는 개인이 북한에서 얻은 소득에 대한 세금공제 요구 금지 등을 해제시키는 것이다. 더불어 테러지원국에 대한 수출입은행 사용금지 조항을 규정한 「대외원조령」을 북한에 적용해야 하며 미기업이 북한에 상품을 수출할 경우 미수출입은행의 지불보증과 수출신용공여를 받을 수 있게 해야 한다.

넷째, 정상교역관계 및 일반특혜관세제도를 부여하는 것이다. 정상교역관계 부여는 북한상품의 미국수입을 장려하는 것이다. 이를 위해선 북한이 미국의 「수정이민법안」(Jackson-Vanik Amendment)에 의한 자유이민조항(provisions of the freedom of emigration)을 준수하는 국가가 되어야 한다. 그 조건은 ① 북한이 「수정이민법안」의 자유이민조항을 준수하고 있다는 미국 대통령의 확인 또는 ② 미국의 대북한 자유이민

149) 미국은 「적성국교역법」에 의거, 북한 거주민의 미국내 자산 동결 및 미국민과의 모든 무역·경제 거래를 금지시켰었다. 그러나 클린턴 정부는 북한의 미사일 수출 중단을 유도하기 위한 일환에서 1997년 9월 17일 미국내 동결되어 있는 북한자산의 해제를 위한 조사착수를 결정하였다.

150) 1994년말 동결자산 규모는 약 2천만 달러 규모였으나, 1995년 1월 부분적인 대북 경제제재 완화로 약 550만 달러 상당의 동결자산이 해제된 바 있다. 『북한동향』, 제348호 (1997.9.13~19), p. 31.

조항 준수 조건 철회가 북한의 자유이민을 촉진할 수 있다는 대통령의 확신에 따른 대통령의 대북한 자유이민조항 적용 철회 조치에 의하여 바뀔 수 있다.<sup>151)</sup> 이어 미국은 북한에 일반특혜관세제도를 적용해야 한다. 정상교역관계 대우를 부여받지 못하면 일반특혜관세제도의 적용도 받지 못한다. 따라서 필요조건, 즉 정상교역관계를 충족시킨 뒤 일반특혜관세제도를 부여해야 할 것이다.

이러한 제재완화 조치를 위해서는 미 행정부의 결정이 필요하다. 미 행정부는 5천만 달러 이상의 대북 지원에 있어서는 의회와 상의하고, 테러 지원국 해제조치 및 무기수출통제법에 따른 방산물자 수출입 금지 해제는 의회의 지지를 얻어야 한다. 하지만 대부분의 경우 미 행정부의 결정에 의해 이루어질 수 있다. 미 대통령이 대북 경제제재 완화조치 의사를 밝히면 절차상 국무부, 재무부, 상무부 등 행정부의 실무검토가 뒤따르고 의회의 의견 등을 고려해 완화조치의 폭과 정도를 결정한다.

미국이 거래금지조치를 해제하더라도 북한의 취약한 수출능력, 열악한 사회간접자본시설과 투자환경 등으로 인해 당장 미·북간 교역이 확대되거나 미 기업들의 대북 투자가 늘어나지는 않을 것이다. 그러나 미 행정부가 거래금지조치를 해제한다면 북한이 경제후진성에 대한 책임을 미국으로 전가시키는 것을 막을 수 있을 것이며,<sup>152)</sup> 북한의 젊은 개혁가들의 입지를 강화시켜 북한을 개혁·개방의 길로 나가게 하는 데 일조 할 것이다. 뿐만 아니라 저가의 원료 확보 및 기득권 행사 그리고 새로운 시장개척을 원하는 미 기업들의 대북 투자진출을 이끌 것이다.

이러한 투자진출은 북한의 고용·생산·부가가치를 창출하고 기술이전을 가능하게 한다. 구체적으로 ① 투자로 인해 노동수요가 유발되어 생산 인력과 부대 인력의 고용이 늘어날 것이고, ② 투자는 자본형성과 고용 창출을 통해 총생산과 부가가치 창출에 도움을 줄 것이며, ③ 기술 이전을 가능하게 해 과학기술에 기초한 제조 기술의 혁신뿐만 아니라 경영기법이

151) 김규륜, 『미국의 대북한 경제제재 완화와 남북 경제공동체 건설방안』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 10~11.

152) Thomas H. Henriksen, "It's Time to End Sanctions against North Korea" *Hoover Digest* 1998, no. 4.

나 마케팅 기법의 혁신을 가능하게 한다.<sup>153)</sup>

이와 같은 투자진출은 남북경협을 활성화시킬 것이다. 대북 투자를 염려하는 미 기업들은 단독 투자보다 한국기업을 파트너로 삼아 함께 진출하려 할 것이다. 남북한 미국을 연계하는 합작사업은 저임금과 기술력 및 자본력이 결합된 물품을 생산할 수 있게 하고 수출가능 품목을 다양화시킬 수 있다. 또한 구상무역이나 남북한 미국을 연계하는 삼각무역을 통해 북한의 결제능력 부족문제를 해결할 수 있을 것이다. 마그네사이트, 금광, 아연 등을 포함한 북한의 광물과 식량을 대상으로 한 구상무역과 3각 무역이 증대할 것이다. 3각 무역의 증대는 미국 수출시장을 확대시켜 궁극적으로 남북 임가공사업을 확대할 것이다. 북한의 고용·생산·부가가치 창출, 구상무역 및 삼각무역 확대, 수출가능품목 확대 등은 곧바로 일본, EU 등 서방기업의 투자진출을 이끌 것이다. 이때 대북 투자경험이 없는 외국기업들은 한국기업을 파트너로 선택할 가능성이 커, 이는 결국 남북경협을 활성화시킬 것이다.

따라서 미국의 대북 경제제재에 대한 실질적·효과적 완화조치는 궁극적으로 미 기업 및 서방세계 기업들의 투자활로 개척, 재미교포의 투자, 남북 교역 확대 등을 이끌 것이며, 이를 통해 경제특구로 지정된 나진·선봉 자유경제무역지대 및 두만강 유역개발에 해외기업의 외자유치가 촉발될 수 있을 것이다. 북한은 그들로부터 경영지식 및 기술도입이 가능해져 생산성 향상에 도움을 받을 것이다. 이는 궁극적으로 북한의 경제회생과 경제개혁·개방, 국제사회로의 참여, 남북경제 교류·협력 활성화에 결정적으로 도움을 주면서 남북경제공동체 및 남북연합 형성에 기여할 것이다.

### (3) 제네바 합의에 기초한 북한 핵문제 해결

남북한간의 군사적 신뢰구축에 중요한 북한의 핵과 미사일 개발을 저지하는 데에는 한·미·일 공조가 중요하다. 우리 정부는 미국이 제네바 합의에 기초한 내용을 근거로 북한 핵문제를 풀어나가도록 해야 한다. 그렇지

153) 조동호, “북한 경제와 경제 제재 완화,” 『통일경제』 (1997.6).

않을 경우 북한의 핵 재개발 위협이 가능하기 때문이다.

이를 위해서는 본문에서 언급된 바와 같이, 우선적으로 북한이 5MWe 원자로의 재장전을 포기하고 미완성 50MWe, 200MWe 원자로 시설의 건설작업을 지속하지 못하게 하는 역할을 미국이 IAEA와 함께 주도적으로 하도록 해야 한다.

그 다음 단계로 미국은 동결대상에서 제외된 민감한 시설에 대해 북한이 IAEA의 사찰 재개를 받아들일 수 있도록 해야 할 것이다. 그것은 주로 재처리 폐기물 저장소로 의심받는 '위장공원 시설'과 일명 '5백호 건물'이 될 것이다. 이와 함께 미국이 ① 8MWe의 실험용 열증식로(영변에 있는 동위체 생산과 연구용 원자로), ② 영변에 있는 핵연료봉 저장시설, ③ 북한내 산재된 소량의 핵물질이 있는 약 30개 지점, ④ 영변에 있는 동위체 생산용의 '임계집합체'와 평양에 있는 '임계미만집합체' 2개 시설 등에 대해서도 사찰하도록 해야 할 것이다.

이와 함께 북한의 미사일 수출을 저지하기 위해서 한·미 양국은 북한이 MTCR에 가입하도록 외교적 노력을 경주해야 할 것이다.

#### (4) 4자회담 재개를 위한 공동 노력

한반도에 항구적인 평화를 구축하고 중장기적으로 남북연합을 형성하기 위해서는 정전체제를 평화체제로 전환시켜야 한다. 이를 위한 4자회담이 1996년부터 1999년 8월까지 6차에 걸쳐 개최되었으나 한·미측과 북한의 입장 차이가 반복됨으로써 성과가 없었다. 한·미 양국은 실천 가능한 분야에서부터 신뢰구축 조치를 취하자는 점진적인 입장을 견지한 반면, 북한은 주한미군 철수 및 미·북 평화협정 체결 문제를 의제화하자는 기존 입장을 반복하였다. 이처럼 의제선정 문제에서 한·미측과 북한의 입장이 평행선을 이룸으로써 합의점이 도출되지 못하였다. 그 이후 4자회담이 중단된 상황에 있기 때문에 한·미 양국은 회담 재개를 북한에 촉구해야 한다.

그러나 4자회담에서 남한은 남북한 평화협정의 체결을, 북한은 미·북 평화협정의 체결을 주장하고 있기 때문에 회담이 재개되더라도 가시적 성

과를 기대하기 어렵다. 따라서 우리 정부는 중장기적 관점에서 한반도에 평화체제를 구축하기 위한 새로운 접근법을 모색할 필요가 있다.

#### (5) 남북연합의 긍정적 면 부각

우리 정부는 남북연합이 형성될 경우 이는 안보와 경제 면에서 미국의 국익에 긍정적인 효과가 있음을 부각시킬 필요가 있다. 먼저, 남북연합이 한반도와 동북아 지역의 안정에 기여한다는 점을 미국 정부에 명확히 인식시켜야 한다. ①남북연합은 한반도에서 미국의 정책목표인 전쟁예방에 절대적으로 기여할 수 있고, ②남북한간에 군사적 신뢰구축이 이루어지면 미국이 성취하고자 하는 북한의 핵과 미사일 등 대량살상무기 확산을 저지할 수 있으며, ③이는 미국의 일차적 이익이 걸린 일본의 안전을 유지하는데 기여할 것이기 때문이다.

또한 우리 정부는 남북연합이 미국의 경제적 이익을 제고시킬 수 있다는 점을 미국 정부에 인지시켜야 한다. 미국은 현재 동아시아 지역으로부터 상당한 경제적 이익을 얻어 재정적자를 감소시키고 있다. 동아시아 지역은 미국 수출의 약 1/3을 차지하고 있는 한편, 미국과의 총 교역량이 약 4,000억 달러로써 유럽 국가들의 1.5배를 넘으며 약 300만 명에 이르는 일자리를 미국에 제공하고 있다. 남북경제공동체가 형성되고 TSR과 TKR의 연결로 한반도가 동북아 물류의 중심기지가 되는 경우, 남북한 및 동북아 지역에 대한 미국의 교역과 투자는 현재보다 현저히 증가되고 이에 따라서 미국은 많은 경제이익을 확보하게 될 것이다.

남북연합 형성과 관련하여 미국이 가장 우려하는 것은 한·미 동맹의 위상과 주한미군 역할의 근본적인 변화 가능성이다. 우리 정부는 남북연합이 형성되더라도 외교·국방의 고유한 권한을 남북한이 각각 보유하기 때문에 동북아지역의 안정과 균형이라는 차원에서 한·미 동맹과 주한미군의 주둔은 계속될 것임을 미국에 인지시킬 필요가 있다.

## 나. 대중 전략

### (1) 중국의 대북 지원정책 지지

중국은 북한이 한국에 의해 흡수통일되는 것을 원하지 않고 있다. 따라서 한국은 대북 햇볕정책이 의도하는 바가 북한을 평화적으로 붕괴시키는데 있지 않다는 점을 주지시키고, 한반도 통일을 점진적·자주적·평화적으로 이루어 나갈 것이라는 점을 홍보해야 한다.

북한 사회주의체제의 붕괴를 희망하지 않는 중국은 현재 북한의 경제난 해소를 위해 무상 및 유상의 적절한 지원을 하고 있다. 중국이 북한의 경제난 해소 이후에도 경제발전을 위해 적절한 지원을 계속하고 교역과 투자를 확대할 때, 남북한간 경제교류와 협력도 확대될 수 있을 것이다. 따라서 우리 정부는 중국의 대북 지원에 반대하는 입장을 취할 필요가 없다.

또한 중·북 변경지역에서의 무역이 더욱 활성화될 수 있도록 이곳에 투자하는 한국기업에 대한 한국정부의 재정적 지원이 필요하다. 현재 평양 내 해외 사업가들 중 중국인 사업가들이 가장 많은 것으로 알려지고 있다. 평양 내에서 활동하고 있는 중국 사업가들을 한국에 초청하여 이들과의 협력 관계를 맺을 필요가 있다. 나아가 북한에 투자하고 있는 중국 기업가들과 한국 기업가들과의 인적·재정적 네트워크를 형성할 필요가 있으며 한·중 합작회사 등을 설립하여 대북 경제협력을 확대하는 것이 정책적으로 필요하다. 중·대만간 경제협력에 홍콩, 마카오 등이 중개지로서 큰 역할을 담당하였는 바, 북한 역시 홍콩, 마카오 등에서 선진 시장경제와 교역 기술을 터득할 수 있도록 중국 측이 배려하도록 하고 이들 지역에 중국과 남북한이 합작회사를 건립할 수도 있을 것이다.

### (2) 남북한 신뢰구축을 위한 중국의 중개자 역할 촉구

중국은 미국이 북한의 미사일 개발을 구실로 MD 체제를 구축하고 있다고 판단하고 북한의 대량살상무기 개발에 반대하고 있다. 따라서 한국

은 북한의 핵과 미사일 개발 및 수출문제로 인해 남북한간의 군사적 신뢰 관계가 기본적으로 구축되지 못하고 있는 점을 중국 측에 주지시켜 북한이 과거 핵에 대한 투명한 사찰을 받도록 하며 나아가 장거리 및 중거리 미사일 개발을 포기하도록 해야 한다. 북한 핵과 미사일 문제의 재발시 중국은 국제적 압력이나 제재에 반대하고 대화와 협상에 의한 평화적 해결을 주장할 것이다. 따라서 우리 정부는 북한 핵과 미사일 문제의 재발시 미국 및 일본과 공조체제를 유지하되 중국의 입장에 고려하는 외교정책을 수행해야 할 것이다.

또한 남북한간의 불신과 긴장이 상당한 정도로 완화된 이후에는 한·미 군사훈련에 중국과 북한의 동시 참관을 허용하여 한·미 군사훈련이 대북 위협용이 아니라는 점을 중국으로 하여금 북한측에 설명하도록 할 필요가 있다. 아울러 북한의 군사훈련시 중국과 한국이 동시 참관할 수 있도록 중국 측에 요청할 필요가 있다. 이는 군사적 신뢰구축은 상호주의 원칙하에 추진되어야만 남북한간에 군사행위에 대한 투명성을 제고할 수 있기 때문이다.

그리고 한국은 대중 군사협력 확대가 한반도 안정과 남북한간 군사적 신뢰구축을 증진시킨다는 점을 고려하여 한·중 고위급 및 실무진간의 군사협력 및 안보대화가 정례화되고 확대될 수 있도록 중국 측에 요청할 필요가 있다. 한·중 안보협회가 확대되면 될수록 북한이 남북한 군사적 신뢰구축이 필요하다는 점을 더욱 느끼게 될 것이기 때문이다.

### (3) 4자회담 관련 중국과 사전 협의

남북연합 형성에는 남북한 평화협정 체결이 중요하므로 이를 위한 중국 측의 협력을 얻어야 한다. 기본적으로 중국은 4자회담을 통해 한반도 안정과 평화가 유지되기를 원하고 있기 때문에 한·미 양국은 4자회담의 의제에 관해 중국과 사전에 충분히 협의하여야 한다. 북한과 단독 협상을 수용한 나라는 미국이기 때문에 미·북간 회담이 4자회담보다 더욱 활성화되어 4자회담의 성과가 한국이 원하는 대로 실현되지 않는 점이 있었다. 이 점을 감안하여 중국과의 사전에 단독으로 협의할 수 있는 제도적 장치

를 마련할 필요가 있다.

또한 중국은 한반도 평화체제 구축문제에 대한 일본과 러시아의 참여를 반대하고 있으며 미국 주도의 다자적 협의도 원치 않고 있는 점을 감안하여 한반도문제 관련 6자회담 거론을 자제할 필요가 있다.

#### (4) 주한미군에 대한 중국의 양해 확보

미국이 대중 견제정책을 강화함에 따라 주한미군에 대한 중국의 인식이 부정적인 방향으로 변화되고 있는 바, 주한미군과 한·미 동맹이 한반도 및 동북아 안정유지 세력으로 기능하고 있다는 점을 주지시키고 주한미군이 대만해협 사태에 개입하지 않도록 해야 한다. 동시에 한국은 중국과 군사·안보 교류·접촉을 강화함으로써 한·미동맹에 대한 부정적인 인식을 완화해야 한다. 그러나 한·중간 군사교류·협력을 확대하되 이를 미·일과 사전 협의하고 사후 통보함으로써 미·일에게 오해의 소지를 제공하지 않도록 해야 할 것이다.

남북한 평화협정 체결이후 중국은 상당규모의 주한미군 감축을 요구할 것이나 그러한 감축은 진정한 남북연합이 형성되었을 시 실현될 것임을 한국정부는 중국에 알릴 필요가 있다. 또한 주한미군 문제는 궁극적으로 한·미 양국간에 결정될 사안이라는 점에 대한 중국 측의 양해를 얻을 필요가 있다.

#### (5) 중국과의 인적 유대 구축

중국은 2002년 가을 16차 당대회를 개최하고, 2003년 3월 10기 전 인대를 소집하여 제4세대 당·정 지도부를 권력 전면에 포진시킬 예정으로 있다. 우리 정부는 남북관계 개선, 한반도 평화와 안정 및 남북연합 형성을 위한 중국의 협력을 지속적으로 유도하기 위해 중국의 새로운 지도부와 인적 유대관계를 구축해야 할 것이다.

## 다. 대일 전략

### (1) 북한에 대한 냉전적 인식의 해소

북한에 대한 인식과 관련된 일본의 시각은 안정론, 변화속의 국가존속론, 붕괴론으로 대별될 수 있다. 안정론자들은 사회주의 체제하의 김정일 정권이 강력한 노동당 조직과 주민을 잘 통제할 수 있는 물리력을 갖고 있으며 식량난에도 불구하고 가난에 익숙하기 때문에 안정·유지될 것으로 보고 있다. 안정론과 붕괴론의 절충론으로서 변화 속의 국가존속론은 김정일이 군을 잘 통제하면서 경제를 회복시키고 대미·대일 외교를 잘 처리해 나갈 것이라는 주장이다. 북한 사회주의 체제가 붕괴될 것이라고 보는 일반적인 일본 시각의 근거는 구조적인 식량난과 이로 인한 탈북자의 증가, 김정일 권력기반의 미비, 그리고 과도한 군사비 등이며, 이로 인해 북한은 김정일 정권의 붕괴를 넘어서 체제의 붕괴로까지 나아간다는 것이다. 북한의 체제 붕괴에 심각한 영향을 주는 요인의 하나는 군사비인데 북한은 군사비를 삭감할 계획을 갖고 있지 않기 때문에 북한 사회주의 체제가 서서히 붕괴하고 있다고 본다. 일본인들은 북한이라는 국가 자체의 붕괴를 내부폭발에 의한 붕괴와 대남 도발에 의한 붕괴로 상정하고 있다.

2000년 6월 남북정상회담 이후 한반도 정세의 급변에도 불구하고, 일본은 정부와 민간인을 불문하고 북한이 여전히 예측불가능한 위험한 국가이고, 전과 비교하여 달라진 게 거의 없다고 인식하고 있다. 일본의 한반도 문제 전문가들은 전술적 변화는 있을지 몰라도 전략적 변화는 없다고 북한의 변화 자체를 인정하려 하지 않는다. 따라서 우리 정부가 일·북간 경험 및 관계정상화 분위기를 조성하기 위해서는 우선적으로 이와 같은 일본의 대북한 인식을 변화시켜야 한다.

김정일 국방위원장은 2001년 1월 ‘신사고(新思考)’를 주장하고, 중국의 상하이 푸둥(浦東) 산업지구를 시찰하였다. 이는 북한이 중국의 개혁·개방에 큰 관심을 갖고 제2의 중국을 지향하고 있음을 보여 주기 때문에 확실히 변화하고 있음을 입증하는 것이다. 김정일 국방위원장이 사회주의와 공산당 일당체제가 유지되면서도 개혁·개방에 성공한 중국의 모습을 북한

의 당·정·군 간부들에게 직접 보여주어 개방마인드를 불어넣은 것은 남북 경협에 대한 군부의 입장에 영향을 미칠 것이고, 대외적으로는 북한의 대미·대일 관계에도 영향을 미칠 것이다.

우리 정부는 이와 같은 점들을 일본측에 주지시킴으로써 일본이 우선적으로 북한에 대한 의구심과 냉전적 인식을 해소하도록 해야 한다. 그러한다면 북한이 스스로 변화하고 개방할 수 있도록 분위기를 조성하려는 한국의 대북 포용정책을 일본이 지원하도록 해야 할 것이다. 또한 한국은 일·북 정상회담의 주선, 남북고위급회담 등을 통한 일·북관계의 중재 등을 전략적으로 행하고, 아울러 이와 같은 중재 역할을 대일 및 대북 교섭능력의 강화로 연계시키는 노력을 기울여야 할 것이다.

## (2) 대북 경제협력 촉구

현재까지 일본정부는 “국교 정상화가 되지 않은 단계에서는 북한에 대한 지원책을 검토하지 않는다”는 기본자세를 견지하고 있다. 경제지원은 일·북 국교정상화 교섭과 관련해 북한의 핵·미사일 문제와 일본인 납치의혹 문제 등 일본의 국내 정치적으로 큰 비중을 차지하는 사안에서 북한으로부터 일정한 양보를 끌어낼 수 있는 최대카드이기 때문이다.

그러나 일본 정부는 남북정상회담을 계기로 남한의 대북 경협이 본격화할 경우 일본에 대한 경제협력 요구도 높아질 것으로 보고 비공식 차원에서 대응책을 강구하고 있는 것으로 알려지고 있다. 일본 경제단체인 「일·한 경제협회」의 후지무라 마사야 회장도 남북관계가 개선될 경우 북한과의 경제교류에 동참하겠다는 뜻을 밝힌 바 있다. 일본은 남북한간 교류협력 확대가 한반도의 긴장완화를 촉진하는 계기로 작용하고 투자확대 등 대북한 경제진출의 기회를 증대시킬 것으로 판단하고 있기 때문이다. 북한 사회간접자본 시설의 미비로 경제진출에 소극적인 일본은 한국이 북한과 경제교류·협력을 확대하여 하부구조 건설 및 설비 투자를 확대할 경우에는 일본의 대북한 진출이 용이하게 될 것으로 기대하고 있다. 또한 일·북수교협상도 진전될 것으로 보고 있다.

이렇게 볼 때, 한국은 경제적 차원에서는 한반도와 일본의 상호이익의

중대를 바탕으로 하는 대일본 설득논리를 전개하여야 한다. 일본은 니카타(新潟) 지역을 중심으로 하는 환동해 경제권의 발전과 대륙 진출을 위한 거점 확보차원에서 대륙 진출을 도모하고 있고, 한반도의 동북아 물류기지 기능은 일본의 경제적 이익과 직·간접으로 중요하게 연관되어 있다. 아울러 일본의 자본과 기술, 시장 등은 한반도-대륙 연계 철도 복원, 북한 SOC 건설 등 남북경제공동체의 건설에 중요한 역할을 할 수 있다.

따라서 한국의 입장에서는 일·북 수교시 일본으로부터 북한에 지원되는 수 십억 달러의 배상금 및 보상금을 전략적으로 활용하는 방안을 모색하면서, 다른 한편으로는 일·북 정치적 관계의 소강상태로부터 미치는 부정적인 영향을 극소화하면서 일본의 대륙 교역과 투자를 유도할 수 있는 논리 및 방안을 모색하여야 할 것이다. 즉, 한국은 정경분리 원칙에 입각한 한반도-일본-동북아 연계 발전논리를 펼쳐 일본의 대륙 경험을 유도할 필요가 있는 것이다.

### (3) 일·북 관계개선에 대한 정치적 결단 요망

북한과 미국은 1999년 9월 12일 베를린 고위급회담에서 북한이 대포동 미사일의 발사를 유예하는 대신 미국이 일부 경제제재를 해제하고 식량을 지원하는 타협안에 합의하였다. 이를 계기로 무라야마 전 수상을 단장으로 하는 일본의 초당파 의원대표단이 동년 12월 평양을 방문하여 김용순 북한 노동당 비서와 북·일 수교협상의 재개에 합의하였다. 이 결과 1992년 11월 이후 중단됐던 일·북 국교정상화 협상이 다시 열릴 수 있는 분위기를 맞게 되었다.

그러나 일본 정부는 1999년 12월 “북한의 미사일 추가 시험발사를 포함한 현안들이 분명하게 해결되지 않는 한 협상을 추진하는 것은 매우 어렵울 것으로 믿는다”는 성명을 발표하였다. 일본의 방위연구소도 한반도 등의 군사정세를 분석한 「동아시아 전략개관 2000」에서 “북한은 탄도미사일 발사를 일시 동결했지만 미사일 개발·배치를 자제하려는 자세는 아니다”라고 평가하면서 “김정일 체제 존속에 자신감을 가질 때까지 미사일·핵 카드를 버리지 않을 것”으로 전망하였다. 일본 정부는 향후 북한이 중·

단거리 미사일의 생산·배치 및 수출을 포기하는 조건으로 일본에 경제적 대가를 요구할 것이라는 점을 우려하고 있다. 북한 미사일에 대응하기 위해 일본은 「전역미사일방어」(TMD) 체제를 구축하기 위한 미·일간의 공동기술 연구를 1999년 8월 개시하였으며, 미국의 「국가미사일방어」(NMD) 계획도 지지하고 있다.

또한 일본은 북한이 일본인 10여명을 납치하였다는 의혹의 해소를 대북 국교 정상화의 핵심현안으로 삼고 있다. 그러나 이 문제는 미국의 대북 현안에서 제외되어 있어 일본은 불만스럽게 생각하고 있다. 우리 정부는 일본이 이러한 문제로 미국에 불만을 가질 것이 아니라 한·미·일 3국간의 긴밀한 공조체제 안에서 대북 현안을 해결하도록 해야 할 것이다.

특히 일본은 일·북 국교정상화가 북한을 국제사회의 책임있는 일원으로 이끌어내고 남북한간의 화해·협력을 발전시키는 관건이 된다는 점을 인식하도록 해야 한다. 일본 총리는 수교교섭을 개시할 때 뿐만 아니라, 교섭이 결렬되거나 혹은 교착상태에 처했을 때 정치적 결단을 내리는 역할을 한 사례가 있다. 1972년 일·중 국교정상화시 다니카는 총리가 된 직후 외무성 보수주의자들, 특히 대만 전문가들의 반대를 무시하고 정치적 결단을 내려 관계정상화를 이룩하였다. 따라서 일·북 수교교섭에서 일본 외무성 대표단이 수교의 쟁점에 대한 접점을 시도하고 있으나 심각하고 미묘한 북한 미사일과 납치사건 등에 대해서는 총리가 정치적 결단을 시도하도록 요망할 필요가 있다.

#### (4) 한반도 평화체제 구축에 대한 지지 확보

한반도 정전체제의 평화체제로의 전환문제와 관련, 남북한 당사자 원칙과 교전당사국이었던 미·중의 보장이라는 '2+2' 원칙이 4자회담을 통해 이루어지는 것에 대해, 일본은 바람직한 현상이라고 보고 있으나 자국과 러시아도 국제적 보장에 참여하는 6자회담을 선호하고 있다. 1998년 2월 김종필 자민련 명예총재가 장쩌민 중국 국가주석과 가진 회담석상에서 밝힌 김대중 차기대통령의 '동북아 평화·안정을 위한 6개국 공동선언' 구상에 대해 일본 정부는 공식적인 입장표명을 자제하면서도 내심으로는 무

척 반기는 분위기이었다. 또한 오부치 일본 전 총리는 1998년 9월 클린턴 대통령과의 정상회담에서 6자회담을 제안하였고 동년 10월 김대중 대통령과의 회담에서도 6자회담 문제를 제기한 바 있다. 일본은 6자회담이 실현되면 종래와 같은 미·중을 통한 간접적인 의사전달이나 영향력 행사가 아니라 직접적으로 북한과 교섭하며, 정책결정 이후가 아닌 결정과정 중에 자국의 입장과 주장을 관철시킬 수 있는 기회를 갖게 될 것이다.

그러나 일본도 4자회담을 6자회담으로 확대하려는 구상은 현실성이 없다고 인식하고 있다. 4자회담의 원래의 취지와 존재 이유로 보아 일본과 러시아의 참가를 정당화하기는 곤란하며 미·중·남북한이 6자회담에 찬성하지 않을 것이라는 판단 때문이다. 6자회담을 수행하는 경우, 한국이 중요하게 생각하는 한반도문제의 ‘당사자 원칙’이 약화될 수 있고 한반도문제를 더욱 국제화시켜 문제해결을 더 곤란하게 만들 것이다. 더욱이 북한은 현재 6자회담의 시기상조 내지는 불필요성을 주장하고 있다.

이와 같은 현실을 고려할 때, 한반도 평화체제를 구축하기 위한 가장 좋은 방안은 ‘2+2+2 안’이다. 즉 남북한간에 평화협정이 체결되면 미·중이 이를 보장하고 일·러가 국제적 보증자(endorser)로 참여하는 것이다. 그리고 동북아 차원의 안정과 평화 문제는 6개국이 동등히 참여하는 ‘동북아 다자안보대화’에서 다루면 될 것이다. 따라서 한반도 평화체제 구축 문제를 4자회담을 통해서 해결하려는 한국 정부의 노력을 일본이 적극 지지하도록 외교적 노력을 기울여야 할 것이다.

#### (5) 양자간 및 다자간 안보협력을 위한 공동 노력

일본 정부는 북한의 핵·미사일 등 대량살상무기의 개발·생산에 대해 지속적인 우려와 의구심을 표명하면서 북한의 기습 남침을 상정한 한·일 및 미·일 합동훈련, 북한의 게릴라 활동 및 생화학 무기 사용에 대한 대응책의 강화 등 대북 억지력의 강화를 추진하고 있고, 이는 한반도에서의 급변사태 발발을 억지하는데 순기능적으로 작용하고 있다. 즉, 한·미와의 공조체제를 바탕으로 한 일본의 대북 억지력 강화는 북한의 군사적 야욕을 사전에 차단하고, 나아가 북한을 남북한 군사대화 및 군축에 임하도록 하

는데 간접적으로 긍정적인 영향을 줄 수 있는 것이다.

그러나 이와 같은 일본의 군사적 역할은 한반도에 대한 일본의 군사·정치적 영향력의 증대를 초래할 수 있는 부정적인 측면이 있고, 아울러 미·일 군사협력의 강화에 의한 중국과의 대립구도 조성으로 동북아 지역의 평화적 안보환경에 역기능적으로 작용할 수 있는 부정적인 측면도 있다. 특히, 한·일간에 깊은 신뢰관계가 조성·구축되지 않은 상태에서 일본 자위대가 한반도 긴급사태시에 선박의 검문·검색, 기뢰제거, 미군의 탄약·무기수송 등의 임무를 수행한다는 명분아래 한국의 영해 또는 영공으로 들어올 경우, 한·일간에는 국민정서상 미묘한 긴장관계가 조성될 수도 있다. 또한 부시 행정부의 등장 및 미·일동맹의 강화와 그에 따른 일본의 집단자위권 행사의 추구는 중국과의 군사·안보적 갈등을 증폭시킬 수 있다. 즉, 동북아 지역에서 ‘미·일 대 중·러’를 축으로 하는 군사적 갈등·대립 구도는 남북한 군사적 신뢰관계의 구축 및 한반도 평화통일을 위한 환경조성에 매우 부정적인 영향을 미칠 수 있는 것이다. 따라서 한국은 한·일간의 신뢰조성 및 동북아 다자안보협력을 위해 일본과 공동 노력해야 할 것이다.

한·일 양자간의 신뢰조성을 위해서는 북한 및 한반도 안보정세, 동북아 지역의 전략환경 등에 관한 정보교환, 공동대응책 모색 등과 관련하여 다양하고도 실천가능한 대화가 평소에 활발하게 이루어 질 수 있도록 안보협력대화의 장(場)을 중층적으로 마련하고, 이를 제도화시켜 양국간 신뢰성이 제고되도록 해야 한다. 즉 ①수뇌급, 각료급, 군수뇌급 수준, ②실·국장 등 안보정책 관료 실무급, 군 야전지휘관 수준, ③민간인 정책전문가 수준, ④관련 시민단체 수준의 포럼 등 한·일 안보협력대화의 장을 다양하게 운영할 필요가 있다.

또한 ‘미·일 대 중·러’의 대립구도가 형성되지 않도록 중국, 일본 등 동북아 지역 국가들간의 안보대화를 촉진시킬 수 있는 포럼·세미나 등의 개최, 정보교환, 인적교류의 활성화 등을 활발하게 전개하여 동북아 다자간 안보협력 대화가 제도적으로 운영되도록 해야 한다. 동북아 다자간 안보협력은 동북아 지역차원에서는 ‘예방 안보외교’의 활동을 통하여 역내 불확실성을 감소·제거함으로써 역내 안정된 안보환경의 조성에 기여할 수

있고, 한반도 차원에서는 그와 같은 환경조성을 통하여 남북한 군사적 신뢰관계 및 평화공존을 위한 유리한 환경조성에 일조할 수 있으며, 통일과정의 평화적 관리에 기여할 수 있다. 또 그 이후에는 한반도 평화공존의 틀을 지지하고 보장하는 역할도 할 수 있다. 따라서 이와 같은 전략적 맥락에서 한국은 현재 일본과 함께 추진하고 있는 ‘동북아 다자간 안보협력을 위한 6자회담’을 추진하여야 할 것이다. 이를 위해서는 기존의 양자동맹과의 상호보완적 전략, 단계별·포괄적 접근전략,<sup>154)</sup> 정부차원과 민간차원의 병행전략, 4자회담과의 분리·상호보완적 전략, 북한 참가 유도 전략 하에 일본과 협력하여 공동으로 추진하여야 할 것이다.

## 라. 대러 전략

### (1) 북한의 변화와 개방을 위한 공동 협력

최근 한국뿐만 아니라, 한반도 주변국의 정부와 민간전문가들 사이에서는 북한의 변화여부를 둘러싼 논쟁이 한창 가열되고 있다. 일부측 견해는 북한이 전술적 유연성은 갖고 있으나 책략을 쓰고 있고 북한의 대량살상무기와 재래식 군사력이 여전히 위협적이기 때문에 북한이 변하지 않았다고 주장한다. 반면 다른 일부에서는 북한이 김정일 국방위원장의 권력승계 완료, 어느 정도의 경제위기 극복 등으로 체제붕괴의 임계점을 벗어난 상황에 있기 때문에 변화를 모색하고 있다고 주장한다. 후자는 2000년 이후 북한의 전방위외교 수행, 2000년 5월과 2001년 1월 김정일 국방위원장의 방중시 중국의 개방성과에 대한 높은 관심 및 ‘신사고’ 강조, 남

154) 동북아 안보환경의 현실 즉, ‘미·일 대 중·러’를 축으로 한 잠재적 대결구도의 존재, 안보차원의 신뢰관계가 조성되어 있지 않은 상태 등 현실을 감안하고, 아울러 동북아 다자간 안보 레짐의 구축시에 초래될 수 있는 안보주권의 제약 등을 고려하여 6자회담을 역내국가들이 관심을 가지고 비교적 용이하게 접근할 수 있는 공동의 포괄적 안보정책 분야, 역내국가들간의 상호의존 및 상호협력을 증대시킬 수 있는 전략적인 안보정책 분야 등에 관한 ‘포괄적 대화체제’의 형태로 출발시키는 것이다.

한과의 개성공단 건설 합의 등을 그 근거로 제시한다.

한국정부는 후자에 대한 입장을 가지고 정책을 추진하고 있다. 북한이 대외개방 등 변화를 모색하고 있는 이유는 첫째, 경제발전을 위한 북한 자신의 변화의지, 둘째, ‘흡수통일 배제’와 ‘화해협력 추진’이라는 한국 정부의 대북 포용정책 때문이라고 판단된다.

그 동안 한반도문제와 관련한 러시아의 관리나 전문가들은 구동구 사회주의 국가들의 비극적인 경험 때문에 김정일 국방위원장이 대내개혁이나 대외개방을 꺼려 왔다고 판단하여 왔다. 그러나 러시아는 김정일 국방위원장이 2000년 6월 평양에서 개최된 김대중 대통령과의 남북정상회담을 앞두고 상황을 재평가하기 시작하였다고 판단하고 있다. 그 이유로 첫째, 김정일 국방위원장이 기존의 정책으로는 북한을 회생시킬 수 없다는 것을 인식하였다는 점, 둘째, 중국과 베트남의 개혁·개방 성공사례가 김정일 국방위원장의 관심을 고조시키고 있다는 점, 셋째, 국제환경, 특히 김대중 대통령의 ‘햇볕정책’이 북한에게 안보에 대한 우려 없이 사회를 개방할 수 있는 기회를 주고 있다는 점 등을 제시하고 있다. 그리고 다수의 러시아내 한반도문제 전문가들은 북한이 경제정책과 대외정책을 조심스럽게 그리고 점진적으로 개방화함으로써 생존할 수 있고 중국과 베트남의 모델을 따를 수 있을 것으로 믿고 있다.

이상과 같은 점을 고려할 때, 러시아도 한국 정부의 대북 포용정책이 북한의 변화를 야기시키고 있는 주요한 요인 중의 하나로 인식하고 있다고 볼 수 있다. 러시아의 판단과 같이 북한은 이러한 변화를 통해서만 만성적인 경제난을 극복하고 경제를 발전시킬 수 있을 것이다. 북한의 경제난 극복은 한반도의 안정과 평화를 공고히 하여 러시아 정부가 대내경제를 발전시키는 데에 유리한 국제적 환경을 조성할 뿐만 아니라, 한반도와 동북아 지역에서 경제실익을 도모하는 데에도 기여할 것이다.

따라서 우리 정부는 러시아와 협력하여 북한의 변화와 개방을 위한 여건과 환경을 조성함으로써 북한이 국제사회의 책임 있는 일원으로서 역할을 다할 수 있도록 공동으로 노력하여야 할 것이다.

## (2) 북한의 대량살상무기 개발 저지를 위한 협력

한국 정부는 북한의 핵과 미사일 등 대량살상무기를 통제, 제거하고 남북한 군비통제를 실현하는 것을 한반도 냉전구조 해체의 핵심이자 평화체제 구축을 위한 선결과제로 간주하고 있다. 러시아 정부도 러시아와 접경하는 국가들에서 혹은 가까운 지역에서 핵 및 다른 형태의 대량살상무기 생산기술과 운송수단이 확산되는 것을 국가안보에 대한 위협들 가운데 가장 심각한 위협으로 보고 있다. 특히 한반도 비핵화정책을 추진하고 있는 러시아는 북한이 핵계획 실현에 대한 의도를 불명확하게 함으로써 주변국가들을 긴장상태에 묶어두고 있다고 판단하고 있다. 따라서 우리 정부는 러시아 정부와 북한 핵관련 정보교류를 확대함으로써 북한의 핵정책을 정확히 파악하여 핵개발을 저지하도록 하여야 할 것이다.

러시아는 북한의 단·중거리 미사일 개발이 동북아 안보를 위협하고 무기경쟁을 유발할 것으로 우려하는 한편, 북한의 미사일 위협을 빌미로 MD 계획을 정당화하려는 미국의 시도를 ‘전혀 근거없는 것’이라고 주장하고 있다. 그러나 일본이나 미국의 입장은 북한이 우선 미사일 개발과 생산 및 수출을 중단하지 않을 경우 어떠한 경제지원도 할 수 없다는 것이다. 이와 같은 일본과 미국의 단호한 정책을 고려할 때, 미국 등 서방의 경제지원이 절실한 북한이 선택할 수 있는 유일한 길은 미사일 개발과 시험, 생산과 수출 등을 가능한 한 조속히 중단하는 것이다. 이러한 경우, 러시아 정부는 미국과 일본에 대해 NMD와 TMD 계획의 중단도 요구할 수 있을 것이다. 우리 정부는 이러한 점을 러시아측에 주지시키고 북한의 대량살상무기 개발을 저지하기 위한 긴밀한 협조체제를 유지해야 할 것이다.

## (3) 남북대화의 제도화를 위한 분위기 조성 촉구

김대중 대통령과 김정일 국방위원장간에 개최된 남북정상회담은 약 50년의 남북한관계에서 일대 획을 긋는 역사적 사건이었다. 남북정상회담의 합의와 추진 과정을 예의주시하고 있던 러시아 정부도 이를 적극 환영하고 지지하였다. 정상회담 이후 남북한은 적십자회담, 이산가족 상봉, 남

한 언론사 사장단의 방북, 국방장관 회담, 남북경협추진위원회 회의 등을 통해 화해와 협력을 발전시켰다.

그러나 상당한 정도로 진전되어 오던 남북한관계는 2001년 1월 부시 미 행정부의 출범이후 정체된 상태에 놓여있다. 2001년 상반기에 서울에서 개최될 것으로 기대되었던 제2차 남북정상회담이 지연되고 있고 적십자회담 등도 중단된 상태이다. 이러한 사태의 장기화를 막기 위해서 남북한은 남북정상회담과 고위급 당국간 대화를 정례화 하는 등 남북대화를 제도화할 필요가 있다.

남북대화가 제도화될 때 러시아도 한반도 안정, 남북한과의 경협확대, 특히 시베리아 횡단철도(TSR)와 한반도 종단철도(TKR)의 연결 등 3각경협의 진척에 따른 이익을 기대할 수 있을 것이다. 남북대화의 제도화는 결국 러시아에 정치적·경제적 실익을 보장해 줄 것이다. 따라서 한국은 제2차 남북정상회담의 성사뿐만 아니라 남북대화의 제도화를 위해서 러시아가 분위기를 조성해 주고 북한을 설득해 줄 것을 요청해야 한다.

#### (4) 한반도 및 동북아 평화체제 구축을 위한 공동노력

냉전시대에 한반도에서는 남북한이 상호불신과 군사적 대결 상태에 있었으나, 현재의 한반도 상황은 굉장히 호전되고 있다. 특히 남북정상회담 이후 남북한간 화해·협력의 확대로 한반도에서 긴장완화 분위기가 조성되고 있다. 그럼에도 불구하고 아직까지 한반도의 안정과 공고한 평화가 이룩되었다고 할 수는 없다. 왜냐하면 한반도에서 정전체제가 평화체제로 아직 전환되지 않았기 때문이다.

한반도에 공고한 평화를 구축하기 위해 한·미 양국은 1994년 남북한간 평화협정 체결을 목표로 하는 4자회담을 제의한 바 있고, 김대중 대통령은 4자회담뿐만 아니라 동북아지역의 안정을 위해 동북아 6자회담을 중시하고 있다. 이에 반해 북한은 미국과 평화협정을 체결하려 하고 있으며 동북아 6자회담의 시기상조 내지는 불필요성을 주장하고 있다.

한편, 러시아는 평화협정이 남북한간에 체결되어야 한다고 주장함으로써 한국 정부의 입장을 지지하고 있다. 4자회담과 관련, 러시아 정부는

처음에는 이를 분명히 반대하는 입장을 취하였으나 최근에는 기정사실로 받아들이고 있다. 그러나 러시아는 자국이 포함된 다자간 국제회의에서 한반도 문제가 포괄적으로 다루어져야 한다는 기본입장을 가지고 있다. 우리 정부는 4자회담에서 가시적 성과가 도출되어 남북한 평화협정이 체결되는 경우, 러시아와 일본은 보증자(endorser)로서 한반도 평화문제에 참여할 수 있기 때문에 한반도문제에서 소외되는 것이 아님을 인식시키고 4자회담을 통해 남북한간 평화협정을 체결할 수 있도록 러시아가 분위기를 조성하고 북한을 설득해 줄 것을 요청해야 할 것이다.

동북아 6자회담에 가장 큰 관심을 보이고 있는 나라는 러시아와 한국이다. 한·러 양국은 이에 소극적 내지는 부정적인 견해를 갖고 있는 주변국들과 북한에게 동북아 6자회담의 필요성을 적극 홍보하고 「유럽안보협력회의」(CSCE)의 성공사례를 학술적 차원에서 공동연구하는 것이 바람직할 것이다.

주한미군 문제와 관련, 러시아 정부는 냉전종식 이후 주한미군을 한반도를 포함한 동북아지역 안정을 위한 긍정적인 요인으로 간주하여 왔다. 그러나 부시 미 행정부가 MD 계획을 강행하려고 하는 등 ‘힘의 외교’를 구사하자 푸틴 대통령은 이에 대응하기 위한 정책의 일환으로 2001년 2월 방한시 국회연설에서 주한미군 철수 문제를 거론하고자 하였으나 한국 정부의 반대로 실현되지 못하였다. 주한미군 문제는 본질적으로 당사국인 한·미간의 문제로서 다른 국가와 협의할 사안이 아니다. 만약 주한미군이 당장 철수한다면 한반도 상황은 불안정하게 되고, 이는 동북아 세력균형에도 큰 변화를 야기시켜 러시아에도 부정적인 영향을 미칠 것이다. 한반도 정전체제가 평화체제로 전환되면 자연스럽게 주한미군의 역할 재조정 문제가 제기될 것임을 러시아측에 인식시켜야 할 것이다.

#### (5) 국가연합 사례의 공동연구

국가연합 사례는 제II장에서 분석·서술된 바와 같이 통일아랍공화국, 예멘, 중국·대만, 러시아·벨로루시 등에서 볼 수 있다. 그러나 현재 실질적으로 연합국가를 형성하고 있는 사례는 2000년 1월 형성된 러시아·벨

로루시 연합국가이다. 물론 러시아·벨로루시 연합국가가 러시아의 경제난 때문에 창설 당시에 계획했던 바대로 발전을 하지 못하고 있으나 남북연합을 통한 통일국가 형성을 지향하는 우리에게는 시사하는 바가 적지 않다.

이러한 점을 고려하여 한·러간, 한·벨로루시간 또는 한·러·벨로루시간에 국가연합 형성과 발전에 관한 국제학술회의와 세미나를 정기적으로 개최하여 이론과 실제 면에서 남북연합 형성에 대비할 필요가 있다.

## 참 고 문 헌

- 고려민주련방공화국 창립방안(평양: 사회과학출판사, 1989).
- 국방부, 국방백서 2000 (서울: 국방부, 2000).
- 길정우 외, 일본의 국제적 역할증대와 동북아질서 - 1990년대 동북아질서 예측(II) - (민족통일연구원, 1992).
- 김규륜, 미국의 대북한 경제제재 완화와 남북 경제공동체 건설방안 (서울: 통일연구원, 2000).
- 김명기, 남북한 연방제 통일론 (서울: 탐구원, 1991).
- 김세원, EC의 경제 시장 통합 (서울: 한국경제신문사, 1990).
- 내외통신 종합판(47) (1993. 1. 1~3. 31).
- 민족통일연구원, [남북연합을 위한 기본방안] (서울: 민족통일연구원, 1993).
- 박영규, 한반도 군비통제의 재조명: 문제점과 개선방향 (서울: 통일연구원, 2000).
- 배정호, 『조총련기업의 대북 투자 실태』(서울: 통일연구원, 1998).
- 법제처 편저, 북한법제개요 (서울: 한국법제연구원, 1992).

연하청, 북한의 경제개방과 남북한 경제협력(서울: 대통령자문 21세기위원회, 1991).

예멘 통일관계 자료집 (서울: 국토통일원, 1990).

유정렬, 『중동정치와 그 현실』 (서울: 어문각, 1985).

유지호, 『예멘의 남북통일: 평화통일의 매력과 위험성』 (서울: 서문당, 1997).

이상우, 『함께사는 통일』 (서울: 나남, 1993).

이현경, 『클린턴 2기 미국의 대북정책』 (서울: 통일연구원, 1998).

통일원, 『통일백서 1992』; 『통일백서 1995』. 『2001 통일백서』.

『北朝鮮の現況 2000』 (財團法人 ラヂオプレス).

『1999年度 防衛白書』, 『2000年度 防衛白書』, 『2001年度 防衛白書』.

Bidwell, Robin, *The Two Yemens* (Boulder: Westview Press, 1983).

Ismael, Tareq Y., *Governments and Politics of the Contemporary Middle East* (Illinois: The Dorsey Press, 1970).

Korany, Bahgat et. al., *The Foreign Policies of Arab States* (Boulder: Westvies Press, 1991).

Lee, Hun Kyung, *North-South Korean Reunification Policies (1988-1991), Options and Models* (Ph. D. dissertation, University of Hawaii, 1992).

Lenczowski, George, *The Middle East in World Affairs* (Ithaca: Cornell University Press, Fourth Edition, 1980).

United Nations Industrial Development Organization Investment Promotion Service, *List of Profile from the Democratic People's Republic of Korea* (1990. 7).

U.S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: Looking toward the 21st Century* (Washington D.C.: U.S. G.P.O., April 1990).

Wenner, Manfred W., *The Yemen Arab Republic: Development and Change in an Ancient Land* (Boulder: Westview Press).

구종서, “한민족공동체 형성에 관한 이론구조,” 『한민족공동체 통일방안의 실천과 제도화 연구』 (서울: 통일원, 1990).

김종림, “남북한관계개선 및 평화통일전망: 일반협상이론의 시각,” 국토통일원, 『한반도 통일환경과 남북한 평화체제』 (서울: 국토통일원, 1988).

김종림, “남북한통일을 위한 민족공동체 형성 이론,” 국토통일원, 『한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정책방향』 (서울: 국토통일원, 1990).

김태현, “동북아 다자안보협력체 구상: 그 이상과 현실”, 『국제문제』 (2000. 4).

김학준. “민족공동체와 남북한 체제연합 연구: 제6공화정 『한민족공동체 통일방안』의 배경,” 『통일문제연구』, 제1권 3호 (1989년 가을).

모스크바 무역관, “한국, 북한, 러시아 3각경협 가능성 모색,” 『북방통상 정보』, 1994. 1.

백진현, “한반도 평화체제와 동북아 다자간 안보협력”, 광태환 외 『한반도 평화체제의 모색』 (서울: 경남대 극동문제연구소, 1997).

『북한동향』, 제348호 (1997. 9. 13~19).

오멜리체프, 브로니슬라브 (CIS 군총사령부 제1참모차장), “군축협상의 경험과 한반도에서의 적용가능성,” (북한연구소와 연세대학교 사회과학연구소 공동주최 한반도 군축 4개국 학술회의 발표논문, 1992. 6. 1).

유병화, “통일지향적 남북한관계의 법리론 연구,” 『한민족공동체 통일방안의 실천과 제도화 연구』 (서울: 통일원, 1990).

유지호, 『예멘 통일이 한국에 주는 교훈』 (공관장 귀국 보고 시리즈 93-8)(서울: 외교안보연구원, 1993).

이종혁, 『떠오르는 남·북·미 3각관계』, (미조지아대 세계문제연구센터 학술회의, 1996. 4. 29).

- 이창재, 『동북아 경제협력 구상』 (통일연구원 초청세미나 발표논문, 2000. 10. 11).
- 이헌경, 『미국의 4자회담 전략과 한국의 대응책』 (서울: 민족통일연구원, 1998).
- 이헌경, 『한·미 정상회담과 대북정책 방향』 (서울: 통일연구원, 2001.4).
- 이흥구, “한민족공동체 통일방안의 정책기조와 실천방향,” 『한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정책방향』 (서울: 국토통일원, 1990).
- 장명봉, “『국가연합』(Confederation)에 관한 연구: 우리의 통일방안의 발전과 관련하여,” 『국제법학회논총』, 제 33권 2호 (통권 제 64호, 1988년 12월).
- 전광석·박기갑, “동서독 통일조약에 나타난 국가승계 조항 분석에 비추어 본 남북한간 가능한 국가승계 형태와 그 체제에 관한 연구,” 『93북한·통일연구 논문집(1)』 (서울: 통일원, 1993).
- 정옥임, “한·미 동맹과 주한 미군: 재정립의 방향,” (21세기 정치학회 발표논문, 2001. 10. 5).
- 정진위, “새로운 동북아질서와 한반도,” 정진위 외 『새로운 동북아질서와 한반도』 (서울: 법문사, 1998).
- 조동호, “북한 경제와 경제 제재 완화,” 『통일경제』 (1997.6).
- 조용남, “통일의 전단계로서 안보공동체 형성논의: 서독 사민당 제2의 동방정책 내용검토를 중심으로,” 국토통일원, 『민족통일의 모색』 (서울: 국토통일원, 1990).

최대권, “통일론의의 법적 분석: 한민족공동체 통일방안을 중심으로,” 통일원, 『한민족공동체 통일방안의 실천과 제도화 연구』 (서울: 통일원, 1990).

통일부, 『북한동향』 제509호, 2000. 10. 14~10. 20.

Harrison, Selig S., “미국의 대북정책과 4자회담,” 『4자회담과 한반도 통일전망』 (민족통일연구원 제6회 국제학술세미나, 1996.11.29).

Yakubovsky, 『러시아-북한간의 경제협력: 문제점과 전망』 (한양대학교 중소연구소 학술세미나, 1995. 5. 3).

Henriksen, Thomas H., “It’s Time to End Sanctions against North Korea” *Hoover Digest* 1998, no. 4.

Joseph, Robert G. and Reichart, John F., “Deterrence and Defense in a Nuclear, Biological, and Chemical Environment,” *Comparative Strategy* 15, no. 1 (1996).

Kounadze, Gueorgui F., “Russia’s Foreign Policy in Evolving World and Prospects of Russia-Korea Relationship,” 『외교』, 제31호 (1994. 9).

Lackner, Helen, “The Rise of the National Liberation Front as a Political Organization,” in B. R. Pridham, ed., *Contemporary Yemen: Politics and Historical Background* (London: Croom Helm).

Lee, Hun Kyung, "North Korea's Missile Threat, and The U.S. Strategy," a paper presented at the University of Hawaii, sponsored by Matsunaga Institute for Peace, and the Korea Institute for National Unification, June 26, 2001.

Lee, Hun Kyung, "The Clinton Administration's Engagement Policy Toward North Korea," a paper presented at the 34th International Seminar American Studies Association Korea in Chirisan Plaza Hotel, Oct. 15-17, 1999.

National Association of Manufacturers, "A Catalogue of New US Unilateral Economic Sanctions for Foreign Policy Purpose 1993-96," (March 1997).

National Intelligence Council, "Foreign Missile Developments and the Ballistic Missile Threat to the United States Through 2015," (September, 1999).

Remarks by the Deputy Director of Central Intelligence John E. McLaughlin to Texas A&M Conference "North Korea: Engagement or Confrontation," April 17, 2001.

The White House, Office of the Press Secretary, *Fact Sheet: Easing Sanctions Against North Korea*, September 17, 1999.

Tkachenko, Vadim P., "Confidence-Building Measures in Korea and the Russian Position" (a paper prepared for the Fifth ISSS-IFES Joint Conference, Seoul, Hotel President, October 13~14, 1992).

U.S. Department of State, *Easing Sanctions against North Korea*, January 20, 1995.

Watkins, Eric, "Yemen perseveres with democracy," *The Middle East* (May, 1992).

Watkins, Eric, "Yemen's riots prompt talk of reform," *Middle East International* (February 19, 1993).

『동아일보』, 2001. 9. 12.

『러시아방송』, 2000. 6. 16; 2000. 8. 4 & 8. 11.

『로동신문』, 2001. 5. 28.

『연합뉴스』, 1999. 11. 2; 2001. 3. 23.

『조선일보』, 1997. 8. 18; 1997. 11. 5; 1997. 11. 7; 2000. 6. 9; 2001. 9. 6.

『중앙일보』, 2001. 5. 7; 2001. 5. 26.

한국은행, 『보도자료: 2000년 북한 GNP 추정결과』 (2001. 5. 28).

『한국일보』, 1997. 8. 18

大公報, 2001. 7. 28.

「每日新聞」, 1998. 3. 27.

「讀賣新聞」, 1999. 8. 19; 1999. 11. 22; 2000. 12. 16.

「東京新聞」, 1999. 8. 19.

「世界週報」, 1998. 9. 29.

「人民日報」, 2000. 10. 16; 2001. 9. 11.

「中國的國防2000年」, 2000. 10. 16.

「朝日新聞」, 2000. 12. 16.

“CNA: Don't Pin High Hopes On Mainland Capital: Mac Chief,” FBIS-CHI-2001- 0727.

*International Herald Tribune*, April 1, 1999.

*Izvestiya*, 2000. 7. 25.

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

“Moscow, Pyongyang Contemplate Mine-Clearing Operations Near DMZ,” FBIS-SOV-2000-1031.

*New York Times*, May 17, 2001.

“PRC Official Urges Taiwan Not To Delay Cross-Strait 3 Links,” FBIS-CHI- 2001-0831.

“Russia’s Sakhalin keen on gas delivery to Korea,” FBIS-SOV-2001-0223.

“Taiwan Expert Views Taiwan’s Recent Opinion Polls on ‘One Country, Two Systems,’” FBIS-CHI-2001-0729.

“ ‘Text’ of Russia-Belarus Union Charter,” FBIS-SOV-97-101.

“The Foreign Policy Concept of the Russian Federation(June 28, 2000),” [http:// www.mid.ru/mid/eng/econcept.htm](http://www.mid.ru/mid/eng/econcept.htm).

“The South Asian Tests and the North Korean Nuclear Program”

<[http://www.nautilus.org/pub/ftp/napsnet/RussiaDPRK/DPRK\\_Report\\_12.txt](http://www.nautilus.org/pub/ftp/napsnet/RussiaDPRK/DPRK_Report_12.txt)>.

“The Treaty on the Creation of the Union State,”

<[http://www.president.gov.by/eng/parl\\_assembl/proekt.htm](http://www.president.gov.by/eng/parl_assembl/proekt.htm)>.

*Washington Post*, January 17, 1997; March 27, 1997; March 14, 1999.

*Washington Times*, April 24, 1997.

[www.unikorea.go.kr/kr/load/A14/A14301.htm](http://www.unikorea.go.kr/kr/load/A14/A14301.htm).