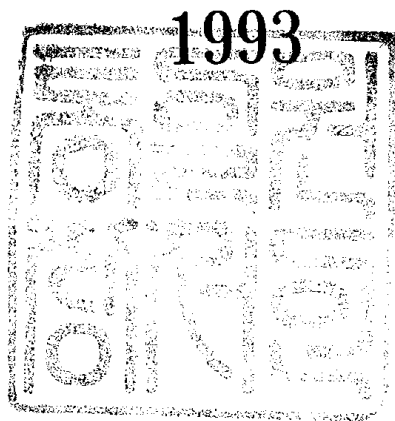


통분 93-12-82

'93 北韓·統一研究 論文集(V)

# 韓半島 周邊情勢 分野



統 一 院

당원에서는 통일 및 북한문제에 관심있는 전문학자들의 연구활동을 지원하고 남북한 교류협력과 통일에 대비한 전문인력 확충책의 일환으로 연구지원사업을 매년 추진해 오고 있습니다.

금년에는 43개의 연구과제를 위촉하였는 바 이를 분야별로 분류하여 ① 統一政策 ② 南北交流協力 ③ 北韓體制 및 政策變化展望 ④ 北韓의 軍事 ⑤ 韓半島 周邊情勢 ⑥ 北韓의 行政 및 法制 ⑦ 北韓의 經濟·社會·文化 등 7권으로 발간하였습니다.

여기에 수록된 논문 가운데는 관련분야에 대한 참신한 문제 의식과 예리한 논증 등으로 높이 평가할만한 내용들이 많이 있으나 이것이 반드시 당원의 견해를 반영하는 것은 아닙니다.

아무쪼록 이 책자가 통일 및 북한문제를 연구하거나 관련 정책을 수립하는데 널리 활용되기를 바랍니다.

1993년 12월

통일원 정보분석실

## 〈收 錄 論 文〉

- ◇ 아시아지역 불력화 흐름과 북한 사회주의의 진로 ..... 1  
김 용 복(서울대학교)
- ◇ 동북아지역의 안보 및 경제협력체 형성 전망과 대책 ..... 73  
채 재 병(성균관대학교)
- ◇ 탈 냉전기 미국 동아시아 정책의 기조와 다자간 안보협의체의  
구성전망 ..... 161  
김 기 정(연세대학교)
- ◇ 러시아의 정치적 갈등과 대한반도 정책의 변화 ..... 239  
강 삼 구(전북대학교)
- ◇ 중화인민공화국의 「두개의 한국정책」의 실체와 전망 ..... 309  
이 규 태(관동대학교)

아시아 地域블럭화 흐름과 北韓社會主義의 進路  
－ 北韓의 改革開放政策과 南北統一에 미칠 影響을 中心으로 －

研究責任者：金 容 福(서울大學校)

# 목 차

## 〈要約文〉

I. 序 論 .....	13
II. 冷戰以後의 새로운 國際秩序 .....	15
1. 脫冷戰의 政治經濟 : 汎世界主義와 地域主義化 傾向 .....	15
2. 유럽과 北美의 地域블럭화 움직임 .....	20
3. 地域블럭화 傾向에 대한 展望 .....	25
III. 東아시아 地域經濟協力 및 統合 움직임과 展望 .....	27
1. 亞太 地域의 協力強化 : 美國 主導-日本 協助 關係 .....	29
2. 日本의 對아시아 直接投資와 아세안(ASEAN) .....	33
3. 東아시아 地域主義의 展望 .....	37
IV. 새로운 東아시아 秩序속에서 北韓社會主義의 進路 .....	40
1. 北韓의 改革開放政策 評價와 課題 .....	41
2. 아시아 經濟協力, 南北經協과 北韓의 開放政策 .....	49
3. 東北亞 政勢속에서 南北關係의 變化 .....	58
V. 結論 : 北韓社會主義의 展望 및 政策的 對應課題 .....	64
〈參考文獻〉 .....	68

# 아시아 地域블럭화 흐름과 北韓社會主義의 進路

## --- 北韓의 改革開放政策과 南北統一에 미칠 影響을 中心으로 ---

金容福(서울대 사회과학연구소 연구원)

### < 요약 문 >

#### I. 序論

냉전이후 새로운 세계질서에 대한 논의들은 대체로 새롭게 태동되고 변모하는 世界經濟秩序에 초점을 맞추어 진행되고 있다. 이것은 탈냉전의 국제질서가 과거의 兩極化된 政治軍事的 對立으로 부터 多極化된 經濟的 對立으로 전환되고 있다는 인식과도 맞물려 있다. 그러나 세계경제질서의 변모는 최근의 일이 아니며, 더욱이 현존사회주의 국가의 붕괴에 기인한 것이라기 보다는 오히려 그에 의해 촉진되었을 뿐이다. 전후 GATT와 IMF를 기둥으로 성립되었던 세계경제질서는 1980년대이후 국제경쟁의 격화와 그에 따른 보호주의의 강화에 의하여 심각한 변화를 겪고 있다. 이른바 세계자유무역을 기치로 형성되어온 전후의 브레튼우주체제는 현재 신보호주의, 지역블럭화 등으로 심각한 위기에 직면하고 있다. 유럽통합의 진전에 대응한 북미의 자유무역지대 형성, 그리고 아시아의 지역경제협력 강화 노력 등의 지역주의 추세는 세계주의 이념을 실현하기 위한 과도적인 현상으로 나타난 것인지 아니면 신보호주의의 폐쇄적인 블럭으로 귀결될 것인지 아직 불확실한 상황이다. 그러나 이러한 지역블럭화가 국제질서에 미칠 장단기적인 영향은 막대하다고 하겠다.

## II. 冷戰以後의 새로운 國際秩序: 汎世界主義와 地域主義

냉전이후 세계정치경제의 특징은 범세계화와 초국적 통합의 과정이 진행되면서 동시에 경제적 지역주의와 보호주의가 또한 급속히 확대되고 있다는 점이다. 이러한 모순적인 발전에 대하여 대체로 두가지 견해가 존재한다. 첫째는 정치적 국경선의 중요성이 줄어드는 반면에, 통합된 세계경제가 급속히 현실화된다는 견해이다. 현재 세계주의론자들은 다국적기업의 활동 및 해외 직접투자의 증가 등으로 범세계주의 추세는 명백히 표출되고 있으며 현재의 지역주의 추세는 지역내 생산과 자본의 네트워크 구축을 의미하는 범세계화의 과도적인 단계라고 주장한다. 둘째가 국제정치경제에서 일어나고 있는 현상은 변증법적 과정으로 시장의 범세계화 현상과 정치적 안보와 경제적 목표를 달성하기 위한 국내외 시장에 대한 국가의 개입 현상은 동시에 일어나고 있다는 견해이다. 이러한 입장에 범세계화와 지역주의는 상호보완적이라는 주장이나, 자본이동에 대한 규제 등을 통해서 지역주의의 배타적 측면이 강화되어 각각 지역블럭화되고, 세계시장이 분열될 것이라는 주장 등이 있다.

그러나 현실은 범세계화와 지역주의와의 두 경향이 상호공존하여 있고 그 발전전망도 불확실한 것으로 보인다. 확실한 것은 세계정치경제 질서는 주요 강대국의 이행기에 있으며, 지배적인 규칙이나 관습도 불가피하게 수정되는 과정에 있다.

현재 IMF-GATT체제의 약화와 동서냉전의 와해에다가 EC통합의 가시적 진전이 북미와 동아시아의 지역주의를 촉진시키고 있다. 먼저 서유럽에서는 그 통합의 내용이 구체적으로 진전되고 있으며, 그 범위도 확대될 가능성이 짙어지고 있다. 1991년 12월에 합의되어 각국의 비준을 앞두고 논란을 겪고 있는 마스트리히트 조약에서는 1999년까지 경제통화동맹의 단계적 실현에 합의하였다. 더불어 유럽에서의 경제통합 현상은 이제 그 범위도 확대되어 과거 EC에 대항적인 성격을 지녔던 유럽자유무역연합(EFTA) 국가들이 93년부터 유럽경제지역(EEA)을 창설하기로 합의함에 따라 유럽단일시장은 그 규모가 확대되었으며,

앞으로는 시장경제체제로 변화하고 있는 동구국가들까지 포함하는 단일 '유럽 경제권'의 형성도 가능할 것으로 보인다.

유럽통합이 역사문화적 동질성에서 출발한데 반해, 북미 자유무역협정 (NAFTA)은 미국, 캐나다, 멕시코 경제간의 상호보완성에서 비롯되었다. 각 국 입장의 미묘한 차이에도 불구하고 3국이 자유무역협정에 합의한 데에는 첫째, 3국모두 경쟁력 저하에 고민하고 있고 둘째, 3국이 보유하고 있는 생산요소가 상호보완적이라는 점 셋째, 3국에 분산된 생산 및 판매망을 가지고 있는 다국적 기업의 이해관계 등에 기인한 것이다. 특히 회원국간의 경제수준이 비슷한 EC와는 달리, 북미자유무역협정에서는 미국의 다국적 기업이 멕시코와 캐나다 산업의 흡수와 수직적 분업 구조의 형성이라는 성격이 강하게 나타난다.

한편 일본과 NIES 및 ASEAN 국가간에 기능적인 통합이 진행되어 온 아시아 지역에서는 유럽과 미주의 결속강화에 따른 반작용으로 인해 내부결속이 강화되고 외연적인 확장이 진행될 것이다.

이러한 커다란 세계의 블럭화 움직임이 지속된다면, 앞으로 어떻게 변화될 것인가? 대체로 두가지 시나리오를 생각할 수 있다. 우선 3개의 경제권이 블럭을 형성하면서 서로 경쟁할 것이며 격렬한 경제전쟁으로 발전할 가능성이 있다는 가정이다. 둘째는 EC는 이미 블럭을 형성하였지만, 동아시아와 북미경제권은 상호보완관계를 유지하여 결국에는 EC 대 태평양경제권이 경쟁하는 상황이 올 것이라는 추론이다. 그런데 현재에서는 후자로의 상황전개가 더 가능해 보인다. 그 근거로는 첫째, 동아시아 또는 동북아시아는 경제규모와 발전단계의 상이성, 정치안보상의 요인 등으로 유럽과 같은 정도의 경제블럭을 구성할 현실성이 크지 않다는 것에 있다. 둘째, 북미대륙에서도 폐쇄적인 경제블럭이 최선의 선택이 아니라는 것이다. 따라서 세계경제의 범세계화보다는 블럭화 추세에 주목하더라도 폐쇄적인 경제블럭이 등장할 가능성은 유럽통합의 진전과 그 성격(배타적이나 개방적이나)과 밀접한 관련이 있으며, 이것이 북미자유무역지대 형성이나 동아시아 지역주의를 부추키거나 완화할 것으로 보인다.



### III. 동아시아 地域經濟協力 및 統合 움직임과 展望

1980년대 들어서면서 아시아 지역이 세계경제에서 차지하는 비중이 크게 늘어나면서 그 경제적 중요성이 부각되었으며, 일본의 다국적기업의 직접투자가 급증하면서 역내국가간 자원, 자본, 기술의 상호의존성이 심화되어 상호협력의 필요성이 크게 증대되었다. 더욱이 선진국위주의 우루과이협상, EC와 북미의 경제블럭화, 선진국으로부터 쌍무협상에 의한 시장개방 압력 등으로 동아시아 국가들의 공동대응 노력이 표출되었다. 그러나 아시아(태평양)지역은 경제발전 단계, 경제규모, 자원의 부존도 등에 있어서 큰 차이를 보이고 있어 지역협력이 순조로운 것은 아니다.

현재 아태지역에서 추진중인 대표적인 지역협력체로는 아세안 자유무역지대(AFTA), 북미자유협정(NAFTA), 그리고 APEC 각료회의, 호주-뉴질랜드 경제협정(CER) 등을 들 수 있으며, 동북아시아 경제권 論議와 말레이시아가 제안한 동아시아경제협력체(EAEC) 方案이 있다. 아시아에서는 새로운 정치경제 질서를 구축하려는 노력이 전통적인 강국인 미국과 신흥강국인 일본의 주도적인 영향 하에서 진행되고 있다.

미국은 일본을 동아시아 질서유지의 파트너 혹은 협의관계로 선택하여, 이 지역에서 자국의 이익을 보장하고 확대시키려고 노력하고 있다. 미국은 지난 1989년 출범한 APEC 각료회의의 강화를 통하여 그 목적을 달성하려고 노력하고 있다. 亞太經濟協力閣僚會議(APEC)는 그동안 개방된 지역주의를 표방하여, 아태지역의 상호의존성 증대 및 성장지속을 위하여 범세계적 자유무역 촉진 및 역내 무역자유화 그리고 주요 분야별 협력사업을 추진하여 왔다. 미국은 현재 APEC을 모체로 하여 신태평양공동체를 형성하자는 제의를 하고 이를 강력히 추진하고 있다. 이를 위해 APEC 각료회의를 격상시킨 정상회담을 오는 11월에 개최하자고 제의해 놓은 상태이다. 이러한 미국의 의도는 신태평양공동체의 구성을 통하여 태평양경제를 통합하자는 것이다. 바꾸어 말하면 동아시아하고 북미대륙 양쪽을 연결시키겠다는 것이다.

한편 아시아에 있어서 일본의 역할에 주목하는 입장은 아시아에 대한 일본 다국적 기업의 투자증대 및 아시아 역내수출의존도 증가, 그리고 아시아의 대미수출의존도 저하 등을 초점으로하여 아시아 지역통합의 가능성을 타진한다. 즉 일본은 일본을 중심으로 한 수직적인 분업구조의 확보를 목표로 하고 있다는 것이며, 이것이 일본이 구상하는 동아시아 지역주의의 요체라는 것이다.

아시아에 투자되었던 일본다국적 기업은 1985년 플라자합의 이후에는 각국에 진출한 해외자회사들사이에 유기적인 관계를 구축하여 생산네트워크를 형성해가고 있다. 바로 이러한 특징이 아시아지역에서 일본다국적 기업의 이해를 반영하는 형태로 경제통합이 실현되게 하는 계기이다. 본래 ASEAN 국가간 경제협력은 각 회원국의 경제력 미약에 따른 상품구매력의 저하, 상호경쟁적인 산업구조, 기존 특혜관세제도의 실효성 미흡 등에 따라 그리 활발한 편이 아니다. 그러나 최근에 들어서 아세안의 지역협력 강화는 점차 진전되고 있다. 최근 선진국의 지역블럭화 및 보호주의 정책에 대응하기 위하여 역내경제통합에 대해 논의를 전개한 결과, 1992년 1월 ASEAN 정상회담에서 1993년 1월부터 아세안자유무역지역(AFTA)을 결성하기로 합의하였다.

그러나 현재 일본이 아시아 지역블럭화에 적극적인 입장을 가지고있다고 볼 수는 없다. 일본은 아시아 시장을 위해서 더 큰 시장을 포기하지 않을 것이고, 경제블럭을 형성하지 않아도 세계시장내에서 우월한 경쟁적 지위를 유지하고 있기 때문에 다른 나라의 반발을 자초하지는 않을 것이기 때문이다. 더불어 미국도 일본주도의 지역블럭형성은 견제할 것이기 때문이다. 따라서 일본은 현재 미국과의 협조속에서 아태지역협력 구상을 선호한다고 보인다.

#### IV. 새로운 동아시아 秩序속에서 北韓社會主義의 進路

세계의 지역주의화 추세는 북한사회주의에게 어떠한 영향을 미칠 것인가? 현재 현존사회주의 국가의 개방개혁정책이 공산당의 붕괴와 자본주의로의 복귀하는 “실패”로 귀결되면서, 북한사회주의는 개혁을 가속화할 수 밖에 없는 상

황과 개혁의 진전이 정권붕괴를 야기할 위험이라는 딜레마에 빠져있다는 것은 주지의 사실이다. 그런데 소련, 동유럽 등 사회주의 국가가 붕괴된 이래 북한은 세계경제에서 거의 고립되어 있다고 보아도 상관없다. 따라서 다른 국가의 경제정책이 어떠하든지 크게 영향을 받지 않을 것이며 지역주의화 추세는 북한 경제에 현재 심각한 영향을 주지는 않을 것이다. 문제가 되는 것은 북한이 앞으로 개혁과 개방정책을 추진하는데 있어서이다.

이러한 북한의 개방정책은 동아시아의 지역블럭화 특히 동북아 경제협력의 강화에 크게 영향을 받지 않을 수 없다. 동북아에서 진행되고 있는 다자간 경제협력 논의나, 아세안을 중심으로 하여 동아시아 지역주의화 경향, 그리고 아시아-태평양 경제권을 지향하는 신태평양공동체안 등에 북한이 적극 참여하지 못한다면, 북한의 개방정책은 별 성과를 거두지 못할 것이다. 왜냐하면 지역주의는 역내국가에게는 개방성과 자유무역을 의미하지만, 역외국가에게는 폐쇄성과 보호주의를 의미하기 때문이다.

이러한 지역경제협력체에 적극 참여하기 위해서는 북한은 무엇보다도 미국과 일본과의 관계개선이 필요하다. 최근 핵개발 문제를 가지고 대미교섭의 창구로 활용하려는 북한의 의도는 이미 절실함을 나타낸다고 보여진다. 미국과의 관계개선이 되어야 미국이 주도하는 지역협력체에 참여할 수 있고 무역교류도 확대될 수 있기 때문이다. 더불어 일본과의 관계개선은 일본자본의 투자뿐만 아니라 배상금문제와 관련되어 있기 때문에 북한경제 침체를 탈출하기 위해서는 매우 중요하다고 보여진다. 따라서 현재 북한이 유엔이 주관하고 있는 두만강 개발계획정도에만 참여하고 있는 것은 이러한 사정을 반영하는 것이다. 그렇지만 두만강개발 계획이 추진된다면 북한경제에 파급되는 효과도 상당할 것이기 때문에 동북아 경제협력에서 매우 중요한 역할을 할 것으로 보인다.

한편 이러한 새로운 국제질서에서 남북한 관계는 어떻게 변할 것인가? 동북아에서 냉전체제가 해체되고 있는 현실은 다소 복잡적이다. 탈냉전속의 냉전기류가 관류하고 있는 것이 동북아 국제질서이다. 한반도를 둘러싼 강대국들의 체제와 이념대립은 약화되었기때문에 남북한은 관계개선의 호기를 맞고 있다고

하겠다. 주변강대국들은 한반도의 현상유지 및 평화공존을 추구하기때문에 남북한 관계도 상호체제 인정 및 평화공존의 관계로 발전할 가능성은 다소 고무적이다. 이러한 입장으로 남북한의 통일관이 수렴되고 있기도 하다. 그러나 남북한 통일에 대해서는 주변강대국들의 입장은 반드시 우호적인 것은 아니다. 따라서 그들의 분단유지적 정책을 인식하고 남북한이 주체적으로 극복해나가는 노력이 필요하며, 이의 한 부분으로서 통일방안의 절충가능성에도 주목해야 할 것이다.

## I. 序論

냉전이후 새로운 세계질서에 대한 논의들은 소련과 동유럽 사회주의국가의 붕괴, 유럽과 일본의 상대적 역할의 강화, 미국헤게모니의 쇠퇴, 그리고 아시아 신흥공업국의 영향력 증대 등의 현상에 대해 대체로 동의하고 있지만, 그 성격과 전망에 대해서는 다양한 입장을 보이고 있다. 그런데 사회주의 이념의 패배와 자유민주주의 이념의 최종적 승리라는 후쿠야마의 “역사의 종말론” 등과 같은 이데올로기적 주장을 제외하면, 대체로 새롭게 태동되고 변모하는 세계경제질서에 초점을 맞추어 “새로운 세계질서”를 구명하고 있다. 이것은 탈냉전의 국제질서가 과거의 양극화된 정치군사적 대립으로 부터 다극화된 경제적 대립으로 전환되고 있다는 인식과도 맞물려 있다.

그러나 세계경제질서의 변모는 최근의 일이 아니며, 더욱이 현존사회주의 국가의 붕괴에 기인한 것이라기 보다는 오히려 그에 의해 촉진되었을 뿐이다. 전후 GATT와 IMF를 기둥으로 성립되었던 세계경제질서는 1980년대이후 국제경쟁의 격화와 그에 따른 보호주의의 강화에 의하여 심각한 변화를 겪고 있다. 이른바 세계자유무역을 기치로 형성되어온 전후의 브레튼우주체제는 현재 신보호주의<sup>1)</sup>, 지역블럭화 등으로 심각한 위기에 직면하여 있다. 유럽통합의 진전, 북미의 자유무역지대 형성, 그리고 이에 대응한 동아시아 및 기타지역의 지역경제협력 강화노력 등 세계경제의 분할이 진행되고 있다. 이러한 지역주의 추세는 세계주의 이념을 실현하기 위한 과도적인 현상으로 나타난 것인지 아니면 신보호주의의 폐쇄적인 블럭으로 귀결될 것인지 아직은 매우 불확실한 상황이다. 그러나 이러한 지역블럭화가 국제질서에 미칠 장단기적인 영향은 막대하다

1)1980년대 들어 대두된 신보호주의는 과거의 보호주의와는 (1)과거 보호정책은 개도국들이 경공업을 위주로 한 자국의 幼稚産業을 보호하기 위해 사용되었으나, 신보호주의는 주로 중화학공업을 포함한 선진국의 사양산업, 첨단기술, 서비스 분야의 보호를 위해 실시되며 (2)보호수단으로는 과거에는 관세가 주로 사용되었으나, 비관세장벽을 주로 사용하며 (3)무역분쟁 처리에 있어서는 GATT의 다자간 협상보다는 양 당사국간 협상(쌍무주의)에 의존한다는 점에서 구별된다.

고 하겠다.

본 논문의 목적은 이러한 지역주의, 구체적으로는 아시아 지역블럭화 움직임이 북한사회에 어떠한 영향을 줄 것인가를 살펴보는 데 있다. 현존사회주의 국가의 개방개혁정책이 공산당의 붕괴와 자본주의로의 복귀하는 “실패”로 귀결되면서, 북한사회주의는 개혁을 가속화할 수 밖에 없는 불가피한 상황과 개혁의 진전이 정권붕괴를 야기할 위험을 초래할 수 있다는 딜레마에 빠졌 있다는 것은 주지의 사실이다. 그런데 지역블럭화 혹은 지역협력의 강화는 북한에게 어떠한 영향을 줄 것인가? 현재 북한사회주의가 직면하고 있고, 앞으로 진로에 결정적인 관건이 될 문제는 크게 (1)북한의 정권교체(정치변동 및 개혁) (2)북한의 경제난 극복(경제개혁과 개방) (3)남북통일의 진전(흡수통합 문제) 등이다. 이중 북한내부의 문제로 아시아 질서변화에 상대적으로 영향을 덜 받는 정치변화 문제와는 달리 경제와 남북통일 문제는 아시아지역주의에 의해 심각한 영향을 받지 않을 수 없는 문제이다. 따라서 본고는 아시아의 지역블럭화 추세와 이것이 북한 경제문제와 남북관계에 미칠 영향을 고찰하여, 북한사회주의의 진로를 전망하고자 하는 것이 목적이다.

그런데 지역주의, 블럭화, 통합 및 협력 등의 용어는 매우 혼용되고 있기 때문에 그 개념을 정의할 필요가 있다. 보통 지역주의라고 한다면 (1)협력의 강화 (2)특혜지역의 형성 (3)통합 등의 세 의미로 사용되고 있다. 여기서는 기본적으로 세번째 의미로 사용하지만, 통합의 의미를 광의로 해석하여 경제통합을 지향하는 지역협력의 강화도 포함하는 포괄적인 의미로 사용한다. 즉 지역주의란 국민경제를 기본구성단위로 하는 IMF, GATT체제와는 달리 지역경제통합이 기본구성단위가 되는 새로운 국제경제질서를 가리킨다. 이는 복수의 국민경제가 경제적 상호보완과 고도의 분업을 달성할 목적으로 형성하는 단일한 지역경제권을 일컫는 경제블럭(economic block)을 형성함을 말한다. 그리고 경제통합의 의미를 광의로 해석하여, 지리적으로 인접하고 경제적으로 공동의 이해관계를 가진 국가간에 상품 및 생산요소의 자유이동을 보장하는 조치를 취함으로써 독자적인 광역시장권을 형성하고 나아가서는 재정, 금융 등 경제전반에 걸

쳐 상호협력을 증대해 나가는 지역적 경제협력 과정으로 사용한다<sup>2)</sup>. 따라서 본고에서는 지역주의, 경제블럭, 경제통합 등을 넓은 의미에서 같은 뜻으로 사용하고자 한다. 이는 국민경제를 기본단위로 하여 자국의 이익을 최우선으로 하는 민족주의(nationalism)나, 세계적 상호의존의 강화로 국민경제의 해체를 의미하는 범세계주의(globalism)와는 뚜렷이 구별된다.

## II. 冷戰以後의 새로운 國際秩序

### 1. 脫冷戰의 政治經濟: 汎世界主義와 地域主義化 傾向

냉전이후 세계정치경제의 특징은 범세계화와 초국적 통합의 과정이 진행되면서 동시에 경제적 지역주의와 보호주의가 또한 급속히 확대되고 있다는 점이다<sup>3)</sup>. 즉 “한쪽에서는 시장자유화와 경제의 지구화 추세가, 다른 한쪽에서는 보호주의나 지역주의가” 나타나 서로 대립하고 있다.<sup>4)</sup> 민족경제의 세계적, 초국가적 경제에의 통합은 무역, 금융, 생산의 영역에 있어서 놀라운 정도로 급속히 진행되고 있다. 이것은 해외직접투자의 지속적인 증가 및 다국적 기업의 활동과 밀접한 관련이 있다<sup>5)</sup>. 1985년-89년중 무역증가율은 연평균 9.4%에 그친

2)경제통합의 유형은 여러가지가 있다. 크게 (1)자유무역지대(free trade area): 역내의 자유로운 상품이동 보장 (2)관세동맹(customs union): 역내 자유무역에 더하여 공통의 관세 및 무역정책 실시 (3)공동시장(Common Market): 관세동맹이 강화된 통합형태로 상품이외에 노동, 자본 등 생산요소의 자유로운 이동 보장 (4)경제동맹(economic union): 공동시장에 더하여 가맹국간 산업, 재정 통화정책 등 경제전반에 걸쳐 공동정책 실시 (5)완전한 경제통합(complete economic integration): 초국가적 기구설치하여 모든 경제정책 통합, 사실상의 정치통합. Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration* (London: George Allen & Unwin Ltd., 1969), pp. 1-7 참조.

3)Gilpin, Robert G. Jr., "The Challenges of a Transformed World Economy," 『사회과학과 정책연구』, 제12권3호(서울대학교 사회과학연구소, 1991.6), pp.3-4.

4)이노구치 다카시, "21세기초의 동아시아," 『중앙일보』(1993.9.23), 11면.

5)『이코노미스트』(1990.12.22)에 따르면, 1980년대말엽 직접투자총액은 1970년대초엽 직접투자총액의 10배에 해당하는 한해 약 1000억 달러에 이른다고 한

쳐 상호협력을 증대해 나가는 지역적 경제협력 과정으로 사용한다<sup>2)</sup>. 따라서 본고에서는 지역주의, 경제블럭, 경제통합 등을 넓은 의미에서 같은 뜻으로 사용하고자 한다. 이는 국민경제를 기본단위로 하여 자국의 이익을 최우선으로 하는 민족주의(nationalism)나, 세계적 상호의존의 강화로 국민경제의 해체를 의미하는 범세계주의(globalism)와는 뚜렷이 구별된다.

## II. 冷戰以後의 새로운 國際秩序

### 1. 脫冷戰의 政治經濟: 汎世界主義와 地域主義化 傾向

냉전이후 세계정치경제의 특징은 범세계화와 초국적 통합의 과정이 진행되면서 동시에 경제적 지역주의와 보호주의가 또한 급속히 확대되고 있다는 점이다<sup>3)</sup>. 즉 “한쪽에서는 시장자유화와 경제의 지구화 추세가, 다른 한쪽에서는 보호주의나 지역주의가” 나타나 서로 대립하고 있다.<sup>4)</sup> 민족경제의 세계적, 초국가적 경제에의 통합은 무역, 금융, 생산의 영역에 있어서 놀라운 정도로 급속히 진행되고 있다. 이것은 해외직접투자의 지속적인 증가 및 다국적 기업의 활동과 밀접한 관련이 있다<sup>5)</sup>. 1985년-89년중 무역증가율은 연평균 9.4%에 그친

2)경제통합의 유형은 여러가지가 있다. 크게 (1)자유무역지대(free trade area): 역내의 자유로운 상품이동 보장 (2)관세동맹(customs union): 역내 자유무역에 더하여 공통의 관세 및 무역정책 실시 (3)공동시장(Common Market): 관세동맹이 강화된 통합형태로 상품이외에 노동, 자본 등 생산요소의 자유로운 이동 보장 (4)경제동맹(economic union): 공동시장에 더하여 가맹국간 산업, 재정 통화정책 등 경제전반에 걸쳐 공동정책 실시 (5)완전한 경제통합(complete economic integration): 초국가적 기구설치하여 모든 경제정책 통합, 사실상의 정치통합. Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration* (London: George Allen & Unwin Ltd., 1969), pp. 1-7 참조.

3)Gilpin, Robert G. Jr., "The Challenges of a Transformed World Economy," 『사회과학과 정책연구』, 제12권3호(서울대학교 사회과학연구소, 1991.6), pp.3-4.

4)이노구치 다카시, "21세기초의 동아시아," 『중앙일보』(1993.9.23), 11면.

5)『이코노미스트』(1990.12.22)에 따르면, 1980년대말엽 직접투자총액은 1970년대초엽 직접투자총액의 10배에 해당하는 한해 약 1000억 달러에 이른다고 한



반면에 직접투자의 증가율은 그 세배에 달하는 28.9%를 기록하였다<sup>6)</sup>. 반면 세계경제의 블록화가 동시에 나타나고 있다. 서유럽에서는 유럽공동체라는 거대한 통합된 시장이 현실화되고 있으며, 북미에서는 미국을 중심으로 캐나다, 멕시코 등이 자유무역지대의 형성에 합의하였다. 아시아-태평양지역에서는 일본이 주축이 되어 지역경제를 통합하려는 노력이 진행되고 있다. 『이코노미스트』지는 이를 다음과 같이 전망하였다. “세계경제는 세계의 분할된 무역블럭으로 나아가는 조짐을 보이고 있다. 이는 아메리카대륙, 유럽공동체, 그리고 일본을 중심으로 한 아시아-태평양 지역이다.”<sup>7)</sup>

이러한 모순적인 발전에 대하여 대체로 두가지 견해가 존재한다<sup>8)</sup>. 첫째는 정치적 국경선의 중요성이 줄어드는 반면에, 통합된 세계경제가 급속히 현실화한다는 견해이다. 이 입장은 세계경제의 통합과정에 초점을 맞추며, 2차대전 이후 국민경제는 끊임없이 세계적 상호의존성을 강화시켜 왔다고 주장한다. 따라서 민족국가들은 궁극적으로 이러한 경제적 통합의 엄청난 추진력에서 벗어날 수 없다고 한다. 이러한 범세계주의론자들에 따르면, 다국적기업의 활동 및 해외 직접투자의 증가 등으로 범세계주의 추세는 명백히 표출되고 있으며 현재의 지역주의 경향은 지역내 생산과 자본의 네트워크 구축을 의미하는 범세계화를 향한 과도적인 단계라는 것이다. 따라서 세계경제체제는 그것이 제공하는 이익 때문에 지속될 것이라고 한다. 두번째가 국제정치경제에서 일어나고 있는 현상은 변증법적 과정으로 시장의 범세계화 현상과 정치적 안보와 경제적 목표를 달성하기 위한 국내외 시장에 대한 국가의 개입 현상은 동시에 일어나고 있다

다. "Globalization--To What End? Part I," Monthly Review, Vol. 43, No. 9 (February 1992), p.10.

6) 박병규, “범세계화인가, 지역주의인가,” 한국사회과학연구소, 『동향과 전망』, 1993 봄 여름호, (백산서당, 1993), p.138.

7) The Economist, Survey of World Economy, September 22, 1990, p.6; Gilpin, Robert G. Jr., "The Challenges of a Transformed World Economy," p.6에서 재인용.

8) Gilpin, Robert G. Jr., "The Challenges of a Transformed World," pp. 4-5 ; 박병규, “범세계화인가, 지역주의인가,” p.144.

는 견해이다. 이러한 입장에는 범세계화와 지역주의는 상호보완적이라는 주장이나, 자본이동에 대한 규제 등을 통해서 지역주의의 배타적 측면이 강화되어 각각 지역블럭화되고, 세계시장이 분열될 것이라는 주장 등이 있다. 지역주의 경향에 주목하는 견해들은 다자간 자유무역질서 재정립을 목표로 하고 있는 UR 협상이 지연되고 있는 현실<sup>9)</sup>과 지역협력 혹은 지역주의 경향이 강화되고 있는 현실에 주목하여 세계경제는 블럭화로 나아가고 있다고 주장한다.

그러나 현실은 범세계화와 지역주의화라는 두 경향이 상호공존하여 있으며, 그 발전전망도 불투명한 것으로 보인다<sup>10)</sup>. 확실한 것은 그동안 유지되어 왔던 세계정치경제 질서가 재편되고 있다는 사실이다. 그리고 구질서를 이끌어 왔던 강대국이 변화하고 있으며, 지배적인 규칙이나 관습도 불가피하게 수정되는 도정에 있다는 것이다<sup>11)</sup>.

이러한 지역주의의 등장에 따라 변모되고 있는 국제경제질서는 전후 자본주의 세계체제를 유지하여 온 기본 원리와 제도가 여러 도전에 직면하여 약화되어 온 전후 자본주의체제의 위기에서 비롯되었다<sup>12)</sup>. 2차대전 이후 세계주의

9) GATT 회원국들은 1986년부터 농산물 및 서비스 부문을 포함하는 보다 폭 넓은 의미의 교역 자유화를 위한 우루과이 라운드 협상을 벌이고 있다. 하지만 이러한 GATT체제에 입각한 범세계적인 자유화의 장래는 불확실한 편이다. 관세 이외의 보호수단인 비관세장벽의 완화에 관한 국제적 합의는 도출되지 않았으며, 농산물 및 서비스 부문, 지적소유권, 반덤핑 및 상계관세 등과 관련된 국제규범도 정립되지 못하였기 때문이다.

10) Doran은 각 지역주의내 중심적인 국가들(미국, 독일, 일본)은 역내 다른 국가들보다 자신의 지역을 넘어서서 국제적인 관계를 지속하려는 경향이 더 강하다고 지적하였다. Doran, Charles F., "The United States, Japan, and Korea: The New International Political Economy," Asian Perspective, Vol. 17, No.1(Spring-Summer 1993), p.61 참조. 아마도 각 지역주의를 선도하고 있는 지역내 중심국들의 이러한 경향이 지역주의를 폐쇄적인 경제블럭으로 이끌지 않을 것으로 보인다.

11) Mansbach, Richard W., "The New Order In Northeast Asia: A Theoretical Overview," Asian Perspective, Vol. 17, No.1(Spring-Summer 1993), p. 12.

12) 전후 GATT체제에 대한 도전들을 살펴보면, 길핀, 『국제관계의 정치경제학』, 강문구 역(인간사랑, 1990), pp. 263-267 참조.

이념에서 생겨난 GATT 체제는 “무조건최혜국대우공여원칙(Unconditional Most Favored Nation Clause)” 혹은 “무차별의 원칙(Principle of Non-discrimination)” 을 국제무역질서와 통상협상의 근간으로 하여 지난 반세기 동안 유지되었다. 이러한 GATT의 기본적인 목표는 관세인하와 다른 무역장벽의 제거를 통해서 ‘보다 자유롭고 공정한 무역’을 달성하자는 것이었다. GATT는 (1) 모든 조인국가에 대한 무차별, 다자간 협상, 최혜국 원칙의 도입 (2) 무역장벽의 감축을 통한 무역의 확대 (3) 모든 조인국간에 조건없는 상호호혜주의 원칙 등 세가지 기본 원칙에 의거하여 운영된다<sup>13)</sup>. 그동안 이러한 GATT체제의 존속이 가능했던 것은 그동안 미국의 정치적, 경제적 절대우위에 따른 영향력과 동서냉전체제의 등장에 따른 자본주의와 사회주의간 체제간 대결때문이었다. 그러나 현재 현존사회주의 국가붕괴로 체제간 대결은 무의미해지게 되었다. 또한 미국의 헤게모니는 점차 쇠퇴되고 있는 상태이다<sup>14)</sup>. 현재 미국은 독일, 일본 및 NIES 등의 경제적 부상에 밀려 이제는 GATT의 원칙을 수호하기 보다는 자기방어적 보호주의정책으로 기울어져 GATT의 제1조 무차별원칙 대신에 상호주의(Principle of Reciprocity)가 통상정책의 기본원리가 되고 있는 상황

13)길핀, 『국제관계의 정치경제학』, pp. 261-262.

14)미국의 헤게모니 쇠퇴론에 대해 자유주의적 경향의 이론가들의 반론도 강하게 제기되고 있다. 이들의 주장은 첫째, 미국이 과거에 비해 경제적인 쇠퇴를 겪고 있는 것은 사실이지만, 미국이 국제적 리더십을 잃을 정도로 경제력이 쇠퇴한 것은 아니라는 사실이다. 둘째, 이들은 미국의 패권이 군사력과 경제력만으로 파악될 수 없으며, 상당부분은 문화적 힘과 국제제도들에서의 미국의 정치적 리더십 등에 바탕을 두고 있으며, 미국은 현재 그러한 리더십을 유지할 잠재력을 충분히 갖고 있다고 주장한다. 자세한 내용은 다음을 참조. 이삼성, “탈냉전시대 동아시아에서 미국의 역할과 한국민족주의,” 『창작과 비평』, 제21권 1호 (창작과 비평사, 1993년 봄), pp. 227-228 ; Mansbach는 냉전의 종식과 미국의 헤게모니 쇠퇴라는 새로운 세계질서의 특징을 군사적인 문제에서는 미국의 단일체제가, 경제적인 문제에서는 세계의 중심국이 존재하는 상황으로, 그리고 정치적인 문제에서는 그 영향력이 더욱 분산되어 있는 상황으로 나누어 설명하였다. Mansbach, Richard W., "The New Order In Northeast Asia: A Theoretical Overview," p.5.

이다. 미국의 약화와 독일과 일본의 상대적 강화는 각 국의 해외직접투자 현황에서도 뚜렷이 드러난다. <표 1>을 보면 미국은 1960년에는 순해외투자액 중 47.1%를 차지하였지만, 1989년에 이르면 28.3%로 하락하게 된다. 반면 일본과 독일은 지속적인 성장을 하여 1989년에는 11.5%와 9.1%에 이르게 된다. 즉 여전히 미국이 최대의 투자국이지만, 일본과 독일의 비중이 매우 급속하게 증가되고 있다는 점이 주목된다.

<표 1> 해외 직접투자에 대한 각 국의 비중

	1960 년	1973 년	1989 년
미 국	47.1 %	48.0 %	28.3 %
일 본	0.7 %	4.9 %	11.5 %
유 럽 (이중)	45.2 %	39.0 %	50.2 %
영 국	18.3	13.0	16.7
독 일	1.2	5.6	9.1
프랑스	6.1	4.2	5.3
네덜란드	10.3	7.5	6.1
기 타	6.9 %	8.1 %	10.0 %
(합계)	100 %	100 %	100 %

자료: Monthly Review(February 1992), p. 12에서 인용.

이러한 GATT체제의 약화, 동서냉전의 와해에다가 EC통합의 가시적 진전이 북미와 동아시아에서의 지역주의를 형성시키고 있다<sup>15)</sup>. 즉 약화된 자유무역 원

15) 이러한 점에서 타 지역블럭화 경향은 유럽통합에 대한 대응적 성격이 강하

가 제시한 청나라와 일본의 공동점령안이며; 세번째가 1886년 일본이 러시아에 파견한 특사인 山縣有朋이 제시한 일본과 러시아의 공동점령안이며; 네번째가 러시아의 주일공사인 로센( Romanovich R. Rosen)이 제시한 북위39도 분할통치등이다. 35)

이러한 한반도의 分割案은 해양세력과 대륙세력사이에서의 韓半島의 전략적 중요성을 말해주는 것이다. 즉 당시 주요한 해양세력과 대륙세력사이에 한반도의 분할이 논의가 되었으며, 中國(明, 清)과 일본, 러시아와 일본사이에서 논해졌다. 그리고 그 이후에는 소련과 미국사이에 분할이 실천으로 옮겨졌다.

다른 한편으로 이들 분할안과 그 이후 1945년의 미국과 소련이 합의하여 실천한 분할안이 사실상 當事者인 韓國人들의 참여가 배제된 채 논의되었다는 사실에서 半島으로서 韓半島의 운명은 외세의 영향을 벗어날 수 없다는 것을 말해준다. 그리고 그러한 역사적인 분할안은 우리의 政治勢力의 피동적이고 무능력한 대응이 우리의 운명에 얼마나 큰 영향을 끼칠 수 있는나 하는 것을 잘 보여주는 사실이기도 하다.

#### 나. 南과 北의 '두개의 韓國'의 誕生

2차세계대전 말기인 1945년2월의 알타회담에서 極東의 전후 처리문제와 소련의 참전을 논의하는 과정 속에서, 미국과 소련은 일본군의 무장해제라는 명목과 戰後 세력안배라 목적으로 韓半島의 분할점령을 논의 했다. 이것은 미국측의 제의에 의하여 스탈린이 이에 동의함으로써 '일본군의 무장해제'을 위하여 북위38선을 경계로 군대를 진주시킨다는 다는 것이었다. 36) 그리고 이것은 일본이 항복한 후 연합군의 극동사령관인 맥아더에 의한 '일반명령1호'로서 명령되어 실천에 옮겨졌다.

결국 미군과 소련군의 점령 아래 남북의 통일정부 수립 노력은 스탈린의 북한위성국가화의 전략에 의해서 더 이상 진전을 보지 못하고, 1948년8월15일과 1948년9월9일 남과 북에 각각 독립된 정부가 탄생됨으로서 역사적인 '두개의 韓

35. 역사적인 한반도의 분할안과 그 내용과 의의는 盧啓鉉, '韓國分割案의 關한 歷史考察', 韓國外交史研究 (서울: 甲寅出版社, 1983), pp. 152-179참조.

36. 한국의 2차세계대전 이후의 분열과 과정 그리고 그 의의에 대하여서는 김학준, 韓國問題와 國際政治 (서울: 박영사, 1990. 3), pp. 3-15참조.

들은 역내에서 기관차 역할을 하는 중심국과의 접촉을 통해 경제적 혜택을 얻으려고 노력한다는 점이다. Doran 은 독일이 유럽에서, 일본이 아시아에서, 그리고 미국이 북미에서 이러한 역할을 수행하는 국가라고 주장하였다. 즉 이러한 주장은 지역경제권에 따라 차이가 존재하지만 수직적 분업구조에 의해 형성된 지역경제협력체를 기본 단위로 하여 세계경제가 3분되어 서로 경쟁하고 있다는 판단에 근거한 것이다. 이하에서는 각 지역의 경제블럭화 현상이 가지고 있는 특징을 살펴보고자 한다. 본 절에서는 유럽과 북미에서의 지역블럭화 현상만 간략히 살피고, 아시아의 경우는 장을 바꾸어 고찰할 것이다.

서유럽에서는 경제통합의 내용이 구체적으로 진전되고 있으며, 그 범위도 확대될 가능성이 짙어지고 있다. 1991년 12월에 합의되어 각 국의 비준을 앞두고 논란을 겪고 있는 마스트리히트 조약에서는 1999년까지 경제통화동맹의 단계적 실현에 합의하였다. 더불어 유럽에서의 경제통합 현상은 이제 그 범위도 확대되어 과거 EC에 대항적인 성격을 지녔던 유럽자유무역연합(EFTA, European Free Trade Association)국가들이 93년부터 유럽경제지역(European Economic Area)을 창설하기로 합의함에 따라 유럽단일시장은 그 규모가 확대되었으며, 앞으로는 시장경제체제로 변화하고 있는 동구국가들까지 포함하는 단일 '유럽경제권'의 형성도 가능할 것으로 보인다. 1993년 1월 1일에 출범한 유럽공동체 단일시장은 점차 그 목표를 달성하여 가고 있다. EC집행위원회에 따르면 단일시장을 위해 설정된 282개의 입법제안중 93년 7월말 현재 264개가 채택되어 94%의 진척을 보이고 있다고 한다<sup>18)</sup>. 93년 여름의 통화위기를 겪으면서<sup>19)</sup> EC의 경제화폐통합이 계획보다 늦어질 가능성이 커졌으나, 애초의 사람, 상품, 자본, 서비스의 완전자유이동은 그 실현가능성이 상당히 커지고 있다.

유럽의 이러한 변화는 시장의 확대, 역외국에 대한 상대적 차별의 심화라는 의미 이외에도 EC역외지역주의 움직임에 대한 대항수단으로서 경제협력강화

18) 『동아일보』(93. 9. 17), 7면.

19) 유럽통화체제의 위기는 프랑스 프랑화의 위기 및 독일의 국내중심적 통화정책에 기인한다. 『한겨레신문』(1993. 8. 1) 참조.

내지 경제통합을 불러일으킬 수 있다는 점에서 세계경제질서의 변화를 야기하는 요인이 되고 있다.

유럽통합이 역사문화적 동질성에서 출발한데 반해, 북미 자유무역협정(NAFTA)은 미국, 캐나다, 멕시코 경제간의 상호보완성에서 비롯되었다. 이 협정은 회원국간의 수출입제한의 철폐 뿐만아니라 투자 및 금융부문의 협력도 포함하고 있으므로 포괄적인 내용을 담고 있다. 원래 NAFTA에 대한 본격적인 논의는 미국과 캐나다가 1989년에 이미 자유무역협정을 체결한 상황에서, 1990년 6월 살리나스 멕시코 대통령이 미국을 방문하여 미국과 멕시코간의 자유무역을 논의하면서 시작되었다. 현재 1992년 12월 17일 북미자유협정에 3국정상이 서명하고 각 국의 의회비준 절차만 남겨둔 상태이다<sup>20</sup>. 각 국 입장의 미묘한 차이에도 불구하고 3국이 자유무역협정에 합의한 데에는 첫째, 3국모두 경쟁력 저하에 고민하고 있고 둘째, 3국이 보유하고 있는 생산요소가 상호보완적이라는 점 셋째, 3국에 분산된 생산 및 판매망을 가지고 있는 다국적 기업의 이해관계 등에 기인한 것이다<sup>21</sup>.

특히 회원국간의 경제수준이 비슷한 EC와는 달리, 북미자유무역협정에서는 미국의 다국적 기업이 멕시코와 캐나다의 산업을 흡수하여 수직적 분업 구조를 형성하려는 성격이 강하게 나타난다. 이는 <표 2>에서 보듯이, 멕시코와 캐나다의 미국에 대한 절대적인 무역의존도로 드러난다. 미국은 캐나다와 멕시코 시장에 대한 수출이 전체의 20.2%와 7.9%정도 차지하지만, 캐나다와 멕시코의 미국수출 비중은 각 국의 전체 수출액의 75%정도로서 절대적이다. 그러나 멕시코와 캐나다의 상대국에 대한 수출비중은 멕시코 5.5%, 캐나다 0.3%로서 매우 미미하다. 캐나다는 멕시코와는 큰 관련없이 미국과 이미 체결된 자유무역협

20)현재 북미자유협정은 캐나다와 멕시코의 의회비준을 받은 상태이며, 미국은 NAFTA 성립의 최대 걸림돌이었던 노동자 보호와 환경보호 문제가 3국간에 1993년 8월 13일로 타결된 상황하에서 의회의 비준을 기다리고 있다. 『한겨레신문』 (1993. 8. 15).

21)오형나, “미국다국적기업과 북미자유협정--B3을 중심으로,” 한국사회과학연구소, 『동향과 전망』, 1993 봄 여름호, (백산서당, 1993), p.184.

정에 따른 기득권을 보호하기 위하여 NAFTA에 참여한 것이다<sup>22)</sup>. 결국 북미자유협정은 미국주도에 의해 미국-캐나다, 미국-멕시코의 쌍무적 관계를 제도화한 것이라고 할 수 있다.

<표 2> 북미 3국의 수출입 현황(1991년)

(단위: 백만달러, %)

	총 수출액	미 국	캐 나 다	멕 시 코	역외국
미국수출	422,158		20.2 %	7.9 %	71.9 %
캐나다수출	127,163	75.2 %		0.3 %	24.5 %
멕시코수출	38,868	74.5 %	5.5 %		20.0 %
역외국수출	2,853,011	12.8 %	1.2 %	0.5 %	85.5 %
全世界수출	3,441,200	14.3 %	3.5 %	1.4 %	80.9 %

자료: IMF, Direction of Trade Statistics Yearbook(1992)

특히 멕시코에서는 미국 다국적 기업에 의해 구축된 생산 네트워크를 제도적으로 보완하는 의미를 북미자유협정이 가지고 있다. 즉 멕시코에 대한 미국의 직접투자는 <표 3>에서 보듯이 절대적이다. 이러한 미국 다국적 기업은 멕시코 투자가 멕시코 내수시장을 겨냥한 것이라기 보다는 멕시코의 값싼 노동력을 이용하여 생산부품을 저가에 생산, 미국에 재수출하는 것이 주요한 목적이었다<sup>22)</sup>. 이러한 생산네트워크를 제도적으로 완성시킨 것이 바로 NAFTA인 것이

22) Doran, Charles F., "The United States, Japan, and Korea: The New International Political Economy," p. 58.



다.

〈표 3〉 주요국별 對멕시코 직접투자 현황

(단위: 백만달러)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
미 국	7,602	8,513	9,840	11,047	13,716	14,958	16,772	19,080	21,466
캐나다	163	195	230	270	300	324	361	417	491
독 일	973	1,125	1,181	1,399	1,446	1,583	1,668	1,956	2,041
일 본	780	816	895	1,038	1,170	1,319	1,335	1,456	1,529

자료: Banco de Mexico, The Mexican Economy(1992)

또한 NAFTA는 미국을 핵으로 하여 NAFTA가 중심이된 '미주경제권'으로 발전할 가능성도 내포하고 있다. 이에 미국은 북미자유협정의 합의와 때를 맞추어서 범미주구상(EAI)을 제안하였다. 이는 "알래스카에서 칠레까지"라는 모토로 미주전역을 자유무역지대화하자는 제안으로 미국은 이미 그 사전단계로 "무역 및 투자에 관한 협정을" 중남미의 대부분의 국가와 체결하고 있다.

미국은 이러한 협정을 통해서 유럽통합이 가져올 효과를 견제하고 아시아 지역에서의 일본중심의 경제권 형성가능성에 대비하는 한편, UR협상 타결을 촉진하고 UR 실패시 대안을 확보하기 위한 것으로 보인다<sup>23)</sup>.

한편 일본과 NIES 및 ASEAN 국가간에 기능적인 통합이 진행되어 온 아시아 지역에서는 유럽과 미주의 결속강화에 따른 반작용으로 인해 내부결속이 강화되고 외연적인 확장이 진행될 것이다. 내부결속의 강화는 일본기업의 시장침투, 엔화의 국제화, 역내자본의 교체투자 등을 통해서 나타나고, 외연적인 확

23)오형나, "미국다국적기업과 북미자유협정--B3을 중심으로," pp. 185-186.

24) 魯在峯, 柳在元, "亞太 經濟協力の 展望과 韓國의 選擇," 『블럭화시대의 亞太 經濟協力--韓國의 役割과 選擇』(대외경제정책연구원, 한국태평양경제협력위원회, 1993.3), p.30.

장은 중국의 대두와 러시아의 태평양 진출 및 오세아니아 제국의 아시아 접근 정책으로 구체화될 것이다<sup>25)</sup>.

### 3. 地域블럭화 傾向에 대한 展望

현재 진행되고 있는 각 지역의 경제통합이나 협력의 움직임은 서로간에 상당한 차이가 존재한다. 즉 유럽에서 북미, 그리고 아시아 지역으로 갈수록, 지역통합의 목적과 과정에 있어서 덜 정치적이고 덜 제도화되어 있음이 발견된다<sup>26)</sup>. 유럽통합의 목표는 단일한 유럽의 정치공동체를 창출하는 것이며 이것은 복잡한 지역적 제도의 수립과 관련된다. 북미 지역주의화는 순전히 경제적인 것을 목적으로 하고 있으며, 이것은 단지 온건한 제도적 조정과 관련된다. 그러나 아시아지역에 있어서, 경제적 지역주의는 주로 일본정부의 지원을 받는 일본 개별기업의 무역과 투자전략의 결과이다. 즉 경제통합의 내용이 다른 것이다. Bela Balassa 는 경제통합과정을 내부결속도와 진행과정에 따라 자유무역지대, 관세동맹, 공동시장, 경제동맹, 완전경제통합의 5단계로 구분하였다. 이에 따르면 유럽공동체는 완전한 경제통합을 목표로 하여 (1)관세동맹 형성단계(1951-1968) (2)공동시장의 확대단계(1969-1984) (3)공동시장의 완성단계(1985-1992) 등을 거쳐 현재 통화 및 정치통합의 준비단계에 이르고 있다. 반면 북미자유협정은 자유무역지대의 단계로 그 목표도 불확실하다. 아시아의 경우에는 아세안의 자유무역지대외에는 아직 경제협력을 강화하기 위한 노력이 진행되고 있을 뿐 경제통합과정에 있다고 볼 수는 없다. 이렇게 세 지역의 지역블럭화 경향은 경제통합의 단계 그리고 지향하고 있는 목표 등에 있어서 현격한 차이가 존재한다. 그렇지만 현재 지역주의적 경향은 강화되고 있는 실정

25) 魯在峯, 柳在元, “亞太 經濟協力の 展望과 韓國의 選擇,” pp.31-32.

26) Doran, Charles F., “The United States, Japan, and Korea: The New International Political Economy,” p.59.

이고 그 속도와 범위에서도 상호간에 민감히 영향을 받을 것이기 때문에, 그 미래를 전망하기는 매우 어렵다.

이러한 커다란 세계의 지역블럭화 움직임이 지속된다면, 앞으로 어떻게 변화될 것인가? 지역주의 경향을 범세계주의화의 과도적인 단계, 혹은 이행기로 파악하는 견해를 배제하면, 대체로 두가지 시나리오를 생각할 수 있다. 우선 3개의 경제권이 블럭을 형성하면서 서로 경쟁할 것이며 격렬한 경제전쟁으로 발전할 가능성이 있다는 가정이다. 둘째는 EC는 이미 블럭을 형성하였지만, 동아시아와 북미경제권은 상호보완관계를 유지하여 결국에는 EC 대 태평양경제권이 경쟁하는 상황이 올 것이라는 추론이다. 그런데 지역주의화 경향에만 주목한다면, 현재에서는 후자로의 상황전개가 더 가능해 보인다. 그 근거로는 첫째, 동아시아 또는 동북아시아가 유럽과 같은 정도의 경제블럭을 구성할 현실성이 크지 않다는 것에 있다. 동아시아 혹은 동북아시아는 공고롭게도 한자문화권이라는 동질성에도 불구하고, 아직 정치안보상의 문제가 미해결된 상태에 있고, 또 경제발전의 과정보다 상당한 차이가 있으며, 경제규모도 큰 차이가 있으며, 또 정치체제도 상이하기 때문에 당분간은 상당한 정도의 통합내용과 정도를 가진 경제블럭을 형성할 가능성이 매우 적다고 보여진다. 둘째, 북미대륙에서도 폐쇄적인 경제블럭이 최선의 선택이 아니라는 것이다. 이것은 나프타와 동아시아의 상관관계와도 밀접한 관련이 있다. 즉 나프타가 강화된다면, 동아시아도 이에 대응하여 블럭화할 가능성이 있다는 것이다.

따라서 세계경제의 재편은 현재로서는 유럽통합의 진전과 그 성격(배타적이나 개방적이나)에 따라 매우 큰 영향을 받을 것이다. 즉 유럽통합의 성격이 개방적이면, 다른 지역에도 영향을 미쳐 경제의 범세계화를 촉진할 수도 있으며, 만약 폐쇄적일 경우에는 다른 지역의 폐쇄적인 경제블럭을 부추킬 것이다. 그리고 북미와 아시아 지역도 이의 영향을 받으면서 이 지역을 주도하고 있는 미국과 일본의 입장에 따라 그 경제통합의 범위와 성격이 결정날 것이다.

### III. 동아시아 地域經濟協力 및 統合 움직임과 展望

1967년 ASEAN이 정부차원에서 결성되었지만, 단지 지역안보기구의 역할만 수행하였지, 구체적인 지역의 경제협력 모색으로까지는 진전되지 못하였다. 그러나 1980년대 들어서면서 아시아 지역이 세계경제에서 차지하는 비중이 크게 늘어나면서 그 경제적 중요성이 부각되었다. 또한 일본의 다국적기업의 직접투자가 급증하면서 역내국가간 자원, 자본, 기술의 상호의존성이 심화되어 상호협력의 필요성도 크게 증대되었다. 더욱이 선진국 위주의 우루과이협상, EC와 북미의 경제블럭화, 선진국으로부터 쌍무협상에 의한 시장개방 압력 등의 경제환경의 변화는 동아시아 국가들로 하여금 공동으로 이에 대응하려는 노력을 낳았다. 그러나 아시아(태평양)지역은 경제발전단계, 경제규모, 자원의 부존도 등에 있어서 큰 차이를 보이고 있어 지역협력이 순조로운 것은 아니다<sup>27)</sup>. 이것은 세계 각 지역별 역내 무역 의존도를 살펴보면 명백히 드러난다. <표 4>에 따르면, 유럽공동체는 최근에 들어 약 60%정도의 역내무역 의존도를, 북미지역은 40%정도의 역내무역 의존도를 보이고 있지만, 동북아 지역과 아세안은 20% 미만의 역내무역 의존을 보여 상대적으로 지역내 경제협력과 의존이 미약하다는 것을 나타낸다. 이것은 아시아에서의 경제적 지역주의화 경향이 아직은 다른 지역에 비해 매우 취약하다는 것을 단적으로 보여주는 것이다.

27) 단순화의 위험을 무릅쓴다면, 제조업전반에 걸쳐 경쟁력을 갖춘 미국, 캐나다, 일본 / 노동집약적 산업에서 자본 및 기술집약산업으로 이전해가고 있는 아시아 신흥공업국들 / 농업과 자원집약적 산업화를 이룩한 호주, 뉴질랜드 / 농업과 노동집약적 산업에 우위를 가진 태국, 중국, 필리핀 / 자원부존과 노동집약적 산업에서 우위를 보이는 말레이시아, 인도네시아 등으로 나눌 수 있다.

〈표 4〉 지역별 역내무역 의존도

(단위: %)

	1970	1975	1980	1985	1990	1991
유럽공동체	50.5 %	50.3 %	52.4 %	54.8 %	60.9 %	60.7 %
북미자유무역지대	40.0	36.6	33.1	38.7	39.3	39.0
동북아	11.4	13.6	11.9	14.7	14.5	15.8
아세안국가	16.4	14.2	16.6	18.3	16.7	17.5

자료: IMF, Direction of Trade, 각년호; 김규운(1992)논문, p. 52에서 재인용

현재 아시아-태평양 지역에서 추진중인 대표적인 지역협력체로는 아세안 자유무역지대(AFTA), 북미자유협정(NAFTA), 그리고 APEC(Asia-Pacific Economic Cooperation)각료회의, 호주-뉴질랜드 경제협정(CER) 등을 들 수 있으며, 동북아시아 경제협력 논의와 말레이시아가 제안한 동아시아경제협의체(EAEC) 방안이 있다. 그런데 이렇게 아시아에서 새로운 정치경제 질서를 구축하려는 노력은 미국과 일본의 주도적인 영향하에서 진행되어 왔다. 미국은 정치군사적 그리고 경제적으로도 아시아에서 전통적인 강국으로 역할을 수행하여 왔으며, 일본은 아시아지역에서 무역과 다국적기업의 직접투자로 그 영향력을 키워왔다. 따라서 아시아의 지역주의 흐름을 분석하는데 있어서 미국과 일본의 정책은 매우 중요하다. 미국과 일본의 움직임은 대체로 두가지 방향으로 예상해 볼 수 있다. 첫째가 미국과 일본이 협조하는 것이다. 이는 미국이 주도하는 지역협력 방안에 일본이 동반자로서 적극 협조하는 것이다. 둘째가 일본이 미국과는 독자적으로 동아시아에서 자신의 영향력을 구축하려는 노력이다. 이는 일본이 동아시아에서의 자신의 경제력을 기반으로 하여 아세안과 동북아 지역에서 독자적인 경제권을 형성하려는 움직임과 관련된다. 전자가 아시아-태평양 경제협력 방안으로 구체화되고 있다면, 후자는 일본의 다국적기업의 투자에 기초하여 아

세안을 중심으로 동아시아의 독자적인 경제협력체를 구성하려는 노력을 의미한다. 이하에서는 두 방향에서의 움직임을 살펴보고, 그 전망을 제시할 것이다.

### 1. 亞太 地域의 協力強化: 美國 主導-日本 協助 關係

일반적으로 냉전이후의 세계질서는 미국의 헤게모니가 퇴조한 상황에서 미국, 일본, 유럽공동체로 구성되는 '3극체제'로 규정된다<sup>28)</sup>. 그리고 과거에는 정치, 군사적 대립과 갈등이 세계질서의 주요한 내용을 이루고 있었지만, 냉전이후에는 핵심적인 내용이 경제적인 문제로 바뀌었다고 한다. 따라서 미국이 가지고 있던 패권국가로서의 지위는 쇠퇴하고 있으며, 다른 국가들과 관계를 재조정하도록 하였다. 대체로 냉전이후 시대에 있어서 미국의 지위는 이중적인 측면을 가지고 있다. 첫째는 냉전시대의 경쟁국이었던 소련의 붕괴로 미국을 견제할 세력이 상실되어, 제3세계에 대한 미국의 영향력 행사는 더 자유롭고 공격적인 성격을 띠 수 있다. 이는 걸프전에서 그대로 나타났다. 둘째, 선진국과의 관계에 있어서 미국의 상대적 쇠퇴는 그들 국가에 대한 미국의 리더십이 그동안의 위계적 관계에서 '협의' 또는 동반자 관계로 재조정할 수 밖에 없다<sup>29)</sup>.

이러한 미국의 위상변화는 아시아에서 미국의 역할을 재조정하려는 노력으로 나타난다. 그것은 미국이 일본을 동아시아에서 질서유지의 파트너 혹은 협조자로 역할 확대를 유도하면서, 다른 국가들에게는 그동안의 종속적 관계를 지속하려는 것이다. 미국은 현재 재정 및 무역적자라는 쌍둥이 적자에 따른 경제적 침체와 소련위협의 급격한 감소 등으로 국방예산 삭감계획을 더욱 촉진시

28) 이수훈, "미국의 헤게모니론," 『한국과 국제정치』, 제8권 제2호(경남대 극동문제연구소, 1992년 가을, 겨울), pp. 32-36.

29) 이삼성, "탈냉전시대 동아시아에서 미국의 역할과 한국민족주의," 『창작과 비평』, 제21권 1호(창작과 비평사, 1993년 봄), p. 229.

키고 아시아에 배치된 미군감축을 서두르고 있다. 이와 관련하여 미국은 일본 등에 방위비 증액등 안보역할의 확대를 요구하고 있으며 일본의 정치적 역할 증대를 유도하고 있다. 이것은 미국에게 동아시아는 경제적 번영의 유지에 중요한 지역으로 떠올랐기 때문에, 이 지역에서 자국의 이익을 보장하고 확대시키기 위하여 그동안의 정치군사적 역할을 최소한의 비용을 가지고 가능한한 견지하려고 하는 것이다. 즉 그동안 미국이 수행하였던 역할을 일본과 협조를 통하여 분담하여 비용을 줄이면서도, 가능한한 동아시아 질서에서 주도권을 상실하지 않으려고 하는 것이다.

물론 미국이 일본과의 경제적 갈등 심화를 계기로 유럽과 연합을 강화하고, 일본이 러시아, 중국, 한국 및 동남아시아에 대한 자신의 경제적 영향력을 바탕으로 독자적인 동아시아 경제공영권을 구축하려는 가운데 자신의 독자적인 정치 군사적 역할 확대를 꾀할 가능성도 배제할 수 없다. 그러나 전반적으로 볼때 미국은 일본과 공조체제를 유지함으로써 동아시아의 경제적 이득을 유지하려고 할 것이며, 일본도 여전히 최대 시장의 하나이자 세계적인 영향력을 유지하고 있는 미국과 관계를 무시하는 방향으로 선회하지는 못할 것이다<sup>30)</sup>.

이러한 미국의 의도는 아시아와 태평양지역을 미국주도아래 하나의 지역협력체로 묶으려는 구상으로 시도되고 있다. 미국은 지난 1989년 출범한 APEC 각료회의의 강화를 통하여 그 목적을 달성하려고 노력하고 있다<sup>31)</sup>. 亞太經濟協力關係會議(APEC)는 1989년 호주의 호크수상이 제시한 구상으로 한국과 미국이 지지하고, 「동남아국가연합 확대외상회의」에서 동의함으로써 시작되었다. 이에 1989년 11월 호주의 캔버라에서 제1차회의가 개최된 이래, 1990년 2차회의는 싱가포르에서 1991년 3차회의는 한국에서 개최되었으며, 4차회의는 태국에서 개최되었다. 이 회의에는 미국, 일본, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 한국, 중국, 대만, 홍콩, 그리고 동남아 국가연합(ASEAN: 싱가포르, 말레이아, 태국, 인도

30) 이삼성, "탈냉전시대 동아시아에서 미국의 역할과 한국민족주의," p.242.

31) Doran, Charles F., "The United States, Japan, and Korea: The New International Political Economy," p. 59.

네시아, 필리핀, 브르네이) 등 15개국이 참여하고 있다. 그동안 APEC 각료회의는 개방된 지역주의를 표방하여, 아태지역의 상호의존성 증대 및 성장지속을 위하여 범세계적 자유무역 촉진 및 역내 무역자유화 그리고 주요 분야별 협력 사업을 추진하여 왔다. 더불어 EC통합이라는 역외지역주의에 대해 아시아-태평양지역의 공동대응이라는 의도도 가지고 있다. 그러나 현재 APEC은 단지 논의 기구이지 실제적인 정책결정의 기구로서 역할하는 것은 아니다.

미국은 현재 APEC을 모체로 하여 신태평양공동체를 형성하자는 제의를 하고 이를 강력히 추진하고 있다. 신태평양공동체라는 개념은 1993년 3월말에 윈스턴 로드 미국무부 동아시아-태평양담당 차관보가 상원에서 처음 사용한 이후, 1993년 7월 클린턴 미대통령이 한국방문시 국회연설에서 사용하여 본격화 되었다. 이를 위해 APEC 각료회의를 격상시킨 정상회담을 오는 11월에 개최하자고 제의해 놓은 상태이다<sup>32)</sup>. APEC이 정상회담으로 격상될 경우 그동안의 단순한 협의기구에서 실질적인 정책을 결정하는 기구로 발전할 가능성이 높다. 이러한 미국의 의도는 1993년 7월 23-28일까지 싱가포르에서 열린 ASEAN 각료회의와 ASEAN 확대외무장관회담에서 동아시아에서의 안보논의와 경제회담 주도권을 겨냥한 아세안과의 대립으로 표출되었다. 그러나 미국이 정치 안보분야에서 아세안의 주장인 '아시아 지역포럼'을 인정하기로 하고 아세안은 말레이시아가 제안 하였던 동아시아경제협의회(EAEC)<sup>33)</sup>를 APEC과 연계하기로 양보하는 선에서 타협을 보았다<sup>34)</sup>. 이것은 미국이 안보분야에서 어느정도 양보하는 대신에, 미국이 주도하는 APEC속으로 동아시아의 경제협력체를 수용한다는 것이다. 아세안은 경제분야에서 APEC 강화를 인정하는 대신에 자신이 주도한 '아시아 지역포럼'<sup>35)</sup>

32) 『중앙일보』(1993. 7. 8).

33) 1990년 12월 말레이시아 마하티르 수상은 지역주의의 심화에 대응하여 동아시아에서 배타적인 경제블럭을 형성하자는 내용을 골자로 한 EAEG(East Asia Economic Group)안을 제기하였다. 그러나 이 제안은 즉각 강력한 미국의 강력한 반대에 부딪혔다. 이에 따라 말레이시아는 EAEG보다 더 느슨한 형태인 동아시아경제협의회(EAEC, East Asia Economic Caucus)를 제안하였다.

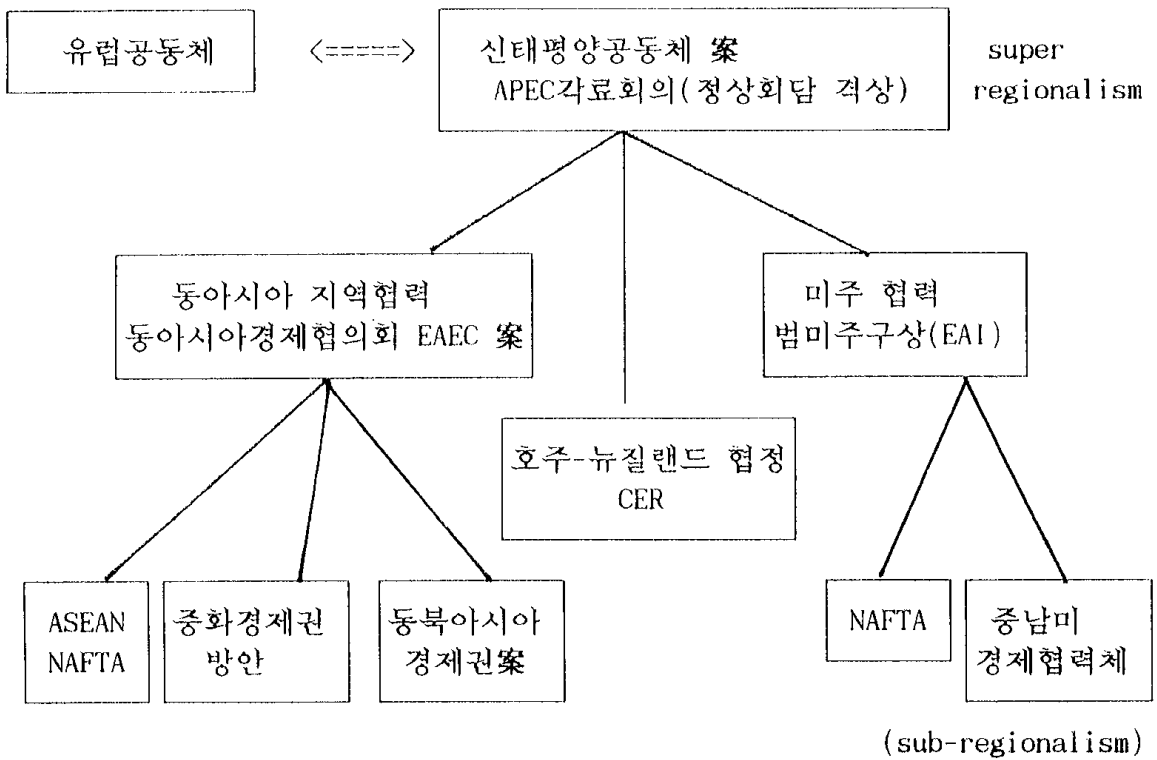
34) 『한겨레신문』(1993. 7. 29); 『중앙일보』(1993. 7. 28) 참조.

35) 아시아 지역포럼은 아세안 6개국과 7대 대화상대국인 한국, 미국, 일본, 캐



을 미국을 포함한 주요 국가들의 지원을 받아냈다. 그러나 미국이 구상하는 신태평양공동체가 궁극적으로는 경제와 안보를 포괄하는 기구로의 발전을 목표로 하기 때문에 '아시아 지역포럼'의 중요성이 줄어들 가능성이 존재한다. 미국이 구상하는 신태평양공동체안은 지역간의 경제협력과 집단안보문제 등이 주요한 내용을 이루고 있다. 따라서 미국은 안보부문에 있어서도 지역안보대화체를 발전시켜 나갈 것이다. 그러나 이것은 어디까지나 현재의 군사적 동맹관계나 미군의 현지주둔과 대체하려는 것이 아니며 이를 보완하기 위한 것이다.

<그림 1> 미국의 신태평양공동체 구상 추론



경제적인 측면에서 살펴볼때 미국이 APEC 각료회의를 중심으로 신태평양공동체를 구성하자고 제안한 것은 지역개방주의를 통해서 태평양경제를 지향하는 나다, 유럽공동체, 호주, 뉴질랜드 그리고 러시아, 중국, 베트남, 라오스, 파푸아뉴기니 등 18개국을 가맹대상으로 하는 광역안보협의체로 구상되었다.

것이다. 바꾸어 말하면 동아시아하고 북미대륙 양쪽을 연결시키겠다는 것이다. 이러한 미국의 구상을 도표화한다면 <그림 1>과 같다.

그런데 이러한 미국의 구상을 실현하기 위한 방법은 다소 복잡적이다. 즉 미국은 국제정치경제에서 약화되어 가고 있는 미국의 영향력을 지속시키기 위하여 미국이 이용할 수 있는 다양한 수단을 사용할 것이기 때문이다. 한편으로는 북미자유협정과 같은 지역주의(Regionalism) 혹은 APEC 각료회의와 같은 개방된 지역주의를 도모하기도 하면서, 다자주의(Multilateralism)가 기본원칙인 IMF-GATT체제를 강화시키는 UR협상을 성공시키려고 노력한다. 더욱이 특정국가와는 쌍무주의(Bilateralism)적 방식으로 통상협상을 진행하며, 특정국가에 대한 일방적(Unilateralism)인 개입을 시도하기도 하는 것이다. 그러나 이러한 모든 것은 약화된 미국의 헤게모니를 지속시키려는 노력의 일환으로 동아시아에서도 복잡적으로 나타나고 있다.

## 2. 日本의 對아시아 直接投資와 동남아 국가연합(ASEAN)

동아시아에 있어서 일본의 강화된 역할을 강조하는 입장은 동아시아에 대한 일본다국적 기업의 투자증대, 아시아지역의 역내수출의존도 증가, 그리고 아시아의 대미수출의존도 저하 등에 주목하여 동아시아 지역통합의 가능성을 타진한다. 즉 일본은 아시아에서 전문화와 기술적 능력에 기반하여 위계적인 경제관계를 수립하기를 원하고 있다<sup>36)</sup>. 일본이 바라는 동아시아에서 지역통합은 일본을 중심으로 한 수직적인 분업구조의 확보가 핵심적인 내용인 것이다. 이를 위해 일본은 아시아 신흥공업국, 동남아 국가연합, 그리고 중국, 베트남 등 개발국가 등과의 협력과 투자에 적극적이다. 특히 경쟁상대국으로 부상하는 NIES나 장래가 불확실하고 개발초기에 있는 중국이나 베트남 등보다는 아세안자유

36) Doran, Charles F., "The United States, Japan, and Korea: The New International Political Economy," pp. 60-61.

무역지대로 잘 조직되어 있고, 일본의 자본이 중요한 역할을 하고 있는 동남아 국가연합을 통해 경제블력을 구상할 가능성이 크다고 지적한다.

일본자본의 해외직접투자의 급속한 증가는 70년대말부터 미국과의 무역마찰 및 미국의 보호주의에 대응, 그리고 1985년 플라자합의에 의한 엔고현상에 기인한 것이었다. <표 5>를 통해 전체적으로 볼때 일본의 직접투자는 북미와 유럽에 집중되었지만, 아시아에 대한 투자도 그 절대액수가 급증하고 있다<sup>37)</sup>. 그러나 북미 및 유럽과 같은 선진국에서의 직접투자는 무역마찰의 회피와 유럽경제통합에 대응한 생산거점의 확보를 위해 현지생산-현지판매를 목적으로 한 것이 대부분이지만, 동아시아 경우는 현재생산-현지판매이외에 일본이나 제3국으로의 수출을 목적으로 하는 경우가 증가하고 있다. 이것은 일본기업이 아시아에서는 노동비가 싼 지역으로 생산, 수출의 거점을 옮겨서 지역내분업과 기업내분업을 추구하게 된다.

<표 5> 일본의 해외직접투자의 추이

(단위 백만달러)

	1971	1975	1979	1980	1982	1984	1986	1988	1990
전지역	858	3280	4995	4693	7703	10115	22320	47022	56911
북미	230	905	1438	1596	2905	3554	10441	22328	27192
아시아	237	1101	976	1186	1385	1627	2327	5569	7054
유럽	84	333	495	578	876	1937	3469	9116	14294

자료: 大藏省, 『國際金融局年譜』(각년도); 하상운, 앞의 논문, p.199에서 재인용

아시아에 투자되었던 일본다국적 기업은 1985년이전에는 아시아지역에 단독으로 진출하여 해외자회사와 본국의 모회사 사이에 수직적인 공정간 분업을 형성

37) 하상운, "일본다국적 기업과 동아시아 경제통합의 전망," 한국사회과학연구소, 『동향과 전망』, 1993 봄 여름호, (백산서당, 1993), pp.197-201.

하였던 반면에 1985년 플라자합의 이후에는 각 국에 진출한 해외자회사들 사이에 유기적인 관계를 구축하여 생산네트워크를 형성해가고 있다. 바로 이러한 일본 직접투자의 특징이 아시아지역에서의 경제통합이 일본다국적 기업의 이해를 반영하는 형태로 실현될 가능성을 높게 하는 것이다. 그리고 동아시아에 진출한 일본의 다국적기업은 역내생산과 역내판매를 주축하여 자본을 축적할 가능성이 증가되고 있음을 보여준다. 이 점이 바로 동아시아에 있어서 지역통합의 물적 기초가 점점 증대되고 있다는 것이다<sup>38)</sup>.

특히 아시아지역에서 일본의 직접투자는 투자환경이 열악해지고 있는 신흥공업국에서 80년대 후반이후에는 ASEAN으로 이전되고 있는 추세이며<sup>39)</sup>, 이후 중국이나 베트남과 같은 개발지역으로도 투자가 확대될 전망이다. 이러한 경제적인 역할이 확대 뿐만아니라 일본은 이 지역에서 정치군사적 지위를 강화하려고 노력하고 있다. 따라서 일본에게 동남아시아는 매우 중요한 정책의 대상인 것이다<sup>40)</sup>.

본래 ASEAN 국가간 경제협력은 그리 활발한 편이 아니었다. 각 회원국의 경제력 미약에 따른 상품구매력의 저위, 상호경쟁적인 산업구조, 기존 특혜관세제도의 실효성 미흡 등으로 인해 <표 6>에서 보는 것과 같이 역내무역비중은 1990년 현재 20%도 못미치고 있다. 그리고 아세안 국가들의 대싱가포르의 수출입을 제외하면 그 비중은 4%정도의 매우 낮은 수준을 보이고 있다<sup>41)</sup>.

38) 하상운, "일본다국적 기업과 동아시아 경제통합의 전망," p. 204-207.

39) 80년대 후반 아세안에 대한 투자가 급증하였던 것은 첫째, 엔고에 따른 노동집약적 산업의 가격경쟁력의 급격한 하락, 둘째, 86년이후 미국이 GSP수혜대상에서 아시아 신흥공업국을 제외한 것 셋째, 아시아 신흥공업국의 환율절상과 임금인상으로 인한 투자환경의 악화 넷째, 일본다국적 기업의 글로벌화 전략 다섯째, 아세안제국의 적극적인 외자유치를 통한 공업화 전략 등에 기인한다고 설명된다. 하상운, "일본다국적 기업과 동아시아 경제통합의 전망," p. 202.

40) 이종원, "일본의 대외전략구도와 아시아정책," 『창작과 비평』, 제21권 1호 (창비사, 1993년 봄), p. 272-275.

41) 자료, "지역경제블럭형성 움직임의 진전현황과 전망," 『조사통계월보』 (한국은행, 1992. 2), p. 73.

〈표 6〉 ASEAN 국가들의 역내무역비중 추이 (단위: %)

	수 출			수 입		
	1980	1985	1990	1980	1985	1990
ASEAN 전체	18.3	19.1	19.6	14.2	19.8	15.6
싱가포르 제외	6.1	8.7	4.6	4.8	7.9	4.4

자료: IMF, Direction of Trade Statistics Yearbook(1991); 『조사통계월보』 (한국은행, 1992.2), p. 73 에서 재인용.

더불어 아세안 각 국들은 자국의 공업개발을 시급한 상황이므로 지역협력보다는 자국의 경제개발을 위한 경제적 민족주의적 경향이 강하게 보이고 있다.

그렇지만 이러한 아세안내부의 어려움에도 불구하고<sup>42)</sup>, 아세안의 지역협력은 점차 강화되고 있다. 동남아 국가연합은 최근 선진국의 지역블럭화 및 신보호주의 정책에 대응하기 위하여 역내경제통합에 대해 논의한 결과, 1992년 1월 ASEAN 정상회담에서 1993년 1월부터 아세안자유무역지역(AFTA)을 결성하고 점차 관세인하와 비관세장벽의 철폐를 추진하여 2008년까지 ASEAN 자유무역지대(AFTA)의 창설을 완료하기로 합의하였다. 이러한 결정 배경에는 동남아 현지에 진출한 일본자본의 요구가 중요하게 작용하였을 것이다. 90년말 일본기업의 대아세안투자는 약 330억 달러로서 아세안에 대한 전체 외국투자의 30%수준을 유지하고 있다. 그리고 일본기업은 역내 자회사간에 분업체계를 형성하고 있기때문에 역내분업체계가 효율적으로 운용되기를 모색하고 있다. 이를 위해서는 아세안 각 국간에 상품과 자본이동이 자유스러워야 하며 거기에 소요되는 비용이

42) EC의 경험을 일반화시켜 보면, 자유무역지대나 관세동맹과 같은 경제블럭 형성의 기본요건으로는 1)소득수준(경제발전단계)의 유사성 2)지정학적 근접성 3)무역체제의 조화 4)지역협력에 대한 정치적 공감대의 형성 등을 들 수 있다. 아태지역은 위 조건중 어느 것도 충족시키지 못하고 있다. 魯在峯, 柳在元, “亞太 經濟協力の 展望과 韓國의 選擇,” p. 56.

적게 들어야 한다. 특히 1990년이후 동아시아 무역은 대미수출의 비중이 감소하고 역내무역 비중이 점증하고 있다. 즉 동아시아 경제가 점차 역내화되고 있다는 것이다. 이것이 일본자본이 동아시아에서 경제통합을 요구하는 이유이며, 아세안 자유무역지대 결성을 요구하는 물적 기초인 것이다.

### 3. 동아시아 地域主義의 展望

우리는 앞에서 동아시아의 지역협력이 미국이 주도하고 일본이 협조하는 아시아-태평양 경제권형성이라는 한 방향과 동아시아에서 일본자본이 경제통합을 요구하는 물적 토대의 증가를 또다른 방향의 움직임으로 살펴보았다. 후자는 미국과 일본의 갈등이 심화되어 일본이 독자적인 자신의 경제권을 구축하려 할 때에 현실화될 가능성이 존재한다. 그외에 동남아국가연합이나, 아시아 신흥공업국들이 독자적으로 경제블록을 구성할 현실적인 가능성은 거의 전무하다고 할 수 있다. 따라서 동아시아 지역주의 경향을 예측하기 위해서는 미국과 일본의 입장과 그 관계에 주목해야 한다. 특히 일본이 미국의 영향권에서 벗어나 동아시아에 구축된 자신의 경제력을 바탕으로 하여 정치군사적 역할을 확대하려는 의지와 실천이 중요한 변수이다.

현재로서는 일본이 아시아 지역블럭화에 적극적인 입장을 가지고있다고 볼 수는 없다. 일본은 아시아 시장을 위해서 더 큰 시장을 포기하지 않을 것이고, 경제블록을 형성하지 않아도 세계시장내에서 우월한 경쟁적 지위를 유지하고 있기 때문에 다른 나라의 반발을 자초하면서까지 그럴 현실적인 필요성이 없다는 것이다. 더불어 미국도 일본주도의 지역블럭형성은 견제할 것이다. 따라서 일본은 현재로서는 미국과의 협조속에서 아시아-태평양 지역협력 구상을 선호한다고 보인다. 즉 한 일본학자가 예측하였듯이 동아시아와 북미는 당분간 不即不離(붙지도 떨어지지 않는)의 관계를 지속시켜 나갈 것이다<sup>43)</sup>.

43) 『중앙일보』(93.9.23), 11면.

이러한 판단은 첫째, 아시아에서 미국의 안보적인 역할과 관련된다. 냉전이 후 국지적 분쟁의 소지는 더욱 커졌으며, 중국의 개혁과 대국적 야망, 북한의 핵개발, 불투명한 러시아 정세 등 동아시아 정세의 불안정성은 더욱 커졌다고 보인다. 일본은 이러한 지역에서의 미국의 정치군사적 역할은 중요하다고 생각하고 있으며 아직까지는 이러한 미국의 역할을 떠 맡을 의도는 없는 것으로 보인다. 둘째, 줄어들고 있기는 하지만 아직도 상당한 대미시장에 대한 의존성이 있다. <표 7>에서 보듯이 일본을 비롯한 아시아 각국(특히 신흥공업국)의 대미수출 의존도는 감소하는 추세이지만 현재 25-30%정도로 큰 비율로 유지하고 있다. 아시아만의 독자적인 경제불력을 시도할 경우, 일본 및 NIES 국가, 아세안 국가들의 수출타격은 심대할 것이다.

<표 7> 일본과 NIES 대미수출의존도

(단위: %)

	1985	1988	1989	1990	1991
일 본	37.6	34.1	34.2	31.7	29.3
아시아 신흥공업국	34.8	31.3	29.9	27.0	24.6

자료: 대외경제정책연구원, "오늘의 세계경제,"(1993. 4. 19), p. 6. 에서 재인용

마지막으로 일본의 정치군사적, 경제적 역할의 강화에 대한 주변국들의 견제이다. 일본의 식민지 경험이 있는 나라들은 일본의 아시아 주도에 대해 상당한 견제와 의혹을 보내고 있어, 아시아 지역주의에 대한 일본의 역할은 그렇게 순조롭지 못할 것이다.

그렇지만 장기적으로는 일본은 끊임없이 아시아에서 영향력을 강화하려고 할 것이며 독자적인 경제권을 형성할 가능성을 배제할 수는 없다. 이는 1991년 7월 아세안 확대외상회의에서 나카야마외상이 아세안을 "정치대화의 장"으로 발전시킬 것과 "일본의 정치적 역할의 확대"를 제창하였으나 미국의 견제와 아

세안국의 소극적 반응으로 무산된 경험에서도 엿보인다<sup>44)</sup>. 또한 1993년 7월의 아세안 확대외무장관회의에서 미국과 아세안의 갈등의 조정자로서 역할수행을 자임한 것에서도 알 수 있다<sup>45)</sup>. 여하튼 일본은 아세안(AFTA)과 동아시아경제협력회의(EAEC)를 자신의 경제 뿐만아니라 정치군사적 지위를 강화하기 위한 도구로 활용하려고 노력할 것이다. 이는 유럽공동체의 경제블럭의 성격, 북미자유협정의 미래, 그리고 미국-일본의 통상협상 등에 따라 그 구체적인 모습이 결정될 것으로 보인다.

---

44) 이종원, “일본의 대외전략구도와 아시아정책,” p. 275.

45) 『한겨레신문』(1993. 7. 23).



## IV. 새로운 동아시아 秩序속에서 北韓社會主義의 進路

새로운 국제질서는 북한에게 어떠한 영향을 미칠 것인가? 좀더 구체적으로 세계경제의 지역블럭화는 북한의 개혁개방정책과 남북한 관계에 어떠한 영향을 미칠 것인가? 이러한 문제를 고찰하기전에 먼저 지적할 것이 있다. 그것은 북한사회가 가진 고립성(isolation)과 폐쇄성이다. 지역주의란 다른 표현으로 하면 개방성과 폐쇄성, 그리고 자유무역주의와 신보호주의의 결합을 의미한다. 즉 역내국가간에는 개방성과 자유무역을, 역외국가간에는 신보호주의적 경향과 폐쇄성을 띠는 이중성을 가지고 있다. 그런데 소련, 동유럽 등 사회주의 국가가 붕괴된 이래 북한은 세계경제에서 거의 고립되어 있다고 보아도 틀리지 않다. 따라서 다른 국가의 경제정책이 어떠한지 크게 영향을 받지 않을 것이며 지역주의화 추세는 북한경제에 현재 심각한 영향을 주지는 않을 것이다. 문제가 되는 것은 북한이 앞으로 개혁과 개방정책을 추진함에 있어서 이러한 지역주의화가 어떠한 제약이나 조건으로 다가오느냐 하는 문제일 것이다.

북한이 고립주의를 그대로 유지할 것인지, 아니면 개방을 택할 것인지에 대해서는 논쟁적이다. 특히 북한의 핵개발 의혹에 제기되고, 미국을 중심으로 한 서방의 압력에 NPT 탈퇴라는 강경책을 선택한 북한의 입장에 대한 해석을 둘러싸고 양입장이 대립되기도 한다. 북한은 체제붕괴의 위험을 가진 개혁과 개방보다는 체제유지를 위해서는 고립주의를 고수할 것이며, 핵개발은 그러한 체제유지의 수단에서 나온 것이라고 주장한다. 따라서 핵협상을 둘러싼 북한의 입장은 단순히 시간별기에 불과하며, 어떠한 국제적 압력(경제제제, 외교적 고립, 군사적 압력)에도 불구하고 핵개발을 추진할 것이라고 예측한다. 그러나 대부분의 주장들은 북한이 대외개방주의를 추구할 수 밖에 없을 것이라고 전망한다. 즉 중국이 미국과 일본 등 주변강대국들과 평화적 공존의 틀을 인정받고 더 나아가, 미국, 일본과 국교정상화를 이룬 가운데 경제교류를 해 온 경험을 북한은 알고 있다는 것이다. 따라서 북한이 처한 체제위기를 극복하기 위한 방

법도 이러한 국제관계의 개선을 통해 경제교류를 확대하고 경제안정과 발전을 추구하는 것이 현실적인 방안이라는 인식을 갖고 있을 것이라고 한다. 이러한 북한의 입장이 남북한 유엔동시가입, 남북한 기본합의서 합의, 미국, 일본과의 관계 개선 노력, 그리고 남북한 경제협력 및 대외경제 교류의 노력 등에서 부분적으로 표출되고 있다는 것이다. 북한이 처한 경제침체와 국제적 고립이란 체제위기를 핵무기 보유라는 충격적인 정치군사적 방법으로 해결하려는 노력은 더욱더 국제사회로 부터 고립을 좌초하고, 국내경제문제를 회피하는 것이기 때문에 북한의 현실적인 선택이라고는 볼 수가 없다.

따라서 어떠한 경로와 수단을 선택하든 북한은 고립주의보다는 국제주의로 나아갈 것은 불가피하다. 그렇다면 북한은 국제정치경제질서에서 자유로울 수 없으며, 그 환경에 적응해 나가야 할 것이다. 따라서 현재 진행중인 세계경제의 지역블럭화, 특히 동아시아 경제의 지역주의적 경향이 북한사회주의의 진로에 증대한 영향을 줄 것은 분명하다. 본 장에서는 북한의 개혁개방정책을 개괄한 후에, 동아시아 지역블럭화에 깊은 영향을 받을 경제적인 측면에서 대외개방과 남북관계의 진전을 구체적으로 살펴보고자 한다.

### 1. 北韓의 改革開放政策 評價와 課題

소련 및 동유럽 국가의 개혁의 실패와 공산당 붕괴, 독일의 급속한 흡수통합 등은 북한에게 엄청난 충격으로 다가왔다. 그러나 동시에 북한이 겪고 있는 경제난과 대외적 고립은 개혁과 개방정책이 불가피함을 보여준다. 따라서 북한은 한편으로는 제국주의 비난과 '우리식 사회주의'의 강조 등 사상통제, 김정일 후계체제의 구축 등 체제고수를 강화하면서, 다른 한편으로는 경제관리 방식의 개혁, 해외자본의 유치, 대외적 개방 등 체제개혁을 시도하는 딜레마에 빠져있는 것이다. 이러한 '통제된 개혁개방정책'에 내재된 모순--통제와 개혁--이 북한사회주의의 향방을 결정할 것이다.

‘통제된 개혁정책’은 정치적으로 보수주의, 경제적으로 개혁주의로 나타난다. 먼저 북한은 기본적으로 사회주의국가들의 위기를 제국주의자들의 ‘반동적 공세’에 기인한 것으로 파악하여 현사회주의권의 위기를 외부적 원인으로 돌리고 있다. 제국주의자들의 반사회주의적 공세인 ‘평화적 이행전략’은 ‘제국주의자들이 사상문화적으로 침투하여 인민들의 혁명의식을 마비시키고 <원조>를 미끼로 하여 경제적으로 매수하여 반사회주의분자들을 부추켜 사회정치적혼란을 조성하는 방법으로 사회주의나라들을 자본주의에로 되돌려 세우려고 책동’하는 것이라고 한다. 따라서 사회주의 국가들이 실시한 정치개혁은 부정적인 결과를 낳았다고 보았다.

“현실은 엄격한 심판자이다. 제국주의자들의 <평화적 이행>전략에 따라 실시된 이른바 <민주주의>와 <다당제>, <정치적다원주의>는 정치적반동화를 가져오고 사회생활의 모든 분야에서 일대혼란을 빚어내고 있다. 민족간 및 지역간 분쟁과 갈등이 심화되고 사회가 사분오열되고 있으며 생산의 감퇴와 물가폭동, 대중적실업과 빈부의 차이의 심화, 인민들의 생활수준의 저하를 가져오고 있다. 사회에게 각종 범죄가 횡행하고 썩어빠진 부르주아 생활양식이 판을 치고 있다.”<sup>46)</sup>

그러나 북한의 ‘우리식 사회주의’는 “집단주의에 기초한 사회이며 인민대중의 통일을 생명으로 하는 사회”<sup>47)</sup>로서 수령-당-인민이 일심단결된 사회주의이기 때문에 우월하다고 강조한다. 즉 “인민대중은 당의 지도하에 수령을 중심으로 조직적, 사상적으로 결속함에 의해서 불멸의 자주적인 생명력을 갖는 하나의 사회 정치적 생명체”라는 것이다<sup>48)</sup>. 따라서 다원주의적 정치적 개혁은 북한에서

46) 전인철, “제국주의자들의 <평화적 이행>전략은 파산을 면치 못한다,” 『근로자』 (평양, 1990년 11월), 『공산권자료』(북한연구소, 1991.1), p. 319.

47) 『로동신문』(1992년 2월 4일).

48) ‘사회정치적 생명체론’은 1986년 7월 15일 김정일이 발표한 ‘주체사상교양에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여’라는 담화에서 체계화되었다. 이에 대한 북

는 가당치도 않으며, 수령과 후계자의 영도아래 당과 인민이 사회주의 건설에 매진하면 된다는 것이다. 이러한 정치적, 사상적 통제는 북한의 위기가 심화되면 될수록 더욱 강화되고 있다.

반면 북한내부의 경제적 침체를 극복하기 위한 대내외 개혁노력이 점진적으로 확대되고 있다. 북한은 현재 경제적인 측면에서 '경제의 전면적 위축'과 '민중생활의 곤란'으로 특징되는 매우 심각한 국면에 처해 있다고 전해진다. 이는 중앙집권적 계획경제, 자급자족형 경제체제, 그리고 군중동원방식의 경제건설 방식 등 북한이 추구하였던 경제체제와 경제건설의 방식이 효력을 상실한 데에서 근본적인 원인이 있다<sup>49)</sup>. 따라서 북한의 개혁과 개방을 불가피할 뿐만 아니라 경제난을 극복하기 위한 유일한 출구라고 주장된다<sup>50)</sup>.

사실 1970년대 중반까지 북한의 경제는 지속적인 고도성장을 하여 왔다<sup>51)</sup>. 그러나 1980년대 들어와 성장이 둔화되면서 경제건설의 총노선이 갖고 있는 내재적인 한계에 봉착하게 되었다. 북한의 2차 7개년계획은 1차가 끝난뒤 바로

한 문헌은 아래를 참조. 김학봉, "수령, 당, 대중은 운명을 같이하는 사회정치적 생명체," 『근로자』(1987년, 제12호); 김형일, "수령은 사회정치적 생명체의 최고뇌수," 『근로자』(1988년, 제1호); 박승영, "당조직은 사회정치적 생명체의 모체," 『근로자』(1989년, 제6호).

49) 최근 북한 경제가 매우 정체된 원인을 Komaki는 (1) 시설과 기술의 낙후란 개발도상국의 공통 문제 (2) 외환의 부족과 사회주의 진영으로 부터 얻을 수 있는 경제기술적 제한 (3) 군사비의 과중한 부담 (4) 이데올로기와 정치를 강조하는데에 기인하는 경제적 손실 등을 들고 있다. Teruo Komaki, "Currents Status and Prospects of North Korean Economy," North Korea at the Crossroads, ed. by Masao Okonogi (Japan Institute of International Affairs, 1988), pp. 56-57.  
50) 중국 동북재정경제대학의 김봉덕교수의 발표 요약, 『한겨레신문』(93.9.14).  
51) Teruo Komaki는 북한이 Socialist semi-developed country 에 이르렀다고 보았다. 그러나 그에 의하면 이러한 사회는 (1) 기술이 일정한 수준에 도달하여 기초산업재를 독립적으로 생산할 수 있어야 하며 (2) 생산력의 증가에 있어서 노동력의 동원보다는 기술의 기능이 더욱 중요하며 (3) 생산재의 다양성과 복잡성때문에 노동의 국제분업의 필요성이 증가되어 대외경제의 활동이 증가되며 (4) 1인당 GNP가 일정한 수준에 도달하였기 때문에 인민의 요구가 다양화되고 요구의 수준이 증가된다고 하였다. Teruo Komaki, "Currents Status and Prospects of North Korean Economy," pp. 46-47.

시작하지 못하고 1977년 한해 조정기를 갖고 1978년 부터 착수되었다. 또 3차 7개년 계획도 바로 시작하지 못하고 2년간의 조정기간을 거친 후인 1987년 부터 시작되었다. 이렇게 조정기 동안에 북한의 경제개혁의 방향과 그에 대한 준비가 진행되었다. 이러한 경제침체는 북한 경제통계에서도 확인된다. 80년부터 85년까지 전반적으로 침체상태에 놓여 있던 북한의 무역은 86년부터 수출입액 모두 매년 20%이상의 높은 증가율을 나타내었지만 89년에 다시 전년대비 수출입이 각각 4.3%, 11.4%로 감소하였다<sup>52)</sup>. 또한 3차 7개년계획 실시후 처음 4년간 (1987-1990)의 경제성장율은 연평균 1.21%로 극히 저조한 실적을 보였으며 경제상황을 단적으로 보여주는 지표인 경제성장율에 있어서 1990년에는 정전이후 최초로 -3.7%를 기록하였다. 1990년 현재 북한의 1인당 국민총생산은 1,064달러로 추계되며, 1990년말 현재 북한의 외채총액은 78억 6천만달러에 달한다<sup>53)</sup>.

더욱이 사회주의 국가의 몰락으로 이러한 북한의 경제난은 가중되고 있다. 1991년 현재 구소련의 경화결제 요구로 원유수입이 중단되고 있으며 생산시설의 가동률이 저하되어 대부분의 잉여노동력은 노동집약적인 건설현장에 동원되고 있다. 특히 중국도 북한에 지원하던 원유와 식량에서 우호가격을 철회하고 (<표 8>참조), 1991년 1월26일 북한과 체결한 「무역협정」을 바탕으로 북한에게 경화결제방식에 의한 무역거래를 요청하여 북한의 경제난을 더욱 가중시켰다.

<표 8> 중국산 원유가격 단가 및 수량

	1980	1987	1988	1989	1990	1991
수 량 (천톤)	1,223	1,237	1,202	1,073	1,063	1,102
단 가 (달러/톤)	64	63	63	60	58	126

자료: 『내외통신』(1993. 5. 20), p. 6; 신상진 논문(1993), p. 94에서 재인용

52)최신림, "개방으로 내몰린 북한 경제력," 『신동아』(1991년8월), p. 393.

53)국토통일원, 『1990년도 북한경제 종합평가』(통일원: 1991) 참조.

이러한 경제침체를 극복하기 위해 북한은 내부의 경제개혁과 대외개방을 적극 추진하고 있다.

이러한 개혁개방의 입장은 북한의 경제건설 총노선이라 할 수 있는 '자립적 민족경제론'의 내용상 강조점의 변화로 나타나고 있다. 북한의 경제건설노선은 '자립적 민족경제론'으로 집약된다. 이러한 노선은 식민지적 유산으로서 지역적으로 불균형한 경제구조, 남한과 미국과의 대결, 소련과 중국의 영향에서의 자립이라는 역사적 조건과 환경에서 수립되었다. 자력갱생의 원칙에 의한 자립적 민족경제의 건설은 "첫째로 자기나라에 필요한 생산수단과 소비품을 주로 자체의 생산으로 보장하는 것이며 둘째로 민족경제를 자기의 노동과 나라의 내부자원 및 축적에 의하여 발전시키는 것이며, 셋째로 자기나라의 경제를 발전시키는데 필요한 물질기술적 조건, 기술인재, 자금원천 등을 자체로 준비하는" 것을 말한다<sup>54</sup>. 즉 자급자족노선(autarky)을 일컫는데, 이는 국내부존자원의 우선적 개발, 중공업 건설에 필요한 자본조달을 농업과 경공업부분의 희생과 인민들의 소비억제와 절약을 통해 극대화, 각종 사회주의 경쟁운동으로 노동력의 동원 등에 의지하여 추진되었다. 그런데 경제적 조건이 열악한 북한이 국제분업의 중요성을 경시하고 대내 지향적 성장만을 추구한 것은 그 나름의 '자주성' 획득의 성과에도 불구하고 자원부족 현상을 극복하지 못하고 기술 낙후를 낳아 생산력의 지속적인 침체를 가져왔다.

이러한 자립적 민족경제론에 대한 북한의 입장은 경제개혁개방의 필요성으로 인하여 강조점의 변화로 나타나고 있다. 첫째, 북한은 1980년대 들어오면서 민족경제론과 대외경제개방이 모순이 아니다라는 점을 강조하고 있다. 1982년 김정일은 「주체사상에 대하여」에서 "자력갱생의 원칙에서 자립적 민족경제를 건설하는 것은 결코 문을 닫고 경제를 건설하는 것이 아니다"라고 주장하여, 북한의 경제개혁론자들의 이론적 근거를 제시하였다. 이러한 입장은 북한의 대외경제개방을 추진하는 정당화의 근거가 되고 있다. 윤기복 중앙인민위원

54) 한국정치연구회, 『북한정치론』(백산, 1990), p. 257.

회 경제정책위원장은 합영법을 설명하면서 “우리나라에서는 자립적 민족경제를 착실하게 이룩하였으므로 어떤 외국과의 합병을 해도 당당하며 또한 외국에 종속되는 것은 아니다”라고 지적하였다. 최근에는 나진, 선봉의 자유무역지대를 논의하면서, 김정우 대외경제협력추진위원회 위원장은 “자립적 민족경제론은 타국에 의한 경제적 예속에는 반대하지만, 협력관계를 배제하는 것은 아니다”라고 주장하였고, 김달현 부총리는 “특구를 만듦으로써 자립적 민족경제를 더욱 훌륭하게 건설할 필요가 있다”고 주장하였다<sup>55)</sup>. 이렇게 북한은 민족경제론의 수정내지 융통적인 해석을 통하여 경제개방의 논리를 정당화하고 있다. 이것은 북한체제를 유지하는 ‘주체사상’의 경제적 표현이 ‘자립적 민족경제론’을 유지, 강조하면서 동시에 개혁의 불가피성을 인정하는 ‘통제된 개혁’정책의 표출이라고 보인다.

둘째, 자립적 민족경제론을 실현하기 위한 대내적 경제관리 방식으로 북한은 「청산리방법」, 「대안의 사업체계」를 강조하여 왔다. 청산리 방법은 1960년 2월, 그리고 대안의 방식은 1961년 12월 김일성의 현지지도에 의해 시작되어 북한 경제관리의 기본방식으로 자리잡아 왔다. 이것은 상급기관이 하급기관을 지도 감독하여 당의 지도노선을 관철하면서도 현지의 실정을 감안하여 자주적인 문제해결을 시도하는 것이다. 이는 경제관리에 있어서 집단주의 원칙을 구현하는 방법이며, 각 생산활동에 있어서 정치적, 사상적 동기를 강조하는 입장이었다. 이러던 것이 개혁의 필요성이 반영되어, 개인의 물질적 동기를 인정하는 방향으로 바뀌고 있다. 1992년 4월에 개정된 북한헌법 32조에서는 자립적 민족경제를 건설하기 위한 경제관리의 원칙으로 정치적 지도와 경제기술적 지도의 결합, 통일적 지도와 개별경제단위의 독립적 경영의 결합, 위로부터 유일적 지도와 민주주의의 결합 그리고 정치도덕적 자극과 물질적 자극과의 결합을 주장하고 있다. 이러한 절충적이고, 이중적 혼합의 성격은 아마도 체제수호와 개혁과 개방의 필연속에서 어쩔수 없는 타협으로 나타난 것으로 개별단위의 인

55) 김영호, “북한의 경제개방개혁정책의 결정과정,” 『사회과학과 정책연구』, 제15권 2호, (서울대 사회과학연구소, 1993.6), p. 74.

정과 물질적 동기 부여를 헌법상에 수용한 것이다. 이는 내부경제분야에서 독립채산제, 능력별 임금제도 실시, 개인부업의 허용, 상설자유시장의 부분적 허용 등 물질적 동기 유발정책을 실시하는 것으로 구체화되고 있다.

셋째, 자립적 민족경제론의 기본적인 산업정책은 중화학공업위주의 정책이라고 할 수 있다. 비록 북한은 소련과는 달리 ‘중공업의 우선발전 보장과 경공업, 농업의 동시발전’을 주요 정책으로 채택하였다<sup>56)</sup>. 그러나 이러한 절충적인 정책도 제한된 자원을 가지고 경제건설을 진행하고자 할때는 실제적으로는 경공업과 농업보다는 중공업 위주의 정책으로 바뀌게 된다. 더욱이 ‘경제 국방병진노선’으로 군수산업이 강조되면서 중공업위주의 정책이 될 수 밖에 없었다. 그러나 최근에 들어오면서 경공업에 대한 강조가 두드러진다. 경공업발전은 최근 수년간 가장 집중적인 역점사업이라 할 수 있는데 89년 김일성의 신년사에서 ‘경공업의 해’로 만들자는 강조에서 뚜렷이 볼 수 있다. 그래서 89년에 「경공업발전 3개년계획」을 수립하였으며 90년에는 「전국경공업대회」를 열기도 하였다. 북한의 경공업 생산체계는 대규모의 중앙공업, 중소규모의 지방공업, 그리고 부산물을 활용하는 「8.3인민소비품」을 만들어 내는 공장기업소로 구분된다. 그러나 대부분 지방산업을<sup>57)</sup> 통해 자체 충족하도록 되어 있지만 영세하고 낙후된 설비로 인해 뚜렷한 성과를 못거두고 있지는 못하다.

넷째, 자립적 민족경제론은 대외경제관계의 입장에서 바라보면, 수입대체적 공업화라고 할 수 있다. 즉 모든 제품을 국내에서 균형적으로 생산하여 자립경제를 이룩하자는 주장은 국제분업의 원리에 입각한 수출개념을 무시한 폐쇄적인 자립노선이었다. 이는 역설적으로 수입의존도를 심화시키는 결과를 낳아 국제수지를 악화시키고 채무를 증가시켰다. 그러나 최근에는 수출을 확대하거나 외국자본을 유치하려는 움직임이 적극 진행되고 있다. 김달현 부총리는 “우리

56)연하청, “사회주의 경제계획,” 최명 편, 『북한개론』(을유문화사, 1990), pp.152-154 참조.

57)북한은 1983년부터 지방산업 육성을 위한 지방예산을 강화하고 1989년 7월 27일 지방공업부를 신설하였으며 당책임비서 겸 인민위원장과는 별도로 행정 및 경제지도위원장을 두는 등 지방경제의 중요성을 강조하여 왔다.



나라의 대외무역이 종래 사회주의국이 중심이었으나 지금은 자본주의적 방법으로 바꾸지 않으면 안되고 무역시스템도 국제적 관습에 기초하여 행하지 않으면 안된다고” 주장하였다. 또는 그는 “우리나라에의 투자는 우리나라의 수출을 강화하는 것이 아니면 안된다”라고 언급하였다<sup>58)</sup>. 이것은 북한이 국제분업의 원리와 국제경제질서에 적응하겠다는 것과 외국의 투자도 결국 북한의 수출확대를 위한 것이라는 점을 강조한 것이었다. 부족한 자본과 기술의 낙후문제를 해결하기 위해 적극 외국자본을 유지하고자 노력하고 있으며, 이를 위해 북한은 법제도를 정비하고 있다. 1985년에 합영법을 제정하였으며, 1992년에는 헌법개정을 통해 “국가는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업합영과 합작을 장려한다”라는 항목을 신설하였다. 이에 따라 1992년에 새로 「합작법」, 「외국투자법」, 그리고 「외국인 기업법」을 제정하고 93년에 「자유경제무역지대법」 제정 공표하였다. 이러한 외국인 투자관련법은 외국의 자본과 기술을 국내에 들여와서 북한의 값싼 노동력을 이용하여 국제경쟁력이 있는 제품을 생산하여 수출하겠다는 정책이다. 이는 경제성장을 위해서는 냉엄한 국제경제의 현실에 적응할 수 밖에 없는 북한의 선택에 따른 변화에 불과하다.

이러한 개혁개방정책에 따른 변화는 북한의 경제개발 계획에서도 반영되었다. 즉 각 계획기간의 주요역점사업이 변화되었다. 2차 7개년 계획에서는 ‘인민경제의 주체화 현대화 과학화를 촉진하고 사회주의경제토대를 더욱 강화하며 인민생활을 더욱 향상시키는 것’을 목표로 삼았다. 이것이 최고인민회의 8기 2차회의(1987. 4)에서 확정된 3차 7개년 계획에 오면 경제건설과 개혁의 방향이 구체화된다. ‘과학기술을 빨리 발전시켜 인민경제의 기술개조를 다그치며 생산능력을 결정적으로 늘려 사회주의 경제건설의 10대 전망목표를 실현하며 인민들의 식의주문제를 더욱 원만히 해결함으로써 인민의 생활수준을 한계단 높이 올려세우는 것’을 중요과업으로 내세우고 있다. 즉 과거와는 달리 과학기술항목이 별도의 항목으로 분리되어 있으며 무역 및 대외경제에 관련된 항목이 신

58)김영호, “북한의 경제개방개혁정책의 결정과정,” p. 75에서 재인용.

설되고 식의주문제가 강조되었던 것이다<sup>59)</sup>. 이러한 경제계획의 주요목표는 북한 경제의 위기와 관련된 개발과 개혁의 방향을 보여주고 있다고 하겠다. 그것은 북한경제의 구조적 조정 및 생산력 향상을 위한 과학기술의 혁신, 자본과 기술의 부족을 타개하기 위한 대외무역의 확대, 그리고 인민의 경제불만을 타개하고 생활수준을 향상시키기 위한 경공업의 발전 등으로 나타났다.

이러한 북한의 개혁과 개방정책은 동시에 점진적으로 추진될 것이 분명하지만, 체제의 위기를 낳을지도 모르는 경제내부의 개혁-- 소유제 정책의 완화, 경영자주권 등 기업체제의 조정, 그리고 정부의 경제관리기능 변화 등--등은 더욱 신중하게 추진될 것이다. 그러나 체제의 부담이 다소 덜한 대외개방정책은 개혁의 속도보다는 더 빨리 진행될 것으로 보인다. 따라서 북한에서는 개방정책에 따른 개혁작업의 보완 형태로 경제개혁이 보완될 것으로 보인다.

## 2. 아시아 經濟協力, 南北經協과 북한의 開放政策

본 절에서는 북한의 경제정책을 선도할 것이고 세계경제의 지역블럭화에 깊은 영향을 받게될 경제개방정책을 중점적으로 살펴보고, 동북아시아의 다자간 경제협력을 논의한 후, 남북한 경제협력 및 통합문제를 살펴보고자 한다.

경제적 침체에서 벗어나려는 북한은 구사회주의국가와의 관계를 계속 유지하려는 한편 자본주의국가와 무역과 교류를 활성화하려는 노력으로 나타난다. 그러나 북한과의 경제적 교역을 정치적 개방의 계기로 활용하려는 선진자본주의국가의 의도와 효율적인 무역구조를 형성하기 위해서는 북한 경제구조의 개편이 요구된다는 점에서 북한의 개방정책의 한계와 제약이 있다고 보인다.

먼저 그동안 북한의 경제교류 현황을 살펴보자. <표 9>에 따르면 북한의 대외경제교류는 1980년대말에 러시아에 50%로 집중되어 있으며, 중국과 일본

59)최신림, "개방으로 내몰린 북한 경제력," pp. 388-389.

이 10%정도이고 나머지는 구사회주의 국가와 개발도상국에 분산되어 있다. 무역상대국도 주로 동북아시아 지역에 집중되어 있으며, 무역의 절대액수도 매우 미미한 편이다. 또한 <표 10>에서 보면 북한의 무역의존도가 1989년에 22.7%인데 이는 1990년 한국이 무역의존도((수입+수출)/GNP) 56.7%와 비교하여 볼때<sup>60)</sup> 상당한 차이가 존재한다는 것이다. 결국 북한의 무역관계 통계를 살펴볼때, 북한 경제가 개방성이 매우 적고 주로 대외교류가 동북아에 집중되어 있음을 알 수 있다.

<표 9> 圏域別 무역구성비

(단위: %)

구분 (연도)	개발도상국	서구선진국가		(구)사회주의 국가			합
		서구, 기타	일본	동유럽, 기타	중국	소련	
1970	2.4 %	11.5 %	7.1%	17.0 %	14.4%	47.6%	100%
1975	10.0	18.1	12.5	12.8	23.7	22.9	100%
1980	16.9	11.4	16.9	9.0	20.0	25.8	100%
1985	9.5	5.7	14.9	10.7	16.6	42.6	100%
1986	9.0	6.1	10.3	8.2	15.4	51.0	100%
1987	10.0	9.1	10.8	8.9	12.4	48.8	100%
1988	15.5	5.5	10.6	7.0	11.1	50.3	100%
1989	15.6	4.7	10.4	7.7	11.7	49.9	100%

자료: 강정모, 『북한의 무역 및 대외경제』, p. 28.

60) 송호근, 임현진, “지연된 전환과 ‘시장’의 환상--한국의 성장모델은 아직 유효한가?” 『21세기의 한국의 정치와 경제』 (서울대학교 한국정치연구소, 1992), p. 193.

〈표 10〉 북한의 대외 무역추이

(단위: 億 달러)

	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989
수출(A)	3.7	8.1	14.4	13.5	14.9	16.7	20.3	19.5
수입(B)	4.4	10.9	17.4	17.2	21.1	24.0	32.1	28.5
무역수지(A-B)	-0.7	-2.8	-3.0	-3.7	-6.2	-7.3	-11.1	-9.0
GNP(C)	40	94	135	151	174	194	206	211
무역의존도 (A+B)/C	20.3%	20.2%	23.6%	20.3%	20.7%	21.0%	25.4%	22.7%

자료: 강정모, 『북한의 무역 및 대외경제』, p. 27.

이러한 무역관계와 의존을 갖고 있는 북한에게는 세계경제의 블럭화는 동아시아의 지역주의화 경향을 의미하여, 더욱 구체적으로는 동북아시아에서의 역내국가간 경제협력의 강화를 일컫는다. 다소 일반적으로 말한다면, 이러한 지역블럭화 추세에서 북한은 지역경제권에 포함되지 않는다면 자본유입을 통한 경제성장을 기대할 수 없을 뿐 아니라 세계시장에의 접근이 더욱 어려워질 것은 명백하다. 따라서 북한이 경제발전을 도모하고자 한다면 어떠한 형태로든 지역경제통합에 참여해야 하며, 해외 직접투자를 유치할 수 있도록 내부의 경제개혁이 진전되어야 할 것이다. 현재 아시아 특히 동북아시아에서 지역통합 혹은 지역협력을 주도하고 있는 나라는 미국과 일본이므로 북한에게 있어서는 미국과 일본과의 관계정상화가 지역경제권에 편입되는데에는 매우 중요한 변수이다. 특히 현안인 핵개발의혹 해소와 더불어 미국과의 관계개선이 중요하다. 왜냐하면 북한은 현재 미국의 적대국 무역조례(Trading with Enemy Act)에 의해 적국으로 간주되어 무역이 금지되어 있기 때문이다. 미국과의 관계를 개선하지 않고는 북한의 대외개방은 매우 제한될 수 밖에 없는 실정이다. 이것이 작금에 북한이 미국과의 협상에 적극적인 이유중의 하나일 것이다. 또한 북한은 일본과의 수교를 서두르고 있다. 일본과 수교를 통하여 대일배상자금을 받아내, 이

를 단기적인 경기침체에 완화하여--생활필수품, 식량부족, 에너지 문제, 사회간접자본 건설 등-- 개방을 적극 추진하기 위한 밑거름으로 삼고자 할 것이다. 그레야만 큰 차원에서는 아-태지역협력이나 아세안과의 유대를 적극 도모할 수 있으며, 국지적 차원에서는 동북아경제권에 적극 참여할 수 있을 것이다

동북아경제를 지리적으로 보면, 일본, 한국, 북한, 중국, 대만, 홍콩 및 러시아의 시베리아와 극동지역이 해당된다. 미국도 이 지역에서 전통적인 정치군사적인 강대국의 역할을 수행했을 뿐만 아니라 경제적 비중도 매우 중요하였다. 미국을 제외한 이들 국가들의 경제성장은 수출주도형으로서 매우 역동적인 성장을 지속하여 왔다는 공통된 특징을 가지고 있다. 이 국가들의 수출증가율은 세계평균 성장율을 훨씬 웃돌고 있다. 경제성장율도 일본은 선진국경제로 이미 정착하였음에도 불구하고, 1980년대 평균 3.7%의 성장율을 기록하였으며, 신흥공업국들도 1980년대에 한국 연평균 9.35, 대만 7.4%, 홍콩 7%이상의 성장을 기록하였다. 중국 역시 1980년대의 경제개방에 힘입어 연평균 9%이상의 기록적인 경제성장을 기록하고 있다.

북한의 개방은 바로 이러한 동북아지역의 국가들과의 경제교류 및 무역확대를 의미한다. 북한의 동북아지역의 역내 무역의존도를 살펴보자. 먼저 <표 9>를 보면 북한의 무역총액중 1989년 서구선진국가와의 교류는 5%이내이고, 동북아시아 지역이 70%이상을 차지하고 있다<sup>61)</sup>. 북한은 무역국이 다변화되지 못하

61)김규윤은 IMF통계를 가지고 북한의 동북아역내 무역의존도를 분석하였다. 이 통계치는 강성모의 통계와 매우 차이가 난다. 그러나 대체적인 추세에 있어서는 유사하기에 참고로 제시한다.

<북한의 동북아지역 역내무역 국가별 분포> (단위: %)

	1970	1975	1980	1985	1990	1991
일 본	18.9 %	27.6 %	34.7 %	26.5 %	19.9 %	17.5 %
중 국	39.1	52.6	41.1	29.6	22.1	23.3
러 시 아	41.8	19.7	24.2	43.8	57.0	52.8
한 국	0	0	0	0	1.0	6.3
(계)	(99.9%)	(99.9%)	(100%)	(99.9%)	(100%)	(99.9%)

자료: IMF, Direction of Trade, 각년호; 김규윤(1992)논문, p.17에서 재인용

였고, 경제적 어려움을 겪고 있는 러시아와 중국에 집중되어 있다. 일본도 무역비중의 일정한 정도를 유지해 중요한 경제교류국이었다. 이러한 북한의 역내 무역이 동북아 전체 역내무역에서 차지하는 비중은 5%미만에 불과하기 때문에 북한이 동북아지역 무역관계에 미치는 영향은 매우 미미하다고 보인다<sup>62</sup>.

그런데 북한의 대외교류 비중이 과거 사회주의국가이었던 러시아와 중국에 치중되어 있었지만, 러시아와 중국의 경제적 어려움과 기술의 낙후로 인해 점차 무역교류가 감소될 것이다. 이들 사회주의 국가들과의 교류는 과거부터 경제지원의 성격이 강하게 존재하였다. 그런데 한-러, 한-중 국교수립으로 러시아와 중국은 북한보다는 한국과의 경제교류를 우선시할 것이므로 이러한 대북 경제지원은 축소될 것으로 보인다.

이러한 사정에 따라 북한은 일본 및 서구자본의 도입을 갈망하고 있다. 이를 위해서 북한은 1992년 10월에 외국인 투자여건을 대폭 개선한 외국인 투자관련법(「조선외국인 투자법」, 「합작법」, 「외국인기업법」등)을 제정 발표하였다<sup>63</sup>. 「외국인 투자법」에서는 적극적인 투자유도를 위해 수출입 품목의 무관세와 과실송금의 허용 및 최고 50년동안 토지임대, 외국인의 100% 단독투자 허용 등의 특혜조항을 담고 있다. 이어 1993년 1월31일에는 최고인민회의 상설회의 결정으로 「외국투자기업 및 외국인 세금법」, 「외환관리법」, 「자유경제무역지대법」등을 제정 발표하였다. 이는 기존의 합영법만으로는 서방의 기술과 자본을 유치할 수 없음을 인식하고 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해서 제정한 것이다.

이러한 북한의 개방정책은 동북아에서 다자간 경제협력 논의에 적극 참여하려는 것으로 나타난다. 동북아지역내 국가들을 중심으로 한 다자간 경제협력체

---

이 자료에 따르면 첫째, 북한의 중요한 무역대상국은 전기간에 걸쳐 중국과 러시아였다. 북한의 역내비중은 중국과 러시아가 1970년에는 80.9%이었으나 1991년에는 76.1%로 완만한 감소추세를 보였다. 둘째, 일본도 북한의 역내무역 비중에서 20%정도를 꾸준히 유지하고 있어 중요한 경제교류국이었다.

62) 김규윤, "동북아 경제협력의 발전방향," p. 17.

63) 전동진, "일본의 대북한 정책," (민족통일연구원, 1993. 8), pp. 75-6.

형성의 움직임은 현재 두만강개발 계획을 제외하면, 논의단계에 있다고 하겠다. 논의되는 것중 중국이 제시하고 있는 「동북아경제권」, 일본이 구상하고 있는 「환일본해경제권」이 대표적이다<sup>64)</sup>. 동북아 경제권은 중국을 중심으로 하여 역내의 일본, 러시아, 몽고, 남북한 등을 포괄하는 지역협력제 구상이다. 기본적으로 중국의 경제발전에 유리한 역내 경제질서를 형성하고자 하는 중국의 의도에서 추진되고 있다. 특히 중국은 동북아 지역의 특수성을 고려하여, 동북아 지역의 경제협력의 기본원칙으로 정경분리, 민간과 정부의 분리, 그리고 중앙과 지방의 분리라는 3원칙과 자발성과 호혜평등의 원칙을 제안하고 있다. 아직 구체화되지는 않고 있으나 중국은 동북아경제권의 창설구상에 대한 지속적인 관심을 표명하고 있다.

일본도 중국, 러시아, 남북한, 일본 등 5개국외에 홍콩과 대만을 포함하는 환일본해경제권을 형성하자는 구상을 가지고 있다. 특히 일본은 중국의 동북부 지역(구 만주지역) 진출을 바라고 있으며, 소련의 붕괴로 극동 시베리아 지역에 투자도 모색하고 있다. 이를 위해서는 북한에 전략적 거점을 마련하는 것이 매우 중요하다. 즉 북한을 거점으로 하여 중국과 북한의 저렴한 노동력, 시베리아의 자원, 중국 동북부지방의 농산물과 자원을 결합시키면 일본경제의 튼튼한 후방기지를 만들 수 있다는 것이다. 더불어 이 지역의 확보는 유럽에 이르는 지름길을 확보하는 것이다. 이를 바탕으로 아세안과 호주-뉴질랜드 자유무역지대를 엮어, 태평양 경제권을 일본경제블럭으로 구축하려는 구상인 것이다.

이러한 구상들이 맞아떨어져, 구체적으로 개발계획이 진전되고 있는 지역이 두만강지역이다. 두만강지역은 만주, 시베리아의 대륙과 동해, 태평양의 대양이 마주치는 접점에 위치한다. 원래 세계에서 마지막으로 남은 자원보고라는 만주, 시베리아의 엄청난 개발잠재력외에도 지정학적인 이점에서 개발가능성이 꾸준히 탐색되어 왔다. 즉 두만강지역의 교통망을 정비할 경우 일본과 한반도의 동해안에서 시베리아철도 경유로 유럽에 이르는 최단거리의 교통로를 확보

64) 정규섭, 강원식, 문홍호, 『동북아 신국제질서하에서의 한반도 통일기반 조성 방안』, 연구보고서 92-16 (민족통일연구원, 1992.12), pp. 49-53.

하는 셈이다. 1991년 7월부터 유엔개발계획의 주관아래 북한, 중국, 러시아 등 두만강유역 당사국을 비롯해 남한과 몽골 등이 참가하고 일본이 업저버로 참여하여 개발계획이 구체적으로 진행되어 왔다. 북한도 유엔개발계획(UNDP)의 두만강개발 계획에 초점을 맞추어 1991년 12월 28일 나진-선봉지역 621km를 자유무역지대로 선포한다는 정무원 결정 제74호 채택을 공식 발표하였다. 북한의 이러한 신속한 결정은 북한의 개방정책이 본격화되고 있음을 보여줄 뿐만 아니라 지역경제권 혹은 지역경제협력에 적극 참여할 의사를 가지고 있음을 나타낸다.

현재 '두만강지역개발계획'은 거의 확정단계에 있다<sup>65)</sup>. 관련당사국들은 중국 연변의 훈춘, 러시아 연해주의 핫산지구, 그리고 북한의 선봉과 나진을 잇는 소삼각지역을 국제자유무역지대로 설립하기 위해 협의해 왔다. 일본도 당사국은 아니지만, 그 관심과 역할이 상당하여 민간차원에서는 가장 적극적인 자세를 보이고 있다. 두만강개발 계획이 다자간 협력체제로 추진되기 때문에 남북한의 직접적인 경제관계가 가지는 문제점, 즉 경제관계가 정치적 문제에 민감하게 좌우되는 경향을 상당히 줄일 수 있는 장점이 있다. 이러한 다원적이고 우회적인 접촉은 남북한 관계의 발전에 촉진제의 역할을 할 것으로 기대된다.

한편 동북아 경제협력과 더불어 남북한 경제협력도 북한의 개방정책의 중요한 부분이다. 1992년 7월 김달현 부총리의 한국산업시설 시찰에서 드러나듯이 북한은 경제난 해소를 위한 대남 경제교류, 협력증진 필요성을 인식하고 있음이 분명하다. 이것은 해외자본 유치를 위한 법 정비과정에서도 그대로 나타나는데 1985년의 「합영법」에서는 해외기업과의 합영을 주목적으로 한 것이지만, 실질적으로는 그 법안에 “재일조선상공인을 비롯하여 해외에 거주하는 조선동포들” 투자할 수 있다고 규정하여 일본의 조총련계의 투자를 겨냥하였었다. 1984년부터 1992년 7월까지 북한의 합영실적은 북한내 유치가 67건, 해외진출이 21건 등 총 88건에 불과하였으며, 북한유치 67건중 50건은 조총련과 이루진

65) 『한겨레신문』(1993. 9. 28), 8면.



것이다. 총투자액도 약 1억 5천만불 수준에 그쳤으며 주로 일본 조총련계로부터의 소규모 투자였다는 것이다<sup>66)</sup>. 그러나 1992-3년에 제정된 일련의 외국인투자법에서는 외국인투자자들의 자유로운 활동을 보장하는 동시에 '공화국 영역밖에 거주하고 있는 조선동포'라는 표현을 통하여 해외교포 뿐만 아니라 남한기업의 투자도 기대하고 있다.

남북한간의 경제협력에 대한 논의는 「남북기본합의서」 합의를 통하여 더욱 진전되었다<sup>67)</sup>. 「남북기본합의서」 제3장에서는 경제 및 사회 각 분야에서의 교류와 협력 등을 규정하였으며 1992년 5월에 열린 7차회담에서 경제교류협력 공동위원회 구성에 합의하여 이를 발족시켰다. 교류협력부속합의서(20개조 50개항)를 보면 (1)자원의 공동개발과 민족내부교류로서 물자교류 및 합작투자 등의 경제교류와 협력을 실현하고 (2)물자교류에 대한 대금결제는 청산결제방식을 원칙으로 하고 필요한 경우 다른 방식으로 하며 (3)남북은 물자교류에 관세를 부과하지 아니하고 (4)투자보장과 이중과세방지 및 분쟁조정절차 등에 관해서는 쌍방이 합의하여 정하며 (5)과학 기술 환경분야에서 교류와 협력을 실현하고 (6)끊어진 철도와 도로를 연결하고 해로와 항로를 개설하며, 우선 인천, 부산, 포항항과 남포, 원산, 청진항 사이의 해로를 개설하고 (7)김포와 순안 비행장간의 항로를 개설하며 (8)우편과 전기 통신교류에 필요한 시설을 설치 연결하며 (9)남과 북이 국제경제의 여러 분야에서 서로 협력하고, 대외에 공동으로 진출한다는 등 세부적인 남북경제교류에 합의를 이루었다. 이러한 합의가 남북교류에 적용된다면, 남북경협은 매우 활기를 띠 것이고, 북한의 개방화도 급속히 진전될 것이다. 그러나 아직 구체적인 실무과정이 진행되고 있지 못하고, 핵개발문제를 둘러싼 남북한 갈등때문에 남북한 교류는 그다지 활발한 것이 아니다.

1992년도 남북한 무역총액은 2억 900만달러에 불과하지만 1991년보다 8.9% 증가한 수치이다<sup>68)</sup>. 그러나 북한의 무역규모를 볼때 남한과의 무역을 무시할 수

66) 『조선일보』(1992년 7월 20일), 2면.

67) 자세한 내용은 통일원, 『남북기본합의서 해설』(통일원 정책실, 1992) 참조.

헤게모니 안정론자나 세계체제론자들이 탈냉전기 국제질서를 경쟁과 갈등, 그리고 불안정의 측면에서 파악하고 있는 것에 반해, 국가간 점증하는 상호의존성을 현대 국제정치的重要한 특징으로 강조하는 이른바 신자유주의적 제도론자들은 비록 헤게모니국가가 존재한지 않더라도 국제적 협력체제는 가능하다는 입장을 견지한다. 이같은 주장을 전개하는 대표적 학자로 로버트 코헤인 (Robert Keohane)을 들 수 있다. 코헤인은 국제정치의 제반 갈등적 요인을 설명의 대상으로 보고있는 현실주의적 시각이 갈등의 해결에 대해서는 뚜렷한 답을 주지 못하고 있다는 점을 지적하면서 국제적인 규범이나 규칙, 제도 등의 장치를 통해 성취가능한 국가간 협력양식에 학문적 관심이 주어져야 한다고 주장하였다. 그는 헤게모니 국가가 국제적 협력을 창출하는 것에 어떤 순기능적 역할을 하는 것은 사실이나 헤게모니가 존재하지 않는 상태에서도 국가들간의 자발적이고 다원적 노력을 통하여 국제협력이 가능하며 특히 국제레짐을 통한 협력행위는 헤게모니체제가 쇠퇴하면 그 필요성이 증대된다고 보았다. 왜냐하면 국가는 기본적으로 합리적 행위자이며 국제체제가 자조체계적 (self-help system) 속성을 지니고 있는이상 국가간 관계에서 파생되는 제반 비용들은 국제레짐의 형성을 통해 완화가 가능하며, 따라서 장기적 관점에서 국가간 협력이 제도적으로 가능하다는 것이다.<sup>15)</sup> 코헨의 신자유주의적 제도론자와는 달리 국제협력을 국가간 행위의 과정론적 측면에 초점을 맞추어 논의하는 이론도 있다. 이들은 “신자유주의적 과정론자”라고 부를 수 있으며 대표적 학자로는 로버트 액셀로드 (Robert Axelord)를 들 수 있다.<sup>16)</sup>

159-76: George Modelski, *Long Cycles in World Politics* (Seattle: University of Washington Press, 1987).

15) Robert Keohane, *After Hegemony* (Princeton: Princeton University Press, 1984); "Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics," in *Interantional Institutions and State Power: Essays in Interantional Relations Theory* (Boulder: Westview Press, 1989).

16) Robert Axelord, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984). 이에 관한 설명은 김태현, “한국통일과 아시아-태평양지역에서의 안보협력체제,” 제 3회 한국정치세계학술대회 발표논문, 1993, 7월 21-22일 참조.

### 3. 東北亞 政勢속에서 南北關係의 變化

탈냉전의 새로운 세계질서는 마지막 빙하지역으로 일컬어져 온 한반도에도 그 해빙의 물결을 가져오고 있다. 냉전시대의 남북관계도 체제경쟁을 둘러싼 적대적 대결과 갈등이 근본적인 특징이었다<sup>70)</sup>. 그러나 사회주의권의 변화에서 기인한 냉전체제의 해체는 한반도 주변의 국제정세 변화를 가져왔고 북한의 개방을 불가피하게 하여 남북관계를 대화와 협상으로 이끌었다.

북한은 동구사회주의의 붕괴 및 독일통일, 구소련의 해체 및 독립국가연합의 등장 등 사회주의체제의 변화와 경제정책의 실패, 부자세습을 둘러싼 군력 갈등의 잠재화 등 국내외적인 위기에 직면하여, 남북관계를 포함한 대외관계를 재조정하지 않을 수 없게 되었고, 다소 신축적인 자세를 보이고 있다. 게다가 남한의 노태우정권하에서 추진된 북방정책으로, 과거 사회주의 국가들 소련과 동유럽 국가와의 수교 뿐만 아니라 현재의 사회주의 국가들인 중국과 베트남과의 관계정상화를 가져왔다. 이것은 국제사회에서 남북한에 대한 부분적인 교차 승인을 의미하였으며, 북한이 아직까지 미국이나 일본 등과 같은 자본주의 국가들과 관계정상화가 이루어지지 않은 상황에서는 국제사회에서 북한의 고립을 의미하였다. 이러한 상황에서 북한의 개방화는 불가피한 것으로 보이며 이는 부분적이지만 이미 현실적으로 나타났다. 미국과의 직접 대화 및 협상 수준의 격상 요구, 일본과의 관계 정상화 모색, 외국자본의 북한 투자 유도, 그리고 중국의 개혁개방정책을 모방한 경제특구 설치 노력 등이었다. 남북한 관계에서도 탈냉전의 조짐이 나타나 남북교류가 여러 다양한 분야에서 활성화되었으며, 남북한 고위급 정치회담의 개최로 까지 진전되었다. 금기야 1991년 9월에 남북한 유엔 동시가입을 실현시켰다. 그 해 12월 제5차 남북고위급회담에서의 합의

70)한배호교수는 M. Deutsch의 갈등연구를 토대로 남북간의 갈등은 첫째, 쟁점의 경직성과 구심성이라는 갈등의 성격 둘째, 남북한간의 갈등을 중재할 수 있는 제3자가 없다는 점 셋째, 갈등관계를 규제할 수 있는 효율적인 규칙이 없다는 점 등을 그 특징으로 열거하고 있다. 한배호, "남북한의 정치사회구조와 남북관계," 『통일연구논총』(민족통일연구원, 1992.6 창간호), pp.120-121.

를 거쳐 1992년 2월 평양에서 개최된 제6차 남북고위급회담에서 남북한은 「남북사이의 화해, 불가침, 교류협력에 관한 기본합의서」와 한반도의 비핵화에 관한 공동선언을 발표시켰다. 기본합의서는 분단 반세기만에 남북한 당국간에 처음으로 체결된 합의서로서 통일이전에 남북관계를 규율하는 잠정협정(Modus Vivendi)이라 할 수 있다. 이 합의서는 남북한이 지난 반세기 동안의 반목과 불신을 해소하고 상호 화해와 불가침 및 교류 협력을 약속하였다는 점에서 남북관계의 발전은 물론 통일과 관련하여 커다란 의의를 지니고 있다. 무엇보다도 기본합의서는 남북통일을 결과가 아닌 과정으로 전제하고 남북관계 개선과 평화공존을 위한 기본적인 틀을 제시하고 있다. 즉 서문에서 “쌍방사이의 관계가 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고, 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐”한다고 밝혔다. 이것은 남북한이 당장 통일을 이룩할 수 없는 현실인식의 토대위에서 서로 상대방의 체제를 인정하고, 군사적으로 침범하거나 상대방을 파괴 전복하지 않으며, 교류 협력을 통해 민족동질성을 회복함으로써 통일을 지향해 나가는 관계로 발전시켜나가자고 합의한 것이다. 만약 남북합의서가 성실히 이행된다면 남북한은 ‘남북화해협력시대’를 거쳐 평화정착 및 남북공존 그리고 남북통일 모색단계로 점진적 이행이 가능할 것이다.

그러나 현재 「남북기본합의서」의 발효로 남북한은 적어도 문서상으로는 대결시대를 청산하고 평화공존의 시대로 진입하였다고 볼 수 있지만<sup>71)</sup>, 현실은 아직도 냉전적 기류가 지배적이라고 보인다. 특히 최근의 북한 핵개발을 둘러싼 문제는 아직도 동북아 정세에 냉전이 끝나지 않았음을 보여준다.

사실 남북갈등은 동북아에서 가장 중요한 지역갈등이며 한반도는 주변강대국들의 이해가 교차되는 지역이다. 따라서 남북관계 개선 및 통일은 동북아 강대국의 영향에서 벗어나기 힘들다. 현재 동북아 및 아세안에서 논의중인 역내 다자간 안보체(域內 多者間 安保體制) 노력은 남북한간의 긴장을 완화시키고,

71) 김국진, “동북아질서의 변화추세,” 『통일문제연구』(통일원, 1992. 여름), p. 15.

신뢰구축을 통한 평화정착의 기반을 형성할 것이다. 왜냐하면 한반도의 안정이 동북아지역안보와 경제협력 증대를 위해 매우 중요하기 때문에, 동북아 강대국은 남북한 현상유지속에서 평화구축을 유지하려고 할 것이고, 북한도 남북관계에 있어서 공세적인 입장에서 후퇴하여 남북공존을 목표로 관계개선을 도모하고 있는 실정이다.

전통적으로 한반도를 둘러싼 동북아는 미국의 정치군사적 전략에서 매우 중요한 위상을 갖고 있는 지역이었다. 그동안 대소봉쇄기지로서 한반도의 역할은 소련의 붕괴로 그 의미가 매우 약화되었다. 그러나 미국은 한반도의 전략적 중요성을 포기하지는 않고 있다. 이것은 미 의회조사국이 펴낸 한 보고서에 나타나 있는데, 한반도에 대한 미국의 안보공약은 첫째, 한반도의 안정을 유지시킬 것이고 둘째, 일본에서의 미국의 군사, 경제 및 기타 이익들을 보장하는데 기여한다는 것이며, 셋째, 미국이 한반도에 영향력을 유지함으로써 한반도에 교차되는 소, 중, 일, 미 등 4강간의 복잡한 관계를 관리하는 미국의 능력을 강화할 수 있다는 것이다<sup>72)</sup>. 따라서 미국은 한반도의 급속한 세력변화가 일어나지 않고 안정이 유지되도록 지속적인 영향을 행사할 것이다. 그러나 중장기적으로 미국의 군사적 영향이 약해지면서, 동북아시아 국가들은 한편으로 자국의 군사력을 강화하려고 노력할 것이다<sup>73)</sup>.

일본은 한반도의 현상유지를 위한 남북대화의 진전과 남북한 평화공존을 지지하고 있지만, 한반도가 통일될 경우 통일한국의 군사력과 경제력이 일본이 동아시아정책의 주도권을 행사하는데 상당한 위협요인으로 작용할 것을 우려하고 있다. 이는 한반도의 통일이 지역의 불안정성을 가져올 것으로 인식하여, 한반도의 통일에 소극적인 입장을 취하고 있다. 따라서 일본은 그동안 견지하여 왔던 '두 개의 한국 정책(two Korea policy)'을 지속함으로써 남북한에 대해 영향력을 행사하고자 할 것이다. 이를 위해서는 북한의 급속한 와해나 남한에 의한 통합을 견제할 필요에 의해 대북한 관계개선을 통하여 북한에 대한 영

72)이삼성, "탈냉전시대 동아시아에서 미국의 역할과 한국민족주의," p. 240.

73)이것은 최근의 중국과 일본의 군비확장에서 보인다.

향력의 확대를 시도할 것이다.

중국은 정치적 이념적으로는 북한과 가까운 관계를 유지할 것이지만, 기본적으로는 한반도의 안정과 남북한의 평화공존을 지지하고, 남한과의 경제교류의 확대를 위해 노력할 것이다. 한반도 통일에 대해서는 중국의 기본입장은 “한반도의 평화적 통일에 대한 한민족의 염원을 존중하며, 한민족 스스로의 평화통일을 지지한다”는 것이었다<sup>74)</sup>. 그렇지만 자국에 영향을 미칠 무력 및 외세 개입에 의한 통일, 남한에 의한 흡수통일에는 극히 부정적인 견해를 가지고 있다.

결국 한반도의 주변강대국들은 한반도의 급속한 통일보다는 현상유지 및 평화공존을 선호한다고 보여진다. 따라서 「남북기본합의서」가 지향하고 있는 실질적인 평화공존을 위한 남북한 관계개선은 주변강대국의 이해와도 일치하는 것으로 보인다. 즉 남북한이 대결시대를 청산하고 평화공존의 시대로 들어가게 될 경우, 동북아의 새로운 지역질서 구축에 긍정적으로 기여할 것임은 물론이다. 그러나 남북통일보다는 현상유지적 평화체제 구축을 바라는 주변강대국의 이해관계는 어느 시점에서는 남북관계 개선에 장애가 될 수도 있는 부정적인 측면을 동시에 갖고 있다고 할 것이다.

그동안의 남북한 통일정책을 살펴보면 남북한 정부도 이제는 ‘평화공존’ 관계로 입장이 수렴되고 있다고 보인다. 또한 남북한간의 통일 방안이 꾸준히 변화하였다는 점과 상호 접근하고 있다는 점에 주목을 할 필요가 있다. 따라서 정치, 군사적 신뢰를 구축하여 평화공존을 유지하기 위한 노력을 지속하면서도 남북한의 통일방안의 절충가능성을 신중하게 고려하여 통일에 대비하여야 한다. 어느 일방에 의한 흡수통일이 아닌 바에야 서로가 타협할 수 있는 통일방안의 마련이 필수적이기 때문이다.

남북관계에 있어서 그동안의 통일문제는 북한이 적극적이고 공세적으로 주도하여 왔다. 그것은 남북관계에 있어서 뿐만 아니라 북한내부에 미치는 효과

74) 『人民日報』(1992. 8. 25), 정규섭, 강원식, 문홍호, 『동북아 신국제질서하에서의 한반도 통일기반 조성방안』, p. 64에서 재인용.

도 마찬가지였다. 그러나 민주기지론에서 지역혁명론으로의 변화, 과도적 형태에서 최종적인 형태로의 연방제 내용의 변화 등은 그동안의 국제관계와 남북한 관계의 변화를 반영한 것이었으며 통일에 대한 북한의 입장이 점점 온건한 것으로 바뀌는 과정이었다<sup>75)</sup>. 1980년에 제시된 연방제통일방안은 과거와는 달리 대남혁명노선이 유보 또는 수정되어 '1민족 1국가 2제도 2정부'안이 최종적인 형태로 제시되어 있다<sup>76)</sup>. 독일이 통일되고 동유럽과 소련 사회주의가 붕괴되고 있는 최근에는 흡수통합에 대한 경계와 방어적인 태도에서 연방제안의 고수가 주장되고 있다. '한반도의 주체사상화'의 목표가 내외의 적들로 부터 '북한주체'의 고수가 더 실질적인 목표가 되고 있다. 따라서 현재에서는 대남혁명노선이 단기적으로 폐기되거나 실현불가능한 것이 된것으로 여겨지며 북이 흡수통합되지 않는 남북의 공존으로 현실적인 관심이 바뀌었다고 보인다. 즉 북의 대남정책이 북의 체제를 위협하지 않는 수준과 범위내에서 '대화과 교류 그리고 공존'의 방향으로 적극적으로 전환해야 되는 처지에 있음을 의미하며 북한의 통일방안도 현실적인 고려에서 변화되어온 '수동적이고 방어적'인 성격을 가지고 있다는 것이다<sup>77)</sup>. 이는 북한 김일성의 최근 언명에서도 드러난다. 김일성은 1988년 신년사에서 상호체제인정을 주장하였다.

“분단문제를 해결하는 가장 합리적인 방도는 북과 남이 서로 상대방의 존재를 인정하는 기초위에서 중립적이며 빨럭불가담적인 하나의 련방국가를 창설

75) 김세균, “통일정책,” 최명 편, 『북한개론』(을유문화사, 1990), pp. 646-666 참조.

76) 고병철교수는 이러한 변화를 북한의 전략적 목표가 패권적 통일로 부터 동등 혹은 평등에 기초한 통일로 수정 혹은 격하된 것을 의미할 수도 있다는 가설을 제시하고 있다. 고병철, “서울올림픽이후의 북한의 통일전략,” 『서울올림픽이후 한반도 통일환경과 남북한 평화체제』(통일원, 1988), pp. 197-217.

77) 북한의 통일방안인 고려연방제안 '1민족 1국가 2제도 2정부'는 중국이 93년도 통일백서에서 발표한 '1국가 2제도'의 원칙보다도 유연하며, 방어적인 것으로 볼 수 있다. 중국은 1개의 중국과 1개의 대만 또는 1국가 2정부도 단호히 반대하고 있기 때문이다 『동아일보』(93.9.1), 7면.

하는 것이라고 인정합니다”

또한 1989년 9월8일 국가수립 40주년 경축보고대회에서 김일성은 공존의 원칙을 인정한 가운데 통일국가를 형성하여야 한다고 주장하였다.

“우리 나라의 북과 남에 현실적으로 서로 다른 사상과 제도가 존재하는 조건에서 조국통일을 실현하기 위하여서는 누가 누구를 먹거나 먹히우지 않고 일방이 타방을 압도하거나 압도당하지 않는 공존의 원칙에서 두 제도를 그대로 두고 두 자치정부를 연합하는 방법으로 하나의 통일국가를 형성하여야 합니다”<sup>78)</sup>

한편 한국정부의 통일방안도 명백히 남북공존의 단계를 거치도록 되어 있다는 점에 주목해야 한다. 한민족 공동체 통일방안은 ‘화해협력-남북연합-1민족1국가 통일완성’이라는 점진적, 단계적 통일방안이다. 남북연합단계에서는 양측의 정치체제는 그대로 유지하고 외교, 국방문제에 관한 권한도 보유하지만 경제적 인적교류를 통한 평화공존의 상태에 들어감을 의미한다. 이러한 ‘느슨한 형태의 국가연합’ 구상은 북한을 흡수통합할 때에 따르는 한반도 전체에 미칠 위험과 과도한 통일비용에 대한 인식이 전제되어 있는 것이다. 여기서 독일통일의 경험에서 교훈을 찾아야 할 것이다. 즉 철저한 준비와 양체제간의 교류가 선행되지 않고는 막대한 통일비용으로 새로운 지역적 문제와 경제적 혼란이 발생한다는 점이다. 독일에서는 두 체제간의 경제통합으로 경쟁력이 약한 동독의 사회주의 경제체제는 아래로부터 와해되어 구동독지역에서는 경기침체, 기업도산, 대량실업 등이 야기되었고, 서독인들에게는 통일비용에 따른 세금인상을 감수해야 했다. 이러한 통일비용을 고려할 때 만약 한반도에서 흡수통일을 추진할 경우, 치루어야할 통일비용은 더욱 심대할 것이다. 그러나 남북예멘의 통

78) 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1989』(평양: 조선중앙통신사, 1989), p. 29.



일처럼 통일에 대한 오랜 준비와 합의를 도출하는 과정을 배워야 한다<sup>79)</sup>. 독일의 통일이 동독의 내부혁명을 전제하고 있다는 점과 통일비용이 막대하게 든다는 점에서 남북통일에 바람직한 형태는 아닐 것이다. 그러나 장기간 동서독이 신뢰를 구축해온 통일과정과 상호체제간의 합의를 통한 남북예멘의 통일은 남북한의 관계개선과 통일에서 교훈으로 삼아야 할 것이다.

현재 남한 정부는 임기내 한민족 공동체 통일방안의 「남북연합」을 실현한다는 목표를 가지고 있다고 한다<sup>80)</sup>. 남북연합 단계는 바로 한반도에서 남북한 간의 상호체제를 인정한 가운데 기능적 교류가 활발해짐을 의미한다. 따라서 남북한간의 통일방안등은 모두 평화공존의 단계에서는 매우 수렴되는 모습을 보이고 있다. 이러한 공통성에 주목하여 남북협상이 진행된다면, 남북관계는 새로운 국면에 접어들 수 있다. 변화하는 동북아정세는 평화공존의 기틀을 마련하는데에는 긍정적인 영향을 줄 것으로 보인다. 그러나 평화공존이 분단영구화로 기능하는 새로운 국제정세의 부정적인 측면을 이해하여야 한다. 따라서 남북한 정부의 주체적인 노력에 의한 합의의 도출은 우리의 통일과정에 매우 중요한 요인이 될 것이다. 바로 점진적인 방법으로 합의 도출하려는 통일방안의 모색이 그 결과 못지않게 중요한 과정일 것이다.

#### V. 結論: 北韓社會主義의 展望 및 政策的 對應課題

이상에서 세계경제의 지역블럭화 현상을 개괄하고 이것이 북한사회에 어떠한 영향으로 다가올 것인지를 살펴보았다. 현재의 경제위기가 체제에 심각한 부담이되고 있기 때문에 북한은 경제위기의 극복을 위한 개혁개방정책에 매우 적극적이고 과감한 노력을 보일 것이다. 특히 체제에 직접적인 영향을 주는 개

79) 김수남, "남북예멘의 통일과정과 교훈," 『국방연구』(국방대학원, 1991. 6), pp. 64-71.

80) 『중앙일보』(1993. 9. 20).

일처럼 통일에 대한 오랜 준비와 합의를 도출하는 과정을 배워야 한다<sup>79)</sup>. 독일의 통일이 동독의 내부혁명을 전제하고 있다는 점과 통일비용이 막대하게 든다는 점에서 남북통일에 바람직한 형태는 아닐 것이다. 그러나 장기간 동서독이 신뢰를 구축해온 통일과정과 상호체제간의 합의를 통한 남북예멘의 통일은 남북한의 관계개선과 통일에서 교훈으로 삼아야 할 것이다.

현재 남한 정부는 임기내 한민족 공동체 통일방안의 「남북연합」을 실현한다는 목표를 가지고 있다고 한다<sup>80)</sup>. 남북연합 단계는 바로 한반도에서 남북한 간의 상호체제를 인정한 가운데 기능적 교류가 활발해짐을 의미한다. 따라서 남북한간의 통일방안등은 모두 평화공존의 단계에서는 매우 수렴되는 모습을 보이고 있다. 이러한 공통성에 주목하여 남북협상이 진행된다면, 남북관계는 새로운 국면에 접어들 수 있다. 변화하는 동북아정세는 평화공존의 기틀을 마련하는데에는 긍정적인 영향을 줄 것으로 보인다. 그러나 평화공존이 분단영구화로 기능하는 새로운 국제정세의 부정적인 측면을 이해하여야 한다. 따라서 남북한 정부의 주체적인 노력에 의한 합의의 도출은 우리의 통일과정에 매우 중요한 요인이 될 것이다. 바로 점진적인 방법으로 합의 도출하려는 통일방안의 모색이 그 결과 못지않게 중요한 과정일 것이다.

#### V. 結論: 北韓社會主義의 展望 및 政策的 對應課題

이상에서 세계경제의 지역블럭화 현상을 개괄하고 이것이 북한사회에 어떠한 영향으로 다가올 것인지를 살펴보았다. 현재의 경제위기가 체제에 심각한 부담이되고 있기 때문에 북한은 경제위기의 극복을 위한 개혁개방정책에 매우 적극적이고 과감한 노력을 보일 것이다. 특히 체제에 직접적인 영향을 주는 개

79) 김수남, "남북예멘의 통일과정과 교훈," 『국방연구』(국방대학원, 1991. 6), pp. 64-71.

80) 『중앙일보』(1993. 9. 20).

력정책보다는 개방정책을 위주로 노력할 것이다. 그러나 '통제된 개방' 정책에 내재된 딜레마를 어떻게 해소하느냐에 북한사회주의의 전망이 달려있다고 할 수 있다. 즉 경제개방의 확대--> 경제개혁의 필요 --> 정치사회의 자유화 야기 등으로 정치체제의 위기로 치달을 수 있다는 것이다. 반대로 정권유지를 위해서 통제정책을 강화한다면, 경제개혁개방정책은 부분적인 결과만을 가져와 북한경제를 회복시키기에는 한계를 노정할 것이다.

그런데 이러한 북한의 개방정책은 동아시아의 지역블럭화 특히 동북아 경제협력의 강화에 크게 영향을 받지 않을 수 없다. 동북아에서 진행되고 있는 다자간 경제협력 논의나, 아세안을 중심으로 하여 동아시아 지역주의화 경향, 그리고 아시아-태평양 경제권을 지향하는 신태평양공동체안 등에 북한이 적극 참여하지 못한다면, 북한의 개방정책은 별 성과를 거두지 못할 것이다. 왜냐하면 지역주의는 역내국가에게는 개방성과 자유무역을 의미하지만, 역외국가에게는 폐쇄성과 보호주의를 의미하기 때문이다.

이러한 지역경제협력체에 적극 참여하기 위해서는 북한은 무엇보다도 미국과 일본과의 관계개선이 필요하다. 최근 핵개발 문제를 가지고 대미교섭의 창구로 활용하려는 북한의 의도는 이미 절실함을 나타낸다고 보여진다. 미국과의 관계개선이 되어야 미국이 주도하는 지역협력체에 참여할 수 있고 무역교류도 확대될 수 있기 때문이다. 더불어 일본과의 관계개선은 일본자본의 투자뿐만 아니라 배상금문제와 관련되어 있기 때문에 북한경제 침체를 탈출하기 위해서는 매우 중요하다고 보여진다. 따라서 현재 북한이 유엔이 주관하고 있는 두만강 개발계획정도에만 참여하고 있는 것은 이러한 사정을 반영한 것이다. 그렇지만 두만강개발 계획이 추진된다면 북한경제에 파급되는 효과도 상당할 것이기 때문에 동북아 경제협력에서 매우 중요한 역할을 할 것으로 보인다.

한편 이러한 새로운 국제질서에서 남북한 관계는 어떻게 변할 것인가? 동북아에서 냉전체제가 해체되고 있는 현실은 다소 복잡적이다. 탈냉전속의 냉전기류가 관류하고 있는 것이 동북아 국제질서이다. 한반도를 둘러싼 강대국들의 체제와 이념대립은 약화되었기 때문에 남북한은 관계개선의 호기를 맞고 있다고

하겠다. 주변강대국들은 한반도의 현상유지 및 평화공존을 추구하기때문에 남북한 관계도 상호체제 인정 및 평화공존의 관계로 발전할 가능성은 다소 고무적이다. 또한 이러한 입장으로 남북한의 통일관이 수렴되고 있기도 하다. 그러나 남북한 통일에 대해서는 주변강대국들의 입장이 반드시 우호적인 것은 아니다. 따라서 그들의 분단유지 정책을 인식하고 남북한이 주체적으로 극복해나가는 노력이 필요하며, 이의 한 부분으로서 통일방안의 절충가능성에도 주목해야 할 것이다.

결국 북한사회주의는 지역블럭화 현상에 의해, 경제개방과 남북관계 진전에 긍정적인 영향과 부정적인 영향을 동시에 가지고 있다고 하겠다. 동북아 및 아시아-태평양 경제권의 지역협력의 강화로 인하여 북한의 경제개방 정책은 광활한 경제권에 참여할 수도, 폐쇄적인 경제블럭에서 배제될 수도 있다. 남북관계에 있어서는 평화공존의 기틀을 마련할 수도, 현상유지로 귀결될 수도 있다. 이러한 것은 당면한 핵문제를 포함한 여러 문제가 어떻게 해결되느냐, 그리고 북한정책 주도자들이 냉전적 사고에서 벗어나 국제현실을 받아들여 어느정도의 현실적인 정책을 추진하느냐, 그리고 '통제된 개혁' 정책의 성과와 미래에 그 결과가 달려 있다고 본다.

북한사회주의의 이러한 전망에 따라 한국은 다음과 같이 정책적 과제를 가지고 있다.

먼저 정부는 북한을 고립시키지 않기 위해 북한이 아시아-태평양지역, 동아시아, 그리고 동북아의 다자간 협력체제속에 들어올 수 있도록 적극 협조해야 할 것이다. 이는 북한의 개방을 유도하는 함으로써 북한사회의 급격한 변화를 예방하는 것이 될 것이다.

둘째, 북한과 미국, 일본과의 관계가 개선되도록 협조해야 할 것이다. 이는 남북한의 평화공존 구축을 위해 중요한 전제들이다. 그러나 이러한 관계개선에 있어서 주변국의 현상유지정책과 북한의 체제유지 정책이 결합되지 않도록 주의해야 할 것이다.

셋째, 북한과의 정치군사적 교류가 진행되기 전이라고 과감히 경제교류나

대북투자의 문을 열어야 할 것이다. 이것은 단기적으로는 북한의 경제회생에 도움이 되지만, 장기적으로는 북한의 개혁정책을 유도하는데 도움이 된다. 특히 북한지역이 일본자본에 의해 종속되는 상황에 이르지 않기 위해서는 국내투자가 활발히 진행되어야 하며 이에 대비한 법과 제도의 개선이 중요하다.

끝으로 연방제를 하지만 외교권과 군사권은 각각 갖자고 수정제외한 북한의 고려연방제안과 한민족공동체안의 절충 혹은 수렴가능성에 주목하여 이를 유도하는 것이 바람직하다. 남한이 연방제 거부반응에서 벗어나 공감대를 넓혀간다면, 통일로 가는 중간단계에서 양 방안은 타협가능할 것이다. 이를 위해 북한의 변화를 전제로 하여 남한정부는 총선거와 민주공화국을 전제로 한 부분에 융통성을 보이고 연방제에 대한 선입견을 버려야 할 것이다.

〈參考文獻〉

- 강정모, 『북한의 무역 및 대외경제』(대외경제정책연구원, 1991).
- 강태훈, “일본의 대북한정책,” 『한국정치학회보』(1992. 겨울).
- 고려대학교 아세아문제연구소, “ASEAN 국가의 정치,” 『아세아연구』(1989.7).
- , “ASEAN 국가의 경제협력,” 『아세아연구』(1989.7).
- 고병철, “서울올림픽이후의 북한의 통일전략,” 『서울올림픽이후 한반도 통일환경과 남북한 평화체제』(통일원, 1988).
- 국토통일원, 『남북기본합의서 해설』(통일원 정책실, 1992).
- 길핀, 로버트, 『국제관계의 정치경제학』, 강문구 역(인간사랑, 1990)
- 김국진(1992), “동북아질서의 변화추세,” 『통일문제연구』(통일원, 1992. 여름).
- 김규운, “동북아 경제협력의 발전방향,” (민족통일연구원, 1992.12)
- 김세균, “통일정책,” 최명 편, 『북한개론』(을유문화사, 1990).
- 김세원, “남북한 경제통합의 전망과 과제,” 『사회과학과 정책연구』, 13권3호  
(서울대학교 사회과학연구소, 1992.6).
- 김수남(1991), “남북예멘의 통일과정과 교훈,” 『국방연구』(국방대학원, 1991.6).
- 김영호, “북한의 경제개방개혁정책의 결정과정,” 『사회과학과 정책연구』, 제15권 2호,  
(서울대 사회과학연구소, 1993.6).
- 김용복, “사회주의 개혁과 북한의 변화,” 『변혁기의 제3세계 사회주의』  
(나남, 1992).
- 박병규, “범세계화인가, 지역주의인가,” 한국사회과학연구소, 『동향과 전망』, 1993 봄  
여름호, (백산서당, 1993).
- 북한연구소, 『공산권자료』(해당호).
- , 『북한주요정책논조』(해당호)>
- 산업연구원, 『동아시아 경제협력 가능성과 한국의 위상』(산업연구원, 1989.12).
- 소련 세계경제 국제관계연구소, 『아시아 태평양공동체론』, 민족민주운동연구소 역  
(장백, 1989).

- 손병해, 『경제통합론』(법문사, 1982).
- 송호근, 임현진, “지연된 전환과 ‘시장’의 환상--한국의 성장모델은 아직 유효한가?”  
『21세기의 한국의 정치와 경제』(서울대학교 한국정치연구소, 1992).
- 신상진, “중국의 개혁개방 가속화와 동북아질서--1990년대 동북아질서 예측IV,”  
(민족통일연구원, 1993.8).
- 써로우, 레스터, 『세계경제전쟁』, 이근창 옮김 (고려원, 1993).
- 신경완(필명), “곁에서 본 김정일-상, 하,” 『월간중앙』(1991.6월, 7월)
- 오형나, “미국다국적기업과 북미자유협정--B3을 중심으로,” 한국사회과학연구소,  
『동향과 전망』, 1993 봄 여름호, (백산서당, 1993).
- 이상민, “북한의 당 국가관료제의 제특성과 변화,” 『통일문제연구』(1990, 여름)
- 이삼성, “탈냉전시대 동아시아에서 미국의 역할과 한국민족주의,” 『창작과 비평』  
제21권 1호(창작과 비평사, 1993년 봄).
- 이영선, “북한의 경제현실과 남북한 경제관계,” 이영선 편저, 『북한의 현실과 통일과제』  
(연세대 동서문제연구원, 1993).
- 이종원, “일본의 대외전략구도와 아시아정책,” 『창작과 비평』, 제21권 1호  
(창비사, 1993년 봄).
- 이호근, “단일역내시장의 완성--EC 통합의 정치경제에 대하여,” 한국사회과학연구소,  
『동향과 전망』, 1993 봄 여름호, (백산서당, 1993).
- 자료, “지역경제블럭형성 움직임의 진전현황과 전망,” 『조사통계월보』  
(한국은행, 1992.2).
- 전동진, “일본의 대북한 정책,” (민족통일연구원, 1993.8).
- 전인철, “제국주의자들의 「평화적이행」 전략은 파산을 면치 못한다.”  
『근로자』(평양: 1991년 1월)
- 전현준, 안인해, 이우영, “북한의 권력엘리트 연구,” (민족통일연구원, 1992.12).
- 정규섭, 강원식, 문홍호, 『동북아 신국제질서하에서의 한반도 통일기반 조성방안』  
연구보고서 92-16 (민족통일연구원, 1992.12).
- 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1989』(평양: 조선중앙통신사, 1989), p. 29.

최신립, "개방으로 내몰린 북한경제력," 『신동아』(1991.8)

최명 편, 『북한개론』(을유문화사, 1990).

하상윤, "일본다국적 기업과 동아시아 경제통합의 전망," 한국사회과학연구소,  
『동향과 전망』, 1993 봄 여름호, (백산서당, 1993)

한국정치연구회, 『북한정치론』(백산, 1990).

한배호, "남북한의 정치사회구조와 남북관계," 『통일연구논총』  
(민족통일연구원, 1992.6 창간호).

『노동신문』

『근로자』

中央大學經濟研究所 編, 『アジアの經濟成長と構造變動』(中央大學出版部, 昭和56年).

Chan, Steve, East Asian Dynamism: Growth, Order, and Security in the Pacific  
Region(Boulder, Colo.: Westview Press, 1990).

Doran, Charles F., "The United States, Japan, and Korea: The New International  
Political Economy," Asian Perspective, Vol. 17, No.1(Spring-Summer 1993).

Editor, "Globalization--To What End? Part I," Monthly Review, Vol. 43, No.9  
(February 1992).

-----, "Globalization--To What End? Part II," Monthly Review, Vol. 43, No. 10  
(March 1992).

Gilpin, Robert G. Jr., "The Challenges of a Transformed World Economy,"

『사회과학과 정책연구』, 제12권3호(서울대학교 사회과학연구소, 1991.6),

Keohane, After Hegemony: Cooperation and Discard in the World Political Economy  
(Princeton Univ. Press, 1984).

Lee, Hy-Sang, "North Korea's Closed Economy: The Hidden Opening," Asian Survey  
(December 1988).

Loud, Oliver S., "Socialism in the 1990s: Where Do We Go From Here?"

Monthly Review, June, 1991.



- Lowy, Michael, "Twelve Theses on the Crisis of 'Really Existing Socialism," *Monthly Review*, May 1991.
- Mansbach, Richard W., "The New Order In Northeast Asia: A Theoretical Overview," *Asian Perspective*, Vol. 17, No.1 (Spring-Summer 1993).
- Odom, William E., ed. *Trial after triumph: East Asia after the Cold War* (Indianapolis, IN: Hudson Institute INC., 1992).
- Pyle, K.B., "Japan, the World, and the Twenty-first Century," in T. Inoguchi et al., *The Political Economy of Japan*, vol. 2(Stanford Univ.Press,1988).
- Shiryaev, Alexei E., "Transformations of the DPRK Foreign Economic Activities in the 1980s," 『중소연구』(한양대학교, 1991. 봄)
- Thurow Lester G., *Head to Head: The Coming Economic Battle among Japan, Europe, and America*(New York: William Morrow, 1992).
- Vilas, Carlos M., "Is Socialism Still an Alternative for the Third World?" *Monthly Review*, July-August 1990.

# 東北亞地域에서의 安保 및 經濟 協力體形成 展望과 對策

研究責任者：蔡 載 秉(成均館大學校)

# 목 차

## 〈要約文〉

I. 서론 .....	83
II. 세계질서의 再編 .....	85
1. 지역적 협력체의 일반적 개념 .....	85
가. 개념정의 .....	85
나. 역사적 배경 .....	90
2. 지역적 협력체의 이론적 구조와 실제 .....	95
가. 普遍主義와 地域主義 .....	95
나. 지역적 협력체의 실제 .....	98
(1) EEA .....	98
(2) NAFTA .....	108
(3) LAIA .....	111
III. 東北亞地域에서의 지역적 협력체의 전개 .....	115
1. 안보 및 경제협력체의 構想 .....	115
가. APEC .....	115
나. 동북아경제협력체 .....	123
다. EAEC .....	129
2. 4대강국의 역할과 전개 .....	131
가. 미 국 .....	131
나. 일 본 .....	133
다. 중 국 .....	136
라. 러시아 .....	139
3. 장래의 전망 .....	141
IV. 한반도 통일여건의 변화와 그 대응 .....	145
V. 결론 .....	148

# 東北亞地域에서의 安保 및 經濟 協力體形成 展望과 對策

蔡 載 乘

## < 요약 문 >

소련 및 東歐의 몰락 이후, 국제사회는 안보 및 경제적인 지역적 블록화에 의해 그 기본질서가 再編되고 있다. 미국 중심의 헤게모니체제가 등장하리라는 기대와는 달리, 유럽경제권이 확대, 강화되고 북미경제권이 급속히 대두됨으로써 국제체제는 지역중심의 다극체제로 전환되고 있다. 그리고 다른 한편으로는 공산권의 붕괴와 함께 分權化, 市場化라는 정치, 경제적 대변혁이 진행되고 있으며, 이데올로기적 대립관계에서 벗어나 하나의 자본주의적 세계질서로 다시 통합되는 전환기에 접어들고 있다.

냉전시대의 종결과 더불어 한층 가까이 다가왔던 통일에의 기대가 북한의 핵문제에 인하여 급속히 냉각되는 상황을 맞이하여, 이제까지와는 다른 새로운 대외관계의 설정을 통한 통일정책의 마련이 절실히 요구된다. 따라서 본 연구는 세계질서의 재편과정에서 두드러지게 나타나고 있는 세계 블록화현상과 그 일환으로서의 동북아시아에서의 안보 및 경제협력체 형성을 분석하고, 그에 따른 통일여건의 변화와 새로운 대외관계의 설정을 토대로 보다 바람직한 통일정책의 방향을 제시하고자 한다.

지역적 협력체의 이론적 토대가 되는 普遍主義(universalism)와 地域主義(regionalism)는 일반적으로 상대되는 개념이라고 할 수 있다. 즉, 보편주의가 국가간 경제관계의 모든 장벽을 철폐함으로써 완전한 무역자유화를 실현하려는 데 그 취지가 있다면, 지역주의는 지역적 인접성, 공통된 역사적, 문화적 배경, 경제적 긴밀도 등으로 이해를 같이하는 특정 국가군을 대상으로 自由 및 無差別

原則을 국지적으로 적용하려는 데 그 목적이 있다. 그런데 지역주의의 점진적 확대를 통해서 다양한 경제관계로 구성된 국제사회에서의 무역의 확대와 자유화를 실현시킬 수 있기 때문에, 지역주의를 형성하는 의도나 적절한 운영에 따라서는 그것이 보편주의를 달성할 수 있는 보다 현실적인 선택이 될 수도 있다. 현 국제사회의 블록화 현상은 이와 같은 논리에 바탕을 두고 있으나, 실제로는 제한된 지역에서만 거래의 확대를 꾀했던 소위 자유무역주의적 성향보다 역내시장 보호나 차별주의 정책에 의한 보호무역주의적 성향을 더욱 강하게 나타내고 있다.

미국, EC, 일본 등이 블록화의 주도세력으로서 활발한 활동을 전개하고 있고, 이에 따라 여타 국가들도 블록의 형성에 적극적으로 뛰어들고 있다. 아랍 경제블록이 구체화되었고, 동남아시아 국가들은 서둘러 동남아 자유무역 지대의 창설을 선언하고 나섰다. 중화사상으로 상징되는 중국권에서는 중국 본토 및 대만, 홍콩 등 3개 지역을 하나의 경제블록으로 묶는 大中華 연방계획이 신중하게 거론되고 있고, 아프리카지역에서는 중부와 서부를 중심으로 한 경제블록이 추진되고 있으며, 남미지역에서도 장차 북미지역과 이어질 하나의 공동시장이 형성될 움직임을 보이고 있다.

21세기에는 아시아·태평양지역이 유럽과 미국에 이어 세계의 중심지가 될 것으로 예상되고, 특히 동북아시아는 아시아·태평양지역을 선도할 지역으로서 주목받고 있다. 중국의 동북 3省과 러시아의 시베리아 및 연해주, 한반도의 남북한, 그리고 일본을 포함하는 동북아권도 세계의 블록화 추세에 따라 하나의 블록으로 구상되고 있다. 즉, EC가 주도하는 유럽경제블록, 미국이 주도하는 북미경제블록, 일본이 주도하는 동북아경제블록이 실질적인 세계경제의 三分化 현상을 야기시킬 것으로 보인다. 이러한 지역화 추세는 세계경제의 춘추전국시대를 예고함으로써, 앞으로의 세계경제가 지난 1929년의 세계대공황기와 유사한 新패권주의로 흐를 가능성도 높다.

아시아지역은 1960년대 이후 여타 지역보다 상대적으로 높은 경제성장을 지속함으로써 세계경제의 새로운 축으로 浮上하고 있으며, 세계 총생산 및 무역에서 차지하는 비중이 증대되는 추세에 있다. 이러한 추세는 중국의 고도성장이 가세하면서 더욱 더 가속화될 전망이다. 따라서 이 지역에 경제블록이 형성된다면 경제규모나 장래의 발전 가능성 등으로 보아 범유럽경제블록이나 범미주경제블록을

훨씬 능가하는 경제블록으로 부상할 수 있을 것이다.

아시아지역은 정치적, 역사적 그리고 문화적 다양성을 지니고 있으며 경제의 규모, 구조 및 발전단계가 상이한 국가들로 구성되어 있다는 점에서 다른 지역의 경제블록과는 다른 특이한 성격을 띠고 있다. 따라서 다른 지역의 경제블록들이 공통된 문화 및 역사적 배경과 경제조건의 유사성을 기반으로 경제통합을 전개해 온 것과는 달리, 이 지역은 상호보완관계에 따른 경제적 이해관계를 바탕으로 협력을 심화시켜 왔다. 그러나 이 지역의 경제통합을 이루기에는 수많은 제약요인들이 있어서, 현재 논의되고 있는 경제블록들을 구체적으로 시행하기에는 많은 어려움이 따른다. 그렇지만 국제 경제환경은 이 지역의 통합을 촉진시키는 방향으로 변해가고 있고, 역내 각국간의 비교우위구조의 선명한 차이로 인해 산업구조의 보완성을 높일 수 있는 가능성도 크므로 어떤 형태로든지 경제협력권이 탄생할 것이다.

동북아시아의 시장경제권 국가들의 경우 계획경제권과 인접해 있을 뿐만 아니라 세계시장을 대상으로 한 무역정책을 추진해 온 국가들임을 고려할 때, 이와 같은 세계경제의 구조적 변화로 인한 영향은 매우 크다. 특히 시장경제권과 계획경제권의 변경에 위치하고 있으면서 대외지향적 성장정책을 전개해 온 한국경제는 이러한 세계질서의 변화로 인한 영향을 긍정적으로든 부정적으로든 다른 국가들보다 더 크게 받지 않을 수 없다. 또한 이 지역에서의 협력체 형성은 4대 강국의 이해관계가 맞물려 있는 지리적인 특성 때문에 이들 국가들 각각의 의도 및 역할과 상호관계에 의해 좌우된다. 이는 세계질서의 변화를 반영하는 동시에 한반도 통일여건을 크게 변화시켰다.

현재 15개 아시아·태평양지역 국가들로 구성된 APEC은 비록 짧은 역사를 지녔지만 유럽의 상황과는 판이한 아시아·태평양지역에서 多者間 협력관계를 이루고자 하는 통합의 추진력을 지닌 광범위한 정부간 협의체로서 1980년대 후반 신화해질서의 형성과정에서 나온 동서화합의 산물이다. 현재 APEC은 20억 인구, 세계 총생산의 절반인 10조불의 GDP, 세계 총교역량의 40%인 2조 6천억불의 거대한 경제규모를 이루고 있다.

APEC은 지역통합에 있어서 다음과 같은 의의를 갖는다.

첫째, 아시아·태평양지역의 통합논의를 최초로 실현한 정부간 협의체로서 APEC

은 지역통합을 위한 여건과 추진방향을 제시해 주고 있다.

둘째, 보호주의적인 지역주의의 확산을 저지하기 위한 방안으로서 APEC은 세계 자유무역질서를 강화하고 국제교류와 협력을 증진시키는 촉매제 역할을 한다.

셋째, 통상 및 외무장관이 참석하는 APEC은 포괄적 안보를 위한 다자간 협력의 틀을 마련해준다.

넷째, 역내국가간 정치적, 경제적 협력을 유도하는 APEC은 아직 냉전체제에서 벗어나지 못한 한반도를 중심으로 한 동북아시아에 평화체제를 구축할 수 있다는 기대수준을 높여 주고 있다.

다른 한편으로는, 이미 역내국가간 특혜관세를 시행 중에 있고 15년 내에 완전한 자유무역지대의 창설에 합의한 ASEAN을 비롯하여 광역 ASEAN, EAEC, 황해경제권, 화남경제권, 동해(환일본해)경제권, 成長의 삼각지대, 大中華경제권, 인도차이나경제권, UNIDO 와 UNDP 주도의 경제무역지구 등이 최근 활발히 논의되고 있다.

현 시점에서 볼 때, 동북아시아가 향후 국제정치적 및 경제적 측면 모두에서 전략적 요충지로서의 역할을 할 것으로 예상된다. 이 때문에 한반도를 둘러싼 주변국들의 이해관계가 더욱 복잡하게 얽히게 되었으며, 이를 해결하기란 매우 어려울 것으로 보인다. 이상과 같은 세계질서의 재편과 주변환경의 변화는 한반도의 통일여건을 크게 변화시키고 한국의 대외정책 및 통일정책의 재정립을 요구하였다. 한국이 이에 능동적으로 대응해 나가기 위해서는 대체로 다음과 같은 방안들이 제안된다.

우선 경제적인 측면에서, 첫째, 보편주의에 기반을 둔 지역주의 입장에서 세계 블록화 추세에 대응하고, 둘째, 각 개별국별로 북방정책을 실시하면서, 종전까지의 정치적 측면이 고려된 북방정책보다는 경제적 실익이 강조된 북방정책들을 강구하고, 나아가서 전방위정책으로의 발전을 도모하며, 셋째, 현재 추진중인 對중국 및 對러시아 진출에 북한의 참여를 적극적으로 유도함으로써 한반도 긴장완화에 기여해야 할 것이다.

정치적, 안보적인 측면에서는, 첫째, 집단안전보장체제를 토대로 지역적 평화 정착에 노력하고, 둘째, 북한의 고립을 최소화하면서 중국 및 러시아와의 관계를 남북통일과 연관시켜 추진하고, 셋째, 일본의 군사대국화에 대비해 국제여론을

환기시킴은 물론 기본적 대응능력을 확립해 나아가야 할 것이다. 이로써 앞으로의 남북통일의 시대 및 한국이 세계의 주역으로 등장하는 새로운 시대에 능동적으로 대응해 나아갈 수 있을 것이다.



## I. 서론

소련 및 東歐의 몰락 이후, 국제사회는 안보 및 경제적인 지역적 블록화에 의해 그 기본질서가 再編되고 있다. 미국중심의 헤게모니체제가 등장하리라는 기대와는 달리, 유럽경제권이 확대, 강화되고 북미경제권이 급속히 대두됨으로써 국제체제는 지역중심의 다극체제로 전환되고 있다. 그리고 다른 한편으로는 공산권의 붕괴와 함께 分權化, 市場化라는 정치, 경제적 대변혁이 진행되고 있으며, 이 데올로기적 대립관계에서 벗어나 하나의 자본주의적 세계질서로 다시 통합되는 전환기에 접어들고 있다.

EEA, NAFTA 등을 중심으로 점차 구체적인 블록들이 형성되고 이에 자극을 받은 여타 지역에서도 블록형성이 적극적으로 추진되고 있다. 특히 세계강국으로서의 면모를 갖추고 있는 일본을 중심으로 동북아시아에서의 블록 형성 움직임이 활발하다. 장래의 국제사회는 크게 EC, 미국, 일본이 각각 주도하는 유럽, 미주, 동북아의 세개 블록으로 구분되어질 가능성이 매우 크다.

블록화는 내적으로는 통합의 형태를 나타내는 지역적 협력체의 외적표출이라고 할 수 있다. 즉 지역적 협력체가 블록화의 주체이며, 협력체 내에서는 가맹국들간의 통합을 추진하고 있다는 것이다. 지역적 협력체는 대체로 안보협력체와 경제협력체로 구분지어 볼 수 있다. 각기 내적으로는 안보협력과 경제통합을 추구하고, 외적으로는 협력체 전체의 안전과 경제적 이익을 보장한다. 최근 국제정세의 변화로 세계는 안보문제보다는 경제문제에 대한 관심이 상대적으로 높아진 것이 사실이다. 따라서 지역적 경제협력체를 통한 경제통합과 그에 따른 경제블록의 형성이 두드러지고 있고, 안보협력체는 이에 수반되는 듯한 인상을 주고 있다. 그러나 안보협력과 경제통합은 분리될 수 없다. 왜냐하면 안보협력을 통한 정치적 조화를 찾으려는 의욕이 없이는 경제통합의 진전을 기대할 수 없기 때문이다. 따라서 안보협력은 완전경제통합의 전제조건이다. 그러나 안보협력이 경제통합의 효과를 증대시키는 중요한 요인이라 하더라도 경제통합의 범주에서는 제외된다. 더욱이 보다 낮은 통합형태에서는 필요한 것이 아니다. 예를 들어 경제통합의 초보적 단계인 자유무역지대에서 관세장벽의 철폐는 안보협력 없이도 가능한 것이다.

21세기에는 아시아, 태평양지역이 유럽과 미국을 뒤이어 세계의 중심지가 될 것

으로 예상된다. 이 지역은 1960년대 이후 여타 지역보다 상대적으로 높은 경제성장을 지속해 옴으로써 세계경제의 새로운 축으로 부상했으며, 냉전체제의 종식으로 이데올로기적 굴레에서 벗어나게 되어 정치적으로도 앞으로 더욱 발전할 것으로 보인다. 따라서 이 지역에 블록이 형성된다면 경제규모나 장래의 발전 가능성 등으로 보아 유럽이나 미주의 블록을 훨씬 능가할 수도 있을 것이다. 특히 중국의 동북 3성과 러시아의 시베리아 및 연해주의 극동지역, 한반도의 남북한, 그리고 일본을 포함하는 동북아지역에서의 지역적 협력체의 구상은 이 지역이 아시아-태평양지역을 선도할 지역으로 주목받고 있는 현 상황에서 큰 관심을 끌고 있다.

국제사회의 블록화로 나타나고 있는 세계질서의 변화가 세계통합을 향한 과정일지 단순한 국제갈등체제의 재구성일지는 현 상황에서 쉽게 단정을 내릴 수 없다. 그러나 이와 같은 블록화가 현실적으로 국제환경을 변화시켰으며, 그에 따른 대응전략이 필요하게 된 것만은 사실이다. 이를 위해서는 오늘날의 블록화 현상의 본질을 파악하고, 블록화가 미치는 영향을 구체적으로 분석하는 것이 필요하다. 특히 냉전시대의 종결과 더불어 한층 가까이 다가왔던 통일에의 기대가 북한의 핵문제로 인하여 급속히 냉각되는 상황을 맞이한 한국으로서는, 세계질서의 변화속에서 이제까지와는 다른 새로운 대외관계의 설정을 통한 통일정책이 절실히 요구된다.

따라서 본 연구는 세계질서의 재편과정에서 두드러지게 나타나고 있는 세계 블록화 현상과 그 일환으로서의 동북아지역에서의 안보 및 경제협력체 형성을 분석하고자 한다. 그런데 앞서 언급한 바와 같이 현 세계는 안보협력체보다 경제협력체에 대한 관심이 상대적으로 높은 상황이고, 안보협력체가 경제협력체에 뒤이어 구상되고 있으며, 특히 동북아지역에서는 안보협력체에 대한 진전이 미미한 상태이다. 이에 본 연구는 경제협력체를 중점적으로 살펴보고, 그에 수반되는 안보협력체의 전개를 살펴보고자 한다. 첫째, 지역적 협력체에 대한 이해를 높이기 위해 개념정의와 그 역사적 배경을 분석하고자 한다. 둘째, 지역적 협력체의 이론적 토대가 되는 보편주의와 지역주의에 근거해서 그 이론적 구조를 제시하고, 실제에 있어서 세계적으로 등장하고 있는 지역적 협력체에 대한 구체적인 이해를 위해 EEA, NAFTA, LAIA 등을 살펴보고자 한다. 셋째, 동북아지역에서의 지역적 협력체인 APEC, 동북아경제협력체, EAEC 등의 구체적인 전개과정과 본질을 분석

하고자 한다. 넷째, 동북아시아의 지역적 협력체의 형성에 핵심이 되는 미국, 일본, 중국, 러시아 등 4대 강국의 역할 및 상호관계 등을 분석하고자 한다. 마지막으로, 그에 따른 통일여건의 변화를 살펴보고, 새로운 대외관계의 설정을 토대로 한 보다 바람직한 통일정책의 방향을 제시하고자 한다.

## II. 세계질서의 再編

### 1. 지역적 협력체의 일반적 개념

#### 가. 개념정의

현 세계질서의 재편과정에서 그 핵심을 이루며 전세계에 퍼져있는 지역적 협력체는 그 용어가 갖는 복합적 의미 때문에 보편적인 하나의 통일된 정의를 갖지 못하고 있다. 복합적 의미란 지역적 협력체가 크게는 세계통합을 향한 하나의 과정으로서의 지역통합 또는 블록형성의 의미를 갖고, 작게는 안보 또는 경제협력체의 지역기구적 성격을 갖는다는 것을 뜻한다.<sup>1)</sup>

지역적 협력체를 보는 학자들의 견해는 주로 다음과 같은 세가지 관점으로 나뉘고 있다. 첫째, 지역적 협력체를 정치경제학적 시각에서 관찰하여 정치, 경제, 사회적인 理想 실현 즉 통합의 과정으로 보는 경우, 둘째, 지역적 협력체를 근대 경제학적 시각에서 보아 경제일반에 관련된 국가적 혹은 국제적 경제거래 구조의 변화현상으로 파악하는 경우, 셋째, 보다 현실적인 입장에서 지역적 협력체를 관찰하여, 근본적으로 전통적인 안보동맹이나 관세동맹의 영역에서 그것의 여러 형태들을 관찰하는 경우이다. 그런데 이상과 같은 관점들을 종합해 보면, 다음과 같은 공통점을 발견할 수 있다. 즉 지역적 협력체를 개별국가 혹은 개별경제주체

1) 지역적 협력체가 갖는 복합적 의미는 지역적 경제블록화, 경제통합체, 경제권 등 각각의 용어로 표현되면서, EC통합, NAFTA창설, APEC구상 등 상황에 따라 서로 의미하는 바가 조금씩 다르지만, 그것들이 실제 국제관계에서 동일한 실체를 통해 나타나고 상호연관되어 있으므로 본 연구에서는 엄밀한 구분없이 편의적으로 사용하고자 한다.

하고자 한다. 넷째, 동북아시아의 지역적 협력체의 형성에 핵심이 되는 미국, 일본, 중국, 러시아 등 4대 강국의 역할 및 상호관계 등을 분석하고자 한다. 마지막으로, 그에 따른 통일여건의 변화를 살펴보고, 새로운 대외관계의 설정을 토대로 한 보다 바람직한 통일정책의 방향을 제시하고자 한다.

## II. 세계질서의 再編

### 1. 지역적 협력체의 일반적 개념

#### 가. 개념정의

현 세계질서의 재편과정에서 그 핵심을 이루며 전세계에 퍼져있는 지역적 협력체는 그 용어가 갖는 복합적 의미 때문에 보편적인 하나의 통일된 정의를 갖지 못하고 있다. 복합적 의미란 지역적 협력체가 크게는 세계통합을 향한 하나의 과정으로서의 지역통합 또는 블록형성의 의미를 갖고, 작게는 안보 또는 경제협력체의 지역기구적 성격을 갖는다는 것을 뜻한다.<sup>1)</sup>

지역적 협력체를 보는 학자들의 견해는 주로 다음과 같은 세가지 관점으로 나뉘고 있다. 첫째, 지역적 협력체를 정치경제학적 시각에서 관찰하여 정치, 경제, 사회적인 理想 실현 즉 통합의 과정으로 보는 경우, 둘째, 지역적 협력체를 근대 경제학적 시각에서 보아 경제일반에 관련된 국가적 혹은 국제적 경제거래 구조의 변화현상으로 파악하는 경우, 셋째, 보다 현실적인 입장에서 지역적 협력체를 관찰하여, 근본적으로 전통적인 안보동맹이나 관세동맹의 영역에서 그것의 여러 형태들을 관찰하는 경우이다. 그런데 이상과 같은 관점들을 종합해 보면, 다음과 같은 공통점을 발견할 수 있다. 즉 지역적 협력체를 개별국가 혹은 개별경제주체

1) 지역적 협력체가 갖는 복합적 의미는 지역적 경제블록화, 경제통합체, 경제권 등 각각의 용어로 표현되면서, EC통합, NAFTA창설, APEC구상 등 상황에 따라 서로 의미하는 바가 조금씩 다르지만, 그것들이 실제 국제관계에서 동일한 실체를 통해 나타나고 상호연관되어 있으므로 본 연구에서는 엄밀한 구분없이 편의적으로 사용하고자 한다.

가 자신의 안전보장과 경제적 기회균등 및 효율성을 높이기 위하여 차별이 존재하지 않는 보다 큰 하나의 공동권역으로 상호접근해가는 과정으로 파악하고 있다는 점이다. 따라서 이러한 공통점을 토대로 하여 지역적 협력체의 개념을 정의해 볼 수 있다. 즉 지역적 협력체란 지역, 사회, 문화, 경제 혹은 정치적 유대에 기초하여 공동목적으로 묶여져 있고 또한 공식적인 정부간의 합의를 이루게 할 수 있는 공식적인 구조를 지닌 형태의 유형 또는 조직을 뜻하는 것이다.<sup>2)</sup>

이와 같은 지역적 협력체를 세계질서 재편에서의 핵심문제로서 보다 더 잘 이해하기 위해서는 이를 토대로 하여 내적으로 이루어지고 있는 지역적 경제통합에 대하여 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로 경제통합이란 지역적으로 인접하거나 경제적으로 의존관계가 있는 두개 이상의 국가가 협정을 맺고, 그 가맹국들은 비가맹국과의 무역에서는 관세 내지 그 밖의 제약들을 부여하고, 가맹국 상호간에는 관세 내지 그 밖의 제약들을 완화 또는 철폐하는 것을 말한다. 그런데 이 경우 가맹국과 비가맹국은 주로 관세에 의한 차별화에 의해서 구분되기 때문에 경제통합은 관세동맹으로 일컬어지기도 한다.

가맹국과 비가맹국 사이의 차별화 정도에 따라서 경제통합은 매우 불완전한 형태로부터 가장 완전한 형태에 이르기까지 여러 단계로 구분하여 생각할 수 있다. 즉 단일 상품에 대하여 가맹국들간에 관세를 낮추거나 철폐하고 비가맹국에 대해서는 차별관세를 부과하는 매우 불완전한 경제통합 형태에서부터 가맹국들간에는 모든 상품에 대한 무역장벽의 제거, 공동의 재정 및 금융정책의 실시, 공동의 통화 제정, 또 이러한 경제적인 통합 뿐만 아니라 정치적인 통합까지도 고려하는 가장 완전한 형태에 이르기까지 여러 단계의 경제통합을 생각할 수 있다.

경제통합에 대한 개념정의도 통합을 보는 시각과 범위에 따라 서로 다르게 표현되고 있는 만큼 현실적인 경제통합의 결성형태 또한 다양하게 나타나고 있는 것이다. 구체적으로, 특정 산업부문에 국한하여 관련 국가들간의 생산 및 교역상의 공동협력조치를 취하는 부문별 통합이 있는가 하면, 경제전반에 걸쳐 경쟁의 기회를 균등화하고자 하는 전반적 통합이 있다. 또 역내무역의 자유화만을 목적으로 하는 시장통합이 있는가 하면, 초국가적인 기구에 의해 모든 경제정책을 공동체 수준에서 수립, 실행하고자 하는 완전경제통합이 있다. 법규, 협정, 행정조

2) A. Leroy Bennett, *International Organization*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1981, p. 367에서 인용.

치 등의 제도적 장치에 의해서 시장을 형성하고 경제활동의 범위를 작성하여 이 제도와 범위 내에서 형성되는 제도적 통합은 이해당사국간의 정부간 합의에 의해 상호간의 경제적 결속을 강화하려는 것이고, 다국적 기업의 교역매개역할에 의한 시장의 기능적 통합은 가맹국들이 경제운영의 자유화를 추진하면서 경제적으로 상호의존성을 강화하여 이익을 추구하고 점차 시장을 확대하여 그 안에서 상품무역을 자유화하는 가운데 경제통합을 실현하려는 것이다. 또한 경제통합을 구성하는 각 경제주체들 상호간의 결합관계가 수평적 상호의존관계에 있는가 또는 수직적 보완관계에 있는가에 따라 수평적 통합과 수직적 통합으로 구분하기도 한다.

발라사(Bela Balassa)에 의하면, 자유무역지대 (free trade area), 관세동맹 (customs union), 공동시장 (common market), 경제동맹 (economic union) 및 완전경제통합 (complete economic integration)을 경제통합의 대표적인 형태로 지적하고 있으며, 이것을 경제통합 5단계 혹은 경제통합의 다섯가지 유형이라고 지적하고 있다.<sup>3)</sup> 그는 경제통합의 마지막 단계인 완전경제통합은 정치적 통합을 포함하는 의미로 파악하고 있다. 발라사는 경제통합을 하나의 과정임과 동시에 상태로 보고 있으므로 이상의 여러 유형들은 완전경제통합으로 이르는 하나의 과정인 동시에 그 자체로서 하나의 경제통합의 형태를 취하고 있는 것이다.

각각의 내용을 살펴보면, 첫째, 가장 초기단계의 통합형태가 자유무역지대인데 이것은 가맹국들간에 관세 및 기타의 무역제한을 폐지하고 비가맹국으로부터의 수입에 대하여는 독자적인 관세를 부과하며 공동관세를 설정하지 않는 형태를 말한다. 이 형태는 각 가맹국이 비가맹국에 대하여 개별적인 관세 및 기타 제한조치를 실시한다는 점에서 관세동맹과 구별된다. 이 경우 가맹국은 비가맹국에 대하여 상이한 관세율을 적용하고 있기 때문에 그 관세율의 차이가 커지게 되면 비가맹국의 상품이 저관세 가맹국을 통하여 고관세 가맹국으로 간접수출될 소지가 있다. 그렇게 되면 간접수입이 이루어지고 이는 고관세 가맹국의 관세정책 시행에 차질을 가져오게 되고 이에 따른 가맹국들간의 정책적 협조가 크게 요구된다. 예로 1960년 유럽자유무역연합 (European Free Trade Association : EFTA), 북미 자유무역지대 (North American Free Trade Area : NAFTA), 라틴아메리카 자유무역지대 (Latin American Free Trade Area : LAFTA), 호주-뉴질랜드 자유무역협정

3) Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration*, George Allen & Unwin Ltd., London, 1961, pp.2-3.

등을 들 수 있다.

둘째, 가맹국들간에 관세 및 수량제한을 감면 또는 철폐할 뿐만 아니라 비가맹국으로부터의 수입에 대하여 공동관세를 설정하는 단계를 관세동맹이라 한다. 관세동맹은 공동대외관세제를 채택하고 있다는 점에서 자유무역지대보다는 進一步한 경제통합 형태라고 할 수 있다. 다시 말해서 관세동맹은 가맹국 상호간의 관세를 인하 또는 철폐를 통해 모든 재화의 자유로운 이동이 보장되는 자유무역을 수행할 수 있을 뿐만 아니라 비가맹국으로부터 상품을 수입할 경우에 공동관세율을 적용함으로써 관세정책에 관한 한 단일경제단위가 되어 있는 형태이다. 앞의 자유무역지대에서와 같은 저관세 가맹국을 통한 고관세 가맹국으로의 迂廻輸入의 여지가 없다. 그리하여 관세동맹의 완전한 형태란 다음과 같은 조건을 구비해야 한다. 첫째, 가맹국들간에 관세를 완전히 철폐할 것, 둘째, 비가맹국에 대한 차별적 공동관세를 채택할 것, 셋째, 가맹국들간에 관세수입을 배분할 것 등이다. 예로 1958년 유럽경제공동체 (European Economic Community : EEC), 베네룩스 관세동맹 등을 들 수 있다.

셋째, 공동시장은 가맹국들간의 관세 및 수량제한 철폐와 비가맹국에 대한 공동대외관세의 설정에 더하여 노동, 자본 등 생산요소의 역내이동의 자유화도 보장하는 통합형태이다. 이것은 국내에서와 같이 상품과 생산요소가 자유로이 이동할 수 있는 단일경제단위와 흡사한 형태로서 관세동맹의 개념을 확대하여 경제정책의 전 분야에 걸쳐 통합을 도모하려는 노력의 중간적 단계이다. 예로 유럽경제지대 (European Economic Area : EEA)를 들 수 있다.

넷째, 이러한 공동시장에서 각 가맹국들간에 경제정책에 대한 협력이 이루어지는 형태를 경제동맹이라 한다. 즉 경제동맹이란 가맹국들간에 상품과 생산요소의 자유로운 이동 뿐만 아니라 가맹국들이 금융, 재정, 농업, 운수, 통신, 사회복지 등의 여러 부문에 있어서 공동보조를 취함으로써 경제운영면까지 경제통합이 이루어진 형태를 말한다. 예로 1992년 경제통화동맹(Economic and Monetary Union : EMU)을 들 수 있으나, 개별국가의 경제주권을 완전히 포기하지 않는 한 국가간에 이해상충이 일어나게 되므로 경제동맹의 실현에는 아직 이르지 못하고 있다.

다섯째, 가맹국들간에 공동의 금융, 재정, 사회정책 등을 결정하는 기구를 갖는 초국가적인 조직이 형성되는 단계를 완전경제통합이라 한다. 즉 완전경제통합은 경제동맹의 가맹국이 개별국가의 경제주권을 완전히 포기하고 경제분야에 관

한 한 완전한 단일경제단위가 되는 최종단계의 경제통합형태이다. 여기에 외교, 군사분야에까지 통합이 이루어지면 합중국화되어 현재의 미국과 같은 정치 및 경제구조가 형성되며, 유럽의 경우 유럽합중국으로 발전될 것이나 이러한 단계는 개별국가의 주권이 완전히 포기된 상태이므로 현실적으로 실현되기 어려운 경우이다. 예로 EC의 정치통합 (European Political Union : EPU)을 들 수 있다.

오늘날 지역적 경제통합이란 경제적으로 공동이해관계를 가진 국가들간에 상품 및 생산요소의 자유로운 이동을 보장하는 여러 조치들을 취함으로써 독자적인 광역시장권을 형성하고 이로부터 각 가맹국은 大市場의 경제적, 기술적 이익을 향유하며, 통합체 전체의 복리증대를 도모하고자 하는 국가간 경제협력의 한 형태<sup>4)</sup> 라고 할 수 있다. 그런데 지역적 경제통합은 비가맹국에 대한 무역상의 차별조치를 수반하게 되므로 세계전체의 입장에서 볼 때 對域外 차별화에 따르는 경제적 손실 내지는 자원배분의 비효율성을 수반하게 된다. 그러나 세계전체의 자유무역을 현실적으로 불가능하고 경제활동영역이 개별국가 단위로 구획지어진 상태에서 지역적 경제통합이 이루어진다면 대역외 차별화로 인한 손실이 유발되더라도 그 경제통합은 세계전체의 기준에서 보아 오히려 바람직한 정책수단이 될 수 있다. 지역적 경제통합으로 인한 경제적 이익이 대역외 차별화로 인한 손실을 보상하고도 남음이 있다면 이것은 세계전체의 복리증대에 기여하는 조치가 될 수 있기 때문이다. 한편 규범적 측면에서 볼 때도 지역적 경제통합은 국경의 제거로 인한 민족주의의 후퇴현상이라기 보다는 오히려 이익공동체의 영역을 확대함으로써 통합체 전체의 복리증대에 접근해 간다는 적극적이고 긍정적인 정책수단으로서의 의의를 갖고 있는 것이다. 그렇다면 지역적 경제통합은 범세계적 자유무역을 제한을 받고 있는 현 상황에서 지역적 규모에서나마 경쟁의 영역을 확대시킴으로써 기회균등의 폭을 넓히고자 하는 조치라고 할 수 있다. 그리하여 그것은 개별가맹국은 물론 가맹국으로 구성된 통합체 전체, 나아가서는 세계전체의 경제적 이익을 제고시키는 긍정적 정책수단으로 평가될 수 있으며, 여기에 지역적 경제통합 또는 지역적 경제협력체의 의의가 있는 것이다.

한편 지역적 안보협력체는 UN이 근거하고 있는 집단안전보장 (collective security) 체제 보다는 협력안보 (cooperative security) 체제에 기초하고 있다. 집단안보가 평화와 질서를 수호하려는 측이 압도적인 힘을 가짐으로써 체제내 어

4) 손병해, 「경제통합론」, 법문사, 1992, p.10.



는 나라도 감히 평화와 질서를 교란시키지 못하게 만드는 안보체제를 의미한다면, 협력안보는 회원국들간에 정치·군사적 신뢰를 다져 분쟁을 사전에 방지하고자 하는 예방외교의 성격이 매우 강하다. 따라서 협력안보는 직접적인 분쟁해결에 목표를 두고 있는 집단안보와는 달리 침략행위에 대한 법적 구속력이 없으며, 힘을 동원한 강제력이 배제된다. 즉 예방외교 자체가 상호간에 일어날 수 있는 갈등의 소지를 미리 방지하고 기존의 분규가 더 큰 분쟁으로 발전되는 것을 막는 한편 분쟁이 발생할 경우 이의 확산을 막기 위한 외교적 행동을 말하기 때문이다.<sup>5)</sup>

안보협력체도 경제협력체와 마찬가지로 다자주의 원칙에 따라 추진되고 있다. 따라서 협력안보는 분쟁의 예방을 위하여 관련국들간 대화의 습관화와 협의과정의 개설을 권장한다. 또한 지역안보의 확립을 위하여 다자간 대화가 제도화될 수 있는 방향을 모색한다. 협력안보는 추구하는 목표에 있어서 불완전성을 인정한다. 즉 세계정부와 같은 이상적인 목표를 추구하지 않으며, 모든 무기의 제거나 모든 형태의 폭력의 방지나 모든 분쟁의 해결이 가능하다고 생각하지 않는다. 오히려 역내의 다양한 정치적 규범의 차별성을 인정하고, 역내국가들간의 안보정책의 다양성을 통한 협력을 강조한다.<sup>6)</sup>

따라서 협력안보의 목표는 대화를 통해 투명성을 증대시키고 협력을 확산시킴으로써 공격적인 국가가 의도적이며 조직적인 침략행위, 즉 무력에 의한 영토의 강점이나 폭력에 의한 중요한 자산의 파괴 등과 같은 행위를 준비하지 못하도록 사전에 방지하는 데 있다.<sup>7)</sup>

## 나. 역사적 배경

5) Mark M. Lowenthal, "Preventive Diplomacy: Prospects and Issues", *CRS Report for Congress*, March 25, 1993, p.2.

6) David Dewitt and Paul Evans ed., *Conference Report: The Agenda for Cooperative Security in the North Pacific*, Vancouver, British Columbia 21-24 March, 1993(July 1993), York University, Toronto, 1993, pp. xxxv-xxxvi.

7) Carter, Ashton B. Williams J. Perry, and John D. Steinbrunner, *A New Concept of Cooperative Security* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1992), pp.7-10.

1957년 3월 로마조약에 의한 EEC의 창설을 계기로 전 세계로 확산되기 시작한 지역적 협력체는 범세계주의에 바탕을 둔 2차세계대전후의 국제질서를 구조적으로 변화시키고 있는 세계블록화 추세를 주도하고 있다. 특히 1980년대 중반 이후 급변하는 세계정세 속에서 출현한 EC 통합의 추진, NAFTA의 창설 그리고 아시아, 태평양 경제협력체 구상 등 경제블록화 현상은 이들 지역의 경제력과 통합의 강도 및 속도에 의해 세계경제질서에 커다란 영향을 미치고 있다.

이와 같은 경제블록화의 확산은 대체로 다음의 두가지 요인으로부터 비롯되었다. 첫째, 세계경제의 역학관계의 변화이다. 2차세계대전후 세계경제를 주도해 온 미국과 EC의 국제경쟁력이 크게 저하되고, 1970년대 일본경제의 급부상과 1980년대 아시아 신흥공업국 (Newly Industrializing Countries ; NICs)의 등장으로 인하여 세계경제는 커다란 구조적 변화를 나타냈다. 그 결과는 세계시장에서의 미국과 EC국가들의 시장점유율 저하로 나타났고, 이를 만회하기 위한 전략의 일환으로 자국의 경제적 이익을 최우선으로 하는 보호주의와 지역주의 경향이 나타나기 시작했다. 특히 1980년대 중반 이후 미.소 냉전체제의 붕괴로 인하여 이러한 경향이 보편화되었다.

둘째, 관세와 무역에 관한 일반협정 (General Agreement on Tariffs and Trade : GATT)의 기능약화와 우루과이라운드 ( Uruguay Round : UR ) 협상의 부진이다. GATT는 2차세계대전 이후 자유무역주의, 무차별주의, 다자주의를 기본원칙으로 관세의 인하 및 비관세장벽의 철폐를 단행함으로써 국제무역의 신장에 크게 기여하여 왔다. 그러나 그 후 참가국들의 이해관계 대립 및 의사결정기능의 비효율성 그리고 수출자율규제, 시장질서협정 등의 GATT체제를 일탈한 비관세장벽이 증대됨으로써 GATT의 기능은 약화되고, 그 신뢰도는 크게 저하되었다. 이러한 문제점들을 해결하기 위해서 1986년 이후 우루과이라운드 협상이 진행되었으나 광범위한 협상분야 및 각국간의 참여한 이해대립으로 교착상태에 놓여 있다. 그로 인해 이해관계가 비슷한 국가들이 지역적 협력체를 결성함으로써 경제블록을 형성하여 무역문제를 지역적으로 해결하려는 경향이 나타나게 되었다.

2차세계대전후의 세계경제는 무차별주의와 다자주의라는 원칙아래 운영되었다고 볼 수 있다. 따라서 화폐, 금융면에서는 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF) 및 세계은행 (International Bank for Reconstruction and Development : IBRD)을 중심으로, 무역면에서는 GATT를 중심으로, 무역, 화폐,

금융 모든 면에서 자유화를 촉진시키고 전세계적인 경제협력을 추진하였다. 그러나 이 IMF 및 IBRD와 GATT는 이해관계를 달리하는 각각의 타협이 많은 산물로서 그것의 기본적인 이념인 무차별주의와 다자주의를 완전히 실현시키기는 매우 어려웠다. 또한 이들 국제기구는 미국의 달러와 영국의 파운드의 힘에 전적으로 의존해 운영되어 왔다.

한편 이러한 국제금융기구 및 국제적인 무역기구의 창설과는 별도로 戰後의 戰禍復舊와 경제발전을 도모하기 위한 지역적인 국제협력이 유럽지역에서 이루어졌는데, 이것이 미국의 對유럽부흥원조계획인 마샬플랜 (Marshall Plan)을 효율적으로 수행하기 위해 설립된 유럽경제협력기구 (Organization of European Economic Cooperation : OEEC)이다. 미국은 이 계획에 따라 1948년부터 1952년 사이에 130억불을 원조했다. 이 원조를 받은 유럽국가들은 이 기간동안 IMF를 이용하지 못하고 OEEC라는 지역적 경제협력기구를 통하여 국제무역과 금융의 자유화를 추진하고, 전후의 부흥을 급속도로 완성하였다. 이처럼 경제발전의 토대를 구축하기 위한 지역적 경제협력이 성공리에 끝나자 유럽국가들은 OEEC에서 경험한 경제협력을 더욱 공고히 하여 강력한 지역적 통합을 추구하게 되었다. 이것이 바로 EEC와 EFTA의 등장이다.

이와 같은 선진지역에 있어서의 경제통합에 자극을 받아 후진지역에서도 그들의 문제들을 해결하기 위하여 협력체를 형성하려는 움직임이 일어났다. 1961년 라틴아메리카 자유무역지대 (LAFTA), 1960년 중앙아프리카 경제관세동맹, 카리브 자유무역협정 등이 성립되었다. 그리고 부분적인 지역기구로서 1961년 동남아연합 (Association of Southeast Asia : ASA), 1964년 터어키, 파키스탄, 이란 간의 지역적 개발협력 등이 발족했다. ASA는 1967년에 동남아 국가연합 (Association of South East Asia Nations : ASEAN)으로 발전하였다.

이러한 지역주의의 확산에도 불구하고 당시 미국을 제외한 여타 지역의 세계경제에 대한 영향력은 상대적으로 미약했고, 수차례에 걸친 GATT의 다자간 무역협상의 성공으로 세계교역량은 1960년대 말까지 높은 신장세를 거듭하였다. 그러나 1970년대 들어 미국의 경제력이 상대적으로 저하되고 일본과 아시아 신흥공업국의 경쟁력이 부상하는 가운데 발생한 두차례의 석유파동은 세계경제에 新보호무역주의를 확산시켰다. 즉 1970년대 후반 高物價와 실업의 증가 및 국제수지 불균형의 심화라는 경제적 三重苦에 직면하게 된 선진공업국들이 자국산업의 보호를

통한 고용안정에 역점을 두어 보호무역장벽을 강화함에 따라 자유무역기조가 크게 퇴조하였는데 당시 대두된 보호무역장벽의 유형은 종래의 관세중심에서 벗어나 GATT규정을 교묘히 피하는 것들로 다양화되었으며 보호조치의 대상도 종래와 달리 기간산업 및 전략산업으로까지 확대되는 양상을 나타냈다.<sup>8)</sup>

게다가 1980년대 들어 일본 및 아시아 NICs의 경제력 상승과 그에 따른 EC와 미국의 경제적 지위의 상대적인 약화 및 국제무역 불균형의 심화 등으로 자유와 무차별을 원칙으로 하는 GATT체제의 기능이 크게 약화되었고 그로 인해 국제경제 체제는 더욱 불안정하게 되었다. 더욱이 1980년대 중반 이후 페레스트로이카의 등장과 동구의 민주화로 탈냉전시대가 도래하고 미.소를 중심으로 한 양대블록의 결집력이 약화됨으로써 미국, EC 및 일본을 중심으로 하는 세계경제의 다극화 현상을 초래하였다. 이처럼 불확실한 국제경제환경 및 다극화되고 있는 세계경제질서의 흐름속에서 어느 한 국가가 세계경제를 주도하는 것은 불가능해졌으며 각국은 자국의 경제문제를 스스로 해결하는 데도 한계를 느끼게 되었다. 이러한 상황 아래서 서구선진국들은 인접국 또는 경제적 이해를 같이하는 국가들과 블록을 결성함과 동시에, 자국 또는 지역의 공동이익 추구 및 국제무역 불균형의 시정을 위한 신보호주의를 강화하였던 것이다. 특히 1980년대 후반 이후 한편으로는 국제무역환경을 개선하기 위해 GATT체제 내에서 국제통상협상이 전개되고 있는 가운데 다른 한편으로는 이와 같은 지역주의가 확산되었는데 이는 주로 선진국들 사이에 세계무역질서 안에서 범세계적인 자유무역의 달성 가능성이 희박하다는 인식 아래 각 지역내의 국가들만이라도 지역내 국가간 상호협력발전체제를 구축하여 역내국가들의 이익을 보호하자는 데 그 목적이 있었다.<sup>9)</sup>

이상과 같은 배경하에서 EC는 '유럽은 하나'라는 인식과 시장확대를 통한 규모의 경제 (economy of scale) 실현을 목표로 1980년대 들어 본격적으로 역내통합을 가속화하였다. 이러한 움직임은 1980년대 중반부터 눈에 띄게 급진전되었는데 1985년 6월 역내시장통합백서를 작성, 1992년말까지 실물 및 금융 양면에서 시장을 통합하기 위한 구체적 지침을 마련하였고, 1987년 7월 로마조약을 개정한 단일유럽의정서를 발효시킴으로써 시장통합을 제도적으로 뒷받침하였는가 하면

8) 한국은행, "지역경제 블록형성 움직임의 진전현황과 전망", 「조사통계월보」, 1992. 2., PP. 53-55.

9) 최원석, "세계경제블록화 확대추세와 우리의 대응방향", 「경제브리프스」, 한국산업은행, 1991. 6. 15, PP. 25-26.

1989년 6월에는 경제 및 통화동맹의 구체적 실행계획을 담은 들로르 보고서를 채택하기에 이르렀다. 뿐만 아니라 1980년대 이후 그리스, 스페인, 포르투갈이 차례로 EC에 가입함에 따라 1958년 6개국으로 출발한 회원국이 12개국으로 늘어나 EC통합은 내적 심화와 함께 양적으로도 확대되는 모습을 보였다.

이처럼 통합계획이 구체화되어가자 미국은 EC가 배타적인 경제블록으로 진행되는 것을 막고 자국이 국제경쟁력면에서 우위에 있는 농산물 및 서비스의 교역자유화와 지적소유권의 보호 등을 위한 새로운 무역질서를 확립하고자, 1986년 9월 제8차 다자간 자유무역협상인 우루과이라운드를 출범시키는 데 주도적인 역할을 한다. 그러나 GATT의 다자간 무역협상의 복잡한 협상절차와 협상과정에서 EC와 일본 및 개도국들과의 현격한 이해상충에 직면한 미국은 EC 통합에 대응하고 대외무역불균형의 시정을 위해서는 교역상대국의 무역장벽을 축소함과 동시에 무역분쟁의 해결절차까지도 협상대상으로 삼을 수 있는 쌍무무역협정을 통한 교역자유화가 보다 효과적이라는 판단 하에 1988년 캐나다와 자유무역협정을 체결한데 이어 1991년 6월부터는 캐나다, 미국, 멕시코를 하나로 묶는 북미자유무역지대 (NAFTA)의 협상을 추진하고 있다.<sup>10)</sup>

한편 선진국 위주의 우루과이라운드 협상진행에 불안감과 불만을 느끼고 있던 동아시아 및 중남미지역의 개도국들도 유럽 및 북미지역에서의 경제블록형성 움직임의 급진전으로 이들 양 지역에 대한 기존 수출시장의 유지마저 위협받게 되자 자구책의 일환으로 지역경제협력을 통한 공동대응의 필요성을 절감하게 되었다. 이에 대한 구체적 대응으로 1980년대 후반 이후 동아시아지역에는 ASEAN의 기능강화와 함께 아시아 태평양경제협력각료회의 (Asia Pacific Economic Cooperation : APEC), 동아시아경제그룹 (East Asia Economic Group : EAEG)<sup>11)</sup> 등 새로운 경제협력기구의 창설이 추진되었으며 중남미지역에서도 중미공동시장 (Central American Common Market : CACM), 안데스공동시장 (Andean Common Market : ACM) 등 기존 경제협력기구의 재활성화가 이루어지고 있다.

현재 세계경제블록화의 큰 흐름은 EC의 단일시장통합을 중심으로 하여 1993년 1월 발족한 유럽경제지대 (European Economic Area : EEA), 미국, 캐나다, 멕시코를 연결하는 북미자유무역지대 (NAFTA), 그리고 양지역의 움직임에 자극받아

10) 한국은행, 앞의책, 1992. 2., pp. 55-56.

11) 후에 동아시아경제회의 (East Asia Economic Caucus: EAEC)로 개명됨.

APEC, 동북아경제권 등 경제공동체를 모색중인 아시아, 태평양지역 등이다. 그리고 이러한 추세가 지속될 경우 세계경제는 이들 지역을 중심으로 3대 경제권으로 블록화될 전망이 높으며, 다른 한편 이러한 흐름속에서 기존의 개도국간 경제통합기구들도 활발한 움직임을 보이고 있다.

## 2. 지역적 협력체의 이론적 구조와 실제

### 가. 普遍主義와 地域主義

오늘날 세계경제는 호혜적 다자주의 원칙의 자유무역주의가 퇴조하고 쌍무적 보호무역주의가 팽배한 가운데, 2차세계대전 이후 서유럽에서 나타나기 시작한 경제의 지역주의화 경향이 1980년대 이래 더욱 강화됨에 따라 기존 경제질서의 중대한 재편국면을 맞이하고 있다. 특히 EC, 미국 및 일본을 중심으로 한 세계경제의 지역주의화 추세는 1980년대 이후 미국의 상대적인 경제력 약화에 따라 세계경제가 EC, 미국, 일본에 의한 다극화체제에 진입하면서 더욱 두드러지는 특징 중의 하나이다.<sup>12)</sup>

2차세계대전 이후 지속되어 온 미.소의 양극체제, 즉 시장경제와 계획경제로 양분되어 오던 세계경제질서는 1960년대 초까지 세계경제의 안정적인 성장을 주도하였다. 그러나 1960년대 이후 이데올로기 대립의 완화, 자원민족주의의 심화, 남북문제의 확대와 제3세계권의 형성 등으로 인한 세계질서에서의 미.소의 비중의 약화 그리고 지속적 경제성장을 통한 일본과 EC의 경제적 강국으로의 浮上은 세계경제와 국제질서를 점차 다극화의 양상으로 이행하게 하였다. 이러한 다극화의 경향은 GATT체제로 대표되는 보편주의를 와해시키고 자국의 경제적 이해관계에 따라 새로운 특정국가군을 형성하는 지역주의를 심화시켰다.

지역적 협력체의 이론적 토대가 되는 보편주의(universalism)와 지역주의(regionalism)는 일반적으로 상대되는 개념이라고 할 수 있다. 즉 보편주의가 국가간 경제관계의 모든 장벽을 철폐함으로써 완전한 무역자유화를 실현하려는 데 그 취지가 있다면, 지역주의는 지리적 인접성, 공통된 역사적, 문화적 배경, 경제적 긴밀도 등으로 이해를 같이하는 특정국가군을 대상으로 자유 및 무차별원칙

12) 산업연구원, 「동아시아 경제협력의 가능성과 한국의 위상」, 1989, p. 30.

을 국지적으로 적용하려는 데 그 목적이 있다.

다시 말해 지역주의는 GATT의 다자주의 (multilateralism)와 상반되는 개념이라고 할 수 있는데, GATT는 설립 당시 기존의 지역통합체를 인정하지 않을 수 없었던 현실적 제약으로 인해 일정요건 하에서 설립되는 지역통합에 한해 무차별원칙의 예외를 인정하여 왔다. 이러한 GATT의 규정은 다양한 경제로 구성된 현 국제경제에 있어서 국제거래의 확대와 자유화가 뜻을 같이하는 국가들을 포함하는 지역주의를 점진적으로 확대함으로써 실현될 수 있으므로 지역주의를 형성하는 의도나 적절한 운영에 따라서는 보편주의를 달성할 수 있는 보다 현실적인 선택이 될 수도 있다는 논리에 바탕을 두고 있다.<sup>13)</sup>

지역주의를 채택하는 의도는 협정당사국의 대내적 자유무역추구와 자원배분의 효과성을 증대시키고 아울러 복지증대를 도모하자는 것이다. 즉 협정국들간의 무역장벽을 제거하여 무역을 더욱 확대시킴으로써 단일의 대규모 시장으로부터 규모의 경제를 실현할 수 있고, 시장구조가 보다 경쟁적인 측면을 갖기 때문에 더욱 빠른 성장을 할 수 있음은 물론 저축, 투자증대를 통해 성장촉진을 기할 수도 있고, 동시에 시장의 불확실성도 없어진다는 것이다. 또한 정치경제학적인 이해도를 높여 국제경제의 흐름을 보다 자국에 유리하게 하고, 대외협상능력을 강화하여 점차 경제의 대외 의존도를 낮추게 한다는 것이다.<sup>14)</sup> 이처럼 전후 국제경제의 중요한 특징 중의 하나인 경제적 지역주의는 비교우위에 입각한 세계규모의 자유무역을 촉진하려고 시도한 종래의 자유무역론에 대한 하나의 참신한 도전인 것이다.<sup>15)</sup>

선진국 중심으로 이끌어 온 보편주의는 하나의 이상에 불과하며 현실적으로 실현되기에는 수많은 제약들이 따른다. 바꾸어 말하면 보편주의와 지역주의를 구분하는 기준 자체가 모호하며 너무나 인위적이라 아니할 수 없다. 보편주의 구도란 무역거래에 국한할 때 모든 국가가 다른 모든 국가에 대하여 무역정책에 있어서 최혜국 대우를 해주며, 호혜에 입각한 상호협상에 의하여 무역장벽을 점차 낮추거나 철폐함으로써 완전자유화를 달성한다는 내용으로 종합될 수 있다. 그러나 이는 비슷한 경제적 여건에 있음을 전제로 하지 않고서는 달성될 수 없는 理想이

13) 이견우, "지역주의와 우리의 정책대응 방향", 「세계경제동향」, 산업연구원, 1989.1., pp.91-92.

14) 권기성, 「무역마찰 - 그 이론과 전략 -」, 동양문고, 1989, pp.47-48.

15) 小島清, 「外國貿易」, 1970., pp.247-248.

라 아니할 수 없다. 이러한 제약들을 해결하기 위한 대안의 하나로 허용된 것이 조건부적 지역주의이다. 이렇게 볼 때 오히려 지역주의를 보다 긍정적인 측면에서 평가할 수도 있지 않느냐는 결론에 도달한다. 사실 2차세계대전 이후 수립된 보편주의는 1920-30년대 시장분할과 국제거래의 위축을 가져 온 갖가지 형태의 보호주의를 저지하자는 데 그 주요 목적이 있었다고 볼 수 있다. 이는 곧 지역주의 자체가 보편주의에 반드시 어긋난다고는 할 수 없음을 의미하며, 따라서 그 형태나 취지가 근본적으로 고려되어야 한다는 점을 시사한다. 그렇다면 오히려 지역주의를 형성하는 의도나 적절한 운영에 따라서는 지역주의가 보편주의를 달성할 수 있는 보다 현실적인 선택이 될 수도 있다는 말이 된다.

다시 말하여 너무나도 다양한 경제로 구성된 현 국제경제에 있어서 국제거래의 자유화 및 확대는 뜻을 같이하는 국가들을 포함하는 지역주의를 점진적으로 확대 시킴으로써 실현할 수 있다는 것이다. 대상국의 범위를 좁힘으로써 참여국간 상호이해의 조정이나 합의가 용이하게 이루어질 수 있는데, 이러한 측면은 범세계적인 차원에서는 기대하기 어려운 장점이다. 이와 같이 장기적으로는 국제경제적 이익을 가져올 수 있는 선의의 지역주의 확산만이 엄밀한 의미에서 보편주의를 실현할 수 있는 실질적인 대안인 것이다.<sup>16)</sup>

그 외에 최근 국제경제질서의 추이를 보더라도 선의에 입각한 지역주의의 추구는 국제거래의 확대에 기여할 수 있는 장점을 갖고 있다. 첫째, IMF-GATT체제가 특히 1970년대 이후 그 원칙이나 기능이 크게 마비되고 있다는 사실이다. 최근 선진국들 또는 제3세계에 의하여 새로운 체제의 수립이 논의되어 오고 있다. 둘째, 1970년대 중반 이후 계속 심화되고 있는 신보호주의를 우회하거나 극복할 수 있는 방법 중의 하나는 지역내에 인접해 있는 국가간의 협력을 강화하는 길이다. 역내 회원국간 긴밀한 협력을 통하여 경제거래의 확대를 가져올 수 있는 범위의 설정은 그 취지나 운영메카니즘에 따라 범세계적인 차원에서 국제거래의 자유화 및 분업의 촉진에도 기여할 수 있다.

그러나 초기의 지역주의는 국제무역의 완전자유화가 힘든 상황 하에서 경제통합을 통해 제한된 범위 내에서나마 거래의 확대를 도모하려는 소위 자유무역주의적 요소를 포함하고 있었으나, 최근 EC나 미국 등 선진국들을 중심으로 확산되고

16) 김세원, "경제통합에 대한 구상", 「서울대 경제논집」 제23권 제3호, 1984.9., pp.311.



있는 지역주의는 역내외시장보호나 차별주의적 정책으로 인해 보호주의적 요소를 강하게 띠고 있다.<sup>17)</sup> 따라서 초기의 지역주의는 보편주의를 보완하는 하나의 대안으로서 받아들일 수 있었으나 최근의 지역주의는 그 보호주의적 성격으로 인해 역외국가에 대해 어떤 형태로든지 피해를 줄 수 있기 때문에 여타 지역의 경쟁적인 지역적 협력체의 결성과 더불어 국제경제질서를 크게 혼란시킬 수 있다.

## 나. 지역적 협력체의 실제

### (1) EEA

EC는 지역주의의 대표적 사례로서 1993년 1월 1일 역사적인 유럽통합의 첫 단계로서 단일시장의 출발을 선언하고, 현재 유럽중앙은행의 설립과 단일통화를 창출하는 유럽경제통화통합(EMU)을 위한 제2단계 통합계획을 진행하고 있다. 이와 같은 역내시장통합, 통화통합 및 정치동맹의 추진과 함께 과거 코메콘국가들로 대표되는 동유럽까지 포괄한다면 범유럽경제권으로 불리우는 거대한 경제블록을 형성할 것으로 전망되고 있다.<sup>18)</sup> 역사상 이처럼 커다란 블록이 평화적인 합의에 의해 등장한 예는 없었으며 이러한 EC의 성장에 대해 역외국가들은 상당한 우려를 보이며 이에 대응할 블록의 형성을 추진하고 있다.

EC의 시장통합은 단일시장화로 규모의 경제(economies of scale)를 실현하고, 역내 기업의 경쟁력을 강화시키는 한편 미국과 일본에 비해 상대적으로 낙후된 경제를 재건함으로써 세계경제질서 속에서의 자신들의 지위를 회복한다는 차원에서 추진되어 왔다고 할 수 있다. 이에 따라 EC는 노동, 자원, 서비스 및 자본의 이동이 완전히 자유로운 공동시장을 이룩한다는 목표 아래 각 분야에 걸쳐 시장통합 노력을 구체화시켜 왔으며 이와 같은 EC의 시장통합이 완성되면 역내산업의 규모의 경제 실현과 기업간 생산활동의 축진을 통해 EC전체의 경제효율이 향상되고 이는 궁극적으로 EC경제에 실질적인 이익을 가져다 줄 것으로 기대되며 역내국가들은 이러한 시장통합에 따른 경쟁 격화에 대처하기 위해 산업구조 조

17) 이건우, 앞의책, p. 92.

18) 유승필, "EC통합의 확대론과 심화론", 「세계경제동향」, 산업연구원, 1991. 9., pp. 46-56.

정, 금융, 자본시장의 정비 등을 서두르고 있다.

EC는 1952년 파리조약에 의해 발족한 유럽석탄철강공동체(ECSC)와 1957년 3월 로마조약에 의해 동시에 발족한 유럽경제공동체 (EEC) 및 유럽원자력공동체 (EURATOM) 등을 1967년에 발효한 통합조약에 의하여 하나의 단일공동체로 통합한 것이다. 이때의 가맹국은 서독, 프랑스, 이탈리아, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크 등 6개국이었다.

최근 들어 활발히 전개되고 있는 EC의 경제통합노력은 지난 1958년의 유럽경제공동체 창설 이래 30년 이상 지속되어 온 경제통합 노력의 활성화라고 할 수 있다. 1957년에 조인되어 EEC 설립의 기초가 되었던 로마조약은 이미 가맹국간 각종 비관세장벽을 철폐하여 재화와 생산요소의 자유로운 이동을 보장하는 역내 공동시장의 창설을 명시적으로 규정하고 있었다. 이에 따라 EC가맹국들은 1960년대 중반 관세동맹과 공동농업시장을 결성하는 등 어느 정도의 진전을 보였으나 1970년대에 들어 와서는 두 차례의 석유파동에 따른 각국의 경제사정 악화로 경제통합노력은 활기를 띠지 못하고 유럽통화제도(EMS) 창설 이외에는 별다른 성과를 거두지 못하였다. 결국 EC는 1980년대에 들어 와서야 EC위원회와 민간기업을 중심으로 로마조약에 명시되어 있는 경제통합목표를 다시 적극적으로 추진해야 한다는 인식이 높아지게 되었다. 이는 EC경제가 1970년대 후반부터 미국 및 일본에 비해 상대적으로 부진한 모습을 보인 데다, 1980년대 들어 미국, 일본은 물론 아시아 신흥공업국들로부터도 국제시장에서 거센 도전을 받게 됨에 따라 이같은 변화에 능동적으로 공동대처할 필요성이 높다고 판단한 것이 중요한 계기가 되었다. 또한 여기에 EC경제의 구조적 변화 즉 경기 침체와 고실업, 산업구조 조정의 지연, 경상수지 적자의 확대라는 요인들이 통합의 필요성을 더욱 강하게 만들었다.

통합진전상황을 보면 1970년대까지 각국의 이해대립으로 큰 진전을 보지 못하였으나 1980년대 들어 경제침체가 계속되는 가운데 1985년 단일시장완성에 관한 통합백서의 채택과 1987년 단일유럽의정서의 발효를 계기로 본격화되어 1991년초에는 생명보험시장의 단일화 등 사실상의 자본자유화를 위한 법안제정 작업을 완료하였다.<sup>19)</sup> 전자가 널리 알려진 1992년 계획이며, 후자는 시장, 경제통합의 추진을 보장하기 위한 법제도적 장치라 할 수 있다. 1985년 역내시장 통합백서에서

19) 최원석, 앞의책, 1991.6.15., p.22.

제시된 총 300개 항목의 제안은 그 후 논의과정에서 279개로 축소되었는데 EC위원회는 이중 230개 항목에 대한 지침안을 마련하여 각료이사회에 제출했으며 각료이사회는 그중 115개를 지침으로 채택함으로써 EC 시장통합은 약 40%의 진척을 보였다. 이후 1991년 시장단일화를 위한 지침 230개 항목중 213개 항목에 합의를 완료했으며, 현재 95% 가량 달성되어 완전한 경제통합단계를 실현하기 위한 작업이 진행되고 있다고 할 수 있다. 그러나 구체적인 합의내용을 보면, 금융통합 가운데 하나인 유럽통화체제 가입은 순조롭게 진행된 반면 유럽중앙은행 창설문제에 있어서는 시기, 권한, 기능, 대외정책에 대한 주권소재 등에서 합의에 이르지 못하고 있다.<sup>20)</sup>

1985년 6월 발표된 역내시장 통합백서는 역내국가간 자유로운 생산요소의 이동을 저해하는 장벽을 물리적 장벽, 기술적 장벽 및 재정적 장벽의 3가지 유형으로 구분하고 이를 제거하기 위한 방안으로서 총 300여개의 구체적인 제안과 2단계 실행계획을 제시했다. 여기서 물리적 장벽이란 역내국가간 국경을 통과하는 재화 및 인력에 대한 각종 규제를 말하는 것으로서 백서에서는 이러한 물리적 장벽을 제거하기 위한 방안으로 통일행정문서의 사용, 수입수량규제의 철폐, 출입국수속의 간소화를 위한 여권통제원칙의 철폐 등을 제안했다. 또한 기술적 장벽이란 국별로 상이한 제품규격, 학위 및 자격인정기준 등과 같은 생산요소의 자유로운 이동과 각종 영업활동을 제약하는 제도적 차이를 의미하는 데 백서에서는 이와 관련하여 제품규격의 통일, 학위 및 자격의 상호인정, 정부조달시장의 개방, 서비스업 영업허가의 단일화 등을 제안했다. 따라서 이 분야는 EC통합분야에 있어서 가장 중요한 부분으로 중점적으로 추진되고 있다. 재정적 장벽이란 간접세의 세율 및 과세대상이 각국간에 상이하기 때문에 발생하는 재화 및 서비스 이동상의 제약을 말하며, 이를 제거하기 위하여 백서에서는 부가가치세 및 기타 소비세의 통일을 제안했다.

또한 EC의 의사결정을 신속화하고 EC의 기능을 보다 활성화하기 위한 단일유럽의정서는 1987년 7월에 전 가맹국의 합의와 각국 의회의 비준을 거쳐 정식으로 발효되었는데, 동의정서는 EC각료이사회 의사결정에서 전원일치가 아닌 특정다수결 표결방식이 적용되는 분야를 확대하고, EC정책영역을 경제 및 통화 뿐만 아

20) 한국산업은행, "세계경제질서 변화와 향후전망", 「경제브리프스」, 1991. 11. 15., pp.12-13.

나라 사회 및 환경정책으로 확대하며 1992년말까지 EC통합을 완료한다는 목표를 명문화하는 등 EC통합의 완성을 실질적으로 뒷받침할 수 있는 제도적 기반을 제공한 것으로 평가받고 있다. 단일유럽의정서의 분야별 내용을 보면 다음과 같다.  
21)

첫째, 재화 및 인력이동의 자유화로서, 역내국간 국경에서는 재화 및 인력의 자유로운 이동을 저해하는 물리적 장벽으로서 수송관리 및 통계자료 수집 등을 위한 행정 및 통관상의 각종 절차와 불법 이민의 입국, 테러 및 마약방지를 위한 국경규제가 계속되고 있다. 이에 대하여 EC위원회는 주로 통관절차의 간소화에 역점을 두고 지침안을 마련하여 각료이사회에 제출했는데, 통일행정문서의 사용, 통관수수료의 폐지안은 이미 각료이사회에서 채택되었으며 국제도로 운송조약에 의한 통관수수료 폐지안도 부분적으로 채택되었다.

둘째, 정부조달시장의 개방인데, EC역내의 정부조달시장규모는 연간 약 5,300 ECU로서 EC전체 GDP의 15%에 달하는데, 입찰, 구매시 경쟁력을 무시한 자국기업 우대정책으로 인해 조달비용의 증가 등 각종 낭비가 초래되고 있는 것으로 지적되어 왔다. 1988년 6월 EC위원회는 정부조달에 관한 종래의 지침에서는 제외되었던 전기통신, 운수, 에너지, 수자원개발의 4개분야에 대한 정부조달시장의 개방을 주요내용으로 하는 지침안을 마련하였는데 여기서는 특히 EC역외국의 정부조달시장 참여문제와 관련하여 상호주의의 적용을 규정하고 있다.

셋째, 자본이동의 자유화인데, 이미 1960년대 초반에 제1,2차 자유화지침이 채택되어 직접투자, 개인의 자본이동, 단기 및 중기 무역신용공여, 상장증권투자 등이 자유화되었다. 1988년에는 제4차 자유화지침이 채택되어 은행예금구좌개설 등 그동안 금지되었던 일부 단기자본이동마저도 자유화됨으로써 역내자본이동의 완전자유화가 실현되었다.

넷째, 금융규제기준의 통일로서, 금융시장을 통합하는 데는 역내자본이동의 자유화와 함께 각국의 상이한 금융규제를 조정하는 것이 필수적이므로 EC위원회는 은행, 증권, 보험 등에 대한 각국의 감독 및 규제 기준을 통일하기 위한 각종 제안을 하고 있다. 먼저 은행분야에서는 EC위원회가 1988년 2차 은행지침안을 발표했는데 그 주요내용은 EC내의 한 국가에서 취득한 은행면허는 역내 어느 국

21) 한국은행. "EC통합과 우리나라의 대응방향". 「조사통계월보」, 1989. 4., pp. 25-28.

가에서도 유효한 EC단일은행면허제도의 도입, 겸업주의에 입각한 은행업무의 확충 및 역외국가들에 대한 상호주의의 적용 등이다. 한편 증권업분야에서도 1988년 12월 증권투자서비스 지침안을 발표하는 등 증권거래규칙, 주식상장기준, 상장증권정보공시, 투자신탁 등에서 각국간 상이한 규제를 조정하는 작업이 활발히 진행중이며 보험업분야에서는 이미 역내국간에 손해보험시장의 개방에 합의한 외에 생명보험시장의 개방을 위한 노력도 지속되고 있다.

다섯째, 稅制의 조정으로서, EC역내국가간 상이한 세제의 통일은 재화와 서비스의 자유이동을 보장하기 위한 전제조건이나 이 문제는 일국의 주권과 직접 관련되어 있고 각국의 입장도 커다란 차이를 보이는데다 EC이사회 의결시 특정다수결이 아닌 전원일치제가 적용되는 항목이기 때문에 EC시장통합중 가장 난항이 예상되는 분야이다.

이처럼 EC시장통합안은 재화 및 자본이동의 자유화 등 비교적 각국의 합의가 용이한 분야에서는 각종 지침안이 채택되는 등 적지 않은 진전이 있었으나 세계 조정 및 인력이동의 자유화 등 각국의 이해가 상충되는 분야에서는 난항을 보이고 있어 모든 분야에서의 합의에 도달한다는 것은 상당히 어려울 것으로 보인다.

한편 EC는 장기적으로 이러한 내부통합작업에 그치지 않고 이를 더욱확대, 발전시켜 범유럽경제권의 형성 움직임을 보이고 있는데, 기존의 EC와 EFTA간의 상품, 자본, 서비스 등의 자유이동이 가능한 부문에 대한 합의와 EC와 EFTA간 통합에 관한 합의 외에 시장경제체제로의 이행을 적극 추진하고 있는 헝가리, 폴란드, 체코 등과도 과거 EC가 EFTA국가에 부여했던 무관세 혜택 제공 등을 내용으로 하는 유럽협정을 체결한 상태이며, 최근에는 EC 준회원 자격을 부여하는 등 유럽경제권의 영역을 東歐까지 확대할 계획이다.<sup>22)</sup> 따라서 근본적으로 장차 형성되는 유럽경제권의 정치적인 통합여부는 불확실하나, 경제적으로는 단일시장화됨으로써 유럽경제가 세계경제에서 차지하는 비중은 더욱 확대될 것이며, 향후 유럽 단일시장을 보호하기 위해 마련되는 EC의 정책 내지 움직임은 세계경제에 많은 영향을 미칠 것으로 예상된다.

EC의 경제통합정책은 관세동맹이론에 기초한 것으로 역내무역의 자유화와 제 3국에 대한 공동보호라는 자유주의와 보호주의의 이중적인 성격을 지니고 있다. 무역장벽이 없는 단일한 광역시장의 형성은 투자의 확장 및 경쟁력의 강화를 통

22) 매일경제신문사, 「주간매경」, 1991. 11. 6., pp. 76-80.

해 규모의 경제를 실현할 수 있게 한다. 뿐만 아니라 생산력의 향상과 외부경제 효과를 가져와 경제성장을 촉진시키고 소득의 증대를 가져올 수 있다. EC의 설립 취지도 궁극적으로는 공동시장을 형성함으로써 회원국들의 경제성장과 생활수준 향상의 가속화를 도모하려는 것이다. 이와 같은 목표를 달성하기 위해 EC는 다음과 같은 활동을 전개하였다.<sup>23)</sup> 첫째, 회원국간 무역장벽의 제거, 둘째, 대외 공통관세율의 적용 및 공통적인 무역, 운수, 농업정책의 구현, 셋째, 노동자의 취업기회 증대 및 생활수준 향상을 위한 사회기금의 설치 운영, 넷째, 회원국간의 경제정책의 조화 및 국제수지 불균형의 예방조치 강구, 다섯째, 회원국간 노동, 서비스, 자본의 자유이동 및 제한 철폐 등이다.

EC의 무역정책은 원칙상 자유무역주의를 표방하고 있으나 경우에 따라서는 여러 형태의 보호정책을 사용하고 있다. EC가 사용하는 무역정책으로는 관세정책, 보호정책, 무역협정 등이 있다.<sup>24)</sup>

우선 EC는 1968년 7월 1일을 기하여 회원국간 관세의 철폐와 역외에 대한 공동관세실시를 통하여 관세동맹을 수립하였다. EC는 이미 1959년 EEC발족과 동시에 당시 회원국별 관세율을 산술 평균하여 산출한 공동관세율을 제정, 발표하였으며, 준비기간을 설정하여 각회원국의 관세율을 단계적으로 접근시켜 드디어 1968년 관세동맹의 완성을 보았다. 일반적으로 EC의 공동관세율은 다른 선진공업국의 관세율보다 낮은 편이다. 이것은 EC회원국의 역외무역 의존도가 높기 때문이고, 특히 공동시장의 수립 이후 각종 관세협상을 통해 관세율을 일방적으로 인하하였기 때문이다. 또한 EC는 특별협정관세제도, 쿼터관세제도 및 일반특혜관세제도 등의 특혜관세정책을 구사하고 있다. 보호정책은 GATT 제19조의 규정에 기초하는 것으로 공동체 특유의 법적 근거와 절차를 마련하고 있다. 보호정책은 세이프가드조치와 덤핑조치로 구성되며, 무역협정으로는 일반무역협정, 특혜협정, 자유무역협정 등이 있다.

EC의 대외공동무역정책의 기본취지는 개별회원국과 제3국간에 유지되고 있는 무역관계를 EC공동체와 제3국과의 관계로 통일하고자 하는 데 두어지고 있다. 이 정책의 대강은 수출입규제의 통일, 해외시장에서의 무역확대, 공동농업정책에 의

23) 박수혁, "EC에 관한 일반적 고찰", 「서울시립대 논문집」 20-1, 1986, pp. 82-84.

24) 변도은, 「유럽공동체, EC의 역사와 현실, 그리고 미래」, 평민사, 1982, pp. 80-97.

한 농산물거래 규제의 통일로 집약되고 있다. 이 가운데 수출규제의 통일은 제3국에 대한 수출지원조치의 통일 및 무역제한 조치의 통일 등으로 나타나며, 수입규제의 통일은 수출자유화 품목의 통일, 수입할당제의 통일 및 보호무역조치의 통일 등으로 나타나고 있다. 이에 따라 현행 EC의 공동역외관세나 GSP제도 등도 國別措置가 아닌 공동체의 통일된 규칙에 의해 실시, 운영되고 있다. 이렇듯 EC의 공동무역정책은 역내무역 뿐만 아니라 역외무역에서도 공동체 규모의 집단적 운영규칙을 적용하는 방향으로 전개되고 있으며 그 정책의 기초는 역내우선, 역외차별주의에 입각하고 있어 EC의 통상정책은 최근 들어 집단적 보호무역주의 혹은 보호주의의 국제적 카르텔화 조치라는 비판을 받고 있다. EC의 공동무역정책 가운데 또 한가지 특기할 사실은 지역주의에 입각하여 차별적 특혜무역협정을 체결해 오고 있다는 점이다. EC의 특혜무역협정은 공동무역정책의 일반적 원칙에 따라 공동체 규모에서 체결되고 있으며 대상지역별 특혜의 정도와 차별화의 정도는 협정의 형태에 따라 다르다.<sup>25)</sup>

EC의 경제통화정책은 과거 회원국의 독자적인 권한으로서 EC는 단지 회원국 정부의 경제통화정책을 공동체이익에 맞게 조정하는 역할만을 해왔다. 그러나 1970년대 이후부터 경제통화부문에 대한 EC의 개입이 증대되고 있는데 이것은 진정한 공동경제정책을 정립하고 경제통합을 실현하기 위해서는 먼저 통화정책분야에서의 협력과 조화가 요구되기 때문이다.<sup>26)</sup> EC에 의해 추진되어 온 경제통화정책은 다음과 같다. 첫째, 1970년대의 10개년을 과도기간으로 설정하여 생산요소의 실질적인 자유이동을 보장할 수 있는 제반사회, 경제제도 및 법령의 접근, 통일이 시도되었다. 둘째, 경제정책에 있어서는 물가안정을 목표로 회원국간 협력이 강화되고 있다. 셋째, 외환부문에 유럽통화제도(EMS)가 마련되었다. EMS의 중추적 기능은 유럽통화 단위(ECU)에 의해 수행된다. ECU는 EC역내에서 공동통화의 역할을 담당하며 그 가치 및 구성비율은 회원국 통화가치의 가중치로 환산된 바스켓방식에 의해 결정된다. ECU는 기준환율의 표시에 따라 각회원국의 통화가치를 나타내며, 기타 외환시장에 대한 개입 및 공동계산단위, 그리고 결제수단으로서의 기능을 수행함으로써 국제통화의 역할을 맡고 있다.

25) 손병해, 앞의책, pp. 371-371.

26) 대한상공회의소, 「EEC의 발전과 대 EC권 경제협력개선방향」, 1983, pp. 26-29.

이처럼 EC가 통화동맹에 대해 강한 욕구를 보인 이유는 다음과 같다.<sup>27)</sup>

첫째, 관세동맹이 완성되고 공동시장으로 발전하는 과정에서 통합의 정도가 강화되고 역내경제의 내부결속도가 높아져 온 점을 들 수 있다. 그 결과 EC역내 국가들은 역내 환시세의 변동을 가능한 회피하여 시장통합의 장점을 최대한 활용하고자 하였다. 환시세변동은 수출산업과 수출경쟁산업에 직접 영향을 미치는 요인이 되고 있다. 또한 환율변동의 영향을 관세율조작으로 흡수할 수 있으나 EC는 관세동맹에 의해 역내관세를 철폐한 상태이므로 그러한 방법을 동원할 수 없게 되었다. 따라서 EC는 역내무역의 순조로운 발전과 시장통합의 효율성 제고를 위해서 역내 환안정을 위한 통화동맹을 적극 요구하게 된 것이다.

둘째, EC의 공동농업정책에 의해서 통화동맹이 필요시 되고 있다. EC는 1968년 이후 공동농업정책에 의해 농산물에 대해서는 역내에서 통일된 가격을 설정하고 있으며, 가격은 1978년 이전까지 공동계산단위인 UC로 표시되고 있었다. 따라서 어느 한 가맹국 통화의 금평가절하는 그 통화로 표시된 농산물가격을 상승시키고 농산물생산을 과잉시키는 원인이 되었다. EC는 이러한 평가변경이 있을 때 마다 그 영향을 줄이기 위해 역내 농산물교역에 대한 통화보조금 등의 추가비용을 부담해야 했다. 이러한 추가비용부담을 제거하고 안정된 농산물 단일시장을 유지하기 위해 역내통화간의 변동폭을 제거하고 평가를 고정시킬 필요가 있었던 것이다.

셋째, 1970년대 초반 이후 잇따른 달러위기가 EC의 통화동맹을 촉구하는 요인이 되었다. 이러한 여러 요인들로 인하여 EC는 역내 환안정과 달러영향권으로부터 독립성을 유지할 수 있는 독자적 통화동맹에의 필요성을 강하게 느껴온 것이다. 그리하여 1979년부터는 유럽통화통합의 기반으로 EMS를 발족시키고 있으며 달러와는 독립적으로 운영되는 역내공동통화단위인 ECU를 창설하여 역내 환안정과 독자적 통화권의 형성에 접근해 가고 있는 것이다.

그러나 이러한 통화동맹에 대한 제약요인이 있는데, 첫째, 국내균형과 국제균형의 조정이 곤란하다는 점, 둘째, 동맹내 선후진국간의 격차가 더욱 확대될 위험이 있다는 점, 셋째, 각국 경제정책의 독립성이 희생될 수 있다는 점을 들 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 각 가맹국 상호간의 협력 및 정책적 조정이 필요하다. 가맹국간의 정책협력에 관련된 통화동맹의 조건으로는 첫째, 역내 각국

27) 손병해, 앞의책, pp. 288-290.



간 경제정책의 조정과 조화가 필요하다. 둘째, 통화동맹에서는 환율정책에 의한 국제수지조정이 불가능하므로 각국의 국제수지적자를 일시적으로 지원해주기 위한 기금 내지 신용공여기관이 필요하다. 셋째, 역내자본이동이 자유화됨에 따라 특정지역으로 자금이 집중되어 지역간 발전격차 및 생활수준의 격차가 야기될 수 있다. 따라서 이러한 지역격차의 해소를 담당할 전문기구가 필요하다.

지역주의 원칙에 철저히 기초한 EC의 근본적인 취지는 역내에 있어서 상품 및 생산요소의 이동을 자유화함으로써 하나의 大市場을 형성하자는 데에 있다. 이른바 공동시장의 설립을 통하여 경제적 효율과 생산성을 제고시키고 또 동태적으로도 규모의 경제, 범위의 경제, 경쟁의 제고, 저축, 투자의 확대 등을 실현한다는 것이다. 1980년대 중반 EC집행위원회가 각국이사회에 제출한 백서와 단일유럽의정서의 제정을 계기로 유럽통합은 새로운 전기를 맞이 하게 되는데, EC확대와 관련된 최대의 주요현안은 기존의 EFTA 7개국과 유럽국가들을 어떤 절차를 통해 언제 회원국으로 받아들이느냐는 것이다.

우선 EC와 EFTA간에는 1977년 7월 이후 제조업 부문에 있어서 자유무역지대가 설립되었다. EFTA국가들이 당초 EC에 가입하지 않았던 이유중의 하나가 이들 대부분이 정치적으로 중립국의 위치에 있었기 때문이었으나, 이제 동서대립과 이념분쟁이 종식된 마당에 회원국 가입문제가 대두되는 것은 자연스러운 일이다. EC와 EFTA간에는 현재 두가지 경로를 통하여 논의가 진행되어 왔다. 하나는 이미 지난 1984년 4월 룩셈부르크에서 개최된 첫 EC-EFTA각료회의에서 합의하고 1993년 1월 1일 공식출범한 유럽경제지대 (Europe Economic Area : EEA)의 설정이다. 또다른 하나는 EC의 확대로서 일부 EFTA회원국이 가입 신청을 해놓고 있는 상태이다.

EC와 EFTA간 EEA의 설립은 7년 동안의 협상후에 합의된 1991년 10월의 협정에 의해 성사되었다. 그 내용에 있어서는 이미 실현된 제조업부문에서의 자유무역지역에 더하여 1993년 1월부터 노동력, 자본 및 서비스의 자유이동을 실현한다는 것이다. 또 경제, 사회관련법, 제도 및 조치 등에 있어서 조정과 접근을 시도하고 가능하면 공동정책까지 추구한다는 내용을 담고 있다. 그 밖에도 EEA의 운영을 위하여 필요한 각종 기관을 설치할 예정이다. 이렇게 본다면 EEA는 일종의 準공동시장 또는 準경제동맹과 같은 성격을 띠고 있다. 그러나 아직껏 역외 공동 무역정책을 비롯하여 대외적으로는 공동보조가 취해지지 않고 있다. 즉 EC의 경

우와는 달리 EFTA에 있어서는

회원국들이 역외 국가에 대하여 독립적인 무역정책을 수행하고 있다. 결국 EEA는 EFTA 전회원국이 EC에 포함되고 유럽통합이 이룩되는 준비단계로서의 의미를 가지고 있다. 이외에도 유럽지역에서는 터키, 몰타 및 키프러스 등이 EC와 관세동맹의 설립을 전제로 무역협정을 체결해 오고 있으므로 EEA는 앞으로 10여년 내에 유럽전역으로 확대될 전망이다.

한편 유럽지역에서의 경제협력체에 수반되어 나타나고 있는 안보협력체가 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)이다. CSCE는 1975년 헬싱키 정상회의를 계기로 유럽안보 및 협력증진을 위하여 창설되었으며 유럽지역내 동서 양진영간의 영토적 현상유지와 긴장완화를 도모하면서 경제, 문화, 과학 등 비정치적 분야에서의 교류와 협력을 증진시켰다. 냉전종식 이후 국가간 분쟁에 있어서 사전방지라는 예방적 차원에서는 상당한 역할을 해냈으나, 최근의 유고사태와 같이 일단 분쟁이 발생하면 해결의 한계를 보이고 있다.

그러나 새로운 유럽질서와 안보를 창출해내는 데 있어서는 훌륭한 역할을 수행하고 있다. 1990년 11월 파리정상회의를 계기로 민주주의, 정치적 다원주의, 법의 지배, 기본적 인권존중 등을 공동의 목표로 설정하고 화해와 협력에 기초한 유럽질서를 형성해 나가기로 결정했다. 그 외에도 상설기구들의 증대를 통해 범 유럽안보 및 협력기구로서의 기능과 역할을 확대시켜 왔다. 결국 CSCE의 성패는 회원국 상호간의 이해상충을 어떻게 잘 조정하면서 공동의 이익을 확보하고, 그들을 결속시키느냐에 달려 있다.

CSCE의 특성은 다음과 같다.<sup>28)</sup>

첫째, 평화적 공존을 목표로 각 국가가 동등한 입장과 권리를 갖고 참여함으로써 국제정치의 민주화를 달성할 수 있다는 다분히 이상론적인 열망을 내포하고 있으며 미국이나 일본 등 강대국의 이해에 종속되지 않기를 원하고 있다.

둘째, 다자간 안보협력체 논의는 구성당사국들의 협의에 의한 결과와 더불어 과정 그자체에 비중을 두고 있다. 즉 오랜 기간을 두고 의제를 논의하는 과정을 중시하며 합의 도출방식에 있어서도 만장일치의 민주적인 회의 형식으로 운영되

28) 홍규덕, "동북아지역에서의 다자간 안보협력체 형성전망과 대응책", 민족통일연구원, 1993. 9.

어야 한다는 것이다. 이러한 민주적인 과정을 통해서만이 진정한 의미의 신뢰 구축을 이룰 수 있다는 것이 기본전제이다.

셋째, 다자간 안보협력의 개념은 협력안보 차원에서 파악되어야 하며, 문제를 사전에 방지하겠다는 예방외교의 입장이지 결코 문제의 직접적인 해결이나 제재조치의 도구로서 사용하겠다는 것은 아니다.

넷째, 유럽안보협력회의는 현재 52개국이 참여하고 있는 다자간 안보협력기구이며 1975년 헬싱키 선언과 1986년 스톡홀름협약을 거치며 전후 냉전체제속에서도 정치, 군사적 신뢰구축을 이룩했다. 또한 이는 냉전종식의 소용돌이 이전서부터 출발, 장기간의 협의에 의해 이룩된 결과이며 새로운 질서에 적응하기 위한 제도적 보완과 기능의 효율적인 수행을 위해 계속 노력하고 있다.

## (2) NAFTA

1988년 1월 미국과 캐나다, 1990년 6월 미국과 멕시코간의 양국간 자유무역협정에 이어 1991년 2월 미국, 캐나다, 멕시코 3국간 자유무역협정이 체결되어 미국중심의 북미자유무역지대(NAFTA) 형성이 구체화되었다.<sup>29)</sup> 더 나아가 미국은 시장통합계획을 북미지역에 한정시키지 않고 남미까지 확대하여 알래스카에서 아르헨티나에 이르는 광활한 남북미대륙을 경제적으로 통합하는 신아메리카 창설을 구상하고 있으며, 이에 따라 북미자유무역지대는 범미주자유무역지대로 발전될 것으로 전망된다.<sup>30)</sup>

1980년대 중반 이후 미국이 자유무역지대(FTA)형성에 관심을 갖게 된 배경은, 첫째, 대내적 배경으로서 미국의 통상정책의 변화이다. 미국은 무차별 최혜국대우 원칙에 입각한 다자주의를 통상정책의 근간으로 삼아 자국의 시장개방은 물론 GATT를 통한 세계무역의 자유화에 커다란 기여를 하여 왔으나, 1980년대의 무역적자문제에 부딪침으로써 전통적인 통상정책인 자유무역주의에 상호주의를 가미한 공정무역개념을 강력히 표출하고 이에 따른 쌍무주의적 통상협정정책을 추구하게 되었다.

29) 홍기목, "북미경제권 형성현황과 우리 기업의 대응방향", 「세계경제동향」, 산업연구원, 1991.1., pp.60-66.

30) 신한종합연구소, 「동아시아경제블록화 논의와 한국의 선택」, 1991.9., pp.99-100.

둘째, 대외적 배경으로서 GATT의 다자간 무역협상의 실효성에 대한 懷疑이다. 참가국들의 이해관계 대립, 의사결정기능의 비효율성 등으로 미국이 의도하는 국제경제정책 시행에 많은 제약을 받게 되자 손쉽게 협상에 도달할 수 있는 자유무역협정 체결에 중점을 두게 되었다.

미국과 캐나다간에 1989년에 출발한 자유무역지대는 글자 그대로 경제통합의 가장 초보적인 형태라고 할 수 있는 역내무역의 자유화에 그 취지가 있다. 협정의 내용은 첫째, 재화 및 서비스 교역상의 장벽 제거, 둘째, 자유무역권내의 고정된 경쟁조건의 장려, 셋째, 자유무역권내의 투자여건의 광범위한 자유화 확대, 넷째, 同 협정 및 논의사항의 공동관리를 위한 효과적 절차 수립 등을 그 목적으로 하여 단계적으로 교역장벽철폐를 도모한다는 것이다. 미국, 캐나다, 멕시코간에 협상중인 NAFTA 역시 그 내용은 미국과 캐나다간에 체결된 자유무역지대와 유사하다. 즉 관세 및 비관세 장벽의 철폐, 상업금융 및 유통을 포함하는 서비스의 자유이동, 상호투자활동의 자유화 그리고 무역분쟁 해결절차 등이다.

시장접근 및 무역자유화, 무역규범, 서비스, 투자, 지적소유권 및 무역분쟁 해결의 6개 부문으로 나뉘어 구체적으로 논의가 된 NAFTA협상의 주요쟁점은 첫째, Local Content 비율, 둘째, 멕시코 석유산업에의 외자진출, 셋째, 멕시코 금융시장에서의 외자진출, 넷째, 불법노동자 문제, 다섯째, 환경기준 문제 등이었다. 이 중 최대의 쟁점은 Local Content 비율로서 미국은 멕시코를 생산거점으로 하는 일본기업 등의 진출을 억제하기 위해 가능한 한 고율로 설정하려는 한편 멕시코측은 일본이나 아시아 NIEs로부터의 투자수입을 고려하여 낮게 설정하려는 의도를 갖고 있다. 석유부문에 있어서 미국은 에너지의 안정적 공급선 확보의 차원에서 멕시코 석유분야 개방을 요구하고 있는 반면 멕시코는 헌법상 석유 등 광물 자원은 멕시코 국민에 귀속된다고 명시되어 있으므로 석유부문을 협상분야에서 제외시킬 것을 주장했다. 금융부문도 미국은 멕시코의 금융시장개방을 강력히 요구했지만 멕시코로서는 자본규모, 효율성, 노하우 등 모든 면에서 미국보다 취약한 실정이므로 同 시장개방을 단계적으로 추진한다는 입장이었다.<sup>31)</sup> 특히 멕시코의 저임금수준에 따른 노동기회의 상실을 염려하는 미국, 캐나다의 노조단체와 멕시코의 유희적인 환경기준에 의한 환경파괴를 우려하는 환경보호단체 등은 멕

31) 최원석, "최근 멕시코 경제동향과 북미자유무역협정의 추진", 「경제브리프스」, 1991.10.30., pp. 46-47.

시코와의 자유무역협정 체결에 강한 반대입장을 표명했으나 이러한 점에 있어서 멕시코는 자국내 고용환경정비에 의하여 불법이민을 방지하고 환경문제에서도 각종 공해오염 규제강화를 강조한 바 있다.<sup>32)</sup>

협정이 순조롭게 추진된다면 <표2-1>에서 보는 바와 같은 인구 3억 6천만명, GNP 규모 6조 2천억 달러에 달하는 세계 최대의 단일시장형성이 이루어질 것이며, 이 경우 EEA에 비교되는 새로운 대시장의 탄생으로 국제분업질서에도 크나큰 영향을 가져올 것으로 전망된다. 또한 북미대륙경제권은 EC통합과는 달리 관세동맹이 아닌 경제통합의 초기상태인 자유무역지대에 머물러 있을 가능성이 크며, 더욱이 EC의 경제, 정치통합이라는 완전한 통합에 비해 정치적 통합은 전혀 고려하지 않고 있는 등 그 지역간 결속력은 EEA에 비해 약할 것으로 보인다.

<표2-1> NAFTA, EC, 동아시아 경제지표 비교 (1990)

	미국	캐나다	멕시코	북미	EC	동아시아
GNP(억달러)	54,300	5,810	2,340	62,450	59,380	53,900
인구(억명)	2.46	0.27	0.86	3.59	3.28	16.69
1인당GNP(달러)	22,100	21,800	2,700	17,400	18,100	7,300
수출(억달러)	3,931	1,313	300	5,544	13,679	7,334
수입(억달러)	5,170	1,197	221	6,588	14,160	6,379

출처: The WEFA Group, World Economic Outlook, July 1991.

32) 한국산업은행, 위의책, 1991.10.30., p.47.

## (3) LAIA

미국이 지역주의적 정책기조로 전환한 이후 1990년 6월 범미주자유무역지대화안을 제창하자 중남미지역 내에서도 경제통합을 위한 노력이 전개되고 있다. 가장 대표적인 예가 남미공동시장 (Mercosour)이다. 이는 1985년부터 브라질과 아르헨티나간에 추진되어 왔으나 큰 진척을 보지 못하다가 1990년 7월 파라과이 및 우루과이를 포함하는 4개국 정상들에 의해서 아순시온협정이 체결되었다. 이 협정의 취지는 1995년 12월까지 4개국 역내무역에 있어서 관세를 완전히 철폐하여 자유무역지대를 실현하는 데 있다. 또한 남미내에서 가장 큰 영역을 갖고 있는 라틴아메리카통합연합 (LAIA) 역시 최근 회원국간 통합의 추진에 박차를 가하고 있다. 중남미 주요 11개국으로 구성된 LAIA는 1960년 라틴아메리카 자유무역연합 (LAFTA)로 출발하였으나 당초 예정대로 20년안에 자유무역지대를 설립할 수 없게 되자 1980년 구속력이나 통합의 정도가 보다 약한 지역적 협력체로 변신하였다. LAIA의 통합메카니즘은 무엇보다도 역내 회원국간의 상호 특혜관세의 제공, 일반협정 및 부분협정의 체결에 그 비중이 있다는 점에서 순수한 의미에서의 통합기구라기 보다는 특혜지역 및 경제협력체라고 할 수 있다. 그 밖에도 중남미지역의 주요 경제협력체로는 LAIA내의 하부조직인 안데스공동시장(ANCOM), 카리브지역의 소국들과 도서국가들로 구성된 카리브공동시장(CARICOM) 및 중미 5개국으로 구성된 중미공동시장(CACM) 등이 있다. <표2-2> 참조.

〈표2-2〉 중남미지역 경제통합현황

	가맹국수	GDP (억달러)	인구 (억명)
ANCOM	5	840	0.9
Mercosour	4	3,757	1.8
CACM	6	180	0.256
CARICOM	13	130	0.056
LAIA	11	6,770	3.6

출처: 한국산업은행, "세계경제질서의 변화와 향후전망", 「경제브리프스」,  
1991. 11. 15.

중남미국가들의 공통된 경제적 특징을 살펴보면, 첫째, 경제의 1차산업에 대한 의존도가 높다는 점이다. 이러한 특성은 특히 수출상품의 구조에 잘 반영되고 있는데 중남미 총수출의 반 이상이 농, 목, 수산업 및 광산물로 되어 있으며, 대부분의 국가에서 두, 세개의 1차산물이 GNP와 수출에서 절대적인 비중을 차지하고 있다.

둘째, 중남미의 많은 국가에서 격심한 인플레이션이 장기간 지속되고 있다. 대체로 1960년대의 중남미 인플레는 주로 통화량증가와 가장 밀접한 상관관계를 가지고 있었으나, 1970년대에 접어들면서 통화량 증대에 수요, 생산, 임금등이 상호작용을 함으로써 그 심각성을 더해갔다.

셋째, 인플레와 관련하여 국내 민간자본의 상당부분이 부동산에 투자되거나 외국으로 도피됨으로써 근대적 생산부문은 외국자본 또는 국가자본에 의해 지배되고 있다. 오늘날 중남미의 광업과 기간산업은 대부분 국영으로 되어 있으며 내구소비재와 자본재 등의 산업은 외국기업에 의해 지배되고 있다. 이러한 외국자본

에의 의존도 심화는 공업화에 필요한 기술 및 경영능력의 부족으로 더욱 악화되고 있다. 이와 같이 국내 경제개발이 외자에 크게 의존하게 됨으로써 중남미지역은 비산유 개도국지역에서 최대의 채무지역이 되고 있다.

넷째, 전반적으로 소득격차와 부의 편재현상이 현저하게 나타나고 있다. 이것은 식민지시대의 유산인 대토지 소유제의 상존, 도시와 농촌간, 그리고 산업간의 불균형한 성장, 유럽계백인과 원주민 인디오, 그리고 양자의 혼혈인 등 인종별 소득계층의 형성에 기인한 것으로 소득격차는 다시 소비패턴에 중요한 영향을 미치고 있다.

다섯째, 강력한 지역주의의 대두로 중남미 지역에는 어느 지역보다 많은 배타적인 경제협력체가 설치되어 있다.

중남미지역은 아프리카지역 못지 않게 지역적 경제협력체가 많이 설치되어 있는 지역이다. 그 가운데 LAFTA 는 그 참가국의 범위, 인구, 경제규모면에서 중남미를 대변할 수 있는 대표적 통합체로 존립해 왔다. 그러나 LAFTA는 통합메카니즘을 둘러싼 역내국가들간의 이해조정 및 통합의 성과부진 등으로 1980년 말을 기해 해체되고 그 대신 새로운 경제통합기구인 LAIA가 결성되어 오늘에 이르고 있다.

LAFTA는 1961년에 조인된 몬테비데오 조약에 의해 창설되었다. 발족 이후 회원국간 무역자유화 교섭과 산업보완협정 체결로 역내무역은 크게 확대되었으나 1960년 중반 이후 역내후진국간 이해관계가 상충함에 따라 LAFTA의 기본목표는 계획한 것과 같이 실현되지 못하였다. LAFTA의 가맹국가들간 경제와 무역을 결합하는 대표적인 통합메카니즘으로는 무역자유화 계획과 부문별 산업보완협정을 들 수 있다.

무역자유화 계획은 가맹국으로부터의 수입에 대해 부과되는 관세 및 과징금 등의 무역제한을 점차 폐지하여 역내무역을 자유화하고자 하는 조치를 의미한다. 이는 몬테비데오 조약 발효로부터 12년에 걸쳐 역내 자유무역지대를 완성한다는 당초의 계획에 의해 추진되어 왔으며, 그 자유화 계획의 수단으로는 국별 자유화 품목과 역내국가들 공통의 자유화품목을 설정하여 이들 품목표를 중심으로 무역을 자유화해 가고자 했다. 국별리스트는 양국간의 교섭에 의해 관세허가품목을 결정하는 목표이며 이것은 국가에 따라 그 구성이 다르다. 공통리스트는 각국 공통의 관세허가 대상품목으로서 한번 리스트에 포함되면 철회가 불가능하며 역



내가맹국 모두에게 적용된다.

산업보완협정은 역내산업의 협조적 발전과 관련산업의 국제적 결합을 도모하기 위해 당해산업에 소요되는 부품 및 제품에 대해서는 관세 및 기타의 수입제한 조치를 경감하고자 하는 제도이다. 이 조치는 모든 가맹국에 공동으로 적용되는 것이 아니라 산업별 보완협정에 참가하는 국가에 한해서 적용되는 선택적 통합조치이다.

LAFTA의 역내 무역자유화 계획은 당초의 목표대로 추진되지 못했으며 역내의 완전한 자유무역지대의 수립계획도 결국 실현되지 못하였다. 그래서 과거의 통합 방식에 대해 반성하고 새로운 통합방식을 모색하기 위해 LAIA가 성립되었다. 종래의 LAFTA가 본래의 무역자유화 계획을 실현시키지 못하고 결국 정체하게 된 것은 다음과 같은 제도적 요인에 그 주된 원인이 있다.<sup>33)</sup>

첫째, 무역자유화에 관한 각국별 리스트와 공통리스트 자체에 내포되어 있는 결함이 드러났다.

둘째, 몬테비데오 조약에서 역내 각국간 경제발전수준의 현저한 차이에 대한 보완장치 등의 배려를 하지 않았다.

셋째, 역내무역이 진행됨에 따른 이익의 분배에 대한 회원국들의 불만이 고조되었다. 특히 1970년대 들어 역외국에 대한 수출붐으로 역내무역확대의 절실한 필요성이 줄어들었다.

넷째, 회원국간 지리적 거리가 먼데, 교통, 통신수단이 미비하여 수송 등에 많은 애로가 있었다. 요컨대 LAFTA는 중남미 개도국들의 특수성을 제대로 반영하지 못하고 전통적인 통합방식을 택함으로써 결국 해체하기에 이른 것이다.

반면 LAIA는 조직이나 기능면에서는 종전의 LAFTA와 근본적인 차이는 없으나 그동안의 경험과 실적을 토대로 통합체 운영방식을 수정하고 있다.

첫째, LAIA는 LAFTA와 달리 무역자유화를 위한 목표달성 기한을 설정하지 않고 있다.

둘째, 역내저개발국에 대한 우대조치에 있어서 발전단계를 보다 세분하여 역내 선진국, 중도국 및 기타국가들로구성된 저개발국의 세그룹으로 나누어 각 발전격차에 상응하는 특혜공여제도를 마련하고 있다.

33) 배광선, 「중남미제국의 경제통합과 무역자유화계획」, 국제경제연구원, 1980.11.

셋째, 전품목에 걸쳐 교섭당사국간에 관세허가와 무역제한의 완화를 약속하는 부분협정에 의해 관세인하조치가 취해졌다.

현재 LAIA에서 추진하고 있는 역내무역자유화를 위한 교섭내용을보면, 지역특혜관세, 부분협정, 지역협정 등을 들 수 있다. 그리고 LAIA에서의 모든 협정은 쌍무주의 방식이 아니라 다자주의 방식을 원칙으로 하고 있으며 일부국가간에 맺어진 지역협정 및 부분협정은 다른 제3의 가맹국에 대해서도 개방적인 성격을 갖는다. 또한 역내 저개발국에 대한 경제 및 무역상의 특혜는 비호혜적성격의 일방적 지원조치로 간주되고 있다.

종래의 LAFTA가 역내무역의 자유화에 중점을 둔 자유무역지대였다면 현재의 LAIA는 역내국가들간의 경제발전 및 무역의 균형화에 보다 큰 관심을 두고 역내 협력을 도모하고 있는 일종의 특혜경제권의 성격을 띠고 있는 것이라 할 수 있다.<sup>34)</sup>

### III. 東北亞地域에서의 지역적 협력체의 전개

#### 1. 안보 및 경제협력체의 構想

동북아시아 국가들의 꾸준한 경제성장, 세계경제에서 갖는 비중과 역내국가간 상호의존의 증가는 일본경제의 지속적 성장과 역내 개도국들의 비약적인 경제발전과 무역신장을 통해 이루어졌다. 따라서 이와 같은 상황을 계속 유지하기 위해서 이 지역의 경제교류를 보다 효과적으로 하기 위한 국가경제정책의 조절이 필요하게 되었고, 협력과 상호의존관계를 조정하고 관리할 제도의 필요성이 크게 고조되었다. 특히 동북아시아에서는 정치적 문제가 이에 대한 커다란 제약요인으로 작용하였다. 동북아시아에서의 지역적 협력체에 대한 구상과 전개는 지리적으로 아시아, 태평양지역의 범위를 포괄하는 차원에서 살펴볼 수 있다.

UN산하 지역기구인 아시아, 태평양 경제사회이사회(ESCAP)는 아시아, 태평양지역

34) 손병해, 앞의책, pp. 425-428.

셋째, 전품목에 걸쳐 교섭당사국간에 관세허가와 무역제한의 완화를 약속하는 부분협정에 의해 관세인하조치가 취해졌다.

현재 LAIA에서 추진하고 있는 역내무역자유화를 위한 교섭내용을보면, 지역특혜관세, 부분협정, 지역협정 등을 들 수 있다. 그리고 LAIA에서의 모든 협정은 쌍무주의 방식이 아니라 다자주의 방식을 원칙으로 하고 있으며 일부국가간에 맺어진 지역협정 및 부분협정은 다른 제3의 가맹국에 대해서도 개방적인 성격을 갖는다. 또한 역내 저개발국에 대한 경제 및 무역상의 특혜는 비호혜적성격의 일방적 지원조치로 간주되고 있다.

종래의 LAFTA가 역내무역의 자유화에 중점을 둔 자유무역지대였다면 현재의 LAIA는 역내국가들간의 경제발전 및 무역의 균형화에 보다 큰 관심을 두고 역내 협력을 도모하고 있는 일종의 특혜경제권의 성격을 띠고 있는 것이라 할 수 있다.<sup>34)</sup>

### III. 東北亞地域에서의 지역적 협력체의 전개

#### 1. 안보 및 경제협력체의 構想

동북아시아 국가들의 꾸준한 경제성장, 세계경제에서 갖는 비중과 역내국가간 상호의존의 증가는 일본경제의 지속적 성장과 역내 개도국들의 비약적인 경제발전과 무역신장을 통해 이루어졌다. 따라서 이와 같은 상황을 계속 유지하기 위해서 이 지역의 경제교류를 보다 효과적으로 하기 위한 국가경제정책의 조절이 필요하게 되었고, 협력과 상호의존관계를 조정하고 관리할 제도의 필요성이 크게 고조되었다. 특히 동북아시아에서는 정치적 문제가 이에 대한 커다란 제약요인으로 작용하였다. 동북아시아에서의 지역적 협력체에 대한 구상과 전개는 지리적으로 아시아, 태평양지역의 범위를 포괄하는 차원에서 살펴볼 수 있다.

UN산하 지역기구인 아시아, 태평양 경제사회이사회(ESCAP)는 아시아, 태평양지역

34) 손병해, 앞의책, pp. 425-428.

의 경제협력체로서 가장 광범위하게 지역경제문제를 다루었으나, 현실적으로 회원국이 과다하고, 회원국간의 이질성이 너무 컸기 때문에 일관된 정책을 전개하기가 매우 어려웠다. 태평양경제협의회(Pacific Basin Economic Committee : PBEC)는 1967년 호주와 일본의 기업인들이 중심이 되어 발족, 확대시켜 온 민간 기업 중심의 지역적 경제협력체로서, 미국, 캐나다, 뉴질랜드를 포함 20여개국으로 구성되었다. 태평양경제협력회의(Pacific Economic Cooperation Conference : PECC)는 1980년 호주와 일본의 협의에 의해 등장한 협력체로서, 14개 회원국으로부터 파견된 정부, 학계, 경제계의 3분야의 대표단으로 구성되었다. 태평양무역개발기구 (OPTAD)에서 출발하여, ASEAN의 참여를 유도하고, 중국과 러시아의 참여를 허용<sup>35)</sup> 하는 등 일정한 태평양적 시각을 발전, 전개시켰다. 후에 APEC의 형식적 다자간 외교형태의 기반을 제공하기도 하였다.<sup>36)</sup>

태평양자유무역지대 (Pacific Free Trade Area:PAFTA)는 1968년 小島清이 제안한 지역적 경제협력체로서, 역내 선진 5개국인 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 일본 간의 관세완전철폐를 통해 제도적인 통합을 모색하였다.<sup>37)</sup> 그러나 국내기업에 대해 악영향을 끼치고, 공산품을 수출하는 일본에게만 유리하며, 역내 개도국의 교역증대에는 별도움을 주지 못할 것이라는 이유로 반대에 부딪치자 그는 OECD를 모델로 한 태평양지역 무역원조개발기구 (Organization for Pacific Trade, Aid and Development)를 다시 제안하였다. 그 내용은 GATT체제가 미국과 유럽의 이익을 위해 아시아, 태평양 및 남미의 이익을 희생시키므로, 아시아, 태평양의 지역적 협력체를 도모해야 한다는 것이다. 이를 위한 과제로는 첫째, 역내 개도국 경제발전과 무역증대 계획의 수립 및 실천, 둘째, 역내 선진 5개국의 무역지속방안 연구, 셋째, 천연자원의 확보, 넷째, 지역안전과 평화를 유지하기 위한 정치, 군사적 문제의 연구 등을 들고 있다.

태평양무역개발기구 (Organization for Pacific Trade and Development :

35) Stuart F. Harris, "Regional Economic Cooperation: Trading Blocs and Australian Interests", *Australian Outlooks*, Aug. 1989, pp. 16-25.

36) Richard A. Higgott & Andrew F. Cooper & Jenelle Bonnor, "Asia-Pacific Economic Cooperation: An Evolving Case-Study in Leadership and Co-operation Building", *International Journal*, Autumn, 1990, p. 843.

37) Kiyoshi Kojima, *Japan and a Pacific Free Trade Area*, Berkeley: University of California Press, 1971.

OPTAD)는 1979년 Peter Drysdale과 Hugh Patrick이 제안한 아시아·태평양지역 경제협력방안으로서, 역내 선진5개국, ASEAN, 한국, 대만, 홍콩, 남태평양도서 등으로 구성되었다. 아시아·태평양지역 경제의 중요성이 증대한 이유를 일본공업력의 지속적인 성장과 개도국의 경제성장 및 교역의 신장, 유럽국가들의 경제성장의 둔화때문이라고 보고, 아시아·태평양국가간 경제협력의 증진을 목적으로 했다. 또한 당시에는 태평양지역에서의 공산주의팽창 억지세력<sup>38)</sup>으로 기능할 것도 기대했었다. 환태평양연대 (Pacific Basin Cooperation Concept : PBCC)는 1980년 5월에 제안된 가장 포괄적인 지역적 협력체로서, 목표는 태평양연안 국가간의 협력을 촉진시키며 공동번영을 위하여 이 지역을 하나의 지역사회로 발전시키는 것이다. 경제적으로 자유무역과 자본이동의 촉진을 위해 노력하고, 추진해야 할 과제로는 국제교류 및 상호이해의 도모, 지역연구, 기술협력, 자원개발, 교역확대와 산업조정, 원활한 자금교류, 교통통신체계의 확충 등을 들고 있다.

---

38) 어수영, "태평양지역협력체구상과 한국", 「제5회 합동학술대회논집」, 한국정치학회, 1983, p.459.

〈표3-1〉동아시아지역의 무역규모 (1990)

	수출 (억달러)	수입 (억달러)	GDP (억달러)	1인당 GDP (달러)	무역/GDP (%)
일본	2,863	2,115	29,410	23,817	17
러시아	442	400	13,460	4,639	15
중국	621	489	3,648	319	30
한국	631	651	2,334	5,400	55
ASEAN	750	742	2,234	544	75
대만	668	520	1,578	7,800	75
홍콩	821	825	710	12,224	232
싱가포르	528	609	289	10,304	394
북한	20	28	235	1,095	23
합계	7,344	6,379	53,898		
평균				7,349	25

\* ASEAN, 싱가포르, 북한은 GNP 수치.

출처: The WEFA Group, Asia Economic Outlook, October 1991.

\_\_\_\_\_ , World Economic Outlook, July 1991.

한국개발연구원, 「남북한 경제협력발전을 위한 기본구상」, 1991.

이상과 같은 지역적 협력체에 대한 구상들은 1980년대 후반 APEC을 낳는 기반을 제공했지만, 안보문제를 소홀히 하고 너무 경제문제에만 치중하는 경향을 보여 역내국가들의 경제성장 및 정치적 안정을 보장하기 위한 새로운 지역적 협력체의 형성을 기대하게 하였다. 협력안보를 기초로 하는 대표적인 지역적 안보협력체인 유럽의 CSCE를 준거틀로 하여 동북아시아에서의 다자간 안보협력체의 구성을 시도하고 있으나, 첫째, 이 지역은 유럽과는 달리 공동적에 대한 공동의 위협인식이 부족하고, 둘째, 국가간 민족간 가치의 동질성이 부족하며, 셋째, 공산

주의가 잔존하고 지역분쟁이 계속되고 있고, 넷째, 대륙세력과 해양세력의 대치가 지속되고 있어 여전히 지역불안요인이 존재하고 있기 때문에 성립되기 어렵다.<sup>39)</sup>

최근 동북아시아에서 활발히 논의되고 있는 APEC, 동북아경제권, EAEC, ASEAN, 광역 ASEAN, 황해경제권, 화남경제권, 동해(환일본해)경제권, 성장의 삼각지대, 대중화경제권, 인도차이나경제권, UNIDO 와 UNDP 주도의 경제무역지구 중에서 몇 가지 살펴보기로 하자.

#### 가. APEC

APEC은 세계경제의 블록화 추세속에서 아시아, 태평양 국가들의 상호경제협력을 도모하기 위해 1989년 11월 호주 캔버라에서 창설된 아시아, 태평양지역의 유일한 정부간 협의체로서 창설멤버인 한국, 일본, 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, ASEAN과 후에 가입한 중국, 대만, 홍콩의 총 15개국으로 구성되어 있다. 역내무역 자유화를 내걸고 출범한 APEC은 현재 무역, 에너지, 통신, 관광 등 10개 분야를 협력사업으로 추진하고 있는데 아직까지는 상설기구가 없어 매년 돌아가며 맡는 의장국의 리더십에 의해 운영되는 느슨한 협의체에 머물러 있다. 그러나 유럽의 상황과는 판이한 아시아, 태평양지역에서 다자간 협력관계를 이루고자 하는 통합의 추진력을 지닌 광범위한 정부간 협의체로서 등장한 APEC은 현재 20억 인구, 세계 총생산의 절반인 10조달러의 GDP, 세계 총교역량의 40%인 2조 6천억불의 거대한 경제규모를 이루고 있다.

APEC의 목적은 4가지로 요약할 수 있는데, 40) 첫째, 역내 공동의 이익을 위해 성장과 발전을 도모하고 이를 통한 세계경제발전의 기여, 둘째, 재화, 용역, 자본, 기술교류의 촉진을 통해 역내상호관계의 증진과 상호이익의 증진, 셋째,

39) Harry Harding, "Organizing Asia", paper prepared for the Conference on "Asia in Transition: Toward a New Regional Order", The East-West Center Honolulu, Hawaii(January 4-7, 1993), p.2; Chalmers Johnson, "Rethinking Asia", *The National Interest*, No.3 (Summer 1993).

40) 이병기, "세계경제의 블록화 추세와 우리나라 기업의 대응방안", 「조사월보」, 1992.4., pp.44-45.

개방적 다자무역체제의 강화, 넷째, GATT원칙에 부합하면서 다른 경제실체에 해를 끼치지 않는 방법으로 상품, 서비스 교역의 장벽을 해소하여 나가는 것이다.

만약 APEC을 하나의 경제블록으로 상정한다면 그 경제규모는 이미 상당한 수준에 와 있다는 사실을 쉽게 알 수 있다. 그러나 현실적으로 아시아.태평양지역은 경제발전단계의 현격한 차이, 사회경제체제 및 관습의 차이와 문화적 이질감, 지리적 원격성 등이 강하다. 따라서 APEC을 중심으로 한 아시아.태평양 경제협력이 이루어진다 하더라도 지역특성상 유럽이나 북미와 같은 성격을 갖지 못하고 느슨한 형태를 벗어나지 못할 것이므로 APEC을 통해서 세계경제의 지역화 추세에 대응하는 데에는 한계가 있을 것으로 보인다. 그리고 역내 개별국가가 처한 상황이나 협력의 결과에 대한 기대수준이 상이하기 때문에 아직은 회원국의 암중모색단계에 불과하고 실질적인 협력을 달성하기 위해서는 상당한 시간이 경과해야 할 것으로 보인다. 더욱이 현 단계에서 이전부터 호주에서 의도하고 있는 관세동맹과 같은 기능을 기대한다는 것은 거의 불가능하다고 할 수 있다. 1980년대 후반의 세계경제블록화의 물결 속에서 해외 의존도가 높은 아시아 신흥공업국, 그리고 공업화를 통해 경제성장을 지향하고 있는 ASEAN은 이러한 세계경제질서의 구축에 따라 어떠한 수단이든 강구해야 할 입장이었다. 그것이 APEC의 결성으로 나타난 것인데 역내국가 대부분이 참여하는 기구이기 때문에 가입하는 것이지만 실질적으로 여기에 큰 기대를 걸고 있는 국가는 그리 많지 않다. EC의 통합이 APEC의 장래에 큰 영향을 미칠 것이라는 예측은 아직 추측일 뿐이며, 현실로 나타난 EC가 APEC회원국의 통상에 미치는 영향력을 체험하기 전까지는 APEC의 장래를 확실히 예측할 수는 없다.<sup>41)</sup>

유럽에서 전개된 지역통합의 경험을 아시아.태평양지역에서도 이루어보려는 시도가 1960년대로부터 꾸준히 전개되어 왔다. 그러나 아시아.태평양지역의 상황은 유럽과 판이하여 유럽의 경험을 아시아.태평양지역에 적용하기란 어렵다. 하지만 오늘날에는 아시아의 이질성과 다양성이 통합과정에 있어서 유럽의 경험과는 달리 오히려 상호보완적인 효과를 나타낼 수도 있을 것이라는 기대가 점증하고 있다.

우선 아시아.태평양지역과 유럽을 비교해 보면, 첫째, 아시아.태평양지역국가

41) 이민식, "아시아.태평양지역 경제블록화 진전과 전망", 「경제브리프스」, 한국산업은행, 1992. 3. 31., pp. 38-39.



들은 유럽국가들과는 달리 서로 왕래하기가 쉽지 않을 만큼 광활한 지역에 넓게 분포되어 있음을 알 수 있다. 그리고 종교, 언어, 인종, 문화 등에 있어서 유럽 국가들이 공동체 의식을 오래전부터 공유해 온 반면에 아시아, 태평양지역 국가들은 너무나도 이질적으로 구분되어져 왔다. 그러나 이러한 문제들은 오늘날 교통, 통신기술의 발달과 빈번한 교류로 인해 충분히 극복되고 있다.

둘째, 역내국가들의 경제구조 및 발전정도의 격차는 유럽과 두드러지게 비교되는 문제이다. 아시아, 태평양지역에는 미국이나 일본 같은 선진국, 한국을 비롯한 선발 개도국, 그리고 ASEAN을 중심으로 한 개도국 등의 다양하고 복잡한 구조를 이루고 있어 지역협력의 파생효과에 대해 국가간 이견을 보이고 있다. 그러나 아시아, 태평양지역 국가들은 중층적 발전형태를 보이고 있어 국가간 상호보완적인 경제협력관계를 이룰 수도 있다.<sup>42)</sup> 또한 지속적인 경제성장과 무역신장을 이루고 있는 아시아, 태평양지역 국가들의 다이내미즘은 지역국가간 경제정책을 상호 조정하고 관리하기 위한 협력의 틀을 필요로 하고 있다.

셋째, 유럽국가들은 대부분 민주주의적 의사결정구조를 갖추고 있으며 다원적 사회구조를 이루고 있었기 때문에 국가간 다각적인 접촉을 여러 차례 시도해 온 것으로 분석된다. 이러한 유럽의 고도의 협상기술의 발달은 통합과정을 촉진시키는 중요한 요인이 되어 왔던 것이다. 이에 반해 대부분의 아시아 국가들은 내부적인 정치적 무질서로 인해 일관된 외교정책을 전개하지 못하였고, 중앙집권적이며 권위주의적인 경직된 정치구조를 이루어 외부변화에 대응할 융통성을 갖지 못하였다. 그러나 탈냉전으로 인한 국제적인 민주화 추세는 아시아의 여러 나라들을 자극하여 민주주의 정부건설을 추진케 하고 있다.<sup>43)</sup> 아시아의 개도국들의 민주화는 지역국가간 다자간 협상의 가능성을 증대시키는 요인이 되고 있다.

넷째, 유럽국가들은 NATO, CSCE, WTO 등을 통해 집단안보를 경험하여 왔으며, 여러 지역적 협력체 내에서의 정치적인 협력으로 지역안보에 대한 공동인식을 갖게 되었다. 그러나 아시아국가들은 대체로 서구국가들의 식민지 국가로서 이웃국가와의 긍정적 통합을 경험해 보지 못하였으며, 정치, 경제적 후진성으로 인해 역내 선진국들과의 협력에도 참여하지 못하였다. 또한 아시아, 태평양지역에서도

42) 김재준, "아태경제협력과 역내무역자유화", 「세계경제동향」, 산업연구원, 1991.6., p.23.

43) 국민일보, 1992.6.11.

집단안보적 기구를 설립, 발전시키려는 노력이 시도되긴 했으나, 강대국과의 쌍무적 안보관계 때문에 다자적인 안보협력은 이루어지지 못했고, 지역안보에 대한 공동인식도 형성되지 못하였다. 그런데 탈냉전으로 인한 국제정치, 경제질서의 다원화가 한 국가 혼자서 해결할 수 없는 범세계적인 문제의 증가를 야기시켰으며, 이로 인해 포괄적 안보를 위한 다자간 협력의 필요성이 증대하였다.

다섯째, 유럽에서는 유럽의 경제적인 재건을 위한 미국의 원조와 동서 양진영 간의 이념적인 분열이 유럽통합의 시발을 위한 절대적인 조건을 구성하였다. 국제정치, 경제적인 환경이 국가들간의 교류와 협력에 큰 영향을 미친다고 볼 때, 냉전으로 인한 안보의 심각성과 미국의 지원은 유럽국가들로 하여금 통합과정에 몰두하게 하였던 것이다. 반면, 아시아·태평양지역에서는 냉전체제하에서의 안보에 대한 위협과 미국중심의 동맹관계가 이 지역 국가들로 하여금 상호적대적이며 배타적인 관계를 이루게 하였을 뿐이다. 그러나 러시아의 군사적 위협이 감소함에 따라 각국은 경제안보를 중시하게 되었고, 오늘날 지역주의가 확산되고 있는 국제경제질서 속에서 지역국가간 경제협력을 모색하게 되었다.

위와 같은 여러 요인에 의해 아시아·태평양지역에도 국가간 협력의 필요성과 가능성이 증대하였다. 그런데 1989년 호주의 주도로 창설된 APEC은 바로 이러한 지역협력을 실현하는 최초의 정부간 협력체로서 아·태지역통합의 추진 가능성을 높여주고 있는 것이다. 이에 APEC이 과연 지역통합을 추진할 만한 요건을 갖추고 있는지를 살펴보자.

첫째, APEC은 탈냉전과 탈이념의 신화해질서가 형성되는 국제사회 속에서 등장하였다. 즉, 국가간 군사적 대립이 감소하고 이념적인 마찰이 사라짐에 따라 국가간 주요가치의 상호수용성은 커졌고, 이에 따라 APEC이 국가간 협력을 추진할 가능성은 증가하게 되었다.

둘째, 회원국들의 놀라운 경제성장은 국가간 호응능력을 향상시켰으며, APEC은 이를 바탕으로 지역협력을 더욱 촉진시킬 수 있게 되었다.

셋째, 유럽의 통합과정은 미국의 지원에 의해 가능하였으나, 아시아·태평양지역에서의 협력은 단지 미국만이 아니라 경제대국인 일본에 의해서도 뒷받침되고 있어 APEC이 지역통합을 추진하는 데 필요한 힘을 확보하고 있다 하겠다.

넷째, APEC은 발라사가 제시하는 지역경제통합의 초기단계인 자유무역지대도 이루지 못한 초보적인 단계에 머물고 있긴 하나, 수 차례의 회의를 통해 역내자유

무역의 추진에 대한 회원국의 합의를 끌어냄으로써 지역통합의 전개 가능성을 보이고 있다.

다섯째, APEC은 지역경제협력을 목적으로 구성된 것이지만, 한 분야에서의 협력의 경험이 다른 분야에서의 협력으로 파급된다는 확산효과(spill-over)에 비추어 볼 때 정치적인 협력까지도 이루어 낼 가능성을 갖고 있는 것이다. 특히 APEC은 통합을 위한 의도적이고 사전적인 제도로서 지역협력을 추진하고 있기 때문에 그 가능성은 더욱 크다.

그러나 아시아·태평양지역은 위와 같은 여러 가지 긍정적인 요인 외에도 수많은 제약조건들을 갖고 있기 때문에 당장에 유럽과 같은 통합을 경험할 수는 없을 것이다. 단지 APEC을 통한 지역적 경제협력이 점진적으로 발전하여 지역통합에까지 이어질 수 있다는 기대가 커지고 있을 뿐이다. 이런 의미에서 보면 APEC은 다음과 같은 의의를 갖는다.

첫째, 아시아·태평양지역의 통합논의를 최초로 실현한 정부간 협의체로서, 지역통합을 위한 여건과 추진방향을 제시해 주고 있다.

둘째, 보호주의적인 지역주의의 확산을 저지하기 위한 방안으로서 세계자유무역질서를 강화하고, 국제교류와 협력을 증진시키는 촉매제 역할을 한다.

셋째, 통상 및 외무장관이 참석함으로써 포괄적 안보를 위한 다자간 협력의 장을 마련해 준다.

넷째, 지역국가간 정치적, 경제적 협력을 유도하여 아직 냉전체제에서 벗어나지 못한 한반도를 중심으로 한 동북아시아에 평화체제를 구축할 수 있다는 기대를 높여주고 있다.

#### 나. 동북아경제협력체

동북아경제협력체는 동북아시아 국가들이 가지고 있는 문화적 공통성과 지리적 인접성의 토대 위에 각국간 혹은 지역간의 경제적 다양성과 보완성을 상호결합함으로써 지역전체의 조화있는 경제발전과 지역내 주민의 생활안정을 도모하며 나아가서는 세계전체의 무역과 생산력 확대에 기여할 수 있는 지역규모의 국가간 경제협력체를 의미한다. 즉 지역고유의 전통문화를 통해 이 지역 내에서 역내 경제의 보완성과 다양성이 상호결합될 수 있는 결합메카니즘이 창출될 경우 이 지

역은 시장경제권의 개발동력이 개발잠재지역(계획경제권)에 전달됨으로써 지역전체가 새로운 성장핵심으로 부상할 수 있다. 더욱이 이데올로기의 종언과 함께 새로운 세계질서가 요구되는 현 시점에서 이러한 동서간 및 남북간의 유기적 협력메카니즘을 창출하는 것은 지금까지의 이념적 결속에서 벗어나 경제적, 실리주의적 결속이라는 국제협력의 새로운 명분을 제시하는 본보기가 될 것이다. 이러한 기능을 수행할 수 있는 방향으로 동북아경제협력체가 창설된다면 이는 지역내 국가들의 성장촉진에 의한 생활수준의 향상뿐만 아니라 성장핵심으로서의 역동적 기능에 의해 세계전체의 무역 및 생산력 확대에 기여하게 될 것이며, 냉전체제 이후 새로운 국제협력의 모형을 제시함으로써 평화공존의 세계질서를 정착시키는 데에도 기여하게 될 것이다.

일반적으로 동북아경제협력체의 범위는 한국, 북한, 일본, 중국의 동북지역(흑룡강성, 길림성, 요녕성) 및 러시아 극동지역의 총 5개국으로 구성되는데, 1990년 후반 '동북아시아 경제협력에 관한 국제세미나'에서 제안되어 관련국들의 관심을 끌고 있다. 특히 이 지역내 국가들간의 경제협력의 타당성에 힘입어 아시아-태평양 경제협력 구상의 중추적 역할을 할 수 있는 지역경제권으로 급격히 부상하고 있다. 그러나 동북아경제협력체가 역내경제의 상호의존관계의 심화과정을 통해 사후적으로 결성되는 경제통합체가 아니라 역내외 경제환경변화에 적응하기 위해 인위적으로 결성되는 선행적 경제협력체이기 때문에, 그 지리적 영역이나 가맹국의 제한은 국가간 경제교류의 동태성과 가능성에 비추어 볼 때 선행적으로 확정하기가 어려운 문제이다. 또한 동북아시아 국가들은 시장, 기술, 자본, 에너지, 자원조달 등에서 역외지역과의 개방된 협력관계가 불가피하며, 특히 공산품시장으로서의 미국, 자원조달 및 국가간 산업구조조정 대상지역으로서의 ASEAN 지역은 동북아국가들의 경제협력관계에서 빠질 수 없는 지역이다.

동북아경제협력체에 대한 구상은 한국, 북한, 일본, 중국, 러시아의 5개국간에 교류의 긴밀화와 국제협력을 통하여 상호 경제발전을 촉진하는 지역적 경제협력체를 구축하자는 구상이다. 동북아시아에서의 경제협력은 중국이 대외개방을 시작한 이후인 1980년대 초부터 제기되고 논의되었으나, 이 지역의 정치적 긴장으로 인해 큰 관심을 끌지 못한 채 가능성의 제시차원에서 머물렀다. 그러나 소련체제의 붕괴와 더불어 미-러관계 개선이 급진전되면서 동북아의 정치환경도 큰 변화를 보였는데, 중-러관계가 완전히 복원되었고, 중-일관계와 일-러관계의 개

선, 남북한관계의 개선, 한.러수교, 일.북한간의 수교움직임, 몽고와 중국의 한국과의 수교 등이 이루어졌다. 이같은 동북아시아 지역 이해당사국간의 관계개선 움직임이 동북아경제협력체 형성에 가장 큰 요인으로 작용한다.

경제적 측면에서는 1992년 말의 EC 시장통합, 북미자유무역협정의 체결 등 세계경제의 블록화에 직면하여 이에 대응할 필요성이 크게 대두되었다. 동북아시아는 세계경제대국 일본과 풍부한 노동력 및 천연자원을 갖춘 중국 및 러시아가 위치하고 있어 아시아.태평양지역의 경제력의 발전잠재력이 집중되어 있고 경제발전단계의 격차와 이질성이 지역의 경제발전을 가속할 수 있는 원동력이 될 수 있으며 아시아.태평양지역에서 북미지역에 가장 가까이 위치하고 있어 북태평양을 통한 경제협력이 쉽게 이루어 질 수 있는 등 APEC의 한계성을 극복하고 아.태경제협력의 구심점을 제공할 수 있는 경제협력체를 구성하기에 충분한 여건을 갖추고 있다. 특히 이 지역의 경제적 특성은 경제요소의 보유상태가 다양하고 경제발전의 단계가 달라 상호보완적인 성격이 강하게 나타나고 있어, 생산요소와 천연자원이 상호 비슷하고 경제발전의 수준이 유사하여 규모의 경제를 추구하는 동질적인 국가간의 시장통합인 EEA나 NAFTA와는 그 성격이 크게 다르다. 44)

따라서 이 지역은 지역적 보완성이 강하고 한국, 일본의 기술과 시장, 러시아 극동지역의 자원, 중국 동북지방 및 북한의 노동력과 일부자원이 결합한다면 경제협력체 형성의 가능성이 매우 높다. 그러나 지리적 인접성, 역사적, 문화적 연계가 깊어 경제적 협력을 할 수 있는 조건을 갖추고 있는 반면에 사회주의와 자본주의 체제, 선진국과 중진국 및 개발도상국 등 3가지 유형의 상이한 발전단계의 정치,경제체제, 동해북부 4개 도서의 영유권을 둘러싼 일본, 러시아간의 마찰, 일본주도하의 블록참여에 대한 주변국들의 거부감, 일부당사국간 국교 미수립 등 경제적 및 경제외적 제약요인들이 다수 존재해 있다. 45)

한국의 기술, 북한의 노동력, 러시아의 자원, 일본의 기술과 자본 등 비교우위 격차가 크고 다양하여 이들간의 상호보완성은 큰 것으로 평가되고 있다. <표3-2> 참조. 러시아는 극동개발을 위해, 중국은 對환태평양 경제교류의 거점확보를 위해, 북한은 경제난국을 타개하기 위해, 일본은 안정된 원료공급을 확보하고 동아시아에서의 경제적 주도권을 선점하기 위해, 한국은 안정된 원료공급의 확보와

44) 이병기, 앞의책, 1992. 4., pp. 46-48.

45) 한국은행, 앞의책, 1992. 2., pp. 46-48.

해외시장의 확대 그리고 무엇보다도 북한과 동일한 경제권내에서의 교류를 위해 동북아시아에서의 경제협력에 관심을 보이고 있다. 그러나 동북아경제협력체는 뚜렷한 정부입장을 수반하고 있지 못하며 아직은 기업들간의 교섭단계에 머물러 있다.

〈표3-2〉 동북아지역의 상호보완적 조건

국가	장점	단점
일본	자본, 기술, 설비, 첨단공업제품 풍부, 경영기술 축적	에너지, 공업자원, 농산물 부족
러시아	임업, 비철금속, 석유, 천연가스, 중화학공업제품 풍부	농산물, 경공업품, 노동력, 자본 부족, 경영기술 낙후
중국 (동북)	농산물, 섬유공업제품, 석유, 노동력 풍부	자본, 기술 부족, 경영기술 낙후
한국	자본, 기술, 설비, 첨단공업제품 풍부	에너지, 공업자원, 사료, 노동력 부족
북한	광물자원, 단순가공품, 노동력 풍부	자본, 농산물, 경공업품, 설비, 기술 부족
몽고	축산물, 광물자원 풍부	운송수단, 자본, 기술, 농산물, 경공업품 부족

출처: 이병기, "세계경제블록화추세와 우리나라기업의 대응방안", 「조사월보」, 한국산업은행, 1992. 4.

이러한 정치경제적 특성을 고려해 볼 때, 동북아경제권 형성은 EEA나 NAFTA와 같은 역내 결속력이 강한 경제권으로 탄생하기는 어렵지만 역내 각국간 또는 지역간의 경제적 다양성과 보완성을 상호결합함으로써 역내 전체의 조화있는 경제 발전과 세계전체의 무역확대와 생산력확대에 기여할 수 있는 개방된 형태의 국제적 다자적 협력조직이 될 것으로 예상된다.

국제질서의 변화와 함께 동북아지역에서 경제협력체의 형성에 대한 구상이 논의되고 있는 것은 동북아 5개국중 한국-일본과 중국-러시아-북한이라는 두 집단간 서로 이질적이면서도 상호보완적인 천연자원의 분포와 관련한 수직적 분업체계의 가능성이 그 배경으로 작용하고 있다. 동북아경제협력체에 대한 논의는 새로운 국제환경에 부응할 수 있는 지역차원의 새로운 국제질서수립의 일환으로 전개되고 있다는 점에서 그 의의가 발견된다.

지역규모의 경제협력체는 양국간 쌍무적 경제관계의 확산에 의한 기능적 통합을 통해서도 기대될 수 있으나 동북아지역은 지역국가들이 가지고 있는 경제적 격차와 과거 냉전체제하의 장벽 때문에 이러한 기능적 통합을 통한 경제협력체 형성은 기대하기 어렵다. 따라서 동북아지역에서는 양국간 쌍무관계에서 야기될 수 있는 비대칭성과 대립구조하의 경직된 장벽을 완화하면서 역내국가들이 가지고 있는 경제적 다양성을 다각적으로 활용할 수 있는 다자적 경제협력체제의 구축이 필요하다.

특히 민족분단의 현실적 문제에 직면해 있고, 정치, 경제적 패권국과의 직접적인 교류협력이 불가피한 한국의 입장에서는 다음과 같은 이유로 지역내 다자협력체제의 구축이 중요한 연구과제로 대두되고 있다.<sup>46)</sup>

첫째, 지역내의 국가간, 민족간, 체제간의 갈등구조는 당사국간의 쌍무적 노력보다 지역국가들의 다각적이고 집단적인 노력과 합의에 의해 더 용이하게 해결될 수 있다. 남북한 통일과 관련해 볼 때, 다자간 협력체제에 의한 간접적 교류기반의 확대는 남북한 쌍방이 직면하고 있으면서 남북한만으로는 해결할 수 없는 체제적, 사상적 장벽을 완화하는 데 크게 기여하게 될 것이며, 상호간 의사소통의 기회를 확대해 줄 수 있다. 그리고 다자간 협력체를 통한 상호의존관계의 확대는 민족의 동질성 회복과 남북한 경제통합을 유도할 수 있는 교류기반을 정비하는데 기여할 것이다.

46) 손병해, 앞의책, pp. 322-323.

둘째, 동북아지역은 경제대국, 군사대국, 정치대국 등에 의한 패권주의가 상존하고 있을 뿐만 아니라 쌍무적 협력관계에서는 정치, 경제, 군사적 비대칭성이 작용하고 있다. 따라서 지역내의 패권주의적 지배구조를 견제하고 쌍무관계에서 야기될 수 있는 지배종속구조의 정착을 억제하기 위해 다자간 협력체제의 구축이 필요하다.

셋째, 동북아지역 내에서 차지하고 있는 한국의 지정학적 위치 및 경제발전, 경제구조상의 중간적 위치를 능동적으로 활용할 경우 한국은 새로운 동태적 성장의 기회를 확보할 수 있다는 점에서 지역내 여러 국가들간의 다자간 협력체가 필요하다.

〈표3-3〉 일본, 중국, 한국의 경제성장 전망

	GDP 억달러	1인당 GDP 달러	수출 억달러	수입 억달러	경상수지 억달러	외환보유고 억달러
일본						
1991	33,021	26,641	3,076	2,219	556	622
1996	52,889	41,816	5,103	3,716	555	785
성장률(%)	4.1	3.7	10.1	9.6		5.5
중국						
1991	3,805	328	715	606	120	437
1996	6,385	511	1,420	1,468	-57	660
성장률(%)	8.9	7.3	14.8	20.1		13.4
한국						
1991	1,644	6,142	728	781	-60	137
1996	4,656	10,341	1,412	1,442	-24	203
성장률(%)	7.7	6.7	14.4	14.2		5.5

출처: The WEFA Group, Asia Economic Outlook, October 1991.



## 다. EAEC 47)

동아시아 경제그룹(East Asia Economic Group; EAEG)안은 UR협상이 교착상태에 빠지자 유럽 및 북미 등에서의 세계적인 경제블록화 움직임에 대항하기 위하여 말레이시아의 마하티르 총리가 동아시아 역내도 독자적인 경제블록을 형성하자고 제안한 것이다. 1990년 12월 중국의 이붕 총리의 말레이시아 방문시 마하티르 총리는 "EC가 경제통합으로 나아가고 미국이 캐나다, 멕시코와 함께 자유무역협정을 체결하고 중남미국가들과의 관계강화를 추진하고 있으므로 동아시아에서도 경제 및 시장을 결속하여 타지역의 경제블록에 대항하기 위하여 블록을 결성하여야 한다"고 주장하면서 중국의 지지를 요청하였다. 이 제안은 동아시아 국가들 즉 기존의 ASEAN 회원국과 한국, 홍콩, 대만 등 아시아 신흥공업국, 중국과 일본을 비롯 미얀마, 베트남, 라오스 등 인도차이나 3국만의 참여를 제외하고 있으며, 기존의 아시아-태평양 차원에서의 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드를 제외하고 있다.

ASEAN과 NIEs, 일본, 중국 및 인도차이나 3국의 시장규모를 보면 인구는 16억 7천 5백명, 국민총생산은 약 4조 1천 3백억달러 수준이다. 이는 인구면에서 10억 인구의 중국을 제외하더라도 EC의 3억 2천 3백만명, 미국과 캐나다의 2억 7천만명을 상회하는 규모이며 GNP에 있어서는 미국과 캐나다의 약 6조달러, EC의 약 5조 9천억달러에 육박하는 수준이다. 더욱이 아시아지역에는 한국, 대만 등 신흥공업국과 말레이시아, 인도네시아 등 급속히 성장하는 국가들이 있어 2천년대에는 EC는 물론 북미지역을 능가한다는 전망이 나오고 있다.<sup>48)</sup>

더욱이 이 제안은 강력한 경제블록의 구축을 내용으로 하고 있으며, 이에 대해 주요대상국들은 미온적인 반응을 보였고, 역외국가 특히 미국은 이 구상이 GATT의 자유무역질서를 저해한다고 비난하였고, 일본에게 참여하지 말도록 요청했다. 결국 ASEAN과 동아시아지역의 모든 경제주체를 하나의 단일 경제권으로 묶어야 한다는 마하티르 총리의 구상은 ASEAN회원국 일부의 소극적인 태도와 동아시아 지역의 보호주의 형성을 우려하는 미국의 완강한 반대에 부딪치고 말았다.

47) 동아시아경제그룹(EAEG)안에서 동아시아경제회의(EAEC)안으로 개명되었다.

48) 이민식, 앞의책, 1992.3., pp.58-59.

미국의 강력한 반대에 직면한 마하티르 총리는 1991년 당초의 구상에서 상당히 완화된 동아시아 경제회의(East Asia Economic Caucus:EAEC)를 제안했다. 이는 상설기구화와 블록화를 지향하지 않고 국제경제무대에서 필요할 경우 상호 관심 분야에 대한 공동보조를 추구한다는 내용을 담고 있다. 그러나 이마저도 미국의 완강한 반대에 부딪치고 있어 EAEC가 EC나 NAFTA와 같은 경제통합을 이룰 가능성은 크지 않은 실정이다. 또한 일본은 물론이고 한국, 대만 등 EAEC에 참여를 요청받은 국가들이 대미의존적 수출구조를 가진 점도 EAEC의 장래를 불투명하게 하고 있다. EAEC가 경제블록화할 가능성이 크지 않음에도 불구하고 관심을 끄는 것은 1990년대 세계경제성장을 주도할 국가들이 모두 이 지역에 있는데다가 이들의 성장배경이 되고 있는 일본의 영향력 증대라는 문제가 관심을 끌고 있기 때문이다.

한편 동북아시아에서의 안보협력체로서는, ASEAN주도의 안보대화가 현재 아시아-태평양지역내 유일하게 실천단계에 와 있는 정부간의 정기적 대화채널로서, 다루는 주제에 있어서도 인권, 환경, 민주화 등 포괄적인 안보에 관한 협의를 다양하게 논의하는 비제도화된 방안이다. ASEAN-PMC 49) 에 참여하고 있는 대부분의 국가들은 아시아-태평양지역의 안보에 대한 불확실성을 타개하기 위하여 다자간 안보협력체 구성이 필요하다는 점에 인식을 같이 하고 있으나, 구체적인 내용에 있어서는 완전한 합의를 이루지 못하고 있다.

ASEAN이 다자간 안보협력체 구성에 적극적으로 나오는 이유는 다음과 같다.<sup>50)</sup>

첫째, 아시아-태평양지역에서의 안보협력체 구성을 검토하는데 있어서 ASEAN이 주도권 내지는 리더십을 장악하려는 데 있다.

둘째, 중국, 러시아, 베트남, 그리고 어느 단계에서는 북한까지 안보협력에 관한 논의에 참여시켜 아시아에서의 미국의 군사적 역할 축소에 공동대응하고 지역내 모든 나라들이 안보논의에 참여하는 것을 장려하기 위해서이다.

셋째, 어느 단계에서 ASEAN 안보협력체가 구성될 것에 대비, 미, 일, 러, 중 등

49) ASEAN Post Ministerial Conference (아세안 확대외무장관회의)의 약자. 아세안 6개국(이) 7개 대화상대국을 매년 초청하여 아.태지역 국가들간의 쌍무문제 뿐만 아니라 탈냉전시대의 지역안보문제와 국제정치 현안에 대한 심도있는 의견교환을 목적으로 구성된 정부간 공식대화창구.

50) 한승주, "아세안과 동아시아의 지역안보", 「동남아시아연구」, 창간호, 1992, P. 13.

강대국과 캐나다, 호주, 한국 등에 미리 양해를 구하기 위해서라고 볼 수도 있다.

넷째, 일본의 증대하는 정치, 군사적 역할을 검토하고 공동대응방안을 마련하기 위해서라고 볼 수 있다.

## 2. 4대강국의 역할과 전개

### 가. 미국

미국의 동북아지역에 대한 관심의 증가는 동북아지역의 정치, 경제적 발전에서 기인하는 것으로 이 지역의 전략적, 안보적 중요성은 물론 경제적 중요성도 크게 증대되었음을 의미한다. 미국은 과거 동북아지역에서의 지역적 협력체의 구상에 대해 구체적인 입장을 표명하지도 않았고, 어떠한 제안도 하지 않았다. 그러나 최근에 들어서는 이 지역에서의 새로운 지역적 협력체의 구상에 대해 깊은 관심을 보이고 있다. 특히 미국을 제외하는 어떠한 지역적 협력체도 인정하지 아니하며, 일본을 중심으로 하는 협력체의 형성가능성에 대해서는 민감한 반응을 보이고 있다.<sup>51)</sup>

동북아지역에서의 지역적 협력체의 형성에 대해 미국의 관심이 크게 고조된 이유는 다음과 같다.

첫째, 미국은 이 지역에서 자유주의적 국제경제질서를 수호하고, 상품, 무역 및 용역의 자유로운 교환을 촉진시키고자 한다. 과거 미국은 이 지역에서 지도적 역할을 수행하고 있었기 때문에 동북아지역 내의 여러 국가들에게 자유주의 경제 원칙에 입각하여 행동하도록 영향력을 발휘할 수 있었다. 그러나 이 지역에서 미국이 행사할 수 있는 정치적 힘과 경제적 영향력이 상대적으로 약해지고 있는 오늘날에는 과거와 같이 미국이 단독으로 지역정세를 주도하는 것이 점점 더 어려워지고 있다. 따라서 일본, 한국, 대만 등과 보조를 맞추어 자유경제질서를 공동

51) EAEC에 대한 미국의 적대적 반응은 일본을 중심으로 하는 아시아 블록의 형성을 근본적으로 방지하겠다는 미국의지의 표출이었다. 결국 미국의 강력한 저지로 호의적인 반응을 보이던 일본은 물론 미국과 상호관계를 갖는 여타 국가들도 미온적인 태도로 바뀌었다.

으로 유지해 나갈 수 있는 지역적 협력체제를 구축하는 것이 바람직하다.

둘째, 동북아시아 국가들의 경제가 크게 성장하고 무역이 급격히 신장함에 따라 이들 국가들과 미국과의 경쟁 및 마찰의 여지도 그만큼 커지고 있다. 이와 같은 마찰을 해결하는 데는 과거와 같은 일방적 조치나 쌍무적 관계로는 부적합하고 지역수준에서 보다 효과적인 조정을 할 수 있는 새로운 장치가 필요하다. 특히 GATT나 IMF 등 세계적인 경제기구가 지역적 특수성을 감안하여 이러한 문제들을 다루기는 매우 곤란하고 실효성도 부족하기 때문에 지역적 협력체제의 수립이 더욱 강하게 요청되고 있다.

셋째, 동북아시아는 경제적인 문제 뿐만 아니라 전략적으로도 매우 중요한 지역이다. 중국 및 러시아와의 관계를 보다 개선해 나아가려면 우선 이 지역의 여러 국가들과의 선린우호관계를 보다 더 견고하게 다져줄 필요가 있다. 동북아시아의 동맹국들과 다각적 협력 및 조정체제를 만들어 두는 것도 이와 같은 맥락에서 앞으로의 정책 추진에 기반이 된다.

넷째, 일본은 미국의 對아시아 정책에 있어서 중요한 지역이다. 일본과 아시아의 여러 국가들을 결합하는 범지역적 협력체제가 수립되어 미국이 그 일원이 된다면, 미·일관계의 마찰이 감소될 수 있을 뿐만 아니라 일본으로 하여금 이 지역에 대해서 보다 건설적인 역할을 수행하도록 하는 효과적인 방법이 될 것이다.

한편 미국은 동북아시아에서의 안보협력체에 대한 논의가 역내 국가간의 전통적인 양자동맹관계를 약화시킬 것이라는 우려 때문에 다자간 안보협력 구상에 대하여 기본적으로 반대하는 입장에 있었다. 그러나 냉전체제의 종식으로 인한 국제안보상황의 변화에 따라 새로운 정책방향을 모색하게 되었다. 미국정부의 신태평양공동체 구상에서 나타나는 바와 같이 미국의 근본적인 對아시아 안보정책은 APEC과 ASEAN을 두축으로 하여 동북아 다자간 안보협력체를 구성하자는 것이다. 52) 이를 추진함으로써 북한의 핵문제를 포함한 동북아 안정의 위협요인들을 제거할 수 있을 뿐만 아니라 중국과 러시아를 포함시키는 동북아 다자간 안보협력체를

52) Michael Richardson, "Clinton, With Eye on Trade, Calls for a Pacific Rim Summit", *International Herald Tribune*(July 9, 1993), p. 6.

미국의 클린턴 대통령은 1993년 11월 시애틀의 APEC회담을 정상회담으로 격상시키자는 제안을 하였고 한국의 김영삼 대통령도 이에 참석할 뜻을 보였다.

통해 군축을 포함한 지역내 군비경쟁의 억제와 각국간 신뢰조성을 통한 지역안정을 유지할 수 있다는 생각이다. 또한 다자간 대화의 틀을 활용하여 북한을 개방으로 유도하고 또 국제사회에 참여시킴으로써 한반도의 안정화를 도모할 수 있다고 생각하고 있는 것 같다.

요컨대 미국은 동북아 및 아시아, 태평양지역에서 자국의 안보역할을 보다 낮은 비용으로 유지하면서 영향력은 지속적으로 확보하고자 다자간 안보협력에 적극적인 관심을 표명하고 있다. 미국은 분쟁지역에서의 문제해결에 다자간 협력의 효용성을 인정하고, 기존의 양자관계를 보완하는 차원에서 다자간 안보협력을 지원하고 있는 것이다.

#### 나. 일본

최근 일본은 동북아경제협력 구상에 있어 환일본해 경제권에 깊은 관심을 보이고 있다. 환일본해 경제권이 주목되기 시작한 것은 동북아 정세를 크게 전환시킨 국제질서의 변화와 이에 따른 각 국가들의 내부변화에서 기인했다. 즉 러시아와 중국의 경제개방화와 분권화에서 기인했다. 중국은 외자도입에 의한 합영기업과 경제특구에서 성공하고 있으며, 분권화는 동북지역의 경제자주성을 강화하고 러시아 극동지역과 일본의 동해연안지역 그리고 한국과의 사이의 경제교류를 확대하게 하고 있다. 러시아도 분권화가 가속화되면 극동지역의 경제자주성이 확립될 전망이다.

일본은 공업화에 필요한 고도의 기술과 막대한 자본이 있으며, 한국도 중간수준의 기술과 일정한 자본이 있으나 천연자원의 대부분은 양국 모두 수입에 의존하고 있다. 한편 러시아의 극동지역에는 천연자원이 풍부한 것으로 알려지고 있고, 중국 동북지역에는 천연자원과 노동력이 풍부하고 중화학공업이 발달해 있다. 따라서 이들 국가간에 새로운 국제분업을 개발, 협력을 추진해 나간다는 것은 매우 유익한 것으로 보인다. 한국, 일본이 협력하면 러시아 극동지역이나 중국 동북지역의 공업발전을 크게 촉진시킬 수 있으므로, 환일본해 경제권이 실현된다면 어느 나라라도 자국의 경제발전에 기여하게 되므로 현재 모든 나라가 경제적으로는 긍정적인 평가를 하고 있다. 그런데 환일본해 경제권의 구축이 비록 경제적으로는 긍정적이지만 여러 가지 정치적인 문제들을 안고 있다. 환일본해

경제권에는 일본과 러시아간의 북방영토 반환문제, 일본과 중국간의 신뢰회복 문제, 일본과 북한간의 국교정상화 문제와 경제교류의 발전문제 외에도 한국과 북한간의 신뢰구축문제와 남북한 통일문제 등이 남아 있다. 또한 여기에 일본의 경제패권주의 야욕에 따른 신대동아공영권의 구상도 경계해야 한다는 문제가 있다.

53)

환일본해 경제권 구상에서 일본의 목표는, 첫째, 이 지역에서의 일본의 경제적 영향력 뿐만 아니라 정치적 영향력을 회복하는 것과 둘째, ASEAN에 대한 일본의 지위를 확보하는 것이다. 이를 위해서는 동북아시아 내의 여러 국가들이 일본을 어떻게 보느냐 하는 것이 중요한 문제로 떠오른다. 과거 일본의 이 지역 국가들에 대한 제국주의적 침탈의 역사는 일본의 이러한 지역적 협력체 구상을 곱지만은 않은 시각으로 보게 한다. 그러나 한편으로는 경제대국 일본을 각국의 경제는 물론 지역경제의 발전을 위해 이용하자는 소위 用日論이 동남아시아 국가들을 중심으로 나타나 급속도로 확산되고 있다. 결국 일본의 자국이익추구와 동북아시아 국가들의 일본의 역할에 대한 기대간의 조화가 관건이 된다.

러시아와의 관계에서 살펴 보면, 첫째, 러시아의 궁핍한 소비재 부족 현상은 일본으로 하여금 러시아를 일본제품의 광대한 시장으로 인식하게 하고 있으며, 둘째, 풍부한 시베리아의 천연자원은 부족한 일본의 천연자원을 충당할 수 있으며, 셋째, 러시아와의 북방영토문제의 해결을 위한 최소한의 상호접촉통로의 확보를 위하여 지역적 협력체를 추진하는 것이 요구된다. 요컨대 시베리아 개발에 대한 경제적 기득권을 확보하기 위해 노력하는 동시에 가장 중요하게 생각하는 북방영토의 반환을 위하여 경제협력을 추진하고 있다.

중국과의 관계에서 보면, 중국은 전체무역의 25% 정도를 일본에 의존하고 있으며, 일본에게 중국은 그야말로 황금시장인 것이다. 따라서 중국과의 장래관계를 우호적으로 이끄는 데 중점을 두고 있으며, 일본에 의존하는 경제발전을 지속시켜 경제협력을 통한 정치적 영향력의 확대를 도모하고 있다. 중국과의 우호적 관계를 유지하는 것이 중요하지만 이 경우에도 예외는 있다. 즉 아직까지 일본에게는 미국이 최우선으로 중요하기 때문에 항상 미국과의 관계에 영향을 받는다. 장차 중국의 역할이 증대할 것으로 예상하고 이를 중국측에 고무시킴으로써 지역의 평화와 안정을 확보하려 하고 있다.

53) 김성훈, 「동북아시아 경제협력의 전망과 대응」, 1991, pp.1-2.

한편 일본은 아시아·태평양지역에서의 다자간 안보기구 창설을 제안함으로써 자국의 국제적 역할 증대에 대한 주변국들의 우려를 완화시키면서 정치, 안보적인 발언권을 제도적으로 확보하려 하고 있다. 일본은 1990년까지만 해도 역내 다자간 안보협력 문제에 대해 부정적인 입장으로 일관해 왔다. 왜냐하면 미·일동맹에의 전적인 의존과 이것의 약화에 대한 우려, 그리고 미국의 다자간 안보협력체에 대한 부정적인 태도 때문이었다. 그러나 일본은 동북아지역에서의 국제질서 변화와 다양한 역내문제들에 효과적으로 대처하기 위하여 기존의 양자간 안보관계를 보완하는 다자간 안보대화 및 협력에 적극적인 입장을 취하고 있다. 적극성을 띠게 된 이유는 역내 안보환경의 변화로 인한 미·일동맹관계의 불확실성과 중국의 군사대국화 가능성, 그리고 북한의 핵위협 및 군비경쟁을 통한 돌발사태의 방지 등을 위해 다자간 안보대화의 필요성을 인식하게 되었기 때문이다.<sup>54)</sup> <표3-4> 참조.

<표3-4> 중국의 국방비 증액 추세

연 도	87	88	89	90	91	92	93
국방비 (億元)	209.7	217.9	251.5	290.3	330.3	370.0	425.0
전년대비증가율(%)	1.2	3.9	15.4	15.4	13.8	12.0	14.8
재정지출중국방비(%)	8.6	8.1	8.4	8.4	9.3	9.5	8.0
예산증가율(%)						8.6	6.8

출처: 中國國家統計局, 「中國統計年鑑 1992」(北京: 中國統計出版社, 1992).

54) Yukio Satoh, "Asian Pacific Process for Stability and Security", the 5th Asia-Pacific Roundtable: Confidence Building and Conflict Reduction in the Pacific(Kuala Lumpur: June 10-14, 1991).; Hisayoshi Ina, "A New Multilateral Approach for the Pacific: Beyond the Bilateral Security Network", (The Johns Hopkins Foreign Policy Institute papers, 1993).

일본은 다자간 대화를 성사시켜서 일본 자신이 군사대국화하고 있다는 여타 아시아국가들의 우려를 희석시키는 동시에 자국의 정치적 영향력을 제고시키려고 한다. 구체적으로 국지적 지역분쟁은 당사국들간의 문제해결을 촉구하는 한편 ASEAN에 중점을 둔 광역적인 안보대화를 추진하고 있다.<sup>55)</sup> 미국의 소지역 차원에서 동북아지역의 안보협의회 구성을 이 지역에 대한 미국의 영향력 유지 의지로 파악하고 미국주도에 따른 한.미.일 안보협력의 형태로 동북아 다자간 안보대화의 창설을 지원하고 있다.

#### 다. 중국

중국에서 동북아경제권이라는 개념이 처음 사용된 것은 1989년 중국의 일부학자들이 북경에서 체제가 다른 인접지역간의 경제협력을 모색하기 위하여 개최하였던 '동북아경제권의 협력발전문제 세미나'에서였다. 그 이후 중국에서 이에 대한 필요성이 끊임없이 제기되고 있다.<sup>56)</sup>

중국학자들에 의해서 일반적으로 정의되는 동북아경제권의 범위는 옛 만주지역인 중국의 동북구와 발해와 황해를 끼고 있는 중국의 동해안, 한반도, 일본 및 러시아 극동지역을 포함한다. 구체적으로 보면, 흑룡강성, 길림성, 요녕성의 동북 3성과 내몽고 동부, 북경, 천진, 하북성 및 산둥성을 포함하고, 한반도지역은 한국과 북한, 러시아의 극동지역으로 하바로프스크지방, 아무르주, 연해주, 사할린, 캄차카주, 마가단주 및 야쿠트자치공화국 등이다. 여기에 홍콩, 마카오, 대만, 몽고를 포함시키기도 한다.

이와 같이 광범위한 지역을 포괄하는 동북아지역은 그 지역간의 격차로 하나의 경제권으로 결속되기에는 무리가 따를 것으로 보인다. 그러나 이에 대해 중국은 동북아지역의 자연조건 및 경제발전의 정도와 구조상의 격차는 비교우위를 뚜렷이 부각시켜 이 지역 경제간의 상호 보완성을 높일 수 있다고 생각한다. 이것이 D-N-U 횡적연합<sup>57)</sup> 이라는 것인데 D는 선진국으로서 일본과 러시아를 가리키고, N은 신흥공업국으로 한국을 말하며, U는 중국과 북한을 나타낸다. 이것은 동북아

55) Michael Richardson, "In Asia-Pacific, a New Push for Security Accords," *International Herald Tribune*, March 30, 1993, p.5.

56) China Daily, "N-E Asia 'needs regional trade group'", 1991.7.7.

57) 오용석, 「동북아경제협력에 대한 중국의 구상과 전략」, 1991., p.169.



국가들이 경제적 격차에 따라 수직적 또는 수평적 분업체계를 형성할 수 있다는 사고에서 비롯되었다.

경제여건상, 첫째, 러시아의 극동지역과 북한은 일정한 수준에 달한 중공업의 기초와 개발을 기다리는 풍부한 천연자원을 가지고 있으며, 둘째, 일본은 막대한 자본과 선진기술을 가진 나라이고, 셋째, 중국은 값싸고 풍부한 노동력과 잠재력이 큰 시장을 가지고 있을 뿐만 아니라 특히 동북지방에 풍부한 천연자원과 급속히 발전하는 소비재공업이 있으며, 넷째, 한국은 일정량의 자본과 급속한 경제성장을 이루어낸 개발경험과 경영관리기술을 가지고 있다. 그러므로 이들 각 경제가 서로 장단점을 보완하여 중국 동부지역과 시베리아 극동지역의 개발에 서로 협력할 수 있는 기초가 충분히 마련되어 있다는 생각이다.

중국은 동북아지역의 특수한 여건을 고려하여 거기에 알맞는 협력체제를 구축하여야 한다고 생각한다. 동북아지역은 다음과 같은 특성을 갖고 있다. 첫째, 두 개의 다른체제와 세개의 다른 경제발전수준을 가진 산만성, 둘째, 자원, 경제 및 기술의 상호보완성, 셋째, 다른 지역에 비해서 큰 개발잠재성 등이다. 이러한 지역특성때문에 동북아경제협력은 경제와 정치의 분리, 민간과 정부의 분리, 지방과 중앙의 분리의 원칙에 따라 단계적으로 추진되어야 하고 각국의 자발성과 호혜평등의 원칙이 존중되어야 한다는 것이다. 따라서 방법 또한 쌍무적 방법에서 다자적 방법으로, 민간차원에서 정부차원으로, 무역에서 전면적 협력으로, 특정 지역협력에서 내외협력으로 발전시킨다는 것이다.<sup>58)</sup>

이러한 시각에서 우선 동북아국제학술기구와 경제조절회의체의 결성, 동북아지방도시 연석회의 구성, 동북아경제협력 및 개발기금의 설립, 동북아교통, 통신 및 관광협정의 체결, 동북아자유무역구와 경제특구의 설치 등이 이루어져야 한다. 단기적으로는 동북아 지역국가들간의 쌍무 또는 다자적인 무역, 금융, 기술, 노무, 환경보호, 인구조절, 토지개발, 생산 등 간단하고 낮은 단계의 협력으로부터 시작하고, 합작회사를 설립하여 공동경영하며, 중국, 러시아 및 북한의 국경에 공동투자로 경제특구 또는 자유무역가공구를 설치하여 다자적 협력체제를 구축해 나간다. 다자적 협력체제는 러시아, 몽고 및 북한의 북3각과 중국, 일본 및 한국의 남3각간의 쌍무관계의 형태로 추진될 수 있다. 장기적으로는 분업체계에

58) 任文俠, 「論東北亞區域經濟合作與分工」, 東北亞經濟共同體問題探討國際研討會, 1990.10., pp. 3-7.

기반을 둔 자유무역권의 형성을 목표로 한다. 그것을 위해서 첫째, 동북아 국가 간에 발전의 격차가 큰 산업구조를 비교우위에 따라 질서있게 조정하고, 둘째, 다각적인 경쟁메카니즘을 구축하며, 셋째, 동북아지역의 자원순환 메카니즘을 구축할 필요가 있다.

중국은 1979년 심천, 주해, 하문, 산두 등 4개 도시를 경제특구로 지정하면서 대외 개방정책을 추구하기 시작하였다. 1985년에는 상해, 천진, 대련 등 연안 14개 도시가 개방도시로 지정되었으며, 1988년에는 북의 요녕성에서 남의 운남성에 이르는 전 연해지역을 개방하고 이 지역에 노동집약적 산업을 적극 육성하여 수출지향적 경제를 건설한다는 의욕적인 '연안발전전략'을 마련하였으나 그 추진은 아직 초기단계이다. 중국은 이러한 일련의 개방정책과 실용주의 노선을 채택하면서 외국자본과 기술을 유치하여 노동집약적 산업을 우선적으로 육성하는 정책을 추구하였다. 그 결과 1980년대 10년간 GNP가 연평균 9.5% 성장하였다.

중국의 동북3성은 인구 측면에서 중국전체의 약 8.8% 를 차지하고 있으나 수출입의 측면에서는 13-14% 에 이르고 있다. 1인당 GDP를 기준으로 볼 때 중국전체 평균이 300달러대인데 비해 동북지역은 거의 500달러에 달하여 비교적 중국에서는 발달한 지역이다. 동북3성은 양질의 노동력과 풍부한 천연자원을 가지고 있다. 동북3성의 노동자수는 4,300만명이며, 천연자원은 석유, 철광석 등이 풍부하고 농업과 산림자원이 상당하다. 동북3성의 문제점은 중국경제의 일반적 문제점에 더하여 연계수송체계가 발달되지 못하여 수송력이 낙후되어 있다. 중국은 동북아 여러 나라와의 경제협력을 강화하기위하여 노력하고 있으며 동북지방의 개방적 발전은 중국으로서도 경제적 의미가 크다. 중국의 동북지방은 중국내에서 차지하는 경제적 비중이 높음에도 불구하고 사회간접자본의 미비로 말미암아 중국의 여타 지역과의 수송망이 제한되어 있을 뿐만 아니라 동해로 향하는 항구가 없다는 점이 동북지방 경제발전의 커다란 제약요인으로 작용하고 있다. 중국이 두만강을 통한 동해로의 출해권을 얻기 위해서는 북한 및 러시아의 협조가 필요하다. 중국이 두만강개발계획에 적극적으로 참여하고 있는 것은 이 계획을 통하여 동북지역의 발전과 동해로의 출해권의 확보라는 두가지 목표를 달성할 수 있기 때문이다. 동북3성은 또한 지리적으로 전방위관계를 통해 원활한 다자간 경제협력을 수행할 수 있는 전략적인 지위를 확립하고 있다.

한편 중국은 동북아에서의 다자간 안보협력체의 형성에 대해 시기상조로 파악

하고 있으나 협의를 위한 대화는 지지하고 있다. 과거 중국은 동북아 다자간 안보협력의 창설을 중국포위전략의 일환으로 인식하여 반대하였다. 동북아지역의 집단안보체제가 형성될 경우 중국을 假想敵으로 다룰 가능성에 대해 우려하면서, CSCE와 같은 형태의 포괄적인 협의체가 형성되기 어렵다고 보고 역내의 중국이 배제된 어떠한 다자간 안보협의체의 구성도 반대하였다. 중국은 자신이 아시아, 태평양지역에서의 평화를 보장하는 역할을 수행하는 데 큰 의미를 두고 있다.<sup>59)</sup> 그런데 동북아의 복잡한 영토문제와 분단문제가 존재하는 상황하에서는 신뢰구축을 통한 긴장완화가 급선무였고, 이해가 걸린 지역문제는 국제화되기 보다는 당사국간의 협의에 의해서 해결해야 한다고 생각하였다. 중국의 안보상의 최대 관심대상은 러시아의 군사적 위협이며, 동북아지역에서 남하하려는 러시아를 봉쇄하는 것이 문제된다. 또한 미국의 독주와 일본의 패권추구 가능성을 견제해야 한다고 인식하고 있다. 냉전체제 이후 지역분쟁 요인의 안정적 관리를 위해 다자간 안보협력에 점차 공감을 나타내면서도 자국의 인권문제 등 국내정치에 대한 간섭은 철저히 배제시키고 있다.

#### 라. 러시아

러시아는 국가간 경제적 상호의존성이 강화되는 추세에 따라 동북아지역의 모든 국가와 쌍무적 관계를 활성화하는 한편 러시아의 동북아지역인 극동지역의 동북아 경제권에서의 적극적인 참여를 강조하고 있다. 특히 중국, 일본 및 남북한을 포함하는 공동시장의 창설과 이 지역의 안전보장과 협력지대 설치를 제안하고 이를 통한 동북아지역에서의 협력체 형성을 구상하고 있다.

요컨대 러시아는 동북아지역의 경제협력에 깊은 관심을 갖고 있으며, 이 지역의 기존 협력기구나 장치의 경제협력체에 적극 참여하기를 희망하고 있다. 그 이유는 일차적으로 동북아지역의 지리적 인접성과 일본, 중국 및 한국이 갖고 있는 경제적 중요성을 감안하여 러시아가 동북아지역 경제협력 자체에 큰 의미를 부여하고 있고, 장기적으로 동북아지역 경제협력을 아시아, 태평양 진출에의 교두보로 인식하고 있기 때문이다. 구체적으로 러시아는 중국, 일본, 남북한을 중심으로

59) Xu Xin, "Changing Chinese Security Perceptions", *NPCSD Working Paper*, Number 27, York University, Toronto, 1993, p.14.

하여 미국, 캐나다, 호주, 몽고, 베트남 등 러시아의 극동지역 개발에 관심이 있는 모든 아시아·태평양 국가들의 참여로 이 지역 개발에 필요한 자본, 기술 및 노동력의 풍부한 확보를 기대하고 있다. 즉 동북아경제협력을 통하여 러시아의 극동지역과 시베리아에 일본, 한국 또는 미국, 캐나다, 호주의 자본 및 기술을 도입하고 중국, 북한 및 베트남의 노동력을 이용하여 이 지역의 풍부한 자원을 개발함으로써 발전시키려 하고 있다. 또한 이 지역을 통해 동북아시아국가 뿐만 아니라 나아가서 아시아·태평양지역 국가들과의 무역을 증대함으로써 국제분업에 참여할 수 있게 되기를 희망하고 있는 것이다.<sup>60)</sup>

러시아가 동북아시아 경제협력에 대하여 적극적인 관심을 보인 것은 1986년 7월 블라디보스톡선언에서 비롯되었다. 이어 1988년 9월 크라스노야르스크연설을 통하여 이 지역에 대한 정책적 배려가 재차 강조되었다. 러시아는 우선 동북아시아의 거대한 경제력과 러시아 극동지역의 경제성장을 유기적으로 결합시켜 극동지역의 경제발전을 가속화 시킴과 동시에 동북아시아에서 자신의 영향력을 확고히 행사하려는 의도를 갖고 있다. 이러한 의도는 일본의 자본과 선진기술, 아시아 NICs의 공업제품, ASEAN의 열대농산물 등을 극동지역 개발에 도입하면 러시아의 경제적 이익이 커지기 때문에 비롯된 것이다.

러시아의 극동지역은 석유, 천연가스, 석탄, 광물 및 목재 등 각종 자원이 풍부한 지역이다. 러시아의 산업생산시설과 인구의 대부분은 지리적으로 유럽과 가까운 서부지역에 편중되어 있으며, 따라서 이 지역의 자원은 개발이 완료되어 거의 고갈된 상태이다. 이에 따라 러시아는 자원개발과 균형적 국토개발의 차원에서 야심적인 극동지역개발에 착수하고 있는 것이다. 러시아는 최근 극동지역의 풍부한 천연자원을 개발하기 위하여 '극동종합개발계획'을 가지고 동북아시아의 국가들과 빈번한 접촉을 가지고 있다. 열악한 러시아의 경제상황에서 외국자본과 외국기술의 도입은 필수적이다. 따라서 동북아시아에 관심을 가질 수 밖에 없으며, 이 지역에서의 당장의 기대는 일본과의 경제협력이다. 일본과의 협력이 갖는 중요성은 동북아경제권의 다면적인 국제분업을 발전시킨다는 것으로 볼 수 있다. 또한 한국도 유망한 파트너인데, 러시아 극동지역의 사회간접자본 수준 등을 고려할 때 현실적으로 일본의 기술 보다 한국의 기술수준이 보다 적합할 수 있기

60) 이창재, 「동북아경제협력에 관한 소련의 시각과 정책방향」, 1991, pp.200-205.

때문이다. 더욱이 이 지역은 임금수준이 높은 반면 소비재가 크게 부족하기 때문에 한국으로부터의 저렴한 소비재의 도입도 필요한 실정이다. 러시아의 농산물 부족과 노동력의 부족도 심각한 문제인데, 곡물, 육류, 우유, 야채 등의 부족과 노동력의 부족을 해소하기 위해서는 중국 동북지방과의 협력이 필요하다. 북한의 노동력도 극동지역 개발을 위해서는 절실하게 필요한 실정이다.

러시아의 극동지역은 대체로 인구는 3천만명으로 러시아 전체인구의 10% 이상이 거주하고 있고, 총GDP의 10%, 광물에너지의 75%를 생산하고 있다. 그런데 극동지역은 정치, 경제, 군사적인 약점을 갖고 있다. 정치적으로는, 첫째, 중,소분쟁의 잔재가 완전히 해소되지 못했고, 둘째, 북방영토를 둘러싼 일본과의 관계가 미묘한 상태이며, 셋째, 북한과의 관계를 유지해 나가는데 어려움이 많다는 점이다. 경제적으로는, 태평양지역으로의 진출의 한계성으로 무역량이 총 무역량의 6%에 불과하고 그것도 일본에 50% 이상을 의존하고 있다는 점이다. 군사적으로는, 일본과 한반도에 의해 봉쇄되어 있다는 점이다.

한편 러시아는 동북아지역의 다자간 안보협력에 가장 많은 제안을 해왔는데, 이는 미국의 군사적 영향력을 약화시키고 중국과 일본의 군사력 증대를 견제하려는 목적에서였다. 또한 이를 통해 한반도의 분쟁을 미리 예방함은 물론 핵무기 등 대량살상무기의 역내확산을 방지하자는 의도에서였다. 블라디보스톡 선언과 크라스노야르스크 연설을 통해 제안된 러시아의 안보협력 구상은 러시아의 국내적인 어려움을 고려해 볼 때 아시아에서의 미국에 대응하는 주도권 확보의 차원이 아니라 역내국가들간의 공동관심사 논의를 통해 역내 긴장완화와 협력증진을 도모하고자 하는 것으로 보인다.

### 3. 장래의 전망

현재 동북아지역에서의 지역적 협력체에 대한 구상은 경제적으로는 두만강지역 개발계획에 의해 진행되고, 안보적으로는 다자간 안보협력체 구성의 추진으로 나타나고 있다.

두만강지역 개발계획이 동북아에서의 지역적 협력체 형성의 모태나 시험장과 같은 의미를 갖는 것은 그것이 하나의 커다란 지역적 사업이라는 측면과 함께 아시아를 가로지르는 새로운 운송축의 동쪽관문이라는 측면 때문이다. 두만강삼각

지대는 세계무역구조상 중요한 전략적 위치를 갖는 동시에 커다란 잠재력을 지니고 있다. 이곳은 중국의 공업지대인 길림성, 흑룡강성과 가까이 있어 시장이 광대하며, 러시아와 북한은 풍부한 인력과 천연자원을 가지고 있어 일본과 한국의 입장에서 볼 때 두만강지역은 유럽으로 통하는 통로를 제공하는 또다른 하나의 장점을 간직하고 있다. 동북아지역의 이와 같은 경제적 보완성과 중계무역 등 상관된 공업잠재력이 있기에 두만강삼각지대는 보다 폭넓은 발전전망을 가지고 있다.

두만강지역에 대한 동북아 국가들의 관심은, 첫째, 두만강삼각지대의 우월한 지리적 위치에 있다. 이곳은 동해서안의 중심지대에 놓여져 러시아의 블라디보스톡까지는 90마일이고, 북한의 청진항까지는 70마일이며, 한국의 부산항까지는 480마일이고, 일본의 니가타항까지는 470마일이다. 따라서 두만강삼각지대는 동북아지역의 제일 좋은 중심지대이며 각국간의 경제교류에 극히 유리하다 할 수 있다.

둘째, 교통이 편리하며 유라시아 횡단철도의 제일 가까운 상륙지점이다. 현재 두만강삼각지대에는 3개의 항구 즉 러시아의 포시에트항과 솔라브양카항, 북한의 선진항이 있고, 중국과 북한, 중국과 러시아 사이에는 모두 육로로 통하고 있다.

셋째, 이곳에 다국적 경제개발구역 즉 국제자유무역지대를 설치한다면 가장 적절한 선택일 것이다. 두만강삼각지대는 월등한 지리적 위치와 편리한 교통여건을 구비했기에 중국, 러시아와 북한 3개국은 모두 대외개방의 관심을 이곳으로 돌리고 있다. 러시아는 핫산구역을 자유경제구역으로, 두만강하구에서 멀지않은 나호트카시를 합영경제구역으로 설정할 계획이며 얼마전에는 블라디보스톡을 자유경제구역으로 선포했다. 북한은 중국국경과 가까운 합산도와 선진군을 경제개발구역으로 설정했다. 만약 3개국 경제개발구역을 서로 연결시킨다면 상당한 규모의 다국적 경제개발구역이 형성될 것이다.

북한은 두만강의 출해통항 및 삼각지대 개발에 적극적인 태도를 보이고 있으며 선봉·나진지역에 경제무역구역을 설립키로 계획하고 있다. 북한은 동북아지역 각국이 합작투자, 기술교류, 합자투자경영, 첨단기술정보의 교환 등 효과적인 조치들을 취해줄 것을 바라고 있다. 한국은 두만강지역 개발구상과 추진에 대하여 남북경제교류와 협조를 실현할 수 있는 현실적 절차이며 남북경제협조의 폭과 속도에 큰 영향을 미치리라 기대하고 있다.

러시아도 두만강의 출해통항 및 삼각지대의 지역개발에 대하여 큰 관심을 가지고 있다. 러시아는 이미 블라디보스톡 전지역을 대외개방한다고 선포했다. 현재 러시아는 국내정국의 불안으로 적극적인 활동을 보이지는 못하고 있지만 극동동남부 연해지역을 모두 개방할 것으로 보인다.

두만강지역 개발계획은 남북한의 경제적 관계 발전에 있어서도 커다란 기여를 할 것으로 예상된다. 우선 다자간 협력체제로 추진되기 때문에 남북한의 직접적인 경제관계가 가지는 문제점, 즉 경제관계가 정치문제에 민감하게 좌우되는 경향을 상당히 줄일 수 있다는 점이 가장 큰 장점으로 지적될 수 있다. 그리고 이러한 다원적이고 우회적인 접촉은 남북한 경제관계의 발전에 촉진제로서의 역할을 할 것이다. 물론 중국의 경제특구에 대해 대만의 자본유치를 촉진하기 위한 우대조치와 같은 것은 현재로서는 기대하기 곤란하지만 북한이 나진, 선봉지구에 한국기업의 진출을 제한하지 않겠다는 의사를 표명한 바 있으니, 이는 과거의 관행에 비추어 볼 때 크게 진보된 결과라고 할 수 있다. 물론 다자간 국제협력체제 속에서 쌍무적 특수관계를 인정하기는 곤란한 측면이 있다. 그러나 동북아지역의 현 상황에서 남북한간의 특수한 관계를 무시하고 이 지역의 국제적 협력체제를 이끌어 간다는 것은 거의 불가능한 일이다. 따라서 남북한의 입장에서는 두만강지역의 개발도 전체적인 남북한 관계를 강화시킬 수 있는 방향으로 추진되어야 하겠다. 그리고 이를 위해서는 남북한 공동의 노력과 함께 주변국들의 지원과 배려가 필요하다. 주변국들의 이러한 태도는 단순히 국제사회의 책임있는 일원으로서의 역할만이 아니고, 국제적 협력을 강화한다는 측면에서 자국의 이익에도 도움이 되기 때문이다.

한편 동북아지역의 안정을 도모하기 위하여 역내 6개국 (미, 일, 러, 중, 남북한) 간의 다자간 안보협력체 구성을 위한 대화노력이 추진되고 있다. 1993년 10월 미국 샌디에고에서 개최될 동북아협력회의에서 동북아 6개국간의 다자간 안보대화를 공식적으로 출범시키려는 움직임이 일고 있다. 그러나 동북아지역에서의 다자간 안보협력체의 설립은 다음과 같은 제약요인들을 갖는다.

첫째, 기초적 신뢰결여 및 역내국가간 수교상태의 부재이다. 특히 북한의 고립은 핵문제와 결부되어 다자간 안보협력체 구성에서 북한을 배제시키고 북한을 견제하는 것이 주 목적이 될 위험이 있다.

둘째, 쌍무적 동맹관계의 약화에 대한 우려이다. 이것이 과거 미국과 일본이

다자간 협력을 반대한 이유인데, 다자간 안보협력이 기존 쌍무동맹이 해결하기 어려운 문제들을 해결할 수 있는 보완적 기능을 수행한다 하더라도 그것의 제도화에는 큰 어려움이 따를 것으로 보인다.

셋째, 안보문제에 대한 다자간 협력경험의 부족과 국가간 동질적 가치의 결여가 정치적 신뢰구축을 어렵게 하고 있다. 역사적인 갈등관계와 이해상충은 다자간 협력을 적극 요구하는 요인인 동시에 성사여부를 불투명하게 하는 요인이기도 하다. 특히 역내 국가들의 일본과의 과거 감정문제, 일.러간의 북방도서문제, 미국의 중국과 북한에 대한 인권문제 등이 그것이다.

넷째, 북한의 핵 위협이다. 이외에도 북한은 다자간 안보대화를 자국의 정치적 입지의 확보와 외교공세의 계기로 이용하려고 한다.

이와 같은 제약요인들이 존재하는 반면 동북아에서의 미래지향적인 다자간 안보협력체를 촉진할 수 있는 요인들도 있다.

첫째, 미. 일. 러. 한국 등이 다자간 안보협력의 필요성을 인식했다는 점이다. ASEAN-PMC의 규모가 커지고 있는데,<sup>61)</sup> 한국으로서는 이에 대한 참여와 함께 동북아 위주의 小地域대화모임을 결성하여 상호보완적으로 발전시켜 나갈 필요가 있다.

둘째, 북한의 NPT탈퇴로 인한 한반도 문제의 국제화 추세이다. 북한의 행위로 인해 지역안정을 위한 공동노력이 경주되고 있고, 이 추진과정에서 우발적 행동의 사전방지를 위한 제도적 장치의 필요성에 대해 관련국들의 공감대가 형성되어 새로운 안보협력기구가 등장할 가능성이 매우 높다.

셋째, 미국이 탈냉전시대에 과거와 같은 재정부담을 지면서 안보보장자로서의 역할을 고수할 수 없다는 점이다. 따라서 러시아의 퇴조로 인한 미국의 역할 축소가 힘의 공백상태를 몰고 와 지역안정을 위태롭게 해서는 안된다는 것이다.

넷째, 지역국가간의 경제적 상호의존도의 심화이다. 경제협력체의 발전과 함께 안보협력체의 등장은 자연스러운 일이며, 기존의 APEC과 같은 경제협력체에서 안보문제를 다루는 것도 가능할 것으로 전망된다.

동북아에서 다자간 안보대화가 구성된다고 해도 이것이 CSCE와 같은 수준으로

61) 미국은 중국의 대외무기수출 통제문제와 북한의 핵문제 등을 거론함으로써 PMC내에서의 미국의 역할을 강화하려는 움직임을 보이고 있다. Far Eastern Economic Review, (August 5, 1993), p.11.



바로 발전되지는 않을것이다. 동북아 국가들은 북한의 핵문제, 러.일간의 북방도 서문제 등 많은 제약요인들을 갖고 있음에도 불구하고 미국의 역할 감소 추세, 일본의 군사, 정치적 역할 증대, 북한의 핵문제 등으로 발생하는 여러 문제들을 다루기 위해서는 다자간 안보협력체의 구성이 필요하다고 인식하고 있다. 미국과 한국은 쌍무동맹의 보완적 차원에서 다자간 안보협력체에 참여할 것이고, 일본은 ASEAN과의 협력을 통해 안보협력체 구성에서 주도적 입장을 견지함과 동시에 동북아지역에서의 미국의 주도적 역할을 보조할 것으로 보인다. 러시아는 역내 긴장완화와 협력증진을 위해 적극 참여할 것이고, 중국도 소극적이긴 하나 안보대화 자체를 거부하고 있지는 않다.

#### IV. 한반도 통일여건의 변화와 그 대응

냉전체제의 마감과 세계질서의 재편이라는 커다란 소용돌이 속에서 한반도를 둘러싼 주변환경의 변화, 즉 4대 강국의 이해관계가 첨예하게 대립하고 있는 동북아지역에서의 지역적 안보 및 경제협력체의 형성은 세계질서 변화의 반영인 동시에 한반도의 통일여건을 크게 변화시켰다. 즉 지역적 집단안보체제와 경제블록화 그리고 신중상주의적 정책의 강화추세는 동북아지역에서의 안보 및 경제협력체의 형성을 촉구했으며, 이는 또한 이 지역에서의 4대 강국의 역할과 상호관계에 영향을 미쳐 한국 통일정책의 재정립 즉 새로운 통일정책 방향을 요구하게 하였다.

동북아지역에 있어서 냉전체제의 종식은 미.러간의 전략적 경쟁관계를 해소시켰고, 중.러화해도 이끌어냈다. 또한 한.소, 한.중관계의 정상화가 이루어졌다. 이제 이 지역은 이념대결에서 벗어나 본격적인 경제발전과 성장을 추구하게 되었고, 자국의 경쟁력 제고에 필수적인 자본, 기술, 시장 등을 확보하기 위한 국가간 협력의 중요성이 크게 부각되었다.

그러나 아직도 동북아지역에는 냉전체제의 잔재가 남아 있다. 상당한 관계개선에 불구하고 여전히 남북한이 첨예하게 대립하고 있고 일본과 러시아간의 북방영토문제도 심각하다. 특히 이 지역의 불안정 요인으로는 소련의 붕괴로 인한 불확실성과 냉전종식에 따른 동북아에서의 미군사력 감축 조짐으로 야기될 수 있는

바로 발전되지는 않을것이다. 동북아 국가들은 북한의 핵문제, 러.일간의 북방도 서문제 등 많은 제약요인들을 갖고 있음에도 불구하고 미국의 역할 감소 추세, 일본의 군사, 정치적 역할 증대, 북한의 핵문제 등으로 발생하는 여러 문제들을 다루기 위해서는 다자간 안보협력체의 구성이 필요하다고 인식하고 있다. 미국과 한국은 쌍무동맹의 보완적 차원에서 다자간 안보협력체에 참여할 것이고, 일본은 ASEAN과의 협력을 통해 안보협력체 구성에서 주도적 입장을 견지함과 동시에 동북아지역에서의 미국의 주도적 역할을 보조할 것으로 보인다. 러시아는 역내 긴장완화와 협력증진을 위해 적극 참여할 것이고, 중국도 소극적이긴 하나 안보대화 자체를 거부하고 있지는 않다.

#### IV. 한반도 통일여건의 변화와 그 대응

냉전체제의 마감과 세계질서의 재편이라는 커다란 소용돌이 속에서 한반도를 둘러싼 주변환경의 변화, 즉 4대 강국의 이해관계가 첨예하게 대립하고 있는 동북아지역에서의 지역적 안보 및 경제협력체의 형성은 세계질서 변화의 반영인 동시에 한반도의 통일여건을 크게 변화시켰다. 즉 지역적 집단안보체제와 경제블록화 그리고 신중상주의적 정책의 강화추세는 동북아지역에서의 안보 및 경제협력체의 형성을 촉구했으며, 이는 또한 이 지역에서의 4대 강국의 역할과 상호관계에 영향을 미쳐 한국 통일정책의 재정립 즉 새로운 통일정책 방향을 요구하게 하였다.

동북아지역에 있어서 냉전체제의 종식은 미.러간의 전략적 경쟁관계를 해소시켰고, 중.러화해도 이끌어냈다. 또한 한.소, 한.중관계의 정상화가 이루어졌다. 이제 이 지역은 이념대결에서 벗어나 본격적인 경제발전과 성장을 추구하게 되었고, 자국의 경쟁력 제고에 필수적인 자본, 기술, 시장 등을 확보하기 위한 국가간 협력의 중요성이 크게 부각되었다.

그러나 아직도 동북아지역에는 냉전체제의 잔재가 남아 있다. 상당한 관계개선에 불구하고 여전히 남북한이 첨예하게 대립하고 있고 일본과 러시아간의 북방영토문제도 심각하다. 특히 이 지역의 불안정 요인으로는 소련의 붕괴로 인한 불확실성과 냉전종식에 따른 동북아에서의 미군사력 감축 조짐으로 야기될 수 있는

힘의 공백상태를 들 수 있다. 결국 동북아지역은 군비경쟁의 장으로 변모하고 있고, 중국과 일본의 급속한 군비증강으로 불안이 조성되고 있으며, 이에 따라 지역안정을 위한 다자간 안보협력 구상이 지속적으로 추진되고 있다.

동북아의 군비경쟁의 이유는, 첫째, 냉전종식이 불러 온 지역내 질서의 변화 때문이다. 즉 안보위협은 상대적으로 줄어든 반면 불확실성에 대한 불안감이 급증했다. 러시아의 위협이 감소됨에 따라 미국의 역할이 축소되고 이러한 미국의 감군 및 철수로 인한 힘의 공백에 대해 크게 우려하고 있다.

둘째, 탈냉전 이후 힘의 공백기를 틈탄 역내국가들의 방위증강 의도 때문이다. 역내국가들의 자주국방 의지와 세계 무기시장에서의 저렴한 가격이 서로 어울려 장비 현대화에 주력하게 하고 있다.<sup>62)</sup>

셋째, 중국해군력의 신장과 일본의 군사대국화 가능성에 대한 전통적인 우려 때문이다. 실제로도 중국과 일본은 군비증강을 추진하고 있으며 이것이 동북아 군비경쟁에 하나의 정당성을 제공해 주고 있다.

넷째, 아시아시장을 통해 탈냉전으로 인한 무기산업의 불황을 타개하려는 주요 무기수출국들의 적극적 정책도 한 원인이다. 주요 무기수출국들은 냉전시대의 군비경쟁으로 비대해진 군수산업체들의 고용축소에 따른 국내정치, 사회적 부작용을 방지하고 유희무기의 처리를 위해 구매력이 높은 아시아지역을 집중 공략하고 있다.

다섯째, 통제장치의 부재와 주요 무기수출국 군수산업의 민수전환 노력의 부진 등을 들 수 있다. 실제로 북한 및 중국의 핵개발 의지나 군사비 증가규모 등이 역내국가들의 안보의식을 고취시키고 있으며 무엇보다도 지역내 상호 경쟁국간에 무기통제나 신뢰구축을 제도화할 아무런 제도적 장치가 없다는 것이 심각한 문제이다. 또한 주요 무기수출국내의 군수산업의 민수전환속도는 매우 느리며 성공률도 극히 저조하다. 이들은 군수산업의 민수로의 전환자금을 유희무기의 판매로 충당하려 하고 있어 아시아지역에의 무기공급은 계속되고 있다.

<표4-1>에서 보는 바와 같이 동북아지역에서 미국은 미국의 영향력을 유지하기 위해서 다자간 안보협력체의 구성에 적극 참여하고 있는 반면 경제협력체에 대해서는 미국을 포함시키려고 노력하면서 미국이 배제되고 일본이 주도하는 협력체의 형성에는 강력히 반대하고 있다. 일본은 이 지역에서의 다자간 안보협력의 필

62) "Asia's Arms Race," *The Economist* (February 20, 1993), pp. 19-21.

요성을 인식하고 적극지원하고 있으며 경제협력체에 대해서는 미국의 반대로 크게 적극성을 띠지 못하고 있는 실정이다. 중국은 다자간 안보협력에 대해 공감하면서도 아직은 시기상조라고 보고 국내정치문제에 대한 간섭과 연관해 소극적이며, 경제협력체 구성에 있어서는 동북3성을 중심으로 하는 방안에 대해 긍정적 평가와 함께 적극적으로 추진하고 있다. 러시아는 미국의 영향력을 축소하고 일본과 중국을 견제한다는 의도에서 다자간 안보협력체 구성에 적극적이며, 국내경제상황의 회복을 위해 경제협력체 구성에도 적극적으로 참여하고 있다.

〈표4-1〉 동북아 4대강국의 안보 및 경제협력체에 대한 입장

	미국	일본	중국	러시아
안보협력체	적극적	적극적	소극적 (간섭배제)	적극적
경제협력체	소극적	소극적 (미국의 반대)	적극적	적극적

이상과 같은 한반도 통일여건의 변화에 대응하기 위해서는, 첫째, 남북한관계의 당사자원칙인 한반도화와 강대국 및 국제기구들의 다자협력인 국제화를 잘 조화시켜야 한다. 왜냐하면 남북당사자들의 이익과 주변국들의 이익 그리고 국제기구들의 이익은 반드시 일치하지는 않기 때문이다. 따라서 남북한 관계와 다자간의 국제협력간에 어떻게 유기적인 연계와 조화를 짓느냐가 핵심과제이다. 양자가 상호보완되도록 주도함으로써 남북한 관계의 발전을 저해하지 않고 기여할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다.

둘째, 국내에서의 국민적 합의를 이끌어내야 한다. 급변하는 국제정세 속에서 유연하게 대응하기 위해서는 정부정책에 대한 국민적 합의와 적극적 지지가 필수적이다.

셋째, 정책결정체제의 합리화와 제도화가 필요하다. 한국의 안보, 경제 및 통일 정책간의 전략적 연계가 체계적으로 재정의 되어야만 한다. 왜냐하면 안보, 경제 및 통일정책은 상호보완관계를 구축해야만 최대한의 국가이익을 보장할 수 있기 때문이다.

한편 현재 추진중에 있는 동북아 안보대화도 첫째, 분단관리를 보다 평화적으로 수행할 수 있다는 점에서, 둘째, 북한의 개방을 유도해 나갈 수 있다는 점에서 효용성을 갖고 있다. 즉 한반도에 직접적인 이해와 영향력을 갖는 미, 일, 중, 러 위주로 안보대화를 구성함으로써 한반도의 안전에 영향을 미치는 사안에 대해 좀 더 효과적으로 대응할 수 있고, 역내국가들간의 군비경쟁도 지양할 수 있을 것이다. 또한 역내국가간 군비경쟁이 종식된다면 지역안정화에도 도움이 될 것이며 이를 기반으로 역내국가들의 경제발전과 협력도 가속화될 것이다. 이처럼 여러 가지 대화채널을 통해서 한반도 주변상황을 통일여건에 유리하도록 주도적으로 유도하는 것이 필요하다.

## V. 결 론

현 시점에서 볼 때 동북아지역은 향후 국제정치적 및 경제적 측면 모두에서 전략적 요충지로서의 역할을 할 것으로 예상된다. 이 때문에 한반도를 둘러싼 주변국들의 이해관계가 더욱 복잡하게 얽혀 있으며, 이를 해결하기란 매우 어려워 보인다. 이와 같은 동북아지역에서 남북한이 차지하는 비중은 그 지리적 중요성 때문에 매우 크다. 뿐만 아니라 상호간의 정치적 대립의 종식과 경제협력은 동북아지역의 긴장완화와 평화정착에 있어서 결정적 요소이다. 따라서 이 지역에서의 지역적 협력체의 구성에 있어서도 남북한의 역할은 매우 중요하다. 이에 한국은 지역적 경제협력체에의 참여를 통해서 한반도 통일환경을 발전적으로 개선해 나아감은 물론 다자간 안보협력체의 구성에도 적극 참여하여야 할 것이다.

한국이 다자간 안보협력을 지향해야 하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 다자간 대화채널을 개설함으로써, 아.태협력에 북한의 동참을 유도하고, 북한의 핵개발 문제에 효과적으로 대응하고, 나아가서 북한의 개방과 개혁을 앞당길 수 있기 때문이다. 또한 김일성 사후 북한 내부 분열에 따른 난민발생 가능

셋째, 정책결정체제의 합리화와 제도화가 필요하다. 한국의 안보, 경제 및 통일 정책간의 전략적 연계가 체계적으로 재정의 되어야만 한다. 왜냐하면 안보, 경제 및 통일정책은 상호보완관계를 구축해야만 최대한의 국가이익을 보장할 수 있기 때문이다.

한편 현재 추진중에 있는 동북아 안보대화도 첫째, 분단관리를 보다 평화적으로 수행할 수 있다는 점에서, 둘째, 북한의 개방을 유도해 나갈 수 있다는 점에서 효용성을 갖고 있다. 즉 한반도에 직접적인 이해와 영향력을 갖는 미, 일, 중, 러 위주로 안보대화를 구성함으로써 한반도의 안전에 영향을 미치는 사안에 대해 좀 더 효과적으로 대응할 수 있고, 역내국가들간의 군비경쟁도 지양할 수 있을 것이다. 또한 역내국가간 군비경쟁이 종식된다면 지역안정화에도 도움이 될 것이며 이를 기반으로 역내국가들의 경제발전과 협력도 가속화될 것이다. 이처럼 여러 가지 대화채널을 통해서 한반도 주변상황을 통일여건에 유리하도록 주도적으로 유도하는 것이 필요하다.

## V. 결 론

현 시점에서 볼 때 동북아지역은 향후 국제정치적 및 경제적 측면 모두에서 전략적 요충지로서의 역할을 할 것으로 예상된다. 이 때문에 한반도를 둘러싼 주변국들의 이해관계가 더욱 복잡하게 얽혀 있으며, 이를 해결하기란 매우 어려워 보인다. 이와 같은 동북아지역에서 남북한이 차지하는 비중은 그 지리적 중요성 때문에 매우 크다. 뿐만 아니라 상호간의 정치적 대립의 종식과 경제협력은 동북아지역의 긴장완화와 평화정착에 있어서 결정적 요소이다. 따라서 이 지역에서의 지역적 협력체의 구성에 있어서도 남북한의 역할은 매우 중요하다. 이에 한국은 지역적 경제협력체에의 참여를 통해서 한반도 통일환경을 발전적으로 개선해 나아감은 물론 다자간 안보협력체의 구성에도 적극 참여하여야 할 것이다.

한국이 다자간 안보협력을 지향해야 하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 다자간 대화채널을 개설함으로써, 아.태협력에 북한의 동참을 유도하고, 북한의 핵개발 문제에 효과적으로 대응하고, 나아가서 북한의 개방과 개혁을 앞당길 수 있기 때문이다. 또한 김일성 사후 북한 내부 분열에 따른 난민발생 가능

성 등 비군사적 위협에 공동으로 대처할 수 있다.

둘째, 미국을 포함한 주변국들의 정책변화에 능동적으로 대응할 필요성이 있기 때문이다. 미국의 경우 기존의 양자협력관계를 중심으로 하여 다자간 안보협력체 구성방안에 소극적이었으나 클린턴행정부 이후 기존동맹의 확고한 기반유지를 전제로 적극적인 다자간 안보협의를 추진하고 있다. 한편 일본의 경우도 독자적인 영향력 강화를 시도할 경우 주변국들의 반발을 감안하여, ASEAN을 매개로 간접적인 형태로 아.태지역에서의 정치적인 주도권을 확대하겠다는 구상으로 ASEAN-PMC를 안보협의체로 강화, 발전시키자는 제안을 내놓고 이를 실현하기위한 구체적인 방안으로 참가국 고위관리들로 구성되는 ASEAN 고위실무회의를 개최하자고 제안했다.

셋째, 다자간 안보협력의 틀을 구축함으로써 장래 역내 일본 및 중국의 팽창된 군사적 역할을 견제할 수 있으며, 미국의 안보역할 변화에 따르는 불확실성도 사전에 방지할 수 있기 때문이다.

넷째, 미국의 동북아정책 변화 가능성에 능동적으로 대처하고 동북아를 중심으로 하는 안보협의체가 구성될 경우 한국의 입장이 보다 효과적으로 반영될 수 있기 때문이다.

요컨대, 한국이 세계질서의 재편과 이에 따른 동북아지역에서의 변화에 능동적으로 대응해 나가기 위해서는 대체로 다음과 같은 방안들이 제안된다.

우선 경제적인 측면에서, 첫째, 보편주의에 기반을 둔 지역주의적 입장에서 세계 블록화 추세에 대응해야 한다.

둘째, 경제적 실리를 극대화하는 정책을 추진해야 한다. 종래의 정치적 측면이 고려된 북방정책보다는 경제적 실익이 강조된 북방정책들을 강구해야 하고, 개별 국가별 접근을 시도하여 국가별 특수성, 개혁및 경제발전의 정도와 체제변화 수준 등에 적합한 전략을 수립하는 것이 필요하다. 나아가 북방이란 말도 재고하여 전방위정책을 시도해야 할 것이다.

셋째, 현재 추진중인 對중국 및 對러시아 진출에 북한의 참여를 적극적으로 유도함으로써 한반도 긴장완화에 기여해야 한다.

다음 정치적, 안보적인 측면에서, 첫째, 집단안전보장체제를 토대로 지역적 평화정착에 노력해야 한다.

둘째, 북한의 고립을 최소화하면서 중국 및 러시아와의 관계를 통일문제와 연

관시켜 추진해야 한다.

셋째, 일본의 군사대국화에 대비해 국제여론을 환기시킴은 물론 기본적인 대응 능력을 확립해 나아가야 한다.

이와 같이 지역적 협력체 구성에 적극 참여하여 동북아 및 한반도에서의 긴장 완화와 평화정착에 노력하고, 통일에 유리한 국제적 여건을 조성함은 물론 주변 정세의 변화를 통일에 유리하도록 활용할수 있는 대외정책을 구상, 실행하고, 탈냉전으로 인한 경제위주의 국제관계에 대비하여 선진경제로의 도약을 위한 실리경제외교를 강화함으로써, 앞으로의 통일의 시대 및 한국이 세계의 주역으로 등장하는 새로운 시대에 능동적으로 대응해 나아갈 수 있을 것이다.



## 참 고 문 헌

- 강홍구 외, 「동북아경제협력의 여건과 전망」, 대외경제정책연구원, 1991.
- 고경수, “역내국가간 이해상충 줄이며 보완관계로”, 「통일한국」, 평화문제연구소, 1993. 9.
- 국제무역경영연구원, 「아태지역에서의 지역주의와 한국의 대 ASEAN경제교류의 실상과 전망」, 1990.
- 김국진, “한국의 태평양협력 외교”, 「국제정치논총」, 1988. 2호.
- 김규창, 「해외지역경제」, 형설출판사, 1991.
- 김성훈, 「동북아시아 경제협력의 전망과 대응」, 1991.
- 김세원, “경제통합에 대한 구상”, 「서울대 경제논집」제23권 제3호, 1984. 9.
- 김인호, “세계경제의 지역주의 경향과 우리의 대응”, 「무역」, 한국무역협회, 1992. 3.
- 김재준, “아태경제협력과 역내무역자유화”, 「세계경제동향」, 산업연구원, 1991. 6.
- \_\_\_\_\_, “제3차 서울 아태경제협력각료회의의 개최와 그 의의”, 「세계경제동향」, 산업연구원, 1992. 1.
- 김철범, 「21세기 신국제질서와 한반도」, 평민사, 1992.
- 김충남, “미, 일관계의 현상과 전망”, 외교안보연구원, 1992.
- 김화섭, “동북아시아(환동해)경제권 구상과 협력방안”, 「세계경제동향」, 산업연구원, 1991. 2.
- \_\_\_\_\_, “단계적 국제분업전개를 통한 동북아시아지역 경제협력방향 모색”, 「세계경제동향」, 산업연구원, 1991. 11.
- 권기성, 「무역마찰 - 그 이론과 전략 -」, 동양문고, 1989.
- 대외경제정책연구원, 「EC경제통합과 대외무역정책의 변화」, 1990.
- \_\_\_\_\_, 「EC무역구조의 변화」, 1991.
- \_\_\_\_\_, 「EC통합과 우리의 대응방안」, 1991.
- \_\_\_\_\_, 「동북아지역 무역구조와 역내수출경쟁력 비교」, 1992.
- \_\_\_\_\_, 「범유럽경제권형성의 전망과 영향」, 1992.
- \_\_\_\_\_, 「EC경제통합과 우리나라의 수출구조변화」, 1993.

- \_\_\_\_\_, 「블록화시대의 아태경제협력」, 1993.
- 대한무역진흥공사, 「ANDEAN그룹 경제통합 현황」, 1989.
- \_\_\_\_\_, 「북미자유무역협정 추진현황과 대응방안」, 1991.
- \_\_\_\_\_, 「EC역내 시장완성 추진현황」, 1991.
- 대한상공회의소, 「EEC의 발전과 대 EC권 경제협력개선방향」, 1983.
- \_\_\_\_\_, 「세계경제블록화와 우리의 선택」, 1992.
- 동아일보사, 「동아시아의 새질서를 찾아서」, 1990.
- 동아출판사, 「움직이기 시작한 동북아시아 경제권」, 1991.
- \_\_\_\_\_, 「아시아의 경제지도 이렇게 달라진다」, 1991.
- 민족통일연구원, 「소련의 동북아정책 변화와 동북아질서 재편」, 1991.
- \_\_\_\_\_, 「미.소의 대동북아정책과 동북아군사질서 재편 가능성」, 1991.
- \_\_\_\_\_, 「전환기의 동북아질서와 남북한 관계」, 1991.
- \_\_\_\_\_, 「통일환경과 남북한 관계」, 1991.
- \_\_\_\_\_, 「일본의 국제적 역할 증대와 동북아질서」, 1992.
- 박수혁, 「EC에 관한 일반적 고찰」, 「서울시립대 논문집」 20-1, 1986.
- 박형근, 「세계경제블록화 현황과 우리의 대응방향」, 「경제브리프스」, 한국  
산업은행, 1989.7.15.
- 박흥규, 「유럽통합운동과 EC」, 「외교」, 1990.9.
- \_\_\_\_\_, 「소련의 아시아집단안보협력체제 구상」, 「외교」, 1991.3.
- 배광선, 「중남미제국의 경제통합과 무역자유화계획」, 국제경제연구원,  
1980.11.
- 배궁찬, 「ASEAN의 아태지역 다자안보구상과 전망」, 동남아학회, 1993.
- 변도은, 「유럽공동체, EC의 역사와 현실, 그리고 미래」, 평민사, 1982.
- 산업연구원, 「GCC경제통합의 성과와 전망」, 1987.
- \_\_\_\_\_, 「세계경제의 지역주의 심화추세와 우리의 대응」, 1989.
- \_\_\_\_\_, 「EC경제통합과 우리의 대응」, 1989.
- \_\_\_\_\_, 「동아시아경제협력 가능성과 한국의 위상」, 1989.
- \_\_\_\_\_, 「동북아시아 경제권:지역화와 경제통합」, 1992.
- \_\_\_\_\_, 「중남미경제통합의 영향과 우리의 대응전략」, 1993.
- 손병해, 「경제통합론:이론과 실제」, 법문사, 1992.

- 손치근, “베트남전쟁후의 일본의 동남아시아외교”, 「외교」, 1989. 6.
- 신한중합연구소, 「EC통합의 개관 및 시사점」, 1989.
- \_\_\_\_\_, 「ASEAN의 국제경쟁력 향상과 한국경제의 대립」, 1990.
- \_\_\_\_\_, 「동아시아경제블록화 논의와 한국의 선택」, 1991. 9.
- 신현중, 「한국무역론」, 박영사, 1992.
- 심성섭, 「소련 극동지역의 산업과 개발계획」, 산업연구원, 1989.
- 심의섭 외, 「동북아경제론」, 명지출판사, 1991.
- 안병준, 「탈냉전기의 국제정치와 한반도 통일」, 법문사, 1993.
- 어수영, “태평양지역협력체구상과 한국”, 「제5회 합동학술대회논집」, 한국정치학회, 1983.
- 오기평, 「현대국제기구정치론」, 법문사, 1990.
- 오용석, 「동북아경제협력에 대한 중국의 구상과 전략」, 1991.
- 외무부, 「아태지역의 국제질서변화와 한국의 대응전략」, 1992.
- 유승필, “EC통합의 확대론과 심화론”, 「세계경제동향」, 산업연구원, 1991. 9.
- 유 영, “아. 태시대와 한국의 경제외교정책”, 「외교」, 1989. 6.
- 유임수, 「21세기 경제기술의 변혁」, 평민사, 1992.
- 유장희, “국제무역질서의 재편과 우리의 대응”, 「무역」, 한국무역협회, 1992. 1.
- 유재갑, “유럽의 군비통제와 안보체제의 변화”, 「외교」, 1990. 9.
- 윤현수, 「EC 1992」, 을지서적, 1991.
- 이건우, “지역주의와 우리의 정책대응 방향”, 「세계경제동향」, 산업연구원, 1989. 1.
- 이경숙, “EEA형성과 그 영향분석”, 「세계경제동향」, 산업연구원, 1991. 12.
- 이규열, “아시아. 태평양지역의 경제협력현황과 전망”, 「경제브리프스」, 한국산업은행, 1991. 1. 30.
- 이동휘, “세계경제의 지역주의화와 한국”, 「외교」, 1991. 9.
- 이민식, “아시아. 태평양지역의 경제블록화 진전과 전망”, 「경제브리프스」, 한국산업은행, 1992. 3. 31.
- 이병기, “세계경제블록화추세와 우리나라 기업의 대응방안”, 「조사월보」,

- 한국산업은행, 1992. 4.
- 이승철, 「유럽공동체론」, 문성, 1990.
- 이영주, “NAFTA협상의 최근 진전현황과 타결전망”, 「세계경제동향」, 산업연구원, 1992. 4.
- 이창재, 「동북아경제협력에 관한 소련의 시각과 정책방향」, 1991.
- 이한구, “EC단일시장구축과 세계경제질서변화”, 「외교」, 1990. 9.
- 조명현, “동북아 평화정책과 지역협력”, 「국제정치논총」, 1990. 2호.
- 조현태, “일본의 아시아태평양협력구상”, 「세계경제동향」, 산업연구원, 1991. 2.
- 최원석, “세계경제블록화 확대추세와 우리의 대응방향”, 「경제브리프스」, 한국산업은행, 1991. 6. 15.
- \_\_\_\_\_, “최근 멕시코 경제동향과 북미자유무역협정의 추진”, 「경제브리프스」, 한국산업은행, 1991. 10. 30.
- 최종기, 「아태지역의 신국제질서」, 한국국제관계연구소, 1990.
- 통일원, 「'92 북한개요」, 1993.
- 한국개발연구원, 「남북한 경제협력발전을 위한 기본구상」, 1991.
- \_\_\_\_\_, 한국경제신문사, 「남북한 경제협력의 당면과제와 두만강지역 개발 계획」, 국제학술회의, 1992.
- 한국국방연구원, 「신데탕트와 한반도 안보」, 대영사, 1990.
- 한국무역협회, 「유럽의 경제통합」, 1992.
- 한국산업은행, “세계경제질서 변화와 향후전망”, 「경제브리프스」, 1991. 11. 15.
- 한국수출입은행, 「중남미지역 경제통합의 동향과 전망」, 1985.
- \_\_\_\_\_, 「아시아지역의 경제블록화 현황과 전망」, 1992.
- 한국유럽연구협회, 「유럽통합의 전망」, 경희대출판국, 1992.
- 한국은행, “EC통합과 우리나라의 대응방향”, 「조사통계월보」, 1989. 4.
- \_\_\_\_\_, “지역경제블록형성 움직임의 진전현황과 전망”, 「조사통계월보」, 1992. 2.
- 홍규덕, 「동북아지역에서의 다자간 안보협력체 형성전망과 대응책」, 민족통일연구원, 1993. 9.

- 한승주, "아세안과 동아시아의 지역안보", 「동남아시아연구」, 창간호, 1992.
- 홍기목, "북미경제권 형성현황과 우리 기업의 대응방향", 「세계경제동향」, 산업연구원, 1991.1.
- 「조선일보」 외 국내 주요일간지 및 시사지.
- 小島清, 「外國貿易」, 1970.
- 任文俠, 「論東北亞區域經濟合作與分工」, 東北亞經濟共同體問題探討國際研討會, 1990.10.
- 中國國家統計局, 「中國統計年鑑 1992」, 北京:中國統計出版社, 1992.
- Ariff, Mohamed, *The Pacific Economy: Growth and External Stability*, Allen & Unwin, 1991.
- Baker, James A., "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community", *Foreign Affairs* (Winter 1991/92).
- Balassa, Bela, *The Theory of Economic Integration*, London:Allen & Unwin, 1961.
- Baxter, Craig, *Government and Politics in South Asia*, Westview Pr., 1987.
- Bennett, A. Leroy *International Organization*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1981
- Bressand, Albert, "Beyond Interdependence:1992 as a Global Challenge", *International Affairs* Vol.66, No.1 (1990).
- Camps, Miriam, *Collective Management: The Reform of International Economic Organizations*, McGraw-Hill, 1981.
- Carter, Ashton B. Williams J. Perry, and John D. Steinbrunner, *A New Concept of Cooperative Security*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1992.
- Crowe, William J. & Romberg, Alan D., "Rethinking Security in the Pacific", *Foreign Affairs* Vol.70, No.2 (Spring 1991).
- Dewitt David and Paul Evans ed., *Conference Report: The Agenda for*

- Cooperative Security in the North Pacific*, Vancouver, British Columbia 21-24 March, 1993(July 1993), York University, Toronto, 1993.
- Dickson, Bruce & Harding, Harry, *Economic Relations in the Asian-Pacific Region*, Washington D.C.: Brookings Institution, 1987.
- Drifte, Reinhold, *Japan's Foreign Policy*, N.Y., Royal Institute of International Affairs, 1990.
- Drysdale, P., *International Economic Pluralism: Economic Policy in East Asia and the Pacific*, Sydney: Allen & Unwin, 1988.
- Flynn, Gregory & Scheffer, David, "Limited Collective Security", *Foreign Policy* (Fall 1990).
- Gilbert, Stephen P., *Security in Northeast Asia: Approaching the Pacific Century*, 1989.
- Grant, Richard L., *Asia Pacific Economic Cooperation: the Challenge Ahead*, Washington D.C., Center for Strategic and International Studies(CSIS), 1990.
- Harding, Harry "Organizing Asia", paper prepared for the Conference on "Asia in Transition: Toward a New Regional Order", The East-West Center Honolulu, Hawaii(January 4-7, 1993), p.2: Chalmers Johnson, "Rethinking Asia", *The National Interest*, No.3 (Summer 1993).
- Hardt, Joh P., et al., ed., *Economic Cooperation in the Asia-Pacific Region*, Boulder: Westview Pr., 1990.
- Harris, Stuart F., "Regional Economic Cooperation: Trading Blocs and Australian Interests", *Australian Outlooks*, Aug.1989.
- Higgott, Richard A. & Cooper, Andrew F. & Bonnor, Jenelle, "Asia-Pacific Economic Cooperation: An Evolving Case-Study in Leadership and Co-operation Building", *International Journal* (Autumn 1990).
- Holbrooke, Richard, "East Asia: the Next Challenge", *Foreign Affairs* (Spring 1986).

- OECD, *Long-term Prospects for the World Economy Organization for Economic Co-operation and Development*, Paris, 1992.
- Okuizumi, Kaoru, et al., ed., *The US-Japan Economic Relationship in East and Southeast Asia: A Policy Framework for Asia-Pacific Economic Cooperation*, Washington D.C., CSIS, 1992.
- Palmer, Norman D., *The New Regionalism in Asia and the Pacific*, Lexington Books, 1991.
- Richardson, Michael "Clinton, With Eye on Trade, Calls for a Pacific Rim Summit", *International Herald Tribune*, July 9, 1993.
- \_\_\_\_\_, "In Asia-Pacific, a New Push for Security Accords," *International Herald Tribune*, March 30, 1993.
- Rostow, W. W., *The United States and the Regional Organization of Asia and the Pacific: 1965-1985*, Austin: Texas University Press, 1986.
- Satoh, Yukio "Asian Pacific Process for Stability and Security", the 5th Asia-Pacific Roundtable: Confidence Building and Conflict Reduction in the Pacific, Kuala Lumpur: June 10-14, 1991.
- Scalcpino, Robert A., "The United States and Asia: Future Prospects", *Foreign Affairs* (Winter 1991/92).
- Sizoo, Jan & Jurrjens, Rudolf Th., *CSCE Decision-Making: the Madrid Experience*, Hague: Martinus Mijhoff Publishers, 1984.
- Suh, Jang-Won, et al., ed., *Asia-Pacific Economic Cooperation: the Way Ahead*, Seoul, Korea Institute for International Economic Policy, 1990.
- UN ESC for Asia & Pacific, *Foreign Investment, Trade and Economic Cooperation in the Asian and Pacific Region*, Bangkok, 1992.
- \_\_\_\_\_, *Challenges and Opportunities of Restructuring the Developing ESCAP Economies in the 1990s; with Special Reference to Regional Economic Cooperation*, Bangkok, 1992.
- \_\_\_\_\_, *Economic and Social Survey of Asia and Pacific*, N.Y., 1992.
- WEFA Group, *World Economic Outlook*, July 1991.

\_\_\_\_\_, Asia Economic Outlook, October 1991.

Winham, Gilbert R., "GATT and the International Trade Regime",  
*International Journal* (Autumn 1990).

Xin, Xu "Changing Chinese Security Perceptions", *NPCSD Working Paper*,  
Number 27, York University, Toronto, 1993.

China Daily, "N-E Asia 'needs regional trade group'", 1991.7.7.

Economist, "Asia's Arms Race," February 20, 1993.

Far Eastern Economic Review (FEER), August 5, 1993.

Foreign Broadcast Information Service (FBIS) Daily Report.



脫冷戰期 美國 東아시아政策의 基調와  
多者間 安保協議體의 構成展望

研究責任者：金 基 正(延世大學校)

## 목 차

〈要約文〉	
I. 서론	171
II. 탈냉전기 국제질서의 변화 : 이론적 고찰	175
1. 미국의 헤게모니 쇠퇴론에 대한 이론적 논쟁	176
2. 탈냉전기 국제질서변화의 성격	180
III. 탈냉전기 미국외교정책의 기초	185
1. 탈냉전기 미국외교정책 : 지속성과 변화의 역사성	185
2. 탈냉전기 미국 안보정책의 변화	191
3. 탈냉전기 미국의 동아시아정책의 기초	197
4. 북한의 핵문제와 미국의 대북한정책	202
IV. 미국의 동아시아정책과 다자간 안보협의체	208
1. 다자간 안보협의체의 개념 및 목표	208
2. 아-태지역 다자간 안보협력의 논의	210
3. 아-태지역 다자간 안보협의체에 대한 미국의 입장	218
V. 다자간 안보협의체가 한반도 통일환경에 미치는 영향	222
1. 다자간 안보협의체의 범위와 한반도 문제	222
2. 한국정부의 고려사항	226
3. 다자간 안보협의체와 남북한관계	229
VII. 결론적 고찰 : 미국외교정책과 한반도통일	231
〈참고문헌〉	235

## 요 약 문

1945년이후 미국과 소련의 초강대국간 첨예한 대립으로 특징지워졌던 냉전구도는 소련의 와해로 그 양극적 구도가 종결됨으로써 새로운 국제질서의 태동이 불가피하게 되었다. 새로운 국제질서는 국제체제의 구조변화를 반영하며 국제평화와 체제안정에 대한 새로운 접근방식의 모색을 가능케 한다. 탈냉전시기의 새로운 국제질서의 성격에 관련하여 패권국가로서의 지위가 위태롭게된 미국의 위상변화에 주목하게 된다. 따라서 동아시아-태평양지역의 새로운 국제질서의 가능성 및 그 양태에 관한 논의는 탈냉전기 미국의 국제정치적 위상의 변화와 이에 상응하는 미국 외교정책의 기초를 검토함으로써 그 윤곽을 그려볼 수 있을 것이다.

이 글은 미국의 쇠퇴로 인한 국제정치의 구조적 변화가 세계질서 뿐만아니라 동아시아-태평양지역의 새로운 국제질서의 등장을 불가피하게 만든다는 것을 전제하고 있다. 아시아-태평양지역의 탈냉전기적 변화의 제양상은 안보지역안보문제와 더 나아가 지역 국제정치질서의 전반적 안정성과 관련하여 새로운 안보체계가 요구하고 있다. 역내의 새로운 불안정 요인을 효과적으로 관리하기 위해서는 냉전적 구도에 기초한 쌍무적 안보동맹의 접근방식에서 탈피하여 새로운 접근방식, 곧 다자간 안보협력 방식이 고려되어야 한다. 이러한 관점에서 아시아-태평양 지역에서 다자간 안보협의체의 성립은 그 가능성이 어느 때보다 높아 보이나 그것이 어떠한 구체적인 형태를 띠 것인가의 문제는 이 지역 안보에 주도적 역할을 수행해 왔던 미국의 동아시아정책의 기초와 변화 가능성을 전망해 봄으로써 가능해 질 것이다.

탈냉전기 미국의 외교정책은 군사부문의 상대적 우위와 경제부문에서의 우위의 상실이라는 딜렘마가 그 기초를 이루고 있다. 미국은 당분간 세계유일의 군사강국이라는 군사적 우위를 유지하겠지만 경제적 우위의 상실 및 과도한 방위비부담으로 인한 대외 군사안보정책은 재조정될 수밖에 없다. 따라서 미국의 탈냉전기 동아시아정책은 미국 외교정책의 변화와 지속성의 두 측면이 혼재되어 나타나는 전환기적

성격을 띠고 있다. 즉 미국은 동아시아정책의 목표를 여전히 지속적인 관점에서 설정하고 있으나 변화를 촉진시키는 국내외적 요인들은 미국의 동아시아정책을 조정의 방향으로 유도한다. 안보정책적 측면에 있어서도 미국은 1990년 이래 몇차례의 방위지침서를 통해 윤곽을 드러낸 적이 있으나 그것 역시 현재로선 가변적인 구상으로 보인다. 그것이 중국에는 어떠한 모습으로 드러나건 새로운 안보개념에 입각하여 냉전시기의 대규모 전진 봉쇄정책은 재조정이 불가피하다. 아시아-태평양지역에서의 미국세력의 잔류를 표방하고는 있지만 그 규모는 이미 축소되는 방향으로 장기전략의 틀이 짜여진 것도 이같은 변화를 대변하고 있다.

이러한 안보영역에서의 미국 역할의 퇴조는 이 지역에서의 다자간 안보협의체의 등장 가능성을 불가결하게 만드는 요인이다. 더구나 냉전 이후 국제환경의 불확실성과 비안보영역에서의 점증하는 마찰은 쌍무적 안보동맹체제의 존속을 불가능하게 만들고 있다. 따라서 동아시아지역에 대한 미국의 외교정책은 부시행정부의 일정 모색기간을 거쳐 클린턴 행정부에 들어 그 변화의 양태가 점차 가시화되는 추세를 보여주고 있다. 금년 7월 클린턴 대통령이 방한중 밝혔던 태평양공동체의 구상에 이르러 이같은 미국 외교정책의 변화가능성이 점차 구체적으로 표현되고 있다. 지금까지 다자간 안보협의체에 대하여 소극적 입장을 견지해 왔던 미국이 동아시아-태평양 지역에서 다자간 안보협력으로 점차 안보전략을 선회하고 있는 것이 그 변화의 기초라면 지금까지 학계를 비롯한 민간인 부문에서 검토되어 왔던 동아시아-태평양 지역 안보협의체의 성립은 그 가능성이 점차 현실화되어 갈 것으로 전망된다.

다만 미국은 역내의 급격한 힘의 구도변화나 세력의 공백상태를 원치 않을 뿐아니라 미국의 군사적 우위라는 이점을 적극 활용하여 경제적 우위의 상실을 보완하기 위하여 경제부문에 군사-정치적 영역을 접합시키는 방향으로 동아시아 외교정책을 유지하려 하고 있다. 미국은 상대적으로 우위에 있는 안보문제를 경제부문과 연결시킴으로써 점차 동남아시아국가들을 중심으로 경제적 불력화조짐을 보이고 있는 움직임에 제동을 거는 한편, 역내 강대국들의 군비확대경쟁을 견제하겠

다는 의도가 깔려있는 것으로 보인다. 클린턴의 신태평양공동체의 제의는 이러한 정책적 구상을 담고 있는 것으로 볼 수 있다.

향후 동아시아-태평양 지역에서 다자간 안보협의체에 대한 논의가 구체화 되어 갈 때 미국의 예상되는 태도는 대략 다음과 같은 것으로 전망된다. 미국은 이 지역에서의 기존 쌍무적 안보동맹관계를 계속 유지하면서 이를 보완하는 차원에서 다자간 안보협의체의 구성에 응한다는 태도를 보일 것이다. 안보의 측면에 있어서는 미국은 아직 우위를 지니고 있고 안보영역에 관한 현상유지 세력으로 간주된다. 따라서 역내 국제체계의 안정성 문제와 관련하여 1920년대 집단안보개념의 적용실패와 특히 동아시아지역에서의 워싱턴회의체계의 실패의 경험을 되풀이하지 않기위해 역내 질서의 원칙을 부여하고 조정할 수 있는 두 강대국인 미국과 일본세력의 결합, 즉 미-일동맹체계를 근간으로 다자간 안보협력체를 병행시키려 할 것이다. 즉 현재 논의가 진행중인 다자간 안보협의체가 성립한다 하더라도 미국은 미-일동맹체계의 쌍무적 관계를 포기하지는 않을 것이며 이른바 “차륜개념”(spoked-wheel concept)의 기존 안보의 틀 위에 신태평양공동체를 보완하려는 시도로 구체화될 가능성이 있는 것으로 보인다.

미국이 다자간 안보협의체의 구성으로 외교정책적 기초를 확립해 나갈 때 그것이 한반도의 통일환경에 미치는 영향은 다음과 같이 전망된다. 현재 미국이 공식적으로 지지하고 있는 아시아 지역포럼의 형성은 아시아-태평양의 광역권을 대상으로 하고 있는만큼 광역권의 다자간 안보협의체는 한반도 통일환경의 구성에 간접적으로 연계될 수밖에 없다. 따라서 단기적으로 한반도의 통일환경의 원활한 조성을 위하여 동북아 소지역을 대상으로하는 다자간 안보협력 관계를 형성하자는 한국측의 입장을 명확히 전달할 필요가 있으며 이를 위하여 미국을 비롯한 주변 4강을 설득하는 것에 외교적 목표를 두어야 할 것이다. 그것이 여의치 못한 경우 아시아-태평양지역의 다자간 안보협의체의 협의사안에 동북아 소지역의 안정성 문제 및 지역내 군비통제문제를 반드시 포함시켜야 한반도 통일환경 구성에 연계될 수 있다. 한반도 통일환경의 조성은 통일문제의 한반도화와 국제화가 적정선에서 상호보완

적으로 병행될 때 가능하다는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

현행 미국의 동아시아정책의 기초에서 볼 때 북한의 핵문제로 인한 미-북한 관계는 쌍무적 단계에서 해결될 수밖에 없을 것이다. 미-북한관계는 북한의 요구사항이 일정범위 내에서 관철되는 선에서 해결될 가능성이 높아 보인다. 북한의 의도는 국제적 고립을 피하면서 미국과의 관계개선을 목표로 하고 있는만큼 궁극적으로 미국은 70년대 중반이후의 교차승인을 통한 분단상태의 현상유지 인정에 동의할 가능성이 높다. 이럴 경우 한반도에서의 미국의 개입을 어느정도 선까지 축소시키느냐는 향후 미국의 동아시아정책 조정국면, 대일 안보관계의 재조정 구도 속에서 결정될 것이다. 한국으로서도 한-미관계의 쌍무적 안보동맹의 골격이 당분간 유지되는 것이 바람직하지만 미국으로부터 제공되는 안보의 온실이 언제까지나 지속되리라는 보장은 없다. 따라서 미국의 대한정책의 조정은 언제나 가능성이 열려있는 가변적인 것으로 인식해야 한다. 여하한 경우라도 남북한간 대화의 통로는 열려있어야 할 것이다. 따라서 한국측으로서는 핵문제와 대북경제협문제는 분리시키는 편이 북한의 국제적 고립을 막는 길이 되며 통일문제의 한반도화의 틀을 존속시키는 토대가 된다.

또한 다자간 안보협의체의 구성 논의과정에 북한의 참여를 적극적으로 유도하는 것이 북한의 국제적 고립을 막는 길이다. 지금으로서는 북한의 참가가 미지수지만 한국측으로서는 북한과 대화통로를 유지함으로써 참가를 유도하고 단기적으로 북한이 설사 이를 단지적 전략차원에서 회피한다 하더라도 이것이 남북한관계에 경색요인으로 작용해서는 안될 것이다. 장기적 관점에서 볼 때 북한의 핵문제뿐만 아니라 동북아지역의 비핵화와 장기적 지역의 안정성은 다자간 안보협의체를 통한 적극적 예방외교, 다양한 신뢰구축방안 및 점진적 군비통제를 통해 가능하다는 점에서, 그리고 안정적 국제환경이 남북한간 협력과 궁극적으로 통일을 촉진시킬 수 있다는 관점에서 볼 때 다자간 안보협의체의 기능은 통일환경의 조성에 긍정적으로 작동할 수 있을 것이다. 따라서 역내 한국의 국제적 지위를 제고시키기 위해 안보협의체 구성의 논의단계에서부터 적극적으로 참여해야 할 것이다. 또한 향후 미-

일간의 이해조정에 한국의 이익이 일방적으로 손상되지 않도록 자율성 추구의 외교적 자세가 요청되는 시점이라 할 수 있다.

## I. 서론

현시대의 세계질서는 급격한 변동의 역류 속에 놓여져 있다. 이른바 탈냉전기적 시대조류는 세계적 규모에 있어 국제정치의 제양상을 변화시키고 있으며, 이에 따라 동아시아지역의 국제질서또한 그 변동의 파고에 휩싸여 있다. 1945년이후 미국과 소련 두 초강대국간 첨예한 대립으로 특징지워졌던 냉전구도는 소련의 와해로 그 양극적 구도가 종결됨으로써 세계적 규모에 있어 새로운 국제질서의 태동이 불가피하게 되었다. 새로운 국제질서는 현재 진행중인 국제체제의 구조변화와 이러한 변화에 대응하는 국가들의 대외정책의 기초를 반영하는 형태로 점차 가시화될 것이다. 탈냉전시기의 새로운 국제질서의 성격에 관하여 아직도 학계의 논의가 계속되고 있으나, 적어도 분명한 한 가지의 사실은 새로운 국제질서는 국제평화와 체제안정에 대한 새로운 접근방식의 모색을 요구한다는 것이다. 세계질서의 거대한 변동은 동아시아-태평양지역권에서도 국제체제의 안정과 안보문제와 관련하여 새로운 접근방식을 요구하고 있다.

탈냉전기의 새로운 국제질서와 국제정치적 구조변화를 논의함에 있어 무엇보다도 세계정치의 힘의 분배상태가 거대한 변화를 겪고 있다는 사실에 주목하게 된다. 이는 사회주의 종주국이었던 소련의 몰락으로 냉전적 양극구도중 한 축이 무너졌다는 의미에 덧붙여 소련과의 치열한 냉전적 대결과정에서 점차 국제정치적 지위가 하락하게 된 미국의 위상변화에 기인한다. 이것은 이른바 헤게모니 국가로서의 미국의 쇠퇴에 관련된 문제이며 이로 인한 힘의 분배상태의 다원적 변화에 관한 것이다. 이 논문에서 다루는 아시아-태평양 지역의 다자간 안보협의체 구성 가능성에 관한 논의의 출발점은 바로 이러한 점, 즉 미국의 지위 쇠퇴와 탈냉전기의 국제질서의 성격의 관련성에 관한 것이다. 미국은 과연 헤게모니적 지위로부터 쇠퇴하였는가? 미국의 쇠퇴와 그 국제정치적 위상변화를 전제할 때 탈냉전기의 새로운 국제질서 및 아시아-태평양지역의 지역질서는 어떠한 방향으로 재편성될 수



있는가? 새로운 아시아-태평양지역의 새로운 국제질서의 가능성 및 그 양태에 관한 논의는 국제정치 변동의 중핵에 위치하고 있는 탈냉전기 미국의 국제정치적 위상의 변화와 이에 상응하는 미국 외교정책의 기초를 검토함으로써 그 윤곽을 그려볼 수 있을 것이다.

이 논문이 다루고자 하는 주요 논점은 아시아-태평양지역에 새로운 국제질서의 등장과 역내 다자간 안보협의체의 구성간의 관련성에 있다. 탈냉전기 국제질서가 국제정치의 구조변화에 근본적으로 기인할 수밖에 없다면 냉전적 구조 위에 성립되어 있던 지역 안보체계는 어떤 형태로든 변경되지 않을 수밖에 없는 당위론적 함의를 지니고 있다. 즉 현시점의 탈냉전기적 국제질서가 전환기적 양태만을 보여주고 있다 하더라도 아시아-태평양지역의 안보체계에 대한 새로운 접근방법은 미국의 쇠퇴로 불가피하게 요구되는 현상이라는 점을 인식해야 한다. 특히 이 논문에서 중점적으로 다루고자 하는 주제는 아시아-태평양지역체계 내에 다자간 안보협의체의 구성이라는 새로운 안보체계의 등장 가능성에 관한 것이다. 아시아-태평양지역의 국제정치구조는 지역 국제정치질서의 전반적 안정성과 관련하여 새로운 질서의 원칙과 안보체계가 요구된다는 것을 전제할 때 냉전기간동안 아시아-태평양지역체계를 유지시켜 왔던 쌍무적 동맹체계에 기초하고 있던 안보체계의 골격은 국제정치의 여러 영역에서 점차 그 운용능력을 상실하게 된다. 이러한 이유때문에 새로운 국제질서의 원칙 하에서 쌍무적 동맹체계가 장기적으로 다자간 안보협의체의 성립으로 전환될 수 있는 가능성은 국제정치구조의 변동에 필연적으로 수반되는 사실에 근거하고 있는 셈이다.

아시아-태평양지역의 안보체계의 전환가능성도 역시 이 지역 질서 변화에 중심적 역할을 맡을 수밖에 없는 미국 외교정책을 검토함으로써 그 논의가 가능해진다. 탈냉전기 미국의 외교는 군사부문의 상대적 우위와 경제부문에서의 우위의 상실이라는 두 부문에서의 국제적 위상의 불일치라는 딜레마를 반영하고 있다. 소련의 붕괴이후 미국은 당분간 세계유일의 군사강국이라는 군사적 우위를 유지할 수 있는 지위를 누릴 수 있는 것은 확실하지만, 미국이 직면한 문제는 경제적 이

익을 추구함에 있어 군사적 우위를 배경으로 할 수 없다는 사실에 근거하고 있다. 무역적자의 누적, 생산력의 저하, 지나치게 팽창된 군사개입전략 및 경제능력을 초과하는 과도한 방위비의 부담 등으로 인한 경제적 우위의 상실은 현실적 문제로 가시화되고 있다. 따라서 앞으로 미국의 외교정책, 특히 안보정책은 경제적 지위하락을 보강하려는 방향으로 재조정될 수밖에 없는 필연성을 내포하고 있다. 미국은 이미 탈냉전기 국제체제 내의 미국의 역할을 균형자적 역할로 규정한 바 있으며, 이것은 냉전시기의 대규모 전진 봉쇄정책이 재조정되고 있다는 단면의 상징적 의미를 담고 있다. 미국은 아시아-태평양지역에서 미국세력의 잔류를 표방하고는 있지만 경제외교에 중점을 두면서 안보영역에서의 역할은 축소하는 방향으로 장기전략의 틀이 짜여진 것도 이같은 변화를 대변하고 있다. 군사적 개입수준의 하향조정과 이를 통한 방위비의 감축은 미국이 당면한 심각한 문제들이기 때문이다.

안보영역에서 미국의 역할축소로 인한 탈냉전기 국제환경의 불확실성에 대한 아시아-태평양지역 국가들의 우려와 비안보영역에서의 점증하는 마찰에 대한 심각한 우려는 냉전적 구도를 지탱해 주었던 쌍무적 안보동맹체제의 존속을 어렵게 만들고 있다. 미국으로서도 이러한 변화양상에 대하여 상당히 현실적 정책대안으로 고려하지 않을 수 없기 때문에 서서히 방향전환을 모색하고 있는 것이다. 아시아-태평양지역의 다자간 안보협의체의 구성에 대한 미국의 초기 입장은 상당히 부정적인 것이었으나 최근 관심을 표명하고 있는 것도 그러한 방향전환을 보여주는 증거인 셈이다. 요컨대 동아시아지역에 대한 미국의 외교정책은 부시행정부의 일정 모색기간을 거쳐 클린턴 행정부에 들어 그 변화의 양태가 가시화되고 있는 것이다. 지난 3월 국무성 동아시아-태평양담당 차관보 윈스턴 로드(Winston Lord)의 상원 청문회발언, 즉 동아시아 지역의 다자간 안보협의체에 대한 미국의 적극적 검토 발언에 이어 7월 클린턴 대통령이 방한중 공식적으로 제기했던 태평양공동체의 구상 등이 모두 이같은 미국 외교정책의 변화가능성을 보여주는 일련의 움직임들이다. 이러한 변화의 양태를 염두에 둘 때 동아시아-태평양지역의 다자간 안보협의체의 성립 가능성은 그 어느

때보다도 현실적 대안인 것처럼 보인다.

이러한 맥락에서 지금까지 일부국가들의 제한된 관심 속에 학계를 비롯한 민간부문에서 검토되어 왔던 아시아-태평양지역 다자간 안보협의체의 성립은 그 가능성이 점차 구체화되어 가고 있다. 문제는 이 지역에 있어 미국의 외교정책이 다자간 안보협의체의 구성을 촉진시키는 방향으로 추진될 때 그것이 한반도의 통일환경에 어떠한 영향을 미칠 것인가의 문제이다. 이것이 이 논문이 다루고자하는 또하나의 주요 주제이다. 미국은 여전히 아시아-태평양지역의 중심세력으로 남기를 원하고 있다. 미국의 아시아정책이 다자간 안보협의체의 구성 쪽으로 그 정책기조를 결정하여 이를 적극적으로 추진한다면 아시아-태평양지역에 있어 미국의 국익에 대한 재검토 및 현실적 고려가 다자간 안보협의체의 구성에 지대한 영향을 미치게 된다는 것은 명백한 사실이다. 미국이 아시아-태평양지역에서 어느정도 수준에서 역할과 기능을 맡을 것인가, 또 안보영역의 이슈와 경제부문의 문제들을 어떠한 기제를 통하여 연계시킬 것인가에 대한 미국의 결정은 아시아-태평양지역의 다자간 안보협의체의 적용범위, 의제 등의 결정에 결정적 영향을 미칠 것이다. 한국으로서는 이러한 전환기적 상황을 통일문제와 연계하여 고려해야 한다. 한반도를 둘러싼 동북아 지역은 전통적으로 미국 동아시아정책의 핵심적 고려대상이었다는 점을 상기한다면 미국의 정책변화의 궤도는 한반도의 통일환경에 직접적 파급효과를 주게 될 것이기 때문이다. 미국의 동북아 정책의 쟁점현안인 북한의 핵문제, 한국에 대한 방위공약, 미국의 동아시아정책의 중심축인 대일관계, 장기적 역내 군축문제 등이 다자간 안보협의체와 단-장기적으로 맞물려 있는 현안들이다. 다자간 안보협의체를 한반도 통일문제에 긍정적 방향으로 활용하기 위하여 한국정부는 제반 문제를 포괄적으로 고려해야 하며, 특히 미국 외교정책의 전환기적 변화와 대응을 예의주시하여야 한국의 외교정책적 목표와 통일정책의 추진방향을 검토할 수 있는 토대를 마련할 수 있을 것이다.

## II. 탈냉전기 국제질서의 변화: 이론적 고찰

탈냉전시기 국제환경의 변화에 아시아-태평양지역에서 왜 다자간 안보협의체의 구성이 중요 현안으로 고려되는지를 설명하기 위해서는 먼저 탈냉전기 국제질서의 변화가 어떠한 배경에서 야기된 문제인가를 먼저 언급해야 할 것이다. 국제체계의 기본단위가 국가인 이상 국가의 외교정책은 국가의 외부환경, 즉 국제체계의 영향을 받을 수밖에 없다. 물론 이러한 논급은 국가의 외적 행위를 규정하는 요인으로서 외부/체계적 요인이 유일한 요인임을 의미하는 것은 아니다. 국가의 외적행위는 다양한 요인들의 상호복합적인 작용으로 결정된다고 보는 것이 외교정책 결정에 관한 일반적 전제이다. 제임스 로즈노우 (James Rosenau)는 국가의 외적행위가 어떤 단일요인에 의해 결정된다는 관점을 부정하면서 외교행위의 원천 (sources)을 개인적 요인, 역할요인, 정부구조적 요인, 사회적 요인, 그리고 외부/체계적 요인으로 분류한 바 있다.<sup>1)</sup> 그러나 국제정치연구의 주요 분석차원으로 국제체계를 상정하고 그러한 설명의 틀 속에서 국가의 외적행위를 설명할 때 대개 분석차원의 동일성의 유지 및 설명력의 적실성을 위해 국가를 국제체계의 기본단위로 간주하는 국제체계론적 전제도 일정한 분석적 유용성을 가진다. 이 글에서 다루고자 하는 미국 외교정책의 기초 변화와 다자간 안보협의체의 구성 가능성의 상호 관련성에 설명의 초점을 맞출 때 무엇보다도 국제체계 내의 기본단위로서 국가는 주어진 조건 하에서 자국의 이익을 최대한으로 확보하려 노력하는 합리적 행위자라는 점을 전제한다. 같은 맥락에서 또한 국가와 국제체제의 변동이라는 관점에서 국가는 기존 국제체제에서 기대되는 이익이 비용을 초과할 때는 현상유지적 정책을 추구하지만 그 반대일 때 기존 국제체제의 질서의 원칙을 변화시키려 하며 이러한 의도가 외교정책에 반영된다는 점을 전제한다.

1) James N. Rosenau, "Pre-Theories and Theories of Foreign Policy," in his *The Scientific Study of Foreign Policy*, revised and enlarged ed. (New York: Nichols, 1980), pp. 115-69.

## 1. 미국의 해계모니 쇠퇴에 관한 이론적 논쟁

1945년이래 냉전적 국제질서의 거대한 지각변동은 일찌기 1985년 고르바초프가 소련 사회주의체제의 개혁작업을 페레스트로이카라는 이름으로 개시하면서 서서히 가시화되기 시작하였다. 고르바초프에 의한 일련의 개혁작업들은 사회주의체제의 정체성을 극복하기 위한 자구책으로 시작되었으나 소련의 국내외적 개혁정책이 국제정치질서에 가져다 주었던 파급효과는 실로 상상이상의 것이었다. 동구사회주의 국가들은 앞을 다투어 사회주의 노선에서 이탈하여 자본주의 경제권으로 편입하였고 마침내 종주국 소련도 급속한 해체과정을 겪게 되었던 것이다. 양극체제의 한쪽 축으로서 세계질서를 구축해 왔던 소련의 붕괴는 국제질서가 더이상 양극구도적 질서 운용원칙으로 존속할수 없음을 뜻하는 것이었다. 초강대국의 반열에서 이탈해버린 소련의 위상변화는 유럽의 재편과정에서 더욱 뚜렷한 국제질서의 변동을 보여 주었다. 독일의 통일, 바르샤바 조약기구의 해체 등의 현상은 국제질서의 전환기적 변화를 상징하고 있다.

이른바 탈냉전기적 국제질서는 이같은 거대한 국제질서의 지각변동을 의미하는 말로 사용되고 있으나 냉전이후의 새로운 국제질서가 어떠한 원칙과 성격을 띠 것인지에 대해서 명료한 시각을 갖기에는 아직도 전환기적 혼돈양상이 너무나 복잡하다. 새로운 국제질서의 불확실성과 혼돈양상을 가중시키고 있는 것은 양극구도의 또하나의 축이었던 미국의 위상변화이며 미국의 퇴조로 인한 국제정치적 구조의 변화에 대해 아직 논쟁적 소지가 남아 있기 때문이다.

국제질서의 변화는 기본적으로 국제체제 내의 힘의 배분상태와 밀접한관련성을 가진다. 이것은 힘의 분배관계를 국제관계의 기본 전제요건으로 간주하는 신현실주의적 국제정치이론에서 뿐만 아니라 근대 세계체제의 장기적 변동과정을 설명하려는 시도에서 제기되었던 세계체제론적 시각에서도 중요한 이론적 부분을 구성하고 있다. 신현실주의, 혹은 구조적 현실주의학파의 선두에 서 있는 케네쓰 월츠

(Kenneth Waltz)는 국제정치체계의 3가지 기본 속성으로 1) 구조적 무정부성, 2) 기능적으로 미분화된 단위 (국가)의 속성, 그리고 3) 체제 단위들간의 능력의 배분을 제시한 바 있다. 월쯔는 이 세가지 속성중 어느 하나의 속성이 변한다면 체제의 구조에 변화가 야기되는 것으로 보았다. 그는 기본적으로 질서 원칙과 단위의 속성은 준상수로 간주되는 반면 세번째의 속성, 즉 체제단위들간 능력의 변화가 국제체제의 구조를 변화시키는 가장 중요한 요인으로 제시하였다.<sup>2)</sup>

월쯔류의 구조적 현실주의의 영향을 받으면서 체제단위들간 능력의 배분문제와 국제정치구조의 변화 및 국제질서의 변화의 관련성에 대한 학문적 논의가 하나의 이론적 틀을 이루면서 나타난 것이 이른바 헤게모니 안정론 (hegemonic stability theory)이다. 헤게모니 안정론은 현실주의 국제정치이론의 한 지류로서 어떤 한 국가가 국가간 힘의 배분상태에서 압도적 우위를 차지하고 있을 때 국제체계를 운용하는 기본질서에 대한 원칙이 이른바 헤게모니국가에 의해 제공되며, 아울러 헤게모니국가는 국제질서의 보존을 위한 공공재를 제공함으로써 정치경제부문의 세계질서가 안정 및 번영을 누릴 수 있다는 인식에 기초하고 있다. 이러한 인식은 일찌기 1970년대 초반 찰스 킨들버거 (Charles Kindleberger)에 의해 제시되었는데 그는 제 2차대전 전야의 국제정치경제적 혼란과 무질서를 분석하면서 어떤 정치적 역할을 담당하는 헤게모니국가가 안정자의 기능을 수행하게 될 때 그 안정된 질서 원칙 하에서 세계경제가 안정되고 번영한다는 논지의 주장을 제시하였다.<sup>3)</sup>

이러한 헤게모니 안정론을 보다 구체화시켜 국제체제의 안정 및 불안정의 반복되는 변동을 설명하려고 했던 학자가 로버트 길핀 (Robert Gilpin)이었다. 그의 이론은 국제체제의 변동이란 국제체제 내에서 각 행위자들의 이익을 증진시키기 위한 노력의 결과라는 전제에서 출발한다. 그는 국제체계를 변화시켜 이익이 된다고 믿는 행위

2) Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1979), pp. 88-89.

3) Charles Kindleberger, *The World in Depression, 1929-39* (Berkeley: University of California Press, 1973).

자가 없는 한 국제체제는 안정되어 있으며, 예상되는 이익이 예상손실보다 크다고 생각하면 국가는 기존 국제체제를 변화시키려 한다는 주장을 전개한다. 따라서 변화의 한계비용이 한계이익과 같아지거나 더 커질 때까지 영토적, 정치적, 경제적 팽창을 계속하여 국제체제의 변화를 추구하는 국가가 나타나게 되며 이러한 과정에서 그 국가는 헤게모니 지위에 서게 된다. 그러나 비용과 이익 사이에 균형상태가 이루어지면 현상유지에 드는 경제적 비용은 현상유지를 지탱할 수 있는 경제적 능력보다 더 빨리 증가하는 경향이 있으므로, 이 비용과 능력간에 점차 불균형상태가 증가하게 된다는 것이다. 곧 헤게모니국가가 제시했던 국제질서, 국제적 규범이 유효성을 상실하게 되는 헤게모니 퇴조기가 도래하게 된다는 것이 길핀의 헤게모니 안정론과 국제체제의 변동에 관한 논지의 중심내용이다.<sup>4)</sup>

국제체제의 장기적 변동의 문제를 헤게모니국가의 성장과 쇠퇴의 관점에서 설명하려는 시도는 현실주의적 국제정치시각에서만 다루어진 것은 아니었다. 근대세계체제의 성격과 그 장기적 변동과정의 궤적을 추적하려는 세계체제론자들의 학문적 노력에도 헤게모니개념은 중요한 위치를 차지하고 있다. 세계체제론은 그 기본시각에 따라 임마누엘 월러스타인 (Immanuel Wallerstein)으로 대표되는 세계경제론적 시각과 조지 모델스키 (George Modelski) 등의 “세계지배권의 장주기론”으로 나뉘어 진다. 근대세계체제가 지금까지 몇개의 주기와 몇개의 헤게모니국가의 등장으로 이루어져 있는지에 대해서는 위의 두 시각이 각각 다른 입장을 취하고 있지만 이들 이론의 공통분모는 헤게모니국가의 등장과 쇠퇴는 일정한 주기를 두고 반복되고 있으며, 헤게모니의 등장 및 쇠퇴는 근대세계체제의 장기적 변동에 중요한 부분으로 작용하고 있다는 점이다.<sup>5)</sup> 또한 반드시 헤게모니의 장주기적 관점을 수용한 것은 아니었지만 근대이후 국제체제의 장기적 변동을 강대국의

4) Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge, England: Cambridge University Press, 1981), ch. 5.

5) 세계체제론의 개괄적 설명에 대해서는 다음의 글을 참조할 것. 김기정, “세계체제론.” 이상우, 하영선 공편, <현대국제정치학> (서울: 나남, 1992), 75-100쪽; 이수훈, <세계체제론> (서울: 나남, 1993).

홍망성쇠의 관점에서 설명하여 학계의 반향을 불러일으킨 학자로 폴 케네디 (Paul Kennedy)를 들 수 있다.<sup>6)</sup>

길핀과 같은 헤게모니 안정론자들과 헤게모니의 주기론과 패권전쟁의 주기설을 주장하는 세계체제론자들은 기본적으로 1960년대와 1970년대를 거치면서 미국은 헤게모니의 기반이 되는 군사적, 경제적 능력을 상실하였다고 주장한다. 케네디는 미국의 경제적 능력을 초월하는 군사적 개입정책 (overcommitment)이 헤게모니 퇴조의 원인이 되었다고 주장하며,<sup>7)</sup> 길핀은 미국이 소련과의 대응과정에서 많은 경제적 비용을 부담했던 사실, 독일과 일본 등의 신진경쟁국들의 괄목할만한 성장으로 인하여 경제적 분야에서 미국의 독점적 지위를 상실하게 되었다는 점, 그리고 케네디와 마찬가지로 미국이 자신의 경제적 능력을 초월하는 세계적인 군사개입을 유지했다는 점 등이 미국의 쇠퇴를 가속화시켰다고 주장하였다.<sup>8)</sup> 이와 같은 미국 헤게모니 퇴조론자에 속하는 학자들로는 킨들버거, 길핀, 스테판 크래스너 (Stephan Krasner) 등의 신현실주의 그룹과 윌러스타인, 모델스키, 자슈아 골드스틴 (Joshua Goldstein), 윌리엄 톰슨 (William Thompson) 등과 같은 세계체제론자들이 이들 그룹에 포함된다. 이들은 미국의 쇠퇴가 상대적 국민소득, 생산성, 세계통상에 있어 점유율 등의 경제적 지표로 나타났다고 주장하면서 따라서 미국은 더 이상 세계질서의 운용을 위한 공공재를 제공할 수 없게 되었다고 파악한다. 이들은 미국 헤게모니의 퇴조를 전제로 냉전이후의 국제질서의 성격을 설명하려한다.

한편 이러한 미국 헤게모니 퇴조론에 반박하면서 이들과 논쟁을 전개했던 일련의 학자들은 미국의 헤게모니가 아직 퇴조하지 않고 있으며 미국은 아직 국제정치경제의 중심국으로서 국제질서를 선도할 지

6) Paul M. Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers* (New York: Random House, 1987). 이일수 외 공역, <강대국의 흥망> (서울: 한국경제신문사, 1989).

7) 케네디, 위의 책, 594-617쪽. 케네디의 이러한 설명은 근대세계체제이후 관찰할 수 있는 강대국들의 퇴조를 설명하는 보편적 의미를 담고 있다.

8) Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1987), p. 347. 강문구 역, <국제정치의 정치경제학> (서울: 인간사랑, 1990).



위에 있다고 주장한다. 이들은 흔히들 미국 헤게모니 존속론자들로 지칭되며 이들 학자그룹에는 조셉 나이 (Joseph Nye), 브루스 러셋 (Bruce Russett), 새뮤엘 헌팅턴 (Samuel Huntington), 수잔 스트레인지 (Susan Strange) 등이 포함된다. 나이는 세계정치의 리더십은 단지 경제력이나 군사력과 같은 “강성권력”에 기초하는 것이 아니라 문화, 이데올로기, 제도 등을 통해 발휘할 수 있는 리더십 등과 같은 “연성권력”에서 비롯되는 것이라는 논지의 주장을 전개하였다. 따라서 비록 미국이 경제적 능력과 군사적 능력이 상대적으로 쇠퇴했다 하더라도 연성권력의 측면에 있어 미국은 아직까지 국제정치를 주도할 능력을 가진 국가로 간두하였다. 단지 향후 미국의 국제정치적 위상은 그러한 연성적 권력자원에 기초하여 어느정도 국제적 리더십을 발휘할 의지를 가지느냐에 달려있다는 진단을 내린다.<sup>9)</sup>

나이의 주장이 헤게모니 개념의 상이한 정의에 따른 반론이라면 스트레인지의 주장은 미국이 아직도 헤게모니 국가로서 영향력을 행사할만큼 능력을 갖추고 있다는 논리에서 출발하고 있다. 즉 그녀는 국제정치의 구조적 권력은 안보, 생산, 금융, 지식의 네가지 분야에 기초하고 있는바 미국은 아직 이들 분야에서 우월한 지위를 누리고 있다고 주장한다.<sup>10)</sup> 그런가하면 러셋같은 이는 미국의 힘은 “권력기반” (power base)의 측면에서가 아니라 “결과에 대한 통제” (control over outcomes)라는 측면에서 파악해야 하며 그러한 관점에서 미국은 아직도 능력을 유지하고 있다고 보고 있다.<sup>11)</sup>

## 2. 탈냉전기 국제질서변화의 성격

9) Joseph Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, 1990), pp. 267, 442-43.

10) Susan Strange, "The Persistent Myth of Lost Hegemony," *International Organization*, vol. 41, no. 4 (Autumn 1987), pp. 557-74.

11) Bruce Russett, "The Mysterious Case of Vanishing Hegemony: or Is mark Twain Really Dead?" *International Organization*, Vol. 39, no. 2 (Spring 1985)

앞서 소개했던 바와 같이 미국 헤게모니의 쇠퇴에 대해서는 아직 이론적 논쟁이 계속되고 있으나 미국이 보여주고 있는 외교정책적 행태의 변화양식이라는 여러 측면의 경험적 관찰에서 최근 학계에서는 미국의 헤게모니 퇴조론이 상당히 보편적 견해로 받아들여 지고 있는 형편이다.<sup>12)</sup> 소련의 붕괴이후 탈냉전기 국제질서의 변화양상을 염두에 둘 때 미국 헤게모니 퇴조론은 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

현실주의의 맥을 잇고 있는 헤게모니 안정론의 입장에서 보면 헤게모니국가의 퇴조이후 국가간 극심한 경쟁과 무질서를 예측한다. 길핀은 헤게모니이후의 국제질서는 국제경제에서 국가의 역할과 간섭이 보호주의 정책으로 표명되는 중상주의적 형태를 띠 것으로 보았고 각 국가간 민족주의의 강조가 경쟁적으로 드러난다고 보았다. 아울러 그는 국가간 다원주의적 협조체제는 이루기 어려울 것으로 전망하였다.<sup>13)</sup> 이같은 무질서의 종결은 이른바 패권전쟁이라는 세계적 규모의 갈등과정을 거치면서 새로운 헤게모니국가가 등장하게 되고 이 새로운 헤게모니 국가에 의하여 신세계질서가 창출된다는 입장이다. 헤게모니 주기설에 입각한 세계체제론자들도 유사한 주장을 전개한다. 세계체제의 구조적 변동의 관점에서 헤게모니체제를 단중심부 구조(unicentric structure)라 할 수 있다면, -- 혹은 모델스키와 같은 세계지배권의 장주기론을 주장하는 그룹의 세계체제론자들은 “세계강국의 국면”으로 개념화하기도 한다 -- 헤게모니 퇴조이후의 구조는 다중심부 구조(multicentric structure)로 볼 수 있다. 단중심부 구조에서는 세계체제가 비교적 안정되어 있다면 다중심부 구조는 다수 중심부국가들간의 경쟁과 갈등이 세계체제의 안정도를 저하시킨다고 전제한다.<sup>14)</sup>

12) 이수훈, 앞의 책, 191-92쪽. 사실 많은 헤게모니 존속론자들도 미국의 헤게모니의 기반이 1950년대 및 60년대에 비해 다소 약화되었다는 점을 인정하고 있다. Russett, 앞의 글, p. 211.

13) Gilpin, *The International Relations of Political Economy*, pp. 352-60.

14) Christopher Chase-Dunn, "Core-Periphery Relations: The Effects of Core Competition," in Barbara Kaplan, ed., *Social Change in the Capitalist World Economy* (Beverly Hills: Sage Publications, 1978), pp.

헤게모니 안정론자나 세계체제론자들이 탈냉전기 국제질서를 경쟁과 갈등, 그리고 불안정의 측면에서 파악하고 있는 것에 반해, 국가간 점증하는 상호의존성을 현대 국제정치的重要한 특징으로 강조하는 이른바 신자유주의적 제도론자들은 비록 헤게모니국가가 존재한지 않더라도 국제적 협력체제는 가능하다는 입장을 견지한다. 이같은 주장을 전개하는 대표적 학자로 로버트 코헤인 (Robert Keohane)을 들 수 있다. 코헤인은 국제정치의 제반 갈등적 요인을 설명의 대상으로 보고있는 현실주의적 시각이 갈등의 해결에 대해서는 뚜렷한 답을 주지 못하고 있다는 점을 지적하면서 국제적인 규범이나 규칙, 제도 등의 장치를 통해 성취가능한 국가간 협력양식에 학문적 관심이 주어져야 한다고 주장하였다. 그는 헤게모니 국가가 국제적 협력을 창출하는 것에 어떤 순기능적 역할을 하는 것은 사실이나 헤게모니가 존재하지 않는 상태에서도 국가들간의 자발적이고 다원적 노력을 통하여 국제협력이 가능하며 특히 국제레짐을 통한 협력행위는 헤게모니체제가 쇠퇴하면 그 필요성이 증대된다고 보았다. 왜냐하면 국가는 기본적으로 합리적 행위자이며 국제체제가 자조체계적 (self-help system) 속성을 지니고 있는이상 국가간 관계에서 파생되는 제반 비용들은 국제레짐의 형성을 통해 완화가 가능하며, 따라서 장기적 관점에서 국가간 협력이 제도적으로 가능하다는 것이다.<sup>15)</sup> 코헨의 신자유주의적 제도론자와는 달리 국제협력을 국가간 행위의 과정론적 측면에 초점을 맞추어 논의하는 이론도 있다. 이들은 “신자유주의적 과정론자”라고 부를 수 있으며 대표적 학자로는 로버트 액셀로드 (Robert Axelord)를 들 수 있다.<sup>16)</sup>

159-76: George Modelski, *Long Cycles in World Politics* (Seattle: University of Washington Press, 1987).

15) Robert Keohane, *After Hegemony* (Princeton: Princeton University Press, 1984); "Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics," in *Interantional Institutions and State Power: Essays in Interantional Relations Theory* (Boulder: Westview Press, 1989).

16) Robert Axelord, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984). 이에 관한 설명은 김태현, “한국통일과 아시아-태평양지역에서의 안보협력체제,” 제 3회 한국정치세계학술대회 발표논문, 1993, 7월 21-22일 참조.

탈냉전시기의 새로운 국제질서가 장기적인 관점에서 불확실성이 지배하는 불안정한 체계적 질서로서 대두할 것인지 혹은 국제적 레짐의 형성을 통한 국제적 협력관계가 정착되는 질서로 나타날 것인지에 대한 논쟁은 적어도 지금으로서는 단정적인 결론도출이 어렵다. 결국 새로운 국제질서의 형성 가능성은 국제체제의 주요 단위들인 국가들의 외적 행위의 향방에 따라 유동적인 것이고 그것의 결과물로 나타나는 것이기 때문이다.<sup>17)</sup> 특히 소련의 붕괴이후 국제정치 운용의 핵심적 위치가 더욱 견고해졌다고 인식하는 일부 미국 정책결정자들의 세계관과 전략적 대응에 따라 새로운 국제질서의 형태는 가변적인 양상으로 남겨져 있기 때문이다. 탈냉전기의 국제질서 및 아시아-태평양 지역의 새로운 안보체제의 가능성에 대한 논의에 미국 외교정책이 중심적 과제가 되는 이유도 여기에 있다.

장기적 관점에서 탈냉전기의 국제질서가 점차 혼돈의 양상을 보일 것인지 혹은 그 과정에서 국제적 협력방안을 효율적으로 모색할 수 있을 것인지를 논쟁은 양분법적 구분이 어려운 문제인지도 모른다. 왜냐하면 자유주의적 제도론자들의 주장이 담고 있는 논지는 규범적 측면에서 그 가능성을 열어 놓아야 하기 때문이다. 어쨌든 탈냉전시기에 들어 단기적으로 미국 외교정책에 영향을 미치는 외부환경으로서 국제질서의 변화양태는 적어도 네가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 국제체제의 구조적 변화라는 측면에서 가장 현저한 변화는 양극구도의 붕괴이다. 소련은 1991년 보수파에 의한 쿠데타 실패이후 고르바초프의 사임과 연방체제의 해체를 경험함으로써 국제정치무대에서 급격하게 그 위상이 퇴조하였다. 냉전구도가 미국과 소련의 대결에 기초하고 있었고 미국의 세계전략도 소련을 주적으로 간주한 봉쇄정책이었다면 소련과의 새로운 관계정립의 필요성이 미국으로서는 근본적인 전략적 조정을 요하는 탈냉전기적 국제환경의 변화였다.

둘째, 양극구도의 붕괴와 맞물려 구체화되고 있는 변화양상으로

17) 월즈는 국제체제론적 접근방법으로서는 이러한 접근방법이 환원주의적 오류라고 비판하고는 있지만, 국제체제의 변화를 야기하는 요인으로 단위의 속성을 고려해야 된다는 길핀의 주장에도 충분한 유의를 요한다. Gilpin, *War and Change in World Politics* 참조.

다극화 현상을 들 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 냉전의 종식은 반드시 미국의 일반적 승리만을 의미하는 것은 아니었다. 냉전 대결구도의 청산이 미국에게 요구했던 비용은 미국의 심각한 퇴조현상이었다. 미국의 퇴조와 소련의 몰락은 상대적으로 지역 강국들의 부상을 불가피하게 만들었다. 특히 경제적 영역에서 일본과 독일 비롯한 서유럽세력의 부상은 이들 국가들 (혹은 집단적 조직으로서의 유럽공동체)의 정치경제적 역할을 제고시키고 있다. 특히 탈냉전시기의 다극화구도는 국가간 상호의존성의 증대와 맞물리면서 핵무기에 기초한 미국의 군사적 우위를 상쇄시키고 있다.

세째, 지역적 블러화 현상이 세계적 추세라는 점이다. 냉전시기에는 미-소 양국의 세계전략의 틀 속에 지역주의적 움직임이 통제되었으나, 미국과 소련을 정점으로하는 상위적 “극”이 와해되면서 정치경제적 협력을 지역적 수준에서 모색하기 위한 지역 통합현상이 바른 추세로 확대되고 있다. 유럽에서는 경제적 통합단계를 뛰어넘어 경제-사회적 통합을 추진하고 있고, 미국도 북미자유무역협정 (NAFTA)을 체결하여 지역블러화를 가속화시키고 있다. 동아시아-태평양 지역에서도 현재 동남아국가연합 (ASEAN), 아시아-태평양 경제협력체 (APEC) 등을 통해 지역내 협력가능성을 계속 탐색하고 있다.

네째, 국제관계의 사안이 전통적인 안보중심에서 점차 경제, 환경 등의 저위정치 (low politics) 중심으로 급속하게 전환되고 있다. 21세기의 국제정치적 특성을 경제전쟁, 무역전쟁, 혹은 기술전쟁으로 전망하는 인식이 보편화되고 있다. 실제로 많은 국가들은 경제문제의 해결에 국가정책의 최우선 목표를 두고 있다.<sup>18)</sup>

이러한 탈냉전시기 국제환경의 변화는 각 국가의 외교정책을 어떠한 형태로든 기존 정책적 틀의 조정을 불가피하게 만든다. 미국의 경우 세계정치의 주요 행위자로서 특히 이러한 외부환경적 변화에 민감해 질 수밖에 없다. 물론 국제질서의 변화추이가 불분명하고 국제환경

18) 21세기의 국제정치현상에 관한 문헌들은 모두 이러한 양상들을 주요 쟁점으로 삼는다. 대표적 저작으로 Lester C. Thurow, *Head to Head* (William Morrow and Co., 1991)를 들 수 있다.

의 변화가 전환기적 상황으로 인식되는 한 이에 대한 외교정책적 대응도 잠정적인 성격을 띠는 것이다. 그럼에도 불구하고 미국이 어떠한 인식적 기초 위에서 탈냉전시기의 국제환경의 변화에 대응하고 있는지, 탈냉전시기의 미국 외교정책이 어떠한 방향으로 전환되어 가는지 살펴보는 것은 새로운 국제질서의 등장에 대한 논의와 직접적인 관련성을 가진다.

### III. 탈냉전기 미국외교정책의 기초

#### 1. 탈냉전기 미국외교정책: 지속성과 변화의 역사성

국가의 외교정책은 그 국가를 둘러싸고 있는 외부환경적 요인에 의해 영향을 받을 수밖에 없다는 점을 염두에 둔다면 탈냉전기 미국 외교정책의 목표와 대응방안의 변화전망에 대하여 적어도 몇가지 점의 관찰은 가능하다. 앞서 언급한 미국 학계의 논쟁이 결국 국제정치 속의 미국의 위상변화와 이에 대한 대응이라는 현실적 측면을 반영하고 있는 것이라면 탈냉전기 미국외교정책에 있어서도 이같은 두가지의 상반된 관점이 반영되어 나타나는 전환기적 정책이라고 볼 수 있다. 요컨대 새로운 국제질서의 구축에 미국이 주도적 역할을 담당해야 한다는 당위적 측면과 세계적 구도의 변화와 이에 따른 미국의 위상변화라는 현실적 측면이 탈냉전기 미국 외교정책에 혼재되어 나타나고 있다고 볼 수 있다. 따라서 비록 짧은 기간이긴 하지만 1990년이래 현재에 이르기까지 미국 외교정책이 변화의 전환기적 특징을 보여주고 있다는 점은 바로 이러한 상반된 인식에 대한 내부적 조정과정이 반영이라고 보여진다. 그 조정과정에 어떤 변화의 경향을 발견할 수 있다면 비록 단기적이고 잠정적인 양태라 할지라도 향후 미국외교정책의 기초를 전망할 수 있는 논의의 틀은 주어지는 것이다.

탈냉전시기 미국의 외교정책을 분석함에 있어 미국 외교정책의 “변화”(change)와 “지속성”(consistency)이라는 관점에서 살펴보려

의 변화가 전환기적 상황으로 인식되는 한 이에 대한 외교정책적 대응도 잠정적인 성격을 띠는 것이다. 그럼에도 불구하고 미국이 어떠한 인식적 기초 위에서 탈냉전시기의 국제환경의 변화에 대응하고 있는지, 탈냉전시기의 미국 외교정책이 어떠한 방향으로 전환되어 가는지 살펴보는 것은 새로운 국제질서의 등장에 대한 논의와 직접적인 관련성을 가진다.

### III. 탈냉전기 미국외교정책의 기초

#### 1. 탈냉전기 미국외교정책: 지속성과 변화의 역사성

국가의 외교정책은 그 국가를 둘러싸고 있는 외부환경적 요인에 의해 영향을 받을 수밖에 없다는 점을 염두에 둔다면 탈냉전기 미국 외교정책의 목표와 대응방안의 변화전망에 대하여 적어도 몇가지 점의 관찰은 가능하다. 앞서 언급한 미국 학계의 논쟁이 결국 국제정치 속의 미국의 위상변화와 이에 대한 대응이라는 현실적 측면을 반영하고 있는 것이라면 탈냉전기 미국외교정책에 있어서도 이같은 두가지의 상반된 관점이 반영되어 나타나는 전환기적 정책이라고 볼 수 있다. 요컨대 새로운 국제질서의 구축에 미국이 주도적 역할을 담당해야 한다는 당위적 측면과 세계적 구도의 변화와 이에 따른 미국의 위상변화라는 현실적 측면이 탈냉전기 미국 외교정책에 혼재되어 나타나고 있다고 볼 수 있다. 따라서 비록 짧은 기간이긴 하지만 1990년이래 현재에 이르기까지 미국 외교정책이 변화의 전환기적 특징을 보여주고 있다는 점은 바로 이러한 상반된 인식에 대한 내부적 조정과정이 반영이라고 보여진다. 그 조정과정에 어떤 변화의 경향을 발견할 수 있다면 비록 단기적이고 잠정적인 양태라 할지라도 향후 미국외교정책의 기초를 전망할 수 있는 논의의 틀은 주어지는 것이다.

탈냉전시기 미국의 외교정책을 분석함에 있어 미국 외교정책의 “변화”(change)와 “지속성”(consistency)이라는 관점에서 살펴보려

한다. 변화의 측면이란 미국을 둘러싸고 있는 국내외적 환경의 변화에 적응하기 위한 미국의 정책적 대응이 반영되는 것으로 우리는 미국 외교정책의 끊임없는 변화적 양상을 미국외교사의 경로에서 발견하게 된다. 반면 국내외적 환경의 변화에도 불구하고 미국 외교정책의 특징적 원칙이나 궁극적 목표가 장기간에 걸쳐 나타나는 측면을 지속성으로 규정할 수 있으며, 그 지속성을 구성하는 정형을 “미국외교정책의 추진력과 방향을 결정하는 역사적 보편성”이라고 파악하기도 한다.

19) 20세기에 들어 미국이 세계적 강국으로 등장하기 시작한 이래 외교정책 영역에서 지속적으로 보여주는 특징은 여러가지 유형으로 설명된다. 어떤 학자들은 미국외교정책의 특징적 지속성으로 문호개방원칙으로 상징되는 경제적 이익의 고려를 지적하여, 그러한 경제적 요인이 20세기 미국외교의 대외팽창주의 및 개입주의를 반복적으로 재생산해내는 기본 동인이 되었다고 지적한다.<sup>20)</sup> 그런가하면 다른 이는 미국은 미국인이 미국사회에서 성취했던 민주주의적 이상을 해외에 전파하려 노력이 미국외교정책에 반영되어 그러한 점이 미국외교의 특징을 이루고 있다고 주장한다. 즉 민주주의적 이상의 실현이 미국 외교정책의 지속성으로 나타난다는 것이다.<sup>21)</sup> 그런가하면 특히 1945년 이후 냉전구도 하에서 미국이 보여주었던 지속적 특징으로 군사주의, 개입주의, 국제주의 등을 지적하기도 한다.<sup>22)</sup> 그것을 무엇으로 규정하든

19) Charles W. Kegley, Jr., and Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy: Pattern and Process*, 2nd ed. (New York: St. Martin's Press, 1982), pp. 3-10. 지속성의 측면은 미국외교정책의동기와 요인이라는 측면에서, 정치적, 사회적, 제도적 환경 등을 분석대상으로 하는 외교정책연구에 중요한 이론적 토대를 제공하고 있다.

20) 이러한 시각은 미국 외교사학계의 이른바 수정주의적 시각으로 불리며 미국외교를 비판적 관점에서 규명하려는 시도에서 출발하였다. 대표적 학자로 William A. Williams를 들 수 있다. 그의 *The Tragedy of American Diplomacy* (Cleveland: Thomas Y. Crowell, 1959)은 수정주의학파의 선구적 업적으로 간주된다.

21) 대표적 학자로는 Dexter Perkins를 들 수 있다. *The American Approach to Foreign Policy*, revised ed. (Cambridge: Harvard University Press, 1962).

22) Kegley and Wittkopf, pp. 32-82.



탈냉전기 미국외교정책도 냉전시기로부터 이어지는 역사의 연속성이라는 측면과 환경의 변화라는 측면에서 아마 변화와 지속성이라는 같은 분석의 틀 속에서 설명될 수 있을 것이다.

그렇다면 탈냉전시기에 있어 미국외교정책의 변화와 지속성을 야기하는 요인으로 무엇을 설명할 수 있을까? 먼저 탈냉전기 미국 외교정책의 지속성을 가능케하는 요인으로서는 오랜기간 미국 외교정책의 중요한 목표, 경우에 따라서는 잠재적 정책목표로 간주되어 왔던 대외경제적 이익의 추구가 여전히 탈냉전시기에 있어서도 유효하게 존재하고 있다는 점을 들 수 있다. 이러한 경제적 이익은 요컨대 미국이 자본주의적 경제양식을 존속시키는 한 지속적으로 고려되는 정책목표일 것이다. 이같은 점은 탈냉전시기의 외교정책인 미국의 걸프전 개입에 중동지역에 대한 미국의 경제적 이익의 고려가 그 배경으로 작용하였다는 사실에 이미 표명된 바 있다.<sup>23)</sup> 미국이 앞으로 자국의 경제회복에 외교정책적 중점을 두겠다는 결의의 표명도 이같은 고려를 담고 있다. 다시 말하면 탈냉전시기에 있어서도 미국이 대외경제적 이익추구를 지속해야되는 구조적 필요성이 존재하고 있다는 점이 미국 외교정책의 지속성을 가능케하는 요인인 셈이다.

두번째의 요인으로 탈냉전시기와 냉전시기를 평면적으로 비교할 때 미국이 아직까지는 세계 유일의 군사적 초강대국으로 남아 있다는 미국의 군사적 능력에 관한 측면이다. 군사적 능력면에 있어서는 미국은 세계 어느 국가에 비해 절대적 우위를 견지하고 있다. 이러한 점은 앞서 언급한 경제적 이익을 포함한 제반 미국의 국가이익을 달성하기 위한 정책적 수단을 절대적 우위에서 확보하고 있다는 점에 있어 미국 정책결정자들로 하여금 새로운 국제질서의 창출에 대한 미국의 역할과 자신감을 고양시키는 요인이 된다. 탈냉전기 국제환경의 변화가 중대한 구조적 변화를 겪고있고 점차 다극화추세로 나아가고 있다는 점은 앞서 지적한 바와 같다. 그러나 현재의 시점에서 볼 때 미국의 능력을 심각하게 위협할 만한 국가의 출현은 아직 가시화되고 있지

23) 김기정, "걸프전과 미국의 동맹외교," <국제정세> 제 3권 4호 (1991년 4월), 60-77쪽 참조.

않다. 따라서 미국으로서는 국제환경의 변화에 따른 급격한 정책변화가 불필요하다고 느끼고 있다.

반면 탈냉전시기에 들어 미국외교정책의 변화를 야기하는 요인으로 대략 다음과 같은 점을 지적할 수 있다. 첫째, 냉전시기와 비교할 때 미국의 상대적 쇠퇴이다. 특히 경제적 능력면에 있어 미국은 재정적자의 누적, 무역적자의 증가, 생산성의 하락 등으로 미국의 위상은 현저하게 낮아지고 있으며 이때문에 방위비의 축소라는 국내적 압력에 직면해 있다. 이러한 관점에서 본다면 국제정치구조의 변화는 충분히 예상되는 추세라고 보여진다.

둘째, 탈냉전시기에 들어 더욱 명백하게 가시화되는 현상으로 국제관계 성격의 변화를 들 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 국제관계에 있어 저위정치 중요성의 부각은 전세계적 현상으로 주목되고 있다. 따라서 미국이 절대적 우위를 점하고 있는 안보영역의 상대적 퇴조는 미국으로서 중대한 변화양상인 셈이다. 미국으로서는 국제정치의 영향력을 증대할 수 있는 군사안보영역이 국제정치의 아젠다 서열에서 하락하고 대신 열세에 놓여있는 경제부문 중대성의 증대는 심각한 변화요인으로 인식된다. 요컨대 미국은 외교정책의 목표를 달성할 수 있는 군사적 수단의 효율성이 저하되고 있다는 것은 향후 미국 외교정책의 변화를 전망케 하는 요인인 셈이다.

세번째의 변화요인은 미국 정책결정자들의 인식상의 괴리를 들 수 있다. 이는 두번째 요인과 필수불가결하게 연계되어 있는데, 말하자면 군사적 우위에 기초하여 신세계질서 창출에 미국이 주도적 역할을 담당해야한다는 당위적 인식과 그 수단의 비효율성으로 인한 모순을 인식하지 못하고 정책목표를 설정했을때 생기는 괴리는 탈냉전시기 향후 미국 외교정책의 변화를 필연적인 것으로 만드는 요인으로 작용한다.

이같은 미국 외교정책에 내재된 변화와 지속성의 관점에서 탈냉전기 미국 외교정책의 향후진로에 대한 미국 국내의 이념적 정향은 대략 네가지로 구분된다.<sup>24)</sup>

24) 네가지 외교정향의 분류에 (1) 좌파적 고립주의와 (2) 우파적 고립주의의 분류는 한승주교수의 분류를 따랐고, (3) 현실주의적 국제주의와 (4) 자유

### (1) 좌파적 고립주의

미국은 지금까지 미국의 국내적 경제번영을 위하여 제국주의적 정책을 견지해 왔고 그것의 구체적 수단으로 과도한 개입주의정책을 추구했다는 것이다. 그러한 제국주의적 본질이 미국 외교정책의 비극을 증폭시켜 왔으므로 탈냉전시기의 국제환경의 변화에 직면하여 제국주의 정책의 포기를 통하여 외교정책적 진로수정이 요구된다는 입장이다. 이러한 시각에는 미국 외교사학계의 이른바 수정주의적 시각이 지적 영향을 미치고 있다.

### (2) 우파적 고립주의

미국의 전통적 고립주의 정향을 재추창하는 것으로서 냉전구도의 와해는 지금까지 미국의 불필요한 개입주의를 수정할 시점을 제공한다는 것이다. 특히 이러한 경향을 강조하는 이들은 미국이 직면한 국내 경제적 어려움이 1945년이래의 국제주의적 외교정책의 실패로 인한 것으로 보고, 탈냉전기에는 미국의 경제적 어려움을 가중시키는 국제주의보다는 미국 국내정책 우선주의가 필요한 시점이라는 지적이다. 1992년 미국 공화당 대통령후보 선거전에서 부캐년의 이른바 “미국우선주의”가 이같은 정향을 대표하고 있다.

### (3) 현실주의적 국제주의

미국은 세계정치的主导적 역할을 계속하여야 하며 이를 위해서는 국제주의적 외교정책이 지속되어야 함을 주장한다. 특히 이들은 탈냉전시기의 시대적 특징을 미국이 유일한 초강대국으로 남게 되었다는 환경의 변화로 파악한다. 따라서 미국만이 향후 새로운 세계질서의 창출에 역할을 담당할 수밖에 없으며 미국주도의 신세계질서가 탈냉전시기에 가능하게 되었다는 점을 강조한다. 즉 미국은 지역적 균형자 역할

---

주의적 국제주의의 분류는 이삼성교수의 분류에 의거했다. 한승주, “미국의 대동북아전략과 우리의 안보,” <신국제질서와 주변열강의 대한반도전략> 한국전략문제연구소 세미나결과보고서 (92-3), 11-12쪽; 이삼성, “미국외교사에 있어 외교이념 분류,” <국제정치논총> 32집 2호 (1992), 140-45쪽.

이라는 전략개념을 통해 세계적인 안보역할을 수행해야 한다고 주장한다. 따라서 미국의 대외적 개입과 군사력의 지나친 축소는 미국의 이익에 부합하지 않는 것으로 본다. 대개 이러한 정향은 부시 행정부 시절 공화당과 특히 국방성 관료들을 중심으로 형성되었던 것으로 보인다.

#### (4) 자유주의적 국제주의

미국이 비록 경제적 부문에서는 위상이 퇴조하고 있으나 미국의 이익이 이미 세계적 영역으로 확대되어 있는만큼 향후 이러한 이익의 보호 및 재생산을 위해서는 지속적으로 국제주의적 정책기조를 채택하지 않을 수 없다는 입장이다. 미국의 국가이익은 1945년 이래의 시장경제 원칙에 입각한 국제정치경제적 질서의 유지에 달려 있기 때문에 이러한 원칙을 유지하기 위해서는 국제환경의 안정이 지속적으로 필요하며 이를 위해 미국의 국제적 역할이 중요하다는 입장이다. 즉 국제적 안정이 위협받으면 미국의 이익이 훼손될 가능성이 있으므로 미국 외교정책의 기조는 국제주의에 있어야 한다고 주장한다. 그러나 이 자유주의적 국제주의는 미국의 군사적 우위보다는 국제기구의 활용과 다자적 협력 및 국제적 안정성확보를 위한 다른 주요국가들과의 비용분담에 더 중점을 둔다. 이러한 시각은 미국 민주당 중심권의 외교노선으로 간주된다.

고립주의적 정향은 -- 그것이 좌파적 이념에 입각하고 있는 우파적 이념을 대변하고 있는 -- 미국 외교정책의 형성에 지속적인 견제요인으로 작용하여 왔다. 또한 지난 92년의 선거캠페인에서 드러난 것처럼 사안에 따라 조직화된 목소리를 높일 가능성은 항상 존재한다. 그러나 탈냉전기 미국 외교정책에도 1945년 이래 “일반적 정책선호도”<sup>25)</sup>의 주류적 정향을 대표하고 있는 국제주의적 정향이 그 기조를 이룰

25) “일반적 정책선호도”는 미국국민들의 외교정책적 기조에 대한 분위기 (climate of opinion)를 의미하며 이를 흔히 무드라고 표현하기도 한다. Thomas Brewer, *American Foreign Policy: A Contemporary Introduction*, second ed. (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1986), p. 61; Gabriel Almond, *American People and Foreign Policy* (New York: Praeger, 1960).

것으로 보인다.<sup>26)</sup> 문제는 국제주의적 정향을 지속적으로 견지하면서 향후 미국 외교정책이 어떠한 구체적 전략과 정책을 통하여 미국의 이익을 확보할 것인가에 대한 견해의 차이가 현실주의적 국제주의와 자유주의적 국제주의라는 차이를 야기하고 있으며, 이같은 차이는 대개 미국의 국익과 정책수단에 대한 상이한 개념으로 접근하는 미국 정치집단들 및 관료집단들간의 정책불일치에 드러나고 있다. 또한 이같은 견해의 차이가 탈냉전기 미국 외교정책에 혼재된 양태로 반영되고 있으며, 따라서 미국 외교정책을 전환기적 혼란양상이 두드러져 보이게 만드는 원인이 된다.

## 2. 탈냉전기 미국 안보정책의 변화

이러한 맥락에서 1990년 이래 미국의 안보정책이 어떠한 정책적 목표와 수단을 고려하고 있는지, 또 그러한 미국의 전략이 어떠한 방향으로 수정되어 가고 있는지 살펴봄으로써 탈냉전시기 미국 외교정책의 변화추이에 대한 실마리를 찾을 수 있을 것이다. 미국 외교정책을 결정짓는 외부적 요인이 탈냉전기적 양상을 뚜렷이 보이기 시작한 1990년 중반에 이르러 미국의 새로운 외교정책의 골격은 당시 부시대통령의 아스펜 연구소 연설에서 표명되기 시작했다. 부시는 “미국은 세계 어느 곳에서 발생할 지 모르는 위협에 대해서 항상 대처할 수 있는 군사력을 보유해야 한다”고 주장하면서 일부 제 3세계 국가들의 테러리즘과 예측할수 없는 도발적 행위를 새로운 불안정 요인으로 간주하였다. 그는 미국의 이익은 미국이 “충분한 준비를 갖추고 지체없이 대처할 능력을 갖추고 있을 때만이 보호될 수 있다”라고 강조하면서 탈냉전시기 새로운 미국 외교정책적 기조가 군사력에 의존해야 함을 표명하였다. 또한 새로운 미국 전략의 특성으로 “신속한 행동과 동원력, 그리고 유연대응능력”을 제시하였다.<sup>27)</sup> 이같은 미국의 새로운 외

26) 한승주, 앞의 글, 13쪽.

27) Ola Tunander, "Bush's Brave New World: A New World Order - A New Military Strategy," *Bulletin of Peace Proposals*, 22: 4 (1991), 356-57.

교정책적 틀이 발표되었을 때 부시의 신외교정책이 여전히 냉전적 사고에 의존하고 있으며 미국의 경제적 능력의 퇴조를 고려하지않은 비현실적 정책이라는 비판이 제기되었으나, 이같은 부시의 인식은 탈냉전기 미국외교정책의 기본 틀이 되었고 이후 1991년 국방성의 “새로운 국방전략”으로 구체화되어 발표되었다.

1991년 국방성이 발표한 미국의 새로운 안보정책의 대강은 대략 다음과 같다. 첫째, 소련에 대하여는 소련의 군사적 위협수준은 약화되었지만 지속적인 경계를 요하며, 둘째, 새로운 강대국으로 부상하고 있는 일본과 독일을 비롯한 서방국가들에 대해서는 협조적 동반자 관계를 유지하며, 셋째, 사회주의권 국가들을 자유무역체계의 서방경제권에 통합시키고, 넷째, 미국의 이익에 대한 제 3세계의 잠재적 위협에 대해서는 미국의 통제력을 강화한다는 것이 골자로 되어 있었다.<sup>28)</sup> 즉 새로운 안보전략은 지역분쟁에 대하여, 선별적 개입을 위한, 그리고 국제적 협력을 위한 유연적 대응전략의 확보라는 것에 주안점이 두어졌으며, 유연적 대응전략의 핵심은 기존 동맹체제의 유지에 있다고 밝히고 있다. 이러한 새로운 안보정책의 대강에는 두가지 점이 있어 미국의 탈냉전기 세계정세에 대한 인식이 혼재되어 있는 것처럼 보인다. 하나는 미국이 기본적으로 미국의 군사적 우위에 기초하여 미국 중심의 새로운 질서창출을 목표로한다는 것이었고, 이는 미국의 역할과 외교정책적 목표에 대한 부시행정부의 당위론적 인식을 반영한 것이었다. 다른 하나는 그같은 현실주의적 국제주의의 목표를 달성하기 위한 미국의 대외전략이 현상유지적 수단에 기초하고 있다는 점이다. 기존 쌍무적 동맹체제의 유지의 강조는 그러한 관점에서 이해될 수 있는 미국의 전략이었다.

이같은 정책적 목표를 추진하기 위한 전략으로 “균형자적 역할”, 즉 “지역적 균형자, 정직한 브로커, 그리고 궁극적 안보보장자”의 역할을 강조하였다.<sup>29)</sup> 즉 미국은 소련에 대한 봉쇄개념을 균형자

28) 이삼성, “탈냉전시대 미국외교와 세계질서: 미국안보정책의 지속성과 그 의미,” <한국과 국제정치> 제 7권 2호 (1991년 가을), 39-46쪽.

29) The Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Toward 21st Century* (Washington, D.C.: Government

(balancer) 개념으로 대치하여 새로운 국제환경에서의 미국의 역할을 규정하였다. 이 균형자 역할은 변화된 세계정치적 상황에서 미국이 추구하는 새로운 전략형태이며 유동적인 국제환경의 불확실성에 대응하는 세력균형개념으로 보다 고전적인 세력균형전략으로 볼 수 있다. 30) 이 균형자 전략개념에 미국이 신세계질서의 구축에 지도적 역할을 자임하는 미국의 일방주의적 인식이 내재되어 있음은 물론이었다.

균형자적 역할의 자임에 내재되었던 미국의 일방주의적 인식은 일본과 서방측에 대한 “협조적 동반자 관계”에도 내포되어 있다. 주지하다시피 미국의 당면한 현안은 경제부문의 퇴조현상이며 통일된 독일과 일본의 경제력은 미국의 입지를 더욱 좁게 만들고 있다. 이러한 환경속에서 이들 국가들은 지역적 영향력을 행사할 준비를 갖추고 있다. 미국은 경제의 회생을 주요 외교적 목표로 삼을 수밖에 없기 때문에 이들 국가와의 협조관계가 필수적으로 요청된다. 따라서 이들 서방국가들에 대한 관계의 재정립은 탈냉전시기 미국 외교정책의 중요한 목표가 될 수 밖에 없다. 미국은 이들 국가들에 대한 외교적 목표를 협조적 동반자의 개념을 통해 추구하려 하고 있다. 협조적 동반자관계는 시장경제질서의 운용에 대한 합의에 바탕을 두고 이들 새로운 강국들의 경제적, 군사적 역할을 어느정도 수용하려는 미국의 의도가 내포된 것이다. 그러나 이러한 협조적관계는 쇠퇴한 미국경제의 활로를 찾기 위한 방편이기 때문에 이들 국가의 급격한 부상을 방지하기 위하여 유럽에서는 나토를 통해, 일본에 대해서는 미-일안보동맹을 통해 그들 국가의 행동반경을 제한하려는 목적을 가지고 있었다. 미국의 이러한 태도는 1992년에 언론매체를 통하여 발표되어 논란을 빚은 1994-99년 회계연도 방위지침에 “지역패권국의 부상을 저지하는 것”이 미국외교정책의 주요 목표라는 표현에서 부시 행정부의 사고의 일단이 엿보인다. 31)

어쨌든 탈냉전이라는 환경의 변화를 고려하여 미국 국방성이 제시했던 탈냉전시기의 미국외교정책의 목표는 1991년 국방연례보고서에

Printing Office, 1990), p. 5.

30) 이삼성, “탈냉전시대 미국외교,” 46-47쪽.

31) 조선일보, 1993년 3월 10일.

새로운 국방전략이라는 이름으로 발표되었다. 이 보고서에서는 탈냉전의 국제환경의 변화를 소련에 의한 기습적 세계대전의 발발 가능성 감소 및 소련의 대외 군사배치능력의 감소, 양극체제의 종식으로 국지전쟁발발 위험증대 등 국지적 위협의 변화, 고도군사기술의 혁신으로 미래전쟁양상의 변화등으로 개괄한다음 안보전략의 목표로서 1) 세계적 동맹체제의 유지, 2) 미군의 전진배치전략 유지, 3) 국지전 위협에 대한 대응 및 전진배치 군사력 증강을 위한 기동성 강화, 4) 해상통제를 위한 강력한 해군력 유지, 5) 군사력 감축계획 및 유사시에 대비한 신속한 군사력 증강능력유지, 6) 강력한 공격 및 방어 능력유지 등으로 제시하였다.<sup>32)</sup>

탈냉전초기의 이같은 미국안보정책의 목표는 미국외교정책의 변화동인, 즉 미국의 위상변화와 이에 따른 국제정치구조의 변화, 그리고 미국 경제력 퇴조로 인한 국방비 감축압력 등의 요인이 현실감있게 반영된 것은 아니었다. 오히려 소련이라는 적대국이 사라진 뒤 군사력의 절대우위를 패권을 추구하려는 의지가 강력히 반영된 것으로 나타난 것으로 볼 수 있다. 이러한 세계정치의 지도국으로 역할을 규정하려는 미국의 자임적 태도는 1992년 2월 언론매체를 통해 그 윤곽이 밝혀진 1994-99년 회계연도 방위지침에 여실히 드러났다. 미국은 구 소련지역이나 일본, 유럽 등 어느지역에서도 미국에 대항할만한 강대국의 출현을 억제하는 것에 세계전략의 주안점을 두었다.<sup>33)</sup> 아울러 국제관계를 심각하게 불안하게 하는 악에 대해 선택적으로 대처하는 책임감을 견지하는 역할을 강조하였다. 이러한 전략구상의 배경에는 미국의 헤게모니 퇴조론에 대응하려는 미국엘리트들의 세계인식이 담겨져 있는 것으로 볼 수 있다. 즉 미국만이 유일 초강대국으로 남고 그 헤게모니의 우산아래 일본과 유럽세력을 협력관계의 형태로 묶어 두려는 구상이었다. 그러나 이같은 전략은 퇴조하는 미국의 위상이라는 현실적 고려보다는 미국의 자의적 의지의 표명이었고, 세계경영을

32) Dick Cheney, *Report of the Secretary of Defense to the President and the Congress* (Washington, D.C.: Government Printing Office, Jan. 1991), p. 1.

33) 조선일보, 1992년 3월 10일.



목표로 한 미국의 보수우파적, 혹은 현실주의적 국제주의 시각이 반영된 결과였다고 보는 편이 옳을 것이다.<sup>34)</sup>

1994-99년 회계연도의 방위계획지침에 표명된 미국의 자의적 태도는 미국의 경제력으로 부적절하다는 비판과 함께 탈냉전시기에 냉전적 인식의 틀을 벗어나지 못하고 있다는 비판이 제기되었다.<sup>35)</sup> 따라서 이 방위지침서는 곧 문구가 일부 수정되었는데, 그 인식적 변화에 주목할 필요가 있다. 수정안에는 미국방위정책의 목표를 세가지로 설정하고 있다. 첫째, 미국에 대한 공격 역지력을 유지하는 것, 2) 민주주의 국가들간의 협력관계를 통한 집단적 대응, 3) 전략적으로 중요한 지역에 대한 적대국가의 지배 사전방지 등이다.<sup>36)</sup> 이같은 목표들 중 두번째의 목표에 미국 외교정책의 변화양상이 부분적으로 엿보인다. 방위지침 초안의 대강이 일방주의적 (unilateralism) 사고에 기초하고 있다면 수정안에는 다자주의적 (multilateralism) 개념을 병행시키고 있다.<sup>37)</sup> 즉 초안에는 “미국의 역할을 국제관계를 심각하게 불안하게 만드는 악에 대해 선택적으로 대처해 나가는” 미국의 책임을 강조했던 반면, 수정안에는 “동맹국들의 이해관계에 직접적인 영향을 미칠 경우 맹방국이 책임의 적절한 몫을 분담하도록 기대하며 경우에 따라서는 이들 맹방국들의 주도적 역할을 기대해야 한다”고 바뀌어 졌다. 또한 유럽에 대한 정책목표와 관련하여 초안에는 “유럽의 통합은 지지하지만 나토체제와, 특히 동맹국간의 통합된 지휘체계를 무너뜨릴 수 있는 유럽만으로 구성된 안보질서의 탄생을 막는다”라고 언급되었으나 수정안에는 “나토와 연계해 유럽의 안보질서를 구성할 상호기구들의 발전을 통해 미국의 안보와 유럽의 안정은 신장될 것이다”라고 바뀌어 졌다.<sup>38)</sup> 이러한 문구의 변화는 미국이 직면하고 있는 방위비의 과중한 부담에 대한 경감노력을 반영한 것이기도 하지만, 향후 미국의 역할규정에 대한 부시행정부의 의견이 미국행정부 내에서조차 논쟁적 소지를

34) 한겨레신문, 1992년 3월 10일.

35) 조선일보, 1992년 3월 10일.

36) 한겨레신문, 1992년 5월 26일.

37) 한승주, 앞의 글,

38) 한겨레신문, 1992년 5월 26일.

답고 있었으며 그러한 의견의 불일치가 내부적으로 조정되어가고 있다는 것의 단면을 보여주는 것이기도 했다. 요컨대 미국이 절대적 우위를 지키고 있는 안보영역에서 다자주의 개념의 적용은 국제체제의 구조변동의 현실을 반영한 결과라고 보여지며, 미국 외교정책 운용에 중요한 의미를 담고 있는 것처럼 보여진다.

1990년이래 미국이 대외적으로 몇차례에 걸쳐 발표했던 미국의 새로운 안보정책의 대강에는 모두 이러한 변화와 지속성의 양면이 포함되어 있다. 예컨대 쌍무적 동맹관계를 통한 전진배치 구도의 유지, 미국주도의 신세계질서의 창출에 내재된 일방주의적 태도 등은 군사적 능력의 절대우위라는 지속성 요인을 반영한 것이며, 반면 해외주둔 미군의 축소 및 비용절감 등은 변화적 요인의 반영인 셈이다. 현시점의 상황적 특징은 이같은 변화와 지속성라는 상호모순적 측면이 공존하고 있으며 미국 외교정책은 이같은 전환기적 특징을 보여주고 있다. 그럼에도 불구하고 비록 짧은 기간이긴 하지만 미국 외교정책의 조정과정을 통해 드러나는 것은 점차 국제정치의 구조변화, 미국이 보유한 정책수단의 비효율성이라는 현실적 인식에 대응하는 측면으로 변화하고 있는 경향이다. 달리 말하면 미국 외교정책의 목표 및 수단은 국내외적 변화요인들에 적응하려는 방향으로 재조정될 수 밖에 없으며, 그 변화의 추세가 일방주의, 쌍무적 동맹관계의 고수에서 점차 다자주의로 전환되어 간다는 점이다. 물론 전환기적 상황이라는 국제환경의 가변성을 염두에 둔다면 미국의 대응방식도 전환기적 현상이라는 관점에서 이해되어야 할 것이지만 안보전략의 측면에서 보여지는 일방주의에서 다자주의로의 전환은 중요한 의미를 내포하고 있는 것으로 생각된다. 미국이 걸프전을 치루었던 방식이 이러한 전환을 예고하는 전주였으며, 뒤에 논의할 아시아-태평양지역의 다자간 안보협의체에 대한 미국의 태도변화도 모두 이러한 인식적 전환을 대변하고 있는 것으로 볼 수 있다.

결국 탈냉전기 미국 외교정책의 기초는 외형적으로는 국제주의적 정향에 바탕을 두고 지속성을 견지하는 것으로 나타났지만, 내부적으로는 정책적 조정을 거듭하고 있는 것처럼 보여진다. 이는 국제환경의

변화가 가변적인 성격을 띠고 있고 이에 대한 미국의 대응도 상황적이고 잠정적일 수밖에 없는 전환기적 상황을 대변하고 있는 듯하다. 탈냉전 초기의 상황에 대한 부시행정부의 접근방법이 미국이 직면하고 있던 현실적 문제들을 적절히 고려하지 않았다면 어떤 형태로든 정책 변화의 가능성은 열려있었기 때문이다.

### 3. 탈냉전기 미국의 동아시아정책의 기초

변화와 지속성의 가변성은 미국의 동아시아정책에도 표현되고 있다. 미국은 세계적 규모에서의 안보환경의 변화에도 불구하고 아시아에 있어서 미국 안보정책의 목표를 여전히 지속적인 관점에서 규정한 바 있으며 1992년 8월에 발표된 국방성의 아시아정책 보고서에 구체적으로 드러나 있다. 즉 아시아에서의 미국의 안보이익을 1) 미국과 동맹국들의 공격으로부터 보호, 2) 지역적 평화와 안정의 유지, 3) 미국의 정치적, 경제적 접근의 확보, 4) 핵억지의 보장, 5) 민주주의와 인권의 신장, 6) 핵무기, 화학무기 및 생물학전 무기, 그리고 탄도미사일체계의 확산금지, 7) 항해자유의 확보, 8) 불법 마약거래의 감소 등으로 정의하였다.<sup>39)</sup> 이러한 아시아에서의 안보이익의 규정은 1991년 11월 당시 딕 체니 (Dick Cheney) 국방장관이 발표한 미국 아시아정책의 6가지 원칙과 맥을 같이 하고 있다.<sup>40)</sup>

- 1) 아시아-태평양지역에서의 미국 개입의 보장 (Assurance of American engagement in Asia and the Pacific)
- 2) 강력한 쌍무적 안보동맹 (A strong system of bilateral security arrangements)
- 3) 적정하면서도 강력한 미국의 전진배치 군사력 유지 (Maintenance of modest but capable forward-deployed US forces)

39) The Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Report to Congress, 1992* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, August, 1992), p. 13. 이하 DOD, Report, 1992라고 인용함.

40) DOD, Report, 1992, p. 14.

- 4) 미국의 전진배치 군사력을 뒷받침하는 충분한 해외기지 구조 (Sufficient overseas base structure to support those forces)
- 5) 아시아 동맹국들의 더 많은 방위책임 (Our Asian allies should assume greater responsibility for their own defense)
- 6) 보완적인 방위협력 (Complementary defense cooperation)

요컨대 미국의 동아시아정책을 지속성의 관점에서 보자면 미국은 아시아지역에서의 미국의 이해관계를 상당히 지속적인 성격으로 규정하고 있다는것을 알 수 있다. 즉 아시아 지역에 대한 미국의 경제적 접근, 항해자유 확보, 그리고 어떠한 지역적 패권국가나 연합세력의 등장억제가 이 지역에 있어서 미국의 핵심적 이해관계라고 규정하였다.<sup>41)</sup> 이러한 미국의 이익규정은 냉전시기에 있어서도, 혹은 그보다 훨씬이전인 19세기말 미국의 동아시아 국제정치에의 개입이 시작된 이래 지속적인 성격을 갖는 미국의 이해관계였다. 미국은 전통적으로 태평양의 해양세력이며, 특히 최근에 이르러 이 지역에서의 미국의 이익은 대서양에서의 미국의 이익에 비해 결코 적지 않다고 선언함으로써 아시아-태평양지역에서 중대되는 미국의 이해관계를 명백히 하고 있다.<sup>42)</sup>

1991년의 새로운 방위전략에도 강조되고 있는 바이지만 아시아-태평양지역에 대한 정책의 대강에서도 쌍무적 안보동맹체계의 유지를 강조하고 있다. 이 지역에서의 쌍무적 동맹체계의 유지는 미국 전략의 주요 수단인 전진배치전략의 핵심이라 할 수 있다. 단지 이 보고서에 서는 일본, 한국, 호주, 태국, 필리핀과 각각 체결하였던 동맹관계가 보다 성숙된 상호호혜적 관계로 전환되고 있는 과정에 있다고 밝히고 있다.<sup>43)</sup> 미국이 아시아-태평양지역의 안보에 쌍무적 동맹관계에 집착하고 있는 이유는 몇가지 요인에 기인한다. 즉 냉전기간동안 쌍무적 동맹관계는 전진배치를 통한 대소 봉쇄정책에 효과적으로 운용되었고,

41) DOD, Report, 1992, p. 2.

42) 사실 태평양지역권국가들과 미국의 교역량은 1991년 3100억불을 넘어섰고 이는 미국의 유럽권과의 교역량보다 약 1/3가량 많은 것이다.

DOD, Report, 1992, p. 3.

43) DOD, Report, 1992, p. 4.

역내 동맹국들의 “문화, 역사, 정치체제, 경제발전정도의 다양성”때문에 쌍무적 안보동맹이 효율적인 안보체계의 근간이 된다는 자체평가가 그 이유이며,<sup>44)</sup> 아울러 탈냉전시기에 있어서도 미국의 군사적 영향력을 역내 관련국가들에게 가장 효과적으로 확인시킬 수 있는 방법이라는 판단도 그러한 이유중의 하나이다. 또한 역내에서 강대국으로 부상하고 있는 일본의 정치군사적 위상을 미국의 우산 하에서 통제할 수 있다는 전략적 의도가 내포되어 있는 듯 하다. 일본세력의 부상에 대한 우려는 앞서 언급한 바와 같이 지역적 패권국가의 등장을 억제하는 것에 미국의 외교정책적 목표가 주어져 있다는 점에도 잘 드러난다. 그러나 무엇보다도 군사-안보영역에서의 미국의 우위를 유지시키는 골격이 쌍무적 동맹체계에 기초하고 있다는 판단은 안보영역에서 기존 안보체계가 미국의 안보이익을 보장해 주고 있으며 따라서 미국이 자의적으로 기존 안보체계를 변경할 필요가 없다는 현상유지적 태도에 기인한다고 볼 수 있다. 요컨대 이 문서에서 표명된 미국의 아시아정책의 지속성은 외교정책적 목표라는 관점에서 지속적 경제이익의 추구이며, 이를 효과적으로 달성하기위한 수단으로 군사적 영역, 즉 쌍무적 동맹관계를 통한 전진배치를 활용한다는 점이 그 요체임을 알 수 있다.

반면 미국의 동아시아정책에 드러나는 기존 정책의 변화의 측면도 중요한 의미를 지닌다. 미국 아시아정책의 목표가 미국외교정책의 지속성을 강조하는 것이라면 현실적 정책수단의 운용의 측면에서는 변화의 단면이 표명되고 있다. 특히 변화의 측면에서 두드러져 보이는 것은 안보적 역할의 감소라는 현실적 측면이다. 미국의 안보역할의 감소는 두가지 점을 기초로 하고 있는데, 전진배치 군사규모의 축소와 이를 최소한으로 하기위한 비용절감노력, 즉 경비의 분담이라는 측면이다. 먼저 전진배치의 규모는 이미 1990년에 확정된 동아시아 전략 보고서 (East Asia Strategy Initiative Report)의 계획에 따라 3단계 감축계획을 시행 중에 있다. 1990-92년간의 제 1단계 감축계획은 일본, 한국, 필리핀 주둔 미군중 15,250명을 철군하였다.<sup>45)</sup> 이 철군병

44) DOC, Report, 1992, p. 7.

력에는 오키나와주둔 해병대병력의 부분적 감축, 일본주둔 공군통신대 및 SR-71 비행단의 철수, 그리고 한국주둔 공병부대의 철수 및 군정보대 여단사령부의 인원감축 등으로 이루어져 있다.<sup>46)</sup>

또한 이미 계획되어 시행중에 있는 미군감축계획에 더하여 미국은 필리핀으로부터 클라크 공군기지와 수빅만의 기지로부터도 미군을 철수시켜 그 중 일부만 (11,310명중 3000명) 동아시아 지역에 재배치하였다. 필리핀으로부터의 철수는 1991년 6월 피나투보산의 화산폭발로 인한 자연적 재해와 필리핀정부의 군사기지 사용반대때문에 결정된 것이기도 하지만 지난 한세기가 넘는 기간동안 이 지역에 전진배치되어 확보하고 있던 미군기지의 포기는 탈냉전시기 미국 외교정책변화의 한 단면의 또 다른 의미를 상징적으로 보여준다. 즉 대규모의 영구적 미군기지의 확보를 통한 전진배치 전략에서 보다 유동적 전략으로 선회하고 있음이 이러한 사실에 내포되어 있다. 물론 미국은 앞으로 상호군사훈련의 시행, 해군함대의 정기적 방문, 군사정보의 교환, 군사교육계획 등을 통해 지속적으로 지역 안보에 역할을 하겠다는 계획은 가지고 있으나<sup>47)</sup> 그 효과에 있어서 전진배치방식과는 상당한 차이를 보일 것은 명백한 사실이다.

탈냉전기 미국의 동아시아정책에 있어 드러나는 다른 하나의 변화의 측면은 동맹국들의 방위분담의 확대를 미국이 지속적으로 추구하고 있다는 점이다. 방위분담의 확대는 역내 미국의 안보역할을 상대적 감소를 명백하게 보여주는 현상으로 볼 수 있다. 이러한 미국의 노력은 대략 세가지로 이루어져 있는데, 첫째, 동북아지역에 있어 미군 주둔비용의 감소노력이 그것이다. 미국은 방위비분담을 위하여 지속적인 노력을 기울여 왔다. 일본과는 1991년 1월 협정에 의하여 1995년까지 일본주둔 미군의 주둔경비중 73%를 일본측이 부담하게 하였다.

45) 이 15,250명의 철군 병력은 1990년 당시 동아시아주둔 총미군수 135,000명중 10-12%를 감축하겠다는 부시대통령의 지시에 의한 것으로 육군병력 약 5000명, 공군병력 5400명, 해군병력 1200명 해병대병력 3500명, 합동군사편제인원 약 200명 등이다. DOD, Report, 1992, p. 21

46) DOD, Report, 1992, p. 21.

47) DOD, Report, 1992, p. 9.

따라서 미국측은 미군과 군속의 봉급, 미군 작전경비와 유지비용, 미군가족 주택의 운용과 유지경비, 군사목적 건설업무의 경비일부, 환율변동으로 인한 손실분 등만 지불하도록 되었다.<sup>48)</sup> 한국정부와는 1991년 6월의 협정에 의하여 1995까지 주한 미군경비의 약 1/3을 한국정부로 하여금 부담하도록 결정하였다. 주한미군경비는 1995년에는 주한미군과 국방부소속 인원에 대한 경비를 제외하면 약 9억불에 이를 것으로 예상되고 있다. 한국측은 1990년에 7천만불, 1991년에 1억5천만불, 1992년에는 1억8천만불의 직접부담금을 지불하였다. 미국은 이러한 한국측의 경비부담을 긍정적으로 평가하면서도 계속 부담금을 증액시킬 것을 요구하고 있다. 미국은 한국정부가 미군부대에 고용된 한국인 근로자에 대한 경비와 군사목적 건설업무의 증액분에 대한 한국측의 부담금 추가지불을 요구하려 하고 있다.<sup>49)</sup>

미국이 추구하는 방위분담 확대의 두번째의 내용은 일본과 한국의 군사적 역할의 증대이다. 미국은 일본의 군사적 역할증대를 냉전초기부터 줄곧 요구해 왔다. 이러한 미국의 입장은 1991년 5월 당시 딕 체니 국방장관의 언급, 즉 2차대전당시 적대국이었던 일본과 독일의 군사적 역할증대를 희망한다는 언급에 명확하게 표명되고 있다. 미국은 세계안보전략의 수행상 필요한 경비와 일정 역할을 경제적 강국인 이들 두 국가에게 부담시키려는 것으로 보인다. 이같은 의도는 걸프전의 동맹국 구성방식에 그 일단이 드러났으며, 일본과 한국의 걸프전 직-간접적 참여를 권유한 것도 같은 맥락에서였다. 걸프전에서의 일본과 한국의 역할을 미국이 긍정적으로 평가했던 것이나, 최근 캄보디아 및 소말리아에 대한 일본과 한국의 참여도 미국의 그러한 요구가 반영된 것으로 볼 수 있다.<sup>50)</sup> 또한 미국이 최근 소말리아로부터 철군을 결정하면서 한국의 추가파병을 요청했다는 사실도 미국의 이러한 의도를 나타내는 증거가 된다.<sup>51)</sup>

세번째의 측면은 미국무기판매를 통한 방위비의 분담을 증대시킨

48) DOD, Report, 1992, p. 38.

49) DOD, Report, 1992, p. 40.

50) DOD, Report, 1992, pp. 39, 41-42.

51) 한겨레신문, 1993년 10월 ?일.

다는 계획이다. 미국은 일본 및 한국의 군사력 현대화 작업을 지지하고 있는데, 미국의 군수물자를 구매함으로써 이 현대화 작업을 추진하도록 요구하고 있다. 동북아시아의 동맹국들에게 미국 무기를 구입하도록 함으로써 미국군수산업의 생산단가를 낮추고 국방예상을 절감하는 대신 동맹국들의 방위비부담을 늘리려는 계획을 가지고 있다. 미국은 이러한 맥락에서 미국과 동맹국들간의 “공동작전” (interoperability) 을 아시아 안보전략 보고서에서 특별히 강조하고 있으며, 동맹국들의 구입선의 다변화 노력이나 기술이전을 통한 자체생산 능력의 향상을 상당히 우려하고 있다.<sup>52)</sup>

요약하자면 1992년 국방부의 아시아정책 보고서에 나타난 미국의 동아시아정책은 그 목표라는 측면에서 이 지역에 대한 정치경제적 접근과 개입을 통한 경제이익의 고려라는 의미에서 여전히 지속성을 유지하고 있으며, 반면 이같은 외교적 목표를 달성하기 위한 수단으로서 안보전략은 지속성과 변화의 두 측면을 공유하고 있다. 변화의 측면에서 주목되는 것은 전진배치 규모의 축소 및 주둔 비용의 절감이라는 변화양상이며, 지속성의 관점에서는 부시행정부에서 아시아-태평양지역의 안보전략의 핵심적 기제로서 강조하였던 쌍무적 안보동맹체계의 유지를 지적할 수 있다. 그러나 미국의 탈냉전기 외교정책의 기조가 점차 일방주의에서 다자주의로 진전되는 경향을 보임에 따라 쌍무적 안보동맹체계는 그 상대적 중요성이 감소될 수 있는 가능성과 실적적 내용 및 효율성이 변경될 가능성을 내포하고 있다. 그러한 점이 이 글의 뒤에서 논의할 아시아-태평양지역 다자간 안보협의체의 성립 가능성과 연계되어 있는 부분이다.

#### 4. 북한의 핵문제와 미국의 대북한정책

미국은 아-태지역의 안정성을 저해하는 요인으로 중국을 비롯한 역내 사회주의 국가들의 존재와 이들 국가들의 불예측성, 중국 국내정치적 내적 불안정의 가능성, 캄보디아사태, 버마의 내정불안으로 인한

52) DOD, Report, 1992, pp. 33-36.



인접국가들과의 분쟁 가능성 등 몇가지 불안요인을 상정하고 있으나 현재 미국의 가장 큰 불안요인은 북한의 핵개발 문제라는 것에는 이견이 없다. 전후 미국의 안보전략의 토대는 핵억지전략에 기초하고 있었다고 해도 과언이 아니며 더구나 소련의 붕괴이후 미국의 군사적 우위의 독점적 위치는 미국이 보유하고 있는 핵무기와 핵전략에 의존하고 있음은 명백하다. 따라서 미국은 외교정책의 중요한 목표중의 하나로 핵무기, 화학무기 등의 대량살상무기의 확산을 억제하는 것이 두고 이를 여러 경로를 통하여 강조해 왔다. 아시아정책에 있어서도 기존 핵무기 보유국 외에 타국가들이 핵을 보유하는 것을 엄격히 금지하고 이를 감시해 왔다.<sup>53)</sup>

이같은 미국의 견제정책에 정면으로 도전장을 던진 것이 북한이었고, 지난 3월이후 지금까지 북한 핵문제는 미국뿐아니라 동북아시아 국가들의 초미의 관심사로 심각한 외교적 현안이 되어 있다. 1993년 3월이전 미국이 북한 핵문제와 관련하여 취했던 원칙은 북한이 국제원자력기구 (IAEA)의 사찰과 남북상호핵사찰을 동시에 받아야 한다는 일관된 것이었다. 북한은 93년 2월까지 IAEA의 6차례에 걸친 임시사찰을 받은 후 영변 핵시설에 대한 특별사찰을 거부하고 돌연 93년 3월 핵확산금지조약 (NPT)으로부터 탈퇴를 선언하였다. 비핵보유국의 핵확산금지에 주도적 역할을 해 왔던 미국은 북한의 이같은 행위를 단순히 한반도에 국한된 문제로 보지 않고 미국의 세계전략과 직접적인 관련을 가지는 중대사안으로 간주하여 대응책을 강구하였다. 미국은 북한의 NPT 탈퇴를 미국의 제시한 원칙에 정면도전하는 행위로 간주하는 한편 이러한 유사한 사례가 세계전역으로 확산되는 사례가 되지 않을까 하는 우려에서 신중한 행보를 모색하였다.

북한의 NPT탈퇴이후 미국이 북한 핵문제에 대하여 취할수 있는 정책대안은 크게 두가지의 관점에서 고려되었다고 보여진다. 하나는 미-북한간의 협상과정에 중점을 두고 문제에 대한 해결책을 모색하는 것이었고, 다른 하나는 단계적 제재조치에 중점을 두고 해결책을 강구하는 것이었다. 전자를 온건론적, 비둘기파적 접근방식이라면, 후자는

53) DOD, Report, 1992, pp. 4, 14.

상대적으로 강경론적, 대파적 접근방식이라 할 수 있다. 온건론자들은 북한의 핵카드를 국제적 고립을 탈피하고 미국과 일본과의 관계개선을 위한 수단으로 인식하고, 북한과의 협상과정을 통해 북한의 요구사항을 제한적으로 수용함으로써 핵문제를 해결할 수 있다는 입장을 취하였다. 지금까지 대체로 미국의 대북한 정책에 있어 온건론적 입장은 국무성의 견해가 중심이 되어 있으며, 반면 강경론적 태도는 국방성과 중앙정보부에 의해 표명되고 있다는 점도 흥미로운 지적이다.

54)

셀릭 해리슨같은 이는 북한 핵문제가 기본적으로 북한의 대미관계 및 대일관계 개선노력과 분리될수 없는 것으로 보아야 한다고 주장하면서 북한과의 협상을 통해 핵문제 외에 정치경제적 정상화, 재래식 무기통제, 주한미군 감축 및 철수문제 등도 논의의 대상으로 삼아야 한다는 논지의 주장을 개진하였다.<sup>55)</sup> 결국 북한이 체제유지를 위하여 핵개발카드를 사용하고 있고 체제의 보전에 정책적 우선순위를 두고있는만큼 미국측으로서도 북한에 대해 반대급부를 제시할 준비가 되어 있어야 한다는 것이 그의 주장이었다. 즉 북한권력층이 체제유지에 위협을 느낄 때는 오히려 예측불가능한 행동으로 지역안보를 심각한 지경으로 위태롭게 만들지 모르므로 미국은 일본 및 한국과 함께 북한의 체제를 위협하지 않는다는 확신을 주어야 한다는 것이었다. 따라서 미국이 북한과 협상쟁점으로 삼아야 하는 안건에 남한내 미국기지 사찰, 팀 스피리트훈련의 무기한 연기 혹은 종결, 그리고 남한내 핵무기철수 및 미국의 핵무기 불사용 등이 최소한 포함되어야 북한의 NPT 복귀 및 핵문제의 해결이 가능할 것이라고 전망하였다.

이에 비해 북한 핵문제에 대한 경경론자의 입장은 폴 윌포워즈 전 국방차관의 언급에 잘 나타나 있는데, 그는 북한의 핵개발의도가 기본적으로 적화통일을 위한 방법이라고 간주하면서 북한의 핵보유는 동북아 지역에서 NPT장치를 극도로 무력화시키는 결과를 낳을 것이라고 주장하였다. 따라서 미국의 지도력에 대한 확신만이 문제해결을 위한

54) 배궁찬, “미국의 대북한정책과 미-북한관계 개선전망,” <외교> (1992년 6월), 6-7쪽.

55) 조선일보, 1993년 5월 28일.

초석임을 강조하고 있다.<sup>56)</sup> 따라서 핵선제 불사용, 남한내 핵무기 철수확인 등을 포함한 북한의 요구사항을 수용하는 해법으로는 근본적인 해결이 어렵다는 주장을 개진하였다. 대신 미국이 북한을 비롯한 핵개발 가능성이 있는 국가들에게 핵확산금지에 관한 미국의 강력한 의지를 보여주어야 하며 북한 핵문제를 이를 위한 시금석으로 삼아야 한다는 논지였다.

이러한 강경-온건적 대응의 논쟁 속에 미국정부는 일단 북한과의 협상을 통한 해결책을 모색하는 한편 국제적 공동압력을 행사하기 위한 한-미-일 공조체제와 북한을 설득하기위한 외교적 노력을 경주하는 방향으로 잠정 결정하였다. 아울러 북한과의 협상의 성사여부에 따라 필요한 제재조치를 단계적으로 강구하는 대안도 그 가능성을 배제하지는 않았다. 이러한 잠정적 결정의 배경에는 북한에 대한 즉각적인 강경한 압력의 행사방법, 즉 공습에 의한 “외과적 수술”의 시행은 86년의 리비아공습이나 91년 및 최근의 대이라크 공중공격이 미국 힘의 과시효과 외는 뚜렷한 결과를 보여주지 못했다는 비판에 대한 고려와 더구나 북한의 공중공격시 중국이 어떠한 대응자세를 취하게 될지 확신을 가지지 못했다는 점이 고려되었던 것 같다. 더구나 리비아나 이라크의 경우와는 달리 북한에 대한 강경제재조치가 천안문사태이후 미묘한 냉기류가 가시화되고 있는 미-중관계를 결정적으로 악화시킬지도 모른다는 우려는 일단 미국으로 하여금 북한 핵군제를 유엔 안보리를 회부하여 중국의 태도를 검색하는 계기로 삼겠다는 것으로 결정하게 하였다.

이러한 배경에서 미국은 5월 미-북한간 고위접촉의 성사를 전제로 암묵적 지지를 표명한 중국을 끌어들여 안보리의 결의안 도출에 성공하였고 이 과정에서 미국은 중국의 중재노력을 특별히 부각시켜 강조하였다.<sup>57)</sup> 이어 미국은 북한과의 직접 교섭을 개시하여 지난 6월 제1단계 미-북한간 고위급 회담에서 북한의 NPT탈퇴유보와 북한의 요구사항인 핵무기 불사용의 문서상 보장 및 체제의 불간섭에 타결을 보았

56) 조선일보, 1993년 5월 28일.

57) 동아일보, 1993년 5월 28일. 로버트 갈루치의 회견내용 참조.

고, 제네바에서 계속된 7월의 제 2단계 회담에서 1) 핵무기를 포함한 무력의 위협이나 사용배제, 2) 북한의 경수로 원자로 도입에 대한 미국의 지원, 3) 북한의 핵사찰을 위한 IAEA와의 협상재개, 4) 남북 상호사찰 문제를 논의하기 위한 남북대화 개시, 5) 핵문제 및 관계개선 논의를 위한 미-북한간 3단계 회담 2개월 내 시작 등의 5개의 합의사항을 결정하였다. 미국정부의 입장에서는 이 2단계의 회담결과에 상당한 만족감을 표시하였으나 “핵심을 비껴간 우회타결”<sup>58)</sup> 혹은 “평가가 유보된 회담결과”<sup>59)</sup>, “이상한 합의”<sup>60)</sup>라는 국내의 비판도 제기되었고, 특히 미국내의 대북 강경론자들은 북한의 핵사찰수용에 아무런 보장을 얻지 못했고 북한이 IAEA의 “공정성”을 문제삼아 사찰을 거부하는 경우 미국으로서는 다른 대안이 없다고 비판하였다.<sup>61)</sup>

북한은 지난 9월 IAEA와의 협상을 결렬시킴으로서 현재로선 미-북한간의 대화재개가 불투명한 상태에 놓여 있다. IAEA는 10월 1일 대북결의안을 채택하였으나 북한 핵문제 해결을 미국측에 떠넘긴 상태이다. 미국으로서는 더 이상 북한에 끌려가면서 시간과 빌미를 주는 것보다는 본격적으로 제재조치를 강구해야 한다는 경경론자들의 목소리가 높아지고 있다. 9월 13일 미국하원에서 북한에 대한 압력행사를 촉구하는 결의안을 채택하고 북한의 핵의혹이 완전 해소될 때까지 미국과 우방국들이 무역과 금융, 기타 어떤 형태의 경제적 혜택도 북한에 제공하지 말아야 한다고 촉구하였다.<sup>62)</sup> 현재로선 미국정부가 국내 외적 강경론자의 입김을 어느 시점에서 수용할 것인지는 미지수이나 공식적으로는 북한이 남북대화과 IAEA사찰을 받아 들이도록 시간을 준다는 입장을 취하고 있다. 북한 제재를 구체적으로 결정하기 위하여 안보리로 회부하는 경우 미국으로서는 또다시 대중국관계라는 변수를 두고 상당한 외교적 고심을 거듭할 것이다.<sup>63)</sup> 어떤 형태로든 북한에

58) 동아일보, 1993년 7월 21일.

59) 한국일보, 1993년 7월 22일.

60) 조선일보, 1993년 7월 21일.

61) 한국일보, 1993년 7월 22일.

62) 세계일보, 1993년 9월 17일.

63) 이러한 시기에 중국의 핵실험재개는 여러가지로 시사하는 바가 크다. 이는 일시적인 미-중관계의 긴장의 표현이라고 볼 수도 있으나 핵문제에

대한 제재조치를 결정한다 하더라도 당장은 강경한 조치를 취하기 힘든 상황이며, 결국 문제해결의 공은 다시 미-북한간의 회담장으로 되돌아 오게 될 것이다.

북한문제의 궁극적 해결방식이 미국의 동북아정책의 거대한 변화와 맞물려 있다는 점에 있어 미국의 대응방식이 주목된다. 미국으로서는 1) 적성국 교역법에 의한 대북한 무역 및 투자제한 철폐, 2) 일본의 대북한 경제원조 및 한국의 무역-투자 확대에 대한 미국의 지지, 3) 미국 민간기업의 북한 진출, 4) 북한의 다자간 국제기구 가입에 대한 미국의 지지, 5) 남북한 상호 군사력 감축에 대한 미국의 지지, 6) 주한 미군의 궁극적 철수 7) 북한과의 평화조약체결 및 외교관계 정상화 등의 사안들중 어느정도 선에서 북한과의 합의를 도출할 것인가가 남겨진 과제이다.<sup>64)</sup> 탈냉전기 미국의 주요 외교정책적 목표중의 하나가 사회주의국가의 자본주의권에의 통합이라는 관점에서 보면 북한의 정치경제적 방식의 변화에 중점을 둘 가능성이 높다. 따라서 북한의 개방과 시장경제권으로의 편입만이 궁극적인 핵문제의 해결을 위한 요체이며 동북아지역의 안정성을 확보할 수 있는 토대가 된다고 판단한다면 단기적으로 현시점의 문제인 핵문제를 강경한 제재방법으로 해결할 가능성은 줄어들게 된다. 다만 향후 미국 국무성의 입장에서는 국내외의 강경대응의 여론에 어느정도까지 영향을 받게 될 것인가의 문제, 핵확산문제에 관한 미국의 신뢰성이 위협받는다고 느끼는 심각성의 인식정도, 미-북한 사이의 외교적 조치에 대한 오해 등의 변수가 강경노선으로 급선회할 수 있는 요인으로 남아 있다. 현재로서는 미국이 미약한 정도의 제재조치를 결정한 후 이를 시행하기 이전 북한을 협상테이블로 끌어내어 핵문제의 잠정적 해결과 미-북한관계의 개선이라는 양측 카드를 교환할 가능성이 상대적으로 높은 것으로 전망된다.

---

관하여 미국의 주도적 지위에 대한 공개적 반발이라는 점을 고려하면 향후 북한핵문제의 해결이나 더 나아가 1995년의 NPT 갱신가능성을 어렵게 만들 수 있는 요소들을 내포하고 있다.

64) 조선일보, 1993년 5월 28일.

#### IV. 미국의 동아시아정책과 다자간 안보협의체

##### 1. 다자간 안보협의체의 개념 및 목표

다자간 안보협력 (multilateral security cooperation, 혹은 multilateral cooperative security)은 개별국가의 안보와 더 나아가 지역 국제체계의 안정성을 확보하기 위한 국가간 공동노력의 한 형태이다. 이러한 공동안보의 핵심목표는 상호불신에 근거한 개별국가의 무기개발에 중점을 두는 것이 아니라 공동생존에 중점을 두고 있다.<sup>65)</sup> 국가 안보를 공동으로 보장받기 위한 국가들의 집단적 행위로서 국제연맹, 국제연합 등과 같은 집단안전보장 (collective security)의 개념이나 북대서양조약기구 (NATO), 바르샤바 조약기구 등과 같은 집단동맹 (collective alliance)의 접근방식이 있다. 그러나 다자간 안보협력의 개념은 관련국들간의 정치-군사적 신뢰에 기초하여 분쟁을 사전에 예방하고자 하는 예방외교 (preventive diplomacy)를 강조한다는 점에서 분쟁의 발발이후 그 사태해결을 주목적으로 하는 집단안전보장과는 상이한 개념이다. 또한 특정 적대국과 그들로부터의 직접적 위협을 상정하여 형성되는 집단동맹과도 구별된다. 또한 집단안전보장 개념이 전세계적 영역을 대상으로 하는 개념이라면 다자간 안보협력은 주로 지역적 차원에서 안전보장을 강구하려는 접근방식이라는 차이가 있다. 대체로 지역안보를 확보하기 위한 두가지의 접근방식으로 다자간 안보협력과 쟁점사안중심의 논의방식을 들고 있는 것도 집단안보와 다자간 안보협력의 적용영역상 구별에 근거하고 있다.<sup>66)</sup>

65) Andrew Mack, "Security Cooperation in Northeast Asia: Problems and Prospects," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 11, no. 2 (Summer 1992), p. 31.

66) James Cotton, "A Regional Response to the Korean Problems: Limitations of the Confidence-Building Model," in Bum-Joon Lee and Sung-Chul Yang, eds., *The Changing World Order: Prospects for Korea in the Asia Pacific Era* (Seoul: The Korean Association of International Studies, 1992), pp. 317-18; Gerald Segal, "North-East Asia: Common Security or a la Carte?" *International Affairs*, Vol. 67, no. 4 (Oct. 1991), p. 763.

다자간 안보협력은 지역내 분쟁의 사전예방을 위하여 관련국들간 대화의 관습화 (habit of dialogue) 및 협의과정을 통하여 역내 군사적 위협뿐만 아니라 비군사적 안보위협 요인을 비롯한 지역 불안정 요인들을 사전에 제거하려는 것을 목적으로 한다. 비군사적 위협에는 무역역조로 인한 갈등이나 난민처리문제로 인한 국가간 갈등, 환경문제, 또는 자원의 관리문제 등에서 파생되는 위협이 포함된다.<sup>67)</sup> 따라서 다자간 안보협력은 역내 관련국들간 투명성을 증대시킬수 있는 제반장치를 통해 이같은 다양한 유형의 불안정 요인들을 제어하여 역내 호전적 국가의 등장을 예방하자는 것이다.

요컨대 다자간 안보협력의 개념은 5가지의 핵심내용으로 구성되어 있다. 첫째, 다자간 안보협력은 기존 안보개념의 전환을 요구한다. 종래의 안보개념이 적대국으로부터의 공격위협에 대한 억지에 초점을 맞추어 이를 위한 제반 조치의 강구에 중점을 둔 것이라면 다자간 안보협력의 개념은 역내 국가들의 주요 관심사에 대한 의견교환을 통한 “상호 안심의 수준을 증대시키는 것” (to enhance the level of mutual reassurance)에 기초하고 있다. 따라서 군사적 위협이라는 구체적 불안정 요인뿐만 아니라 종래 어지적안보개념에서는 제외되어 왔던 비군사적 위협요인을 포함한 역내 다양한 관심사를 포괄적으로 다룰 수 있다.

둘째, 역내국가들간 상호안심의 수준을 증대시키기 위해서는 투명성의 제고가 필수적 조건이 된다. 관련국들의 국가활동이 공개되고 국가행위의 의도가 관련국들에게 명확히 전달되어야 다자간 안보협력을 통한 역내 분쟁의 사전방지 노력이 효과를 거둘 수 있다.

셋째, 다자간 안보협력이 이루어 지기 위해서는 다양한 형태의 신뢰구축조치가 선행되어야 한다. 신뢰구축조치는 특히 역내의 군비통제를 위해서는 필수적인 조건이다. 예컨대 국방예산의 공개, 군사정보교환의 정례화, 군사훈련 사전통보 및 상호 참관 등이 여기에 포함될

67) Amitav Acharya, David Dewitt, and Paul Evans, “Overview: The Agenda for Cooperative Security in the North Pacific,” *North Pacific Cooperative Security Dialogue: Research Programme*, York University, March 1993, p. 6

수 있다.

네째, 분쟁의 평화적 해결이라는 규범의 인식이 필요하다. 대화와 협상을 통한 분쟁의 사전방지 뿐만아니라 만약 분쟁이 발생했을 때 적절한 제도적 장치를 통하여 전지역으로 분쟁이 확대되는 것을 막아야 하는 것이 다자간 안보협력의 주요 목표이다. 따라서 이러한 목적을 위한 분쟁방지센터의 설립도 다자간 안보협력의 수단이 된다.

다자간 안보협력의 원형은 유럽안보협력회의 (Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE) 에서 찾을 수 있다. CSCE 는 1975년 헬싱키 정상회담을 계기로 유럽에서의 안보를 증대시키고 협력을 증진하기 위하여 창설되었다. CSCE는 당시 냉전적 구도 하에서도 동서 양진영간 긴장완화를 도모하였고 이를 위하여 경제, 문화, 과학 등의 비정치적 분야에서 교류와 협력을 추진하였다. 그 결과 사회주의권 국가들의 개방을 유도하여 유럽에서의 냉전질서의 와해시키는 일에 일조하였다. 특히 1990년 파리정상회담이후 화해와 협력에 기초한 새로운 유럽질서를 구축하기로 결정한 파리선언은 탈냉전시기의 새로운 국제질서의 창출에 중요한 성과로 주목된다. 공동의 안보를 확보하기위한 제도화 작업도 상당히 진척된 상태이다. CSCE는 이미 상설기구로서 이사회, 사무국, 분쟁방지센터, 자유선거사무소 등을 구성하였고 최근 안보협력포럼 (FSC)을 창설하는 등 다자간 안보협의체로서 기능을 강화시켜 나가고 있다. 그러나 민주주의적 과정을 중시한 결과 회원국 전원합의제를 의제결정방식으로 채택하고 있기 때문에 부분적으로 제도적 미비점을 노정하고 있으며, 분쟁해결의 구속력이 결여되어 있기 때문에 유고사태나 독립국가연합내의 인종적 분규와 같이 분쟁의 평화적 해결방안에 대한 역할의 한계를 보여주고 있다.

## 2. 아-태지역 다자간 안보협력의 논의

탈냉전기의 새로운 국제환경과 특히 미-소 양국의 안보역할의 상대적 감소는 동아시아-태평양 지역권내의 국가들의 안보에 대한 불안감을 증대시키는 요인이 되었다. 동아시아-태평양 지역의 새로운 지



역질서의 창출이 구체적인 윤곽을 드러내지 않고 있기 때문에 역내의 각 국가들은 안보환경의 변화에 민감한 반응을 보이고 있다. 특히 미국의 안보역할의 상대적 퇴조를 염려하는 국가들은 이 지역의 새로운 불안정 요인들이 역내의 안보환경을 심각한 정도로 위협할 지 모른다는 불안감에 휩싸여 있다. 동아시아-태평양지역 내의 새로운 불안요인으로 무엇보다도 역내국가들의 군비증강문제를 들 수 있다. 북한의 핵무기개발은 심각한 군사적 위협요소로 간주되고 있다. 그런가하면 캄보디아의 정치적 불안요소나 남사군도와 남중국해의 석유시추 및 자원개발문제는 이 지역을 둘러싼 국가들간 분쟁의 불씨를 안고 있다. 또한 일본과 러시아의 북방도서 영유권문제도 아직 미해결인 채로 남아 있어 역내에는 다양한 불안요소들이 존재하고 있는 셈이다.<sup>68)</sup>

이지역 국제환경의 변화를 보다 역동적으로 만든 것은 냉전구도의 와해를 상징적으로 나타내주는 한국의 북방정책과 그 결과물로서의 한-소수교 및 한-중수교를 들 수 있다. 이러한 변화에 상응하는 수준으로 일본-북한 및 미국-북한의 관계개선과 궁극적으로 수교가능성도 이 지역의 정치환경의 변화를 증폭시킬 요인으로 간주된다.

정치 전환기적 상황이 야기하는 불확실성은 보다 효과적인 대응책을 강구하도록 요구한다. 이 지역의 안전보장이 냉전적 접근방식으로 는 더 이상 해결될 수 없는 성격을 띠고 있는만큼 기존 안보체계의 변화를 요구할 수 밖에 없다. 피터 폴롬카 (Peter Polomka)에 의하면 냉전구도 하에서의 미국의 안보전략은 “차륜개념” (spoked-wheel concept)에 기초하고 있었다.<sup>69)</sup> 차륜개념은 미국을 중심축에 놓고 미국과 다수 동아시아-태평양 권내의 국가들의 쌍무적 안보동맹관계가 지역안보의 기존 틀을 유지한다는 것이었다. 이 개념은 1945년이래 이 지역에 대한 미국의 봉쇄정책의 적용에 중심적 기능을 수행하였고 현재까지도 미국의 입지를 가장 강력하게 만드는 수단이 되고 있다. 단지 국제체계의 구조변동으로 인하여 이 쌍무적 관계의 성격을 “후견자

68) 민족통일연구원, “동북아 다자간 안보협력체 구성전망과 남북한관계,” 통일정세분석 93-05 (1993년 9월), 3-7쪽.

69) Peter Polomka, "Towards a 'Pacific House,'" *Survival*, Vol. 33, no. 2, (March/April 1991), p. 173.

-피후견자의 관계"에서 "협력자" (partner)로 대치하고 있을 뿐이다. 미국은 이 차륜개념에 입각하여 동아시아-태평양지역권내의 주요 국가들과의 효과적인 안보동맹체제를 통하여 이 지역의 시장과 기술에 접근할 수 있을 뿐아니라 이 지역의 "지역적 균형자, 정직한 브로커, 그리고 궁극적으로 안보의 제공자"로서의 역할을 수행할 수 있었다.

그러나 차륜개념의 안보체제는 탈냉전기 아시아-태평양지역의 안보체제로 지속되기에 몇가지 점에 있어 중요한 취약점을 노정하고 있다. 첫째, 쌍무적 동맹관계는 아시아-태평양 지역의 새로운 국제정치적 양상들, 즉 일본 및 중국세력의 부상, 점증하는 정치경제적 상호의존성 등의 문제를 다루기에는 명백한 한계가 있다는 점이다.<sup>70)</sup> 이 지역권 내의 다양한 문제를 해결하기 위한 다자간 대화가 부재한 상태에서 미국을 축으로한 쌍무적 동맹관계는 그 동맹관계에 의해 결속되지 않는 역내의 다른 국가들과의 관계에서 자칫 의구심과 오해를 불러일으킬 소지가 있다. 멜빈 거토프 (Melvin Gurtov)는 쌍무적 방위조약이 한국을 제외하고는 초기의 목표를 상실하고 있다는 점을 지적한다. 또한 아시아-태평양지역내 미국의 전진배치의 기능에 대해 역내 각국가들의 이해가 다르다는 것도 심각한 문제로 제기된다는 것이다. 이러한 상황에서 미국은 "균형자"로서의 역할을 정당화하지 못하는 난관에 봉착할 수 있다.<sup>71)</sup> 중국, 북한, 베트남 등 이 지역권 내의 사회주의국가들과 비사회주의권 국가들간의 관계는 미국중심의 쌍무적 안보동맹관계로 효과적으로 관리될 수 없다. 특히 역내에서 상당한 정치경제적 영향력을 가지고 있는 중국과 미국간의 관계는 이지역의 안보문제를 가름하는 시금석적 성격을 가지고 있다. 안보영역에서 미-중관계가 냉각된다면 역내의 전반적 안보환경을 크게 손상될 가능성이 있다. 최근 중국의 핵실험재개가 역내 국가들의 초유의 관심사가 되는 까닭도 여기에 있다.

둘째, 미국은 동아시아-태평양 지역권 내의 국가들과의 교역이 미

70) Polomka, p. 174.

71) Melvin Gurtov, "Prospects for Korea-U.S.-Japan Trilateral Security Relations," *Asian Perspective*, Vol. 17, no. 1 (Spring-Summer 1993), pp. 78-79.

국 총교역의 40%를 차지할만큼 중요한 이익이 개재되어 있지만 미국의 군사적 역할이 점차 퇴조하고 있다는 점이다.<sup>72)</sup> 또한 미국은 이 지역 국가들과 지금까지 진정한 의미의 협력자관계를 형성한 적이 없다는 점을 들 수 있다. 즉 미국 외교정책의 주안점은 주로 유럽중심적이었고 미국이 대체로 유럽국가들과는 동등한 협력적 관계를 유지했음에 비해 이 지역국가들과는 그같은 관계가 존재하지 않았음을 미국 외교사는 증명하고 있다.<sup>73)</sup>

세째, 쌍무적 동맹관계에 근거한 지역 안보는 다자적 협조관계를 강조하는 세계적 및 지역적 추세에 역행한다는 점이다.<sup>74)</sup> 만약 미국이 유럽지역에 대한 외교정책에서는 탈냉전적 사고에 입각하여 다자간 안보협의체의 존재를 인정하고 지지하면서도 동아시아-태평양 지역에서 여전히 냉전적 인식을 지속하여 다자간 안보협력의 가능성을 무시하는 자세를 보인다면 이지역권내의 국가들로부터 자민족중심주의적 정책이라는 비난을 면치 못할 것이다. 그럴 경우 미국의 이익은 심각한 도전에 직면하게 될 것이다.

이러한 맥락에서 동아시아-태평양 지역에서 쌍무적 동맹관계의 틀을 뛰어 넘어 다자간 안보협의체를 구성하는 것은 이 지역의 안정성을 확보하는 대안으로 신중하게 논의되어 왔다. 물론 동아시아-태평양 지역의 여러 조건이 유럽의 조건과 비교할 때 역내의 다자간 안보협의체의 성립을 어렵게 한다는 지적도 있다. 제랄드 시갈 (Gerald Segal)은 그 이유로서 미국이 쌍무적 안보동맹을 고수하고 있고, 이 지역에서 다자주의의 전통이 결여되어 있다는 점, 다양한 문화적 차이, 그리고 지역 내에 동류의 정책공동체가 상대적으로 부재하다는 점을 들고 있다.<sup>75)</sup> 또한 김국진교수는 동북아지역에서 안보에 대한 공통분모가 결여되어 있다는 점, 위협에대한 인식이 다양하다는 점, 그리고 뿌리 깊은 역사적 배경이 안보레짐 (security regime) 적용을 어렵게 한다

72) Polomka, p. 174.

73) Ibid.

74) Ibid.

75) Gerald Segal, "Keeping East Asia Pacific," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 5, no. 1 (Summer 1993), pp. 23-24.

고 지적한다. 더 나아가 김국진교수는 보다 구체적 난점으로 1) 긴박한 지역적 위기가 존재하지 않는다는 점, 2) 대륙세력으로서 러시아와 해양세력으로서 미국의 힘이 동북아시아에서는 비대칭적이라는 점, 3) 중국과 일본의 지역적 야욕, 4) 역사적, 지역적 문제에 기인한 중국과 러시아의 관계, 5) 북한의 불확실성 등의 요인을 들고 있다.<sup>76)</sup>

그럼에도 불구하고 현재 역내 각국가들의 안보에 대한 관심 및 국가간 협력을 이루려는 노력은 여러가지 형태로 표명되어 왔다. 동아시아-태평양 지역의 다자간 안보협의체 구성을 제일 먼저 제안한 국가는 구소련이었다. 소련이 붕괴되기 이전인 1986년 7월 이미 고르바초프는 블라디보스톡 선언을 통해 아시아판 헬싱키회담을 제의한 바 있다. 소련은 아시아-태평양 국가임을 선언하고 이 지역에 있어 핵무기의 제한, 군비감축 등을 포함하는 집단안보체제를 형성할 것을 역설하였다. 당시 소련의 이같은 제안은 소련이 직면하고 있었던 문제들, 예컨대 과도한 국방비의 부담으로 인한 소련 경제능력의 한계노정 등의 내적 문제를 극복하려는 외교적 이니셔티브라는 배경과 아울러 이 지역에서의 미국의 안보역할을 희석시키려는 의도가 내포되어 있었다. 따라서 당시 고르바초프의 제안에 대하여 미국과 일본은 즉각적인 반대의사를 표명하였다. 그러나 당시 아시아-태평양지역의 현상변경 세력이었던 소련은 1989년 9월 “전아시아 안보협력회의”(All-Asian Security and Cooperation)를 제안하여 블라디보스톡 선언에 비해 보다 발전된 형태의 다자 안보협력체제의 구상을 제시하였다. 즉 군사적 대립상태를 완화하기 위한 군비축소에 관한 다자간 협상을 제안하였고 아-태지역 안보에 관한 협의기구의 창설을 주장하였다. 소련은 미국과 소련의 협력에 바탕을 둔 집단안보체제만이 아-태지역의 평화와 안정을 구축할 수 있다는 점을 강조하였고 이러한 소련의 구상은 1989년 고르바초프의 “전아시아적 과정”(All-Asian Process)이나 1990년 세바르트나제 외무장관의 “범아시아 포럼”(Pan-Asian Forum)의 제의에

76) Kook-Chin, Kim, "Peace and Security in Northeast Asia: A Plea for Multilateral Regime in the Region," *Korea and World Affairs* Vol. 17, no. 1 (Spring 1993), p. 101.

도 지속적으로 표출되었다. 1992년 엘친대통령의 방한시 그가 제의한 “아-태지역 분쟁방지 센터”의 설립도 구소련의 다자간 안보협의체의 구성제안과 맥을 같이 하고 있는 것으로 러시아는 아-태지역의 긴장완화를 통하여 역내 국가들과의 협력증진을 추구하고 있다.

중국은 동아시아-태평양 지역의 다자간 안보협의체에 대하여 다소 부정적 입장을 취해 왔다. 중국은 이 지역 내의 제반문제들이 중국의 이해와 직결된 문제라는 인식에서 문제의 해결방식을 국제화를 통한 접근 방식보다는 관련 당사자국들 간의 협의에 의한 해결을 선호하였다. 또한 이 지역의 다자간 안보협의체가 중국을 겨냥한 포위전략으로 작용할 가능성을 고려하여 다자간 안보협의체의 구성에 대하여 반대 입장을 취해 왔다.<sup>77)</sup> 그러나 최근 중국은 역내의 불안정 요인을 효율적으로 관리하고 특히 중국의 군비증강에 대한 타국의 우려를 불식시키기 위해서 다자간 안보협력기구의 필요성을 인정하는 입장을 취하고 있다. 1993년 5월 심기천은 ASEAN주도의 다자간 대화를 지지한다는 입장을 공식적으로 표명하였다.

일본도 아시아-태평양지역의 다자간 안보협의체 창설에 적극적 관심을 보이고 있다. 일본은 1991년 7월 당시 나카야마 외무장관의 ASEAN-PMC 연설을 통해, 또 1992년 7월 미야자와총리의 미국방문시 연설을 통해 아시아-태평양지역의 안보문제를 논의하기 위한 다자간 접촉을 지지한다는 태도를 보이고 있다. 일본으로서는 지금까지 안보역할을 회피함으로써 야기되었던 일본에 대한 비판을 불식시키고 아울러 일본의 정치-군사적 역할의 증대에 대한 역내 관련국들의 우려라는 딜레마를 동시에 해결할 수 있다는 견지에서 다자간 안보협의체를 지지하고 있다. 특히 일본은 역내의 군비증강으로 인한 일본안보에 대한 위협적 요소와 중국세력의 부상, 북한의 위협을 다자간 안보협의체를 통해 해결하기를 기대하고 있다.<sup>78)</sup>

아-태지역의 다자간 안보협의체의 구성에 지대한 관심을 가지고 이를 실제로 제의한 국가로 캐나다와 호주를 들 수 있다. 태평양지역

77) 민족통일연구원, “동북아 다자간 안보협력체 구성전망과 남북한 관계,” 통일정세분석 93-05 (1993년 9월), 14쪽.

78) 민족통일연구원, 위의 보고서, 12쪽.

에의 진출을 중요한 외교정책적 목표로 설정하였던 캐나다는 1990년 여름 북태평양지역에 대한 정치경제적 이해의 증진과 지역내 군사적 긴장완화를 위한 제도적 장치의 설립을 목적으로 대화와 협력의 관습화를 강조하였다. 캐나다의 이같은 관심은 정부 및 비정부적 토의체인 “북태평양안보대화” (North Pacific Cooperative Security Dialogue: NPCSD)의 창설에 잘 표명되었다. 그러나 캐나다는 역내 미국의 영향력을 의식하여 군비통제와 같은 전통적 군사적 위협요인의 관리보다는 비군사적 불안정요인을 주로 의제로 다룰 것을 제안하였고, 정부간 대화 및 비정부간 대화를 병행하는 이른바 Two Track형의 대화협의체를 통해 궁극적인 제도화를 모색하고 있다.<sup>79)</sup>

호주도 1990년 7월이후 지역안보협력에 관심을 표명해 왔다. 호주는 당시 외무장관이었던 게리스 에반스가 아시아판 CSCE (이른바 CSCA)의 창설을 주창했으나 미국의 반대로 공식적으로는 CSCA 창설제안을 자제하고 있다. 호주의 제안은 유럽형 협력안보의 개념을 아시아 지역에 적용하려 했다는 점에서 구소련의 제의와 유사한 점을 찾을 수 있다. 비록 미국의 반대로 초기의 관심은 소극적으로 선회했으나 이후 논의할 ASEAN-PMC의 지역안보대화를 지지하고 있는 등 역내 다자간 안보협력에 관해서는 지속적 관심을 표명하고 있다.

아-태지역의 다자간 안보협력체의 구성을 위한 정부간 공식대화노

79) 현재까지 조직화되어 진행중인 Track Two형의 협의체로는 “아시아-태평양 지역 안보협력위원회” (CSCAP: the Council on Security Cooperation in the Asia Pacific), “북태평양 협력안보대화” (NPCSD: the North Pacific Cooperative Security Dialogue), “아시아-태평양지역 안보협력회의” (SCAPR: Security Cooperation in the Asia Pacific Region), “아시아-태평양 포럼” (the Asia Pacific Forum) 등이 있으며, 특히 1993년 10월 개최 예정으로 되어 있는 미국 샌디에고대학 부설 “국제갈등 및 협력연구소”가 주관하는 “동북아협력회의” (Northeast Asia Cooperation)의 역할이 주목된다. Acharya, Dewitt, Evans, pp. 15-17. 김달중교수는 아시아-태평양지역의 다자간 안보협의체의 구성을 위해서 이러한 Track Two형식의 대화협의체가 현재로서는 가장 현실적인 접근방법이라고 제시한다. Dalchoong Kim, “The New World Order and East Asia: Some Insights from an Emerging Multilateral Security Framework,” a Paper presented for International Conference “The New World Order and Korea: Challenges and Prospects Towards the Year 2000” by the Korean Association of International Studies, August 26-27, 1993.

력은 아마 ASEAN에 의해 가장 활발하게 주도되고 있는 듯하다. 아세안의 6개국 (인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 태국, 싱가포르, 브루나이)은 초기에는 아세안이 단지 동남아 지역국가들의 협의체라는 지역적 한계와 이 지역에 확산되어 있는 반미적 정서때문에 다자간 안보 협력에 대하여 다소 속극적이었다. 그러나 탈냉전시기에 드러난 다양한 지역적 불안정 요인들, 예컨대 동남아권의 새로운 영토분쟁의 가능성, 캄보디아사태, 중국 및 일본의 위상제고, 미국의 안보적 역할의 퇴조에 대한 우려 등의 요인들은 아세안국가들로 하여금 다자간 안보 협력에 관하여 적극적 관심을 표명하게 만들었다. 그 배경으로서 리처드 엘링스 (Richard Ellings)와 에드워드 올슨 (Edward Olsen)은 사회주의권의 몰락이 동남아국가들의 “잠정적 지역방위협력”을 변화시켰다는 점을 지적한다. 즉 각국의 역할과 아해관계에 점차 분화과정이 야기되었다는 것이다.<sup>80)</sup>

이같은 상황에서 아세안국가들은 1992년 1월 싱가포르에서 개최된 제 4차 아세안 정상회담에서 아세안과 대화상대국인 한국, 미국, 일본 등 통 13개국의 외무장관이 참가하고 있는 ASEAN-PMC를 통한 다자간 안보협력에 관한 논의의 장려를 결정하였고, 이에 따라 1993년 5월 ASEAN-PMC의 고위실무회의를 처음으로 소집하여 아세안이 주도하는 아-태지역 다자간 안보협의체의 논의를 시도하였다. 이 실무회담에서 아세안 6개국과 7개국의 대화상대국들은 1) 유엔 군비등록 실행 2) 무기거래 통고, 3) 국방백서 및 예산의 공개, 4) 군사훈련 사전통고와 참관요청 등의 조치를 통하여 역내 관련국들간 투명성을 높이기 위한 필요성을 인정하였다. 또한 아-태지역 안보문제의 실질적 효율성을 위해서는 역내 강대국인 중국과 러시아의 참여가 필수적이라는 점에도 동의하여 금년 7월 싱가포르회의에 이들 두 국가들을 대화상대국으로 추가, 초청하였다. 7월의 싱가포르회의 직전 미국의 클린턴대통령이 밝힌 APEC중심의 신태평양 공동체제에 일부 아세안국가들은 (특히 말레이시아) 반대의사를 표명하기도 했지만 아세안국가들이 주도하는

80) Richard Ellings and Edward A. Olsen, "A New Pacific Profile," *Foreign Policy*, no. 89 (Winter 1992-93), p. 118.

동아시아 경제협의회 (EAEC)를 APEC의 산하로 연계시키기로 합의함으로써 안보영역에 있어서는 미국의 역할을 인정하는 방향으로 역내 다자간 안보협력을 추진하기로 결정하였다.<sup>81)</sup> 그 결과 지난 7월 싱가포르 회의에서는 94년 방콕회의부터 아-태지역 안보문제를 포괄적으로 다루기 위한 “아시아 지역포럼” (ARF)를 정식으로 창설하기로 결정한 상태이다.

### 3. 아-태지역 다자간 안보협의회에 대한 미국의 입장

전술했듯이 미국은 1986년 고르바초프의 아-태지역 집단안보체제의 성립 제안을 그것이 아-태지역에서 군사적 우위를 차지하고 있는 미국의 영향력을 감소시키기 위한 전략으로 간주하여 반대하는 입장을 견지하였다. 미국으로서는 아시아-태평양지역에서의 다자간 안보협회의 성립으로 지금까지 미국이 누리고 있던 정치-군사적 입지를 약화시키고 싶지 않았으며, 더구나 다자간 안보협의회에서 논의대상이 될 수밖에 없는 군축문제에 대하여 미국의 군부측이 강하게 반발하고 있었기 때문이었다.<sup>82)</sup> 그러나 세계적 정치체제의 구도변화와 이에 따른 미국위상변화는 미국의 안보전략의 재조정을 불가피하게 만들었다. 특히 국방비 감축의 압력은 미국의 새로운 안보전략 추구의 주요 요인으로 작용하고 있다. 이러한 변화의 가능성은 일정정도 수준에서 현존 쌍무적 안보동맹체계를 보완하는 차원에서 다자간 안보협력을 모색하는 태도로 나타나게 되었는데, 그 최초의 조짐은 1991년 겨울 부시행정부의 국무장관이었던 제임스 베이커가 *Foreign Affairs*지에 기고한 논문에서 나타났다. 베이커는 북한 핵개발을 포함한 한반도의 긴장상태를 완화하고 남북한간 대화의 결과를 보장해주기 위한 동북아시아 관련국들간의 회의가 필요하다고 주장함으로써 이른바 “2+4” 형태의 다자간 회의를 제안하였다.<sup>83)</sup> 물론 이러한 제안의 배경에는 북한의 핵

81) 동아일보, 1993년 7월 29일.

82) David Youtz and Paul Midford, *A Northeast Asian Security Regime: Prospects After the Cold War* (New York: Teh Institute of EastWest Studies, 1992), pp. 19-20.



문제와 같은 현안적 불안요인을 효율적으로 관리하기 위한 일시적 형태의 다자간 협력이 미국의 군사적 주도권을 훼손하지 않을 것이라는 판단에서 제외된 것이었고, 기본적으로는 미국은 아-태지역의 안보체제는 미국중심의 쌍부적 안보동맹관계가 기본 축이 되어야 한다고 보았다. 따라서 미국은 아-태지역의 다자간 안보협의체의 제도화를 주장하는 소련 및 호주의 제안에 대하여 부정적 입장을 표명하였던 것이다.

그러나 클린턴 행정부 출범이후 미국이 아-태지역 다자간 안보협의체의 성립에 대하여 새로운 접근방식을 모색하고 있다는 것은 지난 3월 미국 새행정부의 국무부 동아시아 태평양담당 차관보로 지목된 윈스턴 로드(Winston Lord)의 상원청문회에서 그 윤곽이 나타났다. 그는 “기존의 동맹관계를 유지하면서 안보협의를 위한 다자간 포럼을 발전시키는 것”을 미국의 아시아정책의 10대 목표중의 하나로 간주한다고 밝혔다.<sup>84)</sup> 이러한 그의 언급은 현상유지적 안보정책을 추구하는 것으로 비쳐졌던 부시행정부의 아시아 정책과 비교할 때 중요한 변화를 의미하는 것이었다. 또한 로드는 지난 5월 싱가포르에서 개최된 ASEAN-PMC의 실무자회의에 미국측 대표로 참가하여 북한 핵문제를 비롯한 역내 안보문제에 대하여 이 지역 관련국가들과 폭넓은 의견을 교환하는 등 다자간 안보협력에 대하여 관심을 표명하였다. 이같은 미국의 변화는 앞서 논의한 미국의 안보전략의 점진적 변화가 중국에는 아-태지역에서의 다자주의로 선회하고 있다는 점과 맥을 같이 한다. 즉 9월 1일 미국 국방장관 에스핀이 밝힌 신방위전략은 지난 5월의 이른바 “윈-홀드-윈”의 전략을 수정하여 “윈-윈”전략,<sup>85)</sup> 즉 동시전 승리개념과 동북아지역에서의 지속적 전진배치를 주창하고 있지만 실제에 있어서는 신방위전략이 향후 5년간의 미군 감축계획을 명백히 하고 있다는 점을 염두에 두면 장기적으로 미국은 안보면에 있어서도 다자

83) James Baker, III., "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community," *Foreign Affairs*, (Winter 1991/92), pp. 12-13.

84) Winston Lord, "It is Time for America to Help Build New Pacific Community," *International Herald Tribune*, April 9, 1993, p. 3.

85) 조선일보, 1993년 9월 3일.

간 협력으로 그 기초를 잡을 것으로 예상되기 때문이다.

다자간 안보협의체에 대한 미국의 점증하는 관심은 지난 7월 클린턴대통령의 신태평양 공동체 제의와 7월에 있었던 아세안 외무장관회의에서 결정된 “아시아 지역포럼”의 창설결정에 대한 지지표명에 구체화되고 있다. 요컨대 클린턴의 신태평양 공동체 구상은 그의 아시아정책이 경제-안보의 상호연계에 있음을 보여준다.<sup>86)</sup> 즉 APEC을 정상회담 수준으로 격상시켜 미국이 주도하는 경제부문의 다자간 협의체를 통하여 아-태지역에 대한 미국의 경제적 접근을 확보하는 한편, 이를 보장하기 위한 안보영역에서도 미국은 종래의 쌍무적 동맹관계만을 유일한 안보체계방식으로 집착하지 않게다는 태도변화로 보여진다. 다만 미국은 역내의 급격한 힘의 구도변화나 세력의 공백상태를 원치 않을 뿐아니라 현존하는 미국의 잇점, 즉 군사적 우위라는 잇점을 적극 활용하여 경제적 우위의 상실을 보완하기 위하여 두가지 점을 강조하는 방향으로 외교정책이 수립될 것으로 전망된다. 하나는 아-태경제 각료회의 (APEC)를 정치-안보-경제를 연결하는 신태평양공동체의 창설로 격상시키는 것에 미국은 주도적 역할을 할 것이다. 미국은 공식적으로 APEC을 지지하고 있지만 경제적 협력체만으로 미국이 역내 주도권을 장악하기에는 미국의 경제력은 이미 손상되어 있다. 따라서 미국은 상대적으로 우위에 있는 안보문제를 경제부문과 연결시키려 할 것이다. 클린턴의 신태평양공동체의 구상은 이러한 의도를 담고 있는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 미국은 역내 국제체제의 안정성 문제와 관련하여 1920년대 집단안보개념의 적용실패와 특히 동아시아지역에서의 워싱턴회의체제의 실패의 경험을 되풀이하지 않기 위해 역내 질서의 원칙을 부여하고 조정할 수 있는 두 강대국인 미국과 일본세력의 결합, 즉 미-일동맹체계를 근간으로 다자간 안보협력체를 병행시키려할 것이라는 점이다. 탈냉전기의 아-태지역의 국제구도의 변화양상이 1920년대와 어느정도 유사성을 가지고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 미국은 1920년대

86) 양운철, “신태평양공동체와 한국의 역할,” 세종연구소 정세분석 93-04 (1993. 7.23).

초반 워싱턴 회의에서 아-태지역의 새로운 국제질서의 창출을 기도하였다. 1900년대 초반부터 이 지역의 국제정치는 영국과 일본간의 세력결합 형태였던 영일동맹체계<sup>87)</sup>로 특징지어진다. 이들 두 해양국가의 힘의 결합은 적어도 1900년대 초반의 상당기간동안 대륙국가인 러시아의 남하를 견제하는 것에 효율적인 동맹형태로 작용하였으나 제 1차대전 기간동안 중국에의 진출에 박차를 가하기 시작한 일본세력이 급격하게 부상하고 이에 따라 미-일갈등을 비롯한 지역적 불안정이 노정되는 결과를 낳게 되자 미국은 아-태지역에도 새로운 국제질서의 수립을 주도하게 되었던 것이다. 따라서 미-일-영-불 간의 4개국조약으로 영일동맹을 공식적으로 대치하였다. 4개국조약은 역내 4강들간의 다자간 협조적 관계가 지역 국제질서의 안정성을 확보하는 기초가 된다는 다자주의적 개념에서 출발하였다. 이같은 다자주의적 접근은 역내 관련국들의 군비통제를 위한 5개국조약, 중국에의 문호개방원칙의 준수를 위한 9개국조약 등을 성립시켜 워싱턴회의 체제의 골격을 완성하였다.

그러나 주지하다시피 다자간 협조 개념에 기초한 워싱턴 회의체제는 지역적 안정성을 확보하는 것에 실패하였고 일본의 지역패권추구로 인한 지역적 불안성은 마침내 태평양전쟁으로 확산되어 갔던 것이다. 미국은 이러한 다자간 협력체제가 역내 관련국들의 일탈행위를 효과적으로 견제하는 것에 효과를 거두지 못했고 그 결과 1920년대 지역안정성 확보에 실패하게 되었던 것은 역내 국제정치적 상황을 주도해가는 세력들간의 힘의 결합이 부재했던 구조적 문제에 기인하는 것으로 1920년대의 역사적 교훈으로 인식하고 있다.<sup>88)</sup> 이러한 점을 염두에 둔다면 현재 논의가 진행중인 다자간 안보협의체가 성립한다 하더라도 미국은 미-일동맹체계의 쌍무적 관계를 결코 간단하게 포기하지는 않을 것이다. 탈냉전기 미국의 아시아정책에 미-일 안보동맹의 중요

87) Akira Iriye, *The Cold War in Asia: A Historical Introduction* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1974), pp. 14-16.

88) Thomas G. Paterson, J. Garry Clifford, and Kenneth J. Hagan, *American Foreign Policy: A History since 1900*, 3rd ed. (Lexington, MA: D.C. Heath, 1988), pp. 340-41.

성을 반복적으로 강조하고 있는 것도 요컨대 역내 두 강대국간의 힘의 결합이 국제안정의 초석이 된다는 현실주의적 인식을 대변하고 있는 것으로 볼 수 있다.<sup>89)</sup> 또 다른 관점에서 보자면 오히려 일본을 쌍무적 동맹관계로 묶어두는 것이 일본의 급격한 지위의 부상을 견제할 수 있을 것이라는 관점에서 미-일 안보동맹관계의 중요성을 해석하는 견해도 있다.<sup>90)</sup> 그러나 어떠한 경우라도 일본의 정치대국화는 불가피한 결론이며 향후 역내 지역질서는 미국과 일본의 이해관계의 조정여부에 크게 좌우될 것이다.

## V. 다자간 안보협의체가 한반도 통일환경에 미치는 영향

### 1. 다자간 안보협의체의 범위와 한반도 문제

앞서 언급했듯이 동아시아-태평양 지역의 다자간 안보협의체의 구성 전말과 관련하여 현재 정부간 차원에서 그 구성 가능성을 가장 뚜렷하게 보여주는 것은 ASEAN주도의 아시아 지역포럼이며 미국도 이에 일단 지지의사를 표명한 바가 있다. 94년에 발족하도록 되어 있는 아시아 지역포럼에서 어떠한 사안들을 의제로 채택하게 될 것이지에 대해서는 아직 구체적 전망이 어렵다. 그 이유는 ASEAN주도의 아시아 지역포럼이 가지는 한계성과 연계되어 있기 때문이다. 첫째는 동남아라는 지역적 한계성을 들 수 있다. ASEAN주도의 아시아 지역포럼은 지역적 협의성때문에 전 아-태지역을 포괄하는 광역적 다자간 안보협의체로 발전되기에는 여러가지 한계점을 가지고 있다. 둘째, 안보개념에 대한 인식이 ASEAN국가들 내부에도 합의를 보지 못하고 있다는 점이다. 지역안보에 대한 인식의 차이는 ASEAN국가들 사이에서도 다양하게 개선되고 있다. 필리핀과 싱가포르를 군사적 차원의 협력이

89) Youtz and Midford, p. 18.

90) 안병준, "이젠 미-일과의 우방관계를 강화할 때," <한국논단> (1993 1월), 76쪽.

성을 반복적으로 강조하고 있는 것도 요컨대 역내 두 강대국간의 힘의 결합이 국제안정의 초석이 된다는 현실주의적 인식을 대변하고 있는 것으로 볼 수 있다.<sup>89)</sup> 또 다른 관점에서 보자면 오히려 일본을 쌍무적 동맹관계로 묶어두는 것이 일본의 급격한 지위의 부상을 견제할 수 있을 것이라는 관점에서 미-일 안보동맹관계의 중요성을 해석하는 견해도 있다.<sup>90)</sup> 그러나 어떠한 경우라도 일본의 정치대국화는 불가피한 결론이며 향후 역내 지역질서는 미국과 일본의 이해관계의 조정여부에 크게 좌우될 것이다.

## V. 다자간 안보협의체가 한반도 통일환경에 미치는 영향

### 1. 다자간 안보협의체의 범위와 한반도 문제

앞서 언급했듯이 동아시아-태평양 지역의 다자간 안보협의체의 구성 전만과 관련하여 현재 정부간 차원에서 그 구성 가능성을 가장 뚜렷하게 보여주는 것은 ASEAN주도의 아시아 지역포럼이며 미국도 이에 일단 지지의사를 표명한 바가 있다. 94년에 발족하도록 되어 있는 아시아 지역포럼에서 어떠한 사안들을 의제로 채택하게 될 것이지에 대해서는 아직 구체적 전망이 어렵다. 그 이유는 ASEAN주도의 아시아 지역포럼이 가지는 한계성과 연계되어 있기 때문이다. 첫째는 동남아라는 지역적 한계성을 들 수 있다. ASEAN주도의 아시아 지역포럼은 지역적 협의성때문에 전 아-태지역을 포괄하는 광역적 다자간 안보협의체로 발전되기에는 여러가지 한계점을 가지고 있다. 둘째, 안보개념에 대한 인식이 ASEAN국가들 내부에도 합의를 보지 못하고 있다는 점이다. 지역안보에 대한 인식의 차이는 ASEAN국가들 사이에서도 다양하게 개선되고 있다. 필리핀과 싱가포르를 군사적 차원의 협력이

89) Youtz and Midford, p. 18.

90) 안병준, "이젠 미-일과의 우방관계를 강화할 때," <한국논단> (1993 1월), 76쪽.

다자간 안보협의체의 논의에 포함되어야 한다고 주장하고 있으나 ASEAN의 주도적 역할을 맡고 있는 인도네시아는 단순히 협의적 군사적 개념이 아닌 광의의 정치경제적 개념이 포함되어야 한다고 주장하고 있는 형편이다.<sup>91)</sup> 세계, 다양성으로 인한 의제의 합의에 대한 난점이 주변국들의 안보이해를 어느정도로 유도하느냐의 문제이다. 현재 ASEAN-PMC를 중심으로 하는 지역 안보대화의 접근방식에 적극적 호응을 보내고 있는 국가는 호주와 일본정도이며, 중국은 일단 지지의사를 표명하고 있지만 남시군도 영유권문제들을 둘러싼 의제의 논의로 동남아시아에서의 중국의 영향력이 다자간 안보협의체를 통해 견제당한다고 인식한다면 다자간 안보협의체의 존속에 대한 의구심을 나타내게 될 것이다. 한국은 원칙적으로 아시아 지역포럼 구성에 찬성하고는 있지만 기본적으로 광역적 다자간 안보협의체가 한반도문제를 다룸에 부적절하기 때문에 동북아시아의 소단위 다자간 안보협의체의 구성을 제의한 바 있다.

무엇보다도 다자간 안보협의체의 구성에 결정적 역할은 미국의 정책구상에 달려 있다. 이미 언급했듯이 미국의 클린턴 행정부는 아-태 지역 다자간 안보협력에 대하여 중요한 정책전환의 의도를 밝힌 바 있으며 아시아 지역포럼에 대해서도 외교적 지지의사를 표명하였다. 그러나 미국은 베이커 전국무장관이 다자간 안보협력의 부분적 필요성이라는 전향적 제의를 할 때에도 잘 드러나 있지만 “초기단계에 있어서는 지나치게 구조적 접근에 얽매이지 말고 다자간 행동을 취할 수 있는 방안의 모색에 주력해야 하며 특히 아-태지역에서는 기능이 형식보다 앞서야 한다”고 언급함으로써 조급한 제도화에는 반대입장을 표명한 바 있다.<sup>92)</sup> 이후 다자간 안보협의체에 대한 미국의 태도변화는 로드 차관보의 언급을 거쳐 클린턴의 신태평양 공동체 제안으로 더욱 분명해지고 있다. 다만 제도화에 관한 미국의 입장은 아직 몇가지 가능

91) 외교안보연구원, “아-태지역 다자안보구상과 ASEAN,” 주요국제문제분석, (93. 7. 7), 14-15쪽.

92) Stewart Henderson, “Canada and Asia-Pacific Security: the North Pacific Security Dialogue,” *North Pacific Cooperative Security Dialogue* (Toronto: York University, 1992), p. 4.

성을 열어 놓고있는 것처럼 보인다. 첫째는 클린턴의 제의대로 APEC을 명실상부한 정상회담으로 격상시키면서 이 APEC을 경제-안보의 연계적 협의체로 확대, 전화시키는 대안이 있다. APEC을 통한 제도화는 아-태지역 광역권을 범위로 하는 다자간 안보협력에 미국이 주도적으로 영향력을 구사하면서 미국의 경제적 정치군사적 이익을 효과적으로 보전할 수 있는 대안임은 틀림없으나 APEC자체가 제도화된지 얼마 되지 않은 기구이고 경제-안보의 연계에 역내 관련국들이 어느정도 선에서 미국의 의도에 동조하게 될지는 미지수이다.

두번째의 대안은 아세안국가주도의 아시아 지역포럼에 미국이 적극적으로 참가하여 안보문제를 다루고 APEC은 기존의 경제적 협의기구로 확대시키는 대안이다. 미국으로서는 일부 아세안국가들의 별도의 경제협의체 구성 (예컨대 EAEC)을 미국을 배제시키는 배타적 지역블럭화 움직임으로 간주하고 가장 우려하고 있다. 지난 7월의 싱가포르 회의에서 EAEC를 APEC과 연계시킨다는 잠정결정을 이끌어 내는데 성공하기는 하였으나 반미적 경향이있는 동남아시아권의 국가들을 미국의 영향권 내에 묶어두기 위해서는 아세안국가들에게 어느정도 선에서 대상을물을 제공하여야 할 필요가 있게 된다. 그럴경우 안보협의체의 구성과 제도화는 아세안국가들 주도의 아시아 지역포럼에 미국이 적극적 동참의지를 보여야 한다. 미국으로서는 경제-안보가 기능적으로는 연계되겠지만 제도상 분리되어 있을 때 미국의 영향력이 여전히 효율적 일지에 대해 신중히 검토할 것이다.

세번째의 가능성은 APEC이나 아시아 지역포럼과는 별도로 동북아시아 지역의 다자간 안보협의체를 구성하는 방법이다. 이 대안은 동북아라는 소지역체계의 안보환경을 대상으로 하는만큼 한국으로서는 한반도 문제 및 통일환경문제가 가장 면밀히 다루어 질 수 있다는 장점이 있다. 동북아 지역의 다자간 안보협력에 관해서는 한국과 미국간 어느정도 협의가 이루어져 가고 있지만 아시아 지역포럼과 같이 정부간 대화기구로서 아직까지 가시적 결과는 보여지지 않고 있다. 미국으로서도 역내의 강대국들의 이해관계가 집중되어있는 동북아 지역에 중점들을 수밖에 없으나 아시아 지역포럼과의 병행적 운용에서 오는 복잡성

때문에 아직 이렇다할 대안은 제시하지 않고 있다. 아마 미국은 아시아 지역포럼의 구성과정을 지켜보면서 동북아 지역 다자간 안보협의체 구성에 신축적으로 대응할 것으로 전망된다. 따라서 현재 민-관 공동으로 진행되는 (Two Track) 동북아 다자간 안보협력의 논의를 계속 추진하고 단계적으로 정부간 협의체로 발전시키는 구상을 하고 있는 것 같다. 이런 맥락에서 지난 7월 준비회의를 거쳐 10월 샌디에고에서 본회의를 개최하도록 예정되어 있는 Track Two형식의 “동북아협력회의”의 성과가 주목된다. 이 “동북아협력회의”는 미국 캘리포니아대학 샌디에고분교부설 “국제갈등 및 협력연구소”가 주관하며 미국국무부가 후원하고 있다. 10월의 본회의에는 동북아시아 지역 6개국의 대표가 참가하여 동북아시아 지역의 안보현황을 검토하며, 역내 신뢰구축을 위한 제반 조치들을 논의하게 되어 있다.<sup>93)</sup>

역내의 현실적인 한계성에도 불구하고 역내 관련국들의 외교적 지지표명에 근거하여 아-태지역의 광역권 안보체계를 구축하기 위한 아시아 지역포럼은 1994년에 출범하도록 계획되어 있다. 아시아 지역포럼이 아-태지역 다자간 안보협의체로 제도화되는 과정에 아마 첫 난관으로 등장하게 될 것이 의제선택의 문제일 것이다. 94년의 첫회의는 대체로 역내 국가들간의 신뢰구축을 위한 준비과정으로 비군사적 영역에서의 협력을 모색하는 의제에 대한 논의에서부터 출발할 것이라는 전망은 그다지 무리한 전망은 아닐 것이다. 포괄적 안보개념에 포함될 수 있는 마약문제, 환경보전 및 오염방지문제, 난민문제, 테러방지문제 등의 의제가 다자간 안보협의체 구성의 초기단계에서 주요 의제로 선택될 것이다. 대화자체의 관습화를 정착시키기 위한 초기단계에서 참가국들중 일부관련국에서 원치않는 의제는 다루어지기가 어려우므로 인권문제 및 영토 영유권문제 (예를 들어 남사군도)는 매우 조심스러운 접근을 요하는 민감한 사안이 될 것이다.

어느 단계의 대화 관습화가 진척된 후 신뢰구축의 토대 위에 논의될 수 있는 것은 전통적 안보위협 요인인 군사부문에 대한 통제에 관

93) 민족통일연구원, “동북아 다자간 안보협력체 구성전망과 남북한관계,” 20-24쪽.



한 부문이다. 즉 핵확산금지, 군비통제, 군사정보의 교류 및 투명성의 제고 등이 논의대상의 의제로 채택될 것이다. 아시아 지역포럼이 이러한 문제까지 다루게 될 때 비로소 한반도 문제와 직접적 관련성을 가지게 된다. 그럼에도 불구하고 한국은 아-태지역에서의 일정한 지역적 역할을 담당해야 하는 시점에 있고 동남아 지역에 대한 진출을 위해 지역적 안전성이 전제된다는 관점에서 적극적 참여가 요구된다. 또한 한국이 목표로 하고 있는 동북아 다자간 안보협의체의 구성을 위한 역내 관련국의 입장을 파악한다는 의미와 미리 상호 협의의 대화통로를 구축한다는 의미에 있어서도 아시아 지역포럼에 참여할 충분한 이유는 주어지는 것이다. 궁극적으로 아-태지역의 광역적 안정성은 한반도를 둘러싼 동북아 지역의 안정성과 연계될 수 밖에 없을 것이다.

## 2. 한국정부의 고려사항

한국은 김영삼정부의 출범이후 다자간 안보협력에 대해 적극적 관심을 보여주고 있다. 1993년 3월 한승주 외무장관은 한국이 앞으로 다자간 안보협의체 논의에 적극 참여할 의향이 있음을 비쳤고 이를 위해 ASEAN-PMC와 고위실무자회의에 한국정부 대표를 파견할 것을 밝혔다. 이러한 한국정부의 입장은 5월 “태평양경제협력회의”(PBEC) 총회연설에서도 재확인 되었고, 이를 한승주장관은 세계화, 미래지향, 다원화, 다변화와 함께 지역협력을 “한국 신외교의 5대 기조”의 하나로 제시하였다. 한장관은 21세기 태평양의 시대가 될 것으로 전망하면서 아-태지역의 경제안보협력의 중요성을 강조하였다. 경제적으로는 APEC을 중심으로 광역의 경제협력체를 지향하고 안보면에 있어서는 한-미동맹관계와 병행하여 동북아시아 및 아-태지역의 다자간 안보협력을 추구한다는 정부의 입장을 밝혔다.<sup>94)</sup>

동북아시아와 아-태 광역권의 다자간 안보협의체중 한국의 입장은 동북아 소지역의 다자간 안보협의체 (mini-CSCE형)의 구성에 선호도가

94) 한승주, “대전환기의 ‘신외교’ 정책,” 동아일보, 1993년 5월 27일.

있음은 명백한 몇가지 이유에 근거한다.<sup>95)</sup> 첫째, 동북아 지역에 직접적인 이해관계를 가지는 4대 강대국들과 안보협력체를 구성하여 통일문제의 논의를 위한 평화적, 안정적 환경을 확보하자는 이유를 들 수 있다. 즉 남북한간 대화를 지속하면서 남북한의 쌍무적 관계에서 해결하기 힘든 사안들을 다자간 안보협력의 틀 속에서 해결책을 강구하자는 의도이다. 그럼으로써 보다 안정적인 환경의 조성 속에서 통일과정을 촉진시킬 수 있을 것으로 보고 있다. 둘째, 대북한 관계에서 효과를 기대하고 있다. 북한은 경제적 어려움에 직면하면서도 체제고수를 위하여 심각한 고립주의적 성향을 보일 가능성이 있다. 북한을 고립시키게 되면 동북아 지역의 국제환경은 예측불가능성의 증대로 더욱 불안정하게 된다. 따라서 북한 개방의 유도책으로서 다자간 안보협의체의 필요성이 요구된다. 셋째, 동북아 지역의 가장 심각한 불안요인중의 하나는 역내 국가들의 군비증강 문제이다. 따라서 효율적인 군비통제를 위한 다자간 안보협력 대화를 통해 지역적 안정성과 투명성을 확보하는 것은 남북한의 통일환경의 조성을 위해서도 필수적인 과제이다. 또한 군비통제는 비단 남북한만의 문제가 아니라 군비증강을 통해 군사적 강국으로 부상할 가능성이있는 일본과 이에 대응하는 과정에서 파생될 지도 모르는 중국-일본간의 갈등도 다자간 안보협력을 통해 해결책을 찾을 수 있다는 기대도 가능하다. 넷째, 냉전구도 하에서는 지금까지의 안보환경의 구축에 대한 한국의 입장이 한-미안보동맹의 틀 속에 묶인 수동적인 것이었다면 탈냉전시기의 환경변화에 대응하면서 한국의 국제정치적 위상변화를 다자간 안보협의체에서의 역할증대를 통해 추구할 수 있다는 점도 중요한 이유중의 하나이다.

한국은 현재 ASEAN-PMC에 적극적으로 참여하고 있으며 이미 아시아 지역포럼의 광역권 다자간 안보협의체 구성에도 지지의사를 표명해 놓고 있다. 향후 다자간 안보협의체 구성에 대한 한국정부의 고려사항은 대략 다음과 같이 정리될 수 있다.

(1) 아-태지역 광역권을 대상으로하는 아시아 지역포럼에 적극적인 참

95) 민족통일연구원, “동북아 다자간 안보협력체 구성전망과 남북한관계,” 18쪽.

여와 병행하여 안보개념의 현실적 필요성이 요구되는 동북아 지역의 다자간 안보협의체 구성을 위한 외교적 노력이 경주되어야 한다. 이를 위해 미국을 적극적으로 설득할 필요가 있으며 현재 다각도로 진행 중인 민-관 합동의 다자간 안보협력대화에도 적극적으로 참여해야 한다.

(2) 미국의 입장은 기존의 쌍무적 안보동맹관계를 보완하는 차원에서 다자간 안보협의체를 고려하고 있다. 현실적으로 한국의 안보를 위해서는 한-미동맹이 유지되는 것이 필요하다. 그러나 동북아 소지역 다자간 안보협의체가 구성된다면 한-미안보관계의 내용은 변화를 가져올 수밖에 없다. 따라서 적정선에서의 상호보완적 관계로 병행시키기 위하여 신축적으로 대응해야 할 것이다. 예컨대 군비통제나 핵무기 확산 금지, 주한미군의 철수 등이 다자간 안보협의체의 논의대상이 될 때 미국의 안보온실효과에만 집착하게 되면 외교적 유연성을 손상될 가능성이 있다.

(3) 점진적 접근이 필요하다. 초기단계의 신뢰구축방안의 확립에서 시작하여 점차 단계적으로 보다 구체적인 안보협력 수준으로 논의가 이행되어야 한다.<sup>96)</sup>

(4) 참가국의 범위에 대하여 신축적으로 대응해야 한다. 동북아 소지역의 다자간 안보협의체의 구성에는 역내 6개국이 참여하는 것이 가장 현실적이며 한반도 문제와 관련해서 가장 생산적인 결과를 도출할 수 있는 가능성이 높다. 그러나 이 문제는 한국의 이익이 역내 강대국들에 의해 일방적으로 손상되지 않도록 하는 과제와 관련성을 가진다. 따라서 효과적인 군비통제를 통한 지역안정성을 확보하려면 몽고, 대만, 캐나다 등도 포함시키는 것도 고려되어야 한다.

(5) 다자간 안보협의체를 추구하는 근본적 이유가 냉전적 구도에서 야기된 지역 안보환경의 불안정성을 감소시키는 것에 있는만큼 무엇보다도 냉전적 사고를 탈피하는 전향적 태도가 필요하다. 이것은 비단 한

96) 외교안보연구원, “동북아지역 다자간 안보대화-협력의 모색과 전망,” 주요 국제문제분석, 1993. 6. 9. 15쪽. 김달중교수도 (1) 대화의 정형화 --> (2) 현실적 신뢰구축방안의 강구--> (3) 평화유지 및 강화조치의 증대라는 점진적 접근방법을 강조하고 있다. Kim, Dalchoong, pp. 17-19.

국에게만 주어진 과제는 아니다. 역내 국가들에 대한 상호인식이 냉전적 대결의식에 불모로 잡혀 있는한 그러한 인식은 다자간 안보협의체의 구성에 가장 큰 장애요소로 작용할 것이다.

### 3. 다자간 안보협의체와 남북한 관계

한반도의 통일은 세계적 냉전구도의 완전한 청산이라는 상징적 의미를 가진다. 분단상황자체가 세계적 냉전 환경이 동북아 지역에 재생산되어 표출되었던 현상이었기 때문에 탈냉전시기의 환경변화는 한반도 통일환경에 적실성있는 호기를 제공하고 있다. 말하자면 탈냉전 무드의 국제환경의 조성은 통일을 촉진시키는 외적 영향으로 중요한 기능을 가진다. 동북아 지역의 다자간 안보협의체의 구성은 이러한 통일환경 조성에 분기점으로 작용할 것이다. 냉전구조 속에서 대화통로의 단절과 이로 인한 불신의 증폭상황을 다자간 안보협력을 위한 대화기제를 통해 궁극적으로 해결될 수 있으리라는 기대는 그다지 무리한 기대는 아닐 것이다. 그러나 동시에 한국정부는 통일문제는 기본적으로 남북한 당사자의 대화를 통해서 이루어지는 것이라는 원칙을 밝힌 바 있다. 이 원칙은 분단상황의 고착이라는 현상유지적 정책에 안주하면서 단지 국제환경의 유화적 변동만 강조할 가능성도 배제할 수 없는 주변 4대 강대국의 외교정책적 한계를 궁극적으로 극복해야 하는 책임은 남북한 양측에 있다는 것을 의미한다. 즉 통일문제의 접근방법은 국제화와 한반도화가 적절한 단계에서 결합되어야 효율적인 해법이 모색될 수 있을 것이다.

동북아 지역의 다자간 안보협의체가 구성되고 제도화될 때도 통일문제의 국제화와 한반도화의 보완적 관계라는 원칙이 적용되어야 한다. 즉 다자간 안보협의체에서의 논의를 통해 해결할 수 있는 문제와 남북한간 쌍무적 대화를 통해 해결할 수 있는 의제에는 엄격한 구분이 지어져야 할 것이다. 이를 위해 한국정부는 어떠한 원칙에 기초하여 의제를 구분할 것인가를 신중히 검토하여야 하며, 의제의 구분이 가져올 수 있는 결과에 대한 합리적 계산이 이루어져야 할 것이다.

어쨌든 다자간 안보협의체의 대화를 통한 북한과의 대화와 문제 해결을 위해서는 우선 북한의 참여가 선행되어야 한다. 단기적으로 북한이 다자간 안보협력 방안을 전술적으로 이용할 가능성을 배제할 수는 없지만, 장기적으로 분단상황의 평화적 관리와 한반도의 평화정착, 그리고 동북아시아의 안정적 안보환경이 남북한관계 및 평화적 통일목표에 긍정적으로 작용한다는 점을 설득시켜야 할 것이다. 따라서 한국정부로서는 북한의 참가를 유도할 수 있는 실질적 방안을 강구해야 한다. 요컨대 북한이 참여할 수 있는 조건의 성숙을 위하여 보상과 압력의 두 방법을 적절히 혼용하는 방법을 찾아야 할 것이다. 무조건 참여를 강요하기 위해 북한에 대한 경제적 수단을 통한 압력의 방법은 오히려 북한을 궁지로 몰고갈 가능성이 있다. 중국과 러시아를 통한 외교적 설득을 통해 북한당국의 참여를 유도하면서 북한의 요구사항이 적정선에서 충족될 수 있는 유화적 조치를 취해야 한다. 예컨대 팀스피리트훈련 조정과 미군의 추가감축에 대한 한국정부의 신축적 있는 태도는 북한으로 하여금 체제안보를 위한 예측불가능한 행위를 억제하는 것에 도움이 될 것이다. 아울러 북한의 경제적 상황을 극복할 수 있는 경협대안을 제시함으로써 북한의 유도를 촉진시킬 수도 있다. 이같은 유화적 조치는 핵문제로 인한 경색된 국면을 전환시킬 수 있는 효과도 기대하게 할 것이다.

현재로서는 북한의 핵문제가 어느정도의 선에서 해결되기 이전에 동북아 다자간 안보협의체가 구성될 가능성은 적어 보인다. 북한의 핵문제는 미국-북한 간의 대화와 협상결과에 달려 있고 부분적으로 한국정부가 얼마나 신축적인 태도를 보이느냐와도 관련이 있다. 따라서 다자간 안보협의체 구성의 가능성은 북한의 핵문제 해결과정과 관련을 가질 수밖에 없게 되어 있다. 핵문제가 해결되기전 지역 다자간 안보협의체의 구성이 논의된다면 북한으로서는 핵문제를 다자간 대화에서 논의하자고 해결을 지연시킬 가능성이 있기 때문이다.

## VI. 결론적 고찰: 미국 외교정책과 한반도 통일

미국의 동북아정책, 좀 더 구체적으로 대한반도정책은 탈냉전기 미국외교정책의 전반적 정책조정 틀 속에서 이해되어야 한다. 1980년대 후반이후 미국의 외교정책은 전환기적 환경의 변화를 반영하는 방향으로 조정되어 가고 있는 것처럼 보여진다. 적어도 현재까지는 미국 정책결정자집단 내부에 있어서도 뚜렷한 방향은 확정되지 않았고 오히려 관료 조직들의 이해에 따라 논쟁과 토의를 거듭하고 있다. 그럼에도 불구하고 부시행정부의 외교정책, 특히 안보전략의 목표와 방법은 클린턴행정부에서 다소 그 정책적 기초가 수정되어 가고 있는 것처럼 보인다. 이것은 미국 외교이념의 변화, 즉 현실적 국제주의에서 자유주의적 국제주의로 이행이며 일방주의적 태도에서 다자주의 원칙의 강조로 이행되어 가는 경향을 보여주고 있다. 그 대표적인 정책기조의 변화를 아-태지역의 다자간 안보협의체에 대한 미국의 접근법의 변화에서 감지할 수 있다. 이같이 자유주의적 국제주의에 입각한 다자주의의 원칙의 강조와 정책적 실천을 고려할 수 밖에 없는 것은 미국이 직면하고 있는 국내-외적 변화와 이러한 변화지향적 요인이 미국 외교정책에 점진적으로 반영되고 있다는 증거이다.

탈냉전시기의 국제질서의 변화가 어떠한 성격을 보여주게 될 지는 아직도 예단하기 어려우나 국제정치의 제반 양상을 결정하는 주요 강대국, 특히 탈냉전시기에 그 역할의 수행이 주목받고 있는 미국 외교정책의 변화가 국제질서의 결정방식에 중요한 변수로 작용한다는 것은 의심할 여지가 없다. 앞서 언급했듯이 탈냉전시기의 미국외교정책의 주요 목표중의 하나는 시장경제원칙이 유지되는 안정된 국제질서의 구축에 있다. 탈냉전시기라는 국제환경의 변화는 이러한 목표를 구체화시키고 있는데, 즉 전사회주의 국가들 및 현존 사회주의 국가들의 자본주의 경제권으로의 성공적인 편입이 향후 미국이 특히 동북아시아 지역에서 추진해야할 목표로 상정된다. 이러한 목표는 미국의 대북한 정책 및 한반도 통일문제에 특별한 함의를 가진다. 미국이 지금까지 북한 핵문제에 대한 해결책을 모색하는 과정에서 미국 내의 강경한 주

장의 압력에도 불구하고 대화와 타협을 통한 해결방식을 고수하고 있는 것도 북한 핵문제의 궁극적 해결이 핵사찰 자체에 있는 것이 아니라 북한을 아-태지역의 시장경제권으로 편입시키고자 하는 미국의 의도와 국제적 고립과 경제적 난관의 극복을 미국과의 관계개선을 통해 해결하고자 하는 북한의 목표가 서로 맞물려 있기 때문이다. 북한의 개방이 미국에게 어떤 경제적 이익을 제공해서라기 보다는 북한이 미국에게 호전적인 사회주의 국가로 남아있는한, 또한 그로 인하여 군사적 대립관계가 동북아 지역에서 존재하는한 미국은 이러한 대립적 지역체제의 유지에 많은 비용이 들 것이라고 간주하기 때문에 강경대응책보다는 타협을 통한 해결책을 강구하고 있는 것처럼 보인다. 아울러 동북아지역에 군사대립적 구도가 잔존하는한 미국은 대중국 외교에도 필요이상의 비유연성을 강요받기가 쉽다는 점도 그로한 이유중의 하나일것이다.

북한의 개방과 시장경제권에의 편입, 그리고 군사적 대립구도의 긴장감해소와 이로 인한 안정적 지역질서는 다자간 안보협의체라는 미국의 새로운 접근방식의 고려를 가능케하는 요인이다. 물론 동북아지역 및 아-태의 광역권 다자간 안보협의체의 구성 가능성을 촉진시키는 요인은 비단 북한문제에 국한되는 것은 아니다. 아-태전역의 안정적 국제환경은 미국으로서 미국 이익의 효율적 신장을 위해서 필수적인 요건이다.

미국이 다자간 안보협의체의 구성으로 외교정책적 기초를 확립해 나갈 때 그것이 한반도의 통일환경에 미치는 영향은 다음과 같이 전망된다. 단기적으로는 북한의 핵문제로 인한 미-북한 관계는 쌍무적 단계에서 그 해결의 돌파구를 찾을 수밖에 없다. 단지 이 문제는 미국의 동아시아정책의 재조정 문제와 관련이 있다. 미-북한관계는 북한의 요구사항이 일정범위 내에서 관철되는 선에서 해결될 가능성이 높아 보인다. 북한의 의도는 국제적 고립을 피하면서 미국과의 관계개선을 목표로 하고 있는만큼 미국은 70년대중반이후의 교차승인을 통한 분단상태의 현상유지 인정에 동의할 가능성이 높다. 이럴경우 한반도에서의 미국의 개입을 어느정도 선까지 축소시키느냐는 향후 미국

의 동아시아정책 조정국면, 특히 대일관계의 조정 틀 속에서 결정될 것이다. 여하한 경우라도 남북한간 대화의 통로는 열려있어야 한다. 따라서 한국측으로서는 핵문제와 대북경협문제는 분리시키는 편이 북한의 고립을 막는 길이 된다.

다자간 안보협의체의 구성을위한 논의과정에 북한의 참여를 적극적으로 유도하는 것이 북한의 국제적 고립을 막는 길이이다. 지금으로서는 북한의 참가가 미지수지만 한국측으로서는 북한과 대화통로를 유지함으로써 참가를 유도하고 단기적으로 북한이 설사 이를 단지적 전략 차원에서 회피한다 하더라도 이것이 남북한관계에 경색요인으로 작용해서는 않된다. 장기적 관점에서 볼 때 북한의 핵문제뿐만아니라 동북아지역의 비핵화와 지역안정성은 신뢰구축과 점진적 군비통제를 통해 가능하다는 점에서, 그리고 안정적 국제환경이 남북한간 협력과 궁극적으로 통일을 촉진시킬 수 있다는 관점에서 볼 때 다자간 안보협의체의 기능은 통일환경의 조성에 긍정적으로 작동할 수 있다. 따라서 역내 한국의 국제적 지위를 제고시키기 위해 안보협의체 구성의 논의 단계에서부터 적극적으로 대처해야 할 것이다.

한반도 통일과 관련하여 미국은 남북한 당사자의 해결원칙을 천명하고 있으나 통일을 위한 국제적 환경의 조성에 미국이 핵심적 역할을 수행하게 될 것이라는 사실에는 이의가 없다. 과연 미국을 비롯한 주변 4강이 한반도의 통일을 원하는가의 논제는 시사적 수준에서, 그리고 민족주의적 감성의 차원에서 논쟁거리가 되고 있다. 북한 핵문제에 대한 미국의 해결방식이 부분적으로나마 미국의 한반도 통일관을 보여주게 될 것이라는 지적도 있다. 미-북한의 관계개선을 통해 교차승인이 이루어 진다면 북한 핵문제의 해결이 오히려 분단적 구도의 고착상황으로 발전될 것이라는 우려도 있으나 교차승인자체가 반드시 반통일론적 의도를 대변하는 것은 아니라는 점도 아울러 지적되어야 한다. 단지 미국 외교정책을 미국의 이익고려에 기초한 합리성을 전제할 때 한반도의 분단구도가 미국의 이익확보에 보다 효과적이라고 판단하는 상황이 주어지면 미국은 현상유지적 정책을 고수할 가능성도 있다. 그러나 앞서 언급했듯이 북한의 개방 및 시장경제권에의 편입,



안정적 지역국제환경이 미국이 추구하는 목표라면 이러한 미국의 외교 정책적 목표에서 유추할 수 있는 것은 미국은 한반도통일 그 자체보다 통일의 과정, 통일한국의 정치경제적 구조에 더 많은 관심을 가지고 있는 것으로 볼 수 있다는 점이다.<sup>97)</sup>

같은 논리의 연장선에서 한반도의 통일이 미국의 지역이익의 확보에 보다 유리하다고 판단한다면 미국은 한반도 통일에 적극적인 태도를 보일 것으로 추정할 수 있다. 물론 이러한 주장의 중요한 전제는 미국이 통일한국의 친미적 정권을 원하며, 시장경제원칙을 대내-외적으로 추구하는 통일한국의 정치경제적 구조이다. 이러한 기본 전제 위에서 미국은 분단상황의 유지에 과도한 비용을 지불해야 한다고 계산하면, 교차승인 등으로 분단상황 하에서도 잠정적 유화국면이 조성된다 하더라도 통일한국의 지정학적 중요성이 역내 중국과 일본간 균형자적 역할을 수행할 수 있다고 판단할 때 한반도통일에 대한 미국의 태도는 적극적으로 표명될 것이다. 그러나 어떠한 경우라도 통일에 대한 궁극적 해결의 열쇠는 남북한 당사자에 있고 미국의 외교정책의 손익계산의 변수를 제공하는 것도 남북한 당국의 의지에 달려 있다. 결국 다자간 안보협의체 등의 제도구성을 통한 통일환경의 조성도, 통일과정의 구체적 수행도 모두 남북한 양측에게 주어진 몫인 셈이다. 그런 의미에서 한국외교의 목표는 그것이 단기적이건, 장기적이건 자율성의 원칙의 범주에서 고려되고 결정되어야 한다는 점을 인식해야 할 것이다.

97) 박경서, “미국의 대북한 정책과 통일문제,” <북한연구> 제 4권 1호 (1993년 봄), 46쪽.

## 참고문헌

- 배공찬. “미국의 대북한정책과 미-북한관계 개선전망.” <외교> 1992년 6월.
- 민족통일연구원. “동북아 다자간 안보협력체 구성방안과 남북한관계.” 통일정세분석 93-05, 1993. 9.
- 양운철. “신태평양공동체와 한국의 역할.” 세종연구소 정세분석 93-04.
- 외교안보연구원. “동북아지역 다자간 안보대화-협력의 모색과 전망.” 주요국제문제분석. 1993. 6. 9.
- 외교안보연구원. “아-태지역 다자안보구상과 ASEAN.” 주요국제문제분석. 1993. 7. 7.
- 이삼성. “탈냉전시대 미국외교와 세계질서.” <한국과 국제정치> 제 7 권 2호. (1991년 가을).
- \_\_\_\_\_. “미국외교사에 있어서 외교이념분류.” <국제정치논총> 제 32집 2호 (1992).
- 이수훈. <세계체제론> 서울: 나남, 1993.
- 정춘일. “탈냉전시대 한-미안보체제의 장래: 변화전망과 구조조정.” <국제정치논총> 제 32집 2호 (1992).
- 한승주. “미국의 대동북아전략과 우리의 안보.” <신국제질서와 주변열강의 대한반도전략> 한국전략문제연구소 세미나결과보고서 (92-3).
- Acharya, Amitav, David Dewitt, and Paul Evans. "Overview: The Agenda for Cooperative Security in the North Pacific." *North Pacific Cooperative Security Dialogue: Research Programme*. York University, March 1993.
- Axelrod, R. *The Evolution of Cooperation*. New York: The Basic Books, 1984.
- Baker, James, III. "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community." *Foreign Affairs*. Vol. 70 (Winter 1991/92).
- Buzan, Barry. "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century." *International Affairs*. Vol. 67, no. 3

(1991).

Cotton, James, and Harris, Stuart, eds. *The End of the Cold War in Northeast Asia*. Melbourne: Longman Cheshire, 1991.

Department of Defense, *Report of the Secretary of Defense to the President and the Congress*. Washington D.C.: Government Printing Office, 1991, 1992, 1993.

\_\_\_\_\_. *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Toward 21st Century*. Washington D.C.: Government Printing Office, 1990.

\_\_\_\_\_. *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Report to Congress, 1992*. Washington, D.C.: Government Printing Office, August, 1992.

Ellings, Richard, and Olsen, Edward. "A New Pacific Profile." *Foreign Policy*, No. 89 (Winter 1992/93).

Foster, Gregory. "America and the World: A Security Agenda for the Twenty-First Century." *Strategic Review*, Vol. 21, no. 2 (Spring 1993).

Gilpin, Robert. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1981.

Gibney, Frank. *The Pacific Century*. New York: Charles Scribner's Sons, 1992.

Gurtov, Melvin. "Prospects for Korea-U.S.-Japan Trilateral Security Relations." *Asian Perspective*, Vol. 17, no. 1 (Spring/Summer 1993)

Jordan, Amos; Taylor, William, Jr.; and Korb, Lawrence. *American National Security*. Baltimore: The John Hopkins Univ. Press, 1989.

Kahler, Miles, ed. *Beyond the Cold War in the Pacific*. Berkeley: Univ. of California Press, 1991.

Kegley, Charles, and Wittkopf, Eugene. *American Foreign Policy: pattern and Process*. New York: St. Martin's, 1982.

Kennedy, Paul M. *Preparing for the Twenty-First Century*. New York: Random House, 1993.

\_\_\_\_\_. *The Rise and Fall of the Great Powers*. New York: Random, 1987.

- Keohane, Robert. *After Hegemony*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1984.
- \_\_\_\_\_. *International Institutions and State Power*. Boulder: Westview Press, 1989.
- Kim, Dalchoong. "The New World Order and East Asia: Some Insights from an Emerging Multilateral Security Framework." A Paper for International Conference on "The New World Order and Korea: Challenges and Prospects Towards the Year 2000" August 26-27, 1993, Seoul, Korea.
- Kraner, Stephan, ed. *International Regimes*. Ithaca: Cornell Univ. Press, 1983.
- Lee, Bum-Joon, and Yang, Sung-chul, eds. *The Changing World Order: Prospects for Korea in the Asia Pacific Era*. Seoul: The Korean Association of International Studies, 1992.
- Mansbach, Richard. "The New Order in Northeast Asia: A Theoretical Overview." *Asian Perspective*. Vol. 17, no. 1 (Spring/Summer 1993).
- Nye, Joseph. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books, 1990.
- Oye, Kenneth. *Cooperation under Anarchy*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1986.
- Polomka, Peter. "Towards a 'Pacific House' Survival." Vol. 33, no. 2 (March/April 1991).
- Rosenau, James. *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1990.
- Scalapino, Robert. "The United States and Asia: Future Prospects." *Foreign Affairs*. Vol. 70 (Winter 1991/92).
- Youyz, David, and Midford, Paul. *A Northeast Asian Security Regime: Prosepects After the Cold War*. New York: The Institute of EastWest Studies, 1992.

러시아의 政治的 葛藤과 對韓半島  
政策의 變化

研究責任者：姜 三 求(全北大學校)

## 목 차

### 〈要約文〉

제 1 장 서 론 .....	251
제 2 장 옐친정부와 의회세력사이의 갈등 .....	254
1. 급진 경제개혁과 혼란된 경제상황.....	254
2. 정치체제의 개혁과 보수세력의 반발.....	258
3. 정치집단과 옐친권력의 성격 .....	265
제 3 장 러시아의 대한반도 정책의 변화 .....	272
1. 러시아 외교정책의 기조와 대한반도 정책 .....	272
2. 남북통일에 대한 러시아의 입장.....	280
3. 러시아와 남한관계의 변화 .....	282
4. 러시아와 북한관계의 변화 .....	287
제 4 장 러시아의 북한핵에 대한 입장 변화 .....	294
1. 북한의 핵개발 현황 .....	294
2. 핵을 둘러싼 남북한 협상.....	296
3. 러시아의 북한핵에 대한 입장 변화 .....	300
제 5 장 결 론 .....	304

## < 요약 문 >

구소련이 와해되고 엘친이 서구식의 민주주의체제와 시장경제로의 전환을 급격히 추진해 온 이래 러시아는 정치체제의 개편에 따르는 정치적 불안정과 경제적 위기, 독립국연합내의 불협화음, 연방내 소수민족들의 분리·독립운동등으로 혼란에 처해왔다. 이러한 혼란을 치료하기 위해서는 우선 러시아연방내의 정치적 안정이 급선무라고 보게된 엘친은 최근 유혈사태를 무릎쓰면서까지 의회의 보수파를 제거하였다. 그간 보수파는 개혁의 방향과 속도의 면에서 엘친진영에 이의를 제기해 왔으며 이것은 근본적으로 구공산당치하에서 챙겼던 기득권을 놓치지 않으려는 데서 나온 것이었다. 러시아에서 보혁갈등이 처음부터 있었던 것은 아니다. 엘친의 지도력에 보수세력은 감히 도전하지는 못하였고 러시아공화국 인민대표대회는 급진개혁을 위해 공산당 해체령을 포함하는 비상대권을 인정했었다. 그러나 인민대표대회가 고르바초프하의 구공산정권하에서 구성되고, 많은 수의 대의원이 구공산당 관료로 되어있는 데다가 헌법이 구공산주의 체제하에서 마련된 것이었기 때문에 갈등의 싹은 이미 내재하고 있었던 것이다.

너무나 오랫동안 공산주의 체제하에 있었다는 사실은 그 유산이 러시아에 뿌리깊이 박혀있다는 것, 그것을 제거한다는 것이 쉽지 않다는 것을 내포한다. 엘친으로서는 새로운 세계를 같이 이끌어 갈 엘리트층을 찾아낸다는 것도 쉬운 일이 아니었고 보수세력이 모스크바와 각지방에서 막강한 힘을 갖고 있었기 때문에 정치체제의 개혁에서 조심스러울 수밖에 없었다. 정치적 개혁이 안되고 있는 상황에서 경제개혁이 제대로 이루어질리는 만무하였다. 결국 엄청난 인플레이와 실업이 야기되었는데 이것은 깊숙히 지하에서 숨죽여온 보수세력을 밖으로 나오도록 하여 큰 목소리를 내게 만들었다. 점차 보혁간의 갈등이 심화되고 이제는 개혁의 방향이나 속도의 문제가 아니라 통치권을 둘러싼 투쟁으로 변모해갔다. 보수파는 엘친이 의회를 무시함으로써 반민주적, 독재적

권력을 행사한다고 비난하였고 엘친은 헌법의 개정, 새로운 의회의 구성으로 맞섰다. 이 과정에서 대립과 타협이 반복되었는데 엘친은 1993년 2월 의회와의 권력분담안을 제시하는 타협안을 내놓았으나 의회가 거부하고 엘친을 탄핵하려고까지 하자 결국은 국민의 의사를 묻는 방식이 채택되어 1993년 4월 25일 국민투표가 실시되었다. 보수파의 예상과는 달리 경제적인 어려움에도 불구하고 국민들은 혁신세력을 지지하고 보수세력을 불신하는 것으로 나타났다. 이것의 결과는 보수파의 입지를 약화시키고 엘친으로 하여금 마음놓고 보수세력을 공격하게 만들었다는 것이다.

러시아의 개혁에 따라 한반도 외교는 완전히 변화하였다. 과거 소련의 한반도 정책은 사회주의 국가와의 프롤레타리아 국제주의라는 이데올로기에 입각하여 북한지지 일변도의 것이었으며 소련에게 남한은 지워진 존재였고 그랬기 때문에 거의 관계를 갖어오지 않았다. 그간 소련과 북한은 조-소우호협력상호원조조약속에 혈맹관계를 맺어왔으며 북한이 주장한 연방제 통일방안, 주한미군 철수, 비핵지대화등을 일방적으로 지지해왔다. 그러나 고르바초프가 등장하여 개혁이 추진됨에 따라 한반도에 대한 인식 및 정책은 혁명적으로 변화하여 한반도에 구축되었던 냉전체제의 틀이 와해되어 갔다. 한반도에서의 해빙무드는 1986년 블라디보스톡선언, 1988년의 크라스노야르스크선언에서 구체적으로 남북대화, 한반도 문제의 평화적 해결을 제창하는 형식으로 나타났고 급속히 발전해간 한소관계는 국교를 수립함으로써 양국관계를 정상화시켰다. 국내정치의 안정을 위해 유리한 국제환경을 조성해야 한다는 점이 한반도의 안정을 추구하게 하였고 경제발전을 위해서는 남한과의 경제관계를 긴밀히 하는 것이 필요했기 때문에 한러관계는 성숙한 동반자 관계로까지 급속도로 발전해 나갔다. 러시아의 한반도 정책은 북한의 군사전략적 중요성을 견지하면서도 한국중심의 경제관계로의 전환이 이루어져 기본적으로는 한반도의 안정을 모색하면서 한국의 입장 지지로 변화하였다. 양국간의 정치경제적 유대강화는 급기야 군사분야에서의 협력으로 이어져 남한의 러시아 무기구입, 양국군 고위장교들의 상호교류와 해군함대의 상호방문이 이루어졌다. 그런데



최근에는 러시아내 보수세력과 혁신세력사이의 투쟁, 30억불의 대러시아 원조 문제로 양국관계가 다소 침체되고 있으나 양국간의 교류협력 관계는 점차 민간차원으로 이전되면서 더욱 성숙한 관계로의 발전이 기대되고 있다.

한러관계가 성숙한 관계로 발전해 나가는데 반하여 러시아와 북한사이의 관계는 점차 소원해져 갔다. 과거 소련은 북한과 자본주의에 대항하는 동맹관계를 유지하면서 군사원조를 해왔고 중소간에 분쟁이 발생하였을 때에는 중국을 견제하고 북한이 중국쪽에 기울지 않도록 북한을 붙잡아두고자 북한을 원조해왔다. 양국간의 긴밀한 관계는 고르바초프의 등장시까지 계속되었고 고르바초프정권의 전기까지도 북한은 아시아·태평양지역으로의 진출 교두보로서 중시되었다. 그러나 탈냉전시대의 도래는 이러한 군사적 가치를 상대적으로 약화시키게 되었고 더구나 중국과의 관계가 정상화되자 1991년 군사원조가 중단되었다. 경제적인 면에서는 북한은 전적으로 소련 및 러시아에 의존해 왔는데 경화결제 방식이 채택됨에 따라 양국간의 교역은 급속히 감소되고 북한의 경제를 파탄의 상태로 몰아가고 있다. 이같은 정치 경제관계의 약화와 함께 과거 지원해오던 핵무기에 대한 러시아의 원조가 완전히 중단되고 있다. 러시아는 자체적으로 핵무기를 감축함과 동시에 동북아지역의 안정을 위해 한반도의 비핵화를 추진하고 있으며 나아가서 북한의 핵개발 중지를 위해 남한과 협조하겠다고 밝혔다. 이처럼 러시아와 북한관계가 급격히 약해지고는 있지만 북한의 지정학적 가치는 양국이 조소조약의 유지등 일정한 관계를 유지하게 하고 있다.

본 논문에서는 한반도 문제에 적극성을 띄게 된 소련 및 러시아의 대한반도 정책은 어떤 내용을 갖으며 어떻게 변화하였는가, 러시아의 한반도에 대한 인식변화가 북한과의 관계를 어떻게 변화시키고 있는지를 분석하고자 한다. 그런데 러시아의 한반도 외교정책은 체제내적 변화와 맞물려있다. 이점에서 본 논문에서는 변화속의 지속성 여부, 정치경제적 개혁을 둘러싼 갈등을 보고자 한다. 이를 위해 보혁갈등의 과정과 그 배경을 추적함과 동시에 부서지기 쉬운 민주주의와 영토상의 통합을 유지해 나가는 과정에서 어느 면에서는 개발

독재적 성격을 띄고있는 엘친 권력의 성격에 대하여 분석하고자 한다.

국민투표 결과에 고무된 엘친은 의회와의 권력투쟁을 결판 내기 위한 수순을 밟아왔고 결국 의회를 해체시켰다. 그러나 개혁을 둘러싼 공방이 다 끝난 것은 아니다. 보수세력과의 싸움은 아직 지방에서 남아있고 군부의 향배가 변수로 작용하기 때문이다. 신헌법을 제정한다는 것은 어려운 일이 아니나 총선에서 기존의 보수세력이 재등장할 가능성도 배제할 수 없다. 더구나 당분간은 급진 개혁정책에 따른 문제점들이 크게 드러날 것이고 서방측으로부터 대규모 경제지원이 없이는 경제문제를 해결할 수 없는데, 그 가능성이 희박해 보이기 때문에 과연 언제까지 러시아국민들이 참을 수 있을지 두고 볼 일이다. 최악의 경우 국민들의 엘친으로부터의 이탈과 보수파의 재도전, 혼미한 정국속에 군부의 구테타 가능성, 엘친정권의 권위주의화도 생각해 볼 수 있다. 사실상 그간 엘친은 자유민주체제로의 개혁을 추진하면서도 통치형태, 체제의 운영방법상 민주적 절차를 무시하는등 어느정도 권위주의적인 성격을 띄어온 것은 사실이다. 비헌법적으로 공산당을 폐지, 그 재산을 몰수하였으며 정부에 비판적인 언론을 제재, 폐간시켰다. 정치문화를 쉽게 바꾸기는 어려운 것이며 이 점에서 처음에는 엘친을 지지했으나 나중에는 비판적이 되었던 페루안스키는 엘친의 통치구조는 새로운 과두체제로서 이것은 일시적으로 존재하는 것이 아니라 마지막까지 그러할 것이며 이것이 민주주의에 가장 위협적인 것이라고 하였다. 그러나 이러한 지적은 적절치 못하다. 비판은 엘친의 통치력이 초헌법적이라는 데 있었으나 헌법은 비록 많은 수정을 하기는 했지만 1977년의 구소련 헌법으로서 권력배분과 운영면에서 많은 모순점을 내포하고 있기 때문에 권력투쟁의 소지를 안고 있었다. 이같은 구헌법과 과거의 정치제도, 정치세력이 온존하는 속에서 체제를 새롭게 디자인하기에는 개발독재적 통치 스타일은 불가피하다. 공산당의 해체는 인민대표대회로부터 승인된 비상통치권에 의한 것이었고 엘친과 의회 사이에 권력투쟁이 가시화되는 것은 1992년 4월 제 6차 인민대표대회 이후였다. 엘친이 권력을 장악한 처음에는 엘친의 지도력에 아무도 감히 도전하지 못하였는 데, 이미 공산당이 해체되고 의회에

공산당세력이 있기는 했지만 전체적으로 중립적이어서 반엘친의 세력화가 가시적으로 나타나지 않았다는 사실로 정치개혁에 소홀히 하였던 것이 문제였다. 그런데 경제개혁이 추진되면서 많은 문제점이 발생하자 구공산당체제에서 특혜를 누려온 세력들이 서서히 표면으로 나오게된 것이었고 의회가 앞장서 엘친에 도전한 것이었다. 사실상 엘친은 너무 머뭇거렸고 너무 양보하였다. 그래서 타이밍을 놓쳤고 유혈사태를 불러 일으켰다고도 할 수 있다. 급진 경제개혁이 곤경에 처해왔던 것은 어떻게 수습해야 할지 알수없을 정도가 된 구소련의 열악한 경제를 떠맡았기 때문이라고 하는 순수히 경제적인 요인도 있었지만 오히려 정치적인 요인이 더 컸다고 할 수 있다. 경제개혁은 정치개혁과 함께 가지 않으면 실효를 거둘수 없다. 기존의 헌법이 엘친의 리더쉽에 제한을 가하고 있었고 공산당 정권하에서 구성되었던 소비에트, 인민대표대회, 지방의회의 구공산당 관료들의 저항이 컸다. 이점에서 본다면 엘친이 권력을 잡았을 때, 적어도 국민투표 결과가 나왔을 때 과감히 개편하는 것이 옳았을는지 모른다.

러시아 외교정책의 스타일과 내용은 러시아의 국가이익이라는 현실주의를 취하면서 구소련의 그것과는 완전히 변화되었다. 국내개혁을 위한 안정된 국제정세의 창출이라는 외교정책의 목표는 한반도를 위시한 동북아에도 적용되어 이 지역국가와의 정치적, 군사적 우호관계 확대, 경제협력을 모색하고 있다. 러시아의 한반도정책 기조는 남북한사이의 평화공존, 한국과의 경제관계 발전, 한반도의 비핵화라고 할 수 있다. 그러나 실질적으로는 한국의 자본과 기술유치, 북한과의 경제관계 회복, 북한에 대한 기존의 영향력 유지, 북한과의 군사전략적 차원의 관계 유지라는 상호 모순적인 정책을 수행하고 있는데 이것은 한반도에 대한 자국의 영향력을 확대하고자 하는 것으로서 전략적 유연성과 실용주의에 입각하여 남북한에 대한 등거리외교를 수행하고 있다는 것을 의미한다.

러시아는 경제발전을 위해 일본에 대한 접근의 어려움 때문에 일본에 대한 하나의 카드로서 남한과의 경제협력에 적극적이었다. 이점에 대하여 남한도

인식하고 있었으나 새로운 시장의 확보, 한반도 통일에 유리한 여건의 창출이라는 점에서 남한 역시 적극적이었다. 이같은 이해관계의 일치가 러시아로 하여금 남북한 관계에서 남한을 지지하게 만들었는데 최근의 상황, 즉 러시아의 장래에 대한 전망의 불투명 때문에 남한이 러시아에 대한 원조를 중단하고, 러시아와 일본의 접촉이 이루어지면서 양국간의 관계가 상당히 소원해지고 있다. 러시아에 비해 더욱 큰 이해관계가 걸려 있는 남한으로서는 장기적인 안목에서의 정책수립이 시급한 실정이다. 남한의 대러시아 외교정책이 근시안적인 것이라 한다면 러시아의 한반도정책은 신중히 고려되는 것이라기 보다는 임시방편적인 성격이 강하다. 그것은 남한으로부터 큰것을 기대하지 않기 때문이며 오로지 약속된 경제원조의 이행을 최대의 것으로 보고있기 때문이다.

러시아와 한국이 성숙한 동반자관계로 발전한 반면 러시아와 북한의 관계는 급속히 악화되어 왔다. 엘친이 자유민주주의의 이데올로기를 수용하고 경제적 발전을 모색하는 한 북한은 부담스런 국가이다. 그렇다고 해서 버릴 수도 없는 국가이기도 하다. 이점에서 러시아는 오랫동안 혈맹관계를 유지해온 북한과 완전히 관계를 단절할 것이라고 보여지지 않는다. 북한이 갖는 군사전략상의 가치는 지금도 변함이 없다. 지정학적으로 한반도는 러시아에 있어서 태평양으로 진출할 관문임과 동시에 대북한 관계의 단절은 곧 한반도와 동북아시아에서 영향력 약화를 의미하기 때문에 북한과 일정한 관계를 유지시키고자 한다. 이것은 조-소조약이 수정되기는 했으나 계속 유지되고 있는데서 알 수 있다. 러시아의 이같은 태도는 핵문제에서도 나타나고 있다. 러시아는 세계적 규모에서의 핵확산의 방지, 특히 접경지역에서의 핵확산 방지에 관심을 갖고 있으며 이러한 차원에서 북한에 대해 핵개발의 중지, NPT에의 복귀, IAEA의 특별사찰 수용을 촉구하면서도 줄곧 어중간한 자세를 취해왔다. 이것 역시 남북한에 대한 등거리외교의 표현에 다름아니다. 그러나 미국과 일본이 북한의 핵개발에 강도높은 응징을 고려하고 있는 상황에서 러시아는 미국과 일본의 조처에 따라갈 수밖에 없으리라 사료된다. 한반도는 4대강국이 만나는 곳이라는 지정학적 위치 때문에 다른 어떤 지역보다도 핵개발에 민감한 반응을 보이

게 한다. 결국 강대국의 압력으로 북한은 핵개발을 포기할 수밖에 없겠지만 버텨보는 데까지는 최대한 버텨보는 동시에 카드로 최대한 이용할 것이다. 그런데 북한이 핵개발을 카드로 사용해 왔다면 사실상 북한은 지금까지는 놀음을 잘해 왔다고 할 수 있다. 남한에서 미국핵을 철수시키는데 성공했을 뿐 아니라 어처구니없게도 남한이 핵부재선언을 하였기 때문이다. 그리고 앞으로도 얼마만큼은 미국과 남한으로부터 얻어낼 수도 있을 것이기 때문이다. 남북한 통일문제와 관련해서 보면 통일은 늦출수록 비용은 더 커진다는 것, 한반도 주변환경이 지금처럼 유리한 상황이 조성되기 어렵다는 것 그래서 기회를 놓치면 얼마나 기다려야 할지 알 수 없다는 것을 생각해 볼 때 좀 더 신중하면서도 적극적인 대북한, 대러시아 정책이 요구된다 할 것이다. 핵문제를 해결하는 데 있어서도 미국등 주변 강대국과 협조체제를 유지하는 가운데 북한과의 비공식 채널을 통한 협상노력도 병행해야 할 것이다. 이라크식의 군사적 대응은 물론 경제적 제제조치도 발생하지 않도록 우리의 적극적인 노력이 필요하며 거시적인 안목에서의 북한과의 경제협력 관계의 유도, 심화가 필요하다. 통일후를 염두에 둔다면 더욱 그러하다.

## 제 1장 서론

구소련이 와해되고 엘친이 서구식의 민주주의체제와 시장경제로의 전환을 급격히 추진해 온 이래 러시아는 정치체제의 개편에 따르는 정치적 불안정과 경제적 위기, 독립국연합내의 불협화음, 연방내 소수민족들의 분리·독립운동등으로 혼란에 처해왔다. 이러한 혼란을 치료하기 위해서는 우선 러시아연방내의 정치적 안정이 급선무라고 보게 된 엘친은 최근 유혈사태를 무릎쓰면서까지 의회의 보수파를 제거하였다. 그간 보수파는 개혁의 방향과 속도의 면에서 엘친진영에 이의를 제기해 왔으며 이것은 근본적으로 구공산당치하에서 챙겼던 기득권을 놓치지 않으려는 데서 나온 것이었다. 러시아에서 보혁갈등이 처음부터 있었던 것은 아니다. 엘친의 지도력에 보수세력은 감히 도전하지는 못하였고 러시아공화국 인민대표대회는 급진개혁을 위해 공산당 해체령을 포함하는 비상대권을 인정했었다. 그러나 인민대표대회가 고르바초프하의 구공산정권하에서 구성되고, 많은 수의 대의원이 구공산당 관료로 되어있는 데다가 헌법이 구공산주의 체제하에서 마련된 것이었기 때문에 갈등의 짙은 이미 내재하고 있었던 것이다.

너무나 오랫동안 공산주의 체제하에 있었다는 사실은 그 유산이 러시아에 뿌리깊이 박혀있다는 것, 그것을 제거한다는 것이 쉽지 않다는 것을 내포한다. 엘친으로서는 새로운 세계를 같이 이끌어 갈 엘리트층을 찾아낸다는 것도 쉬운 일이 아니었고 보수세력이 모스크바와 각지방에서 막강한 힘을 갖고 있었기 때문에 정치체제의 개혁에서 조심스러울 수밖에 없었다. 정치적 개혁이 안되고 있는 상황에서 경제개혁이 제대로 이루어질리는 만무하였다. 결국 엄청난 인플레이와 실업이 야기되었는데 이것은 깊숙히 지하에서 숨죽여온 보수세력을 밖으로 나오도록 하여 큰 목소리를 내게 만들었다. 점차 보혁간의 갈등이 심화되고 이제는 개혁의 방향이나 속도의 문제가 아니라 통치권을 둘러싼 투쟁으로 변모해갔다. 보수파는 엘친이 의회를 무시함으로써 반민주적, 독재적

권력을 행사한다고 비난하였고 엘친은 헌법의 개정, 새로운 의회의 구성으로 맞섰다. 이 과정에서 대립과 타협이 반복되었는데 엘친은 1993년 2월 의회와의 권력분담안을 제시하는 타협안을 내놓았으나 의회가 거부하고 엘친을 탄핵하려고까지 하자 결국은 국민의 의사를 묻는 방식이 채택되어 1993년 4월 25일 국민투표가 실시되었다. 보수파의 예상과는 달리 경제적인 어려움에도 불구하고 국민들은 혁신세력을 지지하고 보수세력을 불신하는 것으로 나타났다. 이것의 결과는 보수파의 입지를 약화시키고 엘친으로 하여금 마음놓고 보수세력을 공격하게 만들었다는 것이다.

러시아의 개혁에 따라 대한반도 외교는 완전히 변화하였다. 과거 소련의 대한반도 정책은 사회주의 국가와의 프롤레타리아 국제주의라는 이데올로기에 입각하여 북한지지 일변도의 것이었으며 소련에게 남한은 지워진 존재였고 그랬기 때문에 거의 관계를 갖어오지 않았다. 그간 소련과 북한은 조-소우호협력상호원조조약속에 혈맹관계를 맺어왔으며 북한이 주장한 연방제 통일방안, 주한미군 철수, 비핵지대화등을 일방적으로 지지해왔다. 그러나 고르바초프가 등장하여 개혁이 추진됨에 따라 한반도에 대한 인식 및 정책은 혁명적으로 변화하여 한반도에 구축되었던 냉전체제의 틀이 와해되어 갔다. 한반도에서의 해빙무드는 1986년 블라디보스톡선언, 1988년의 크라스노야르스크선언에서 구체적으로 남북대화, 한반도 문제의 평화적 해결을 제창하는 형식으로 나타났고 급속히 발전해간 한소관계는 국교를 수립함으로써 양국관계를 정상화시켰다. 국내정치의 안정을 위해 유리한 국제환경을 조성해야 한다는 점이 한반도의 안정을 추구하게 하였고 경제발전을 위해서는 남한과의 경제관계를 긴밀히 하는 것이 필요했기 때문에 한러관계는 성숙한 동반자 관계로까지 급속도로 발전해 나갔다. 러시아의 대한반도 정책은 북한의 군사전략적 중요성을 견지하면서도 한국중심의 경제관계로의 전환이 이루어져 기본적으로는 한반도의 안정을 모색하면서 한국의 입장 지지로 변화하였다. 양국간의 정치경제적 유대강화는 급기야 군사분야에서의 협력으로 이어져 남한의 러시아 무기구입, 양국군 고위장교들의 상호교류와 해군함대의 상호방문이 이루어졌다. 그런데 최근에는 러시아내 보수세력과 혁신세력사이의 투쟁, 30억불의 대러시아 원조

문제로 양국관계가 다소 침체되고 있으나 양국간의 교류협력 관계는 점차 민간차원으로 이전되면서 더욱 성숙한 관계로의 발전이 기대되고 있다.

한러관계가 성숙한 관계로 발전해 나가는데 반하여 러시아와 북한사이의 관계는 점차 소원해져 갔다. 과거 소련은 북한과 자본주의에 대항하는 동맹관계를 유지하면서 군사원조를 해왔고 중소간에 분쟁이 발생하였을 때에는 중국을 견제하고 북한이 중국쪽에 기울지 않도록 북한을 붙잡아두고자 북한을 원조해왔다. 양국간의 긴밀한 관계는 고르바초프의 등장시까지 계속되었고 고르바초프정권의 전기까지도 북한은 아시아·태평양지역으로의 진출 교두보로서 중시되었다. 그러나 탈냉전시대의 도래는 이러한 군사적 가치를 상대적으로 약화시키게 되었고 더구나 중국과의 관계가 정상화되자 1991년 군사원조가 중단되었다. 경제적인 면에서는 북한은 전적으로 소련 및 러시아에 의존해 왔는데 경화결제 방식이 채택됨에 따라 양국간의 교역은 급속히 감소되고 북한의 경제를 파탄의 상태로 몰아가고 있다. 이같은 정치 경제관계의 약화와 함께 과거 지원해오던 핵무기에 대한 러시아의 원조가 완전히 중단되고 있다. 러시아는 자체적으로 핵무기를 감축함과 동시에 동북아지역의 안정을 위해 한반도의 비핵화를 추진하고 있으며 나아가서 북한의 핵개발 중지를 위해 남한과 협조하겠다고 밝혔다. 이처럼 러시아와 북한관계가 급격히 약해지고는 있지만 북한의 지정학적 가치는 양국이 조소조약의 유지등 일정한 관계를 유지하게 하고 있다.

본 논문에서는 한반도 문제에 적극성을 띄게 된 소련 및 러시아의 대한반도 정책은 어떤 내용을 갖고며 어떻게 변화하였는가, 러시아의 한반도에 대한 인식변화가 북한과의 관계를 어떻게 변화시키고 있는지를 분석하고자 한다. 그런데 러시아의 한반도 외교정책은 체제내적 변화와 맞물려있다. 이점에서 본 논문에서는 변화속의 지속성 여부, 정치경제적 개혁을 둘러싼 갈등을 보고자 한다. 이를 위해 보혁갈등의 과정과 그 배경을 추적함과 동시에 부서지기 쉬운 민주주의와 영토상의 통합을 유지해 나가는 과정에서 어느 면에서는 개발 독재적 성격을 띄고있는 엘친 권력의 성격에 대하여 분석하고자 한다.



## 제 2장 엘친정부와 의회세력사이의 갈등

### 1. 급진개혁과 혼란된 경제상황

엘친의 경제개혁은 고르바초프시절 부터 시작된 개혁을 심화시키고자 한 것이었다. 고르바초프에 의하면 시장경제로의 이행이 사람들에게 자유를 주며 민주주의의 토대를 확고히 한다는 것이다. 그러나 시장 자체가 목적은 아니며 경제적 효율성 제고의 수단이라는 것이었다.<sup>1)</sup> 이와달리 엘친은 자본주의 시장 경제를 적극적으로 도입하게 된다. 이에따라 거시경제적 안정화정책, 자유화, 사유화, 사회보장 조치 강화등의 급진 경제개혁안이 1991년 11월 1일 최고회의에서 통과되었다. 이러한 경제개혁 정책을 보다 효율적으로 추진할 수 있도록 엘친에게 비상대권이 부여되었는데 비상대권은 엘친으로 하여금 인민대표회의 동의가 없이 대통령의 포고령을 발할 수 있는 것이었다. 엘친은 부리블리스, 가이다르, 쇼힌, 샤호라이등을 임명하여 급진 개혁정책을 추진하기 시작하였다. 경제우선 정책으로 국방예산 우선 정책이 뒤집어지고 1991년 36%의 국방비가 민간부문으로 이전되었다.<sup>2)</sup>

사실상 개혁의 입안자인 가이다르 경제팀이 추진한 급진 경제개혁은 많은 어려움을 겪어왔다. 비록 지난 1년 반 동안의 경제개혁이 페레스트로이카 6년 동안의 성취를 능가하였으나 엘친 자신이 파국에 빠진 경제라고 진단할 정도로 러시아 경제는 위기상황에 처해 있다. 러시아 경제의 어려움을 분야별로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 초인플레이로 1991년 12월-1992년 12월까지 생산자 물가가 3280%나 증가하였고, 소비물가도 2510%나 증가하였다. 이러한 초인플레이의 주인은 지난 몇년간의 지속적인 생산위축, 독점적 대기업에 의한 제품가

1) Izvestiya, 29 May 1990.

2) ITAR-TASS, 4 February 1992.

격의 대표적 인상, 연 100%가 넘는 임금인상, 지난해 수차에 걸친 가격 자유화와 에너지 가격 인상 조치, 통화량의 급증, 환율의 불안정 등이다. 올해에도 이들 인플레이요인에 대한 강력처방이 없이는 작년과 같은 초인플레이가 재현될 것으로 보인다.<sup>3)</sup> 제빈에 의하면 상업, 서비스 부문, 식당 그리고 중소기업의 기업들과 관련된 사유화 과정은 현재까지는 생필품 생산의 증가를 가져오지 못하고 있다는 것이다. 그 이유 중 하나는 전통적인 경제관계의 파괴 또는 단절은 물론이고, 중앙과 지방정부의 항상 성공적이지만은 않은 신용, 재정 정책에 있다는 것이다.<sup>4)</sup> 하여튼 급진 개혁이후 러시아국민들의 생활수준은 극도로 악화되었다. 1992년말 인플레이션은 매월 25%상승, 총국민생산은 전해에 비해 20%감소, 생활수준은 전해의 50%로 감소하였다.<sup>5)</sup>

러시아 연방의 국가통계위원회가 발표한 93년 1/4분기의 경제정세를 보면 다음과 같다. 국민소득은 전년 동기 대비 20% 감소, 공업생산은 동 19% 감소했다. 월별로 보면 1월에 22%, 2월에 19%, 3월에 17% 감소했다. 그러나 1992년 후반에 있어서 공업생산의 월감소율 20%-25%에 비교하면 다소 둔화되고 있는 추세이다. 1992년 7월 17일에야 비로소 최고회의에 의하여 승인된 1992년도 예산은 9501억 루블의 적자재정으로 편성되어 있었으며, 이는 국민총생산의 8%에 달하는 것이었다. 또한 이자를 포함해서 870억 달러에 달하는 구소련의 외채는 러시아 연방의 재정악화를 가중시키고 있다.<sup>6)</sup> 이와같은 배경으로부터 가이다르 전총리 주도의 급진 경제개혁 정책은 큰 성과를 거두지 못

3) 고재남, "러시아 경제개혁의 실현과 전망", 「외교」, 제 26호(1993년 6월), p.74.

4) A. Zhebin, "러시아의 新政治 移行", 「현대 러시아연구」(1993년 6월), pp.12-13.

5) Dimitri Simes, "Reform Reaffirmed," *Foreign policy*, No. 90(Spring 1993), p.40. 가격자유화 정책은 1992년도에 2천%의 물가폭등, 24%의 생산력 저하, 150만명의 실업자, 56%의 실질소득 감소를 유발시켜 국민들의 불만이 고조되었다. *International Herald Tribune*, December 23 1992, p.8. 이슬람은 1992년 러시아의 국민총생산 및 산업생산은 약 20% 하락 하였으며 소매물가는 20배 상승하고 1993년 1월에 30%의 인플레이가 발생했다는 것이다. 재정적자는 눈덩이처럼 불어가고 화폐 및 신용의 공급은 통제 불가능해 졌다는 것이다. Shafiqul Islam, "Russia's Rough Road to Capitalism," *Foreign Affairs*, vol. 72, No. 2(Spring 1993), p.58.

6) 여인곤, "러시아의 개혁과 대한반도 정책변화", 「북한연구」, 제 4권 1호(대륙연구소, 1993년 봄), p.55.

하였기 때문에 러시아연방은 현재 점진적인 경제개혁 정책을 추진하는 경향을 보이고 있다. 러시아 연방정부가 발표한 1993년도 예산안에 의하면 재정적자는 GNP의 9.7%에 이를 것으로 예측되고 있으며, 1992년도에 14-16조 루블에 달할 것으로 평가되는 GNP는 1993년도에 1992년 대비 12-15%하락하고, 실업자수는 3백-5백만명에 이를 것으로 전망되고 있다.<sup>7)</sup>

이와같은 경제적 위기는 보수파의 공격에 빌미를 제공해왔는데 우여곡절 끝에 결국 1992년 12월의 대회에서 옐친대통령과 의회는 파국직전에 타협하였다. 러시아경제의 절망적인 상태는 민주적인 통치의 정통성에 위협을 가하였고 이것이 타협을 끌어낸 것이다. 그런데 러시아는 이전부터 이미 위기가 심화되어 왔음을 기억할 필요가 있다. 1991년말 러시아의 총 국내생산은 13%감소했으며, 산업생산은 15%하락, 소매물가 90%상승, 12월현재 월 13%의 인플레이, 재정적자는 총 국내생산의 30%에 이르렀다.<sup>8)</sup> 경제개혁의 일환으로 모스크바는 서방세계로부터 대대적인 경제적 지원을 기대하였다. 그 기대는 기술및 경영기법 이상의 것이었고 서방세계가 곤경에 처한 경제와 혼란스런 사회를 문명화되고 번영된 상태로 바뀌어 줄 것으로 기대하였다.<sup>9)</sup> 자국이 세계공동체로 완전히 편입될 때까지는 국내상황 안정과 시장경제를 가진 민주사회로의 발전이라는 대내적 과제를 완수할 수 없다고 보고 있는 러시아연방은 서방의 민주·자본주의권으로의 편입을 모색해 왔다.<sup>10)</sup> 러시아연방은 국내개혁의 성공적 수행을 위하여 미국, 서구, 일본등 선진자본주의 국가들과의 경제관계 발전을 중시하고 있으나 1992년 상반기에 이 국가들과의 무역액은 217억 5천만 달러로서 1992년 상반기와 비교할 때 오히려 25%감소되었다.<sup>11)</sup> 또한 러시아연방의 경제지원을 위한 구체적인 실천방안이 확정되어 IMF를 통한 240억 달러

7) 대외경제정책연구원, 「북방동향」(1992. 12. 26), p.6. 여인곤, 앞의 글, p.55. 인용

8) Islam, 앞의 글, p.58.

9) Simes, 앞의 글, p.45.

10) Konstantin Pleshakov, "Our National Interests in the Transitional Period," *International Affairs*(Moscow), (November 1991), p.15.

11) The Economist Intelligence Unit, *Commonwealth of Independent States: Country Report*, No. 31992, p.36.

의 지원금이 1992년 8월부터 3단계로 제공될 계획이었으나 이 계획이 아직까지 완전히 이행되지 않고 있다. 이 국가들의 러시아연방에 대한 대규모 경제 지원이나 투자는 여전히 어려울 것으로 전망된다.<sup>12)</sup>

러시아에서 경제개혁이 곤란에 처하게 된 원인은 무엇보다도 정치체제의 개혁이 선행되지 못한데에서 찾아야할 것이다. 지방은 말할 것도 없고 모스크바조차 개혁에 대한 저항이 극심하기 때문이다. 또한 가이다르팀은 유능한 경제팀이었으나 너무나 자신들의 신념에 맹목적이었다. 이들은 개혁의 정치적 관계를 충분히 고려하지 않았으며 인민의 양심, 노동윤리, 사업수행의 길에 역사적인 변화가 있어야 한다는 강령을 발하기만 하면 충분한 것처럼 행동했다.<sup>13)</sup> 결국 급진적인 개혁정책이 한계를 노정하자 정치적 불안이 가중됨에 따라 타협적인 방식을 수용하게 된 것이다. 러시아 사회내의 개혁신중론자들의 요구가 엘친정부에 의해 수용되는 조짐이 나타나게 되는데 엘친정부는 재정위기에 있는 국영기업에 세금감면과 신용대출을 증대하는 조치를 취하였고 엘친 자신은 내각개편시 산업경영의 기술과 경험이 있는 자를 입각시키기로 약속하였다.<sup>14)</sup> 이같은 조치는 시장경쟁에 의한 부실기업의 자연도태를 강조하던 러시아정부의 개혁정책과 위배되는 것으로서 볼스키와 같은 개혁신중론자들의 요구에 양보한 것으로 해석된다.<sup>15)</sup> 이같은 양보는 일시적인 안정은 가져오는 것이기는 하지만 결국 엘친의 입지를 약화시키는 것이기 때문에 엘친으로서는 타개책을 찾지 않을 수 없고 결국 보수세력에 대한 정치적 공격의 길로 나서게 만들었다.

엘친의 강경노선에 대하여 보수파는 권위주의적 독재, 반민주주의라고 비난하였다. 그런데 순수히 경제적인 면에서 보면 효율적인 시장경제는 민주정치체제 뿐만 아니라 권위주의적 독재정권이나 소수 엘리트 주도하의 정치체제에서도 충분히 가능하다. 과거 서구나 제 3세계국가들의 근대화 과정을 분석한

12) 여인곤, 앞의 글, pp.57-58.

13) Simes, 앞의 글, p.40.

14) ITAR-TASS, 4 April 1992.

15) Rabochaya Tribuna, 3 March 1992.

학자들은 한걸음 더 나아가 개혁 초기 단계에 있어 민주정치 질서가 오히려 신속하고 효율적인 경제개혁에 장애요인이 될 수 있음을 주장하고 있다. 시장 경제 개혁의 성공적 사례로 손꼽히는 동아시아의 신흥공업국가(NICs)들의 경우 경제개혁 과정에서 국가에 대한 시민의 통제가 발달했기 보다는 일반대중의 국가정책에 대한 참여가 제한되고 국가가 주도적 역할을 했던 사실을 지적하고 있다.<sup>16)</sup> 하여튼 급진 경제개혁의 추진에 의한 경제위기는 러시아 정부 및 의회, 그리고 국민들사이에 반시장경제 분위기를 고조시켰다. 이는 지난 12월 중도보수파이며 경제운영에서 국가의 역할을 강조한 체르노미르딘의 총리 임명, 브라브다(1993. 1. 28)의 '시장의 기반'이라는 제목하의 기사, 공산당 및 보수세력들의 세력확대 등은 이러한 분위기를 대변해 주고 있다고 볼 수 있다.<sup>17)</sup>

## 2. 정치체제의 개혁과 보수세력의 반발

엘친은 공산당의 구데타이후 권력을 자기에게 집중하기 시작하였다. 우선 구데타에 가담한 자들을 제거한뒤 공산당권력의 기반이 되어온 소련군부와 KGB에 대하여 대대적인 수술을 하게 되었다. 군과 KGB내의 군사 정치기관들을 폐지하고 구데타 진압에 공이 큰 공군참모총장 샤포슈니코프를 국방장관에 임명하였다.<sup>18)</sup> 엘친은 KGB를 크게 약화시키고 소비에트 국가협의회로 하여금 11월 15일자로 36개의 소연방 부서를 폐지하고 외무부는 3분의 1이상 축소 개편하게 하였다. 그리하여 모두 36,000여명의 행정관료를 몰아냈다.<sup>19)</sup> 이

16) Chalmers Johnson, "The East Asian NICs," *International Organization*, 41(Spring 1986).

17) 고재남, 앞의 글, pp.74-75.

18) Izvestiya, 3 September 1991.

19) Izvestiya, 5 November 1991. 김달중, 양승합, "독립국가연합의 장래와 한반도 안보 문제", 「국방학술논총」, 제 7집(한국 국방연구원, 1993), p.15. 재인용

후 러시아연방의 대통령으로서 국민적 지지를 기반으로 개혁을 추진하였고 개혁을 둘러싸고 갈등이 생겨나게 되었다. 러시아에 개혁의 필요성을 부인할 만한 강한 정치세력이 존재하지는 않는다. 다만 개혁의 원칙과 속도가 어떠해야 할 것인가 하는데 논쟁의 초점이 모아져 왔다. 가이다르 내각은 가속화를 옹호한 반면에, 인민대표대회<sup>20</sup>의 많은 대의원들은 점진적인 이행을 지지하면서 행정부서에서 취하는 대부분의 급진적인 조치들을 법적으로 방해해 왔으며<sup>20</sup> 나아가서 정치제도 개편 및 경제개혁안을 둘러싸고 개혁파와 보수파간에 권력투쟁을 벌리게 된다. 엘친 대통령 중심의 개혁파들은 자유시장경제로의 급진개혁과 이를 효율적으로 추진할 수 있는 강력한 대통령제를 희망해 왔으나, 의회내 보수파<sup>21</sup>들은 대통령 권한을 제한할 수 있는 의회중심제를 주장해왔다. 이에 따라 정치제도 개편과 경제개혁안을 둘러싼 개혁파와 보수파의 대립과 갈등은 매우 심각하였다.

1992년 4월 제 6차 인민대표대회에서 헌법개정, 정부와 의회의 권한배분 등의 문제를 둘러싸고 처음으로 의회와 엘친간에 갈등이 노출되었다. 의회는 급진개혁 인사가 중심이된 행정부의 개편을 요구하면서 행정부를 의회에 종속시키고 대통령을 상징적인 것으로하는 의회중심제를 주장하였다. 개혁에 대한 양세력간의 싸움이 치열해져 갔는데 대의원들은 개혁의 역사적 흐름, 개혁에 대한 인민들의 지지를 거역할 수없고 지나치게 반개혁적 입장을 취할 수는 없었기 때문에, 더구나 정통성이 결여되어 있었기 때문에 국가가 직면하고 있는 정치적 도전을 감당할 준비가 되어 있지 않았고 결국 후퇴하였다. 엘친 역시 보수주의자들의 도전에 엘친은 양보하지 않을 수 없었다.<sup>22)</sup> 이 타협

20) Zhebin, 앞의 글, p.12.

21) 인민대표대회는 헌법을 제정하고 수정할 수 있는 입법권을 갖는 최고의 권력기구로 되어있다. 1046명의 대의원으로 구성되는 러시아연방 인민대표대회에는 구 공산주의자, 사회주의자, 민족주의자, 개혁파, 반개혁파등 복잡하게 얽혀있는데, 이중 약 800명이 보수파로 분류된다. Die Welt. 1992. 4. 13. 참조. 보수파가 다수인 원인은 1990년 3월 고르바초프가 자신의 권력유지를 위하여 대의원 정원중 1/2를 당관료로 임명하였고, 나머지 1/2은 민주선거로 선출되었기 때문이다.

22) Alexander Rahr, "Liberal-Centralist Coalition Takes over in Russia," RFE/RL Research Report, Vol. 1, No. 19, July 17 1992, pp.22 -25. 엘친은 이데올로기

에는 개혁정책이 지속되지 않으면 240억 달러의 재정지원이 중단될 것이라는 서방측의 경고도 작용하였다. 인민대표대회에서는 엘친 대통령의 급진 개혁정책을 지지하는 결의안을 채택하였으나, 보수파가 제시한 대통령의 의회해산권 불인정, 대통령의 각료임명시 의회의 승인필요등을 내용으로 하는 헌법개정안이 잠정 승인되었다.<sup>23)</sup> 이러한 타협은 일시적일 수밖에 없는 것이었으며 공격의 주도권은 정통성을 갖고있는 엘친에게 있었다. 공산당체제하에서 마련된 헌법상의 권력규정에 따라 의회는 자신의 목소리를 높여왔는데 행정 권한을 원칙적으로 누가 가지고 있느냐 하는 문제는 간단하지 않다. 구소련 헌법(1977년 개정)에 의하면 이 권한은 최고소비에트에 있고, 고르바초프가 대통령제를 도입하면서 대통령이 행정권을 행사할 수 있는 많은 조항을 삽입하여 헌법을 개정하였으나, 행정권의 향방에 대한 법적 해석 여지는 많이 남아있었다. 구헌법에 토대를 두고 민주주의를 주장하는 의회의 보수파를 제압하기 위하여 엘친은 1992년 4월 30일 의회를 해산하고 조기 총선을 통하여 양원제의 새로운 의회 구성등 전반적인 정치체제 개편을 위한 국민투표 실시를 발표하자 양세력간에 대립이 더욱 노골적으로 나타나게 되었다. 의회는 급격한 경제개혁을 위한 엘친의 의안들을 봉쇄했고 개혁은 불가능해졌다. 개혁이 중앙에서도 혼선을 빚고 있었기 때문에 구공산 세력이 장악하고 있는 지방에서는 개혁이 완전히 실종되어 있었는데 이것이 경제적 위기를 심화시키고 있었다. 양세력 사이의 투쟁으로 중앙정부의 권위가 약화되고 지방의 자치공화국과 지역행정단위들이 중앙의 통제에서 벗어나려는 노력이 가세되어 러시아연방 자체의 통합을 위협하는 사태로까지 발전할 위험이 있었다. 이러한 경향은 대통령과 의회가 경쟁적으로 지방의 지지를 확보하려 노력했기 때문에 더욱 가속화되었다.

1992년 10월 의회 의장인 하스블라토프등의 보수주의자들은 민족해방전선

---

에 얽매이지 않으며 전술적인 유연성을 고도로 발휘함으로써 급진개혁파들은 그가 보수진영과도 지나치게 타협적이라고 비판하기까지 하였다. Simes, 앞의 글, pp.46-47.

23) 여인곤, 앞의 글, p.53.참조

(the National Salvation Front)을 결성하는 한편 군과 보안기관, 언론계를 장악하여 엘친의 권위에 도전하자 엘친은 민족해방전선의 해체를 명하는 한편 의회에 대한 공격을 가열화하였다. 엘친의 급진개혁과는 강력한 대통령의 권한, 권위주의적인 통치력의 필요성을 역설하게 되자 시민동맹등의 온건개혁세력은 이제까지의 엘친지지에서 벗어나 엘친의 독재화를 비난하게 되었다. 급진개혁파가 의회의 해산 위협, 시민동맹의 배제로 나오자 양세력이 연합하는 현상이 나타나게 되어 개혁을 둘러싼 정치적 갈등은 새로운 양상을 보이게 되었다. 이것은 또다시 엘친으로 하여금 타협을 모색케 하였다. 개혁을 추진하는데 있어서 가장 큰 문제점은 지지해 주는 정당이 없다는 것이다. 러시아 민주주의자들은 많은 분파사이의 분열로 마비되어버렸으며 그 결과는 선거에서 보이듯이 지역주의가 러시아 정치를 지배하는 결과로 연결된다는 것이다.<sup>24)</sup> 그리고 지방에서는 보수세력이 강력한 성을 쌓고 있기 때문에 보수파는 언제든 모스크바를 떠나 지방에서 세력을 결집시킬수 있게 되어있다. 이것이 엘친에게는 가장 두려운 것이며 양보를 거듭하게 만드는 요인이 되어왔다.

1992년 12월 인민대표자대회 회의에서 엘친은 그의 개혁 정책 설계자인 가이다르를 보호하고자 하였고 보수파들은 가이다르 정부를 흔들어대고 엘친 자신을 몰아낼 명분을 찾아내기를 원했지만 그렇게 까지는 못하고 가이다르를 해임하건 말건 그것은 관계없으나 경제개혁의 과정을 수정할것, 의회와 극단적인 대결은 벌여온 엘친의 동료 부르블리스, 폴토라닌을 해임할 것, 의회가 국가정책을 수립할 권한을 보유해야할 뿐 아니라 그 역할을 강화시켜야 한다는 것을 주장하였다.<sup>25)</sup> 결국 보수파들이 급진 경제개혁 프로그램의 입안자인 가이다르 총리서리의 인준을 거부함에 따라 엘친 대통령은 국민투표를 통하여 인민대표대회를 해산시키겠다는 의지를 표명하였다. 국민투표 선언은 러시아를 정치적 헌법적 위기로 몰아 넣었다. 국민투표에 대해서는 가이다르 조차 국가를 양분시킬 것이라는 우려를 갖게 하는등 엘친의 핵심멤버들로 부터도

24) Nezavisimaya Gazeta, 29 July 1992.

25) Simes, 앞의 글, pp.53.



지지를 받지 못한 것이었는데 의회의 반대는 격심한 것이었다. 의회는 국민투표를 반대하고 엘친의 권한을 제한하는 일련의 결정들을 내렸다. 보수파들은 인민대표대회와 대통령, 헌법재판소등 국가통치기구의 권한박탈을 기도하는 모든 국민투표를 금지하는 국민투표법 수정안을 통과시켰다. 행정부와 의회사이의 갈등이 첨예화되고 러시아의 분열이 가속화되기 시작하자 엘친 대통령과 보수파 지도자 하스블라토프 최고회의 의장은 정국수습을 위한 막후협상을 벌인 결과 신헌법안에 대한 국민투표를 1993년 4월 11일 실시하기로 하는 등 정국수습안에 합의하였고 의회는 이를 승인함으로써 타협이 이루어지게 되었다. 연방법원장인 조르킨의 중재로 국민투표가 4월로 연기되고 대통령과 의회사이의 선택이 아니라 새로운 헌법의 지침에 대한 선거로 타협이 이루어졌다.<sup>26)</sup>

엘친이 가이다르 총리를 경질시키고 중도보수파인 체르노미르딘 부총리를 총리로 임명한 것은 강경파 공산주의자, 시민연합(Civic Union: 볼스키가 지도하는 기업관리자들의 연합), 루츠코이 부통령이 이끄는 군산복합체의 보수세력의 승리로 보였다.<sup>27)</sup> 그렇지만 가이다르는 해임되었으나 사실상 그의 개혁팀은 그대로 남아있게 되었으며 러시아의 국가이익을 배반했다고 비판을 받던 코지레프가 외무장관으로 재임되었다. 엘친이 보수파와 타협은 하면서도 개혁에의 의지는 포기할 수 없다는 것을 보여준 사건이었다. 이 회의에서 보수파는 제 5차 대회시에 허용했던 대통령의 비상대권을 연장시키지 않기로 결의하고 헌법을 내세워 엘친의 권력에 제한을 가하고자 하였다. 결국 이번 회의는 개혁을 뒷걸음치게 만든 것이었다. 엘친대통령은 보수적인 의회에 대한 영향력을 어느정도 잃어버리게 되었을 뿐아니라 경제개혁의 기수였던 가이다르

26) 타협의 결과 엘친의 정치적 리더십이 약화된 것은 분명한 사실이다. 의회와의 타협은 일시적인 휴전 이상의 것이 아니기 때문이다. 그러나 다른 한편으로 러시아에서의 권력의 분할이 새로운 의미를 갖게 되었고 정치적 타협이 러시아 민주주의의 새로운 내용이 되었다. 그런데 반가운 것은 인민들이 정치에 대해 점점 더 냉소적이 되어감에도 불구하고 개혁을 포기하지 않는다는 것, 정부가 문제해결의 실체가 아니라 조정의 실체여야 한다는 사람들이 더욱 많아졌다는 것이다. Simes, 앞의 글, pp.53-54.

27) 그러나 엘친은 페테로프라고 하는 가이다르 보다 더욱 강경한 급진 개혁파 인사들 새로운 경제고문으로 앉혔다. Islam, 앞의 글, p.59.

총리가 변화는 인정하지만 점진적이고 고통이 덜한 개혁을 주장하는 세력을 대표하는 체르노미르딘으로 교체되고 의회는 러시아가 더욱 독립적이어야 한다는 결정들을 통과시켰던 것이다. 이것은 개혁파가 서방에의 의존을 통하여 경제개혁을 이루고자한 것을 겨냥한 것이었다. 어느 한 세력이 권력을 완전히 장악하기 전까지는 모스크바에서 개혁이 어떤 식으로 이루어져야 할 것이냐에 대한 갈등은 지속될 것이고 모스크바와 각 공화국사이의 긴장도 지속될 것이다. 체르노미르딘 신정부는 내부가 복잡하게 얽혀있어서 다양한 개혁의 방안 중에서 어느 하나를 취하기가 어렵게 되어버렸다.<sup>28)</sup>

보수파등 기회주의자들 역시 인민대표대회에서 다수를 점하고 있으나 인민적 기반은 없다. 대표자들은 1990년 공산 체제하의 선거에서 선출된 사람들이기 때문에 현재는 정치적 기반도 없고 앞으로 재선 가능성도 없다는 것을 잘 알고 있다. 그들의 주요한 관심사는 대표자대회가 가능한 한 오래 살아남는 것, 가능한 한 개인적 이익을 최대한 챙기는 것이다. 지도자인 최고소비에트 의장 하스블라토프는 의회밖에서는 아무런 권한이 없다. 그는 민주러시아, 시민연맹, 민족해방전선과 아무런 연관을 갖고 있지 않으며 권력에 굶주린 기회주의자라고 비난받아 왔다. 대부분의 기회주의적 대표자 대의원들이 그를 중심으로 뭉쳐 행정권력에 대항해 왔다.<sup>29)</sup>

1993년에 들어서 경제적 위기에도 불구하고 인민들의 열친지지가 계속되자 의회는 이전의 약속을 어기고 국민투표의 실시를 거부하는 한편 제 8차 대회를 통하여 헌법을 개정하여 엘친의 주요권한을 박탈하였으며 구헌법하에서 의회의 위치, 최고 권력기관으로서의 의회를 주장하였다. 더구나 고지식한 헌법재판소 소장 조르킨은 헌법수호를 고집하고 국민투표는 러시아 사회를 분열시켜서 시민전쟁을 일으키게 한다고 반대하였다. 끝없는 대립속에 엘친의 권력이 위태로워지자 엘친은 1993년 3월 20일 비상통치를 선포하고 의회에 압력을 가하였다. 의회가 즉각 엘친에 대한 탄핵조치로 맞서자 엘친은 비상통치를

28) Simes, 앞의 글, pp.54-55.참조

29) Simes, 앞의 글, p.52.

철회하고 국민투표라는 국민동원 방식으로 선회하였다. 국민의 신임여부를 기반으로 의회의 입을 막고 권력투쟁을 끝내겠다는 것이었다. 1993년 4월 25일 국민투표가 실시되었다. 유권자 총 1억 7백만 3천 중 64.5%가 투표하여 58.7%가 대통령의 신임여부에 찬성표를 던졌으며, 53%가 엘친의 경제-사회정책을 지지한 것으로 나타났고 49.5%가 대통령의 조기선거를 지지한 것으로, 67.2%가 의회의 조기총선거 실시를 찬성하는 것으로 나타났다.<sup>30)</sup> 결국 국민은 엘친을 선택하였으며 의회는 궁지에 몰리게 되었다. 인플레이와 생활수준의 저하에도 불구하고 국민들은 엘친을 지지하는 것으로 나타났는데 엘친대통령에 대한 지지율은 1991년 대통령 선거 때보다도 오히려 높아졌다. 이제 엘친은 국민들로부터 합법적인 권한을 부여받음으로써 보수파에 대하여 마음놓고 공격할 수 있게 되었다. 국민투표의 결과로 엘친 대통령과 그의 지지자들은 헌법 초안의 마무리 작업과 논의를 심화할 수 있게 되었다. 이제 논쟁의 중심은 러시아가 결정적인 역할을 하는 행정부를 갖는 명백하게 정의된 강력한 대통령제 공화국이 되어야 할 것인가, 아니면 입법부가 결정적인 역할을 하게 되는 의회주의 공화국이 되어야 할 것인가 하는 데에 맞춰졌다.<sup>31)</sup> 그 결정권은 사실상 엘친측의 손에 놓여있다고 보아야 할 것이다. 이제 모스크바에서의 싸움은 보수파의 완패로 드러났기 때문에 지방의 지지여부가 문제로 등장한다. 논쟁의 결과는 엘친과 그의 반대파들 중 누가 러시아 연방의 각 주와 과자치주, 자치관구의 정치,경제적 엘리트들의 지지를 받게 될 것인가에 달려게 되었다.

국민투표에서 의회의 조기선거를 통한 새로운 의회의 구성이라는 국민의 의사가 표출된 만큼 의회는 엘친에 대항할 명분을 찾을 수 없게 되었으며 하스블라토프, 루츠코이등의 강경보수파는 엘친에 대한 적극적인 투쟁을 포기하고 절망적인 몸부림을 치게 된다. 이 과정에서 시민연합으로 대표되는 온건보수파는 엘친에게 다시 접근함으로써 보수파의 분열이 나타나게 되고 엘친은 의

30) Rossiiskaya Gazeta, 6 May 1993.

31) Zhebin, 앞의 글, p.12.

회를 해체시킬 수순을 밟아갔다. 이에 보수파가 강경하게 대응하여 나오자 결국 엘친은 유혈 사태를 야기하면서까지 의회를 진압하였던 것이다.

### 3. 정치집단과 엘친권력의 성격

공산당이 와해되자 러시아에는 대규모의 전국적인 정치조직이 사라지게 되었다. 어느 신생 정당도 효과적인 기구와 그것을 러시아 정치생활에 강한 결속력을 갖게할 국민적토대(graroots base)를 갖지 못하였다. 러시아에서는 아직은 조직의 제도화가 이루어지지 못하고 있다할 것이다. 엘친이 최근까지 자신의 위치를 투기장 속이 아니라 그 위에 두었던 점과 창당에 방해했던 점은 자신의 개혁정책에 대한 전국민의 지지를 결속시킬 능력에 제한을 가하였다.<sup>32)</sup> 이것은 국민의 비제도화된 정치참여의 폭발현상을 야기하게 되며 스카은 러시아의 정치상황을 헌팅턴이 제시한 개념인 집정관주의(Praetorianism)로 해석한다. 폭발적인 정치참여와 비효율적인 정치제도 사이의 간격이 후공산주의(post-communism)의 특징이라는 것이다.<sup>33)</sup> 헌팅턴에 의하면 집정관주의 체제 하에서는 갈등을 해결하기 위한 합법적이고 권위적인 방법에 관하여 집단 사이에 합의가 없다. 각 집단은 자신의 특성과 능력을 반영하는 수단을 채택한다. 그리하여 학생소요, 노동자 스트라이크, 중우의 민주주의와 군사구테타가 발생한다. 소련방 해체후 사회는 민주적인 제도가 결여되어 있었기 때문에 집단이 기주의가 팽배하게 되었다. 공산주의가 회복 불가능하지만 군, 과거의 당관료, 국가기업부문은 일반인에 비하여 자신을 정비하고 헤게모니를 행사할 기회를 갖는데 유리하게 되어있다.<sup>34)</sup> 그리고 폭력적인 분열을 막을 열쇠는 친엘친세

32) Simes, 앞의 글, p.41.

33) Mette Skak, "Post-Soviet Foreign Policy : The Emerging Relationship between Russia and Northeast Asia", *The Journal of East Asian Affairs*, vol. V11, No. 1(Winter/Spring 1993).

34) Skak, 앞의 글, pp.142-143.

력과 모스크바의 온건한 반대세력(soft opposition)사이의 관계에 달려있다. 러시아 의회를 좌지우지하는 모스크바의 정치적 중앙은 실용주의 진영과 기회주의 진영으로 나뉜다. 실용주의 진영의 가장 중심적인 정치조직이 시민연합(Civic Union)이다.<sup>35)</sup> 시민연합은 세 분파의 연합으로서 루츠코이 부통령이 지도하는 자유러시아 인민당, 트라브킨이 지도하는 민주당, 아르카디, 볼스키의 기업가 연합이다.

이에 대해 자세히 보도록 하자. 러시아내의 정치노선은 대략 세 진영으로 분류될 수 있다. 첫째는 1991년 창설되어 민주세력을 주도해 온 민주러시아와 전모스크바 시장 포포프가 지도자로 있는 러시아 민주개혁운동으로서 러시아 정부의 개혁을 지지하고 있는 진영이다. 그러나 민주러시아는 창설자중의 한 사람인 아파나세프가 1992년 1월 민주러시아에서 이탈하는등 엘친의 주요한 세력기반인 인민대표대회내와 최고소비에트내의 민주러시아는 크게 약화되어 버렸다. 1992년 총 1040명의 대표자중 300명이상에서 200명이하로 그 수가 줄어들어 버렸다. 더구나 핵심지지 세력이 여러 분파로 나뉘어졌다. 민주러시아는 소련의 해체라는 고통스런 결과와 시장경제로의 전환에 전혀 준비되어있지 않았기 때문에 몇몇 민주러시아 구성원들이 좀더 점진적인 경제개혁과 다른 공화국에 대해 좀더 강경한 정책을 요구하는 진영으로 빠져나갔다. 급진주의나 민주주의보다도 중요하다고 보는 사람들이 좌익과 우익의 연합, 즉 공산주의자와 러시아 민족주의자가 연합을 이루었다. 예를들면 유리 블라소프는 소련방 소비에트에서 KGB에 반대한 격조높은 연설로 유명한데, 그는 반대진영으로 옮겨가 엘친정부에 대해 똑같이 열정적으로 비난하였다.<sup>36)</sup> 둘째는 중도파로서 시민연합으로 대표되는데 이들은 러시아 국가지위의 강화와 과격한 경제개혁의 수정을 강조하고 있다. 포포프는 시민연합에 대하여 “노멘클라투라-관료의 반동”이라고 비판하였다. 셋째는 극우민족주의자와 공산주의자들의 연합으로서 엘친의 정치적 경제적 개혁을 전면 부정하고 구소련체제의 부활을

35) 시민연합은 의회에서 20-30%의 힘을 갖고 있다.

36) Simes, 앞의 글, p.48.

주장하고 있다. 이 진영은 이데올로기적으로 통합성이 매우 약하나 소련의 붕괴로 인하여 손상된 러시아인들의 민족적 자긍심을 선동하는 데에 공통된 관심을 가지고 있다.<sup>37)</sup> 개혁진영과 마찬가지로 반대세력 역시 분열되고 질질끄는 논쟁속에 약화되어 왔다. 러시아 의회내에서 반대세력의 가장 유력한 분파가 러시아 통일(Russia Unity)이라는 분파인데 민주러시아 보다 약간 더 세력이 강하다. 그 산하에 주요한 조직으로 민족해방전선(National Salvation Front)을 거느리고 있는데 이 그룹도 회의에 1만명-2만명을 끌어 모으지 못하고 있는 실정이다. 자신을 “비타협주의자”라고 부르는 반대세력들은 비전과 지도력에 결핍되어 있다. 운동의 주요한 두 진영인 공산주의자와 비공산 민족주의자들은 엘친의 개혁에 반대하는 면에서 일치하고 있다. 그들은 러시아 역사에 대한 해석, 현실성있는 발전모델의 면에서 입장이 다른데 사실 적절하고 비전있는 의제를 개발하는데 있어 부정주의(negativism)을 벗어나지 못한다는 한계가 있다.<sup>38)</sup> 아무리 그렇다고 해도 정치세력으로서의 “비타협주의자”들을 완전히 도외시한다는 것은 잘못이다. 러시아 통일의 공산주의자 진영 사람들은 대부분 나이가 많은 사람들이고 민족주의 진영은 젊은 사람들에 호소력을 갖고있기 때문이다.

러시아에서 가장 강력한 집단이라고 하는 시민연합은 루츠코이부통령이 주도하는 10만명 당원을 가진 자유러시아인민당, 트라브킨을 지도자로 한 5만명 당원의 러시아민주당, 볼스키가 의장으로 하고 국가기업 지배인과 기업인들로 구성된 전 러시아 재생연합, 그리고 러시아의회의 젊은 대의원들로 구성된 신세대등으로 이루어져 있다.<sup>39)</sup> 시민연합은 개혁을 지지하지만 그것의 점진적인

37) 양승합, “러시아의 정체성 논쟁과 러시아연방의 장래”, 『국제정치학회보』, 제 26집 2호, pp.303-304.참조

38) Simes, 앞의 글, pp.48-49.

39) Elizabeth Teague and Vera Tolz, “The Civic Union: the Birth of a New Opposition in Russia?,” RFE/RL Research Report(24 July 1992), pp.1-11. 시민연합도 루츠코이와 트라브킨의 세력이 러시아에서 가장 큰 힘을 갖고 있지만 당원은 모두 10만이하 이고 볼스키의 기업연합은 로비스트의 집단에서 벗어나지 못하고, 인민적 기반이 거의 없는 집단에 불과하다.

수행, 사회적 안정과 곤경에 처한 산업에 대한 지원을 요구한다. 이같은 정책이 인플레이션을 일으킬 것이지만 거대한 기업이 흔들린다는 것보다 나쁜 것은 없고 결국 그것은 사회적 폭동을 야기시킬 수 있다고 주장함과 동시에 강력한 집행권과 사회성을 강조한 자유개혁을 대안으로 제시하였다.<sup>40)</sup> 시민연합은 서구 문명화를 지향하지만 러시아 국가이익이라는 견지를 벗어나지는 않는다. 시민연합은 강령과 그 수행능력이라는 면에서 불완전한 연합이다. 시민연합이 개혁에 적대적인 세력은 아니다. 시민연합은 어떠한 반민주적인 해결방식을 주장하지는 않는다. 퇴진한 가이다르 정부를 흑독하게 비판하였지만 엘친이 헌법에 근거하여 선거에서 선출된 대통령이라는 면에서 지지를 약속하고 있다. 연합은 엘친이 부르블리스와 코지레프를 해임시킨다면 가이다르와 타협할 뿐아니라 지원까지 하겠다는 것이었다.<sup>41)</sup> 이처럼 시민연합의 입장과 주장이 이중성을 보이는 것은 서로 다른 이데올로기적 성향을 지닌 집단들의 연합이기 때문이다.<sup>42)</sup>

의회는 엘친의 정치권력이 초헌법적, 반민주적, 독재적인 것이라고 비판해왔다. 물론 이러한 주장은 기득권을 놓치지 않으려는 보수세력의 자기방어에서 비롯된 것일뿐 아니라 헌법이 구공산당 체제하에 마련된 것이기 때문에 비판이 문제가 있는 것이기는 하지만<sup>43)</sup> 인민의 지지를 확보하기 위해 경제적 위기를 타개하고 끈질기게 도전하는 보수파를 제압하기 위해 권위주의적인 통치권력을 행사해온 것은 분명한 사실이다. 사실상 가이다르팀의 개혁이 제대로 수행되었다 해도 러시아의 인종적, 사회적 갈등은 마찬가지로 악화되어 있을 것은 분명하다. 개혁의 개념 미비, 그것의 시행상의 착오 뿐 아니라 개혁은 러시

40) Nezavisimaya Gazeta, 18 July 1992.

41) Simes, 앞의 글, p.51.

42) 예를 들면, 국가기업의 사유화에 대한 한 조사에서 러시아민주당원들은 거의 50%가 개방된 무제한적 사유화를 지지하는 반면, 자유러시아인민당원들의 반 이상은 폐쇄된 합자회사의 필요성을 인정하고 약 30%는 노동집단에 이전을 원하는 것으로 나타났다. Nezavisimaya Gazeta, 22 July 1992.

43) 보수파는 엘친이 초헌법적으로 권력을 행사할 경우 탄핵하겠다고 위협하였으나 헌법상의 탄핵은 구공산당 위계질서에 맞게 되어있다. 헌법이야 말로 엘친이 정치, 경제개혁을 수행해 나가는데 주요한 장애물로 되어왔다.

아정치가 어떤 비상통치에 의하지 않고는 감당하기에 벅찬것으로 드러났다. 그래서 엘친의 몇몇 급진 개혁파는 경제 개혁을 위해서는 민주주의를 제약해야 한다고 보게된 것이다. 1992년 4월에 열린 제 6차 인민대표대회에서는 경제개혁을 추진하는 러시아정부의 책임과 법적 권한, 입법부와 행정부의 권력 분립, 대통령중심제와 의회중심제의 채택여부, 신헌법의 내용에 대하여 논쟁이 벌어지게 되었다.<sup>44)</sup> 이것은 러시아의 정치지도자들이 이제 막연한 자유민주주의 이념을 넘어서서 보다 구체적인 차원에서 국가권력의 조직과 관리에 대해 깊은 관심을 갖게 된 것을 의미한다. 경제구조 개편과정의 여파로 계속된 위기적 상황에서 엘친과 그의 정부가 표명하고 있는 자유민주주의 질서에 대한 회의와 비판이 러시아 사회내에 제기되었다. 이같은 비판은 러시아사회내의 보수주의자 뿐만 아니라 개혁진영에 속해 있는 일부 러시아 지식층들로부터도 제기되었으며 이들은 효율적인 경제해결을 위해 행정권의 강화가 선행되어야 함을 지적하였다. 제 6차 인민대표대회에서는 부르불리스와 가이다르를 중심으로 하는 엘친내각의 신고전주의적 경제정책에 대한 공방이 계속되었고 러시아 의회내 각파별간의 당파적 투쟁과 결론없는 토론에 싫증난 엘친 지지의 시민들은 의회를 해산하고 국민투표에 의해 신속히 현안 문제들을 처리할 것을 요구하기 시작했다. 이들 사실은 고르바초프의 개혁이래 계속되어온 정치민주화 개혁이 현재 효율적인 시장경제 개혁이라는 목표앞에 흔들리고 있음을 시사한다. 러시아 정치에 자유민주주의 질서의 도입은 그자체로서 바람직한 일이나 그것이 엘친정부가 추진하고 있는 급진적 경제개혁에 반드시 도움이 된다는 보장이 없으며 바로 이 점에서 이른바 개발독재론의 당위성이 러시아사회에 대두된 것이다.<sup>45)</sup> 시장경제 개혁의 성공을 사활적 과제로 삼고 있는 엘친정부로서는 경제구조의 대변화에 따른 어려운 문제들에 직면하여 신속한 경제개혁에 도움이 된다고 판단할 경우 러시아사회에 등장중인 민주정치질서를 희생시킬 가능성이 높다. 실제로 제 6차 러시아 대표대회 이후 엘친정부

44) Nezavisimaya Gazeta, 15 & 18 April 1992.

45) 이인성, "러시아 開發獨裁論의 理論的 背景과 實效性", 『국제정치논총』, 제32집 1호 (1992), p.252.



는 자유 민주정치 질서에 대해 과거와 달리 모호하고 혼란된 모습을 보여왔으며 경제개혁과 정치 민주화의 두 목표사이 적절한 타협 내지 일방적 선택의 합리화를 모색해왔다.<sup>46)</sup> 엘친정부의 혼란된 모습은 러시아 인민대표대회에 대한 태도에서 잘 나타나고 있는데 제 6차 대회 종료시에 엘친은 국민투표에 의한 헌법수정으로 대표대회를 해산하는 것에 반대하고 의회세력과 협력할 것을 선언했음에도 불구하고 불과 일주일 뒤에 대표대회를 폐지할 가능성이 많은 국민투표에 의한 헌법수정을 요구하고 나섰다.<sup>47)</sup> 엘친은 구소련 공산당의 지배체제를 파괴하고 추진하기 위하여 모든 권력을 동원하여 왔다. 이러한 과정에서 엘친은 고르바초프가 성취한 민주적 선거제도와 의회기능의 강화와 같은 민주화 개혁을 부분적으로 역행하여 왔다. 러시아 사회민주당 지도자인 루말체프는 민주러시아의 지도자들이 1991년 6월 러시아 대통령 선거에서 엘친 지지 선거운동을 한 투표자 모임을 이용하여 러시아 연방 전역에 개혁지지위원회를 설립하고, 이를 기반으로 일당체제를 수립하려 한다고 폭로하기까지 하였다.<sup>48)</sup>

1992년 12월의 인민대표대회의 회의에서는 인물의 교체나 경제개발 모델의 선택의 문제보다도 더욱 중요한 문제가 논의되었다. 러시아 정치계급은 권력의 분할, 법안에서의 활동, 반대편과의 타협, 자의적이 아니라 민주적으로 국가를 다루는 방식을 배우는 것과 같은 개념들을 받아들일 수 있을 것인가? 하는 것들이다. 이러한 범주에서 회의는 러시아 민주주의에 기여했다고 볼 수 있다.<sup>49)</sup> 엘친의 정부와 하스블라토프의 의회사이의 계속되는 갈등의 이면에는 권력투쟁이상의 것이 있다. 의회는 원래가 좀 보수적이었고 경제개혁에서는 점진적인 것을, 대외정책은 강경한 쪽을 택해왔다. 그래서 정부와 의회의 갈등을 단지 민주주의자와 독재주의자, 개혁주의자와 반동주의자도 구분한다는 것은 지나치게 단순화 시킨 것이라 할 것이다. 문제는 새로운 러시아의 정치체제는 어

46) 앞의 글, p.260.

47) ITAR-TASS, 30 April 1992.

48) 김달중·양승합, 앞의 글, p.32. 인용

49) Simes, 앞의 글, pp.38-39.

떠한 것이어야 하느냐인데 대통령중심제이어야 하느냐 의회주의체제이어야 하느냐 하는 것이다. 사실상 많은 사람들은 강력한 대통령의 권한이 권력의 분립원리에 어긋나며 결국 민주주의와는 거리가 먼 것이 라고 믿고 있다. 그러나 러시아의 영토상의 크기, 많은 인구, 다민족의 연방 구성등을 생각하면 강력한 대통령제가 적당하다.<sup>50)</sup>

국민투표를 통하여 엘친은 일시에 정국의 주도권을 쥐고 그의 뜻대로 정치체제를 개편할 기회를 갖게 되었다. 그러나 일부 과격한 개혁주의자들의 의견처럼 헌법을 정지시키고, 의회를 해산하고 총선거를 실시하며, 의회내의 중도내지 보수파를 회유 및 흡수하면서 합의의 바탕을 마련하려는 자세는 바람직하다 할 것이다. 신헌법 초안은 민주적이라기 보다는 권위주의적 성향이 강하다. 이 헌법에 따르면 의회는 단지 형식적인 권한만을 갖을 뿐이다. 이 헌법이 현재의 권력투쟁의 양상을 종식시키는데 도움이 될수 있을 지라도, 장기적으로는 러시아의 민주사회 발전에 기여할 것으로는 보이지 않는다<sup>51)</sup>는 지적에 귀기울일 필요가 있다. 국민투표 결과는 많은 러시아인들이 과거의 위대한 제국, 복지국가에 대한 향수에 빠져 있는 것은 사실이지만 많은 러시아인들이 이제 변화의 과정을 되돌이킬 수는 없다는 것, 향수에 뿌리를 두는 정책이 실효성이 없다는 것을 이해하고 있다는 것을 보여준다. 그리고 점차 많은 러시아인들은 정부가 그들의 문제를 해결해주는 것이 아니라 조정해주는 실체인 것으로 생각하기 시작했다.<sup>52)</sup> 국민들은 정부가 단시일내에 개선될 수 있다고 믿지 않게 되었다. 새로이 떠오르는 시민사회와 자유기업들이 정부의 명령만 기다리는 것이 아니라 자발적으로 움직여 나가기 시작한 것이다. 이점에서 변화가 위로부터 들쭉워진 페레스트로이카의 시기에 비하여 크게 달라진 것이다.

50) Simes, 앞의 글, pp.52-53.

51) Moskovskii Novostii, 18 November 1992.

52) Simes, 앞의 글, p.49.

## 제 3장 러시아의 대한반도정책의 변화

### 1. 러시아 외교정책의 기초와 대한반도정책

전통적으로 소련은 프롤레타리아 국제주의에 입각하여 세계적 차원에서의 계급투쟁, 사회주의 국가간의 단결을 강조해왔다.<sup>53)</sup> 그러나 소연방 외교정책의 기본노선은 국익추구의 러시아적 전통과 이데올로기적 측면인 레닌주의적 외교원칙으로서의 프롤레타리아 국제주의와 평화공존론을 함께 결부시켜 시키는 것이었다 할 것이다. 레닌이 제시한 소련외교의 기본목표는 세계의 공산화이며 그 목표를 달성하기 위한 방법으로서 노동 계급과 제국주의에 대항하여 싸우는 제민족에 대한 프롤레타리아 국제주의 원칙, 자본주의 제국가에 대한 평화공존의 원칙을 제시하였다.<sup>54)</sup>

고르바초프가 등장함으로써 소련의 외교는 완전히 새롭게 변하게 되었다. 모스크바는 1985년 11월 미·소정상회담에서 국제관계에는 영원한 친구도, 영원한 적도 있으며, 오직 영원한 이익만이 있을 뿐이라는 팔머스톤경의 말을 인용하면서 소련은 앞으로 탈이데올로기적 국가이익을 추구할 것이라고 선언하였다.<sup>55)</sup> 그러나 그의 탈이데올로기적 국가이익 추구의 외교정책 선언은 자국의 이익만을 고집하는 것이 아닌, 보다 차원 높은 전인류에적 휴머니즘을

53) Gerhard Wettig, "Gorbachev and New Thinking in the Kremlins Foreign Policy", *Aussenpolitik*, Vol. 38(January 1987), pp.145-146.

54) 평화공존론은 혁명으로 수립된 소비에트정부가 대내외적으로 어려운 상황에 처해 있었기 때문에 혁명정부를 보전하기 위해서 일시적으로 자본주의국가와 화해해야 할 필요에서 나온 것이었다. 스탈린 시대의 평화공존론은 제국주의간 전쟁불가피론에 사회주의 건설과 이행의 일시적 조건 확보라는데 두어졌고, 후루시초프 이후의 평화공존론은 사회주의 발전의 우위성에 기초해 계급투쟁의 일형태로 평화공존론이 위치지워진다. 이에 대해 새로운 사고에 의한 평화공존은 양대체제의 장기적 공존의 현실성과 안정시킬 시스템의 창출이라는 구체적 목표를 가지고 있다. 기연수, "러시아의 외교정책 전망과 한반도", 「슬라브연구」, 제 8권(1992).

55) Pravda, 22 November 1985.

바탕으로 한 '새로운 사고'라는 핵심개념으로 부터 출발하는 것이라 하였다.<sup>56)</sup> 신사고 외교는 국내적인 생산력의 문제와 관련하여 생산의 국제화, 세계경제 속에서의 상호의존의 필요성의 차원에서 계급적 가치에 대한 전인류적 가치의 우선성을 제시한다는 것이다. 이와함께 이데올로기가 아니라 국가이익의 견지에서 자본주의권 국가와의 적극적인 관계수립, 군비축소, 평화협정을 구체화하였다.

이와 같은 신사고 외교는 엘친정부하에서도 그 기초가 유지되고 있다.<sup>57)</sup> 러시아 최고회의 의장 하스블라토프는 다음과 같이 주장하였다. 러시아는 이데올로기화 된 양극체제, 대외정책 수단으로서의 군사력의 우선적 이용을 거부한다. 새로운 러시아의 외교정책과 외교는 이제 겨우 생겨나고 있을 따름이다. 그렇기 때문에 지금은 그 어느 때보다도 외교정책과 외교가 우리의 사회와 국가이익 실현을 위해 성공할 수 있도록 원칙을 설정해야만 하는 것이 가장 중요하다. 바로 그것은 다인종 국가인 우리의 국익을 평가하는 데 있어서의 최대의 현실성, 창의적인 대외정책 수행에 있어서의 실용성, 창의적 대외정책 수행을 위한 지속성과 조직성이다.<sup>58)</sup> 신사고외교가 국제관계에서 탈 이데올로기화를 지향한다는 점에 대하여 코지레프는 러시아가 세계를 향하여 문을 열것, 서방세계가 러시아의 진정한 동반자라는 인식하에 국가이익의 견지에서 이데올로기가 아닌 상식을 따라야 한다는 것을 강조하였다.<sup>59)</sup> 또한 그는 러시아연방은 국내개혁을 위해서는 안정된 주변환경이 필요하다는 것이다. 그리하여 주변국가들과 선린관계를 구축하고 미국, 서구, 일본등 선진자본주의

56) 기연수, 앞의 글, p.21.

57) 러시아 의회를 과거의 공산주의자와 보수주의자가 지배하고 있다는 점이 고르바초프가 퇴장한 지금도 신사고가 러시아 외교를 규정하고, 통제하고 시행케 하는 이유이다. Skak, 앞의 글, p.147.

58) Rossiiskaya Gazeta, 6 March 1992. 기연수, 앞의 글, p.25. 인용. 러시아의 경제상황 악화가 안보문제에 대한 순수한 군사적 접근의 기초를 깎아내리고 정치적 해결의 모색을 강요하고 있다. 엘친은 1990-1991년 사이에 소련의 국방비가 20%감소되고 러시아의 군사비 역시 1992년에 10%이상 감소될 것이라고 하였다. 1992년의 무기거래는 50%감소될 것이다. ITAR-TASS, 29 January 1992.

59) Izvestiya, 2 and 16 January 1992.

국가들과의 경제관계를 발전시키며 종국적으로는 민주, 자본주의권으로 편입해야만 러시아의 발전을 보장한다는 것이다.<sup>60)</sup>

소련 및 러시아의 정치경제적 발전을 위한 여건조성으로서의 주변국과의 선린관계 창설이라는 목표는 한반도에도 작용하게 되었다. 전통적으로 1960년대 이래 소련의 대아시아정책은 이 지역에서 패권을 장악하고 있는 미국과 균형을 이루고자하는 것이었고 대등한 아시아, 태평양세력이 되기위해 군사력을 증강시켜왔다. 소련은 이제까지 동북아에 있어서 세력균형은 미국쪽으로 기울어져 왔다고 믿어왔다. 그러한 믿음은 1972년 중국이 미국과 수교함으로써 미국의 준군사 동맹국이 되면서 출발하였으며, 1978년 중-일평화조약이 수차례 소련의 경고에도 불구하고 소련을 패권국가로 규정하는 조항을 삽입하면서 부터 구체화되기 시작하였다.<sup>61)</sup> 소련은 동북아에서 미-일-중 3국동맹의 결성을 "아시아의 나토화"라고 비난하기 시작하였고, 그에 대항하기 위하여 극동에 있어서 군비 현대화 및 급격한 군비증강을 꾀하였다.<sup>62)</sup>

고르바초프가 등장하면서 대아시아 정책은 근본적으로 변하게 된다. 과중한 군사비 지출을 통한 헤게모니 쟁탈전이 소련경제에 너무나 큰 부담이 되어 왔다고 느꼈기 때문이다. 소련이 초강대국으로서의 위치를 지키려면 우선 경제를 희생시키는 것이 급선무라고 보게 된 것이다. 그리하여 이데올로기적 대립관계를 탈피하고 이지역에서의 경제관계 발전을 모색하게 된다. 그러나 중국과의 정치적 화해와 미국과의 세력불균형이 조정되기 이전에는 극동주둔 소련군의 철수는 현실적으로 어려운 일이었다. 따라서 고르바초프는 1989년 6월 베이징을 방문하여 중국과의 정치적 화해 및 경제협력의 증진을 합의하였으며, 1990년 6월에 있었던 미소 정상회담에서 극동에 있어서의 군비축소를 제

60) Andrey Kozyrev, "Transformation or Kafkaesque Metamorphosis. Russia's Democratic Foreign Policy and Its Priorities," *Daily Report: Central Eurasia*, 27 August 1992, p.25.

61) Robert Bedeski, *The Fragile Entente: the 1978 Japan-China Peace Treaty in a Global Context*(Boulder: Westview Press, 1983), pp.31-35.

62) 김의곤, "페레스트로이카의 對東北亞 政策", 『국제정치논총』, 제 32집 1호(1992), p.234.

안하였다. 이어 고르바초프는 1990년 9월에 서둘러 한국과의 수교를 단행하였고, 1991년 봄에는 일본과 한국을 차례로 방문하여 평화조약 체결 및 경제협력 증진의 필요성을 역설하였다.<sup>63)</sup>

고르바초프의 지역갈등에 대한 정치적 해결원칙은 한반도의 긴장완화를 통한 안정화에 있었다. 따라서 주한미군은 예기하지 않은 분쟁도발에 대한 억지력으로써 한반도의 안정화에 기여하는 요소로 간주되었기 때문에 한-소관계 개선에 걸림돌이 되지 않는다는 것이다.<sup>64)</sup> 구체적으로 소련은 한반도문제를 정착시키기 위하여 유엔의 역할과 다국간 협조를 증대하는 정책을 추구하였다. 소련은 결국 한국의 유엔가입 추진을 지지하게 되었으며, 1991년 8월 8일 남북한이 동시에 가입하는데 중요한 역할을 하였다. 소련은 북한이 경제적 곤경과 한반도 갈등상황을 극복하기 위하여는 페레스트로이카를 받아들이고 미국, 일본과의 관계 그리고 남북관계를 개선하도록 권유하였다.<sup>65)</sup> 이러한 변화는 블라디보스톡 연설과 크라스노야르스크 연설에서 잘 나타나 있다. 1986년 7월 고르바초프는 블라디보스톡에서 소련은 극동 시베리아 지방이 아시아에 속하는 아시아-태평양국가이기도 하며 이곳을 개발하겠다는 것과 한반도의 안정을 피력하였다.

전 극동지역과 아시아 및 그에 인접한 바다가 소련 인민들의 삶의 영역이기 때문에 여기에서 전개되는 상황은 소련의 국가이익과 직결된다. 소련도 아시아-태평양 국가이다. 따라서 이 광활한 지역의 복잡한 문제를 잘 인식하고 있으며, 이 지역에서 소련이 취하고 있는 입장은 현실을 인정하고 이해한다는

63) 앞의 글, p.235. 기무라씨는 고르바초프의 아시아·태평양 정책은 전통적 소련 경제 정책의 변화와 군사안보정책의 지속이라는 복합된 성격을 띠고 있다고 하면서 소련은 경제문제에 있어서는 과거와 달리 상당한 융통성을 보여주는 반면, 안보정책에 있어서는 군사력 중강이라는 전통을 고수하고 있다고 본다. Hiroshi Kimura, "Soviet Focus on the Pacific," *Problems of Communism*, Vol. XXXVI(May-June 1987), p.13.

64) 고르바초프는 1990년 6월의 미-소정상회담에서 한반도 문제에 관한 정상화의 준비가 되어 있음을 밝혔다. Pravda, 13 June 1990. 1985년 이후 미국과 소련은 지역문제에 대한 양국회담을 정기적으로 개최하였다.

65) 김달중·양승합, 앞의 글, p.75.

것이다. 동시에, 소련의 국가이익은 특권이나 특별한 입장을 요구하거나, 다른 나라를 희생시켜 소련의 안보를 강화하려 하거나, 다른 국가를 손상시켜 이익을 얻으려 하는 것이 아니다. 소련의 국가이익은 각국이 선택한 방식대로 살고 해결할 권리를 존중하면서 평화를 유지할 수 있도록 함께 노력하고 협력하는 데 있다. 소련은 아시아,태평양 지역국가들과 함께 새롭고 공정한 관계를 형성하고자 한다.....한반도의 위협한 긴장상태를 해소할 뿐만 아니라 전체 한국인들의 민족적 문제 또한 해결할 수 있는 가능성이 있으며, 한국인의 진정한 이익과 관련하여 조선민주주의 인민공화국이 제안한 한반도에서의 비핵지대의 설치를 실현한다면 상당한 기여가 이루어질 수 있다.<sup>66)</sup>

1988년 9월 16일 고르바초프는 크라스노야르스크 연설에서 아시아,태평양지역에서의 경제협력, 안전보장과 평화, 남한과의 경제교류 가능성등을 밝혔다. 그는 시베리아,극동지역에서 기업 및 생산 협동조합에게 해외시장에 직접 진출할 수 있는 권한을 부여하고 합작기업에게 보다 장기적으로 이윤 및 재투자에 대한 세제감면 혜택을 주는 등 특권을 부여하겠다고 하였으며 한반도의 제반 상황이 호전됨에 따라 앞으로 남한과도 경제교류를 가질 가능성이 열려있다고 하였다. 또한 소련이 아시아,태평양지역에 관심을 두는 것은 또다른 패권주의가 아니며, 세계 다른 지역에서와 마찬가지로 자유로운 선택과 평화공존에 입각한 결과라는 것, 이 지역에서 군사력을 감축하고 안전과 평화를 위한 다자간 협력기구를 설치하자는 것을 밝혔다. 그는 다음과 같이 호소하였다.

우리는 크게 앞을 보고 있다. 급진적인 경제개혁과 정치체제 개편은 시베리아와 극동지역의 현대적 발전에 강력한 전망을 약속할 것이다. 이로써 우리 주변국가들과 멀리 떨어져있는 다른 나라들의 참여요구를 유발, 경제, 과학, 기술, 문화상태, 그밖의 모든 분야에서 강하고도 아름다운 협력의 피륙을 짜내자.<sup>67)</sup>

루킨에 의하면 소련이 아시아,태평양 국가와의 관계개선 및 극동지역의 발

66) Pravda, 29 July 1986.

67) Pravda, 18 september 1988.

전에 보다 많은 관심을 쏟도록 하는 요소는 첫째, 이 지역의 경제력이라고 한다. 급속히 증가하는 생산력, 선진기술, 이 지역 국가들이 세계 경제 및 국제관계에서 수행하는 역할등이 중요하다는 것이다. 둘째, 극동은 소련의 페레스트로이카에서 중요한 역할을 할 수 있기 때문이다. 소련의 극동과 시베리아는 천연자원이 풍부한 반면 중앙에서 멀리 떨어져 있는 관계로 인구가 적고 환경이 열악하다. 따라서 소련은 이 지역의 사회 및 산업을 발전시키기 위해 국제협력이 이루어지기를 원한다는 것이다.<sup>68)</sup> 따라서 단기적으로 소련은 이 지역에서 무력을 사용할 의사가 전혀 없음을 보여줌으로써 주변국가들을 안심시킨 후 이 국가들을 통한 자원개발 및 경제발전이라는 목표를 달성하려는 것이고, 장기적으로는 미국 및 일본에 의해 주도되는 경제협력체가 탄생되는 것을 저지하여 소련 중심의, 그것이 여의치 못할 경우에는 적어도 소련이 이 지역에서 영향력 있는 국가가 되는 것을 가능하게 하는 분위기를 조성하고자 하는 것이다. 이러한 소련의 의도는 고르바초프가 블라디보스톡 선언에서 이 지역 모든 국가가 참가하는 헬싱키 방식의 회의 개최를 제안하고, 크라스노야르스크 선언에서 7개항의 평화안을 제시함으로써 이 지역 안보문제를 군사적 차원에서가 아닌 정치적 차원에서 해결하고자 하는 의사를 표명한 데서도 엿볼 수 있다. 즉 소련은 정치, 군사적으로 뿐만 아니라 경제적으로도 강국이 될 때까지 시간을 벌자는 것이다.<sup>69)</sup>

1990년 9월 30일 소련과 한국은 외교관계를 수립하였으며 12월 14일 양국은 모스크바 정상회담에서 공동선언을 채택하였으나 정치적으로 민감한 내용은 피하였다. 모스크바 공동선언은 국제질서 재편과정에서 호혜평등에 의한 협력 정신을 강조하고 무력사용 배제, 타국 희생하의 자국안보 확대 반대, 한반도

68) V. P. Lukin, "The USSR and the Asia-Pacific Region," IISS, *Adelphi Papers* 248(Winter 1989/90), pp.20-21.

69) 문영숙, "蘇聯 東北亞 軍事政策의 現實", 「정세논총」, 제1권 1호(세종연구소, 1990. 12), p.35. 기무라씨는 소련이 태평양 지역 국가들과 경제적 접촉을 증가시키려 하는 것은 중요한 정치적 기능을 갖고 있다고 본다. 따라서 고르바초프가 추구하는 지속적 군사력 증강과 경제적 융통성은 상호 모순되는 것이 아니고 보충적인 것으로 소련이 아시아·태평양 지역에서 정치적 영향력을 높이려는 의도에 부합되는 것이라고 한다. Kimura, 앞의 글, p.16.



통일을 위한 긴장완화와 신뢰구축 촉진, 한반도 문제의 평화적, 민주적 해결을 위한 남북대화의 지속등을 명문화하였다.<sup>70)</sup> 그런데 신사고 외교정책 이후 구소련 및 러시아의 외교정책은 한반도에 평화와 안전을 구축하고자 하는 것이었다 라는 주장과 구소련 및 러시아의 외교정책이 변화하기는 했지만 구소련 및 러시아의 한반도 정책의 지속성, 북한과의 이해관계의 지속을 강조하는 주장이 있다. 전자는 냉전 이후 군사관계와 경제관계에서 상대적인 중요성에 변화가 생겨나고 남한과의 관계가 중요시 되었다는 것을 강조하고 후자는 북한과의 정치 전략적 고려, 남한과의 관계증진에 따르는 전략적인 이점은 북한과의 관계지속이라는 선택이 남아있고 하나의 카드로 사용될 수 있다는 것을 강조한다. 러시아와 남한의 관계가 침착하게 발전되어 가는 시점에 모스크바가 서울측에 일방적으로 기울어서는 안된다는 지적이 나왔으며<sup>71)</sup> 이것은 정치-전략적 논리의 결과이다. 러시아연방은 개혁정책을 성공적으로 추진해야 한다는 대내적 요구와 동북아질서 재편 및 한반도 정세변화라는 대외적 환경에 직면하여 한편으로 동북아지역의 안정을 도모하고, 다른 한편으로 한반도 및 동북아지역에 대한 자국의 영향력을 확대해야 하는 이중의 과제를 안고 있다. 러시아연방은 이러한 과제를 해결하기 위하여 동북아지역의 안정화, 역내국가들과의 경제관계 발전, 장기적으로 태평양국가로서의 위상확립을 정책기조로 삼고 있으며, 이념보다는 지정학과 경제관계를 중시하면서 전술적 유연성과 실용주의에 기초한 동북아정책을 수행하고 있다.<sup>72)</sup>

이데올로기와의 단절을 선언한 엘친은 고르바초프때 보다 더 실용주의에 입각한 대한반도정책을 추진하고 있고 11월 한국 방문을 통해 북한보다는 한국이 러시아 외교정책에 있어서 더 우선을 점하고 있음을 분명히 보여주었다. 엘친은 양국 대통령의 공동 기자회견에서 러시아가 북한보다 한국과 먼저 조

70) Pravda, 15 december 1990.

71) Izvestiya, 31 July 1992.

72) 여인곤, 앞의 글, p.64-65. 코지레프 러시아연방 외무장관은 1992년 1월 21일 Rossiskaya Gazeta와의 회견에서 이점을 밝혔다. *Daily Report: Central Eurasia*, 22 january 1992, pp.28-30.

약을 체결하였음을 상기시키고 1961년 북한과 소련간의 조약은 재검토되어야 하고 북한이 침략당할 때 소련이 자동개입하도록 한 제1조는 폐기되거나 수정되어야 한다고 천명하였다.<sup>73)</sup> 러시아연방은 한반도에서의 군축과 군비통제 및 동북아지역에서의 다자간 안보체제 구축에 관심을 가져왔다. 한반도에서 긴장 완화를 위한 첫번째 노력이 달성되었다고 보고 있는 러시아연방은 남북한이 장차 군사훈련에 참관단 초청, 한·미 합동군사훈련의 중단, 군사문제에 대한 상호 정보교환등 추가적인 조치들을 통해 병력을 감축할 수 있을 것으로 전망되었다. 특히 러시아연방은 남북한간 군사 대치의 해소와 무기감축 및 한반도 신뢰구축 문제에 유럽내 핵 및 재래식무기 감축협상 경험의 적용 가능성을 검토하였다.<sup>74)</sup> 또한 러시아연방은 한반도 군비통제에 관한 다자간 및 양자간 협의들을 통해 동북아지역에서 러, 미, 일, 중, 남북한이 참여하는 새로운 지역안보체제가 생성될 수 있다고 보고 있다. 동북아지역의 다자간 안보체제에 대한 러시아연방의 궁극적인 목적은 이 지역으로부터의 안보위협을 감소시키고 자국의 영향력을 견지하며서 일본 및 중국의 군사력에 대한 견제 뿐만 아니라, 러시아연방이 동북아지역으로부터 미국을 축출하려 한다는가 또는 미국의 동맹국들과 미국을 이간시키려 한다는 미국의 우려를 불식시키기 위하여 한국과 일본으로부터 미군의 완전철수를 주장하지는 않고 있다.<sup>75)</sup> 파노프 주한 러시아대사도 최근 미국의 군사주간지 디펜스 뉴스와의 인터뷰에서 “러시아는 주한미군을 동북아 지역안정을 위한 긍정적인 요소로 간주하고 있다”고 밝힌바 있다.<sup>76)</sup> 주한 및 주일미군에 대한 러시아연방의 이러한 입장은 동북아지역에서 미군철수를 일관되게 주장하여 오던 구소련의 정책과 비교할 때 큰 변화라 할 수 있다.<sup>77)</sup> 과거 소련은 동북아지역에서의 미·소 군사대결 구조를 언급할

73) 양승함, 앞의 글, p.260.

74) 브로니슬라브 오펠리체프, “군축협상의 경험과 한반도에서의 적용가능성” (북한연구소와 연세대학교 사회과학연구소 공동주최 한반도 군축 4개국 학술회의 발표논문, 1992. 6. 1), p.6.

75) M.노소브 외, 「극동의 안보강화 및 군사적 긴장완화(하)」, 『국제문제 제23권 제3호 (1992.3)』, pp.113-114.

76) 한국일보, 1993. 1. 27.

77) 여인곤, 앞의 글, p.70.

기회가 있을 때마다 주한미군 철수를 주장해 왔었다. 극동에서의 긴장원인은 서울과 워싱턴 때문이라거나<sup>78)</sup> 특히 주한미군의 존재가 한반도 긴장의 원인임과 동시에 통일을 방해하는 주요인이라고 주장하여 왔다.<sup>79)</sup> 블라디보스톡 연설에서는 한반도에서의 핵 철수를 주장했고, 1989년 5월 중.소 정상회담 뒤 가진 북경 인민대회당 연설에서는 한반도에서 미군은 오래전부터 그 존재 이유를 상실했다면서 한반도의 평화적·민주적 재통일이 실현되려면 긴장완화와 주한미군 철수가 이루어져야 한다는 입장을 피력했었다.<sup>80)</sup>

## 2. 남북통일에 대한 러시아의 입장

과거 소련의 남북대화와 한반도 통일에 대한 입장은 북한측을 일방적으로 지지하는 것이었다. 이같은 입장은 한소수교가 이루어지기까지의 고르바초프 정권하에서도 계속되었다. 그리하여 한반도의 긴장완화 제안이나 남북대화의 진전은 북한의 주도하에 이루어지고 있다는 것, 김일성이 제의한 남북대화안은 평화적이며, 적극적인 제안이라거나<sup>81)</sup> 북한측이 제시한 군축회담이 더 현실적이며 북한측이 현재까지 제시한 남북대화 관련 제안이 250여개 이지만 모두 남한측의 무성의로 결렬되었다고 논평하였다.<sup>82)</sup> 남한측에 대해서는 남북대화에 임하는 태도에 성실성이 없으며<sup>83)</sup> 북한의 실현 가능성 높은 제안에 남한측이 어떠한 반응도 안보임으로써 성과없이 끝나고 있다는 것이다. 그러나 소련언론은 점차 통일에 관한 남한의 입장이 더 현실적이라고 보도하거나<sup>84)</sup> 한국측이 제시한 제안도 비교적 중립적으로 소개하는 등<sup>85)</sup> 북한 일변도의 지지

78) Krasnaya Zvezda, 5 February 1988.

79) krasnaya Zvezda, 16 September 1987.

80) 문영숙, 앞의 글, p.44.

81) Krasnaya Zvezda, 8 January 1986.

82) Pravda, 27 July 1988.

83) Pravda, 22 July 1989.

84) Sovetskaya Rossiya, 10 February 1989.

에서 벗어나고 엘친정권하에서는 오히려 남한의 입장을 지지하는 쪽으로 바뀌게 되었다. 러시아연방은 남북대화를 지지하며 한반도 문제의 정의롭고, 평화적이며, 민주적인 해결을 희망하고 있다. 남북한간에 남북기본합의서와 한반도 비핵화에 관한 공동선언이 채택됨에 따라 남북대화가 매우 부드럽게 진전될 것으로 기대하고 있던 러시아연방은 남북간의 지속적인 접촉에도 불구하고 반세기 동안 지속된 상호불신이 대화를 어렵게 하고 있으며 남북한이 서로 타방에 압력을 가하고 있어 불신이 제거되지 않고 있다고 판단하고 있다.<sup>86)</sup> 따라서 러시아연방은 현재 북한에 대해서는 남북대화에 진지하게 임할 것을 촉구하고 있으며, 한국에 대해서는 한반도 긴장완화와 통일준비를 위하여 북한과 대화를 지속할 것을 희망하고 있다. 남북대화에 대한 러시아연방의 이러한 입장은 한반도의 안정과 평화유지에 긍정적인 영향을 미치고 있으나, 러시아연방의 주요한 목적은 남북한간의 평화공존 유지를 통해 한반도 안정화를 꾀함으로써 국내개혁에 장애가 될지도 모르는 대외적 불안요인을 제거하는 한편, 남북한에 대한 자국의 영향력을 확대하기 위한 것으로 평가된다.<sup>87)</sup> 그런데 가까운 장래에 북한체제가 근본적으로 변화되거나 붕괴되리라고는 전망하지 않고 있는 러시아연방은 남북한간에 상호불신과 적대감이 지속되고 있는 점을 감안하여 한반도통일이 단시일내에 이루어지기는 어렵다고 보고 있으면서도<sup>88)</sup> 러시아에 한반도 통일국가가 계속 우호적인 국가로 남아있기만 한다면 극동에 대한 러시아의 이해를 위협하지 않을 것이기 때문에 일본을 견제하기 위하여 한반도통일에 긍정적인 입장을 취하고 있다.<sup>89)</sup>

85) 최진하, "고르바초프 執權以後 蘇聯의 對韓認識과 그 變化", 「정세논총」, 제1권 1호 (세종연구소, 1990. 12), pp.235-236. 참조.

86) *Daily Report: Central Eurasia*, 11 March 1992, p.2.

87) 여인곤, 앞의 글, p.71.

88) Vladimir Miasnikov, "Russia in the New Concert of East Asian Powers," a Paper prepared for International Conference on The New Asian-Pacific Era and Korea" by the Korean Association of International Studies, August 20-21, 1992, Seoul, Korea, p.18.

89) Vadim p. Tkachenko, "Confidence-Building Measures in Korea and Russian Position," a Paper prepared for the Fifth ISSS-IFES Joint Conference, Seoul, Hotel President, October 13-14 1992, pp.7 & 11. 참조. 모스크바에는 통일한국이 일본에 대항균형(contervalance) 역할을 할 수 있을 것과 한반도에 대한 영향력의

그러나 한반도의 통일방식에 대한 러시아연방내 의견들이 일치되어 있는 것은 아니다. 러시아 과학아카데미 극동문제연구소의 미아시니코프는 한반도의 통일이 무력에 의한 베트남식 통일이나 독일식 흡수통일과는 다른 형태로 이루어질 것으로 전망하고 있는 반면, 러시아연방의 일부에서는 독일식 흡수통일방식을 현재 한반도 통일의 가장 가능한 시나리오로 생각하고 있다.<sup>90)</sup> 러시아연방은 이와같이 한반도의 통일이 가까운 장래에는 어렵다고 보고 정전협정의 평화협정으로의 대체를 통한 남북한간의 평화공존 유지를 대한반도정책의 기조로 삼으면서 한국정부의 단계적이고 점진적인 통일방안을 지지하고 있다. 러시아연방은 남북한간에 정상회담이 실현될 때까지는 남북한의 자주적인 행동에 맡기겠다는 입장을 취하고 있으나, 남북정상회담 이후에는 한반도통일 문제에 관심을 갖고 있는 국가들의 정상들이 참가하여 통일한국 문제를 논의하는 다국간 협의의 장이 마련될 것으로 전망하고 있다.<sup>91)</sup>

### 3. 러시아와 남한의 관계 변화

소련의 외교정책에 있어서 한반도의 전략적 가치는 부차적인 것이며 소련은 한반도에 있어서 현상유지 세력이라는 연구가 있다. 그러나 이 주장은 한반도가 소련 외교정책에서 차지하는 우선순위를 현실적으로 평가하였으나, 소련 특히 고르바초프의 대 한국관계 정상화 노력을 충분히 설명하지 못하는 것이었다.<sup>92)</sup> 전략적 관점에서 보면 소련이 지리적으로 근접하고 이데올로기적 동

보유가 한반도의 통일을 촉진시킨다고 보는 학자들이 상당히 많다. Leszek Buszynski, "Russia and the Asia-Pacific Region", Pacific Affairs, Vol. 65, No. 4(Winter 1992/93), p.501.

90) 조선일보, 1991. 12. 29.

91) 이는 로가초프 옐친 대통령 특사가 1992년 3월 13일 방일중 밝힌 내용이다. 따라서 한반도 통일 문제가 국제화 되는 추세를 보이면 남북한과 수교를 하고 있는 러시아연방은 한반도에 대한 자국의 영향력 확대를 위하여 다국간 협의의 장에 적극적으로 관여할 의도가 있는 것으로 분석된다. 여인곤, 앞의 글, p.71-72.

92) 양승함, 앞의 글, p.241.

맹국인 북한과의 관계가 소원해지는 것을 무릅쓰고 한국과 관계를 개선할 이유가 없기 때문이라는 것이었다.<sup>93)</sup> 글로비츠에 의하면 1988년 고르바초프가 남한과의 협력에 관심이 있음을 표명함으로써 냉전체제는 새로운 역전이 이루어졌다는 것이다. 북한이 군사적인 능력과 통일에의 혁명적 접근방식을 고집함으로써 한반도 불안정의 근원으로 보였으며 그리하여 남한이라는 약한측의 손을 강화시킬 필요가 있었다는 것이다.<sup>94)</sup> 그러나 이같은 주장은 많은 문제점을 안고있다. 1992년 11월의 한-러 기본조약 체결은 러시아의 경제상황이 주요 결정요인이었기 때문이다. 더구나 소련 지도층에 있어 한국은 소련의 동북아 진출에 가장 좋은 발판이 될 수 있다고 보았다. 왜냐하면 한국은 동북아 4국중 극동 주둔 소련군을 문제삼지 않은 유일한 나라이며, 일본과 마찬가지로 한국은 소련과 상호보완적인 내부 구조를 가지고 있고, 또 한국의 경제력이 소련의 경제발전에 부분적으로나마 기여할 수 있기 때문이다. 동시에 소련이 미국의 동맹국인 한국에 접근한다는 것은 상대적으로 미국의 영향력을 약화시킬 수 있으며, 한반도 질서개편에 발언권을 행사할 수 있게 하기 때문이다.<sup>95)</sup> 이러한 맥락에서 소련은 한국과 외교관계를 수립해야 한다는 주장이 나오게 되었다. 그간 소련의 조선정책에서 국가이익이 고려되지 않고 북한의 노선을 기계적으로 지원해온 것을 비판하고 남한과의 경제협력이 소련에 유익할 뿐아니라 미, 소, 중, 일의 이익이 교차되는 한반도의 긴장을 완화시키고 소련에 의한 남한의 승인은 국제적 지위를 향상을 의미하는 것이라는 식으로 정당화시키려 하였다.<sup>96)</sup>

한-러관계는 한-소관계 보다 정치적으로 더욱 공고한 관계를 유지할 수 있는 조건들을 갖추게 되었다. 러시아와 동맹관계는 미국과의 관계 및 일본과 중국의 반응을 고려한다면 바람직하지 못하나 정치외교적 관계와 양국간의 신

93) Kyongsoo Lho, "Seoul-Moscow Relations: Looking to the 1990s," *Asian Survey*, Vol. 29, no. 12(December 1989).

94) Jurgen Glaubitz, "The Soviet Union and the Korean Peninsula," *Aussen Politik*, No. 1(1992), pp.82-91.

95) 김의곤, 앞의 글, p.248-249.

96) *Izvestiya*, 1 & 2 september 1989.

퇴성을 증진시키기 위한 비전투적 군사협력 관계는 제한된 범위내에서 추구할 필요도 있을 것이다.<sup>97)</sup> 1992년 3월 러시아 외무장관 코지레프의 한국방문이 있었으며 그는 이제 한-러관계는 정상화 시기가 지나 성숙된 협조의 시대로 접어 들었다라고 하였다.<sup>98)</sup> 1992년 6월 29일 한국의 외무장관이 러시아를 방문하여 한-러간 기본관계에 관한 조약 문안을 확정하였다. 전문과 본문 14조의 한-러기본조약은 전문에서 “양국 공통의 역사에 있었던 불행한 시대의 결과를 극복하기 위해 공동 노력한다”고 밝히고 본문은 “우방국으로서 영속적인 우호 협력관계를 발전”시키며 “무력위협과 무력사용을 금지하고 모든 분쟁은 평화적으로 해결해야 한다”고 하였다.<sup>99)</sup> 엘친정부는 구소련과의 역사적 단절을 시도함으로써 러시아의 새로운 이미지를 부각시키고자한 것이다.<sup>100)</sup>

결국 1992년 11월 18-20일에는 한-러정상회담이 서울에서 개최되었다. 집권 이후 최초로 아시아국가를 방문한 엘친 대통령의 방한 배경은 한국의 대러 경제차관 재개와 투자확대 유도, 한반도에 대한 영향력 확대, 냉각된 대일관계 조정을 위한 한국카드의 이용, 러시아연방 국내정세 불안정에 대한 돌파구 마련 등이라고 할 수 있다. 양국은 한-러 기본관계에 관한 조약, 이종과세 방지협정, 한-러관계 발전을 위한 군사교류 합의서등 6개의 조약과 협정체결을 통해 양국 협력증진을 위한 기초를 마련하였다.<sup>101)</sup> 한국과 러시아는 기본관계에 관한 조약을 체결함으로써 한국과 소련의 외교관계 수립후 소련의 붕괴로 불확실한 상황에 처해 있던 관계를 21세기를 향한 동반자 관계로 정립하였다. 한국과 러시아는 불행하였던 과거 역사를 청산하고, 자유, 민주주의, 인권존중 및 시장경제 원칙이라는 공통의 가치를 바탕으로 정치, 경제, 군사, 사회, 문화 관계의 활성화를 위한 기본틀을 합의하였다.<sup>102)</sup>

97) 김달중.양승합, 앞의 글, p.86.

98) Izvestiya, 20 march 1992.

99) 세계일보, 1992. 6. 30.

100) 김달중.양승합, 앞의 글, p.86.

101) 여인곤, 앞의 글, p.66-67.

102) 양승합, 앞의 글, p.239.

한국과 러시아의 군사적 갈등 가능성은 그 어느때 보다 적으며 오히려 군사적 협력관계로까지 확장될 가능성이 있다. 1992년 6월 엘친은 부시대통령과의 정상회담에서 전략 핵탄두의 감축, 공동 군사훈련과 분쟁지역에의 공동파병까지도 가능하게 한 이른바 미-러 우호와 협력을 위한 와싱턴헌장을 채택하고, 우주전쟁(Star Wars)계획협력등 지구보호체계 구축, 그리고 대량파괴 무기 확산방지를 위한 공동노력등을 합의하였다. 또한 한반도 핵문제에 대한 미-러 공동성명을 발표하여 국제원자력기구의 북한 핵사찰과 남북한 상호핵사찰을 지지하였으며, 북한이 핵확산금지조약과 비핵화 공동선언이 요구하는 의무를 완전히 준수할 것을 촉구하였다. 엘친은 북한의 핵문제가 동북아 주변정세의 안정을 위협하며 이 문제해결을 위하여 중요한 역할을 할 것임을 시사한 것이다. 러시아 외무장관이 3월에 방한하여 한-러간의 군사분야의 교류협력 가능성을 비친 이래 양국간의 군인사 교류, 군수분야 합작회사 설립, 그리고 한국에 대한 군사기술및 무기판매등까지도 거론되었다.<sup>103)</sup> 남한은 러시아-북한간의 군사관계에 대응하여 러시아와의 군사협력, 무기구매라는 카드를 제시하였는데 이것은 러시아의 군부와 군수산업을 유혹하기에 충분한 것이었다. 이에 반해 북한은 경화부족으로 시달리기 때문에 무기를 구매할 수 없는 입장이다. 남한은 러시아로부터 세계시장가격보다 훨씬 비싼가격으로 2기의 스커드 미사일을 구입하였다.<sup>104)</sup> 러시아와 남한은 결국 군사협력 문제를 타협하게 된 것으로 보며 한-러 양국간에는 한국전쟁 이후 최초로 군사분야에서의 협력이 이루어져 양국 군 고위인사들의 상호방문, 함대의 상호방문이 이루어졌다.

고르바췌프가 시베리아 극동지역의 개발을 위해 한국과 경제관계를 설정해야 한다는 것을 크라스노야르스크연설에서 밝힌이래 한국과의 경제협력 관계는 발전해왔다. 남한은 소련과 러시아에 정치적 목적과 경제적 목적을 모두 만족 시켰다. 남한은 경제적 지원의 면에서 일본을 대신할 뿐 아니라 영토분쟁에 대한 일본의 양보를 얻어낼 하나의 도구로서도 기능하기 때문이다.<sup>105)</sup>

103) 동아일보, 1992. 7. 21.

104) The Independent, July 10, 1992.



러시아연방은 시장경제로의 이행과 시베리아 및 극동지역 개발을 위하여 한국의 차관 및 산업과 농업분야 개발경험을 필요로하고 있으며 한국을 무역을 비롯한 모든 분야에서 협력할 수 있는 상대국으로 간주하고 있다. 또한 러시아연방은 한국과의 정치 및 경제관계 발전을 통하여 일본의 군사대국화 가능성을 견제하고 일본으로부터 경제협력을 유도하려고 하고 있다. 한국 역시 시장 다변화와 첨단기술 도입 및 러시아연방의 풍부한 천연자원을 필요로 하고 있기 때문에 러시아연방과의 경제관계의 확대를 모색해 왔다.<sup>106)</sup> 한국과 러시아의 경제구조는 서로를 필요로 하고 있다. 한국의 자본과 전자, 철강, 자동차, 건설분야에서의 비교적 우수한 기술, 소비재가 러시아에 도움이 될 것으로 보고 있으며 농업분야 개발경험을 필요로 하고 있다. 러시아는 공업투자와 농업연수 그리고 러시아의 숙련 노동자들이 남한의 노동시장에 참여할 수 있기를 기대하였다.<sup>107)</sup> 이같은 상호보완적 관계는 한-러 양국으로 하여금 무역협정 체결, 에너지자원 협력위원회 설치, 산업기술 이전, 현지 합작투자등을 통한 경제협력의 확대를 모색케하고 이결과 양국간의 무역은 1990년도에 8억9천만 달러에 이르렀으며 1991년에는 전년도보다 35% 증가하여 12억 달러로 급증하였다.<sup>108)</sup>

한-소 수교이후 남한은 1991년 1월 소련에 30억불 차관 공여를 약속하였다.<sup>109)</sup> 양국간의 경제협력 확대노력은 1992년 CIS가 이자지불을 이행하지 않고 한국이 구소련에 제공키로한 30억 달러 차관에 대한 지급보증 주체의 불확실 때문에 큰 진전을 보지 못하였다. 그러나 러시아연방정부가 엘친 대통령의 방한 직전 구소련의 차관채무를 승계한다는 법률문서를 한국정부에 전달하는 한편, 소비재차관의 미상환분을 현금으로 상환하고 은행차관이자도 알루미늄으로 현

105) Buszynski, 앞의 글, p.496.

106) Gennady Chufirin, "Russian Policy toward the DPRK: Goals and Uncertainties," A Paper presented at the International Conference on Four Major Powers' Policies toward the DPRK, September 30, 1992(Seoul: the Research Institute for National Unification), p.13.

107) Nezavisimaya Gazeta, 22 January 1992.

108) 대외경제정책연구원, 「북방경제」(1992. 12), p.136.

109) ITAR-TASS, 29 January 1992.

물상환하기로 약속함으로써 양국 경제협력 확대의 장애가 되었던 차관문제가 해결되었다.<sup>110)</sup> 그러나 남한에 김영삼정부가 들어서고 러시아가 보혁갈등으로 전망이 불투명해지자 남한정부는 15억불의 잔여원조는 없을 것이라고 발표하였다. 그렇지만 민간차원에서의 경제협력은 계속 발전해 왔는데 김우중회장이 러시아를 방문하였을 때 김우중회장과의 만남에서 엘친은 남한기업의 투자를 더욱 확대시킬것을 요청하였다. 여기에서는 남한으로부터 북한을 경유하여 러시아로 연결되는 가스파이프라인을 건설하는 것과 남한이 120억불을 투자한다는 것이 논의되었다.<sup>111)</sup> 이제 양국간의 경제협력은 정부차원에서 민간차원으로 넘어가고 있는 것이다.

#### 4. 러시아와 북한의 관계변화

사회주의의 개혁, 신사고 외교의 등장으로 소련과 북한의 관계는 소원해지기 시작하였다. 사회주의의 종주국인 소련이 러시아로 바뀌면서 사회주의를 포기하게 된 상황에서 북한이 사회주의를 고집한다는 것은 양국관계가 재정립되어야 한다는 것을 의미한다. 그간 북한은 다른 사회주의 국가들의 개혁에 대하여 침묵하기도 하고 강경 비난하기도 하는등의 반응을 보이면서 내부적으로는 체제수호를 위해 철저한 폐쇄정책을 고수해왔다.<sup>112)</sup>

북한은 제국주의자들이 사회주의 제국의 인민에게 자본주의적 사상과 부르조아 민주주의, 매우 부패한 부르조아 생활양식을 주입하려 광분하고 있다고 비난하면서<sup>113)</sup> 사회주의에 대한 신념을 간직하며 자본주의에 대한 환상을 배

110) 러시아는 남한이 러시아를 마치 거지(beggar-nation)처럼 취급하고 있다고 불평하였다. Izvestiya, 31 July 1992.

111) Skak, 앞의 글, p.180.

112) 모스크바 동방학연구소의 겐나니 추프린 부소장은 북한이 단기적으로 동구에서와 같은 근본적인 대내적 정치변화를 겪지 않을 것으로 전망하였다. Chufirin, 앞의 글, p.8.

113) 로동신문, 1990. 11. 13.

격하고 당의 영도를 강화해야 한다<sup>114)</sup>라고 주장하였다. 이같은 북한의 정치체제에 대하여 러시아 지도부는 이제는 무너져버린, 과거 소련사회에서 명백했던 공산주의적 봉건주의로 보게 되었다.<sup>115)</sup> 러시아의 북한에 대한 비판적 시각은 북한의 모스크바 유학생에 대하여 정치적 피난처를 제공한다거나 러시아에서 시베리아 벌목장 문제가 인권문제로 비화된 데서 볼수있다. 모스크바뉴스는 벌목장내의 비밀감옥과 고문, 처형을 보도함으로써 평양을 분노케 하였다.<sup>116)</sup> 또한 러-북한관계는 코지레프의 평양방문이 무산된데서 알 수 있듯이 위축되어 왔다. 평양으로서는 당혹스러운 것이지만 러시아 관리들은 한반도 통일문제를 독일식의 흡수통일을 옹호하는 주장을 공공연하게 밝혔다.<sup>117)</sup> 더구나 1990년 10월 한-소 수교가 이루어지면서 한국과의 경제관계가 중시되고 결과적으로 북한과의 사회주의 동맹관계는 약화되었다고 할 수 있다.<sup>118)</sup>

밖에서 볼 수 있는 변화의 측면에서 러시아의 대북한 관계를 본다면, 물론 여기에는 1950년대부터 80년대 말까지 약 40여년간 있어 왔던 소련과 북한간의 특수관계가 더 이상 존재하지 않는다. 그동안 소련이 북한과 유지해 온 특별한 관계란 미국이 한국과 유지해 온 특별관계의 경험을 보아 충분히 이해가 가고도 남는다. 이제 그러했던 특별관계가 북한과 신생 러시아 사이에 없다. 즉, 그동안 러시아의 대북한 정책에 엄청난 변화가 있었다는 것으로 해석된다. 그렇다면 러시아와 북한간에 일어나는 변화에도 불구하고 이들 변화의 저변에 깔려있는 양국간의 특수성 내지 지속적으로 이어지는 변하지 않는 관계는 없는가 하는 의문이 있다.<sup>119)</sup> 소련은 1945년부터 1991년 말 소연방이 붕괴될 때까지 극동지역의 안보확보와 아.태지역으로의 군사적 팽창을 위하여 군사전략적인 면에서 북한을 중시하는 정책을 지속적으로 추진하였다. 소련은 1945년

114) 로동신문, 1990. 11. 21 과 24.

115) Buszynski, 앞의 글, p.489.

116) Skak, 앞의 글, p.182.

117) 앞의 글, pp. 181-182.

118) Buszynski, 앞의 글, p.489.

119) 김유남, 앞의 글, p.40.

8월 대일전 참전시 일본의 침략을 방지하기 위하여 장개석 정부와 우호동맹조약을 체결하는 한편, 북한지역을 점령하고 친소정권을 수립하였다. 또한 소련은 동서진영간의 냉전이 완전히 해소되지 않았던 시기인 1961년에 자국의 안보유지 차원에서 북한을 미국 견제를 위한 전략기지 내지는 완충지대로 이용하기 위하여 북한과 동맹조약인 우호협력 및 상호원조 조약을 체결하였다.<sup>120)</sup>

이러한 동맹관계는 고르바초프의 등장과 함께 변화하기 시작한 것은 분명한 사실이지만 지정학적인 요인은 북한과의 군사관계상의 변화에 한계를 가해 왔다. 처음 1985-86년까지 고르바초프는 북한을 사회주의 동맹국으로 간주하였다. 사실상 북한은 소련에 있어 불편하지만 버릴 수 없는 동맹국이었다. 북한은 오랜동안의 혈맹일뿐 아니라, 극동함대에게 블라디보스톡에서 캄란만에 이르는 얼지않는 중간 기착지를 제공해 오고있다. 극동에서의 소련의 군사전략은 블라디보스톡에서 동해와 대한해협을 거쳐 캄란만까지 이르고 있으며, 이는 일본열도를 우회하는 것보다 기동성과 경제성을 부여하는 것이다. 따라서 북한까지 동맹국 명단에서 상실될 경우 극동에서 소련의 위치는 상대적으로 약해지게 된다. 이러한 면에서 한-소수교 직후 당시 외무장관이었던 세바르드나제는 긍정적인 변화의 변증법이라는 논문을 발표하여 한국과의 외교관계를 수립하면서 소련과 한국간의 관계발전이 북한을 포함한 제 3국의 이익에 손해를 결코 주어서는 안된다는 데 확고하게 기초하고 있다. 공개적으로 말해서 남한 대통령과의 접촉과정에서 우리는 바로 이러한 이해를 추구하도록 노력했다. 이러한 이해는 소련과 한국간의 외교관계 수립에 관한 공동 코뮤니케

120) 여인곤, 앞의 글, p.61. 조·소 우호협력 및 상호원조조약의 제 1조에서는 양국 중 일국이 제 3국의 침략을 받는 경우 타국은 즉각적으로 개입하도록 규정하고 있다. Institut Vostokovedeniya Akademii nauk SSSR, Otnosheniya Sovetskogom Soyuzas Narodnoy Koreey 1945-1980, Dokumenty i Materialy (Moskva:Izdatelstvo Nauka, 1981), pp.196-198. 이에따라 남한 주도로 이루어지는 통일을 방해하기 위해서 중무장한 북한체제가 전쟁을 도발할 수도 있고 그 경우 전쟁이 에스컬레이트되는 것은 피할수 없게 되어 있으며 이것이 남한의 신경을 자극하고 있다.

에서 법적으로 확고히 하였다고 밝혔다.<sup>121)</sup>

1984년 5월 김일성의 모스크바 방문이후 소련의 전략적 이해는 북한과의 관계를 중요시하는 것이었다. 중-미관계의 개선으로 북한은 소련측에 기울었고 소련 해군의 원산항 이용을 허락하고 소련기의 북한영공 비행을 허락해 주었다. 이에 응하여 소련은 1986년 미그 23기를 인도하였고 북한이 핵확산금지조약에 참여한다는 조건하에 핵시설에 대한 기술적 원조를 제공하였다.<sup>122)</sup> 러시아공화국은 이미 1991년 12월 17일에 북한과 우호관계 및 상호 문화협력을 증진시키기 위하여 문화협력 협정을 체결한 바 있으며, 엘친 대통령의 특사로 가초프가 1992년 1월 북한을 방문하여 양국관계 발전과 한반도 상황을 논의하였다. 러시아연방의 북한에 대한 군사원조는 1991년 이래 중단되었으나 군사대표단 교환, 전함대와 전투비행단의 상호방문 등은 지속되어 왔다.<sup>123)</sup>

러시아군부는 북한의 항구와 극동과 태평양의 러시아 군대를 지원하기 위한 북한 영공비행에의 접근이 중요하다고 본다. 1992년 2월 CIS총합모장 삼소노프는 평양으로 날아가 북한 군 고위장성들과 만나 양국 군사간의 관계강화를 다짐하였다.<sup>124)</sup> 1992년 3월에는 독립국가연합 통합군과 북한군간의 관계발전을 위한 긴급조치 계획문서가 조인되었는데, 주요내용은 1992-93년에 양국간 군사협력, 무기거래, 러시아극동 및 트랜스바이칼 군구와의 우호관계 확대 등에 관한 것으로 알려졌다.<sup>125)</sup> 하스블라토프는 다음과 같이 언급하였다. 군사력 - 그것은 우리가 원하든 원하지 않든 과거의 시대와 비교하여 많이 변하고 전

121) Izvestiya, 2 October 1990. 이러한 측면에서 한소수교에 따른 조-소관계의 냉각은 어쩔 수없는 것이라고는 해도 소련 및 러시아에게 있어서의 북한의 전략적 가치는 무시할 수 없는 것으로 되어있다. 이러한 면에서 북한이 변화하는 국제정세를 옹가로 인식하고 현실에 합리적인 정책을 수행할 때, 예를들어 북한이 개혁과 개방을 추구하고 유엔의 핵사찰을 받아들일 때, 러시아와의 관계개선의 가능성은 남아있다. 김의곤, 앞의 글, p.249.

122) Buszynski, 앞의 글, p.488.

123) 1988년부터 1990년까지 소련의 북한에 대한 무기판매는 수호이 25기 20대와 미그 29기 30대였으며 이때는 고르마초프가 남한과 외교관계의 정상화를 위해 노력하던 시기였다.

124) RFE/RL Research Report, 13 March 1992.

125) *Daily Report: Central Eurasia*, 4 March 1992, p.18.

환된 모습이긴 하지만 아직은 여전히 정치의 추상적인 요인으로 뿐만아니라 정치의 도구로도 남아 있다. 군사력의 역할을 너무 단순화 하는 것은 비극의 결과를 초래하게 될 것이다. 우리는 국제무대에서 아직 경제전쟁과 정치전쟁이 멈추지 않고 있다는 것을 알아야 하며, 현실적인 힘에 의해 여전히 나라들 사이에 계급적 관계가 계속되고 있음을 명심해야 한다. 또한 동시에 이러한 정치, 경제적 투쟁은 국가나 민족사이의 상호의존이 급속히 중대한 사회에서도 여전히 여전하다. 우리 러시아는 이데올로기적 양극론, 세계를 습관적으로 서로 대응하는 두개의 사회, 정치체제로 구분하는 것은 거부하지만, 대치했던 한 극의 소멸은 사실상 다른 극으로 원심력이 작용하게 된다는 것을 알고 있다.<sup>126)</sup> 이것이 의미하는 바는 러시아가 국제무대에서 헤게모니를 포기하지는 않겠다는 것, 남한과의 경제관계도 물론 중요하지만 지정학적인 입장에서 북한과 정치,군사관계를 완전히 해소할 수는 없다는 것을 의미한다.

러시아-북한관계에 대하여 남한이 가장 곤혹스러워 하는 점은 1961년에 체결된 조-소 우호협력 상호원조조약인데 러시아는 소련의 상속자이기 때문이다.<sup>127)</sup> 러시아연방은 그동안 동조약의 정치, 경제, 문화협력에 관한 규정들이 아직도 정당성을 갖고 있으며 양국간 점진적 발전에 중요하다고 간주하였으나 냉전종식과 한반도에서 남북대화의 진전, 1991년 10월 남북한 유엔 동시가입 등의 동북아 정세변화, 한.러간의 기본관계에 관한 조약 체결등을 고려하여 동조약을 재검토하기 시작하였다. 결국 러시아는 1991년에 5년 더 연장된 동조약을 냉전이후 시대의 현실에 맞게 개정하여 이를 기초로 북한과의 기존관계를 유지시키게 된다.<sup>128)</sup> 소련 붕괴직후 러시아는 구소련의 법적 계승국가로서 구소련이 다른 국가들과 맺은 조약의 의무를 준수할 것이나, 현재의 조약들이 편의의 기준에 맞지 않을 경우 수정할 것이라고 하였다. 엘친은 1992년 1월 18일 로가초프를 특사자격으로 평양에 파견하였고 로가초프는 조-소우호협력

126) Rossiiskaya Gazeta, 6 March 1992.

127) Skak, 앞의 글, pp.176-177.

128) Chufirin, 앞의 글, p.65.

및 상호원조 조약이 현실에 맞지 않으며 특히 전쟁 발발시 소련의 자동개입을 규정한 군사조항은 사실상 실현 불가능한 점을 들어 개정의 불가피성을 설득하는 한편<sup>129)</sup> 새로운 실체로서의 남한 정부를 고려하여 동조약을 수정하기로 하였다.<sup>130)</sup> 그뒤 코지레프는 1992년 3월 서울을 방문하여 동조약이 지나치게 이데올로기적이며 조약이 수정되어야 한다는 뜻을 비쳤다. 특히 러시아는 군사원조를 도발치 않은 전쟁(unprovoked attack)을 조건으로하기로 수정키로 하였다. 동시에 북한과의 관계유지를 주장하는 스탄케비치에 대하여 코지레프는 “북한과 고수준의 군사협력을 유지하면서 남한과 우호관계는 기대한다는 것은 순진한 생각이다.”라고 비판하였다.<sup>131)</sup> 또한 조-소조약에 공식적인 수정은 없었지만 남한의 이상옥 외무장관의 모스크바 방문시 엘친은 동조약이 실제적으로 효력을 갖지 않으며 이름만 남아 있을 뿐이라는 것을 밝혔다.<sup>132)</sup> 그러나 조약 기념일에 루츠코이와 외무차관 쿠나제는 모스크바주재 북한 대사에게 완곡하게 표현하기는 했지만 동조약은 절대적으로 유효하다고 하였다. “조약에는 약간 낡은 표현이 들어있지만 우리에게 중요한것은 그 본질이다. 러시아와 북한은 안정의 유지면에서 공통의 관심사를 갖고 있다. 우리는 조약이 이것을 유효하게 하는데 기여한다고 생각한다”<sup>133)</sup>라고 하였다. 1993년 1월 29일 이 조약의 재검토를 위하여 쿠나제 외무차관이 북한을 방문하였는데 러시아연방은 한반도 군사분쟁에 항상 휘말려들 소지가 있는 제 1조 자동 군사개입 규정을 수정할 것을 고려하고 있을 뿐 규정의 완전폐기 의도를 갖고 있지는 않는 것으로 알려졌다.<sup>134)</sup> 이와같은 러시아의 태도를 보면 러시아는 자본주의권과의 경제관계의 강화라는 맥락에서 군사동맹조약에 대한 수정을 통하여 한국과 미국을 안심시키는 한편 지리적인 인접성에서 기인하는 군사전

129) 한국일보, 1992. 1. 19.

130) RFE/RL Research Report, 7 February 1992, p.63.

131) Izvestiya, 31 March 1992.

132) Izvestiya, 31 July 1992.

133) Nezavisimaya Gazeta, 10 July 1992.

134) 조선일보, 1993. 2. 3.

략적 가치에 따라 북한과의 관계를 유지하려 한다는 것을 알 수있다. 동시에 이것은 러시아가 이제 국가이익이라는 보편적 외교원리에 따라 움직이게 되었다는 것을 의미한다.

북한은 경제적으로 소련에 전적으로 의존해 왔다. 북한은 무역의 50-60%를 소련과 이루어 왔었다. 러시아와 북한의 경제협력 관계는 양국의 경제적 어려움, 특히 경화결제 방식으로 바뀌면서 경화부족에 시달리는 북한에 의해 거의 와해되어가는 지경에 이르렀다. 거의 전적으로 의존해오던 러시아의 석유공급이 과거의 10%수준으로 대폭 감소된 결과 북한의 산업활동이 50%정도 감축되는 큰 타격을 받고 있다.<sup>135)</sup> 북한은 러시아에 22억루블 (35억불)의 빚을 지고있는데 러시아는 채무의 상환을 바라지만 북한은 갚을 능력이 없는 것으로 나타나고있기 때문에 북한과의 교역에 기대를 걸지않는 실정이다. 그리하여 양국간 교역은 급속히 줄어들어버렸다.<sup>136)</sup>

135) ITAR-TASS, 24 February 1992.

136) 1990년도 양국간 교역액은 23억 5천만 달러였으나 1991년도는 14억 2천만달러로 축소되었다. 세계일보, 1992. 6. 15.



## 제 4장 러시아의 북한핵에 대한 입장변화

### 1. 북한의 핵개발 현황

북한은 핵무기를 개발해 오면서 남한과의 협상을 통해 남한의 일방적인 양보를 얻어내는 한편 미국과는 핵카드를 이용하여 위협한 놀음을 계속하고 있다. 북한 핵문제와 관련하여 제기되고 있는 의혹은 핵재처리시설이 과연 완공 단계에 들어갔는지, 핵물질을 이미 보유하고 있는지, 가동 또는 건설중인 원자로의 형태와 용량은 어느 정도인지 등으로 압축되고 있는데, 특히 핵폭탄 제조의 관건이 되는 핵재처리 시설의 존재여부에 초점이 맞춰져 있다.<sup>137)</sup> 여러 연구 보고서를 검토해 보면 북한의 핵개발 수준은 비록 낮은 수준에서나마 거의 완성단계에 도달한 것으로 평가되었다.<sup>138)</sup> 북한은 1965년 소련의 지원을 받아 영변에 원자로를 건설하고 1987년 부터는 독자적으로 원자로와 재처리시설을 건설 가동시키고 있다. 제 1원자로는 원자력 연구에 이용되어 왔으며 핵연료는 소련에서 수입되어 회수된다. 1977년 IAEA와 안전조치협정을 체결한 이래 정기적으로 사찰을 받아왔기 때문에, 동 원자로로부터 핵무기 제조용 핵분열 물질을 생산했을 가능성은 희박하다. 제 2원자로는 1986년 북한이 자체 기술로 영변에 건설한 연구 실습용의 소규모의 것으로서 1987년 IAEA의 사찰을 받아왔다. 제 3 원자로는 1979년 북한이 자체기술로 영변에 건설하기 시작하여 1986년부터 가동되기 시작한 5메가와트급 영변2호이다. 이 원자로는 그동안 핵무기 제조용으로 강하게 의심받아 온 원자로이다.<sup>139)</sup> 1992년 4월 10일 핵안전조치 협정이 서명 발효됨에 따라 동년 5월 25일부터 국제원자력기구

137) 오재완, “북한핵에 대한 남북의 시각”, 「북한연구」, 제3권 2호(1992년 여름), p.91.

138) Joseph Bermudez Jr., “North Koreas Nuclear Programme,” *Janes Intelligence Review*(September 1991), pp.406-409.

139) 전용, “韓半島 核問題와 軍備統制”, 「한국정치학회보」, 제 26집 2호, p.179.

의 사찰이 실시되었다.<sup>140)</sup> 사찰 결과 북한의 핵개발 수준이 예상했던 것보다는 기술이나 경제적인 면에서 낙후된 수준이라는 것이 지배적인 평가로 나왔다. 그러나, 6차례의 IAEA 핵사찰에도 불구하고 북한의 핵무기개발 의혹은 여전히 남아 있다. 국제원자력기구의 핵사찰은 북한측이 작성한 서류에 근거하여 사찰이 진행되기 때문에 북한이 고의로 중요 핵시설물을 누락시켰을 경우 이에 대한 사찰은 불가능하다. 또는, 북한은 사용후 핵연료를 비밀 장소에 은닉시켜 놓고, 적당한 시기에 재처리하여 핵무기 제조에 사용할 수도 있겠다. 전문가들의 주장에 따르면, 북한이 자체적으로 개발한 채광 및 정련 시설을 이용하여 핵연료를 가공하기 때문에 생산된 핵연료를 정확히 파악할 수 없으며, IAEA 사찰이 대체적으로 북한이 작성해 놓은 기록에 의존하게 되므로 사용후 핵연료의 물적 증거를 확보하기도 어렵다고 한다.<sup>141)</sup> 북한은 방사화학 실험실에서 소량의 플루토늄을 추출했다고 인정했다. 따라서, 제 2의 재처리시설을 비밀리에 숨겨놓고, 원자로 가동후 생기는 사용후 핵연료를 은닉한 다음 제 2의 재처리시설을 이용하여 핵무기 제조에 필요한 플루토늄을 추출해 낼 가능성이 충분히 있다. 최근의 보도들도 이와 비슷한 내용을 포함하고 있다. 특히, IAEA의 사찰결과로서 드러난 바, 북한이 한번 추출했다고 신고한 플루토늄 샘플과 IAEA가 핵폐기물에서 추출한 성분이 다른 것으로 판정되어 북한의 핵개발 의혹이 증폭되고 있다. 비슷한 입장에서 Spector교수도 북한이 영변에 있는 원자력 발전소를 1987년부터 가동해 왔기 때문에 상당량의 사용후 핵연료를 비축해 두었을 것으로 추정하고, 은닉해 둔 사용후 핵연료로 비밀리에 핵무기를 제조할 가능성이 있다고 주장했었다.<sup>142)</sup> IAEA의 핵사찰이 가지는 여러가지 한계 때문에, 정기적인 핵사찰의 실시에도 불구하고 북한의 핵개발 가능성을 완전히 배제할 수는 없었다. 여기에 북한이 IAEA에서 금년

140) 한국일보, 1992. 5. 26.

141) 김민석, 김태우, 전병완, "북한의 핵무기개발 실상과 저의", 「통일문제연구」, 제 3권 4호(1991년 겨울), pp.155-156.

142) Leonard S. Spector, "Repentant Nuclear Proliferants," *Foreign Policy*, No. 88(Fall 1992), pp.28-29, 전용, 앞의 글, p.186. 인용

2월에 제기한 특별사찰 실시 요구를 거부하고 있어 그 해결이 한층 더 심각한 국면에 접어들었다.<sup>143)</sup> 한편, 최근 IAEA의 특별사찰 거부와 관련하여 북한의 핵개발 의혹이 증폭되면서 북한이 다량의 핵무기제조용 플루토늄을 보유하고 있다는 주장이 잇달아 보도되었다.<sup>144)</sup> 그러나, 그러한 주장들이 명확한 증거에 기초한 것이 아니기 때문에 신빙성이 없고, 현재 IAEA가 북한에 요구하고 있는 특별핵사찰이 실시되어야 그 진위가 확실히 드러날 것이다.<sup>145)</sup>

## 2. 핵을 둘러싼 남북한 협상

북한은 1970년대 중반이후 부터 한반도의 비핵지대화를 주장해왔으며 공식적으로 1986년 12월 23일 한반도 비핵평화지대 창설에 관한 정부성명을 발표하였다.<sup>146)</sup> 1989년 11월에는 한반도 비핵지대화를 위한 3차회담을 제의하였고 1990년 5월 31일 조선반도의 평화를 위한 군축방안에서도 비핵지대화를 주장하였으며 1991년 7월 30일 외교부 성명을 통해 한반도 비핵화를 위한 제안을 발표하였다. 1991년 10월 평양에서 개최된 제 4차회담에서 남한측은 남북관계 개선에 필수불가결한 기본적 사항들이 포함되어야 한다는 점에서 포괄적인 단일합의서 남북간의 화해, 불가침과 교류협력에 관한 합의안을 제시하는 한편, 북한측에 대해 핵무기 개발을 중단하고 모든 핵물질과 시설에 대한 국제기구의 사찰을 무조건 받아들일 것을 촉구했다. 북한측은 유엔군사령부 해체, 주한미군 철수, 대미 평화협정 체결등 종전의 주장을 되풀이 하면서 남한내 핵무기 철거가 북한에 대한 핵사찰에 앞서 토의 되어야 할 문제라고 주장하면서, 한반도 비핵지대화 실현이 평화를 마련하는 데 가장 급선무라고 강조하여

143) 전용, 앞의 글, p.186.

144) 한국일보, 1993.2.27.

145) 전용, 앞의 글, p.180-181.

146) 내외통신, 1986. 9. 19.

조선반도 비핵지대화에 관한 선언을 제안하였다.<sup>147)</sup> 북한측의 비핵지대화 제안에 대해 그동안 소극적인 태도로 일관해오던 한국과 미국정부는 북한의 핵무기개발 의혹이 증가되면서 보다 적극적인 태도로 정책적 방향을 바꾸게 된다. 미국의 부시 대통령은 1991년 9월 12일 전세계에 비치되어 있는 지상 전술핵무기를 일방적으로 철수하겠다고 선언하고 9월 27일에는 한반도로 부터 지상핵무기를 철수키로 결정하였으며 이어 공중핵도 철수한다고 발표하였다.<sup>148)</sup> 부시선언에 이어서 노태우 대통령은 11월18일 “한반도 비핵화 선언”을 통해 한국은 농축과 재처리 시설의 포기를 포함한 핵무기의 제조, 보유 및 사용을 포기한다고 선언하였으며, 12월 18일 한반도 핵부재 선언을 하기에 이른다.<sup>149)</sup> 남한측의 비핵화 선언과 남한내 핵부재 선언은 북한측의 주장을 상당 부분 수용하는것으로서, 이에 대해 북한은 기존의 입장을 다소 완화, 핵문제에 대해 보다 협조적인 태도를 보이기 시작했다. 어쨌든, 한반도 핵문제 해결에 대한 한미 당국의 적극적인 대응책에 힘입어 북한은 더이상 핵사찰을 거부할 명분을 잃게 되었으며, 북한은 12월 23일 핵안전협정 서명 및 사찰수용 의사를 공식적으로 천명하였다. 그리고 1991년 12월 31일 “남북 비핵공동선언”을 채택하고 1992년 2월 19일에 발효시킴으로써 한반도 핵문제의 해결에 획기적인 진전을 이루었다. 북한은 또한 92년 1월 30일 핵안전협정에 정식 서명을 하였으며, 북한 최고인민회의는 4월 9일 핵안전협정을 비준했다.<sup>150)</sup>

1992년 2월 19일 평양에서 개최된 제 6차회담에서는 남북사이의 화해와 불가침 및 교류.협력에 관한 합의서와 한반도의 비핵화에 관한 공동선언, 그리고 기본합의서의 구체적 이행과 실천대책을 협의하기 위한 남북 고위급회담 분과

147) 이철, “러시아의 對韓인식: 남북한문제를 중심으로”, 「슬라브연구」, 제 8권(1992), p.196-197.

148) 한국일보, 1991. 10. 20.

149) 전용, 앞의 글, p.185.참조

150) 북한이 한반도 비핵화 공동선언 채택등 남북현안에 전례없이 적극적이었던 이유로는 권력승계가 임박한 시점에서의 체제강화와 불안요인 제거등 대내적 요인과 함께 미-일과의 관계개선에 대한 현실적 필요성등이 거론되었다. 곽태환, “한반도 비핵화 문제와 전망”, 「통일문제 연구」, 제 4권 1호(통일원, 1993년 봄), pp.184-185.

위원회 구성, 운영에 관한 합의서를 발표시켰다. 비핵화 공동선언에서는 ①핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배치, 사용을 하지 아니하며 ②핵 에너지를 오직 평화적 목적에만 이용하고, ③핵처리 시설과 유라늄 농축시설을 보유하지 아니한다. ④한반도의 비핵화를 검증하기 위하여 상대측이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 대하여 남북핵통제공동위원회가 규정하는 절차와 방법으로 사찰을 실시한다. ⑤이 공동선언의 이행을 위하여 공동선언이 발표된 후 1개월 안에 남북핵통제 공동위원회를 구성한다 등을 내용으로 하고 있다.<sup>151)</sup> 그동안, 남북한은 1991년 12월에 타결된 “한반도 비핵화에 관한 공동선언”을 근거로 7차례의 대표 접촉 끝에 1992년 3월 19일 남북핵통제 공동위원회를 발족시켰으며, 이로부터 2개월 정도내에 사찰 규정을 마련, 규정 마련후 20일내에 최초로 남북 상호사찰을 실시하기로 합의했다. 동년 3월 이후부터 10월까지 9차례의 핵통제 공동위원회가 개최되었다. 그러나 남북한 상호사찰은 당초의 기대와는 달리 이행합의서, 사찰규정, 사찰대상 및 횟수, 특별사찰 등에서 전혀 타결을 보지 못한 채 진전을 이루지 못하고 있으며, 핵통제 공동위원회의 발족시 합의했던 5월 사찰규정 마련, 6월 사찰 실시 예정을 넘기고 있는 상황이다. 핵문제 협상이 남북간 상호핵사찰 실시 문제를 놓고 심각하게 결렬되어 왔고, 여기에 북한이 IAEA에서 금년 2월에 제기한 특별사찰 실시 요구를 거부하고 있어 그 해결이 한층 더 심각한 국면에 접어들었다.<sup>152)</sup>

북한의 핵개발 의도는 크게 두 가지 측면에서 고려해 볼 수 있다. 첫째, 군사안보적 측면에서 볼 때, 북한은 핵무기 개발을 통하여 한반도에서 주한 미군핵을 포함한 남한과의 군사전략적 균형을 유지하고 군사안보적 위협에 대비하고자 했었을 것이다. 1980년대 후반 고르바초프의 등장과 함께 동서 해빙 무드가 확산되면서 중국과 소련의 군사 경제적 지원이 감소되면서, 북한의 경제상황 또한 악화되기 시작했다. 반면에, 남한이 우세한 경제력을 바탕으로 군비증강을 계속하게 될 경우 북한의 군사적 우위가 점차 감소될 전망이고,

151) 이철, 앞의 글, p.198.

152) 전용, 앞의 글, p.186.

이러한 상황에서 핵무기는 제재식 무기에서의 열쇠를 극복할 수 있는 중요한 수단이 될 수 있을 것이다. 북한의 침체된 경제상황에서 핵무기는 적은 비용으로 남한과의 군사력 균형을 유지할 수 있는 유일한 방법일 수도 있겠다. 둘째, 군사안보적 목적 이상으로 북한은 핵무기 개발 의사를 고집함으로써 남북 간 정치적 협상에서 유리한 위치를 점하고자 시도했을런지도 모른다. 실제로 북한은 핵카드를 이용하여 남한과의 정치적 협상에서 많은 것을 얻어낼 수 있었다. 북한은 핵문제 해결을 주한 미군핵과 연계시켜 지연시킴으로써 한반도 내 주한 미국 지상핵 철수라든가 팀스프리트 훈련의 중단 또는 남한내 비핵화 선언 등등을 유도하게끔 만들었다. 또한 핵무기 개발을 유보하는 조건으로 미국과 일본과의 관계를 개선, 경제난을 타개하고자 하는 의도도 있었을 것이다. 그러나 미국과 일본은 북한이 핵개발을 포기하지 않는한, 경제교류를 하지 않겠다는 것을 분명히 함으로써 그러한 북한의 의도를 묵살해 왔다. 핵무기 개발에 관해 모호한 입장을 취하는 한편 핵문제 해결을 의도적으로 지연시킴으로서 북한은 미국과 일본 그리고 한국과의 협상들에서 다소의 양보들을 얻어냈으며, 그러한 시도들을 계속할 것으로 생각된다.<sup>153)</sup>

새로운 세계질서 안에서 생기는 핵문제중 가장 주요한 것은 소련의 소멸로 미국이 단독으로 전세계의 핵문제를 책임져야 하는 입장에 서게 되었다는 점이다. 만일 미국이 핵확산의 고삐를 풀어 놓을 경우, 전세계는 핵확산으로 치닫게 될 것이다. 그 반대의 정책을 취한다면 북한에 대해서도 단호하고 절대적인 대처를 해야하는 것이 미국의 입장이라 할 수 있다.<sup>154)</sup> 1993년 4월 4일 클린턴-엘친 밴쿠버 선언에서 양국정상은 전략무기 감축협정(START 1, 2)의 이행과 비준을 위한 노력을 다짐하는 한편 양국정상은 유엔과 기타 지역기구들의 평화정착 및 유지능력에 관한 효율성 증진을 위해 노력할 결의를 천명하였다. 동선언에서 미국과 러시아의 지도자들은 대량파괴 무기와 그 무기의 운반체 확산방지에 커다란 중요성을 부여하였다. 그들은 핵확산 금지조약을 강

153) 앞의 글, pp.180-184.참조

154) US News & World Report, March 16, 1992.

화하기로 하였다. 그들은 북한이 아직 유효한 국제원자력기구의 안전협정을 완전히 이행하고 NPT 탈퇴선언을 철회하라고 촉구하였다.<sup>155)</sup> 결국 북한과 미국은 1993년 6월 2일부터 11일까지 뉴욕에서 핵문제에 관하여 회담을 벌였으며 한반도 비핵화, 북한의 핵확산금지조약으로부터의 탈퇴에 관하여 공동선언을 발표하였다.<sup>156)</sup> 공동선언의 발표이후에도 특별사찰을 거부하고 계속 미국과 줄다리기를 계속하자 미국은 북한의 핵문제를 유엔안보리에 넘길 것과 경제적 제제조치를 고려하고 있다고 발표하였다. 더구나 노동1호 미사일이 이미 개발되어 있기 때문에 북한의 핵무기 개발에 대해서 미국은 강경하게 대처하고 있으며 남한은 미국과 공조체제를 유지하고 있다.

### 3. 러시아의 북한핵에 대한 입장변화

과거 모스크바는 여러가지 이유로 북한의 핵개발 계획을 지원해 왔다. 한반도의 핵무장화와 분쟁의 위협에 우려를 갖으면서도 북한에 대한 영향력을 확대시키고자 한데서 나온 결과였다. 그러나 고르바초프는 1986년 7월 28일 블라디보스톡 연설에서 한반도의 비핵지대화 창설에 대한 북한의 선언을 지지한다고 하여 한반도 비핵화의 문제를 끄집어 내었고 또한 크라스노야르스크 연설에서는 아시아 안전보장 7개항목을 제의하면서 아시아-태평양지역에서 핵무기 증강을 하지 않을 것을 요구하였다. 고르바초프의 핵무기에 대한 대북한 인식변화는 엘친의 시기에 이어지고 있다. 고르바초프는 제 27차 당대회에

155) 「Vancouver Declaration」, Joint Statement of the Presidents of the United States and the Russian Federation, April 4, 1993.

156) NPT는 비핵국의 핵보유를 금지하고 비핵국의 모든 핵시설을 사찰에 용하도록 한 반면 핵국에 대해서는 제 6조에서 “핵국들은 핵군축에 성의를 갖고 입하며 핵군비경쟁의 종식 및 비핵화를 위해 노력한다.”라고 규정하고 있어 제 3세계로부터 핵제국주의라는 비난을 받고 있다. Muchkund Dubey, “Deterrence Masks Superpower Hegemony,” *Bulletin of the Atomic Scientists* 41-2. (February 1985), pp.28-30. 그리하여 많은 나라들이 NPT에의 가입을 거부하고 있는 실정이다.

서 다음과 같이 보고하였다. 소련의 사회경제적 발전을 이룩하기 위하여, 즉 소련 인민들의 평화와 자유를 보장하기 위한 외교가 이루어져야 한다. 현재 상황에서 이러한 목표를 달성하기 위해서는 핵전쟁에 위한 물질적 준비를 그만두어야 한다. 핵전쟁은 말할 것도 없고 그것을 위한 준비, 즉 군비경쟁 및 군사적 우위를 지키려는 것은 어느 국가에도 정치적으로 이롭지 못하다. 오늘날 확실하고도 충분한 안전은 가능한 최고수준이 아닌 가능한 최저수준의 전략적 균형에서 보장되기 때문에 군사적 대결의 수준을 낮추고, 핵무기를 포함하여 다른 무기들도 없애야 한다 .... 소련의 신사고 군사 독트린은 방어를 위주로 한다. 군사적으로 소련은 다른 어느 나라의 안전을 해치지 않는다는 것을 타국이 확신하도록 노력할 것이다. 소련은 핵무기를 선제 사용하지 않는다는 것을 밝히며 이 의무를 충실히 이행할 것이다.<sup>157)</sup> 고르바초프는 1970년부터 1980년 초까지 위협과 강제를 주요 수단으로 하여 지속되어온 소련의 군사력 위주의 외교정책은 대실패였고, 이러한 정책이 소련의 안보를 더욱 어렵게 만들었다라고 하였다.<sup>158)</sup> 러시아 외무장관 코지레프는 다음과 같이 밝혔다. 지금은 1917년의 세계와는 다르다. 우리는 극도의 긴장속에 상호적대와 전쟁에 시달리고 있는 나라들속에 있는 것이 아니라 인간을 중시하고, 문을 활짝 열어 놓고 상호협력는 국제공동체속에 놓여있다. 우리는 민주주의국가로서 우리의 국민들로부터 그리고 다른 나라로부터도 자유로운 평화애호 국가로서 인정을 받고 있다 ..... 러시아의 외교목표는 가까운 장래에 핵무기를 감축하고 군비경쟁을 중지하며, 결국은 핵무기를 완전히 폐기하는 최소 핵무기 보유의 길을 가는 것이다.<sup>159)</sup>

러시아는 북한이 국제원자력기구의 핵사찰에 성실히 응하도록 촉구하였으며

157) Mikhail Gorbachev, "Report to the 27th Congress of the Communist Party of the Soviet Union," (Feb. 25 1986), Gorbachev: *Speeches and Writings*(London: Pergamon Books, 1986), pp.72-74.

158) Coit D. Blacker, "the USSR and Asia in 1989: Recasting Relationship," *Asian Survey*, Vol. XXX, No. 1(January 1990), p.2.

159) Izvestiya, 2 January 1992.



160) 1992년 1월 엘친의 특사로서 로가초프는 평양을 방문하여 북한이 핵개발에 대한 국제사찰에 응하도록 압력을 가하는 한편 북한의 한반도 비핵지대화 제안을 지지하며 한반도의 비핵화를 보장하는 역할을 하겠다고 선언하였다.<sup>161)</sup> 남한은 이에 만족의 뜻을 밝혔다. 그런데 구소련 KGB의장인 크루추코프가 북한이 영변지역에 핵폭발장치를 가지고 있다는 것을 기록한 일급비밀 문서를 러시아 언론매체가 발표하였다.<sup>162)</sup> 이같은 발표에 남한과 국제사회가 들끓게 되었고 남한은 우려를 표명하였다. 1992년 3월 러시아 외무장관 코지레프가 서울을 방문하여 한-러관계가 이제 정상화의 시기를 지나 성숙한 협조의 시기-로 접어들었다라고 하면서<sup>163)</sup> 한반도 의 평화적 해결문제는 고르바초프의 정책과 기본적으로 차이가 없다고 밝혔다. 북한과 러시아사이의 정치, 군사관계가 한국을 위협하지는 않을 것이며 북한에 공격용 무기를 팔 의도를 가지고 있지 않다는 것<sup>164)</sup>, 원자력시설 건설을 위한 재정적 기술적 지원을 중단하였다는 것<sup>165)</sup>, 앞으로 북한의 핵무기 개발에 협력하지 않겠다는 것과 북한의 핵문제를 타국과 계속 제기하고, 필요하다면 유엔 안보리를 포함한 국제기구를 이용할 계획임을 밝혔다.<sup>166)</sup> 나아가 평양이 국제 핵통제 프로그램아래 들어오도록 하는 문제와 관련하여 강력하게 서울을 지지할 것과 북한의 핵문제가 유엔에서 제기되면 서울을 지지하기로 약속하였다.<sup>167)</sup>

러시아는 한반도에 핵이 확산되는 것은 주변국의 핵개발을 가속화시킬 가능성이 있기 때문에 이를 방지하기 위하여 북한의 핵개발을 저지하려고 노력해

160) 한국일보, 1992. 1. 19.

161) ITAR-TASS, 22 January 1992.

162) Reuter, March 15, 1992. 이상욱 외무장관이 코지레프에게 이점을 지적하자 그는 러시아의 언론은 통제권 밖에 있다고 말함으로써 언급을 회피하였다. Skak, 앞의 글, p.180

163) Izvestiya, 20 March 1992.

164) Moskovskii Nobostii, 29 March 1992.

165) Izvestiya, 19 March 1992.

166) Maksim Yusin, "Moscow promises to support Seint in Nuclear Dispute with Pyongyang", Izvestiya, 21 March 1992.

167) Izvestiya, 20 March 1992.

왔다. 러시아는 북한이 미국, 남한, 일본과의 협상에서 핵무기 개발을 하나의 카드로 이용하려는 것은 위험한 게임을 벌이는 일이라고 밝혔다.<sup>168)</sup> 엘친은 1992년 8월 15일 김일성에게 친서를 띄워 핵개발의 중지를 촉구하였다.<sup>169)</sup> 러시아는 북한에 대해 핵물질 및 핵설비의 지원을 중단함과 동시에 핵개발을 중지하도록 정치적 압력을 가할 것이라고 하였다. 이미 러시아와 미국사이에는 6월 17일 엘친-부시 정상회담에서 한반도의 핵문제에 대하여 공동성명을 발표되어 북한이 한반도의 비핵화에 관한 공동선언의 완전 이행과 남북한 상호 핵사찰 수용을 촉구하였고 이것이 한.러정상회담에서도 재확인되었기 때문이다.

그런데 한반도 핵문제 해결에 대한 러시아의 의도와 능력에는 의문이 있다<sup>170)</sup>는 연구결과도 있다. 러시아, 일본, 미국의 압력, 국제원자력기구의 핵사찰에도 불구하고 북한이 핵무기를 제조할 의지를 포기하지 않는다면 핵개발을 완전히 중단시킨다는 것이 힘들지 않느냐라는 것이다. 더구나 핵무기를 강대국이 독점해야만 한다는 것은 핵제국주의라는 제 3세계의 비판과 최근 중국의 핵실험을 둘러싸고 핵보유국사이에 갈등이 야기되어 국제적인 핵통제의 문제점 등장하고 이러한 가운데 파키스탄등의 핵개발 강행등의 상황은 북한의 핵개발 문제를 복잡하게 얽어놓고 있다.

168) Krasnaya Zvezda, 29 July 1992.

169) 한국일보, 1992. 8. 16.

170) Buszynski, 앞의 글, p.501.

## 제 5장 결론

국민투표 결과에 고무된 엘친은 의회와의 권력투쟁을 결판 내기 위한 수순을 밟아왔고 결국 의회를 해체시켰다. 그러나 개혁을 둘러싼 공방이 다 끝난 것은 아니다. 보수세력과의 싸움은 아직 지방에서 남아있고 군부의 향배가 변수로 작용하기 때문이다. 신헌법을 제정한다는 것은 어려운 일이 아니나 총선에서 기존의 보수세력이 재등장할 가능성도 배제할 수 없다. 더구나 당분간은 급진 개혁정책에 따른 문제점들이 크게 드러날 것이고 서방측으로부터 대규모 경제지원이 없이는 경제문제를 해결할 수 없는데, 그 가능성이 희박해 보이기 때문에 과연 언제까지 러시아국민들이 참을 수 있을지 두고 볼 일이다. 최악의 경우 국민들의 엘친으로부터의 이탈과 보수파의 재도전, 혼미한 정국속에 군부의 구테타 가능성도 생각해볼 수 있으며 엘친정권의 권위주의화도 생각해볼 수 있다. 사실상 그간 엘친은 자유민주체제로의 개혁을 추진하면서도 통치형태, 체제의 운영방법은 민주적 절차를 무시하는등 어느정도 권위주의적인 성격을 띄어온 것은 사실이다. 비헌법적으로 공산당을 폐지, 그 재산을 몰수 하였으며 정부에 비판적인 언론을 제재, 폐간시켰다. 정치문화를 쉽게 바꾸기는 어려운 것이며 이점에서 처음에는 엘친을 지지했으나 나중에는 비판적이 되었던 페루안스키는 엘친의 통치구조는 새로운 과두체제이며 이것은 일시적으로 존재하는 것이 아니라 마지막까지 그러할 것이며 이것이 민주주의에 가장 위협적인 것이라고 하였다.<sup>171)</sup> 그러나 이러한 지적은 적절치 못하다. 비판은 엘친의 통치력이 초헌법적이라는 데 있었으나 헌법은 비록 많은 수정을 하기는 했지만 1977년의 구소련 헌법으로서 권력배분과 운영면에서 많은 모순점을 내포하고 있기 때문에 권력투쟁의 소지를 안고 있었다. 이같은 구헌법과 과거의 정치제도, 정치세력이 온존하는 속에서 체제를 새롭게 디자인 하기

171) Rossiiskaya Gazeta, 6 November 1991.

에는 개발독재적 통치스타일은 불가피하다. 공산당의 해체는 인민대표자대회로부터 승인된 비상통치권에 의한 것이었고 엘친과 의회 사이에 권력투쟁이 가시화되는 것은 1992년 4월 제 6차 인민대표자대회 이후였다. 엘친이 권력을 장악한 처음에는 엘친의 지도력에 아무도 감히 도전하지 못하였는 데, 이미 공산당이 해체되고 의회에 공산당세력이 있기는 했지만 전체적으로 중립적이어서 반엘친의 세력화가 가시적으로 나타나지 않았다는 사실로 정치개혁에 소홀히 하였던 것이 문제였다. 그런데 경제개혁이 추진되면서 많은 문제점이 발생하자 구공산당체제에서 특혜를 누려온 세력들이 서서히 표면으로 나오게 된 것이었고 의회가 앞장서 엘친에 도전한 것이었다. 사실상 엘친은 너무 머뭇거렸고 너무 양보하였다. 그래서 타이밍을 놓쳤고 유혈사태를 불러 일으켰다고도 할 수 있다. 급진 경제개혁이 곤경에 처해왔던 것은 어떻게 수습해야 할지 알 수 없을 정도가 된 구소련의 열악한 경제를 떠맡았기 때문이라고 하는 순수히 경제적인 요인도 있었지만 오히려 정치적인 요인이 더 컸다고 할 수 있다. 경제개혁은 정치개혁과 함께 가지않으면 실효를 거둘수 없다. 기존의 헌법이 엘친의 리더십에 제한을 가하고 있었고 공산당정권하에서 구성되었던 소비에트, 인민대표자대회, 지방의회의 구공산당 관료들의 저항이 컸다. 이점에서 본다면 엘친이 권력을 잡았을 때, 적어도 국민투표 결과가 나왔을 때 과감히 개편하는 것이 옳았을는지 모른다.

러시아 외교정책의 스타일과 내용은 러시아의 국가이익이라는 현실주의를 취하면서 구소련의 그것과는 완전히 변화되었다. 국내개혁을 위한 안정된 국제정세의 창출이라는 외교정책의 목표는 한반도를 위시한 동북아에도 적용되어 이 지역국가와의 정치적, 군사적 우호관계 확대, 경제협력을 모색하고 있다. 러시아의 한반도정책 기조는 남북한사이의 평화공존, 한국과의 경제관계 발전, 한반도의 비핵화라고 할 수 있다. 실질적으로는 한국의 자본과 기술유치, 북한과의 경제관계 회복, 북한에 대한 기존의 영향력 유지, 북한과의 군사 전략적 차원의 관계 유지라는 상호 모순적인 정책을 수행하고 있는데 이것은 한반도에 대한 자국의 영향력을 확대하고자 하는 것으로서 전략적 유연성과

실용주의에 입각하여 남북한에 대한 등거리외교를 수행하고 있다는 것을 의미한다.

러시아는 경제발전을 위해 일본에 대한 접근의 어려움 때문에 일본에 대한 하나의 카드로서 남한과의 경제협력에 적극적이었다. 이점에 대하여 남한도 인식하고 있었으나 새로운 시장의 확보, 한반도 통일에 유리한 여건의 창출이라는 점에서 남한 역시 적극적이었다. 이같은 이해관계의 일치가 러시아로 하여금 남북한 관계에서 남한을 지지하게 만들었는데 최근의 상황, 즉 러시아의 장래에 대한 전망의 불투명 때문에 남한이 러시아에 대한 원조를 중단하고, 러시아와 일본의 접촉이 이루어지면서 양국간의 관계가 상당히 소원해지고 있다. 러시아에 비해 더욱 큰 이해관계가 걸려있는 남한으로서는 장기적인 안목에서의 정책수립이 시급한 실정이다. 남한의 대러시아 외교정책이 근시안적인 것이라 한다면 러시아의 한반도정책은 신중히 고려되는 것이라기 보다는 임시방편적인 성격이 강하다. 그것은 남한으로부터 큰것을 기대하지 않기 때문이며 오로지 약속된 경제원조의 이행을 최대의 것으로 보고있기 때문이다.

러시아와 한국이 성숙한 동반자관계로 발전한 반면 러시아와 북한의 관계는 급속히 악화되어 왔다. 엘친이 자유민주주의 이데올로기를 수용하고 경제적 발전을 모색하는 한 북한은 부담스런 국가이다. 그렇다고 해서 버틸 수도 없는 국가이기도 하다. 이점에서 러시아는 오랫동안 혈맹관계를 유지해온 북한과 완전히 관계를 단절할 것이라고 보여지지 않는다. 북한이 갖는 군사전략상의 가치는 지금도 변함이 없다. 지정학적으로 한반도는 러시아에 있어서 태평양으로 진출할 관문임과 동시에 대북한 관계의 단절은 곧 한반도와 동북아시아에서 영향력 약화를 의미하기 때문에 북한과 일정한 관계를 유지시키고자 한다. 이것은 조-소조약이 수정되기는 했으나 계속 유지되고 있는데서 알 수 있다. 러시아의 이같은 태도는 핵문제에서도 나타나고 있다. 러시아는 세계적 규모에서의 핵확산의 방지, 특히 접경지역에서의 핵확산 방지에 관심을 갖고 있으며 이러한 차원에서 북한에 대해 핵개발의 중지, NPT에의 복귀, IAEA의 특별사찰 수용을 촉구하면서도 줄곧 어중간한 자세를 취해왔다. 이것 역시 남

북한에 대한 등거리외교의 표현에 다름아니다. 그러나 미국과 일본이 북한의 핵개발에 강도높은 응징을 고려하고 있는 상황에서 러시아는 미국과 일본의 조처에 따라갈 수밖에 없으리라 사료된다. 한반도는 4대강국이 만나는 곳이라는 지정학적 위치 때문에 다른 어떤 지역보다도 핵개발에 민감한 반응을 보이게 한다. 결국 강대국의 압력으로 북한은 핵개발을 포기할 수밖에 없겠지만 버텨보는 데까지는 최대한 버텨보는 동시에 카드로 최대한 이용할 것이다. 그런데 북한이 핵개발을 카드로 사용해 왔다면 사실상 북한은 지금까지는 놀음을 잘해왔다고 할수있다. 남한에서 미국핵을 철수시키는데 성공했을 뿐 아니라 어처구니없게도 남한이 핵부재 선언을 하였기 때문이다. 그리고 앞으로도 얼마만큼은 미국과 남한으로부터 얻어낼 수도 있을 것이기 때문이다. 남북한 통일문제와 관련해서 보면 통일은 늦출수록 비용은 더 커진다는 것, 한반도 주변환경이 지금처럼 유리한 상황이 조성되기 어렵다는 것 그래서 기회를 놓치면 얼마나 기다려야 할지 알 수 없다는 것을 생각해 볼 때 좀 더 신중하면서도 적극적인 대북한, 대러시아 정책이 요구된다 할 것이다. 핵문제를 해결하는데 있어서도 미국등 주변 강대국과 협조체제를 유지하는 가운데 북한과의 비공식 채널을 통한 협상노력도 병행해야 할 것이다. 이라크식의 군사적 대응은 물론 경제적 제제조치도 발생하지 않도록 우리의 적극적인 노력이 필요하며 거시적인 안목에서의 북한과의 경제협력 관계의 유도, 심화가 필요하다. 통일 후를 염두에 둔다면 더욱 그러하다.

中華人民共和國의 『두개의 韓國政策』의  
實體와 展望

研究責任者：李 圭 泰(關東大學校)

## 目 次

〈要約文〉

I. 序 論	317
1. 研究의 目的과 範圍	317
2. 研究의 方法	318
II. 中國의 對韓半島政策의 決定要因	321
1. 地緣的 歷史的 要因	321
2. 政治的 要因	325
3. 文化的 要因	326
III. 中華人民共和國의 對韓半島政策의 持續과 變化	332
1. 中華人民共和國의 對韓半島政策의 基本구조	333
2. 中華人民共和國의 對北韓政策	335
3. 中華人民共和國의 對韓國政策	341
IV. 中華人民共和國의 「두개의 韓國政策」의 形成	343
1. 傳統的인 「두개의 韓國」의 意味	343
2. 南韓과 北韓에 있어서의 「두개의 韓國」의 意味	345
3. 中華人民共和國의 「두개의 韓國政策」의 形成	349
4. 中華人民共和國의 「두개의 韓國」에 대한 「交叉承認」	357
5. 「韓·中修交」의 意義와 問題點	371
V. 「韓·中修交」 이후 中華人民共和國의 「두개의 韓國政策」	377
1. 中華人民共和國의 「두개의 韓國政策」의 基本구조	377
2. 「두개의 韓國政策」과 對韓半島政治軍事關係	380



3. 「두개의 韓國政策」과 韓半島의 核問題.....	385
4. 「두개의 韓國政策」과 對韓半島經濟關係 .....	393
5. 「두개의 韓國政策」과 對韓半島文化關係 .....	399
6. 「두개의 韓國政策」과 韓半島의 統一問題.....	402
VI. 「두개의 韓國政策」의 미래와 우리의 對中國外交의 限界 .....	409
1. 「두개의 韓國政策」의 變化 可能性.....	409
2. 「中國威脅論」과 韓半島.....	426
3. 우리의 對中國政策의 選擇의 限界.....	434
VII. 結論：韓·中關係의 발전을 위한 提言 .....	438
－ 통일한국과 통일중국의 선린우호를 위하여－	
參考文獻 .....	448

## < 요약 문 >

중공정권은 전통적인 中國政權들과 마찬가지로 韓半島에 대하여 地政學的關係에 基礎하여 傳統的으로 排他的 影響力을 行使하려고 노력하여 왔다. 역사적인 內外環境의 변화에 따라 韓.中關係의 基本構造는 그 內容과 形式에 있어서 서로 다르게 전개되었지만, 그러한 中國政權들의 對韓半島의 政策基調는 변함이 없었다.

청나라 말기의 李鴻章의 對韓半島干涉政策, 中共의 6.25전쟁의 직접개입, 북한에 대한 중공과 소련과의 경쟁적인 지원관계, 韓國과 소련의 수교 이후 바로 이어진 중공의 韓國과의 修交등등은 모두 이러한 맥락에서 전략적으로 이해되어 질 수가 있다.

따라서 이제 현실적인 단계로 발전하고 있는 韓國의 統一問題를 해결하기 위하여 中國의 역할이 결정적이라는 점은 전략적인 관점에서 부정할 수가 없다. 이런 점에서 中共政權이 현재 추구하고 있는 '두개의 韓國政策'은 우리의 통일문제에 심각한 영향을 줄 수 있는 문제임을 또한 부정할 수가 없다.

現在 中華人民共和國의 「두개의 韓國」을 기본 골격으로 한 對韓半島政策은 政治나 經濟나 혹은 安全利益이나 등의 單線的인 논법으로는 해석되어질 수가 없는 상당히 多線的이며 複合的인 전략적 고려가 내재되어 있다. 이런 政策은 전통적인 對韓半島認識과 中國大陸의 內部政治와 經濟의 問題, 그리고 東北亞國際勢力의 力學關係, 韓半島의 南北韓의 內외관계의 변화등 여러가지 측면에서 다각도로 분석되어 질 수가 있다. 그러나 중요한 것은 중공정권의 韓國統一問題에 대한 政策은 자신의 東北亞政策과 對外政策의 基本範疇를 벗어 날 수가 없으며, 자신의 이익과 권력의 확대의 관점에서 결정되어 진다는 점이다.

본 논문에서는 이상에서 언급한 여러가지 變數와 그와 상관된 중공정권의 두개의 韓國政策의 내용을 분석하고, 이를 기초로 韓國統一問題를 위한 우리의 對中國政策의 選擇의 問題를 심도있게 검토 해보고자 한다.

본 논문은 구체적으로 아래와 같은 내용으로 구성되어진다.

제1장에서 研究方法論과 範圍등을 구체적으로 논하고,

제2장에서는 中國의 對韓半島政策의 決定要因을 歷史的 地緣的 要因, 政治 經濟的 要因, 安全戰略的 要因등으로 나누어서 現在 中공정권이 對韓半島政策를 결정하는 구체적인 기본요인이 무엇인지를 구체적으로 규명해 본다.

제3장에서는 中華人民共和國의 對韓半島政策의 발전원인과 과정을 중국대륙과 北韓, 중국대륙과 韓國과의 關係의 持續과 變化의 문제를 분석해 본다. 이를 통하여 중공정권의 對韓半島政策의 기본적인 구조가 이데올로기와 정치군사적인 입장에서 다원적인 구조로 변화하였음을 토론한다.

제4장에서는 韓半島의 지정학적인 전략적인 성격으로 역사적으로 제시된 한반도의 분할안의 성격에 대하여 알아보고, 또한 남북한간에 통일을 위한 過渡期의 정치적인 연합의 수단으로 제시하고 있는 '두개의 정부', '국가연합', 혹은 '고려민주연방'에서의 '두개의 제도'의 성격을 비교해 보고, 이것을 기초로 中共政權이 추구하고 있는 '두개의 韓國政策'의 기본적인 성질과 의미를 살표본다.

제5장에서는 韓.中修交 이후 중공정권의 '두개의 韓國政策'의 발전을 정치 외교, 군사와 핵문제, 경제문화, 통일정책등으로 분류해서 검토함으로써 현재 韓.中關係의 현황을 정확히 분석해 보고져 한다.

제6장에서는 이상의 중공정권의 對韓半島政策에 대한 분석을 기초로 미래의 中國의 對韓半島政策의 변화의 가능성을 對外政策, 내부정치사회문제와 臺灣問題, 경제문제등을 중심으로 분석하고, 특히 최근에 爭點이 되고 있는 '中國威脅論'의 실체를 韓半島의 관점에서 살펴봄으로서 우리의 對中國政策의 選擇과 한계의 문제점을 동시에 검토해 본다.

제7장에서는 이상의 분석을 근거로 '新韓國外交'와 統一을 위한 對中國政策에 대하여, 기본적인 對中國政策의 인식, 구조 문제에서 부터, 구체적인 정책방향, 즉 對中國大陸政策과 對臺灣政策, 東北亞地域의 多者間의 協力體制의 발전, 中國研究人材의 培養, 그리고 대통령직속의 統一政策決定機構의 설치의 필요성등에 대한 몇가지 提案을 하고, 이것을 본 논문의 최후의 結論으로 한다.

본 논문은 統一院 '북한 및 통일문제 연구 신진학자 특수과제'의 지원사업에 의하여 작성된 것이다. 필자는 統一院의 지원에 깊은 감사를 드리며, 본 연구가 국가의 統一問題의 研究와 政策決定, 그리고 韓.中關係의 發展에 조금이나 도움이 될 수 있기를 간절히 희망한다.

1993. 10. 9

이 규 태

## I. 序 論

### 1. 研究의 目的과 範圍

韓.中修交 이후 中華人民共和國은 南北韓 問題의 평화적인 대화를 통한 해결을 주장하고, 남북한 非核化를 찬성하고, 韓國과의 經濟關係를 강조하고, 또 한편으로는 북한과의 傳統關係를 고수하면서, 核問題에 있어서 북한에 대한 制裁는 반대하는 등 對韓半島政策에 있어서 '두개의 韓國'<sup>1)</sup>에 대한 균형적인 정책을 펼치려고 노력하고 있다. 즉 북한을 의미하는 '朝鮮'과는 기존의 관계를 고수하고, 남한을 의미하는 '韓國'과는 새로운 관계를 발전시키는 과거의 對北韓一邊倒의 외교와는 근본적으로 다른 對韓半島政策을 진행하고 있다.

1980년대 초 부터 변화하기 시작한 中共政權의 對韓半島政策은 1991년을 기점으로 親北韓支持一邊倒에서 '두개의 韓國政策'으로 전환하였다. 즉 북한에 대하여서는 現體制維持의 필요성을 가지고 戰略의 수정을 설득하고, 韓國에 대하여서는 도리어 統一促進과 經濟利益을 誘導手段으로 사용하여 '두개의 韓國政策'을 상당히 성공적으로 추진하고 있다. 이제 그러한 두개의 한국과의 관계를 資本으로 러시아세력의 약화 이후 中華人民共和國은 韓半島問題에 있어서 建國 이래 최대의 영향력을 確保하게 되었다고 볼 수가 있다.

우리가 추구하는 統一의 궁극적인 目的은 하나의 한국이다. 그러나 40여년의 서로 다른 이념과 체제 속에 발전한 쌍방관계의 원만한 통합을 위하여 통일의 過渡期에 남한은 '國家聯合'으로 북한은 '고려연방'으로 개념상 차이는 있지만 '두개의 정부'를 인정하려고 하고 있다. 때문에 중공정권의 현재의 '두개의 한국'에 대한 '交叉承認'의 형식으로 진행하고 있는 對韓半島政策이 개념상에 있

1. 여기서 말하는 '두개의 韓國'은 中華人民共和國의 한반도의 남북한에 대한 '동거리외교', '균형외교'에 의해서 인정한 '조선민주주의인민공화국'(朝鮮)과 '대한민국'(韓國)을 지칭하는 것이다. 중화인민공화국은 사실상 '두개의 韓國'을 인정하는 대한반도정책을 진행하면서도 '두개의 韓國'이라는 용어는 구태어 사용하지는 않고 있다. 필자는 본 稿에서 中共政權의 남북한 두개의 정권에 대한 동거리, 혹은 균형외교의 의미를 더욱 분명히 하고자 이들 '두개의 韓國政策'이라고 표현하고 있으며, 구체적인 의미와 내용은 본문에서 토론했다.

어서 우리에게 크게 모순된 것은 아닐지 모르나, 실질적인 운영면에서 우리가 바라는 통일을 위한 '역할'에 상당히 背馳되는 정치군사적인 정책들을 실시하고 있다.

따라서 韓國의 통일문제의 관점에서 보면 중공정권의 이러한 '두개의 韓國政策'의 현실화는 상당히 큰 문제로, 그 실체가 무엇인가는 피상적으로 판단되어서는 안되는 중요한 문제이다. 예를 들면 韓.中修交와 北方外交의 성과주의에 치우친 관료주의적인 사고방식과 中國大陸의 人海戰術式的 投資誘致團의 訪韓, 쌍방의 교역액의 급증 등등을 이유로 중화인민공화국의 시각은 이미 한반도의 남향으로 기울어졌다는 보는 것이 보편적인 관점이고, 그것에 기초한 對中國政策이 실시되어지고 있다. 이러한 우리의 中國의 韓半島政策에 대한 인식이 현재 북한의 핵문제와 같이 경우에, 우리의 中國에 대한 의존과 기대를 지나치게 높였으며, 그것이 스스로의 국제행위의 반경을 축소시키는 모순을 낳았고, 통일문제와 북한의 핵문제를 처리하는 데 있어서 일관되지 못한 정책대안을 제시하는 결과를 낳았다.

본 연구의 목적은 그러한 中共政權의 '두개의 韓國'의 게임의 실체를 분석함으로써 앞으로 전망을 예측하고, 그에 다른 우리의 對中國政策의 선택의 문제를 多角度로 점검함으로써, 統一問題와 安全, 經濟 등 각 방면에서 利益을 극대화할 수 있는 對中國政策의 새로운 접근법을 제시하는 데 있다. 따라서 1980년대 이후 中華人民共和國의 政治, 軍事, 經濟 그리고 文化 등 각방면에서의 對北韓, 對南韓政策을 포함한 전부의 對韓半島政策이 본 논문의 研究範圍에 포함된다.

## 2. 研究의 方法

제1차세계대전 이후 國際關係研究에 대한 패러다임 논쟁과 그 속에 포함된 무수한 연구모델, 연구방법의 발전에도 불구하고 아직도 복잡한 국제관계의 문제를 설명할 수 있는 一般理論은 정립되지 못하였으며, 특히 共產主義국가의 외교정책의 연구문제는 그 동안 공산정치의 이데올로기와 정치체제의 특수성으로 인하여 특별한 연구방법론보다는 체제연구와 이데올로기접근법, 그리고 인물중심의 접근법을 통해서 토론되어져 왔다.

외부세계의 이러한 연구의 논쟁과는 달리 중공을 비롯한 공산국가내부에서는 자신의 외교정책의 연구를 위한 패러다임을 공산주의이데올로기로 한정시키면서 자신들의 대외정책을 발전시켰다. 때문에 외부세계의 관점과 상당히 다른 논법으로 국제정치를 논하였으며, 독특한 용어를 사용하면서 자신들의 대외관계의 이론의 틀을 발전시켰다.<sup>2)</sup> 흔히 말하는 마르크스-레닌주의에 근거한 계급적이고 國際主義적 革命觀에 의한 이데올로기적인 대외정책이었다.

그러나 80년대 이후 東西關係의 변화 속에서 소련과 동구유럽의 격변, 냉전구조의 종식이라는 변화와 내부적인 개혁과 개방정책 아래 중국대륙에서 國際關係研究의 접근에 대한 종래의 기본개념인 이데올로기적인 용어는 이제 거의 자취를 감추었으며, 서구적인 개념의 국제관계의 語彙가 이제 그들의 국제관계용어의 중심이 되어가고 있다.<sup>3)</sup>

따라서 대외정책의 인식문제와 접근법에 있어서 우리가 익숙한 서구적인 용어와 분석법으로도 훨씬 가까운 접근을 할 수가 있다는 이야기도 되며 우리의 입장에서 그들의 대외행위의 패러다임을 훨씬 친숙하게 논의할 수도 있게 되었다는 의미도 된다.

본 稿에서는 歷史分析法과 文獻分析法을 전통주의적인 방법을 중심으로 중국의 對韓半島政策의 기본적인 내용을 살펴보고, 내용분석의 정확성과 과학성을 보충하기위해서 필요한 경우에는 외교정책이론에서 사용하는 「系統分析法」(System theory), 「連繫모델」(Linkage model), 「反應모델」(Reactive model), 「國家간의 行爲分析」(Interstate Behavior Analysis), 「漸進主義」(Incrementalism) 등의 國際關係研究方法의 일부 개념을 採用하고자 한다.

특히 제임스 흥(James C. Hsiung.)이 중공의 대외정책의 분석을 위한 틀로서 제시한 중공의 對外政策의 脈絡에서 특정한 사건을 이해하는 '脈絡接近法'(Contextual Approach), 전세계적인 관점에서 중공의 대외정책을 이해하는 '世界的 觀點'(World View), 그리고 內外因素의 자극에 反應하는 '反應모델'(Reactive

2. 공산국가의 대외정책의 이론과 정책발전에 대하여서는 V. Kuhlakova and A. A. Cruickshank, *Marxism and International Relations* (Oxford: Clarendon Press, 1985) 참조.

3. 이러한 중국대륙의 국제관계학의 변화와 발전에 대하여 賈明主編, 中國國際關係學科的發展 (重慶: 重慶出版社, 1993. 3); A. Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China: Structure and Process* (Boulder: Westview Press, 1985); David L. Shambaugh and Wang Jisi, "Research and International Studies in the People's Republic of China", *Political Science*, Vol. 17, No. 4(Fall, 1984), pp. 757-764 참조.

Model) 등의 3가지 방향의 분석법<sup>4)</sup>을 이용하여 지정학적, 정치경제적 대외환경, 대내환경의 변화와 그에 따른 中共의 反應과 對外戰略과 政策, 對東亞政策의 變化의 脈絡을 중심으로 對韓半島政策과 '두개의 韓國政策'을 분석하고자 한다.

---

4. James C. Hsiung, "The Study of Chinese Foreign Policy: an Essay on Methodology", in James C. Hsiung and Samuel S. Kim(eds), *China in the Global Community* (Preager Publishers, 1980), pp. 1-15.



## II. 中國<sup>5)</sup>의 對韓半島政策의 決定要因

### 1. 地緣的, 歷史的 要因

전통적으로 韓國과 中國의 쌍방관계에서 가장 중요한 기초는 바로 地政學的인 相關關係와 이에 기초하여 발전한 쌍방의 2천년 이상 된 역사적인 상호관계의 인식과 구조이다. 韓半島의 半島적인 地政學的 위치는 傳統韓國의 대외관계에서 독특한 인식과 구조를 형성하였으며, 중국대륙의 中原政權이 중심이 된 전통중국 정권들의 對韓半島 認識 또한 이러한 大陸과 半島라는 상관관계와 中國中心의 문화와 국력의 상대적인 차이로 인하여 생긴 독특한 '政治地理的 映像'(images of political geography)를 형성하면서 발전해 왔다.<sup>6)</sup>

그 첫째는 지리적인 역사적인 조공체계로 부터 생긴 상호관계의 傳統認識構造, 그리고 세째로 지리적, 역사적인 인식구조속에서 발전한 현대적 의미의 安全戰略과 기타 정치경제문화관계의 요인이라고 할 수가 있다. 그 중에서도 역시 가장 주요한 것은 지리적으로 이웃이며, 중국은 대륙이고 한국은 한반도라는 지정학적 의미는 중국의 대한반도정책을 결정하는데 있어서 가장 중요한 요인임을 재삼강조해도 지나치지 않는다.

中國大陸은 약 960만평방 킬로미터의 면적에 아시아의 4분의 1을 차지하고 아시아대륙의 동부에 마치 해당화잎 같은 모양으로 東으로는 황해와 태평양에 접하

5. 본 논문에서 사용될 '中國'은 일반적인 의미의 '中國' 즉 臺灣, 中國大陸을 포함한 중국을 말하며, 정치적인 의미에서 中華人民共和國와 中華民國이 모두 '中國'을 대표하는 합법적인 정부임을 주장하면서 자신을 中國으로 표현하고 있다. 1992년 8월 24일 이전 大韓民國은 中華民國을 中國의 유일한 합법정부로 인정하였으나, 그 이후 입장을 바꾸어서 中華人民共和國를 中國의 유일한 합법정부로 인정하고 '中華民國'을 '臺灣'이라는 명칭으로 바꾸어서 부르고 있다. 본 논문에서는 용어상의 혼란을 피하기 위하여 '中國'은 일반적인 의미의 전통적이거나 지리적인 의미의 전체의 통일적인 의미의 中國을 뜻하는 것으로 사용하며, 中華人民共和國를 지칭하는 말로서 中國大陸, 中共政權, 中共, 北京, 中華人民共和國등을, '中華民國'을 지칭하는 용어로는 '中華民國' 이외에 臺灣, 臺北, 國民黨政權등을 문맥의 필요에 따라 사용코자 하며, 이것의 필자의 개인적인 입장임을 미리 확인한다.

6. Patrick O'Sullivan, *Geopolitics* (New York: St. Martin's Press, 1985), P.1. 저자는 지리적인 환경으로 인하여 형성된 심리적인 지리환경인식을 '心理地圖'(mental maps)로 표현하고, 이것이 모든 개인의 마음 속에 '정치지리적인 영상'을 형성함으로써 대내외 정책의 결정과 집행에까지 영향을 미친다고 주장하고 있다.

고, 西로는 티베트고원과 중앙아시아를 접하고 있으며, 北으로는 사막과 모베리아와 접하고 있다. 그러한 산맥과 사막과 바다가 사방에서 자연적인 격리대를 형성하여 黃河를 중심으로 華北과 華中의 中原지역에서 漢民族이 중심이 된 '중국 문화'를 형성할 수 있게 하였다.

약 2천년5백년 전에 형성된 정치사회, 경제와 문화의 儒敎의 체제와 사상은 하나의 완전한 絶對王朝의 統治理念으로서 漢文字와 더불어 외부의 충격을 흡수 하면서 중국의 근본생명력을 형성해 왔다.<sup>7)</sup>

이러한 中國文化의 생존과 발전 속에서 '세계의 중심'으로서 '中國'이 中心이 된 '天下思想'이 발전하였으며, 이것이 대외정책의 기본적인 틀을 제공하여 19세기 말까지 동아시아 국제사회의 기본적인 틀을 한국, 일본, 월남, 그리고 중국서부와 북방의 소수민족들에게 의식적으로 무의식적으로 강요하여졌다.<sup>8)</sup>

전통적으로 '朝貢體系'라고 불리어지는 중국중심의 '天下體系'는 漢나라 이후에 형성된 것으로 中國을 중심으로 3개의 地域圈으로 구성되어 있다. 그 첫째가 中國文化의 기초지역; 둘째가 흉노의 수중에서 났은 甘肅의 '走廊'지역; 셋째가 그보다 전진한 西域등이 있다. 첫째지역은 중국 주변의 蠻, 夷, 胡, 羌의 '四夷' 지역으로 그 중에서 東夷지역이 바로 韓半島와 日本을 의미하였다.<sup>9)</sup> 朝貢과 封冊이라는 독특한 상관관계의 구조인 중국과 한국의 이러한 기본 관계들은 1895년 청일전쟁 이후 일본과 청국사이의 馬關條約에서 한국의 독립을 선언적으로 명시할 때 까지 유지되어왔다.

7. 中國의 사회에 대한 외래의 侵略은 대체로 지방향에서 왔다. 첫째는 邊境에 거주하는 소수민족들의 침입; 둘째는 천연적인 재해; 셋째는 불교같은 외래문명의 전파였다. 그리고 이러한 외래의 침략에 대하여 중국사회는 다음과 같은 3가지의 유형의 방법으로 자신을 지켰다. 첫째, 자기패식적인 보수성, 그리고 해국정책으로 외래의 영향을 최소화시키면서 中華世界를 보호하였다. 둘째, 서서히 완강히 외래문화와 소수민족들을 同化, 融合시켰다. 셋째, 앞의 두가지 자기방어력을 기초로 역사적인 慣性으로 꾸준히 발전하여 왔다. 특히 소수민족과 농민들은 이러한 역사의 慣性이 재연되는데 있어서 중요한 調節作用을 하여 王朝體制가 '改朝換代'를 할 수있는 조절작용을 하였다. 그리고 이러한 과정에서 '華夷之辨'이라는 중국문화와 異族文化를 구별하면서 中華世界와 외부세계를 유지하는 국제관계체제를 발전시켰으며, 이러한 구조가 장기화 되면서 결국은 스스로가 '天下의 中心'인 '中國'이라는 '中華思想'의 '배타적인 중심주의'(Egocentrism)를 형성하게 되었다. 이상의 중국문명의 발전문제는 金觀濤, 劉青峰, 興盛與危機 (臺北: 谷風出版社, 1987) 참조. 이들 두 작가는 中國大陸출신으로 '黃河文明'의 폐쇄성을 극복하기 위해서 개방을 해야함을 강조하였으며, 1989년 天安門事變 이후 용광을 중심으로 활동하고 있다. 그 외에 중국의 이러한 정치지리적인 문제와 '배타적인 중심주의'의 문제는 Saul Bernard Cohen, Geograpy and Politics in a World Divided(London: Longman, 1971), P. 237 참조.

8. 黃枝蓮, 亞洲的華夏秩序: 中國與亞洲國家關係形態論 (北京: 中國人民大學出版社, 1992. 8)참조.

9. 韓復之, 中國史論集(中冊) (臺北: 國立編譯館, 1989), PP. 1051-1054.

이러한 역사적인 전통관계의 기본 틀은 한국역대왕조의 유일한 외교가 中國政權과 日本이라는 단순한 세계체계를 유지하고, 중국문화가 지속적으로 절대적인 우위를 유지함으로써 더욱 심화되었다.

이러한 동아시아의 국제체계는 19세기 이후 서방적인 주권국가가 중심이 된 국제관계의 틀로는 이해 하기가 상당히 힘든 것이 었지마는<sup>10)</sup> 장기적인 상호관계의 틀 속에서 발전한 역사적인 인식은 現代韓中 양국의 국민들의 상대국에 대한 인식 틀 속에서 분명히 작용하고 있음은 부정할 수가 없다.

과거 한국에서는 이러한 中國中心적인 思考方式이 事大主義, 小中華사상라고 비평적으로 표현되어졌다. 그러나 그러한 지리관계 속에서 한반도의 왕조는 中國王朝의 대외정책, 그 중에서도 특히 북방소수민족정책에 있어서 중요한 작용을 하였으며, 한반도의 왕조의 운명과 中國中原의 정치의 변화는 상당히 밀접한 관계로 불가분의 운명을 지녀왔었다. 예를 들면 신라의 통일과 당나라, 高麗와 宋, 遼金의 삼각관계, 元明交替와 고려와 조선의 왕조교체, 淸의 국력쇠퇴와 조선의 멸망, 現代에 있어서 中共軍의 한국전쟁참전과 북한정권의 구제, 그리고 그로 인한 한반도분단의 고착화등은 모두 그러한 地緣적인 상호관계의 중요성을 증명하는 예이다.

특히 19세기 말 이후 서구세력의 東進과 日本의 발전으로 동아시아의 國際關係가 多元化되기 시작하면서 韓半島라는 독특한 정치지리적인 특징은 中國의 안전에 절대적인 영향을 끼치는 중요한 하나의 변수로 자리잡게 되었다. 또한 한국은 중국의 존재를 자기보호와 안전의 틀로 삼고 전통관계를 중요시 하면서 상호 간의 새로운 관계를 발전시키고자 노력해 왔다.

이러한 '정치지리적인 映像'에 의하여 형성된 쌍방관계의 구조와 사상들을 구체적, 명시적으로 설명하기는 곤란하지만, 근세 이후 나타난 중국이 한반도에 대한 일련의 言論에서 분명히 이러한 '映像'을 제시하고 있다. 예를 들면, 1943년 10월 '重慶大公報'는 '論朝鮮獨立'이라는 사설에서 다음과 같이 논하고 있다.

완전한 中國을 회복하자면, 반드시 독립된 조선이 필요하다. - - - 지도

10. Mark Mancall, China at the Center: 300 Years Foreign Policy (London: Collier Macmillan Publisher, 1984), P.13.

를 한번 보라. 조선반도는 黃海와 日本海(동해)와 三島와 隔海相望하고 있으며, 東三省과 소련과 바다와 섬으로 서로 접해있다. 해양 혹은 대륙의 中, 日, 蘇 三國의 관계는 바로 조선에서 접촉하며, - - - 현재의 조선의 독립은 - - - 遠東의 100년 大計이다.<sup>11)</sup>

1949년 8월 동아시아의 反共聯合戰線을 구축하기 위하여 당시 대만거주하던 國民黨總裁신분의 蔣介石이 鎮海를 방문 이승만대통령과 회담한 후 발표한 '鎮海聲明'에서도 '貴國과 우리의 國防은 合即雙全, 離即兩傷'(연합하면 서로 좋고, 떨어지면 서로 상처받는다)<sup>12)</sup>이라고 하였다. 毛澤東도 1953년 중국의 東北地方(만주)의 지리적 전략적인 중요성을 강조하면서 다음과 같이 '朝鮮'의 중요성을 논하였다.

美帝國主義者들은 전에 왜구들이 조선을 거쳐서 중국을 침략한 수법을 따라서 침략을 하고있다. 조선은 비록 작은 국가이지만, 그 전략적 지위는 아주 중요하다. 미제국주의자들의 朝鮮侵略의 목적은 조선 자체에 있는 것이 아니고, 중국의 침략에 있으며, 조선의 存亡은 중국의 安危에 밀접한 관계가 있다. 覆亡이면 齒寒하며; 문이 부서지면 堂이 위협하다. 中國人民志願軍抗美鬪爭은 도의상의 책임 뿐 만아니라, 우리전체인민의 절실한 이해와 밀접한 관련이 있으며, 自衛의 필요성에 따라 결정된 것이다. 이웃을 구하는 것이 바로 自衛이며, 조국을 保衛하기 위해서는 반드시 조선인민들을 지원해야 한다.<sup>13)</sup>

이상의 역사적인 사실과 蔣介石과 毛澤東의 말을 종합하여 보면, 현재 중국의 한반도에 대한 인식구조 속에서 지리적인 전략관계는 아무리 강조하여도 지나침

11. "論朝鮮獨立", 重慶大公報, 1943. 10. 13, 胡春惠, 韓國獨立運動在中國 (臺北: 三民書園, 1976), pp. 304-305에서 인용.

12. 邵宇麟(초대 중화민국주한국대사), 便韓回憶錄 (臺北: 傳記文學出版社, 1980), p. 119에서 인용.

13. "各民主黨派聯合宣言" (1950. 11. 4), 中國人民志願軍抗美抗美援朝司令部編, 偉大的抗美援朝運動 (北京: 人民出版社, 1954), p. 36.

이 없으며, 중공정권의 對韓半島戰略에서도 이러한 지리적인 전략요인이 무엇보다 우선인 것은 말할 필요도 없다.

따라서 中國(中國大陸)의 이러한 전통적인 韓半島에 대한 배타적인 영향력의 행사의 경향을 '한국에 대한 중국판 먼로주의'(Chinese version of the Monroe Doctrine over Korea)라고 말하여 지기도 한다.<sup>14)</sup> 따라서 현실주의적인 외교 아래서 지형학적으로 韓半島에 대한 戰略적인 영향력이 劣勢에 있는 臺灣의 中華民國이 中國大陸의 中華人民共和國 보다 한국에 덜 중요하게 여겨지는 것은 당연한 歸結이라고도 볼 수가 있다.

## 2. 政治的 要因

韓半島와 中國의 관계는 전통적으로 지리적인 이웃으로서, 文化習得國으로서의 문화적인 요소와 지리학적으로 파악된 전략적인 요인에 의해서 결정되어왔다. 19세기 이전에는 정치적인 의미에서 韓.中關係는 中國中原의 政權의 中心體制를 지지하는 중요한 하나 변방국가였다는 것이 中國의 일반적인 對韓半島 개념이었다.

물론 정치적 전략적으로 中國北方의 소수민족들을 배후에서 견제하는 하나의 세력으로 '戰略三角關係'의 한 축의 역할을 수행하기도 했으며, 한국의 전통왕조는 중국세력을 내부 정치문제해결의 중요한 배후세력으로 여기기도 하였다.

예를 들면, 신라 김춘추가 唐나라와 군사동맹을 맺는 외교에 성공함으로써 唐의 군사력을 빌어서 高句麗와 百濟를 멸망시키고 삼국을 통일한 統一外交; 고려시대의 宋, 遼(후에 金)과의 전략삼각관계의 운용 (당시 高麗와 宋은 현재의 용어를 쓰면 官方關係보다는 '非公式의 최고관계'로 宋 보다 월등한 세력을 갖춘 북방민족인 遼, 金과는 그들의 무력침략에 패한 후 강제적으로 공식적인 국가관계 즉 朝貢關係를 설정함으로써 高麗社稷의 안전을 보장받을 수가 있었다); 그리고 이성계가 위화도 회군하여 당시 최망해가는 中國의 元의 세력에 반기를 들고 새로운 明의 세력에 우호의 신호를 보냄으로서 결국은 朝鮮王朝의 발전은

14. Werner Levi, Modern China's Foreign Policy (Minneapolis, University of Minnesota Press, 1953), P. 36.

상당히 평탄하였으며; 壬辰倭亂 당시에 일본의 침략을 물리치기 위해 明의 군사력을 끌어들이는 朝鮮의 外交 등은 모두가 쌍방의 정치전략적 연계의 중요성을 말하여 주는 것이다.

19세기 西方帝國主義의 東亞에 대한 침략과 日本의 급속한 세력성장 속에서, 淸의 李鴻章은 전통적인 관계와 지리적인 관계를 이용하여 韓半島를 외교정치전략적인 완충지대로 이용하려고 하였으나, 결국은 자신 청의 국력쇠약으로 인하여 실질적으로 조선에서 손을 떼어야 했으며, 청도 멸망하고 조선도 멸망하였다. 또한 일본이 한반도를 발판으로 滿洲와 전 중국에 대한 침략을 시작함으로써 중국의 현대사는 內戰과 外侵이라는 비극에 휘발리게도 하였다. 그리고 현대의 1950년의 6.25전쟁에서도 중공군이 '人民志願軍' 130만대군을 파병하여 국제연합군에 대항함으로써 북한의 김일성정권의 생명을 보존케 해주었으며, 현재도 중공정권이 南北韓을 교차승인함으로써 앞으로 남북한이 統一戰略을 집행함에 있어서 중공정권이 가장 중요한 국제요인으로 떠오르게 되었다.

결국 우리의 2500여년의 역사에 있어서 정치적 외교적인 중국관계는 한반도의 정치적인 방향과 對外政策을 결정하는 중요한 요인이 되었으며, 그러한 사실은 근세 이후에 다원적인 國家關係 속에서 더욱 강조됨으로서 中國의 역할은 더욱 중요한 요소로 부각되어지고 있다. 특히 현재 南北韓으로 대립한 구조 속에서 대륙을 통일하여 동북아의 4강의 하나로 등장한 中華人民共和國의 역할은 더욱 절실히 파악되어야 하는 중요한 문제로 발전하고 있다.

때문에 중국 내부의 정치적인 변화, 指導者들의 정치적인 性向과 對韓半島認識問題, 그들의 전반적인 對外政策의 이념과 구조, 대동아정책의 구조 등에 대한 종합적인 이해를 바탕으로 韓國과 中國關係의 현실이 파악되어야 하고, 문제점들을 충실히 연구해야 만이 진정한 미래 발전적인 한.중관계의 새로운 구조를 발전시킬 수가 있을 것이다.

### 3. 文化的 要因

中國의 정치사회와 개인윤리적인 가치관의 중심으로 漢武帝 이후 중국의 중심적인 사상으로 발전한 儒敎를 '완전한 통치이념'으로 정립함으로써 文化를 가

지고 중국과 오랑캐를 구분하는 '華夷之辨'의 개념이 발전하였다. 동방의 한국이나 일본은 그들이 말하는 문화적인 야만국가(夷)로 여겨짐으로서 朝貢制度라는 특수한 국가관계를 요구하였고, 지정학적으로 중국의 변방에 위치한 전통한국왕조들은 形式的으로나마 이를 수용함으로써, 고조선시대에서 조선왕조까지의 한국과 중국은 이러한 기본적인 틀에 의하여 상관관계를 형성하여왔다.<sup>15)</sup> 그러나 이러한 文化的 要因에 의한 國家關係의 決定認識은 1894년 청일전쟁에서 청나라가 그에 대한 朝貢國이던 日本에 패함으로써 실질적으로 철저히 파괴되었다.<sup>16)</sup>

또한 18세기 중엽 이래 서방의 근대적인 主權國家概念이 東方에 유입됨으로써 이론적이고 정책적인 입장에서 문화적인 요인에 의한 國家關係를 결정하는 傳統東亞의 國家關係概念은 철저히 깨어졌다. 그러나 비록 문화적인 '華夷之辨'의 개념이 근세 이후는 없어졌다고는 하지만, 과거 2500여년 동안 한국과 중국을 지배해온 그러한 문화적인 상호유사성과 그로 인하여 형성된 역사적인 상호관계인식은 오늘날에도 韓·中關係를 결정하는 데 있어서 상당히 큰 요인으로 작용하고 있다.<sup>17)</sup> 한국의 歷史나 文學思想을 연구하는 분들이 중국대륙의 유적지 중에서 특별히 공자의 사당이 있는 山東省의 曲阜을 참관하기를 바라는 것은 문화적인 事大性의 문제가 아니라, 일종의 文化的 뿌리찾기의 인식구조에서 비롯된 것이라고 보아도 지나친 것은 아닐 것이다.

사실상 우리의 한글은 발명 된지가 400여년의 역사 밖에 되지않고 우리의 전통적인 역사나 문화적인 유산들의 대부분이 漢字로 표기되고 기록된점을 대할 때 마다 한국과 중국의 相關紐帶를 생각하지 않을 수가 없는 고리를 서로 가지고 있음은 부정할 수가 없는 것이다.

문제는 이러한 문화적인 고리와 역사적인 朝貢關係의 구조 속에서 생겨난 흔히 말하는 '小中華思想'이나 '事大主義'라고 하는 일종의 중국에 대한 문화적 역사적인 예속주의의 개념은 쌍방관계의 실질적인 독립주권국가로서의 역사를 더욱

15. 중국의 '天下思想'과 문화적인 한·중관계의 연구는 全海宗, 尹乃鉉등저, 中國의 天下思想 (서울: 민음사, 1988); 全海宗, 東西文化的 比較史的研究 (서울: 일조각, 1982); John K. Fairbank (ed), The Chines World Order: Traditional China's Foreign Relations (Mass: Harvard University Press, 1968)등 참조.

16. 전통한국과 전통중국에서 근세에 이르기까지의 양국관계의 정치, 경제, 문화, 군사, 역사 등 제반문제에 대한 연구분헌의 목록중에서 가장 잘 정리된 것은 온 黃寬重編, 中韓關係中文論著目錄(臺北: 漢學研究資料中心, 1987. 6)이라고 할 수가 있다.

17. 張存武, '中韓關係史研究的課題', 韓國學報, 第5期(臺北: 中華民國韓國研究學會, 1985年) 참조.

정확히 연구하고, 문화적인 독창성을 깊이 연구함으로써 하루라도 빨리 해소할 필요가 있다. 역사적인 文化的 認識問題의 불필요한 지나친 강조는 쌍방관계의 건전한 발전을 위하여 배제해야 할 필요가 있다고 본다. 그러나 과거와 현재를 정확히 인식하는 것이 한국과 중국관계 연구하는 출발점의 하나임을 생각할 때, 이 방면의 연구는 배가되어야 한다고 본다.

사실상 韓半島와 中國 간의 문화적인 相互補完主義는 아직도 중국의 전통문화적인 왕조체제의 궁지를 강조하는 中華民國의 臺灣에서보다 전통왕조의 體制와 思想構造를 봉건적인 계급적인 지배체제로 부정하는 중국대륙에서 훨씬 잘 강조되고있다. 따라서 그들은 전통적인 한국과 중국관계에서 말하는 조공체제, 藩屬關係등을 봉건왕조의 유산이라고 비평하고 상호교류관계를 특히 강조하고 있다. 18)

북한의 金日成은 1949년 6월 民族自尊이라는 구실을 붙여서 漢字의 사용을 전면금지한 바 있으며, 남한에서도 漢字의 사용에 대한 문교부정책이 과거 상당히 많이 바뀌었고, 아직도 總한글화와 한글한자공용의 논란이 끊이지를 않고 있다. 최근 韓.中關係의 변화 속에서 대만에서 등장한 한국은 역시 '小國'이라는 비양거림도 결국은 역사적인 문화인식의 차이에서 출발한 과거지향적인 일종의 민족주의적인 비양거림이라고도 할 수가 있다.

결국 우리의 문화가 무엇이며, 거기에 中國이 얼마나 관련되어 있느냐 하는 것은 미래의 한국의 문화적 사상적인 발전과 韓.中關係의 건전한 발전을 위하여 정치경제문제에 못지않게 중요한 요인이다.

#### 4. 經濟的 要因

전통적으로 中國大陸은 넓은 대지에 자원과 물자가 풍부하고, 인구가 많음으로 해서 자체의 경제력이 상당히 발전하였으므로, 경제적으로 전통적인 한국과 중국의 관계는 補完的 構造가 아닌 우리가 주로 중국의 선진문물을 들여오고 이를 보상하는 형식의 朝貢貿易이 주를 이루었다. 고려시대 이전에는 私貿易형식

18. 王紹坊, 中國外交史: 鴉片戰爭至辛亥革命時期 1840-1911 (河南: 河南人民出版社, 1989), P. 1; 北京大學歷史系簡明世界史編寫組, 簡明世界史: 古代部分, (北京: 人民出版社, 1974), PP-149-150.



의 개인적인 경제 왕래가 이루어 졌으나 中國의 明王朝 즉 한국의 朝鮮 이후에는 폐쇄적인 경제구조를 택함으로써 일절의 私貿易 혹은 대외경제행위는 嚴禁의 였으며, 오직 국가에서 지정한 변경의 일부지역에서만 경제교류를 행하였을 뿐이다.

따라서 역사학자들 사이에 中國大陸에서 韓半島로의 偏向的인 흐름이었나 아니면 상호교류였느냐 하는 문화경제관계의 爭論은 있으나, 이것은 역사적인 사실의 문제일 뿐이고, 실질적으로 쌍방의 관계결정요인을 논하는 입장에서는 전통적으로는 經濟가 쌍방의 관계를 결정하는 중심요인은 아니었음은 분명하다.

中國과 韓國의 관계에서 경제적인 문제가 쌍방관계의 발전에 아주 중요한 영향을 미치게 된 것은 1980년대 이후라고 봄이 타당하다. 1980년대 이전에는 중국의 한반도정책이 냉전적이고 이데올로기적인 틀 속에서 친북한편향의 정책이었기에 정치적이고 전략적인 요인에 의해서만 결정되어졌기 때문이다.

중국의 외교정책에서 탈이데올로기적인 요인이 증가하고, 四個現代化라는 등소평의 經濟建設中心의 改革과 開放이라는 국가발전전략이 채택되어지면서부터 대외정책에 있어서 경제적인 요인은 가장 중요한 한 자리를 차지 하게 되었다. 문화대혁명의 대동란이 끝이 난 후에 중국이 새로운 시작을 하기 시작하였을 때, 일본이외에도 그의 敵인 中華民國정부가 통치하는 臺灣, 영국 자본주의식민지 홍콩, 美帝國主義의 '走狗' 라고 비평했던 '남조선'은 이미 동아시아에서, 세계에서 '네마리의 籠' 중에 세마리로 경제적인 번영을 하고 있었다.

특히 臺灣과의 경제적인 차이는 중공당국이 다른 무엇보다 경제적인 문제를 중요시 해야될 촉진작용을 하였다고 볼 수가 있다.<sup>19)</sup> 따라서 대외정책도 대내 '四個現代化'를 위한 평화적인 환경을 조성하고, 外資, 기술과 설비유치를 위한 經濟關係를 전례없이 확대하기 시작하였다. 그래서 經濟와 政治를 분리한 실용주의와 탄성적인 대외정책을 진행함으로써 '南朝鮮'과 같은 나라 외교관계가 없는 나라와의 경제관계의 발전이 가능하게 된 것이다.<sup>20)</sup>

19. 1952년 臺灣의 평균국민소득은 50달러정도였으며, 中國大陸은 47달러 정도였다. 그러나 1986년 대만은 3,784달러로, 중국대륙의 240달러의 15배를 능가하였으며, 1992년의 대만은 10,196달러, 중국대륙의 도시지역의 소득은 1,825元(약 400달러)정도였을 뿐 이었다. 汪學文主編, 臺灣海峽兩岸各種體制之比較研究 (臺北: 國立政治大學國際關係研究中心, 1988. 8), '李登輝總統國情報告', 中國時報(臺北)1993. 1. 5, '李鵬政府工作報告'(1993. 3. 15), 人民日報, 1992. 4. 2.

20. Harry Harding, China and North-east Asia (Lanham: University Press of America, 1988), pp. 12-13.

아시아의 4마리의 龍 중의 하나로 현대 開發途上國家 발전의 모델의 하나인 한국경제의 능력과 요인이 중국의 관심을 끌게되고, 또한 한국의 북방정책에 있어서 경제를 통한 정치적접근, 그리고 國際市場의 多元化라는 對中國政策이 이에 상호부응함으로써 급속한 경제무역관계가 발전하게 되고, 결국 쌍방의 전반적인 관계발전을 유도하는 효과를 낳았다.

이러한 경향은 冷戰體制이후 국가간의 관계를 결정하는 요인이 단순한 정치적 혹은 경제적인 요인보다는 정치경제적인 복합적인 요인으로 종합파악하여야 하는 행위원칙이 점점 발달하는 국제관계의 추세로 인하여 더욱 발전하였다고 할 수가 있다. 사실상 경제관계는 국가의 致富의 수단일 뿐 만아니라 국가간의 관계의 일종의 형식이기도하다. 사실상 근세 이후 富는 權力和 더불어 國家가 추구하는 가장 중요한 목표가 되었다. 따라서 필요할 때는 貿易이 바로 일종의 外交手段이 되기도 한다. 일반적으로 국가 간의 경제관계, 그 중에서도 貿易 혹은 投資는 우선 국내적인 수요에 의하여 이루어지며, 두번째로 책략적인 무역정책의 실시는 그 목적에 權力, 安全, 政治的인 고려까지 포함되며, 경제적으로는 당연히 競爭力을 높이고 利潤과 市場占有率를 높이는 등의 다양한 목적이 있으므로 현재의 국제관계에서는 정치와 경제가 병존하는 현상이 있으며, 따라서 政治經濟關係<sup>21)</sup>라는 말로서 이들 무역경제요소의 중요성을 새삼강조하고 있다. 單向적인 무역관계의 발전이 정치적인 힘을 발휘하여 상대방국가에게 외교적인 양보나 협조를 요구할 수도 있게 되는 것이다. 大韓民國이 이런 과정을 거쳐서 中共政權과 修交를 한 대표적인 국가의 하나이다.

일본과 미국에 의지해온 우리경제가 새로운 다원적인 대외경제구조를 개척하는 데는 中國大陸이 人文地理的으로 가장 유리한 위치에 있다. 1992년말 현재 이미 우리의 제3의 수출국, 투자국으로 성장하였으며, 지역공동경제권의 발전등과 함께, 동아의 가장 핵심적인 경제세력으로 등장하고 있는 中國人들이 중심이 中國大陸, 臺灣, 홍콩등의 '華人經濟圈'은 우리경제와 더불어 정치적인 문제에 아주 큰 영향을 미칠 것이다. 최근 臺灣과 북한과의 경제를 중심으로 한 실무관계의 발전도 그러한 점을 강력히 시사하고 있다.

21. 국제정치에서 경제의 의미는 Joan Edelman Spero, *The Politics of International Economic Relations* (London, George, Allen & Unwin, 1980); Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton, New Jersey, Princeton University, 1987)참조.

따라서 본 논문은 이상에서 분석한 地政學的 歷史的, 政治外交的, 文化的, 經濟的 요인을 중심으로 현재 중국이 진행중인 한반도에 대한 '두개의 韓國政策'의 실체를 정확히 분석하고 이를 기초로 우리의 대내외정책과 통일문제를 발전적인 방향으로 해결할 수 있는 韓.中關係의 기본 틀과 개념을 검토하고자 한다.

### III. 中華人民共和國의 對韓半島政策의 持續과 變化

#### 1. 中華人民共和國의 對韓半島政策의 基本構造

##### 가. 80년대 以前의 對韓半島政策의 基本構造

1949년 10월 1일 中國共産黨이 영도하는 中華人民共和國가 성립함으로써 중국에서는 臺灣海峽을 경계로 대륙의 中華人民共和國와 臺灣의 中華民國이, 한반도에서는 북위 38도선을 분할선으로 남쪽의 大韓民國과 북쪽의 朝鮮民主主義人民共和國가 국제적인 冷戰體制 아래서 완전히 적대적인 정치이데올로기를 중심으로 대립된 관계를 발전시키기 시작하였다.

中華人民共和國와 朝鮮民主主義人民共和國는 사회주의를 통치이데올로기로 하는 체제로 소련진영에 포함되고, 大韓民國과 中華民國은 자유민주, 자본주의를 견지하면서 미국진영에 포함 됨으로서 미소의 냉전구조와 더불어 한반도와 중국 사이에는 역사상 전례가 없는 南南北北으로 이원화된 두개의 대립하는 중화민국과 한국의 反共同盟과 중공과 북한의 社會主義同盟체계가 성립하였다. 그리고 이러한 한반도와 중국사이의 냉전적인 사회주의진영 대 자유민주반공연맹의 대립은 70년대 이후의 미국과 소련, 중공정권사이의 데탕트 즉 화해구조의 발전에도 불구하고 사실상 독특한 내부의 대립구조로 인하여 80년대 초까지 지속되어진다.

따라서 공산주의를 견지하는 中華人民共和國의 對韓半島政策의 기본구조는 1980년대 이전에는 냉전구조 속에서의 反美政策, 臺灣問題, 그리고 政治이데올로기적인 요인에 의하여 결정되어졌으며, 더불어 동북아에서 자신의 위치를 지키면서, 사회주의진영내부의 위치를 견지하는 입장에서 對北韓政策의 심도를 결정하였다. '美帝國主義陣營'에 속하고, 美軍을 한반도에 주둔케함으로써 북한, 중국 대륙의 사회주의세계의 평화를 위협케한 '南朝鮮' 정권은 '美國帝國主義의 개'(美帝의 走狗)로서 철저한 배척의 대상이었다.

때문에 당시 미국진영에 속하면서 臺灣으로 패주해 온 國民黨政權인 中華民國은 한국과 반공동맹을 형성 중공정권과 북한정권에 공동으로 대항하였다. 韓

國과 中華民國은 세계반공전선의 최첨단전선으로서 비록 군사반공동맹의 형성은 미국의 미온적인 태도등으로 실패했지만 '世界反共聯盟', '아시아반공동맹', '세계청년반공동맹' 등의 민간주도형식의 반공동맹을 결성 전세계적인 反中共, 反北韓, 反共의 연합전선을 주도하였다. 결국 이러한 반공의 태도는 중공정권의 對韓國敵對政策과 상대적인 對北韓一邊倒政策을 형성하는 데 중요한 역할을 하였다고 볼 수가 있다.

따라서 70년대 말 간접적인 경제교류를 시작하여 80년대 직접적인 교류로 발전하기까지 정치, 경제, 사회, 문화, 인적교류등 모든 면에 있어서 中國大陸과 大韓民國은 관계가 철저히 완전히 단절된 상태에 있었다. 중공정권이 6.25전쟁에 '人民志願軍'을 파견 북한을 지원함으로써 한국전쟁의 당사국으로서 정전협정에 서명하였으며, '軍事停戰委員會'의 북쪽 대표자격으로 韓半島의 休戰協定과 군사문제에 대해 남측의 유엔군대표의 일원으로 참석한 남한대표와 접촉이 쌍방간의 직접적인 접촉을 유지한 유일한 경우였을 뿐이다.

북한과의 관계는 中共政權의 성립초기에 산적한 내무문제와 對蘇一邊倒정책으로 인하여 적극적이지 못한 미온적인 태도를 견지하였으나, 한국전쟁의 참전이후 소련과 社會主義陣營의 주도권 다툼을 하면서 부터는 적극적인 관계를 발전시켜서 지금까지 군사동맹국으로 기본적인 관계를 유지하고 있다. 따라서 80년대 이전의 중국의 對北韓政策을 결정하는 가장 중요한 요인은 對美政策과 동시에 소련과의 사회주의내부의 세력경쟁이었다고 볼 수가 있다.

#### 나. 80년대 以後의 對韓半島政策의 基本構造

결국 80년대 이전의 중공정권의 對韓半島政策의 기본구조는 정치전략적, 이데올로기적인 관점을 기초로 對美戰略, 對蘇戰略, 臺灣問題등을 구체적으로 참고로 하여 결정되어졌다고 볼 수가 있다. 즉 社會主義陣營外交의 範疇를 벗어나지 못하였다.

이러한 中共政權의 對韓半島政策에 있어서의 사회주의진영외교의 구조는 80년대의 東西의 냉전구조의 붕괴와 중국대륙의 대내정책의 환경의 변화로 근본적인 변화를 시작하였다. 즉 80년대 90년대의 '反霸權主義, 四個現代化, 統一'三大國家戰略목표를 실천하기 위하여, 鄧小平이 주장한 '發展과 平和'<sup>22)</sup>라는 대외

정책원칙을 기본으로 社會主義陣營外交의 틀을 벗어나 '獨立自主對外政策'이라는 새로운 대외정책을 발전시켰다. 그것은 바로 실용주의적이고, 탈이데올로기의 現實主義外交의 원칙에 의한 對外政策을 의미하였다.<sup>23)</sup>

1986년 3월 趙紫陽은 제6차인민대표대회4기대회에서 1982년 12차당대표대회에서부터 주장하기 시작한 '獨立自主對外政策'의 10개방면의 주요내용을 구체적으로 말하면서 첫번째로 '霸權主義를 반대하고, 세계평화를 옹호하며, 각국과 우호협조관계를 발전시키고, 공동으로 經濟繁榮을 추구하는 것을 자신의 대외정책의 기본 목표'임을 내세우면서, '和平共處5原則'의 기초상 세계각국과 正常關係를 건립하고 회복하고 발전시키며, 절대로 '社會制度와 이데올로기의 異同으로 親疎(친함과 멀음)과 好惡을 결정하지 않는다'라고 다섯번째 항목에서 주장하였다.<sup>24)</sup> 따라서 한국과 관계를 발전시키는 데 있어서 이론적인 장애는 이미 제거된 것이다. 이에 앞서서 1985년 胡耀邦당시 당총서기는 한 연설에서 '獨立自主對外政策'을 설명하면서 다음과 같이 말하였다.

중국은 일체의 對外交往중에서 講原則, 重信義를 지키며, 절대로 일시의 得失 혹은 어떤 의견충돌로, 그리고 새로운 친구를 사귀므로써 오래 된 친구를 포기하거나 멀리하지 않으며, 절대로 원칙이 없는 '카드게임'의 수법을 쓰지 않는다.<sup>25)</sup>

이러한 중공정권의 새로운 대외정책의 원칙과 정책에 따르면, 이론적으로

22. 鄧小平은 '新時期'의 대외정책은 '평화적인 환경을 찾아서 四個現代化를 실현하는 것이다'라고 말하면서, 미국과 소련과의 관계를 조정하여 '獨立自主'의 대외정책의 기초 아래서 '平和와 發展'을 대외정책의 집행원칙이라고 하였다. 그는 '和平'은 동서간의 문제를 말하며, '發展'은 南北問題 즉 경제문제를 뜻하는 것으로 이것이 전세계전략문제라고 하였다. 鄧小平, "和平和發展是當代世界的兩大問題"(1985. 3. 4), 建設有中國特色的社會主義(增訂本)(香港: 三聯書局, 1987. 4), 84-87.

23. A. Doak Barnett는 이러한 80년대의 중공의 대외정책의 변화를 정책결정과정에서 평가하면서 중공정권이 對外政策은 '이데올로기적 동기에 의한 혁명정책'(ideologically-motivated revolutionary policies)에서 '실용적인 문제해결의 접근법'(pragmatic problem-solving approaches) 혹은 경제건설 위주의 정책목표를 중시하고, 따라서 전문화(Professionalization)과 규범화(Regularization)의 정책결정과정을 가지게 되고, 종전과 다른 국제관계이론과 연구방향을 취하게 되었다고 말하고있다. Op. cit., P. 129.

24. 趙紫陽, "關於第七五年計劃的報告"(1985. 3. 25), 中共中央文獻研究室編, 十二大以來重要文選(中)(北京: 人民出版社, 1987), pp. 960-964.

25. 人民日報, 1985. 10. 11.

달이데올로기적인 입장에서 對韓國關係를 발전시킬 수도 있으며, 이로 인하여 북한과의 기존관계도 손상할 필요도 없었다.

따라서 중공정권은 70년대까지의 親北韓一邊倒의 對韓半島政策에서 견지한 이데올로기적인 사회주의진영내부의 政治戰略적인 요소를 벗어나, 국제적인 화해와 협조체제, 즉 鄧小平이 주장한 '發展과 平和' 라는 원칙을 견지하는 국제체제를 유지하기 위하여, 현실주의적인 입장에서 對美, 對日, 對蘇關係와 동북아의 안전과 평화라는 전략적 고려하고 중국대륙의 社會主義現代化라는 경제적인 요인까지도 종합적으로 고려하는 새로운 정책을 발전시키기 시작하였다.

그것이 바로 '朝鮮' 과의 전통적인 기본관계를 유지하면서, '韓國' 과 동시에 관계를 발전시킨다는 '두개의 한국정책' 이었다고 볼 수가 있다. 이러한 기본적인 구조를 한편으로 유지하면서 동시에 변화를 추구하는 40여년의 중공정권의 對韓半島정책의 발전을 다음과 같이 설명할 수가 있다.

## 2. 中華人民共和國의 對北韓政策

### 가. 초기의 미온적인 雙方關係

1949년10월 1일 중국공산당이 영도하는 中華人民共和國은 중국대륙을 중심으로 건국을 선포하였지만, 華南과 동남연해안지역에서 여전히 국민당과 전쟁상태에 있었고, 또한 30여년의 內戰과 외국의 침략으로 심화된 경제문제 등<sup>26)</sup>으로 인하여 國際問題에 관여할 여력이 없었다

또한 당시 이미 발전 심화된 冷戰體制로 인하여 社會主義陣營의 蘇聯의 지원만을 기대하는 입장에서 親蘇一邊倒의 대외정책을 택할 수 밖에 없었고, 스탈린이 미국과 주도권의 경쟁을 벌이고 있는 韓半島問題에 있어서 오직 적극 소련을 지지하였을 뿐이다.

당시에 中國人民解放軍과 중공당 아래의 華北지방과 東北三省 즉 만주지역에서 활동하던 韓族共產黨세력들이 전쟁이 끝난 후 귀국하였으나, 당시 소련세력을 중심으로 이루어진 북한의 김일성등 지도층들은 그들의 노동당가입 자체를 제한하는 등의 차별을 하면서 故意로 孤立시킴으로서 정치세력화하는 것을 억제하였

26. 廖蓋隆, 中國共產黨的光輝七十年 (北京: 新華出版社, 1991. 5), pp. 223-225.

으므로, 중공의 북한정권에 대한 영향력은 한계가 있을 수 밖에 없었다. 또한 김일성은 소련말은 필수어로 교육시키는 반면에 1949년6월 民族自尊의 原則에 의하여 漢字의 사용을 전면금지하는 등의 친소일변도의 대외정책을 견지하였다.

따라서 미온적인 쌍방관계 속에서 1949년10월1일 中華人民共和國이 수립된 후 10월6일 북한과 관계수립에는 합의하였으나, 北韓의 초임대사가 이듬해 1월28일 北京에 부임 信任狀을 제정하였음에도, 중공당국은 6.25전쟁이 발발한 후 8월 13일야 초임대사를 파견하여 정식으로 쌍방의 外交業務를 시작하였으며, 한국전쟁이 종전되는 시점까지 1950년1월의 '조.중우면통신전화협정'을 제외하고는 특별한 협정을 맺은 것이 없었다. 물론 戰爭의 와중에서 이러한 상황이 발생하였다고 할 수가 있으나, 당시 中共의 입장에서 蘇聯과의 관계를 고려 對北韓關係에 적극적으로 될 수가 없었다는 것이 가장 중요한 원인이었다고 할 수가 있다.

#### 나. 쌍방관계의 적극적인 發展: 6.25참전

초기의 미온적인 '조.중관계'는 중공당국의 '人民志願軍'의 한국전쟁(6.25전쟁)에의 파견과 전후 대대적인 복구지원, 소련의 미온적인 對北韓戰爭支援과 1953년의 스탈린의 사망등의 일련의 변화를 거치면서 '鮮血로 굳힌 血盟'의 관계로 발전하였다.

參戰의 결과 중공정권은 內的으로 '抗美援朝運動'을 진행하면서 '土地改革', '三反五反運動'이라는 당정군내의 숙청과 자본주의기업과 상인들에 대한 숙청, 지식분자들에 대한 '思想改造'운동을 동시에 진행함으로써 정치재정적인 통치기반을 확립하였을 뿐만아니라, 外的으로 韓半島의 停戰協定과 1954년 제네바회의에 참여함으로써 미국, 소련과 대등한 국제세력으로 국제무대에 등장할 수 있게 되었다. 물론 국제연합에서 북한과 마찬가지로 '侵略者'로 결의됨으로서 미국과 관계개선, 국제연합의 加入이 최소한 20년 이상 지연되는 결과의 불이익도 초래하였다.

그리고 중요한 것은 중공정권이 韓半島에 130만의 대군을 파견하여 참전당사국으로 休戰協定에 署名을 함으로서 명실상부하게 한반도 문제에 관여할 수 있는 합법적인 권리를 얻었다는 것이다. 이것은 청일전쟁으로 중국정권이 韓半島問題에서 잃어버렸던 影響力을 중공정권이 회복하였다는 깊은 의미가 있다. 다시말하



면 한국전쟁의 참여, 즉 '抗美援朝'로 중공정권은 자신의 통치기초를 만들었을 뿐 만 아니라, 韓半島問題와 국제문제에서 미국, 소련과의 세력다툼을 합법적으로 행할 수 있는 기틀을 마련하게 되었다.

참전과정에서 金日成에게 부담을 최소화시키고, 體面과 尊嚴을 지켜 줌으로써 김일성이 中共을 신뢰할 수가 있는 믿음을 주었다는 점이 이후의 쌍방관계에서 아주 중요한 의미가 있다. 중국대륙에서 자국과 기타국가의 관계를 칭하는 호칭에서 언제나 中華人民共和國를 대표하는 '中'을 앞에 놓고 '中.韓', '中.越' 등으로 표기하고 말한다. 그러나 중국외교부등이 출판한 공식문서에서 한국전쟁의 관련부분에서는 예를 들면 停戰代表 등에서는 반드시 '軍事停戰委員會朝.中代表團' 식<sup>27)</sup>으로 표현함으로써 당시 자신은 주역이 아니었음을 표시하면서(정부군이 아닌 人民志願軍임을 강조), 김일성에게 군사지원으로 內政干渉을 한다는 비판구실을 처음부터 없었다. 이러한 태도와 1958년 까지의 막대한 전후 복구지원, 그리고 조건없는 철군등이 그 동안의 쌍방관계의 우여곡절에도 불구하고 쌍방관계를 유지시킬 수가 있는 신뢰의 기초였다고 해도 과언이 아니다.

#### 다. 中共-蘇聯-北韓의 三角關係

6.25 이후 약 30여년의 중공의 對韓半島政策은 한국전쟁의 참전을 통해서 얻어진 경험과 영향력을 기초 한 對美對蘇政策의 중요한 일환으로 전개되어갔다. 즉 남한과는 反美政策으로 敵對的 關係를, 北韓과는 對蘇政策의 일환으로 競爭的 同盟을 유지하는 '血盟關係'가 바로 그것이다. 그 중에서도 북한과의 관계는 사회주의진영내부의 관계를 기초로 소련과의 진영의 주도권싸움과 사회주의 국제주의의 원칙에 의하여 기본관계를 설정하였다.

김일성은 나름대로 1956년 후르시초프의 스탈린비판과 社會主義와 資本主義의 '평화적인 共存', 사회주의사회발전의 '평화적인 過渡'의 가능성의 주장으로 인한 理念의 修正을 빌미로 중공과 소련이 사회주의진영의 이념, 영도권투쟁을 시작한 이후, 양국사이에 양국과 관계를 어느 것도 무시하지 할 수 없는 자신의 위치에서, 자신의 利益을 극대화하고자 1962년 최고인민회의에서 '조선민주주의인민공화국정부의 당면과제'라는 결의를 통해서 새로운 대외정책방향을 제시했

27. 1993년 7월 30일 人民日報의 '中共黨政代表團結束訪朝回國'(중국당정대표단 조선방문마치고귀국)이라는 평양발보도에서 역시 '軍事停戰委員會朝.中方面'이라고, 朝.中의 형식으로 표기하였다.

다. 그것은 소련과 중국의 갈등 속에서 '탈진영화외교' '다원화외교' '자주외교' 라고 불리어지는 새로운 대외정책이며, 중소간에 '중립'을 견지하는 '동거리외교'의 시작이었다. 사실상 김일성의 이러한 결단은 50년대 중반부터 시작한 중국의 아시아아프리카의 비동맹국 외교를 중심으로 한 脫蘇聯—邊倒外交의 큰 영향을 받았다고 볼 수 있다.

이러한 '自主外交'를 공고히 하기 위하여 김일성은 1956년에서 1958년3월 사이에 '8월중파사건' 등 파벌활동의 죄목을 빌어서 정권내부의 박창욱등의 소련파와 최창익, 김두봉등의 친중공의 延安派를 모두 숙청하여, 김일성유일체제의 기반을 확립하였다. 결국 북한정권 내부에 자기세력이 없는 상태에서 북한의 전략적인 중요성을 간과할 수가 없는 중공정권과 소련은 자신들은 80년대 말까지 서로 적대적으로 투쟁하면서도, 북한과는 우호관계를 유지하고 경쟁적으로 지원해야하는 '浪漫三角'(romantic triangle)<sup>28)</sup>라는 묘한 '戰略三角關係'의 틀 속에서 對北韓政策을 진행해야 하였다.

이러한 전략삼각관계를 이용하여 1961년 남한에 군사혁명의 반공정부가 등장한 이후, 김일성은 북한정권의 안전을 보장받기 위하여, 7월과 11월 모스크바과 북경을 방문하여 각각 '우호협조및 호상원조조약'이라는 軍事同盟條約을 체결하는 성과를 얻을 수가 있었다. 이 군사동맹조약에서 소련은 10년마다 갱신조건으로 조약을 체결한 반면, 중공 측에서는 유효기간에 조건을 붙이지 않음으로서 대북한관계에서 또 한번 유리한 신뢰를 얻었다고 볼 수가 있다.

60년대 중반 이후 중국대륙의 文化大革命으로 인한 극좌고립외교와 홍위병들의 공공연한 김일성 비판 등으로 일시적으로 쌍방관계가 소원해지고, 북한은 자신의 생존을 위해 부득히 소련에 편향적인 외교를 진행했으나, 중공정권과의 기

28. '戰略三角關係'를 연구한 학자들은 삼각관계는 일반적으로 (1)참가국 모두가 반드시 상대방의 전략적인 특성을 분명히 이해하고;(2)모든 경쟁자들이 똑 같은 전략적인 중요성은 가질 필요는 없으나 각자는 반드시 상대방을 合法的이고 自主적인 參加國으로 인정할 때 성립한다고 하였다. 이런 관점에서 보면 6.25전쟁이 끝난 이후 中共과 소련 그리고 북한 사이에는 전략삼각관계를 구성할 요소가 충분히 존재하였다. 또한 삼각관계의 類型에는 三者가 모두가 화목한 '三人同居'(ménage à trois triangle), 어느 일방과 상대 2국가와는 화목한 관계이나 상대2국가는 적대적인 '浪漫三角'(romantic triangle), 그리고 두개의 국가가 화목하나 이 두나라와 기타 일국은 적대적인 '結婚三角'(marriage triangle)등이 있다. 時事出版社編, 中美蘇戰略三角(北京:時事出版社, 1988), P.111, Lowell Dittmer, "The Strategic Triangle: A Critical Review", in Ilpyong J. Kim (ed), *The Strategic Triangle: China, The United States and Soviet Union*, (New York: Paragon House Publisher, 1987), P. 33.

본적인 전략관계에 대한 인식은 변화하지 않았다. 따라서 70년대 초에 이미 쌍방은 종래 이상의 관계를 확립할 수가 있었다.

특히 1975년 赤化 이후 베트남이 소련과의 관계를 강화하면서 反中國路線을 추구하자 중국은 東北邊境에 '제2의 베트남'이 출현하는 것을 방지하고자 북한을 더욱 적극 지원할 수 밖에 없었다.<sup>29)</sup> 그러나 1975년 월남의 赤化에서 고무된 김일성의 對南戰爭에 대한 지원요구는 발전 중인 對美對日關係등을 고려 거부할 수 밖에 없었으나, 기타 방면의 지원은 소련과의 競爭으로 인하여 더욱 강화할 수 밖에 없었다. 이러한 북한 김일성에 대하여 당시 중공 내부에서는 이미 상당한 불만이 있었다고 보여진다. 당시 외교부장이던 喬冠華는 그러한 김일성의 三角關係의 대해서 다음과 같이 불만을 토로 하였다.

김일성의 태도는 아직까지도 矛盾이 있다. 蘇聯修正主義도 두려워하고, 또 잘못 보이기도 싫어하고, 또 한편으로 中國과 朝鮮兩國 人民의 傳統友誼를 계속 유지하려고 한다. - - - 이러한 처지와 고충을 우리는 충분히 이해한다. - - - 毛澤東 주석이 말한대로 "같은 강물을 먹고, 두척의 배를 타기도 힘들고, 모습은 같으나 마음은 따로먹는 것이 말하는 것처럼 쉬운 것이 아닐 것이다?" 이것은 누구를 지칭해서 하는 말은 아니나, 중국, 소련, 조선과 월남 등은 서로 江을 건너 마주 보면서 같은 강물을 먹고 있다. 만일 누가 두척의 배를 동시에 타려고 하면, 바로 물에 빠질 것이다.<sup>30)</sup>

喬冠華는 한마디 더 보태기를 '이警告는 밖으로 가져가서 大字報에 한부로 쓰면 안된다. 멀리는 말할 것도 없고 부장이 목하나도 지키기도 힘들고, 사람들이 항의할 것이다' 라고 하였다. 이것은 당시 중공당국의 '自主外交', '蘇聯과 等距離外交'를 하는 김일성에 대한 불만의 한 단면을 보여줬다고 할 수가 있다. 이처럼 전략적인 우선 이익이 서로 상이한 상황에서 내적으로는 불협화음이 있었으

29. 당시 중공은 소련이 '두 개위 활형의 선'으로 中國包圍戰略을 구사하고 있다고 주장하였다. 즉 하나는 北에서 南으로 향하여 블라디보스톡, 동해, 동지나해를 거쳐 베트남의 캄란만에 이르는 선이고, 또 하나는 西에서 東으로 아프리카에서 중동을 거쳐 인도차이나에 이르는 선이라고 주장했다. 따라서 이러한 핵심적인 위치에 놓인 월남의 친소련행동때문에 월남을 '동방의 쿠바' '소페권주의국가'라고 비평하기도 하였다.

30. 喬冠華, 「關於當前世界形勢及對外政策的講話」(1975년 5월 20일), 共匪原始資料彙編(제 4호) (臺北, 國防部政治作戰部, 1978), P. 10.

나<sup>31)</sup>, 중공의 입장에서는 對蘇對美戰略에 있어서 중요한 北韓을 反中共의 또다른 '월남' 만들어서는 안되었기에 계속 지지와 지원을 할 수 밖에 없었다.

1978년 부터 중공의 새로운 권력의 핵으로 등장한 鄧小平과 胡耀邦등은 자신들의 대외정치적인 資本의 확보를 위해서 미국과 관계개선을 하면서도, 전략적으로 중요한 北韓과의 관계를 더욱 강화하고자, 북한을 자주내왕하면서 쌍방관계를 크게 고무하였다. 1984년3월 胡耀邦은 사전에 북한방문계획을 발표하고 5월4일 '中朝友誼의 새로운 한 페이지'를 강조하면서 북한을 방문함으로써 쌍방관계는 최고 절정에 달했었다.

그러나 중소간에 等距離外交를 늘 견지해온 金日成은 중공과 미국 그리고 일본의 反蘇聯合戰線形成이라는 미묘한 관계변화를 이용하고자, 1966년 소련을 방문한 이래 처음으로 1984년 5월16일 부터 약 1개월 이상의 소련과 동부유럽방문 하면서, 소련과 공산진영의 내부의 관계를 강화시키고자 하였다. 일종의 중공에 대한 對美政策變化에 대한 공개적인 자극을 함으로서 이를 통해 소련의 지원을 더욱 크게 유도할 뿐만아니라 이를 통해 중공과의 관계도 강화하려고 한 것이다.

이러한 김일성의 등거리외교의 전략은 1985년 집권한 고르바초프가 새로운 아시아정책에 附合됨으로서 소련으로부터 미그29기, SCUD 미사일, T-72전차의 공급등 대대적인 지원을 얻을 수가 있었다. 물론 이에 중공도 당총서기인 胡耀邦, 李鵬 당시 국무원부총리, 李先念 國家主席등을 이 기간 중에 북한을 방문시켜 쌍방관계를 발전시켰고, 吉林에 김일성의 동상을 세우고, 만주의 瀋陽과 북한의 청진에 새로이 쌍방의 영사관을 개설하는 등 소련과 경쟁적으로 대북한 지원정책을 전개하였다.

결국 80년대 중반까지 즉 한국의 北方外交가 본격적으로 움직이기 시작하기 이전까지 중국과 북한관계는 이러한 중공과 소련의 갈등을 이용하여 김일성이 탄력적인 中蘇等距離政策을 성공적으로 수행함으로써 원만한 최고의 혈맹관계를 유지될 수가 있었다.

그러나 한국의 적극적인 '북방외교'로 1986년 서울에서 개최된 아시안게임

31. 당시 가장 대표적인 중공과 북한사이의 戰略的 입장이 상충되는 것이 미군의 韓半島 駐屯의 문제였다. 당시 중공은 집으로는 北韓의 입장에 맞추어서 미군의 韓半島로 부터의 撤收를 주장했지만, 그러나 실질적으로 가장 큰 敵은 소련이다라고 인식하고 있었으므로, 反蘇聯合戰線의 입장에서 대소련 전체세력으로서 美軍의 韓半島駐屯自體를 근본적으로 否定하지 않았었다.

에 중공대표단이 대거참여하고, 중공과 소련 모두가 1988여름 서울올림픽참여를 결정하는 등 일련의 변화 속에서, 中共과 北韓關係는 전통적인 진영내부의 關係의 요인, 그리고 소련의 대한반도정책요인 이외에도, 동북아시아의 전반적인 전략균형과 경제적인 요인, 그리고 한국과의 관계라는 새로운 변수에 의하여 움직여지기 시작하였다.

### 3. 中華人民共和國의 對韓國政策

#### 가. 敵對政策

中共政權과 韓國과의 관계는 쌍방정권의 성립 이후 어떠한 접촉이나 상호관계의 討論의 기회도 없이, 美蘇의 冷戰構造와 南北의 分裂이라는 독특한 외적구조로 인하여 근본적으로 완전히 단절되었었다. 따라서 한국은 미국진영의 내부관계로서 반중공정권의 中華民國과 관계를 발전시켰고, 중공은 반한국의 입장에서 북한과의 혈맹관계를 발전시켰다.

이러한 가운데 중국과 한국의 운명의 고리는 바로 6.25전쟁이라는 현대국제관계와 한국사에서 아주 중요한 韓半島戰爭으로 인해 더욱 적대적으로 변했다. 中華人民共和國의 유엔회원권문제로 6.25발발 당시 안보리상임위원회참석을 근본적으로 거부해온 소련의 불참으로 인하여, 유엔군파견이 가결 될 수가 있었으며, 또 유엔군의 직접참여와 北進은 중공을 부득이 한반도전쟁에 참여하게 하였다. 따라서 남한과 중공은 전쟁 속에서 적으로 대결하였으며, 60년대 말에서 70년대 초에 중공의 월맹에 대한 군사지원으로 인하여, 월남정권을 지원하기 위하여 참전한 한국군과 다시 한번 서로 敵으로서 실질적인 전투를 하였다.

이러한 남한과의 적대관계를 周恩來는 1970년 4월의 일본방문객들을 접견하는 자리에서 다음과 같은 기업과는 거래를 할 수가 없다고 하는 데서 분명히 표시하고 있다. 즉 蔣介石集團의 大陸反攻을 돕거나, 박정희집단의 조선민주주의 인민공화국의 侵略을 돕는 일본상인; 둘째, 臺灣 혹은 南韓에 大量投資하고 있는 일본기업, 그리고 '美帝國主義者'들과 관련된 기업은 중일관계가 발전한다 해도 거래가 불가능하다고 못박았다.<sup>32)</sup> 이런 방침은 80년대 초반까지 지속되었다.

32. 中國中日備忘錄貿易辦事處代表, 日本中日備忘錄貿易代表辦事處代表會談公報, 人民日報, 1971. 3. 2.

따라서 한국의 비적대적인 공산국가에 대한 개방정책인 1973년의 '6.23평화통일 외교정책선언' 발표 이후에도 중공은 남한과 적대적인 관계를 고수하였다.

(나) 새로운 關係의 探索: 敵對關係에서 和解關係로

비록 정치적으로 절대로 북한의 대남정책, 대외정책을 지지하고 있었으나, 70년대 초 부더의 국제적인 화해의 분위기 속에서 실무적인 우편업무(1974년9월), 중국대륙한국교포1세의 訪韓, 전보업무등을 개방하였고, 1979년부터는 제3국을 경유한 간접무역도 용인하기 시작하였다. 그러나 80년대 초까지는 중공당국은 북한과의 관계를 고려하여 黃海와 동지나해의 石油資源共同開發, 황해의 漁撈作業과 관련된 미찰문제 등에 대한 남한의 공식적인 접촉제의를 근본적으로 받아들이지 않았으며, 1978년4월에는 상해에서 거행된 베드민턴선수권대회의 한국대표팀의 參加를 거부하는 등 접촉이나 관계개선을 위한 제의 자체를 거부하였다.

하지만 양국관계는 한국 측의 적극적인 노력과 80년대 초의 '중국민항기사건'과 같은 남한을 경유한 대륙중국인들의 臺灣亡命事件등의 '돌발사건'으로 인하여 접촉이 늘기 시작하면서 변화하기 시작하였다. 중국대륙의 대외개방과 개혁과 더불어 새로운 대외정책이 현실화하고, 남한의 '北方政策'이 적극적으로 정책화되면서, 무역등 경제관계가 급속히 발전하였으며, 때마침 소련의 고르바초프의 주도로 미소의 냉전적인 대립관계가 급속히 와해되는 국제적인 환경의 변화를 맞이하여, 결국 중공정권이 한국을 '친구(미국)의 친구'라고 思考하기 시작하면서 새로운 관계의 틀을 모색하게 됨으로서 쌍방관계의 40여년의 敵對關係의 틀이 무너졌다. 그리고 그러한 새로운 對韓半島政策은 남북한에 대한 등거리외교, 혹은 '두개의 한국정책'이라는 구조로 발전하였다.

#### IV. 中華人民共和國의 '두개의 韓國政策'의 形成

##### 1: 傳統的인 '두개의 韓國'의 意味

###### 가. 1945년 이전의 韓半島分割案

韓半島에 고조선이 성립한 후 南으로 東으로 부족국가들이 성립하여 古代國家를 이룬 이후, 이들 국가들은 서로 대립되는 형태로 혹은 통일된 형태로 존재 하였으나, 韓半島 내부에서 두개 정권이 相互對立하는 構造는 한국사 2500여년 동안 1945년 이후 南北韓으로 분할되기 이전에는 존재하지 않았다.

그러나 韓半島는 半島라는 독특한 지정학적인 성격으로 인하여 주변세력들에 의한 내부정치세력의 二分法은 역사적으로 몇번 제기되었다. 半島는 대륙세력이 해양진출으로 진출하는 '부두'로서, 해양세력이 대륙으로 진출하는 도약대로서의 역할 때문에 '육교적인 위치'(landbrkdge location), '전초기지' 등으로 인식되어졌다.<sup>33)</sup> 따라서 한반도는 이미 고려시대 元나라의 일본원정의 '병참기지'로 부터 시작되어, 조선시대의 일본이 明나라를 침략하기 위한 陸橋로서, 러시아의 태평양진출의 '根據地'로서, 미국의 냉전전략에 있어서 중공과 소련을 차단하는 '遮斷地' 혹은 '전초기지'로서 열강사이의 전략적인 세력충돌의 대상이 되어왔다.<sup>34)</sup>

이러한 특성 때문에 한반도는 역사적으로 우리의 뜻과 상관없이 주변세력들의 相互牽制와 利害에 의해서 지리위치상의 가치와 역할의 바뀌곤 하였다. 때문에 2차세계대전 이후 남북한이 분단되기 이전에 이미 韓半島는 이미 최소한 4번의 分割占領案이 韓半島 周圍勢力들 사이에 논해진 적이 있다. 그 첫번째가 1592년 壬辰倭亂 당시 일본의 風臣秀吉과 명나라의 魏學濬이 終戰協商과정에서 서로 제시한 朝鮮分割案이고; 두번째가 1884년 영국의상인 존 김벨리(John W. Kimberley)

33. 이러한 반도의 지정학적 위치에서의 의미와 성격에 대하여서는 任德淳, 政治地理學原論(서울: 일지사, 1983), PP50-63참조.

34. 전통적으로 일본인들은 韓半島를 자신들의 가슴을 겨누고 있는 낫(Dagger)라고 생각하였으며, 중국인들은 中國의 머리를 치려고 준비한 망치(Hammer)라고 생각했으며, 소련은 블라디보스톡과 연결하여서 태평양진출의 결정적인 위치라고 생각했다고 한다. Soon Sung Cho, Korea and World Politics 1945-1950: An evaluation of American responsibility (Berkerley: University of California Press, 1967), P. 5.

가 제시한 청나라와 일본의 공동점령안이며; 세번째가 1886년 일본이 러시아에 파견한 특사인 山縣有朋이 제시한 일본과 러시아의 공동점령안이며; 네번째가 러시아의 주일공사인 로센( Romanovich R. Rosen)이 제시한 북위39도 분할통치등이다.<sup>35)</sup>

이러한 한반도의 分割案은 해양세력과 대륙세력사이에서의 韓半島의 전략적 중요성을 말해주는 것이다. 즉 당시 주요한 해양세력과 대륙세력사이에 한반도의 분할이 논의가 되었으며, 中國(明, 清)과 일본, 러시아와 일본사이에서 논해졌다. 그리고 그 이후에는 소련과 미국사이에 분할이 실천으로 옮겨졌다.

다른 한편으로 이들 분할안과 그 이후 1945년의 미국과 소련이 합의하여 실천한 분할안이 사실상 當事者인 韓國人들의 참여가 배제된 채 논의되었다는 사실에서 半島으로서 韓半島의 운명은 외세의 영향을 벗어날 수 없다는 것을 말해준다. 그리고 그러한 역사적인 분할안은 우리의 政治勢力의 피동적이고 무능력한 대응이 우리의 운명에 얼마나 큰 영향을 끼칠 수 있는나 하는 것을 잘 보여주는 사실이기도 하다.

#### 나. 南과 北의 '두개의 韓國'의 誕生

2차세계대전 말기인 1945년2월의 알타회담에서 極東의 전후 처리문제와 소련의 참전을 논의하는 과정 속에서, 미국과 소련은 일본군의 무장해제라는 명목과 戰後 세력안배라 목적으로 韓半島의 분할점령을 논의 했다. 이것은 미국측의 제의에 의하여 스탈린이 이에 동의함으로써 '일본군의 무장해제'을 위하여 북위38선을 경계로 군대를 진주시킨다는 다는 것이었다.<sup>36)</sup> 그리고 이것은 일본이 항복한 후 연합군의 극동사령관인 맥아더에 의한 '일반명령1호'로서 명령되어 실천에 옮겨졌다.

결국 미군과 소련군의 점령 아래 남북의 통일정부 수립 노력은 스탈린의 북한위성국가화의 전략에 의해서 더 이상 진전을 보지 못하고, 1948년8월15일과 1948년9월9일 남과 북에 각각 독립된 정부가 탄생됨으로서 역사적인 '두개의 韓

35. 역사적인 한반도의 분할안과 그 내용과 의의는 盧啓鉉, '韓國分割案의 關한 歷史考察', 韓國外交史研究 (서울: 甲寅出版社, 1983), pp. 152-179참조.

36. 한국의 2차세계대전 이후의 분열과 과정 그리고 그 의의에 대하여서는 김학준, 韓國問題와 國際政治 (서울: 박영사, 1990. 3), pp. 3-15참조.



國'의 爭論은 이로서 현실화 되었다. 또한 1950년에서 1953년의 3년간의 남북간의 전쟁과 이에 따른 미군(국제연합군)과 중공군의 개입등으로 남북의 분열은 더욱 깊이 고착화되었으며, 6.25이후 冷戰의 심화로 美蘇가 극렬히 전세계에서 대립하는 세계체제 속에서 40여년 동안 남북한의 모든 대내외정책은 이러한 '두개의 한국'의 대립과 적대의 고리 속에서 맴돌면서 형성되고 발전되어 왔다.

## 2. 南韓과 北韓에 있어서 '두개의 韓國'의 의미

### 가. '두개의 韓國'의 절대적인 否定

앞서 말했듯이 2차세계대전 후에 美國과 蘇聯의 極東의 세력안배의 결과 우리는 타의에 의해서 남과 북으로 분할되어 南北韓에 두개의 서로 적대적인 정권을 세웠다. 때문에 두개의 적대적인 정권은 상대의 정통성을 부정하면서 한번의 전쟁을 포함한 각종 방법으로 통일을 달성하고자 노력해왔으며, 두개의 政府, 혹은 政治實體의 존재 자체를 거듭부정해 왔다. 즉 남한은 북한을 소련의 傀儡로 북한은 남한을 미국제국주의자의 傀儡로 민족의 정통성이 없는 것으로 서로 비평하면서 자신이 한반도 '유일의 合法政府'임을 주장해 왔다.

때문에 쌍방의 관계는 마치 마주 달리는 두개의 열차처럼 내가 살려면 너가 죽어야 하는 '제로섬게임'(Zero-Sum Game)을 해왔고, 쌍방의 모든 대내외정책은 상대방을 부정하고 소멸시키기 위해서 설정되고 발전되었다. 그러나 6.25 이후 20여년 이상의 소모적인 쌍방의 적대적인 정책은 결국 어느 일방도 승리하지 못하는 지루한 게임으로 판명되었으며, 한반도 내외의 환경의 변화 속에서 새로운 관계의 思考를 통한 統一問題의 접근이 필요하다는 인식이 발전하기 시작하였다.

특히 1970년대 초 부터 시작된 동서간의 화해 즉 데탕트는 미국과 소련 그리고 중공정권의 보호 아래서 생존해 오던 南韓이나 北韓에게 強大國의 흥정 속에서 자신을 잃어버릴 수도 있다는 政治心理的인 압박을 가하기 시작했으며, 이로 인하여 결국 쌍방의 문제는 자신들의 대화와 타협, 그리고 경쟁을 통해서 해결할 수 밖에 없다는 위기감과 절박함을 주게 되었다. 특히 서독이 시작한 동독과 소련 및 공산정권과의 공존을 모색하는 '東方政策'(Ostpolitik)<sup>37)</sup>은 韓半島의 두개의 정권에게 좋은 시사가 되었다. 결국 남북한도 자신의 문제를 韓半島

化 해 보자는 노력을 시작하였으며 그것이 바로 상대방의 실체를 인정하는 共存과 協助를 통한 통일에로의 접근이라는 화해구조였다.

#### 나. '두개의 韓國'의 暫定的인 認定과 意味

우선 1970년 8월 15일 박정희대통령이 북한이 武力統一을 포기하면, 연합국의 韓國問題討論에 북한의 참여가 가능함을 말하면서 새로운 남북관계를 발전시킬 것을 요구하였다. 이어서 남한에서 1971년 8월 적십자사를 통한 이산가족제회의 회담을 요구 이것이 성립되었으며, 또한 남북간의 최고지도자들의 특사가 비밀리 교환되어 1972년 7월 4일에는 '남북공동성명'이 발표되었다. 이것은 남북관계가 완전한 적대관계에서 교류를 통한 경쟁과 협조의 시대로 접어들었음을 말하여 주는 것이었다. 그리고 동시에 남한은 '非敵對性的의 共產國家'와의 교류를 개방하기도 하였다.

이러한 南北關係에 대 정치적인 인식을 달리하기 시작하면서 1973년 6월 23일 발표한 '平和統一外交政策特別宣言'은 남북한은 서로내정에 간섭하지 말고 침략하지 말아야 하며, 함께 國際 기구에 참여하고, 유엔동시가입에 반대하지 않으며, 홀스타인(Halstein)외교원칙의 포기등을 선언한 것으로 사실상의 북한정권의 실체를 인정함으로써 '두개의 韓國'의 한반도상의 존재를 인정한 것이었다.

70년대 이전 까지 남과 북한은 적대적인 상태에서 대외정책에 있어서도 남한에서는 '하나의 한국'을 북한에서는 '하나의 조선'을 견지하여 '교차승인'이나 '쌍중승인'을 거부하는 '홀스타인원칙'을 견지하여 왔다. 결국 스스로 한반도의 정통정부임을 주장하면서 통일을 꾀하는 과제로 삼고 분열된 남과 북의 정치체제의 존재와 상대방정권의 실제 자체를 거부해온 것이다.

남북한은 70년대 들어와서 새로운 평화적인 통일방안이라는 내용으로 쌍방의 평화적인 대화와 타협을 통한 통일안을 제시하기 시작하고, 이와 더불어 대외정책에 있어서도 북한은 '自主外交'라는 이름을 빌어, 남한은 '平和統一促進을 위

37. 동방정책의 주요한 내용은 (1)서독은 동독을 고려시키는 어떠한 노력도 포기하며, 또한 독일의 統一이 和解의 선결조건이라는 것을 포기하며; (2) 홀스타인원칙(The Hallstein Doctrine)을 포기하여 동부유럽국가들과 관계를 정상화하고; (3)서독은 오더-나이스(Ordre-Nesse)의 폴란드와의 국경을 인정함으로써 2차대전으로 발생한 국가경계를 인정하며; (4)분현협정은 유효하지 않고; (5)소련과 관계를 개선한다는 것 등이었다. 그리고 홀스타인원칙은 (1)동독과 수교한 국가와 서독은 수교하지 않으며; (2)서독과 수교한 국가가 동독과 수교할 때는 서독은 즉시 단교한다는 것이었다.

한 外交'라는 이름을 빌어 실질적으로 국제상 '同時承認政策'을 집행하기 시작하였으니 이것이 바로 국제사회에서 '두개의 韓國' 구조를 통한 쌍방관계의 재정립을 의미하는 것이었다.

남한의 1970년8월15일의 '平和統一宣言', 1971년4월 북한의 '8가지 平和統一方案', 1972년 '南北韓共同宣言', 1972년12월 북한의 '自主外交' 선언, 1973년6월 23일 남한의 '平和統一外交政策宣言', 같은 날 북한이 발표한 '祖國統一五大綱領' 등으로 이어지면서 남북한은 형식적으로는 절대적인 '하나의 한국'을 견지하였지만, 실질적으로는 相對方 體制의 存在現實을 인정할 수 밖에 없는 방향으로 정책의 전환을 시작하였다.

비록 남북관계의 발전에 있어서 적십자회담의 개최등 회담개최 자체를 제외하고는 실질적으로 이러한 平和統一政策이 가시적인 성과를 보지 못했지만, 대외관계에 있어서 '두개의 韓國'의 구조는 상당히 가시적으로 나타나기 시작하였다. 1975년7월에 이르러 남한을 승인한 국가가 95개국, 북한을 승인한 국가가 56개국 이 되었으며, 同時承認國家가 22개국에 달했다.<sup>38)</sup>

이러한 국제적으로 '두개의 한국'의 구조를 가시적으로 발전시키고 있으면서도 남북한은 내부관계에 있어서 相對方 體制에 대한 인정은 사실상 부정적이었고, 북한은 민족통일의 이름으로 근본적인 논의조차 이를 거부하였다. 예를 들면 1974년 3월북한은 休戰協定을 대체할 平和協定의 체결을 주장하면서 정전협정의 서명국인 北韓, 中共과 美國의 '3當事者會談'을 제시하고, 南韓을 배제시키기도 하였다. 이에 1975년 미국은 남한을 포함하는 '4당사자회담'을 제시했으나 中共과 北韓을 이를 거부하였다. 즉 한국의 한국문제에 있어서 실제적인 권리를 인정하지 않고져 한 것이다. 또한 북한과 한국은 공히 상대국을 적대적으로 보면서 자신의 안전을 위해서 상대방과의 접촉이나 거래를 인위적으로 제한하는 법률체제(예를 들면 한국의 국가보안법)를 유지함으로써 대외적인 두개의 韓國과 내적

38. 최초로 남북한을 교차승인 한 것은 아프리카의 우간다로 北韓과 1963년3월2일 수교한 후, 3월26일 南韓과 다시 수교하였다. 그러나 그 이외는 70년대 이후 아프리카지역을 중심으로 동시수교국가가 늘어나기 시작하였으며, 차드(남한과 1961년, 북한과 1969년)에 이어 1971년부터 북한이 이미 한국과 수교한 말타, 시에라레온, 카메룬, 부르키나타손, 루안다, 세네갈등과 동시수교를 하였으며, 1973년 한국의 '홍스타인원칙'의 포기들 전후하여 이미 한국과 수교한 많은 아프리카, 중남미, 그리고 인도네시아등 아시아국가, 덴마크, 핀란드, 아이스란드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 이란 요르단 등등 국가들이 북한과 동시수교를 하였다. 1975년7월에 이르러 남한을 승인한 국가가 95개국, 북한을 승인한 국가가 56개국이었으며, 동시승인국가가 22개국에 달했다. 이상의 자료는 '남북한의 국별수교현황' 통일원편, 92 '북한개요' (서울: 통일원, 1992. 12), pp. 434-441. 참조.

인 부정의 모순된 행위를 계속하여 왔다.

그러나 80년대 초에 이르러 그 동안 양측에서 논의되어온 통일방안들이 더욱 구체화되고, 쌍방의 접촉이 늘어가면서 共存을 통해서만이 統一이 가능하다는 인식이 구체적으로 政策化됨으로서 내부에서의 '두개의 한국' 혹은 '두개의 조선' 혹은 '두개의 정부', '두개의 제도' 등에 대한 受容이 긍정적으로 검토되기 시작하였다.

즉 1980년 10월 북한노동당제6차대회에서 북한은 '自主, 平和統一, 民族大團結'의 '3대원칙'과 과거의 '조국통일 5대강령'을 결합시켜서 '高麗民主聯邦共和國'이라는 통일안을 제시하였다. 그 중에서도 중요한 것이 바로 피차가 서로를 承認하고, 상대의 制度와 思想을 용납하면서 聯邦制形式으로 통일을 달성하자는 것이었다. 그리고 남한의 전두환정권도 1982년 1월 20일 '民族和合民主統一方案'이라는 것을 제시하여, 南北韓이 민족화합의 평화적인 통일을 위하여, 동서독 간의 '기본조약'과 같은 '남북한기본관계의 임시협정'을 체결함으로써 통일이전에 과도기에 서로의 공존을 통한 교류로서 통일의 조건을 발전시킬 것을 제시하였다. 결국 실질적인 의미에서 쌍방은 대외외정책에서 '두개의 韓國'을 인정한 셈이 된다.

이러한 남한의 통일의 과도기단계에서 '두개의 한국' 혹은 '두개의 정부'의 잠정적인 성립의 요구에 대하여, 북한은 형식적인 측면에서는 계속하여 '두개의 조선'은 절대적으로 거부하면서 실질적으로는 대외외정책에서는 '자주조선'을 앞세우면서 이미 이를 실행에 옮기고 있었다. 즉 남한과 이미 수교한 나라와 관계정상화를 계속 추진하였으며, 이미 수교한 국가가 南韓과 關係正常化해도 단교하지 않았다.

하지만 統一을 가장 중요한 至上의 課業으로 내외에 선전해온 북한 정권으로서의 잠정적인 '두개의 朝鮮'이 결국 남북한의 분열을 고착화시킬 수 있다는 의미에서 자신의 正統性의 논의를 발전시킬 수도 있었으므로 상당히 신중하게 이 문제에 대하여 접근하였다. 때문에 '고려연방공화국'이라는 단일국호 하에 '단일 의석유엔가입' 가입을 제의하면서<sup>39)</sup> 한편으로 남한의 유엔단독 가입을 저지하고, 다른 한편으로 남한이 주장한 '남북한 동시가입'도 반대하였다.

39. 외무부편, 외교백서 1992. (서울:외무부, 1993), P. 79.

이 과정에서 남한의 유엔가입안을 저지하기 위하여 소련과 중공은 연합국의 안전보장이사회의 상임이사국의 拒否權을 행사하면서, 북한의 立場을 지지해 주었다. 북한은 1991년 남북한유엔동시가입안을 수용하기까지 사실상 이러한 유엔의 동시가입이라는 형식을 통한 '두개의 한국'의 입장을 강력히 반대하여왔다. 따라서 한국과 미국이 주장한 中共, 美國, 日本과 소련에 의한 한반도 두개정권의 '交叉承認'은 계속 논의만 될 뿐 현실화되지 못하였다.

실질적으로 남북한이 동시에 인정한 두개의 한국정부를 인정한 합의문서인 남북관계에 대한 '기본관계합의서'가 1991년12월 체결되기까지는 남과 북은 서로 다른 형식과 내용에서 韓半島의 두개의 政治實體에 대하여 논의하여 왔다고 할 수가 있다. 그리고 중공정권은 이러한 북한의 '하나의 조선'의 입장을 자신의 臺灣에 대한 '一個中國政策'(하나의 중국정책)과 連繫시키면서 적극적으로 지지하여왔다.

그러나 냉전체제의 붕괴라는 동서관계의 변화, 소련과 동부유럽의 공산정권의 붕괴, 남한의 北方外交의 급속한 발전등의 내외환경의 변화 속에서, 소련이 1990년 9월에 '朝鮮'과의 既存關係에도 불구하고 '韓國'과 동시에 수교를 함으로서 그 동안 남북한 사이에 論議되고 혹은 거부되고 반대되어져 왔던 '하나의 조선'과 '하나의 한국'에 의한 韓半島에서 '두개의 韓國' 구조, 즉 '交叉承認'이 東北亞의 4강들 사이에 분명한 정책화의 단계에 접어들게 되었다. 그리고 중공당국은 이러한 韓半島내외의 南北韓關係에 대한 인식과 구조의 변화 속에서 신속히 적응함으로써 자신의 국익을 최대화하는 아주 민첩한 대응을 하였다.

### 3. 中華人民共和國의 '두개의 韓國政策'의 形成

#### 가. 中華人民共和國의 對韓半島政策의 변화의 原因

중공정권이 새로운 對韓半島政策을 발전하는 과정에서 80년대는 일종의 探索期라고 할 수가 있으며, 1988년 한국의 서울여름올림픽의 참여를 계기로 準備期에 들어가서, 1990년10월20일 민간무역대표부의 설립을 합의하면서부터 본격적인 政策化의 단계에 들어갔고, 1992년8월24일 한국과 수교로 '두개의 한국'이라는 남북한을 '交叉承認'하는 형식으로 새로운 對韓半島政策의 기본구도를 完成하였다고 볼 수가 있다. 이러한 중공의 새로운 對韓半島政策의 탐색에서 정책화

단계에 까지 발전하는 과정에서 영향을 미친 중요한 變數는 다음과 같은 것이 있었으며, 이러한 변수들은 앞으로도 중공당국의 對韓半島政策의 발전과 변화에 아주 중요한 영향을 미칠 것이다.

첫째, 1978년 11월의 中共黨 11次 3中大會에서 '四個現代化'를 중심으로 한 경제건설을 國家戰略의 근본으로 채택하면서 改革과 開放의 실용주의노선의 영향이다. 우선 경제건설을 국가정책의 중심전략으로 택하므로써 대외정책상의 우선 순위도 종래의 이데올로기와 政治的인 우선 고려에서 經濟的인 요인도 중요시하게 되었으며, 따라서 '아시아의 4마리의 작은 용'으로 개발도상국의 모범이 된 韓國의 경제적인 發展모델과 經濟力이 중요한 유인이 될 수가 있었다.

둘째, 이러한 중국의 對內政策의 변화가 가져온 對外政策의 기본로선의 변화의 영향이다. 이미 70년대 중반의 '三個世界論'에서부터 대외정책상 이데올로기적인 관점을 배제시키시 시작한 중공은 80년대 이후 '解放思想', '實事求是'의 사고원칙의 개방과 경제발전 우선의 절대적인 필요성에 의하여 더욱 현실주의적으로 변화하였다.<sup>40)</sup> 중공당국의 이러한 대외정책의 이론과 정책의 변화에 아주 직접적인 영향을 끼친 對外的인 요인이 바로 미국과 관계개선과 조정의 필요, 소련과의 화해의 필요등을 통한 平和적인 國際環境의 조성이라는 것이었다. 즉 1969년 소련과의 珍寶島 무력충돌사건 이후 관계가 악화된 중공은 미국카드를 이

40. 중공의 대외정책의 이론은 1950년대 전반의 親蘇一邊倒를 지지한 '中間地帶論'(毛澤東이 1946년 6월 처음 주장, 여기에서 中間地帶는 미국과 소련의 中間地帶로서 미국의 소련침략의 緩衝地帶를 의미), 1954년 제3세계외교를 시작하면서 주장한 '和平共處五原則', 소련과 관계가 악화되기 시작하면서 미소중심의 대외정책에서 새로운 구도를 모색한 1964년의 '新中間地帶論'(여기에서 中間地帶를 일본, 유럽등의 제1중간지대, 아시아 아프리카 라틴아메리카의 제2중간지대로 구분하여 제1중간지대와 제2중간지대와의 관계를 적극 모색하였다), 이어서 文化大革命의 고립외교에서 등장한 '三反路線'(이것은 反美, 反蘇聯修正主義, 反各國反動派의 고립외교)의 '造反外交', 1972년 대미내일관계와 대서방관계의 개선을 모색하기 위해서 대외정책의 수정을 하는 과정에서 등장한 毛澤東의 통일전선의 '革命經驗'을 빌어서 대화와 투쟁을 동시에 동시에 전개한다는 '革命外交', 그리고 '革命外交'의 한계를 극복하고, 70년대 중반부터 미국과 소련중심에서 자신의 독자적인 외교노선을 발전시키는 과정에서 '反霸權主義'를 주장했으며, 이 '反霸權主義'의 위치를 중심으로 새로운 탈이데올로기 반미반소의 세계전략을 제시한 '三個世界論'으로 발전하였다.

이어서 '三個世界論'이 지닌 지나친 단순화된 세계관점을 탈피 자주적이고 단성적인 세계전략을 구사하기 위해서 1981년 부터 대외정책에서 '自主獨立'을 주장하기 시작하였고, 1982년 마침내 中共黨章에 이를 삼입 대외정책의 근본으로 삼았다. 이것이 현재 중공당국이 견지하고 있는 '獨立自主對外政策'이다. 결국 이러한 중공의 대외정책의 발전은 소련중심과 반미, 이데올로기 중심에서 자기자신의 독자적인 대외정책을 발전시키는 과정이었으며, 이데올로기적인 구조를 탈피하여 현실주의의 실리위주의 대외정책을 발전시킨 과정이었다고도 볼 수가 있다. 사실상 중공은 '三個世界論'을 주장한 70년대 중반에 이미 이데올로기적인 세계관에서 탈피하였다고 볼 수가 있다. 때문에 '三個世界論'이 발표된 후에 알바니아를 비롯한 사회주의국가들이 중공이 대외정책상 '마르크스레닌주의의 입장'을 상실한것을 크게 비난 하였다.

용 소련을 견제하기 위하여 친미반소정책을 추진하여 왔으나, 미국의 레이건 행정부가 들어선 후 臺灣에 대한 무기판매를 지속하는 등 상당히 애매한 대중국정책을 진행함으로써 이를 견제할 지렛대가 필요하였으며, 동시에 소련과의 긴 국경선의 100만대군의 대치는 안보상의 치명적인 위협이었을 뿐만아니라, 내부경제 건설을 위해서는 지나친 재정적인 부담도 되었다. 따라서 미국, 소련과의 관계를 조정하여 최대한의 자국이익을 도모하고, 평화적인 국제환경을 조성하기 위하여 대미, 대소관계상의 '等距離'을 유지하는 '反霸權主義' 외교를 더욱 개방적으로 발전시키고자 한 것이며 결국 이것이 '自主獨立對外政策'이라는 표현으로 발전한 새로운 대외정책의 가장 중요한 요인이 되었다고 볼 수가 있다.

이 과정에서 1981년 '建國以來若干歷史問題的決議'에서 '獨立自主外交'의 추진을 결의하고,<sup>41)</sup> 1982년 9월의 중공당12차대회에서 黨章의 수정과 동시에 '獨立自主對外政策'을 대외정책의 근본으로 채택하였다. 앞에서 설명한 것 처럼 1986년 趙紫陽은 인민대표대회제6차4중대회에서 구체적으로 '獨立自主外交'의 10대원칙을 제시하여 이를 80년대 대외정책의 기본원칙으로 결정하였다. 이로서 제도와 사상이 다른 어떤 국가와도 관계를 발전시킬 수가 있는 이론적인 根據를 마련하였으므로 한국과 관계개선이 가능하게 되었다.

이외에도 1984년 영국과 홍콩문제를 타협하는 과정에서 홍콩과 대만문제의 해결을 위해서 '一國家 兩制度'(一國兩制)라는 통일정책을 제시하였으며, 이것을 국가간의 관계에도 적용한다고 함<sup>42)</sup>으로서 남북으로 분단된 한국과 같은 국가와 관계개선을 위한 이론적인 틀도 만들었다.

세째, 중공과 소련의 對韓半島의 영향력확보의 競爭이 중공의 對韓半島政策의 변화를 가속시켰다. 김일성은 한국전쟁 이후 國際적으로 韓半島問題에 있어서 목소리가 커진 중공정권과 소련이 社會主義陣營內部的 주도권싸움을 벌이는 기회를 이용하여, 중공과 소련에 대한 등거리 외교를 펼치므로써 정치경제전략적인 이익을 충분히 확보할 수가 있었다. 중공과 소련은 자신의 사회주의진영내부의

41. "關於建國以來若干歷史問題的決議", 中共中央文獻研究室便, 中共三中全會以來重要文獻選集(上)(北京, 人民出版社, 1986), P. 835-836.

42. 鄧小平은 "一國兩制"는 홍콩과 대만문제를 해결할 수가 있을 뿐만아니라 동시에 세계각국에게 國家問題와 역사적인 문제를 해결하는 하나의 範例를 제시하고 있다. 우리가 제시한 "一國兩制"는 國際적인 爭端을 해결하는데 어떤 방법을 택할 것이냐하는 것도 고려하고 있다. 라고 말한 바 있다. 鄧小平, 建設有中國特色的社會主義, 앞의 책, pp. 50-51.

주도권싸움과 한반도의 전략적인 가치 때문에 김일성의 그러한 等距離戰略을 알고서도 결국은 김일성을 지지할 수 밖에 없는 일종의 경쟁적인 관계에 있었다.

물론 이러한 韓半島에 대한 경쟁적인 관계는 19세기말 이래 中國과 蘇聯의 충돌의 중요한 요인이 된 전통적인 대아시아 戰略의 충돌문제였다. 예를 들면 청나라의 주일참사관이었던 黃遵憲은 '朝鮮策略'이라는 곳에서 러시아의 남하정책을 막기(防) 위하여 조선은 '親中國, 聯美國, 結日本'해야 한다고 주장한 바도 있다.<sup>43)</sup> 따라서 비록 사회주의진영 내부관계에서 였지만 중공과 소련에게 북한은 중요한 전략적인 爭取競爭의 대상이 되었다.

따라서 1961년7월 소련이 북한과 '우호협조및 호상원조조약'을 체결하자, 중공도 11월 같은 성질의 조약을 체결하였으며, 소련은 매10년마다 조약의 延期更新條件을 붙였는데 반하여, 중공의 갱신기한의 조건을 붙이지 않았었다. 또한 김일성이 公式非公式으로 소련을 7회 방문하였는데도 불구하고, 소련의 공산당서기장들은 북한을 한번도 방문한 적이 없다. (대신에 고트바쵸프는 1991년4월 공산당의 서기장, 연방대통령의 신분으로 제주도를 방문한 적이 있다).<sup>44)</sup> 반면에 중공은 毛澤東을 제외한 모든 최고지도자들이(劉少奇, 周恩來, 鄧小平, 華國鋒, 胡耀邦, 趙紫陽, 江澤民등을 포함) 北韓을 공식적으로 방문하였으며, 김일성은 1991년까지 39차중국대륙을 방문하였다(80년대 이후 7번방문). 결국 이러한 것이 바로 소련과 중국의 對北韓政策의 경쟁과 차이를 설명해주는 동시에 중공의 북한 重視, 다시 말하면 한반도 重視를 설명해 주는 중요한 지표라고도 할 수가 있다.

兩國의 북한에 대한 競爭적인 關係의 지속은 70년대 말부터 남한과 경제적, 인적교류라는 관계개선을 시작하면서 韓半島全體라는 틀 속에서 다시 발전하기 시작하였다. 그리고 그것은 '두개의 韓國'에 대한 교차승인이라는 형식으로 급속히 발전하였다. 특히 1985년 고트바쵸프가 공산당서기장으로 취임한 후 아시아 태평양지역에서 전략적인 이익을 확보하기 위하여 북한에 대하여 중공과 경쟁적인 지원을 시작하였으며 남한과의 관계도 동시에 발전시켜나갔다.<sup>45)</sup> 이러한 쌍방

43. '朝鮮策略'은 지호준, 한국책략 (서울, 범문사, 1993)의 부록 PP. 253-276참조.

44. 북한과 러시아의 어제와 오늘, 동맹관계에서 국가적 관계로 전환, 월간북한, 1993년9월호, P. 72.

45. 1985년에서 1986년 사이에 소련은 북한에 미그23, SAM지대공미사일, SCUD미사일, T-72전차물 제공하였을 뿐아니라, 북한은 원산, 청진, 남포항등을 소련의 군함에게 개방하였고, 양국의 합동해군훈련도 실시하였다. 또한 양국의 경제관계도 급속히 발전하여 1983년 7.9억달러의 교역액이 1986년에는



의 경쟁적인 한반도정책은 1988년 올림픽에 소련이 참가하기로 결정하고<sup>46)</sup> 이어서 중국도 참가하기로 결정하면서 더욱 발전하여 결국은 소련이 먼저 한국과 수교하고 중공이 뒤따르는 형식으로 발전하였다.

네째, 중공의 대아시아 '周邊外交' 정책의 적극적인 완성과 관련이 있다. 80년대 이후 '태평양시대' 라는 새로운 口號가 미국, 일본, 그리고 아시아의 네마리의 작은 용인 한국, 중화민국, 홍콩, 싱가포르등의 國家들을 중심으로 크게 제기되기 시작하였다. 지역세력으로서 중국대륙도 이러한 아시아지역의 국제정치경제적인 위치의 새로운 움직임을 중시하지 않을 수가 없게 되었다. 1984년부터 지역국가로서 中華人民共和國는 아시아태평양국가로서 어떠한 역할을 할 것이냐를 열렬히 토론하기 시작하였으며,<sup>47)</sup> 1986년에 '아시아 개발은행'에 가입하고, 1987년에는 '太平洋經濟合作會議中國委員會'를 성립하고 경제적인 관계 뿐만아니라 정치적인 관계의 발전을 모색하기 시작하였다.

특히 1989년 천안문사건 이후 서방의 경제적인 재제 아래 중공당국의 이러한 대아시아인접국가의 善隣外交(혹은 周邊外交라고 하였다)<sup>48)</sup>는 대외정책의 돌파구를 마련하는 입장에서 더욱 활발하여 졌다. 1990년 인도네시아 북교하고, 싱가포르와 관계를 개선함으로써 모든 '동남아국가연합'(ASIAN)국가들과 관계를 정상화하였고, 버마등의 동남아의 접경국가와 관계를 강화하였다. 1991년 베트남과 라오스와의 관계를 회복하고, 李鵬이 1991년12월 印度를 방문 쌍방의 관계를 공고히 하였으며, 당총서기인 江澤民은 1990년 3월북한을 방문하였고, 1991년5월 소련을 방문하였으며, 1992년에는 일본을 방문하였다. 이러한 여세를 몰아서 동아시아의 중요한 정치전략적인 한반도에 위치하고, 경제적으로 상당한 誘引要因이 있는 한국과 1992년 8월 수교하였고, 1992년 말에는 보리스예친 러시아대통령 중국을

26. 3억달러로 증가하기도 하였다. 동시에 남한과의 경제관계도 발전하여 1984년에 4천8백만달러, 1987년에는 1.6억달러, 1988년에는 2.8억달러로 증가하였다.

46. 고르바초프는 1988년9월16일 극동의 크라스노야르스크(Krasnoyarsk)에서 행한 대아시아태평양지역에 관한 연설에서 소련은 아시아 태평양국가임을 거듭 천명하고, 政治와 社會構造에 關係없이 아시아태평양지역의 각국과 雙邊關係를 발전시키는 것이 아시아태평양정책의 중점임을 강조하였다. 또한 對韓半島政策을 언급하면서 한반도의 안정을 위하여 적극적인 노력을 하고, 앞으로 韓半島問題에 대한 각방의 負責에 決定的인 役割과 地位를 유지하며, 美國, 韓國, 中共이 연합하여 소련에 대항할 가능성을 유효하게 防止해야한다고 강조했다. 畢英賢, "蘇聯亞太政策新動向", 問題與研究(臺北), 第25卷12期, pp. 15-19; 龍舒中, "蘇聯與韓半島關係", 問題與研究, 第29卷1期, p. 54.

47. 중국대륙에서 아시아 태평양지역에 대한 토론은 다음을 참고로 할 것. 陳魯直, "從東北亞看太平洋地球格國", 現代國際關係(北京), 1989年2期(1989. 5. 30), pp. 3-10.

48. '世界輿論評說1991年中國外交', 祝庭助, 變遷中的世界格局(北京: 長征出版社, 1992. 9), p. 341.

방문하였으며, 또한 캄보디아에 유엔평화유지군의 일환으로 참여하고, 몽고와의 관계도 강화하였다. 결국 이 과정에서 盧泰愚대통령이 '中國'과의 관계정상화를 '북방외교'의 완성이라고 생각한 것 처럼, 中華人民共和國은 韓國과의 수교를 아시아의 '周邊外交'의 완성이라고 보고 있었다고 볼 수가 있다.

다섯째, 대아시아 '周邊外交'를 강화하면서 아시아지역의 유일한 中華民國과 수교국이자 역사적으로 가장 친밀한 反共同盟國이었던 大韓民國과 수교하고, 大韓民國과 中華民國과의 관계를 포기하게 함으로서, 中華民國과 臺灣住民들에게 정치심리적인 타격을 주고자 한 것도 對韓半島政策 轉換의 중요한 원인의 하나였다고 볼 수가 있다.

여섯째, 소련은 물론 中華人民共和國이 對韓半島政策을 전환하는 과정에서 韓國이 펼친 적극적인 '北方政策'이 결정적인 촉진역할을 하였다고 볼 수가 있다. 특히 蘇聯과 中國의 새로운 對韓半島政策을 유도하기 위하여 한국당국이 양국에 대하여 경쟁적으로 관계를 발전시키기 시작함으로써, 소련과 중공의 韓半島政策에 대한 경쟁을 자극하였으며 이 전술이 주요함으로서 양국과의 수교를 앞당길 수가 있었다고 본다.

특히 중공당국이 盧泰愚대통령의 임기만료 전에 수교한다는 조건을 못이기는 척 받아들였던 이유는 그가 親中共의 한국정치세력의 중심이었기 때문이라고 할 수가 있다. 중공의 대외정책의 기본원칙을 설계하고 집행했던 周恩來는 1964년 '중국인의 대외업무를 처리하는 몇가지 철학사상'이라는 문장에서 그 원칙의 하나로 중국의 속담인 '찾아 왔는 데 내왕하지 않으면, 예의가 아니다'(來而不往, 非禮也)라는 것을 이야기 한적이 있다.<sup>49)</sup> 즉 對中國關係改善를 해야 만이 '北方政策'을 완수할 수 있는 것으로 주장하면서, 온갖 방법으로 임기 만료 전에 국교수립을 추진하는 노태우에게 한편으로 체면을 살려주고, 한편으로 자신의 대아시아 周邊外交를 완성하면서 최고의 정치경제적인 이익을 챙기길 수가 있다는 계산에서 수교의 시기를 잡았던 것 같다.

결국 중국은 대내외정책의 변화 속에서 對韓半島政策의 변화를 결정하였고, 이에 따라 대북한관계의 조정이 불가피하게 하였다. 중국 측의 자료에 따르면 80년대 초에 남한을 '친구(미국)의 친구'로 규정 새로운 관계를 연구하기 시작하였

49. 周恩來, '中國人辦外事的一些哲學思想', 周恩來外交文選, (北京: 中央文獻出版社, 1990), pp. 327-328.

으며, 김일성의 태도를 견지하기 위하여 '남조선카드'의 사용을 고려하였다고 한다. 그래서 채택한 것이 바로 남한에 대한 '문은 닫으나 열쇠는 채우지 않아, 언제라도 열수있다'(關門不上鎖, 隨時都可以開)라는 정책이었다.<sup>50)</sup> 그리고 이를 위해서 外交部 내에 '對朝鮮半島의 外交政策과 關係'를 연구하는 '專門小組'를 설립하였다고 한다.<sup>51)</sup> 결국 이러한 정책을 기준으로 중공당국은 남한과 경제관계의 발전, 북한과 전통관계의 유지라는 틀을 정하고 쌍방관계를 발전시켰으며, 남한의 北方政策을 최대한 이용하기 위하여 대남한정책상 '政經分離', '官民分離'라는 원칙을 세움으로서 사실상 중공의 대한반도정책의 對北韓一邊倒의 40여년의 틀이 무너지기 시작하였다.

#### 나. '朝鮮'과 '韓國'에 대한 '두개의 韓國政策'의 具體化

##### (1) 한국과의 새로운 관계의 發展

80년대에 초기부터 中國大陸과 韓國사이의 인원방문과 경제교류는 현저한 발전을 보였으며, 1982년 10월 중공공군소령인 吳榮根이 미그19기로 한국을 거쳐서 대만땅명을 성공한 이후에 1983년의 '중국민항기사건' 등 각종 땅명사건사건을 통하여 중공당국과 한국당국 사이에 최초로 공식적인 접촉이 발생하고, 담판을 통한 문제해결을 추진함으로써 쌍방의 관계는 한단계씩 발전하기 시작하였다.

이런 과정에서 한국이 적극적인 중국대륙과의 관계를 개선하기 위한 노력이 중공에게 상당한 反應을 하게하는 유발작용을 하였다고 볼 수가 있다. 특히 1984년 서울의 '아시아청소년농구대회'에서 한국이 수교국인 中華民國에 대한 홀대(國家代表로 인정치 않음)와 중공대표팀에 대한 파격적인 우대(中國國家代表로 인정), 1985년 중공의 어퇴정사건등의 처리과정에서 내외의 인권경시라는 비판을 무시하고 중공당국의 요구를 전부의 수용하여 합정과 전부인원의 반송등은 그러한 한국의 노력의 極大化라고 볼 수가 있다.

이러한 한국의 적극적인 접근노력이 유효하여 쌍방의 교역은 급속히 발전하였으며, '中國'의 이름으로 1986년 서울아시안게임과 1988년 서울올림픽에 참여함으로써 쌍방관계는 進一步 發展하였다. 1979년에 쌍방간에 1천9백만달러이던 무역

50. 黃華, '八十年代外交形勢, 政策與今後任務'(臺北, 安全局編印, 1980. 1) PP. 28-30 참조.

51. 앞의 책, P. 26.

액이 1985년에는 이미 12억9천만달러, 1989년에는 이미 약31억달러에 이르렀고, 인원교류도 1984년 320여명이던 것이 1989년에는 약 23,000명에 이르렀다.

이러한 쌍방의 經濟貿易關係, 民間關係, 혹은 정부단위의 비공식적인 접촉에도 불구하고 중공당국은 시종일관 政治적으로 北韓을 지지하는 입장을 견지하였고, 남한과의 修交 가능성, 혹은 修交條件에 대한 언급조차 하지 않았다. 그러나 내부적으로 한국과의 관계발전을 위하여 기존의 '朝鮮研究' 기관과 국제관계연구를 하는 각급연구소에서 '南朝鮮'에 대한 연구를 강화하는 이외에 '大連大學朝鮮研究所'(1989년), 吉林省社會科學院에 '東北亞研究中心', 北京大學의 '亞細亞太平洋研究中心' 아래 '韓國學研究所', 中央民族學院에 '朝鮮學研究所'(1992.5)을 설립하는 등 연구기구를 확대하였으며 특히 경제방면에 대한 연구를 집중적으로 실시하였다. 52)

중공당국은 남북한간에 적절한 관계조정에 대한 문제에 대하여 더욱 심도 있게 논의하게 되었으며, 특히 위에서 언급한 소련의 대한반도정책의 변화, 대아시아 '周邊外交'를 통한 대외관계와 경제문제의 극복, 중화민국의 외교적인 고립화의 가속등과 경제적인 요인으로 대한반도정책을 다각도로 연구하면서 새로운 관계의 틀을 발전시켰다. 그리고 남북한이 모두 자연스럽게 받아들일 수 있는 최선의 틀이 바로 '朝鮮'과 '韓國'과 등거리외교를 통해 남북관계의 현상유지를 인정하는 '두개의 한국' 구조를 통한 대한반도정책문제의 접근이라는 것이었다. 53)

## (2)북한과의 既存關係의 維持

중국은 '朝鮮'과의 정치전략적인 전통관계를 유지하면서 '南朝鮮'과도 관계를 발전시킨다는 원칙에 의하여 북한과 '保持接觸, 交流狀況, 增進相互了解和理解(접촉을 유지하고, 상황을 교류하며, 상호이해를 높이면서)'라는 원칙을 통해 '양당과 양국의 자기정책과 책략'을 조정한다는 방법<sup>54)</sup>으로 끊임없는 접촉을 통해서 友誼를 재확인하고, 새로운 환경에 적용하는 정책을 발전시켰다.

52. 중국대륙에서의 한국학의 연구의 발전과 현황에 대한문제에 대하여는 沈儀琳, '中國에서의 韓國學研究現況', 中蘇研究(서울), 통권55호(1992. 2/3 겨울)PP. 183-209을 참조.

53. 비공식적인 자료에 따르면, 1988년 중국은 한국을빔퓌에 참여한 이후 종래의 '政經分離' '官民分離'라는 對韓國政策의 틀을 실질적인 정치관계로 발전시키는 3단계론을 내부적으로 확정하였다고 한다. 즉 1988년에서 1990년까지의 '摸索期', 1991년에서 1995년까지 '과도기', 1996년에서 2000년까지 수교시기등의 시간표와 단계를 설정하였다고 한다. 馬仲可, 馬仲可의 中國(서울: 조선일보사, 1990), PP. 20-30.

54. 人民日報, 1989. 4. 26

이를 위해 鄧小平이 세차례(1978. 9, 1979. 9, 1982. 4)북한을 방문하였고, 趙紫陽 국무원총리(1982. 11), 胡耀邦당총서기(1982. 4, 1984. 5, 1985. 5), 李鵬부총리(1985. 5), 李先念국가주석(1986. 10), 趙紫陽당총서기(1989. 4), 楊尚昆국가주석(1988. 9, 1992. 4), 江澤民당총서기(1990. 3), 李鵬총리(1991. 5)등을 비롯한 80년대 중공당중앙정치국위원의 거의 전부와 기타 당, 정, 군의 지도자들을 대거 북한에 파견하였다. 한편 북한의 김일성도 80년대 이후 1981년3월, 1982년9월, 1984년11월, 1985년12월, 1989년11월, 1990년9월, 1991년10월등 7차례나 중국대륙을 방문하였고, 김정일(1983. 6)을 비롯한 북한의 당정군의 대부분의 지도자들을 중국에 파견하여 相互關係의 유지를 도모하였다. 이러한 과정에서 중공정권은 북한과의 '선혈로 굳힌 中朝友誼'라는 전통적인 혈맹관계를 더욱 크게 강조하는 동시에 북한정권안전을 보장을 약속함으로써<sup>55)</sup>, 북한과의 既往의 관계를 공고히 하면서 새로운 對韓半島政策의 불가피성을 다방면으로 설득하였다고 볼 수가 있다.

물론 쌍방 간에 異見도 있었겠지만 결국 中共과 北韓이 합의점을 찾은 것이 바로 南北韓交叉承認이라는 형식을 빌어서 '朝鮮'과 '韓國'에 대한 '두개의 韓國政策'으로 쌍방의 조건을 최대한 충족시켜보자는 것이었다. 사실상 지금까지 중공은 공식적으로 '두개의 韓國' 혹은 한반도에 대한 '等距離外交'라는 말을 쓰기는 것 자체를 부인하고 있으나, '和平共處五原則'에 의하여 모든 나라와 우호 관계를 유지한다는 것 자체가 南北韓과 동시에 관계를 발전시킬 수 있음을 말하는 것임은 부정할 수가 없다.

#### 4. 中華人民共和國의 '두개의 韓國'에 대한 '交叉承認'

가. '두개의 韓國政策'을 위한 준비: 1988-1990년

중국의 한반도정책의 변화는 80년대 초 부터 모색되기 시작하였으며, 10여년의 韓國과의 來往과 그리고 北韓과의 意見交換과 諒解을 거치면서 결국 '朝鮮'

55. 예를 들면 1981년 중공당국은 북한과의 관계를 '우리의 友誼는 毛澤東, 周恩來生前에 金日成主席과 같이 배양한 것으로 - - - 강대한 생명력을 지녔다'라고 표현하였고, 1991년에도 마찬가지로 '中朝友誼는 山水相連한 層齒의 서로의지한 친밀한 인접국이다. 中朝友誼는 毛澤東, 周恩來와 金日成등의 선배혁명가들이 친히 양성한 것이다'라고 표현하면서 쌍방의 우의의 지속과 金日成政權과의 관계를 거듭다짐하였다. 人民日報, 1981. 12. 21, 그리고 1991. 7. 11 참조.

과 '韓國'에 대한 교차승인을 통해서 가능하다고 결론을 내림으로서 실질적인 政策化의 단계에 들어갔다. 이러한 과정에서 시간적으로 중공당국의 결정에 직접적인 계기를 제공한 것이 다른아닌 소련의 한국과의 정치적인 경제적인 관계의 발전이라는 자극과 노태우대통령의 임기였다고 볼 수가 있으며, 물론 기타 위에서 언급한 中華民國要因, 經濟的요인, 한국의 '북방외교'등등이 직간접적으로 작용하였다.

사실상 1979년대 대륙붕의 海底資源開發問題, 어업분규등으로 대화를 모색한 한국당국이 中華民國과의 관계에도 불구하고 '中共'이라는 칭호를 '中華人民共和國' 혹은 '中國'이라고 불러주었으나, 중공당국은 북한과의 관계를 고려 1992년 초 정식 수교담판이 시작될 때까지 '南朝鮮'<sup>56)</sup>이라고 부르면서 수교 가능성 자체를 부인하고 오직 민간부분과 경제관계의 발전만을 주장해 왔었다.<sup>57)</sup>

이런 가운데 1990년 9월30일 소련이 한국과 수교함으로써 1948년 이후 한반도의 남북한간에 불안하게 均衡을 유지해주던 北方三角關係(북한 중공 소련동맹)와 南方三角關係(남한 일본 미국동맹)의 '균형'에 결정적인 변화를 초래하였다. 즉 소련이 북한의 '背信'이라는 공개적인 비난에도 불구하고 한국의 '30억불차관' 등 기타 요인에 의하여 한국과 수교를 결정하자, 北韓의 입지와 안전전략에 커다란 불균형이 생기게 된 것이다. 북한으로서는 60년대 이래 중소충돌 속에서 양국으로 부터 동시에 취할 수가 있었던 정치경제 그리고 안전상의 競爭的인 이익과 支持가 사라졌을 뿐 만아니라, 소련 자체의 보호막이 절대적인 것에서 상대적인 것으로 바뀜으로서 전혀 새로운 戰略環境에 직면하게 된 것이다.

중공당국은 그동안 기회만있으면 '韓半島의 平和維持'를 주장하여 왔었다. 실질적으로 중공당국은 東北接境인 韓半島에서 자신의 내부적인 경제건설에 막대한 영향을 줄 수 있는 어떠한 平和를 위협하는 사태가 발생하지 않을 것을 희망해 왔었다. 한반도에서의 불안이나 전쟁의 발생은 곧 40여년전의 '韓國戰爭' 당시

56. 중국대륙언론에서 '韓國'이라는 용어가 '南朝鮮'을 정식으로 공개적으로 대신한 것은 1992년 4월 12일에서 17일까지 북경에서 열린 國際농기계전람회에서 공식적으로 '大韓民國'이라는 국호사용을 허락하면서 부터이다.

57. 1988년 올림픽참가를 決定하고 나서 李鵬은 중공의 韓半島政策를 언급하면서 올림픽의 참가는 첫째, 국제올림픽위원회로서 국제올림픽위원회의 규정에 따르는 것이고, 둘째, 체육대회에 참가하여 서로 체육교류를 촉진하는 것이 그 중요한 원인이라고 말하였다. 이어서 그는 '中國은 南朝鮮과 외교관계가 없으며, 또한 南朝鮮과 외교관계를 수립할 준비도 되어있지 않다'라고 말하였다. 經濟日報(중국대륙), 1988. 7. 4.

처럼 중공으로서도 直接干與 자체를 피할 수가 없는 지정학적인 위치에 있기 때문이었다.

1989년 11월17일 소련과 한국이 領事關係의 설립을 합의하기 앞서서, 11월4일 김일성은 이러한 국제환경의 변화와 쌍무관계를 협의코저 북경을 방문하였다. 구체적으로 밝혀진 협의내용은 없으나, 소련의 한반도정책의 변화에 따른 대처방안의 문제를 협의하기 위한 방문이었던 것은 분명하다. 당시 '6.4천안문사태'로 미국을 포함한 G7국가들과 대부분의 서방국가들의 經濟的인 製劑로 외교적으로 상당히 곤경에 처한 中共은 김일성의 적극적인 支持를 상당히 고맙게 받아들였음이 분명하다. 이때 鄧小平이 직접 북경역까지 환영을 나갔었으며 이것은 鄧小平이 1978년 중국대륙의 실권자로 자리를 굳힌 후 전무후무한 유일한 직접외빈의 영접이었다. 이것으로 鄧小平의 北韓에 대한 태도를 충분히 짐작할 수가 있다.

중공은 김일성의 그러한 노력을 받아들이고 대외적으로 북한에 대한 철저한 지지를 표시하기 위하여 이듬해 즉 1990년 3월14일 새로 취임한 中共黨 총서기인 江澤民(김일성은 江澤民이 중공당 총서기에 취임한 후 첫번째 축하을 보낸 외국 원수였다고 한다)이 첫번째 해외순방지로 북한을 택하였다. 江澤民은 그의 총서기로서 첫번째 해외방문으로서 북한방문을 '오랫동안의 소망의 실현'임을 강조하면서 金日成이 제시한 통일정책을 적극지지하고 자주와 평화적인 통일실현을 바라면서 미군과 군사시설의 철수, 미국 북한 중국의 '3자회담' 등을 지지하는 발언을 하였다.<sup>58)</sup> 그것은 정치적으로 전폭적인 지지발언이었다.

그러나 이 방문기간 중에 쌍방은 종래에 주장하던 '두개 조선의 반대'라는 입장을 어느 곳에서도 표시하지 않았다. 공개적인 확인은 없었지만 방문기간 중에 쌍방의 관계의 문제와 미래의 관계발전의 구조를 논한 것은 분명하다. 그리고 이때 이미 북한의 양해 아래 중공의 對韓半島政策의 기본 구조를 '朝鮮'과 '韓國'이라는 남북한의 두개 정권을 현상유지하는 '두개의 한국'으로 확정지었다고 볼 수가 있다. 江澤民이 북한을 방문한 이후 소련과 한국의 관계는 영사관의 개설(3월19일), 직항로개설(3월31일)등 급속한 발전이 있었다. 이에 3월28일 중공외교부장인 錢其琛은 臺灣海峽兩岸의 統一問題와 南北韓의 統一問題 해결이 반드시 동일한 방식과 상황 아래서 진행되는 것이 아님을 말함으로서<sup>59)</sup> 최초로

58. 人民日報, 1990. 3. 15.

59. 中央日報(서울), 1990. 3. 30.

공개적으로 韓半島問題 해결에서 종래의 절대적인 '하나의 조선'의 원칙을 유동적으로 변화시킬 수 있음을 보여주었다.

이어서 5월 소련을 방문한 江澤民은 '走上21世紀的中國'(21세기를 향한 중국)이라는 연설에서 북한의 남북한문제해결을 위한 제의를 지지하면서 '有關各方과 더불어, 朝鮮半島의 형세의 완화와 안정을 위한 적극적인 노력을 할 것이다'<sup>60)</sup>라고 말함으로써 적극적인 韓半島政策의 발전을 소련과 경쟁할 것임을 공개적으로 암시하였다. 소련의 대한반도정책의 변화 즉 '두개의 한국'에 대한 교차승인의 속도는 1990년6월말의 노태우와 고르바초프의 미국에서의 정상회담을 통하여 더욱 빨라졌으며, 9월2일 소련외상이 북한을 방문 정식으로 9월30일 한국과의 수교를 통보하였다.

이에 따라 북한은 對南關係의 발전을 통한 韓半島內的인 정권안전기반의 조성 과 중국과의 유대관계의 재확인, 일본과의 관계발전등을 통한 외적인 안전기반조성을 위하여 對外政策과 對南戰略을 대수정할 수 밖에 없었다. 소련과 한국이 수교하기 전에 9월5일 남북한간의 總理會談이 성사되어 평화적인 방법으로 통일문제를 해결할 것을 합의하였으며, 9월11일에는 김일성이 중국만주의 瀋陽을 비밀리 방문하여 중공지도자들과 향후문제를 논의하였고, 9월28일에는 일본부수상인 가네마루(金丸)가 이끄는 방북대표단을 평양에 초청 쌍방관계를 '正常化'하는 회담을 시작한다는 것에 합의하였다.

이에 중공도 소련이 9월30일 한국과 수교한 후 韓半島에 대한 새로운 전략관계를 모색하고자, 당시정치국상무위원인 宋平(10월6일)을 평양에 파견하여 쌍방의 전통관계를 더욱 공고히 하는 한편, 대외적으로는 '북한을 고립시켜서는 안된다'는 점을 강조하였다. 또 한편으로는 소련의 급속한 對韓關係와 행보를 맞추기 위하여 한.소수교 채 한달이 못된 10월20일 한국과 민간수준의 무역사무소개설을 합의하여 中華人民共和國으로서도 명실공시 '두개의 韓國'의 구조의 현실화를 위한 기초를 마련하였다.

이러한 자신의 對韓關係政策의 변화에 대한 김일성의 양해를 구하기 위하여 10월28일에는 중공중앙정치국원이었던 李鐵英을 다시 평양에 파견하였으며, 북경에서 열린 일본과 북한의 제1차수교담판(12월17일거행)을 적극 지지하고, 또한 미

60. 人民日報, 1991. 5. 18



국과 북한간의 북경에서의 참사급회담을 공개적으로 적극 지지추천하고, 북한이 주장한 남북한 비핵화선언(11월18일)을 적극적으로 지지하는 등 적극적인 정치적인 언론과 행동으로 북한을 지지하고 東北亞4強이 모두 같이 북한을 교차승인할 수 있는 구도를 만들고져 노력하면서, 북한의 대외적인 관계발전을 직간접으로 적극추천하였다. 그리고 김일성은 자신 이외에도 9월에는 부주석 이종욱을 11월에는 총리 연형복을 북경에 파견 이러한 변화과정중의 쌍무관계를 협의하였다.

결국 김일성도 소련에 이은 중공정권의 '두개의 한국'이라는 對韓半島政策을 受容할 수 밖에 없었고, 이왕 시작된 '두개의 한국'의 구조를 자신의 대남한 대외전략과 적극적으로 결합시키는 수 밖에 없었다. 국제적인 大環境이 변화하는 상황에서 적응하는 것만이 북한노동당정권의 生存을 보장하는 유일한 길이었다는 것이 명확해 졌기 때문이다.

이렇게 변화하는 김일성의 立場을 대표하는 것이 바로 1991년1월1일 김일성이 제시한 '하나의 민족, 하나의 국가, 두개의 제도, 두개의 정부'라는 더구체화된 高麗民主聯邦制 統一案의 발표이다. 실질적으로 그 내용에 있어서는 별차이는 없으나 종래의 절대적인 '하나의 조선'에서 일보 후퇴하여 '두개의 조선'의 내용을 구체적으로 강조한 것이 중요한 대목이다. 과거에 비록 통일을 위한 과도기로서 '두개의 정부'를 인정하는 것이기는 하였으나, '두개의 조선'으로 분열을 永久化시키는 어떠한 措置(예를 들면 국제연합의 동시가입)도 반대하던 것에서 크게 후퇴한 것이었다. 결국 북한의 양보와 수용으로 중공이 설계한 '두개의 한국'에 대한 동시승인을 형식으로하는 새로운 對韓半島政策이 구체적으로 現實化 할 수 있는 최후의 관문을 넘어섰다고 볼 수가 있다.

#### 나. '두개의 韓國政策'의 現實化: 1991년

1988년 서울올림픽 이후 본격적으로 변화하기 시작한 중공과 소련의 對韓半島의 親北韓一邊倒에서 南北韓 간의 等距離政策은 1990년9월30일 소련이 한국과 수교함으로써 구체적인 정책으로 현실화되었다. 사실 이때 남북한과 동시수교한 국가가 이미 95개국에 달했다. 61) 중국도 이에 민간의 무역사무소의 교환설치

61. 1992년말까지 한국을 승인한 국가는 145개국, 북한을 승인한 국가는 105개국이었으며, 남북한을 동시승인한 국가는 이미 95개국에 달했다.

를 합의함으로써 '두개의 한국정책'은 현실화되기 시작하였다. 그리고 이어지는 1991년은 그러한 중공의 대한반도정책이 구체적으로 하나하나 現實化되는 시기였다고 볼 수가 있다.

중공은 이러한 '두개의 한국정책'을 현실화하는 과정에서 우선 북한과의 충분한 協辦通路를 유지하고, 對外經濟發展을 도우면서, 國際聯合을 통한 두개의 한국의 국제적인 承認, 미국과 일본의 대북한관계의 개선을 적극지원하고, 한반도의 남북한간의 평화적이고 자주적인 대화를 통한 문제해결을 중용하면서, 한국과 접촉의 범위를 확대하면서 北韓 政權生存을 절대로 보장하는 범주내에서의 관계발전을 추구하였다.

이미 소련이 남북한을 '交叉承認'을 하였으며, 日本이 이를 추진하고 있었으므로, 남한과의 관계의 발전도 필요할 뿐 만 아니라, 소련의 공산당정권과 동부 유럽의 공산당정권이 붕괴하는 등의 상황 아래서 北韓과의 政治的 同盟關係의 지속도 절대로 부정할 수 없는 중요한 문제였기에, 신중하게 對韓半島政策의 변화를 추진하였다.

우선 한국과 이미 합의한 民間貿易 사무소를 각각 北京(1월30일)과 서울(4월9일)에 각자 개설하였으며, 한국의 기자방문단을 받아들이고, 학생들의 단기연수를 허용하였으며, 經濟貿易關係를 꾸준히 발전시키면서 한국이 제시한 국제연합의 남북한의 동시가입문제의 受容를 신중히 검토하기 시작하였다. 물론 북한과 남한과 동시에 관계를 유지하고자 하는 중공당국으로서 이 문제를 단독으로 처리할 수는 없었다. 따라서 한편으로는 '北南'간의 평화적인 對話를 요구하면서, 또 한편으로는 총리인 李鵬을 91년5월3일 북한에 파견 김일성과 전략적인 이해와 공조에 대해서 토론하면서 현실적인 변화를 인식시켰다.

결국 북한의 선택의 폭은 좁아졌으며, 중공당국의 충분한 안전에 대한 지지의 약속 아래 '유엔동시가입'이라는 '두개의 한국' 구조를 수용하면서 적극적으로 生存을 모색할 수 밖에 없었다. 이에따라 북한은 5월17일 남북한의 유엔동시가입을 공식적으로 수용함을 공포하였고, 6월8일 중공은 錢其琛외무부장을 파견 구체적인문제를 협의하였으며, 동시에 북한의 '自主와 평화적인 統一事業을 위해 취한 一切措置'를 지지하고 '中朝傳統友誼合作關係의 부단한 공고와 발전'을 다시 강조함으로써 중공의 북한에 대한 지지를 대외적으로 다시 확인하였다.<sup>52)</sup> 북한은

또한 6월에는 국제원자력기구(IAEA)의 핵안전협정에 서명하고, 7월에는 남한보다 먼저 유엔가입신청을하였으며, 동시에 남북총리회담의 재개를 동의함으로써 對話와 妥協의 시대적 환경에 적응하는 자세를 신속히 취하였다.

레닌, 스탈린은 '戰略과 策略'의 이론에 '敵'의 세력이 강해졌을 때는 자신의 세력을 확충하기 위하여 필요한 '退却'을 한으로서 결정적인 시기를 대비해야 한다고 가르친 바가 있다. 또한 戰略은 장기적인 목표를 추구하는 것이나, 策略은 단기적인 목표를 위해서 수시로 변화할 수 있음을 가르치고 있다.<sup>63)</sup> 열렬한 스탈린주의자인 金日成에게 이러한 전략과 책략의 이론은 분명히 익숙한 것이었을 것이다.

따라서 궁극적으로 韓半島의 社會主義化라는 장기적인 革命目標에는 변함이 없으나, 중공과 소련의 對韓半島정책의 변화, 소련과 동부유럽공산정권의 붕괴, 한국의 문민정권의 출현과 정치적안정, 김일성의 김정일에 대한 세습체제의 우선 등의 內外環境의 變化 속에서 혁명의 진행인 統一問題를 잠시 유보하고, 일단 政權의 生存自體를 확고히 해야한다는 방향으로 90년대의 대외대남전략목표의 수정하게 되었다고 볼 수가 있다. 즉 지금까지 견지해온 統一優先戰略을 生存優先戰略으로 전환하여 이에 필요한 對南政策과 對外政策의 策略을 수정하게 되었다는 것이다. 일종의 '統一戰線'적인 휴식전략이라고 봐도 된다. 결국 걸으로는 統一을 실질적으로는 現狀維持를 택하는 이원적인 戰略을 택한 것이다. 따라서 지난 2년이상의 북한의 對南政策과 對外政策 상의 겹으로 통일, 실질적으로 반통일적인 행보는 이미 내정된 전략과 책략에 의하여 움직여 가고 있다고 볼 수가 있다. 예를 들면 내적으로 金正日의 지도체제의 공고화를 위한 다양한 조치, 핵확산협정(NPT)의 탈퇴에 의한 남북관계의 경색, 이것을 통한 미국과의 관계개선노력, 일본과의 관계정상화회담의 지속, 남북회담의 중지와 '전민족대단결 10대강령'의 발표, 남북정상회담의 제의와 거부동등은 실질적으로 모두가 先生存, 後統一戰略의 수행을 위하여 채택된 책략의 운용이다.

이러한 北韓의 戰略修正에 따라 중공으로서는 對韓半島政策에서 행동에 있어서 彈性이 상당히 높아졌다. 이것은 지정학적으로 가장 유리한 위치에 있을 뿐

52. 人民日報, 1991. 5. 18.

53. 斯大林(스탈린), "論列寧主義的基礎"(레닌주의의 기초를 논함), 列寧主義問題(北京: 人民出版社, 1971), pp. 50-51.

만아니라, 문화적인 동질성으로 인하여 한국인을 충분히 이해하는 中華人民共和國가 북한의 체면을 유지시켜주면서 동시에 자신의 이익을 극대화할 수가 있게 된 것으로 소련의 줄속한 대북한 태도의 변화와는 아주 다른 측면이 있었다고 볼 수가 있다. 1년후 中共과 南韓에 수교할 때, 北韓은 오직 沈黙으로서 이를 수용했으나, 그 앞서서 蘇聯이 南韓과 수교할 때는 공식적인 언론을 통하여 소련을 공개적으로 '背信者'라고 비평한 바가 있다. 이것은 중공당국과 소련의 북한에 대한 사전 배려와 깊은 관계가 있다고 볼 수가 있다.

중국은 그 이후 북한의 對美, 對日關係개선을 적극지지하는 발언과 한반도문제의 평화적인 해결을 거듭강조함으로써, 북한의 정치적인 입지와 정권의 안전을 보장하고자 노력하였으며, 자신의 경제적인 지원의 강화외에도 '두만강개발'을 미끼로 일본, 소련, 미국등을 끌어넣어서 자신의 경제적인 이익뿐 만아니라 북한의 경제적인 발전을 유도함으로써 실질적으로 북한의 생존과 발전을 보존하려고 하였다.

1991년 6월 중공, 소련, 그리고 북한은 두만강하구지역을 '經濟特區'로 개발할 것에 합의하였으며, 8월29일 중국의 '亞太研究所'와 미국의 하와이대학의 '東西文化中心'의 공동으로 남북한, 미국, 소련, 일본과 중국의 7개국과 연합국 개발계획(UNDP)과 국제회의를 개최하여 개발계획을 진행하기로 합의하였으며, 이를 통하여 북한의 청진, 나진, 선봉항구의 개방하고 남한, 일본, 그리고 미국의 자본과 기술을 적극적으로 도입하여 이 지역을 발전시킨다는 것이다.<sup>64)</sup> 더불어 7월10일 '중조우호 및 합작호조조약' 체결기념일에 人民日報에 '中朝友好合作的光輝歷程'을 발표하여, '毛澤東, 周恩來와 金日成등 선배혁명가들이 친히 배육'한 우의를 '互通情況, 交換意見'의 방법으로 발전시키고 있음을 다시 강조하였다.<sup>65)</sup>

8월19일 소련의 보수파의 政變이 실패한 후 소련의 공산당제국의 붕괴는 눈앞에 닥아 왔다. 이에 북한은 외교부장 김영남을 북경에 파견하여 상호관심사를 토론했 하였으며, 9월9일 북한 정권성립43주년기념일에는 중공당총서기 江澤民, 국가주석 楊尙昆, 전국인민대표대회상무위원장 萬里, 국무원총리 李鵬의 연명으로 축하 전문을 보내는 등 북한정권에 새심한 배려를 하였다.

64. 두만강개발과 상관국가들의 이해와 목적에 대하여는 金成勳, '豆滿江開發과 東北亞經濟圈', 중소연구(93. 여름), pp. 140-157참조.

65. 人民日報, 1991. 7. 11.

또한 6월에는 국제원자력기구(IAEA)의 핵안전협정에 서명하고, 7월에는 남한보다 먼저 유엔가입신청을하였으며, 동시에 남북총리회담의 재개를 동의함으로써 對話와 妥協의 시대적 환경에 적응하는 자세를 신속히 취하였다.

레닌, 스탈린은 '戰略과 策略'의 이론에 '敵'의 세력이 강해졌을 때는 자신의 세력을 확충하기 위하여 필요한 '退却'을 함으로서 결정적인 시기를 대비해야 한다고 가르친 바가 있다. 또한 戰略은 장기적인 목표를 추구하는 것이나, 策略은 단기적인 목표를 위해서 수시로 변화할 수 있음을 가르치고 있다.<sup>53)</sup> 열렬한 스탈린주의자인 金日成에게 이러한 전략과 책략의 이론은 분명히 익숙한 것이었을 것이다.

따라서 궁극적으로 韓半島의 社會主義化라는 장기적인 革命目標에는 변함이 없으나, 중공과 소련의 對韓半島정책의 변화, 소련과 동부유럽공산정권의 붕괴, 한국의 문민정권의 출현과 정치적안정, 김일성의 김정일에 대한 세습체제의 우선 등의 內外環境의 變化 속에서 혁명의 진행인 統一問題를 잠시 유보하고, 일단 政權의 生存自體를 확고히 해야한다는 방향으로 90년대의 대외대남전략목표의 수정하게 되었다고 볼 수가 있다. 즉 지금까지 견지해온 統一優先戰略을 生存優先戰略으로 전환하여 이에 필요한 對南政策과 對外政策의 策略을 수정하게 되었다는 것이다. 일종의 '統一戰線'적인 휴식전략이라고 봐도 된다. 결국 겉으로는 統一을 실질적으로는 現狀維持를 택하는 이원적인 戰略을 택한 것이다. 따라서 지난 2년이상의 북한의 對南政策과 對外政策 상의 겉으로 통일, 실질적으로 반통일적인 행보는 이미 내정된 전략과 책략에 의하여 움직여 가고 있다고 볼 수가 있다. 예를 들면 내적으로 金正日의 지도체제의 공고화를 위한 다양한 조치, 핵확산협정(NPT)의 탈퇴에 의한 남북관계의 경색, 이것을 통한 미국과의 관계개선노력, 일본과의 관계정상화회담의 지속, 남북회담의 중지와 '전민족대단결 10대강령'의 발표, 남북정상회담의 제의와 거부동등은 실질적으로 모두가 先生存, 後統一戰略의 수행을 위하여 채택된 책략의 운용이다.

이러한 北韓의 戰略修正에 따라 중공으로서는 對韓半島政策에서 행동에 있어서 彈性이 상당히 높아졌다. 이것은 지정학적으로 가장 유리한 위치에 있을 뿐

52. 人民日報, 1991. 5. 18.

53. 斯大林(스탈린), "論列寧主義的基礎"(레닌주의의 기초를 논함), 列寧主義問題(北京: 人民出版社, 1971), pp. 50-61.

만아니라, 문화적인 동질성으로 인하여 한국인을 충분히 이해하는 中華人民共和國가 북한의 체면을 유지시켜주면서 동시에 자신의 이익을 극대화할 수가 있게 된 것으로 소련의 졸속한 대북한 태도의 변화와는 아주 다른 측면이 있었다고 볼 수가 있다. 1년후 中共과 南韓에 수교할 때, 北韓은 오직 沈黙으로서 이를 수용했으나, 그 앞서서 蘇聯이 南韓과 수교할 때는 공식적인 언론을 통하여 소련을 공개적으로 '背信者'라고 비평한 바가 있다. 이것은 중공당국과 소련의 북한에 대한 사전 배려와 깊은 관계가 있다고 볼 수가 있다.

중국은 그 이후 북한의 對美, 對日關係개선을 적극지지하는 발언과 한반도문제의 평화적인 해결을 거듭강조함으로써, 북한의 정치적인 입지와 정권의 안전을 보장하고자 노력하였으며, 자신의 경제적인 지원의 강화외에도 '두만강개발'을 미끼로 일본, 소련, 미국등을 끌어넣어서 자신의 경제적인 이익뿐 만아니라 북한의 경제적인 발전을 유도함으로써 실질적으로 북한의 생존과 발전을 보존하려고 하였다.

1991년 6월 중공, 소련, 그리고 북한은 두만강하구지역을 '經濟特區'로 개발할 것에 합의하였으며, 8월29일 중국의 '亞太研究所'와 미국의 하와이대학의 '東西文化中心'의 공동으로 남북한, 미국, 소련, 일본과 중국의 7개국과 연합국 개발계획(UNDP)과 국제회의를 개최하여 개발계획을 진행하기로 합의하였으며, 이를 통하여 북한의 청진, 나진, 선봉항구의 개방하고 남한, 일본, 그리고 미국의 자본과 기술을 적극적으로 도입하여 이 지역을 발전시킨다는 것이다.<sup>64)</sup> 더불어 7월10일 '중조우호 및 합작호조조약' 체결기념일에 人民日報에 '中朝友好合作的光輝歷程'을 발표하여, '毛澤東, 周恩來와 金日成등 선배혁명가들이 친히 배육'한 우의를 '互通情況, 交換意見'의 방법으로 발전시키고 있음을 다시 강조하였다.<sup>65)</sup>

8월19일 소련의 보수파의 政變이 실패한 후 소련의 공산당제국의 붕괴는 눈앞에 닥아 왔다. 이에 북한은 외교부장 김영남을 북경에 파견하여 상호관심사를 토론 하였으며, 9월9일 북한 정권성립43주년기념일에는 중공당총서기 江澤民, 국가주석 楊尙昆, 전국인민대표대회상무위원장 萬里, 국무원총리 李鵬의 연명으로 축하 전문을 보내는 등 북한정권에 새심한 배려를 하였다.

64. 두만강개발과 상관국가들의 이해와 목적에 대하여는 金成勳, "豆滿江開發과 東北亞經濟圈", 『중소연구』(93. 여름), pp. 140-157참조.

65. 人民日報, 1991. 7. 11.

김일성은 10월4일 남북한이 동시에 유엔에 가입하고, 남한의 외무부장관과 中共의 외교부장인 錢其琛의 회담이 유엔에서 성사되는 시기에 맞추어서 79세의 노구를 이끌고 중국대륙을 12일 동안 방문하면서 中國의 새로운 지도자들 만나서 쌍방관계와 국제정세를 논하고, 上海와 江蘇省揚州(江澤民의 고향)등지를 방문하면서 중국의 개혁과 개방을 직접관찰 하였다. 소련공산당제국의 붕괴의 가속화로 북한으로서는 이제 과거에 중공과 소련사이의 等距離外交로 누릴 수 있었던 외교적인 이익이 사라지고 있으므로, 결국 기댈 곳은 중공 밖에 없다는 것을 내외에 알리는 것도 되었다. 이러한 '선배혁명가'인 김일성의 방문을 맞아 중공은 江澤民, 李鵬, 萬里등과 더불어 거의 전부의 中共中央政治局員이 북경역에 도열하여 김일성을 환영하는 진풍경을 연출하면서, 김일성에 대한 최대한의 성의를 표시하였다. 중공당국은 정권성립이후 어떠한 외빈에게도 이러한 김일성에게와 같은 예우를 표한 적이 없었다.<sup>66)</sup> ( 주로 인민대회당에서 환영식을 거행한다)

金日成은 또한 중공의 제3세대 지도자인 江澤民과 충분한 우의를 다지고져 江의 고향인 江蘇省의 揚州와 江의 정치적인 근거지인 上海를 방문하였다. 당시 쌍방간의 회담의 내용은 공개된 것은 없지만 그 후 북한은 대남관계와 대외관계에서 적극적인 '두개의 韓國' 구도의 건립을 하려고 노력하였다는 점에서 쌍방관계의 문제와 중공의 對韓半島政策의 조정에 대한 충분한 의견교환과 합의가 있었음을 알 수가 있다. 鄧小平은 金日成에게 對韓半島政策의 변화의 필요를 역설하였을 뿐만아니라 북한에 대한 충분한 지지의 표시로 침략시에 병력파견보호, 매년 150만톤의 원유공급과 160억달러(중국元)의 차관을 약속했다고 한다.<sup>67)</sup>

이러한 정책적인 합의점을 찾은 김일성은 대남정책에 있어서 남한과의 總理會談에 적극 응하여 1991년 연말과 이듬해 초에 '南北韓 不可侵條約', '韓半島非核化' 등의 南北韓現狀維持를 골격으로하는 南北關係基本合議書에 서명함으로써, 한반도 내부에서 그러한 '두개의 한국' 구조정립을 문서상으로 완수하였다. 이에 중공은 1992년 초 부터 더욱 적극적으로 '두개의 韓國政策'을 발전시킬 수 있게 된 것이다.

결국 중공당국은 지리적으로 '臂齒相依'에 있으며 같은 사회주의정권이 북한을 남한과의 관계발전에도 불구하고 강력히 지지함으로써 東北의 邊境의 安定을

66. 人民日報, 1991, 10, 5.

67. 世界日報(서울), 1991, 11, 1. (원래 내용은 홍콩에서 발행되는 爭鳴, 1991年11月號에 보도).

도모하고, '두개의 한국' 구조를 현실화 하였을 뿐아니라, 이것을 통하여 제3세계의 국가들에게 중공정권은 '重信義, 重承諾'(신의를 중히 여기고, 약속을 중히 여기는)하는 국가로 보여지는 충분한 효과를 보았다고 할 수가 있다.

다. '두개의 韓國政策'의 完成: 1992年8月24日 韓. 中修交

이상에서 토론한 것 처럼 中共當局은 북한과의 관계를 조정하면서 남한과 관계도 꾸준히 발전시켰다. 실질적으로 남한과의 관계에서 1988년 '南朝鮮' 민간인의 中國觀光을 허용하였고, 1989년 3월 이후에는 이미 상호교류의 수준을 지방의 省單位에서 中央單位로 격상하였으며, 89년말에는 인원교류가 약 2만3천명에 달했으며(1987년에는 1700여명), 1989년에 무역액은 31억달러, 1990년에는 38억달러에 달했다.

1989년6월 천안문사태 이후 남한과 중공의 관계가 최소한 이, 삼년 동안은 '停滯'될 것이라고 예측하였으나,<sup>68)</sup> 실질적으로 '周邊國'과의 '善隣外交'를 통한 서방의 제제의 돌파라는 중공의 필요성과 남한정부당국의 지속적인 관계개선의 노력과 경제계의 시장개척의 '中國熱'속에서 쌍방의 관계는 계속 발전하였다. 1990년 북경아시안 게임은 한국의 지원으로 가능하였다고 할 만큼 한국정부와 기업은 성심성의로 관계개선의 노력을 하였다.

결국 1990년9월30일 소련이 남한이 수교한 후, 10월20일 쌍방의 민간교류형식의 '貿易事務所'를 北京과 서울에 각각 개설하기로 합의하였으며, 1991년 3월 한국은 실질적으로 외무부차관을 수석대표로 하는 민간성질의 '무역진흥공사북경지사'를 개설하고, 6월부터는 서울에 개설된 '中國國際商會漢城辦事處'에서는 한국인에 대한 중국대륙입국비자발급을 시작하였다.<sup>69)</sup> 물론 북경의 '무역진흥공사북경지사'에서도 영사업무를 시작하였다.

68. 東亞日報(서울), 1989. 5. 19. 朝鮮日報(서울), 1989. 5. 8. New York Times, Washington Post, June 18, 1989등 참조.

69. 당시 이러한 민간성질의 무역사무소의 '半大使館化'는 중공정권과 미국과의 관계개선 과정에서 연락사무소의 개설과 실질적인 수교가 약 8년의 차이가 있었음을 상기하면서 중공의 대한국관계의 정상화의 장기적인 포석으로 분석되기도 했었다. 실질적으로 중공의 중요한 지도자들이 '북한을 고립시켜서는 안된다'라고 주장하면서 미국, 일본의 북한과의 관계개선 이후에야 한국과의 관계정상화가 가능하다는 것을 언론에 흘리기도 했다. 그리고 실질적으로 미국과 북한의 참사급회담이 北京에서 열렸으며, 일본과 북한의 관계정상화회담도 北京에서 시작하였다. 聯合報(臺北), 1991. 12. 8; 중앙일보(서울), 1991. 11. 18: '東北亞交叉承認問題', 亞洲與世界文摘, 第13卷 第5期(1990. 10), pp. 1-15참조.



따라서 민간성질과 관방의 대표라는 형식상의 차이는 있지만 실질적으로 1949년 中華民國人民共和國政府가 성립한 후 최초로 中國北京에는 '朝鮮'과 '南朝鮮'(당시에는 중공은 한국을 南朝鮮이라 부르고 있었다)의 두개의 정권의 대표가 동시에 주재하기 시작한 것이다. 다시 말해 중국대륙에서의 '두개의 韓國'시대가 시작된 것이라고 볼 수가 있다.

1991년 9월17일 남한과 북한이 동시에 연합국에 가입함으로써 가장 권위있는 국제기구에 의한 남북한정권에 대한 同時承認이 이루어 졌으며, 미국, 일본이 북한의 가입에 거부권을 행사하지 않고, 중국이 남한의 가입에 거부권을 행사하지 않으므로써 실질적으로 국제연합이라는 국제기구를 통한 남북한의 동시승인이 이루어졌다고도 볼 수가 있다. 그러나 당시 중공당국은 북한을 의식하고 국무원총리인 李鵬의 입을 통하여 하나의 국가가 연합국에 가입한 것과 기타국가들 승인하는 것은 '완전히 서로다른 일이다'(完全兩碼事)라고 하면서<sup>70)</sup> 기본적인 정책의 견지를 표시하였다. 그러나 남북한이 동시에 연합국에 가입한 후 10월초에 최초의 한국과 중국의 최초의 외상외담이 연합국에서 열림으로서 쌍방관계가 새로운 단계에 들어 섰음을 분명히 하였다.<sup>71)</sup>

이와 동시에 김일성이 1991년10월4일 북한을 방문하였으며 아마 이때 중공의 對韓半島政策과 북한의 대남정책과 대외정책의 새로운 구도가 협의되었다고 볼 수가 있다. 따라서 예정대로 11월 外交部長錢其琛과 對外貿易部長李嵐清이 아시아태평양경제협력체(APEC)서울총회에 참석하였으며, 2번의 외무장관회담과 노태우대통령과의 회담을 거쳐서 쌍방관계발전을 합의하였다.

물론 이때 한국정부는 '中華民國'과 中華人民共和國의 '一個中國'정책의 문제를 고려하여 한중관계의 새로운 접근법의 시도로서 APEC에 中華民國, 中華人民共和, 홍콩을 '3개의 中國經濟體'라는 비정치적인 형식으로 동시에 가입하는데 적극적으로 중재하는데 성공함으로써 이미 외교적으로 상당히 고립된 '中華民

70. 中國時報(臺北), 1991. 9. 21. 사실 9월17일 남북한이 동시에 연합국에 가입한 후 人民日報등 중국의 언론매체들이 한국을 '大韓民國'이라고 불렀으나 9월21일부터는 다시 '南朝鮮'이라는 중전의 稱號로 불렀다. 이러한 중공당보인 인민일보를 포함한 중공의 언론들의 '실수'는 충분히 고의성이 강한 것으로 볼 수가 있으며, 대한반도정책에 있어서 남한의 정치적인 입지를 새로이 인식하기 시작했음을 내외에 보여준 '실수'라고 볼 수가 있다. 聯合報, 1991. 9. 20. 그후 10월5일에 北京中央電臺(라디오방송국)은 '韓國'이라는 稱號를 사용하기도 했다.

71. 1991년 4월2일 中華人民共和國의 외교부의 부부장인 劉秋華가 ESCAP서울총회에 참석차 서울을 방문하여 당시 이상욱외무부장관과 회담한 적이 있다.

國'이 국제기구에서 중공정권과 공존하는 새로운 모델을 제공해주었고 이것은 당시 외교가에서 성공적인 것이었다고 평가되어졌다. 그러나 그후 한국은 졸속한 대중국대륙관계의 개선이라는 시간표 때문에 결국 '中華民國'과의 기존관계를 스스로 버림으로서, 그러한 APEC에서의 외교적인 성공을 對中國政策에 발전적으로 연결시키지 못하는 틀을 범하고 말았다.

錢其琛외교부장은 북한(6월)과 남한(11월)을 방문하여 쌍방의 태도를 점검한 후 중공당국은 우선 남북한간의 새로운 평화적인 관계의 발전 즉 상호체제보장과 평화적인 공존형식을 스스로 발전시킬 것을 기회있을 때마다 강조하였다. 즉 남한과 관계를 발전시킴으로서 북한을 고립시킬 수는 없는 중공당국으로서 국제연합을 통하여 '두개의 한국'을 보장한 것을 기초로 한반도에서 '두개의 한국'간에 서로의 체제를 보장하고 평화적인 공존의 틀을 만들 수가 있도록 '격려'함으로써 南韓의 北韓에 대한 행동의 반경을 최소한 형식적으로 제약할 수 있는 구조가 필요하였던 것이다.

중공의 이러한 주문에 의하였건 아니건 간에 결과적으로 1991년 12월7일 남북한간에 不可侵條約을 조인하고, 12월13일 남북한이 평화적인 공존을 통한 통일을 추구하는 基本關係에 대한 共識書에 서명하였으며, 1992년1월1일에는 韓半島非核化선언에 서명하였다. 결국 중공당국이 대한반도정책의 변화를 위해서 제시한 최소한의 한반도내부의 구조의 틀도 이로써 완성된것이다.

그리고 중요한 것은 1991년12월19일 공산정권의 소련이 해체되고 '독립국연합(CIS)'로서 탄생하였다는 것이다. 이미 민족국가의 해체로 이전의 소련보다 약화된 러시아가 체제의 혁명적인 변화를 시도하면서 정치적으로 보수와 개혁의 대결, 경제적인 내부분제로 외교에 소홀히 할 수밖에 없는 입장을 이용하여 중공은 한반도정책에 있어서 종래와는 다른 접근을 할 수가 있었다. 특히 북한과 소련을 계승한 러시아의 관계가 새로운 관계로 진입하는데는 상당한 시간이 필요할 것이므로 72) 중공으로서는 좋은 기회가 온 것이다.

72. 북한은 소련해체 후 형성된 독립국연합(CIS)의 9개국과 1992년1월 중으로 관계를 정상화하였으며, 러시아도 1월27일 북한과 '조-소우호및호조협조조약'의 전부의 내용을 계승할 것을 합의하였다. 물론 그 이후 남한의 요구에 의해서 북한이 침략당할 시에 자동가입한다는 내용의 새로운 해석을 수용했으나, 남한의 주권간섭적인 요구를 거부한다고 공개적으로 외교부성명으로 발표했었으며, 3월에는 군사대표단을 북한에 파견 새로운 관계를 위한 접촉을 시도하였다. 그러나 북한과 스탈린간의 6.25전쟁의 상관문서의 공개, 러시아의 군사기술 한국이전계획등으로 이미 감정이 상한 북한의 러시아의 관계는 상당히 장기간 저기류가 흐를 수 밖에 없는 현실임은 부정할 수가 없다. 韓國日報.

또한 '중국과의 관계정상화'를 '北方政策'의 완수라는 治績으로 삼고져 온갖 수단을 동원해서 접근하는 한국의 노태우대통령의 입기가 1992년으로 끝남도 고려해야만 했다. 그 이외에도 앞에서 언급한 대만과의 관계, 경제적인 이유, 대아시아 인접국정책의 문제등의 이유로 결국 1992년은 중공당국의 남한과의 수교, 즉 '두개의 한국정책'의 실질적인 형식이 완성되는 해로 정해진 것이다.

일단 수교방침을 정한 중공은 1992년 들어서 대중공외교의 '慎重論'을 공공연히 提起하면서 오직 중공의 태도만 기다리는 한국에 신호를 보내기 시작하였다. 먼저 1992년 1월 쌍방은 5월에 북경에서 열릴 한국상품전에 정식 한국의 국호인 '大韓民國'의 사용에 합의하였다. 동시에 4월13일 북경의 ESCAP총회에 참석한 이상욱외무부장관과 錢其琛중국외교부장의 세번째의 외상회담에서 '수교교섭'의 시작에 합의하였으며, 李鵬은 한중관계의 발전에 대하여 '물이 흘러 성이 된다'(水到渠成)라는 표현을 씀으로서 결과가 가까워움을 분명히 하였다. 양국은 1992년5월 부터 정식 수교담판을 시작하여 7월29일 제4차 수교담판중에 1992년8월24일 수교할 것을 합의하였다. 한국과 中華民國은 단교할 수 밖에 없었고, 북한과 중공은 기존관계의 어떠한 외형적인 변화도 없었다.

남한은 中華民國의 거듭되는 중공정권과의 수교에 대한 확인요청에도 불구하고 1992년8월24일 수교서명 이틀전까지 계속 비밀을 지키므로서 中華民國의 당국과 주민들의 극심한 불쾌감을 유발시킨 반면, 中共은 이미 상술한 여러 기회를 통해서 북한과 관계의 변화를 조율한 흔적이 충분하며, 때문이 남한과 중공이 수교한 이후에도 북한은 내부적인 '우리식의 사회주의'를 강조하는 것 이외 외부적인 별다른 반응이 없었다.

한국의 이상욱외무부장관이 북경을 방문하여 수교회담의 개시를 결정한 동 일시간인, 1992년 4월 13일 부터는 17일 까지 김일성생일축하사절단으로 중화인민공화국의 국가주석인 楊尙昆이 북한을 방문하였으며, 17일 楊尙昆이 북경으로 돌아오는 날 江澤民, 李鵬등이 楊을 환영하였으며, 人民日報는 '中朝의 우의는 길이길이 굳건하다(中朝友誼, 歷久彌堅)'라는 사실을 실어서 쌍방관계의 전통우의와 발전을 강조했다.<sup>73)</sup> 5월에는 중공중앙 정치국후보위원이며 서기처서기인 丁

1992. 11. 22; 조선일보, 1992. 11. 28참조, 보리스 옐친러시아 대통령은 1993년 4월 미러정상회담에서 미국이 북한의 핵문제해결을 위해 러시아의 적극적인 개입을 요구했을 때, 러시아의 대북영향력에 한계가 있음을 이야기 했다고 한다. 조선일보, 1993. 4. 6참조.

關楨이 평양을 방문하였고, 楊亨燮이 이끄는 북한의 최고인민회의 대표단이 북경을 방문하였으며, 6월에는 중공중앙군사위원회비서장이며, 중앙서기처서기, 인민해방군총정치부주임인 楊白冰이 북한의 오진우의 초청으로 평양을 방문하여 쌍방의 군사관계를 논의하였다.

그리고 북한은 북한 대로 중공과 한국의 수교에 대한 대응책과 반응을 체크하였다. 북한은 특히 韓國과 中共이 수교를 합의하기 직전에 정무원부총리이자 대외경제책임자인 김달현을 1992년 7월19일에서 25일까지 극적으로 남한을 방문케 하여 경제협력을 모색하는 적극성을 보였을 뿐만 아니라, 그 이전에 6월5일 노동당과 경제관계의 중요한 간부대표단을 이끌고 臺灣의 臺北을 '극히 비밀리' 방문하여 '臺灣'과 경제협력관계를 모색을 하였다고 한다.<sup>74)</sup> 이것은 경제협력을 모색한 것 뿐만아니라 사실상 한국과 대만의 중공과 한국수교에 대한 반응의 사전 점검이었다고도 할 수가 있다. 결국 이러한 북한의 주동적인 남한과 대만에 대한 경제관계의 모색도 결국은 변화에 대한 사전준비적업이었음은 부정할 수가 없으며, 사전에 중공당국과 충분한 협의하에 진행된 것만이 분명하다. 왜냐 하면 김달현은 공개적으로 중공과 한국의 정치적인 관계의 발전에 대하여 어떠한 발언도 하지 않았던 것으로 이점을 충분히 증명할 수가 있다.

그리고 8월18일 즉 남한과 수교를 발표하기 4일전 북한과 중공은 평양에서 제33차 과학기술합작교류회의를 거행하고, 약48개 항목에 달하는 '中朝科學技術合作交流議定書'에 서명하였다.<sup>75)</sup> 이것은 중공과의 수교입정의 관계로 '中華民國'과의 연례의 '經濟會議'를 연기 취소한 한국과는 근본적으로 다른 자세이다.

결국 한반도의 남과 북의 두개의 정권은 中華人民共和國와의 관계를 정상화했으며, 또 다른 하나의 중국정권이 '中華民國'과는 비공식적인 관계만을 유지하는 형식으로 변함으로서, 한반도와 중국관계에서 1949년 이후 40여년 유지되어오던 이데올로기적인 냉전적인 中共과 北韓의 사회주의동맹, 한국과 중화민국의 反共同盟이라는 이원적인 관계구조가 무너지고, 中國대륙의 中華人民共和國를 정점으로 하는 남한과 북한의 정상관계라는 새로운 구조가 성립되었다. 중공은 남한과 북한의 적대관계를 이용 '浪漫三角'구조의 頂点에서 자신의 이익을 극대화

73. 人民日報, 1992. 4. 18.

74. 自由時報(臺北), 1993. 8. 22.

75. 人民日報, 1992. 8. 19.

하는 '두개의 한국정책'을 이로서 완성한 것이다.

## 5. 韓.中修交의 意義와 問題點

### 가. 韓.中修交의 意義와 成果

모잡지에서 말한 대로 '天安門事態' 이후 고립된 中國을 지원해서 北京아시안 게임의 개최를 가능하게 한 '韓.中修交의 일등공신'<sup>76)</sup>은 한국의 국가원수인 자신의 임기를 5개월 남긴 노태우였다. 그는 한국의 국가원수로서는 '최초로' 그러한 성과에 만족하면서 수교 한 달후에 북경을 방문하여 동아시아의 화해와 탈냉전을 외치면서 '北方政策'의 완성을 자축하는 하였으며, 한국의 정부 당국자들은 韓.中關係의 정상화가 외교적인 凱歌라고 기회 있을 때마다 주장하였다.

예를 들면 당시 노태우 대통령안보보좌관이며 지금은 수퇴협의를 받고 미국으로 도피중인 金宗輝씨는 당시 '韓.中修交의 背景'을 설명하면서 '한.중관계의 개선이 韓半島에서의 平和와 核問題 해결 나아가서는 平和統一에 크게 기여한다는 立場'을 갖게 되어서 수교에 노력했음을 前提하고, 양국의 선린우호관계는 '東北亞地域에 남아 있던 冷戰體制의 終熄을 促求시키게 될 것'이 중요한 의의라고 말했었다.<sup>77)</sup> 당시에 이상옥외무부장관은 韓.中수교가 성사된 이후 한 연설에서 구체적으로 다음과 같이 한중수교의 의의를 말한 적이 있다.<sup>78)</sup>

첫째, 지난 수십년간의 非正常的인 관계를 청산하고 互惠, 平等에 입각한 善隣協力關係를 발전시킬 수 있는 기반을 구축하게 되었고, 또한 세계최대 인구국인 中國과의 실질적인 교류와 협력을 本格化시켜 우리의 대외무역과 경제협력의 폭을 크게 넓혔으며, 그만큼 우리 經濟의 활성화에 기여하게 되었다.

둘째, 韓半島 뿐만아니라 東北亞地域 全體의 평화와 안정에도 기여하였다.

셋째, 北方外交의 완성으로서 韓半島平和定着과 統一을 위한 外交的 기초를 마련하였다.

76. 월간조선, 1992년 10월호, P. 358.

77. 앞의 책, PP. 730-732.

78. 이상옥, 韓.中修交와 兩國關係 發展 (이상옥 외무부 장관의 전국경제인연합회 주최 월례오찬회 연설문), 1991. 10. 21.

네째, 우리 主導의 外交로서 우리의 국제적인 위상을 크게 제고하였다. 즉 한반도 周邊強國 모두와 관계를 정상화 함으로서 직접적인 교섭과 접촉이 가능하게 됨으로서 韓半島를 포함한 동북아시아에서의 새로운 國際秩序 형성에 있어서 보다 積極的인 外交를 전개할 수 있는 기반을 확보하게 되었고, 또한 亞·太地域 協力을 위한 우리의 能動的 外交力量을 강화하게 되었다.

이어서 그는 앞으로의 발전에 있어서 정치적인 면에서 '地政學的인 位置와 아시아권에서 유일한 유엔 안보리상임이사국이라는 中國의 國際政治的인 위상을 고려할 때 韓半島에서 中國이 큰 영향력을 미칠 수 있는 위치에 있고, 北韓의 핵문제 해결과 남·북한관계발전에 있어서도 中國의 협조'가 중요하고, 이를 위해 협조와 지원을 확보하는 '통일외교'를 적극전개해 나가야 한다고 주장하였다. 그 외에도 경제, 과학 문화적인관계의 발전을 추진할 것을 이야기 하였다.<sup>79)</sup>

그러나 중공은 수교한 이후 한국과의 관계발전에 대하여 구체적인 의의를 언급한 것은 없으며, 다만 외교적인 수사를 사용하여 똑같은 어법으로 다음과 같이 말하고 있다.

쌍방의 수교는 전후 40여년의 단절을 돌파한 것이며, 이것은 中韓兩國의 關係의 발전에 의의가 있을 뿐만 아니라 조선반도 형세의 완화와 조선의 北南쌍방의 진일보한 접촉과 관계의 발전을 촉진하는 데 있어서 매우 중요하며, 동북아와 아시아태평양지역에 매우 중요하다'라고 했다.<sup>80)</sup>

특히 경제관계의 발전과 '중국이 금후에 쌍변관계의 발전과 동시에 조선반도의 형세의 완화와 안정을 위해 자기의 노력을 할 것이라'<sup>81)</sup>함으로서 한반도문제에 대해 자신의 충분한 영향력을 행사할 것을 기회있을 때 마다 강하게 암시하였다.

당시의 한국과 중공의 수교는 한국의 臺灣과의 졸속한 단교, 지나치게 서두

79. 앞의 책, P. 5.

80. 江澤民과 노태우의 會見, 李鵬과 노태우의 회견, 人民日報, 1992. 9. 30; 錢其琛외교부장의 미국의 '僞報' 기자와 회견, 人民日報, 1992. 9. 25; 楊尚昆국가주석이 최자규부총리겸 경제기획원장관과 회담, 人民日報, 1992. 12. 9등 참조.

81. '祝賀中國與韓國建交', 人民日報, 1992. 8. 25.

른 외교, 중공과 북한관계의 언급회피, 중공의 6.25참전의 문제에 대한 언급회피 등등 인하여 많은 비난을 받았지만, 이상옥외무부장관이 말한 몇가지 방면의 긍정적인 의의는 모두가 공감하는 것이 었다. 그리고 노태우태대통령이 9월말 북경을 방문하였으며 이때 '貿易協定', '投資保障協定', '經濟.貿易.技術聯合委員會의 設立에 관한 協定', 科學技術合作協定등 경제과학기술에 관한 4개의 협정을 체결함으로써, 일년이 지난 지금 쌍방의 수교는 경제, 과학등의 방면에서는 많은 성과가 가시적으로 나타나고 있음은 최근발표되는 경제관계 인원교류등 통계 숫자의 급증과 쌍방간의 각종 협정과 회의 등으로서도 충분히 알 수가 있다.

예를 들면 양국무역은 1992년 82.2억달러로 (한국 수출 44.9억, 수입37.3억, 7.6억달러 흑자), 韓國은 中國大陸의 제7대무역국이 되었고, 중국대륙은 韓國의 제3대무역국이 되었다. 1989 투자기업 15개에서 1992년에는 258개로 증가하여 1992년 말까지 총 434개 기업이 투자하였으며 투자총액은 이미 4.88억달러에 달하고, 쌍방의 무역은 1995년까지 200억달러 규모로 확대예정, 한국이 미국, 일본에 이은 중국의 제3의 무역파트너로 성장할 수 있다는 전망이다.<sup>82)</sup> 또한 중국기업의 한국사무소 개설은 1991년 8개사, 1992년 14개로 1993년3월까지 이미 총 28개가 개설되었다.<sup>83)</sup>

#### 나. 韓.中修交의 問題點

그러나 그러한 쌍방관계의 외형적인 經濟數值나 統計數值의 발전에도 불구하고 중공의 對韓半島政策은 분명히 한국정부당국이 희망했던 것 처럼 정치군사 관계를 포함한 각 방면으로 충분히 발전하지 못하고 있으며, 그 이유는 바로 졸속한 修交過程이 가지고 온 滯留증과 中華人民共和國의 '두개의 韓國政策'이라는 원칙의 堅持 때문이다.

한국은 중국과 필요한 懸案, 예를 들면 항공문제, 북한과의 관계조정문제, 대만문제, 한국내 대만재산처리문제, 중공인민지원군의 한국전참전문제등을 명확히 공개적으로 토론하지 않고 노태우대통령임기내라는 시간적인 강박관념아래서 수교회담을 진행했으므로 모든 것을 양보하는 형식으로 수교를 하고 말았다.

82. 經濟日報(중국대륙), 1993. 4. 7.

83. 매일경제신문(서울), 1993. 4. 7.

따라서 쌍방이 4개월정도 修交談判을 진행하는 동안 철저히 비밀을 지켰으므로 쌍방의 수교조건이 공개적으로 공식적으로 토론 된 적은 한번도 없다. 그리고 秘密修交담판으로 인하여 쌍방관계의 원칙은 결과만을 가지고 논해야 하는 입장이 되었으므로 앞으로 쌍방관계의 발전자체를 해결하고 쌍무관계를 타협하는 데 있어서 스스로의 立場을 제한적으로 밖에 행사할 수가 없게 된 것이다.

예를 들면 쌍방의 교류를 발전시키고자 한국측에서 열어놓은 전세항로가 한국의 관광객이 대거 중국으로 몰려가고, 항공기마다 만원사례인 현실앞에서, 중국과 航空會談에서 우리가 가지고 제시할 수 있는 조건은 빈약할 수 밖에 없는 것이다. 특히 북한과 중공의 군사동맹이나 1961년의 '우호조약'에 의거한 자동가입 조항은 러시아에게는 調整하라고 공개적으로 要求한 적이 있지만, 中共을 향해서는 이미 '中國의 內政問題'이므로 언급하지 않기로 수교담판의 과정에서 합의 했기에 더이상 토론의 여지 조차 없게 되어버렸다. 중공의 6.25참전문제도 우리측에서는 '遺憾'을 표시했다고 했으나 중공측에서는 언급조차 하지 않았다고 일축하고 있다. 이러한 제반 문제 자체를 수교시간표와 중공의 요구때문에 공개하지 못했기에 輿論에 의한 支持도 얻지를 못하고 있는 것이다. 따라서 한중수교 1년 후 중공이 북한과 더불어 대대적으로 '抗美援朝'를 기념(6.25휴전협정조인을 미국에 대한 승리로 표현)하더라도 우리정부당국이 뚜렷이 中共 측에 항의할 근거조차 이미 없애 버린 것이다.

우리 당국자들이 韓.中修交로서 해결하려고 했던 北韓의 核問題와 南北韓關係의 발전등의 政治軍事적인 문제는 '韓.中간의 협력'에도 불구하고 오히려 제자리 걸음이거나, 1992년 초보다 후퇴했으며, 北韓은 南北韓不可侵條約, 南北韓基本關係書등의 발효조차 거부하고, 남북고위층회담도 신정부가 들어선 이후 개최되지 못하고 있다. 또한 북한과 중공당국의 관계는 1993년 7월27일 해방전쟁(6.25전쟁)승리기념일을 고비로 즉 일년만에 沈黙을 깨고 다시 우리와의 관계보다는 한단계 높은 政治軍事적인 관계를 유지하고 있음을 공개적으로 과시하기 시작했다.

또한 중국대륙과 한국과의 경제관계는 급속히 발전하고 있으나, 실질적으로 우리 경제의 전반적인 현상은 80년대 이후의 최저성장이라는 굴곡을 벗어나지 못하고 있다. 결국 그것은 우리의 내부경제구조문제이지 외부시장의 협소나 보호



주의 때문만이 아니라는 것이다.<sup>84)</sup> 다시 이야기 하면 미국과 일본에 이은 또 하나의 經濟依存의 地域만을 늘임으로서 국제사회에서 우리의 경제적인 行動半徑를 급히 죄이는 역효과를 낼 수 있게 되어가고 있다는 것이다.

또한 韓國이 中華人民共和國과 수교하기 위하여 秘密談判을 진행하고, 이를 中華民國에 사전에 인지시켜서 쌍방관계의 조정에 대한 사전조치를 하지 않으므로서 결국은 그렇게 될 수 밖에 없었음을 자인하고 있던 中華民國의 국민모두에게 실망을 주었고, 그로인하여 斷交하면서 실질적인 관계까지 최악화하는 외교적인 무능을 내어보임으로서<sup>85)</sup> 우리외교의 '도덕적인 지도역량'<sup>86)</sup>이 큰 타격을 받았고, 경제적인 측면에서도 큰 타격을 받았으며, 中國人들로 부터는 '한국은 역시 小國'이라는 비양거림을 들어야 했다. 이로써 우리가 중공정권에 대하여 행할 수 있었던 최고의 牽制카드를 스스로 버린 격이 되었으며, 불확실한 臺灣海峽兩岸關係의 발전에 있어서 우리가 장래에 택할 行動半徑을 극도로 제한시켜 버렸다. 물론 韓國과 '臺灣'은 관계의 回復에는 합의하였지만 양국간의 感情의 웅어리는 상당한 기간동안 풀기가 어려울 것이며, 이것은 우리 外交의 졸속과 無能을 말해주는 것이자, 중국문제에 대한 理解不足을 단적으로 말해주는 것이었다고 할 수가 있다.

그리고 물론 韓半島周邊의 四強과 관계개선으로 직접적인 대화통로를 찾고, 신국제질서에 능동적으로 대처할 수가 있게 된 것은 긍정할 만한 일이나, 상대적으로 내부분열구조에 취약한 국제적인 지위를 가진 우리가 중공의 '두개의 한국' 정책을 수용함으로써 韓半島問題를 지나치게 國際化<sup>87)</sup>하여 자신의 행동반경을

84. 최근 발표된 한국은행을 포함한 경제전문기관들의 올 하반기 경제전망을 보면, 올해의 경제는 13년만의 최저성장율인 GNP의 5.0%를 넘지 못할 것이라고 한다. 그리고 그 원인으로 가장 중요시 하는 것은 기업의 투자마인드의 급격한 감소라고 지적하고 있다. "13년만의 最低성장, 경제비상", 朝鮮日報, 1993. 10. 9.

85. 우리보다 일년정도 앞서서 중공과 수교하면서 中華民國과 단교한 사우디아라비아와 中華民國 간에는 사전 관계조율에 의하여 그러한 감정적인 문제가 일어나지 않았다. 물론 이러한 中華民國과 臺灣住民들의 감정적인 악화는 일본식민지시절 韓國을 도와주었다는 '과거'의 은혜를 저버렸다는 감정적인 배신감이 있기에 상대적으로 다른 어느 나라와의 관계악화보다 더 격한반응을 일으켰다고 볼 수가 있다. 특히 우리정부당국이 공식적으로 '中華民國'과 관계를 '臺灣'과의 관계로 격하시키면서 인용한 '國際的 慣例'라는 것은 大韓民國과 中華民國의 특수한 관계가 없는 국가들의 '慣例'였다는 점을 생각한다면 우리의 외교적인 修辭의 사용조차도 상당히 무능하였다는 점은 지식하지 않을 수가 없다. 특히 현재 大韓民國의 정통성을 '大韓民國臨時政府'에서 부터 찾고 있는 상황에서 그러한 中華民國과 한국의 특수한 과거는 쉽게 무시될 수 없는 국제관례임을 인정해야 마땅했었다.

86. 李相禹, "한중수교 뒷수습 잘하자", 韓國日報, 1992. 9. 12.

87. 앞의 문장.

制約했음을 또한 염려하지 않을 수가 없다.

예를 들어 북한의 핵사찰문제를 해결하기 위하여 中華人民共和國, 美國과 '國際적인 共助體制'를 발전시키려던 우리의 노력은 상당히 성공하는 듯했으나, 미국과 중공관계의 악화로 中共이 1993년 10월5일 핵실험을 함으로 그것이 상당히 애매모호하게 되었다.

결국 南韓과는 經濟關係를 中心으로하고, 北韓과는 政治軍事關係를 中心으로 한 中共의 對韓半島政策으로 인하여 '韓.中關係'가 우리가 뜻한 바 대로 움직이지 않고 있으며, 우리가 뜻한 北韓을 開放시키는 촉진역할을 하는 統一의 過渡期로서의 '두개의 韓國'구조가 아닌, 中共의 정한 '두개의 韓國政策'構造에 의해서 움직여 가고 있다고도 볼 수가 있다.

## V. 韓.中修交 이후 中華人民共和國의 '두개의 韓國政策'

### 1. 中華人民共和國의 '두개의 韓國政策'의 기본구조

#### 가. '두개의 韓國政策'의 定着 努力

韓.中修交 이후 일 여년 동안 중공은 '두개의 韓國政策'의 기본구조를 정착시키기 위하여 '朝鮮'과 '韓國'의 명칭을 구별하여 사용하면서 철저한 等距離 外交를 진행하여 왔다. 정책방면에서는 첫째, '韓國'과의 經濟關係를 중심으로 한 비정치적인 분야의 관계를 신속히 발전시키고 있으며; 둘째로 北韓과는 다각적인 경로를 통하여 초기의 불편한 감정을 서서히 제거하고, 從來의 親北韓一邊倒와는 내용은 다르지만, 그래도 전통적인 政治軍事 중심의 최고의 관계를 발전시키고 있고; 셋째로 이러한 過程을 통하여 韓半島의 평화적인 現狀維持를 추구하면서, 자신의 政治經濟 그리고 戰略적인 이익을 극대화함으로써, 東北亞와 韓半島에서 최고의 影響力을 동시에 행사하고 있다.

따라서 중공은 이러한 對韓半島政策 기조를 바탕으로 韓國의 통일문제에 대하여 '外來干涉의 排除'와 '朝鮮의 北南간의 對話와 妥協을 통한 자주적이고 平和적으로 解決'되어야 한다는 從來의 基本政策을 堅持하고 있다. 중공에게 韓半島에서 통일문제는 그것이 상대적으로 수반하는 여러가지 복합적인 불안요인으로 인하여 상당히 처리하기가 곤란한 문제라고 볼 수 있다.

地政學적으로 다른 열강과는 달리 중국대륙과 韓半島는 최소한 압록강 795킬로미터, 두만강 490킬로미터, 그리고 육지 40여킬로미터의 약 1400여킬로미터의 國境을 맞대고 있다.<sup>88)</sup> 현재와 같이 社會主義現代化 建設에서 막 도약을 시작하

88. 중국의 東北地方, 즉 만주지방은 한국과 중국의 邊境으로 러시아세력이 東進이후로 東北亞의 가장 중요한 戰略 요충이 되었다. 東北地方은 중국의 중요한 식량의 생산지인 뿐만 아니라 廣大한 天然資源을 가지고 있으며, 중요한 공업지역이다. 전략적으로도 북으로 소련과 접하고, 서로는 몽고와 연결되고 일본이 한반도를 거쳐서 中國大陸에 접근할 수 있는 봉로이다. 따라서 중국에게 東北地方은 경제적으로 중요할 뿐만 아니라, 戰略적으로도 華北을 방어하는 가장 중요한 가치가 있는 지역이라고 할 수가 있다. 때문에 毛澤東은 1945년 4월 한 연설에서 다음과 같이 말한 적이 있다. 즉 '東北四省은 아주 중요하다. 우리 黨으로 보셔도, 中國革命의 최근과 장래의 前途를 보셔도, 만일 우리가 현재의 일체의 根據地를 잃는다해도, 우리에게 東北만 있으면, 中國革命은 굳건한 기초가 있는 것이다.' 張正隆, 雲白血紅 (北京: 解放軍出版社, 1989), P. 15에서 引用.

려는 中國大陸의 내부사정으로 볼 때, 한반도에서 최우선의 형세는 안정과 평화라고 할 수 밖에 없다.

왜냐 하면 한반도의 불안정이나 그로 인한 국제관계의 불안정은 지리적으로 唇亡齒寒의 관계에 처한 中共政權의 직접적인 개입을 불가피하게 할 것이며, 그것은 내부건설에 치명적인 타격을 줄 수도 있기 때문이다. 따라서 남북한의 현재의 對峙狀況으로 볼 때, 가장 안정적인 구조는 역시 남북한의 現狀維持라고 볼 수가 있으며 중공이 취한 '두개의 韓國政策'이 바로 그러한 환경을 정착하고자 하는 것이기 때문이다.

중공당국은 사실 이러한 '두개의 韓國政策'의 방향을 공개적으로 명확히 표시한 적은 없으나 홍콩의 1993년 3월5일자 饒報라는 잡지에 따르면 李鵬은 8개항에 달하는 對韓半島政策의 기본방침을 시달한 것이 있다고 한다.

- (1) 중국은 朝鮮과 새로운 政治軍事協議를 갖지 않고 이와 관련된 비밀 접촉등 어떠한 사항도 승인하지 않는다.
- (2) 중국은 南北韓 간의 이념차이로 인한 緊張關係 조성을 찬양하지 않는다.
- (3) 중국은 韓半島의 非核化를 지지하며, 이 지역에서 核武器의 개발과 외국의 핵무기의 備蓄을 반대한다.
- (4) 중국은 南北對話와 南北韓의 平和적인 統一을 위한 協商을 지지한다.
- (5) 중국은 朝鮮에 신진군사장비를 제공하지 않는 반면에 다른 국가가 韓國에 신진군사장비를 제공하는 데도 반대한다.
- (6) 중국과 韓國의 修交, 우호관계의 발전은 아시아의 평화와 부합되는 것으로 중국의 대외정책의 기본정책이다.
- (7) 중국은 현단계에서 韓國이 朝鮮民主主義人民共和國에 대한 戰爭을 일으킬 가능성이나 그러한 條件을 구비하지 않고 있는 것으로 인정한다.
- (8) 중국은 朝鮮民主主義人民共和國과 장기간 계속되어온 友好關係를 계속유지하며, 朝鮮이 中-朝關係를 毀損하는 행동을 삼가하기 바란다.<sup>89)</sup>

89. 中央日報(서울), 1993. 3. 5일에서 인용.

물론 이것이 中共黨局에 의해서 확인된 바는 없다. 그러나 그 내용은 현재의 중공의 입장을 대변한 것 같으며, 이 보도 당시 북한과 중공관계가 상당히 冷淡하고 관계악화에 관한 각종 보도가 있었다는 점을 고려한다면, 이 報道는 중공의 간접적인 언론에 의한 북한에 대한 一種의 警告이며, 한국에 대해서도 분명한 자신의 입장을 표명한 것으로 '두개의 한국정책'을 구체적으로 밝힌 분명한 선언이었다고도 볼 수가 있다.

#### 나. '朝鮮'과 '韓國'의 분명한 區分

남북한의 분단현상의 固着化을 위하여 中共이 정치적인 제스처로 택한 것이 바로 우선 북한을 대표하는 '朝鮮'과 남한을 대표하는 '韓國'이라는 呼稱을 분명히 구별하여 사용하면서 두개의 정치실체를 言語로서 分離固着化시키는 작업이다. 남북한을 동시에 언급할 때는 혹은 한국사람과 만날 때는 '南北朝鮮', 혹은 '朝鮮南北'으로, 북한사람과 만날 때는 '朝鮮北南', 혹은 '北南朝鮮'으로 표기하고 있으며, 그리고 기타 따로 따로 언급할 때는 반드시 '朝鮮', '韓國'으로 구분하여 사용하고 있다.

종래에 韓.中修交 전에 사용하던 '南韓'이나 '南朝鮮'이라는 용어는 공식적인 言論이나 외교적인 用語에서는 사용하지 않고 있다. 중공당 기관지인 人民日報는 보도 내용이나 보도의 편쪽을 될 수 있으면 공평하게 할려고 노력하고 있는 것이 지난 일년동안 분명히 나타나고 있다.

대륙의 일반의 민중들에게는 韓國이나 南韓보다는 '南朝鮮'이 익숙한 용어임은 대륙을 방문해 보면 알 수 있다. 그러나 언론들이나 정부의 공식적인 호칭에서는 南韓이나 南朝鮮은 거의 사용하지 않으며, 韓國으로 통일하여 북한을 칭하는 '朝鮮'과 구별하여 사용하고 있다. 예를 들면 人民日報 1993년 7월13일 국제면에서는 '朝鮮은 미국이 회담에 압력을 넣지마라고 要求'와 '韓國 공직자 재산등록실시'를 같이 보도하면서 명확히 호칭을 구별하여 사용하고 있다.

이런 '朝鮮'과 '韓國'의 뉴스를 균형되게 논평없이 보도하는 것이 상당히 관례처럼 되어 가고 있는 것 같다. 따라서 이러한 중공당국의 태도는 우선 정치적인 용어와 언론의 보도자세에서부터 '두개의 韓國'의 존재를 분명히 한다는 태도로 볼 수 있다. 최근 중국의 '國際問題研究所'의 高位연구위원은 서울에서

개최된 학술회의에서 분명히 다음과 같이 말했다.

역사적인 이유로, 중국과 조선민주주의인민공화국은 밀접한 관계를 유지하고 있으며, 그것은 마치 한국과 미국의 관계와 같다. - - - - 그러나 그것은 결코 중국과 한국의 관계발전에 영향을 끼치지 않을 것이다. - - - - 경제적인 조건에서 두나라는 매우 상호보완적이며 경제관계의 발전의 잠재력을 지니고있다. 중국의 입장에서는 조선반도 남과 북쪽과의 상호관계는 평형적이며 비억지적인(parallel and non-inhivitive)것이다.<sup>90)</sup>

이러한 입장에서 그들은 '朝鮮'과 '韓國'에 대하여 자신의 對外政策의 基本原則인 主權 및 領土에 대한 相互尊重, 相互不可侵, 內政不干涉, 互惠平等, 平和共存이라는 5개의 원칙에 의해서 相互關係를 발전시켜 나간다는 것을 거듭강조하고 있다. 그리고 이것은 한 중수교성명에서도 물론 언급된 바가 있다.<sup>91)</sup>

그리고 핵문제를 포함한 국제적인 일련의 南北韓關係問題에 대하여, '朝鮮'과 '韓國' 그리고 美國등 당사자해결과 妥協과 對話만을 주장하면서, 보도만 할 뿐 論評을 자제하는 태도로서 쌍방에 일정한 거리를 두면서 關係를 유지하고 있다. 이런 모든 것이 바로 중공이 남북한관계에서 平衡을 유지하는 하나의 기교라고 할 수가 있다.

## 2. '두개의 韓國政策'과 對韓半島政治軍事關係

### 가. 中共-北韓-南韓의 '浪漫三角關係'

현재 중공당국은 '두개의 韓國政策'의 입장에서 '韓國'과는 경제관계 중심의 비정치군사관계를, '朝鮮'과는 정치군사등의 관계를 중심으로 구분하는 정책을 취함으로써 實利를 확보하고 남북한간의 影響力을 極大化라는 명분도 동시에 얻고

90. Rong Zhi, "China's Great Power Conundrum in a Multipolar East Asia", 한국국제정치학회의 '신 국제질서와 한국: 2000년대의 도전과 전망'에 제출된 보고서, (1993. 8. 26-27), pp. 12-13.

91. 葛振家(북경대학 한국한연구소위원), "中國의 對韓政策과 南北統一", 계간북한연구(서울: 대륙연구소, 1993. 봄), 제4권1호, p. 96.

있다.

이러한 쌍방간의 關係가 아직 분명히 固着된 것은 아니지만, 現在 中共과 南北韓의 '삼각관계'는 일종의 삼각관계의 이론에서 말하는 '浪漫三角'구조로서 중공은 남북한쌍방과 선린관계를 유지하고 있으나 남과 북은 최소한 적대적인 관계라고 할 수가 있다.

때문에 중공은 三角의 頂点에서 양쪽으로 부터 동시에 유리한 이익을 획득할 수가 있는 것이다. 그러나 北韓과 南韓이라는 두 국가의 능력의 차이와 중공 자신에 대한 이해의 차이로 정책적으로 얻을 수가 있는 이익이 차이가 있으므로 결국 '韓國'과는 경제위주의 관계, '朝鮮'과는 정치군사위주의 관계를 택함으로써 양자사이에 平衡을 유지하려고 하고 있다고 볼 수가 있다.

#### 나. '朝鮮'과의 政治軍事關係

우선 그들은 북한과의 政治적인 相互關係를 주장하기 위하여 같은 社會主義國家임을 전제로 분명히 내세운다. 예를 들면 중국과 북한은 '지리적으로 맞닿아 있다는 점'을 매우 중요시 하면 '地理的, 전략勳인 요인이 朝.中關係의 불변적인 상수'를 이루고 있으며, 특히 사회주의적인 이웃이 중요한 상호관계의 요인임을 다음과 같이 새삼강조하고 있다.

중국과 朝鮮이 모두 社會主義路線을 견지하고 있다는 점은 양국관계에 있어 근본적인 利益이 된다. 왜냐하면 社會主義를 채택하고 있는 중국으로서 社會主義의 이웃국가가 存在하는 것을 바라기 때문이다. 마찬가지로 朝鮮 또한 中國이 社會主義路線을 見地하기를 희망한다.<sup>92)</sup>

북한과의 기본적인 關係를 유지하기 위하여 위에서 언급한 대로 韓國과 본격적으로 關係發展을 시도한 90년대 이후 中共과 北韓은 지도자들의 상호방문을 통하여 정책조절을 해왔으며, 중공은 '두개의 한국'만이 자신의 입지를 살리면서 北韓의 體面과 生存을 동시에 보장할 수 있는 妥協이라고 결론을 내렸다고 볼

92. 葛振家, 앞의 문장, P. 99.

수가 있다.

그리고 이러한 '두개의 한국'과 북한의 생존전략을 조합하는 과정에서 남한 보도 경제력에서 월등히 취약한 북한에 대하여 중공의 가질수 있는 이익은 결국 政治軍事적인 利益이 기타 이익보다 優先한다고 결론을 내렸다고 볼 수가 있다.

따라서 韓.中修交 이후 상당한 기간의 北韓과의 冷却關係에도 불구하고 중공은 핵문제등에서 북한의 政治的인 立場을 지지하는 발언과 북한 制裁反對의 입장을 고수하고 있다. 또한 북한에 대하여, '毛澤東, 周恩來와 金日成이 배양한 우의', '一如既往'의 傳統友誼를 강조하는 外交修辭에서 꾸준히 사용해왔으며, 黨政代表團, 人民解放軍代表團등의 다양한 형식을 빌어서 상호관계의 수위를 한 중수교 이전의 상태로 회복하려고 하였다. 한국과 수교 후 얼마 안되어서 1992년 9월9일 북한정권수립기념일에 人民日報는 '조선민주주의 인민공화국성립44주년을 축하하며' 라는 사설을 실고 북한의 위대한 사회주의 성취에 갈채를 보내고, 이어서 늘 하는 대로 다음과 같이 말하였다.

中朝양국은 山水가 이어지는 친밀한 이웃으로, 中朝의 우의는 毛澤東, 周恩來와 金日成등의 선배혁명가들이 배양한 것이다. - - - 中朝양국은 정치 경제 문화등 각방면의 레왕과 협조가 부단히 증가하고 있으며, - - - 이후에도 옛날처럼 (一如既往)' 조선사회주의의 건설과 통일노력을 지지할 것이다.<sup>93)</sup>

이어서 중공의 人民解放軍 참전기념일인 10월25일 北韓은 성대한 기념식을 거행하였으며, 중공에서는 海軍政治委員인 魏金山을 단장으로하는 대표단을 파견하였으며, 당시 주평양대사인 鄭義는 얼마 의 중공과 남한의 수교를 의식한 듯 다음과 같이 말하였다.

93. 人民日報, 1992. 9. 9; 김일성은 북한을 방문한 中國人民人民解放軍裝備代表團에 훈장을 수여하였으며(1992. 10. 7) 인민부여부장인 오진우는 '朝中友誼는 장기간의 혁명의 투쟁중에서 鮮血로 굳힌 것이며, 양국의 선배혁명가인 毛澤東, 周恩來와 金日成이 공동으로 만들고 발전한 것으로 조선인민은 朝中友誼를 영원히 귀하게 여기고, 국제형세가 어떻게 변화를 하든지 조선인민은 모든 노력을 다하여 이 友誼를 자손만대에 이어갈 것이다(世世代代傳下去.)'라고 하면서 상호관계를 상기시켰다. 人民日報, 1992. 10. 8.



中朝양국의 인민들은 제국주의의 침략에 반항하는 투쟁과 자기국가의 사회주의건설에 서로지지하고 도우면서 결코 깨어질수 없는 友誼(牢不可破的友誼)를 맺었다. 이러한 우의는 양국의 인민의 마음 속에 깊이 뿌리내리고 있다. 중국공산당과 정부는 옛날처럼(一如既往)이러한 우의의 강화와 발전을 위해서 자기의 일체의 노력을 다할 것이다.<sup>94)</sup>

그러한 中共의 북한에 대한 태도에 있어서 보다 분명한 정책이 1961년 맺은 '우호협조및 호상원조조약'에 의한 군사동맹체제를 유지하고 있으며, 6.25참전에 대한 종래의 기본적인 입장을 고수하고 있으며, 또한 정치적으로 북한을 남한보다 한 단계 높은 예우를 해주고 있다는 점이다.

#### 다. 抗美援朝戰勝記念館의 擴大開館

가장 최근의 예로 지난 7월26일 중국당국이 북한과 그 동안 韓.中修交로 인해 소원해진 관계를 재정비하기 '抗美援朝戰勝記念館'을 북한을 바라보는 丹東에 확대건립하여 대대적인 기념식을 거행하고, 鄧小平, 江澤民, 李鵬등이 개관기념 축하 글을 보내었다. 또한 현재 中共中央政治局常務委員겸 書記處書記이자 다음 세대의 가장 촉망받는 정치영도자인 胡錦濤와 國防部長 遲浩田을 정. 부단장으로 하는 대규모 당정군사절단을 북한의 '조국해방전쟁승리' 축하행사에 파견하였다.

지금까지 남한을 방문한 중국의 고위영도자들 예를 들면 錢其琛, 田紀云의 서열은 胡錦濤보다는 낮은 政治局員이었을 뿐이며 공식적인 軍關係의 지도자는 방문이 없었다. 이러한 북한의 기념식에 고위영도자의 파견과 대대적인 언론보도는 지금까지 중공이 북한과 관계가 글결이 있을 때 마다 새로운 관계를 회복하는 과정에서 늘 등장한 중요한 지표이나 우리 언론들은 이것의 의미를 그리 중요시 하지 않았었다.<sup>95)</sup>

94. 人民日報, 1992. 10. 25.

95. 人民日報는 7월26일부터 북한과 국경인 丹東에 건립한 抗美援朝記念館의 확대개관에 鄧小平, 江澤民, 李鵬, 劉華青이 축하를 보내고, 胡錦濤가 개관테이프를 끊고 또한 단장으로서 부단장인 국방부장인 遲浩田과 중공당정군대표단을 이끌고 북한을 방문, 김일성과 회담하고 방문활동을 하는 소식을 1993. 7. 26. 27. 28. 29 일자를 통하여 일면 홑기사로 보도했었다.

반면에 중공은 南韓이 요구하는 武官의 파견등의 최소한의 예우적인 軍事關係도 거부하고 있으며, 錢其琛외교부부장이나 외무관리들을 제외한 대부분의 한국방문인원은 경제분야를 중심으로 과학, 기술, 문화등의 분야에 한정되어 있다. 지금까지 한국을 방문한 중공의 최고위급인사는 지난 6월 방문한 현재중공중앙정치국위원이며, 인민대표대회상무위원회 부위원장인 田紀云이며(물론 錢其琛도 중앙정치국위원이며, 부총리이다), 그리고 9월말에서 10월초사이에 엑스포를 방문한 李嵐清은 부총리급이지만 對外貿易이 주무인 지도자들이다. 한국의 끈질긴 요구에도 불구하고 江澤民의 방문은 단호하게 부정되고 있으며<sup>96)</sup>, 기타 6인의 中共中央政治局常務委員의 방한 자체도 아직 토론 되지 못하고 있다.

또한 1993년8월24일 韓.中修交 1주년을 맞았으나, 북경에서는 특별한 기념행사를 실시하지 않았으며, 한중관계를 기념하여 人民日報는 기사가 한국의 김영삼 대통령과 회견한 것을 주요한 국제뉴스로 취급했을 뿐이며, 그나마 그 옆에 김일성이 북한주재중국대사 鄭義를 만나서 '朝中友誼는 萬古長青'하다고 강조한 뉴스를 편쪽은 작으나 활자는 더욱크게 그리고 특별한 점선으로 분리해서 취급함으로써 '中.韓關係'와 동시에 '中.朝關係'도 그 이상으로 중요시 한다는 것을 분명히 내외에 보여줌으로서 북한의 감정을 더이상 자극하지 않으려고 애쓰고 있었다. 물론 人民日報도 韓國에 한중수교기념 특별취재단을 보내기 앞서서 7월중순에 '朝鮮'에 특별취재단을 미리보내는 예우를 해줬다. 또한 포항제철, 금성을 비롯한 한국기업들의 韓.中修交일주년 기념광고는 특별한 광고지로 따로 인쇄배포하였을 뿐이다.<sup>97)</sup>

이러한 중공당국의 '두개의 한국정책'에 의한 남북한에 대한 平衡政策은 '大韓民國臨時政府'의 5인의 유골을 한국으로 봉환하는 과정에서도 분명히 들어냈다. 그들은 행사자체에 한국의 국가인 애국가의 연주와 官方代表의 참석을 막고, 한국언론의 인터뷰도 거부하는 등의 자세를 보였다. 원래 北韓이 그들 유해의 봉환을 시도하였을 때는 성의를 보이지 않다가, 한국 측의 '거금'의 묘역관리비의 제공에 제시하자 승락한 자체가 北韓에 불쾌감을 주는 것이 었기에 그러한 북한관계를 고려하여 그러한 것이라는 것이다.<sup>98)</sup>

96. 張庭延주한 중국대사의 한중수교일주년기념의 연합통신과의 회견, 중앙일보(서울), 1993. 8. 21.

97. 人民日報, 1993. 8. 24, 25 참조.

98. "남-북한사이에서 어정정한 中國", 世界日報(서울), 1992. 8. 25.

이 사건은 결국 '韓國'과는 돈(경제)에 의해서 상호관계를 유지발전시키고 있으나, '朝鮮'과는 기본전통과 체면을 중시하는 관계라는 것을 의도적으로 보여주려는 처사였다고도 할 수가 있다. 결국 이러한 언론의 보도나 인원교류등의 상호관계에서 북한의 政治的군사적인 입장을 충분히 고려해 줌으로서 상대적으로 經濟力이나 外交적인 입지에서 약화된 북한의 불만을 최소화하여 '두개의 한국' 정책에서 북한과의 전통관계를 유지하려는 노력을 하고 있는 것이라고 볼 수 있다. 그리고 中國大陸의 市場과 中共政權의 대북한영향력과 국제적인 권위의 협조가 절실히 필요한 남한과는 經濟的인 요인을 강조함으로써 남북한간에 충분한 平衡을 유지하고 있는 것이다.

### 3. '두개의 韓國政策'과 韓半島의 核문제

#### 가. 毛澤東의 核武器와 金日成의 核武器

한국과 關係를 발전시키면서 혹은 北韓의 국제적인 문제를 언급하면서 중공의 지도자들이 사용하던 외교적인 條件이 '朝鮮을 孤立시키지 말아야한다'는 것이었다. 그러나 실질적으로 소련공산당정권의 붕괴와 러시아의 상당히 편향적인 한국선호로 인하여 北韓은 지금까지 中蘇의 等距離外交로 누렸던 '전략삼각관계'의 가장 유리한 立地를 喪失하고, 相對的인 孤立은 피할 수가 없는 현실이 되고 말았다.

이러한 과정에서 북한이 택한 것이 바로 '핵카드'였다. 앞서 말한대로 북한은 1990년에 들어오면서 장기적인 韓半島의 社會主義化라는 革命의 목표는 변함이 없었지만, 국제적인 환경변화와 한국의 '北方政策'의 성공, 공산정권의 연쇄적인 붕괴 속에서 統一보다는 우선적인 生存이 중요하다고 보고 先生存後統一의 戰略修正을 하고 필요한 策略과 政策을 구사하기 시작했다. 따라서 핵카드도 핵의 공포의 파괴력과 억제력을 이용한 生存戰略의 목표를 달성하고자 하는 策略의 하나라고 할 수가 있다. 왜냐하면 국제정치에서 핵무기의 카드는 지금까지 전략적인 억제력을 유지하는 가장 유효한 카드로 인정되고 사용되어져 왔기 때문이다.

1956년 이후 시작된 中共과 蘇聯사이의 균열은, 중공이 親蘇聯一邊倒의 정책에서 非同盟의 第3世界外交를 중심으로 독자적인 대외정책을 추진하면서 더욱 심화되고, 급기야는 1960년 소련이 中國大陸으로 부터 전문가를 철수시키는 등 중공정권 수립 이후 최대의 외교적인 위기를 맞았다. 이러한 중공정권의 위기를 극복하고 생존하기 위하여 毛澤東이 택한 책략이 역시 거국적인 '兩彈計劃'(핵무기와 미사일)에 의한 핵무기의 개발이었다.

毛澤東은 1956년 4월25일 중공중앙정치국 확대회의에서 원자탄이 필요함을 역설하면서, '오늘날 세계상, 우리가 다른 國家로 부터 업신 여김을 당하지 않으려며, 이 물건이 없어서는 안된다.'라고 주장하였다. 이 '물건'이란 바로 핵무기를 뜻하는 것이었다. 그 해 제정한 '1956년에서 1957년까지의 과학기술발전 장기발전계획초안(1956年至1957年科學技術發展遠景計劃草案)'에서 정한 57가지 중점사업 중에 원자탄과 미사일기술발전도 포함하였다. 그러나 1957년 소련과 맺은 '新技術協定'이 1959년에 상호관계의 惡化로 파기되고, 소련 기술자들이 1960년에 철수함으로써 중국은 더욱 위기를 느끼고, 1964년 제1차원자탄실험이라는 目標를 정하여 거국적인 총력을 기울여서 1964년10월16일 마침내 실험에 성공했다.<sup>99)</sup> 그리고 중공은 周恩來는 정부성명으로 다음과 같이 발표하였다.

中國政府는 일관되게 전면적인 핵무기의 禁止와 소멸을 주장해왔다. 중국이 핵무기를 시험하고 발전하는 것은 부득이한 처사이다. 중국이 핵무기를 가지는 것은 완전히 方位를 위한 것이며, 미국의 核威脅으로 부터 중국인민을 보호하기 위한 것이다.<sup>100)</sup>

동시에 국제적인 協商을 통해서 핵무기의 全面禁止와 전면적인 소멸을 위한 회의를 개최하자고 주장하면서 자신의 핵실험성공을 대내외에 공포하였다. 즉 자신이 핵무기개발에 성공했음을 말하면서 自衛라는 이름아래 부득히 개발했으나

99. 중공당국은 당시 핵무기의 개발에 즈음하여 (1)防衛의 목적으로 핵무기를 개발하고 있다. (2)초강대국의 핵전력 독점체제를 파괴함으로써 핵무기를 소멸하고자한다. (3)중국의 어느시기 어떤 상황아래서도 핵무기를 선제사용하지 않는다는 3가지 기본원칙을 제시하였다. 중국핵개발과 상관원 이상의 내용은 中國武裝力量通覽. 1949-1989(北京: 人民出版社, 1990. 12), pp. 196-200참조.

100. 周恩來, "全面禁止和徹底銷毀核武器", 周恩來選集(北京: 人民出版社, 1984), pp. 431-432.

전세계의 핵무기가 없어질 때 자신의 핵도 포기한다는 것이었다. 생존을 위한 최소한의 억제력(minimum deterrence)을 핵을 통해서 가장 효과적으로 유지하겠다는 것이었다.<sup>101)</sup> 이것은 북한의 김일성이 미국의 핵武器가 남한에 존재함으로써 핵위협아래 있으므로 그러한 핵威脅이 사라질 때라야 핵사찰에 응하겠다는 논리와 같은 것이다.

6. 25전쟁 이후 꾸준히 미국의 핵威脅을 감지해 온 김일성은 핵무기의 개발을 장기적으로 준비해 왔다. 北韓의 핵開發의 歷史를 보면 50년대 부터 시작되었다고 한다. 즉 1956년 소련 '두부라핵연구소'에 북한물리학자파견하고 1959년 9월 소련과 '원자력의 평화적인 이용에 관한협정'의 체결하였으며, 1962년에는 영변에 원자력연구소 설립, 김일성대학에 원자력학과 신설함으로써 본격적으로 시작되었다.<sup>102)</sup> 그리고 꾸준히 핵발전소등을 통한 핵을 연구해 왔으며, 남한의 핵에 대하여서도 꾸준히 문제를 제기해 왔다. 그리고 南韓의 핵무기개발과 미군의 핵문제에 제동을 걸기 위하여 1992년 1월1일 북한은 남북한간의 韓半島非核化宣言에 서명했고, 동년 1월30일에는 국제원자력기구의 核安全協定에도 서명하고 4월30일에 비준했다.

그러나 韓.中修交 이후 그 동안 절대적으로 유지하던 中國과 蘇聯의 보호막을 상대적으로 잃어버림으로서 中共의 生存權의 保障이라는 하나만으로서서는 자신의 입지가 지나치게 불리함을 인식하지 않을 수가 없었던 것이었다. 즉 러시아의 내정의 불안과 對南韓 편향적인 韓半島政策, 자신과 關係改善에 유보적인 美國과 日本, 자신의 정치적 安全을 절대보장하고 지지를 꾸준히 확인해 주고는 있지만 내부적인 급속한 改革과 開放으로 韓國 쪽으로 기울어져 갈 수 있는 中共政權, 자신의 내부의 金日成의 나이와 金正日承繼의 불안정, 경제난 등 북한으로서 일종의 절망적인 生存의 危機를 느끼지 않을 수가 없었을 것이다.

101. 핵억지전략의 개념, 특징, 모순에 대하여는 김승국, 한국에서의 핵문제, 핵인식론 (서울: 일빛, 1991), PP. 249-252참조.

102. 1956년 소련 '두부라핵연구소'에 북한물리학자파견; 1959. 9 소련과 '원자력의 평화적인 이용에 관한협정'의 체결; 1962 영변에 원자력연구소 설립, 김일성대학에 원자력학과 신설; 1965. 6 소련에서 2MW급의 연구용원자로도입; 1974. 9 국제원자력기구(IAEA)가입, 기자재 도입 및 해외 연수 실시; 1980. 10 김일성이 원자력발전소 건설 및 핵에너지 개발 강조; 1985 대형원자로 및 핵연료재처리공장 건설 착수(1995년 완공 예정); 1985. 12 북한-소련간 '원자력발전소 44KW급4기 건설에 관한 협정'조인; 1985. 12 핵확산금지조약(NPT)가입; 1985. 12 정부원산하에 원자력공업부 신설; 1987. 2 30KW급 제2원자로 완공; 1991. 5 핵연료재처리공장건설중; 1992. 4 북한 IAEA 핵안전협정비준; 1993. 3. 12 북한핵확산금지조약탈퇴선언, 이상의 자료는 中央日報(서울), 1993. 3. 15일자에서 인용.

따라서 北韓은 비상카드를 써서 이 문제를 국제화합으로서 소위말하는 東北亞의 四強인 美國과 蘇聯, 中國, 日本으로 부터 生存權保障을 위한 최소한의 보장을 받을 뿐 더러, 남한에 대해서 抑制效果를 발휘함으로써 자신이 필요한 경제적인 협조도 얻을 수 있어서, 정치외교적인 불리한 국면을 적극적으로 돌파할 수가 있다고 계산을 한 것 같다. 核을 통한 生存戰略 즉 한반도 분단의 현상태의 고착화를 위한 核의 전술적인 운용은 국제적인 여론의 따가운 질책을 받을 수가 있는 것이지만 그 만큼 效果도 발휘할 수 있다는 것을 알고 있으므로 金日成은 감히 모험을 하고 있는 것이다.

결국 核카드의 양면적인 運用, 즉 남북한간의 非核化의 선언에 署名과, 핵안 전협정의 서명, 核擴散禁止條約의 가입등의 평화적인 運用과 정반대의 핵확산금지조약의 탈퇴, 노동1호중, 장거리 미사일의 실험성공등의 충격카드는 서로 상반되지만 그 목적은 북한의 生存戰略에 의거한 核의 策略적인 運用이라고 할 수가 있는 것이다.

즉 다시 말하면 북한정권의 생존을 위하여 韓半島의 '두개의 韓國'의 定立을 추진하는 일련의 과정, 예를 들면, 국제연합에 南北韓同時加入, 南北韓相互不可侵과 基本關係合議書 署名등과 연계시켜서 그러한 '두개의 한국' 구조를 더욱 빨리 정립하고자 하는 충격책략으로 核問題의 平和的인 접근과 상반된 위협적인 접근의 두가지 방법을 택하였다고 할 수 있다.

결국 북한이 채택한 핵확산금지조약의 탈퇴는 北韓에 핵무기의 存在에 대한 미확인의 공포, 혹은 불안을 이용하여, 남북관계에서 남북관계기본합의서, 총리 회담등으로 충만해가던 統一問題의 熱氣 자체를 근본적으로 냉각시킴으로서 북한내부정리를 할 수 있는 시간을 벌고 있으며, 동시에 핵문제의 미국과의 直接談判이라는 방법을 통하여 韓半島 분단문제의 國際化를 추구하면서 핵확산금지조약의 탈퇴의 유보의 담판을 통하여 美國으로 부터 북한정권의 승인과 안전보장을 받으려고 하고 있다.

이어서 이미 非核化宣言을 한 한국당국에 대하여 남북간의 정상회담특사제안을 하면서, 한편으로는 '전민족대단결10대강령'<sup>103)</sup>을 발표하고, '남북한정상회

103. 북한이 1993년 4월 5일 발표한 "조국통일을 위한 전민족 대단결 10대강령"은 핵확산금지조약을 탈퇴(3월 12일)하고 나서 취한 對南政策으로 상당히 전략적 전술적으로 계산된 내용을 담고있다고 볼 수가 있다. 첫째, 10대강령의 주요한 내용은 한국의 신정부의 새로운 통일정책인 '공존, 공영, 개

답'을 제외하고, 또 미국과 대화를 지속적으로 요구하는 등 한국의 '國際的인 共助' 체제에 矛盾을 惹起시키면서, 자신의 政權生存의 確保라는 전략적이 목표를 향해서 나가고 있다. 이들 정책은 마치 서로 별개의 것 같지만 하나의 戰略目標인 북한정권의 生存戰略을 위해서 복합적으로 채택된 것이라고 볼 수가 있다.

근본적으로 자신에 의한 통일자체의 가능성이 현재상태로서는 불가능하다는 판단이 전제된 행동이며, '핵보유의 可能性' 자체의 공개만으로서도 충분한 전술적인 목적을 달성할 수 있다는 計算하에서 도박을 하기 시작한 것이다. 즉 1960년대 초의 毛澤東의 중공정권의 위기극복의 방법과 같은 맥락에서 파악될 수가 있는 것이다.

#### 나. '두개의 韓國政策' 과 北韓의 核武器

본문에서 중요한 것은 북한이 핵자체를 보유했느냐, 능력이 있느냐 없느냐 하는 것이 아니라 핵문제가 中共政權과 北韓관계와 그의 對韓半島政策에 어떤 영향을 주는 것인가하는 문제이다.

中共政權의 북한의 핵에 대한 반응은 韓半島의 非核化라는 것에서 부터 출발한다. 중공은 1981년 북한이 제시한 東北亞의 非核地帶化의 提案<sup>104</sup>을 계속하여 적극지지하여 왔으며, 특히 미국의 한국과의 '팀스피리트' 훈련과 관련된 북한의 미군철수, 한반도비핵화등의 주장을 강력히 지지하여왔다. 또한 북한이 미국과 對話를 위해서 1986년 '한반도의 비핵지대화'를 요구한 이후 이 주장을 계속 지지하고 있다. 이러한 중공의 입장은 한반도에서 핵무기 자체의 출현을 거부하는 것 이면서도, 北韓의 보호와 支持 차원에서 美國의 韓半島와 東北亞地域에서의 核戰略에 抵抗하는 것이었다고도 볼 수가 있다.

그러나 中共은 自國의 전략적인 利益을 유지하기 위하여 '한반도의 비핵지대

방'의 통일정책에 대한 대안으로 '공존, 공영, 공의'의 원칙을 주장하였다. 둘째, 이것은 '하나의 민족 하나의 국가 두개의 제도 두개의 정부'라는 90년대 대남정책을 더욱 구체화한 것으로, 그 주된 내용은 북한체제의 절대적인 보장을 보장하는 기본원칙(10가지 강령의 앞에서 7가지는 남북의 두 제도, 두 정부의 체제유지원칙을 논하고 있다)에 대하여 논하고 있다. 셋째, 10대강령의 실천을 위한 전제조건으로 (1)외세의존정책의 포기; (2)남조선에서 미군철수; (3)외국군대와 합동군사연습중지; (4)미국의 핵우산의 거부등을 제시하고 있다. 따라서 이것은 生存戰略을 위한 핵의 전술적인 운영과 관계된 북한의 대남전략을 구체화 한 것으로 볼 수가 있으며, 단순한 統一戰線적인 전술이 아닌 대남전략의 구체적인 내용을 담고 있다고 볼 수가 있다. 노동신문(평양), 1993. 4. 7참조.

104. 북한 노동당은 1981년 3월 일본의 사회당과 함께 '동북아시아에서의 비핵지대'를 제안한 바 있다. 이러한 북한의 핵에 대한 반응은 김승국, 앞의 책, PP. 257-270참조.

화'는 지지하나, 北韓과의 관계를 유지하는 차원에서는 북한에 대한 국제원자력기구의 強制査察, 남북상호사찰등을 위해서 북한의 대외정책에 干涉하는 것을 반대하며, 또한 이 문제로 北韓에 대해 어떠한 制裁를 취하는 것도 반대하며 '相互對話와 妥協'을 통해서 문제를 해결해야 한다는 일관된 입장을 견지하고 있다.

따라서 이 문제가 韓.中修交談判을 하는 과정에서 중요한 議題로 등장했으며, 한국 측이 북한의 핵과 6.25에 대한 보다 명확한 중공측의 立場表明을 요구함으로써 한때 수교회담의 잠정적인 중단의 要因이 되기도 했었다고 한다.<sup>105)</sup> 그러나 수교의 시간표에 의해서 한국측은 결국 이들 문제에 대해 중공측으로 부터 어떠한 諒解도 얻지 못하고, 수교회담을 진행함으로써 결국은 중공이 자신의 원래의 입장의 재표명에 그치는 선에서 합의를 보았다고 한다. 수교 이후 中共은 북한의 핵과 韓半島의 非核化問題에 대하여 종래의 일관된 입장을 견지하고 있으며, 이것은 그 후에 기회있을 때 마다 반복해서 표현되어왔다.

결국 중국은 자국의 이익의 차원에서 '두개의 韓國政策'을 견지하고, 이러한 對韓半島政策구도의 원활한 운용의 입장에서, 남북한의 韓半島非核化를 지지함으로써 韓半島에서 核武器가 출현하는 것을 반대하며, 이것은 北韓에 대한 핵무기 개발반대의사 표시도 됨으로서, 남한의 입장을 지지하는 것이며, 다른 한편으로 북한이 핵문제로 인하여 국제적인 制裁를 받지 않도록 최대한 保障을 해 줌으로서 北韓과의 基本關係에 손상을 주지 않으려고 노력하고 있다. 예를 들면 錢其琛 외교부장은 지난 5월 한국을 방문한 자리에서 다음과 같이 말했었다.

朝鮮의 핵사찰문제에서는 중국은 이해 당사국들의 접촉을 통해 가장 타당한 방법으로 해결되기를 바라며, 朝鮮이 미국, 국제원자력기구와 접촉을 시도하고, 한국이 조선과 대화하자는 등이 모두 적극적인 발전이라고 보며, 이러한 접촉을 통해 진전이 있기를 희망한다.<sup>106)</sup>

일부 미확인 보도에 의하면 金日成이 지난 3월12일 핵확산조약을 탈퇴하기 전에 북경을 비밀리 방문 중공지도자들과 회담하였다고 한다. 만일 이것이 사실

105. 朴鍾汶, '韓.中修交交渉 幕前翼後', 新東亞, 1992. 10, pp. 722-723.

106. 人民日報, 1993. 5. 25.



이고 중공은 그러한 諒解를 근거로 북한의 立場을 지지한다면 사실 중공과 북한 간에 核問題는 그 처리 방향에 있어서 이미 상당한 공감대를 형성한 것으로 사실 상 큰 장애물이 아니다. 물론 그러한 가능성은 충분히 있다.

하지만 당시는 중공과 북한의 관계는 李鵬의 분명한 對韓半島의 '두개의 韓國政策'의 입장에 언론에 보도되고, 국경폐쇄, 쌍방민간항공기비행횟수 감소, 경제적인 마찰 등의 뉴스가 계속 흘러나올 때이므로 이것은 다른 측면에서 이야기 할 수도 있다. 즉 북한이 전격적인 核카드를 利用, 韓半島政策에서 적극적인 평형을 유지하면서 南韓과의 관계를 極大化하려던 中共의 뒷발목을 잡음으로서 중공이 외교적으로 북한만 지지할 수도 없고, 남한만 지지도 할 수없는 궁지에 몰리게한 戰術이었을 수도 있다.

쉽게 이야기 해서 중공당국이 김일성의 기습전술에 한방먹은 꼴이 되고 말았다는 의미가 된다. 그래서 어떤 신문에서는 이것을 중공 외교의 '惡夢'이라고 표현하기도 하였다.<sup>107)</sup> 한국과 外交關係를 정상화 함으로서 周邊外交에서의 '위대한 업적'에 도취되어 있던 中共指導者들은, 1979년의 월남과의 충돌의 경험을 떠올리지 않을 수가 없었고, 이로서 결국 金日成을 다시 인식할 수 밖에 없었고, 東北地方의 전략적인 중요성과 몇개 남지 않는 사회주의동맹의 중요성을 다시 인식할 수 밖에 없었을 것이다.

중공은 國際社會에서 북한에 대한 孤立化, 制裁를 반대하고, 북한과 美國의 對話, 일본과의 관계발전을 강력히 지지하는 발언을 하면서, 쌍방관계를 점진적으로 회복하는 정책을 취하기 시작하였다. 결국 북한은 핵카드를 利用 親韓國으로 향하던 中共政權에 대한 최소한 견제에 성공했다는 것으로 풀이할 수가 있다. 金日成의 核카드가 사전에 中共과 협의를 했건, 혹은 기습적인 것이었던 간에 中共은 말려들 수 밖에 없는 처지가 되었다는 것이다.

물론 中共은 북한이 던진 핵카드를 국제사회에서 韓半島問題에 대한 영향력의 확대의 수단으로 使用하여 한국, 미국 모두가 中華人民共和國의 역할을 중요하게 여기도록 충분한 영향력을 확보하고 있다. 그러한 중공의 태도가 극대화되어 반영된 것이 바로 1993년 5월11일 유엔안전보장이사회는 본래 결의안채택을 반대하고 '안보리의장명의를 대북한성명'을 주장던 중국의 입장을 고려 북한을

107. *Washington Post*, 1993. 4. 28.

구단하거나 잘못을 지적하지는 않고, 핵확산금지조약탈퇴를 再考(reconsider)하도록 요구하는 결의안을 채택하였다.

이러한 중국당국의 자세는 北韓에 대하여 한편으로는 한반도에서 핵개발자체를 반대한다는 분명한 입장을 전한 것도 되며, 한편으로는 중국이 북한을 위해 최후의 순간까지 友誼적인 행동을 하고 있다는 이중적인 의미도 된다. 물론 한국의 요구를 '묵시적으로 지지' 함으로서 한국과의 관계도 발전시킨다는 의미도 내포되어있다. 그러나 중공당국은 人民日報를 통하여 결의안 채택과 북한의 반대와 美國과의 談判을 要求하는 성명만 보도 하였을 뿐 어떠한 分析記事도 신지 않았다.<sup>108)</sup> 그리고 그 이후에도 한반도비핵화와 북한핵문제의 당사자 해결원칙과 대화협상을 통한 해결을 주장하고 있을 뿐이다.

그러나 北韓은 한 수 더 높여서 유엔의 결의안이 채택된 5월25일 즉 중국의 외교부장인 錢其琛이 서울을 방문하여 새로운 政府와 최초로 회담하는 기회를 이용, 북한의 정무원총리인 강성산의 명의로 된 南北韓頂上會談을 위한 '특사교환'<sup>109)</sup>을 제의 함으로서 이를 事前에 認知하지 못한 錢其琛외교부장과 한국당국의 반응을 동시에 점검하려고 하였다.<sup>110)</sup> 결국 錢其琛은 역시 '우리는 對話를 통한 해결을 지지하지 壓力을 통한 문제의 해결은 반대한다' 라고 말해야 했을 뿐이다.

북한은 중국, 일본, 미국 그리고 한국관계에서 최소한의 자기의 전략적인 위치를 확보하고, 관계를 개선하기 위해서 핵문제를 계속 이용할 것이다. 8월이후 북한이 남북특사교환을 위한 실무대표접촉의 前提條件으로 한국의 '핵전쟁연습중지'와 '核國際共助體制의 포기'에 대한 명확한 답변을 요구<sup>111)</sup>하고 있는 것 자체가 결국 상대적으로 자신의 핵문제를 남북한관계문제와 계속 연계하여 사용하겠다는 의도를 들어낸 것이라고 할 수가 있다.

108. 光明日報(北京), 1993. 5. 13.

109. "北韓 姜成山총리 대남서한 全文", 東亞日報(서울), 1993. 5. 25.

110. 錢其琛은 5월27일 숙소에서 기자회견을 하면서 북한의 남북특사교환제의를 사전에 認知하지 못하였음을 분명히 밝혔다. 그리고 쌍방관계가 어떠냐고 묻는 기자질문에 대답을 차피했다. 中央日報(서울), 1993. 5. 28. 물론 북한의 돌연한 '정상외담'의 제의는 그후 6월22일 철회하기까지 남북간에 조건때문에 서로 새로운 제의를 하는 손극을 연출하였고, 결국은 무산되었다. 이것은 북한이 핵문제로 인한 미국과의 접촉과 남북관계의 당사자해결을 동시에 추구함으로서 미국과 한국간의 핵전략과 동일 문제라는 전략적인 접근에 있어서 모순을 극대화하려는 전술적인 의도도 숨어 있었다고 볼 수가 있다. 東亞日報(서울), 1993. 6. 27.

111. 朝鮮日報, 1993. 9. 22. 로동신문, 1993. 9. 9.

그리고 이러한 北韓의 입장을 크게 고무시킨 사건이 바로 1993년 10월5일의 중공의 핵실험이다. 스스로 核實驗禁止을 어겼을 뿐 만 아니라 그것에 대한 변명으로서 '自衛'를 위한 것이었다라고 하였다.<sup>112)</sup> 따라서 현재 미사일수출, 인권문제, 올림픽유치의 실패, 銀河號사건, 경제문제등으로 인하여 미국과 긴장상태에 있으며, 이번의 핵실험으로 미국과의 관계가 더욱 긴장되고<sup>113)</sup>, 북한이 핵개발저지를 설득할 명분을 잃어 버린 中共에게 앞으로 북한의 핵문제는 계속적인 외교적인 딜레마일 수 밖에 없으며, 앞으로 이것은 중공당국의 남북한의 '等距離外交'와 전략적인 태도를 가늠하는 중요한 잣대구실을 할 것이다.

#### 4. '두개의 韓國政策' 과 對韓半島經濟關係

##### 가. 中國大陸과 韓國의 經濟關係

앞에서 말한 바와 같이 經濟關係는 국가의 致富의 수단일 뿐 만아니라 국가 간의 관계의 일종의 형식이기도 하다. 일반적으로 국가 간의 經濟關係, 그 중에서도 貿易 혹은 投資는 우선 국내적인 수요에 의하여 이루어지며, 두번째로 전략적인 貿易政策의 실시는 그 목적에 權力, 安全, 政治的인 고려까지 포함되며, 경제적으로는 당연히 競爭力을 높이고 利潤과 市場占有率를 높이는 등의 다양한 목적이 있다. 單向적인 貿易關係의 발전이 정치적인 힘을 발휘하여 相對方國家에게 外交的인 讓步나 協助를 요구할 수도 있게 되는 것이다.

1978년 말 중공 제11차3중대회에서 부터 鄧小平時代라는 '新時期'에 진입한 중공정권은 대내외정책상의 '經濟發展'中心과 改革과 開放정책을 취함과 동시에 '政經分離' '官民分離'라는 정치적인 입장을 배제하는 제삼국을 통한 간접적인 무역을 시작으로 한국의 접근을 받아들이기 시작하였으며, 이것을 결국 중공의 親北韓一邊倒의 對韓半島政策基調를 남북한의 等距離關係로 전환시키는 데 있어서 결정적인 역할을 하였다. 여러가지 정치안보적인 要因에도 불구하고 중공당국의

112. 1992년9월25일에도, 중공은 미국과 서방의 반대에도 불구하고 핵실험을 했었다. 중공은 1993년 10월5일 핵실험을 한 후에 발표한 성명에서 또다시 1964년 최초의 핵실험후 발표한 성명에서처럼 '중국이 소량의 핵무기를 발전, 보유하고 있는 것은 오로지 자위를 위한 것이다'라고 하면서 국제적인 핵무기의 전면적인 금지조약을 체결할 때 까지 계속 핵실험을 할 수 있다고 했다. 韓國日報(서울: 석간), 1993. 10. 6. 에서 인용.

113. 레너드 스펙터(카네기재단수석연구원), "中國核과 美의 立場", 朝鮮日報(서울), 1993. 6. 8.

政策決定에 결정적인 영향을 미친 것은 물론 쌍방의 經濟關係의 발전이었다고 볼 수가 있다. 중공당국으로서는 現代化의 촉진을 위하여 절대적으로 資金, 設備 등이 필요하였으며, 또한 중국대륙에 대한 투자의 열기가 시들해진 日本을 자극하기 위해서도 韓國과의 經濟關係를 충분히 발전시킬 필요가 있었던 것이다. 물론 한국의 開發型獨裁에 의한 經濟發展의 모델로서의 가치도 중공정권으로서는 참고할 가치가 있기 때문일 것이다.

이러한 경제적인 고려에서 출발하여 정치안전적인 이익까지 계산된 중공당국의 정책판단에 의하여 1992년 4월 부터 수교담판이 시작되었고, 8월 24일에는 수교를 함으로서 쌍방의 관계는 민간형에서 정부관계로 발전하게 되었다. 수교 후 9월 말 중국대륙을 방문한 노태우 대통령은 중국과 '投資保障協定', '經濟貿易技術共同委員會의 설치 協定', '科學技術協定' 등을 締結함으로서 경제적인 구조를 더욱 안정적인 단계로 높였다.

재무부의 '1992년중 해외투자동향'<sup>114)</sup> 보고에 따르면 한국기업의 중국대륙에 대한 직접투자는 1992년에 171건에 1억 4천 1백만 달러(91년은 69건 4천 2백만 달러)로 1992년 해외총투자(총 500건 12억 5천 5백만 달러)의 33%에 달하였다. 그리고 天津에 '韓國工業區'가 설립되고<sup>115)</sup>, 青島, 秦皇島 등에 韓國工業區 건설이 추진되고 있으며, 韓中船舶自由寄港協定이 체결되었고, 95년까지 韓中海底 케이블 건설에 합의로 한국은 中國통신망의 世界中繼地로 자리를 확보하게 되었으며, 쌍방의 경제인의 대규모 교류방문이 이루어지고 있고<sup>116)</sup>, 金融協力覺醒의 체결등으로 쌍방의 경제교류는 더욱 다각도로 발전할 수 있는 기초를 만들고 있다. 중국대륙은 투자유치단을 파견하여 한국에 각종 경제합력을 계속 제의를 하고 있다. 예를 들면 기계합작방면에 92년 이후 山東省 10건, 中國國際商社 84건, 遼寧省工業委員會 56건, 하얼빈시 26건 瀋陽市 370건 등<sup>117)</sup>이 있었다.

그리고 1993년 4월 현재 중국대륙의 28개 기업이 서울에 사무소를 설치하였으며, 이들 중에 상당수는 山東省, 河北省, 遼寧省 등의 성차원에서 진출하여 대한교

114. 朝鮮日報, 1993. 2. 12.

115. 天津韓國工業區는 한국의 토지개발공사와 天津市가 공동으로 개발한 것으로 약 39만 8천평의 한국 기업전용공단지이다. 朝鮮日報, 1993. 2. 13.

116. 근년에 중국대륙에서 파견한 중요한 투자유치단은 다음과 같다. 1992년 8월에 山東省대표 300여명, 11월에 遼寧省대표 600여명, 1993년 3월에 河北省대표 390여명, 1993년 4월 揚子江沿岸省市대표, 1993년 9월 吉林省대표 150여명 등등이다.

117. 朝鮮日報, 1993. 2. 22.

역과 투자유치를 하고 있다. 이런 일련의 쌍방관계의 발전은 쌍방의 경제적인 교류를 더욱 촉진시켜 중국대륙은 한국의 제3대수출국, 제3대투자국이 되었다. 1992년의 수출 44억9천3백만달러, 수입 37억2천5백만달러로 총교역액은 약 82억 달러를 넘어섰다.<sup>118)</sup> 또한 한국인들은 각종형식으로 중국대륙을 찾고 있으며 '韓國風'을 대륙에 일으키고 있다고 한다. 한국중소기업협회가 1993년 2월에 조사한 444개의 海外投資 希望業體 가운데서 253 개사가 中國大陸에 投資를 희망하고 있다고 한다.<sup>119)</sup>

위에서 언급한 통계수치를 제외하고도 중공의 지도자들이나 언론들은 한국과의 經濟關係, 한국의 經濟發展戰略, 東北亞의 經濟協力, 渤海灣經濟圈(한국에서는 黃海經濟圈이라고 부름), 豆滿江開發計劃 등 방면에서 상당히 심도있게 언급하고 토론하고 있다.<sup>120)</sup> 예를 들면 중국대륙의 한국문제연구가인 중국사회과학원의 沈鏡琳 연구원의 '韓國學'의 현황분석에 따르면 1990년에서 1992년의 3년동안의 116편의 한국관계논문 저서중에서 50%인 58편이 위에서 언급한 한국의 경제문제와 언급된 것들이 었다.<sup>121)</sup> 이것만으로도 中國大陸의 한국경제에 대한 관심의 척도를 알 수가 있다.

물론 수교 이전에는 정치외교부분은 북한과의 관계로 인하여 일종의 '聖域'이었던 관계로 研究가 적었다고 할 수가 있으나, 그러나 수교 이후에도 中共政權의 폐쇄적인 政治的 이데올로기적인 態度로 인하여 한국에서 열리는 회의에 참석하는 中國大陸의 학자들이나 관료, 혹은 중국대륙의 言論들은 한국문제를 언급할 때, 쌍방간의 정치외교등의 문제는 결코 中央指導者들의 기본적인 外交的 發言의 範圍를 절대로 넘어서지 않고, 쓸데없는 政治的인 評論을 삼가하는 대신, 經濟的인 문제는 상당히 비판적으로, 혹은 자기의견을 제시하고 있다.

예를 들면 중국대륙의 經濟 전문지인 經濟日報는 '中韓經貿關係跨入新時

118. 中央日報(서울), 1993. 3. 2.

119. 중국은 오랜 문화적인 유대와 매력의 충만한 시장으로서 한국인의 문화교류, 뿌리찾기 관광, 투자, 공장개설, 무역파트너의 찾기등으로 '韓國으로 부터의 바람'(韓國來風)이라 부를 만큼 많은 사람이 몰려오고 있다고 표현하고 있다. "中國大陸的"韓國風", 香港文匯報, 1993. 2. 27

120. 渤海灣開發에 대하여는 "渤海灣, 中國新生的生長點", 光明日報, 1993. 5. 3, 4, 5 參照. 기타 아시아 태평양지역과 중국의 경제협력과 전략에 대하여서는 傅驥元, 趙書彥, 亞太2000年 合作與發展 (北京: 北京大學出版社, 1992. 12) 참조.

121. 沈鏡琳, "中國에서의 韓國學研究 現況", 中蘇研究(서울: 중소문제연구소, 1992/3 겨울, pp. 201-209.

期'라는 評論에서 중국과 한국이 무역관계가 발전하는 이유가 兩國이 地緣, 文化傳統 상의 서로 적응하는 因素 이외에도 경제적으로 유리한 조건에 있기 때문이라고 주장했다. 즉,

첫째는 중국대륙이 對外開放을 하고, 사회주의시장경제의 新戰略을 택했기 때문에 市場의 需要가 점점 늘어나고, 投資環境이 개선되기 때문에 급격한 資本이 필요하기 때문이며, 둘째로 한국경제의 發展이 중국의 支持가 필요하기 때문이다. 즉 한국의 경제는 수출주도형이기에 미국과 日本市場의 依存度를 낮추기 위해서 새로운시장을 개척해야 하므로, 중국이라는 기회가 충만하고 잠재력이 거대한 시장이 필요하다. 또한 양국은 경제적으로 互補性, 즉 보완성이 강하다. 즉 중국의 원재료로 한국은 가공산업을 발전시킬 수가 있으므로 산업의 垂直分工이 가능하고, 중국의 경공업산품과 한국의 중공업산품의 교환으로 水平分工이 가능하다. 물론 이것 이외에도 경쟁적인 일면이 있음을 부정할 수가 없다. <sup>122)</sup>

이와같이 양국의 經濟關係의 발전은 한국의 中國大陸에 대한 경제적인 의존도를 높임으로서, 정치적인 의존도도 상대적으로 높아진다는 점, 국제시장과 한국국내시장에서 상호경쟁등의 문제도 유발하고 있는 점등의 부작용도 간과할 수 없는 문제로 등장하고 있다.

그러나 한국의 中國市場에 대한 需要는 앞으로 점점 늘어 날 수 밖에 없고 中國大陸의 개방과 개혁은 한국의 資本, 技術을 더욱 필요로 할 수 밖에 없으며, 한국의 소비시장은 또한 미래 중국의 중요한 하나의 시장이 될 수 밖에 없다는 의미에서 앞으로 중국대륙과 한국의 경제관계는 계속 발전할 수 밖에 없다고 본다.

그리고 중공정권이 '朝鮮'과 '韓國'과의 등거리외교의 실시를 위하여 '朝鮮'과는 정치군사관계를 '韓國'과는 경제관계중심이라는 구조의 '두개의 한국정책'은 韓半島內部構造의 급격한 변화가 없는 한 상당히 持續될 수가 있으므로

122, "中韓經貿關係跨入新時期", 經濟日報(중국대륙), 1993. 2. 6.

중국대륙과 한국의 경제관계는 계속 발전할 것이다.

나. 中國大陸과 北韓의 經濟關係

반면에 중공과 북한의 경제관계는 쌍방관계의 유지하는 政治外交, 軍事戰略적인 조건보다는 하위의 條件이라고 할 수가 있다. 북한은 경제적인 수준에 있어서 근본적으로 한국과 비교할 바가 아니며<sup>123)</sup>, 특히 자력갱생의 폐쇄적인 경제구조로 인하여 중국대륙이 現代化를 위해서 필요한 資金, 技術, 設備등을 제공할 근본적인 여유나 능력이 부족하다.

특히 중공이 현재 중점적으로 실시하고 있는 사회주의시장경제체제는 기업의 自主經營權<sup>124)</sup>을 중심으로 하고 있기 때문에 정치적인 계획적인 交流보다는 기업 각자가 자주적인 經營損益의 계산에 의하여 경제적인 이익을 우선적으로 고려함으로써 한국보다 북한은 이 방면에서 당연히 취약할 수 밖에 없다. 1992년을 기준으로 한국과 중국은 82억달러 가 넘는 거래가 이루어진 것에 비하여, 북한과 중국사이에는 약 6.9억달러의 거래가 이루어 졌을 뿐이다.<sup>125)</sup>

그러나 이러한 경제관계의 취약성에도 불구하고 중공은 북한에 대해 지속적인 원유공급을 비롯한 배려를 해주고 있으며, 1992년초에 경화결제를 통한 거래를 할 것을 결정했으나 북한의 경제적인 어려움을 고려, 이를 부분적으로 만 실시하여, 경제문제로 인한 북한의 경제적인 타격을 최소화해 주려고 하고 있다.

더불어 그 동안 중공당국은 북한의 對外開放과 經濟改革을 직간접적으로 지원해 왔으며, 김일성등 북한의 지도자들이 중국을 방문하는 기회를 이용하여 經濟特區등을 소개하고, 북한도 이에 맞추어 합영법, 외국인 기업법, 합작법등을

123. 한국은행이 발표한 북한과 한국경제지표비교. 중앙일보(서울), 1993. 6. 8에서 인용.

	인구 (천명)	경상GNP (억달러)	1인당GNP (달러)	경제성장률 %	무역총액 (억달러)	수출 (억달러)	수입 (억달러)	외채 (억달러)
북한	22, 336	221	943	-7. 5%	26. 5	10. 2	16. 4	97. 2
남한	43, 653	2, 945	6, 749	4. 7	1, 584	776. 3	817. 6	428. 2

124. 中華人民共和國의 國務院經濟貿易辦公室과 國家經濟體制改革委員會는 1992년 11월 6일 '全民所有制商業企業轉換經營機制實施辦法'을 발효하여, 국영기업의 經營決策權, 구매판매의 자주권, 가격산정의 자주권, 수출입자주권, 투자결정자주권, 비축자금자주권, 자산처리자주권, 합병연합경영의 자주권, 고용자주권, 인사자주권, 내부기구설치자주권등을 규정하고 이의 실천을 강력하게 요구하고있다. 中華人民共和國新法規匯編 1992. 第4輯 (北京: 中國法制出版社, 1993. 3), pp. 290-300.

125. "북한의 무역실적", 내외통신, 848호 D5.

제정하고, 1991. 12월 나진-선봉지역을 '자유경제무역지대'로 설정, 청진, 나진, 선봉등 3개항을 '자유무역항'으로 지정하는 등의 조치를 취하면서, 중국경제특구의 모델화 개혁개방노선을 채택하고자 하고 있다.

특히 豆滿江開發計劃은 중국, 소련과 더불어 미국, 일본, 한국의 자본기술에 의해서 북한경제를 발전시키고자하는 것으로 북한의 개방과 경제제건을 위해서 중공당국이 적극적으로 주선하는 사업의 하나이다. 또한 北韓은 哈山島를 經濟特區로 지정하여 중국의 훈춘경제특구와 소련의 연해주를 연결하여 東北亞의 '黃金三角洲'를 건설하려 하고 있으며, 중국도 자국의 동북지방의 경제발전의 차원에서 뿐 만아니라 東北亞地域에서 정치경제적인 均衡을 위해서 이를 적극적으로 추진하고 있다.<sup>126)</sup> 지난 5월말 북한과 吉林省간에 원유, 생필품, 광산물등 약 30여개 품목에 달하는 1억800만달러의 변경무역계약을 체결했다는 것<sup>127)</sup>은 중국과 북한과의 지방단위를 중심으로 한 경제관계도 점점 개방적으로 발전하는 하나의 예라고 할 수 있으며, 豆滿江을 통한 일본증고차의 중국대륙밀수와 그를 통한 북한의 외화수입은 이미 공공연히 알려진 이야기이기도 하다.

그러나 북한과 중공은 이미 社會主義사회의 발전의 路線, 發展段階, 根本任務, 발전의 原動力, 外部條件, 戰略節次등 모든 문제에 있어서 입장을 달리하고 있다. 중국은 社會主義初級段階이나 북한은 사회주의완성의 단계에 와 있다고 이야기 하고 있으며<sup>128)</sup>, 중국이 취하는 사회주의 시장경제자체를 북한은 근본적으로 자신과는 상관없는 중국의 문제라고 주장하고 있다.<sup>129)</sup> 따라서 중국의 개혁, 개방과 시장경제화의 속도가 가속되고, 이 과정이 특별한 문제가 없이 발전될 때, 북한의 社會主義計劃經濟는 근본적으로 中國大陸의 社會主義市場經濟와 적용할 수 없게 된다고 볼 수 있다.

그리고 그러한 중국대륙의 개방과 개혁의 加速度와 現代化는 결국 한국과 중국의 경제적인 紐帶關係를 가속화시키는 반면 상대적으로 중국과 북한의 경제적인 유대를 制限하는 요인으로 작용할 것이므로, 결국 정치적인 유대관계의 구

126. 동북아시아지역의 경제협력과 이에 대한 중국의 전략은 傅顯元, 趙書彥, 앞의 책, pp. 126-154 참조.

127. 中央日報(서울), 1993. 7. 2.

128. 강성산, "주체사상의 기치를 높이 들고 우리식 사회주의를 더욱 빛내어나가자", 민주조선, 1993. 9. 9. 참조.

129. 葛振家, 앞의 문장, pp. 99-100.



조조차 이것의 영향을 받을 수 밖에 없을 것이다. 따라서 앞으로 중국대륙의 社會主義市場經濟을 심화하고 改革開放을 가속화하면서 '韓國'과 '朝鮮'사이의 경제관계와 정치외교관계의 均衡을 유지하는 '두개의 韓國政策'을 집행하기 위해서는 북한이 하루라도 빨리 中國大陸과 같은 개혁개방을 할 때는 별 문제가 없을 것이나, 만일 지금과 같은 폐쇄적인 計劃經濟體制을 유지할 때, 중공중앙의 정책결정자들의 對韓半島政策 選擇이 상당히 어려워질 것은 분명하다.

## 5. '두개의 韓國政策'과 對韓半島文化關係

### 가. 歷史文化關係의 強調

中華人民共和國 국무원부총리인 吳學謙은 한국의 國際交流財團의 孫柱煥이 사장을 접견하는 자리에서 '중국이 現代化의 속도를 빨리하려면, 반드시 외국과의 平等互利合作의 기회를 확대하고 선진각국의 기술과 발전된 국가의 경험을 습득하여야 한다'라고 하면서 '中韓의 경제무역협조를 더욱 발전하고, 동시에 양국의 文化와 敎育交流등을 통하여, '東方文化를 널리 발전하고 알려야 한다'라고 강조' 한 적이 있다.<sup>130)</sup> 그리고 南北韓의 지도자들과 중국지도자들과 만나면 등장하는 첫마디가 바로 歷史적인 傳統과 문화적인 유구한 뿌리이며, 이것은 마치 쌍방을 묶어 놓는 중요한 다리 구실을 하고 있는 것 같다. 예를 들면 錢其琛외교부장이 지난 5월 김영삼대통령을 만난 자리에서 역시 다음과 같이 말하였다.

中韓兩國은 지리상 '隔海相望'하며, 歷史文化交流의 뿌리가 아주 길며, 문화전통이 서로 비슷하므로, 양국의 관계발전은 양국인민의 이익에 부합하는 것이, 또한 朝鮮半島의 형세의 안정과 동북아와 아시아의 평화와 안정에 유리 한 것이다.<sup>131)</sup>

현재 중국과 한국간에는 문화협정이 체결되어 있지 않으나, 최근의 中國熱에

130. 香港文匯報, 1993. 2. 5.

131. 人民日報, 1993. 5. 27.

따른 대중중국관계기업의 증가로 中國語의 붐이 일어나고 있으며, 語學研修, 관광, 그리고 고대한국사의 뿌리를 찾는 學術的인 활동이 中國大陸과 협조하에 이루어지고 있으며, 북한의 참여도 늘어가고 있다. 특히 중국은 中國社會科學院, 북경 대학에 북한관계가 중심이 된 '朝鮮學'과 다른 분야로서 '韓國學研究所'를 개설 '韓國學'을 연구하고 있으며, 이것은 학문분야에서도 '朝鮮'과 '韓國'을 구별하여 인식하고 있다는 예기도 되나 그 만큼 韓國과의 관계가 중요해졌다는 의미가 된다.

北韓과 中國은 1993년2월에 '1994年中朝文化交流協定締結'을 체결하였으며 과학, 교육, 문화예술, 신문출판, 위생, 체육등방면의 100개이상의 대표단 교류를 합의하였다고 한다.<sup>132)</sup> 물론 쌍방의 예술단의 공연이나 문화활동은 중요한 정치적인 의미를 지니고 있다. 한국에서 동양화가인 鄒小平의 딸을 초청하는 것도 또한 그러한 정치적인 의미의 대표적인 경우라고도 할 수가 있고, 金日成이 1993년 4월의 生日에 중국을 포함한 외국의 정부대표단의 방문은 일절 거절했으나, 중국예술단108명이 북한을 방문공연을 허용 한것은 예술을 넘어선 정치적인 행위임을 부정할 수가 없다. 결국 문화행사와 교류도 중공의 '두개의 韓國政策'에서 중요한 역할을 하고 있다고 볼 수 있다.

최근 한국의 중국어 어학연수생과 각종 학술교류의 증가로 중국대륙의 많은 語學研修와 학술기관들이 '돈'을 위해서 여러방면으로 한국측에 접근하는 경향이 늘고 있으며, 이것도 사실은 한국과 중국대륙을 연결하는 중요한 다리구실을 하고 있다. 앞으로 한국학생과 학자들의 相互交流의 기회가 증가될 수록 서로의 이해의 交流를 넓힐 수가 있을 것이며, 지난 9월9일에는 韓.中體育交流協定도 체결되었다. 이런 모두는 장래의 韓.中關係의 구조적인 변화에 큰 영향을 끼칠 수가 있다고 본다.

#### 나. 歷史文化認識의 問題點

중공당국은 韓國측의 간도문제나 백두산문제에 대한 역사적인 인식에 있어서는 명시적이 아니나 간접적인 방법을 통하여 상당한 불만을 표출하고 있다. 예를 들면 邊境問題를 연구하는 역사지리학자들은 이 문제에 대하여 특별한 주의를

132. 人民日報, 1993. 2. 3.

주장하고 있다. '中國邊疆史地研究論叢'이라는 논문집 속의 한 논문에서는 한 중국대륙의 학자는 다음과 같이 말하고 있다.

남조선학자들의 朝鮮疆域에 대한 입장을 주의해야 한다. 그들은 "단군과 기자조선의 領土가 東海에서 블라디보스톡으로 부터 黑龍江과 興安嶺을 거쳐서 중국의 北京에 다다른다"라고 주장하고 있다. 또한 百濟가 "長江이남의 越州까지 통치했으며, 新羅의 영토는 "北平地區"까지 확장된적이 있다라고 주장하고 있다. 또한 일부학자들은 "間島歸屬"문제를 다시 제기 하면서 많은 논문을 발표했다. 예를 들면 '間島小史', '島歸屬問題' 등은 모두 역사사실을 고려하지 않은 것이며, "間島"의 "韓國"에의 歸屬을 고무하고 있으며, 이외에도 남조선의 일반인들은 "모든 長白山(즉 白頭山)이 모두 大韓民國의 영토이다"라고 주장하면서 長白山天池水面을 2등분한 것은 朝鮮에 대한 侵略이다"라고 하고 있다.<sup>133)</sup>

최근 한국학계정계에서 일어나고 있는 白頭山主權과 國境線에 관한 결의 움직임등은 앞으로 한중관계의 미래의 발전에 있어서 상당히 큰 영향을 끼칠 수 있는 문제이므로 상당히 신중할 필요가 있고<sup>134)</sup>, 이런 문제는 中華人民共和國의 단독의 문제가 아닌 臺灣에 있는 '中華民國'과 北韓과의 입장도 정확히 파악하여 신중히 대처해야 할 필요가 있는 것이다.

또다른 예로 1992년 7월 한중간에 修交談判이 결론에 달할 무렵에 한국의 한 기업가가 延邊龍井에 세운 '선구자탑'이 아무로 모르게 폭파되었다고 한다.<sup>135)</sup>이런 것도 쌍방의 역사문화 혹은 국경문제등의 복합적인 인식문제와 무관하지 않은 것이리라고 본다.

이처럼 韓中 간에는 아직도 문화적인 역사적인 유대와 더불어서 상당히 많

133. 中國邊疆史地研究論叢, (哈爾濱: 黑龍江教育出版社, 1990), P. 9.

134. 백두산의 국경에 대하여 민자당의 일부의원들을 중심으로 '백두산영유권확인에 관한결의안'의 서명운동의 전개중이나, 정부의 공식적인 입장은 아직 발표된 것이 없고, 한중수교담당관과정에서도 이문제에 대한 어떤 언급도 없었다. 韓國日報, 1993. 10. 4.

135. "韓中文化協定", 東亞日報, 1992. 10. 8.

은 미해결의 역사적인 문화적인 정치적인 認識의 문제들이 존재하고 있다. 특히 중공이 '두개의 한국정책'의 입장에서 북한과의 社會主義的인 文化關係와 한국과의 전통적인 文化關係를 어떤 식으로 접근하고 처리하는냐 하는 것은 상당히 중요한 문제이다.

때문에 문화적인 관계를 발전시킴에 있어서 우리정부당국이나 학계에서는 중공의 '두개의 韓國政策'의 문화적인 의미를 정확히 파악해야한다고 본다. 정치적인 '四項基本原則'과 唯物史觀적인 認識論이 중국대륙의 文化敎育政策과 歷史와 기타 학문적인 構造에 어떻게 영향을 주고 있는냐 하는 정확한 파악과 연구에 기초한 접근이 필요하다. 중공정권의 외교적인 탈이데올로기가 결코 내부정치에 있어서 탈이데올로기를 뜻하는 것은 아님을 주지할 필요가 있다.

맹목적인 中國大陸에 대한 문화적인 接近은 결국 현대적인 의미에서 문화적인 귀속이나 심하게 이야기 하면 문화적인 사대주의의 또 다른 형태를 창출할 수 있으며, 이데올로기적인 가치관의 모순을 우리사회에 가져올 수 있는 문제이기도 하다.

따라서 미래의 南北韓統一問題의 해결을 위해서 문화적인 측면에서 중국대륙의 사회주의현대화와 개방개혁에 따른 충격이 社會構造와 社會心理的인 人間關係와 價値觀의 변화에 어떤 영향을 주고있는가를 참고로 깊이 연구할 필요도 있다고 본다.

## 6. '두개의 韓國政策'과 韓半島의 統一問題

### 가. '하나의 中國'과 '두개의 韓國'의 認識矛盾問題

1990년 3월 中華人民共和國의 외교부장인 錢其琛은 기자회견에서 남북한의 통일과 대만해협양안의 통일은 반드시 동일한 방식이나 상황 아래서 진행될 필요는 없다<sup>136)</sup>라고 말함으로써 한반도의 통일문제와 중국의 통일문제의 접근을 개념적으로 분리할 의사를 표명하였다. 이러한 중공당국의 입장은 그 당시까지 중국의 통일문제를 해결하는 구조로 절대적으로 견지해온 '一個中國'과 이것에

136. 中央日報(서울), 1990. 3. 30.

근거한 '一國兩制'의 통일정책과 이것과 연결하여 한반도통일문제에서 개념적으로 지지해온 북한의 '하나의 朝鮮'의 원칙을 서로 분리시키는 시도로서 당시 상당한 주목을 받았다.

그 당시 주요한 견해는 중공당국이 中國의 統一問題와 韓半島의 통일문제를 개념적으로 분리함으로써 對韓半島政策에 있어서 '두개의 韓國'에 대한 등거리 외교를 위한 개념의 정리라고 받아들여졌다. 또한 대한반도의 '두개의 한국' 정책의 발전으로 인하여 그 당시 臺灣에서 발전하고 있던 '一國兩區' 즉 중국대륙의 中華人民共和國政權과 臺灣의 中華民國을 중심으로 한 두 지역의 두개의 서로 다른 정치세력을 인정하고자하는 '두개의 中國'이 가능하다는 인식이 발전하는 것을 사전에 막고져 한 발언이라고도 볼 수가 있다.

아름은 중공정권은 對韓半島政策을 조정하는 과정에서 내부적으로 가장 큰 문제가 바로 중국의 분열과 통일문제와 상관된 한반도의 분열과 통일문제의 解決方法과 相關된 政治적 認識問題였다고 해도 과언이 아니다. 즉 '두개의 한국'의 승인이 '두개의 中國'과는 전혀 별개의 문제라는 점을 꾸준히 인식시킬 필요가 있었던 것이다.

등소평은 1984년 2월 홍콩반환문제의 담판과정에서 발전시킨 '홍콩은 資本主義', '대륙은 社會主義'라는 통일 이전의 과도기의 共存構造의 틀을 '一國兩制'(一個國家, 兩種制度)로 이론화하여 '臺灣問題'를 해결하는 기본이론과 정책의 근거로 제시하였다.<sup>137)</sup> 사실상 '一國兩制'는 전형적인 공산당의 통일전선의 수법이다.<sup>138)</sup> 즉 통일이라는 목표를 위해서 지금은 사상적, 제도적, 정권적인 '敵'인 中華民國의 사상, 제도, 체제를 수용하면서 중국적으로는 中華人民共和國의 '國家主體' 아래로 통일시킨다는 단계적인 전략이다.

제1단계에서는 '三通四流'와 담판을 통해 '國共第三次合作'을 이루어 대만을 中華人民共和國의 '特別行政區'로 편입시킴으로서 대만에 대한 중공의 주권을 확보하여 '臺灣問題'를 완전한 중국의 내정의 문제화하여 외국의 간섭의 가능성

137. 鄧小平, "一個國家, 兩種制度", 建設有中國特色的社會主義(增訂本), 앞의 책, pp. 41-44. 鄧小平의 '一國兩制'의 사상적인 배경과 이론적인 구조와 정책에 대한 中共方面的 해석은 程林勝, 鄧小平"一國兩制"思想研究, (瀋陽:遼寧人民出版社, 1992)참조.

138. 중공도 이러한 一國兩制는 統一戰線이라고 스스로 주장하고 있다. 즉 그들은 인민들에게 "一國兩制구상은 統一戰線이론의 豐富이자 發展이며, ---統一戰線政策을 이용하여 홍콩과 대만문제를 해결하는 新方式이다"라고 주장했다. '實行一國兩制促進祖國統一', 北京中央人民廣播電臺, 1986. 9. 16. 李奎泰, 當前中共'新時期統一戰線'之研究, 앞의 책, p. 122. 參照.

을 배제하고; 제2단계에서는 주권이 확보된 상태에서 '一國兩制'의 '特別行政區'로서 독자적인 체제를 유지시키면서, 각 방면에서 臺灣의 중국대륙에 대한 예속관계를 심화시켜서, 중국적으로는 臺灣을 中華人民共和國의 체제로 삼입시켜서 결국은 통일을 완성한다는 것이다.

물론 이 과정에서 경제, 문화, 기술등의 각 방면의 교류를 통하여 중공이 현대화 건설에 필요한 臺灣의 資本, 技術, 設備들을 최대한 유치할 수 있다는 利點도 있다. 따라서 자신은 비록 1987년 부터 臺灣과는 교류를 하고는 있지만 정치적으로 中華民國의 主權을 인정할 수 없으면 이것은 '一個中國'의 원칙에 의하여 철저히 지켜져야한다는 것이다. 그리고 자신과 수교하는 모든 국가는 이러한 中華人民共和國이 中國의 유일한 합법정부이며, 臺灣은 중국의 일부분이라는 원칙을 지킬 것을 요구하고, 中華民國과 中共政權을 二重으로 승인하는 '雙重承認' 자체를 부정하고 있다.

따라서 한반도의 통일과 중국의 통일은 서로 다른 방법으로 접근한다는 형식으로 개념상의 혼란의 문제를 정리한 중공은 한국과 수교과정에서 한국에 '一個中國'의 원칙을 인정하고, 中華民國과의 斷交와 모든 정부간 조약을 무효케 하였다. 이것은 외교적인 입장에서 당시 아시아지역에서 유일한 中華民國과의 수교국이던 大韓民國과의 관계를 청산케 함으로서, 당시 막강한 經濟力을 기반으로 '務實外交'라는 現實主義적인 外交政策을 펴므로써 상당한 대외활동공간을 확장해 나가고 있던 中華民國의 대외정책에 일대타격을 가하고자 한 것이다.

중공당국은 中華民國이 800억달러가 넘는 세계최고의 외환보유를 근간으로 성립한 '海外經濟合作發展基金'을 통한 제3세계외교, 무기구매, '6年建國'의 경제개발계획에의 참여유도등을 통한 강대국과의 실질관계발전등 천안문사태 이후 실질적으로 발전하는 中華民國의 외교<sup>139)</sup>에 결정적인 타격을 줄 수가 있는 방향을 찾든 중, 사우디아라비아에 이어 韓國을 그 주요한 대상으로 택하였다. 결국 중공정권은 자신의 中國統一政策을 위해서 韓國과 中華民國의 정치적인 관계를 청산케하였으며, 이것을 양국의 수교성명에 명시함으로써 가시적이고 실질적으로 중국통일외교에서 또 하나의 큰 성과를 얻은 것이다.

139 실질적으로 1992년 일년동안 臺灣과 외교관계가 없는 48개국의 123명의 장관들이 臺北을 방문하였으며, 비정부간의 국제조직의 가입숫자도 1973년의 246개에서 1991년에는 246개로 증가하였다.

## 나. 韓國의 統一問題와 中共의 立場

당시 中華人民共和國과 수교를 '北方政策'의 완수이자, 자신의 가장 중요한 治績으로 생각하여 1993년 봄 임기만료 전에 꼭 성사시키려고 하던 노태우 대통령은 결국 中華民國과의 公式關係를 보기하고, 정치적으로 中華民國을 버림으로서 중공정권과의 관계개선에 성공하였다. 한국당국자들은 시간적인 압박감으로 인하여 中華民國을 버렸을 뿐만 아니라, 또한 중공정권과 북한과의 관계에 대해서 '내정문제'임을 전제로 어떠한 한국의 '간섭'도 받아들이지 않겠다는 중공정권의 입장을 수교의 시간표 때문에 할 수 없이 전면수용함으로써 결국 중공정권과의 수교 자체로서만 만족하고, 그것으로 인한 北韓政權의 對外政策 상의 상대적인 지위하락만으로 만족할 뿐, 실질적이고 가시적인 입장에서 한국의 統一問題를 해결할 수 있는 어떠한 입장도 개진을 못하였다.

그러나 주지하는 바와 같이 수교 후 지난 1여년 동안 중공의 韓半島統一問題에 대한 접근의 태도에 있어서 실질적으로 바뀐 것은 南北韓의 立場을 동시에 고려해야한다는 정치적인 입장만 바뀌었을 뿐이다. 실질적인 정책기조에서는 남북간의 對話와 協商을 통해서 '朝鮮半島의 問題'를 해결하는 것을 지지하고, '외세의 干渉을 排除하고 獨立自主와 평화적으로 統一하기를 희망한다'<sup>140)</sup>는 수교 이전의 기본원칙을 그대로 견지하고 있다.

이러한 기본 원칙에 의하여 1991년12월 채택된 남북한간의 '상호불가침, 회해 및 교류협력에 관한 협의서'와 '한반도 비핵화에 관한공동선언'을 지지하고 있다. 한국과 修交 以前과 修交 以後 달라진 중공의 태도는 南과 北이 합의하거나 동의하지 않는 남과 북의 통일에 관한 성명이나 政策에 대하여서는 자신의 '남북한의 대화와 협상', '외래의 간섭배제' 등의 원칙에 의해서 대외적으로 논평없이 보도 만하는 자세를 견지하고 있다.

따라서 종래의 北韓과의 關係에 관한 言論에서 등장하던 북한의 각종 통일 정책, 예를 들면 미군의 철수등등에 대한 구체적인 지지의 표명은 사라졌으며, 단지 自主的이고 獨立的이며, 對話와 協商을 통한 통일방안을 지지한다는 식의 표현이 그 전부이다. 예를 들어서 지난 4월10일 북한이 '전민족 대단결10대강령'

140. 錢其琛의 교부장의 기자회견내용, 人民日報, 1993. 5. 29.

발표했을 때, 중공당국과 언론은 사실 만을 보도했을 뿐이다.

이러한 자세는 그 이후의 남북한 특사교환문제, 핵사찰문제등등에서도 똑 같이 나타나고 있으며, 人民日報 등의 중공의 주요언론에서 한반도와의 정치관계의 문제를 논하는 評論自體가 사실상 없어지다시피하였다. 그리고 韓國이 中共과 수교하는 과정과 그 이후에 '북한의 개방을 유도해 줄 수 있는 적극적인 자세'를 희망하고 있으므로, 한반도의 형세의 緩和와 安定을 위한 것이라면 적극적으로 추진할 것임을 밝히고 있다.<sup>141)</sup>

그러나 중공정권의 '두개의 韓國政策'에 근거하여 남북한문제의 해결과 韓半島形勢의 安定과 緩和를 위해, 현재까지 '韓半島의 非核化', '朝鮮의 孤立反對', '南北韓의 對話와 協商', '外勢의 干涉反對'의 원칙을 표시하고 있을 뿐, 실질적인 정책조치에 있어서는 북경에서 개최되는 한국과의 學術會議등에 北韓學者들의 초청, 豆滿江河口開發등을 통한 북한의 경제의 개방과 발전유도 등에서 그치고 있으며, 구체적으로 한반도의 통일문제에 있어서 정치적인 仲裁의 役割을 자체를 피하려고 하고 있고, 앞으로도 상당한 기간동안 그러할 것이다.

이러한 '두개의 韓國政策'에서 출발한 韓半島統一問題의 적극적인 접근행동이 자신의 '一個中國'의 原則과 모순이 될 수가 있으므로, 臺灣海峽兩岸의 관계에 대한 명확한 구조적인 인식이 변화하지 않는 한, 불가능하다는 의미도 된다. 최근 중공당국이 발표한 '臺灣問題와 中國統一白皮書'(백서)<sup>142)</sup>에서도 종래의 '和平統一, 一國兩制'가 통일의 기본원칙임을 재천명하고, 中央政府가 '北京'에 있으며, 主權과 領土의 완전함에 기초해서 '두개의 中國', '一中一臺', '一國兩府', '臺灣獨立'등을 모두 반대하며, 단순한 '兩制并存' 즉 中國大陸의 社會主義와 臺灣의 資本主義의 공존, 그리고 臺灣의 '고도의 自治'을 허용한다는 것을 분명히 했다. 따라서 남북한을 '두개의 政治體制'로 동등한 '主權政府'로 인정하고 있는 현재의 중공의 對韓半島政策은 그러한 중공의 입장을 약화시킬 수가 있는 일면이 강하게 남아있다고 볼 수가 있다.

中共政權의 韓半島의 統一問題에 대한 역할, 남북한의 統一政策에 대한 태도는 앞으로 內外環境의 급격한 변화, 특히 南北韓關係에서의 변화, 北韓政權의

141. 瑞昌, "中國學者의 韓國觀", 中蘇研究, 1992/3 겨울, P. 216.

142. 國務院臺灣事務辦公室, "臺灣問題與中國統一", 人民日報, 1993. 9. 1.



내부문제의 악화로 스스로 自滅, 혹은 중공정치의 內部構造와 改革의 加速化와 그에 따른 내부문제의 深化등의 변화, 臺灣海峽兩岸關係에 대한 종래의 一國兩制의 포기등의 概念의 변화 等等이 없는 한, 지금의 방관적인 입장에서 자신의 影響力을 행사하여 자신의 정치경제적인 이익을 극대화하면서 南北韓 간에 現狀維持를 주도하는 役割을 바꾸지는 않을 것이 분명하다.

특히 美國과 北韓關係, 日本과 北韓關係의 발전의 가시적인 성과가 아직 없고, 러시아와 韓國이 최근의 軍事協力諒解覺書를 체결하고 해군합정의 상호방문이 이루어지는 등의 군사협력관계로 발전하는 상황에서, 동북아 세력관계에서 북한의 입장이 상당히 불리한 국면에 처해있다. 中共으로서 北韓政權의 危機는 韓半島의 不安定을 초래하고, 그것은 자신의 東北邊境(만주)地域의 불안을 초래하고, 그것은 連鎖反應으로서 남쪽의 변경(대만해협양안관계)으로 이어지면서, 티베트, 홍콩문제에까지 영향을 줌으로서, 社會主義現代化를 위한 평화적인 국제환경 자체를 근본적으로 파괴할 수 있음을 염려하지 않을 수가 없을 것이다.

다시 말해서 자신의 정권의 安全과 現代化를 위하여 東北邊境의 안정과 평화적인 환경이 필요하고, 그것이 바로 韓半島의 形勢의 平和와 安定이라는 논리가 성립하므로, 한반도의 안정을 근본적으로 파괴할 수가 있는 북한정권의 위기를 초래하는 소련식의 급격한 對韓半島政策의 變化政策은 삼가할 수 밖에 없을 것이다.

또한 앞에서 말한 대로 中華人民共和國이 견지하는 社會主義路線과 中國共產黨의 절대적인 領導라는 정치적인 원칙과 이념을 포기하지 않을 때, 비록 현재 접근방법은, 解釋이나 政策에 있어서도 다를 지라도, 궁극적인 목적으로 社會主義革命을 추구해온 同盟인 북한을 포기하거나, 북한정권의 안정을 위협하는 정책은 할 수가 없을 것이다.

1992년8월24일 한국과 수교 이후 냉각되어졌던 상호관계를 1993년 7월27일 북한의 '抗戰勝利紀念日'(중공은 抗美援朝勝利기념일로 표현하는 휴전협정조인 날)을 기하여 회복하려는 노력, 그리고 9월9일 북한정권수립기념일에 金日成과 더불어 金正日의 정치적인 입장을 긍정하는 등의 北韓政治世襲의 인정은<sup>143)</sup> 북한정권과 기존관계를 계속하려는 중공당국의 정치적인 의도를 분명히 표시하고

143. 人民日報, 1993. 9. 9.

있는 것이다. 다른 뜻으로 해석하면 '두개의 韓國政策'을 분명히 견지하겠다는 의미도 된다. 따라서 한국의 統一問題에 대한 중공정권의 정치적인 역할은 당연히 유보적이고 방관자적 일 수 밖에 없다. 그리고 그것은 鄧小平의 후에도 현재의 기본적인 政治經濟路線이 유지되는 한 마찬가지 일 것이다.

## VI. '두개의 韓國政策'의 未來와 우리 對中國外交의 限界

이상에서 살펴 본 것 처럼 中國의 共產黨政權은 현재 분명히 '두개의 한국정책'을 對韓半島政策의 기초로 삼고 있으며, '韓國'과는 經濟關係를 중심으로 진행하고 있으며, '朝鮮'과는 정치적인 전략적인 관계를 중심으로 전개해 나가고 있다. 따라서 이것은 統一을 위해서 보다 적극적인 역할을 기대하는 南韓이나 北韓의 기대에 滿足을 줄 수는 없지만, 中共當局의 자신의 이익은 極大化하고 있다고 볼 수가 있다. 따라서 앞으로 中공정권의 對韓半島政策의 變化의 可能性을 몇가지 方面에서 살펴보고 이를 根據로 앞으로 우리의 對中國政策의 選擇과 限界의 문제를 논해보고자 한다.

### 1. '두개의 韓國政策'의 變化 可能性

#### 가. 東亞의 戰略均衡과 '두개의 韓國政策'

앞에서 설명한 대로 中國과 韓半島의 관계에서 가장 중요한 고리는 地政學적인 戰略關係의 문제이다. 우선 정치적인 지정학적인 戰略의 관계에서는 東北亞 四強의 세력의 균형의 각도에서 中共政權의 對韓半島政策을 검토해 봐야한다.

蘇聯政權의 解體로 東北亞地域에서도 美國과 蘇聯의 對決이 중심의 이원적인 冷戰體制가 多元的인 和解體制로 전환하면서 새로운 국제질소를 모색하고 있다. 세계유일 강대국을 추구하는 美國, 내부분쟁에도 불구하고 자신의 역할을 지키려는 러시아, 그리고 독자적인 對外戰略을 추구하는 中共政權과 경제대국에서 政治軍事大國을 추구하는 日本으로 다원화된 四強構造가 쌍변적으로 혹은 다원적으로 전세계적인 '新國際秩序'와 더불어 발전하고 있다. 그러나 동북아에서는 南北으로 분열된 韓國과 臺灣海峽兩岸으로 분열된 中國이라는 2차대전이후의 지역적인 對立構造가 여전히 존재하고 있으며, 한국과 중국의 四個의 정권이 화해와 대립이라는 모순된 關係 속에서 緊張된 統一政策을 추구하고 있으므로, 四強의 전략적인 이익은 상당히 불안한 균형을 이루고 있다고 볼 수가 있다.

東北亞의 四強들은 불안정한 동북아시아에서 자신들의 정치적, 경제적인 이익을 극대화하고, 세력을 증대하기 위하여 여러방면에서 다각적인 노력을 하고 있다. 특히 四強의 範疇에 들면서, 자신의 統一問題를 동시에 해결해야하는 中國은 더욱 복잡한 정치적 전략적인 맥락속에서 대내외정책을 행해야 하며, 때문에 對韓半島政策의 미래의 발전도 상당히 유동적임은 부정할 수가 없다.

#### (1) 러시아의 對韓半島政策과 '두개의 韓國政策'

러시아가 國內問題로 인하여 對外政策 상 뚜렷한 변화를 발견할 수가 없으나 예친대통령은 취임 후에 이미 中國을 방문 '中. 러우호조약'을 체결했고, 한국을 방문 '한러우호조약'를 체결하였으며, 일본의 방문이 국내문제로 인하여 연기되어 온 日本訪問이 1993년10월11일 행하는 등 對아시아태평양정책을 결코 동안시하지 않고 있다. 특히 對韓半島政策에 있어서 韓國과는 KAL기 보상문제, 구러시아대사관부지의 보상문제, 차관의 환급문제등으로 인하여 갈등은 있으나, 軍事交流諒解覺書를 체결하고 해군함정의 상호방문이 1993년9월 이루어지는 등, 정치, 경제, 과학 문화 그리고 기타 각 방면에서 다양한 관계발전이 이루어지고 새로운 전략적인 접근을 시도하고 있다.<sup>144)</sup>

또한 러시아의 외교당국자들 간에 北韓과의 관계에 대하여 지난 3년간의 냉각기를 거친 이후에 과거와는 다른 실리적인 입장에서 '再評價'하는 경향이 나타나고 있으며, 太平洋國家로서 전략적인 위치를 지키기 위하여 '이지역의 다른 主權國들과 같은 수준의 이해관계를 가지지 못한다면 러시아와 이들 국가의 관계의 惡化를 초래 이 지역의 심각한 不安의 要因이 될 수도 있다'고 보면서 '과거의 清算'을 무시해서도 안되고, 理想과 現實을 混同해서도 안된다'는 입장에서 韓半島에서 危機의 狀況을 방지하고 政治, 軍事적인 安定을 촉진하기 위해 南北韓과 공히 擘이데올로기적 均衡關係를 유지하는 데 주력하고 있다.<sup>145)</sup>

144. 한러관계의 현황에 대해서는 "파노프주한 러시아대사 수교3주년을 말한다", 韓國日報, 1993. 9. 27. 참조.

145. "러시아 南北韓 군정외교 필요", 中央日報(서울), 1992. 10. 13, 이 기사는 한양대 중소문제연구소가 주관한 제5차한국, 러시아 합동학술회의에서 제시된 미하일 티타렌코(러시아국동연구소소장)의 "러시아와 亞太關係"와 알렉산드르 제빈(러시아국동연구소 선임연구원)의 "러시아의 韓半島政策" 논문을 보도한 것임. 그리고 유리 스톨랴로프(Yuri Stolyarov)(러시아국동연구소 연구원)도 1993년 8월 서울에서 국제정치학회가 주최한 "새로운 세계질서와 한국: 2000년의 도전과 전망"이라는 학술회의에서 발표한 "아시아의 세력으로서 러시아"라는 논문에서 모스크바의 평양과 정상적인 관계와 북한 지도자들과의 긴밀한 접촉이 필요함을 주장하였다.

물론 東北亞의 安定이라는 측면에서 러시아는 北韓의 핵문제에 대하여서 미국과 韓國, 日本등과 같은 보조를 취하고 있다. 특히 엘친은 일본방문 중에 북한의 핵문제개발에 반대하는 내용을 공동성명에 포함시킴으로서 韓半島問題에 대한 적극적인 입장에서 후퇴하지 않고 있다. 한편으로 지난 9월9일 북한정권 수립 45주년기념일에는 엘친의 이름으로 축전을 보내기도 하였다.<sup>145)</sup> 또한 북한과 맺은 군사동맹조약에 대하여 축소하여 해석이 가능하다고 표명을 했으나, 한국의 재조정에 대하여서는 공식적으로 내정간섭임을 들어서 반박하기도 하였다. 결국 러시아는 현재 한국과의 정치경제적인 관계에 이은 군사적인 쌍무관계를 발전시키고 있으며, 對아시아태평양전략으로 동북아의 안정을 위한 명분으로 북한과 정상적인 관계의 회복을 추구하고 있다는 의미도 된다.

이러한 러시아의 對韓半島政策에 있어서 새로운 접근은 남한과의 경제적인 관계와 북한에 대한 정치적인 關係라는 '두개의 한국정책'을 추구하는 중공의 對韓半島政策의 운용상에 자극적인 효과가 있을 것은 틀림이 없다. 비록 중공과 러시아의 관계가 서로의 무기판매를 할 만큼 우호적으로 변했어도, 韓半島에 대한 전통적인 경쟁의 범주는 벗어나기가 사실상 상당히 힘들다.

특히 러시아와 韓國의 軍事關係의 점진적 발전은 1990년에서 1992년사이에 러시아의 급속한 對韓國關係發展이 中共의 對韓國關係發展을 촉진시킨 것 처럼 일종의 자극적인 효과가 있을 것이며, 따라서 중공이 현재 거부하고 있는 한국과의 軍事關係에 있어서 최소한의 발전을 유도할 수도 있을 것이다. 그러나 북한의 고립화와 전략적인 약세라는 입지를 현재로서는 보호해 주어야 할 필요가 있기에, 남북한관계의 가시적인 변화가 없는 한 중공은 자신의 기본적인 대북한관계의 급격한 변화를 초래하는 政策도 채택에 있어서 상당히 신중할 것이다.

더 나아가서 미,일의 대북한관계 개선 뿐 만아니라, 실리적인 입장에서 러시아와 북한관계의 現狀有志를 위한 노력을 도울 수도 있을 것이다. 두만강개발계획에서 北韓과 러시아관계의 알력을 해소하려는 중공당국의 중재자의 역할은 이러한 노력의 좋은 예라고 할 수가 있다.

## (2) 미국의 對韓半島政策과 '두개의 韓國政策'

冷戰이 종식된 이후에 소련의 解體와 더불어 유일한 강대국으로서 미국은

145. 로동신문, 1993. 9. 10.

세계정치에 있어서 단극적인 國際體制를 선호하면서 구소련, 유럽, 동아시아, 서남 아등지에서 새로운 도전세력의 출현을 거부하는 전략을 택하고 있다. 소련붕괴이 후 미국의 유럽우선의 防衛戰略은 中東과 東아시아로 바뀌었으며, 지난 9월 이스라엘과 팔레스타인해방기구의 상호인정으로 중동의 평화가 정착되기 시작함으로써, 東北亞가 사실상 미국의 국제안보전략의 중심의 문제로 등장하고 있다.<sup>147)</sup>

따라서 동아시아 지역에서 美國은 힘의 空白이나 地域霸權 세력의 출현을 방지하는 均衡者役割을 계속할 것이며, 특히 韓半島에서의 절대적인 영향력행사는 포기할 수가 없는 중요한 대아시아태평양전략의 하나라고 볼 수가 있다. 따라서 최소한 현재의 군사력 수준을 유지하려고 할 것이다. 90년대 3단계에 걸친 미군의 한반도로 부대의 철수계획이 北韓核의 발미로 유보된 것이 그 중요한 예라고 할 수가 있다.<sup>148)</sup>

美國은 소련의 공산정권이 붕괴한 이후 東北亞의 四強의 하나 이자 북한, 베트남, 쿠바와 더불어 남아 있는 共產黨政權인 중공에 대하여 이상과 현실적인 입장에서 협조와 긴장의 이원적인 전략을 구사하고 있다. 양국은 북한의 핵문제, 남북한의 유엔동시기입, 경제무역관계의 해결등에서 서로 협조관계를 추구하지만, 무기판매(미국의 대만에 대한 150대의 F16A/B, 대잠수함헬기(SH-2E)판매의 결정, 중국의 대파키스탄, 이란, 시리아등에 대한 무기판매)의 문제, 홍콩문제, 티베트문제, 인권문제, 핵실험금지, 미사일확산금지문제 등에서의 갈등은 쌍방관계의 긴장을 초래하고 있다.

특히 소련과 동부유럽의 공산정권의 붕괴로 美國의 自由主義의 승리와 對共產圈瓦解戰略이 성공하였음을 자부하고 있으며, 따라서 자유민주주의의 정치경제 체제를 전파하려는 미국의 理想主義적인 국제전략 즉 '和平演變'(Peacefull

147. 미국 국방부는 중동과 동아시아에서 전쟁이 동시에 발발할 시에 '윈-홀드-윈'(Win-Hold-Win)전략, 즉 중동우선 개입, 동아시아 방어 이후 재개입의 전략을 택한다고 1993년 5월 30일 New York Times에 의해 공개된 바가 있다. 이것은 미국이 국방비의 절감과 세계경찰역할을 동시에 유지한다는 전략 방침이 있으나, 7월 11일 클린턴방한시에 '두개 鬚의 동시수행' 전략을 실행할 것이라고 하였다. 東亞日報, 1993. 7. 13.

148. 이것은 '국방계획지도'(Defence Planning Guidance)라는 국방부의 90년대의 미국의 역할에 대하여 논한 것으로 미국 유일강대국의 전략을 추구하겠다는 것이다. 배국찬, "美國의 對北韓政策과 美-北韓關係 改善展望", 외교(서울), 1992. 6월호, pp. 5-6에서 인용. William Perry(미국의 현 국방부 차관)은 1993년 5월 12일 일본도쿄의 Asia Society Conference의 연설에서 한국이 환영하는 한 미군을 유지하는 것을 환영한다고 말하고, "and that would apply - - - either in South Korea or a reunified Korea"라고 하였다. Amos Jordan, "American Security and East Asia", 한국국제정치학회 주최 "새로운 세계질서와 한국: 2000년의 도전과 전망" 세미나(1993. 8. 25-27)보고서, p. 8에서 인용.

Evolution)<sup>149</sup> 전략은 이제 중국대륙을 가장 중요한 목표로 하고 있다고 볼 수가 있다. 앞으로 중국의 경제적인 開放과 改革과 더불어 政治文化社會의 開放을 지속적으로 요구할 것은 분명하다. 人權問題와 연계시킨 最惠國(MFN)대우의 연장이 가장 좋은 예가 될 수가 있다. 그리고 화학무기 수출과 관련하여 4월말 부터 시작된 중국의 화물선 '銀河號'에 대한 추격은 혐의가 없는 것으로 최후에는 판명되었지만 미국의 중공정권에 대한 불신을 강력히 표시한 것이며, 人權을 이유로 북경올림픽을 반대한 것도 마찬가지로 맥락에서 분석될 수가 있다.

미국과 영국등 서방국가들의 對中共牽制策인 '和平演變戰略'은 앞으로도 계속될 것이며, 이것과 대만의 '和平演變戰略'은 결국은 연계되어서 발전할 수밖에 없다. 서방과 대만당국의 중국대륙에 대한 '和平演變' 전략의 성공은 中共 스스로의 개혁과 개방정책의 성공과도 같은 의미를 가지고 있으며, 중국적으로는 정치개혁개방까지의 '自我演變'을 의미한다. 미국의 '자유아시아방송(Radio Free Asia)의 신설<sup>150</sup>, 최근 티베트문제와 관련한 클린턴대통령의 달라이라마 접견, 미국, 프랑스, 독일등국가의 대만에 대한 전투기와 패트리엇방어미사일의 판매, 인권문제의 지속적인 제기<sup>151</sup>등과 더불어 이미 상하영원에 상정된 '미국-홍콩정책법안'<sup>152</sup>이 통과하면, 그것은 이미 존재하는 '臺灣關係法'과 함께 대만 해협양안의 관계와 미국과 중공관계의 발전에 큰 영향을 미치게 될 것이다.

이러한 東亞政策의 일환으로 클린턴대통령은 1993년 7월중순 한국을 방문하여 '新太平洋共同體'을 주장하면서 미군의 지속적인 韓國駐屯을 확인하고, 북한의 핵무기개발을 저지할 것을 확고하게 주장하면서 아시아태평양경제이사회(APEC)을 격상하여 새로운 政治經濟協力の 정상회담으로 발전시킬 것을 주장. 오는 11월

149. 서방국가의 Peaceful Evolution(和平演變)전략의 도전과 북경당국의 최근의 반응을 An-chia Wu, 'Peaceful Evolution: Western challenges and Peking's Response', 第9次中、美大陸問題學術會議(199. 5. 12-14, 臺北, 國立政治大學國際關係研究中心)에서 제출된 논문; 顧貞生, 孫洪濤 主編, 和平演變及反和平演變(哈爾濱: 哈爾濱出版社, 1992. 5) 參照.

150. 韓國日報, 1992. 12. 9.

151. 클린턴은 4월 28일 백악관에서 티베트의 정신적인 지도자인 달라이라마를 접견했으며, 이 자리에서 미국은 하나의 중국의 원칙하에 중국의 티베트에 대한 반인권문제를 해결할 것을 촉구했고 中央日報(臺北), 1993. 5. 1. 미국의 확인권소조는 1993년 5월 27일 중국의 인권상황을 이유로 중국대륙의 2000년의 올림픽유치를 반대하는 결의안을 제출하였었다. 中央日報(臺北), 1993. 5. 30. 또한 미국의 중화인민공화국에 대한 最惠國待遇(MFN)의 연장에 인권문제의 개선이관 부대조건을 붙였으며, 한국을 방문한 클린턴은 천안문광장의 민주인사들을 찬양하기도 했다.

152. '미국-홍콩정책법안'(United States-Hong Kong Policy Act)의 제출배경과 미국과 중공의 입장등에 대한 분석은 張虎, '美、港政策法案'之研究, 中國大陸研究, 第35卷, 第9期(1992. 9), pp. 60-71. 참조.

미국시애틀에서 APEC정상회담이 개최될 예정이다. 이것은 미국은 정치경제안전전략에 있어서 日本, 中國과 더불어 韓半島의 중요성을 새삼 강조한 것이며, 이지역에서 한반도에서 미군의 주둔과 다원적인 경제협력을 주도함으로써 미국의 초강대국의 역할을 충분히 수행하겠다는 의지를 표현한 것이기도 하다.

물론 핵문제를 중심으로 美國의 對北韓戰略은 강온양면으로 발전, 한편으로 강력한 핵무기발전의 방지전략을 추구하면서, 북한과 1988년12월 이래의 북경에서의 참사급회담, 핵협상등을 통한 새로운 관계를 모색하고 있으며, 북한과의 교역량도 급증하고 있다.<sup>153)</sup> 이러한 미국과 북한과의 관계발전은 중국당국이 늘 강조해온 동북아의 새로운 질서와 한반도의 안정과 관계가 있다고 볼 수가 있다.

그러나 현재의 美國의 中國共產黨政權에 대한 공공연한 정치적 안보적인 긴장관계와 북한의 핵무기개발을 발미로 확대되고 있는 아시아의 패권적인 세력구축, 그에 따른 북한정권의 안전의 위협등은 중공의 對韓半島政策을 추진하는 데 있어서 중요한 고려사항으로 될 수 밖에 없을 것이다.

따라서 자신의 安全을 위해서 미국과 전략적 대결의 緩衝地帶로서 韓半島를 충분히 이용할 필요가 있다. 즉 南北韓의 現狀維持, 남북문제의 평화적 해결이라는 '두개의 韓國' 구도 속에서 南北韓과의 平衡적인 關係를 유지함으로써, 북한과의 관계도 유지하고, 한국의 經濟的, 政治的인 中共政權과 中國大陸에 대한 의존관계를 심화시킴으로써 한반도를 동북아에서 미국의 영향력에 대한 전략적인 牽制의 지렛대로서 활용하고자 할 것이다. 결국 미국의 對韓半島와 東亞政策의 기본구조가 현재의 상태로 유지되는 한 中共政權으로서는 韓半島의 현상유지가 최선의 국가이익을 추구할 수 있는 전략적인 구도가 될 것임은 틀림이 없다.

### (3) 日本의 對韓半島政策과 '두개의 韓國政策'

2차대전후 일본은 대외관계에서 經濟建設과 발전위주의 정책을 견지하면서 미국의 安全兩傘 아래서 政治的으로는 소극적인 對外政策을 발전시켜왔다. 중공정권은 전통적으로 日本을 미국의 軍事同盟國으로서 아시아에서 미국의 역할을 지지하는 가장 境界할 대상으로 삼아 왔으며, 政治的으로는 일본의 軍事大國化를 늘 경계하는 자세를 취하였다. 또한 미국-일본-한국-대만으로 이어지는 反共聯合

153. 1991년 10만달러에서 1992년에는 47만5천달러도 발전하였다. 그리고 지난 5월에는 미국의 TNT익스프레스가 조선해운공사와 계약으로 평양에 진출하는 등 핵문제만 풀리면 상당한 경제관계의 발전이 전망된다. "북-미 교역", 中央日報(서울), 1993. 5. 28.



主線을 대비해서 북한, 베트남과 공동의 대항전선을 유지하여 왔다. 그러나 한편으로 중요한 경제자원의 공급국으로서 일본의 위치를 인식 경제적인 관계를 충분히 유지하여왔다.

韓半島 문제에서 日本은 전통적으로 美國과 同一戰略의 입장에서 한국을 지지하여 왔다. 그러나 일본의 사회당등 좌파정당을 중심으로하는 親北韓의 정치세력을 중심으로 북한과의 비공식적인 관계를 유지하면서, 남북한의 두개의 한국을 대상으로 자신의 이익의 극대화를 추구해왔다. 때문에 日本은 1988년 서울올림픽 이후 한국과 소련, 중공의 관계가 급속히 발전하자, 韓半島문제상의 영향력의 유지와 政治經濟적인 利益의 保存을 위해서, 1990년9월28일 기네마루(金丸)부수상을 중심으로 한 대규모 방문단을 북한에 파견 관계정상화를 위한 '공동성명'을 발표하면서 韓半島政策에 있어서 결코 기타국가에 뒤질 수가 없다는 입장을 분명히 보여줬다.

일본의 입장에서 소련의 적극적인 '두개의 한국정책'이나 중국과 한국의 관계발전, 그리고 미국과 북한의 北京에서의 참사급회담의 지속등의 強大國의 南北韓關係의 조정에 더이상 구경만 할 수 없게 되었으므로 적극적인 자세를 취한다는 것이었다. 특히 중공의 군사적인 방면에서 최근의 해군력의 증강, 극동의 러시아의 자르노비항의 租借와 豆滿江하구출해권의 협정서명등에 대하여 상당히 민감한 반응을 보이고 있다.<sup>154)</sup>

당시 南韓과 關係를 발전시키면서 北韓의 전략적인 고립을 두려워 하던 중공 당국으로서는 日本의 이러한 적극적인 對北韓關係改善政策이 자신의 對韓半島政策의 조정을 위한 유리한 환경을 제공하였음으로 적극적인 지지를 보냈다. 그러나 배상금문제, 拉北日人問題, 그 이후에는 북한의 核武器 問題등으로 관계정상화가 교착상태에 빠졌으며 중공은 자신의 먼저 韓國과 修交함으로서 소련에 이어 四強 중에서는 두번째로 남북한을 동시 승인하여 한소수교로 인한 북한의 입지를 보호해주는 적극적인 자세를 보였다. 따라서 '두개의 한국'이라는 對韓半島政策의 범주에서 중공은 日本이 남북한을 동시에 승인함으로서 자신과 같은 정책보조를 취해주어 북한의 정치경제적인 위상을 제고시키기를 원함을 공개적으로 표시하고 있다.

154. '일 「중국경제론」 급부상', 조선일보, 1993. 6. 1.

그러나 東北亞와 世界戰略의 관점에서 중공은 1990년대 이후 일본의 정치대국화와 군사대국화의 추세에 대해 상당히 矛盾된 견해를 피력하고 있다. 중공은 미국과 일본의 경제적인 갈등, 소련의 해체로 전통적인 美國과 日本同盟의 '황금시대'는 이미 역사가 되었다고 보고 있으며, 쌍방의 관계는 앞으로 경제적인 문제를 중심으로 상당히 모순되고, 일본의 정치군사대국화로 미국에 대한 태도가 상당히 강경해진다고 보고있다.<sup>155)</sup>

물론 일본과 소련의 관계도 '북방4개도서의 반환' 문제로 인하여 상당히 矛盾對立하고 있다. 또한 日本은 일본 대로 이러한 국제세력의 변화 속에서 경제력을 중심으로 政治와 軍事의 大局으로서의 새로운 역할을 모색하고있다. 유엔안보리 이사회의 상임이사국지위의 획득노력, 연합국평화유지활동(PK0)의 적극적인 참가, 제3세계국가의 적극적인 경제적인 지원등이 그 대표적인 노력이다. 지난 9월29일부터 10월 11일까지의 日本自衛隊의 2차세계대전이후 가장 규모가 큰 合同軍事訓練이 바로 일본의 이러한 새로운 국제위상의 정립을 위한 중요한 시도라고 볼 수가 있다.<sup>156)</sup>

따라서 중공으로 보서는 經濟大局으로 地理적으로 인접국인 日本이 자신의 社會主義現代化를 위한 자금, 기술, 설비의 제공자로서 절대적으로 필요한 존재이자, 앞으로 일본의 미국과 소련과의 矛盾를 충분히 이용, 東亞에서 자신의 정치적인 전략적인 利益을 극대화할 수가 있는 주요한 대상으로 여기고 있다. 1992년초 중국의 社會科學院의 '중국의 대일본정책'의 입장을 논하는 한 내부보고서에서 이러한 점들을 중시하고, 중공과 일본관계의 발전에 있어서 다음과 같은 몇 가지 기본정책을 추진할 것을 주장하였다.<sup>157)</sup> 첫째는 미국과 일본의 모순에 대하여 의견을 制止하지 말고, 介入하지 말며, 자극하지도 않는다는 '三不政策'을 견지하고; 둘째로 日本의 政治大局化에 일정한 정도로 承認함으로써 일본의 중공정권에 대한 支持를 확보하다. 그러나 일본의 군사대국화의 발전은 반대하며; 셋째로 일본의 軍事力이 미군이 철수할 遠東地域에서의 眞空을 메우는 것은 반대한다

155. 陶炳蔚, "九十年代的亞太國勢", 國際問題研究(北京), 1990年1期, PP. 6-7.

156. 일본은 이번 훈련에 육상자위대 9,000명, 해군자위대 37,000명전부의 병력과 120척의 함정과 190 항공기, 공군자위대 46,000명 전부의 병력과 570대의 항공기등을 동원하고 있다. 이는 지난번 훈련인 1983년의 8,600명 병력의 동원과 비교하면 그 규모의 크기를 알 수 있다. 일본은 이와 동시에 최근 미국의 조기경보기(AWACS)를 두대 계약하였다. (약 10.4억 달러상당), *The Korea Times*, 1993. 10. 3

157. 馮志, "1992年中共外交", 中共研究(臺北), 27卷1期(1993. 1), P. 42.

다. 그러나 일정한 정도로 美國과 日本의 安保條約과 美軍의 극동에서의 駐屯도 지지한다는 세가지 원칙이었다.

그 이후 중공의 對日本政策은 일반적으로 이러한 3가지 원칙에 의하여 전개되고 있으며, 1992년 '수교20주년'의 대대적인 기념행사, 日本明仁天皇의 북경방문, 일본의 연합국상임이사국의 진출에 대한 호의적인 반응 등으로 쌍방관계는 상당히 발전하였다. 그러나 중공은 기본적으로 日本의 군비증강과 군사대국국화를 상당히 염려하고 있으며, 日本 또한 기회있을 때마다 中共의 군비증강에 대한 민감한 반응을 보임으로서 쌍방의 동북아의 戰略에서의 競爭과 對立은 피할 수가 없는 것임을 보여주고 있다.

따라서 中共은 '두개의 韓國'의 對韓半島政策構造를 유지함으로서 北韓과의 軍事的인 協力關係를 유지 日本의 軍事大國化와 美國의 霸權戰略을 牽制하고, 韓國과 關係를 동시에 강화함으로써 한반도의 전반적인 영향력을 확대하여, 經濟的인 측면에서 日本의 競爭的인 對中國經濟關係의 발전을 유도하고, 이로서 정치경제적인 측면에서 한국의 中共과 中國大陸에 대한 의존도를 높이므로써 미래의 日本의 정치경제대국화를 견제하는 緩衝支持로서 韓半島의 역할을 충분히 이용할 수가 있을 것이다.

결론적으로 東北亞의 四強으로서 中共政權은 기타 국가들과의 전략적인 平衡을 유지하기 위하여 韓半島에 대한 '두개의 韓國政策'을 계속 추진해 갈 것이며, 자신의 내부통일문제, 내부정치문제와 연결될 때, 그러한 가능성은 더욱 커질 것이다.

#### 나. 中國大陸의 內部政治問題, '臺灣問題'와 '두개의 韓國政策'

##### (1) 社會主義路線의 變化와 '두개의 韓國政策'

毛澤東은 혁명시절의 '延安經驗'을 기초로 '후혁명사회'인 중국대륙을 '大躍進', '人民公司', '文化大革命' 등 급진적이고 이상적인 사회주의화를 통하여 사회주의현대화를 시도했으나 철저히 실패하였다.<sup>158)</sup> 이것은 中共의 통치권위의 대한 강력한 압력으로 작용하게 되었다. 때문에 鄧小平은 '사회주의사회의 가장

158. 中共을 비롯한 사회주의국가의 '社會主義社會發展段階論'과 사회주의혁명실패 그리고 이론적인 수정등의 문제에 대한 분석은 李奎奉, '共產革命의 失敗原因에 대한 연구', 관동논문집, 제21집, (관동대학출판부, 1993. 3), PP. 101-134참조.

주요한 모순 바로 날마다 발전하는 物質文化의 成長과 落後된 社會生産力의 모순<sup>159)</sup>이라는 毛澤東의 社會主義社會의 人民內部矛盾의 概念을 인용하면서 경제 개방개혁과 '生産力의 解放'을 통한<sup>160)</sup> '四個現代化' 전략을 수립하여 자본주의의 시장경제의 장점에 사회주의를 결합시킨 '中國式社會主義' 모델을 건설하기 시작하였다.

앞에서 설명한 대로 이러한 중공의 社會主義社會發展戰略은 김일성이 견지하는 '주체사상' 중심으로한 '朝鮮'의 '우리식의 사회주의'와는 그 근본적인 概念에서 發展戰略에 이르기 까지 많은 차이가 있다. 특히 中共이 한국과 수교이후 북한은 '우리식의 사회주의'를 내세우면서 자신의 사회주의를 강조하고 있다. 중공은 이에 대하여 한편으로 자신의 개혁과 개방의 사회주의가 필연적인 역사적인 문제임을 주장하면서, 北韓에 대하여, 한쪽으로는 開放을 誘導하고 또 다른편으로는 '조선인들 자신들의 決定'에 맡기는 자세를 보이면서 '內政干涉'를 피하려고 하고 있다.<sup>161)</sup>

그러나 앞으로 이러한 社會主義發展戰略의 차이와 개방개혁으로 인한 中國大陸社會變化는 중공정권과 중국인들의 북한정권과 사회에 대한 인식의 變化에 영향을 끼칠 것이며, 그것은 남한과의 교류의 가속화로 그러한 변화는 더욱 가속화 될 것이다. 따라서 북한이 중공이 원하는 만큼 신속히 개방과 개혁으로 폐쇄적인 김일성 주체사상에 근거한 '우리식의 사회주의'를 변화시키지 못할 때, 중공의 '두개의 韓國政策'은 큰 모순에 직면할 것이다.

## (2) 中國大陸의 政治社會問題와 '두개의 韓國政策'

鄧小平의 '中國式社會主義'는 경제건설이 중심이 되고 改革開放과 정치적인 '四項基本原則堅持'을 기본점으로 하는 '一個中心, 兩個基本點'이라는 국가전략 목표를 중심으로 설계되어 있다. 그러나 경제적인 開放과 政治社會적인 共產主義와 共產黨의 一黨獨裁와 唯一이데올로기의 體制의 矛盾은 1976년4월5일의 '天安門事件', 1979년의 '北京의 봄', 1986년의 '合肥의 학생운동', 그리고 1989년의 '天安門事件' 등 민주와 다원화를 요구하는 반체제시위에서 보았듯이 이미 중국대

159. 江澤民, "在中國共產黨第14次全國代表大會上的報告"(1992. 10. 12) (北京: 人民出版社, 1992. 10), P. 13.

160. 蔡政文, 林嘉誠, 앞의 책, P. 58. 최근 중국대륙방면의 이러한 인민내부의 각종 矛盾問題는 王偉光, "正確處理新時期人民內部矛盾問題", 光明日報, 1993. 5. 17. 참조.

161. 葛振家, 앞의 문장, PP. 99-101.

륙의 정치체제에 상당한 많은 문제점을 노출시키고 있다.

한국, 라틴아메리카, 태국등의 개발도상국가의 경험과 現代化理論으로 볼때, 앞으로 중국대륙은 경제적인 改革開放과 더불어 富의 蓄積 속에서 정치적인 參與와 사회적인 개방과 多元化的의 욕구가 더욱 거세어질 것은 틀림없으며, 그것은 中共의 권력기초를 뿌리째 흔들어 놓을 수도 있을 것이다.

또한 臺灣의 中華民國이 경제적인 부를 창조한 '臺灣經驗'을 기초로 지난5년 간의 多黨制를 중심으로한 政治民主化와 헌법에 명문화한 1996년 총통의 직선등도 中國大陸의 경제적인 開放과 改革만으로서는 막을 수 없는 중공정권에 대한 거대한 정치적인 '도전'이 되기 시작하고 있다.<sup>162)</sup>

1989년 천안문사건 이후 江澤民, 李鵬등을 중심으로 한 정치적 保守와 경제적인 開放을 주장하는 세력들은 위에서 말한 '一個中心, 兩個基本點'이라는 정치경제체제의 기본원칙을 견지하면서, '中國共產黨領導下多黨制'라는 '中國式社會主義'의 정치구조를 구조를 더욱 강조하고 이를 이론적으로 확립하려고 노력하고 있다.<sup>163)</sup> 이것이 바로 新權威主義라는 것이다.<sup>164)</sup> 러시아의 엘친의 改革政策의 좌절과 실패등의 기우(機遇), 폴란드의 급속한 사회주의화로 인한 불만으로 구공산당계열의 재집권등은 일시적으로 중공의 개혁과 개방 아래의 경제발전을 위해서는 '政治安定'이 우선되어야 한다 명분에 의한 一黨獨裁를 合理化해주고 있다.

그러나 장기적으로는 대만과의 교류, 홍콩의 반환, 대내개혁개방의 발전, 미국을 비롯한 서방의 人權問題改善등의 외교적인 壓力등의 과정을 통하여 민중들의 정치적가치의 욕구가 크게 증가하게 될 것이기 때문에 이러한 체제는 한계가 있다. '開放된 中國은 2000년 올림픽을 바란다'는 구호를 내걸고 이를 위해 서방의 정치적인 인권공세를 피하기 위하여 등소평시대의 가장 주요한 반체제인사인 魏京生등을 석방한 것이 바로 그러한 자기변화의 필연성을 말해주는 것이기도 하다.

162. 중공의 소련과 동부유럽공산정권의 해체에 대한 입장과 반응은 宋國誠, '中國大陸對「蘇東解體」的反思', 中國大陸研究, 第36卷 第7期(1992. 7), PP. 29-47.

163. 중공의 '四項基本原則'과 中共領導아래의 多黨制의 문제에 대한 이론적인 연구는 栗建民主編, 四項基本原則概論, (北京: 新華出版社, 1990. 10); 蔣木哲主編, 中國共產黨領導的多黨合作異論與實踐, (四川: 西南財經大學出版社, 1992. 2); 蘭超然主編, 中國政治發展與多黨合作制度, (北京: 北京大學出版社, 1991. 2)등 참조.

164. 中國大陸의 '新權威主義'의 논쟁과 그 의미에 대하여서는 齊墨編, 新權威主義: 對中國大陸未來命運的論爭 (臺北: 唐山出版社, 1991. 10)참조.

최근의 급격한 개혁개방정책으로 인한 경기과열과 소득격차, 소외계층 그중에서도 농민들의 소요사태<sup>165)</sup>, 금융질서의 문란, 관료계급의 팽창<sup>166)</sup>과 그로 인한 부정과 비리의 蔓延등으로, 中共의 統治權威는 상당히 위협한 수위에 있다. 비록 지금 不正腐敗의 척결을 최대의 쟁점으로 내세우고 있지만 앞으로 中共政權의 동지체제는 改革과 開放에 대한 큰 矛盾에 빠질 것이며, 결국은 政治의 개방이나 폐쇄나의 선택을 해야하며, 정치적인 開放과 선택에 따라 對韓半島政策은 큰 변화를 가지고 올 수도 있을 것이다. 政治的 開放은 한국과의 관계의 발전을, 閉鎖는 북한과의 관계의 발전을 意味할 수가 있기 때문이다. 그리고 더욱 큰 問題는 이러한 中國大陸의 內部政治經濟社會問題로 큰 內部葛藤에 빠질 때, 현재 남과 북으로 대립하고 있는 韓半島는 지정학적으로 그러한 갈등의 여파를 피할 수가 없게 될 것이라는 것이다.

### (3) 臺灣問題와 '두개의 韓國政策'

中國大陸에서 말하는 統一問題가 바로 "臺灣問題"<sup>167)</sup>이며, 中共정권이 절대적으로 인문지리적인 우세를 점하고 있지만, 臺灣의 中華民國의 막강한 경제력으로 인하여 이 문제는 中共정권의 안저울 위협하는 가장 큰 적으로 존재하고 있다. 國民黨정부는 1987년 부서의 교류를 통하여 臺灣에서의 經濟建設의 '臺灣經驗'<sup>168)</sup> 이 대륙의 사회에 상당히 긍정적인 中國社會의 발전의 한 모델로 인정

165. 中共당국은 최근에 농민소득의 상대적인 격감과 부담의 과중으로 인한 각지의 集團騷擾사태를 해결하는 처방으로 1993년 5월 26일 약 43개항에 달하는 각종 농민의 부담금, 세금, 기타납부금등을 취소했으며, 1993년 7월 10일 이전에 省級이하의 행정단위에서 만든 '農村住宅有償使用費' 등 37개이상의 각종 농민부담의 문건을 모두 취소할 것을 國務院의 '全國減輕農民負擔工作電話會議'(전국의 농민 부담경감을 위한 전화업무회의)에서 결정하였다. 人民日報, 1993. 6. 21참조. 이러한 中共당국의 농민의 요구에 대한 굴복에 가까운 수용은 9억인구의 농촌문제의 심각성을 말해 주는 것이며, 이번 조치는 사회 각 계층의 동시다발의 집단요구를 유발할 가능성이 있어서 中共의 정책의 선택의 폭이 상당히 좁아질 수 밖에 없을 것이다.

166. 최근 山西省의 黨, 政, 群衆단체의 증가의 폭을 보면 中共의 관료체제의 팽창의 심각성을 알 수가 있다. 보도에 따르면 1984년을 기준으로 할 때, 관료기구와 인원의 증가와 그에 따른 인건비의 증가는 다음과 같이 심각하다. 당(54.8%증가), 정(87.4%증가), 군중조직(94.2%증가); 인원증가(1987년 이후 41.5%증가); 재정지출증생산부문지출축소(1980년 55.8%, 1990년 23.2%); 財政飯(국가재정으로 먹는 밥비용)의 증가(1980년 44.2%, 1990년 76.2%) 이상의 자료는 人民日報, 1993. 6. 22참조.

167. "「臺灣問題與中國的統一」白皮書", 人民日報, 1991. 9. 1. 中華民國政府는 中共이 말하는 '臺灣問題'가 통일문제가 아니며, 통일의 問題는 "中國問題"라고 반박하고 있다. "對中共「臺灣問題與中國的統一」白皮書的看法-只有「中國問題」, 沒有「臺灣問題」", (臺北: 中華民國行政院大陸委員會, 1993. 9. 16).

168. 臺灣經驗의 정치경제적인 의미와 현재 中共의 정치경제발전의 영향, 그리고 미래 중국의 발전에서의 역할과 문제점등에 대한 중국대륙, 대만, 그리고 해외중국인 학자들의 견해는 鄭竹園, 臺灣模式與大陸現代化, (臺北: 聯經出版事業公司, 1986. 8); 中國大陸問題研究所編, 中國大陸的發展與臺灣經驗, (臺北: 中國大陸問題研究所, 1992. 9)참조.

받고 있는 현재 시점에서 위에서 언급한 中共체제의 정치적인 약점을 충분히 이용, 다원적인 교류를 통해 대륙의 정치체제와 문화의 '평화적인 변화'(和平演變)를 유도하려고 노력하는 통일정책을 진행하고 있다. 169)

그리고 이것과 미국의 對中共政權牽制戰略인 '和平演變' 전략과 상호결합되어 중국공산당의 統治權力體制을 위협하고 있다. 인민들의 지지기초가 근본적으로 취약한 중공당 중심의 권력구조가 각종 經濟社會問題와 상관된 권력투쟁의 도, 鄧小平의 사후의 권력개편문제등과 연계되어 또한 상당히 심각한 지경에 이르른 것 같다. 170)

지난 4월 대만해협양안의 汪辜會談<sup>171)</sup>을 주선하고 臺灣海峽兩岸을 공식비공식적으로 방문하면서 중국의 통합위해 노력한 大陸의 鄧小平과 臺灣의 蔣經國的 절친한 화교의 한 사람인 李光耀 싱가포르 전수상은 앞으로 '20년 안에' 중국대륙에서 共產主義는 사라질 것이며, 새로운 정치세력이 中國大陸에서 등장할 수 있는 가능성도 점점 커져가고 있다라고 예견한 바가 있다. 172)

경제문제가 국제관계를 결정하는 가장 중요한 요인의 하나로 발전한 지금 臺灣當局이 진행중인 미화 3천30억달러에 달하는 '六年國建'의 투자개발과 대량의 무기구입등 경제요인이 미국, 독일, 프랑스, 일본등 서구제국과, 러시아를 비롯한 국제사회의 주목을 받으면서, 1988년 성립한 '海外經濟合作發展基金'을 중심으로한 경제원조외교는 상당한 성과를 얻고 있다. 173) 1992년 일년동안 비록 한국과 단교등으로 외교적인 타격을 받았으나, 대만과 외교관계가 없는 48개국의

169. 國民黨中央大陸工作會主任인 黃耀羽는 현단계의 國民黨의 중국대륙정책을 다음과 같이 설명하고 있다. "中國國民黨과 中國共產黨은 현재 제도의 경쟁을 하고 있으며, 중국국민당은 정치적 자유와 민주, 그리고 경제자유와 방식을 통해 臺灣地區와 大陸地區民衆에게서 봉성을 인정받을 것이며, 그 목적은 大陸內部的 和平演變이다" 中央日報(臺北), 1993. 5. 30.

170. 중국대륙의 파자들의 대륙의 개방과 개혁 그리고 장래의 발전문제에 대한 논술은 蘇姬, 賈魯生, 白貓黑貓-中國改革現狀透視(長沙: 湖南文藝出版社, 1992. 6); 그외에 이문제에 대한 분석은 張保民, '中共開放政策所帶來的社會問題' 中國大陸研究(臺北), 第25卷 第8期(1992. 8), pp. 41-62.

171. 汪辜會談의 중국통일과정에서의 의의와 중국의 통일문제에 대하여서는 李奎泰, "臺灣海峽兩岸의 「汪辜會談」에 대한 研究", 統一問題研究(서울: 국토통일원, 제5권 2호(1993 여름)), pp. 224-278 참조.

172. 李光耀싱가포르 전 수상은 대만의 民進黨訪問團과 피담하는 자리에서 이같은 주장을 하면서 兩岸은 '合則有利, 分則兩敗' 이다라고 말하면서 民進黨의 '臺灣獨立' 주장을 재고해야 함을 표시하였다. 中央日報(臺北), 1993. 4. 18.

173. 中華民國의 錢復외교부장은 동남아, 월남(현재 중화민국은 월남에 가장 큰 투자국이다)을 중심으로 한 '南聯政策'과 미국, 일본, 유럽, 그리고 러시아와 중앙아시아의 소련연방이후 독립한 국가들과의 외교경제관계의 증진인 '北進政策'을 추구하면서 대만해협양안간의 평화적인 關係를 추진한다는 '西和政策' 들 외교정책의 기본방향으로 하고 있다고 밝혔다. 中央日報(臺北)1993. 5. 13.

123명의 장관들이 대북을 방문했으며, 비정부간국제조직(NGOs)가입 숫자도 1973년의 246개에서 1991년에는 766개로 증가 하였다.<sup>174)</sup> 러시아 비롯한 구소련 공화국들과도 새로운 관계를 개선하고 있다.

臺灣에서 中華民國의 생존이 최근 추진하고 있는 연합국의 재가입(1993년 연합국총회에서는 의제로 채택되지 않았으나 대만당국은 5년이내로 가입을 확신하고 있다)을 통해 국제적으로 합법화가 되고, 경제 뿐만 아니라 정치적 외교적인 체계경쟁도 유리한 방향으로 발전하여, 中華民國과 中華人民共和國의 '雙重承認'이 현실화되어, 중공이 주장하는 '一國兩制'의 '一個中國' 원칙이 무너질 때, 지난 40여년의 中共政權의 절대적인 합법성의 기초의 근본적인 동요는 면하기 어렵게 될 것은 명확한 일이기 때문이다.

따라서 중국대륙에서 '鄧小平同志가 제시한'이라는 정치적인 용어의 카리스마적인 권위는 江澤民에게 시간이 지날 수록 의미없는 권위로 변할 것이다. 鄧小平이 모택동을 부정하면서 자기 권력기초를 세웠듯이 江澤民도 만일 자신의 시대를 열려면 鄧小平의 정치적인 左, 경제적인 右라는 논리의 모순이 남고 있는 문제점들을 비평하지 않을 수가 없을 것이다. 江澤民식의 '自我演變'이 필요하다는 것이다.

이러한 경제의 改革과 開放, 四項基本原則의 堅持 속의 '自我演變'과 자기모순이 초래한 體制의 不安定問題, 개혁과 개방의 深度의 問題, '臺灣問題'의 접근과 限界등에 의하여 앞으로 중공의 對韓半島政策은 상당한 영향을 받을 것이다. 즉 四項基本堅持의 기본적인 정치로선을 버릴 수가 없을 때, 내적으로 외적으로 중공의 통치권위가 위협을 받을 때, 北韓과의 관계는 持續될 것이며, 반대로 새로운 정치엘리트들이 鄧小平時代와는 다른 자신의 政治權威를 確立하고 중국대륙의 발전을 위해 改革開放을 가속화할 때, 개혁과 개방을 거부하고 경제적 측면에서 한국보다 못한 北韓과의 관계는 소원해질 수 밖에 없을 것이다.

그리고 중요한 것은 中國共產黨政權이 자신의 對外政治戰略과 내부정치적인

174. 프랑스, 독일, 미국이 권두기, 땡크, 구축함등의 무기를 대만에 팔기로 한 이외에도 영국, 프랑스, 독일은 각각 대만측과 항공회담을 열어 航線과 航權의 문제를 다시 협의하고 있으며, 유럽공동체(EC)는 1993년 5월 28일 臺灣의 國際政治經濟적인 지위에 관한 결의안을 통과하였다. 결의안에는 '臺灣의 서태평양지역에서의 정치적인 중요성'을 인정하고, 유럽공동체의 각 회원국들은 대만과 현실적인 입장에서 政治, 文化, 그리고 經濟와 무역등 雙邊關係를 건립할 것과 대만의 무역과 관세협정(GATT), 그리고 국제화폐기금, 세계은행, 경제협력개발기구(OECD)등에 가입하는 데 지지할 것을 포함하고 있다. 中央日報(臺北), 1993. 5. 30.



統治權威의 유지를 위하여 北韓共產黨政權을 지지하는 입장을 필연적으로 유지할 수 밖에 없는 반면에, 韓國과의 다원적인 교류와 특히 經濟的인 接觸을 통하여 中國大陸社會에 성장하기 시작한 韓國에 대한 理解가 가속적으로 발전할 때, 중공정권의 정치전략적인 '朝鮮'에 대한 지지와 중국대륙인민사이에서의 '韓國'에 대한 친숙함이라는 認識의 심각한 乖離현상이 발생할 가능성이 있다. 결국 자신의 정치경제사회문화의 내부개혁과 개방, 그로인한 사회발전과 문제점들의 노출 속에서 시간이 지나면 지날 수록 中共政權의 對韓半島政策의 選擇의 모순은 심화될 수 밖에 없을 것이다.

때문에 중공당국은 이러한 北韓社會의 폐쇄성으로 인하여 야기될 자신의 對韓半島政策의 矛盾을 최소화하면서, 평화적인 東北亞의 國際環境을 유지하기 위해 가장 유리한 '두개의 韓國'이라는 구도를 유지하기 위하여, 北韓社會主義의 開放과 改革, 그리고 經濟發展을 유도하고 있다. 그리고 그러한 중공당국의 노력의 가장 대표적인 사례가 바로 豆滿江河口에 대한 多國的 聯合開發事業'이다.

#### 다. 中國大陸의 經濟問題와 '두개의 韓國政策'

##### (1) 中國大陸의 經濟政策과 '두개의 韓國政策'

중국의 '두개의 한국정책', 즉 對韓半島政策의 변화는 위에서 언급한 대외 정책, 특히 對東亞政策, 그리고 내부의 政治問題와 '臺灣問題' 등 뿐만 아니라 순수한 경제적인 측면과도 밀접한 관련이 있다. 중국대륙에서는 社會主義市場經濟體制를 기초로 生産力을 발전시킴으로서 사회주의초급단계의 사회를 현대화된 사회주의사회로 발전시킬 수가 있다고 보고, 共有制에 자본주의식의 市場經濟를 혼합한 經濟運營과 이를 위한 改革과 對外開放을 주장하고 있으나, 북한은 사회주의경제는 계획경제임을 강조하면서 自力自給의 經濟構造를 유지하고 있다. 양국은 經濟運用과 社會體制 상에 있어서 이미 상당한 차이를 나타내고 있으며, 북한과 중국대륙의 일반민중의 이데올로기의 관점은 이미 상당히 乖離되고 있음은 틀림이 없다.

중공정권은 이러한 改革과 開放으로 인한 북한과의 이데올로기적인 乖離現狀이 자신의 對韓半島政策에 미치는 부정적인 영향을 최소화하고, 북한에 대하여 경제발전을 위한 改革과 開放을 요구하여, 북한도 이에 적극적인 못되나 점진적

으로 수용하면서 중국과의 관계를 유지하기를 애쓰고 있다.<sup>175)</sup> 물론 북한의 이러한 개혁정책은 소련과 동부유럽공산국가의 붕괴가 직접적인 충격이었음은 부정할 수가 없다.

반면에 中國大陸은 한국의 제3대수출국, 투자국이 되었다. 따라서 순수한 경제적인 측면에서도 中國大陸은 이제 한국의 對外經濟構造를 다변화하는 데 있어서 가장 중요한 지역으로 등장하였다. 이러한 경제관계의 심화로 한편으로는 중국대륙의 기업가, 일반민중의 한국에 대한 인식이 과거와 같은 적대적인 미제국주의의 '走狗'의 地域이 아닌, 그들의富力 창조를 위한 하나의 시범지역으로 혹은 市場으로 投資를 해줄수 있는 가장 유망한 지역 중의 하나로 긍정적이고 우호적인 지역으로 인식되어지기 시작했다.

## (2) 한국과의 經濟關係 와 '두개의 韓國政策'

쌍방의 돈 즉 經濟를 중심으로 한 다양한 교류의 발전은 앞으로 쌍방관계의 기초를 다지는 중요한 역할을 할 것이며, 이것이 技術官僚를 중심으로 형성되고 있는 현재 中國大陸의 支配勢力들의 對韓半島認識을 전환시키는 중요한 역할을 할 수가 있을 것이다. 그러나 쌍방의 경제관계의 발전과 한국의 중국대륙에 대한 무조건적인 투자, 貿易의 規模膨脹은 정치경제적인 측면에서 그에 수반된 많은 문제점을 노출시키고 있다.

첫째, 國際市場에서 경쟁의 문제가 심화되고 있다. 중국대륙은 총수출액에서 이미 한국을 1991년에 앞섰으며(중국대륙은 719억달러, 한국은 718억달러, 1992년은 중국대륙은 850억달러, 한국은 767억달러), 中國大陸은 일본에 이어 아시아의 2번째 큰 輸出國이 되었다. 동시에 우리와는 미국시장, 유럽시장등에서 전자제품을 포함한 각종상품의 중요한 경쟁상대 되었다. 멀지않는 장래에 현재 한국

175. 북한은 점진적인 경제개방을 위하여 1984년 9월 외국과의 경제, 기술교류 및 합작투자에 관한 '합영법'을 채택 공포하였고, 1985년 3월에는 '합영회사소득세법'과 '외국인 소득세법'을 제정하고 또한 '합영회사소득세법세칙'을 발표했으며, 5월에는 '외국인 소득세법세칙'을 제정하였다. 동시에 1992년 4월 사회주의헌법이라는 개정헌법에서는 '외국인의 권리와 이익의 보장'(16조)과 '다른 나라 법인 또는 개인들과의 합영과 합작을 장려'(37조)을 신설 대외경제개방정책의 토대를 마련했다. 또한 1992년 10월에는 '조선외국인투자법', '합작법', '외국인업법'등을 제정하였으며, 무관세와 과실송금의 허용, 최고 50년간의 토지임대등록제조항을 도입하였으며, 1993년 1월에는 이들법에 대한 후속법으로서 '외국인투자기업 및 외국인세금법', '외화관리법', '자유경제무역지대법'을 새로 제정하였다. 그리고 제도과 인사를 개편하여 정부원산하에 '대외경제위원회'를 성립하고 적극적인 대남, 대외경제협력과 개방정책을 추진하고자 하고 있다. 이상의 내용은 유석열, "근경에 처한 북한의 개방과 향후전망", 주요국제문제분석, (서울:외교안보연구원, 1993. 5), "북한무역창구", 中央日報(서울), 1993. 7. 12

보다 월등히 싼 임금(한국의 1/17정도)을 이용한 중국대륙제품이 가격경쟁에서 유리한 점을 이용 더욱 맹렬히 한국상품의 시장을 잠식할 것이다. 예를 들면 미국시장에서 1988년 한국상품의 점유율은 4.6%였고, 중국대륙은 1.9%였으나, 1992년 한국은 3.1%로 줄었으며, 중국대륙은 4.8%로 크게 늘어났다. 일본시장에서도 중국대륙은 1988년 5.3%에서 1992년 7.3%로 성장하였으나, 한국은 6.3%에서 4.4%로 감소하였다. 따라서 아직도 경제적으로 상당히 불안한 위치에 있는 한국으로서는 中國大陸과의 해외시장에서의 競爭을 효율적으로 극복하는 것이 이제 우리 경제의 사활을 결정하는 중요한 문제로 등장할 것이다.

둘째, 지리적인 近隣關係와 低價로 인하여 중국대륙의 시장이 개방된 후 農産物, 한약제등을 포함한 각종 원료상품에서 경공업제품에 이르기까지 마구잡이 수입으로 국내의 중요시장을 잠식해 나가고 있다. 예를 들면 한국의 수입상품 중에서 75%이상의 비율을 점하고 있는 중국상품이 1991년 231개에서 1992년에는 312개로 늘어났다.<sup>176)</sup> 결국 國際市場에서 경쟁 뿐 만아니라 國內市場에서까지 경쟁을 해야하는 처지가 된 것이다.

세째, 과거 70년대 이후 '中華民國' 즉 臺灣과 홍콩, 그리고 싱가포르와 해외시장에서 경쟁을 해온 한국으로서는 이제는 中國大陸이 다시 경쟁상대로 발전함으로써 국제시장에서 이들 中國人經濟圈과의 競爭은 더욱 심각하게 되었다. 특히 臺灣은 한국과 중공정권과의 수교로 종래의 정치적인 관계유지를 목적으로 한 韓國에 대한 貿易優待政策을 포기하였으며, 또한 중국대륙과의 교류투자를 급속히 발전시킴으로서 國際市場과 中國大陸에서 철저한 競爭의 相對로 변했다. 따라서 우리는 이러한 12억이 넘는 臺灣, 中國大陸, 홍콩의 '中國人經濟圈'과 경쟁을 효율적으로 처리하는 방법을 연구발전시켜야 할 때가 되었다.

네째로 경제적인 관계의 발전이 우리에게 유리한 방향으로 작용할 수 있는 일면에 있는 반면에 위에서 말한 것 같은 심각한 문제가 있으며, 또한 경제적인 관계가 政治적으로 利用될 때, 도리어 우리의 경제뿐 만아니라 정치적인 문제까지도 영향을 끼칠 수가 있으며, 남북관계의 발전, 즉 통일문제의 해결에 더욱 불리하게 작용할 수가 있다. 우리 경제의 中國大陸에 대한 의존도가 높아지면, 미국 일본에 이어서 중국은 경제문제를 가지고 한국의 政治에 절대적인 영향을 끼

176. 中央日報(서울), 1993. 4. 1. 예를 들면 중국산 당면은 국내시장에서 1988년 1%에서 1992년에는 45.8%의 시장을 점유율이 높아졌다. 조선일보, 1993. 2. 15.

칠 수가 있는 또 하나의 지역이 된다.

中國大陸의 政治經濟社會構造와 問題들이 우리에게 대한 영향은 이제 절대적이 되었다. 중국공산당정권의 일당독재 아래서 國有經濟를 견지하고 있으며, 종래의 計劃經濟의 指令性의 경제체제는 포기하였지만, 무역, 금융, 재정방면에서 아직도 거시적이 統制調節를 강조하고 있으며, 國家所有, 集團所有의 企業이 90%을 점하고 있다. 과거 70년대 까지 한국과 격리된 상태에서 중국대륙의 문제는 우리나라에 심각한 영향을 주지 못했다. 그러나 이제 연간 100억불에 가까운 교류가 이루어지고 수교한 상태에서는 심각한 영향을 미칠 것이다. 177)

예를 들면 울들어서의 중국대륙의 긴축재정과 개발속도의 완화는 韓國의 對中國輸出에 막대한 영향을 주고 있으며, 178) 이것은 쌍방의 무역규모로 인하여 한국의 정치에 까지 깊은 영향을 줄 수도 있을 것이다. 만일 중국이 對韓國의 무역구조나 물량을 임의로 조정하게 되면, 한국시장과 경제전체에 영향을 끼칠 수가 있다는 점을 염려하지 않을 수가 없다. 그리고 이것을 정치적인 목적을 위해서 사용할 때, 문제는 더욱 심각해 진다. 179)

## 2. '中國威脅論'과 韓半島

### 가. '中國威脅論'과 '反中國威脅論'

지난 6월 14일 7주간이라는 긴시간 동안 이유가 불분명한 '병'으로 인한 정

177. 산업연구원이 10년간의 중국대륙과 한국의 무역거래를 바탕으로 산출한 무역의 상호의존도의 분석에 따르면 상호의존도는 다음과 같다. 韓國日報, 1992. 11. 27에서 인용.

	한국의 중국에 대한 의존도	중국의 한국에 대한 의존도
1980년	0.47%	0.5%
1991년	3.75%	4.37%

178. "中國特需 냉각 수출주춤", 東亞日報, 1993. 6. 24.

179. 70년대초 모택동은 문화혁명으로 인한 국제적인 고립에서 탈출하기 위해 한편으로 미국과 일본에 접근하면서 대서방외교에서 돌파구를 찾고 있었다. 모택동은 이것을 1970년의 캐나다와의 수교를 통해서 열었다. 수교과정에서 중공은 캐나다와의 농산물무역교역량을 조정함으로써 당시 반중공의 태도를 견지하던 캐나다의 집권당의 농민표를 잃게하고, 반대로 야당의 당수를 대독으로 초청하여 중국대륙과의 농산물 교역정책에 맞장구를 쳐 줌으로서 농민표를 얻어 선거에서 승리하도록 하였다. 결국 새로운 캐나다내각과 외교관계를 정상화하여 문화대혁명의 고립외교에서 탈출하는 대서방외교의 돌파구를 찾았다. 중국이 무역경제관계를 정치적으로 이용한 것은 최근에도 그 예가 있다. 미국의 對臺灣 무기판매의 구체적인 보복으로서 중국의 농업부는 미국으로 부터 小麥의 수입을 정지할 것을 선포(1992. 9. 10)하였으며, 동년 9월 20일에는 外貿部는 미국으로 부터의 8000량의 자동차수입을 유보할 수 있다는 입장을 표명하기도 하였다. 駁志, 앞의 문장, P. 41에서 인용.

치적인 공백 끝내고 말레시아총리를 접견한 中華人民共和國의 國務院總理李鵬은 “중국은 비록 강대해져도 결코 어떤 국가도 위협하지 않는다”라는 말을 하면서 최근 유행하고 있는 ‘中國威脅論’을 반박하였다. 또한 8월6일 일본의 ‘朝日新聞’과 기자회견을 하면서 江澤民은 ‘中國威脅論’이 근거없음을 강력히 주장하였다. 이처럼 중공의 정치지도자들의 ‘反中國威脅論’은 ‘反霸權主義’, 人權問題, ‘一個中國의 원칙’ ‘和平共處五原則’ 등의 주장과 더불어 최근 외래 방문객을 맞을 때마다 반드시 등장하는 가장 주요한 외교적인 주장이 되고있다.

90년대 초 이래 대만과 홍콩 중국대륙에서 유행하고 있는 ‘黃禍’라는 소설, 그리고 사이몬윈체스터(Simon Winchester)의 ‘태평양의 악몽’(Pacific Nightmare: A Third War in the Far East)이라는 소설 속에서의 中國의 內亂과 핵무기의 사용의 가능성에 대한 세계평화에 대한 위협을 논하고 있으며, 지난 1월의 영국의 이코노미스트의 ‘2992년으로 부티의 회고’라는 가상분석적인 기사 속에서 논한 중공정권의 미래국제사회의 절대적인 역할, 홍콩의 星島日報의 ‘中國은 國際動亂根源論’에서 논한 중국의 대내외정책의 국제사회의 영향과 위협 등은 최근 지구상의 東과 西에 등장한 중공정권의 미래의 발전과 도전 그리고 내재적인 정권적인 취약성과 그로 인한 동아시아와 세계에 대한 위협을 말하고 있는 대표적인 미래소설과 논조들이다.

그리고 최근 일본은 중화인민공화국의 연 10%이상의 군비증강에 대하여 심각한 우려를 표하면서 군비의 공개를 요구하고 있으며,<sup>180)</sup> 미국과 중공사이에서는 중공당국의 파키스탄에 대한 미사일판매, 화학물질을 적대했다고 하는 ‘銀河號’에 대한 추적사건, 인권문제를 빌미로 2000년 북경올림픽의 반대, 중공의 돌연한 핵실험등등으로 상당한 긴장이 조성되고 있다. 이러한 중공정권의 무력증강과 대외관계와 상관된 이러한 ‘中國威脅論’은 西方과 東亞地域에서 이제는 공공연한 논조가 되어 강하게 제시되고 있다.

이에 대하여 중공정권은 아주 민감한 반응을 보이면서 언론을<sup>181)</sup> 통해 반박하여 왔으며 외교부의 기자회견, 지도자들의 외래방문객의 접근기회를 이용 그

180. 조선일보, 1993. 5. 24.

181. 人民日報의 ‘中國威脅論的背後’(중국 위협론의 배후, 1993. 2. 16), ‘主觀臆造代替客觀事實-中國威脅論析論’(주관적측 객관사실을대신함-중국위협론을 돈함, 1993. 3. 27), ‘中國威脅論毫無事實根據’(중국위협론 사실근거없음, 1993. 4. 17)참조.

것의 허구성과 '陰謀論'을 강조해 왔다. 1993년 7월7일에는 북경중앙TV의 위성뉴스를 통하여 북경에서 출판되는 모 잡지를 인용하여 '中國威脅論沒有依據'(중국 위협론은 근거가 없다)라는 것을 미국과의 군사비 총액과 개인별국방비를 비교하면서 "중국은 지금도 패권을 추구하지 않으며, 경제가 발전한 이후에도 결코 패권을 추구하지 않는다"라는 江澤民 중공당총서기의 말로서 이를 반박하였다. 이러한 일련의 언론을 통하여, 중공당국은 '中國威脅論'의 배경을 다음과 같이 반박하고 있다. 즉,

첫째, 이것은 '一部西方言論'과 서방국가가 중국의 정치적 안전과 경제발전 그리고 국제지위발전에 쓴맛을 느끼고 중국의 세력확대를 막고, 이것을 통하여 중국에 압력을 행사하여 內政을 간섭하기 위해 만든 冷戰的 사고이며;

둘째, 이를 통하여 중국의 周邊國家들과의 관계를 이간시킴으로서 어부지리를 얻고, 더불어 동아의 발전을 막고저하는 것이며;

세째, 이것은 冷戰의 瓦解로 위기를 맞은 서방국가<sup>182)</sup>들이 군비를 확장하고, 무기수출을 늘리고, 또한 臺灣에 무기를 팔아먹기위한 구실로 이용하고 있을 뿐이다라고 주장하고 있다.

동시에 중국의 군비는 국민일인당 미화 5달러(江澤民은 그 후에 한 연설에서 6달러라고 하였으며 6달러가 현재 통일된 숫자이다. 약 11억이 훨씬 넘는 인구에서 5달러와 6달러의 1달러차이는 상당한 거액이다. 한국돈으로 계산하면 약 9,000억원이 된다)로 세계에서 가장 낮은 국가이며, 군대의 장비도 방위성질의 낙후한 것이고, "하나의 기지나 一兵一卒도 해외에 주둔하고 있지 않다"라고 주

182. 중공당국은 서방의 이러한 논리를 서방중심론이라고 반박하고 있다. 즉 나폴레옹은 중국을 '잠자는 사자'로 비유하면서 '일단 깨어나면 세계는 진동할 것이다'라고 1816년 세인트헤레나섬에서 유배 생활을 하고 있을 때 방문한, 북경에 가서 3번문을 골고 9번질하는 예를 행하기를 거부하고 떠난 영국인 돈드 암스터(Lond Anhenst)말하였다고 한다. 그 이후 나폴레옹의 '잠자는 사자론'과 짐기스 칸 시대 이후 발전한 '黃禍論'은 황색인종의 재앙을 뜻하는 말로 러시아를 비롯한 서구 국가의 '中國人'에 대한 공포의 논리로 오늘날까지 존재하고 있으며, 이것이 현재중공정권에 대한 '中國威脅論'으로 발전하고 있다고도 할 수가 있다. 물론 동남아시아국가에서는 자국내의 화교세력과 그것과 상관된 과거 8.70년대 모택동의 혁명수출과 관련되어서 '中國威脅論'은 사실상 늘 존재해 왔다.

정치군사경제적인 관점을 제외하고, '中國威脅論'의 상당한 부분이 '西方中心論'의 東西의 文化的 충돌의 관점에서 기인하는 점도 없지 않다. 오늘날 중국의 12억인구와 5천5백만의 해외화교들의 활동과 발전을 보면서, 특히 중국대륙의 최근 14년간의 개혁과 개방을 통한 급속한 경제성장을 보면서, 서구 사회는 1840년 아편전쟁 이후 서구사회의 우수한 문명에 의하여 유린당해 자신의 존재를 잃어 버린 중국이 '中華振興'을 목표로 자신을 회복하고 있음을 두려워 하지 않을 수가 없게 된것 같다.

장하고 있다. 183)

그러나 중공측의 이러한 반박 논리는 숫자적인 통계자료에 의해서는 정당화 될 수가 있을 지는 모르나, 과거 중공정권의 수립 이후 군사력의 실질적인 동원의 경험을 보면 사실상 '中國威脅論'은 전혀 배제되어야 하는 억측이 아님을 알 수가 있다. 특히 지정학적으로 한반도는 중국의 대외전략의 중요한 요충지에 자리잡고 있으므로 중국의 군사력문제와 그것의 실질적인 대외동원의 가능성 자체는 우리의 안보와 밀접한 관계에 있으므로 우리는 '中國威脅論'의 정확한 의미를 연구해야 할 절실한 필요가 있다. 과거 '6.25전쟁'에의 '中國人民志願軍'의 참전은 그러한 지정학적인 상호관계에서 연유한 군사력동원의 정치전략적인 문제와 너무나 깊은 관계가 있기 때문이다.

#### 나. 中共의 軍事動員經歷과 '中國威脅論'

중공정권은 성립한 후 1950년 '한국전쟁'의 참전인 '入朝作戰'을 시작으로, 인도와의 국경분쟁인 '中印戰爭(1962)', 월남전쟁의 참여인 '援越抗美(1965.6-1973.8)', 소련과의 국경충돌인 '珍寶島之戰(1969)', 남지나해의 도서 영유권분쟁과 관련된 '西沙之戰(1974)'과 '南沙之戰(1988)', 월남을 징계한 '對越自衛戰爭(1979)' 등의 대외전쟁에 직접군사동원을 하였다. 그리고 지금은 캄보디아에 유엔 평화유지군의 일원으로 참여하고 있다.

중공측은 여기에서 인도와의 영토분쟁, 소련과의 珍寶島戰爭, 월남에 대한 懲戒戰爭 등은 그들 국가의 침략에 대한 '自衛反擊' 전쟁으로 '국가안전과 영토의 완전'을 위한 것이었다고 주장하고 있다. 물론 그 이외의 전쟁에 대한 참여도 모두 '중국의 안전'에 대한 심각한 위협 아래 '國家를 保衛'하기 위한 것이었다는 '정당한 이유' 내세우고 있다. 그리고 1950년3월에서 1954년7월의 월맹에 대한

183. 위에서 언급한 중공의 각종 '중국위협론'에 대한 구체적인 반박의 내용은 다음과 같다. 첫째, 군비는 1980년 180억 원(인민비)에서 1993년 435억 원(약 미화 73억 달러, 미국은 약 2743억 달러)으로 증가하였으나, 이 이 기간에 물가의 인상폭이 1.3배였기에 군비의 실질적인 구매력은 증가한 것이 없다. 둘째, 국민총생산에서 군비의 점유율은 실질적으로 1985년에 2.2%, 1992년에 1.6%, 1993년에 1.5%로 감소하고 있으며, 국민일인당 약 미화 6달러인 군비는 미국의 1/68, 일본의 1/55일 뿐이다. 셋째, 有限한 군비로 해외의 무기의 수입이 불가능하므로 대외침략을 할 군사능력을 형성할 수가 없다. 넷째, 중국은 '무기를 自衛를 위해서 사용하고', '무기로 지역의 平和와 安定을 해치지 않고', '무기판매로 기타 국가의 內政을 간섭하지 않는다'는 세 가지 기본원칙을 지키고 있다. 다섯째, 중국의 무기의 수출은 세계무기시장의 5%정도 밖에 안되며, 중국은 핵확산금지조약(NPT)과 기타 군축에 관한 회담에 참여하고 있다.

군사고문단파견, 1962년에서 1978년 사이의 라오스의 11만군대의 파견 등도 물론 해외의 군사작전에 포함된다.

그리고 내정을 이유로 티베트반란진압(1959), 1958년8월23일 중화민국의 통치아래 있는 金門島에 대한 대규모 폭격, 그리고 그 이후 1978년12월31일 까지 금문도에 대한 '單日打, 雙日不打' (단수일은 때리고, 복수일은 때리지 않는다)의 격일제로 21년 동안 폭격등에 군사력을 동원해왔으며, 1989년6월4일에는 천안문 광장의 민주화를 위한 시위군중을 해산하기 위하여 탱크와 군대를 동원무차별진압을 했다. 물론 지금도 기회만 있으면 중공의 최고 막후 실력자 鄧小平, 형식적 최고실력자 江澤民과 주요한 지도자들은 內政問題임을 전제로 '중국의 일부분'인 臺灣에 대하여 필요하다면 무력사용을 절대로 배제하지 않는다는 경고성 발언을 하고 있으며, 그것을 8월말에 발간된 '臺灣問題와 中國統一白書'에 명문화하고 있다.

중공정권이 군사력을 동원한 과거경력은 주로 毛澤東에 의하여 결정되어진 것이지만, 1979년초의 월남에 대한 懲戒戰爭은 毛澤東이 아닌 현재 중국의 지도자인 鄧小平에 의하여 결행된 전쟁이며, 내정을 이유로 대만문제 해결에 있어서 필요한 경우에는 무력사용을 공공연히 주장하는 것은 鄧小平의 지도 아래 있는 現在의 중공영도자들이다. 그리고 중공정권은 과거의 무력사용은 대부분이 '反侵略戰爭'이라는 '正當한' 이유가 있는 것으로 주장되어지고 있다. 특히 '抗美援朝'를 전제로 참여한 韓半島의 軍事力의 파견은 절대적으로 정당했음을 지금도 공공연히 기념하고 주장하고 있다. 지난 7월26일 북한과 접경인 丹東에 '抗美援朝勝利紀念館'의 확장을 공개적으로 보도한 것은 북한에 대한 지지의 표현 이외에도 그러한 점을 내외에 다시한번 확인시킨 것이다.

사실상 領土分爭을 제외한 周邊國家에 대한 군사의 파견, 예를 들면 6.25의 참전, 월남에 대한 군사지원, 라오스파병, 월남에 대한 징계전쟁등은 安保戰略적 政治的 이유가 軍事的인 이유보다 강하였음은 부정할 수가 없다. 물론 현재 유엔 평화유지군의 이름으로 행하고 있는 캄보디아 파병도 그러한 정치적인 필요성에 기인한 것이다. 이처럼 중공은 정치적인 목적을 달성하기 위하여 필요할 때에는 취약한 군대의 장비와 무기수준에도 불구하고 대외적인 군대의 동원과 전쟁을 피하지 않았다. 따라서 아래의 몇가지 점에서 '中國威脅論'의 문제는 충분히 사고



해 볼 필요가 있다.

첫째, 중공정권의 전쟁과 군사동원경력을 볼 때 장비에서 열세하지만 숫적으로 막강한 군사력이 防衛 만을 위한 것이라는 논리는 심각히 고려해 볼 필요가 있다.<sup>184)</sup> 그것보다 절대적으로 열세한 입장에 있는 동아의 周邊國家들이 볼 때는 충분한 政治的인 작용을 할 수 있는 막강한 군사력이다.

특히 한반도문제와 관련지어 볼 때 이것은 엄청난 정치적인 가치를 발휘하고 있다. 사실상 북한의 핵문제가 막 국제적인 문제로 떠오르던 작년 봄과 가을(1992.5월, 9월) 핵실험을 했고, 또 최근(10월5일)에는 북한의 핵문제의 국제적인 제제의 분위기가 加重되는 가운데 미국과의 관계를 고려 핵실험을 했다. 그러고도 “북의건 남이건 핵무기를 보유하는 것이 좋지 않다. 찬성할 수 없는 것입니다”라면서 늘 한반도의 非核化를 외치고 있다. 중국의 自衛를 위해서는 핵이 필요하고, 韓半島에서는 非核化해야 한다는 것은 상당히 자기 중심적인 일종의 霸權主義적인 論理임을 알 수가 있다.

둘째, 중공정권이 비록 개혁과 개방으로 정치경제체제를 바꾸어나가고 있고, ‘和平과 發展’, ‘和平共處五原則’, ‘反霸權主義’ 등을 국제관계의 중요한 대원칙으로 말하고 있고, 경제적인 開放과 改革政策과 ‘四個現代化’의 성공을 위해서는 평화적인 국제환경이 절대로 필요하므로 ‘平和와 發展’을 국제정치를 구상하는 절대전제조건으로 주장하고 있다. 그러나 아직도 역시 절대적인 공산당의 일당독재를 견지하고 있는 정권의 정치적인 행위의 속성자체의 변화를 속단하기는 아직도 이르다. 그것은 지난 1989년 天安門사태 때, ‘정치적 안정을 얻기위해’ 내외의 시선을 아랑곳 않고 군대를 동원 탱크로 학생과 시민들을 밀어 붙인 鄧小平이 현재중공정권의 정신적, 실질적인 지도자이며 上海에서 시위를 아주 적절히 잘 다스린 공로로 발탁된 江澤민이 黨軍政을 절대적으로 영도를 하고 있는 정권이라는 점에서도 충분히 유추할 수가 있다.

셋째, 평화를 위해서는 한반도의 비핵화가 바람직한 것은 당연한 논리이다. 그러나 지정학적으로 중국과 ‘唇亡齒寒’, ‘隔海相望’의 전략적으로 중요한 위치에 있는 우리는 중공정권의 핵무기의 발전, 해공군의 군비증강의 문제와 티베트 독립운동, 홍콩반환과 민주화문제, 대만군비증강과 통일문제, 南.西沙群島의 영

184. 1990년7월기준으로 319.91만이라고한다. 中國武裝力量通覽(北京 人民出版社, 1990.12, P.91.

토분쟁등의 문제들이 모두 중국이 군사동원문제로까지 발전될 수 있는 충분한 가능성을 지니고 있다는 점을생각할 때, 이러한 '中國威脅論'의 허와 실에 대한 정확한 인식과 판단은 섣부르게 결론을 내리지 말아야 한다.

중공당국은 '臺灣問題'가 중국의 내부분제임을 주장하면서 만일 독립을 하거나 그것으로 내부동란과 외국의 간섭이 있을 때는 언제든지 군사력을 동원할 수가 있음을 지금도 공공연하게 주장하고 있다. 이런 대만에 대한 '武力介入'의 주장과 과거 '衛國戰爭'과 派兵의 경력은, 中共이 軍事行動(전쟁)은 政治的行爲의 연장이라는 고전적인 軍事戰略概念을 아직도 충분히 사용할 수 있음을 분명히 시사하는 것이다. 따라서 '中國威脅論'의 국제정치상의 정치전략적인 논리는 전혀 고려할 필요가 없는 것이 아님을 알 수 있다.

#### 다. 韓半島와 '中國威脅論'

지난해 초임으로 부임한 中華人民共和國의 張庭廷 주한 대사가 몇번인가 강한 어법으로 한중수교담판과정에서 '韓國戰爭'에 대해서 언급한적이 없으며, '유감'을 표시할 필요도 없고 이 문제는 '근본적으로 존재하지도 않는 문제'라고 하였다고 한다. 그리고 수교담판과정에서 이미 '모종의 讓步'를 한 우리당국은 그것에 대해 상당히 애매모호한 태도를 보이면서 시간을 끌면서 어물어물 넘어가 버렸다.

물론 張대사는 그 이후에 다시는 것처럼 한국민의 자존심을 상하게 하는 '韓國戰爭'의 이야기를 하는 잘못을 범하지 않고 오직 '韓中關係의 發展'의 성과와 未來可能性만 이야기 하고 있다. 그러나 우리는 '中國威脅論'의 논쟁을 접하면서 중공의 6.25의 참전의 동기, 사전지원등의 문제에 대해 분명히 집고 넘어가야 할 필요가 있으며 중공의 대외군사전략과 현재의 한중관계의 총체적인 발전에 상당히 유의할 필요가 있다고 느낀다.

이것은 미래의 한중관계의 건설적인 발전을 위하여 매우 중요한 문제이다. '過去'를 가지고 현재의 문제를 논할 것은 못 된다고 할 것이나, 그러나 중공이 한국전쟁에 참전을 결정할 때, 그 이유로 내세운 것 중에 하나가 바로 '過去日本帝國主義者'들이 만주 통해 중국침략을 했다는 '歷史的 過去'의 재연을 방지하기 위해서 였다.

중공당국이 사전에 金日成의 전쟁준비를 도왔다는 점은 이미 상당히 알려진 이야기이다. 특히 중공의 중요한 군사지도자의 한사람인 聶榮臻은 그의 '回憶錄' (회고록)에서 분명히 '朝鮮戰爭'방면에 몇가지의 주요한 일'을 했음을 밝히고 있다. 특히 1950년 1월 김일성이 金光俠를 파견 1만4천명의 '朝鮮籍戰士'의 접수와 군사장비를 요구했을 때, 중공중앙은 이를 즉시 동의했음을 밝히고 있다.<sup>185)</sup>

따라서 실질적인 事前認知와 援助가 있었기에 북한과 관계를 유지하고 있는 중공당국으로서는 남한의 공공연한 '韓國戰爭'에 관한 해명요구를 받아들일 수가 없는 입장이라고도 볼 수가 있다. 왜냐하면 過去의 그러한 事實이 북한을 통해서 공개될 때 중공당국으로서는 상당히 난처한 입장에 처해질 수가 있기 때문이다.

물론 당시로서는 중공과 북한의 관계 속에서 공산혁명의 '國際主義'의 실행을 위해서 社會主義國家로서 어쩔 수가 없는 일이었다고 가정할 수도 있다. 그러나 '人民志願軍'의 참전을 '保衛祖國'으로 주장한 것은 사회주의동맹으로서 북한과의 관계보다는, 한반도와 중국이 지정학적인 관계로 인해 필연적으로 정치군사적인 전략연계가 있음을 말하고 있는 것이다. 중공의 참전은 형식상 김일성의 지원요청 전보에 의해서 결정된 것이나, 참전과정에서 이미 6.25발발 직후 부터 준비한 '東北邊防軍'이라는 전략예비대를 중심으로 '人民志願軍'을 조직하였고, '祖國을 保衛'하기위한 목적인 非正規軍의 지원행동'을 전제로 '선전포고'도 없이 한반도에 군사개입하였다.

그것은 '鬻亡齒寒'이라는 지리적인 관계로 인해 전통적으로 내려오던 쌍방의 전략적인 관계에 근거한 군사적인 介入이었다고 볼 수가 있다. 즉 당시 중공에 대한 적대적인 전략을 시작한 미국이 韓半島의 전쟁을 이용하여 갖 성립한 中共政權을 붕괴시키기 위해 東北地方(만주)를 통해 작전을 행할 수 있으며, 만일 김일성정권이 붕괴하고 한반도 전부가 미국의 영향력 아래로 흡수될 때 중국과 한국의 긴 國境線은 중공정권에 가장 큰 전략적인 약점이 될 수 있다는 등의 우려 속에서 행해진 것이다.<sup>186)</sup>

1979년 中華人民共和國의 越南에 대한 懲戒戰爭도 결국은 소련과 세력게임을

185. 聶榮臻回憶錄(下) (北京: 解放軍出版社, 1984) PP. 743-744.

186. 이런 중국의 참전의 이유는 周恩來가 1950년 10월 24일 행한 '政治協商會議'에서 행한 '抗美援朝, 保衛和平'이라는 연설 속에 아주 구체적으로 나타나 있다. 周恩來選集, 下卷, (廣東人民出版社, 1984) PP. 50-54.

하는 가운데, 월남의 소련편향이 가지고 온 '정치지리'적 전략의 손실을 회복하기 위해서 부득이 '過去血盟'이던 월남의 배신행위에 대해 징계한 군사력의 동원이었다.

따라서 韓半島에 대하여 중공정권이 軍事를 동원할 수가 있는 필요한 政治 安保적인 조건 그 중에서도 '韓半島의 不安定은 中國의 不安定'이라는 지정학적인 논리와 외국군의 韓半島南北韓問題 상의 軍事介入이라는 外的要因이 성립될 때, 그리고 그것이 중공정권의 安全에 전략적인 위협으로 작용할 때, 그들은 '군사적인 게임'을 이용한 정치게임을 해야만한다는 명제는 피하기가 힘든 선택이 될 것이다. 6.25의 중공의 군사적인 개입이 바로 그러한 중공의 정치군사게임이었다.

때문에 역사는 재연될 수 있다는 개연성은 역시 오늘날에도 존재한다는 점을 전혀 배제할 수가 없다. 이런 의미에서 6.25의 '過去'와 韓半島와 中國大陸의 지정학적인 전략관계의 밀접성을 고려해 볼 때 '中國威脅論'의 의미는 완전히 배제해야 한다는 것은 상당히 경솔한 판단이라고 할 수 있다. 물론 그러한 군사개입의 성질이 어떤 것이냐는 경우에 따라 달라질 수도 있을 것이다.

오늘날 중국대륙에서 한국에서 출판된 각종 '韓國戰爭'의 연구서적들을 번역 출판하는 등 '韓國戰爭'의 연구를 유달리 중요시하고, '韓半島의 安定'을 주장하면서 '두개의 한국정책'의 구도로 對韓半島政策을 진행하는 이유 중에 하나가 그러한 한반도와 중국대륙의 지정학적인 원인에 의해 발생한 '不幸한 科擧'와 같은 일은 절대적으로 피해야만 '중국의 안정적인 발전'이 가능하다는 판단 아래 결정되어진 중공당국의 최선의 대한반도정책취향이라고 할 수가 있다. 역으로 그러한 정책이 실패할 때는 정반대의 입장에서의 전략적인 사고가 가능하다는 의미도 된다.

### 3. 우리의 對中國政策의 選擇의 限界

#### 가. 對中國 認識의 問題

같은 동방의 국가로 황색인종의 국가로 존재하는 우리는 한반도라는 독특한 지정학적인 위치로 인하여 과거 역사속에서 늘 中國의 영향력과 것과 상관된 열

강의 세력균형전략 속에서 자신의 자주적이고 독립적인 주권국가로의 대외정책을 발전시키지 못하여 왔다. 中國과 韓半島의 상관관계의 전통적인 지리적인 인식이 아직까지 우리의 對中國政策, 中華人民共和國의 對韓半島政策에 절대적인 영향을 끼치고 있음은 분명하다.

앞에서 인용한 것 처럼 워너 레비(Werner Levi)라는 학자는 現代中國의 외교정책을 연구하는 책 속에서 이러한 전통적인 中國의 韓半島에 대한 배타적인 영향력의 주장을 '중국판의 한국에 대한 먼로주의(Monroe Doctrine)'이라고 하면서 그것은 美國의 라틴아메리카에 대한 독점적인 역할주장과 유사하다고 주장하였다.

중공정권의 한국전쟁의 참전의 과정을 통하여 현대사에 있어서도 우리는 실질적으로 그러한 中國의 영향력과 '中國威脅'을 경험했다. 중공정권의 군사개입으로 인하여 1953년7월27일 분단을 고착화시킨 '休戰協定'이 체결되어지고 오늘까지 그러한 분단의 문제는 우리의 가장 큰 민족적인 해결과제로 남아 있는 것이다.

南北統一과 韓民族의 부흥의 막중한 대업을 이루어야 하는 입장에서, 중공정권의 남북한의 균형적인 '두개의 韓國政策', 軍備增強, 核武器의 꾸준한 발전, 상대적인 韓半島의 非核化의 주장과 남북간의 평화적인 공존을 단순한 中國의 平和의 論理로서만 받아 들여서는 안된다는 점을 이러한 과거의 역사적인 경험과 6.25의 경험을 상기하면서 여기에서 다시 한번 숙고해 볼 필요가 있다.

물론 그러한 사고방식이 현재의 중공정권을 적대시 해야한다는 논리는 아니다. 양국은 善隣友好關係를 유지하면서 충분히 평화로운 관계를 유지할 수가 있다. 그러나 지난 한.중수교 전부터 시작하여 일년도 채 안되는 시간에 세계교역사에서 유래가 없는 1000여 명이 훨씬 넘는 大型投資 誘致團을 파견하여 한국의 자금과 설비투자를 유도하고 있고, 國際市場에서는 우리의 시장을 잠식해가고 있다.

그리고 여전히 北韓과의 傳統友誼를 강조하는 중공정권과의 상호관계 발전 속에서 우리가 과연 무엇을 얼마나 얻고 잃을 것인가하는 총체적인 전략적 평가 속에서 對中國政策를 설계하여야 한다.

### 나. 對中國政策의 問題

노태우정권과 같은 조금한 關係正常化의 논리로 한중관계 발전의 미래를 구상해서는 안된다는 의미도 포함되어 있다. 이런 맥락에서 清末에 袁世凱가 전통한 중관계의 구조인 형식적인 '朝貢關係'를 실질적인 屬國關係로 바꾸기 위해 갖은 횡포를 부리면서 구입한 서울의 중심 중에 중심인 명동의 대사관자리를 中華人民共和國이 '中國의 正統性과 合法性'을 계승한 정부임을 말하면서 中華民國으로부터 '인수'할 것을 주장하였을 때, '條約의 성사'를 위하여 선뜻 내어준 6공화국의 외교행태는 러시아를 비롯한 기타국가의 구시대의 대사관 부지반환문제를 일으킨 것을 제외하고도, 역사적인 韓.中關係의 고리 속에서 다시한번 깊이 반성해 보아야 할 것이다.

建國 이래 지난 40여년 동안 월남참전, 유엔군의 일원으로 걸프전쟁과 소말리아에 상징성의 의료단과 공병단을 파견한 것을 제외하고, 大韓民國은 실질적으로 自意的인 판단에 의해 직접 어떤 나라도 군사적으로 '侵略'해 본 적이 없다. 그러나 中華人民共和國은 여섯번이상의 自衛戰爭을 스스로 결정해 온 약 11억의 훨씬 넘는 인구를 가진 나라이며, 그러한 것을 직접결정한 공산당의 一黨獨裁의 정치엘리트들이 아직도 같은 정치체제로 中國大陸을 영도하고 있다.

앞에서 검토한 바와 같이 中國大陸에 대한 더 많은 投資, 더 많은 무역거래가 우리의 國益에 절대적으로 유리하다는 사고 방식은 상당히 무모한 商人式의 한탕주의식의 논리일 뿐이며, 한반도는 영원히 중국의 절대적인 영향 아래 있을 수 밖에 없다는 中國人의 對韓半島 認識의 틀을 벗어나지 못하게 할 것이다.

예를 들면 올해 연초에 '中國特需'에 힘입어 급격히 늘어나던 우리의 수출이 오월 부터는 중국대륙의 경제의 긴축과 거시적인 통제를 강화함으로써 주춤해 질때, 김영삼정권의 '新韓國經濟'의 총체적인 實踐에 영향을 주게 되었다는 평가가 나왔었다. 바로 이것은 全般的인 戰略考慮가 부족하고, 정부의 총체적인 방향이 부족한 성과주의적인 한탕주의의 對中國經濟外交가 가지고 온 결과이자, 앞으로 중국의 내정과 정치적 경제적인 문제가 우리의 내외정책과 통일정책 모두에 큰 영향을 끼칠 수가 있다는 것을 현실적으로 보여주는 일종의 심각한 警告이다.

中國에 대한 지나친 經濟的依存은 經濟 뿐만 아니라 국내 政治問題와 對外政策의 전반에 큰 영향을 줄 수가 있다. 따라서 군사적인 '中國威脅論'은 현재

우리에게 무의미하다고 설사 치부할 수 있다고 하더라도, 정치경제적인 '中國威脅論'은 결코 간과할 수가 없는 현실임을 잊어서는 안된다.

中國이 비록 社會主義市場經濟를 주장하고 개혁과 개방을 견지하고 있지만, 기본적으로 共有制經濟를 견지하고, 政治적으로 一黨獨裁를 고집하고 있으므로 국가의 전략적인 경제의 통제권은 아직도 절대적이기 때문이다. 다른 뜻으로 이야기 하면 필요하면 對外貿易構造의 조정으로 우리의 경제전반에 충분한 영향을 끼칠 가능성도 있다.

中國大陸은 改革開放과 정치적인 공산당절대주의의 모순이 낳은 관료제도의 팽창, 부정부패, 부의 불균형적인 발전, 농촌문제, 인민의 정치적인 욕구의 팽창등의 정치경제적인 구조의 취약성, 그리고 이것과 관련된 노선투쟁과 권력투쟁 때문에 1989년의 '천안문사건' 같은 사건이 다시 발생할 가능성이 늘 존재하고 있다. 때문에 앞으로 중공의 대내외정책의 발전에 대한 예측은 표면적인 政治權力의 安定과는 달리 상당히 不確實한 것이 많음을 否定할 수가 없다.

그리고 그러한 中國大陸의 대내외 사건의 발전은 科擧처럼 상방관계가 완전히 斷絶된 상태에서는 우리에게 사실상 큰 영향을 미칠 수가 없었지만, 이제는 우리의 3대 輸出國에 投資國이라는 새로운 동반관계 때문에 아주 심각한 영향을 미칠 수가 있을 것이다.

다시 말해 中國大陸에 대한 우리의 대외수출과 투자가 현재와 같은 추세로 절대적으로 높은 비중을 차지할 때, 혹은 앞으로 더욱 높아질 때, 우리는 경제문제 때문에 기타 정치적인 안보전략의 정책결정에 있어서도 결국은 中國의 問題와 態度를 먼저 고려해 주어야하는 아주 곤란한 처지에 놓이게 될 것이다.

이런 문제는 중공이 북한과 전통적인 동맹관계를 근거로 기본관계를 변하지 않고 있으며, 새로운 韓半島政策으로 '두개의 한국'의 게임을 하고 있기에, 우리의 남북관계등의 정치적인 문제에 있어서 영향력은 더욱 심각해지고 있다는 점에서 더욱 우려되지 않을 수가 없는 것이다. 북한의 핵개발과 핵확산금지조약의 탈퇴 문제가 발생한 이후 우리의 '對中國'태도가 바로 이런 사실을 적나라하게 보여주어 왔다. 美國과 日本에 의지해온 安保와 經濟가 安保戰略과 自主外交에 미친 절대적인 영향을 경험한 우리가 中國을 또 다른 美國, 日本으로 만들고 있다는 것은 참으로 역설적인 일이다.

## VII. 結 論: 韓.中關係의 發展을 위한 提言

- 統一韓國과 統一中國의 善隣友好를 위하여 -

현재의 韓.中關係의 발전은 여러가지 측면에서 선린우호관계의 발전을 위해 고무적인 점이 많이 있다. 특히 經濟的인 相互關係의 발전은 우리의 經濟發展을 위하여 훌륭한 역할을 하고 있으며, 과거 단절된 中國大陸과의 政治社會關係의 開放으로 우리가 국제사회의 일원으로 충분히 行動할 수가 있는 機會를 증가시켜 주고 있으며, 지리적인 위치로 인하여 北韓과의 關係에서도 더많은 接觸과 對話의 기회를 자연스럽게 제공해주고 있다. 따라서 統一問題의 해결에 있어서도 상당히 긍정적인 기회를 제공해 줄 수 있는 役割을 할 수 있는 可能性을 보여주고 있다.

그러나 중국사람들이 어떤 문제의 정확한 판단이 곤란할 때 흔히 쓰는 “一萬이 두려운 것이 아니라, 萬一(萬에 하나가)이 두렵다”라는 말이 있다. 고무적인 韓.中關係의 發展에도 불구하고, 지금까지 분석한 것 처럼 南北韓의 對立關係와 北韓과 中共政權의 相互關係, 臺灣海峽兩岸의 두개의 中國關係, 중국대륙의 공산당의 一黨獨裁, 경제적인 開放과 改革, 그리고 그로 인하여 야기된 내부관료 기구의 膨脹과 腐敗, 政治經濟社會의 불안정, 미국과 중공정권관계의 緊張등등의 많은 문제들과 이와 상관된 ‘두개의 韓國政策’의 구도로 인하여 韓.中關係의 미래의 발전, 특히 韓國의 統一問題의 발전에 있어서 國際的인 역할자로서의 中共政權은 많은 문제점이 있다고 볼 수가 있다.

따라서 우리는 ‘萬一’에 대한 충분한 고려를 해야한다. 특히 현재 중공정권이 ‘두개의 韓國政策’을 집행함으로써 발생하고 있으며, 앞으로 발생 가능한 쌍방관계의 內在적인 矛盾을 극복하고, 진정으로 自由, 民主, 均富, 福祉社會로 통일 될 수가 있는 中國과 韓國의 장기적인 善隣友好關係를 발전시키기 위해서 우리는 이하의 몇가지 점에서 깊은 성찰이 필요하다.

첫째, 전통적인 中國大陸의 中原政權을 중심으로 사고하는 中國觀의 틀을 벗어나, 多元的으로 中國人과 韓國人과의 關係를 발전시킬 수 있는 對中國政策를 설계해야 한다.



現在 중국대륙의 中華人民共和國와 共產黨政權, 臺灣의 中華民國과 國民黨政權, 대륙의 非共產黨의 정치인과 사회인사, 기업가, 臺灣의 반대당인 民主進步黨과 기타 政黨, 그리고 臺灣海峽兩岸의 기업인들, 홍콩과 세계각국의 華僑들과 華僑企業人들, 臺灣海峽兩岸의 一般中國人들, 그리고 '韓族' 들을 포함한 1억 가까이 되는 중국의 주요한 少數民族등등에 대한 정치, 경제, 기술문화 그리고 기타 방면의 다각도의 교류와 접촉을 발전시켜야 한다.

韓.中 간의 그러한 多角度的 교류를 통해 中國人과 韓國人의 상호신뢰를 높이고 이에 기초한 쌍방관계의 건전한 발전을 이루어서, 근본적으로 韓半島에 대한 중국의 '霸權主義' 인식이 없어지도록하며, 우리 국민들의 中國에 대한 새로운 이해와 인식의 범위를 넓혀야 한다. 이것이 영원한 韓國과 中國의 善隣友好의 기초이다.

둘째, 臺灣海峽兩岸의 현실을 직시하고 모든 中國人이 바라는 中國의 정치경제사회의 理想과 體制가 진정으로 무엇인지 정확히 認識하고 이를 바탕으로 長期的 對中國政策을 設計해야 한다.

지난 150여년 즉 1840년 鴉片戰爭 이후 중국인들은 中華振興을 위해서 많은 시련과 고통을 겪었다. 自由, 民主, 均富로 대표되는 中華振興을 위하여 목숨을 버리는 혁명과 이데올로기의 투쟁을 해왔다. 그 결과 그들은 共產主義와 三民主義로 대표되는 혁명대열에 참여하였으며, 1949년 共產主義가 승리함으로써 中國大陸에 공산당정권을 세웠고, 실패한 蔣介石의 三民主義의 혁명의 대열은 臺灣이라는 섬으로 쫓겨났다.

그 후 40여년의 '後革命社會'의 건설에서 蔣介石과 蔣經國, 李登輝로 이어지는 中華民國의 三民主義는 '臺灣經驗'을 성공적으로 이룩하여 自由, 民主와 均富의 새로운 중국사회의 모델을 臺灣에 건설하였으나, 毛澤東의 中華人民共和國의 '中國式社會主義'는 中國大陸을 도리어 非民主, 非自由, 貧困의 상태에서 벗어나지 못하였다. 中國大陸에서 鄧小平이 開放과 改革을 위주로 한 새로운 '中國式社會主義'를 주장 지난 15년간 대륙사회의 均富를 위하여 노력하고 있지만 아직도 정치, 사회적으로는 '自由와 民主'의 論議를 拒否하는 '共產黨의 絕對領導' 등의 '四項基本原則'을 아직도 견지하고 있다.

그러나 누구든지 현재의 鄧小平식의 中國式社會主義中國도 결국은 中國人이 最後로 택할 選擇은 아니라는 것이 이제 점점 더 명백해지고 있다. 왜냐 하면 그것은 과거 150년동안 中國人이 고통과 희생 속에서 얻고져 했던 自由, 民主, 均富의 中國을 만들어 주는 데는 한계가 있으며, 반면에 자본주의의 홍콩, 삼민주주의의 臺灣은 중국인들에게 그것을 주었다는 것이 이제 더욱 명백해 졌기 때문이다. 이론적으로도 중공이 말하는 中國式社會主義는 孫文先生이 발전시키고, 臺灣의 中華民國이 실천했던 三民主義의 경제정책인 民生主義의 범주를 벗어나지 못하는 것이기 때문이다. 따라서 미래의 中國人이 택할 것은 社會主義건, 資本主義건, 혹은 三民主義건 그러한 自由, 民主와 均富를 보장할 수 있는 것이 될 것이 틀림없다.

우리의 '新韓國外交'에서도 '民主, 自由, 福祉, 人權' 등의 인류의 보편적인 가치'를 추구하는 외교를 강조하고 있다.<sup>187)</sup> 따라서 우리가 이웃으로 바라는 中國의 모습도 이러한 '인류의 보편적인 가치'가 존중되는 中國이어야 한다. 때문에 아직도 분단된 한국과 중국이 이러한 '인류의 보편적인 가치'를 존중하는 체제와 사회로 統一되어 서로 이웃으로 善隣關係를 가지게 될 때 그것은 무엇보다 바람직한 것이 될 것이기에, 우리의 장기적인 對中國政策도 이러한 방향으로 설계되어져야 한다.

中國大陸이 개혁개방에 의하여 더욱 민주적이고 자유로운 방향으로 발전되고, 臺灣海峽兩岸의 관계가 평화적인 방법으로 해결되어 統一을 이루어서 '中華振興'을 이루질 수 있도록 우리가 할 수 있는 길이 무엇인가를 심각하게 생각해야 한다. 韓半島는 영원히 中國의 내외정치 변화의 소용돌이의 영향을 어차피 피할 수가 없을 진데 우리는 이에 적극적인 방법으로 이를 대응해야 한다. 우리의 신정부의 '新韓國外交'는 '民主, 自由와 福祉, 人權' 등 人類의 보편적인 가치를 중시하는 外交'를 추구한다는 점을 강조했다. 中國과의 관계에서도 이러한 스스로가 신봉하는 인류보편가치의 중요성을 필요하면 강조할 수도 있어야 한다. 그것이 몇몇한 自主獨立의 外交이다.

한국이 중공정권과 수교하는 과정에서 줄속히 中華民國과 단교하면서 훌륭한 결과, 한국관광객들의 중국대륙에서의 부질스런 돈 행세, 수교시켜 줬다고 입

187. 金永三대통령, "大平洋시대와 韓國의 新外交", 제26차 PPBC총회 頂上포럼 연설(1993. 5. 24), P. 5.

기가 만료되기 전에 서둘러 북경에 가서 위성중계의 기자회견까지 하면서 생색내며 자기표현하던 대통령의 행태 속에서 생겨난, 臺灣海峽兩岸 中國人들의 한국은 역시 '小國' 이구나하는 비양거림 같은 평가는 비록 소수일지라도 미래의 건강한 쌍무관계의 발전을 위해서는 앞으로 절대로 생겨나지 않도록 해야한다. 그것은 우리 스스로의 責任이다. 中國에 대한 의젓하고 자주적인 자세가 필요하다. 외교도 정치행위이기 때문에 외교를 위한 외교를 지양하고 人類와 民族의 自尊과 價値가 충분히 반영될 수 있는 理想主義와 전략적인 現實主義을 조화시킬 수가 있어야 한다. 半島적인, 문화적 事大의 國民性을 벗어나야 한다.

세째, 韓國의 '新外交'에서 주장하는 '적극외교'와 '열린외교'의 자주적이고 의젓한 對中國政策을 위해서 臺灣의 '中華民國'과의 '사실상의 국가관계'를 포함한 다각도의 관계를 활발히 재정립하여야 한다.

통일과 안보와 경제라는 가시적인 成果主義와 結果主義적인 논법으로 우리 자신의 이익만을 위해서 中國大陸의 중공정권과의 관계를 개선하면서, 지난 70여년간 그리고 우리가 최악의 國難인 일본식민지시절 중국에서 '臨時政府'을 物心兩面으로 지원했던 中華民國의 정치적인 존재를 순간적으로 否定한 처사는 위에서 말한 인류보편적인 價値의 논리가 아니더라도 우리의 동양적인 政治倫理적인 논리로서도 설명될 수가 없는 졸속한 행위였다.

하물며, 현실주의적 국제정치학의 입장에서조차 中華民國政府의 국제적인 지위가 그의 경제력과 정치적인 민주화와 더불어 급속히 발전하여 미국, 일본, 영국등의 서방국가와 러시아등 국가들이 관계를 격상하고 있는 상황에서, 對中共政權의 가장 강력하고 유효한 견제카드이며, 현재 중공정권을 제외한 가장 큰 중국의 정치세력인 '中華民國'을 '국제적인 관례'라는 이유로 버린 것은 어떤 합리적인 설명도 구하기 힘들 것이다.

따라서 이미 합의한 代表部의 재개설등을 기초로 빨리 정상적인 관계를 다시 발전시킬 수가 있도록 최선의 다각적인 교류를 발전시켜야 한다. 중공정권과 관계를 정상화하였지만, 대만정부와는 비공식관계를 유지하면서, 臺灣에서 군대를 훈련시키고, '臺灣에서 온 李登輝總統'을 싱가포르로 초청하고, 자신은 수시로 臺灣으로 개인적인 '休暇'를 가면서 쌍방의 관계를 유지해온 싱가포르의 李光耀前

總理의 외교적인 기법을 揆用해봄직도 하다.

金永三大統領이 진정으로 新韓國의 창조를 위해서 '道徳性에 바탕한 積極外交'<sup>188)</sup>의 실천을 보여 줄려면 최소한 臺灣으로 휴가를 한번가 봄 직도 하다. 臺灣은 臺灣獨立運動등 내부적인 정치문제가 상당히 있지만 1992년기준으로 국민소득 10,196달러(우리는 6,749달러), 외환보유고 850억달러로 세계1위, 거의 완벽해 가는 地方自治와 내각제와 대통령제의 혼합정치구조, 대륙과 460만명의 인원 교류를 이룬 대대적인 開放의 統一政策등등은 이웃으로 친구로서 충분히 參觀할 가치가 있다고 본다.

또한 臺灣과 北韓關係의 발전이 우리의 北韓社會開放發展이라는 統一政策의 범주에서 잘 집행될 수 있도록 늘 충분한 注意를 가지고 研究하고 필요하면 지원해 줄 수 있는 積極性이 요구된다. 中華人民共和國, '中華民國', 韓國과 北韓의 4자관계의 발전을 韓.中關係의 총체적인 입장에서 고려해야 한다. 현재 臺灣이 북한과 추구하고 있는 關係의 발전이 우리의 '中華民國' 홀대로 인해, 우리의 統一外交의 범주를 벗어날 수도 있다. 물론 中共과 北韓의 관계, 중공의 '一個中國政策'으로 인하여 대만과 북한과의 정치적인 관계의 발전은 한계가 있다. 그러나 이를 방관하거나 무시하는 혹은 感情적인 태도를 지양하고 지극히 현실적인 입장에서 우리의 對北韓政策과 外交의 기본입장에 맞추어서 대처해야 한다.

네째, 中共政權이 北韓을 설득하여 東北亞의 평화와 발전, 그리고 韓半島의 평화적인 통일과 발전에 협조하도록 하는 필요한 역할을 충실히 해 줄 수 있도록 韓.中相互關係의 범위를 조절해 나가야 한다.

아직도 統一戰線을 어떤 국가보다 전반적인 대내외 책략과 정책의 운용에서 중요시하는 것이 중공정권이다. 그러한 중공정권이 남북한의 대치와 통일추구, 미국, 일본, 러시아의 한반도의 이익충돌이라는 묘한 環境을 이용, 한편으로 남한과 관계를 발전시켜서 최대한 政治經濟利益을 챙기고, 또 한편으로 이것을 이용 북한의 生存을 보장하는 '두개의 韓國'의 구도를 발전시키고 있다.

아직도 共產黨의 절대영도를 강조하는 중공정권이 자신의 정치적인 이익을 위해 남북관계변화의 결정적인 때을 기다리는 거대한 統一戰線을 '萬一' 발전시

188 金永三大統領, "太平洋時代와 韓國의 新外交", 앞의 문장, P. 6.

키고져 한다면, 그것은 運用의 경우에 따라서는 韓國의 生存을 威脅하는 아주 큰 문제가 될 수가 있을 것이다. 따라서 중공정권과 김일성정권관계의 공개적, 가시적인 변화가 없는 상황에서, 우리는 중공영도자들의 '好好'의 중국식 답례의 인식문제에서부터 대량적인 무역투자정책에 이르는 전반적인 對中國認識과 政策은 아주 신중히 발전시킬 필요가 있다.

중공당국의 동북아시아의 平和와 發展을 위한 노력이 가시적인 정책으로 성과를 볼 수가 있을 때, 한반도에 대한 '霸權主義'와 '中國威脅論'은 실질적으로 무의미한 것이 될 수가 있을 것이며, 2000년대의 한국과 중국은 선린과 우호에 기준을 둔 이웃으로 평화로운 관계발전을 추구할 수가 있을 것이다.

中華人民共和國이 대륙중국으로서 韓半島에 대한 절대적인 영향력의 행사라는 전통적인 전략관념의 틀을 벗어나지 못하고, 또 현재와 같은 '두개의 한국'의 게임을 계속할 때, 自衛라는 명분으로 자신은 핵실험을 하면서, 한반도의 非核化를 주장할 때, 매년 4월이면 황해를 넘어서 어김없이 불어오는 黃砂바람, 그리고 경제발전과 더불어 새로생긴 大陸公害 바람 처럼,<sup>189)</sup> '中國威脅論'은 우리에게 언제나 현실화될 수 있는 '萬一'의 가능성이 있다는 점을 심각하게 고려해야 한다.

물론 우리의 對中國大陸과의 다각도의 교류가 中國大陸內部的 정치적개혁과 개방, 경제적인 개혁과 개방 속에서 정면으로 발전하여, 경제적인 면에서 뿐만 아니라 정치적 군사적인 방면에서도 북한정권과 비교할 수 없는 밀접한 관계를 발전시키는 것이 궁극적인 對中國政策의 목표라고 할 수 있다. 그러나 우리의 이러한 기대와 목표로 인한 과속적인 對中共政權에 대한 접근은 북한과의 競爭을 심화시켜 오히려 北韓孤立外交라는 認識을 불식시킬 수가 없을 것이다.

따라서 南北關係의 水位를 조절하면서 中共이나 기타 주변열강과의 關係를 적절히 조절하여, 북한의 정치경제사회를 평화적으로 변화시키는 기회를 제공하면서, 북한과 競爭이 아닌 協助로서 한민족의 번영을 추구한다는 절대적인 범주를 지켜야 한다.<sup>190)</sup> 때문에 對中國政策은 過速이나 過敏反應, 특히 지나친 經濟依存關係등을 지양하고, 東北亞의 전반적인 戰略環境, 남북간의 戰略現況,

189. "韓半島 위협하는 中國의 「公海」", 週刊朝鮮, 1993. 5. 30, pp. 60-66참조.

190. 김영삼 대통령은 "태평양시대와 신한국의외교"라는 연설에서 이렇게 말한 바가 있다. "分團以後 한국의 外交는 南北競爭의 포로가 되어 왔습니다. 이제 競爭은 끝났습니다. 앞의 문장, P. 6.

우리의 대외경제구조와 統一政策등을 고려 점진적인 방법으로 해결해야 한다.

또한 이 과정에서 우리의 國家主權과 존엄과 관련된 大陸棚海底自願開發, 漁撈操業權과 領海問題, 그리고 歷史가 남긴 白頭山境界, 閩島의 領土問題등등에 대하여서는 韓中關係의 역사와 현실을 직시하고 미래를 생각해서 過敏反應은 자제해야 할 것이다. 民族的, 歷史的 大義가 없는 어떠한 讓步도 해서는 안 될 것이다.

특히 滿洲地域의 '韓族'들에 대한 政策은 對北韓關係, 그들의 歷史文化衣食과 韓國에 대한 認識, 그리고 중국인과 우리의 民族的 감정등을 고려 現實, 그리고 理想을 조절하면서 對中國政策의 範圍에서 아주 신중히 처리해야 한다.

다섯째, 韓.中關係와 東北亞의 평화와 발전, 그리고 단기적으로 북한의 개발과 발전을 유도하고, 장기적으로 統一을 달성하기 위하여 韓國, 中華人民共和國, 日本, 러시아, 美國, 몽고, 臺灣의 '中華民國' 등이 구체적이고 실리적으로 협력할 수가 있는 多者間 地域間의 協力體制를 발전시켜야 한다. 現在 추진 중인 바람직한 예가 바로 '豆滿江開發計劃' 체제의 발전이다.

물론 이러한 국제협력체 개념 속에는 政治的 政府單位의 정치경제 군사적인 협력체의 발전, 민간단위의 학술적, 경제적, 문화적, 인적협력 메케니즘의 발전 등의 다양한 형태가 있을 것이다. 그러나 동북아시아에서 정치군사적인 협력체에 들면 구소련이 제안 바 있는 '太平洋安保會議' 등은 복잡하고 다양한 국가간의 이념, 경제력, 국력등의 차이로 인하여 사실상 상당히 곤란하다. 美國의 주도로 아시아태평양경제이사회(APEC)을 경제적인 협력이사회에서 정치적인 아시아태평양지역의 협력단체로 만들려고 하고 있으나 실질적으로 臺灣海峽兩岸의 정치적인 지위의 미정, 북한의 문제, 말레시아를 비롯한 동남아국가들의 미온적인 태도등으로 앞으로 상당한 문제가 있다.

따라서 우리의 입장에서는 中國大陸, 臺灣, 북한 그리고 기타 주변국가들 모두와 협력하고 직접참여할 수 있는 프로그램과 조직이 필요하며, 현재의 상태에서는 정치적인 색채를 최소화할 수 있는 것이 필요하다고 본다. 이러한 입장을 고려한다면 현재 유엔개발계획(UNDP)와 미국, 일본, 러시아, 중국, 한국, 북한을 주요당사국으로 그리고 臺灣까지도 실질적으로 참여하고 있는 '豆滿江開發計

劃'을 적극적으로 발전시킬 필요가 있다고 본다. 실질적으로 두만강하구의 북한의 청진, 나진, 선봉, 중국대륙의 훈춘, 延吉, 防川, 소련의 극동지역인 핫산지구(Hassan), 블라디보스톡등을 연결하는 豆滿江開發計劃은 현재 각국의 政府次元에서, 민간의 學術, 企業次元에서 실무와 병행하여 학술적인 다국적간의 지역협력력이 토론했고 있다.

따라서 이 사업의 계속적인 추진은 앞으로 동북아와 상관국제세력사이의 정부와 민간이 공동의 협력사업을 위한 훌륭한 선례를 제공할 수가 있을 것이다. 특히 경제적인 측면에서 앞으로 中國大陸, 臺灣, 그리고 기타 동북아의 '黃海經濟圈', '環東海經濟圈', '東北亞經濟圈', '中國人經濟圈', '對中國經濟圈', '中華經濟圈' 등 경제블럭화의 토론과 추세에 비추어 이러한 협력메카니즘의 발전은 中國과 한국이 공동으로 번영하고 평화적인 상호관계를 유지할 수가 있는 방법을 발전시키게 해 줄 것이다.

여섯째, 中國에 대한 종합적인 이해와 政策樹立을 위해서 研究人材를 집중적으로 장기적으로 배양해야한다.

현재 60여개의 대학에 설치된 중문학과, 혹은 중국어학과들을 가능하다면 정책적으로 유도 지원하여, 문학, 어학을 포함한 종합적인 中國學을 연구하는 인재를 배양하는 곳으로 개편해야한다. 중국은 우리가 늘 경험하고 있는 '한반도적인 환경'의 틀을 훨씬 능가하는 크고 복잡한 나라이다. 어학과 문학만으로는 이해하는데 한계가 있다. 다방면에 다양한 연구가 필요하다. 따라서 이왕에 존재하는 중국어학 혹은 문학계통의 학과를 종합적인 中國學 인재를 배양하는 곳으로 하루라도 빨리 발전시킬 필요가 있다.

더불어 정부차원에서 정부 산하의 각종 국제관계문제를 연구하는 기관들을 종합적으로 운용하여 국제관계, 한반도문제, 주요국가와 중국문제등을 연구하는 고급인재를 배양하는 국제사회문제종합연구소를 설립하고 고급연구인재를 배양해야한다.

半島에 위치한 우리는 大陸과 海洋勢力의 충돌 속에서 주변의 국제적인 戰略環境의 영향을 절대적으로 피할 수가 없는 입장이기에 장기적이고 종합적인 안목에서 이 방면의 人材培養을 생각해야 할 것이다. 특히 中國問題의 연구인력의

배양이 그 중에서도 가장 중요한 것이라고 생각한다.

일곱째, 우리의 統一政策의 결정과 집행의 제도에 대한 전반적인 새로운 點檢이 있어야 한다. 우선 國民의 공감대를 형성할 수 있는 統一政策의 政策決定系統과 組織을 정비해서 2000년대의 統一韓國을 위한 정책을 발전시키고 집행해야 한다.

우리의 統一政策은 목표는 분명하나 過程, 그리고 國家保安法體制와 對北韓 開放과 接近政策, 그리고 정부와 재야, 기업과 학계, 그리고 일반국민들의 북한 접근에 대한 認識과 남북한간의 理念의 整理등의 문제, 이것과 상관된 對外政策의 概念과 實際行動에 있어서 지나치게 多元化되고 對立矛盾되는 점들이 많다. 따라서 통일정책에 대한 국민들의 공감대를 형성할 수 있는 政策決定組織이 필요하다고 본다. 우리의 '통일장관회의', '통일전략회의', '안보장관회의' 등은 사안별 문제처리를 위한 官僚的인 政策審議機構에 지나지 않으며, 이것 또한 수시로 교체될 수 있는 국무위원급으로 구성되어 있다. 또 '민주평화통일자문회의'는 사실은 실질의미가 없는 諮問機構에 지나지 않는다. 이 문제를 해결하기 위해서 臺灣의 '國家統一委員會'의 역할과 정책결정의 방법은 우리가 충분히 참고로 할 수 있는 것이다.

통일의 문제가 민족의 지상의 과제임을 인정한다면, 최소한 政府, 野黨과 在野, 學界, 軍, 政治人, 經濟人 기타 사회지도층을 포함한 각계의 대표로 구성되고, 大統領이 直接委員長이 되어 每月 定期的으로 주재하는 대통령직속의 臺灣의 '國家統一委員會' 같은 각계의 의견을 수렴하여 통일의 목표, 방법, 그것과 상관된 對外對內政策을 종합적으로 검토하여 기본방침을 결정하는 최고의 정책결정 기구를 만들어야 한다. 그리고 統一院은 그러한 정책결정의 세부적인 指針을 設定하여 執行하는 단위로서 충분한 자신의 役割을 해야 할 것이다.

이런 국민들의 공감에 의한 政策決定을 할 수 있는 조직의 발전만이 현재와 같은 우리내부의 통일문제에 대한 각계의 모순된 시각을 해결하고, 정책 집행상의 모순을 극복하여, 우리가 가진 막강한 政.官.民.軍.產.學 모든 분야의 潛在力을 統一된 의지로서 집중시켜서, 自主的인 統一政策과 統一外交를 집행할 수 있게 할 수가 있을 것이다.



그리고 이것은 중국적으로는 통일문제의 政權的인 政略的인 利用을 排除하고, 우리의 자주적인 力量으로 北韓을 開放發展시키면서 外勢의 干涉을 최소화하고, 궁극적인 민족의 번영과 발전에 목표를 둔 韓半島 통일을 이루게 할 수 있는 기반을 구축할 수 있게 할 것이다.

또한 그것은 21세기의 통일된 '新韓國'을 설계할 수 있는 가장 훌륭한 방법이 될 수가 있을 것이며, 韓半島의 '小國'이 아닌 中國을 비롯한 周邊國家와 더불어 자주적이고 독립적인 역할을 할 수가 있는 東北亞의 韓國, 世界의 韓國으로 발전할 수가 있는 길과 힘을 제시해 줄 수가 있을 것이다.

## 참고문헌

韓國, 北韓, 臺灣과 中國大陸에서 출판된 각종 韓中關係의 전문서적과 잡지; 미국등 기타 지역에서 출판된 韓中關係와 상관이된 전문서적과 잡지; 韓國, 北韓, 臺灣, 中國大陸과 기타 상관 국가의 外交政策文書와 言論등의 자료를 이용하였으며, 중요한 기본참고문헌으로 다음과 같은 것이 있다. (본문의 주에서 인용한 문장과 전문서적은 생략하였음)

1. 韓國國會圖書館編, 統一北方關係文獻目錄, 서울: 국회도서관, 1989.
2. 韓國政治外交史學會編, 韓國北方關係의 政治外交史의 再照明, 서울: 평사, 1990.
3. 東亞日報社編, 북한 1945-1988, 서울: 동아일보사, 1989.
4. 外務部編, 韓國外交40年: 1948-1988, 서울: 外務部, 1990.
5. 安秉俊, 強大國關係와 韓半島安保論, 서울: 법문사, 1989.
6. 具永祿, 金學俊編, 南北政治統合과 國際關係, 서울: 京南대학교극동문제연구소, 1986.
7. 盧重善編, 民族과 統一(자료편), 서울: 사계출판사, 1989.
8. 全海宗, 韓國과 中國, 서울: 知識産業社, 1979.
9. 全海宗, 韓中關係史의 研究, 서울: 일조각, 1986.
10. 李奎泰, 中共對韓政策研究, 臺北: 政治大學東亞研究所博士論文, 1992.
11. 時事出版社編, 亞太地區的現狀和前景, 北京: 時事出版社, 1987.
12. 寧光生, 排外與中國政治, HongKong: 中文大學出版, 1987.
13. 韓念龍主編, 當代中國外交, 北京: 中國社會科學院出版社, 1987.
14. 王懷寧主編, 2000年代中國的國際環境, 上海: 上海人民出版社, 1987.
15. 中國人民共和國外交史編輯室編, 中國外交概覽, 北京: 外交部, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992
16. 王文理主編, 和平演變戰略及其對策, 北京: 知識出版社, 1992.
17. Chih- Yu Shih, The Spirit of Chinese Foreign Policy: A Psychocultural View, New York: St. Martin's Press, 1990.
18. J. Richard Walsh, Change, Continuity and Commitment: Chinese Adapative Foreign Polioicy, New York: University Press of America, 1988.
19. Samuel S. Kim(ed), China and The World: New Directions in Chinese Foreign Relations, Boulder: Westview Press, 1989.

20. Harry Harding(ed). China's Foreign Relations in the 1980s, New Haven: Yale University Press, 1984.
20. Harry Harding, China and Northeast Asia, New York: University Press of America, 1988.
21. Dwight H. Perkins, China: Asia's Next Economic Giant?, Seattle: University of Washington Press, 1989.
22. Mark Mancall, China at the Center: 300 Years of Foreign Policy?, New York: The Free Press, 1984.
23. Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopt (eds), World Politics: Trend and Transformation, (New York: St. Martins's Press, 1989.

## 執筆者 紹介(掲載順)

### 1. 金 容 福 : 청주교육대 정치학 강사

- 서울대 정치학 석사, 동대학원 박사과정 수료
- 서울대 사회과학 연구소 조교등 역임
- 연구실적 : 논문 「사회주의 개혁과 북한의 변화」 등 다수

### 2. 蔡 載 秉 : 성균관대 강사

- 성균관대 정치학 석사, 동대학원 정치학 박사과정 수료
- 연구실적 : 논문 「미국의 대외정책과 한미관계」 등 다수

### 3. 金 基 正 : 연세대 강사

- 미국 Connecticut대 정치학 석사, 동대학원 정치학 박사
- 연세대 행정대학원, 건국대학 등 강사 역임
- 연구실적 : 논문 「대통령과 국무성 관료들의 역할의 비교·분석」 등  
저서 다수

### 4. 姜 三 求 : 전북대 정치학과 강사

- 연세대 정치학 석사, 전북대 정치학 박사
- 전주대 강사 등 역임
- 연구실적 : 논문 「고르바초프 개혁정책의 한계」 등 다수

### 5. 李 圭 泰 : 관동대 강사

- 중국 국립정치대 법학 석사, 동대학원 법학 박사
- 인하대 강사 등 역임
- 연구실적 : 논문 「공산혁명의 실패원인에 대한 연구」 등 다수

'93 北韓 · 統一研究論文集(V)

## 韓半島 周邊情勢分野

---

인 쇄 : 1993. 12. 10

발 행 : 1993. 12. 15

발행처 : 통일원 정보분석실

인쇄처 : 강 문 인 쇄 사

---