

이 논문집은 1997년도 통일원 직원 전문분야갯기운동 과제 발표회에서 발표된 우수논문을 수록한 것임.

1997.12

기획관리실

제 1 집

— '97 전문분야갯기운동 —

직원연구과제 발표논문집



통 일 원

北韓離脫 大量難民 對備對策

* 윤 양 증
* 김 창 성

< 目 次 >

I. 序 論

1. 研究의 目的
2. 研究의 範圍 및 方法
3. 北韓離脫者의 處理概念

II. 北韓離脫者 現況 및 向後 展開樣相

1. 北韓離脫者 現況
2. 北韓離脫者 發生原因
3. 向後 北韓離脫者 展開樣相

III. 北韓離脫者 大量化가 미치는 影響

1. 北韓體制에 미치는 影響
2. 韓國에 미치는 影響
3. 韓半島 周邊 4強에 미치는 影響

IV. 北韓離脫 大量難民 對備對策

1. 北韓離脫 大量難民發生 豫防·抑制方案
2. 北韓離脫 大量難民 受容方案

V. 結 論

【參考文獻】

* 남북회담사무국 근무(7급)

I. 序 論

1. 研究의 目的

'90년대 들어서면서 매년 50여명의 북한이탈자가 계속되는 가운데 최근에는 급기야 북한 최고권력층에 속해 있는 황장엽 노동당 비서의 망명·귀순을 비롯 북한주민 두가족 14명이 서해안을 통해 직접 귀순해 옴으로써 향후 북한이탈자가 대량적으로 발생할 것이라는 우려와 함께 북한체제가 조기붕괴 될 것이라는 인식이 확산되고 있다.

우려에 대한 인식의 초점은 북한이탈자 발생이 북한체제가 안정된 상태가 아닌 극심한 식량난과 에너지난 등으로 최악의 시련을 겪고 있는 불안정한 상태에서 발생되고 있을 뿐만 아니라, 이러한 현상은 기존 북한이탈자처럼 개인적인 불만문제로 인한 일회성 사태가 아니기 때문에 북한이탈자가 대규모로 이어질 가능성이 그 어느때보다 높다는 것이다. 특히 대규모 북한이탈자가 국내에 유입될 경우 이들을 수용하기 위한 대비태세 뿐만 아니라 남북통합·통일능력이 구비되지 않은 우리의 현 상황에 비추어 볼때 한반도는 크나큰 영향을 받을 것이다.

즉, 독일통일처럼 우리의 통일도 앞당겨지겠다는 막연한 기대심리가 확산될 뿐만 아니라 “우리의 소원은 통일”이라는 희망에서 “우리의 소원은 평화”로 기대개념이 변화되고 있는 마당에 대규모 북한이탈자가 급격히 국내에 유입될 경우 야기될 수 있는 정치·경제·사회·문화 등 모든 영역에 미칠 영향은 결국 우리의 부담으로 감당책임져야 한다는 것이다. 이러한 문제의 영향을 수렴 또는 최소화하기 위해 대규모 북한이탈자 발생사태가 발생되지 않도록 예방·억제해야 한다는 차원과 대규모 북한이탈자 발생시 이들을 수용시키는 방안 등 다각적인 대책이 시급히 마련되어야 한다는 필요성이 제기되고 있다.

따라서 본 연구는 불가피하게 대규모 북한이탈자가 발생할 경우 야기될 수 있는 남북관계에 미칠 악영향을 최소화시키고 나아가 대규모 북한이탈자 발생을 「예방·억제하는 방안」과 「수용방안」을 마련함으로써 대규모 북한이탈자 발생에 슬기롭게 대처·대비하고 중국적으로는 남북통일을 향한 우리의 통합·통일역량을 제고하는데 그 목적이 있다.

2. 研究의 範圍 및 方法

본 연구의 「범위」로는 대규모 북한이탈자가 발생될 경우 이들을 현재 처럼 단순히 귀순자로 처리할 것인지 아니면 국제법상 난민으로 처리할 것인지 하는 법적처리문제에 대한 확실한 정의가 전제되어야 하는 바, 이에 대한 처리 개념을 정리하였으며, 또한 그동안 발생한 북한이탈자에 대한 분석을 토대로 향후 대규모 북한이탈자의 탈출규모, 탈출루트에 대한 전개양상과 이러한 발생사태가 한반도 및 동북아시아 역학관계에 어떠한 영향을 미칠 것인가 하는 문제를 검토하였다.

특히 본 연구의 중심취지는 향후 난민형태의 대규모 북한이탈자가 발생될 경우 우리가 취할 수 있는 가능한 대비대책을 마련하는 것인 바, 남북한의 현 상황을 고려 북한이탈자 발생을 「豫防·抑制하는 方案」과 동시에 이러한 방안에도 불구하고 만약 북한이탈자가 대규모로 밀려올 경우 대비대책으로 북한이탈자 「受容方案」을 마련하였다.

아울러 향후 북한이탈자에 관한 심층적인 연구를 위해서는 연구의 범위를 「향후 북한이탈자 전개양상」, 「북한이탈자 예방·억제방안」, 「북한이탈자 수용방안」 등으로 각각 세분화하여 연구·발전시킬 필요성이 제기됨은 의문의 여지가 없음을 밝혀두고자 한다.

연구의 「방법」으로는 그동안 보도되었던 북한이탈자 및 난민관련 각종 신문기사, 탈북귀순·방북경험자 증언, 북한이탈자 관련 법률, 난민관련 자료, 북한이탈자 관련자료, 동독 이주민 관련자료, 북한관련 통계자료 등 제한된 자료를 중심으로 주로 「記述的 接近方法」과 「分析的 接近方法」을 적용하였다.

특히 연구자의 종전연구물 및 기고문¹⁾과 동·서해안, 비무장지대, 압록강·두만강 등 북·중 변경지역의 지정학적·지경학적 특성 및 현장 목격을 통한 직관, 북한관련 전문가 의견 등을 종합하여 가급적 여타 관련 자료를

1) 윤양중 (「탈북·귀순자 수용대책에 관한 연구」, 동국대학교 행정대학원 북한학 석사학위 논문, 1995),
 (“북한체제 실상을 통해 본 향후 변화방향”, '95년도 통일원 직원 연구과제 발표논문, 1995),
 (“탈북·귀순자 현황과 대책”, 월간통일('96. 3월호) 평화문제연구소, 1996),
 (“탈북·귀순자 확대시 대비책”, 월간통일('97. 1월호) 평화문제연구소, 1997)

원용하지 않고 창작차원에서 연구하였다.

사실상 북한이탈자 대비대책에 대한 부문에서는 이러한 연구가 ‘가상적·예측적’이라는 다소 생소하고 어려운 특수성 때문에 참고할만한 연구물은 많으나 연구과제의 중복성으로 진정 참고되는 자료는 미진한 상태였으며, 정부기관의 소수자료는 민감한 ‘보안성’이 요구되는 자료로서 참고자료로 활용하는데 따른 제한성으로 인해 참고하기가 곤란하였다.

더욱이 민족통일연구원을 비롯 대학부설 통일문제연구원 등 관련 연구기관 및 관계전문가들이 발간한 참고연구물이 상당수 있었으나, 이들 대부분이 탈북자의 국내수용 이후 정착을 전제로한 제문제 - 사회적응문제, 사회적응·직업교육문제, 취업 등 진로문제, 정부의 각종 지원문제 등 - 에 대한 연구자료이기 때문에 본 연구에 직접적인 참고자료로 활용·인용을 가급적 피하였다.

3. 北韓離脫者의 處理概念

그동안 한국에 귀순해 온 북한이탈자에 대해 정부는 우리헌법의 영토조항과 國籍法 및 북한이탈자 관련 법률 등을 적용하여 「歸順者」라는 명칭을 사용하여 처리해 왔다.

그러나 향후 대규모 북한이탈자가 한국에 밀려올 경우 현행처럼 국내법적 「歸順」으로 그대로 처리할 것인가 아니면 국제법적 「難民」으로 처리할 것인가 하는 이 두가지의 개념 중 어느것을 적용하느냐에 따라 이들에게 적용되는 각종 지원과 대우 등이 달라질 수 있기 때문에 북한이탈자에 대한 처리개념이 선결되어야 할 것이다.²⁾

「難民」(Refugee)이란 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단에의 소속 또는 정치적 견해를 이유로 박해를 받게 될 것이라는 충분한 이유가 있는 공포때문에 자국 국적 밖에 있는자 및 자국의 보호를 받을 수 없거나 또는 그러한 공포때문에 자국의 보호를 받기를 꺼리는 자로 정의하고 있다.³⁾

2) 「귀순」으로 처리할 경우 현행 「북한이탈 주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 따라 정착금·보로금·주택지원 등 엄청난 재정지원이 필요하나, 「난민」으로 처리할 경우 UN난민구제기구 등을 통해 국제적인 원조를 받을 수 있는 등 이들에게 지급되는 재정지원에 따른 부담을 줄일 수 있다.

그렇다면 북한이탈자 발생원인이 북한정권의 정치적 박해를 못이겨 이로 인해 발생한 것이라고 볼때 「귀순」보다는 「난민」의 성격이 강하다고 볼 수 있다.

그러나 북한이탈자를 「귀순자」가 아닌 「난민」으로의 처리가 가능하기 위해서는 북한을 한반도의 영토로 보지 않고 일개 국가로 본다는 것을 명시적으로 인정해야 한다는 법불일치의 곤란성과 또한 북한은 대한민국의 영토 안에 존재(우리헌법)하므로 그것은 국가의 성립요소의 하나인 영토를 갖지 못하므로 국가 아닌 국가 이외의 단체(이적단체 : 국가보안법)에 불과한 것으로 본다면 북한이탈자에게 「난민」 적용은 무리가 없지않다.

그리고 「귀순」이란 국제법적 용어가 아닌 국내법적 용어로 그동안 북한이탈자 중 한국에 들어온 사람을 「난민」이 아닌 「귀순자」로 정의하여 온 것은 다음 몇가지의 규정에 따른 것으로 볼 수 있다.

첫째, 현행 우리헌법에 의거한 것으로서, “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”는 영토조항과 “부모가 대한민국 국민인 경우와 부모가 분명치 않거나 국적이 없을때 대한민국에서 출생할 것”으로 보는 國籍法에 따라 북한이탈자를 우리국민으로 보고 「귀순자」로 처리했다고 볼 수 있다.

둘째, 북한이탈자 관련 법률에 의거한 것으로서, “조국의 평화적 통일이 달성될 때까지 군사분계선 以北地域(북한)에서 대한민국으로 귀순한 동포를 귀순자로 본다”는 「歸順北韓同胞保護法」의 규정과, “북한에 주소·직계가족·배우자·직장 등을 두고 있는 자로서 북한을 벗어난 후 외국에 국적을 취득하지 아니한 자”를 북한이탈자로 보는 「北韓離脫住民의 保護 및 定着支援에 관한 法律」도 귀순자라는 표현을 북한이탈자로 표기했을 뿐 「귀순자」로 본다는 것이다.

셋째, 남북한이 각각 서로다른 일개 나라가 아닌 상호 특수관계로 보는 것으로서, “남북쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정한다”는 「南北基本合意書」로 볼때 나라와 나라 사이에 이루어지는 「난민」이 아닌 「귀순자」로 본다는 것을 의미하고 있다.

그러나 귀순은 “반항심을 버리고 순종한다는 의미와 반항하거나 반역

3) 난민의 지위에 관한 협약에 명시 <법무부, 「난민의 법적지위 및 보호」, 1988, p.158>

하는 마음을 버리고 스스로 돌아서서 따라오거나 복종한다”는 개념상으로 볼때, 북한이탈자는 북한정권의 비민주적인 정치적인 박해와 극심한 식량난에 따른 탈출로서 한국정부에 순종하기 위한 것이 아니기 때문에 「귀순자」로 적용한다는 것은 무리가 아닐 수 없다.

이를 반영하듯 권오기 統一副總理는 지난 4월 “정부는 앞으로 발생하는 탈북자를 「난민」으로 간주해 정착시킬 방침이라면서, 탈북자 처리와 관련 적과 동지의 개념에서 벗어나 다른 난민과 마찬가지로 정착시키겠다는 것이 정부의 방침”이라고 밝힌바 있다.⁴⁾

이와 같이 북한이탈자를 귀순으로 하든 난민으로 하든 간에 적용에 따른 문제점은 상존하고 있는 바, 향후 대규모 북한이탈자 처리에 있어서 수용에 따른 재정적 측면과 재정적 수용으로 인한 국내 계층간 위화감, 특히 빈곤층의 상대적 박탈감이라는 사회적 역기능 측면 및 국제적 관점에서 볼 때 북한에서 직접 남한으로 탈출하는 사람을 독일 통일전 서독의 경우와 같이 동독에서 온 모든 탈출자들을 '89. 1. 1부터 “移住民”(Uebersiedler)이라고 정의했듯이⁵⁾ 귀순자보다는 국내외법적 지위가 확보되는 「난민」이나 또는 난민성격이 강한 「실향민」으로 처리하는 것이 바람직 할 것이며, 중국·러시아 등으로 탈출하여 한국으로의 입국을 희망하는 북한사람을 국내로 수용하는 경우 유엔난민고등판무관을 통해 망명 의사를 확인한 후 「난민」으로 처리하여 국내에 유입시키는 것이 바람직할 것이다.

4) 조선일보 ('97. 4. 4)

5) 독일통일소사전(주독대사관, 1992, p. 440)

II.北韓離脫者 現況 및 向後 展開樣相

1. 北韓離脫者 現況

북한이탈자의 발생은 '80년대말부터 일기 시작한 舊蘇聯 및 東歐 사회주의 국가의 붕괴, 韓·蘇 修交, 韓·中 修交, 김일성의 사망, 북한경제의 침체 및 극심한 식량난, 외부세계의 정보유입 등 대내외적인 영향에 따른 것으로서 '90년대 들어 계속 증폭되고 있다.

'90년대 이전에는 그 숫자가 적었을 뿐만 아니라 탈출동기도 개인적인 불만에 따른 경우가 많았으나, '90년대에는 그 숫자가 매년 50여명에 이르고 특히 일가족이 한꺼번에 탈출하는가 하면 탈출동기 또한 북한체제에 대한 복합적인 불만과 최근에는 '굶어죽지 않기 위해 탈출'하는 사태가 대부분이다.

'48년 정부수립 이후 '96년말까지 북한을 이탈하여 한국에 들어온 탈북자의 숫자는 총 789명이며, 이들중 사망하거나 외국으로 이민을 떠난 사람 등을 제외하면 600여명이 국내에 거주하고 있다. 뿐만 아니라 북한을 탈출했으나 한국에 들어오지 못하고 중국, 러시아 등 해외에 체류중인 북한이탈자를 포함하면 그 숫자는 훨씬 많을 것이다.⁶⁾

이들 북한이탈자의 현황을 身分別, 年度別, 年齡代別, 脫出經路別, 脫出動機別 등 요소별로 나누어보면 다음과 같다.⁷⁾

첫째, 신분별 현황은, 주민 > 군인 > 시베리아 벌목공 > 유학생 순으로 분포되어 있다.

둘째, 연도별 현황은, '90년대 > '60년대 > '80년대 > '50년대 > '70년대 순으로 분포되어 있다.

셋째, 연령대별 현황은, 20대 > 30대 > 10대 > 40대 > 50대 > 60대 순으로 분포되어 있다.

6) 북한을 이탈하여 중국·러시아 등 제3국에 체류하고 있는 북한이탈자의 정확한 규모는 알 수 없으나, 통일원 및 민족통일연구원에 따르면 1500여명으로 추정하고 있다. (중앙일보, '97. 4. 9 및 민족통일연구원 발행 '97 북한인권백서 참조)

7) '53년 7월 27일 정전협정이 조인된 이후 '96년말까지 언론에 공개된 탈북·귀순자 347명에 대해 분석한 현황임.

넷째, 탈출경로별 현황은, 제3국 > 해상·강 > 육로 > 공중 순으로 분포되어 있다.

다섯째, 탈출동기별 현황은, 북한에 대한 복합적인 불만 > 자유주의 동경 > 북한체제 염증 > 처벌두려움, 성분불량에 따른 차별대우 > 노동조건 및 군복무 불만 > 애정문제 순으로 분포되어 있다.

2. 北韓離脫者 發生原因

북한이탈자가 발생하는 원인은 한마디로 북한체제가 최악의 불안정한 위기상황에 기인한 결과로 볼 수 있다.

즉, 정치적으로 체제비판세력의 소요사태가 발생하고, 경제적으로 식량난·에너지난·생필품난·자재난 등에 허덕이고 있고, 사회적으로 부정부패가 만연하는 등 사회전반에 걸친 복합적인 문제로 북한이탈자가 발생되고 있다고 결론 지을 수 있다. 이는 또한 탈북발생 원인을 해소하면 탈북사태를 막을 수 있거나 최소화시킬 수 있다는 결론이 성립되고, 향후 대규모 북한이탈자 발생 대비대책을 마련하는데 그 지침이 될 수 있다.

그러나 문제는 북한이 그동안 ‘우리식 사회주의’의 우월성과 ‘주체사상의 일색화’ 선전, 김일성 부자의 지도력에 대한 신격화, 세계유일의 지상낙원 등 소위 부러울 것이 없는 사회임에도 불구하고 북한주민이 북한사회를 버리고 왜 탈출하느냐 하는 것이다.

따라서 북한이탈자가 발생되고 있는 원인을 파악하기 위해서는 북한체제의 위기상황을 파악하는 것이 첩경일 것이다.

이를 위해서는 북한실상을 직접 보고 느끼는 것이 가장 좋은 방법이지만 북한체제가 외부로 부터 워낙 통제된 사회이기 때문에 정보입수가 불가능하고 정보를 입수한다 할지라도 검증할 수 없다는 한계성 때문에 제한된 자료를 중심으로 판단할 수 밖에 없다.

하지만 그동안 탈북자의 증언 중 탈북동기에서 처럼 북한체제 전체에 대한 복합적인 불만이 탈북의 주된 원인이라는 사실은 북한체제가 불안정한 상태를 넘어 체제위기 시점에 와 있다는 짐작을 가능케하고 있다.

따라서 북한이탈자의 발생은 북한체제의 정치적 불안정이나 혼란상태, 극심한 식량난, 체제의 모순, 이념의 갈등, 식량난에 따른 주민 거주지 이전 통제 완화, 외부세계 정보유입 등에 의해 야기되는 총체적 혼란상태에 따른 것으로 그 대표적인 원인을 다음과 같이 나누어 볼 수 있다.

첫째, 지상낙원이라는 북한이 먹는문제조차 스스로 해결하지 못하고 굶어죽는 사회적 위기상황으로 인해 이념체제와 가치관이 변화되고 있다는 것이다. 식량 및 생필품의 확보를 국가에 의존하기 보다는 개인스스로 해결할 수 밖에 없다는 의식이 팽배해져 있으며, 또한 당으로부터 인정을 받아야만 출세를 한다는 기존의 가치관이 '돈만 있으면, 돈만 벌면' 최고라는 쪽으로 변화됨으로써 우리식 사회주의 체제의 우월성에 대한 신념체제에 대한 불신과 가치관의 아노미(anomie)에 따른 것으로 볼 수 있다.

둘째, 심화되는 경제난 및 식량난 등으로 인한 삶의 회의, 허탈감 및 미래에 대한 비전상실에 따른 결과로 볼 수 있다.

셋째, 黨·政·軍 고위관리들의 부정부패의 만성화에 따른 결과로 볼 수 있다. 부정부패의 만연은 어느 국가를 막론하고 불안정한 사회에서 발생하는 것으로서 그것은 체제의 결속력을 약화시키고 계층간 위화감을 조성하여 국론분열을 초래한다.

넷째, 국가에 대한 불신평조 현상에 따른 결과로 볼 수 있다. 북한 주민의 상당수 특히 젊은층의 경우 철저한 사상통제와 교육에도 불구하고 북한사회를 정상적으로 보고 있지 않으며, 그러한 불신평조는 집단화되지 않은 불만세력의 계속적인 소요사건 발생 등의 원인이 되고 있다.

다섯째, 주민에 대한 통제수단이 제기능을 하지 못함에 따른 결과로 볼 수 있다. 북한은 그동안 주민통제의 수단으로 철저한 사상교육과 감시, 특히 식량배급⁸⁾을 통해 이룩하여 왔다. 그러나 이와 같은 통제수단이 심각한 식량난으로 인해 제기능을 발휘하지 못하고 있으며, 또한 심각한 식량난을 주민 스스로 해결할 수 밖에 없는 지경에 이르는 등 배급체제가 무너짐⁹⁾에 따라 지역간 이동에 따른 출입제한 통제가 느슨해지고 있다.

8) 북한은 '97년 11월 내각결정 제96호 및 제102호 「식량판매를 국가적 유일체제로 할데 대하여」를 발표하고 이때부터 식량의 수매와 공급을 국가가 틀어쥐고 엄격한 식량배급제도를 실시함으로써 주민통제 수단으로 이용하여 왔다. (내외통신 1078호, '97. 10. 9 참조)

9) 예컨대, 황장엽·김덕홍씨 증언에 따르면 북한은 식량난 해결이 어렵게 되자 '96.12 "3개월은 국가에서, 3개월은 수입양곡으로, 3개월은 직장 자체해결로, 나머지 3

이처럼 국경선 출입 특히 북·중간 출입이 잦아지는 등 이러한 현상은 탈북 여건을 촉진하는 요인으로 작용하고 있다.

여섯째, 외부세계의 정보유입에 따른 결과로 볼 수 있다. 구 소련 및 동구 사회주의권 국가의 붕괴이후 중국, 남한, 서방국가 등에 대한 기존인식을 변화시킬 수 있는 정보 - 한국의 발전상, 중국의 개방, 구 소련연방의 붕괴 및 동유럽의 자유화 등 - 을 인지함으로써 과거 냉전시대에 탈출지역으로 불가능했던 중국이나 러시아 그리고 남한으로의 탈출을 감행하고 있다.

3. 向後 北韓離脫者 展開樣相

가. 規模別 展開樣相

북한이탈자가 대규모로 국내에 유입하는 사태가 발생할 경우 우리에게 경제적·사회적으로 엄청난 부담을 준다는 사실은 독일통일의 경험에서 느낀 바 있기 때문에 그 규모를 예측한다는 것은 대책마련에 있어서 필수적인 요소라 할 수 있다.

외국의 사례를 보면, 독일의 경우는 '49년부터 양독간 경제·사회·화폐통합을 이룬 사실상의 통일로서 동독을 탈출한다는 의미가 없어진 시점인 '90년 7월 1일까지 동독인구(약 1,600만명)의 약 1/5에 달하는 약 380만명이 서독으로 탈출·이주해 왔다.

물론 이들 중에는 동·서독간의 공식적인 교류로 인한 이주자, 헝가리의 對오스트리아 국경을 넘어 서독으로 탈출한 동독인(약 10만명)과 러시아·폴란드·체코·루마니아 등 동유럽권에 거주하던 독일인들이 사회주의권 붕괴와 동시에 귀국길에 오른 '89년 38만, '90년 40만명을 포함한 숫자이지만 엄청난 숫자가 아닐 수 없다.

개월은 개인이 자체조달"하도록 방침을 수립했다고 밝힌 바 있다. <국가안전기획부, 「황장엽·김덕홍 망명사건」, 주간대공정보 제97-29호, 1997. p.39 참조>

또한 '97년도 통일원 국정감사 자료에 따르면 북한은 식량난으로 인해 "지난해 5월부터 공장·기업소 단위로 식량을 자체조달토록 조치함으로써 사실상 식량배급제도의 기능이 상당부분 와해된 상태라고 밝힌바 있다. <통일원, 「1997년 국정감사 요구자료I」, 1997, p.952 참조>

베트남의 경우를 보면, '75년 월남 패망이후 '80년 후반까지 400-500만명이 베트남을 탈출하였으며, 이중 150만명이 조그만 목선을 이용한 보트피플(boat people)로서 미얀마·라오스·태국·홍콩·싱가포르·한국·중국·미국·영국·프랑스·필리핀 등으로 유입되었다.

기타 난민 사례로 인종·민족분쟁에 의한 경우 '92년 세르비아계와 이슬람계의 분쟁으로 인하여 보스니아에서는 인구절반(250여만명)이 고향을 떠났고, 르완다에서는 '94년 투치족이 내전끝에 정권을 탈취하자 보복을 두려워한 후투족 200만명이 자이르로 피난을 하였으며, 내전에 의한 경우 아프리카니스탄에서는 '79년 구소련군과 반군간 싸움으로 국토가 황폐해지면서 500만명의 난민이, 소말리아에서는 내전과 기근으로 800만명의 난민이 발생하였고, 체제위기에 의한 경우 쿠바에서는 4만명이 뗏목을 이용 보트피플로 탈출하였다.

이와 같이 인종·민족분쟁이든, 내전이든, 체제위기든, 통일이든 간에 현재보다 살기 좋고 안전한 지역으로 탈출하기 위해 자국을 떠나는 인구는 자국 인구의 1/10선이 발생한다는 국제난민구제기구의 조사결과가 나온바 있다.¹⁰⁾

그렇다면 북한의 경우 극심한 식량난의 미해결 등 체제불만으로 인한 내부혼란 등 중대변화가 일어난다면 과연 북한을 탈출하는 숫자가 얼마나 될 것이냐는 것이다. 북한정권의 붕괴과정에서 발생하게 될 북한이탈자는 북한 체제에 비판적인 집단이 우선적으로 감행할 가능성이 높다.

국제난민구제기구들의 조사에 의하면 북한인구의 1/10인 220만명 이상이 탈출할 것으로 예상한 바 있으나, 정부가 마련한 북한난민종합대책에 관한 보도에 따르면 최저 400만명이 북한을 탈출할 것으로 추산하고 있으며, 한국국방연구원의 보고서도 400만명이 될 것이라고 예측한 바 있다.¹¹⁾ 이같은 예측의 근거는 현재 북한주민 가운데 탈출여건만 조성되면 탈북을 시도할 주민의 수, 즉 북한체제에 대해 적대감을 갖고 있는 성분비율의 규모에 따른 것이다.

북한주민의 60 - 70% 가량이 주변적 계층으로 분류되고 있고, 소위 적대 계층은 주민의 약27%에 이르는 것으로 보고되고 있다. 즉, 북한주민의 성분을 핵심계층 598만명(28%), 동요계층 962만명(45%), 적대 계층 577만명(27%)등 3계층으로 구분하고, 이 가운데 적대계층 중에서

10) 조선일보 ('95. 4.22)

11) 시사저널 ('96.12. 9)

노약자·신체장애자 및 그 가족 일부를 제외하면 적어도 400만명 이상이 탈북을 시도할 것이라는 예측이다.

적대계층은 중노동에 시달리면서 교육기회, 취업, 배급, 입당, 거주지역 제한 등 혜택에 있어서 원천적으로 봉쇄 또는 불이익을 받게 되는 탄압 대상이기 때문에 북한체제가 악화될 경우 거의 대부분이 탈출 할 것이라는 전망에 따른 것이다.

물론 이러한 규모는 북한체제가 극도로 혼란한 상태로 사태가 악화될때 가능한 탈북자의 숫자이며, 북한체제가 불안정한 현상유지선상에서 발생하는 탈북자는 이보다는 그 규모가 적을 것이다.

일본의 요미우리 신문에 따르면 북한이 경제적으로 파탄할 경우 탈북자 100만명이 한국에 밀어닥칠 것이라고 전망한 바 있다.¹²⁾

결론적으로 향후 북한체제의 위기시 발생될 수 있는 탈북자 규모는 북한체제의 붕괴로 인해 군사분계선이 무너지지 않는한 탈출경로가 동·서해안과 중국·러시아로 집중될 수 밖에 없는 제한성과 북한인구의 연령계층, 북한주민의 성분분류 구성비 및 체제 단속 차원에서의 경비 강화·통제배가 등으로 볼때 100만명 이상의 탈북 숫자는 불가능할 것으로 보인다.

예측컨대, 탈북난민의 규모예측은 북한체제의 위기상황 변화에 따라 달라질 수 있는 어려운 문제이나 탈북난민 규모에 대한 실증준거가 어느정도 탈북난민의 규모에 현실적이고 가능하다고 판단되므로 북한 위기상황을 단계별로 상황 설정·구분하고 북한인구의 연령대별 인구 구성비¹³⁾ 및 앞서 제시한 북한 주민 성분분류 등을 토대로하여 표1과 같이 탈북난민 규모를 예측해 보았다.¹⁴⁾

12) 조선일보 ('93. 3. 2)

13) 통계청 자료에 따르면 '96년 현재 북한의 인구는 총 23,558천명으로 연령대별로는 15세미만 29.3%(6,896천명), 15-24세까지 21.3%(5,016천명), 25-54세까지 39.3%(9,269천명), 55세이상 10.1%(2,377천명)로 되어 있으며, 성별로는 남자가 11,796천명이고 여자는 11,762천명으로 구성되어 있다고 발표하였다.

<통계청, 「남북한 경제사회상 비교」, 1996, pp.171-173 참조>

14) 탈북자 규모에 대한 예상은 통독전 동독전체인구 비례 서독으로의 탈출·이주민 수의 비율, 북한주민의 연령대별·성별 인구구성비율에 따른 탈출가능 연령계층, 북한주민의 성분분류 비율에 따른 탈출가능 성분계층 등 제요소를 결합하여 탈출자 예상규모를 산출할 수는 있으나, 이는 북한의 상황변화에 따라 다를 수 밖에 없을 뿐만 아니라 동서독의 당시 상황과 남북한의 현상황이 다르기 때문에 수치상 예측은 사실상 무의미한 바, 여기서는 탈출예상계층의 각 비율을 토대로 산출한 탈출규모 예상수치이므로 사실상 추측에 불과하다는 점을 주지해 둔다.

段階別 脱北者 豫想規模 (표1)

단계별	북한 상황	예상규모	탈출 예상 계층
1단계 (경제공황)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제적 <ul style="list-style-type: none"> - 식량난, 에너지난, 자재난 가속화로 주민불만 증가 - 산업가동률 20-30%이하로 저하 - 실업자 증가 - 수요억제에 따른 총수요 누감 및 총공급 누감 등 악순환 가속 등 ○ 정치적 <ul style="list-style-type: none"> - 체제유지 결속을 위한 통제 강화 - 체제비판 세력의 몰밀 조작화 - 소규모 소요발생 등 ○ 사회·문화적 <ul style="list-style-type: none"> - 부정부패 만연 - 이념체제 및 가치관 혼돈 등 ○ 군사적 <ul style="list-style-type: none"> - 군부 상층의 강경보수화 및 권력 지향화 - 기득권 유지·강화를 위한 권모술수 만연화 - 휴전선 봉쇄 및 경계강화 등 	약 3-5만명	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한주민의 성분분류상 적대 계층 일부 ○ 국경 또는 해안 거주 반체제 계층 일부 ○ 기존 탈북·귀순자가족 일부 ○ 체제불만 표출이 강한 20대(남) 젊은 연령계층 일부 ○ 해외주재 외교관, 상사원 일부(현지국에 망명 또는 근무지 이탈) <p style="margin-left: 20px;">※ 이 시기에 탈출루트는 중국·러시아 지역으로 대부분 탈출할 것이며, 남한으로의 탈출은 연교자 중심으로 배를 이용해 동·서해안으로 넘어올 가능성이 높음.</p>
2단계 (위기단계)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정치적 <ul style="list-style-type: none"> - 권력 헤게모니 가열 - 집단 지도체제의 한시적 대두 및 분열 가속 - 개혁 추진세력 등장 등 ○ 군사적 <ul style="list-style-type: none"> - 군부의 초강경화 및 쿠데타 가능성 - 하부구조의 분열 및 기강해이 - 휴전선 경계소홀 등 ○ 경제적 <ul style="list-style-type: none"> - 경제공황 가속화 - 전 산업의 전시체제화 - 심각한 자재난, 에너지난, 식량난에 따른 산업·지역 공동화 	약 10 - 20만명	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한주민의 성분분류상 적대계층과 동요계층 일부 ○ 국경 또는 해안거주 주민 일부(중국·러시아 지역으로 탈출) ○ 북한주민 가운데 20-30대(남여) 연령계층 일부 ○ 북한군인 중 근무지 이탈자 및 남한사회 동경자 일부

단계별	북한 상황	예상규모	탈출 예상 계층
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회·문화적 <ul style="list-style-type: none"> - 유일 지도사상 붕괴 - 가치관의 아노미 - 치안부재 가속 - 주민의 난적화 등 		<ul style="list-style-type: none"> ※ 이 시기에 탈출루트는 중국·러시아 지역으로 탈출이 증가할 것이며, 남한으로의 탈출은 동·서해안 및 휴전선을 통해 넘어올 가능성이 높음.
3단계 (붕괴단계)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정치적 <ul style="list-style-type: none"> - 구심점 상실 - 핵심층의 도피·망명 - 국민의 거국적 봉기 발생 - 국가체제 붕괴 등 ○ 군사적 <ul style="list-style-type: none"> - 일부 세력의 정치권력 강탈 및 무력도발 등 내전상태 - 대량 주민 학살 - 하부구조의 대량 이탈 및 무장해제 - 휴전선 경계 마비 등 ○ 경제적 <ul style="list-style-type: none"> - 전 부문에 걸친 파국 등 ○ 사회·문화적 <ul style="list-style-type: none"> - 가치관의 피폐화 - 치안부재 상시화 - 극단적·모험적 행동 현재화 - 무정부 상태 등 	약 100-200만명	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한주민의 성분분류상 적대계층 상당수 및 동요계층·핵심계층 일부 ○ 북한주민 가운데 20대(남여) 연령계층 상당수 ○ 북한주민 가운데 30대(남여) 연령계층 상당수 ○ 북한주민 가운데 40대(남여), 20세이하 및 50세이상 연령계층 일부 ○ 북한군인 중 근무지 이탈자 대부분 ※ 이 시기에 탈출루트는 중국·러시아 지역보다 휴전선을 통해 남한으로 넘어올 가능성이 높음.

<단계별 탈북자 예상규모 (표1)에 대한 산출내역>

- 제1단계 (경제공황)시 : 성분분류상 적대계층(577만명) 일부 28,850명(0.5%), 체제불만 표출이 강한 20대 남자(202만명) 일부 20,200명(1%), 합계 4만9천여명
- 제2단계 (위기단계)시 : 적대계층(574만명) 일부 57,400명(1%), 동요계층(962만명) 일부 48,100(0.5%), 20대 남자(199만명) 일부 99,500명(5%), 20대 여자(202만명) 일부 10,100명(0.5%), 30대 남자(154만명) 일부 15,400명(1%), 30대 여자(154만명) 일부 7,700명(0.5%), 합계 23만8천여명
- 제3단계 (붕괴단계)시 : 적대계층(568만명) 일부 568,000(10%), 동요계층(957만명) 일부 478,500명(5%), 핵심계층(589만명) 일부 117,800명(2%), 20대 남자(189만명) 일부 189,000명

(10%), 20대 여자(200만명) 일부 100,000명(5%), 30대 남자(152만명) 일부 152,000명(10%), 30대 여자(153만명) 일부 76,500명(5%), 40대 남자(154만명) 일부 154,000명(10%), 40대 여자(154만명) 일부 77,000명(5%), 20세이하 남녀(940만명) 일부 188,000명(2%), 50세이상 남녀(392만명) 일부 78,400명(2%), 합계 217만여명

※ 예상규모(표1)대비 산출내역의 규모가 상이한 것은 성분분류별과 연령대별이 중복되기 때문임.

나. 탈출루트별 展開樣相

북한이탈자의 그동안 탈북루트는 주로 국경을 넘어 중국으로 탈출한 후 홍콩으로 밀입국하여 망명을 요청, 한국으로 들어오는 경우가 가장 많았고 중국에서 한국 등 외국선박에 몰래 잠입하여 한국으로 들어오는 경우도 간간히 발생하였다. 이외 비무장지대(휴전선)의 육로·강과 동·서해안의 해상을 통해 직접 한국으로 넘어오는 경우와 제3국에서 현지국에 망명을 요청하여 한국으로 들어오는 경우도 있었다.

이처럼 북한이탈자의 탈출루트는 여러가지의 형태로 이루어져 왔으나, 향후 북한이탈자가 대규모로 발생할 경우 과연 어떤 탈출루트로 전개될 것인가? 물론 북한의 상황변화에 따라 그 양상은 달라질 수 있으나, 예상 탈출루트를 예측한다는 것은 그 규모와 루트별 대책을 마련하는데 중요한 요소로 작용할 것이다.

따라서 그동안 북한이탈자들이 이용하여 왔던 탈출루트의 사례를 토대로 향후 탈북루트의 전개양상에 대해 살펴보고자 한다.

첫째, 비무장지대(휴전선)을 넘어 육로를 통해 한국으로 탈출하는 루트를 예상해 볼 수 있다. 이 탈출루트는 북한이 탈출자 방지를 위해 비무장지대에 매설한 지뢰와 철조망 등 장애물이 설치되어 있을 뿐만 아니라 국가에 대한 충성심이 가장 강한 군인들이 지키고 있다는 제약성을 고려해 볼때, 북한 체제가 붕괴국면을 맞이한다든가 아니면 북한군의 경계가 완전히 이완 또는 해체될 정도로 군기능 무력화 상태가 지속되는 현상이 발생되지 않는한 대규모 탈출루트로 이용될 가능성은 거의 없다.

물론 북한체제가 붕괴국면을 맞이할 정도로 위기가 발생한다면 탈북자 대부분이 이 탈출루트를 이용할 것임에 틀림이 없다.

둘째, 배를 이용 東·西海岸의 해상을 통해 한국으로 탈출하는 루트를 예상해 볼 수 있다. 이 루트는 그동안 북한이 내륙의 국경지대 경비보다 해상경비에 주력해 왔으나 비무장지대처럼 탈출방지를 위한 장애물이

없다는 점을 고려해 볼때, 첫째의 경우처럼 북한체제가 붕괴국면이 아닌 상황에서도 탈출루트로 이용될 가능성이 높다.

지난 5월 두가족 14명이 북한에서 배를 이용하여 서해안으로 직접 탈출해 옴으로써 그동안 우려했던 해상을 통한 대규모 탈북사태 발생 가능성이 현실화 된 셈이다. 이처럼 대규모의 보트피플이 가능한 요소중의 하나는 가족단위로 탈출이 가능함으로써 개인단위의 탈북에 따른 혈연단절의 아픔이 없기 때문이다. 즉, 북에 가족을 남기고 옴에 따른 인간적인 죄책감이 그만큼 없다는 것이다. 지난 '75년 베트남이 공산화된 이후 공산정권을 피해 무려 150만명의 베트남 난민들이 가족단위로 배를 이용 보트피플로 탈출했다는 사례로 볼 때, 향후 북한이탈자가 대규모로 발생할 경우 배를 이용 해상을 통한 루트를 이용할 가능성이 높다. 또한 북한주민의 대부분이 어느정도 한국의 발전상을 인지하고 있을 뿐만 아니라 이산가족 상봉에 대한 기대와 같은 동포라는 포근함 그리고 향후 북한으로 되돌아 가야겠다는 생각에서 지리적으로 가까운 한국에 정착을 원할 것이기 때문이다.

셋째, 배를 이용 동·서해안의 해상을 통해 일본으로 탈출하는 루트를 예상해 볼 수 있다. 이 루트는 북한탈출자 중 일본에 친척 등 연고가 있거나 과거 조총련이었던 사람과 해상탈출로 인해 방향감각의 어려움 및 기관고장으로 표류하다 밀려드는 탈북자들이 이 루트를 이용할 것이다. 일본정부도 이 루트를 통해 북한이탈자가 일본으로 밀려들 것이라고 예측한 나머지 대책마련에 고심하고 있다.

일본의 북한 피난민대책에 관한 보도에 따르면 북한이 붕괴될 경우 어선을 이용 일본으로 들어오는 탈북자는 20여만명 정도가 될 것이라고 예측한 바 있으며,¹⁵⁾ 또한 한반도 분쟁시 매달 2천명 가량의 대량난민이 일본에 상륙할 것으로 예상한 난민대응책을 검토중에 있다고 산케이 신문이 보도한 바 있다.¹⁶⁾

문제는 일본이 그동안 난민수용을 꺼려왔다는 사실로 볼때, 과연 대규모 북한탈출 난민을 모두 받아들이겠느냐 하는 것이다. 일본은 '77년 9월 20일 난민유입방지정책을 위해 난민정주불인정원칙을 천명하여 정주난민수의 상한선을 1만명으로 정해 놓고 있기 때문에 탈북자의 유입을 저지할 가능성이 높다.¹⁷⁾ 이처럼 일본이 난민 수용을 꺼리는 이유는 아시아인에 대한

15) 조선일보 ('96.10. 5)

16) 조선일보 ('97. 1. 7) 및 경향신문 ('97.11. 3)

17) 국민일보 ('89. 9. 7)

편견 및 폐쇄성이 주 이유이며 부차적으로 수용능력이나 비용에 대한 부담을 느끼고 있으며, 특히 과거 베트남과 인도차이나 난민들처럼 일본정착을 원할 가능성 뿐만 아니라 위장난민까지 발생한 경험에 대한 우려로 볼 수 있다.¹⁸⁾

넷째, 國境을 넘어 중국으로 탈출하는 루트를 예상해 볼 수 있다. 이 루트는 그동안 북한탈출자가 가장 많이 이용한 탈북루트일 뿐만 아니라 지리적 인접성, 중국과 우호적 관계성, 왕래의 경험성 등 제반여건으로 보아 향후 북한체제의 위기상황은 물론 기타 어려운 상황이 발생할 경우 이 루트가 이용될 가능성이 높다.

왜냐하면 중국지역은 지리적으로 북한과 경계하고 있고, 전통적인 우호관계를 유지하고 있을 뿐만 아니라 북한인들이 평소에 자주 넘나드는 경험이 있는 지역이기 때문이다.

즉, 중국지역에는 북한에 친척 등 연고를 가진 조선족 동포가 많이 있는 까닭에 왕래가 잦고 북한주민들이 남한의 경제인들과 접촉이 활발히 이루어지는 곳이며, 식량난 해결 및 생필품 구입을 위해 자주 왕래함에 따라 심리적 안도감, 친근성을 비롯하여 지리적으로 탈출이 용이하다는 여건¹⁹⁾ 등으로 볼때, 이 루트를 이용한 탈북 발생 가능성이 현재로서 가장 높다고 볼 수 있다.

이러한 가능성을 예측하듯 중국정부는 북한체제 위기가 발생할 북한이 탈난민을 수용하기 위해 난민수용소를 건립한다는 계획을 면밀히 추진하고 있다는 보도가 나오고 있다.

물론 중국 정부는 그동안 실질적으로 탈북 북한주민들을 보호하거나 그들의 망명요사를 존중하기 보다는 고발 또는 발각하여 북한으로 인도

18) '89년 인도차이나 분쟁당시 3,500여명의 일본입국 난민 가운데 2,800여명이 위장난민으로 분류된 바 있으며, '89. 5.29 107명의 베트남 난민 가운데 105명의 중국인이 베트남 난민으로 위장한 사실을 밝혀내 모두 강제송환 및 추방시킨바 있다. (조선일보, '89. 9. 7 및 '96. 5. 2)

19) 중국·러시아와 북한의 국경지역은 백두산을 기점으로 東·西로 총 1,210.9km이며, 이 가운데 중국과 북한의 국경선은 하천이 대부분으로 압록강(808km)은 강폭이 넓고 수심이 깊으며, 두만강(547.8km)은 강폭이 좁고 수심이 낮다. 이같은 특징으로 볼 때 북한주민이 압록강을 통해 중국으로 탈출할 경우 배를 이용하지 않으면 탈출이 어려운 반면, 두만강은 배를 이용하지 않아도 탈출이 가능하기 때문에 이곳으로의 탈출이 지리적으로 훨씬 용이하다. <국토통일원, 「북한 산업지리 연구」, 1989, pp.7-15 참조>

하는 정책을 써왔으나, 이는 개별적인 소수의 탈북자의 경우에서 가능할 뿐 대규모로 넘어올 경우 국제적인 여론과 한국과의 외교관계로 보아 북한으로 송환할 수 없을 뿐만 아니라 국경을 개방하는 최후의 조치를 취할 가능성도 배제할 수 없다.

독일통일의 경험에서 처럼 서독에 의한 흡수통일을 촉발시켰던 요소 가운데 하나가 베를린 장벽이 무너지기전 동독탈출자가 헝가리로 몰려들자 헝가리가 對오스트리아 국경을 개방함으로써 이곳을 통한 서독행 동독주민의 대량탈출 사태가 독일통일에 지대한 영향을 주었다는 사실을 볼 때, 중국으로의 대규모 북한주민 탈출사태는 한반도 통일에 지대한 영향을 줄 것으로 보인다.

Ⅲ. 北韓離脫者 大量化가 미치는 影響

1. 北韓體制에 미치는 影響

국민이 자국을 이탈하는 사태가 대규모로 발생한다는 것은 체제가 불안정하거나 체제에 대한 불만에 기인하여 발생하게 된다는 것을 동구 사회주의권 국가의 붕괴과정에서 경험한 바 있다.

동구 사회주의권 국가의 붕괴과정을 보면 정치탄압, 그에 따른 대다수 국민의 민주화 욕구, 경제 침체, 사회전반에 걸친 부정부패, 집단적인 소요 등 이들의 복합적인 영향으로 국민이 자국을 이탈하는 현상이 발생되고 결국 체제가 붕괴되는 사태로 이어졌던 것이다.

이러한 사례로 볼때 북한의 경우도 체제 불안정의 정도, 체제에 대한 주민의 불만 정도, 이탈할 수 밖에 없는 원인 등에 따라 이탈자의 규모가 달라질 수 있을 것이다. 그동안 발생한 북한이탈 사태의 원인이 개인적인 불만과 북한체제에 대한 복합적인 불만에 따른 것이었으나, 그 규모가 소규모였기 때문에 북한체제에 미치는 영향이 미미하였다.

하지만 북한체제가 외부와 전혀 통하지 않은 통제사회라는 속성으로 볼때, 소규모의 이탈사태라 할지라도 이탈한다는 그 자체만으로도 체제유지에

구멍이 뚫린사태로 북한체제에 직간접적으로 영향을 미쳤을 것이다.

북한은 그동안 북한이탈자가 발생할때마다 남한에서 납치했다는 주장을 일관해 왔으나, 황장엽 노동당 비서가 망명해 왔을때에는 “배신자는 갈테면 가라”고 발언한 것을 볼때, 이러한 주장은 이탈현상이 북한에 미치게 될 영향을 최소화하거나 주민단속의 의도로 볼 수 있다.

다시말해서 이는 북한에 남아있는 모든 북한인민은 공동체적 집단 구성원으로 하나로 뭉치자는 의기투합임과 동시에 다시는 이탈자가 발생하지 않도록 막기위한 내부단속을 강화해야겠다는 조치로 볼 수 있다.²⁰⁾

따라서 향후 북한이탈자가 대량화 될 경우 동구 사회주의권 국가의 붕괴 과정을 목격했던 북한정권으로서는 이러한 사태의 진전이 체제붕괴로 이어질 가능성에 대해 상당한 우려를 하고 있고, 인구의 갑작스런 감소와 공급 측면에서의 산업공동화 및 수요측면에서의 유효수요 창출 정지로 인한 북한경제의 공황적 피폐라는 악순환을 경험할 수 밖에 없다.

결국 북한정권은 군부주도의 비상위기관리체제에 돌입함으로써 현체제를 강경 고수함으로써 체제의 경직성은 더욱 가속화되고 이에 따라 주민의 경우는 너도 나도 이탈분위기에 편승하여 이탈하는 사태가 발생하는 등 사회가 혼란할 것이며, 북한정부는 체제 붕괴 및 이에 따른 흡수통일을 우려한 나머지 탈북자를 저지하기 위해 최악의 경우 대량 주민학살 등을 포함한 통제억압정책을 강화할 가능성이 높을 뿐만 아니라 자포자기식 대남 도발 등 평화통일에 역행하는 행동을 자행할 가능성이 높다하겠다.

2. 韓國에 미치는 影響

북한주민의 대규모 탈북사태로 가장 영향을 크게 받고 탈북자 수용 등 처리에 따른 정치·경제·사회·문화 등 전 영역에 걸쳐 지대한 영향을 받는 나라는 한국이라 아니할 수 없다.

우선 정치·군사적으로는 안보위기에 처할 것이고, 경제적으로는 막대한 타격 - 기업·은행도산, 주식과 원화의 폭락, 외자의 철수, 국내자산의 해외도피

20) 북한을 방문할때마다 황장엽 비서를 만난 중국 심양 사회과학원의 金春穎 교수의 말을 인용하면 “황장엽 망명사건은 김정일 정권에 막대한 영향을 미쳤으나 더욱 공고화시키는 작용을 하였다”고 밝힌 바 있다.

등 - 과 독일통일 이상의 재정부담 - 동서독의 인구비 : 1대4 남북한 : 1대2, 경제수준 격차 GNP의 경우 동서독 : 1대12 남북한 : 1대20, 1인당 국민소득 동서독 : 1대3 남북한 : 1대10 등 - 을 지어야 하고, 사회·문화적으로는 계층간 갈등, 가치관 혼란 및 위기에 처한 북한당국의 즉흥적·모험적 대남도발 분위기 고조에 따른 전반적인 사회불안정 현상까지도 발생할 수도 있다.

또한 난민유입에 따른 노동시장이 교란되고 나아가 실업률의 점차적 확대 현상 및 전반적인 생산성 저하현상이 야기될 수 있고, 교통·주택 등의 수용력 한계에 따른 환경파괴 등에 막대한 변화가 초래될 수 있다.

따라서 우리는 통일대비 준비태세에 만전을 기하여야 하는 바, 무엇보다도 범국민적 합의와 지원을 바탕으로 첫째, 안보차원에서 북한의 자포자기적 대남무력도발에 대비 국방태세를 정비 단련하여야 한다.

둘째, 통일비용 선지출에 따른 기금조성 등 국가재정을 튼튼히하여 급작스런 북한체제 붕괴에 따른 탈북대량난민 유입 및 수용 등 처리에 국민적 부담 등 통일비용을 완화시킴으로써 국가경제가 급격히 둔화되지 않도록 철저한 대비책을 강구하여야 한다.

셋째, 한반도 주변4강인 미·일·중·러가 한반도 안정 및 평화적 통일 정착에 긍정적 역할을 할 수 있도록 전략적 통일외교를 강화하여야 한다.

넷째, 북한주민의 대규모 탈북사태와 급격한 체제붕괴가 상생작용하지 않도록 신축적 대북정책을 구사하여 북한이 개혁과 개방의 길로 나와 국제사회에 동참할 수 있도록 다각적인 노력이 필요하다.

3. 韓半島 周邊 4強에 미치는 影響

한반도는 지정학적으로 열강의 세력이 교차하는 중심부이다 특히 정치·군사·외교·경제적 차원 및 지리·역사적 배경을 감안할 때 주변국 들간 첨예한 이해관계를 가지고 있는 지역으로 미국, 일본, 중국, 러시아 등 4강에 둘러싸여 있다.

그러나 문제는 이들 4강이 정도의 차이는 있지만 對한반도 정책에 있어 이중잣대 정책을 취하고 있고 한반도의 평화적 통일보다는 평화적 현상유지 또는 역내안정적 균형에 초점을 맞추고 자국의 전략적 이익을 위해 양단외교

를 취하고 있다는 사실이다.

물론 한국의 경제변영으로 인한 세계속의 위상 제고로 또한 '80년대말 동구 사회주의권 국가의 붕괴에 따른 탈냉전 신시대 태동으로 이들의 對한반도 정책의 변화는 있었지만, 그 중심은 자국의 안보환경제고와 실리추구에 있다.

따라서 이들 4강은 북한체제 불안정으로 인한 탈북난민 대량 발생시 그것이 자국에 미칠 제영향과 자국의 안보 전략적 이익을 비교 형량하여 각국 나름대로의 對한반도 정책기조에 수정을 가할 것이다.

가. 중국에 미치는 영향

북한의 체제안정 및 극심한 식량난을 해결하기 위해 중국의 지원이 가장 큰 영향을 주고 있는 것이 사실이지만, 북한상황이 위기측면에 처할 정도로 악화될시 중국은 북한과는 정치·외교·군사적 차원에서 동반자적 입장이며 또한 북한이 중국의 안보에 완충지대로서 효과적인 역할을 수행하므로 탈북난민 대량화에 대비하여 억제·저지 전략으로 북한에 압력을 가하거나 대북 군사·경제적 비상지원체제에 돌입함으로써 그것이 북한체제 붕괴로 확장되는 것을 막을 것이다.

이를 반영하듯 최근 장쩌민 중국 국가주석이 “조선반도의 장기적인 평화안정체제의 구축이 바람직하다”²¹⁾고 밝힌 것과 미·중 정상회담(10.29)에서 한반도 평화정착을 위한 4자회담을 북한이 수락하도록 촉구한²²⁾ 그 배경에는 자국이익을 위해 한반도에서의 긴장상황 발생은 바람직스럽지 않으며 남북이 분단상태로 ‘현상유지’되어야 한다는 입장을 반영한 것으로도 볼 수 있다.

특히 중국이 한반도의 평화·안정 정착을 위해 국제적 발언 수위를 높이는 것도 사회주의의 동반자적인 북한의 붕괴는 중국사회주의체제를 위협할 수 있다는 즉 중국의 안보환경에 마이너스적 영향 파급 우려, 대북 적대계층의 대거 중국유입에 따른 정치·경제적 부담, 한국의 대중국 투자·무역격감, 동북아 지역에서의 군사적 역학구조 불안정에 따른 군사적 부담 등 제반영향이 야기됨을 막기 위한 것일 뿐만 아니라 미국의 대북한 정책에 대한 견제임과 동시에 북한을 영향권에 넣음으로써 동북아에서의 중국의 역할을 유지·강화하기 위한 것으로 볼 수 있다.

21) 한겨레 신문 ('97. 7.26)

22) 문화일보 ('97.10.30)

그러나 계속적인 사태진전으로 탈북난민이 자국내로 대량유입시 東北3城(길림성, 요녕성, 흑룡강성)에 현재 진행중인 난민수용시설을 준비·확장함과 조선족 거주지역에 대한 특별행정구역화를 실시하고 동시에 북·중 국경을 봉쇄함으로써 난입유입을 저지·노력할 것이다. 만일 북한체제의 한계에 따른 통일상황 도래시 중국은 탈북난민 대량화에 따른 자국의 정치·군사·경제적 손실 보전을 위해 또한 향후 對한반도 영향력 제고 및 위상확립을 위하여 한국과의 협상방안을 강구할 것이다.

나. 러시아에 미치는 영향

러시아는 신생독립국가로 출범한 후 몇년동안 자국의 정치적 불안정, 민주화 요구, 침체된 경제환경이라는 내부적 사정으로 국제관계, 특히 동북아시아에서의 힘의 열세를 감수해 왔다.

그러나 집권2기에 들어선 엘친정부의 세계화 노력으로 러시아가 정상국가화 되고 러시아 보수층의 강한국가 요구의 실천 방안으로 동북아시아 지역에 대한 관심을 제고시킴에 따라 기존의 경제이익 우선주의에 의한 남한 편향적 대한반도 정책에서 외교·안보이익을 동시에 강조하는 대남북한 등거리 정책을 모색·견지하고 있다. 즉, 對남북한 등거리 정책 추구 및 한반도 주변 3국(미·일·중)과 역내 균형을 유지하면서 자국의 이익을 극대화 시키는 전략을 추구하고 있다.

따라서 러시아의 대한반도 정책의 중심은 (i) 비핵지대화의 유지, (ii) 군사·정치적 대결해소를 통한 평화와 안정유지, (iii) 통일기반 조성을 위한 남북한간 건설적인 대화지지, (iv) 호혜적인 경제관계 확립, (v) 한반도 주변국들과의 세력균형 유지 등이다.²³⁾

결국 러시아는 이러한 정책을 중심고리로 하여 地政學的으로는 북한과의 관계회복을 위해 정치·군사교류를 강화해 나갈 것이고, 地經學的으로는 자국의 경제개발과 실익을 추구키 위해 남한과의 경제교류를 활성화 시킬 것이다.

그러나 탈북난민 대량발생시 러시아는 북·러 국경을 통한 탈북난민 유입량이 중국의 경우보다 훨씬 낮으나 구 소련에 비해 실추된 對한반도 영향력 증대차원에서 일정수준에서 수용방안을 강구할 것이고 한반도 현상유지가

23) 외교안보연구원, 「집권2기 엘친정부의 외교정책과 한반도」, 1997. p.64 참조

자국의 정치·군사적 안보 및 경제적 이익과도 부합되기 때문에 어떻게든 북한체제 붕괴 방지를 위해 중국과 협력하거나 또는 단독으로 군사·경제적 지원 방안을 모색할 것이다.

다. 일본에 미치는 영향

과거 대외정책에 있어서 명분보다는 실리추구에 일관함으로써 경제대국에 걸맞지 않는 정치소극으로 안주해왔던 일본은 현재 정치·군사위상을 제고키 위해 UN상임이사국 진출을 위한 외교역량을 강화하고 있다.

그러나 대한반도 정책에 있어서는 과거정책에 되풀이일 뿐만 아니라 나머지 주변 3국에 비해 애매모호한 점이 많다. 정치적으로는 한국과 연대하여 북한과 적대관계에 있으나 政經分離原則 및 對한반도 영향력 유지 측면에서 북·일 경협 및 수교에 강한 욕구를 보여 왔다.

이는 일본이 한반도의 통일보다는 안정적 현상유지에 초점을 맞추고 있다는 것인 바, 이것은 또한 통일한국이 향후 경제·외교·군사적으로 막강한 힘을 가짐으로써 일본에 대한 강력한 도전자가 될 뿐만 아니라 동북아시아 역내 힘의 균형이 깨짐으로써 야기되는 자국의 국가안보에 미칠 파급효과를 우려하고 있기 때문이라고 볼 수 있다.

따라서 일본은 쌀지원등 경제 교류·협력을 명분으로하여 북한에 대한 영향력을 증대시켜 북·일 수교 등 자국의 이익이 관철되도록 노력할 것이다. 또한 북한과 수교함으로써 자국의 이익관점에서 한반도 분단의 평화적 안정적 현상유지를 꾀함으로써 한반도 평화안정의 조정자로서의 힘의 우위를 과시하며 자국의 안보 역량을 강화 해 나갈 것이다.

그러나 북한체제 와해 또는 체제불안정으로 인한 탈북난민의 대량 발생 및 탈북난민의 해상을 통한 일본내 유입시 일본은 커다란 부담을 안지 않을 수 없다. 일본사회내 불안 증폭은 물론 한반도에서의 혼란에 따른 군사안보적 측면에서의 위기의식 타개 및 군사대국을 향한 교두보로 헌법 수정 등 '95년 발표된 「신방위대강」을 확대함으로써,²⁴⁾ 일본자위대 개념을 재정

24) 일본은 냉전종결, 소련해체 등 전략환경의 근본적 변화를 반영하여 지난 50년간 지켜 온 방위정책의 기본방향을 수정한 '신방위대강(新防衛大綱)' (1995.12)을 발표하였다. 이 안은 미·일 안보체제와 기반적인 방위력 구축에 입각한 현 '방위대강'의 기본틀을 유지하면서 지역분쟁, 테러, 재해, PKO 활동 등 냉전 이후의 다양한 위협요인에 대처할 수 있는 탄력적 방위력의 구축에 초점을 두고

립을 시도할 뿐만 아니라 한반도 문제 등 동북아시아의 불확실성 및 불안정성에 대처하기 위한 미·일간 이루어진 '96년도 「안보공동선언」 및 '97년도 「신방위협력지침」이 여실히 말해주고 있다.

또한 탈북 난민유입 및 수용에 따른 국가재정 확충방안 강구, 재일동포의 법적지위 문제 및 북·일간의 제반현안사항 재정립 등 사회·경제적 측면에서도 점진적인 법적·제도적 체제개혁을 모색할 것이다.

라. 미국에 미치는 영향

마지막으로 미국의 경우에 있어 역사적으로 한·미공조에 일관해 왔고 정치·경제·군사·외교 모든면에서 한국과 그 맥을 같이하여 왔기 때문에 한반도의 안정을 바라고 북한의 급작스런 변화를 원하지 않는다는 차원에서 이른바 연착륙(Soft Landing) 정책을 추구해 왔다. 즉, 미국의 한반도 정책의 목표는 북한이 전쟁을 일으키지 않도록 하는 것으로 여타 강대국의 입장과 마찬가지로 한반도에서의 '안정유지' 다시말하면 한반도가 분단상태의 '현상유지' 상태로 지속되어야 함을 의미하고 있다.

이러한 차원에서 미국은 북한의 핵개발 동결을 통해 핵위협을 불식시킨다는 명목으로 '94.10.21 제네바에서 「미·북한간 핵협상」을 타결함으로써 북한을 국제사회에 인정시키고 한반도 정세의 안정구조를 형성시키는 계기를 마련하였으며, 핵무기 문제에 있어서 미국의 해결사적 위치를 전세계에 알림으로써 탈냉전 이후의 유일한 초강국으로서 미국의 역할론을 주장할 수 있는 성과를 거두었다.

또한 미국은 한반도에서 중국적으로는 자국이익 관철을 위한 미·북 연락사무소 개설 및 미·북 수교, 나아가 4자회담의 이니셔티브를 줌으로써 특히 지난 9월 일본과의 「신방위협력지침」을 합의함으로써 홍콩을 주권화하여 정치·외교·경제적으로 한층 대국화된 중국의 동북아시아에서의 영향력 증대를 견제하는 성과를 거둘 수 있었다.

그러나 탈북난민 대량발생에 따른 한반도가 불안정 상태에 돌입할 경우 동

있다. 따라서 향후 일본의 안보정책은 냉전시 군사침략에 대한 억지와 영토방위에 중점을 두던 소극적 안보정책으로부터 안정된 국제질서를 확보·유지하는 적극적인 안보정책으로 전환되어 갈 것으로 예상된다. <외교안보연구원, 「주요 국제문제분석 : 일본 신방위정책의 방향과 전망」, 1995 참조>

아시아에서의 역내 균형자로서의 군사적 기득권의 상실 위험성 및 세력의 다극화로 인한 군사력의 재편제에 따른 부담을 안을 수 밖에 없을 것이다.

따라서 미국은 앞에서 언급한 바와 같이 금년 「미·일 신방위협력지침」(가이드라인)을 주변국의 우려에도 불구하고 최근 타결함으로써 사전 정치작업을 전략적으로 감행했다고 판단된다.

IV. 北韓離脫 大量難民 對備對策

북한의 한계상황으로 인한 난민발생의 점차적인 대량화가 예상되는 바, 이는 곧 우리 한민족 생존의 문제로서 정치경제논리론적 접근 또는 동포애적·인도주의적 접근 등 각론적으로는 해결될 수 없을 뿐만 아니라 자칫 잘못하면 북한은 물론 남한도 함께 큰 혼란에 바질 수 있는 사안이므로 그 어느때보다도 총체적이고 체계적인 대책마련이 절실히 요구되는 문제라 아니할 수 없다.

또한 이는 정부만의 문제가 아닌 범국가적 나아가 한민족 전체의 존망의 문제로서 국론통일이 절실히 요구되는 문제라 아니할 수 없다.

따라서 탈북대량난민 발생에 대비한 대책방안은 민족공동체적 동질성 회복차원에서 다각도로 접근되어야 하는 바, 이를 분설하면 「예방·억제방안」과 「수용방안」으로 대별할 수 있다.

그러나 이는 민족통합을 향한 과정적·기초적 대비대책 일뿐 한민족 대업인 통일을 향한 최종목적방안이 아님을 명시해 두고자 한다.

1. 北韓離脫 大量難民發生 豫防·抑制 方案

한국경제의 외형적 성장은 「한강의 기적」이라 할 만큼 눈부신 발전 그 자체였다. 그러나 그 내면적 성숙도는 그렇지가 못한 버블경제라 해도 과언이 아니다. 또한 그를 지탱해 줄 정치적 성숙도는 후진행태를 벗어나지 못하고 있다. 경제구조는 살아 있으나 그 뼈대가 튼튼치 못한 「삼풍구조」

라고 해도 이의를 달 논자는 없을 줄 안다. 더욱이 근자에 들어서는 저효율·고비용 현상 및 극심한 외채누적 현상으로 급기야 국제통화기금(IMF)에 자금을 요청하는 등 나라경제는 근저에서부터 흔들리고 있으며, 말로는 “잘산다” 하지만 각종 경제지표 자료는 그리 낙관적이지 못하다.

이럴진대, 탈북난민의 점차적 대량화 확대현상을 예상하고 있는 우리로서는 탈북난민을 빚 좋은 개살구냥 마냥 수용할 수도 없는 형편이다. 그렇다고 같은 민족으로서 그냥 지나칠 수도 없는 딜레마 그 자체이다.

그러므로 탈북대량난민을 흡수하고 남북통합을 위한 기반이 남북한 공히 조성되지 않은 현 상황을 감안하여 우선 탈북난민의 예방·억제 방안을 강구함으로써 이율적 배반논리를 타개치 않을 수 없다.

그러나 우리가 여기서 짚고 넘어가야 할 초점은 탈북자 수치의 정확한 예측인 바, 우리 한국의 현 사정에서 문제없이 수용될 수 있는 범위를 산정하는 것이 필요하지만, 그 범위를 훨씬 넘어서 유입될 수 있는 탈북난민의 처리방안을 어떻게 마련하느냐가 이 과제의 핵심방향이다.

따라서 여기에서는 우리의 최대수용 범위를 넘어서는 탈북난민의 처리방안에 초점을 두고 정책방안을 제시하였음을 밝혀 두고자 한다.

가. 政治·外交的 接近方法

대량탈북 루트로 북·중리 국경지역을 통한 육로 탈출과 동·서해를 통한 해상 탈출 및 비무장지대를 통한 육로탈출로 가상해 보았다.

그러나 우리가 여기서 논하고자 하는 것은 탈북발생 원천봉쇄가 아닌 탈북발생 자체 예방과 탈북난민의 남한으로의 급격 대량유입되는 것을 예방·억제하는 방안에 한정하고자 한다.

물론 육로건 해상이건 간에 탈북 난민이 남한 귀순 의도를 가지고 필사 각오로 탈출하여 남한 영토·영해에 왔다면, 이는 뒤에 제시한 수용방안에서 논할 문제이다.

따라서 北·中 리 국경, 특히 북·중 국경을 통해 탈북하여 중국에 머물고 있는 탈북난민과 배를 타고 탈북하여 남한을 제외한 일본 등 동아시아 국가의 영토·영해 및 공해상에 머물고 있는 탈북난민의 처리방안을 강구하여야 하는 바, 이 문제는 탈북난민과 관계되는 주변국과의 외교적 역량을 통한 교섭 및 협의로 해결되어야 할 사안이다.

과연 탈북난민의 대량화 발생에 대비하여 우리는 어떠한 복안을 가지고 있는가, 상당히 회의적이지 않을 수 없다. 그들을 수용할 만한 국민적 정서의 합일은 물론 법적·제도적 장치의 미비 및 수용에 따른 재정적 뒷받침 불비 등 산적한 문제들이 국내 정치·경제사정으로 인해 뒷전에 머물고 있다.

정부 제1의 국정지표가 「통일된 조국」이듯이 이는 民·官·政이 함께 제일 먼저 다루어야 하고 다루어졌어야 할 중요한 국정사안이기 때문에 더욱더 절실한 아쉬움이 있다. 최근 정부의 탈북난민 수용을 위한 수용시설의 확장방침 소식이 다행스러울 뿐이다.

지난 3·14일 개최된 중국 제8기 전인대 제5차 회의에서 통과된 「國(邊)境 管理 妨害罪」 형법규정 신설 및 탈북주민 중국유입 대비 동북3성에 탈북자 전용 난민수용소 설치계획과 일본의 북한난민 수용시설 장소 확보 보도²⁵⁾에서 보듯이 오히려 당사자인 우리 보다는 중국과 일본이 구체적으로 탈북대량난민 대비조치를 취하고 있다는 것은 시사하는 바가 크다 하겠다. 바로 이점이 탈북대량난민에 대한 정치·외교적 처리방안을 우리가 강구해야만 하는 하나의 이유이기도 하다.

더욱이 지금처럼 한·두명 또는 일가족 탈북귀순이 아닌 수백명씩 떼를 지은 탈북난민일 경우 미리 대비치 못한 우리에게 미치는 영향은 도를 넘어 국가 전체에 크나큰 변혁 - 안보위기, 국민정서의 갈등, 사회불안, 사회정서 동요 등 - 을 초래할 수 있는 것이기에 우리는 우선 제외(중국, 러시아, 일본 등)로 탈북·피난한 탈북난민에 대한 협상 및 처리방안을 탈북 난민을 수용한 당사국과 정치·외교적으로 강구해야 할 당위성이 있다.

그러면 어떻게 외교전략을 구사할 것인가?

싱가포르, 필리핀 및 인도네시아 등 동남아 국가는 난민송환에 따른 정치적 이해득실에 거의 무관하고 UN중재로 해결이 가능하여 별문제가 없지만 특히 중국·일본·러시아(탈북난민 대량발생시 사실적인 관계국)일 경우 두 나라는 한반도 안보 및 통일 정세와 긴밀한 정치·외교·군사·경제 이해관계 등 복합적인 관계를 갖고 있는 나라이기에 우리는 탈북난민처리에 이니셔티브를 선제·유지하여야만 한다.

25) 최근 일본은 한반도 유사시 일본 서해안으로 건너올 북한난민들을 위한 수용시설 목록을 작성, 이에 따르면 수용시설로 후쿠오카 돛과 마린 메스 후쿠오카, 후쿠오카 부도칸 홀 등이 포함돼 있다고 보도한 바 있다. (경향신문, '97.11. 3)

앞서 중국의 탈북난민수용소 시설 준비에서 보는 바와 같이 북한체제 위기 및 식량난으로 인한 탈북대량난민의 중국 유입사태 발생시, 어느선까지는 중국도 난민수용을 원칙적으로 받아들일 것이다. 하지만 북한주민의 대량(1만명 이상) 탈북 발생시 중국도 그의 역효과를 완화하기 위한 모종의 조치를 취할 것이다. 그 시나리오를 예시하면 다음과 같다.

첫째, 國境의 원천봉쇄 시나리오다.

탈출로로 이용될 수 있는 국경선에 가능한한 중국인민군을 전면배치하여 자위권을 위한 무력행사 등 과감한 조치를 취할 것이다. 하지만 이 시나리오는 북한체제의 완전붕괴를 전제치 않는 이상 중국으로서는 그간의 이념적 동반자로서의 입장인 정치적 이유에서나 넓은 국경선의 존재라는 물리적 이유에서 볼 때 그 가능성이 희박하다 할 수 있다.

둘째, 유입된 탈북난민의 강제추방 및 한국으로의 誘導·轉移 시나리오다.

중국의 입장에서 북한체제 붕괴가 피할 수 없는 사실로 판단된다면, 탈북난민이 자국에 대량 유입되어 국가재정을 어렵게 하고 사회·문화적으로 이질화 현상을 유발시킨다면 중국당국으로서는 정치적 곤경이 아닐 수 없다.

따라서 중국은 탈북난민이 한국으로 유도·전이 될 수 있도록 모든 조치를 강구할 것이다.

셋째, UN등 국제기구를 통해 탈북난민을 선별적으로 희망국에 引導하는 시나리오다.

넷째, 당사국인 한국과의 난민처리 및 난민관리에 관한 협상방안 강구 시나리오다. 중국과 한국으로서는 이 시나리오에 의한 난민처리가 가장 현실적이고 가장 긍정적인 방안책이라 아니할 수 없다.

따라서 이러한 상황이 현실로 도래했을 때 국가통합을 향한 민족통합의 한 과정으로서 중국과의 전략적 협상·대응방안을 정책적으로 모색하여야만 한다. 즉, 정치·외교적 협상 및 경제적 대응방안이 동시에 또는 개별적으로 이루어지는 이원적 외교전략이 추진되어야 한다. 이 전략의 일환으로 중국의 탈북난민 수용시설 모색 움직임에 대해 주중 한국대사를 통해 또는 대통령 특사를 통해서라도 그러한 중국의 움직임에 보조를 함께 할 필요가 있다.

일본의 경우에 있어서는 역사적인 한·일 관계 및 북·일 관계를 고려할 때 중국에 경우보다 단일한 일원적 전략방안이 강구될 것이다. 일본은 남북분단의 근원적 책임을 면책 회피할 수 없을 뿐만 아니라, 일본내 민단이나

조충런계의 재일동포의 막대한 수의 現在를 고려해 볼 때, 일본내 - 領土든 領海든 관계없이 - 머물고 있는 탈북난민의 처리는 경제적 대응 방안보다는 오히려 정치·외교적 협상으로 그 실마리를 풀 수 있다 하겠다.

결론적으로 우리의 대일전략은 일본이 국제문제 처리에 있어서 자국의 현실이익 추구에 중점을 두어 왔기 때문에 중국보다는 일원적이고 일관된 노련한 외교전략이 강구되어야 할 것이다.

러시아의 경우에 있어서는, 엘친집권 1기시 외교정책의 우선순위가 경제이익 추구에 있었기 때문에 남한편향적 대한반도 정책을 견지하며 한국에 호의적이었으나, 집권2기에 들어와서 부터는 강대국지위 회복 및 보수·민족주의화라는 국내 정치적 요구에 부응하여 외교·안보 전략상 대한반도 남·북한 등거리 외교로 전환하고 있다.

하지만 러시아 경제환경상, 특히 시베리아 지역의 개발을 포함한 극동 지역의 경제활성화 및 국부확대를 위해 남한과의 경제협력에 많은 기대를 걸고 있기 때문에 탈북난민 예방·억제차원을 위해서라도 러시아가 북한의 개혁·개방을 유도하는데 기여할 수 있도록 그 어느때보다도 의연한 對러 외교를 견지할 필요성이 있다.

특히 한반도 평화정착을 위한 「4자회담」에서 배제된 러시아를 관련국으로 끌어들이는 외교역량을 발휘함으로써 향후 전개될 대량탈북난민에 대한 이니셔티브 유지 및 통일한국의 안보적 협력자로서 러시아가 긍정적 역할을 수행케 할 수 있을 것이다.

아름든 북한체제가 붕괴되지 않은 상황에서 탈북난민의 대량화는 바람직스럽지 않을 뿐만 아니라 그들이 제3국을 통해 한국으로 유입되는 것도 한국에 미치는 막대한 영향과 대량난민 대비태세 불비상태인 우리의 현실로 볼때, 바람직스럽지 않기 때문에 우리는 가능한한 최대한 모든 외교역량을 동원하여 탈북난민 대량발생의 豫防·抑制 방안을 강구하여야만 한다.

나. 經濟的 接近 方法

탈북자의 탈북동기를 살펴보면 과거에는 주로 정치적 동기에서 탈북이 이루어졌으나 근년에 와서는 주로 경제적 동기에서 탈북하는 경향이 두드러지고 있는 바, 특히 근자에 와서는 「식량난민」이라는 말대로 배고픔에서의 해방을 이유로 가족단위 탈북이 늘어나는 추세이다.

현재 진행중인 남북한간 적십자 회담이 보여주는 바와 같이 북한의 현 식량사정은 극도로 악화되어 있다.

그러나 현 북한의 식량사정은 투명성이 확보되지 않은 상태이므로 우리의 대북식량지원은 한시적이고 제한적인 대중요법에 불과할 뿐만아니라 보다 중요한 점은 식량지원 그 자체가 예측이 가능한 목적확보장치를 결여하고 있다는 것이다.

그러므로 북한의 현 식량난은 북한체제의 모순과 농업구조의 구조적 병폐 및 정책부재에 그 원인이 있으므로 대국적으로는 북한농업구조의 기본적인 변화를 가져올 수 있는 차원 및 나아가 북한 산업경쟁력 제고 차원 - 북한의 무역중심은 현 식량난이 말해주듯, 곡물도입 대금을 硬貨부족으로 목재·철강·약용식물 등 1차상품으로 대체 결제함으로써 산업구조 전반에 걸친 모순과 악순환을 되풀이 하고 있다 - 에서 우리의 경제적·기술적 교류 지원이 훨씬 효율적이고 목표예측이 가능한 정책이라 할 수 있다. 또한 남북상호교류 협력 가운데서도 가장 중심적이고 가장 효과적인 실천 가능한 것은 경제교류 및 협력이므로 대량난민 발생 대비대책의 핵심방안이라 할 수 있다.

그러면 어떻게 북한의 농업구조 및 전반적 산업구조의 변화·발전을 유도 하고, 나아가 인적·물적 교류 지원을 확대 발전시킴으로써 이를 바탕으로 북한주민의 현 탈북상황을 예방·억제시키고 남북한 공동체적 동질성 회복을 꾀할 것인가에 우리의 정책방향이 모아져야 할 것이다.

1) 食糧支援 및 農業協力 方案

북한의 생존은 곧 우리의 생존과 직결된다.

지난 반 세기를 돌이켜 볼 때 북한의 대남정책 방향은 적화통일 그 자체이다. 북한이 남한의 경제보다 상대적으로 나은 시기에는 물론 절대적으로 못한 현 시기에도 북한은 한반도 적화통일이란 일 목적을 위해 대내·외적으로 모든 수단을 강구해 오고 있다.

이렇듯 그들의 야욕에 변화가 없는 이상, '못먹는 감 짝어나 보자'는 식으로 최후의 자포자기적 전쟁도발을 할 수도 있는 바, 그런 상황이 도래한다면 승패를 떠나 한민족의 미래는 한치 앞을 내다볼 수 없는 수렁 그

자체이고, 13C 콩고 대제국이 현재 그렇듯이 한민족의 역사는 다시 천년을 기약할 수 밖에 없는 상황에 직면하게 될 것이다.

따라서 우리는 북한정권의 붕괴과정을 기대하며, 그 전제조건으로 북한 체제 안정화를 위한 경제 지원에 대북정책 초점을 맞추어야 하겠다. 작년 8·15 경축사에서 김영삼대통령이 「南北農業協力」을 제안했듯이, 우선 우리는 북한의 농업재건에 인적·물적 자원을 집중 배분하는 정책방안을 모색 수립해야만 한다.

현재 북한의 식량사정이 보여주는 바와 같이, 북한의 식량난은 단기적 처방만으로는 근본적 해결이 불가능하며, 이것이 장기화될 경우 바로 한반도의 안정과 직결된다는 점을 우리는 명심해야 한다.

특히 우리는 북한이 어느정도 식량난에서 벗어나 구걸 또는 벼랑끝식 남북대화가 아닌 양자가 협력 화해의 입장에서 정상적인 남북대화에 임할 수 있도록 경제지원을 아끼지 말아야 하겠다.

최근 한국개발연구원(KDI)은 통일이 분단보다 경제적이다, 통일비용이 분단으로 인한 비용지출 보다 적다, 통일편익은 통일비용을 훨씬 상회할 것이다 라고 손익계산을 했듯이, 북한에 지출하는 비용을 과소평가하지는 못하지만 우리는 중·장기 대북지원 계획에 따라 통일후 통일편익을 비교한다면 통일비용 지출을 아끼지 말아야 하겠다. 특히 농업부문에 대한 투자비용에 대해서는 대범해야 하겠다.

따라서 우리의 연구방향도 북한의 먹고사는 기초적 문제 해결에 초점을 두고 통일대업의 교두보를 마련해 간다는 취지하에 우리는 꾸준한 인내와 노력을 결집하여야 한다. 물론 농업적 비용지출이 무기한 무한정으로 이루어질 수는 없다. 북한의 식량생산량, 식량소비량, 식량재고량 등을 종합적으로 판단하여 그에 걸맞는 정책을 제안·제시해야 한다. 여기에 문제가 없는 것은 아니다. 북한의 실증적 농업통계자료를 우리가 갖고 있지 못하고 있고, 그나마 알 수 있는 것도 제한된 정보 - WEP 등의 국제기구, 외국언론, 방북자, 탈북귀순자 등 - 에 의존하는 우리로서는 농업지원계획이라는 것이 사상누각일 수도 있다.

그러나 여러가지 정보를 종합 판단해 볼 때, 표2와 같이 북한의 현실은 기아선상 그 자체인 것만은 확실하다.

北 韓 食 糧 現 況 (표 2)

(단위 : 만톤)

연 도	총 수 요	전년도 생산량	부 족 량
1991	647	481.2	165.8
1992	650	442.7	207.3
1993	658	426.8	231.2
1994	667	388.4	278.6
1995	672	412.5	259.5
1996	675	345.1	329.9
1997	677	369	308

(자료 : 농촌진흥청 「북한의 곡물생산량 추정」)

표2에서 보여주는 바와 같이 북한의 식량 총수요에 대한 식량부족분이 평균 35%인 230만톤에 육박하고 있다. 더욱이 이러한 식량부족은 한시적이 아닌 만성적인 문제로서 북한체제를 최악의 궁지로 몰고있는 장본인이라 아니할 수 없다.

북한은 곡물 부족분을 매년 해외수입에 의존해 왔으나 북한의 외화부족 및 중국 등 최대 수출국의 경화결제 요구로 곡물수입이 크게 격감했기 때문에 현재 북한의 식량사정은 극도로 악화되어 있다고 볼 수 있다.

그러면 북한 주민의 식량난을 어느정도 타개하여 굶주림에서 해방시키고 나아가 북한의 농업경제력 제고를 위해 어떠한 방법으로 또한 어떠한 규모로 지원할 것인가에 초점을 맞추지 않을 수 없다.

'97. 6월 조선일보에 의하면 정부는 「KADO」, 즉 한반도 농업개발단 이라는 마스터 플랜을 마련해 놓았다 한다.

그러나 여기에 문제가 있다.

우리의 대북 농업지원방안은 경수로 지원 기구인 「KEDO」와는 엄격히 그 격과 질을 달리해야 한다. 대북 경수로 지원은 북한의 핵이 세계평화에 역행할 수 있다는 관점에서 다국적 컨소시엄형태로 이루어졌지만, 대북 농업 지원은 통일을 향한 한민족 동질성 회복이라는 거시적 안목과 동포애적·

인도주의적 차원이라는 미시적 안목에서 그 출발점을 찾아야 하겠다. 더욱이 북한의 농업개발은 통일후 고스란히 우리 한민족의 국부가 된다는 점도 강조하지 않을 수 없다.

따라서 대북농업지원은 우리의 주도하에 우리의 순자원으로 투자되어야 한다. 그러면 어떻게 이 제안을 할 것인가? 지난 북경 쌀지원 적십자회담에서 북측이 지원량의 규모를 밝히라고 요구했듯이, 우리는 대북농업지원 마스터플랜을 숨김없이 제시·제안하고 그에 따른 남북대화채널의 이니셔티브를 강구 유지하여야 한다.

현재 북한의 남북 직접대화 기피 또는 남한 배제전략을 들어 이러한 주장에 반대할 식자도 있겠지만, 북한의 현 한계상황에서는 남한배제전략이란 것도 단기적인 벼랑끝 전략에 불과할 뿐만 아니라, 북한 당국도 결국 북을 도와 줄 나라는 남한밖에 없다는 사실을 곧 자각·자인할 것이다.

물론 우리정부도 주변4강을 포함한 기타 국제기구가 북으로 하여금 남북대화에 임할 수 있도록 하고 또한 북한을 도와줄 나라는 남한밖에 없다는 사실을 상기시킬 수 있도록 다각적인 외교전략을 강구해야만 한다.

지난 '95년 북한의 국제무역촉진위원회 이성록 위원장이 당시 일본연립 여당방북단 대표들과의 회담(5.26)에서 “아무런 전제와 정치적인 조건없이 쌀을 원조하거나 대여한다는 제의가 있다면 검토하고 싶다”고 비공식적으로 밝혔듯이 대북 쌀지원은 인도주의 동포애적인 차원의 고려와 함께 남북대화 활성화 및 남북관계 개선의 돌파구로서 활용될 수 있는 기회이다. 더욱이 대북 쌀지원을 통한 남북관계 개선은 남북한 경협이 민족 내부의 문제로 확대 재생산되는 계기가 됨을 강조하고자 한다.

따라서 표3과 같이 단기적으로는 현물지원으로 현 북한의 식량부족 및 토지생산성 저하를 부분적으로 타개·치유하고, 장기적으로는 북한의 현 농업구조를 개편하여 북한의 농업자생력을 상향 조정시키는 방향으로 우리의 대북지원 규모를 결정해야 하겠다.

對北農業支援計劃(표 3)

단계	구분	추진사업	추진주체	추진대상
1단계	단기계획 (1~2년)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현물지원 - 긴급 구호성 쌀 지원 - 비료, 농약 지원 - 농사종자 등 농자재 및 농기계 지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적십자를 통한 민간차원에서 주도 	주민대중
2단계	중장기계획 (3~5년)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지구조 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 유실토지 복구 - 토지구획 정리 - 사방사업실시 및 토지개간 ○ 농업 인프라 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 대동강을 포함한 5대강 유역 수리사업 및 종합개발 - 도로·철도·항만 등 물류체계 개선 ○ 농업 환경변화 및 농정책 개혁 유도 <ul style="list-style-type: none"> - 상업성 작물 등 농작물 품종의 다변화 유도 - 농업기술 지원 - 시장원리 도입 유도 · 분조도급제 확대 등 현 협동 농장제 개선 유도 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 범정부기구를 설립하여 정부차원에서 주도 	북한 농경제체계

표3에서 추진주체를 달리한 것은 우리가 북한과 대화할 때 다수의 인민계층과 소수의 북한당국을 분리하여 또한 선후로 하여 대북농업지원계획을 추진하자는 의도이다.

2) 經濟 交流 · 協力 方案

현재 북한의 체제 불안의 근본원인은 체제 모순 및 경제제도 결함에서 그 이유를 찾을 수 있다. 아무리 한 정권이 그 체제의 專制性 · 獨裁性 · 非民主性으로 국내 · 외적으로 비난을 받더라도 내국경제의 안정성으로 먹고사는 문제에 어려움이 없다면 국민의 대다수는 인내하며 정부의 시책에 따를 것이다. 다만 소수의 엘리트만이 체제에 대한 저항세력을 형성하여

잠정적으로 도전할 것이다.

그러나 북한의 현 상황은 총체적 난국 그 자체라고 사료된다. 우선 대다수 주민들이 제 때의 식사는 커녕, 그나마 1일 식사량이라는 것이 젓을 딱 댄 아이의 식사량인 100g이라 하니 체제붕괴 가능성은 어느때보다 높은 것이 사실이다. “3일 굶으면 무슨 짓도 한다”는 속담도 있듯이 북한의 그러한 사정이 향후 2-3년 계속된다면 우리로서도 불구경만 할 수 있는 처지도 아닐 뿐만 아니라 상황에 따라서는 결국 우리에게 화(禍)가 된다는 것을 명심해야만 한다.

냉전의 와중인 '51년 동서독은 「內獨交易協定」을 체결함으로써 양국간의 교역의 물꼬를 텃고, '61년 「新內獨協定」을 맺음으로써 양국교역을 활성화 시켰다. 이들 양국간 경제교류의 큰 특징은 경제협력보다는 상품교역이 주를 이루었다는 점인데, 특히 구상무역 등 1차원적 교역을 주로 함으로써 동독측에서의 서독경제에의 예속화의 우려를 불식시킬 수 있었고, 또한 분단이전에 상업간 연계 전략을 유지함으로써, 동독주민의 생활을 개선시켰다.

더욱이 이러한 경제 교류의 활성화 및 공고화를 통한 정치적 안정 및 평화유지 틀 속에서 서독은 자연스럽게 통일기반을 구축할 수 있었다. 이런 동서독의 경제교류 패턴을 남북한 경제교류 방안에 그대로 대입시키는 것은 무리일까?

물론 분단이후 통독전까지의 동·서독 상황설정과 지금 현재 남·북한 상황설정에는 현격한 차이가 있다.(표4 참조) 그러면 우리의 남북관계 개선의 급진전 및 통합·통일을 향한 효율적인 대북경제교류·협력방안은 어떻게 중점적으로 구상·추진되어야 할 것인가? 최근 한국은행에서 발표한 「'96년도 남북한 경제지표 비교」²⁶⁾ (표5)에서 보는 바와 같이 북한의 무역규모 및 이를 뒷받침할 철도·도로·항만 시설 등 사회간접자본의 빈곤 내지 낙후는 북한의 점진적 체제개혁 및 개방이 없이는 회생이 불가능하다고 판단된다.

26) 조선일보('97. 7.10)

남한/북한(1995)대 구서독/구동독(1989) 경제지표 비교(표4)

구 분	남 한	북 한	남한/북한	구서독	구동독	구서독/구동독
인구(백만명)	44.9	23.3	1.9	62.1	16.6	3.8
GNP(10억 달러)	451.7	22.3	20.3	1,207	96	12.6
1인당 국민소득(달러)	10,067	957	10.5	19,283	5,840	3.3
연간경제성장률 (1990~95년, %)	+7.6	-4.5				
공공 지출(10억 달러)	97.1	19 ⁿ	5.1	547.7	61.8	8.9
(GNP 점유율, %)	(21.5)	(85)		(45.5)	(64.4)	
국방비(10억 달러)	14.3	5.1	2.8	28.5	11.2	2.6
(GNP 점유율, %)	(3.2)	(23)		(2.4)	(11.6)	
1인당 국방비(달러)	318	218	1.5	459	675	0.7
해외 교역(10억 달러)	260.2	2.05	126.9	611.1	47.0	13.0
(GNP 점유율, %)	(57.6)	(9.2)		(50.6)	(49)	
수출 (10억 달러)	125.1	0.74	169	341.3	23.7	14.4
수입 (10억 달러)	135.1	1.31	103	269.8	23.3	11.5
외채(10억 달러)	79	11.8	6.6	106.7	22	4.9
(GNP점유율, %)	(17.5)	(53)		(8.8)	(23)	

※ 자료 : 통일원, 한국은행, 독인연방통계국

※ ⁿ : 자체 추정치

※ 출처 : 현대경제사회연구소, 「통일경제」 ('97년 8월호), 1997. p.145

’96년도 南北韓 經濟指標 比較 (표5)

구 분	단 위	한국(A)	북한(B)	A/B(배수)
인 구	천 명	45,454	23,558	1.9
명 목 GNP	억달러	4,804	214	22.4
1인당 GNP	달 러	10,548	910	11.6
GDP성장률	%	7.1	△ 3.7	
수 출	억달러	1,297.2	7.3	177.7
수 입	억달러	1,503.4	12.5	120.3
외 채	억달러	1,044.7	120.0	8.7
발 전 량	억kwh	2,055	213	9.6
쌀 생 산	만 t	532.3	134.0	4.0
철도총연장	km	6,559	5,112	1.3
도로총연장	km	82,342	23,369	3.5
항만능력	만 t	29,526	3,501	8.4
선박보유	만 t	699.3	92.1	7.6

특히 낙후된 사회간접자본의 확대는 통일 이후 우리가 부담해야 할 통일비용을 최소화시킬 뿐만 아니라 결국 우리의 국부가 된다는 점을 유념해야 할 것이다.²⁷⁾

27) 최근 발표된 독일 내무부 「통일보고서」에 따르면 통독후 6년동안 통일비용으로 600조원의 비용이 들었는데, 이 비용 대부분이 동독지역의 사회간접시설 확대와 지역주민의 사회복지비 충당에 쓰여졌다는 보도사실은 우리에게 시사한 바가 크다. (동아일보, '97. 7.26)

또한 지난 11월 4일 개최된 「글로벌화-통일 그리고 조세정책」 국제심포지엄에서 한국조세연구원 최준욱연구위원은 「한국의 통일비용 조달방안」이라는 주제발표를 통해 남북통일 후 10년동안 부담해야 할 통일비용은 214조-339조에 이를 것이며, 북한의 경제개발을 위한 사회간접자본 확충에 따른 투자비로 연간 1백억달러를 지출할 것이라고 전망했다. (세계일보 '97.11. 5)

따라서 북한과의 직교역 활성화와 병행하여 북한의 낙후된 사회간접자본의 기반 확충을 위한 자본·기술의 이전 방안이 강구되어야 한다. 물론 앞서 피력했듯이 이를 위해서는 북한의 점진적 체제개혁 및 개방이 전제되어야 한다.

그러나 북한에서의 모든 영역은 중앙에서의 통제·지시에 따라 움직이고 있다. 북한 정권이 특히 「主體思想」 등 이념통제 및 세뇌에 꾸준한 제1주의적 목적을 두고 체제를 운영해 왔다고 판단할 때, 북한이 개방에 인색하고 나아가 개방자체를 체제유지의 적으로 간주함은 당연한 논리적 귀결이다.

특히 북한은 대외 자본·인사 교류가 점진적으로 이루어질 때, 그것이 북한체제에 어떠한 역변화를 줄지에 신경을 곤두세우지 않을 수 없고 그런 식으로 개방했을 때, 잘못된 북한체제에서 잘못되지 않은 양 또는 인내하며 그 체제에 적응해 살아온 인민대중의 불신의 확산이 바로 체제붕괴로 이어진다는 자명한 이치를 북한 당국은 두려워 하고 있다. 그렇다고 북한의 현 궁핍한 상황이 경제개방을 하지 않을 수 없는 딜레마적인 형편이기에 이러한 상황을 종합해 볼 때, 북한은 합영법 제정 및 나진·선봉 자유무역지대 설정 등과 같은 제한적인 대외경제교류정책을 추진하리라 판단된다.

앞에서 논했듯이 현 곤궁을 우리가 방관만 한다면 국내적으로는 안보위기에 봉착할 수가 있고 대외적으로는 한민족 한동포로서 인도애를 베풀지 않는다는 비판에 직면할 수도 있다는 딜레마에서 벗어나지 못할 것이다. 더욱이 최근 귀순한 황장엽 노동당비서가 기자회견(7.10)에서 “북한은 남한만이 잘사는 꼴을 보지 못한다”고 피력한 점에 유의해야 하며, 갈루치 전 미국 북한핵대사가 전국 경제인연합회 초청 강연(11. 5)에서 “북한의 식량난에 따른 난민의 한국 유입을 막기위해 한국 기업들이 대규모 대북 경제 협력을 서둘러야 한다”는 주장은 남북경제교류·협력의 필요성을 강조한 발언으로 시사한 바가 크다.

따라서 현 상황에 즈음하여 북한에 대한 우리의 입장은 제3자가 아닌 당사자 입장에 서지 않을 수 없다. 다시말해서 북한의 경제공황 및 급격한 경착륙(Hard Landing)으로 인한 북한의 혼돈은 곧 우리의 혼돈으로 바로 우리에게 떠넘겨지는 중대한 사안이므로 우리는 북한이 연착륙할 수 있도록 온갖 지혜와 정치·경제력을 동원·집결해야만 하는 시점에 와 있다.

결국, 절차적 과정의 어려움은 있지만 우리는 현 시점에서 안보위기와 통합·통일 달성이란 두 상극안을 절묘하게 융화·조율할 수 있도록 국론통일을 먼저 이루어내는 성숙성을 발휘해야만 하겠다.

그러한 국민적 성숙성을 바탕으로 어려움에 처해있는 북한에 1차적으로는 인도주의적 견지에서 곡물지원을 하여 북한의 대다수 인민대중을 최소한의 배고픔에서 해방시킴과 동시에 이와 병행해서 북한 농업경제가 자생할 수 있도록 우리의 농업자본기술을 유·무상 이전함으로써 북한 농경제의 誘水 效果 제고를 기대해 보고, 2차적으로는 북한과의 직교역 활성화를 추진하고, 3차적으로는 이와 병행하여 북한의 낙후된 사회간접자본의 기반 확충을 위한 산업자본·기술의 이전방안을 강구함으로써 북한의 경제현실을 제고시키는 방향으로 우리의 대북전략 구상과 통일의를 구현시켜야 하겠다.

다. 社會·文化的 接近方法

한반도는 동서냉전의 태동 및 이념과 체제를 달리하는 미국과 구소련 두 강대국에 의해 국토가 남북으로 분단되고 특히 역사상 유례없는 동족상잔의 비극인 6.25를 경험함으로써, 정치·경제는 물론 사회·문화 등 모든 영역에 걸쳐 남북간에 이질화 현상이 광복 후 현재에 이르기까지 50여년 동안 심화·고착되어 왔다.

물론, 그동안 남북한 상호간에는 이질화된 민족동질성과 나아가 민족 정체성(national identity)을 회복하기 위해 사회·문화 접촉·교류 등이 국외를 중심으로 간헐적으로 이루어져 왔으나, 그것은 체제선전의 수단화 또는 일과성 해프닝화 됨으로써 오히려 민족이질화 현상만 확산시켜 주는 역효과만 가져왔다.

이같은 결과는 남측의 반공국시에 의한 국가보안법의 강압시행과 북측의 적화통일전략 및 체제선전의 수단화 전술이 상승작용함으로써 남북한간의 사회·문화 접촉·교류가 위축·왜곡됨에 따름이다.

따라서 이제부터라도 남북한은 상호 전향적인 자세로 내실있고 진실된 사회·문화 접촉·교류를 진행 성사시킴으로써 한민족공동체적 자기정체성 회복·구현을 일궈내야 한다. 더욱이 민족·국가 통일을 위해서라도 또한 작게는 북한주민 탈북의 급작화·대량화 현상의 예방·억제를 위해서라도 남북 상호간 사회·문화 접근을 통한 민족동질성 회복이 중요한 선결과제라 아니할 수 없다.

정치적 통합은 위험성을 수반한 양자간 ‘제로섬 게임’이 될 수 있지만, 사회·문화 통합은 이질화된 민족동질성을 회복·발전시키는 ‘더블 플러스 게임’

일 뿐만 아니라, 이는 남북통일 분위기 고조, 통일과정에서 야기될 수 있는 갈등완화 및 효과적인 남북통일 구현의 바탕이 되고 나아가 통일한국의 국력신장의 초석이 되기 때문이다.

물론 여기에 ‘인식과 실천과의 불일치 또는 갭(gap)’이라는 문제가 없는 것은 아니다.

즉, 남북한은 상호 상이한 이념체제를 오랫동안 지속·유지해 왔다는 사실과 동·서독이 경험치 못한 동족상잔의 비극인 6.25를 치루었다는 사실 등이 그러한 불일치 갭을 조장·확대시켜왔기에 더욱더 그렇다. 이러한 사유로 인한 남북한 사회·문화 이질화의 가속과 상호불신이라는 엄청난 대가를 지금도 계속 치루어야만 하고 있다.

하지만 이러한 현상을 50여년의 남북분단 구조가 인위적으로 정형화 시킨 허구적 실체라고 간주한다면 지나친 논리의 오류·비약일까? 우리의 지나간 역사를 돌이켜 보자. 그 무수한 외침속에서도 우리 민족이 보여준 통일의 지, 자존, 찬란한 문화예술의 꽃피움과 국난때마다 불태운 들꽃의 저항을 함께 할 수 있었다는 사실, 이는 다름아닌 한민족 공동체라는 사회·문화적 동질성에서 그 근원을 묻고, 캐지 않을 수가 없다. 韓·中 修交前까지 단절했던 조선족이나 최근 증가추세에 있는 탈북귀순자가 우리와 쉽게 친화될 수 있는 것, 또한 남북이 함께 참가한 국제체육대회에서 남북이 제3국과 경기할 때 양측 응원단이 상호 응원하는 광경, 이와 같은 것들은 오천년 연연히 이어져 온 우리 민족의 강한 사회·문화적 동질성 유대 표현이 아니겠는가?

바로 이것이 우리가 사회·문화 교류 협력을 강구해야만 하는 하나의 이유이다. 또한 보다 중요한 점은 사회·문화 동질성 회복·향상이 남북통일후 통일한국을 세계사에 우뚝 서게할 수 있는 주체적 역량의 중심임을 확신하고자 한다.

그렇다면 남북한간 사회·문화적 접촉·교류에 있어 분야선정, 우선순위, 추진방법 등을 어떻게 구도·설정할 것인가? 우선 총론적이기는 하지만 학술, 종교, 역사, 문화탐방 등을 매개로 한 남북간 인사교류 및 공동과제연구 등을 적극 추진하여야만 한다. 이러한 교류의 명시적 장점은 남북상호간의 거부할 명분 및 손실이 앞서의 접근방법보다 훨씬 적다는 것이다. 또한 이는 세계에 흩어져 있는 한민족 구성원이 이념·체제를 떠나 함께 참여할 수 있는 계기를 제공하고 그러므로써 자연스럽게 민족동질성 회복에 효과적 순기능으로 작용한다는 강점이 있다.

하지만 북한의 현 위기상황을 고려해 볼 때, '금강산도 식후경'인데 곤경에 처해있는 북한에게는 명분만 있을 뿐 실속이 없는 허울로 비쳐질 수도 있다. 북한의 경우, 김일성이 안치된 금수산 궁전이나 단군능 등을 예방·탐방하는 통일전략·전술적인 학술·역사 교류를 제외하고는 우리의 순전한 사회·문화교류에는 부정적일 것이다.

그러나 이제는 우리정부도 당국이든 비당국이든 어떻든 간에 북한이 제의하는 모든 사회·문화교류를 가능한한 긍정적으로 검토하고, 또한 우리 측의 민간단체가 주도·제의하는 정치성이 배제된 모든 대북교류도 전향적으로 검토하는 사고의 전환 필요성이 있다. 뿐만 아니라 정부는 우리 국민의 자각·절제된 의식을 긍정, 높이 평가하고 국가보안법 및 남·북 교류에 관한 법 등 대북관련 법을 현실화하여 남북교류가 활성화 될 수 있도록 기능적으로 완화할 필요성을 인식하여야 한다.

물론 우리의 대북교류 주체 및 그 구성원이 비정치성과 굳센 반공안보 의식이 전제되어야 함은 물론이다. 이러한 사회·문화교류가 활성화 될 때, 남북한이 서서히 상호친화될 수 있는 기반이 조성되고 나아가 대량탈북 분위기를 약화시킬 뿐만 아니라 이를 계기로 남북간 사회·문화 동질성 접근이 한반도 전역에 파급되는 파장효과도 기대해 볼 수 있다.

1) 社會·文化 接觸·交流 推進方案

남북한간의 사회·문화 접촉·교류가 활발하게 진척되기 위해서는 각론화된 세부적인 추진방안이 구도·설정되어야 할 것이다.

첫째, 무엇보다도 정치체제 등을 포함한 남북한의 현실을 있는 그대로 인정하고 이해하려고 하는 토대위에서 접근이 필요하다.

'60년대말 독일통일의 아버지라 할 수 있는 브란트 수상의 동방정책을 상기해 보자. 이는 다름아닌 정치적 통일의 포기 선언이 아니겠는가? 한쪽 체제의 우월성을 전제한 모든 접촉·교류는 허울좋은 대립·충돌일 뿐 상호간 불신만 가중시킬 것이다.

따라서 남북한이 서로 다른 체제에 대해 자신의 기준으로만 보고 평가하게 되면 상충된 이념에 의한 갈등만 야기되고 남북관계를 더욱 악화시키는 결과만 초래될 수 있기 때문에, 남북한은 상대방의 실체를 인정하되 실질적인 상호 접촉·교류를 강화하는 것이 한반도의 평화 및 안정 정착에 효과

적인 방안이 될 뿐만 아니라 통일을 앞당기는 효과도 거둘 수 있을 것이다.

둘째, 북한의 입장에서 볼 때 수용가능하고, 북한에 이익이 되는 분야부터 시작하여 점차적으로 남북한 모두 이익이 되는 분야로 확대되어야 한다.

그동안 남북협상에서 보는 바와 같이 우리가 아무리 좋은 안건을 상정해도 북한체제에 영향을 줄 우려가 있거나 정부주도 성격이 강한 안건에 대해서는 북측이 수용을 기피해왔던 전례를 고려하여 수용가능한 비정치적·비정부적 차원에서부터 남북접촉·교류가 시작돼야 할 것이다. 특히 어느 한쪽의 이해·이득에 관계되는 분야보다는 남북한 모두가 공감대를 얻을 수 있는 분야를 선택해야만 소기의 성과를 얻을 수 있기 때문이다.

셋째, 인적교류·작품교류·자료교류·공동연구·공동행사·전시회·세미나 등 각종 접촉·교류사업에 있어서 가급적 많은 사람이 참가할 수 있고, 남북한이 공동으로 추진하는 프로그램이 필요하다.

물론 국외 개최보다는 가급적 남한 또는 북한에서의 개최를 유도하고, 개최 방법은 상호주의 원칙을 준용해야 한다.

넷째, 국가안보에 지장이 없는 한 대범하고 경제성장에 걸맞는 만형의 입장에서 북한의 제의를 가능한한 수용하는 방향으로 검토되어야 한다. 정부는 북한의 제의에 무조건적인 거부보다는 의제, 개최장소, 절차, 참여범위 등을 남북연락관 또는 관계자 접촉을 통해 사전 조정·조율하여 인적교류의 물꼬를 트고 이를 계기로 남북대화 등 남북관계 개선효과를 기대해 볼 수 있는 바, 대응방안 마련 등 긍정적·적극적인 선별적 수용의지를 보여야 한다.²⁸⁾

다섯째, 민간차원의 접촉·교류사업에 정부의 적극적인 지원이 필요하다. 그동안 사회·문화 등 남북교류사업에 있어 정치적이든 비정치적이든 간에 고도로 단련된 북한인에게 이용당할 것을 우려한 나머지 정부는 적극적인 입장을 보류해 왔던 것이 사실이다. 하지만 우리의 국민의식이 북한의 선전·선동에 현혹되기에는 성숙되어 있고 북한의 현상황을 대내외 보도 등을 통해 직·간접으로 인지·체험했기 때문에 북한의 점진적 개방·개혁 유도차원에서 오히려 정부가 적극적으로 나설 필요가 있다.

여섯째, 어느 분야를 막론하고 남북한 접촉·교류사업은 일회성으로 끝나는 사업보다는 지속적으로 이어질 수 있고 정례화 될 수 있도록 정부

28) 일례로 '90년 10월 북한 조선음악동맹의 초청으로 평양에서 개최된 「범민족 통일음악회」에 우리의 국악인 14명이 참가 공연한바 있으며, 이에 답례형식으로 '90년 12월 서울에서 개최된 「'90년 송년통일전통음악회」에 평양민족음악단을 초청하여 공연한 사례가 있음.

는 실천적인 프로그램 개발에 인적·물적 자원을 적극 투자하여야 한다.

2) 弘報媒體 活用の 效果成 提高方案

'62년에 제정된 「월남귀순용사특별보상법」을 비롯 '93년 개정된 「귀순북한동포보호법」은 현행 「북한이탈 주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 비해 귀순자에 대한 보상위주의 법률로서 북한주민의 탈북·귀순을 유인하는데 적지않은 영향을 미쳐왔다.

특히 이와 같은 법률에 힘을 입어 대북 심리전의 일환으로 남한사회를 북한에 알리기 위한 대북 홍보매체로 대북 사회교육방송²⁹⁾, 휴전선 일대의 대북 방송, 고무풍선을 이용한 傳單(「빠라」)·「物品」 살포하는 방법 등을 활용하여 왔다. 이같은 방법이 우리의 실상을 북한에 알리는 홍보효과에 큰 영향을 미쳤지만, 아울러 북한주민의 탈북·귀순을 부추기는데 이용되어 온것도 사실이다.

이와 같이 법률과 대북 홍보매체를 이용한 방법이 북한주민의 탈북·귀순을 유인하는데 효과적으로 작용할 수 있었던 것은 남북한의 시대적 상황 특히 북한의 경제적 궁핍과 맞아 떨어졌기 때문으로 볼 수 있다.

남한의 경우, 북한에 대한 위협성과 반공의식이 어느때 보다도 강조되는 이때에 북한주민이 넘어와 북한실상을 알린다는 것은 반공의식을 고취시키는데 크나큰 계기로 활용될 수 있었으며, 북한의 경우, “남한에 가면 처음에는 잘 해주다가 정보를 얻은 후 죽인다”느니, “남한에는 거지가 득실거린다”는 등 유언비어를 사실처럼 믿을 정도로 남한과 외부세계에 대한 정보에 어두운 북한주민에게 남한의 발전상과 탈북·귀순자들을 환영하고 잘살고 있는 소식을 보고·듣게함으로써 남한귀순에 따른 두려움을 해소시키는 등 탈북을 촉발시키는 계기로 작용했다는 사실은 탈북·귀순자의 공통된 증언내용에서 찾아볼 수 있다.

이처럼 대북 홍보매체를 이용한 방법은 북한주민의 탈북·귀순을 유인

29) KBS 사회교육방송(매일 새벽 1시부터 - 4시까지)은 그동안 남북이산가족 찾기와 남한의 실상을 알리는데 적지 않은 역할을 해왔다. 특히 중국연변라디오방송국은 사회교육방송과 연계하여 남북이산가족찾기 방송 등을 매일 3회 실시하고 있다. <서일범, 「기다리는 통일 준비하는 통일」, “남북한 이산가족 교류에 있어 해외 동포의 역할”, 평화문제연구소, 1996, p.240 참조>

하는데 적지 않은 영향을 미침과 동시에 보다 중요한 점은 남한에 대한 실상을 어느정도 북한에 알림으로써 향후 남북통합시 사회·문화적 동질성을 회복하는데 순기능으로 작용한다는 것이다.

그러나 문제는 대규모 탈북난민 발생으로 야기될 수 있는 영향을 우려하고 있는 우리의 현실에 비춰 볼 때 탈북·귀순을 부추기고 유인해 왔던 대북 홍보매체를 계속 활용하는 것이 타당한 것인가? 아니면 향후 남북통합에 따른 제 영향을 최소화시키기 위해 보다 적절하고 효과적인 방향으로 개선하여 계속 추진해야 할 것인가? 그 필요성 및 방향에 대한 재검토가 요구된다.

결론적으로 대북 홍보매체를 이용한 대북 홍보를 계속 추진할 수밖에 없는 바, 기존의 경우처럼 탈북·귀순을 유인하는 차원이 아닌 북한의 개혁·개방을 유도하여 남북관계를 재정립시킴으로써 계속적이고 대량적인 탈북·귀순을 예방·억제하고 나아가 사회·문화적 동질성을 회복시키는 차원으로 그 내용이 바뀌어야 할 것이다.

예컨대, 첫째, 대북 사회교육방송은 향후 탈북난민의 점차적 확대현상 및 북한체제 동요 가속화의 요인으로 크게 작용할 것인바, 그 내용이 남한에 대한 감상성을 유발시키거나 흑백논리보다는 남북관계의 진전·개선 및 바람직한 남북평화통일 등을 위해서 무엇을 해야 할 것인가 등의 건설적인 방향으로 추진되어야 할 것이다. 특히, 북한체제상 방송을 쉽게 들을 수 있는 계층이 일반주민보다는 상층부라는 점을 고려한 프로그램으로 구성되어야 할 것이다.

둘째, 휴전선 일대의 대북방송은 그 상대가 군인이기 때문에 남한으로 넘어오라는 등 탈북을 유인하는 내용보다는 우리가 한 민족 한 핏줄이라는 사실과 함께 우리 국군에 대한 용맹성과 씩씩함을 보여줄 수 있는 내용으로 꾸며져야 할 것이다. 특히, 남북공존과 평화통일을 위해서는 무력에 의한 전쟁도발을 막는 일이 무엇보다 중요하기 때문에 평화공존의 필요성 및 민족전쟁 재발시 공멸의 당위성 등을 계도하는 프로그램 개발이 필요할 것이다.

셋째, 전단(傳單 : 가칭 「빠라」) 살포는 그동안 탈북·귀순을 촉발시키는 요인으로 가장 크게 작용했을 뿐만 아니라 향후에도 이로 인한 탈북이 늘어날 것으로 예측되는 바, 상대방에 대한 비방보다는 체제에 대한 장단점을 상호비교할 수 있는 내용과 북한의 개혁·개방의 필요성이 강조되는 내용 등을 위주로 하고 귀순자의 생활상 등은 가급적 피하는 방향으로 작성되어야

할 것이다. 특히, 체제에 대한 장단점을 상호비교할 수 있는 책자종류도 고려하되, 전문적인 용어보다는 읽기 쉽고 알아보기 쉬운 내용으로 하고 가급적 분량이 많지 않도록 하는 것이 좋을 것이다.

넷째, 「물품」살포는 호기심을 자극하거나 일회·소비성 제품보다는 실생활에 긴요하고 재생산이 가능한 종류의 물건(예 : 씨앗)이나 의약품 종류를 선택하되, 가능한 여러사람이 골고루 나눠가질 수 있게 소량단위로 포장하여 다중 살포하는 것이 좋을 것이다.

2. 北韓離脫 大量難民 受容方案

남북한은 교류·협력관계를 유지하면서 점진적·단계적 통합을 이루어가는 것이 바람직하다는 원칙하에 남한은 북한의 위기상황으로 인해 북한이탈자가 대량으로 발생하는 사태를 원하지 않을 뿐만 아니라 안정유지 방향으로 對北政策을 추진하여 왔다.

그러나 북한이 현재 처해있는 극심한 식량난을 비롯 계속되는 이탈자의 발생 등 북한체제가 위기상태로 치달음에 따라 북한이탈자의 대량난민화 발생 가능성이 점점 높아지고 있다.

물론 북한이탈자는 생존위협과 체제에 대한 불만 등에 따라 발생한 탈북 난민임과 동시에 우리헌법상 우리 국민이기 때문에 인도적인·동포애적인 차원에서 탈북원인 및 피수용의사를 선별하여 남한에 임시수용시킨다는 전제하에 수용방안이 검토되어야 할 것이다. 즉, 대규모 북한이탈자를 전원 수용한다는 원칙은 고수하되, 전원 정착은 우리사회에 미치는 영향과 원활한 남북통합에 순기능으로 작용되지 않기 때문에 사태의 변화에 따라 원주거지로 되돌려 보낸다는 전제하에 수용방안이 강구되어야 한다는 것이다.

가. 原論的 處理方案

1) 受容原則

탈북 난민이 국내로 직접 들어오는 경우에는 동포애적·인도주의적 측면과 피수용의사에 따라 전원수용하고, 제3국을 통해 들어오는 경우에는

유엔난민고등판무관의 망명확인시 절차에 따라 수용하고, 제3국으로 탈북하여 그곳에 머물고 있는 경우에는 현지국과 협상하여 현지국에 수용시키는 난민수용전략을 원칙으로 해야 한다.

2) 收容節次

탈북난민에 대한 수용절차는 국내로 직접 들어오는 경우와 제3국을 통해 들어오는 형태로 발생될 것인바, 이에 대한 수용절차는 다음과 같이 이루어져야 한다.

<國內로 직접 들어오는 경우>

- 북한이탈자 발생 → 안내·유도 → 임시수용소로 수송 → 긴급구호 및 건강진단 → 房配定 및 구호물품 지급 → 개인별 신상기록카드 작성(인적사항, 연고자, 수용의사, 건강상태, 수용희망국가 확인 등) → 소양교육 (연고자 있는 경우 소양교육후 연고자에 인계)

<第3國을 통해 들어오는 경우>

- 유엔난민고등판무관의 난민(망명)인정확인서 확인 → 임시수용소 수용 → 긴급구호 및 건강진단 (이하 국내로 직접 들어오는 경우와 동일)

3) 法的體制 整備

현행 「북한탈출 주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」은 소규모 북한이탈자의 수용을 위한 것으로서, 대규모 북한이탈 난민 발생시 이 법률을 그대로 적용할 경우 재정적 지원문제, 수용문제, 교육문제, 취업알선문제, 주택문제 등 제반사항에 대한 해결능력이 불가능하기 때문에 난민의 법적 지위 및 법적 보장을 실현할 수 있는 가칭 「긴급수용 및 정착지원에 관한 법률」을 미리 마련하여 대규모 북한이탈난민 발생시 적용해야 할 것이다.

예컨대, 통독전 서독정부는 양독간 정치적 문제를 고려 동독주민의

지나친 서독유입을 적절히 배분시키고, 사회·경제적으로 새로운 체제에 조속히 동화시키며, 서독의 고용시장 및 주택사정을 고려하여 피난민의 유입을 적절히 줄여야 한다는 입법취지를 둔 “긴급수용법”(정식명칭 : 「독일인의 서독지역에의 긴급수용에 관한 법」)을 분단직후인 '50년 8월 22일에 이미 마련해 둔 바 있다.³⁰⁾

4) 收容施設 確保³¹⁾

난민발생시 가장 우선적으로 준비해야 할 문제는 이들을 수용할 수 있는 수용시설 확보로서 난민유입 경로에 따라 또는 난민규모에 따라 안전성, 유도용의성, 보안성, 식수, 전기 등 제반입지 여건을 고려해야 하며, 특히 수용시설 설치에 따른 재정부담을 최소화 시키기 위해 수용시설의 신설보다는 가급적 기존시설을 최대한 활용토록 하고 아울러 가건물 설치에 필요한 자재·재원 등을 미연에 확보하여 설치방법을 숙달시켜야 할 것이다.

따라서 탈북자들이 대량으로 비무장지대를 통해 넘어올 경우, 효과적인 수용을 위해 유도가 용이한 경기도 및 강원도의 폐교 등을 포함한 초·중·고등학교 시설을 임시수용소로 활용하는 방법을 강구해야 하겠다.

또한 동·서해안을 통해 넘어올 경우 탈출로가 해상임을 감안하여 경기도 및 강원도 소재 서해안의 섬 또는 동·서해안의 바닷가에 가건물을 설치하여 임시수용소로 활용하는 방법도 강구해야 할 것이다.

가건물의 형태는 단독형, 가족형, 여성용, 어린이용, 노약자용, 장애자용 등 다양해야 하며, 숙소(가건물 포함)는 한칸에 4-5명 정도(학교의 경우 교실당 20-30명 정도)를 수용할 수 있는 크기가 적합할 것이다.

특히 수용지역을 경기도와 강원도로 정한 것은 이들 지역이 탈출지역에 속해있고 대량유입에 따른 수송난 및 이들이 국내에 미칠 제반 경제·사회적 음의 파장을 최대한 줄일 수 있고 나아가 남·북관계의 개선 등 통일분위기 고조시 이들을 최초의 원거주지로 송환하기 용이한 지역이기 때문이다.

물론 북한체제의 붕괴로 말미암아 북한이탈 난민의 규모가 100만명 이상으로 이들을 경기도와 강원도의 임시수용소에 모두 수용하기 어려울

30) 통일원, 「동서독 교류협력사례집」 1993. pp.297-313

31) 서독정부는 동독 피난민을 수용하기 위해 난민수용소를 100개이상 설치('89년말 당시) 해 둔바 있다. (서울신문, '94. 4.17)

경우에 대비, 지역별로 분산 수용하는 방안도 차선책으로 마련해 두어야 할 것이다.

5) 支援・救護物品 確保

탈북난민의 예상규모를 면밀히 분석·예측하여 그에 걸맞는 물품을 준비 확보할 필요성이 있다. 급식, 피복, 생필품 등 각종 지원품목의 지급 기준은 개인별 또는 세대별로 구분하되 국제관례상 난민구호기준과 일반재난사태시 응급구호기준을 준용하여 사전에 마련해야 할 것이다.

첫째, 우선 식량지원문제로서 난민예상규모에 따라 사전에 확보할 필요성이 있다. 유엔난민고등판무관실에 따르면 난민에게 줄 최저 하루 식량은 600g³²⁾인바, 이에 준한 식량을 사전에 준비해 두어야 할 것이다.

둘째, 난민예상규모에 따라 1인 2벌 정도씩 의복을 사전에 확보해 두어야 할 것이다.

셋째, 난민예상규모에 따라 간식, 세면도구, 침구류, 소모품, 취사도구 등을 사전에 확보해 두어야 할 것이다.

넷째, 난민예상규모에 따라 식수를 비롯 의약품 등을 사전에 확보해 두어야 할 것이다.

다섯째, 수송수단을 사전에 확보해 두어야 할 것이다.

그렇다면 수용시설을 비롯 구호에 필요한 각종 물품구입에 따른 재원을 어떻게 마련할 것인가? 이는 결국 정부에서 사전에 전국민을 대상으로 재원확보를 해두어야 하며 필요하다면 가칭 「긴급구호법」 등을 제정할 필요가 있다.

예컨대, 통독전 서독의 연방정부와 지방정부는 피난민 구호에 필요한 재원을 마련하기 위해 '49년 9월 1일 「긴급구호법」을 제정하였으며, '52년 9월 1일에는 「부담균형에 관한 법」을 제정한 바 있다.³³⁾

32) 조선일보 ('96. 8.23)

33) 「긴급구호법」은 난민도착 즉시 필요한 제반구호와 행선지까지의 제여비 및 취업시까지의 최저생활비를 지급하는데 필요한 재원을 확보하기 위한 것이며, 「부담균형에 관한 법」은 난민들이 실항함으로써 일어난 제재산의 망실을 전국민이 분할 부담하자는 취지로 마련되었다. <국토통일원, 「서독정부의 난민구호 현황」 1969, p.17 참조>

6) 救護人力確保 및 職務教育

탈북난민이 대량적으로 발생할 경우 안내, 수송, 건강진단, 간식·식사 지급, 房配定, 구호물품지급, 소양교육, 연고자 확인, 개인신상기록카드 작성, 이탈자 안전·방호, 기타 환경친화 등 제반업무마다 상당한 인원(예 : 난민 100명당 10명정도)이 필요할 것이다.

따라서 각 제반업무마다 직무구분 및 직무편람을 생산하여 이를 담당할 단체·인원 등을 사전에 편성하고, 업무특성에 따른 교육지침을 만들어 실천에 맞는 교육을 사전에 실시해 두어야 한다.

특히 수용소 관리 인력에 대한 총체적인 교육을 맡을 「교관양성 기관」을 신설하여 이곳에서 집중적인 교육을 시키고, 이들로 하여금 탈북난민 발생시 제반업무를 담당할 단체·인원 등에게 철저히 사전교육을 시켜야 할 것이다.

또한 구호인력은 국가재정부담 완화 및 탈북난민의 빠른 남한 적응을 감안하여 가급적 사회봉사단체, 종교단체, 자원봉사요원(예 : 「도우미」) 등을 활용하는 방안도 적극 검토되어야 할 것이다.

물론 구호사업을 전담하기 위한 구호인력확보는 정부기구와 민간기구가 공동으로 추진해야 할 것이다.

예컨대, 통독전 서독의 경우를 보면 정부의 구호 전담기구로 3국 25개과로 편성된 「추방민·피난민 및 전상자성」(일명:피난민성)과 「전독문제성」을 두었으며, 민간기구로는 독일통일촉진위원회를 비롯한 각 정당, 적십자사 및 제종교단체 등이 구호사업을 실시한 바 있다.³⁴⁾

7) 北韓離脫 大量難民 教育

탈북난민들이 탈북후 수용시설에 수용되기까지의 심리적 갈등, 정서적

34) 「추방민·피난민 및 전상자성」의 기구를 보면 제1국(10과)은 인사·경리·국회 및 정부 타부처와의 협조관계업무, 제2국(9과)은 경제문제, 주택문제, 행방불명자 심인활동과 이주관계업무, 제3국(6과)은 법제, 동독내 정치범 보호문제, 사회문제 등을 전담하였으며, 「전독문제성」은 피난민 구호사업의 활동에 있어서 재정적 활동보다는 난민에 대한 총체적인 현황과약, 피난민성과의 횡적 협조를 하는데 중점을 두었다. <국토통일원, 「서독정부의 난민구호 현황」, 1969, p.16 참조>

불안, 수용소 단체생활 등에 오는 이질적인 생활감각 및 남한체제의 제한적 적응단계에서 오는 정신일탈 등으로 인해 발생할 수 있는 만약의 사태에 대비하여 적절한 교육을 시켜야 할 것이다. 물론, 탈북난민 모두를 국내에 유입시킬 수는 없기 때문에 직업적인 전문교육보다는 심리적 안정을 요하고 북한내부의 안정회복 및 평화통일 달성시 원거주지로 되돌아 갔을 때 민족동질성 회복에 호응·기여할 수 있도록 소양교육을 위주로 집중적으로 시켜야 할 것이다.

따라서 소양교육의 효과를 극대화하기 위해서는 교육에 필요한 자재를 사전에 구비하고 교육시킬 교관을 선정, 현재 국내에 거주하고 있는 탈북귀순자를 상대로 실험교육을 실시하여 이를 통해 단점을 보완하는 등 사전교육 준비가 필요할 것이다.

나. 各論的 處理方案

1) 非武裝地帶(休戰線)를 통해 넘어오는 形態

북한이탈자가 비무장지대(휴전선)을 통해 대량으로 넘어온다는 것은 무장군인의 경계와 지뢰·철조망 등 장애물이 설치되어 있다는 여건으로 볼 때 북한체제가 붕괴되지 않는 한 본 루트를 통한 대량탈북 실현 가능성은 희박하다고 볼 수 있다.

하지만 군부의 탈북방조 및 체제위기에 따른 군부동조 등 예기치 않은 사태가 발생할 경우에는 본 루트를 통한 대량탈북 가능성은 그만큼 높은 탈북루트임에 틀림이 없다.

따라서 북한이탈자가 본 루트를 통해 대량으로 넘어 올 경우 어떻게 수용해야 할 것인가에 대한 단계별 처리내용을 정리해 보고자 한다.

가) 受容前 段階 處理內容

비무장지대를 통한 탈북난민 유입 및 이들 수용에 있어 다음과 같은 조치 사항이 선결되어야 한다.

첫째, 무차별적으로 비무장 지대를 넘어올 경우 북한 경비대의 총기행사 및 매설된 지뢰폭발 등으로 인한 인명살상을 방지하기 위한 안전한 탈출로

확보 및 안내표지판 등을 설치하여 탈북난민을 안전하게 유입 유도해야 한다. 또한 필요하다면 수송수단을 확보하여 탈북난민 대량 발생유입시 차질이 없도록 하여야 한다. 이와 관련한 업무는 국토방위 및 안보와 관련된 문제로써 국군이 전담 운영하는 체제를 갖추어야 한다.

둘째, 수용시설 확보 문제다.

수용시설의 확보는 북한이탈 난민의 규모에 따라 달라질 수 있으나, 가능한 충분하게 확보해 둘 필요가 있다.

따라서 탈북자들이 대량으로 비무장지대를 통해 넘어올 경우, 이들을 순조롭게 수용하기 위해서는 앞서 지적한 바와 같이 경기도 및 강원도 소재의 폐교 등을 포함한 초·중·고등학교 시설을 활용할 수 밖에 없기 때문에 수용시설로 활용할 학교를 사전에 지정하여, 현재 사용하고 있는 시설에 대해서는 제반사항을 점검하고, 폐교의 경우는 사태발생시 사용이 가능하도록 사전에 보완해 두어야 한다.

셋째, 식량을 포함한 수용자 지원·구호물품의 확보다.

탈북난민의 예상규모를 면밀히 분석·예측하여 그에 걸맞는 물품을 준비 확보해 두어야 하며, 예상되는 지원·구호물품에 대한 조달방법을 비롯 수송·배급에 이르기 까지 기본계획을 사전에 수립하는 등 준비를 철저히 해 두어야 한다.

넷째, 수용시설 관리 및 수용자 관리·교육을 위한 인적자원의 확보다.

수용시설을 관리하고 수용자를 관리·교육하기 위해서는 많은 인원이 필요한 바, 民·官·軍이 협조하여 이들 요원들을 탈북자 수용전에 미리 선정하여 업무교육 및 업무할당을 해 두어야 한다.

나) 受容段階時 處理內容

앞에서 논한 제사항은 탈북난민의 남한유입을 가정한 기초적·원론적 준비내용인 반면 수용단계시 처리내용은 탈북난민의 실제 남한유입·수용시 처리하여야 할 실질적·구체적 내용이다.

첫째, 북한이탈 난민이 발생할 경우 우선 민통선내 안전한 곳(공간이나 시설)에 유도·유입시킨 후 임시수용시설로 이동시킨다.

둘째, 임시수용시설에서 民·官·軍의 협조하에 이들에게 긴급구호 및 건강진단을 실시하고 가능하면 유엔난민고등판무관의 협조 내지 동반하에

난민들 본인의 탈북동기 및 수용의사 등을 확인한 후 수용희망국별, 가족별, 탈북동기별, 신분별, 성별, 연령대별, 남한내 이산가족 내지 연고자 존재 여부 등을 감안하여 수용시설내 방 배정 및 구호물품 등을 배분한다.

셋째, 개별적으로 인적사항, 남한내 이산가족 내지 연고자 확인 등이 포함된 개인신상기록카드를 작성한다.

다) 受容後 處理內容

탈북난민들의 탈북후 수용시설에 수용되기까지의 심리적 갈등, 정서적 불안을 안정시킬 내용, 수용소 단체생활에 필요한 제반사항, 남한체제에 대한 소개내용 등 기초적인 소양교육을 시켜야 한다.

그리고 앞서 논한 수용자 개개인의 개인신상기록카드를 활용하여 위장 탈북자 및 신원특이자 파악, 이산가족 및 연고자 존재 여부 등을 보다 확실히 확인하는 탈북자 선별과정을 거치고, 특히 이산가족 및 연고자가 있는 경우는 상호 확인하여 소양교육 및 적당한 절차를 거쳐 해당자에게 인계하는 조치가 필요하다.

또한 수용생활에 대한 불만으로 인해 수용시설내 난동이나 탈출을 기도하는 등 또다른 문제를 야기시킬 수 있기 때문에 자체안전을 위한 경비를 철저히 해야 한다.

2) 東·西海岸을 통해 넘어오는 形態

이 경우에도 수용단계별 처리내용은 앞서 논한 비무장지대를 통한 탈북난민의 수용처리방안과 대동소이하나, 탈출로가 해상인 점을 감안하여 탈북자가 대량일 경우에 임시수용시설로서 서해안의 섬 또는 동·서해안의 바닷가에 가건물을 설치·활용할 수 있겠다.

특히 해상탈출 난민을 저지하기 위해 해상반란이나 함포사격 등 북한의 저지책동에 대한 해상경비 대책 및 안전수송 수단 확보 등 대비에 철저를 기해야 할 것이다.

3) 中國 등 第3國을 통해 넘어오는 形態

대량 탈북난민이 중국 등 제3국으로 밀려들 경우 이들 국가는 난민의 자국내 유입·정착을 불원하는 관계로 한국에 강제 인도할 가능성이 높다.

따라서 중국 등 제3국으로 탈북한 탈북난민에 대해서도 궁극적으로 우리정부의 책임하에 둘 수 밖에 없기 때문에 이들의 해결책을 사전에 마련해 둘 필요가 있다. 즉, 수용전 처리단계로서 현지국과 긴밀히 협의하여 수용소 설치 및 운영·관리부담을 우리가 부담·지원함으로써 현지정착을 유도하여 남한에 직접 유입되는 것을 막는 조치도 강구하여야 하겠다.

특히 중국 및 러시아의 경우 북한과의 우호적 관계를 우선하여 탈북난민들을 북한으로 강제송환시키는 사태가 발생하지 않도록 유엔난민고등판무관, 국제적십자연맹 등 난민보호 관련 국제기구와 긴밀히 협조·지원하여 현지국들이 난민으로 받아들이지 않을 수 없도록 여론을 형성하여야 한다.

물론 탈북난민들이 제3국을 피난지로 삼지 않고 남한으로의 망명을 요청할 경우에 대비한 사전 대책도 마련되어야만 한다. 즉, 우리측의 수용 능력과 한계를 고려하여 가능한한 현지국에 체류할 수 있도록 외교적인 노력을 강화하고 부득히 남한으로의 망명을 희망하는 자에 대해서는 유엔난민고등판무관의 망명확인을 받은 자에 한해서만 받아들이되, 이들 또한 여타 탈북난민과 동일한 수용절차에 따라 임시수용소에 수용하는 것을 원칙으로 해야 하겠다.

V. 結 論

북한이 겪고 있는 심각한 경제난, 에너지난, 원자재난 등으로 인해 삶의 가장 기본적인 '먹는문제'조차 스스로 해결하지 못하는 지경에 이르고 있다. 이로 인해 북한을 이탈하는 사람의 숫자가 점점 증가되고 급기야 대규모의 이탈자가 발생할 것이라는 가능성이 높아지고 있다.

그러나 우리정부는 소규모 북한이탈자에 대한 대비책만 마련하였을 뿐 대규모에 대비한 이렇다할 대책은 아직까지 마련하지 못하고 있다. 물론 북한이탈 주민에 대한 우리정부의 대책을 공개적으로 논의한다는 자체가 북한에 대한 자극일 수 있으나, 남북한의 현실로 보아 대규모 북한이탈자의 발생은 통일로 이어지는 신호인바, 향후 북한이탈자가 대규모로 밀려올 경우 우리에게 미치는 악영향을 최소화시키고 민족통일이라는 최대의 과업을 성취하는 호기로 연결시키기 위해서는 슬기로운 대비대책 마련이 무엇보다 중요한 과제임에 틀림이 없다. 자칫 대규모 북한이탈자의 처리과정과 그 관리를 잘못했을 경우 통일의 기회를 놓쳐버릴 수 있으며 또다른 분열을 낳을 수 있는 문제이기 때문에 철저한 준비가 필요하다.

그런데 민족통일에 대한 남북한의 준비상태는 과연 어느정도인가? 남북통합 능력이 구비되지 않는 우리정부, 통합수준에 올라와 있지 않는 상태의 북한, 이러한 상태에서 북한이탈자가 대규모로 발생함에 따라 야기될 수 있는 경제적 손실, 평화위협, 환경파괴, 안전 및 치안유지 곤란 등 재난상태로 말미암아 남북한 공히 엄청난 후유증에 시달리는 등 혼란위기로 치달을 수 있다는 것이다.

이러한 문제를 고려, 정부는 그동안 국내 안정과 한반도의 평화유지를 최우선 목표로 남북교류·협력을 통해 북한경제를 어느정도의 수준으로 향상시킨 후 남북통합을 이룬다는 전략이었으나 북한의 남한고립·배제 정책 등 미호응 및 우리정부의 대북정책의 소극성 등으로 이렇다 할 성과는 얻지 못하고 있다.

이와같은 남북한의 현실에 비추어 볼때 대규모 북한이탈자가 발생하지 못하도록 예방·억제하는 방안이 현재로서는 가장 좋은 방안이 아닐수 없다. 대규모 북한이탈자를 예방·억제하기 위해서는 남북한간 교류·협력 및 남북 대화 등이 원활하게 추진되고 북한 스스로 개혁·개방을 통해 현 위기정국을 풀어나가야만 그 실효성을 기대할 수 있는 문제이나, 아직까지 이렇다할

조짐이 보이지 않고 있는 실정이다.

결국 남북관계의 호전과 북한체제가 안정되지 않는 한 대규모 북한 이탈자의 발생은 분명 우리의 현실로 다가설 것이다. 그렇다고 넘어오는 대량 탈북난민을 무력으로 저지할 수도 없을 뿐만 아니라 제도적으로도 억제하기란 사실상 불가능하다.

따라서 대규모 북한이탈자가 발생할 경우 어떻게 대비하느냐에 따라 앞서 지적한 바와 같이 민족통일의 호기가 될 수 있는 반면 남북한이 공히 또 다른 분열혼란을 야기할 수 있는바, 철저한 사전준비가 절실히 요구된다.

첫째, 북한이탈자 문제에 관한 업무는 통일원이 총괄하고 있는 바, 이제부터라도 이에 대한 대비체제를 구축해야 한다. 즉, 소규모의 북한 이탈자의 관리는 소수정예의 인도지원국체제로 감당할 수 있으나, 대규모로 확대될 경우 소수의 인원으로 감당하기에는 역부족이 아닐 수 없는 바, 가칭 「脫北者 管理廳」을 신설하여 북한이탈 난민에 관한 업무를 전담토록 해야 한다.

최근 확정 발표된 ('97. 6. 3) 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원 법률」 시행령안에 따르면 탈북자관리를 이원화하였는데, 지금처럼 한두명 또는 일가족이 아닌 대량탈북난민 발생시에는 탈북자관리 기구의 일원화가 요구된다. 이원화안처럼 통일원, 안기부를 구분할 것이 아니라 별도의 탈북자관리 기구를 신설하여 그 조직내에서 구분 관리할 수 있도록 하여야 한다. 왜냐하면 대량탈북난민 발생자체는 북한체제 붕괴의 신호탄이며 난민 한사람 한사람이 정보가치를 공유하는 정보의 일반성이 전제되므로 특수신분자를 별도관리함으로써 발생될 수 있는 난민계급의 차등화 및 이에 따른 국민통합 저해 위험을 촉발시킬 수 있기 때문이다.

따라서 그 시행령안은 현재와 같은 소수난민에 적용되는 한사람 법률이 되어야 하고 아울러 특수신분자 개념도 구체적이고 한정적이어야만 한다.

둘째, 통일원 직제를 남북통합을 위한 대비 체제로 바뀌어야 한다. 북한정권의 붕괴과정에서 내부소요나 주민의 집단탈출 현상은 필연적으로 나타나게 될 것이며, 이는 결국 남북통합의 길로 접어드는 것을 의미한 것으로서 이에 수반되는 제반업무를 처리하기 위해서는 통일 기 직제가 남북 통합대비업무 체제로 바뀌어야 한다.

셋째, 대규모 북한이탈자 발생에 대비한 세부적인 시나리오를 개발하고, 시나리오별 실전 시뮬레이션을 실시해야 한다. 북한이탈 난민의 처리문제는

탁상공론보다는 행동으로 직접 실천해야 되는 문제이기 때문에 다각적인 시나리오를 개발 선정하여 실제 도상모의훈련을 실시해야 한다.

넷째, 한반도의 평화·안정 및 대규모 탈북난민 문제의 해결은 한반도 주변국 및 관련 국제기구와의 협조가 필수적인 바 다자간 안보협력유지 틀 내에서 외교역량을 한층 강화해야 한다.

끝으로 대규모 탈북난민의 현명한 관리는 우리의 남북통합능력을 시험 받는 중차대한 과업일 뿐만 아니라 통일을 위해서는 반드시 겪어야 하는 문제이기 때문에 정부차원 뿐만 아니라 범국민적인 합의와 지지 그리고 지원이 뒷받침되어야 할 것이며, 특히 탈북사태를 빌미로 북한의 이판사판식 대남위협·도발 가능성에 대비 국가비상대비태세에 만전을 기해야 하겠다.

【 參 考 文 獻 】

1. 單行本

- 국토통일원, 「서독정부의 난민구호현황」, 1969
국토통일원, 「동·서독 관계 발전과정」, 1987
국토통일원, 「북한 산업지리 연구」, 1989
국가안전기획부, 「황장엽·김덕홍 망명사건」, 주간대공정보(제97-29호), 1997
김덕창, 「체험자들의 증언을 통해 본 북한의 현실」, 북한문제연구소, 1993
김병로, 「탈북자 발생배경 분석」, 민족통일연구원, 1995
김하중, 「탈북자가 증언하는 북한의 현실」, 남북문제연구소, 1995
민족통일연구원, 「북한탈출 주민대책 연구 : 해외사례를 중심으로」, 서울:웃고 문화사, 1995

- 문화체육부, 「남북문화교류 토론집」, 1996
법무부, 「난민의 법적지위 및 보호」, 1988
외교안보연구원, 「주요국제문제분석 : 일본 신방위정책의 방향과 전망」, 1995
외교안보연구원, 「주요국제문제분석 : 난민의 국제적보호」, 1997
이영선·전우택, 「탈북자의 삶, 문제와 대책」, 연세대 통일연구원 연구총서(2), 서울:오름사, 1996

- 통일원, 「독일통일소사전」, 1992
통일원, 「남북합의서」, 1992
통일원, 「동서독 교류협력사례집」, 1992
통일연구원, 「통일문제 이해」, 1996
통계청, 「남북한 경제사회상 비교」, 1996

2. 論 文

- 김상균, 「우리의 수용태세와 장기방안」, 민주평화통일협의회 토론회 발표논문, 1994
김학준, 「한민족 통합을 준비한다」, “김일성 사후 남북관계 전망”, 서울신문사 통일문제연구소, 1995

- 김구섭, “북한 대량난민 발생 가능성과 동화정책방향”, 「합참5호」, 국방부, 1995
- 도준호, “탈북자 수용대책이 시급하다”, 「월간북한」('94년9월호), 북한연구소, 1994
- 송의호, “귀순자들의 내면세계 그리고 남한사회 수업”, 「월간중앙」('95년6월호), 중앙일보사, 1995
- 서병철, “서독의 동독 귀순자 수용정책”, 「월간중앙」('95년3월호), 중앙일보사, 1995
- 서일범, “남북한 이산가족 교류에 있어 해외동포의 역할”, 「기다리는 통일 준비하는 통일」, 평화문제연구소, 1996
- 오혜정, 「귀순북한동포의 남한사회 적응실태」, 서강대학교 공공정책대학원 석사학위 논문, 1995
- 윤양중, 「탈북·귀순자 수용정책에 관한 연구」, 동국대 행정대학원 북한학 석사학위 논문, 1995
- 윤양중, “북한체제 실상을 통해 본 향후 변화방향”, '95년도 통일원 직원 연구과제 발표논문, 1995
- 윤양중, “탈북·귀순자 현황과 대책”, 「월간통일」('96년3월호), 평화문제연구소, 1996
- 윤양중, “탈북·귀순자 확대시 대비책”, 「월간통일」('97년1월호), 평화문제연구소, 1997
- 오코노미 마사오, “촉발한 북한의 위기설과 대응방안”, 「세계」('97년 9월호), 1997
- 제성호, “북한 탈출동포의 처리방안”, 「월간북한」('94년 6월호), 북한연구소, 1994

3. 外國文獻

Robert Jennings and Arthur Watts, *Oppenheim's International Law*(9th ed.),
1992

UNHCR, *Guidelines on Security*. Geneva : UNHCR, 1992

UNHCR, *The State of the world's Refugees*, Geneva : UNHCR, 1993

4. 其他資料

국가안전기획부, 「최근북한실상」(제114호 - 160호), 1993 - 1997

「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」(대한민국 관보)

방북경험자 증언내용 및 귀순자 증언 관련자료

법제처, 「대한민국 현행 법령집」(제38편)

외교안보연구원, 「집권2기 엘친정부의 외교정책과 한반도」(1997)

외교안보연구원, 「외교안보연구」(제2호, 1997. 9)

민족통일연구원, 「통일연구논총」(제6권 1호, 1997)

국내 일·주간지(조선일보, 중앙일보, 국민일보, 서울신문, 동아일보, 한겨레신문,
문화일보, 세계일보, 시사저널, 내외통신 등)

미북관계 개선과 우리의 정책 추진방향

* 추 석 용
* 서 정 배

< 목 차 >

제1장 문제의식과 분석틀

제2장 美·北關係 改善關聯 兩國의 政策

제1절 北韓의 對美政策

1. 관계개선 이전의 대미정책
2. 脫冷戰後 國內外 環境의 변화
3. 대미정책의 목표
4. 대미정책의 수단
5. 政策決定者와 擔當機構

제2절 美國의 對北韓政策

1. 關係改善 以前の 對北政策
2. 美國의 對東北亞政策
3. 對北政策의 目標
4. 對北政策의 手段
5. 對北政策 決定者와 擔當機構

제3장 美·北協商의 主要懸案

제1절 核協商과 美·北關係의 展開

1. 北韓 核問題協商 以前の 美北協商
2. 3段階 美·北高位級會談과 제네바 基本合意
3. 輕水爐 供給關聯 美北協商

제2절 關係改善 關聯協商 進行過程

1. 連絡事務所 開設協商
2. 미사일 協商
3. 美軍遺骸 送還協商
4. 經濟制裁 解除問題 協商

제3절 韓半島 平和問題 協商

1. 平和協定 締結問題와 4者會談
2. 美·北 軍事接觸 問題

제4장 美·北關係 展望

제1절 美·北修交 關聯 相互 關心事項

1. 양국의 상호 관심사항
2. 美·北關係 懸案의 優先順位

제2절 美·北關係 改善의 促進要因과 障礙要因

1. 北韓側 要因
2. 美國側 要因
3. 韓國의 利害得失 判斷
4. 綜合的 檢討

제3절 向後 美·北關係 正常化 展望

1. 懸案別 展望
2. 北韓의 對美政策의 變化展望
3. 綜合的 展望

제5장 韓國의 政策 推進方向

제1절 美北關係 改善이 南北關係에 미치는 影響

1. 韓半島 周邊國關係의 變化 - 주변4강의 남북한 교차승인과 '2+4체제' 형성
2. 韓半島 統一環境의 變化

제2절 美北關係 改善에 따른 政策 推進方向

1. 全般的 推進方向
2. 事案別 推進戰略

제1장 문제의식과 분석틀

제1절 연구목적

'96.11.26(현지시간) 워싱턴에서는 미국의 Charles Kartman 국무부 동아·태담당 부차관보(deputy assistant secretary)와 북한의 김계관 외교부 부부장간의 미·북 준고위급접촉이 있었다. 이번 접촉은 11.21 뉴욕에서 개최된 4자회담 제3차 예비회담후에 열린 것으로서, 물론 과거 4자회담 후에도 미·북 준고위급접촉이 있었다. 이번 접촉에서 미·북 관계개선과 관련한 포괄적 현안들-한국전 실종미군 유해송환, 상호 연락사무소 개설, 제3차 예비회담 재개, 대북 경제제재 해제 등이 논의되었으나 구체적인 합의는 없었다. 그러나, 이번 접촉 장소가 워싱턴 미국무부內라는 점이 기존의 미·북 준고위급 접촉과 다르다. 이것은 미·북 관계개선이 점점 가시화되고 있다는 상징적 의미를 보여준다.

위와 같은 상황에 대해 우리가 가질 수 있는 문제의식은 미·북간 관계개선이 진척될수록 북한에 대한 한국과 미국의 공조체제가 이완되고 있다는 점이다. 또한 한·미 공조체제의 이완은 우리의 통일환경의 변화를 의미한다.

제2절 분석틀

현재 한반도를 둘러싸고 이루어지고 있는 북한과 미국의 행태를 결정하는 요인은 탈냉전 이후의 불확실성(uncertainty) 회피라는 관점에서 분석하고자 한다.

먼저 미국의 경우를 보면, 미국은 현재 세계유일의 초강대국의 위치에 있다. 따라서, 미국은 현재 상황에 만족하고 있으며 변화를 피하고자 하는 유인(incentive)이 없다. 이런 상황에서 미국의 입장에서 북한은 불확실성의 원인 중의 하나이다. 따라서, 미국은 북한과의 관계를 개선시킴으로써 불확실성을 제거하고 동북아시아의 현상유지(status quo)를 이루고 계속해서 지도력(leadership)을 유지하고자 한다.

북한은 탈냉전후의 역내관계 변화속에서 미국이 자신의 안전을 가장 강력하게 위협하는 존재라고 느끼고 있다. 따라서, 북한은 적대적 관계

의 미국은 자신의 안보에 대한 불확실성의 근원이기 때문에 대미관계 개선을 통해 체제의 생존의 얻고자 한다.

제3절 기존정책의 변화 : 과도기적 상황

미국과 북한은 불확실성을 회피하여 자신의 목표를 달성하기 위하여 기존의 대북, 대미 정책을 변화시키고 있다. 북한은 대미 적대정책에서 대미 생존정책¹⁾으로, 미국은 대북 억지(봉쇄)정책에서 대북 개입전략으로 (From Deterrence To Engagement)²⁾ 변경되고 있다. 그러나, 새로운 정책으로 완전히 대체되었다는 의미는 아니며, 기존정책과 새로운 정책의 혼용 내지는 이행과정이라고 할 수 있다.

제4절 기본 가정

미·북 관계개선과 우리의 대응방안을 분석하는 과정에는 기본적으로 다음과 같은 가정을 전제하고 있다.

첫째, 그동안 냉전체제하에서 우방국인 한국을 통해 북한을 이해하던 미국이 북한을 나름대로 독자적으로 이해하고 이를 근거로 한 대북 정책을 수립하였다는 점이다. 미국이 북한과의 빈번한 접촉을 통해 북한에 대한 이해를 제고할 수 있는 기회를 가졌으며, 이를 근거로 북한의 행태와 협상자세, 북한의 전략목표 등에 대한 독자적인 판단을 할 수 있게 되었기 때문이다. 이것은 한국과 미국이 북한을 바라보는 시각이 달라지고 정책공조가 어려워질 가능성이 있음을 의미한다.

둘째, 우리 정부가 할 수 있는 역할과 능력에는 한계가 있으며, 이러한 현실을 우리가 거부하려고 해서는 안된다는 점이다.

셋째, 한반도 문제의 국제적 성격을 명확히 인식할 때 비로서 「한반도 문제의 한국화」 주장이 의미를 가질 수 있으며, 또한 우리 정책의 폭도 확대될 수 있을 것이다.

제5절 개 관

1) 친북인사인 한호석 미주평화통일연구소장은 현재 북한의 대미정책이 협상·공존전략이라고 한다.

2) 미국무부 동아·태담당 부차관보의 '97.2.26 하원 청문회 증언

미·북관계 개선과 관련한 우리의 정책방향을 고찰함에 있어 본 연구에서는 크게 네가지 부분으로 나누어 고찰하여 보고자 한다. 먼저 제2장에서는 미·북관계 개선은 미·북 양측의 상대방에 대한 정책에서 나온다고 보고 이를 몇가지 이론적 틀을 통해 북한의 대미정책과 미국의 대북한정책의 요소들을 나누어 살펴보고자 한다.

제3장에서는 현재까지 진행되어온 양국간 협상과정에서 나타난 관계개선과 관련한 다양한 현안들을 북한핵문제, 양자문제, 한반도 평화문제 관련 현안으로 분류하여 주요경과와 쟁점을 중심으로 살펴보고자 한다.

제4장에서는 미·북간 협상에서 나타난 상호 관심사항들을 종합적으로 분석해 보고, 이들 사안들의 전망을 통해 미·북관계 정상화과정에서의 특징과 그 시기 등을 전망하여 보기로 한다.

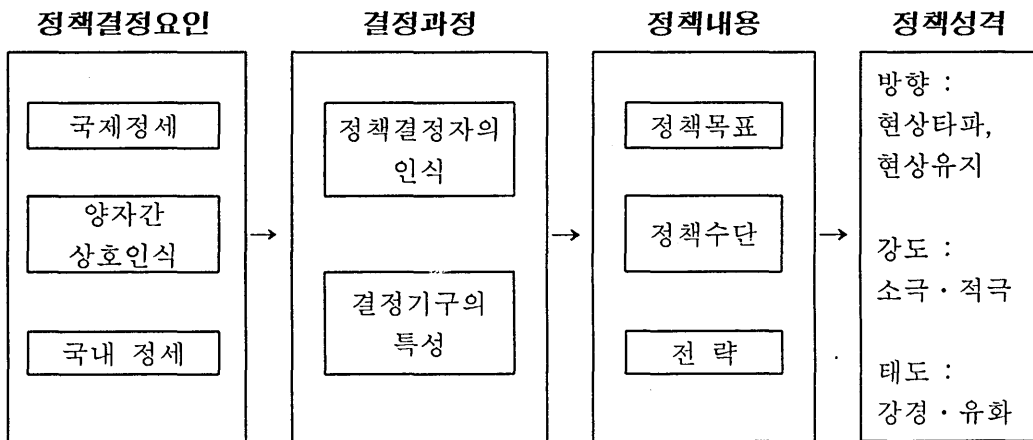
마지막으로 제5장에서는 미북관계 개선이 남북관계에 미치는 영향과 이에 따른 우리의 정책추진방향을 짚어보기로 한다.

제2장 美·北關係 改善關聯 兩國의 政策

미북관계 개선은 미·북 양국³⁾의 국가이익의 추구를 위한 외교정책의 추진과 정에서 진행되어온 것이다. 여기서 외교정책이란 “모든 국가들이 다른 국가들을 상대로 하여 자국의 이익을 극대화하고 국가목표를 달성하기 위하여 국제환경에 자국의 행위를 적응시키고 타국에 영향을 미치려는 의도적·공식적 행위를 위한 지침”⁴⁾을 말한다.

따라서 미북관계 개선과정의 분석을 위해서는 미·북 양국의 외교정책의 특징과 변화과정을 살펴보는 것이 필요하다. 이같은 고찰을 위해 외교정책 결정요인을 중심으로 분석요소들을 제시한 몇몇 이론들을 종합하여 살펴보면 양국의 외교정책의 특징을 결정짓는 분석틀은 다음과 같이 요약될 수 있다.

<도표 1> 미·북의 외교정책 분석틀



미·북 양국의 외교정책의 결정에는 여러 요인들이 영향을 미치고 있으나, 본 연구를 위해서는 이를 국제정세, 양국의 정책결정자들의 상호인식, 국내정세라는 세 가지 요인으로 압축하여 살펴보고자 한다.

3) 「남북기본합의서」에는 남북관계를 '나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계'로 규정(전문)하고 있으나, 사실상 남북한이 대외적으로는 각기 독자성과 국제법상 주체성을 가지는 두개의 나라로 존재하는 현실을 고려하여 특히 미·북관계를 검토함에 있어 일반 국제관계 이론을 적용하고, 편의상 양국으로 표현하기로 한다.

4) Roy Jones, *Analysing Foreign Policy : An Introduction to Some Conceptual Problems* (London : Routledge & Kegan Paul, 1970)

또한 이같은 정책결정 요인의 영향으로 정책결정 과정에서는 정책 결정자의 인식과 정책결정기구의 역할을 들 수 있으며 정책의 내용은 정책목표, 정책수단, 추진전략이라는 계층적 구조를 가진다고 볼 수 있다.

마지막으로 이같은 과정을 통해 나타난 외교정책의 성격을 몇가지 기준에 의해서 특징을 살펴볼 수 있으나, 이는 예시적 성격이며 달리 구분할 수도 있다.

이 장에서는 먼저 미북관계의 역사적 전개과정에서 양측의 관계개선 이전의 양측 외교정책을 개괄적으로 살펴본 후, 현시기를 중심으로 미·북 양측의 상대방에 대한 정책을 위의 분석틀에 의거하여 정책목표, 정책수단 및 전략, 정책결정자와 담당기구 등을 중심으로 고찰해 보고자 한다.

제1절 北韓의 對美政策

1. 관계개선 이전의 대미정책 : 대미 적대정책(1945~1987)

해방이후부터 60년대말까지 북한의 대미정책은 6·25전쟁을 준비하면서 미국의 대한반도정책을 ‘침략책동’으로 규정하고, “미제국주의자들이 자기의 팽창정책을 실현하며 약소국의 자주권을 침범하기 위하여 ‘원자탄 외교정책’, ‘딸라 외교정책’, ‘트루먼주의’, ‘마샬계획’ 등 각종 술책을 다 쓰고 있으며, 세계를 지배하려는 전면적인 반동공세를 획책하고 있다”⁵⁾고 비난한 것에서 볼 수 있듯이 대미 적대관계 강화라는 특징이 있다. 주한미군의 철수를 실현하고 내부의 혁명역량 강화를 위해서 각종 비난과 선전·선동을 중심으로 하는 대미정책을 구사하였다. 이 시기에 김일성을 비롯한 최고 정책결정자들은 전쟁이라는 수단으로 ‘반제국주의적 민족해방혁명’, ‘미제국주의 침략자에 대항한 전인민적 민주주의 혁명’을 역설하였다.⁶⁾ 이 시기 북·소 군사협력은 한·미에 대한 공격적 태도를 가능케 해 주었다. 1960년대 말에는 1968년 1월 23일에 푸에블로호 납치사건과 다음해 4월 16일에는 EC-121 정찰기 격추사건을 일으킴으로써 대미 적대행위를 전개하기에 이르

5) 김일성, “북조선로동당 제1차 대회에서 한 중앙위원회 사업총화 보고”(1948.3.28), 「김일성저작선집」, pp.196-197

6) 김일성 “당의 조직적 사상적 강화는 우리 승리의 기초”(조선로동당 중앙위 제5차 전원회의 보고, 1952 12.15), 「김일성저작선집」, pp.368-369

렸다.

이후 60년대말부터 70년대초에 이르는 시기에 북한은 인민외교⁷⁾의 추진을 통해 주한미군의 철수 분위기를 조성하는데 주력하였다. 북한은 “미·북관계가 전적으로 미국정부의 태도에 달려 있다”고 주장하면서, “미국이 대북정책을 변화시키면 북한도 대미정책을 바꿀 것”이라는 ‘조건부 유화정책’⁸⁾을 주장하였다. 김일성은 ‘미국의 적대시정책이 개변되지 않는 조건하’에서는 제한된 범위의 기자 및 ‘민주인사’들의 왕래가 양국 국민들간의 이해를 촉진시키는 데 도움이 될 것이라고 주장하였다. 이에 북한은 1971년 2월에 「조·미 친선공보센터」(뉴욕)를 설치하고, 1973년 9월에 「유엔대표부」(뉴욕)를 개설함으로써 ‘인민외교’ 수행을 위한 기반을 조성하였으며, 1969년 8월 워싱턴포스트지 셀릭 해리슨 기자, 하버드대 제롬 코헨 교수 등을 방북 초청하는 등 인민외교를 적극 추진하였다. 이러한 북한의 태도변화가 가능하였던 대내외적 요인에는 우선 1969년 존 닉슨 미대통령의 「괌 독트린」과 1970년 2월 「닉슨독트린」의 발표⁹⁾와 함께 진행된 주한미군의 감축이 중요한 역할을 하였다.

1970년대 중반부터 1980년까지는 정부간 교섭을 통한 대미외교의 추진이라는 특징을 갖고 있다. 이 시기 북한의 대미정책은 주한미군 철수를 위해 강·온 양면전략을 구사하면서 미국에 대해 직접협상 및 평화협정을 제의하였다.¹⁰⁾ 또한 김일성은 1977년 6월 20일 르몽드지와 회견에서 북한의 대미관계 개선은 미국의 대북정책 전환에 달려있음을 거듭 주장하였다. 북한은 1975년 미국의 「4자회담」제 의 및 주변국에 의한 「남북한 교차승인 제의」를 ‘두개의 한국 조작음모’라고 비난하면서 거부하였다. 그러나 1977년 카터 정권의 출범과 함께 대미접근을 다시 추진하였다. 1977년 3월 28일 허

7) 북한은 미국의 정부와 인민을 구별하여 미국인민에 대한 유화정책을 통해 미국과의 관계개선을 추진하였다.

8) 김일성 “뉴욕타임즈와의 회견기(1972년 5월 26일)” 「북한대외정책 기본자료집Ⅱ」(서울 : 동아일보사), 1976, pp.49-51.

9) 「괌 독트린」은 닉슨 대통령이 1969년 7월 26일 괌에서 발표한 대아시아외교 교서이며, 그 내용에서 있어 미국은 아시아에 군사개입을 줄이고 아시아 제국의 자주 방위 노력 강화의 필요성을 강조하고 있다.

「닉슨 독트린」은 1970년 2월 18일 닉슨 대통령이 미 의회에 보낸 ‘평화의 신전략’이라는 외교교서로서 아시아에 관한 괌 독트린을 전세계에 확대 적용한 것이다. 미국의 대공산권 정책이 종래의 대결에서 대화 또는 협상 조절, 군사보다는 경제로 개입보다는 자위를 중요시하였다.

10) 북한은 1974년 3월 25일 북한 최고인민회의 제5기 제3차 회의에서 「미합중국 국회에 보내는 편지」를 채택, 한반도의 긴장해소와 평화증진을 위한 대미 직접협상과 평화협정 체결을 주장하였다.

담 외교부장은 밴스 미국무장관에게 서신을 보내 ‘한반도 긴장완화방안의 미·북 공동연구’를 제의하였으며, 카터 대통령의 주한미군 철수방침의 이행을 촉구하였다. 1974년 4월 평양의 제35회 세계탁구선수권대회에 미측 선수·기자들을 최초로 공식초청하는 등 인민외교를 일부 병행추진 하기도 하였으나, 1979년 카터 행정부의 주한미군 철수중지 발표이후에는 한·미가 공동으로 제의한 「3당국회담」을 거부하면서 강경한 대미 비난정책을 보이기도 하였다.

1980년대에는 대미정책은 인민외교·정부간교섭 병행기, ‘폭력에 의해 손상된 상호접촉기’라고 할 수 있다. 이 시기의 국제관계는 우선 ‘신냉전기’로 특징지워진다. 이 과정에서도 북한의 대미정책은 접근전략이 기저를 이루고 있으나, 신냉전에 따른 미국의 대북 적대정책과 북한의 대남 테러정책 추진으로 인해 파행적 모습을 보여 주었다. 김일성은 1980년 10월 제6차 당대회에서 처음으로 ‘조건부 대미관계 개선’ 용의를 표명하였다.¹¹⁾ 그러나 1981년 미국의 레이건 행정부가 들어서면서 미국은 소련의 아프카니스탄 침공에 대해 대소강경책으로 선회하여, 미·소간 신냉전체제가 형성되고, 주한미군 철수계획을 백지화시키고, 대북한 강경정책을 추구하였다. 이에 따라 북한은 대미 강·온 양면정책을 추구함과 동시에 인민외교와 정부간 교섭을 병행추진하게 된다. 한편 1983년 미국이 대북한 규제조치를 완화¹²⁾하자, 오히려 북한은 아웅산 폭파사건을 자행하여, 미국은 규제완화를 유보하고 강경정책을 재개하였다.

북한은 1984년 1월 미국이 기제의한 ‘3당국 회담’과 유사한 ‘3자회담’을 제의¹³⁾하고, 미국측 민간인을 초청하는 등 인민외교를 강화함으로써 미국내 비난여론의 악화를 방지하고자 노력하였다. 또한 1984년에는 남한에 수재물자를 지원하여 남북대화에 응하고 대미비난을 자제하는 경향을 보이기도 하였다. 이후 1987년 3월 6일 미국무부가 미외교관의 북한관리 접촉을 5년 만에 공식허용하고, 북한을 DPRK로 호칭하는 등 한반도 긴장완화를 위해

11) “우리는 우리나라를 우선적으로 대하는 자본주의 나라들과의 친선관계를 맺고 경제문화교류를 발전시킬 것입니다. 우리는 남조선에서 미군을 철거하고 우리나라의 통일을 방해하지 않는다면, 미국과도 좋게 지낼 용의가 있습니다” 김일성, “조선노동당 제6차 대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고(1983년 10월 10일)”, 「김일성저작선집 8」, p.392

12) 1983년 3월 미국은 해외 외교관의 대북한 외교관 접촉을 허용한다고 발표하고, 북한인의 미국 입국비자 취득에 관한 기준을 완화하였다.

13) 미국이 제의한 ‘3당국회담’과 북한측이 제의한 ‘3자회담’은 내용이 서로 다른 것이다. 다음 후의 ‘한반도 평화문제 관련 협상’부분 참조

결정적 조치들을 추진하였다.

그러나 북한이 1987년 12월 KAL기 폭파사건을 일으키자 미국은 북한을 '제3차원국가'로 규정하고, 동년 3월 취한 대북 유화조치들을 전면 철회하고 강경정책으로 선회하게 되었다. 결국 이 시기 북한의 대미 접근정책은 대미 평화회담 제의 등 정부간 교섭추진과 민간급 접촉 추진의 인민외교를 병행하되 적극적으로 추진되었으나, 대남테러 자행으로 미국측 호응을 받지 못하되 파행적으로 추진되었다. 이것은 중·소관계의 변화¹⁴⁾에 따라 북한이 북·중·노선을 모색하는 가운데 대서방관계를 개선해 보려 하였다라는 점에서 이해가능한 현상이 나온 것으로 보인다.¹⁵⁾ 실제로 북한은 1980년 10월 노동당대회에서 '자주·친선·평화'를 대외정책의 기본이념으로 제시하고 자주노선을 견지하려고 노력한 것으로 보인다.

2. 1945년 8월 15일 國内外 環境의 變化

1) 國際情勢

1990년대 들어 소련의 해체와 동구 사회주의권의 몰락은 북한으로 하여금 막대한 외교적 고립감을 절감하게 하였다. 또한 남한의 성공적인 북방정책 추진으로 한·러, 한·중 수교가 성사되고, 북한의 핵개발 의혹에 따른 국제사회의 대북제재 압력은 북한에도 심각한 안보적 위협이 되었다.¹⁶⁾

그러나 이러한 외교적 고립감 해소를 위한 북한의 노력은 아직까지 미국과의 핵협상 이외에는 큰 성과를 거둔 분야가 별로 없다. 우선 기존 사회주의 진영과의 북방삼각관계를 재건하고자 하는 동맹외교를 재개하였으나 결과는 미진하다. 북한은 한·러수교후 소원해진 대러관계의 회복을 위해 1993년부터 관계개선을 위한 외교노력을 전개하였으나, 1994년부터 러시아가 '북한 등거리외교'를 모색하기 시작함으로써 현재는 한·러수교 직후보다 약간 더 개선된 상황으로 머물고 있다.¹⁷⁾ 중국과는 표면적인 우호관계

14) 소련은 1979년 아프카니스탄 침공으로 패권주의를 추구하였으며, 중국은 1979년 동소평의 4개 원칙을 내세워 실용주의 노선을 추구하였다.

15) 허문영, 「북한의 대미정책 변화연구」(서울 : 민족통일연구원), 1994, p.32

16) 북한은 국제정세를 '3중고'라고 표현하고 있다. 허문영, 앞의 논문, p.68

17) 1991년 체결된 군사동맹조약인 「조·소우호협력 및 상호원조조약」이 '96. 9. 10로 만료됨에 따라 러시아는 새로운 우호협력조약을 북한에 제의한 것으로 알려졌으며(「세계일보」, 1996.9.10), 최근 러시아는 카라신 외무차관은 연내 러·북관계 기본조약을 체결할 것이라고 밝혔다. 「국민일보」, 1997.

를 지속하고 있으나, 북한의 정전협정체제 파기에 반대했던 것으로 알려졌으며, 1997년 2월 황장엽 노동당비서의 망명허용으로 과거와 같은 동맹관계에 틈을 보이기 시작했다.

한편 북한의 대미·일 및 대서방관계 개선은 다소 성과를 거두고 있으나, 아직도 북한의 경제현실과 대외무역 여건으로 보아 미국기업의 본격적인 대북한 진출에는 상당한 장애가 남아 있다고 보이며, 미국은 북한을 1995년도에 이어 1997년 현재까지도 '테러지원국'으로 지정¹⁸⁾하여 제재를 계속하고 있다.

2) 國內情勢

첫째, 북한이 경제난, 특히 식량난은 최악의 상태에 접어들고 있는 것으로 보인다. 북한은 이미 1990년대 들어와 연속 6년(1990-1996년)간이나 마이너스 성장을 지속하고 있다. 북한은 1994년 제3차 7개년 계획의 실패를 인정하고 1996년까지를 '완충기'로 설정하고 '무역제일주의' 등 3대 제일주의를 표방하였으나, 다른 분야는 물론 무역제일주의마저 실적이 부진하고, 1997년 들어서도 완충기를 연장할 수밖에 없는 실정이다. 특히, 향후 북한의 식량난 해소문제는 단기적으로 북한의 모든 대외활동을 제약하는 요소로 작용할 가능성이 크게하고 있다.

둘째, 김정일 정권의 승계체제는 비교적 안정되어 있다. 그러나 김정일은 군에 의한 '강압적 관리방식'을 채택하고 있다. 이는 김정일의 모든 활동이 군부대 방문, 군인사 우대 등 군부우대를 통한 사회통합을 추구하는 행사에 치중되고 있는 것을 보아도 알 수 있다.

셋째, 북한은 대내결속을 위해 '주적'을 필요로 하는 체제로서 미국을 '제국주의'로, 일본을 '군국주의'로 규정하는 인식을 지속하여 왔다. 그러나 최근 대미관계 개선을 추구하는 과정에서 미국의 '제국주의적 성격'을 다소 퇴화시키고, 대신 남한을 '타도의 대상'으로 지목하는 경향을 보이고 있다.

이러한 북한의 국내정세는 결국 대미관계 개선을 통한 생존전략의 추구를 요구하고 있다고 볼 수 있다.

3. 對美政策의 目標 : 대미관계 정상화를 통한 체제안정의 확보

18) 1997년 4월 30일 미국무부 발표 '테러지원국' 명단에 북한이 계속 남아 있다. 「조선일보」, 1997. 5. 2

북한의 대미정책의 목표는 북한의 국가목표와 외교정책의 기본이념에 근거하여 설정된다고 볼 수 있다. 북한의 국가목표란 「조선로동당 규약」에 따르면 첫째, 북한체제의 보존과 한반도 공산화통일이며, 둘째, 공산주의 세력의 혁명전위대로서 자본주의 세력을 타도하고 전세계의 공산화를 달성하는 것이다.¹⁹⁾ 그러나 1992년 4월 개정된 개정헌법에서 “전국적 범위에서 외세를 몰아내고”라는 사회주의헌법 제5조의 규정은 사라졌다.²⁰⁾

북한외교정책의 기본이념은 ‘주체사상’, 즉 자주정신의 실현이다. 개정된 북한헌법에는 주체사상을 외교정책 뿐만 아니라 북한사회 전체의 최고지도 이념으로 제시되고 있다.

또한 1980년 10월 제6차 당대회에서 김일성은 ‘자주·친선·평화’를 북한 외교정책의 세가지 목표로 제시하였다. 여기서 ‘자주’라는 의미를 북한이 한국해방과 6·25 전쟁시 중국과 소련 양국에의 의존이라는 고질적 병폐에서 정권수립후 20년 이상 벗어나지 못하였으나, 중·소분쟁이후 독자노선을 통해 독립할 수 있도록 한 선언이라고 볼 수 있다. 북한외교의 두번째 목표인 ‘친선’은 제3세계 국가들과의 관계수립을 통해 달성코자 하였는데 1970년대 북한이 60개 이상의 국가와 외교관계를 맺는 성과를 거두었다. 마지막으로 1990년대 들어 그 세번째 목표인 ‘평화’를 위해 노력하고 있으나 큰 성과를 거두지 못하고 있다고 분석해 볼 수 있다.²¹⁾

한편 시기별로 보아 북한의 대미정책은 ‘조국의 공산화 통일’에서 ‘우리식 사회주의 유지’(김일성·김정일정권 유지)라는 공세적 목표로부터 수세적·방어적 목표로 변화하여 왔다는 분석도 있다.²²⁾

결국 현시기 북한체제의 전반적 위기상황과 특히 식량난·경제난을 고려할 때 북한 외교정책의 목표는 미국·일본 등 서방권과의 관계개선으로 나타나고 있다. 이 중, 특히 대미정책의 목표에서 핵심은, ‘한반도 평화문제 해결’과 ‘체제안보의 확보’라고 볼 수 있다.

북한이 대미접근에서 이같은 목표를 추진하게 된 이유는 우선 “남한과의 대화가 쓸모 없었다는 결론을 내리면서 미국관의 대화로 방향을 돌렸다.”²³⁾

19) 통일원, 『북한개요』(서울 : 통일원), 1992, p.543

20) 그러나 조선로동당 규정전문에는 아직도 “조선로동당은 남조선에서 미제국주의 침략군대를 몰아내고”라는 귀절이 남아 있다.

21) 이런 분석에 관해서는 서대숙, “북한의 외교정책과 일본”, 『월간 통일경제』(1995년 4월)참조.

22) 허문영, 앞의 논문, pp.47-55

23) 박재규, 『북한의 신외교와 생존전략』, (서울 : 나남출판사), 1997, p.49

는 이유를 들 수 있다. 1994년 7월 김일성의 사망이후에는 더욱더 대미접근에 적극적으로 나서고 있는데, 이러한 배경에는 김정일체제의 안정과 김정일 정권의 대외적 승인을 받음으로써 대내·외적 정권안정을 이뤘보려는 의도가 있는 것으로 보인다.

4. 對美政策의 手段

북한이 대미관계 개선정책을 추진하기 위해 선택할 수 있는 수단은 다양하다. 미북관계의 역사적 전개과정을 보아도 알 수 있듯이 1950년 6·25전쟁이라는 극단적 무력수단으로부터 핵협상과 같은 협상방법도 있다.

역사적으로 1950-1960년대(앞의 제1기)까지는 무력행사, 폭력행사의 방식을 주로하였고 국제여론 조성을 위한 심리전 수단으로서 '비방·중상방식'을 활용하였다. 특히 대미정책 목표인 주한미군 철수를 정당화하기 위해 국제여론을 적극 활용하였다.

1970년대에는 인민외교, 정부간교섭 추진방식의 활용으로 평화협상 제의 등을 추진하였으며, 1980년대에는 이들을 병행추진하였다. 대체로 이들 여러 정책수단간의 비중은 무력에서 인민외교·국제여론, 그리고 정부간 대화(협상)방식으로 변화하여 왔다.²⁴⁾ 이들 정책수단중에서 국제여론을 통한 방식은 1975년 유엔총회의 유엔사령부 해체와 외국군대의 철수를 요구하는 결의안²⁵⁾의 채택이라는 성과를 거둔 바 있다.

북한의 대미 협상전략의 특징을 보자면 초기에 극단적 입장을 취하고, 중기에 자신의 입장을 반복적으로 주장하고, 교착상태에 이르면 그때서야 합의를 위해 비밀교섭을 통해 양보를 하는 경향이 있다. 북한은 미국을 상대로 자신의 요구사항을 얻어내기 위해 매우 효율적이고 실질적인 협상전략을 구사하고 있다. 이는 북한의 대미협상전략이 매우 합리적이라는 측면을 보여준다. 북한 세부협상전략으로는 협상카드 만들기, 다단계 협상과정, 일괄협상 타결 등을 들 수 있다.²⁶⁾

5. 政策決定者와 擔當機構 - 김정일과 외교부 등

24) 허문영, 앞의 논문, pp.55-57

25) 1975. 11.17 제30차 유엔총회는 우방측결의안(3390 A호)과 공산측결의안(3390 B호)이 모두 통과, 공산측결의안에는 '유엔사 해체'와 '남한주둔 모든 외국군의 철수'를 촉구하는 내용 포함.

26) 장노순, "북한의 대미협상전략의 효율성과 한계성"(『북한·통일연구논문집』, 서울 : 통일원), 1996, pp.133-138

북한의 대미정책 결정자들이란 김정일을 위시한 몇몇 당과 정부원의 최고 인사와 군부의 실력자들이라고 볼 수 있다. 김정일의 대미인식은 이데올로기적 정세인식과 현실주의적 정세인식이 공존하여 나타나고 있다.

미국의 대북한 정책과 관련하여 김정일은 ‘미국의 아세아·태평양 전략의 일환으로 북한을 고립화하려는 것’으로 인식하고 있다. 북한은 미국의 대북 정책을 ‘평화적 이행전략’ 또는 ‘고립·압살정책’, ‘공화국 적대시정책’이라고 비난하고 있다.²⁷⁾

또한 김정일은 현재의 세계정세를 ‘자본주의 진영의 세계제국주의와 사회주의 진영간의 대결’이 지속되고 있는 것으로 인식하는 이데올로기적 정세인식을 가져 과거의 김일성과 유사함을 보여주고 있다.²⁸⁾

한편 김정일의 현실주의적 정세인식으로서 서방자본주의의 발전을 인정하고 동구 사회주의체제가 붕괴된 이후에도 제국주의적 경제침투는 배격하되 제한적인 경제개방조치를 조심스럽게 추진하여 왔으며, 대외무역 및 경제협력에 대한 인식도 김일성보다 적극적인 인식을 가지고 있는 것으로 보여진다.²⁹⁾

따라서 현재 북한지도부의 대미인식은 ‘우리식 사회주의’를 유지하는 가운데, 자본주의적 시장경제제도의 제한적 도입과 같은 대내 체제개혁에는 김일성보다 더 반대하지만, 자본주의 국가와의 협력과 같은 대외 경제개방에는 다소 적극적인 것으로 보여, 대미관계 개선과정에서의 경제협력분야의 전망은 밝다고 할 수 있다.

북한의 대미정책 담당기구는 당의 국제부와 최고인민회의 외교위원회, 정부원의 외교부와 대외경제위원회가 담당하고 있다. 그러나 정부외교가 아닌 인민외교는 당의 통일전선부(통전부)에서도 관장하고 있다. 여기서는 정부외교를 담당하는 외교부와 당의 국제부 등에 관해서만 보기로 한다.

외교부의 역대 외교부장은 5명에 불과하였다. 이 때문에 북한 외교정책

27) “미제국주의자들은 남조선을 저들의 식민지로, 핵군사기지로 틀어쥐고, 우리 공화국을 헐뜯고 국제적으로 고립시켜 보려고 책동하고 있습니다.” 김정일, “모두다 영웅적으로 살며 투쟁하자”(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1988. 5. 15)

28) “반제투쟁의 기치를 더욱 높이 들고 사회주의 공산주의의 길로 합차게 나아가자”(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1987. 9. 25) 등

29) “인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다.(1991. 5. 27)”, “사회주의의 건설의 역사적 교훈과 우리당의 총로선(1992. 1. 3)” 등

을 연속성과 안정성을 유지할 수 있었다. 박헌영은 정부수립시부터 한국전쟁기간(1948-1953)에 외무상을 역임하였으며, 남일은 1953-1959년간 전후재건기에 동구 공산주의 국가로부터 원조를 추진하였고, 박성철은 1959-1970년간 11년에 걸쳐 북한의 제3세계 국가들과의 관계를 개선하였고, 허담은 1970-1983년간 13년이상 제3세계 75개국과의 수교에 성공하는 성과를 거두었다.

김영남 외교부장은 1983년이후 14년이상 재임하면서 김정일 승계를 비롯한 외교정책 전반에 상당한 영향력을 행사하였던 것으로 보이³⁰⁾, 현재는 김용순 등으로 세대교체가 진행되고 있는 것으로 전망되고 있다.

미국과의 관계개선 문제를 담당하는 외교부내 주요 인물로는 현재 김영남 외교부장 겸 부총리, 강석주 외교부 제1부부장, 김계관 부부장 등이 있다. 현안별로 보면, 핵협상 및 KEDO협상에서는 강석주(갈루치), 김정우(하바드), 팔라폼푸르회담 이후 김계관(하바드) 등의 순서로 담당해 왔으며, 미사일 회담은 이형철³¹⁾ 전 미주국장, 미군유해송환 협상은 김병홍 국장(군축평화연구소 소장), 판문점 미·북 군사접촉에는 인민무력부 박임수 대좌(판문점 대표부 부대표) 등이 참석하였다. 최근 4자회담에는 김계관³²⁾ 부부장이 참여하고 있다.

대미정책의 또다른 협상창구로 유엔대표부(뉴욕)의 이형철 대사, 이근 차석대사가 있다. 그밖에도 1994년 창설된 아·태평화위원회 위원장인 김용순 당비서와 이종혁 부위원장, 조선민족연구회(전 주체사상연구소) 박승덕 회장 등이 대표적 인물이다.

제2절 美國의 對北韓政策

1. 關係改善 以前의 對北政策 : 對北 封鎖(抑止) 政策

미·북관계가 본격적인 관계개선으로 접어들기 이전인 냉전시대의 미국의

30) 망명한 황장엽 전 노동당비서의 증언에 의하면, 대미 핵협상이후 제1부부장 강석주가 김영남 외교부장을 제치고 김정일에게 직접 보고를 하고 있다고 한다.

31) 이형철 미주국장은 부부장으로 승진하여 '97. 10월 전임 김형우 대사 후임으로 주유엔 대사로 부임하였다.

32) 북한 외교부의 김계관은 75년 제30차 유엔총회와 85년 제40차 유엔총회에 참석하는 등 유엔무대에 자주 얼굴을 비친 서방사정에 비교적 정통한 인물로 85년 외교부 전문위원이 되었다. 또한 팔라폼푸르회담 이후 경수로협상을 담당하여 왔으며, 최근 4자회담에 참석하고 있다..

대북한정책은 한미 연합방위(미군주둔의 방위력중심)에 의한 '억제정책'으로 특징지을 수 있다. 냉전시대 미국의 대한반도 정책의 전략적 기본구도는 공산권 봉쇄, 즉 구체적으로는 대소봉쇄라는 미국의 세계전략의 전초기지로써 이를 한·미 안보동맹을 통해 보호할 뿐아니라, 미국의 아·태전략의 최대거점인 일본의 안보를 위해서 소련과 북한으로부터의 군사적 모험주의를 봉쇄하는 데 필요한 지역전략의 일환으로 설정되었던 것이다.³³⁾ 이러한 미국의 대북한인식은 1969년 북한의 푸에블로호 납치사건, 1976년 도끼만행사건, 1983년 아웅산 폭파사건, 1987년 KAL기 폭파사건 등으로 인해 쉽게 변화되지 않았다.

그러나 미국은 한반도의 현상유지를 위해서 남북간의 긴장완화를 위한 남북간의 대화를 유도하면서 북한을 개방사회로 끌어내기 위하여 주변국가들에게 협조를 요청하고 북한에게는 강·온 양면정책을 구사하였다.

미국은 「닉슨 독트린」 발표이후 1969년 3월 7일 로저스 미국무장관은 “미국과 북한의 관계 개선은 한국과의 합의후에 가능하다”는 최초의 공식발언을 하였으며, 1973년 남북대화 중단에 따라 일시적으로 북한에 여행제한을 하였으나 재미교포들의 북한방문을 허용하고, 한국이 6·23선언을 발표하자마자 미국은 북한과 교섭할 용의가 있다고 하면서 대북접촉 가능성을 밝히기도 하였다.

미국은 카터정권에 의해 주한미군의 단계적 철수안과 대공산권 관계개선용의 표명(1977년 2월), 대북여행제한조치 철폐(1977년 3월), 공산주의자의 미국입국제한법 폐기가결(미상원 외교위원회, 1977년5월) 등 대한반도 정책의 변화를 보였다. 이러한 미국의 대북 접근정책은 1979년 1월 15일 카터 행정부가 주한미군 철수의 잠정적 중단을 표명하고, 7월1일 「3당국회의」를 공동 제의함으로써 일시 중단되었으며, 북한을 강력한 대미비난으로 돌아서게 하였다. 이후 1981년 미국의 레이건 행정부가 들어서면서 대소강경책과 함께 미·소간 신냉전체제가 형성되고, 주한미군 철수계획을 백지화시키고, 대북한 강경정책을 추구하였다.

1983년부터 일부 전개되기 시작한 미국의 대북 유화정책은 1988년 한국의 『7·7선언』과 서울올림픽의 성공적 개최이후 본격화되기 시작했다. 미국은 1988년 10월 31일 대북제재 완화방안³⁴⁾을 발표하자, 북한은 12월 6일 북경

33) 박경서, “미국의 대북한정책과 통일문제”, 『북한연구』(1993년 봄호), 대륙연구소, pp.35-36

34) 동 조치의 주요 내용은 ①비자규정의 테두리내에서 북한 체육인, 학자, 문화인들의 민간 차원의 미국방문 장려, ②미국인들의 북한방문제한 완화, ③인도적 차원의 대북한 교역허용, ④미국외교

에서 최초의 참사관급 접촉³⁵⁾에 응함으로써 미북관계는 개선국면에 접어들게 되었다.

2. 美國의 對東北亞政策

북한의 대미정책이 생존차원에서 전개되고 있다면, 미국의 대북정책은 지역안보차원에서 전개되고 있다고 볼 수 있다.

클린턴 행정부의 탈냉전후 국가안보전략은 미국의 국익을 극대화하기 위하여 강력한 군사력을 바탕으로 전세계적인 개입(Engagement)을 유지하고 자유시장과 민주주의의 확대(Enlargement)를 추구하는 것을 핵심으로 하고 있으며 이를 「개입·확대의 국가안보전략」이라고 부를 수 있다.³⁶⁾ 이러한 개입·확대의 국가안보전략의 개념중에서 국가안보의 '3대 기둥'이라 불리는 것은 군사적 개입, 자유시장의 확대, 민주주의의 확대를 의미한다³⁷⁾

미국의 대외정책에서 최고의 우선순위는 '전세계적 차원의 지도력(Global leadership)'을 행사하는 것이다.³⁸⁾ 이를 위해 미국은 안보를 증진시키기 위해 강력한 국방력을 유지하고, 2개 주요분쟁지역(MRCs; Major Regional Contingencies)에 대응하고, 해외 전진배치를 계속하고, 반테러, 마약단속 등 기타 임무를 수행해야 한다는 것이다. 특히 군사적 개입은 미국의 국익과 제한된 자원을 고려하여 선택적으로 시행하고 있다.

탈냉전시대 미국의 국가이익에 관한 '미국 국가이익위원회'의 보고서에서는 미국의 5대 '사활적 국익(Vital Interest)'으로 ①중국의 세계무대 편입 지원, ②핵무기와 핵무기 제조에 사용되는 물질의 통제강화, 생화학무기 확산 봉쇄, ③유럽의 우방국들 및 일본과의 굳건한 동반자관계 유지, ④러시아의 내분, 권위주의 회귀 가능성 차단, ⑤미국의 유일한 지도력, 군사력 및 국제사회에서의 신뢰 유지 등이다.³⁹⁾

관의 접촉완화 등임. 「동아일보」, 1988. 11. 1

35) 미·북 참사관급 접촉(북경)은 이후 1993년 9월 15일까지 총 35회가 개최된 것으로 알려져 있다. 자세한 검토는 다음 장(제3장)에서 논의하기로 함.

36) 1974년 7월에 발간된 「미국의 국가안보전략」이라는 보고서와 그 이후 매년 나오는 유사한 보고서 내용의 핵심이다. The White House, A National Security of Engagement and Enlargement, July 1994, February 1995

37) 1993년 7월 클린턴 대통령의 일본방문시 와세다대학에서의 연설을 통해 발표한 『신태평양공동체』(New Pacific Community) 구상의 내용중 핵심적인 내용이다.

38) 이는 1992년 2월 부시 행정부에서 작성된 「1994-1995회계년도 방위계획 지침」이라는 중장기 세계전략에 반영되어 있었다. 그러나 미국의 전세계적 지도력에 관한 논쟁은 80년대말 미국의 '상대적 쇠퇴론'에 관한 논쟁에서부터 시작되었다.

따라서 미국의 동북아시아에서의 정책목표는 중국과의 안보협력 추진, 일본과의 동맹 재확인⁴⁰⁾, 북한과의 제네바 기본합의문에 따른 관계개선의 추진 등으로 요약될 수 있다.

이러한 미국의 대동아시아전략에 관한 보다 구체적인 내용은 소위 '나이 구상'(Nye Initiative) 라고 불리는 「동아시아 전략보고서」에 담겨져 있다.⁴¹⁾ 동 보고서의 한반도 관련부분의 전략의 주요내용으로 먼저 북한핵위협 소멸 이후에도 한반도에서의 미국의 효과적인 전쟁억제와 지역내 상호 안보이익을 보호하기 위해 한미간 굳건한 안보관계를 희망하고 있다는 것이다. 또한 우방국 및 동맹국과 미국이 공동추구할 안보목표로서 북한 핵합의사항의 이행과 북한의 불이행시 즉각 대응할 것 등을 들고 있으며, 동아시아 역내 미군의 전력구조를 유지하여 주한미군을 현재의 3만 7천명 수준으로 유지시키고 이를 통해 대북 전쟁억제력을 확보한다는 것이다.

3. 對北政策의 目標

앞에서 본 바와 같이 클린턴 행정부의 동북아정책은 미국의 지도력과 역내 안정을 유지하는데 지역국가의 더 많은 공헌을 유도하는 방향에 놓여져 있다.

특히 미국은 아·태지역에서 '예방적 방어(preventive defense)'에 우선순위를 두고있다. 즉, 기존의 쌍무동맹관계 유지, 다자간 안보대화의 촉진에 의한 지역국가내의 신뢰구축, 중국에 대한 건설적 개입(constructive engagement), 미·북기본합의문 이행 등 '4개 기둥'으로 안보를 유지하고자 한다.⁴²⁾

이같은 전략하에 미국의 대북정책은 제네바 기본합의문의 틀안에서 북한과의 단계적인 관계개선을 추진하는 것이라고 할 수 있다. 북한과의 관계개선이라는 목표를 추진하게 된 이유는 한반도에 대한 안보공약의 짐을 덜

39) 「중앙일보」, 1996.7.17

40) 일본과 미국은 1996.4. 『신안보 공동선언』을 발표한 바 있다.

41) 1990년 4월 부시 행정부 당시 월포워츠 국방부 정책차관의 주도하에 의회에 보고된 소위 「동아시아 전략구상」(EASI; East Asia Strategic Initiative)보고서에 이어 1992년 7월에 제2차 보고서(EASI II)가 제출되었다. 클린턴 행정부는 그 후속조치로서 동 보고서를 EASR(East Asia Strategic Report) 나이 국방부차관보 주도하에 작성하여 1995년 2월 말에 의회에 제출한 것이다.

42) 페리 미국방장관의 미국방대학원 국가전략연구소 주최 태평양 심포지엄에서 행한 오찬 연설 (1996년 2월 13일)

면서 동시에 한반도에 대한 기득권을 확보하고, 이를 대중국 견제의 지렛대로 활용하고자 하는 장기적인 목표에서 출발하였다고 보여진다.

클린턴 1기 행정부에서 대북정책을 담당하였던 윈스턴 로드 미국무부 동아태차관보는 미국의 대한반도정책의 장기적 목표는 “한반도에서 영속적인 평화를 이룩하고 한국민들의 민족통일을 성취하도록 돕는 것이다”⁴³⁾라고 하였다.

또한 미국이 장기적 목표 중의 하나는 “북한주민들이 앞으로 자유를 누리게 되는 것”이라고 표현⁴⁴⁾하기도 그 외에도 미국의 대북정책에서 중·단기적 목표로 상정할 수 있는 하위목표로는 북한의 핵동결과 한반도 전쟁재발 방지, 북한의 개방과 국제사회로의 편입유도, 남북대화 재개를 통한 남북당사자간 한반도문제 해결 촉구, 한반도 문제 관련 다자간 안보협력에서의 지도력 행사 등을 들 수 있다.

미국은 탈냉전시기 대북정책의 수립에 있어 지난시기 한·미 안보동맹의 핵심이었던 ‘대북억제’에서 북한으로부터의 ‘협력’을 얻어내는 방향으로 전환하였다고 볼 수 있다.⁴⁵⁾

한편 미국의 대북정책과 관련하여 미국의 정책이 북한의 ‘연착륙(soft landing)’⁴⁶⁾을 유도하려는 것이라는 데는 논란이 있다.

우선 미국은 생존의 위기에 처해있는 북한을 추락시키는 과정에서 발생할 수 있는 위험부담을 피하고, 북한정권(김정일 정권)을 경제적·외교적으로 생존시켜 북한 경제·사회의 극심한 어려움을 완화하여 북한체제의 내부붕괴(implosion), 외부붕괴(explosion)를 방지하려는 것이다. 이렇게 함으로써 북한의 군사적 모험주의를 억제하고 북한의 급격한 붕괴 또는 극도의 혼란을 방지하겠다는 것이다. 나아가 ‘대북관계 개선’은 한반도의 전쟁억제나 북한의 체제변화 유도에도 긍정적이며, 북한이 남한으로부터 공개적인 도움

43) 윈스턴 로드, 한·미21세기위원회 연설, 1996.2.8

44) 번스 미국무부 대변인의 대북한 추가식량지원 규모발표(1996.6.12)시 언급한 내용, 「조선일보」, 1996.6.13

45) 진 주한미대사 레이니(James Laney)는 제7회 아시아 소사이어티 회의(1995년5월11일, 서울)에서 “한반도 안정을 유지하기 위해서 우리는 상호보완하면서 전쟁억제상태를 넘어설 수 있는 긍정적인 틀을 지금 구축하기 시작할 필요가 있다”고 주장하였다. 미광보원 자료, “Beyond Deterrence”(1995. 5.13)

46) ‘연착륙’에 대한 미국정부의 공식문서는 찾아보기 어렵다. 그러나 연착륙에 대한 개념은 미하원 아태소위 청문회(1996년4월17일)에서 미국방대학원 마빈 오토 교수가 북한을 하늘에 떠있는 ‘고장난 비행기’에 비유해 내린 정의를 참고할 만 하다. 즉, ‘Soft landing’은 북한기가 안전하고 부드럽게 착륙하는 것, ‘hard landing’은 북한기가 지상에 팽하고 떨어지는 것, ‘no landing’은 북한기가 계속 하늘에 떠있는 것이다.

을 받을 수 없기 때문에 북한정권의 체면을 살려주면서 북한체제를 생존시키기 위해 남한의 동참을 호소하는 방식에 대한 설득논리가 되고 있기도 하다.

그러나 미국내 국무부와 국방부간의 대북정책에는 어느정도의 시각차가 있는 것으로 보이며, 의회와 행정부간에는 상당한 차이가 있는 것으로 보인다.⁴⁷⁾ 따라서 현재 미국의 대미정책의 목표를 ‘연착륙’이라고 규정하는 데에는 무리가 없을 것이나, 이의 내용을 확정하는 데는 아직까지 무리가 있다.

4. 對北政策의 手段

북한핵문제 발발로 시작된 미국의 대북한 협상은 대북정책의 가장 중요한 수단이 ‘협상’임을 보여주었다. 현재 이같은 미북간 협상은 양국관계 개선과 관련된 쌍무협안에 대한 협상, KEDO-북한간 대북 경수로 지원관련 협상, 한반도 평화체제 관련 「4자회담」 등에서도 계속되고 있다.

미국의 대북정책 추진에서 협상을 가장 중요한 수단으로 선택하게 된 이유는 앞에서 본 바와같이 탈냉전기 대북한 인식의 변화와 함께, 북한 핵의혹을 비롯한 북한의 군사력행사 위협전략에 굴복한 측면이 있다. 결국 미국은 북한의 연착륙을 위해 협상이라는 수단을 택한 것으로 보인다.

냉전시대의 예방적 방어를 위한 군사력 균형의 유지를 통한 봉쇄·억제를 수행하던 시기에는 주로 ‘제재’라는 수단을 사용하였다. 북한핵문제 해결과정에서도 미국은 군사적 제재수단의 활용을 배제하지 않았음을 밝힌 바 있다. 그러나 미 국무부를 중심으로한 온건파는 지속적으로 대북협상을 추구하였으며, 제네바 기본합의라는 일단의 성과를 거두기도 하였다. 이러한 바탕위에서 로드 미국무부 차관보는 ‘대북관계의 3개 트랩’으로 미·북핵합의의

47) 이는 주로 북한의 붕괴에 대한 인식의 차이에서 비롯된다. 최근에만 하여도 미국의 각 연구소, 정부 정보기관 등에서 북한의 붕괴시나리오에 대한 보고를 하였으나 대체로 CIA는 북한의 붕괴에 대해 비관적 시나리오를 국무부 측에서는 덜 비관적인 시나리오를 가지고 있다. 따라서 최근 미국내에서는 북한의 ‘연착륙’ 가능성에 대한 시각에도 점차 변화를 보이기 시작했다. 대표적인 몇가지 예로 '97년도 들어 크리스토프 백악관 동아시아 보좌관은 “북한붕괴가 예상외로 빨리 올 수 있으며, 결국, ‘정착륙’방식이 될 것이므로, 붕괴과정의 관리가 필요하다”고 언급(3.21)하였고, 코헨 미국방장관 “북한은 내부로부터 근본적인 변화나 외부의 대규모 지원이 없으면 필연적으로 붕괴될 것”이라고 언급(4.10), 헤리티지 재단의 대릴 플링크 연구원은 보고서에서 “북한의 연착륙 가능성은 희박하며, 한·미·일·중 북한의 추락(crash)에도 대비해야 한다”고 하는 언급 등이 그것이다.

이행, 한반도 긴장완화를 위한 남북간 실질대화의 추진, 지역안보와 안정을 위한 북한과의 접촉 증대를 들고 있다.⁴⁸⁾

한편 미국의 대북 유화적 협상전략에 대해서도 공화당이 장악한(1994.11) 의회에 의해 미북 제네바 기본합의서 이행과정에서 제동을 걸렀던 경우가 있었다.⁴⁹⁾ 따라서 미국정부는 최소의 비용으로 최대한 성과를 얻는 컨소시엄방식 등의 대북정책을 선호하고 있다.

5. 對北政策 決定者와 擔當機構

여기서는 클린턴 행정부와 의회내에서 대북정책에 직간접적인 영향력을 미치는 부서와 전문가들을 살펴보기로 한다.⁵⁰⁾

미행정부에서는 미북 고위급회담에 참석한 미국대표단의 인물구성을 통해 미국의 대북정책에 관련된 주요부서와 역할을 살펴 볼 수 있다. 우선 국가안보회의(NSC; National Security Council)은 미국의 국가목표, 대외공약, 위협여부를 미군전략과 관련하여 평가하고 국가안보 유관부처 및 기관의 공통 관심사항에 대한 정책을 검토하여 대통령에게 건의하는 기구이다. 클린턴 1기에는 Anthony Lake 안보보좌관, 한반도 문제를 전담한 Sandra Kristoff 아시아 수석담당관 등이 있었으며, 현재에는 새뮤얼 버거(Samuel Berger) 안보보좌관 등으로 교체되었다. 북한과의 관계개선에 있어 국가안보회의의 역할은 점차로 확대될 것으로 보인다.

국무부는 클린턴행정부 제1기 행정부에서는 크리스토퍼 장관과 탈보트 부장관이 구소련·러시아 문제, 전략무기 전문가로 대북관계 개선에 큰 역할을 했으며, 그 밑에 2개의 중요라인에서 대북정책의 수립과 집행에 관여하였다. 하나는 데이비스 국제안보차관으로 주로 국무부의 대의회 창구역할과 주한미군문제에 관여하였고, 다른 하나는 타노프 정무차관과 로드 동아·태담당 차관보 라인으로 한반도 문제와 관련하여 중요한 역할을 담당하였다. 로드와 갈루치의 가교역할을 수행한 실무책임자는 하바드 부차관보, 마크 민튼 한국과장 등이었다.

제2기 행정부 들어 상당수 인원이 교체되었다. 현재는 Madeleine K.

48) 윈스턴 로드, 미의회 청문회연설, "The U.S. Policy Toward Korean Peninsula"(1996. 3. 19)

49) 예를 들면 1995년1월24일 미 상하양원의 북한 핵관련 결의안과 1995년 4월 5일 미하원 아·태 소위의 한국의 중심적 역할관련 결의안 1995년 9월 18일 미하원의 대정부결의안 등이다.

50) 김창수, "김일성 사후 미·북한관계의 발전방향", 「정책연구」, 국제문제조사연구소, (1994년 34호), pp.99-176; 「중앙일보」, 1996. 5.15-17

Albright 국무장관, Thomas R. Pickering 정무차관, Stanley Roth 동아·태담당 차관보⁵¹⁾, Charles Kartman 부차관보, Mark Minton 한국과장 등이 중요한 역할을 담당하고 있다.

이밖에 이들을 지원하는 정보조사국과 정책기획실이 있다. 이곳에는 칼린 동북아담당 부과장, 퀴노네스⁵²⁾ 분석관이 큰 역할을 하고 있다.

국방부내에는 주로 대북 강경입장을 취하는 인사들로 구성되어 있다. 윌리엄 코헨(William S. Cohen) 장관을 비롯하여 슬로콤 정책차관, 커트 캠벨 동아·태담당 차관보, 리처드 핀 부차관보 등이 북한내의 재래식 위협에 대응하는 주한미군의 전투태세 강화를 주장하고 있다.

미의회내에는 상원의 외교위, 예산위, 세출위, 정보특위와 하원의 외무위, 국가안보위, 예산위, 세출위, 정보특위가 대북정책에 영향을 미치고 있다. 이들 위원회에는 리차드슨 위원과 같은 북한문제 전문가를 비롯해 북한 문제와 관련해 커다란 영향력을 가진 의원들이 다수 포함해 있다. 미의회는 지금까지 북한핵문제를 비롯하여 한반도 문제에 많은 관심을 보여 왔으며, 앞으로도 남북한을 방문⁵³⁾하는 등 활동이 확대될 것으로 보인다.

그밖에도 미국내에는 많은 연구기관들이 있어 미국정부의 한반도 정책에 대한 여론을 형성하고, 정책대안을 수시로 제안하고 있다. 그 중 중요한 연구소의 현황과 정책성향 등을 살펴보면 <도표>와 같다.

<도표> 미국내 주요 한반도문제 연구기관

51) 1997.5.20 차관보로 임명되었다. 로스 차관보는 평화연구소 조사연구실장으로 활동중이었으며, 주한미대사관 부대사를 거친 바 있다.

52) '97. 10 퇴직하여 평화연구소(USIP) 객원연구원으로 근무하고 있다.

53) 최근 들어서도 미 의원들의 방북이 진행되었다. 토니 홀 미 하원의원은 96년 8월에 이어 97년 4월에도 평양을 방문, 양국간 현안에 대한 협의를 가졌으며, 1997년 3월 미하원 세출위 위원단(테드 스티븐스 등 6명)이 방북한 바 있다.

연구기관	대 표	정책성향/특기사항	한반도 전문가	비 고
랜드 연구소 RAND Corporation	James A. Thomson	미공군 연구과제 다수 수행 칼린턴 행정부내 고위직 다수차지	J. Pollack N. Levin B. Bennett R. Darilek	Santa Monica, 워싱턴
미평화연구소 U.S Inst. of Peace	Richard Solomon	진직관리들의 모임 의회의 재정지원	S. Roth S. Snyder	North Korea Working- Group
국대원국가전략 연구소 INSS, NDU	Hans Binnedijk	미국방부의 정책자문	P. Cronin R. Monta-perto W. Drennan M. Ott	
전략국제문제 연구소 Center for Strategic and Int'l Studies	David M. Abshire	중도보수적, 미의회 상하원의원 다수와 유대 관계	A. Jordan W. Taylor M. Mazarr G. Gong	북핵, 남북한군비 Washington Quarterly 발간
아시아 소사이어티 Asia Society	Nicholas Platt	광범위한 아시아 전문가 집단		북한방문 주선
헤리티지 재단 Heritage Foundation	Edwin J. Feulner	가장 보수적, 공화당 입장 지지, 주한미군 추진필요성 강조	J. Przystup R. Fisher D. Plunk	Asian Studies Center

허드슨 연구소 Hudson Institute	Leslie Lenkowsky	유럽연구 중심, 중도/ 보수적, 최근 동아시아 에 새로운 관심	W. Odom R. Dujarric G. geipel	Indianapolis, 워싱턴
국제관계대학원 Paul H. Nitze SAIS	Paul Wolfowitz	보수적, 공화당 노선 지지	N. Thayer R. Clough, D. Oberdorfer	J. Hopkins 대 부설, FPI 운영
미국유엔협의 UN Association of the USA	Edward C. Lock	중도/ 보수적		
의회조사국 Congressional Research Service		중도 노선	R. Sutter L. Nicksch R-S Shinn, J. Collins	의회부속기관 Issue Brief, Report for Cong.
카네기 국제평화 재단 Carnegie Endowment for Int'l Peace	Morton Abramow-it z	진보적 북한핵세미나 주관 북한 방문단	S. Harmison L. Spector P. Kreisberg	북한방문 북한입장 동정
브루킹스 연구소 Brookings Inst.	Michael Armacost		J. Steinbruner T. McNaugher H. Sonnenfeldt	대외정책, 국내 정치에 관심
케이토 연구소 Cato Institute	Wm. A. Niskanen	한미동맹 폐기, 주한미군 철수 주장	T. Carpenter D. Bandow	
진보정책연구소 Progressive Policy Institute	Will Marshall	진보적	R. Manning P. Stem	민주당 지도자협회회 (DLC)회장

※ 1996년 5월 31일 현재

제3장 美·北協商의 主要懸案

제1절 核協商과 美·北關係의 展開⁵⁴⁾

1. 北韓 核問題協商 以前의 美北協商

북한 핵문제가 본격 제기되기 이전의 미·북간 관계개선과 관련한 협상은 1988년 12월 6일부터 北京에서 시작된 慘事官級 接觸이 있었다. 또한 1992년 뉴욕에서는 미·북 高位級 接觸도 가졌다. 먼저 북경접촉에서 제기된 양국의 관계개선을 위한 전제조건을 살펴보면 다음과 같다.⁵⁵⁾

우선 북한의 대미요구사항은 첫째 미·북간 협의채널을 참사관에서 공사 또는 대사수준으로 격상할 것과 미·북간 직접 대화와 관계개선 둘째, 북한에 대한 「핵 불사용선언」문제 셋째, 주한미군과 핵무기 철수 및 팀스피리트 훈련의 중지 넷째, 휴전협정의 평화협정으로의 대체 다섯째, 미군유해 송환을 위한 양국정부의 협의체 구성 등이었다.

반면 미국측이 제시한 대북한 관계개선의 조건사항들로는 첫째, 핵사찰문제의 해결 둘째, 남북대화의 진전 셋째, 국가정책 실현도구로서의 테러행위와 폭력의 불사용 입증 넷째, 반미 적대선전활동의 중지 다섯째, 한국전 참전 미군유해 송환문제 해결 등이었다. 미국측은 또한 이러한 사안들에 대해 북한이 성실한 태도를 보일 경우 뉴욕에서의 고위급 접촉을 비롯한 단계적이고 점진적인 관계개선 조치를 취할 수 있다는 입장이었다. 또한 미국측은 북한의 인권문제와 스커트 미사일(노동1호)등 대량살상무기의 해외판매금지문제에 관해서도 제기한 것으로 알려져 있다.

동 접촉에서 북한은 초기에는 미국에 대해 주한미군 철수 등을 강경하게 주장하여 회담진전을 방해하려는 인상을 주었으나, 접촉이 진행되어 감에 따라 미국측 요구사항에 대해서 신축적인 입장을 취하는 등 상당한 태도변화를 보였다. 이 접촉은 1992년 북한핵문제가 악화되면서 회담이 일시 중단될 때까지 양측은 별다른 진전을 보지 못했으나, 양국의 관계개선에 대한

54) 미북간 핵협상에 관해서는 많은 연구결과들이 발표되었다. 여기서는 핵협상과정에서 나타난 양국 관계개선의 쟁점들과 상호입장을 중심으로 검토하고자 한다.

55) 허문영, “북한의 대인·미 교섭현황과 수교전망” 『통일연구논총』(창간호), p.72 ; 김계동, “북한의 대미정책”, 『국제정치논총』제34집 2호(1994). 미·북간의 북경참사관접촉에 관해서는 <부록>의 미·북간 회담일지를 참조.

서로의 입장을 확인할 수 있는 중요한 계기가 되었던 것으로 평가할 수 있다.

또한 이 시기에 북한은 1991년 11월 4일 김영남 외교부장이 유엔총회 참석중 미국측 고위관계자와 접촉하였으며, 11월 10일에는 북한 핵문제 해결시 북한과 대사급협의를 가질 용의를 표명한 바도 있다. 11월 17일에는 최우진 군축평화연구소 부소장 일행(3명)이 조지워싱턴대 주최세미나에 참석하여 대미관계 개선 희망을 밝히고 미국의 대북 적대정책 수정을 요구하였다.

1991년 11월 20일 제18차 북경참사관 접촉에서는 상호 접촉수준 격상문제가 논의되어 쌍방은 12월 20일 뉴욕에서 미북고위급회담 개최를 위한 실무접촉을 갖기로 합의하였다. 동 실무접촉에는 미측에서 앤더슨 국무부 부차관보와 북측의 허종 주유엔 부대사 참가하였으며, 12월 30일 2차 실무접촉을 거쳐 1992년 1월 22일 뉴욕에서 미측 캔터 국무부 정무차관 등이, 북측에서는 김용순 당 국제부장 일행이 참석한 가운데 高位級會談이 개최되었다.

동 高位級會談에서 미측은 북한에 국제사찰·남북상호사찰을 포함한 핵개발 포기입장 제시를 요구하였으며, 북한은 '핵개발 의사도 능력도 없다'며 핵안전협정 서명계획 발표로 핵문제는 해결되었으므로 양국관계 개선문제를 협의하자고 요구하였다. 이 회담에서는 합의사항 없이 다시 북경 참사관급 접촉으로 환원되었지만, 최초의 미·북 고위급회담이라는 의미를 가진 것이었다.⁵⁶⁾

2. 3段階 美·北高位級會談과 제네바 基本合意

1) 3段階 美·北高位級會談 主要經過(내용생략)

2) 美北 基本合意文 妥結

1994년 10월 21일 3단계 미북고위급회담에서 채택된 「基本合意文」(Agreed Framework)은 북한핵문제 해결과 미북관계 개선, 한반도 평화문제 등에 관한 일괄타결방안으로서 ① 경수로 제공문제, ② 미북관계 개선,

56) 이 회담에 참석한 김용순은 1월 23일 중앙일보와의 기자회견에서 “미국과의 국교수립은 낙관적이며 조만간 실현되리라고 본다”고 언급했다.

③ 한반도 비핵화 및 평화와 안전문제, ④ NPT 체제유지 등의 내용을 담고 있다. 기본합의문에 포함되어 있는 미북관계 개선과 관련한 내용들은 다음과 같다.⁵⁷⁾

< 기본합의문 >

- I. 쌍방은 조선민주주의인민공화국의 흑연감속원자로 및 관련시설을 경수로 발전소로 대체하기 위해 협력한다(내용생략)
- II. 쌍방은 정치적·경제적 관계의 완전 정상화를 추구해 나간다.
 - 1) 쌍방은 본 합의후 3개월 이내에 통신 및 금융거래에 대한 제한을 포함한 무역 및 투자장벽을 완화시킨다.
 - 2) 쌍방은 전문가회의를 통해 영사 및 여타 기술적 문제가 해결된 후 상대방의 수도에 연락사무소를 개설한다.
 - 3) 미국과 조선민주주의인민공화국은 상호 관심사항에 대한 진전이 이루어지는 데 따라 양국관계를 대사급으로까지 격상시킨다.
- III. 쌍방은 비핵화된 한반도의 평화와 안전을 위해 공동 노력한다(내용생략).
- IV. 쌍방은 국제적 핵비확산체제 강화를 위해 공동 노력한다(내용생략)

기본합의문에 의한 미북관계 개선과 수교에 이르는 과정은 대체로 3단계로 이루어져 있다. 우선 1단계로 합의후 3개월내 양측은 통신 및 금융거래에 대한 제한을 포함한 무역 및 투자제한을 완화하는 조치를 취하고, 2단계로 전문가회의를 통해 양국관계를 영사 및 여타 기술적 문제가 해결되면 쌍방의 수도에 상호 연락사무소를 개설하며, 3단계로 양측의 ‘상호 관심사항’에 대한 진전이 이루어짐에 따라 양국관계를 대사급으로 격상시킨다는 것이다.⁵⁸⁾

3. 輕水爐 供給關聯 美北協商

1) 主要經過

경수로 제공과 관련한 협상은 KEDO와 북한간의 협상으로 진행되었다.

57) 통일원, 「북한핵 및 경수로 지원 관련동향」, (서울: 통일원), 1995. p.71-75

58) 미북간 제네바 기본합의시 양측은 비공식 합의문(비밀각서 : Confidential Minutes)을 별도로 채택하였다. 이에 대해 국내언론 등에서는 상당한 비판이 제기된 바 있으나, 미국측은 각서의 내용이 별것 아니라는 입장을 발표한 바 있다. 이에 관해서는 김유남, “북·미, 북·일관계의 현황과 남북한관계”, 『통일연구논총』(제5권 1호), 1996, p.13; 제임스 레이니 주한미대사, 설명자료(주한미국공보원, 1996. 2. 21), p.4 참조

쌍방은 제1차('95.9.11~9.15, 쿠알라룸푸르), 제2차('95.9.30~12.15, 뉴욕) 고위급회담과 전문가회의에서 경수로 공급범위와 경수로 건설비용 상환, 경수로 건설을 위한 기술자와 물자의 방북통로 및 절차문제에 관한 협상을 진행하였다. 1995년 12월 5일 양측은 경수로공급협정을 전격 타결함으로써 본격적인 경수로제공사업을 위한 준비를 마쳤으며, 경수로 공급협정의 이행을 위한 세부의정서를 타결을 위한 협상을 통해 특권·면제 및 영사보호 의정서 등 세부의정서를 타결하였다. 부지정지공사 개시를 위한 착공식이 '97.8.19 함경남도 금호지구 경수로 사업부지에서 개최되었다.

2) 輕水爐 提供關聯 主要爭點

KEDO를 중심으로한 대북 경수로 제공의 성공은 미북관계 개선의 先決條件이 된다. 이는 제네바 기본합의를 중심으로 전개되고 있는 양국관계 개선에서 가장 핵심적인 사항이 바로 북한 핵문제의 해결과 대북경수로 제공이기 때문이다. 이 과정에서 현재 쟁점이나 갈등상황이 나타나고 있는 부분을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 북한핵동결을 위한 핵연료봉 봉인작업 과정에서 북한핵활동의 과거를 알아보기 위한 연료봉 시료채취를 북한이 거부했기 때문에 과거핵문제는 여전히 해소되지 않은 상태로 남아있다. 이러한 북측의 태도에 대해 IAEA 측은 1996년 10월 29일 핵안전조치협정 사항의 이행촉구 결의안을 채택한 바 있다. 이에 북한은 11월초 봉인작업을 일시 중단한 적도 있으나, IAEA 측은 봉인작업이 정상적으로 추진되고 있다고 밝혔다.⁵⁹⁾

둘째, 미국의 대북 중유지원과 관련한 미국 의회측의 대응이 문제가 된다. 미하원은 '97년도 중유제공예산(2,500만불)을 삭감(1,300만불)하였으나('96.6.18), 미상원에서 7월 26일 원안대로 통과된 바 있다. 한편, 미정부는 연방정부의 예산적자를 줄이기 위해 경수로 지원사업에 예산을 책정하지 못하고 있다. 국무부는 '97회계년도에 900만불을 요청했지만 의회에서 전액 삭감되었다.

셋째, '96년까지 미국측이 제공한 65만톤의 중유의 사용처에 대한 의혹이 남아있다. 북한은 공급받은 중유 중 20%이상을 군사용으로 전용⁶⁰⁾하는 등 난방과 발전용에 사용한다는 약속을 지키지 않고 있다. 이러한 약속불이행

59) 「중앙일보」, 1996. 11. 20

60) 「조선일보」 1996. 7. 8

은 앞으로도 계속 쟁점으로 제기될 가능성이 있다.

이러한 미국내 상황전개에 대해 북한측은 미국측이 경수로 제공을 지연시킬 경우 ‘핵동결 해제’를 위협하곤 하였다.⁶¹⁾

제2절 關係改善 關聯協商 進行過程

1. 連絡事務所⁶²⁾ 開設協商

1) 主要經過

핵문제 타결을 전후하여 미국과 북한은 專門家會談(제1차: '94.9.10-13(평양), 제2차: '94.12.6-9(워싱턴), 제3차:'95.1.31-2.3(평양), 제4차:'95.6.23-6.30(평양), 제5차:'95.9.23-25(평양))을 통해 連絡事務所 開設을 위한 領事 및 주요 技術的 문제에 대해 협의를 가졌다.⁶³⁾

이러한 협상과정을 통해 미국과 북한은 평양과 워싱턴에 「연락대표부」를 설치하고, 연락대표부의 장을 추후 대사급으로 격상하며, 5-6명의 상주인원에게 외교관에 준하는 신분과 특권을 부여하기로 하였다.

그러나 외교행낭의 판문점 통과문제, 통신문제, 외교관의 활동범위 허용문제 등에 관해 이견이 남아 있었다. 연락사무소의 설치기 늦어지자 양국은 1995년 9월 25일 상호 임시영사보호권을 부여하기로 합의하였다. 북한주재 스웨덴 대사관이 북한내 미국인에 대한 영사보호권을 행사하고 주유엔 북한 대표부가 미국내 북한인에 대한 영사보호권을 행사하기로 하였다.⁶⁴⁾

이후 미북양국은 뉴욕에서의 실무접촉을 통해 連絡事務所 조기개설에 합

61) 북한「중앙통신」, 1996.11.15, 같은날 주유엔 북한대표부 고위관계자 역시 비슷한 내용을 언급하였다. 「중앙일보」, 96. 11. 16

62) 연락사무소라는 명칭은 제1차 고위급회담 합의발표문(1994.8.12)에는 '외교적 창구'(diplomatic representation)으로 표현되었던 것이 기본합의문에서 '연락사무소'(liaison office)로 정착되기에 이르렀다. '연락사무소'라는 명칭은 공식 외교관계 개설이전의 단계에서 상대방 국가에 대해 자국민의 임시보호 업무 및 수교협상 등을 담당하는 기구의 성격을 가지는 것으로 보인다.

63) 1994.9.10-13 전문가회담은 미국무부 골드스타인(Jeff Goldstein)을 단장으로 한 전문가 13명이 북한에 들어가 협상하였는데, 제3국이 아닌 평양에서 미국 공식대표단이 북한대표단과 한 첫 협상이라는 점에서 주목할만하다.

64) 이에대한 후속조치로 미국무부는 북한을 '여행경고 대상국'에서 해제 하였다.(96. 2. 23) 또한 1996년 10월 북한이 미국인 간첩으로 발표한 현지저씨에 대해, 미측은 스웨덴 대사관에 사실확인을 의뢰한 바 있다.

의하고 부지선정 등의 실무작업을 완료하고, 특히 미국측에서는 칼 스펜서 리차드슨(정년퇴임) 전 국무부 한국담당관을 북한주재 미국 연락사무소 초대 소장으로 임명(1996. 8. 20)했다고 국무부가 발표⁶⁵⁾하였으며, 현재 2대 소장으로 에번스 레비어(前 뉴질랜드 대사관 참사관) 내정되어 있으며, 미국측에서는 이미 95년도에 연락사무소의 근무인원을 선발·교육까지 실시한 것으로 알려져 있다.⁶⁶⁾

2) 雙方 立場

제네바 기본합의에 의한 전문가협상을 통해 미·북은 쌍방 수도에 95.4까지 연락사무소를 개설하기로 되어있었다. 그러나 미국측은 이 문제의 민감성을 고려하여 서두르지 않고 한국측과 협의를 거쳐 추진하여 왔다.⁶⁷⁾ 그동안 미국은 평양의 구동독 대사관 건물을 연락사무소로 선정하고 개설을 준비하는 등 거의 모든 준비를 완료하였다

그러나 북한은 초기와는 달리 평양연락사무소 개설에 소극적 자세로 임해왔다. 그 이유는 첫째, 유엔주재 북한대표부라는 대미접촉 창구로 정상관계에 준하는 대미접촉 창구를 유지할 수 있고 둘째, 미외교관과 정보원들 입북으로 대북 정보수집활동을 할 경우 이를 체제부담으로 느낄 수 있으며 셋째, 워싱턴 연락사무소 개설에 따른 경제적 어려움과 외화난 넷째, 전략적 요인으로 연락사무소 개설을 조건으로 추가 식량지원, 경제제재 완화를 획득하기 위한 이유 등을 들 수 있다.⁶⁸⁾

따라서 현재는 평양에 연락사무소를 개설하고자 하는 미국측 요구가 더 큰 것으로 보이나, 북측에는 상응하는 이득이 많지 않은 것으로 볼 수 있다. 그러나 최근까지 쟁점으로 남아있던 미국 외교행낭 및 외교관의 관문점 통과 및 남북한 왕래허용, 통신지원, 사무소운영에 따른 행정지원 등 기술적 문제에 대한 완전타결에 이르면 개설을 위한 사전준비는 완료되는 것으로 볼 있다.

65) 「조선일보」 1997. 8. 21, 리차드슨씨는 8.21부터 토니 홀 하원의원과 함께 북한을 방문하기도 하였다.

66) 「중앙일보」, 1995. 9. 26

67) 한·미 양국의 미북연락사무소 개설에 관한 입장은 미묘한 입장차이에서 조정을 거쳐 어느정도 합의에 이른 것으로 보인다. 갈루치 미핵대사는 “북한의 핵동결만 유지된다면 연락사무소는 개설될 것이다”라고 언급하였다. 「조선일보」, 1995. 5. 16

68) 이현경, 「북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화전망」, 민족통일연구원, 1996, pp.29-30

한편 미국은 상호연락사무소 개설에 따른 북한의 부담을 줄여준다는 차원에서 상주연락사무소 대신 순회연락사무소 설치를 북한에 제의하였으며,⁶⁹⁾ 북한은 이를 검토중에 있는 것으로 알려져 있다.

2. 미사일 協商

1) 主要經過

현재까지 미·북간 미사일협상은 두차례(1996.4.20-21, 베를린) 개최되었다. 베를린에서 개최된 제1차 미사일협상은 북측에서 이형철 외교부 미주국장과 미측에서 로버트 아인혼 미국무부 부차관보가 참석하였으며, 이 회담은 추후 회담의 성격과 의제, 일정을 타진하기 위한 준비단계의 성격이 강했다.

이 회담에서 미국측은 회담의 성격으로 전세계적 차원의 대량살상무기 확산을 방지하려는 데 반해, 북한은 미국과의 군사접촉 채널의 확보 및 관계개선의 목적달성을 위한 것으로 나타났다.

회담의 의제에 관해 미국은 대량살상무기 확산금지 및 핵운반미사일이나 관련기술의 이전을 금지하는 MTCR⁷⁰⁾을 준수할 것을 요청하였다. 이에 대해 북한은 자위권을 주장하며, 미국과의 평화협정 체결 및 미군철수 등 미국의 군사위협 제거를 전제조건으로 내세우면서, 미북 군사회담의 정례화 등 군사안보문제를 포괄적으로 제시하였다.

협상일정과 관련하여 미국측은 몇단계로 나누어 중간합의문을 발표하고 추후 협상을 진행할 것을 선호하고 있으나, 북한측은 미사일협상과 북미간 평화협정 체결 및 관계개선과 일괄타결하는 방안을 선호하고 있는 것으로 나타났다.

한편 양측은 제2차 미사일협상을 '97년 5월 11일과 12일 뉴욕에서 개최하기로 발표⁷¹⁾하였으나, 북한은 기술적 문제를 들어 회담연기를 요청함에 따

69) 순회연락사무소는 미국관계자들이 평양에 상주하지 않고 상황과 사안에 따라 평양에서 일정기간 만나는 형태로, 동계에는 96.8 토니 홀 의원과 리차드슨 초대 연락사무소장이 방북하여 제의한 것으로 알려졌다. 「한국일보」, 1996. 9. 14.

70) MTCR은 사정거리 300Km, 탑재중량 500kg을 초과한 미사일 완제품이나 무인항공시스템과 그 생산설비의 수출이전을 금지하고 있다. MTCR은 비공식적 국제조약으로서 이를 감독·운영하는 구제기구가 없으며, 기본원칙들이 분명하게 성문화되어 있지 않기 때문에 개별국가는 그 규정을 국내법에 근거하여 자의적으로 해석하고 있는 실정이다.

71) 북한「중앙방송」 1997. 3. 19; 니컬러스 번스 미국부부 대변인 브리핑 1997. 4. 14

라 6.11-13간 뉴욕에서 개최되었다. 2차 회담에서 미국측에서는 사정거리 1천km인 노동1호미사일과 장거리 대륙간탄도탄인 대포동미사일의 개발 및 수출을 중단하고 국제적인 통제수단인 MTCR에 가입하도록 북한을 설득하였으며, 북한은 동 회담에서 두나라간의 관계발전에 상당한 관심을 보인 것으로 알려졌다. 또한 양측은 '97. 8월 제3차 회담을 개최할 예정이었으나, 장승길 이집트주재 북한대사 망명의 영향으로 개최되지 못했다.

2) 雙方 立場

미사일 협상에 대한 미국의 관심과 전략은 '90년대 들어 더욱 커지고 있다. 미국은 안보적 차원에서 대량살상무기(WMD; Weapons of Mass Destruction)와 그 운반수단인 미사일의 위협을 감소시키는 것을 안보정책의 핵심목표를 삼아왔다. 이러한 목표를 추구하기 위한 구체적 접근방법이 바로 비확산(Non-proliferation) 및 대응(Counter-proliferation)으로 표현되는 擴散規制政策이다⁷²⁾

이같은 목표를 달성하기 위해 미국은 북한을 MCTR에 가입토록 하여 북한을 국제사회의 일원으로서 국제적 의무를 부과하여 통제하려고 하는 것이다. 이러한 이유는 미국이 느끼는 북한의 미사일에 대한 위협 때문이다. 현재 북한의 장거리미사일 개발실태⁷³⁾를 방치할 경우 조만간 대륙간 탄도미사일로 발전되어 미국은 위협할 뿐아니라, 현재도 한국은 물론 한·미연합군, 일본등에 막대한 군사적 위협이 된다는 측면이 있다. 나아가 북한의 미사일 개발 및 수출은 제3세계 국가에서의 미사일 확산으로 번져 군사적 긴장과 역내 군비경쟁을 부추겨 범세계적인 탈냉전 분위기를 해칠 수 있다는 것을 우려하고 있는 것이다.

반면, 북한의 입장에서는 장거리 미사일 개발 · 수출로 인해 우선적으로 대남 선제공격이 가능해지고 한·미 연합 방위력을 위협하는 효과를 거둘 수 있으며, 미사일 부품 등의 대중동수출로 근래 2년간 연간 5억불 정도를 벌어들이고 있는 것으로 추정⁷⁴⁾되고 있을 정도로 외화획득 효과도 큰

72) 고성윤, “미·북미사일 협상 전망과 문제점”(주간국방논단, 제639호) 1996. 6. p 5

73) 북한의 미사일 개발실태를 보면 1980년대초 소련에서 ‘스커드-B’미사일을 도입하여 1986년 이를 독자생산(사정거리 300km)하고 중동에 판매하였으며 ‘스커드-C’미사일(사정거리 600km)을 개발하였다. 이후 북한은 1988년부터 1993년 5월까지 ‘노동1호’(사정거리 1,000km)를 개발, 시험발사에 성공하였고, 현재 노동2호(사정거리 1,500-2,000km), 대포동1,2호(사정거리 2,000km, 4,000km)를 개발중인 것으로 알려졌다. 『세계일보』, 1996. 10.19

분야이다. 따라서 이를 포기하는 대가로 미국측에 상당한 요구를 해올 가능성이 있으며, 다양한 반대급부를 얻어내기 위해 또다시 ‘일괄타결’방식의 해결을 요구할 가능성이 크다.

결국 미국측이 북한과의 전반적인 관계개선을 보장하고 이들 무기의 수출 금지에 대한 충분한 반대급부를 약속하지 않는 한, 이 문제는 쉽게 해결되지 않을 전망이다. 다른 한편으로 북한측은 동 협상을 계기로 ‘미북장성급 접촉’과 같은 군사문제 협상으로 성격변화를 시도할 것을 우려하는 한국측의 입장이 제기되어 미·북간 협상진전에는 얼마간의 견제를 받을 가능성이 있다.⁷⁵⁾ 또한 미북간 협상에서 북한의 미사일 수출문제 및 MTCR 가입문제만 논의된다면 한국정부는 이에 관여하지 않겠지만, 미사일 개발 및 실전 배치 문제가 논의될 때 이는 한국의 안보와 직결되는 문제가 되므로 한국의 참여문제(군사공동위원회 가동 및 군축 등)가 부각되게 된다. 이러한 상황 전개는 이 사안의 해결을 더욱 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

3. 美軍遺骸 送還協商

1) 主要經過

역사적으로 한국전쟁은 베트남전쟁(포로 766명, 사망·실종자 2,303명)보다 훨씬더 많은 전쟁포로와 실종자를 냈다. 1953년 포로교환에서 북한측은 미군포로 3,784명을 송환하였고 1954년 북한과 중국측은 1,868구의 유해를 송환하였다. 1955년 미국은 미군실종자에 대한 해명을 요구했으나, 북한측은 반응이 없었고, 1980년에 들어와서야 미국은 이 문제에 다시 관심을 표명하기 시작했다.

1988년 북경 참사관급 접촉에서 유해송환문제에 대해 협상을 시작한 이후, 북측은 1990년 5월에 5구, 1991년 6월에 11구, 1992년에 33구, 1993년에 148구, 1994년에 14구 등 총 211구의 유해를 발굴, 미국측에 송환하였다.⁷⁶⁾

74) 「한국일보」, 1996. 3. 20 ; 「연합통신」, 1996. 7. 11 등

75) 이와 관련 한국측의 입장에서는 다른 비판론도 제기되고 있다. 그것은 한국은 MTCR의 회원국도 아니면서 미국과 체결한 미사일각서(1990. 10 개정)로 인해 미사일 개발이 제약받고 있다는 것이다. 「중앙일보」사설, 1996. 6. 9 ; 「중앙일보」, 1996. 6. 12등

76) 그러나 북측이 1990-1994년 송환한 유해가 70여명 이상의 개인의 신체의 일부이며, 단지 5구만이 신원이 확인되었다는 보고가 있다. Tim Weiner, "U.S. at least Break Ice with North Korea a MIA's", *New York Times*, January 15, 1996 등

미국과 북한간의 유해송환협상은 북경접촉에서 논의되다가 1993년 8월 「미군유해에 관한 합의서」에 조인한 이후 양자간 직접협상으로 진행되어, 이후 유해송환 협상은 1994.1.26-27(판문점), 1994년 9월 6일(판문점), 1996.1.10-13(하와이, 김병홍 외교부 국장-제임스 월드 미국방부 차관보), 1996.5.4-7(뉴욕), 1996. 6.10-14(평양, 미측 국방부 부국장 엘런 리오타 일행 8명) 등 몇차례의 협상을 진행하여 왔다.

'96년 5월 유해송환 협상에서는 93-94년간 송환된 유해에 대한 보상비로 200만불(북측 최초요구 400만불)과 공동조사단 구성에 합의하여, 5월 20일 미국측은 판문점을 통해 200만불을 전달한 바 있다.

'96년 6월 실무협상에서 양측은 「유해발굴에 관한 실무합의서」를 채택하고, 발굴작업기간을 7, 9월에 한번씩 진행하고 미국측은 “장비 등 물자지원 및 모든 비용을 충분히 보상한다”는 합의서 내용에 합의하였다.

1997년 들어 5. 4-14(뉴욕)에 유해송환 협상을 갖고 미군실종자에 대한 자료접근 문제를 협상하였다.⁷⁷⁾ 이 회담에서 양측은 올해 세차례 유해발굴 작업을 실종미군병사의 유해가 매장된 묘지와 항공기 추락지점 등에서 벌이기로 합의하고, 발굴작업 경비는 매번 10만5천5백 달러씩 총 31만6천5백 달러를 미국이 지급키로 하였다.⁷⁸⁾

2) 雙方 立場

유해송환문제에 대한 미·북 양측의 입장과 배경은 다르다. 먼저, 북한의 입장에서는 부족한 외화획득의 수단으로써 뿐만 아니라, 미군유해와 유품송환과정에서 미국측 인사들을 상징적으로 초대하고,⁷⁹⁾ 미국에 대한 우호적 이미지를 심는 것과 함께 미국민에 대해 직접적으로 호소함으로써 미·북관계 개선에 대한 압력으로 작용하도록 하려는 것이다.

북한의 입장에서는 다른 사안들과는 달리 유해송환 문제에 대해서는 상당한 유연성을 보이면서 비교적 신속한 합의에 임해오고 있다. 이러한 태도에

77) 이번 협상에서는 5월 10일 최초로 미군실종자 가족들과 북한협상대표단과의 접촉이 이루어졌으나, 북한측의 미온적인 태도로 큰 성과는 거두지 못한 것으로 알려졌다. 「조선일보」, 1997. 5.13

78) 1997. 5.15, 베이컨 미국방부 대변인 발표. 또한 이번 협상에서는 북한측의 미군포로에 대한 자료접근도 일부 합의된 것으로 발표되었다.

79) 예를 들면 1996.5. 리차드슨 미하원 의원을 방북초청하여 북한당국과 이문제를 직접협의한 바 있다.

는 유해송환으로 별로 손해볼 것이 없는 북한이 미국측의 환심을 사기 위한 유용한 카드로 활용할 수 있다는 특성이 있기 때문으로 볼 수 있다. 결국 북한은 유해송환외교를 통해 미·베트남 수교에 이른 베트남의 사례(유해송환으로 적대감 해소→연락사무소 설치→수교)⁸⁰⁾를 활용하고자 하는 의도를 가지고 있다고 볼 수 있다.

반면에 미군유해 송환협상에 임하는 미국측의 배경은 다소 복잡하다. 미국의 자국 군인들에 대한 애착과 관심은 매우 특별하다. 특히 전쟁포로 및 실종자(POW/MIA ; Prisoner of War, Missing In Action)에 대한 관심을 최근까지 계속되고 있다.⁸¹⁾

현재 미국방부측에서는 한국전쟁과 관련하여 약 8,100여 건이 미해명된 것으로 집계하고 있다.(미국방부 통계 1992. 10)

미국정부는 또한 과거 군사정전위원회에서 다루던 유해송환 문제를 정부가 정식으로 다루도록 하고 있으며, 과거처럼 수동적으로 유해를 인수하기만 하던 입장에서 정부가 유해발굴과 송환에 직접 나서겠다는 입장으로 변화를 보였다. 따라서 유해발굴 및 송환문제와 관련하여 향후 의회의원, 고위장성 등을 대통령 특사자격으로 방북을 적극 추진할 것으로 보인다.⁸²⁾

4. 經濟制裁 解除問題 協商

1) 主要經過

미국의 對適性國 經濟制裁 중 대북한 제재의 종류는 크게 ①테러국, ②인권관련, ③공산주의국가에 대한 제재조치로 분류될 수 있다. 미국의 대북경제제재의 주요내용은 대적성국 교역법에 따른 수출금지(1950), 무역협정연장법에 의한 최혜국대우 금지(1951), 대외원조법에 의한 대외원조 제공금지(1962), 통상법에 의한 일반특혜관세 부여금지(1975), 수출입은행법에 의한 여신제공 금지(1986), 수출관리법에 의한 테러국가에 각종 지원금지(1988), 군수통제품목에 따른 군사통제 품목(미사일·전자·우주항공 생산제

80) 미·베트남 수교협상 사례에 대해서는 김성한, 앞의 글 참조

81) 미국은 1996회계년도 국방수권 예산법의 첨부 제569항에 '실종군인법'을 규정한 것으로 보아도 알 수 있으며, 현재 미태평양사령부에는 원진해명 합동실무반(Joint Task Force - Full Accounting)을 운영하고 하와이의 중앙식별실험소(Central Identification Laboratory)에서는 수집된 유품 및 유해를 정밀조사하고 있다.

82) 베트남과의 협상과정에서는 베시 대장이 대통령 특사로 파견된 바 있다.

조) 수출입 및 계약금지(1992)와 무기거래 규정에 의한 방산물자·용역의 수출입 금지(1955, 1988개정) 등이다.⁸³⁾

이러한 미국의 제재조치들에 대해 북한은 1988년 북경접촉시부터 이의 완화를 지속적으로 요구하여 왔으며, 3단계 미북고위급회담에서도 동 문제를 거론, “미국의 정치·경제관계의 완전한 정상화를 위한 조치로서 무역투자장벽을 완화”하기로 합의하였으며,⁸⁴⁾ 제네바기본합의에 따라 미국은 1995년 1월 20일 통신 및 정보, 금융거래, 기타무역, 기본합의문 이행을 위한 기타 단계적 조치 등 4개항의 대북제재 완화 조치를 취하였으며,⁸⁵⁾ 후속조치로 미재무부는 2.14 해외자산규제령을 개정하였다. 최근에는 '97.9.18 정례 브리핑에서 미국 시민들의 대북 채권(financial claims)을 조사할 계획이라고 발표하였다. 그러나 현재까지 미국의 포괄적인 대북경제제재는 유효한 상태이다.

2) 雙方 立場

현재까지 미국정부에 의해 이루어진 대북 경제제재 완화조치는 의회의 동의를 받지 않고 행정부 단독으로 실행할 수 있는 초보적 단계의 조치들로 평가된다. 실제로 1995년 9월 18일과 9월 21일 미북관계 개선에 관한 의회의 대북결의안들에서는 행정부의 대북 유화책을 견제한 바 있다.

현재 제네바 기본합의문에서와 같이 미국의 대북 경제제재 완화조치는 미·북관계 정상화를 위해 노력한다는 차원에서 진행되고 있다. 따라서 동 조치의 확대여부는 전반적인 미·북관계 개선속도와 상호관계속에서 추진될 것으로 보이며, 여기에는 몇가지 선결조건으로서 기본합의문의 이행, 미군유해 송환, 미사일 협상의 원만한 진행, 4자회담의 진전, 남북관계 개선 등 미북관계 현안들의 해결과 관련을 맺으며 추진되어 나갈 것이다.

83) 미국의 대북한 경제제재 현황과 그 완화조치에 대한 내용은 김규륜, 「미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한 관계」(서울:민족통일연구원, 1996) pp.15-18 ; 미의회조사국(CRS)보고서, 1994. 11.29자 등 참조

84) 1994년 8월 12일, 3단계 고위급 1차회담, 공동발표문

85) 한편 북한은 '95년 1월 미국상품 및 선박에 대한 반입제한을 해제했다.

① 통신 및 정보 : 미북간 전화 및 통신연결을 위한 거래 허용, ② 금융거래 : 미국에서 발생하거나 종결되지 않는 거래의 청산을 위한 북한의 미북 금융기관 거래 허용, ③ 기타무역 : 북한산 마그네사이트의 수입 허용, ④ 기본합의문 이행을 위한 단계적 조치 : 연락사무소 개설과 활동을 위한 거래 허용, 미기업의 대북경수로 지원, 대체에너지 공급, 사용후핵연료 처리 등 사업 참여 대한 적용법규에 대한 사안별 검토 등이다.

북한의 입장에서는 96. 1의 미국측의 제1차 제재완화조치에 실익이 되는 조치가 거의 없어 상당한 배신감을 표시하였으며, 반발하였던 것으로 알려졌다.⁸⁶⁾ 이에 대한 항의표시로 방미예정이었던 이형철 미주국장의 일정을 돌연 취소시키기도 하였다. 미국측에서는 추가적인 경제제재 해제를 위해서는 북한이 미국의 관심사항을 만족시키는 한단계 조치를 더 취할 것을 요구하여 왔다. 그것은 남북대화 재개, 미사일협상, 전방배치전력의 감축 등이 유력하다.

그동안 북한은 경제제재 해제문제 중에서도 우선적으로 실익을 얻을 수 있는 미국내 동결자산(약 1,400만불 상당)의 해제를 요구하여 왔다. 97년 3월의 미북 준고위급회담을 통해서도 이 문제를 집중제기하여 상당한 진전을 이룬 것으로 보인다.⁸⁷⁾

한편 미국의 대북 경제제재 완화와 관련하여 북한은 북한에 대한 ‘테러지원국’⁸⁸⁾ 규정 해제와 ‘인권탄압국’ 제외를 요구하고 있으나, 이 문제는 조기에 해결될 전망이 없다. 또한 미국기업의 북한진출 등의 경험전망에 대해 미·북관계 개선이 진전된다고 해도 미국기업들이 남한기업의 지원없이 홀로 북한에 진출하는 위험을 감수할 가능성은 그리 크지 않다고 할 수 있다.⁸⁹⁾

86) 「조선일보」, 1996. 2. 5

87) 북한「중앙방송」, 1997. 3.19 북한은 미북 준고위급회담의 결과를 보도하면서 미국내 북한동결자산의 해제조치를 합의한 것으로 발표하였으나, 미국측은 이를 부인하였다. 한편 1996. 7. 21 북한의 유엔대표부 외교관과 미정부 관계자간 실무접촉에서 북한의 IMF 가입문제를 논의하여 IMF분담금을 미국내 동결된 북한자산으로 대체한다는 내용에 원칙적으로 합의하였다고 알려져 있다.

88) 북한은 1987년 KAL기폭파사건 이후 1988년 2월 미국무부에 의해 테러지원국으로 지정되었다. 최근에도 미국무부는 '96테러지원국 명단을 발표하면서 북한을 95년도에 이어 계속 테러지원국으로 분류하였다.(1997.4.30, 미국무부 보고서) 미국무부는 특정국을 테러국명단에서 삭제하기 위해서는 ①해당국가의 지도부 경질, 또는 정책의 변화로 그들이 테러를 지원하지 않는다는 확신이 서는 동시에, ②그들이 앞으로도 테러를 지원하지 않겠다는 보장이 있어야 한다는 입장을 가지고 있다.

89) 스티브 워크만, “북미 경제관계의 현황과 전망”, 「통일경제」(1995. 7), p.39

< 도표 > 미국의 對北제재조치와 해제현황

제재조치 내용	관련근거	제재 변경절차	비고
○ 대북 수출금지 (인도적 물품·출판물·4백달러 이하 선물제외)	수출관리법	행정부 정책 사항(상무부)	△
○ 대북 금융거래 금지 - 수출입은행 보증·보험·여신 제공금지 - 미은행 이용금지 - 대북투자 금지 - 미국내 북한자산 동결	적성국교역법 수출입은행법 대외원조법	행정부 정책 사항(재무부)	× △ △ △
○ 대북수입 금지 (출판물·1백달러 이하 선물제외)	적성국교역법	행정부 정책 사항(재무부)	△
○ 북한 여행제한 - 하루경비 2백달러 미만 - 신용카드 사용불가 - 특정목적 여행시 국무부협의 - 영리목적 여행추천 불가			○ ○ × △
○ 테러지원국 제재 - 교역·방산물 판매에 수출입은행 보증금지 - 국제금융기구 차관반대	수출관리법 등	행정부 정책 사항(국무부)	× ×
○ 공산국 제재 - 최혜국대우·원조·일반특혜 관세혜택 금지	적성국교역법 대외원조법	외회의 법개 정조치 필요	×
○ 미사일수출통제규정(MTCR) - 방산물자 교역금지	위반국 수출관 리법 등	행정부 정책 사항(국무부)	×
○ 대북한 무기금수	국제무기거래규 제법	행정부 정책 사항(국무부)	×
○ 화물수송 금지 - 미국적 항공기·화물선의 북한 출입금지			△
○ 유엔주재 북한외교관 행동범위 - 뉴욕반경 25마일제한		행정부 정책 사항(국무부)	×

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

제3절 韓半島 平和問題 協商

1. 平和協定 締結問題와 4者會談

1) 主要經過

(1) 北韓의 對美 平和協定 締結 主張

북한의 평화협정 체결주장은 몇단계에 걸쳐 입장을 변화하면서 주장해 왔다.

첫째 단계로 1974년 이전까지 북한은 남북간 평화협정 체결을 주장하여 왔다. 북한은 1954. 6. 15 제네바정치회담시 남일 외상의 연설, 최고인민회의 제3기 1차회의 김일성 연설들에서의 주장이 그러했다. 북한은 남한과의 공식회담인 남북조절위원회 제2차 회의(1973. 3. 15)에서도 南北間 平和協定 締結을 주장한 바 있다.

두번째 단계에서 북한은 남한과 상대해서 평화협정 및 주한미군 철수문제를 해결할 수 없다고 판단하고, 1974년 3월25일 최고인민회의 제5기 제3차 회의에서 정전협정을 평화협정으로 대체하기 위한 미국과의 회담을 제안(미합중국의회에 보내는 편지 채택)한⁹⁰⁾ 이후, 미국측에 각종 「對美平和協商」 제의를 계속하여 왔다. 이후 북한은 유엔에서 한국문제가 상정되었던 1974년, 1975년 유엔 총회와 1970년대 후반들어 활발하였던 비동맹 외교무대를 통해서도 이러한 주장을 계속하였다.

1980년대 들어서 북한은 1980년 10월 10일 노동당 제6차 대회에서의 김일성 연설을 통해 대미평화협상을 다시 제의한 이후, 한국과 미국정부 및 의회에 대해 이른바 「3者會談」을 제의 하였다.⁹¹⁾ 또한 정전협정 준수문제 논의를 위한 남북한·미국 사이의 「3군사당국자 회담」 개최를 제의⁹²⁾하였으며, 평화협정 체결문제에 대한 대책 협의를 위한 미북 국회대표간회담 개최를 제의⁹³⁾하기도 하였다.

90) 당시 허담 외교부장의 연설내용에는 대미평화협정 체결주장의 논리가 들어있다. “현조건에서 정전협정을 평화협정으로 바꾸기 위해서는 그것을 확실히 담보할 만한 실권을 가진 당사자들끼리(미·북간) 해결하는 것이 옹당하다”, 는 등의 논리임.

91) 1984. 1. 25 최고인민회의 제7기 3차회의 허담보고, 이 때부터 북한은 ‘조미사이에는 평화협정 체결, 북남간에는 불가침 선언’이라는 입장으로 바꿨다.

92) 1986. 6. 17, 북한 오진우 인민무력부장, 대한민국 국방부장관 및 남조선주둔 연합국군 총사령관에게 보내는 편지

세번째 단계에 들어 북한핵문제와 관련하여 제네바에서 열린 제2단계 미 북고위급회담('93.7.14-7.19)에서는 북한은 미국에 대해 전정협정의 평화협정으로의 대체를 공식요구하였다. 이어 1994. 4. 28북한은 미국측에 「새로운 平和保障體系」 수립을 위한 직접협상을 제의하였다. 이어 북한은 1995년 2월24일에는 미국에 대해 '필요한 추가적 조치'를 위협하였으며, 2월 28일에는 중감위 폴란드 대표단을 철수시켰다. 이어 1995년 5월 3일에는 북한측 중감위 사무실마저 폐쇄하고 판문점 공동경비구역 북한측 지역에 대한 출입 제한조치를 실시하였다.⁹⁴⁾

또한 북한측은 1996년도에 들어서도 2월 22일 외교부 대변인 담화를 통해서 미국측에 「暫定協定」⁹⁵⁾ 체결을 제의하였다. 이에 대해 미국측은 이같은 제의를 거부하고 북한의 '군정위 복귀'를 촉구하였다. 이후 북한은 3.29 인민무력부 부부장(김광진)이 비무장지대에서의 '모종의 조치'를 위협한데 이어 4월 4일 조선인민군 판문점대표부 대변인 담화를 통해 'DMZ 불인정' 선언을 발표하고 4월5일부터 3일간 판문점 공동경비구역내에서 무력시위를 벌임으로써 停戰體制 無實化措置들을 취하였다.

(2) 韓·美側 對應

북한측의 대미 평화협정 체결 주장에 대해 1979. 7. 1 한·미정상이 「3당국회의」 개최를 공동제의한 바 있다. 이 3당국회의 제의는 원래 1975. 9.22, 1976. 9.30 키신저 미국무장관이 유엔총회 연설에서 「4자회담」과 주변국들의 「남북한 교차승인」을 제의한 것에서 논의가 시작되었던 것이다. 3당국회의 제의이후 한·미측은 당분간 북한의 대미평화협정 체결협상 주장에 대해 '남북당사자간 평화협정 체결'입장으로 일관하였다.

그러나 1994. 4. 28 북한의 '새로운 평화보장체계' 주장이후 북한의 연이은 정전체제 무실화 기도, 대미 「잠정협정」 체결제의 등에 대해 김영삼 대통령은 광복50주년 경축사('95. 8.15)에서 한반도 평화체제 구축에 대한 정부의 '3原則'(남북당사자간 협의·해결, 관련국 협조, 남북합의사항 존중)을 발표하였다. 또한 한·미측은 양국 정상회담 공동발표(일명 '제주선언')로 한반도

93) 1988. 7. 20 북한최고인민회의 상설회의, 미국국회(상·하원)에 보내는 편지

94) 1995. 5. 3, 조선인민군 판문점대표부 성명

95) 이 「잠정협정」에는 “군사분계선과 비무장지대의 관리, 무장충돌과 돌발사건의 발생시 해결방도, 군사공동기구의 구성과 임무 및 권한, 점정협정의 수정·보충 등 안전질서 유지와 관련되는 문제들이 포함될 수 있다”고 비교적 상세히 제의하였으며, 잠정협정을 이행·감독하는 '조미군사공동기구' 구성과 이들 문제를 토의하기 위한 '협상'을 요구하였다.

평화체제 구축문제 논의를 위한 「4者會談」을 제의하였다.

한·미 양국의 4자회담 제의에 대해 북한측은 신중한 반응을 보이다가, 1996.12.29 강릉 잠수함사건에 대한 사과문 발표이후 상황이 급진전되어, 1997년 3월 5일 뉴욕에서 한·미 양국은 「共同說明會」를 개최, 북측은 「對美關係改善(修交)」를 요구하였으며, 주한미군 문제가 미북간 협의사안이라는 기존주장을 되풀이하였다.

공동설명회에 대한 북한의 입장 표명요구로 개최된 「공동설명회 후속협의」(97.4.16-21, 뉴욕, 북한은 이를 「대답설명」이라 함)에서 북한은 4자회담 진행여건 미조성을 이유로 미·북 남한이 참가하는 「3자협상」을 더한후 4자회담으로 진행하는 「3+1方式」會談을 제의하였으며, 아울러 4자회담을 전후한 식량지원을 요구하였다.

1997. 6.30 차관보급 3자협약에서는 중국을 포함한 「4자회담 예비회담」을 개최기로 합의하였다. 이 합의에 의해 개최된 제1차 예비회담('97.8.5~7)에서는 3차례 전체회의를 거쳐 본회담 개최시기, 대표수준, 개최장소, 운영방식 등에 대해서 잠정합의를 하였는데, 북한측은 의제문제 관련 「주한미군철수」와 「미·북 평화협정체결」을 세부의제로 포함시킬 것을 완강히 주장하였다.

제2차 예비회담('97.9.18~19)에서 북한측은 제1차 예비회담시 제시한 2개항의 의제에 『북·남이 외부로부터 일체의 군사장비의 도입을 금지하는 문제』를 추가 제시, 본회담 의제문제로 협상은 결렬되었으나, 제3차 예비회담('97.11.21)에서 북한측이 우리측의 포괄적 단일의제에 응해음으로써 4자회담 제1차 본회담을 '97.12.9 제네바에서 개최하기로 합의하였다.

2) 現況과 主要爭點

북한의 평화협정 체결을 비롯한 한반도 평화체제 구축문제와 관련한 협상제외와 주장 분야로 나누어 살펴볼 수 있다. 이는 동 문제와 관련한 북한 주장이 궁극적으로 주한미군 철수와 미·북간 정치·군사협상 채널의 확보를 통한 대미관계 개선이라는 분석에 근거한다.⁹⁶⁾

(1) 對美 平和協定 締結主張의 意圖

96) 물론 이러한 정세변화를 통해 북한이 추구하고자하는 목표가 「대남적화통일」이라는 것은 아직도 변화되었다는 증거가 전혀 없다.

북한의 대미 평화협정 체결주장의 일차적 목적은 주한미군 철수를 염두에 둔 것이다. 그것은 우리측은 국제법적 의미에서 ‘평화협정’이란 용어를 ‘전쟁상태의 종료를 목적으로 한 교전당사국간의 명시적 합의’라는 개념으로 받아들이는데 비하여, 북측은 ‘군사행동의 중지’와 함께 ‘선린관계와 친선협조관계를 발전시키기 위하여 맺는 협정’⁹⁷⁾이라고 하여 ‘선린관계·친선협조관계’라는 의미를 강조한 것처럼, 북한의 대미평화협정 체결주장은 미국과의 선린관계 회복을 강조하는 것이다. 북한이 미국과의 적대관계를 청산하고 선린우호관계로 접어든다면 북한을 ‘잠재적 침략국’으로 설정하고 있는 주한미군의 존재의의와 그 성격에는 상당한 타격을 받게되는 것이다. 따라서 ‘주한미군 철수주장’이 더욱더 명분을 가지게 될 것이기 때문이다.

또한 북한이 주장하듯 미국과 평화협정을 체결하고 남한과는 불가침선언 또는 남북기본합의서 이행문제를 논의하자는 주장은 미국과는 평화관계를 수립하되 한국과는 계속 적대관계로 남아 있겠다는 의미이므로, 그들의 ‘通美封南’정책의 달성을 위한 전략의 기초인 것이다. 실제로 평화협정의 체결은 과거의 적대관계를 해소한다는 의미에서 국가간 관계정상화의 법적·제도적 근거를 제공해 준다고 볼 수 있다.

이에 대하여 한·미측은 한반도 평화문제의 南北當事者間 解決原則을 고수하고 있으며, 남북기본합의서에서 남북이 합의하였던 ‘남북공동 노력 원칙’의 이행을 북한에 강조하고 있다.⁹⁸⁾ 한·미정상이 공동제한 「4자회담」 개최제의도 이같은 배경을 담고 있는 것이다.

이와같이 한반도에서 평화체제 구축을 위한 평화협정의 체결문제는 미북관계 개선의 중대한 전기를 만들어줄 사안이며, 특히 수교문제와 밀접한 관련이 있는 현안이나, 현재 미·북간의 현저한 입장차이로 인해 조만간 해결되기 어려운 사안중에 하나이다.

(2) 駐韓美軍 撤收問題

주한미군 문제에 대해서 북한은 남북한 협상, 각종 대남제의 및 「군축방안」 발표, 각종 선전매체 등을 통해 주한미군의 존재를 ‘미군의 남조선 강점’으로 왜곡·선전함으로써 이른바 ‘반외세 남조선 해방’논리로 이용하여 왔다.

한편 최근들어 북한은 1994년 4월 28일 외교부 성명을 통해 새로운 평화

97) 『조선말 대사전』(평양 ; 사회과학출판사), 1992. p.802

98) 남북기본합의서(1992), 제5조

보장체계 수립을 위한 한반도 평화협정의 실제 당사자를 미국으로 규정하면서 주한미군 철수주장은 일부 후퇴시켰으며, 비공식적인 자리를 통해서 주한미군의 '역할변화 및 주둔인정'이라는 입장변화를 보이고 있다.

이같은 북한의 주한미군에 대한 인식변화는 주한미군의 상징적 수준의 일부주둔 및 성격변화시 한반도 주둔을 인정함으로써 대미평화협정 체결에 유리한 분위기를 조성하고, 대미관계 개선의 장애를 제거하는 듯한 '제스처'를 취함으로써 대미접근을 가속화하면서, 장기적으로는 주한미군의 역할을 (한반도 균형유지자 또는 남한의 대북한 군사행동 억제로)변화시켜 한미안보동맹체제를 와해시켜 보려는 것으로 보인다.

또한 북한은 한반도 평화협정 체결 주장이 궁극적으로 주한미군 철수의 효과를 거둘 것으로 예측하고 있으므로, 직접적인 주한미군 철수주장을 어느정도 후퇴시키고 있는 것으로도 볼 수도 있다. 그러나 4자회담에서 북한은 그들의 협상력 강화를 위해 처음부터 주한미군 문제를 '세부의제'로 할 것을 제기하고 있다.

2. 美·北 軍事接觸 問題

1) 主要經過

미·북 군사접촉 필요성과 회담제의에 대한 북한의 주장은 1986년 「3자 군사당국자회담」제의를 제외하면 비교적 최근의 일이다. 1994. 4. 28 북한의 '새로운 평화보장체계' 수립 주장이후 북한은 정전관리체제와 관련한 일련의 정전협정 무실화 조치들을 취하면서 정전체제 무력화에 따른 '충돌방지대책'의 시급성을 거론하면서 미·북군사접촉의 필요성을 주장하고 있다.

1995년 1월과 9월 북한은 방북한 미국인사들(셀릭 해리슨 등)을 통해 미북간 평화보장체계 수립의 '중간적 조치'로서 '美·北 相互安保協議會'를 가동시키자고 간접적으로 제의한 바 있으며, 북한은 정전체제 무력화 이후 당면 대안으로 군정위를 대체하는 미북간 '將星級接觸'의 추진을 제의하고 있다.⁹⁹⁾

북한측의 이같은 요구는 1994년 12월 주한미군 헬기조종사인 홀 준위의 '월경사고'이후 방북한 허바드 미국방부 부차관보가 북한의 송호경 외교부

99) 1996. 7. 25 조선인민군 판문점대표부 대변인 담화, "조미간 현안인 유골문제, 미사일문제의 성과적 해결을 위해서도 충돌방지대책이 시급하다"고 주장하면서 동 협상 재개를 주장

부부장과 “한반도의 평화와 안보를 위협하는 사건들을 막기 위한 조치들을 식별하고 시행하기 위해 ‘적절한 경로의 군사접촉’을 유지하기로 합의”¹⁰⁰⁾함으로써 더욱 강화되었다. 그후에도 북한은 1995. 7 판문점 군정위 비서장급 접촉 등을 통해 미북간 장성급접촉을 촉구하는 내용의 서한을 전달하는 등 지속적으로 이를 요구하여 왔다.¹⁰¹⁾ 1996. 7. 25에는 미북 군부간 「잠정기구」 구성문제와 관련한 「장령급회담」 개최를 위해 「실무협상」 재개를 제의하였다.¹⁰²⁾

2) 雙方 立場

북한의 이러한 요구는 정전체계를 단기적으로 무력화시킴과 동시에 미북 군사접촉을 성사시키기 위한 ‘전쟁위기’ 주장과 연계되어 있다. 북한은 각종 대내외 행사와 발언기회가 있을 때마다 한반도에서의 ‘전쟁위기’, ‘전쟁접경’ 등의 주장을 반복하고 있으나, 1996년에 들어 3월 9일이 미국이 잠정협정 체결요구에 불응한다면 ‘최종적이고 주도적인 조치’를 위협하고, 3월 29일 김광진 인민무력부 부부장의 ‘전쟁 불가피’ 주장에 이어 5.4-7간 판문점에서 무력진입을 시도하여 비무장지대 무력화를 기도한 바 있다.

그러나 한·미측은 북한의 이러한 도발과 미·북군사접촉 주장에 대해 ‘단호한 응징’을 선언하였고,¹⁰³⁾ 미북간 장성급 접촉은 허용될 수 없다는 한국측 입장을 미측에 전달함에 따라 현재까지 성사되지 못하고 있다.

한국측의 단호한 입장과는 달리 미국측은 비록 유보적이기는 하지만 새로운 군사협상창구의 필요성에 대해 탄력적 입장을 보인 적이 있다. 1995년 5월 19일 주한 유엔사 스미스 소장은 북한군 이찬복 중장에게 5월 23일 판문점에서 장성급회의를 갖자는 제안을 했다. 그러나 북한은 5월 24일 미국측 제안을 거절하고 미·북만의 장성급접촉을 제안하였다. 한편 언론보도에 1995. 9 개리 럭 주한미군사령관이 한국 국방장관에게 보내는 서신에서도 이와같은 ‘변형된 미북군사접촉’을 구상하였던 것으로 알려진 바 있다.¹⁰⁴⁾

100) 원문은 "Both sides have agreed to maintain military contact in the appropriate forum to identify and take measures for preventing occurrences that threaten peace and security on the Korean Peninsula."

101) 1995. 7. 4 북한군 판문점대표부, 유엔사 스미스소장에 편지(「중앙통신」 1995. 7. 5) 등

102) 1996. 7. 25 북한군 판문점대표부 대변인 답화

103) 국방부 성명, 1996년 3월 30일

104) 이에 대해 국방부 장관은 ‘당사자 해결원칙’의 훼손을 이유로 반대의견을 담은 공한을 전달했

이러한 미국의 입장표명은 정전협정과 군정위체제를 무력화시키려는 북한의 일련의 조치들에 대해 이 문제를 ‘군정위 틀안에서’ 풀려고 한 ‘고육지책’으로 볼 수 있으나, 이러한 ‘변형된 접촉’은 미북간의 본격적인 군사접촉으로 변질될 가능성이 크며 북한의 위협전술에 더욱더 말려들어갈 우려가 있다는 이유로 한국측에 의해 거부되고 있다.

고, 1996. 1에는 미국방부 캠페인 부차관보 명의의 서신에서도 위와 비슷한 제안을 하여 왔으나 한국정부가 이를 반대한 것으로 알려졌다. 「중앙일보」, 1996. 3. 29

제4장 美北修交 展望

제1절 美北修交 關聯 相互 關心事項

1. 양국의 상호 관심사항

앞에서 살펴본 바와 같이 1988년 말부터 전개된 미북간의 협상과정에서 양측은 관계개선 의지와 그에 따르는 조건들을 서로 인식하게 되었다. 이를 개략적으로 검토해 보면 다음과 같다.

먼저 북경참사관급 접촉에서 미국이 제기한 현안은 ① 핵사찰 문제 해결, ② 남북대화 진전, ③ 국제테러리즘 포기선언, ④ 한국전 당시 미군유해 반환 등이었으며, 북한의 입장은 ① 주한미군의 즉각 또는 단계적 철수, ② 휴전협정의 평화협정으로 대체, ③ 팀스피리드 한미합동 군사훈련 중지, ④ 미북간 협의채널의 격상 등이었다.

북한핵문제 해결을 위한 미북간 3단계 고위급회담에서 북한은 ① 미국의 핵선제 불사용 보장, ② 대북 경제제재 완화, ③ 북미간 평화협정 체결 및 주한미군 철수 등을 미국의 북한핵동결 요구와 일괄타결하고자 하였다. 한편 미국은 이 과정에서 ① 미사일 수출중단 ② 국제적 테러지원활동 포기 ③ 남북관계 개선 등을 요구하였다.

양측은 제네바 기본합의문에서 미북수교에 이르는 관계개선을 단계적으로 추진하기로 하였다. 양측은 '상호 관심사항(issues of concern to each side)'의 진전에 따라 양국관계를 대사급으로 격상시키기로 되어 있다. 따라서 이 '상호 관심사항'이 양국 수교의 조건이 된다고 볼 수 있다.

한편 94.11.29-12.2 미북연락사무소 관련 전문가회담(워싱턴)에서 허바드 미국무부 부차관보는 북한의 미사일 수출, 비무장지대 병력배치, 인권문제 등을 거론하였으며, 클린턴 미대통령은 미북수교의 조건으로 남북대화, 북한 미사일 확산, 북한 인권문제, 테러지원 중지, 휴전선 재래식 병력 집중배치 문제, 한국전 실종미군 조사협조 등이 선결되어야 한다고 밝힌 바 있다.¹⁰⁵⁾

또한 1995년 4월 5일 미하원 아태소위원회는 결의안을 통해 남북대화 재개, 북한의 한반도비핵화 공동선언 이행, 군사분계선 일대의 북한군사력 감축, 북한의 미사일 수출금지 등을 양국관계 격상의 조건들로 제시하였다.

105) 「중앙일보」, 1995. 7.27

이러한 양국의 주장들(‘상호 관심사항’)을 요약·정리하면 다음과 같다.

<도표>미북관계 개선의 조건(상호관심사항)

구분	미국측 관심사항	북한측 관심사항	비고
핵문제	○ 핵동결과 기본합의문 이행	○ 중유 및 경수로 제공 이행 ○ 미국의 핵선제불사용 선언	○ △
정치·군사 분야	○ 연락사무소 개설 ○ 4자회담 수용 ○ 정전위체제내의 미북군사 접촉 ○ 미군유해(실종자)송환·조사 ○ 미사일 수출 중단 ○ 국제적 테러지원활동 중단 ○ 전방배치전력 감축	○ 연락사무소 개설 ○ 북미간 평화협상 - 주한미군 철수 ○ 북미 군사접촉(장령급회담)	○ △ △ × × × ×
경제·사회 분야	○ 인권문제 개선	○ 포괄적 대북경제제재 해제 - ‘테러지원국’해제 ○ 식량지원	△ ○
남북관계	○ 남북대화 재개 및 한반도 비핵화 공동선언 이행	○ 한·미공조 포기 -한국 배제	×

* 표의 ○, △, ×는 양국 관심사항의 일치정도를 보여줌.

2. 美北關係 懸案의 優先順位

앞에서 살때 본 바와같이 미북관계 개선과 관련한 현안들이 다양하게 전개되고 있지만, 이러한 현안들에 대한 미·북 양국의 우선순위는 서로 다르다. 그것은 양국의 국내정치 상황, 국가이익의 목표, 정책수단의 활용가능성 정도가 서로 다르기 때문이다. 한편 이들 현안에 대한 우선순위와 분야별 관심사항을 살펴봄에 있어 한국측 요인도 살펴보는 것이 향후 이들현안의 타결가능성에 대한 이해를 높이는데 도움이 된다.

< 도표 > 미북관계 개선관련 현안·범위에 대한 우선순위

	미 국	북 한	한 국
관계개선 관련 현안	1. 연락사무소 개설 2. 미군유해 송환 3. 미사일 수출 중단 4. 경제협력 확대 5. 남북관계 개선 6. 정치군사 대화 - 인권문제 - 주한미군 장기주둔 - 미북군사 접촉	1. 경제제재 완화 - 테러지원국 해제 요구 2. 정치군사 대화 - 평화협정 체결 및 주한미군문제 협상 - 미북군사접촉 3. 미군유해 송환 4. 연락사무소 개설 5. 미사일 수출 중단 6. 남북관계 개선 - 남한 배제	1. 남북관계 개선 2. 정치군사 대화 - 4자회담 3. 미사일 수출 중단 4. 경제협력 확대 5. 연락사무소 개설 6. 미군유해 송환
미북관계 개선의 범위	정치·경제우선, 군사부분 가능	경제·군사우선, 정치부분 가능	정치·경제가능, 군사부분 불가능

제2절 美北關係 改善의 促進要因과 障礙要因

미북 관계개선의 촉진요인과 장애요인은 미·북 양측의 관계개선으로 인한 손익판단에 기초한다. 따라서 미·북양측의 정치적·경제적 측면¹⁰⁶⁾에서의 예상효과(긍정적 효과와 부정적 효과)를 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 北韓側 要因

1) 政治的 要因

106) 물론 미·북 양측 요인 뿐만아니라 국제정세와 한국측 요인도 작용할 것이나, 국제적 요인은 상대적으로 영향이 적게 미칠 것이므로 논의를 생략하고, 한국측 요인의 경우 현재 한미공조체제라는 틀을 통해 미국측을 통해 영향을 미치는 부분이 가장 크므로 다음에서 별도로 다루고자 한다.

북한의 대미관계 개선은 동구사회주의 국가들의 몰락과 탈냉전질서의 전개에 대응한 생존전략의 일환이었음은 앞서 분석하였다. 이 과정에서 북한은 핵카드를 가지고 미국(세계유일의 초강국인)과 대등한 핵협상을 진행하여 남한을 배제한 채 결과를 이끌어 냄으로써 정치적 효과를 극대화하였다.

북한이 대미협상과 대미관계 개선을 통해 얻을 수 있는 구체적 실익으로는 첫째, 미국과 대등한 협상을 통해 관계개선은 이뤘다는 대외적 자부심과 위상의 제고라고 할 수 있다. 둘째, 대미관계 개선 나아가 수교에 이르면 한반도 주변국 중 미·일의 승인과 공식관계 성립으로 외교적 입지가 강화된다. 셋째, 김정일 정권의 외교적 승리라는 업적으로 대내에 선전·찬양하는데 활용할 수 있으며, 단기적으로 김정일 공식승계의(정통성 확보를 위한) 들러리 역할을 해줄 수 있다. 넷째, 미국과의 적대감 해소로 안보위협감 소가 가능하며 이에 따라 체제부담(과도한 군사비부담)을 덜 수 있다. 다섯째로 남한배제하에서도 미국을 통해 북한이 필요한 안보이익·경제이익을 얻을 수 있다는 대남우위감과 한미안보동맹의 이간 등을 지적할 수 있다.

반면에 북한이 입게 될 예상손실(부작용)로는 첫째, 대미관계 개선이 가져올 궁극적 개혁·개방의 효과는 북한체제의 또다른 체제부담(사회통제 부담 등)이 될 것이며, 둘째, 남한배제에 따른 계속적 군사적 긴장관계 유지에 따른 부담은 지속될 것이며 셋째, 남한배제에 따라 대미관계 개선의 속도 부진과 국제적 인식의 불변에 의한 손실 등을 들 수 있으며, 전체주의적 일인독재체제라는 기본적 체제의 특성으로 인한 근본적 한계가 있다.

2) 經濟的 要因

현재까지 북한이 대미협상을 통해 가장 성과를 거둔 분야는 바로 경제분야이다. 우선 미북핵협상을 통해 ①경수로(1000MW급 2기) ②대체에너지(중유)라는 물질적 성과를 얻어냄으로써 당면한 에너지난은 해소했으며, 보다 장기적으로는 ①미국의 단계적 대북 경제제재의 완화에 따른 국제적 투자환경 및 무역환경의 개선, ②주변국과의 관계개선(특히 일본)으로 얻게 될 경제적 이득 등이 긍정적 효과에 해당한다.¹⁰⁷⁾

반면 북한의 대외무역 규모가 작고, 북한주민의 구매력 또한 극히 낮은 상태이며 자본주의적 거래방식과 문화 등의 차이에 따라 외국자본의 투자환

107) 미국의 대북한 교역량 변화추이

경이 미진하며, 외국기업의 본격진출을 위한 산업기반시설이 극도로 취약한 점 등은 북한 경제의 개방에도 불구하고 개방의 성과를 극대화시키는데 제약요소로 작용할 것이다. 특히, 북한체제의 붕괴가능성에 대한 각계의 논의는 북한 경제여건의 불안정성으로 받아들여져, 외국자본의 대규모·장기적인 투자를 어렵게 하고 있다.

한편 북한은 대미 관계개선과 제한적인 경제의 개방을 위해 80년대 중반(1984. 9) 합영법 및 관련법규를 제정하였고, 90년대 들어 외국인기업의 투자관련 법규를 제정하고(1993-94), 두만강 유역 나진·선봉 자유무역지대 개발을 추진하고 있으나 북한경제의 구조적 취약성과 정부의 지나친 통제 등으로 미북관계 개선의 경제적 효과를 극대화하는 데는 근원적인 한계가 있는 것으로 보인다.¹⁰⁸⁾

2. 美國側 要因

1) 政治的 要因

미북간 핵협상을 통해 미국의 일차적 목적인 핵확산 방지(NPT체제 연장) 목표는 성공적으로 달성하였다. 그밖에도 미국의 북한과의 관계개선을 통해 얻을 수 있는 실익으로는 ①한반도에서의 전쟁가능성 감소로 국방비 부담을 경감할 수 있고, ②앞으로 한반도 문제해결에 계속 참여함으로써 중국의 영향력을 견제 할 수 있으며, ③북한의 개방유도와 남북관계 개선을 통한 당사자간 해결의 분위기를 조성할 수 있으며, ④북한체제의 급격한 붕괴를 막아(soft-landing) 급격한 붕괴로부터 생길 수 있는 위험부담을 감소시킬 수 있으며, ⑤보다 장기적으로 동북아의 안정과 미국의 세력균형자로서의 역할의 지속할 수 있다는 것 등이 될 것이다.¹⁰⁹⁾

(단위 : 천달러)

구 분	1991년	1992년	1993년	1994년	1995년	1996년
수 출	100	467	1,979	180	5,006	542
수 입	11	8	0	0	0	0
합 계	111	475	1979	180	5,006	542

* 한국무역협회, 「1995 주요북한경제지표」, (서울:한국무역협회), 1995, p.105

* 미상무부 통계, 수출은 FAS가역, 수입은 통관가격

마그네사이트의 경우 미국은 북한·중국이 주산지여서 그동안 제3국을 통한 중개무역으로 연간 500-1000만 달러치를 수입해 왔다. 미북관계 개선과정에서도 미국기업들이 우선 진출하고있는 분야이기도 하다. '96년도 미국의 대북한 수출품목은 주로 구호의약품 및 구호물품류였다.

108) 김계동, 앞의 논문, p.185-186

한편 이 과정에서 미국은 국방예산의 절감압력에 놓여 있어 북한 군사력의 위협을 감소시키기는 하되, 북한이 완전히 붕괴되어 '2개 주요 분쟁지역(MRC)' 중의 하나가 소멸되는 것도 당장은 바라지 않을 것이다. 그것은 현재 방대한 국방예산의 상당부분을 지탱하고 있는 동북아 주둔 미국(특히 주한미군)의 명분이 사라지는 것을 원치 않기 때문이다.

반면 미국측에서의 대북관계 개선의 장애요인으로 들 수 있는 것으로는 ①한국과의 굳건한 안보동맹체제 지속 희망, ②공화당 주도의 의회의 성향을 들 수 있다. 한·미 안보동맹은 미북수교이후 정치·군사적 의미에서 주요 군사적 의미로 한정될 가능성이 있으나, 현재까지 안보동맹은 대북정책의 공조를 비롯한 각 분야에서 미북관계를 제약하는 요소로 기능하여 온 것이 사실이다. 미국은 이러한 입장에 따라 미북관계개선을 위해서는 남북관계의 진전이 필수적이며 미북관계와 남북관계는 '조화와 병행의 원칙'하에서 전개될 것임을 거듭 표명하여 왔다. 군사·안보측면에서도 한미안보동맹은 북한의 위협이 줄어들고 통일이 달성된 후에도 지속되기를 희망하여 온 사실에 비추어, 미북관계 개선에 지대한 영향을 미칠 것이다.

또한 현재 공화당이 장악하고 있는 의회의 대북정책성향은 현 클린턴 행정부와 어느정도 차이가 있음은 앞에서 설명한 바와 같거니와, 특히 공화당에서는 미국관계 개선과정에서 미국의 지나친 양보와 '북한겨안기', '북한 살리기'정책을 비판하고 있다.¹¹⁰⁾

2) 經濟的 要因

미북관계 개선에서 미국이 얻을 수 있는 단기적인 경제적 실익은 상대적으로 북한측보다는 작다고 볼 수 있다. 미북관계 개선으로 미국이 얻는 이익은 장기적 관점에서 안보이익과 관련되는 것들로 보인다. 그럼에도 경제적 측면에서의 손실로 들 수 있는 것은 첫째, 미북 제네바 기본합의에서의 경수로 지원은 일단 경제적 부담이 있으나 북한핵 동결에 대한 보상으로 미국이 얻는 이익에 비하면 그리 큰 부담이 아니다. 특히 국제적 컨소시엄 방식에 의해 부담을 한·일측에 분담시킴으로써 미국은 상당한 실익을 얻을

109) 클린턴 행정부의 대외정책의 가장 큰 성과로 지적되기도 한다.

110) 밥 돌 공화당 대통령후보는 1996년 대통령후보 연설에서 클린턴 행정부의 대북정책을 강도높게 비판한 바 있다. 또한 '96. 8. 12 공화당 전당대회에서 채택한 '1996년도 공화당 정강정책'에서도 북한핵문제 해결시 지난친 양보를 했다고 비판하고 있다.

수 있게 되었다. 둘째, 북한에 대한 경제체제 조치를 단계적으로 해제하면서 가장먼저 북한시장에 투자할 수 있는 여건이 조성될 것이다.¹¹¹⁾

그러나 미국은 아직까지 본격적인 제2단계 경제제재 완화조치를 취하지 않고 있는데, 그 이유는 남북관계 개선문제의 미진전, 연락사무소 미개설, 북한의 경제난·식량난 심화 등에 기인하는 것으로 보인다. 특히 북한 경제체제의 개방기미가 보이지 않는 데다 미국기업의 본격적인 투자여건도 갖추어져 있지 않아, 당분간 본격적인 경제제재 완화는 효과가 적을 것으로 판단하고 있는 것으로 보인다. 또한 미국이 대북경제제재를 해제하는 데는 각종 법적 장애가 있는 것이 현실이다.

한편 경제적 측면에서도 한미관계와의 비중을 고려할 때 미국은 한미관계를 해치면서까지 급속하게 미북관계를 개선할 수는 없을 것이라는 측면이 있다. 그 논리는 “미북관계 개선이 가져다주는 득이란 남한과의 지속적인 협력관계로부터 발생하는 득에 비하면 매우 미미한 것에 불과하다”¹¹²⁾는 것이다.

3. 韓國의 利害得失 判斷

미북관계 개선, 나아가 미북수교로 인한 한국의 이해득실은 미북관계 개선의 성격, 관계개선 과정에서의 북한의 정책변화 등에 의해 ‘장기적·전략적 득실’과 ‘단기적·전술적 득실’의 측면에서 나타날 수 있는 득실을 살펴보기로 한다. 여기서 장기적 득실은 미북관계 개선 자체에서 나오는 ‘본원적 득실’로 볼 수 있으며, 단기적 득실은 관계개선의 양태에 따라 생기는 ‘파생적 득실’로 볼 수 있다.

1) 長期的·戰略的 得失

장기적·전략적 득실은 미북관계 개선으로 전개될 한반도와 주변국관계의 거시적 변화에서 주로 나타난다.

첫째, 미북관계 정상화에 따라 주변국에 의한 남북한 교차승인으로 한반도 대외 정세가 균형을 이루고, 이것이 북한체제의 안정에 도움이 되는 것들을 들 수 있다. 교차승인의 완성으로 남북한의 균형적인 대외관계를 형성하는

111) 현재까지 곡물수출, 광산물, 신발·의류 위탁가공 등의 분야에서 교류가 진행중이다.

112) 스트른 위크만, 앞의 글, p.37

것은 북한의 체제존립의 위기감을 어느정도 해소시켜 주고 장기적으로는 대남적대적 태도의 변화를 유도하여, 한반도에서의 '탈냉전'을 가능케 해주고 평화추구의 분위기를 형성하는데 좋은 여건 조성이 가능하게 될 것이다.

그러나 이러한 긍정적 측면이 북한의 태도변화를 유도하지 못하고, 북한은 유리해진 정세를 통해 대미접근 또는 대서방 접근만을 고집한다면, 한반도 문제의 궁극적 당사자 해결원칙은 손상(한반도 평화문제의 국제문제화 또는 미북간 평화문제 논의)되고 남북관계도 악화될 수밖에 없을 것이다.

둘째, 미북관계 정상화로 미국의 역내 세력균형자 역할이 확대되고, 북한 체제의 변화과정을 안정적으로 관리할 수 있다는 점이다. 특히 미국의 북한에 대한 연착륙정책은 북한의 급격한 변화에 따른 예상손실을 줄이고자하는 한국의 이해와도 일치한다. 북한의 안정적 변화는 한국측이 추구하는 남북간의 기본합의서 이행 및 군비통제의 실현 등의 남북관계 개선을 위한 제조치를 가능하게 하는 분위기를 조성해 줄 것이다. 특히 한반도의 군비통제는 국제적 보장장치 없이는 불가능한 것이 현실이므로 남북한의 주변4강과의 관계변화는 이를 가능케 하는 여건이 된다. 그러나 미국의 개입에 의해 한반도 주변의 강대국관계가 복잡해지고 특히 미국의 동아시아에서의 영향력 확대를 우려하는 중·러 등 주변국의 입장으로 미국과 주변국의 갈등이 증폭되어 오히려 역내 안정이 깨진다면, 북한체제의 안정적 관리도 어려워지고 남북간 신뢰구축조치 및 남북기본합의서 이행 등을 위한 분위기조성이 저해될 가능성도 배제할 수 없다.

셋째, 미북관계 정상화는 주한미군의 존립근거를 변화시키는 등 한미안보동맹체제의 변화를 가져와 장기적으로는 주한미군의 철수 내지 역할변화를 수반할 수밖에 없는 것으로 보인다. 그러나 이는 역내 안정성이 증대하고 한반도에서의 남북간 군비통제의 여건이 마련된다면 한국측으로서도 어차피 극복해야 할 과제로 보인다.

2) 短期的・戰術的 得失

앞에서 본 장기적・전략적 득실을 비교한다면 긍정적 효과가 부정적 효과보다 많다고 보여진다. 그러나 단기적・전술적 득실은 미북관계 개선의 양태에 따라 긍정적 효과와 부정적 효과가 나타나게 된다. 이러한 단기적 득실은 북한의 이득이 남한의 손실이 되는 '제로섬 게임'의 성격이 크다고 보겠다. 따라서 이미 앞부분의 북한의 득실 평가부분과 중복될 수밖에 없고,

이미 간접적으로 언급된 것이므로, 이를 장기적 득실과 종합하여 정리해 보면 다음과 같다.

<도표> 미북관계 개선에 따른 한국의 득실 판단

구 분		예상이득(긍정적 효과)	예상 손실(부정적 효과)
장기적·전략적 득실		<ul style="list-style-type: none"> ○ 역내안정성의 증대 <ul style="list-style-type: none"> - 한반도 전쟁 가능성 감소 - 한반도 탈냉전 가능 ○ 북한체제변화의 안정적 관리 <ul style="list-style-type: none"> - 급격한 변화의 손실 차단 - 안보부담 감소 ○ 북한의 태도변화 유도(개혁·개방) <ul style="list-style-type: none"> - 남북관계 개선 - 기본합의서 이행기반 마련 - 한반도 긴장완화·신뢰구축 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한반도 문제의 국제문제화 <ul style="list-style-type: none"> - 미북간 평화문제 논의시 남북당사자 해결원칙 손상 ○ 한반도의 주변국 각축장화 <ul style="list-style-type: none"> - 한반도 주변강대국간 갈등시 불안정 ○ 한미동맹체제 성격 변화 <ul style="list-style-type: none"> - 주한미군의 규모·역할 변화 - 안보위기관 대두
단기적 전략적 득실	긍정적 양 태	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한의 대남위협 감소 ○ 한반도 문제에 대한 국제공조 유지 ○ 한반도 평화문제 해결가능성 증대 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한의 한국배제전략 성공 ○ 북한정권의 생존능력 증대
	부정적 양 태	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한붕괴과정에 대한 미국측의 책임 증대 ○ 미국의 직접적 대북관리체계 가동 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한의 한국배제 지속 ○ 한반도 평화문제 미해결 지속 ○ 한미동맹관계 손상

4. 綜合的 檢討

미북과 북한 양측의 관계개선에 대한 목표는 일치하였다고 할 수 있으나 양국이 처한 다양한 요인에 의해 앞으로의 양국관계의 개선과정과 속도는 영향을 받을 것이다. 앞에서 살펴본 양국의 정치·경제적 요인들과 몇가지 요인을 추가하여 양국관계 개선의 긍정적 효과(촉진요인)과 부정적 효과(억제요인)을 살펴보면 다음 <도표>와 같이 요약 될 수 있을 것이다.

< 도표 > 미북관계 개선의 촉진요인과 억제요인

비 고		촉진요인(긍정적 효과)	억제요인(부정적 효과)
북한측 요인	정치적 요인	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국제사회에 외교적 입지 강화 ○ 남한에 대한 협상력 강화 ○ 김정일 체제의 국제적 승인, 정당성 획득 ○ 김정일 정권의 안정적 생존 보장 ○ 대미군 군사비 부담의 경감 ○ 한미안보동맹 이간 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개방으로 인한 사회 통제난 봉착 ○ 국제사회 편입으로 인한 규범적 통제 기피 ○ 대남한 군사력 유지부담 ○ 군부 등 지도층 내분으로 혼란 우려
	경제적 요인	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경수로, 중유 제공 ○ 국제사회의 대북식량지원 확대 ○ 미국의 본격적 제재완화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일인독재체제에 따른 경제정책의 경직성·폐쇄성 ○ 사업기반시설의 미비 ○ 외국자본 투자의 법적·제도적 기반미비 ○ 경제난 등으로 구매력 약화 ○ 자본주의적 거래문화 미비
	기타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대일수교로 경제적 보상 획득 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지도층의 노선대립 격화 가능성
미국측 요인	정치적 요인	<ul style="list-style-type: none"> ○ 핵비확산의 성공 ○ 북한의 국제사회로의 편입 ○ 주요분쟁지역의 안정적 관리 ○ 클린턴 행정부의 외교적 성과 치적 ○ 남북관계 개선 계기마련 ○ 한반도 전역으로의 영향력 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한미안보동맹 지속에 난관 ○ 공화당 주도 의회의 대북정책 성향
	경제적 요인	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경수로의 성공적 지원 보장 ○ 대북투자·시장진출 ○ 미국의 경제적 번영 위한 안보 전략 성공 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법적 제재 해제 곤란
	기타		
국제정세 요인		<ul style="list-style-type: none"> ○ 중국식 개방·개혁의 성공의 압력 	

제3절 向後 美·北關係 正常化(修交) 展望

1. 懸案別 展望

미북관계 개선 또는 정상화와 관련된 의제들의 현재까지의 진전상황과 전망은 모두 각각의 의제별로 다르다. 이는 양국의 입장(국가이익)에 따라 의제들이 우선순위가 다르며, 그 의제와 관련된 여건이 서로 다르기 때문이다. 앞의<도표>에서 정리한 의제들 중에서 상호이해가 합치되는 몇가지 사안들은 후속협상을 통해서 조만간 합의가 예상되기도 하지만, 대부분은 앞으로 도 계속 난관에 봉착할 것으로 예상된다.

1) 輕水爐 提供 問題

북한의 핵동결과 대북경수로 지원과 관련한 문제에서 대체에너지(중유) 제공은 현재까지 순조롭게 이행되고 있지만, 앞으로 2003년까지의 순조로운 제공은 난관에 봉착할 가능성이 크다. 미의회의 사정상 관련 비용지출을 위한 예산책정에 어려움이 예상된다.¹¹³⁾ 또한 대북경수로 지원사업은 시일이 지연된 가운데서도 꾸준히 진행되고 있다. 경수로 지원을 위해서는 현재 KEDO와 북한간의 「경수로 제공협정」 이행을 위한 「후속의정서」 체결을 위한 협상을 진행중이며, 현재까지 미지급시 조치의정서 포함 4개의 의정서를 체결하였다. '97. 8.19 금호지구에서의 부지착공식 이후 본격적인 건설사업에 착수할 수 있을 것으로 보인다. 그러나, 경수로 건설과정에서는 경수로 건설비용 52억달러¹¹⁴⁾의 분담고 조달문제가 난관으로 작용할 것이다.

2) 關係改善 協商 問題

① 連絡事務所 開設은 북한의 개설비용과 몇가지 기술적 문제만 합의한다면 '98년중 상호개설이 가능할 것이다.

② 遺骸送還 協商은 지속적으로 가시적인 성과를 보일 것으로 보인다.

113) 최근 방한한 신임 KEDO 사무총장 테자이 앤더슨은 미의회의 거부를 이유로 미국이 제공하고 있는 대북 중유비용을 한·일도 분담할 필요가 있다는 언급을 하였다.

114) '97.11.25일 KEDO는 경수로 건설비용으로 51억 7천 8백 50만 달러를 확정하였다. 그러나, 여기에는 돌발사태에 대비한 예비비는 포함되지 않았다.

97년 4월의 유해협상에서는 북한내 미군포로에 대한 기록들에 대한 미정부측의 접근이 이루어짐에 따라 공동발굴에 의한 지속적인 유해송환이 이루어질 것이다.

③ 미국의 對北經濟制裁 解除問題는 현재 북한이 가장 강력하게 희망하고 있는 현안으로, 미국측의 입장에서는 제재가 북한을 적성국, 테러지원국, 인권탄압국, 미사일 수출국으로 지정한데서 나온 것으로서 그 원천이 다양한 것이며, 이를 조기에 모두 해제하기는 어려운 실정이다. 그러나 이 문제의 해결이 북한을 개혁·개방으로 유도하는데 유용한 수단이라는 판단으로 시간을 끌면서도 점진적·단계적으로 해결할 것으로 전망된다. 현재 미국에서 준비하고 있는 2단계 경제제재 해제조치의 내용은 미해외 현지법인의 대북투자 허용, 대북 수출품목의 확대, 선박 및 전세기 북한입국 허용, 미국은행을 통한 대북송금 허용, 미국인 여행자의 북한내 신용카드 사용허용 등 본격적인 교류확대에 대비한 사전조치가 주를 이루고 있는 것으로 알려져 있다.¹¹⁵⁾

반면 북한은 우선적으로 미국내 동결된 북한자산 해제 등을 비롯한 광범하고 실효성 있는 조치들을 요구하면서도 북한경제의 대외개방이나 투자여건 개선을 위한 개혁조치에는 매우 소극적으로 대처하고 있다. 따라서 조만간 제2차 대북경제제재 해제조치가 발표된다 하더라도 미국의 대북한 직접투자 허용은 포함되지 않을 것이며, 미국기업의 북한진출은 상당한 기간이 지나야만 가능할 것으로 보인다.

④ 미사일 協商은 북한의 군사력 및 외화획득 수단으로서 중요한 비중을 차지하고 있는 사안이나, 현재 미국과 북한의 이해관계가 상당한 차이를 보이고 있어 장승길 망명사건으로 연기된 제3차 미사일 회담이 재개되더라도 쉽게 해결되기 힘든 의제이다. 북한은 중·장거리 미사일을 계속 확대생산·배치하고 있으며, 미국으로서는 미사일 수출금지과 미사일기술통제체제(MTCR) 가입을 통한 간접통제로 문제를 축소하여 접근할 수밖에 없을 것이나, 이마저도 쉽게 타결될 가능성은 적다. 더욱기 미국측은 최근 북한의 장거리미사일 뿐만 아니라 生·化學武器 및 비무장지대 인근의 전방배치한 大規模 軍事力 集中問題에 대해서도 높은 관심을 보이고 있어 동 협상의 진전가능성을 더욱 어둡게 하고 있다.

115) 「중앙일보」, 1996. 5. 3

3) 韓半島 平和問題

① 韓半島 平和體制 構築 및 4者會談 推進問題 또한 양측의 이해가 엇갈리고 있어 장기적 과정이 필요하며 해결이 지연될 것으로 보인다. 북한이 4자회담 과정을 통해 지속적으로 요구하던 식량지원 요구 및 세부의제 설정주장을 유보하고 '97.12.9 4자회담 본회담 개최에 합의하였지만, 본회담에서 포괄적 의제하의 구체적 의제설정문제, 대북 식량지원 등을 둘러싼 이견이 노출될 것이기 때문에 단시일내에 성과를 이끌어내기는 어려울 전망이다.

② 미북간 軍事接觸 問題는 현재 우리측의 반대로 소강상태에 놓여 있다. 그러나 앞으로 4자회담이 교착상태에 빠지거나 한반도 접경지역의 우발적 무력충돌이 발생할 경우 북한은 또다시 군사접촉의 필요성을 들고 나올 가능성이 크다¹¹⁶⁾. 한편 4자회담을 통한 평화협정 체결문제 논의 과정에서도 暫定的 機構로서 비무장지대 등에서의 과도적 군사관리기구 구성과 미북간 군사접촉 채널의 확보를 기도할 것으로 보인다.

2. 北韓의 對美政策의 變化展望

현재 김정일정권이 직면하고 있는 가장 중요한 현안은 북한의 식량난 등 경제문제의 해결과 이를 통한 북한체제의 안정적인 존립이라고 볼 수 있다. 더불어 김정일체제의 공식승계¹¹⁷⁾와 이를 국제적으로 승인을 받음으로써 대외적인 위신을 세우고 체제의 내부통제에 활용하고자 할 것이다. 또한 현재 북한의 식량문제 해결을 위해서는 미국을 비롯한 국제사회의 지원이 절대적으로 필요한 상황에서 대미접근을 지속할 필요가 있다. 단기적으로 북한의 이러한 대미정책의 목표는 변화될 요인이 없다.

이러한 북한의 대미정책 목표를 추구하기 위하여 최대한 실용적이고 합리적인 협상전략을 전개할 것으로 전망된다. 따라서 대미협상의 전술적 운영에도 당분간 큰 변화는 없을 것으로 보이며 문제해결 전략과 양보전략(유화책)을 적절히 배합하면서 대미교섭을 악화시키지 않는 방향으로 이끌어 가

116) '97.10.24일 Shelton 미 합참의장은 뉴욕 한-미안보연구회 연설에서 Tillelli 주한UN군사령관이 유엔사와 북한군사회의 장성급 회담을 재개하려고 노력하고 있다는 발언을 하였다.

117) 김정일 공식승계는 김일성 사망 3주기인 올해('97) 7.8이후인 하반기 중이 될 것으로 대부분의 전문가들은 전망하고 있다. 1997. 1.31 북한의 대외경제협력추진위원장 김정우는 “김정일의 국가주석 및 노동당 총서기직은 3년상이 끝난후 맡게 될 것”이라고 밝힌 바 있다.(스위스 다보스 경제회의)

려고 할 것이다.

안건별로는 가장 우선적으로는 식량지원 요구와 관련하여 4자회담에 대한 입장에 다소 유연하게 대처하면서 한·미측의 식량지원 가능성을 타진하려 할 것이다. 또한 유해송환협상의 진전을 계기로 이의 이행에 부분적으로 협조하면서 실리를 얻어내고자 할 것이다. 그밖의 각종 대미 요구사항들을 지속적으로 주장하고 특히 미사일협상, 경제제재 해제문제 협상에서 관계개선 문제와 일괄타결하고자 할 것으로 보인다. 연락사무소 개설에 대해서는 조기개설에는 소극적이거나 4자회담을 계기로 관계정상화 요구에는 더욱 적극적으로 나설 것으로 보인다.

3. 綜合的 展望

앞에서 살펴본 바와 같이 미북관계 개선과 수교에는 여러 가지 의제들이 제시되어 있으며, 양자간 또는 다자간 협상들을 통해 양국은 이러한 의제들에 대한 입장을 절충해 나가고 있다. 따라서 각각의 개별의제들에 대한 협상의 진전현황에 따라 관계개선의 속도와 내용이 결정될 것이고, 또한 수교문제가 타결될 것이다. 그러나 양국의 수교, 즉 공식적 외교관계 수립이 국가관계의 공식적인 시작을 의미할 뿐, 상대국에 대한 체제인정이나 정책의 승인을 의미하는 것이 아닌 만큼¹¹⁸⁾, 양국의 수교에 있어서는 양국이 제시하고 있는 각종의제들의 진전상황과 관련하여 양측이 이를 얼마나 엄격하게 요구하느냐 하는 문제는 양국의 판단에 따라 달라질 것이다.¹¹⁹⁾ 그러므로 미북관계 개선과 미북수교의 경로와 과정은 현재로서 분명하지는 않다.

그러나 양국관계는 경제교류 협력의 확대와 같은 관계개선이 어느정도 진척된 이후 관계정상화(수교)를 추진하는 형태가 될 것으로 보는 것이 일반

118) 국제법상 외교관계는 외교관계 설정능력자(국가 등)의 외교관계선정행위에 의한 '사절권'(Right of Legation)에 의해 설정된다. 외교관계 설정행위란 외교관계를 설정하는 것을 목적으로하는 국제법상 행위이다. 그러나 외교관계 설정행위 국가의 승인행위와 구별된다. 승인행위도 외교관계 설정행위의 전제가 되나 외교관계 설정이 반드시 승인행위의 결과는 아닌 것이다. 또한 일반국제법상 어떤 국가도 다른 국가에 대해 외교사절 파견(수교행위)을 권리로서 주장할 수 없다. 외교관계 수립은 상호간의 합의에 의해 이루어져야한다(외교관계에 관한 비엔나협약 제 2조). 김명기 『국제법원론』(서울 : 박영사), 1996, pp.783-785 ; 김정건, 『국제법』(서울 : 박영사), 1996, pp.376-377

119) “특히, 미국이 북한의 개방과 변화유도를 위해 우선 관계를 정상화하여 교류·접촉을 확대하는 것이 유리하다고 판단할 경우 미북수교는 예상보다 빨리 이루어질 수도 있다”는 측면이 있다. 백진현 “북미수교시의 한국의 대북정책”, 『국방논집』 제32호(1995. 겨울), p.6

적인 견해이다.¹²⁰⁾ 따라서 본 연구자는 이러한 과정을 거쳐 양국이 수교단계에 접어들 것으로 보고, 미북관계 개선과정을 주로 수교의 형태(성격문제), 수교의 과정(절차문제), 수교의 시기(속도문제) 등을 중심으로 살펴보고자 한다.

1) 修交의 形態

미북수교의 형태는 북한체제와 대외정책의 변화여부와 관련하여 두가지 형태로 전개될 가능성이 있는 것으로 보인다.¹²¹⁾

첫째는 북한이 현재와 같은 체제를 유지하고 대외정책의 변화없이 또는 일부분만의 수정을 가한 채 미북관계 정상화가 이루어지는 형태이다. 이같은 예상은 현재 미국의 대한반도 정책이 사실상 ‘두개의 한국정책’으로 방향 전환을 하고 있다는 분석에서 가능하다. 이 경우 북한은 현재와 같이 계속 남한을 배제한 채 미국과의 접근에서 생존전략을 추구하고 미국과 한반도 평화문제를 논의하고자 할 것이므로, 한국의 입장에서는 최악의 상황으로 전개되는 것을 의미한다.

둘째, 북한체제의 상당한 개혁이 단행되어 대외정책에도 실질적인 변화가 이루어진 가운데 수교가 이루어지는 형태이다. 양국수교와 관련한 ‘상호 관심사항’(특히 미국측 관심사항)에 대한 상당한 조건이 충족되어 한반도에서 탈냉전이 완성되는 경우이다. 이 경우에는 한반도 문제해결에서 남북한 당사자가 핵심적 역할을 담당하고 일·북관계의 수교가 이루어져, 주변4강에 의한 교차승인이 완성됨에 따라 한반도에서의 냉전구조가 종결될 것이다. 물론 한국의 입장에서도 이러한 시나리오가 바람직한 것이며, 미·북수교의 긍정적 효과를 기대하는 이유도 바로 이러한 형태의 미북수교인 것이다.

그러나 이 두가지 서로다른 형태의 수교가 이루어질 가능성보다는 혼합형의 수교가 이루어질 가능성이 가장 높다. 그 중에서도 북한체제는 변화하지 않는 가운데 대남적대전략 등 일부 외교정책을 변화를 통해 공존·공영의 입장에서 미북관계를 정상화하고 남북간 실질적 협력을 도모하는 대화제의를 모색하는 것 등이다. 따라서 한국정부는 혼합형에서 최대한 두번째

120) “미국은 일단 경제적 교류와 협력을 가능케하는 관계개선을 정치문제와 관련없이 추진하려는 의지를 가지고 있음이 확실하다. 다만 관계개선 이후 수교까지 도달하는 과정에서 정치적인 문제를 제기할 가능성은 배제할 수 없다”는 주장도 있다. 김계동 “북한의 대외개방정책:여건조성과 정책방향”, 『국방논집』 제30호(1995. 여름), p.183

121) 백진현, 앞의 논문, p.5

형태에 가까운 형태의 미북수교상황의 전개를 위해 노력해야 할 것이다.

2) 修交의 過程

미북수교는 우선적으로 미북간 연락사무소 개설을 전후로 하여 본격 논의될 것이다. 연락사무소의 개설을 전후하여 미국의 추가적인 대북경제제재 완화조치를 취할 것으로 예상된다. 대북경제제재의 단계적인 완화로 양국간 교역 및 미국기업의 대북투자가 증가할 것이다.

한편 대북 경수로 지원이 상당부분 완료되고 경수로 핵심부품이 인도될 시점에 가서는 미국은 원자력기술 관련 대북제재를 추가적으로 완화할 것이다. 여기에는 미국기업 또는 미국기술을 이전받은 한국기업이 대북 경수로 지원에 참여하게 되므로 미국과 북한간에 원자력협정이 체결되어야 하며, 제네바 기본합의문에도 “미국과 북한은 필요하다면 핵에너지의 평화적 이용 분야에서 협력을 위한 쌍무적 협정을 체결한다”고 명시하고 있다.

또한 미북수교를 전후하여 북한에 대한 최혜국대우 및 일반특혜관세제도 (general system of preferences) 부여에 대한 논의가 있게 될 것이다. 그러나 미·중관계 및 미·베트남 관계개선 과정을 보면 최혜국대우 및 특혜관세제도의 부여는 국교수립 이후에도 상당기간 지연될 가능성도 있다. 특히 북한에 최혜국대우 부여에는 북한인권문제가 쟁점으로 될 것으로 보인다.

미북수교와 관련하여 평화협정의 체결과 주한미군의 철수문제는 상당한 진통을 겪게될 것이다. 미정부는 한반도 평화문제에 대하여 한국측의 입장을 지지하고 있으나, 미의회 등 미국내 일부 의견은 북한측 주장과 유사한 미북간 평화협정 체결과 주한미군의 철수를 주장하고 있기도 하다.¹²²⁾

3) 修交의 時期

미북수교의 시기, 즉 속도문제와 관련하여 가장 큰 관건이 되는 것은 한반도 平和體制 構築(平和問題)關聯 協商의 진전여부이다.¹²³⁾ 따라서 평화문

122) 미의회 조사국은 정진협정을 평화협정으로 전환하는 문제는 법적으로는 미국과 북한간의 사안이며 한국의 참여여부는 정책적 고려사항이며, 주한미군의 철수문제는 한국과 미국의 상호방위 조약에 당사국 일방이 일년전에 통고할 경우 조약이 종료될 수 있다는 점을 들어 법적 제재를 받는 사안이 아니며 단지 정책적인 문제임을 지적하고 있다. 미국의 대북 경제제재 해제 및 수교의 절차에 대해서는 Zachary S. Davis ed., *Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea*, pp.17-41참조

제 조기타결 여부와 관련하여 미북수교의 시기는 몇가지 가능성을 생각해 볼 수 있다.

첫째, 북한이 4자회담을 조기에 수락하여 평화회담을 전개하고 연락사무소 개설은 물론 미국의 대북경제제재가 단계적으로 해제되며, 평화회담에서 평화협정이 체결되어 수교에 이르는 경우이다. 이 상황은 상대적으로 장기간이 소요될 것이며, 향후 3-5년 또는 그 이상의 기간이 필요할 것이다.

둘째, 연락사무소 개설과 평화회담 개최가 조속한 시일내에 이루어지고, 대북 경제제재 해제가 급속히 이루어져 국교정상화에 이르는 경우를 예상할 수 있다. 이같은 경로로 수교에 이르는 데는 1-2년이 소요될 것이다. 이 경우에는 양측이 평화회담에서 평화협정의 체결이 없이도 수교의 필요성을 제기하거나 또는 원칙적 수준에서만 평화협정에 합의하는 경우에 가능할 것이다.

그밖에도 韓·美共助 문제 등을 포함시켜 좀 더 복잡한 시기에측도 가능할 것이다. 기본적으로 한·미간에는 대북한 인식을 공유하고 있으므로 미·북수교의 조건과 시기 등에 관한 입장을 지속적으로 교환하고자 할 것이나, 대북 식량지원, 4자회담시 양국의 역할문제 등에 대한 입장차이가 발생하여 한미공조가 이완될 경우에는 오히려 미북수교가 지연될 것으로 보인다. 그 이유는 미국이 한미관계를 해치면서까지 美北修交를 서두를 수 없는 한계를 가지기 때문에 미국은 한국측의 입장을 고려하지 않을 수 없고, 따라서 한미공조의 이완은 양국수교의 相互 關心事項에 대한 일치 가능성을 더욱 낮출 것이기 때문이다.

한편 미·북관계 정상화의 시기에측은 미·중관계 및 미·베트남 관계정상화 과정과의 비교¹²⁴⁾를 통해서도 어느정도 가능하다. 우선 미국과 북한의 미·

123) 그밖에도 대북식량지원의 규모와 시기, 한미공조의 결속정도 등이 영향을 미칠 것으로 보인다.

124) 참고로 미중간 연락사무소 개설후 수교까지는 7년(1973-1979년)이, 미·베트남 수교의 경우는 7개월(1995.1~8월)이 걸렸다. 이를 좀더 자세히 보면 다음과 같다.

미·중관계 개선과정을 보면, 1972년 닉슨 미국대통령의 중국방문으로 양국관계 개선에 대한 합의가 이루어졌고, 1973년 5월 워싱턴과 베이징에 연락사무소가 개설되었으며, 1979년 1월 1일자로 미국과 중국간 대사급 외교관계가 수립되었다. 그러나 중국에 대한 최혜국(MFN)대우를 제 공하는 무역협정은 1979년에야 체결되었으며, 미국내 동결된 중국자산의 해제조치도 1979년 10월에야 이루어졌다.

미·베트남 관계개선과정을 보면, 미국은 1991년 4월 베트남의 조치에 상응하여 4단계에 걸쳐 대 베트남 관계개선을 추진하겠다는 정책구도를 밝혔다. 4단계 조치는 각 단계별로 캄보디아 문제의 해결과 미군전쟁포로 및 실종자 문제에 대한 베트남측의 의무이행에 대해 미국이 베트남 외교관의 여행제한 폐지, 미국인의 베트남 여행허용, 통신망 개설, 생필품에 대한 상업거래, 미국기업과 베트남간의 계약체결, 비정부차원의 대베트남 협력, 연락사무소 설치, 무역금수 해제,

베트남간 관계개선 구도와 유사하다. 그것은 북한이 미북관계 개선에 의한 실질적 이익을 원하고 있다는 점에서 미·베트남관계 개선과 유사한 측면이 있으며, 미국과 북한은 1996년 5월에 미군유해송환 문제를 일단 타결지움으로써 미·베트남간 미군 유해송환문제 타결이 미·베트남 관계 정상화에 큰 기여를 한 점¹²⁵⁾에 유의하고 있는 것으로 보인다.

그러나 미·북간에는 핵문제이외에도 한반도 평화체제문제, 주한미군문제, 남북대화재개문제, 미사일·군축문제 등 비경제적 정치·군사적 현안이 존재하고 있으며, 미·베트남 관계정상화 과정에서 베트남은 형식적으로라도 자국을 변화시켜 양국관계 개선에 협조한 반면, 이와 대조적으로 북한은 상당한 경직성을 고수하고 있는 점은 양 사례의 차이점이라고 볼 수 있다.¹²⁶⁾

결국 미북관계 정상화과정은 미·베트남관계 사례와의 차이를 고려할 때, 미·베트남관계 정상화 과정보다는 좀더 복잡한 과정으로 전개될 것으로 보이며, 시기 또한 연락사무소 개설과 그이후의 수교에까지 이르는 과정 또한 미·베트남의 사례보다는 장기간이 소요될 것으로 판단된다.

4) 小結論

미북간 수교협상은 80년대 말부터 현재까지 지속적으로 전개되어 왔다. 그 과정에서 제기된 다양한 협상의제들의 완전한 타결에는 향후 상당한 시일이 필요하루 것으로 볼 수 있다. 그러나 기본적으로 미·북 양국의 관계개선 의지와 이해가 일치되고 있으므로, 평화협정 체결문제와

국제금융기관의 대베트남 원조허용, 베트남의 최혜국대우 부여 등을 제공하는 내용이었다. 미국은 이러한 이행계획표에 입각하여 점차적으로 대베트남관계를 단계적으로 개선하였으며, 1992년 12월 14일에는 미국인의 베트남 대표사무소 개설을 허용하고, 1994년 2월3일 대베트남 급수조치를 전면 해제하였고, 1995년 1월 28일 연락사무소를 개설하였고, 1995년 8월 5일 공식적인 대사급 외교관계를 수립하였다.

미·중관계 개선에서는 경제관계보다도 양국간 정치·안보문제 및 양국의 국내정치적 문제가 더 중요하게 작용하였다. 반면 미·베트남 관계에서는 양국간 실질적인 경제관계 발전이 중요한 관심사였으며, 국교정상화 이전에 이미 무역급수조치가 해제되었다는 특징이 있다.

박종철, “미북관계 진전에 따른 남북대화 가능성”(남북기본합의서 발표4주년 주제발표문), (서울 : 통일원), 1996. 3, pp.69-71

125) 1993년 7월 크리스토퍼 미국무장관은 실종 미군에 대한 베트남 정부의 성의있는 조치를 촉구하였고, 이러한 미국의 요구에 베트남은 ‘성실한’ 자세로 임했다.

126) 이 밖에도 양 사례의 차이점으로 ①북한의 경우 대미관계 개선을 불편해하는 미국의 동맹국(한국) 존재, ②미국내에서 대북관계 개선에 대한 정치적 부담이 작다는 점 등을 들고 있다. 김성한, “미·베트남 수교과정과 북·미수교에 대한 사사점” 월간「통일경제」 제20호(1996. 8), pp.28-31

포괄적 경제제재의 해제문제가 해결되면 연락사무소 개설이후 빠른 시일내에 양국수교에 이를 것으로 전망할 수 있다.

그러나 이 과정에서 미군유해 송환협상, 미사일협상 등 양국관계 개선관련 의제들의 완전타결 또는 급진전이 필요하다. 특히 현재 진행중인 한반도 평화문제 협상을 위한 4者會談의 진전여부는 미·북간 수교협상에는 직접 영향을 미치는 사안은 아니나, 북한이 이를 계기로 대미수교 등 관계개선에 상당한 관심을 보이고 있으며, 한국의 입장은 미국과의 공조하에 이 회담에서 북한측에 전달 될 것이므로, 앞으로 동 회담의 진전여부가 사실상 미북수교협상의 진전에 큰 영향을 미칠 것을 예상할 수 있다.

또한 북한의 對南·對美政策의 변화여부는 한·미측의 대북정책에 유연성을 높여주어 미북수교의 시기를 촉진하는데 결정적으로 작용할 것이다.

결론적으로 北韓의 態度變化와 對北輕水爐 支援事業의 원활한 추진을 전제한다면 連絡事務所 개설이후 4者會談의 진전과 양국간 關係改善 協商의 진전에 따라 최단 1~2년내, 적어도 3~5년 이내에는 兩國은 修交에 이를 것으로 판단된다.

제5장 韓國의 政策 推進方向

제1절 美北關係 改善이 南北關係에 미치는 影響

1. 韓半島 周邊國關係의 變化 - 주변4강의 남북한 교차승인과 '2+4체제' 형성

미북관계가 정상화될 경우 이는 일·북관계의 정상화를 수반하게 될 것이다. 이에 따라 한반도를 둘러싼 주변4강에 의한 남북한 '교차승인시대'의 실현을 맞이한다. 이는 한반도를 둘러싼 국제정세가 '2+4체제'(남·북+미·일·중·러)를 형성하게 됨을 의미하는 것이기도 하다.¹²⁷⁾

한반도의 교차승인시대 실현은 미국측의 입장에서 보면 '두개의 한국정책'(Two Korea Policy)의 완성을 의미하기도 한다. 미·북수교로 과거 냉전시대의 한반도와 4주변국의 동맹체제인 '남방 3각체제'(한·미·일)와 '북방 3각체제'(북·중·러)는 종식되고, 주변4강이 모두 남북한과 교류하는 체제가 도래하는 것이다.

이같은 한반도와 주변국간의 체제변화는 전세계적으로 마지막 냉전지역이었던 한반도에서의 냉전구조를 해소하고 한반도 평화체제 구축의 필요성을 증가시킬 것이며, 역내의 안정을 유지하고, 북한체제의 변화를 유도하여 장기적으로는 남북관계 개선에도 기여하게 될 것이다. 따라서 한반도 주변4강의 교차승인은 한반도 통일에 필수적인 조건인 한반도 평화구축을 가능케 해주는 이익을 가져다 줄 수 있다.¹²⁸⁾

그같은 예측을 가능케 하는 이유는 먼저 미국이라는 강대국에 의해 역내 안정과 평화유지가 보장받음으로써 한반도 정세의 안정을 가져올 수 있다는 이유이다. 현재 한국정부의 대북정책의 목표가 "평화없는 통일은 무의미하다"는 것임을 고려할 때 한반도의 안정은 한국에도 중대한 이익이 된다. 또한 북한의 주변국 관계개선은 북한체제의 변화과정을 안정적으로 관리하는데 도움이 되며, 북한의 변화와 개방을 촉진하는 요인이 된다. 그 결과 북한의 대남 태도변화도 가능케 될 것이며, 궁극적으로 남북관계 개선여건도 호전될 것이다.

물론 주변국의 한반도에 대한 영향력 증대와 이로 인한 주변국간의 경쟁

127) 「한겨레신문」, 1994. 8.14

128) 김국신, "남북한 교차승인과 한반도 통일", 『국방논집』 13호(1991, 봄), p.40

이 심화될 경우 오히려 안정이 깨질 우려와 함께, 남북간의 당사자 해결원칙에 대한 손상이 예상되기도 하나, 장기적·전략적 측면에서의 미북관계 정상화와 주변국에 의한 남북한 교차승인은 손실보다 이득이 더 클 것으로 평가할 수 있다.

2. 韓半島 統一環境의 變化

① 정치(남북대화)환경

미북관계 개선으로 인한 북한의 국제사회에 대한 개방과 주변국 관계 변화는 남북대화를 재개시키는 요인으로 작용할 것이다. 앞으로도 북한의 대남태도등 변수는 많겠지만 북한이 남북대화에 임해올 가능성이 크다. 미북관계 개선으로 체제의 안정과 경제회복을 어느정도 이룬 북한이 다시 자신감을 회복하고 공세적으로 대화를 제의할 가능성이 있기 때문이다.

② 경제협력 환경

미북간 연락사무소 개설을 계기로 본격화될 것으로 전망되는 미국의 대북한 경제제재 완화와 양측간 경제 교류·협력의 활성화는 북한을 세계 경제체제에 편입시키고, 북한경제를 개방시키는 효과를 가져올 것이다. 그러나 이러한 변화가 남북간 경험활성화로 직접 연결되리라는 보장은 없다. 다만 남북간 경험 활성화의 계기는 될 수 있을 것이다. 또한 미국이 남한기업의 공동진출이나 남북경협의 진전없이 위험을 감수하면서 독자적인 대규모 투자나 북한시장에 본격 진출할 가능성은 적으므로, 이는 북한에 대한 남북경협 압력으로 작용할 것이다.

③ 군사적 신뢰구축·군축 환경

남북한 군사적 신뢰구축과 군축문제는 현재 미·북간 미사일협상, 식량문제와 관련하여 논의되고 있으나, 기본적으로는 한반도 무력대치 당사자인 남북간에 합의·추진되어야 할 사안이다. 그러나 한반도의 군사적 신뢰구축 및 군축문제는 남북간 합의만으로는 그 실효성을 보장하기 어려우며, 주변국의 보장이 필요한 사안이므로 미·북수교와 남북한의 교차승인은 이를 가능케 하는 환경이 될 것이다.

또한 한반도 평화체제 구축 및 평화협정 체결을 위한 남북간 또는 다자간(4자회담 등) 회담의 추진에도 안정적인 추진기반을 제공할 수 있으며, 남북간 인적교류, 인도적 문제 해결을 위한 국제적 압력의 확대도 기대할 수 있

게 될 것이다.

제2절 美北關係 改善에 따른 政策 推進方向

1. 全般的 推進方向

미북관계 개선이 진행됨에 따라 한반도의 주변환경은 급속하게 변화할 것이며 이 과정에서의 한국의 대북정책도 새로운 방향전환이 요구되고 있다. 대북정책의 기본방향은 앞에서 살펴본 바의 한국의 득실판단에서의 긍정적 효과를 극대화하고 부정적 효과를 적절히 차단하는 정책방향이 될 것임은 물론이다. 이에 기초하여 몇가지 정책추진방향을 제시해 보면 다음과 같다.

① 미·북관계 개선에 대한 우리의 기본목표 설정

미북관계 개선, 나아가 미북수교의 단계까지 이르는 과정에서 우리는 정확한 목표를 가지고 접근해야 할 것이다. 미북관계 개선과 관련하여 우리는 다음과 같은 목표를 설정할 수 있을 것이다.

- 남북관계 개선에 기여
- 한반도 평화와 안정의 증진
- 남북간 경험 등 실질협력 증진
- 북한의 개방과 국제사회 편입 촉진
- 한·미동맹의 훼손 방지
- 북한체제 변화의 안정적 관리여건 조성 등

② 한·미 동맹관계의 공고화가 우선적 과제로 부각

전략적 가치와 국제사회에서의 영향력 등을 고려한다면 미국은 결코 북한과의 관계를 한·미 관계와 동일시할 수는 없을 것이며, 이는 동아시아 개입·확장전략의 핵심으로 기존 동맹관계를 강화하려는 미국의 구상과도 배치되는 것이다. 우리는 이러한 인식하에 한·미 정책공조, 한·미 동맹관계의 공고화를 정책의 최우선 과제로 삼아야 한다. 또한 한미공조의 추진에 있어 기본이 되는 것은 한·미 양국의 대북한정책 담당자들의 인식공유라는 점에 유의할 필요가 있다.

그러나 한미공조가 모든 문제해결의 수단은 될 것이라는 환상은 버려야

한다. 최근의 대부분의 한미공조에 대한 비판과 문제점들이 대개 한·미의 대북한인식의 차이에서 나온다는 것을 주목할 필요가 있다. 그러나 이들 인식의 차이들은 좀더 깊이 보면 양국의 국가이익의 차이에서 기인하는 것임을 알 수 있다. 따라서 우리는 대미정책방향에 있어 한미공조의 지나친 확대나 기대를 피하고 한미공조의 필요성과 범위를 확정하고, 미북관계 개선에 앞서 통일전후 북한을 어떻게 관리해 나가겠다는 기본방향을 정립한 후 이를 미국측에 적극적으로 설득해 나가는 노력이 필요하다.

한편 미·북관계 개선을 견제하는 방안의 하나로 대중국 접근을 시도하자는 주장도 있으나, 이는 올바른 방향이 아니라고 생각된다. 이는 우리의 경제적 손실과 외교적 게임에서의 후퇴를 가져오게 될 것이다. 따라서, 외교의 중심축을 미·일로부터 거둬들이는 성급한 대응을 하여서는 절대 안될 것이다.

③ 미·북 관계개선과 남북관계의 연계정책 견지

북한이 여전히 남한과의 당국간 대화를 기피하고 대미 관계개선에만 몰두하는 상황에서 우리가 취할 수 있는 외교적 수단은 미·북 관계개선과 남북관계와 연계하는 것밖에는 없다. 즉, '조화와 병행의 원칙'¹²⁹⁾을 견지하여야 한다.

미·북간 회담이 남북관계와 아무런 연계가 없이 진행되면서 장기화되고 정상화된다면 북한은 남한과 신뢰구축 조치를 협상할 아무런 유인을 갖지 않을 것이기 때문이다. 따라서, 우리가 경제적 부담을 질 가능성이 큰 경수로 지원, 대북 식량제공들을 통해 대미·대북 정책의 지렛대(leverage)를 확보해야 한다. 이들을 적절히 활용하여 우리의 정책목표를 달성하는데 주력해야 할 것으로 보인다.

④ 다자간 회담과 남북 직접대화 동시 추진

한반도 문제의 미·북한화, 국제화 치중경향을 방지하기 위해서는 4자회담 등 다자회담과 남북간 직접대화를 동시에 추진할 필요가 있다. 북한이 남북대화를 기피하고 있는 상황이고, 한반도 평화문제는 국제적 성격이 강하다는 점을 감안한다면 4자회담은 의미있고 건설적인 방안이다. 그러나, 남

129) 「조화와 병행」의 원칙은 '94년 북한핵문제 관련 한·미간 대북정책공조의 필요에서 출발했다. 그간 한·미간에는 '94년말 제네바 핵합의시 남북대화 병행추진 입장을 조율한 바 있으며, 우리측은 「조화와 병행」의 원칙을 '95년초 한·미고위정책협의회의서부터 미측에 요구, 미측은 이에 동의하여 왔다

북간 문제를 4자회담에서 너무 많이 논의한다면 한반도 문제에 대한 미·중의 영향력이 강화되는 우려가 있다. 따라서, 4자회담의 성사에 노력하되 남북간 직접대화를 동시에 전략적으로 추진할 필요가 있다.

⑤ 동북아 다자간 지역안보협의체의 장기적 추진

미·북 관계개선은 장기적 관점에서 동북아 다자간 지역안보협의체로 발전시켜야 한다. 4자회담 과정에서 배제된 러·일의 협조¹³⁰⁾와 동의를 이끌어내고 장기적으로 동북아 지역의 안정을 구축할 수 있는 방안이 될 것이다. 이러한 구상은 동아시아 지역 리더쉽 전략(개입과 확장 전략)의 일환으로 지역안보기구를 만들고자 하는 미국의 입장¹³¹⁾과도 부합하는 것이다.

2. 事案別 推進戰略

1) KEDO關聯 懸案

한국은 현재 경수로 협정 이행과정에서 KEDO이사국 자격으로 대북경수로 지원사업의 중심적 역할을 담당하고 있다. 또한 경수로 지원사업은 한국측이 건설비용 분담비율중의 상당부분을 담당하고 장비와 인력의 대부분 제공해야 하는 사업이므로 한국의 참여가 불가피한 것이다.

미북관계 개선의 진전은 기본적으로 경수로 제공의 순조로운 진행을 조건으로 하고 있으므로, 한국의 입장에서는 경수로사업이 대미·대북정책의 레버리지가 되고 있다. 따라서 아직까지 경수로사업 비용 분담률이 확정되지 않은 상태에서 한·미·일간의 경수로 비용분담 협상에서 유리한 결과를 이끌어내도록 협상력을 키워나가야 한다. 그러나 이 협상에서 한·미·일 공조체제의 손상을 줌으로써 북한이 제네바 기본합의문의 파기를 위한 명분을 주지는 않도록 해야할 것이다.

한편 대체에너지 지원문제는 미국정부의 대북 보장사항이었으며, 일단 우리정부와는 무관한 사항이라고 볼 수 있다. 만약 미국내 정치상황에 따라 한국측 부담을 요구한다면 그만큼 방위비 분담금에서 삭감거나 경수로 건설비·부대비용 등의 부담을 요구하는 방안 등을 강구할 필요가 있다.

130) 러시아의 프리마코프(Yevgeny Primakov) 외무장관은 동아일보와의 인터뷰('97.7.23)에서 4자회담 참가 희망을 피력하였다.

131) Joseph Nye(전국방부 국제안보담당 차관보), Foreign Affairs 1995.7~8월호

2) 關係改善 關聯 懸案

① 연락사무소 개설, 미군유해 송환문제는 기본적으로 미북간 현안인 만큼 한국으로서는 지나친 개입이 부적절하다. 그러나 연락사무소의 개설은 북한 상황에 대한 정보획득, 직접접 접촉 채널확보라는 미국측 이해와 공통분모를 가지고 있는 만큼, 연락사무소 개설시기 및 이후의 관계정상화 과정에 대해서는 미국측과 타현안과의 진전상황에 대한 공동평가에 기초한 긴밀한 정책적 조율이 필요하다.

미국의 대북경제제재 해제 및 테러지원국 해제 문제는 역시 미국내법과 대외정책에 관련된 사안이라고 볼 수 있으며, 한국으로서는 과도한 개입이 불필요하다고 보겠다. 한국이 미국의 대북경제제재 해제를 문제삼을 경우 미국은 이를 부각시켜 남북관계의 악화에 대한 북측에 비난명분을 주는 것으로 주장할 것이기 때문이다.

② 북한 인권문제에 관해서는 남북관계 여건상 현재는 거론할 적절한 상황이 아니라고 본다. 미국의 경제제재와 관련된 사안은 미국의 '인권보고서' 등을 인용하면 될 것이고, 다만 남북관계 변화에 따라 북한인권 상황의 인도주의적 차원에서의 문제제기 및 해결촉구는 필요하리라고 본다.

③ 미·북 미사일협상도 미북간 쌍무현안 관련 협상의 성격을 가지고 있으나, 미사일 수출·개발 및 국제체제 가입문제만 다를 것이 아니고, 미국측 관심 사항과 같이 포괄적 군사협상 또는 한반도 군축협상 등 한반도 평화문제 관련 현안을 다루게 될 경우, 한국은 이에 적극 개입할 필요가 있다. 그러나 미국측은 북한미사일의 KEDO식 해결구상이 예상하고 있는 바, 재정부담 문제가 고려되어야 하므로 개입시에는 신중히 대처해야 할 것이다.

3) 韓半島 平和關聯 懸案

북한의 대미평화협정 체결제의, 주한미군 철수주장, 미·북 군사접촉 주장 등 한반도 평화문제 관련 주장은 미·북관계 개선관련 협상에서 철저히 배제시켜 분리추진하는 것이 바람직하다.

① 북한의 한반도 평화체제 구축 관련 대미평화협정과 관련한 한·미측의 기존입장은 적극 유지되어야 한다. 평화협정 체결주장과 밀접히 관련되어 있는 주한미군문제도 미·북간 또는 남북간 협의사안이 아님을 분명히 하여야 할 것이다. 그러나 이러한 수세적·방어적 대응보다는 “북한측의 의표를 찌르는 동시에 남북관계의 전기를 마련할 수 있도록 ‘전략적 공세주의’를 외교지침으로 삼아야 한다”는 주장¹³²⁾도 설득력이 있다고 본다. 이러한 측면에서 한반도 평화문제 협상에는 ‘남북 당사자원칙’을 견지해야 하며, 현 시기 4자회담의 성과에 최대한 주력할 필요가 있다.

② 미·북 군사접촉 및 잠정기구 구성과 관련한 북측 주장에 대한 대응이 필요하며, 이 또한 4자회담에서 논의될 것이다. 그러나 현재 북한에서 주장하고 있는 ‘정전체제 무실화’에 따른 미·북간 잠정적 군사기구 구성과 이 기구에서의 평화협정체결에 따르는 군사적 사안들의 논의주장에는 단호한 거부입장을 계속 견지하여야 한다. 한반도 평화문제 협상에서 한국은 ‘실질적 당사자’이며 현재 무력 대치하고 있는 일방으로서, 그리고 한국전쟁에서의 실질적 교전당사자라는 지위에서 한반도 평화문제의 군사적 현안 논의에는 반드시 한국이 참여해야 한다는 것이다. 이는 한국군의 평시 작전통제권 환수조치('94. 12)와도 맥을 같이하는 것으로 보여진다.

③ 4자회담 본회담 개최와 관련하여 쟁점이 되고 있는 대북 식량지원에 대해서는 한·미 양국은 4자회담 개최와 식량문제는 별개이며, 한국은 북한이 4자회담에 참여할 경우 북한의 식량문제에 대한 ‘근본적 해결’을 위한 경제협력 문제와 광범한 긴장완화 방안의 논의가 가능하다는 입장(1996. 8.15 대통령 경축사)이다. 의제문제와 관련해서는 주한미군 철수, 미·북 평화협정 체결, 한반도내로의 무기반입 금지 문제를 구체적 의제로 설정하자는 북측의 주장에 대해서는 이를 의제로 설정하기 위해서는 각측의 동의가 있어야 한다는 입장이므로 미·중측과의 대응도 필요하다.

결국, 4자회담의 성사로 한반도 평화회복 및 이의 국제적 보장체제가 성립된다면 최선이겠으나, 4자회담 자체에 목표를 두기보다는 4자회담으로 얻고자 했던 정책목표를 변질없이 지속적으로 추구하는 것이 현재 더욱 중요한 과제라고 볼 것이다.

132) 문정인, “국제질서 개편과 남북관계의 재평가-전략적 공세주의를 위한 제언”, 「월간 통일경제」 제 5호(1995. 5).PP.60-70.

통일비용 해외조달의 규모와 방안

* 이 창 렬

< 목 차 >

I. 통일비용 논의의 필요성

1. 통일비용 논의와 국민적 통일 의지
2. 통일비용, 통일편익, 통일순이익

II. 통일비용 해외조달 규모

1. 통일비용 전체규모
2. 국내조달과 해외조달
3. 해외조달가능 외채규모

* 통일교육원 근무(4급)

Ⅲ. 통일비용 해외조달 가능성 및 창구

1. 해외조달가능성
2. 조달창구
 - 1) 사례검토
 - 2) 한국의 조달창구

Ⅳ. 해외자본 조달을 위한 단계별 정책방향

1. 1단계 : 북한경제재건의 구체적 프로그램 작성
2. 2단계 : 북한경제재건에 대한 국제사회와의 협의기반 마련
3. 3단계 : 통일단계에서의 신속한 동원대세 구축

Ⅴ. 정책적 고려사항

1. 통일비용논의의 방향 전환 및 정부부문의 역할 재정립
2. 해외자금 조달규모 한계를 극복하기 위한 방안 검토
3. 해외자금 단기·대규모 조달의 어려움 대비
4. 통일 이전 북한경제 지원을 통한 비용 축소

I. 통일비용 해외조달 논의의 필요성

1. 통일비용 논의와 국민적 통일 의지

북한이 식량난등 경제난으로 인하여 체제자체의 생존가능성이 불투명해지면서 국내외적으로 북한이 급격히 무너질 경우에 가져올 엄청난 충격에 대하여 많은 우려가 생겨나고 있다.

그러나 하나의 체제가 무너지고 새로운 체제를 모색하는 단계에서는 너무나 많은 변수가 있음으로 인해 막상 닥쳐왔을 때의 구체적 상황을 사전에 대비하기란 결코 쉽지않은 것이 사실이다.

이러한 상황에서 실제 통일업무를 집행하고 있는 우리원의 입장에서는 어떠한 대비자세를 가져야 하는가에 대해 어찌면 가장 중요한 문제의 하나일수도 있는 통일비용의 현실적 조달과 연계시켜 고찰해 보았다.

특히 통일비용 국내부담능력의 한계가 거의 예측이 가능한 현실에서 통일비용의 대부분이 국내동원될 것이라는 우려로 인해 통일에 대해 불필요한 부정적 인식이 국민들속에 상당히 뿌리깊게 자리잡고 있다 하겠다.

이런 점에서 볼 때 해외자금조달의 현실적 가능성과 조달방안에 대해 구체적인 논의가 진행됨으로써 과도한 통일부담우려의 거품을 상당부분 걷어낼 수 있을 것으로 생각된다.

그리고 현재 논의되고 있는 통일편익의 추정도 실제 동원할 수 있는 자금의 정도에 비례하여 논의되어야 현실성을 가지게 될 것이며 국민들이 통일이 되면 시간의 문제일 뿐 우리가 많은 통일순이익을 받을 수 있다는 확신이 퍼질 때 국민적 통일 의지가 높아지게 될 것이다.

해외자금과 상호대체관계에 있는 국내자금동원에 대해서는 일반적으로 정리된 내용을 간단히 언급함으로써 그 한계극복을 위한 해외자금의 필요성을 강조하고자 한다.

통일비용 해외조달에 대한 논의가 활성화됨으로써 세계은행등 국제금융기구나 일본등 자본여유국과 사전협의 분위기를 조성하고 국제금융시장의 자금이 순조롭게 자본논리에 의해 유입될 수 있도록 하는 것은 급변사태를 맞이하여 단기·고금리 해외자금에 의존하는 위기상황을 방지하는데 도움이 될 것이다.

현재 통일업무가 통합적 성격임에도 불구하고 부처간 그 시급성과 중요성에 대한 인식의 차이가 있는 현실에서 전담 부서인 통일원의 입장에서는 이러한 통일비용의 조달이 경제부처의 전담사항이라고 하여 맡겨두기에는 어려움이 있는 바 지금부터 우리 스스로라도 정리해 나갈 수 있는 부문은 하나하나 추스려나가야 할 것이다.

특히 통일문제의 국제화가 4자회담 등 정치부문만에 한정된 것이 아니라 경제 사회부문에서도 심각히 진행되어 나가고 있다는 인식을 분명히 해 나가야 될 것이다.

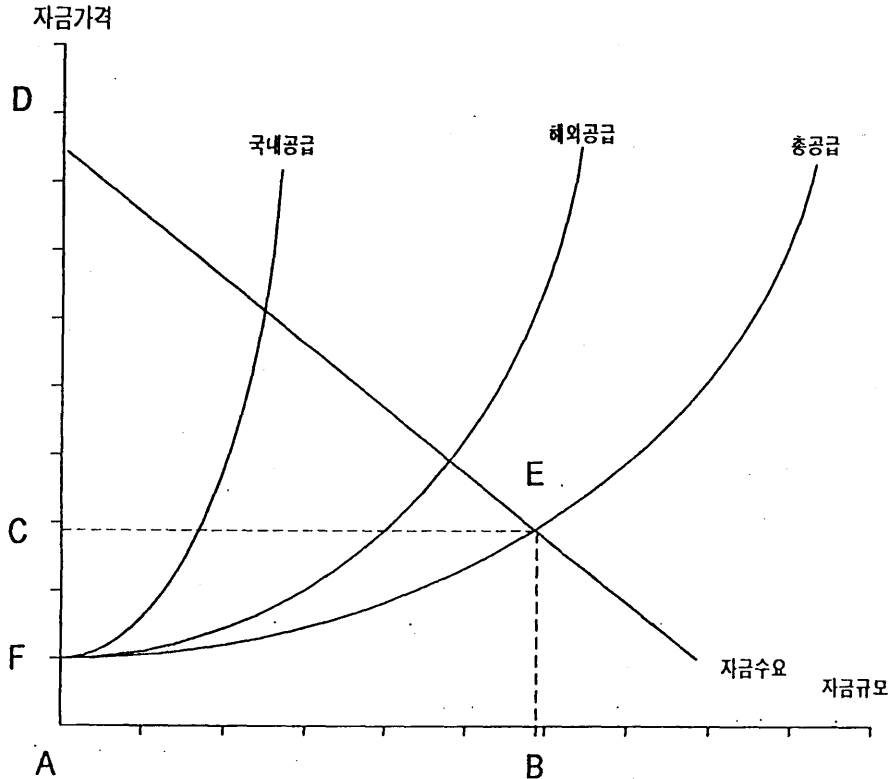
최근의 우리 경제위기가 한보·기아 등 일부 부실기업에 의해 촉발된 것임에도 IMF 등 국제사회의 구제금융에 의존할 수 밖에 없는 현실을 감안할 때 북한이라는 거대한 부실집단이 하나의 경제권으로 우리에게 통합될 때는 지금보다 더욱 어려운 상황을 맞게 될 것이다.

IMF 등을 통한 현재의 경제위기 극복과정은 통일초기에 우리가 맞이하할 수 있는 하나의 시나리오라고 할 수 있을 것이므로 통일비용 해외조달 논의의 시급성은 매우 크다 할 것이다.

2. 통일비용, 통일편익, 통일순이익

우선 통일비용과 통일편익의 대비를 자금의 수요와 공급이라는 도표로 나타내어 봄으로써 통일비용의 긍정적 효과를 살펴보기로 한다.

[도표 1] 통일비용 수요와 공급



여기서 수요곡선의 의미는 자금가격을 자금의 조달비용으로 볼때 조달비용이 낮을수록 수요는 증가할 것이라는 뜻이며, 공급곡선의 의미는 자금가격을 자금의 수익성으로 볼때 자금의 수익성이 높을수록 자금공급은 증대할 것이라는 뜻이다.

현재 통일비용논의는 자금의 수요측면 즉 통일이후 어떠한 목표상태를 설정하고 이를 달성하기 위하여 필요한 자금규모 추정에 대한 논의에 그침으로써 자금의 수요곡선만이 있는 상태이다.

정작 우리에게 필요한 현실적인 통일비용의 규모는 자금공급의 측면을 반영하는 공급곡선이 함께 논해져야만 수요와 공급이 균형을 이룬 적정통일비용규모가 산출될 수 있다 할 것이다.

그리고 적정통일비용규모라는 수요와 공급의 균형점이 나타날 때 통일비용을 초과하는 통일편익의 모습을 가시적으로 보여줄 수 있을 것이다.

도표 1에서 적정통일비용규모는 수요곡선과 공급곡선이 만나는 E점의 자금규모인 B이다.

그리고 통일비용은 도표의 사각형 $\square AFEB$ 로 표시되고 통일편익은 도표의 사각형 $\square ADEB$ 로 표시되며 우리국민들이 통일을 긍정적으로 생각할 수 있는 가장 큰 이유가 되는 통일이익이라 할 수 있는 「통일비용을 초과하는 통일편익의 규모」는 도표의 삼각형 $\triangle FDE$ 로 나타난다.

통일비용조달을 나타내는 공급곡선의 경사도가 완만(공급의 가격탄력성이 크다)한 것은 국제자금시장의 규모가 한나라의 경제에 비해 매우 크므로 수익율의 작은 변동에도 큰 자금이동이 일어난다는 것을 의미한다.

국내조달의 증가는 많은 한계가 있다는 점을 반영하여 곡선의 기울기를 일정부분이상에서는 아주 가파르게 상승하는 것으로 하였고

1. 통일비용을 $\square ACEB$ 로 생각할 수도 있으나 하나의 대여자로부터 일괄적으로 조달하는 것이 아닌 국내외 다양한 조달창구를 통해 다양한 조달가격으로 동원되는 형태가 될 것이므로 통일비용은 $\square AFEB$ 로 생각해야 할 것이며 그 결과 통일순이익도 $\triangle CDE$ 가 아닌 $\triangle FDE$ 가 될 것이다.

국내금리가 해외금리보다 높다²⁾는 점을 반영하여 국내공급곡선을 해외공급곡선보다 높게 표시하였다.

이 글에서는 통일비용 해외조달의 규모와 방안을 논의하고자 하므로 통일비용의 공급과 관련된 내용에 한정하고 수요측면이라 할 수 있는 현재의 통일비용규모의 추정과 관련하여서 아쉬움만 언급하고 넘어가고자 한다.

첫째 현실적 조달가능성을 염두에 두지않고 단기적 달성 또는 이상적 목표치에 의한 과도한 통일비용규모의 추정은 결코 통일문제 해결에 도움이 되지 않는다는 점이다.

둘째 계량모형은 경제의 순환구조를 반영하여 각종 거시지표의 상관관계를 중시하고 있으나 북한산업의 현황, 북한노동력의 현실 등 북한경제의 현실이 제대로 파악되지 않는 상태에서 각종 가정을 전제로 진행함으로써 한계가 있다는 점이다.

셋째 당분간은 북한경제의 현황 파악 및 사회주의 체제전환 국가의 사례 등을 파악하는 미시적 접근을 주로 함으로써 거시모형에서 가정하고 있는 각종 변수들을 현실화시켜 나가는 작업이 우선적으로 필요하다 할 것이다.

이 글에서 검토하고자 하는 주요사항은 다음과 같다.

첫째 정부부문에서 통일비용을 해외조달하는데 있어서 대체적인 한계는 어떤 수준일 것인가

2. 주요국의 경제성장률·실질금리 비교

(단위 : %)

구 분	한국	대만	미국	일본
경제성장률	7.5	6.7	1.9	1.3
실 질 금 리	8.7	4.3	3.8	2.1

자료 : 재정경제원 경제백서 1996

둘째 해외조달의 한계를 넘어가는 통일비용에 대해서는 어떤 방안을 강구해야 할 것인가

셋째 해외자본조달을 위한 단계별 정책방향은 어떠해야 할 것인가

네째 통일비용의 조달이 현재 정부부문만으로 이루어지는 것으로 생각하고 있는 것이 타당한가와 민간의 참여를 전제로 한다면 정부와의 관계는 어떠한 형태가 되어야 할 것인가

II. 통일비용 해외조달 규모

1. 통일비용 전체규모

통일비용추계치의 범위는 1,278억 달러에서부터 2조 5,000억 달러에 이르기까지 매우 다양한 결과를 보이고 있으며 이러한 격차는 정부부문만의 재정부담을 포함하는 경우와 민간투자까지 포함한 경우로 나누어지고 있고 특히 계량모형에 의한 추계치는 북한경제를 어느정도까지 끌어올릴 것인가에 대한 차이로 인해 생겨나고 있다.

그러나 각각의 통일비용추계의 내용이 체계성이나 일목요연함은 있으나 막상 그 실현가능성을 논할 때는 어떠한 내용이 더 타당하다고 논하기에는 그 기준되는 것이 없어서 현실성을 가지지 못하고 있음이 사실이다.

이 글에서 논의하고자 하는 주된 방향은 실제상황에서 현실적으로 어떻게 진행될 것이냐 하는 점이며 특히 우리원에서 주력하고 있는 통일에 대비한 정책의 실천가능성을 제고하고자 하는 목표를 전제로 하고 있으므로 국내자금동원은 어느 정도 한계가 예측된다는 전제하에 여기서는 해외자금의 현실적 조달가능범위를 검토하는 방식을 통해 통일비용의 전체조달체계를 살펴보고자 한다.

이 글에서 새로이 통일비용을 추계하고자 하는 것은 아니므로 하나의 통일비용을 전제로 하고 진행해 나가기 위해 현재 논의되고 있는 통일비용규모 추정자료 중 민족통일연구원에서 추정한 3,586억 달러를 기준으로 하여 그 현실성을 검증해 나가하고자 한다.

민족통일연구원의 추정내용은 비교적 통일비용의 사용용도나 그 조달가능성면에서 지금까지의 논의된 각종 추정치를 대변할 수 있는 현실성을 많이 가지고 있다고 생각되므로 이를 기준으로 통일비용 해외조달이라는 문제를 살펴보고자 한다.

민족통일연구원이 정의하는 통일비용의 내용은 「1999년 북한붕괴 후 2000년부터 2009년까지 북한주민 평균소득이 남한주민의 60%에 이르도록 하는데 드는 정부부문 부담비용」으로 되어있다.

그리고 그 내용은 북한체제 붕괴로 인한 정치·경제·사회적 혼란을 관리하기 위하여 초기 100일동안에 지불하는 위기관리비용 19억 달러, 남한체제로 북한체제를 동질화시키는데 드는 제도통합비용 640억 달러, 남북한 사회보장제도를 통합하는데 소요되는 사회통합비용 469억 달러, 북한지역의 생산기반 및 경제구조확충을 위한 경제재건비용 2,458억 달러로 구성되어 있다.

통일비용 국내외 조달 방안을 보면 국내조달은 군비전용 931억 달러, 국채발행 767억 달러로 총 1,698억 달러를, 해외조달은 대일청구권 100억 달러, 외자도입 1,788억 달러 등 총 1,888억 달러를 예상하고 있다.

여기서 조세부담증가를 통한 재원조달이 빠져있으나 이는 현재 우리의 조세부담 수준이 낮지 않은 현실에서 다른 동원 수단을 먼저 고려한 이후에 사용하려는 의도인 것으로 보인다.

민족통일연구원의 이러한 연구내용은 현재의 통일비용논의의 대부분을 대변할 수 있는 체계성과 구체성을 가지고 있으나, 이 글에서는 통일비용의 사용용도는 인용하되 그에 따른 재원동원규모에 대해서는 해외재원조달 부분의 현실성을 검토하는 형태를 취하고자 한다.

2. 국내조달과 해외조달

통일비용을 어떤 방식으로 동원할 것인가에 대하여는 국내동원과 해외조달로 나누어지게 되는데 위기관리비용, 제도통합비용, 사회통합비용 등 북한체제의 정치·사회적 제도정비비용 대부분은 국내조달을, 경제재건비용 대부분은 해외조달을 원칙으로 하는 것이 타당할 것이다.

왜냐하면 정치·사회비용은 민족 내재적 이익의 성격이 크며 기본적으로 우리 스스로의 노력으로 해결해 나가야 할 부문이며, 경제적 측면의 비용은 그 사용내역과 타당성검토 및 투자의 회수가능성등이 자금대부자 입장에서 비교적 쉽게 이해될 수 있는 부문이기 때문이다.

현재 국내자금동원문제와 관련해서는 그 범위에 대해 대체로 의견이 모아지고 있는 것으로 보여진다. 즉 기존의 방위비 부담중 GNP의 1.5%정도를 전용하고 조세부담율을 GNP의 1~2%를 증가시키며 추가필요규모에 따라 공채를 수시 이용하는 정도의 논의가 주류를 이루고 있다.

국민들이 가장 민감하게 생각하는 조세부담을 살펴보면 96년의 경우 21.6%로 이 수준은 선진국의 사회보장비용 부담까지 포함된 조세부담과 비교시 거의 한계점에 있다고 보아야 할 것이다.

그리고 공채발행은 96년 현재 국채발행액이 재정적자의 10.5% 수준에 머물러 있어 이에 의한 비용충당이 가능하다고 할 것이며 장기채의 경우 세대간 부담 배분의 의미도 있으나, 발행당시의 민간투자를 저해하는 효과도 있으므로 그 사용에 있어서 한계가 분명히 있다 하겠다. 공채에 의한 재원은 가능한 한 북한지역의 생산관련시설을 구축하는데 충당함으로써 물가상승과 이자율 인상 효과를 최소한으로 줄여나가야 할 것이다.

[도표 2]

우리나라의 재정규모와 국채발행액

(단위 : 10억원, %)

구 분	1981	1986	1991	1993	1994	1995	1996
재정 규모(1)	11,358	15,921	41,508	50,735	60,357	71,579	84,429
국채발행액	1,526	1,520	8,613	10,360	9,347	8,761	8,874
국채발행액 / 재정규모	13.4	9.5	20.7	20.4	15.5	12.2	10.5

주 : (1) 재정규모는 통합재정 규모

자료 : 재정경제원 경제백서 1996

통일비용 국내동원에 있어서 가장 유의해야 할 점은 해외조달과 상호대체관계에 있는 국내자금동원이 과도한 국민부담으로 나타날 경우 통일이후 남북한 주민간 이질감을 더욱 증폭시킬 우려가 있다는 것이다.

특히 단기·대규모 국내재원 동원은 남한경제의 자생력마저 손상할 우려도 있음을 고려할 때 해외자금의 적기·안정적 도입은 독일이 겪고있는 바와 같은 통일후 내적 통합의 문제와도 밀접하게 연결되어 있다고 할 것이다.

결론적으로 통일비용의 해외조달이 얼마나 될 것인가가 통일비용전체의 구체적 규모를 정하는데 가장 중요한 기준이 될 것으로 보인다.

최근 해외의 기관 투자자들이 한국경제의 미래와 관련해서 이야기 할 때 통일이후의 북한지역 경제재건에 대한 한국의 역할 및 부담능력에 많은 관심을 가지고 있다는 사실은 역으로 이제는 우리도 이러한 해외 자본 대여자들에게 북한경제재건이 어떻게 추진될 것이며 그들의 역할은 무엇인가에 대한 대답을 할 수 있어야 함을 뜻한다 할 것이다.

3. 해외조달가능 외채규모

현실적으로 해외부문에서 차입가능한 자금규모는 대부자입장에서 생각해보아야 현실성을 갖게 될 것이다. 그리고 이미 과거에 외채위기를 경험한 나라들의 외채규모 또한 우리의 한계를 살펴보는데 도움이 될 것이다.

투자의 회수가능성을 중요시하는 대부자의 입장에서 보면 우리의 경제규모로 동원가능한 외채 규모를 그다지 어렵지 않게 생각해 볼 수 있다 하겠다.

여기서는 외채동원 가능규모를 첫째로 세계은행의 경제무국 기준 측면에서 외자도입의 한계를 살펴보고, 두번째로 한국가가 지속적으로 유지할 수 있는 외채규모의 범위(Tolerance Level)라는 기준을 적용하여 우리가 논하고 있는 통일비용 해외조달의 한계가 어디까지일 까를 생각해보기로 한다.

첫째로 세계은행의 경제무국 기준을 적용하여 우리나라가 이 한계내에서 조달가능한 외채조달 규모를 살펴볼 필요가 있다.

세계은행의 외채경제무국 기준에 따르면 한나라의 외채총액이 GNP의 48%내인 경우를 경제무국으로 보고 있다.

이 기준을 넘어가는 외채조달은 그 나라가 외채문제로 경제전체의 건전성이 훼손받는다라는 것을 의미하기 때문에 우리가 남북통합경제를 안정적으로 이끌어간다는 차원에서 보면 통일비용 해외조달의 하나의 한계로 인용할 수 있다 하겠다.

여기서 논의의 단순화를 위해 남북통합경제의 지표를 현재의 남한만의 경제력으로 논의하려 하는 바, 이는 북한경제의 규모가 우리의 10분의 1에 지나지 않아 이같이 논하려는 방향에 큰 영향을 주지않을 것으로 생각하였고 실제로 북한경제의 실상을 반영하기에는 그 신뢰성 또한 문제가 있기 때문이다.

그러면 한국이 통일을 맞이했을 때 이 범위내에서 조달할 수 있는 외채의 범위는 얼마나 될 것인가.

2000년 한국의 추정 GNP를 6,335억 달러로 전제하고, 96년 한국의 외채총액/GNP 비율인 21.8%가 2000년에도 유지된다고 볼 때 6,335억 달러*(48%-21.8%)를 계산하면 1,659억 달러로 나타난다.

[도표 3]

한국의 외채 추이

(단위 : 억달러)

구 분	1980	1985	1989	1994	1995	1996
총 외 채 (A)	272	468	294	568	784	1,047
대외자산 (B)	76	112	264	465	613	700
순외채 (A-B)	196	356	30	103	171	347

자료 : 재정경제원 경제백서 1996

그리고 이 기준으로 살펴볼 수 있는 과거의 사례로는 1985년 세계 청소년 축구4강국이 세계외채위기 4개국이었던 경우를 들 수 있다. 그 당시 이들 국가들의 외채비율을 살펴보면 한국 51%, 멕시코 56%, 브라질 50%, 아르헨티나 61%로 되어 있었다.

[도표 4]

총외채 / GNP

(단위 : %)

구 분	1985	1990	1993	1994	1995	1996
멕시코	55.5	43.8	36.9	38.4	69.9	-
브라질	49.8	28.1	33.9	27.8	24.0	-
아르헨티나	61.1	46.0	27.7	27.9	33.1	-
한국(1)	51.4	12.6	13.3	15.1	17.3	21.8
개도국평균	36.5	34.8	40.5	40.8	39.6	37.0

주 : (1) 한국은행통계 기준

자료 : World Bank, 「Global Development Finance」, 1997

둘째로 「한나라가 계속 유지가능한 외채규모의 인용범위(Tolerance Level)」를 적용하여 살펴볼 필요가 있다

일반적으로 「지속가능한 외채/GDP 비율」에 관하여 이 비율이 40%를 넘을 수 없다고 국제적으로 인정되고 있다.³⁾

이 기준에서의 40%를 첫번째 경우의 GNP 수치를 차용하여 같은 방식으로 계산해 보면 $6,335 \times (40\% - 21.8\%)$ 로 1,153억 달러가 조달가능한 것으로 나타난다.

3. The rule of thumb says that the debt/income ratio cannot safely exceed 40 percent ; Williamson, John, 1995, How to manage Exchange Rate, Underwood, John, 1990 the Sustainability of External debt

여기서 주의할 점은 첫번째 규모 1,659억 달러나 두번째 규모 1,153억 달러 모두 정부와 민간부문을 합쳐서 생각하고 있다는 점이다.

[도표 5]

외채의 차입주체별 현황

(단위 : 억달러)

구 분	'92	'93	'94	'95	'96	'97
공공부문	65	38	35	30	24	23
민간부문	137	157	200	261	356	381
금융부문	235	244	333	493	667	699
총 계	428	439	568	784	1,047	1103

자료 : 재경원 외화자금과

여기서의 추정치가 10년동안의 GNP상승률을 고려하지 않은 점은 2000년이라는 시점에서의 현재가치로 본다면 우선은 인용가능한 수치라 할 것이며 통일당시는 미래에 대한 불안으로 자금대여자들이 한국의 통일당시의 부담능력만을 고려할 가능성도 있다는 점을 전제로 한 것이다.

현실적으로는 두번째 추정치가 실제 적용가능성이 많다고 볼 때 정부부문만이 조달사용할 수 있는 범위는 1,000억 달러를 훨씬 못미치는 것으로 보는 것이 타당할 것이다.

Ⅲ. 통일비용 해외조달 가능성 및 창구

1. 해외조달가능성

해외에서 조달된 통일비용부문이 주로 북한경제의 재건에 사용된다고 생각할 때 현재의 국제자금시장상황에서 어떤 형태로 조달될 것이며 그 가능성은 어떠한 것인가가 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

최근 국제자금시장에서 선진국가군의 공공자금 및 민간자금이 장기자금형태로 개도국(OECD이외의 발전도상국가군을 의미하며 한국은 '96년부터 개도국분류에서 제외되고 있다)에 흘러간 자금규모는 95년 2,372억 달러, 96년 2,846억 달러로 나타나고 있다.

[도표 6]

개도국으로의 장기자금흐름

(단위 : 억 달러)

구 분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996a
순유입 총계	100,6	122,5	146,0	212,0	207,0	237,2	284,6
공공개발자금	56,3	65,6	55,4	55,0	45,7	53,0	40,8
민 간 자 금	44,4	56,9	90,6	157,1	161,3	184,2	243,8

자료 : 재정경제원 경제백서 1996

그리고 그 내용에서도 공공자금의 비중은 줄어들고 민간자금의 비중이 급격히 늘어나고 있음은 우리에게 향후 자금조달 창구와 관련하여 많은 점을 시사하고 있다.

현재의 국제자금시장이 개방화·정보화의 영향으로 세계적으로 급속히 통합되어 가는 추세속에서 민간자금의 비중이 대폭 늘어간다는 것은 우리의 통일비용조달의 문제가 정부간 협상 등 공공자금 유입노력보다는 민간투자 유입을 위한 환경 조성이 점차 중요해지고 있음을 뜻한다 하겠다.

그리고 이러한 거대한 민간자금의 동원가능성을 선진국의 민간자금중 가장 큰 규모를 가진 연금기금의 경우를 중심으로 살펴보면 향후 우리가 협의해 나가야 할 대상들이 누구일 것인가에 대한 생각의 일단을 가질 수 있을 것이다.

선진국 연금기금은 부양세대의 증가로 점차 지급액부담이 늘어나는 문제에 직면하자 젊은세대로 구성되어 있고 상대적으로 수익성이 높은 개도국에 대한 투자를 늘리고 있음으로 해서 현재는 개도국에 대해 중요한 기관투자가 역할을 하고 있다.

이런 연금기금이 미국만해도 1995년에 4,200만명이 가입하여 총자산이 1조3천억 달러에 이르고 있다.

북한지역 경제재건이 안정적으로 이루어진다는 보장만 있다면 이러한 기금의 참여가 상당히 많이 이루어질 것으로 예상된다.

이와 같이 전체 국제금융시장의 자금부족으로 인한 어려움은 없을 것이며, 문제가 되는 것은 우리의 경제력에 대비한 외채조달규모의 한계와 남북통합경제의 성장잠재력에 대한 국제사회의 평가라 할 것이다.

국제자금시장의 자금부족으로 인한 어려움은 없다고 볼 때, 앞에서 언급한 외채의 조달가능 규모인 1,153억 달러의 동원을 위해 우리 내부적으로는 어떠한 조건들이 충족되어야 할 것인지를 살펴보기로 한다.

우선 현재의 GNP 대비 외채비율이 늘어나지 않아야 할 것이다.

현재 우리외채규모의 적정성⁴⁾에 대해서 주요기준별로 살펴보면 96년 말 현재 경상 GNP 대비 총외채비중 (DGR) 21.8%는 세계은행의 경제무국 기준보다 낮으며, 경상외환수입 대비 총 외채비율 (DER) 도 65.3%로 세계은행 경제무국기준인 132% 보다 낮게 나타나고 있어 국제기준과 비교하면 아직은 양호하다.

그리고 경상외환수입금 대비 외채원리금 상환비율 (DSR) 도 96년 5.8%로서 개도국 평균 16.4% 및 95년의 멕시코 24.2%, 브라질 37.9%, 아르헨티나 34.7%에 비해 크게 낮은 수준이며 경상외환수입 대비 이자지급부담율 (ISR) 도 96년 2.6%로 개도국 평균 6.8% 및 95년의 아르헨티나 19.2%, 브라질 18.9% 멕시코 11.4%에 비해 낮게 나타나고 있다.

[도표 7]

우리나라의 외채관련 비율

(단위 : %)

구 분	1985	89	94	95	96	96 개도국 전체평균(1)	세계은행 경제무국 기준 (1)
총외채/경상GNP	51.4	13.3	15.1	17.3	21.8	37.0	48미만
총외채/ 경상외환수입액	141.2	39.7	48.9	51.2	65.8	146.2	132미만
외채원리금/ 경상외환수입액	21.7	11.0	6.2	5.4	5.8	16.4	
외채이자/ 경상외환수입액	11.1	3.5	2.1	2.5	2.6	6.8	

주 : (1) World Bank, 「Global Development Finance」, 1997

자료 : 한국은행 통계

4. 전국경제인연합회, 97년 4월호 『경제현안과 전망』 중 외채를 보는 시각과 시사점

그러나 현재의 외채관련 각종지표가 우려할 만한 수준은 아니지만 우리경제가 겪고 있는 외환 및 금융부문의 어려움을 고려할 때 낙관만을 하기는 어렵다 하겠다.

둘째 통일당시의 정치·경제적 상황이 조속히 안정되어야 한다는 점이다.

국제적으로 통합되어 가는 국제자본시장의 흐름에서 볼 때 투자여건이 안정적으로 마련되지 못하면 언제든지 이탈하게 되는 국제자금시장의 동향을 동남아의 외환위기 뿐만 아니라 우리 나라의 최근 금융 및 외환위기에서도 잘 볼 수 있다 하겠다.

지금 우리경제의 외환위기나 금융위기도 경제의 구조조정이 잘 이루어지지 못하여 경제불안이 가중되는 상황에 대한 국제금융시장의 평가가 근본원인이라 하겠다. 그러므로 통일이후의 북한지역의 조속한 정치·사회적 안정은 북한지역재건을 위한 해외자본조달의 필수적 요건임을 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

셋째 민간부문 자금조달과의 경쟁관계를 고려해야 한다는 점이다.

위에서 언급한 최대 외채조달규모 1,153억 달러에는 민간의 자금조달까지 포함되어 있으므로 북한지역재건에 대한 정부와 민간간의 역할 분담에 대한 상세한 사전검토 또한 시급하다 할 것이다.

그러므로 정부부문이 주도할 수 있는 영역과 정부부문에서는 안정적인 여건만 조성하고 민간부문이 참여하여 할 수 있는 영역을 나누어 생각해 나가야 할 것이다.

넷째 사전에 북한경제의 재건에 대한 구체적이고 신뢰성있는 청사진이 마련되어 있어야 투자자금의 장기·안정적 조달이 가능할 것이다.

현재 정부에서 준비하고 있는 통일대비계획이 민족의 장기발전계획인 민족발전공동계획과 연계되어 검토되어야 하는 이유가 바로 이러한 장기적인 청사진의 마련과 관계되기 때문이다.

특히 그 내용도 이제는 사업집행 주체별로 정부, 국내민간, 해외공공기관, 국제금융기구, 해외일반투자자등으로 나누어 검토하는 것이 자금조달의 실현가능성을 높이는데 많은 도움이 될 것이다.

그리고 이러한 청사진의 마련에 있어서 자금대여자측이 사회주의 국가의 체제전환사례를 많이 참고할 것이므로 중국 및 동유럽국가들의 성공사례들을 참조하여 현실성을 높여나가야 할 것이다.

이러한 전제조건들이 사전에 충분히 고려되어야만 해외자금 조달이 가능할 것이며 우리가 필요로 하는 해외자금조달의 실제규모 예측과 그 조달방안의 구체적 검토가 가능할 것이다.

2. 조달창구

1) 사례 검토

가) 중국의 사례

중국이 자본주의체제를 본격적으로 도입하면서 조달하고 있는 해외자금의 현황은 우리가 논하고자 하는 해외자금조달이 어떻게 진행될 것이라는 것을 잘 보여준다 하겠다.

중국은 1978년 개방경제로의 전환 이후 필요한 자금을 주로 홍콩, 대만을 통하여 해결해 왔다.

중국의 해외자금조달 추이를 보면 중국이 천안문사태를 겪고 난 이후 시장경제로 나아가는 모습을 국제사회에 확실히 보여준 1990년 이후에 급격하게 증가되고 있음을 알 수 있다.

1990년 4월에 합영법을 개정하여 국유화 및 수용을 하지 않을 것이며 기업의 회장에 외국측도 취임이 가능하도록 하였고 합자기간도 기간제한을 정하지 않아도 된다고 함으로써 외자도입 특히 직접투자 도입의 전기를 마련하였다.

그리고 1990년 상해포동지구의 개발과 1992년 등소평의 남순강화⁵⁾를 계기로 직접투자가 급속하게 늘어나기 시작했다.

[도표 8]

중국의 외자도입표

(단위 : 백만달러)

항 목	1980	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995
총외채규모	4,504	42,439	55,301	60,259	72,428	85,928	100,457	118,090
연간외채유입	2,539	9,065	9,665	8,659	16,505	19,561	16,151	21,955
G N P	93,242	210,688	342,466	355,610	377,396	418,397	430,859	539,888
외채규모/GNP	4.8	20.1	16.1	17	19.2	20.5	23.3	21.9

주 : World Bank, Global Development Finance CD-ROM 1997

5. 중국은 1992년 등소평의 남순강화(남방시찰시의 발언)을 계기로 개혁·개방과 경제발전의 가속이라는 『2가지 가속』 정책을 전개하기 시작했다

[도표 8]

중국의 차관과 직접투자의 구성

(단위 : 억달러)

구 분	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
차 관	65	63	65	69	79	111	93	103
직접투자	37	38	38	49	113	228	339	378
총 계	102	101	103	115	192	390	432	481

자료 : OECD, *International Capital Markets Statistics* 1996

도표 8에서 보듯이 중국의 외채현황이 아직 안정적이며 도표 9에서 해외자금 조달의 대부분이 직접투자 중심으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

이러한 중국의 외자도입 동향을 살펴볼 때 남북통일 이후 우리의 자금조달이 직접적인 도입만이 아닌 자금유입을 위한 여건 조성이 중요하며 특히 북한지역의 조속한 정치·사회적 안정이 무엇보다 시급한 과제임을 알 수 있다.

나) 독일의 사례

독일의 통일비용의 규모와 관련하여 현재 정확히 추정된 자료는 없으나 주한 독일대사관⁶⁾에서는 1990년부터 2000년까지 총 2조 6,430억 마르크(1,453조원)의 통일비용이 들 것으로 보고 있다.

이중 구동독 부채상환, 신탁청 재정적자충당, 구소련군 철수 비용등 통일관련 직접경비는 5,150억 마르크(283조원)정도이며 나머지 2조 1,280억 마르크(1,170조원)은 구동독재건을 위한 비용으로 되어있다.

6. 동아일보 1997년 4월1일 17면

독일정부는 이와 같은 통일비용을 ① 통일기금 ② 채무청산기금의 조성 ③ 자본시장에서의 기채 ④ 조세인상 ⑤ 정부예산절감을 통해 조달하는 형태로 추진하고 있으며, 해외차입은 자본시장에서의 조달 속에 일부 포함되고 EU로부터의 몇백억 마르크 정도만이 계상되어 있을 뿐 대부분이 국내자금을 사용하고 있다 하겠다.

견실한 경제력과 축적된 부를 바탕으로 대부분 자체 조달이 가능하다는 점에서 아직까지 충분한 경제력을 갖추지 못한 한국과는 사정이 판이하다 하겠다. 이러한 독일의 예는 통일비용의 가장 큰 자산은 우리의 경제력 배양임을 시사하고 있다 할 것이다.

2) 한국의 조달창구

한국은 현재 축적된 대외자산이 부족한 상황에서 국내자금 동원도 쉽지않은 점을 고려할 때 어떠한 형태로든 해외자금 동원을 유효적절히 할 수 있는 사전대비가 매우 필요하다고 하겠다.

국제자금 흐름이 수익성과 안정성이 있는 곳이라면 어디든지 흐르는 현실에서 고정된 협의대상을 상정할 수는 없으나, 그래도 남북한의 상황에 대한 이해관계가 깊고 대부여력이 많다는 점에서 국별로는 일본과의 협의가 우선 고려될 수 있을 것이다.

미국은 우방국임에도 불구하고 그 자체가 대규모 채무국으로 공공자금의 대규모 대부여력은 미흡하며 오히려 미국내 기관 투자자들의 북한지역에 대한 직접투자가 예상된다 하겠다.

95년말 일본의 대외자산현황⁷⁾을 보면 대외자산이 27,225억 달러 대외부채가 19,744억 달러로 대외순자산이 7,481억 달러에 이르는 반면, 미국은 95년말 대외자산이 29,139억 달러 대외부채가 37,459억 달러로 대외순부채가 8,140억 달러에 이르고 있다.

7. 재단법인 야노향대 기념회, 『일본국세도해 97년 98년판』 1997년 6월

대만도 지속적 무역흑자로 외화자산이 많으나 정치적 상황으로 볼 때 지원요청을 하기는 어려울 것이다.

이러한 국별 공공자금 협의 검토와 함께 긴급자금이나 대규모 프로젝트 지원자금을 협의할 수 있는 IMF, 세계은행, ADB 등 국제금융기구와 국제자본시장의 자금현황 및 지원가능대상, 대규모자금 차입조건 등에 대한 사전검토와 준비가 지금부터 있어야 할 것이다.

특히 중국의 체제전환 과정에 참여한 홍콩자본시장의 각종 사례를 검토하는 작업도 향후 소요자금의 조달방향에 많은 참고가 될 것이다.

IV. 해외자본 조달을 위한 단계별 정책방향

1. 1단계 : 북한경제재건의 구체적 프로그램 작성

현재 우리원에서 주도적으로 작성하고 있는 통일대비계획과 관계되는 문제로서 대비계획상의 사업내용이 자금대여자 입장에서 볼 때 그 사용용도가 구체적이고 타당해야 한다는 점이다.

통일비용 재원조달과 관련해서 가장 기본적인 구도는 국내재원을 북한지역의 조속한 안정을 위한 이전지출 등 각종 지원조치에 먼저 사용하고, 정부조달 해외재원은 통일 이후 북한경제의 기본적인 여건 조성에 연계하며 북한주민의 소득을 남한주민의 몇%로 올리는 장기적 부양조치는 국내민간투자와 해외직접투자의 유치를 통해 추진하여야 할 것이다.

이를 위해서는 우선 국내자금동원사업과 해외자금조달사업을 구분하여 작성해야 할 것이며 특히 해외자금의 경우 민간부문이 이제는 사회간접자본 프로젝트에 참여하는 추세가 늘어나고 있음을 감안하여 민간부문에서 추진가능한 부문을 최대한 반영함으로써 정부부문의 참여범위를 줄이는 것이 한정된 해외자금조달을 효율적으로 활용하는 방법이 될 것이다.

그리고 사업내용을 가능한 한 명확히 해나가야 할 것이며 특히 사회간접자본을 프로젝트 파이낸스로 추진할 경우 참여가능주체, 투자절차, 수익성 예측 등에 대한 세밀한 분석도 있어야 할 것이다.

또한 조달자금 규모에 맞춘 시나리오별 구분작업도 병행하여야만 실제 상황에서 유용성을 가지게 될 것이다. 이를 위해서는 단계별 우선순위 및 민간부문 투자와의 통합프로그램 수립등도 검토되어야 할 것이다.

현재 부처별로 진행중인 대북사업 및 민간부문에서 추진중인 북한 진출사업의 현황을 반영, 사업의 중복추진 방지 및 북한지원 프로그램의 체계화 작업 역시 이루어져 나가야 할 것이다.

그리고 이러한 프로그램속에는 자금용도별 협의대상을 구체화시켜나갈 필요도 있다고 하겠다. 각 국제금융기구의 성격, 국제은행단이 참여할 수 있는 사업의 범위, 자본여유국의 자금사용실태 등을 사전에 파악·반영해야 할 것이다.

2. 2단계 : 북한경제재건에 대한 국제사회와의 협의기반 마련

이 단계에서는 북한지역재건 프로그램을 바탕으로 외자도입을 위한 사전가능성 검토와 협의를 위한 노력을 시작해야 할 것이다.

구체적으로 어떤 순서로 어떻게 협의해 들어갈 것인가에 대한 내용 검토가 관계부처와 충분히 협의되어야 할 것이다.

예를 들면 세계의 중앙은행이라 할 수 있는 IMF에서 통일 이후 북한지역 재건에 대한 긴급자금을 지원하기로 결정하면 이를 신호로 세계은행은 주요 프로젝트별 자금지원에 들어가게 되고, 이후 국제자본시장도 북한지역 재건에 대해 대여 또는 직접투자하는 식으로 참여하게 될 것이다.

그리고 가상대여국이라 할 일본과의 협력 또는 미국을 포함한 OECD 국가들이 참여하는 국제적 지원 프로그램 마련 등도 협의대상이 될 수 있을 것이다.

내부 검토단계가 아닌 공론화를 거치게 되는 이 단계에서는 국내외 협조분위기 조성 또한 매우 중요하다 할 것이다.

앞서 검토한 바와 같이 국내경제의 잠재력을 훼손하거나 국민의 부담을 과도하게 가져오지 않는 범위에서 통일비용을 조달하는 방안안을 주지시킴으로써 국민들의 통일비용에 대한 우려를 불식시키는 계기로 삼아야 할 것이다.

북한지역의 조속한 재건 및 발전은 북한지역의 사회경제적 안정의 바탕위에서 우리의 능력 범위내 최대한 부담하는 것으로 하되, 장기적으로는 정부정책의 효율성·투명성에 힘입은 국내 민간자본과 해외로부터의 직접투자유입에 의해 달성될 것이라는 점을 충분히 납득시켜 나가야 할 것이다.

[도표 10]

세계 외국인직접투자 추세(Flow)

(단위 : 백만달러, %)

지 역	1980-85 (연평균)	1990	1993	1994	1995
전 체	49,831 (100)	203,812 (100)	207,937 (100)	225,660 (100)	314,933 (100)
선진국	37,179 (75)	169,777 (83)	129,302 (62)	132,758 (59)	203,168 (64)
개도국	12,634 (25)	33,735 (17)	73,135 (38)	87,024 (41)	99,670 (36)

주 : ()안은 구성비

자료 : UNCTAD, World Investment Report, 1996

[도표 11]

한국에 대한 직접투자

(단위 : 백만불)

구 분	'92년	'93년	'94년	'95년	'96년	'97년 6월
금 액	894	1,044	1,316	1,914	7,202	5,467

주 : '97. 9월 현재 누계 총 6,218건, 231억 3천6백만 달러

자료 : 재경원 직접투자과

해외부문의 적극적 참여는 통일을 대비한 우리의 구체적이고도 신뢰성이 있는 프로그램과 향후 정치·사회적 안정에 대한 믿음에서 생겨날 것이므로 이 부분에 대한 우리의 자신감을 적극 홍보해 나가야 할 것이다. 중국경제의 재건에 중요한 역할을 하였던 홍콩지역 자본시장에 대한 적극적 홍보도 국제사회 여론조성의 좋은 방법이 될 것이다.

3. 3단계 : 통일단계에서의 신속한 동원태세 구축

통일이 되면 무엇보다 북한경제현황에 대한 실상 파악 및 북한사회의 정치·사회적 안정조치를 신속히 추진해 나가야 할 것이다.

특히 북한에 자금이 흘러들어가기 위해서는 현재의 북한금융제도를 개혁하여 정상적 자금순환체계를 구축해야 할 것이다. 이를 위해서 조선중앙은행의 업무를 중앙은행업무와 상업은행업무로 분리하며 기존의 채무를 청산하고 개발금융전담기관을 만드는 등의 조치⁸⁾를 하여야 할 것이다.

구체적인 자금집행은 우선적으로는 통일기금과 정부재정자금에서 이루어 질 것이며 국제사회로부터의 긴급자금도 지원될 것이다. 경제상황에 따라서는 외환준비금⁹⁾도 동원해야 할 경우도 있을 것이다.

이 글에서 논의되는 해외자금의 대부분은 이러한 긴급조치 이후에 실제 동원사용하게 될 것이다.

해외자금조달의 원칙으로 생각할 수 있는 것은 첫째 우선적으로 해외공공자금의 조기확보로 단기·고금리 해외상업자금의 조달을 최대한 억제해 나가야 한다는 점이다.

둘째 민간부문 자금수요를 포함한 총액 관리로 국가리스크 범위 (앞에서 논의된 1,153억 달러)내의 효과적 배분방안을 마련해야 한다는 점이다.

8. 한국개발연구원, 『한반도통일시의 경제통합전략』 중 전홍택 『북한금융제도의 구조개혁』 p 231~242

9. 외환보유고 현황

(단위 : 억달러)

구 분	1991	1992	1993	1994	1995	1996
외환보유고	206	172	203	257	327	332

셋째 북한지역의 조속한 재건에 너무 집착한 나머지 국내부문의 성장잠재력을 저해할 정도의 북한지역에 대한 지원조치는 가급적 자제해 나가야 할 것이다.

넷째 북한지역주민의 장기적 소득증대는 결국 국내의 민간 투자 및 해외의 직접투자에 의존하는 바가 클 것이므로 정부는 이러한 국내외 민간자금의 안정적 도입을 위한 여건정비에 진력해나가야 할 것이다.

V. 정책적 고려사항

1. 통일비용논의의 방향 전환 및 정부부문의 역할 재정립

통일비용 해외조달은 단기적·현실적 과제인 통일비용의 지출과 장기적으로 나타나는 통일편익과의 시간적 간격을 메워주는 역할을 하게 될 것이다.

그러나 이러한 중요한 과제임에도 불구하고 현재 해외자본의 조달 규모 추정이나 그 구체적 방안마련은 미흡한 것이 현실이다.

특히 개방화·정보화로 정부부문의 독자적 정책수행이 점점 어려워지고 오히려 정부는 민간활동의 여건조성에 더 큰 비중을 두어야 하는 현실에서 통일비용을 정부만으로 하기에는 엄연한 한계가 있음을 인식하여 폭넓은 인식의 전환이 있어야 할 것으로 생각된다.

통일비용의 용도와 조달방안을 지금까지 논의된 내용을 중심으로 도표로 나타내어 보면 다음과 같은 형태가 될 것이다.

[도표 13]

바람직한 통일비용 조달 체계

용	도	조	달	정부의 역할
위기관리비용 제도통합비용 사회통합비용	국내	통일기금 조세부담 군비전용	국제사회의 긴급자금	주도적 역할
	해외			
경제재건비용중 공공성이 강한 비용	국내	조세부담 공채발행	공공자금	
	해외			
경제재건비용중 사업성이 있는 비용	국내	민자유치	상업자금 (Project Finance)	여건조성 역할
	해외			
북한지역주민의 소득 수준을 목표치로 끌어올리는 비용	국내	민간투자 직접투자	(FDC: Foreign Direct Investment)	
	해외			

이 도표에서 「정부부문의 주도적 역할」로 분류된 부문만이 정부가 직접 재원을 조달하여 집행할 수 있는 부분으로 보는 것이 현실적 방안이라 할 것이다.

정부가 통일문제의 공공적 성격만을 강조하여 주도적 역할을 하려고 하여도 이미 논의한 바와 같이 국가채무의 한계가 엄연히 있는 현실에서는 정부가 여건만 조성함으로써 자본자체의 논리로 해결해 나갈 수 있는 부문을 적극 지원해 나가는 것이 현재의 국제자금시장의 흐름이나 변화해 가는 정부부문의 역할에 부응하는 것이라 하겠다.

그러므로 통일비용논의도 통일비용의 개념에서부터 「정부부문의 비용」이라는 한계를 탈피하여 모두가 참여할 수 있는 「투명성과 개방성」을 부여하여야 할 것이며, 구체적인 자금동원에 있어서도 국내자금동원은 「주어진 한도내에서 최대의 효율」을 해외자금조달은 「해외자금유입의 안정적 여건조성」을 마련하는데 정책의 주안점을 두어나가야 할 것이다.

특히 통일을 맞이한 북한사회에 단기간내에 장미빛 미래가 올 것이라는 기대를 주기보다는 북한사회의 조속한 안정과 스스로의 자구노력이 있을 때만 남한사회의 적극적 지원과 이를 바탕으로 한 국제사회의 적극적 동참이 있게 되어 북한지역의 경제재건을 기약할 수 있음을 확고하게 인식시켜 나가야 할 것이다.

세계경제가 정보화·개방화로 하나가 된 오늘날 북한지역 재건에 대한 국제사회의 적극적 참여는 우리가 원한다고 되는 것이 아니라 스스로 참여할 수 있는 여건을 우리가 어떻게 조성하느냐의 문제임을 분명히 인식하여야 할 것이다.

2. 해외자금 조달규모 한계를 극복하기 위한 방안 검토

해외자금 조달의 현실적 한계를 극복하기 위해서는 국내부담부분을 늘이거나 아니면 해외부문에서 스스로의 위험부담으로 투자하는 프로젝트 파이낸스 및 해외직접투자를 활성화하는 방법을 생각할 수 있다.

첫째 국내동원 부분의 증대와 관련하여 현재 논의되고 있는 조세부담 증가, 군비전용, 공채발행외에 여기서 제기하고 싶은 방안은 북한지역 토지를 남한주민의 통일비용부담 방안과 연계하여 생각할 필요가 있다는 점이다.

현재 북한지역의 토지와 관련해서는 원소유자의 권리를 어떻게 할 것인가라는 문제가 주요 관심사로 되어 있으나 근본적으로 이러한 지역적 문제보다 더 중요한 것은 현재 국유화된 북한 지역의 토지를 북한주민 스스로도 통일비용을 부담한다는 차원에서 일정부분의 토지를 남한주민의 북한토지 구매욕구와 연계하여 통일비용 조달수단으로 이용할 수 있지 않는냐는 문제이다.

그리고 토지의 사유화방식도 동독에서의 국영기업 사유화시 매각재산의 가격이 정상수준 이하로 떨어져서 결과적으로 독일·신탁청이 2,700억 마르크의 적자를 낸 사례¹⁰⁾에서 보듯이 북한의 토지도 관리하는 기관을 만들어 장기적으로 관리한 이후에 매각수익을 나누어 주는 형태를 취하여야 할 것이다.

이러한 관리기관이 북한주민 몫을 제외한 나머지 토지부분에 대하여 개발완료후에 매각수익을 지불하는 장기토지채권을 발행하여 남한주민에게 파는 방법 등을 생각해 볼 수 있을 것이다.

한국에 있어서 토지는 특수한 성격의 재화로 단기적 매각이 아닌 장기채권화할 경우 국내자금 동원의 중요한 수단이 될 수 있을 것으로 보인다.

둘째 프로젝트 파이낸스(Project Finance)을 통한 사회간접 자본의 건설로 해외차입의 한계를 극복할 수 있을 것이다.

프로젝트 파이낸스의 특징은 원리금 상환을 해당 프로젝트에서 발생하는 현금흐름에 의존하고, 부채로 계상되지 않으며 원리금 상환청구권이 없다는 점이다.

이는 외채규모의 한계로 인한 자금조달의 어려움을 상당부분 해소할 수 있다는 점에서 북한지역재건에 적극 검토 활용할 필요가 있다 할 것이다.

10. 한국개발연구원, 『한반도 통일시의 경제통합전략』 중 윤건영 『북한경제의 사유화』 p 26~28

프로젝트 파이낸스는 현재 세계적으로 발전소, 도로, 광산, 유전/가스전 개발 및 석유화학 플랜트 프로젝트가 주종을 이루고 있다.¹¹⁾

현재 국내에서도 영종도 신공항이 이러한 형태로 진행되고 있으며 경부고속전철과 천안-논산간 고속도로등이 일부 이러한 방식을 채택하고 있다.

그리고 통일대비계획상의 자금조달에서도 이러한 프로젝트 파이낸스가 적용될 수 있는 부분은 과감히 반영하여 나갈 필요가 있을 것이며 똑같은 논리로 국내 민자유치도 검토되어야 할 것이다.

세계 해외직접투자의 적극적 유치로 원리금 상환부담없이 북한지역의 산업발전과 소득증대를 이룰 수 있도록 이를 위한 자금유입환경을 마련해야 할 것으로 생각된다.

해외직접투자가 한 나라의 경제발전에 차지하는 비중이 증대되고 있는 추세를 감안하여 북한경제의 재건에도 민간자금이 적극적 역할을 할 수 있도록 안정적인 투자환경의 조성에 각별히 노력하여야 할 것이다.

11. 제일은행, 『Project Finance 1996』 중 Case Study

발전소 : 인도네시아 Pation 프로젝트 도로 : 헝가리 MS 프로젝트

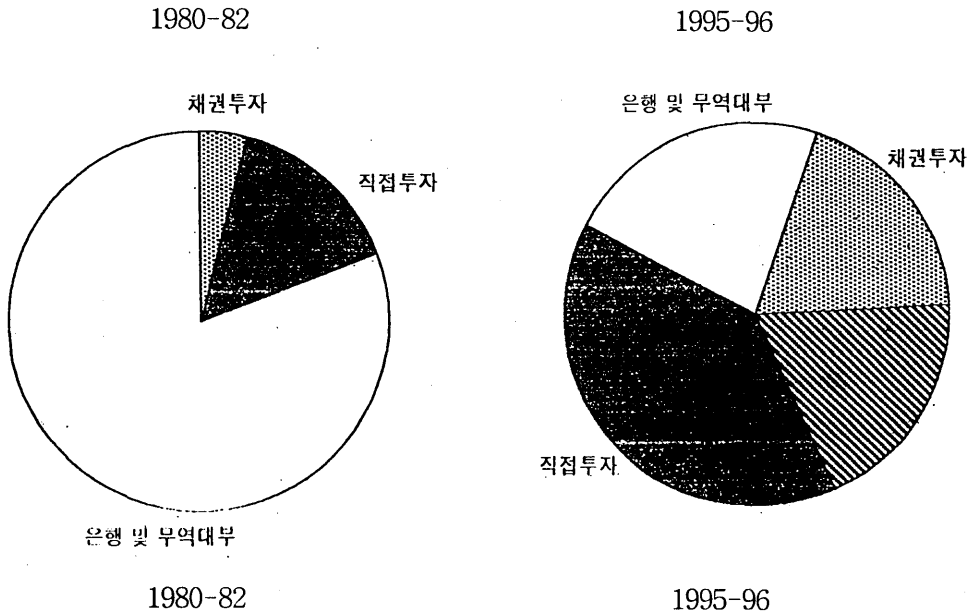
통신 : 인도네시아 KSO 프로젝트 광산개발:칠레Collahuasi동광프로젝트

파이프라인:러시아 Gazprom 프로젝트 석유화학:태국TAC프로젝트

유전/가스전개발:카타르Ras Laffan LNG프로젝트 오만 Oman LNG 프로젝트

[도표 14]

개발도상국에 대한 민간자본 흐름의 구성
(1980-82과 1995-96)



자료) World Bank, *Private Capital Flows To Developing Countries* 1997

국제자금시장 동향을 살펴보면 기술혁신과 금융개혁에 기인한 거래비용의 감소로 인해 세계 어떤시장이라도 자금이 쉽게 이동하고 있으며 특히 각국의 금융규제완화와 경쟁격화는 수익성과 안정성이 있는 곳이라면 언제든지 투자하는 경향을 뚜렷이 보여주고 있다.

특히 직접투자는 기술확산효과(Technology-Spillover Effect)와 경쟁제고효과(Pro-Competitive Effect)를 통해 경영혁신, 기술이전, 인력양성등 북한지역 주민의 실질적인 소득증대에 상당한 역할을 할 수 있음으로 인해 우리가 현재 다양한 통일비용연구에서 상정하고 있는 북한지역주민의 소득향상이라는 목표달성에 매우 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 보인다.

그러므로 이러한 해외직접투자를 안정적으로 끌어들이 수 있는 정책의 마련이 곧 정부가 재정적 부담을 지지않고 재원을 동원할 유력한 방안임을 인식할 필요가 있다 하겠다.

3. 해외자금 단기·대규모 조달의 어려움 대비

이 글의 논의방향이 북한지역의 급변사태 발생이라는 상황을 전제로 하고 있음으로 인해 단기에 소요자금을 조달해야 한다는 어려움이 있다.

소규모 해외상업자금조달도 계약체결까지 6개월 정도의 시기가 소요되며, 장기적으로 1,153억 달러라는 대규모 해외자금이 하나의 패키지로 다루어진다고 볼 때 의사결정이 더욱 지체될 것으로 보인다.

현재의 우리 외채상황에서도 해외차입이 쉽지않은 현실에서 무역흑자구조의 정착, 저축을 증대 등 거시경제지표의 건전성과 경제의 개방성 제고라는 경제적 여건조성과 함께 북한재건비용의 사용용도가 구체적이고도 신뢰성있는 내용이어야 한다는 것이 단기에 자금을 조달하는데 무엇보다 중요하다 할 것이다.

그리고 북한지역이라는 광범위한 지역을 하나의 투자단위로 생각하는 대규모 종합프로젝트라는 점에서 생겨나는 어려움이 있다.

매년 100억 달러 이상의 자금이 약 10년간 필요한 대규모 자금동원을 위해서는 사전에 프로젝트별, 공공부문·민간부문·금융부문등 차입주체별, 공공자금·상업자금등 자금성격별, 그리고 긴급자금·단기자금·장기자금별로 세분화된 검토가 없이는 결코 원활한 조달이 어려울 것이다.

상업차관은 투자의 회수가능성에 대한 엄격한 검토가 선행된다는 점을 고려할 때, 세계은행, IBRD 등 국제기구 및 일본등 자본여유국의 공공자금을 우선 확보하여야 할 것이며 상업자본의 대규모 조달을 위해서는 국제은행간 투자 컨소시엄 등이 구성되어야 할 것이다.

4. 통일 이전 북한경제 지원을 통한 비용 축소

통일이 현실적·구체적으로 다가오는 상황에서는 북한경제의 기본적 성장기반을 갖추는데 필요한 투자는 적극 허용할 필요가 있다 할 것이다.

정치상황과의 연계를 최소화하는 방향에서 제3국 또는 국제기구와의 연계를 통해서 북한경제를 지원하는 방안을 UNDP나 KEDO방식 같이 지속적으로 추진해 나가야 할 것이다.

북한지역경제의 재건은 동북아질서의 안정에도 중요한 관계를 가지고 있으므로 주변국 및 국제사회도 적극 동참할 수 있도록 관심을 제고하고 사전협의기반을 구축해 나가야 할 것이다.

북한지역의 경제적 안정을 위한 우리의 적극적 의지를 국제사회에 환기시킴으로써 부수적으로 남북문제 해결을 위한 우리의 노력을 홍보하는 효과도 가질 수 있을 것이다.

【 참고자료 】

1. 국내문헌

<단행본>

1. 통일교육원, 『통합업무 이해』 서울: 삼양사 1997
2. 민족통일연구원, 『북한경제개혁의 최적방향 연구』 서울: 웃고문화사 1996
3. 대외투자개발원, 『대중투자』 서울: 대외투자개발원 1995
4. 민족통일연구원, 『분단비용과 통일비용』 서울 : 민족통일연구원 1997
5. 제일은행, 『1996 Project Finance Seminar』 서울 : 제일은행 1996
6. 한국금융연구원, 『국제금융 : 구조와 변화』 서울 : 한국금융연구원 1997
7. 재정경제원, 『경제백서 1996』 서울: 재정경제원 1997
8. 고정식, 『중국의 가격개혁과 시장화의 진전』 서울: 산업연구원 1997
9. 안두순, 『한반도통일과 경제통합』 서울: 한국경제신문사 1992
10. 사쿠라종합연구소, 『세계의 금융자유화』 서울: 고려원 1993
11. 민족통일연구원, 『북한 경제제도의 문제점과 개혁전망』 서울: 민족통일연구원
12. 통일원, 『독일통일 6년, 동독재건 6년』 서울: 통일원 통일정책실

〈논문〉

1. 민족통일연구원, 『통일비용과 재원조달방안』 1996 ✓
2. 김옥 황동언, 『통일비용과 재원조달』 통일경제 1997. 1월호 ✓
3. 장원태, 『통일의 비용과 경제적 편익』 입법조사연구 1997. 6

II. 해외문헌

1. World Bank, *World Development Report 1997* Oxford University 1997
2. World Bank, *Private Capital Flows To Developing Countries* Oxford University 1997
3. IMF, *International Capital Markets*, IMF 1996
4. OECD, *International Capital Markets Statistics* : OECD 1996
5. OECD, *Financial Market Trends 67* : OECD 1997
6. United Nations, *World Investment Report 1995* : United Nations 1995
7. World Bank, *Global Development Finance* : World Bank CD-ROM 1997
8. The Journal of Project, *Risk Allocation in Infrastructure Financing* 1997 Summer

중국의 대한반도 정책 검토

* 문 대 근

< 목 차 >

I. 문제 제기

II. 정책결정 요인

1. 대내상황
2. 주변정세 인식

III. 중국의 대한반도 정책

1. 동북아 정책기조
2. 대한반도 정책
3. 한반도문제 관련 중국 입장

IV. 결 론

1. 종합 평가
2. 대중국 정책추진방향

* 정보분석실 근무(4급)

I. 문제 제기

'90년대이후 동북아 정세를 구성하고 있는 중요 요소는 중국의 隆盛하고 있고¹⁾, 북한의 상황이 악화 일로에 있으며, 이에 따라 미국의 개입이 점차 확대되고 있다는 사실이다.

이같은 요인들이 상호 작용하면서 진행되고 있는 동북아의 전략적 판짜기는 중국을 중심으로 하거나 대상으로 전개되고 있으며, 그 정치게임의 한가운데에 한반도가 위치하고 있는 특징을 보이고 있다.

여기에 북한의 불안정한 상황은 한반도문제의 「국제화」를 더욱 심화시키면서 특히 미국과 중국은 한반도를 두고 영향력 확보를 위한 힘겨루기를 벌이는 한편, 한반도의 평화와 안정을 위해 상호 협력하면서 남북한을 「공동관리」하고 있는 실정이다.

사실 남북통일은 단순한 정서적 접근이나 당위적인 해법의 문제가 아니라 바로 냉엄한 국제관계에서 「힘의 정치」(power politics)와 정책의 영역속에 놓인 현실문제이다. 남북 분단이 국제정치적 역학관계의 결과였듯이 마찬가지로 통일의 조건도 국제정치적 환경의 성숙과 결부될 수밖에 없다.

이같은 상황에서 중국은 동북아 안정과 한반도 통일의 열쇠를 쥐고 있는²⁾ 유일한 국가라고 할 수 있는 바, 중국은 북한을 변화시키지는 못한다 하더라도 북한의 행동에 영향력을 행사할 수 있으며, 한국에 대해서도 일정한 영향력을 확보하고 있다.³⁾

중국은 북한 변화, 핵문제 해결, 탈북자 처리, 식량지원, 평화체제 구축 등 남북한의 주요 현안문제에 직접 관여하고 있으며, 4자회담 또한 중국의 태도에 따라 그 성공 여부가 판가름 날 것으로 보인다.

1) 중국의 국력신장은 ①미국패권에 대항하는 세력 등장, ②중국의 국제무대에서의 영향력 증대, ③역내에서 일본과의 세력경쟁이 심화될 것이라는 의미를 갖는 것임.

2) 김성한, “미국의 신아·태전략과 한·미관계”, 외교안보연구원 정책보고서, 1997.2, p.28

3) 필자는 남북한 통일의 주요 변수를 ① 남북합의(민족주의), ② 미국의 역할 ③ 중국의 역할이라고 보고, 최근 중국 변수의 중요성에 유의하였음.

개방·개혁을 통해 축적된 경제력을 바탕으로 새로운 동북아질서 창출에 주도적 역할을 해 나가고자 하는 중국의 협조와 건설적인 역할은 이제 한반도 평화과정과 통일완성에 있어서 관건이 된 것이다.

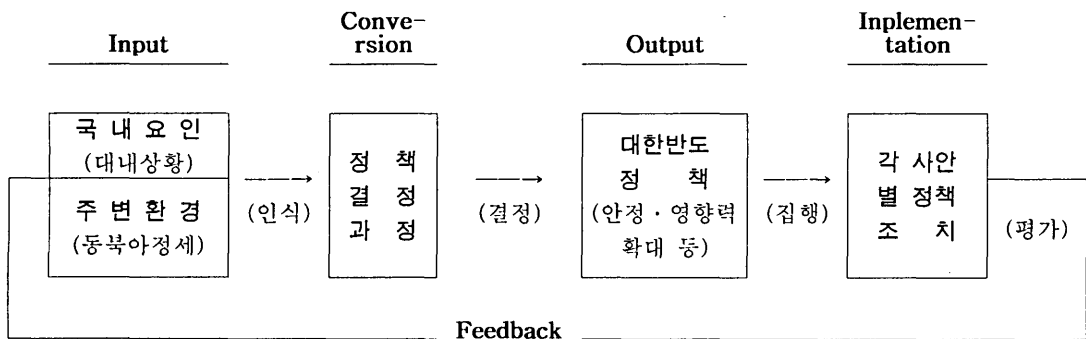
따라서 국경을 맞대고 있는 막강한 이웃인 중국의 현실과 정책을 직시, 제대로 평가하고 대처하지 않는다면 21세기를 향한 한국의 청사진과 민족통일의 노정은 차질을 빚을 수 밖에 없다.

이 글은 위와 같은 인식으로 출발, 다음과 같은 의문사항들에 대한 체계적 분석을 통하여 적절한 대응방안을 검토하는데 연구의 목적을 두었다.

- 첫째, 중국의 대한반도 정책결정에 영향을 미치고 있는 대내외적 요인은 무엇이며, 중국은 이를 어떻게 인식하고 있는가?
- 둘째, 동북아정책의 연장선상에서 전개되고 있는 중국의 대한반도 정책이 각 사안별로 어떻게 구체화되어 나타나고 있는가?
- 셋째, 주변정세 변화와 중국의 대한반도 정책 변화에 우리가 어떻게 대응해 나가야 하는가? 등이다.

위와 같은 연구를 진행함에 있어서 필자는 다음 <표>에서 보는 바와 같이 David Easton이 제시한 「체제이론」(System theory)의 가장 원론적인 내용을 원용하여 내용체계를 구성하고 분석을 전개하였다.

< 중국의 대한반도 정책 분석체계 >



II. 정책결정 요인

1. 대내상황(Input-①)

전통적으로 중국의 대외정책은 역사적 경험과 미래 발전을 위한 필요에 따라 결정⁴⁾되고 있으며, 특히 내부의 「정치·경제적 요인」이 많은 영향을 미치는 것으로 알려져 있다.

가. 정치

지난 9.12~18간 북경에서 개최된 중국 공산당 제15차 전국대표대회와 「一中全會」(제15기 중앙위원회 1차 전체회의)는 鄧小平 사후 「江澤民시대」의 개막을 내외에 선언한 대회였다.⁵⁾

「秦이 사슴(정권)을 잃으면 천하가 쫓는다」는 역사적 교훈에 따라 '89년 등소평은 강택민을 후계자로 지명한후 강택민은 그동안 당·정·군내에서 자신의 세력기반을 구축, 이번 당대회를 계기로 喬石과 劉華清 등 잠재적인 정적들을 실각시키고 자신의 측근 및 소위 「上海幫」 인물들을 대거 등용시킴으로써 안정된 집권체제를 구축하는데 성공하였다.

강택민은 당대회 「정치보고」를 통해 오는 2010년에 GDP를 2000년의 2배로, 2021년에는 중국식 사회주의체제를 정착시켜 2049년에는 「부강하고 민주적이며 문명화된 국가」를 건설해 나간다는 비전을 제시하였다.

이를 위해 등소평의 이론과 노선을 중국 지도부가 계승할 장기 국정 노선으로 명시하면서 「대담한 개혁·개방의 확대와 정치개혁 추진」을 천명하였다.

또한 당중앙위원회 중앙위원중 56.5%인 109명을 새로 선출하고 55

4) 신화사 통신, 「중국의 외교적 입장과 방침」, 1997.11.16

5) 민족통일연구원, 「중국 공산당 제15차 전국대표대회 결과 분석」, 1997. 9, 외교안보연구원, 「중국 15全大會와 개혁정책 발전 전망」, 1997.10.1, 통일원 「중국 공산당 제15차 전국 대표대회와 1中全會 결과」, 1997.10.22, 참조

세이하가 46%를 차지하게 함으로써 과거 「長征」과 「抗日戰爭」을 이 끌었던 혁명 제1·2세대를 완전 퇴진시키는 세대교체를 단행, 제3세대 기술관료집단이 주도하는 독립적 통치체제를 확립하였다.

권력구조의 개편 결과, 지도부내 각 세력간의 균형자로서의 강택민의 정치적 위상이 확립됨으로써 등소평이라는 균형자 소실 이후 야기 될 수 있었던 체제불안을 방지할 수 있게 되었다.

특히 등소평 사후 최초의 당대회에서 강택민과 그의 잠재적 경쟁자들간의 권력배분이 원만한 타협을 통해 해결되었다는 것은 향후 중국의 정치안정에 중요한 의미를 갖는다.

현재 강택민체제는 중국 국민들이 현 정치체제에 큰 불만을 갖고 있지 않으며, 개혁·개방의 지속적 추진만이 중국의 안정과 번영을 보장하는 유일한 선택이라고 인식하고 있어 일부의 우려에도 불구하고 매우 안정된 상태에 있다.

또 등소평 사후 과도기에 정치적으로 권력투쟁 등 혼란이 일어날 경우 공멸할 수 있다는 공감대가 중국 지도부에 형성되어 있어 강택민 지도체제의 안정성에는 큰 문제가 없는 것으로 보인다.

그러나 江澤民체제의 순탄한 앞날을 가로막는 술한 난제들이 있는 바, 개방·개혁에 대한 보수파들의 반발과 鄧小平 사망에 따른 천안문 사태의 재평가, 민주인사들이 정치개혁 요구, 부정부패, 중앙과 지방의 갈등, 그리고 소수민족의 분리독립 움직임 등이 그것이다.⁶⁾

나아가 보다 근본적인 문제는 지금까지 중국이 政經分離하에 「둘 더 듨으며 강건너기식」의 개방·개혁을 성공적으로 추진해 왔지만 이에 따른 정치부문과 경제부문의 탈절현상과 모순은 중국사회의 새로운 긴장요인이 되고 있다.

「사회주의 일당독재 체제하에서의 개방·개혁은 물과 불의 관계로 개방·개혁은 혁명적인 변혁만을 초래할 뿐」이라는 전 동독수상 드메 지에르의 명제가 변화하고 있는 중국 사회주의체제에서 계속 예외가 될지 두고 볼 일이다.

6) “중국의 불투명한 경제장래”, NYT, 1997.9.14, “강택민체제의 커다란 불안점”, 일 「産經新聞」, 1997.2.22, 왕조군.오국광저/김태룡 역, 「등소평 이후 중국」, 소나무출판사, 1994.11, p.368-372 등 참조

강택민은 지금 새로 출범한 체제의 안정화를 위한 권위와 통치권 강화에 주력하면서 21세기 「富國強兵」의 목표 실현을 위해 「정국안정과 체제결속 및 개혁·개방의 심화 발전」을 최우선 과제로 삼고 중국을 이끌어 가고 있다.

나. 경 제

중국의 경제발전 전략은 한마디로 개방·개혁이다. 18년에 걸친 개방·개혁은 중국을 외형뿐만 아니라 질적으로 완전히 바꾸어 놓았다.

세계은행은 중국의 경제발전에 대해 '95년 경제성장률이 '85년 발간된 「경제전망 보고서」에서 예측했던 성장률 보다 2배 초과했고 등소평의 개혁·개방정책이 시작된 '78년에 비해 국민소득도 4배로 증가했다고 평가⁷⁾했다.

특히 경제력 신장과 국가신용도 향상을 의미하는 중국의 외환보유고는 '97년 9월말 현재 1,390억\$로 한 국가의 외환보유고가 그 나라의 국력을 나타내는 지표의 의미를 갖는다는 점에서 중국이 1,300억불 이상의 외화를 보유하게 된 것은 가볍게 보아 넘길 일이 아니다.

중국의 외환보유고는 '90년 당시 100억불의 어려운 관문을 겨우 통과했는데 그동안 거시통제 정책, 금융체제 개혁의 성공, 무역 확대, 투자환경 개선 등에 힘입어 7년만에 1,300억불을 돌파한 것은 하나의 기적이라고 하지 않을 수 없다. 이는 중국의 경제발전이 십여년간의 개혁·개방 정책의 성공으로 이제 새로운 단계에 진입하게 되었음을 전 세계에 알려주는 것이다.⁸⁾

또 '96년도 중국의 수출입총액은 2,900억불로 전년비 3.2% 증가하고 160억불의 흑자를 기록했는데 그 내용면에서 가공무역 증가, 국유기업 주도, 기계·전자제품의 교역 증가, 일·미·홍콩·EU와의 무역 확대 등과 같은 특징은 중국경제가 1차 구조조정을 거치면서 단단한 기반을 마련했다는 것을 보여주는 것이다.⁹⁾

7) “세계은행의 중국경제에 대한 시각”, 佛 Le Monde지, 1997.9.19

8) “21세기를 지향하는 중국경제의 발전 전망”, 일 ERINA Report, 1997.2

9) “강대국으로서의 중국의 국력과 위상”, 미 Current History지, 1997.9

< 주요 경제지표 >

<'96년말 기준, 외무부 자료>

구 분	내 용
화폐단위	元('94.1.1부터 단일 변화환율제 실시, 1\$ = 약 8.32元, 3년동안 거의 불변)
외환보유고	1,050억\$
교역	수출 \$1,530억\$, 수입 \$1,370억\$ (\$160억\$ 흑자)
국내총생산	8.170억\$(67,795억元)
1인당 GNP	679\$
실질 GNP 성장율	9.7%
소비자물가 상승율	6.1%

'97년 상반기의 경제현황¹⁰⁾도 농업 및 공업생산의 증가, 고정자산 투자의 확대, 물가 안정, 무역수지의 흑자, 재정수입의 증가 등 전반적으로 양호한 것으로 나타났으며 이대로라면 금년도 목표를 무난히 달성할 것으로 예상된다.¹¹⁾

중국정부는 지금까지의 괄목할만한 개방·개혁의 성과를 바탕으로 2010년까지의 장기 경제계획을 통해 고도성장에서 안정성장으로 전환,

10) “중국의 97년도 상반기 경제실적 및 전망”, 홍콩 「經濟導報」, 1997.7.14

11) 중국경제가 급속한 발전을 가져오게 된 요인은 국민의 높은 저축율과 함께 실용주의적인 개혁정책들이 점진적으로 도입되어 효율적으로 이루어졌고, 집단경제체제의 붕괴로 발생한 잉여 농업인력을 산업·서비스업 부문에 재배치할 수 있도록 산업구조 재조정 작업을 성공적으로 추진, 경제개혁에 대한 전국적인 지지와 함께 잘 훈련된 노동인력에 대한 정부, 특히 지방정부의 훌륭한 관리능력도 주효하게 작용함. 佛 Le Monde지, “세계은행의 중국경제에 대한 시각”, 1997.9.19

식량증산·지주산업 육성, 국유기업 개혁과 산업간접시설 정비 등을 추진중에 있다.

중국 지도부는 앞으로 정치·경제 안정을 확보하고 「中華振興」을 이루어 2015년에는 일본을 추월하고 2025년경에는 미국을 추월하여 중국이 세계 제1위의 경제대국이 되는 원대한 목표를 제시하고 있는데 이러한 목표가 결코 꿈만이 아니라는 것이 일반적인 평가다.

그러나 중국은 경제·사회면에서 큰 변혁기를 맞고 있다. 최근 「21C 중국의 시대」라는 낙관론과 함께 인구, 식량수급, 에너지수요 등과 관련한 비관론이 혼재하는 가운데 농업기반 취약, 국유기업의 개혁 지연, 인구증대, 부패현상의 만연, 지역·계층간 빈부격차 심화, 환경문제 등 해결해야 할 과제가 산적해 있는 상황이다.¹²⁾

중국은 하부로부터의 압력으로 인해 쉽게 경제적 초강대국으로 부상할 수 없을 것이라는 예측도 있다. 최근 세계은행의 평가에 따르면 인구증가 추세가 고도 경제성장률을 앞지르고 있으며, 인구의 ¼이 넘는 약 3억 5,000만명이 1일 1\$ 이하의 생활을 하고 있고, 이들 대부분은 변방이지만 전략적으로 중요한 티베트, 신장 및 내몽고에 집중 거주하고 있다.

게다가 1,500만명 정도의 도시인들이 국가복지혜택도 없는 상태에서 최저 빈곤선 이하로 떨어졌으며, 약 1억명의 농촌인들이 이 도시에서 저 도시로 떠돌아다니는 유동인구가 되었고, 수십만명의 중국인들이 외국에서 보다 나은 경제기회를 찾기 위해 중국을 탈출하고 있는 형편이다.

다. 평 가

중국은 「중국특색의 사회주의」¹³⁾ 건설이라는 기치아래 인류 역사상 단 한 번도 실험한 적이 없는 거대한 실험을 하고 있다.

중국 지도부와 국민 대부분은 지금까지의 개방·개혁 실험이 성공적

12) 일 ERINA, 앞 보고서, 1997.2 참조

13) 「중국식 사회주의」 건설이란 공산당 1당 지도 및 사회주의체제 견지하에 개혁·개방에 의해 시장경제 체제를 확립한다는 것으로 제14차 당 대회('92.10)시 국가발전 목표로서 黨 章典에 명시함.

이었다고 평가하고 있으며, 21세기는 「중국의 시대」가 될 수 있다는 자신감¹⁴⁾에 넘쳐 있다.

그러나 앞서 지적한 바와 같이 체제내 모순 또는 성장·발전과정에서 파생되고 있는 여러가지 문제들은 중국의 앞날이 결코 장미빛만은 아니라는 것을 말해주고 있다.

중국지도부는 이와 같은 현실을 직시하고 있는 바, 江澤民 당총서기는 제15차 당대회 보고(9.12)를 통해 「중국식 사회주의」 건설상의 2대 문제점으로 사회전반의 황금만능주의와 개인주의 만연 등 사상오염, 부패·범죄 등 사회 부조리 현상의 확산을 지적하면서, 이의 해소를 위한 대책과제로 애국·집단주의 교육을 통해 滅私奉公 정신을 함양할 것, 사회주의적 사상·도덕·문화 진흥에 주력, 등소평 이론을 계승·구현할 것을 강조하였다.

또 당대회 이후에는 사회부조리 일소 방침하에 비리 고위공직자와 경제·강력사범을 대대적으로 검거하여 중형 조치하고 민주화·지하종교계 인사, 소수민족 독립운동가 및 불온 출판물 단속에 나서는 등 사회전반에 걸쳐 통제를 강화해 나가고 있다.

한편, 중국 사회과학원이 자국의 종합국력을 「실력」, 「능력」, 「활력」의 3가지 면에서 평가한 바에 의하면 중국의 종합국력은 '50년대에 비해 상대적으로 상승하고 있지만 미국, 러시아, 영국, 프랑스, 일본, 독일, 이탈리아에 이어 세계 제8위에 불과하다. ¹⁵⁾

중국은 경제력·군사력¹⁶⁾에서는 강대국이라고 할 수 있으나 지식·기술력과 국제적 규범의 이행면에서는 수준에 미달하고 있는 불완전

14) 문화일보, 「21세기 초강대국 중국」(상), 문화일보사, 1997.7, p.46-49

15) 요소별로는 인구수가 세계 1위이나 자질을 고려할 경우 5위, 자원력 3위, 경제력(GDP) 8위, 과학기술력 9위, 교육력 10위, 문화력 8위, 국방력 3위, 외교력 8위, 정치력 3위라고 결론지은 바 있음. “중국의 남북한 균형정책”, 대만 「中國時報」, 1997.7.30

16) 영국 국제전략연구소는 97.10.14일 발행된 「97-98군사력 균형」(Military Balance)책자를 통해 “중국의 군사력은 근대화 노력에도 불구하고 선진국에 비해 10년정도 낙후되어 있다”라고 평가하였으며, 10.16일자 미 Defense 지는 “중국군이 무기, 전투력, 전술 훈련방식을 강화하여 군사대국을 추진하고 있다”라고 보도함.

한 강대국이라는 것이 일반적인 평가다.

이와 같은 상황에서 「세계제일」을 장기 목표로 설정하고 중국은 「中華振興」을 위한 발전과정에서 내부의 혼란이나 분열, 나아가 주변의 어떠한 불안정도 있어서는 안된다는 입장이다.

중국이 인권문제, 대만문제, 티베트 분리독립운동, 부정부패 등 국내 정치사회적 혼란을 야기할 수 있는 사안에 강력 대처하고 있는 것은 이같은 인식이 반영된 결과다. 중국 지도부의 이와같은 상황 인식은 대외정책에도 그대로 투영되고 있다.

2. 주변정세 인식(Input-②)

가. 동북아 정세

냉전시대 이후 동아시아 안보문제의 핵심은 냉전질서하에서의 미·소간 세력각축의 소멸로 생긴 「힘의 공백」을 어떤 종류의 지역패턴이 메꿀 것인가에 집중된다.

현재 동아시아의 안보를 규제하는 주변수는 세력균형과 경제협력을 바탕으로 하는 「상호 의존관계의 증대」 현상이며, 지역내 세력균형과 갈등해소를 포괄하는 광범위한 안보패턴이 아직 형성되지 못하고 있다.

다만 현실주의자들은 중국의 국력이 급성장하고 있는 것에 주목하고 있으며, 최근 관련 국가간의 정상외교¹⁷⁾를 통해 이루어지고 있는 역내 질서재편 또한 중국을 중심으로 하거나 대상으로 하는 특징을 보이고 있다.

이러한 상황에서 동북아지역 질서는 「중국위협론」에 따른 미·일의 「안보협력」, 이에 대응하는 중·러의 「전략적 동반자관계」, 나아가 세력경쟁과 갈등해소를 위한 미·중, 중·일의 협력이 역동적으로 이루어지면서 주변국들은 새로운 지역 판짜기를 모색¹⁸⁾해 나가고 있다.

17) 4대 강대국간 정상외교 결과는 통일원, 「주간 북한동향」, 제356호 (97.11.8-14) 참조

18) 문화일보, 1997.11.15

1) 중국위협론¹⁹⁾

'90년대 들어오면서 동·서양에서 공공연히 제기되고 있는 「중국위협론」과 그에 대한 「반중국위협론」은 반패권주의, 1개중국 원칙, 평화공존 5개원칙, 독립자주의교 등과 더불어 중국 정치지도자들이 사용하는 대외관계 어휘중에서 가장 중요한 것의 하나가 되고 있다.

「중국위협론」은 냉전종식후 중국경제가 발전하고 총체적 국력이 성장하면서 중국의 발전을 우려하거나 견제하려는 움직임에서 비롯되었다. 역사적으로 중국은 주변국뿐만 아니라 서방인들의 두려움의 대상이었는데 소위 「睡獅論」이나 「黃禍論」²⁰⁾ 등이 그것이다.

'90년대의 「중국위협론」은 '92년도 중국의 영해법 제정, 미국의 對대만 무기판매, 일본의 PKO 파병 추진과 중국경제의 비약적 발전 등을 배경으로 하고 있다.

명확한 이론과 구체적 실체를 가지고 있지 않은 중국위협론은 중국의 12억 인구, 거대 경제자원, 군사대국화, 패권의식, 내정혼란 가능성 등과 함께 「농촌위기론」, 「인구위협론」, 「식량위협론」, 「환경위협론」 등으로 다양하게 제기되고 있는 바, 장차 중국이 세계에 각종 혼란과 위기를 초래할 수 있다는 것이 주 내용이다.

이러한 논의는 중국이 냉전후에도 전통적인 자기중심적 외교정책을 고집하면서 미·일·유럽 중심의 세계지배 국가축에 도전하는 태도를 보임으로써 증폭되었고, 서방세계는 중국을 견제하는 호재로 이를 적극 활용하고 있는 양상이다.

특히 '95년 5월과 8월 중국의 핵실험과 함께 계속된 미사일훈련과 군사훈련을 통한 대만에 대한 무력시위는 특히 동남아와 일본이 이에 아주 민감하게 반응하면서 논쟁을 가열시켰다.

19) 중국위협론에 대한 자세한 내용은 이규태, “「중국위협론」의 논쟁과 한 반도에 대한 의미 연구”, 「중국연구」, 1995 가을, 대륙연구소, p.127-135, “「중국위협론」(I, II)”, 「Foreign Affairs」, 1997.3-4, “「중국위협론」의 제기 배경”, 中 「世界知識」, 1997.12월호 참조

20) 그 내용은 “잠자는 사자(중국)가 깨어나면 세계가 진동한다”는 것으로 다분히 과거 세계제국을 건설했던 몽고의 징기스칸을 상기하는 개념임.

미국의 경우, '89년 6월 천안문사태 이후 대중국 인식은 「개혁을 시도하고 있는 빈곤국가」라는 인식에서 「번영을 통해 팽창을 노리는 전체주의적 강대국가」로 급속하게 변화되었다.

미국의 대중국 인식 변화의 배후에는 정치적 측면에서 천안문사태 및 중국 공산당 1인 독재체제의 지속, 경제적 측면에서 중국 경제력의 급부상 및 대미 무역흑자의 급증, 그리고 안보적 측면에서 중국의 투명하지 못한 독단적 방위정책 추구 등이 작용되었다.

이러한 배경하에서 일부 미국인들은 중국을 「정치적 부랑아」내지는 「전략적 경쟁자」로 인식하게 되었으며, 이는 미국의 대중 「封鎖論」의 근간을 제공하였다.

부시행정부 말기와 제1기 클린턴 정부의 대중정책을 지배했던 중국 「封鎖論」은 중국이 호전적 국가로 부상하여 아시아의 안정을 깨뜨리고 美국익에 심각한 도전이 될 것으로 예상하면서 중국이 강력해지면 영토적·정치적 야심을 채우려 할 것이기 때문에 미국은 이에 대응하여 중국 주변의 美동맹국과 아시아의 美군사력을 강화해야 한다는 것이었다.

그 결과 미국은 베트남과 수교하였고, 북한과의 관계개선에 적극 나섰다. 베트남의 아세안 가입을 추진하였다. 나아가 중국이 핵실험을 계속하면서 특히 대만에 대한 공격위협을 계속하자 미국은 중국위협을 느끼고 있는 일본과 「신안보공동선언」을 채택하고 「미·일 안보협력지침」을 개정하기에 이르렀다.

이렇듯 「중국위협론」은 외부세계의 중국에 대한 오해와 견제의 도구로 사용되면서 중국의 대외 확장과 경제발전에 큰 걸림돌로 작용하고 있어 중국은 이에 「반중국위협론」으로 대응하면서 고심하고 있다.

2) 미·일 안보협력 강화

북한의 위기가 고조되는 한편으로 중국의 대만해협 무력시위가 고조된 '96년 3월, 미국과 일본은 북한의 불안정한 미래와 중국으로부터의 도전에 직면하여 새로운 안보관계를 재정립하기로 하였다.

미·일 양국은 한반도를 비롯한 아·태지역에서 군사력 증강과 무력

시위 등 긴장고조에 대해 우려를 표시하고, 동북아지역의 유사시에 대비하는 방위협력과 아·태지역의 평화와 안정을 공동으로 도모하는 것을 주 내용으로 하는 「신안보공동선언」('96.4.17)을 채택하였다.

미·일 양국은 동 선언에서 아·태지역에서 47,000명의 주일미군을 포함하여 10만명의 미군병력을 유지하기로 하였으며, 일본지역 주변 유사시에 대비한 「미·일 안보협력지침」을 개정하기로 하였다.

지난 9월 23일 개정된 「미·일 안보협력지침」은 일본지역 유사시 미군에 대한 일본의 후방지원을 구체화한 것으로 미·일 양국은 동 지침이 주로 한반도 유사시에 대비하고 있고, 지리적 개념이 아닌 상황을 염두에 둔 것이라고 강조하고 있으나²¹⁾ 중국은 이를 일본의 군사적 역할 증대 및 미·일 양국의 중국 봉쇄움직임으로 해석하고 있다.

특히 일본이 동 지침의 「일본 주변지역 유사시」 협력범위에 대만해협이 포함될 것임을 시사하자 중국정부는 이를 내정간섭으로 간주하고 강력 반발하고 있다.

江澤民 중국주석은 방미직전 회견(10.22)에서 “미·일 방위협력 강화는 냉전의 유물이며 적용범위 확대는 있을 수 없다”고 강조하였고, 일본을 방문(11.11)한 李鵬총리 또한 일본의 역내 역할강화 움직임과 관련 일본의 정치·군사 대국화와 군국주의를 경계하는 태도를 보였다.

「미·일 안보협력지침」에 대한 중국의 입장은 日 자위대의 해외 무력개입이 제도적으로 가능하게 되었다는 점에 초점을 맞춰 「일본 군국주의의 부활조짐」이라는 뿌리깊은 불신감이 기저에 깔려 있다.

이에 따라 중국은 동 지침이 자국을 겨냥한 것이라고 비판하면서도 일차적으로 미국보다는 대일공세에 치중하는 등 일본이 역내의 군사적 패권국으로 부상할 가능성을 경계하고 있다.²²⁾

이같은 중국의 반발은 미·일군사협력의 강화를 방지할 경우 아·태

21) 그 내용은 미·일 양국간의 결속은 미국이 일본에 닦을 내릴 수 있도록 가능케 할 뿐만 아니라 동아시아의 다른 지역에서 균형자로서의 미국의 역할을 확대시키는 토대를 제공하고, 동시에 일본의 재무장과 핵무장을 방지하는 역할을 하며 미국의 이러한 역할이 없다면 중·일간의 경쟁은 치열해질 것이 분명하다는 것임. “중국의 군사력”, 미 국방부 보고서, 1997

22) “미국의 세계 주도력 행사에 대한 각국의 반발”, WP지, 1997.11.4

지역내 기존의 정치·군사적 질서와 균형이 파괴되고 일본의 영향력 강화를 조장하는 결과를 초래할 것이라는 판단에 기인한다.

이러한 인식에 따라 중국은 최근 강택민주석 방미(10.26~11.2)에 이은 李鵬총리 방일(11.11~16)을 계기로 이들 양국과의 쌍무관계를 증진하는 등 신뢰구축을 도모함으로써 미·일 방위협력체제의 강화로 인한 파급영향 최소화에 주력해 나가고 있다.

그런 한편, 「엘친」 러시아 대통령의 訪中(11.9~11) 초청을 통해 러시아와의 공조 강화도 적극 추진함으로써 미·일을 견제하면서 역내 입지를 확보하려는 외교노력을 집중하고 있다.

3) 중·러의 전략적 파트너십

미·일 신안보공동선언이 기본적으로 중국을 견제하는데 주요 목적이 있다고 판단한 중국 지도부는 즉시 러시아와의 관계를 밀착시켰다.

중국과 러시아는 그해 4월 25일 정상회담을 개최하고 21세기를 향한 전략적 동반자관계와 상호 신뢰 및 협력 증진을 주요 내용으로 하는 「공동성명」을 발표하였다. 공동성명에서 양국은 미국을 겨냥, “패권주의를 반대하고 강대국 정치와 어떤 형태로든 타국 내정에 간섭하는 것을 배제할 것”을 선언하였다. 아울러 중국과 러시아는 러시아 수호이(ST)-27 전투기의 라이선스 생산, 잠수함 및 신형공격기 슈퍼7의 공동 개발 등에도 합의하였다.

중·러간의 전략적 동반자관계 형성에는 다음과 같은 요인들이 작용하였다. 첫째, 그동안 국경선 주둔병력 감축협상을 통해 양국간 신뢰가 구축되었고, 둘째, 양국은 새로운 국제질서 재편과정에서 미국의 패권추구와 독단적 국제질서 재편을 견제하고 특히 미·일의 안보협력에 적극 대처할 필요성을 공유하였으며, 셋째, 미국 주도하에 있는 NATO의 확대에 반대하는 러시아의 입장을 중국이 지지했다²³⁾는 점이다.

23) 박 근, “국제정치 구조 개편과 동북아시아의 평화환경”, 「중소연구」, 통권 68호(1995/6 가을), 한양대 중소연구소, p.32

중·러는 전략적 동반자관계 선언이후에도 두차례의 정상회담을²⁴⁾ 통해 400여년만에 국경획정을 완결함으로써 중·소 분쟁후 최상의 관계를 유지하고 있다.

중국이 러시아와의 「전략적 동반자관계」를 추구하게된 가장 중요한 이유는 냉전종식 이후 중국의 세계전략 구상에서 비롯된 것이다. 냉전종식후 미국이 유일한 초강대국이 되면서 중·러도 영향력이 큰 대국이기는 하지만 어느 한 나라도 독자적으로는 미국과 상대가 되지 않기 때문에 중·러 양국이 손을 잡는 것만이 미국을 견제할 수 있는 방법이였다.

중·러간의 전략적 동반자관계는 미·일 주도의 동북아 안보체제에 묵시적으로 공동 대응하는 것이기는 하나 미국을 「敵」으로 하는 동맹관계보다 자국의 안보역량 강화와 국익에 유리한 협조관계를 모색하는 특징과 한계를 보이고 있다.

중국의 전략을 단순히 「러시아와의 연합으로 미국에 대항」한다고 보는 것은 냉전시대의 관념으로써 과거의 대결구도에서는 「승從」이든 「연횡」이든 모두 제로섬 게임으로 그 목적이 세계의 헤게모니를 장악하는데 있었는데 지금의 중·러간 연합은 미국을 견제함으로써 국제정치의 세력 균형을 이루어 어느 한 나라가 패권을 잡을 수 없는 세계질서 구도를 형성하려는 것이다.

양국은 미국의 「1극 지배」에 공동 대응해야 하고 국내 경제개혁에 전념해야 할 입장이라는 점에서 21C 「다극화 체제」 구축을 위한 전략적 협력관계를 공고히 하고 있으나 양국 공히 미국과 적대관계 유지를 원하지 않고 있기 때문에 양국간의 군사협력은 제한적일 수밖에 없다.

러시아는 중국과의 과도한 접근이 서방으로부터의 경제협력 확보를 어렵게 하지 않을까 우려하고 있고, 중국 또한 경제발전을 최우선 정책목표로 설정하고 있기 때문에 미국 등 서방국가들을 자극하면서까지 러시아와의 전략적 협력을 모색하기는 어려운 실정이다.²⁵⁾

따라서 중국은 미국과 대항할 생각을 갖고 있지 않으며 對러 관계를 강화하는 순간에도 원만한 對美관계 유지를 위해 애쓰고 있다.

24) '97.4.22, 강택민 방러, '97.11.9, 엘친 방중

25) "21세기 미·일·중의 새로운 파워게임", 일 「朝日新聞」, 1997.11.8-9

4) 미·중, 건설적 협력관계 모색

냉전종식이후 미·중관계는 갈등과 협력이 공존하면서 진행되어 왔는 바, 최근 미·중 정상회담에서 합의한 「건설적인 전략적 동반자관계」의 발전²⁶⁾에도 불구하고 양국관계는 정치적 요인으로 인해 협력보다 갈등의 측면이 두드러지고 있다.

미·중 관계는 홍콩반환, 15차 당대회 이후 중국의 대외전략, 미·일 방위협력지침 개정에 따른 전략적 배치상황, 미·중 정상간 상호방문 외교 등으로 냉전이후 가장 역동적인 국면에 있다.

<미국의 입장>

미국은 중국이 냉전종식후 유일한 사회주의 대국으로 지위가 향상되고 급속한 경제성장을 통한 국력신장에 따라 자국에 대한 잠재적 위협세력으로 인식하고 있다.

그러나 경제가 우선시되는 오늘날의 국제관계에서 중국의 거대한 시장을 놓칠 수 없기 때문에 중국과의 교류·협력이 불가피한 실정이며 핵확산·지역분쟁 등의 문제에서도 중국과의 많은 공통 이익과 협력의 필요성²⁷⁾을 갖고 있다.

이에따라 미국은 <표>에서 보는 바와 같이 아·태정책의 큰 구도속에서 아·태지역 안정의 열쇠를 장악한 중국이 국제사회에서 책임감을 가진 일원으로서 행동할 수 있도록 유도하는 「참여전략」을 對中정책의 기조로 삼고 있다.

미국은 중국과의 협력이 쌍방 이익은 물론 세계 안정과 번영에 도움이 된다는 사실을 인식, 對중국 「개입정책」 성공 및 양국관계 안정화를 「클린턴집권 2기의 최대 외교목표」로 설정²⁸⁾해 놓고 있다.

26) 미국이 중국과의 전략적 동반자 관계를 맺은 것은 세계질서 유지에 중국의 존재가 불가피한데다 경제라고 하는 실리가 뒷받침 된 것이며, 중국측은 「세계질서 다극화」 목표에 미국을 끌어당긴다는 전략에 따른 것임. 日 「朝日新聞」, 1997.11.8~9,

27) “미·일·중 3국간 상호관계 전망”, 중 월간 「中國 黨政幹部 論壇」, 1997.6

28) 이러한 목표를 달성하기 위해 미국은 쌍무적인 차원에서 미·일 안보

<미국의 아·태지역 정책목표와 기조>

리더쉽 유지를 통한 이익 극대화
미·일 안보협력관계 강화
미·중관계의 회복
·한·미 동맹체제 공고화
다자주의·지역주의 병행
아·태지역에서의 10만 美병력 유지

미국은 중국이 21세기에 들어서도 지역패권을 추구할 만한 전략적 능력이 없고 전반적으로 보수적 외교정책을 유지해 오고 있다는 점에서 봉쇄전략보다는 개입정책을 추진하되, 양국의 국익에 부합되고 국제사회에 도움이 되는 방향으로 중국의 협력을 이끌어 내는 것이 바람직하다고 보고 있다.

최근 강택민의 訪美時 클린턴 대통령은 “향후 중국의 행보가 인류의 장래를 결정하는 요인”이라고 지적하면서 중국을 고립시키는 것은 실현성이 없고 위험함에 비추어 실용적인 포용정책이 미국의 국가이익을 증진시킬 수 있는 최선의 방법이라고 밝힌 바 있다.

미 클린턴 행정부는 중국과의 인권문제, 무역 역조문제, 미사일 부품 수출문제 등 여러 가지 양국간 갈등요인이 있음에도 불구하고 이른바 대중국 「건설적 참여」 정책을 추구, 중국으로 하여금 국제사회의 규범과 규칙을 보다 잘 준수케 함은 물론 장기적으로 중국이 민주화의 방향으로 가도록 유도하려고 한다.

협력관계를 강화하고, 미·중관계를 회복단계에 올려놓으며, 북한문제 해결을 위한 한·미 동맹체제를 공고화하려 함. 아울러 통상이익과 지역안보이익의 제고를 위해 APEC과 ARF에 적극적으로 임하는 구도를 갖고 있음. 외교안보연구원, “홍콩반환을 계기로 본 미국의 대중국정책”, 정책보고서, 1997.9.24. p. 6-8

<중국의 입장>

중국은 미국의 자국에 대한 「건설적 참여정책」이 사실상 자국의 급속한 경제발전 등 국력 신장을 견제하기 위한 일종의 봉쇄(containment)정책으로 인식²⁹⁾하고 있다.

그러나, 세계 최대의 개발도상국가인 중국은 최대 선진국인 미국과의 안정된 정치·경제관계 없이는 개혁 개방에 의한 발전을 기대하기 어렵다는 현실적 판단에 따라 양국관계를 「건설적인 전략적 동반자 관계」로 발전시키려 한다.

중국은 금세기 말부터 2010년쯤까지는 중국의 생존을 위협하는 외부로부터의 위협은 없을 것이라고 판단하고 이러한 의미에서 중국 지도자들은 이를 「유리한 기회로 이용해야 한다」고 재삼 강조하고 있다.³⁰⁾ 게다가 중국은 앞으로는 국가관계를 좌우하는 것은 군사력보다 오히려 경제·기술력으로서 강대국이 되기 위해서는 「종합국력」을 강화하지 않으면 안된다고 생각하고 있다.

그런데 소련붕괴이후 미국이 하나의 초대국으로서 세계 패권을 잡는 「獨霸」체제를 확립, 금후도 이를 유지할 것으로 보고 있다. 중국은 냉전 종결로 일국 또는 한 지역의 그룹이 세계의 운명을 결정하는 시대는 과거의 것이 되었으나 미국이 패권주의 노선을 유지하면서 세계의 경찰관 역할을 자칭하고 있다고 지적한다.

또한 중국은 미국이 '96년 봄 「대만해협 위기」시 항공모함을 대만근해에 파견하고 일본, 호주 등과 안보관계를 강화하는 등 아·태지역에서의 영향력을 강화하려 할 뿐만 아니라, 중국에 대해서는 대만, 인권, 무역, 무기수출 등의 문제와 관련한 관여정책을 강화, 중국의 정책 및

29) 김호준, “중국의 대미정책”, 「중국연구」 제13집(1994.12), 건국대 중국문제연구소, p. 51

30) 중국은 「국제관계에서 경제요소의 역할이 점차 중요해지면서 국가·지역간의 경제적 관계가 한층 밀접하게 되었고 상호 의존과 협력이 강해지고 있다」('97.10호, 北京週報)는 인식과 함께 특히 홍콩(외부세계와의 경제교류 창구)을 접수한 상황에서 이를 활용하려 하고 있음.

생활방식에 영향을 주고 장기적으로는 중국 사회주의를 붕괴시키려 한다면서 이를 경계하고 있다.

이처럼 중국이 미·중 관계를 상당히 심각한 것으로 받아들이고 있는 것으로 보이지만 한편으로는 미국에 대해 「중·미관계는 중국에 있어서도 극히 중요하며 따라서 우리는 미국과 신뢰를 회복하고 문제를 줄이고 협력을 발전시키며 대결하지 않는다는 「十六字 방침」에 따라 임한다」³¹⁾고 거듭 천명하는 등 냉랭한 태도를 보이지는 않고 있다.

등소평이 제시한 「十六字 방침」의 중점은 「대결하지 않는다」는 것으로 이는 「미국의 대중전략은 경계하되 내정간섭의 움직임은 뿌리치면서 대결하지 않고 유연하게 대응한다」는 의미인 바, 최근 중국의 인권억압, 무기수출, 불공정한 무역, 티베트 문제 등에 관해 미국이 대중 비난을 강화하고 있는데 대해 말로는 반발하면서도 실제로는 극히 냉정하고 신중히 대응하면서 분야별로는 양보까지 하는 등 「十六字 방침」을 실행하고 있다.

이는 중국이 국력이 충실해지기 전까지는 미국과 대결할 수 없는 실정이며 오히려 수치스럽더라도 미국의 협력을 얻지 않으면 안되는 것을 시사하는 것이다.³²⁾

경제가 취약한 중국으로서는 미국에 대해 저자세로 나오지 않을 수 없는 바, 특히 미국이 중국에 대해 「최혜국대우」를 철폐할 경우 중국의 대미수출 격감, 국유기업의 16% 도산, 5백만명의 실업자 발생, 외자·합병기업의 70% 감산 혹은 폐쇄로 경제성장률이 3~4% 둔화하게

됨에 따라 중국은 매년 「최혜국대우」 갱신을 위해 필사의 노력을 기울이고 있다.³³⁾

31) 「미국과 대결할 수 없는 중국」, 일 「選擇」지, 1997.7

32) 홍콩의 「九十年代」지('96.11)는 「러시아의 힘은 크지 않다」면서 「중국경제의 활로는 결국 미·중·구주의 협력에 달려 있기 때문에 중국은 와신상담의 기분으로 미국 등에 대해 저자세를 취하고 있다」고 지적하고 있음.

33) 張宇燕 중국 국제경제정치연구소 부소장은 「우리에게 향후 15년간이 가장 중요한 바, 그 15년간 분투해 경제개발을 지속시키고 GNP 倍增에 성공한다면 미국의 獨霸를 용납하지 않을 것이다」면서 「우리는 내부적으로 안정 단결을, 외부적으로 태도를 완화해서 시간을 버는 것이 필요하다」고 언급. '97.6.19 발표된 중국의 「외교백서」도 「중·미 관계 발전의 기회는 크다」고 강조함.

이로 볼 때 중국의 대미 기본전략은 「臥薪嘗膽」(시간벌기), 「求同存異」(같은 것은 구하되 다른 것은 보류) 외교라 할 수 있다. 그러나 미국에게 우습게 보인다는 국내로부터의 반대의견도 맹렬하기 때문에 중국이 이같은 전략을 시종일관 고수하지도 않으며 등소평이 지시한 『曖昧한 外交』를 통해 중국의 본심을 숨기고 외교상의 주도권을 장악하려 하고 있다.

나. 중국의 주변정세 인식(Conversion)

'89년 천안문사태와 '92년 구소련의 붕괴를 겪은 중국은 급변하고 있는 국제질서의 변화에 적응하기 위해서 경제개혁과 대외개방을 더욱 발전시켜야 하는 입장에 있다.

이러한 인식에 따라 홍콩접수(7.1)와 제15차 당대회를 성공적으로 마무리한 중국은 강택민체제의 안정을 내외에 과시하고 4개 현대화 목표 달성을 위한 국제적 환경조성을 위해 발빠른 외교노력을 전개하고 있다.

강택민 주석이 미국을 방문(10.26~11.2), 미국과 「건설적인 전략적 동반자관계」를 구축한 직후 옌칭 대통령이 북경을 방문(11.9~11), 양국간 「전략적 동반자관계」를 다졌으며 이봉총리는 일본을 방문(11.11~16), 일본과의 협력관계를 더욱 공고히 하였다.

중국이 이전의 소극적 태도와 달리 역내 질서재편 과정에서 주도적이고 적극적으로 나서고 있는 것은 다음과 같은 주변정세 인식에서 비롯되고 있다.

앞서 지적한 바, 중국은 현 국제질서가 탈냉전과 다극화의 방향으로 발전되고 있으나 미국을 중심으로 한 패권주의와 강권 정치적 경향이 여전히 남아 있다고 본다.

중국은 구소련·동구 등지의 경제위기, 사회불안, 민족·종파간 충돌 및 난민문제 등 냉전체제 와해후 새로운 모순이 유발되고 있어서 국제질서가 결코 안정적이지 않다고 판단하고 있다.

따라서 중국은 국제질서에 협력과 갈등의 요소가 당분간 계속 병존하게 될 것이라고 보고 있다. 특히 '90년대 동북아질서가 이전에 비해 상대적으로 안정을 유지하고 있으나, 다른 일면에서는 냉전의 잔재 지

속, 영토문제 미해결 및 국가간 이익확보를 위한 경쟁 등으로 긴장과 갈등을 보이는 측면도 있다고 인식하고 있다.

그러나 역내 세력균형이 자국에 유리하게 전개되고 있고 주변국과의 선린관계 강화로 자신의 안보환경이 과거 어느때 보다도 개선되고 있다고 인식³⁴⁾하고 있는 상황에서 미국 또한 지역분쟁을 안정적으로 관리하기 위해 중국의 협력을 필요로 할 수 밖에 없다고 판단하고 있다.

한편, 중국지도자들은 중국이 경제적, 기술적으로 낙후되어 있는 한 중국이 세계에서 강대국의 역할을 수행할 수 없다고 인식하고 있다. 이에 따라 세계에서 독립적 행위자로 역할을 수행하고 중국의 현대화 계획이 차질을 빚지 않으려면 미국과의 관계를 정상화시키는 것이 중국의 대미정책의 원칙이 되어야 한다고 본다.

34) 박 근, 앞의 논문, p.20

III. 중국의 대한반도 정책

1. 동북아 정책기조(Output-①)

냉전시대 이후 동북아지역에 대한 안보위협 요인은 북한의 핵무기 개발 문제였다. 냉전종식후 핵확산 방지가 국제사회의 가장 중요한 안보 이슈의 하나로 등장했고, 이러한 배경하에 북한의 핵문제는 한반도는 물론 동북아를 비롯 아·태지역 차원에서도 중요한 관심의 대상이 되었다.

이밖에도 북한의 군사력 증강과 함께 김일성 사망후 사회·경제적 위기상황으로 인한 김정일 체제의 불가예측성 등은 동북아의 안보연결 고리인 한반도가 동북아지역에서 가장 큰 위험성을 내포하고 있는 것으로 평가되고 있다.

이러한 상황에서 중국의 대동북아 정책은 대외정책의 기초에 기반을 두고 지역의 특수한 환경에 적응시키는 모습으로 나타나고 있는 바, 개혁·개방을 본격화한 이후에는 「개혁·개방정책에 유리한 주변환경 조성차원」에서 전개되고 있다.

중국은 동북아질서가 자국의 정치적·경제적 이익실현에 긍정적인 방향으로 구축되도록 하기 위해 역내 국가들과의 우호협력관계 발전을 도모함으로써 역내 영향력 증대를 도모하고자 한다.

이와 같은 정책기조하에서 중국의 동북아정책은 ① 자국의 경제발전을 위하여 동북아 지역국가간의 경제협력을 강화하고, ② 안보전략적 차원에서는 러시아의 퇴조와 미국의 정책변화로 형성될 질서 재편 과정에서 일본의 영향력이 급격히 증가하는 것을 견제하며, ③ 신장된 국력과 현대화된 군사력을 통하여 지역 강대국으로서의 영향력과 역할을 확대³⁵⁾하는 것이다.

특히 중국은 냉전종식이후 이데올로기나 체제요인보다는 공통의 이익 존재여부에 의해 대외관계를 추진하고 있다.

35) 김국신, “동북아 안보정세와 주변국의 대한반도정책”, 민족통일연구원, 제23회 국제학술회의 발표논문, 1996.12.20, p.5, 신상진, “등소평사후 중국의 국내정세와 한반도정책 전망”, 민족통일연구원, 1995.12, p.9-12 참조

이미 중국은 소련 붕괴 이후 러시아 등 독립국가연합(CIS) 국가들과 남서부 지역국가들과의 외교관계를 정상화하였고, 방문외교를 통해 일본과도 상호협력 관계를 강화하였다. 또한 북한의 반대를 무릅쓰고 한국과 국교를 정상화하였으며, 동북아질서 안정에 장애요인으로 작용할 북한의 핵무기 개발정책을 지지하지 않고 있다.

중국이 현재 4개 현대화계획 달성을 위해 적극적으로 추진하고 있는 개혁·개방정책의 궁극적인 목표는 경제력 등 신장된 국력을 바탕으로 군사력을 증강하여南沙群島 등에 대한 영유권을 확대하고, 홍콩과 대만에 대한 주권을 회복하며, 한반도 등 역내문제에 대한 발언권을 강화하고자 하는데 있다.

이러한 목표달성을 위해 중국은 주변국가와 대립함으로써 불안정이 초래될 수 있는 공세적인 외교를 지양하면서 동북아지역 질서 재편 과정에서 미·일 등 다른 강대국에 의한 패권을 방지하기 위해 러시아와 남북한간의 관계개선에 적극 나서고 있으며 한반도의 평화·안정 및 북한의 붕괴를 방지하기 위해 노력하고 있는 것이다.

2. 대한반도 정책(Output-②)

가. 목표와 정책기조

중국의 대한반도 정책목표는 안정적이고 평화로우며 핵무기가 없는 상태(「不通不亂」)를 유지하고, 미·일의 한반도 접근을 견제하면서 자국의 이익과 영향력을 확대하는 것이며, 궁극적으로는 한반도가 중국 권내에 속하기를 바라고 있다.

이와 같은 목표를 가지고 있는 중국지도부의 대한반도 정세인식은 북한의 붕괴 가능성을 배제할 수 없다는 것과, 미·일의 대북관계 개선으로 북한에 대한 자국의 영향력이 감소될 수 있다는 점, 그리고 한반도내에서 한국의 영향력이 커짐에 따라 동북아시아 지역의 세력균형이 미국쪽으로 유리하게 기울어지게 될 수 있다는 것이다.

특히 북한의 심각한 불안정 상황이 한반도의 불안정을 야기, 한반도

문제에 대한 미국의 적극적인 개입을 가져왔고, 북한붕괴를 포함한 한반도 유사시 상황을 염두에 둔 「미·일 안보협력지침」의 개정을 촉발하게 되었다고 본다.

이같은 상황은 한반도의 평화·안정이 중국의 안정·발전과 직결된다고 보는 중국에게는 우려되는 사태발전으로 중국은 북한 붕괴 저지와 북한에 대한 영향력 제고를 위해 북한에 대한 지원과 개입을 적극화하고 있는 것이다.

나. 대한반도 정책의 특징

위와 같은 중국의 대한반도 정책은 다음과 같은 몇가지 특징을 보이면서 전개되고 있다.

1) 평화·안정 유지

중국 동북지방의 「玄關」이자 전략적 요충지로서 「緩衝地帶」(buffer zone) 역할을 하고 있는 한반도는 주변국간의 이해관계가 첨예하게 얽혀 있어 한반도에서 불안정 상황이 야기될 경우 중국은 곤란한 처지에 놓일 수 있다. 심지어 중국은 한반도에서 미, 일, 러시아 등 강대국들과 군사적 충돌까지도 감수해야 하는 상황이 야기될 수도 있다고 생각한다.

중국은 무엇 보다도 대내 안정유지를 우선시하고 있는 바, 한반도문제가 자신의 안정에 부정적인 영향을 미치지 않도록 하는 방향으로 대한반도 정책을 전개³⁶⁾해 나가고 있다.

중국이 한반도의 안정을 위해 특히 북한의 급속한 붕괴가 아닌 체제유지를 바라는 근본적인 이유는 북한체제의 존속이 안보문제 이외에도 중국의 사회주의체제의 유지 및 강화에 도움이 된다고 판단하고 있기 때문이다.

36) 김경일 외1, “한반도 통일에 대한 분석 및 중국의 정책에 대한 사고”, 민족통일연구원 제6회 국제학술회의 발표논문, 1996.11.20, p.9, 박치정, “한·중 수교이후 중국의 대한반도정책”, 「중국연구」 제4집, 건국대 중국문제연구소, 1995.12 참조

사실상 중국은 4개 현대화를 위해 한반도를 둘러싸고 있는 자본주의 국가들과 안정되고 협조적인 관계를 유지하는 데에 중요하고도 장기적인 관심을 갖고 있다. 특히, 중국이 아시아·태평양지역에서 지역 강대국으로서의 위상을 확보하기 위해서는 무엇보다도 먼저 한국을 비롯한 주변국가들과 우호적이고 협조적인 관계를 가질 필요가 있다.

동북아시아 및 한반도의 안정은 중국의 안보 및 경제발전과 밀접한 관계를 갖고 있으며, 그렇기 때문에 중국은 그 어느국가보다도 이 지역의 안정을 희구하고 있는 것이다.

2) 영향력 확대 추구

한반도에서 영향력 확대를 위한 중국의 노력은 다방면에서 전개되고 있는 바, 중국은 북한의 붕괴를 방지하고 미·일의 영향력을 견제하기 위해 대규모 지원을 포함한 적극적인 대북정책을 추진하고 있다.

중국은 김정일이 정식으로 국가 지도자 지위에 취임하면 북한의 대미·일 관계개선이 가속화될 것으로 예측하면서 대북한 영향력을 유지하기 위해 북한을 적극적으로 지원하기 시작³⁷⁾했다.

중국은 미국의 대북한 경제제재 완화와 식량지원 방침에 부응하여 적극적으로 북한에 대한 식량지원에 나서고 있으며, 북한과 가까운 동북 각 성과 북한과의 구상무역을 활성화시키고 있다.

한편, 중국은 미·북관계 개선을 환영하면서도 다른 한편으로는 미국의 대북 영향력이 중국보다 훨씬 커지는 것을 우려하여 너무 빠른 속도로 진행되는 것을 지지하지 않고 있다.

그동안 중국은 북한의 국제적 고립 심화가 북한으로 하여금 핵무기 개발 등 모험행위를 선택하도록 하는 요인이라는 인식하에 미국과 일본이 북한과의 관계를 개선하는 것이 바람직하다고 주장해 왔다.

그러나 중국은 북한의 대미·일 관계개선이 북한에 대한 자국의 영향력 유지에 부정적인 영향을 미쳐 북·미, 북·일 관계개선 이후 북한이 미·일의 영향력하에 놓이게 될 경우 전략적으로 심대한 위협을 느끼게 될 수밖에 없기 때문에 북한의 대미·일 관계개선의 속도가

37) “한반도 주변세력 구도 변화”, 대만, 「中國時報」, 1997.2.23

완만하게 진행되기를 바라고 있다.

한편 중국은 남북간의 대화와 교류를 통한 남북관계 개선을 지지하고 있는 바, 그것은 대화·교류가 한반도의 안정, 즉 자국의 안보와 경제에 유익하다는 측면과 함께 한반도문제에 대한 미·일의 간섭을 최소화하고 남북대화 지원을 통해 한반도에서의 영향력을 제고시키고자 하는 의도가 있는 것으로 보인다.

3) 현상 유지

중국은 공식적으로는 한반도 통일이 남북한 당사자간의 대화에 의해 평화적으로 이루어지기를 희망한다고 말하고 있으나 북한의 급작스런 붕괴나 북한이 남한에 흡수통일되는 것을 바라지 않고 있다.

중국은 한반도에서의 분단상태가 그대로 지속되면서 무력충돌과 같은 위험성만 배제되는 현상유지가 중국의 국익에 도움이 된다고 생각하고 있는데 그것은 중국이 한반도에서 이질적인 두 정권의 공존을 제도화하여 이를 자국의 국익과 위상강화에 유리하도록 이용하고자 하는 것이다.

이러한 입장에서 중국은 남북한중 어느 한편을 일방적으로 지지하거나 지원하지 않으면서 한반도 안정에 커다란 저해요인으로 작용할 급격한 상황변화에 반대하고 있다.

이는 한반도의 분단상태를 계속 유지하려는 의도로서, 중국은 남한과의 수교에도 불구하고 북한에 대한 후견자 역할을 지속함으로써 북한을 자신의 영향력하에 두려고 하고 있다.

그러나 중국은 북한의 의도와 반대로 압력을 행사하면 북한의 반발을 초래하게 되고 북한체제가 위협을 받게될 것이라는 인식에서 북한에 대해 매우 조심스러운 정책을 추구하고 있다.

4) 균형정책(「건설적 역할」)

과거 냉전시대만 하더라도 중국은 북한이 국제사회에서 궁지에 처해 있을 때마다 북한을 두둔하는 입장을 취하였다. 중국은 이러한 북한 옹호 입장을 통하여 북한에 대해 지속적인 영향력을 행사하고, 미국을 비롯한 서방국가들에 자국의 역할과 위상을 인식시키는 계기로 삼고자 하였다.

그러나 냉정종식 이후 중국은 과거의 일방적인 북한지지 태도에서 벗어나 한반도문제에 대한 나름대로의 새로운 역할을 모색하고 있다. 즉, 중국은 북한이 국제사회로부터 철저히 고립되는 것을 막고, 북한의 대외개방적 자세를 유도하기 위해 미국과 일본에 대하여 북한과의 관계개선을 증용하고 주선하는 등 중재자로서의 역할을 담당하고자 하고 있다.

중국은 기본적으로 남북한의 대외관계에 있어서 현재의 불균형상태를 변화시키고자 북·일수교와 북·미관계 개선을 희망하고 있다. 특히, 최근에는 한반도 정전체제의 평화체제로의 전환문제나 평화정착과 관련하여 주요 관심사가 되고 있는 4자회담에도 참석하는 등 과거와는 사뭇 다른 입장을 보이고 있다.

중국은 평양측의 요구를 수용하여 '94년 11월 군사정전위원회로부터 대표단을 철수했지만 '96년 4월 5일부터 3일동안 북한이 판문점 지역에서 무력시위를 감행함으로써 정전협정을 무력화시키고 미국과의 직접적인 평화협정을 요구하였을 때에는 정전협정이 새로운 평화협정으로 바뀔 때까지 유효하다는 입장을 분명히 밝혔다.

또한 중국은 기회 있을 때마다 “한반도문제는 주변국가들의 이해와 협력하에 남북 당사자간의 대화를 통해 풀어나가야 한다”는 입장에서 남북대화를 비롯한 한반도문제에 「건설적 역할」을 수행하겠다고 다짐³⁸⁾하고 있다. 4자 예비회담에서 남북한의 중간자적 입장에서 「조정자」 역할을 수행코자 하는 태도가 그것이다.

최근 중국의 남북한 균형정책은 '96년말 당중앙 外事領導小組에서 결정된 대북한 「8개항 방침」에서 공식화되었는데 이 방침의 주요 내용은 중국이 대한반도 정책을 「국제외교 준칙에 따라 추진」한다는 것으로 ① 중국이 북한측에 지나치게 경사함으로써 한국과의 경제교류에서 얻는 이익이 손상되지 않도록 남북한 쌍방과 균등하게 접촉하며, ② 북한을 달래는 차원에서 북한에 대한 원조를 확대하고, ③ 중·북한 국경경비를 강화하며, ④ 국경을 넘어온 북한 난민을 송환한다는 것 등으로 되어 있다.

이와 같은 균형정책의 연장선상에서 중국은 철저한 「政經分離」원칙에 입각하여 남북한에 대해 등거리 정책을 추구하고 있다. 즉, 중국은

38) 1995.11. 강택민 주석이 방한, 한·중 정상회담에서의 발언

남한과의 무역증대와 투자유치, 그리고 자본과 기술의 제공 등과 같은 경제교류와 협력에 중점을 두고 있는 반면, 북한과는 기존의 정치·군사적인 우호동맹관계를 지속하고 있다.

5) 이중전략

위와 같은 중국의 대한반도 정책기조나 원칙들은 전통적인 중국의 외교방략 또는 병법을 원용하고 있는 것으로 다음과 같이 신중한 이중성 또는 이중전략을 특징으로 하고 있다.

첫째, 중국은 전통적인 혈맹을 강조하는 「和親策」으로 북한에 대한 영향력을 지속적으로 강화시켜 나가고 있다. 즉, 중국은 북한과의 전통적인 脣齒關係를 강조하면서 궁극적으로 북한을 자국 안보의 안전판 내지 방패로 삼으려 하고 있다.

둘째, 중국은 남북한에 대해서 전통적 외교방책으로서의 「夷以制夷戰略」을 구사하고 있다. 즉, 정치적 조건으로 북한을 이용하여 남한을 견제하고, 경제적 조건으로 남한을 이용하여 북한을 견제하고 있다. 이처럼 중국은 남북한으로부터 최대한의 경제적 및 정치적 실리를 추구하면서 미국과 일본에 대해서도 북한카드를 적절히 사용하는 등 정책상의 상승작용을 기대하고 있다.

셋째, 중국은 상기한 전략과 더불어 「遠交近攻戰略」을 병행하여 추구하고 있다. 북한이 중국의 요구에 제대로 응하지 않을 때 중국은 남한을 지렛대로하여 북한을 견제하고 있는 바, 이러한 중국의 한반도 정책은 무엇보다도 냉정한 현실주의가 그 바탕이 되고 있으며, 그 방략으로는 「分割·支配」(divided rule)를 기초로 하고 있다.

넷째, 우리의 기대와는 달리 중국은 남북한 어느쪽과의 충돌이나 불만도 야기하지 않으면서 남한에 대해서는 실리, 북한에 대해서는 명분과 체면을 잃지 않겠다는 태도를 견지하고 있다.

이는 곧 전통적인 「一分爲二」라는 대외전략의 원칙에 기초한다. 즉 한가지 사실이나 상황을 단순히 보지 않고 반드시 반대입장을 고려한다는 신중한 이중전법인 것이다.

6) 미국과 협력, 한반도 「공동관리」

미·중관계가 한반도의 안정에 지대한 영향을 미치는 것으로 인식되는 것은 한반도가 놓인 지정학적 위치, 그리고 「한반도에서 미·중의 이해관계가 일치한다」는 일반적 가설 때문이다.

실제로 적어도 다음 두가지 문제에 대해서는 미·중의 이해관계가 일치하는 것이 거의 확실하다. 즉 북한의 핵무장 저지와 한반도의 안정유지(현상유지)다. 이런 관점에서 보면 미·중관계가 좋으면 좋을수록 한반도 안정에는 긍정적 영향을 미치게 된다.

'91년 남북한 유엔 동시가입 과정에서 당시 미국은 동시가입을 공개적으로 지지했고 중국은 암묵적으로 이를 승인했다. '94년 제네바 기본합의문 체결 때도 미·중은 상호 충분한 논의속에서 북한의 핵개발을 동결시켰다.

현재 남북한과 미·중 4자관계에서 최대 현안이라고 할 수 있는 4자회담 또한 미·중관계의 산물이며 정전협정 조인 당사자인 양국이 서로 그 필요성을 인정하지 않았더라면 4자회담이란 새로운 틀은 태어나기 어려웠다.

위와 같은 미·중간의 이해의 일치와 전례를 바탕으로 최근 미·중 양국은 한반도문제와 관련 잠수함 침투사건 해결, 「4자회담」, 대북한 식량지원 등에서 상호 협력함으로써 공동으로 「한반도 관리」에 들어간 것³⁹⁾으로 보인다.

미국이 한반도문제와 관련 중국과 협력하는 것은 미국으로서는 일본과 러시아가 한반도문제에 개입하기를 바라지 않는데다 미국 혼자서는 전반적인 정세를 이끌어 나가기 어렵게 때문이다.

그러나 이와 같은 중국과의 협력은 영원한 것이 아니라 우선 미국의 이익과 합치하는 한도에서 이루어지고 있을 뿐이다. 미국은 북한이 개혁·개방을 하지 않을 수 없으며 미국과 계속 등질 수도 없다고 보고 북한과의 관계를 개선, 남북한 모두와 우호관계를 유지하면서 남북한간의 연결고리가 되기를 바라고 있다.

한편 중국이 가장 바라는 것은 「2개한국」 유지를 희망하는 미국과 보조를 같이하여 남북한의 평화공존 구도를 형성하는데 함께 참여하는 것이다. 한·미 양국이 제의한 4자회담에 참가하기로 동의한 것도

39) “한반도 주변세력 구도 변화”, 대만 「중국시보」, 1997.2.23

이러한 입장에서 나온 것이며, 클린턴이 강택민에게 중국의 「한국설득」을 요청('96.11)한 것⁴⁰⁾도 미·중이 공동 협력하는 「한반도 관리」 전략의 일환으로 볼 수 있다. 미국은 한반도 평화구축을 위한 중국의 「건설적 참여」를 희망하고 있는 바, 중국은 미국의 요구에 부응하고 불안정한 한반도 상황을 미국과 협력하여 안정을 유지하고자 한다.

다. 중국과 남·북한과의 관계(Implementation-①)

1) 한·중관계

수교이후 지난 5년동안 한·중 두나라의 관계는 꾸준히 발전해 왔으며 그런대로 만족할 만한 성과를 이루었다고 평가된다. 현재 두 나라 사이를 끈끈하게 만드는 이렇다할 문제가 없다는 사실이 이를 단적으로 말해주고 있다.

우선 경제관계에서 보더라도 작년의 두 나라의 무역량은 200억 달러로 수교 이전에 비해 4배 가까이 증가함으로써 중국은 한국의 3번째, 한국은 중국의 6번째로 큰 무역상대국⁴¹⁾이 되었다.

수교와 함께 투자보호협정이 체결됨으로써 한국 기업들의 투자가 급속히 늘었고 그 결과 중국은 한국의 제일 큰 해외 투자대상국이 되었다. 학술·문화·관광 등 여러분야에서 두 나라간에 왕래하는 사람들의 수도 폭발적으로 늘고 있다.

수교 5년의 성과를 긍정적으로 평가하도록 만드는 또다른 주요 요인은 경제관계의 신장에 비교할 수는 결코 없지만 정치관계에 있어서도 그런대로 꾸준한 발전이 이루어지고 있다는 사실이다.

우선 두 나라의 정상을 위시하여 총리와 외무장관 등의 상호 방문과 접촉이 빈번히 이루어져 왔다. 이러한 움직임은 표면적 현상이고 보다 중요한 사실은 한국에 대한 중국의 정치적 태도에 있어서의 변화

40) '96.11 마닐라 APEC 정상회담시 클린턴 대통령은 강택민 주석에게 잠수함 침투사건후 고조된 한반도 긴장을 완화하기 위해 중국의 협력을 요구하면서 한국 설득을 요청함.

41) 홍콩까지 포함할 경우 중국은 한국 최대의 무역상대국임.

이다. 즉, 정치문제에 관한 한 과거에 중국은 무조건 북한 일변도의 입장을 취했었고 지금도 다소 그 타성이 남아 있기는 하나, 수교 이후 특히, 최근에 와서 남북한에 대한 중국의 태도는 꽤 공정성과 균형 감각을 나타내려고 함을 느끼게 하는 것이다.

< 한·중관계 주요 지표 >

분 야	내 용	비 고
교역분야	63.8억불('92년) → 250억불('97년 추정)	3.9배 증가
무역수지	-10.8억불('92년) → 28.4억불('96년)	3대 교역국
투자규모	2.2억불('92년) → 13.7억불('96년)	6.2배 증가
투자건수	3,029건('97.6현재)	세계 제1위국
왕래인원	9만명('92년) → 100만명('97년 추정)	11배 증가
도,시,군,구 자매결연	64개지역	
정상회담	6회, 협정체결	26건
고위관리급 정기회담	22개 상설	
항공운항	서울-중국 7개도시, 부산-북경 연결, 주당 76편 운항, 매일 2,000명 방중	
선박운항	부산·인천·군산-중국 6개항 연결, 주당 12회 운항	

※ 외무부, 통일원 관련자료 참조

북한핵 처리과정에서 북한의 일탈을 막으려 했던 노력이라든지, 북한의 對남한 기피에 대해 “한반도문제의 해결은 직접 당사자인 남북한이 주도해야 된다”는 주장이라든지, 북한의 요구에 따라 판문점으로부터 중국 대표를 철수시키면서도 남북한간에 새로운 평화체제가 이루어질 때까지 정전체제는 계속 유효하다는 해석이라든지, 북한 잠수함의 동해안 침투에 대한 우려 표명과 대만 핵폐기물의 북한으로의 이송에 대한 불쾌감의 표시라든지, 황장엽 비서의 망명처리 과정에서 보인 국제관례의 존중 등이 그 실례들이다.

물론 이와 같은 중국의 태도변화는 지속적인 경제발전을 위해서는 한반도의 평화와 안정이 필요한데도 불구하고, 이에 부응하지 않는 북한의 호전적 태도에 대한 불만의 표시 또는 견제로 볼 수도 있을 것이다. 그것은 또한 미·북한관계의 급진전에 대비하려는 중국식 포석의 일환일 수도 있다.

그러나 이에 못지않게 작용한 또 하나의 요소는 한·중 두나라의 문제에 대한 접근방식의 유사성이다. 즉 비록 체제는 다르나 중국의 현실주의적 실용주의와 점진적 접근방식은 한국의 합리주의적·기능주의적 접근방식과 일맥 상통하는 바가 있다는 것이다.

수교 이후 한·중관계가 매우 긍정적으로 발전해 왔음에도 불구하고 앞으로의 전망에 문제가 없는 것은 아니다. 경제관계만 하더라도 이미 홍콩의 귀속으로 중국의 위상이 달라졌을 뿐만 아니라 중국이 한국을 필요로 하는 정도보다 한국이 중국을 필요로 하는 정도가 훨씬 커짐에 따른 한국의 대중 의존도 심화가 많은 문제들을 야기할 수 있다고 본다.

정치관계에 있어서는 북한요소가 역시 여전히 가장 큰 장애요인으로 작용하게 될것인데, 보다 구체적으로는 한·중간 체제의 차이로 인한 대북한 인식상의 차이가 계속될 수밖에 없다는 점과 북한체제의 붕괴에 대한 서로 다른 이해관계가 한·중관계에 가장 큰 갈등요소로 될것임을 지적할 수 있다. 또한 중국의 대북한 영향력과 관련 북한의 변화 유도를 위한 한·미 등의 영향력 행사 요청에 대해 평화 5원칙상의 내정간섭 불가 입장과 북한의 부정적 반응을 예로 들면서 적극적인 태도를 보이지 않고 있다는 점도 문제⁴²⁾이다.

42) 민족통일연구원, 「북한정세와 주변4국의 대한반도정책」, 제5회 국제학

이러한 점에서 4자회담의 진전과정에서 중국이 보일 태도는 한·중 정치관계의 장래를 예측케 할 중요한 단서를 제공할 것으로 보인다.

2) 중·북관계

'92년 8월 한·중 수교 및 '94년 7월 김일성 사망으로 인한 북한내 최고지도자의 부재 등 이유로 지난 3년간 중·북한간에는 고위급 인사교류가 사실상 중단되는 등 소원한 관계를 유지하였다.

중국은 김정일의 집권이래 북한과의 관계를 정상화하려고 줄곧 노력해 왔으나 북한의 정치·경제 상황이 조금도 개선되지 않았기 때문에 별 진전이 없었던 것이다.

게다가 북한이 대만의 핵폐기물을 받아들이고 대북 무역사무소를 개설('97.10.13)키로 한 것과 관련 북한은 외화 획득과 경제난 해결을 위해 불가피한 것이라고 중국에 알려주었으나 중국은 내심으로 이것이 한·중 수교에 대한 보복이라고 생각했다.

그러나 미·일 안보공동선언과 4자 예비회담 개최 분위기와 함께 중·북한 관계는 고위인사 교류가 빈번해지고 있고, 대규모의 식량을 무상 지원하는 등 개선추세가 뚜렷해지고 있다.⁴³⁾

지난 10월 25일에는 진건을 단장으로 하는 외교대표단이 방북하였고 11월 14일에는 당천표를 단장으로 하는 군사대표단이 방북하였다.

중국은 특히 북한군부에 식량을 지원하고 있으며 지난 9월20일에는 북한에 식량 8만톤 전량을 무상으로 전달하기도 했다. 10월 9일에는 중·북 합작으로 「승리윤활유가공공장」을 완공, 조업을 시작하기로 했으며 원유대금의 경화결제 원칙에도 불구하고 공식적으로 일정한 원유(100여만톤) 원조를 계속하고 있다.

또 북한의 지불능력 약화에도 불구하고, 중·북한 국경 무역이 계속 허용되고 있으며, 평양 시내에 중국인이 경영하는 외국상품 매장이 증가하고 있다. 최

술회의 발표논문집(토론), 1996.5.17, p.116

43) 내외통신, 1050B2-5, 중국학자들의 얘기를 들어보면 최근 중국의 연평균 대북 식량지원 규모는 최소한 100만톤에 달함. 지원방법은 ① 정부 차원 원조 ② 정부 보조에 의한 교역(위장 원조) ③ 구상무역 등 세가지로 ④ 민간 차원의 지원도 상당함.

근에는 강택민 주석과 김정일과의 정상회담이 거론⁴⁴⁾되는 실정이다.

최근 이같은 중·북간의 급속한 관계개선 움직임은 우선 미·북관계 개선에 따른 미국의 영향력 증대와 북한 경제사정 악화로 북한이 불안정하게 되거나 붕괴되는 경우, 자국의 개혁·개방정책의 성공적 추진 등에 장애가 된다는 중국의 인식에 기인하고 있다. 현재 중국은 등소평 사후문제를 해결하는데 전력을 투구해야 할 필요가 있어 한반도정세 같은 한가로운 문제를 돌아볼 겨를이 없다.

그럼에도 불구하고 중국은 북한의 고립·붕괴, 남북한 통일 등 한반도 현황의 급격한 변화를 바라지 않기 때문에 특별히 「8개항 방침」을 정하는 등 대한반도 정책을 점진적으로 전환하면서 대북한 관계를 유지해 나가려 하고 있다.

중국이 북한을 원조하기로 한 것은 북한이 붕괴 직전의 위기상황이라는 인식변화에 따라 이를 방지하려는 의도도 있겠지만 북한에 대한 영향력 확보를 통해 미·북관계와 한반도정세에 영향력을 보유하여 동북아지역에서의 위상을 확보하기 위한 전략이라고 볼 수 있을 것이다.

한편, 북한으로서는 경제난 타개를 위해 중국으로부터의 식량·원유 등 주요 물품의 안정적 확보가 긴급하고, 중국과의 유대강화 과시로 대미·대일 협상능력을 제고할 필요성에서 비롯⁴⁵⁾되고 있다.

최근 북한은 미국과 중국 사이에서 살아남기 위한 생존전략을 구사하고 있는데 북한은 미국과의 관계개선을 지렛대로 하여 중국의 원조를 이끌어 내고 있는 것이라고 볼 수 있다.

그러나 중·북 양국의 이러한 이해관계에도 불구하고 여러 가지 요인들로 인해 양국의 관계발전은 쉽지 않을 전망이다.

그동안의 소원한 관계에서 양국은 좋지 않은 감정을 가지고 있으며 강택민 주석과 김정일과의 관계도 좋은 것은 아닌 것으로 알려져 있다⁴⁶⁾. 또한 중·북관계의 버팀목이라 할 수 있는 중국내 혁명 1세대

44) 대체로 김정일의 주석직 승계후 김정일 訪中 형식의 회담이 될 것이며, 그 이전에 비공식적인 회담성사 가능성 불배제

45) “변화하고 있는 북중관계”, CSM지, 1997.9.30

46) 강택민은 관계당국에 김일성과 달리 “김정일을 선전하지 말라”고 지시했고, 96년 북한의 한국전 참전 중국군 초청을 중국 원로군인들이 거부한 것으로 알려짐.

들 조차 북한의 현상과 좋지 못한 행태를 비난하고 있는 실정이다.

더구나 식량원조뿐 북한이 중국의 거둬들인 요구(변화개방과 김정일체제 조기 구축 등)에 북한 늘 부정적 반응을 보임으로써 많은 중국인들은 북한을 「미운 오리새끼」로 생각하고 있다.

한편으로는 중국이 대북한 관계의 성격 조정과 안정적 관계발전을 추구하고 있는 점이다. 중국과 북한 지도부의 세대교체로 이념적·정치적 연대 관계를 기초로 형성되어 왔던 중·북한간의 특수관계는 '96년말 국가 이익과 상호주의 원칙에 입각한 「일반 국가관계」로 성격이 변화되었다.

제15차 당대회에서 중국은 다양한 소유제의 실현을 통한 개혁의 급속한 진전을 가시화했고 정치적으로도 이념적 충성세력보다는 기술관료 출신의 인물들이 대거 발탁됨으로써 양국간의 인적 유대가 많이 약화된 것도 부정적 요인이다.

그러나 그럼에도 불구하고 한반도 정세가 급변하지 않는 한, 중·북한간의 관계개선 추세는 지속될 전망이다. 왜냐하면 중국과 북한은 같은 사회주의국가로서 이념적·체제적 동질성을 지니고 있을 뿐만 아니라 중국은 안보전략적 측면에서 북한을 쉽사리 포기하려 하지 않을 것이기 때문이다. 구소련이 경제적 실익을 위해 북한을 포기함으로써 한반도에 대한 러시아의 영향력이 완전 상실되었다는 사실을 중국은 누구보다 잘 알고 있다.

3. 한반도문제 관련 중국 입장(Implementation-②)

가. 남북한 통일

한반도 통일에 대한 주변국의 반응은 각국의 전략적 목표와 한반도 통일의 시기와 방식, 통일과정에 따른 지역 안보환경의 유형에 따라 다르게 나타날 수 있으나 대체로 소극적인 입장⁴⁷⁾에 있는 것으로 보인다.

47) 미국의 경우 또한 카드만 국무부 차관보는 미상원 아·태소위 청문회(97.10.18)에서 “미국은 한국인이 선택하는 통일을 지지하지만, 미국의 목표는 통일 자체가 아니다”라고 언급함.

중국 또한 평화체제에 대한 남한의 입장을 지지하는 한편, 남북한의 평화적 통일을 반대하지 않는다고 공언하고 있지만 중국이 남한 주도하에 달성되는 통일을 지지하는 것으로 보기는 어렵다.

중국은 남북간의 민족 동질성, 교류협력의 발전 등에도 불구하고 상이한 제도와 통일방안의 차이, 그리고 미국의 소극적 정책 등으로 통일이 쉽게 이루어질 수 없을 것으로 보고 있다.⁴⁸⁾

특히 중국은 사회주의 북한이 와해되어 자본주의 한국에 흡수통일되는 것을 절대로 바라지 않는 바, 그 이유는 ① 북한이 붕괴되면 중국의 공산당 독재체제가 동요하고 사회주의 시장경제의 모순을 공격하는 반체제세력이 득세하게 될 것이라는 점, ② 북한이라는 완충지대가 제거되고 미국의 군사적 영향력이 한·중 국경으로까지 미치게 되어 중국의 안보를 위협하게 될 것이라는 점, ③ 남한에 적대감을 품은 북한 주민들이 대거 중국에 유입, 막대한 정치·경제적 부담으로 작용하게 된다는 점, ④ 중국의 건설을 위해 한국의 기술과 자본이 계속 투입될 것을 바라는 중국으로서는 통일이후 한국의 대중국 투자와 무역이 격감하는 것이 중국정부에 부담으로 작용한다는 점, ⑤ 한반도의 긴장이나 혼란이 일본의 재무장 정서를 부추기고, ⑥ 중국의 전략지역에 강력한 통일한국이 탄생하는 것은 여간 신경쓰이는 일이 아니라는 점 등이다.

중국의 더욱 큰 염려는 남북한이 통일된 후에 한민족 사이에 「大朝鮮主義」가 일어나고 길립성 연변자치주의 조선족도 같이 합세하여 국경을 다시 긋자고 요구할지 모른다고 우려하고 있다.

한편 중국은 막다른 골목에서 북한이 한국을 침공하여 적화통일을 하는 것도 바라지 않고 있다. 남북한 전쟁이 일어나면 중국의 개입이 불가피하고 미국과의 대립을 초래함으로써 막대한 전쟁비용은 물론 자멸의 위협조차 무릅써야 하기 때문이다.

북한에 의한 통일은 새로운 사회주의 세력이 동아시아에 등장하는 것을 뜻하며 그 결과 미·일을 중심으로한 서방의 공세가 가중될 수 있고 남한에 의한 무력통일도 미·일과 중국간의 알력이나 충돌을 야기시킬 수밖에 없다는 것이다.

그러나 한반도의 통일이 중국의 의도와는 관계없이 진행될 수 있다

48) 宋寶賢, 앞의 글, p.34

는 것이 중국에게는 또다른 한계다. 상당수의 중국학자들도 이 경우 가장 현실적인 통일의 방법으로 남북한 어느 일방의 무력에 의한 통일보다는 남한에 의한 평화적 흡수통일이나 상호 합의에 의한 「一國兩制」 방식이 바람직한 것으로 보고 있다.⁴⁹⁾

나. 북한 붕괴

북한정세에 대한 중국 당국의 일반적 인식은 북한의 경제난·식량사정이 심각한 실정이나 전반적으로 안정되어 있으며 민중봉기 수준은 아니라는 것이다. 김정일체제에 대해서도 김정일이 군부를 확고히 장악하고 있고 정치·사회적 통제력도 보유하고 있어 체제붕괴 가능성은 없다는 일관된 입장을 견지함으로써 유사시 북한 붕괴 방지를 위한 버팀대 역할을 수행할 것임을 시사하고 있다.

중국은 한국, 일본, 미국 등이 북한의 상황을 절망적으로 보고 있음에도 불구하고 북한이 극심한 경제난을 극복하리라고 낙관하고 “북한 당국과 주민이 현재의 문제점을 극복하고 모든 분야에 있어 발전을 이룩할 것으로 믿고 있다”⁵⁰⁾고 말한다.

중국내 학계 일부에서도 사회주의국가의 경험상 경제난과 체제붕괴는 무관하며 북한체제의 특수성을 들어 「조기붕괴론」을 부정적으로 보고 있다. 그들은 과거 소련('30년대)과 중국('60년대)은 수백만, 수천만 아사자가 발생했음에도 불구하고 체제가 오랫동안 유지되었으며 동독은 1인당 GNP 6,000불에도 붕괴했다고 하면서 현재 북한이 이념적 혼란 없이 정치적 통제력을 확고하게 유지하고 있다고 주장하고 있다.

그러나 최근 중국 학계 일각에서는 북한이 식량·에너지난을 극복하지 못하고 국가발전의 방향을 경제건설로 재설정하지 않을 경우 붕괴할 것이라는 진단과 함께 경제난 심화시 어떠한 혼란이 발생할지 예측 곤란하다는 시각이 조심스럽게 제기되고 있다.

49) 내외통신, 1050B4

50) 1997.7.15 唐國強 외교부 대변인은 북한의 어려운 상황을 어떻게 보느냐는 질문에 이같이 대답하면서 “북한인들이 그들의 내부 문제를 해결하기 위해 열심히 노력하고 있다”고 강조함.

중국내 북한 전문가들은 현재의 식량위기에도 불구하고 김정일이 확고한 권력기반을 유지할 수 있을 것이나 한편으로 김정일 정권이 갑자기 붕괴될 가능성도 배제할 수 없다는 점을 시인하기 시작했다.

이와 같은 시각에 따라 중국정부는 북한체제가 내부로부터 붕괴할 것을 우려, 「어떠한 일이 있더라도 북한의 체제붕괴는 막아야 한다」는 내부방침을 정하고 식량지원은 물론, 경제회생과 정치·사회안정을 위한 여러 측면의 지원을 통해 북한의 붕괴를 막기 위한 다각적인 노력을 기울이고 있는 것으로 보인다.

북한의 대화창구이며 현재의 동맹국가인 중국은 북한내의 급변사태 발생으로 의한 난민유입과 한반도 통일을 초래할 북한 정권의 붕괴 사태를 우려하면서 북한의 내부 개혁에 지대한 관심을 갖고 있다.⁵¹⁾

중국은 북한의 붕괴가 자국에게 많은 정책적 변화를 요구할 뿐 아니라 동북아의 새로운 질서 마련이라는 과제에 뛰어들 것을 요구하고 천안문사건 이후 발생했던 사회주의 국가들의 몰락이라는 충격이 유일한 사회주의 동맹국인 북한체제의 붕괴로 다시 재현되어 「도미노 효과」를 가져올 것을 우려하고 있다.

뿐만 아니라 동북지역 혼란과 완충지대 제거, 직접 개입에 따른 부담 등을 우려하고 있으며 특히 주변국과의 협상카드로 북한의 존속이 절대 필요하다는 점에서 북한 붕괴 방지에 주력하고 있다.

중국은 북한의 붕괴가 가능한한 늦추어 지도록 하면서 어느정도의 영향력을 계속 유지할 수 있도록 북한의 내부개혁(특히 농업개혁⁵²⁾)을 촉구하면서 대북지원과 경제교류를 계속하고 있는 것으로 보인다.

다. 북한 핵개발

중국은 '90년대 들어 신국제질서가 형성됨에 따라 한반도 주변의 다

51) “북한문제 해결의 열쇠, 중국”, 독 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1997.6.9, 한편 중국은 북한의 변화개방과 함께 건전한 세력이 북한의 현 난국을 타개해 나가기를 바라고 있는 것으로 알려졌다.

52) 최근 북한이 「분조관리제」를 확대 실시하고 있는 것은 중국 개방·개혁 초기 농업개혁 방식과 유사함.

른 강대국들과 마찬가지로 한반도의 안보환경을 저해할 수 있는 어떤 급격한 상황의 변화를 원치 않고 있으며, 이에 따라 「한반도 비핵화」에 대한 입장을 분명히 밝혀 왔다.

또한 중국은 동북아지역에서의 핵확산에 심각한 우려를 표시하면서 북한의 핵개발 움직임에 대해 부정적인 입장을 취해왔다. 이처럼 중국이 「한반도 비핵화」 입장을 표명하고 있는 구체적인 이유는 다음과 같다.

첫째, 북한의 핵무기 개발은 한국과 일본의 핵무기 개발을 유도하는 소위 「핵도미노현상」을 초래할 것이며, 그럴 경우 역내 유일한 핵보유국으로서의 중국이 동북아지역에서 지녀온 막강한 지위와 영향력이 상당 부분 훼손될 것으로 보고 있다.

둘째, 중국은 4개 현대화계획을 달성하기 위한 개혁·개방정책의 추진을 위해 평화로운 국제환경이 필요하며, 평화공존을 위해서는 남북한의 현상유지가 중국의 국가이익과 일치한다는 점에서 한반도에 있어서의 비핵화를 지지하고 있다.

셋째, 중국은 북한의 핵무기 보유가 중국 동북부의 공업지구까지를 사정거리로 하고 있다는 점에서 자국의 안보에 잠재적 위협 요인이 될 수 있다고 판단하고 있다. 따라서 중국은 남북한의 어느 일방이 핵을 보유하게 된다면 동북아지역의 안정 및 한반도 통일에 방해가 될 것이라고 주장하면서 동북아에서의 핵확산 금지를 주장하고 있다.

이에 따라 중국은 북한 핵문제 등 한반도문제 해결과정에 적극 참여함으로써 그들의 남북한에 대한 영향력을 강화하고자 하고 있다.⁵³⁾ 특히, 중국은 북한 핵문제가 가능한한 관련 당사국간의 협의를 통해 해결되기를 바라면서 이 문제가 국제화되는 것을 원치 않고 있다. 이것은 바로 중국이 한반도문제에 대해 주도권을 확보해 나가기 위한 고려로 평가된다.⁵⁴⁾

53) 시계무라 토시미쓰, “한반도문제의 전략적 논의”, 일 「중앙공론」, 통일원 번역자료, 1997.11.12, pp.8-10

54) 이는 최근 몇 년간 미국을 비롯한 서방국가와 유엔안보리에서 북한 핵문제에 대해 강경제재 움직임을 보일 때마다 중국이 거부권 행사나 기권 등의 태도를 보여온 점이나 “북한 핵문제는 무엇보다도 대화로 해결해야 한다”는 입장을 지속적으로 표명해 온 점에서도 확인할 수 있음.

다른 한편으로 중국은 북한의 핵문제와 관련하여 북한이 현실적으로 핵무기를 개발할 능력을 갖추고 있는가 하는 점에 회의를 갖고 있다.

또한 중국은 북한의 핵카드 사용이 북한 내부의 권력승계 위기를 완화시킬 뿐만 아니라 국제적 지위를 향상시키고 국제적 고립에서 탈피하기 위한 외교적 협상수단으로 파악하고 협상을 통하여 평화적으로 이 문제가 해결되어야 한다고 강조하고 있다.

중국은 북한의 핵능력에 대한 미국의 평가와 의도적인 계획이 객관적일 수 없다고 하면서 미국이 자기 나라와 관계없는 일에 간섭하려 한다고 비난하고 있다.

요컨대 중국의 북한 핵문제에 대한 입장은 한반도 핵무기가 존재하지 않도록 함으로써 한반도를 자국의 영향력하에 두려는 것으로 볼 수 있다. 한반도의 비핵화는 중국의 방위전략상 핵심사항중 하나이며, 한반도에서의 전쟁발발은 어떤 경우이건 중국 자체의 부담과 희생이 뒤따를 것이므로 절대 반대하다는 입장을 취하고 있다.⁵⁵⁾

라. 4자회담

'96년 4월 한·미 정상의 4자회담 제의는 남북한에 대한 중국의 특수한 관계 이외에, 중국의 한반도에 대한 발언권을 공식 인정해준 것이라고 할 수 있다. 다시말해, 4자회담 제의는 한국과 미국이 동북아 안보질서의 재편과정에서 중국을 배제할 수 없다는 소위 「중국 포용 정책」을 의미한다.

한·미의 4자회담 제의에 대해 중국은 이를 지지하면서도 미국과 중국이 도움을 주기 이전에 남북한이 직접 한반도문제를 해결하기를 희망한다는 유보적 입장을 표명⁵⁶⁾하였다.

중국은 4자회담의 기본 취지에는 찬성하지만 불편한 관계에 있는 미국이 대미 평화협정 체결을 고집하고 있는 북한에 영향력을 증대시켜 북한이 미국의 대중국 봉쇄정책에 일익을 담당하게 될 것을 우려, 직접 당사자 해결원칙을 내세우면서 유보적인 입장을 되풀이 했던 것이다.

55) 장공자, “남북한 관계개선을 위한 중국의 역할”, 제2차 한·중국제학술 회의 발표논문, 한양대 중소연구소, 1995.9, p.25

56) 1996.2.19 미·중 외무장관 회담(헤이그)시 전기침 외교부장의 언급 등

그러나 북한의 상황악화와 미·일의 중국 견제 움직임 등은 4자회담에 대한 중국의 태도변화를 변화시켰다.

중국의 4자회담 지지는 북한의 어떤 군사행위도 지원할 수 없으며, 대화를 통해 한반도 평화와 안정을 이룰 것을 북한측에 요구한 것과 같다.

다른 한편으로 중국이 4자회담을 지지하는 보다 근본적인 이유는 한반도문제에 참여한 이해관계를 갖고 있는 중국이 한반도에 대한 영향력을 계속 유지하겠다는 의지의 표명이기도 하다.

특히, 중국은 1996년 4월 17일 미국의 클린턴 대통령과 일본의 하시모토 총리가 공동발표한 「신안보공동선언」이 궁극적으로 동북아시아에 있어서 중국의 군사력 증강과 영향력 확대를 견제하려는 목적이 있다는 점을 인식한 나머지 이에 적극 대응하려는 의도가 큰 것으로 파악된다.⁵⁷⁾

지난 8월 6일 제1차 4자 예비회담에 참가한 중국은 자국의 존재를 과시하면서 한반도 평화체제 확립에 강한 의지를 표명하는 등 한반도 문제 해결에 적극 관여해 나갈 방침을 명확히 하였다.

제1차 4자 예비회담에서 중국은 남북 쌍방에 대한 배려, 미국과의 협력 자세 부각, 주한미군문제 회피, 남북화해 및 미·북관계 개선을 희망하는 태도를 보임으로써 한반도 평화정착을 위한 남북한간의 조정자 역할을 수행, 발언권을 확보하는 한편, 주한미군 문제에 일체 언급하지 않음으로써 한·미측과 북한측의 중간자적 위치에 서겠다는 의도를 나타냈다.

나아가 중국은 “4자회담의 시작은 한반도 평화문제를 향한 긍정적이고 중요한 단계를 상징하는 것”이라면서 “중국은 상대국들과 긴밀히 협력하며 회담을 계속하고 대화가 진전되도록 「건설적 역할」을 할 것”⁵⁸⁾이라고 말하고 있다.

이와 같은 중국의 태도는 남북한 쌍방에 영향력을 갖고 있는 입장을 최대한 이용하여 한반도 안정화에 일익을 담당하겠다는 생각인 것으로 보인다.

57) 이런 점에서 미 평화연구소(USIP)의 한반도 전문가 스캇 스나이더는 중국이 4자회담에 참여하고 있는 것은 「변화」를 추구해서라기 보다는 평화논의 과정에서 소외되고 싶지 않아서라고 평가 절하하고 있다. 동아일보, 1997.10.31

58) 중국외교부 대변인 唐國強 기자회견, 1997.12.2

마. 평화체제 구축

중국은 동북아정세 및 한반도 상황에 비추어 기존의 정전체제가 어떠한 형태로든지 전환되어 평화체제가 확립되어야 한다는 인식을 갖고 있다. 중국은 한때 판문점에 주재하던 자국의 군사정전위원회 대표단을 철수('94.12)하여 평화협정에 대한 북한의 입장을 지원하는 태도를 취했다. 그러나 '95년 대만문제를 둘러싸고 중·미관계가 악화되는 가운데 북한이 미국과 대만에 대한 관계를 강화시키려고 노력하자 중국은 북한의 태도에 불만을 갖고 북한의 對美 접근에 제동을 걸기 시작했다.

그해 5월 이홍구 총리가 북경을 방문하자 중국정부는 한반도의 정전체제는 유지되어야 하며, 새로운 평화체제는 남북한이 당사자가 되어 수립되어야 한다는 것이 중국의 기본입장이라고 발표하였다. 또한 11월 13일 방한한 중국의 강택민 국가주석은 김영삼 대통령과의 정상회담에서 현재의 정전체제가 유지되어야 한다는 한국의 입장에 동조를 표명하였다.

중국은 북한이 정전협정을 놔둔 채 미국과 평화협정을 체결하는 것은 불가능하고 불합리하며 비현실적이라고 강조하면서 북한측이 주장하는 평화협정 체결문제와 관련하여 기본원칙을 밝혔다.

즉, 전기침 외교부장은 한·중 외무장관 회담시('95.9.25.뉴욕) ① 정전협정의 일방적 파기는 있을 수 없고, ② 한반도에 항구적 평화체제가 정착될 때까지 현 정전협정은 유효하며, ③ 정전협정은 한반도의 평화와 안정에 긴요하다는 입장을 밝혔다.

이처럼 중국이 북한의 정전협정 무력화 공세에 반대하는 입장을 보이고 있는 것은 기본적으로 한반도의 현상유지 전략과 밀접한 연관이 있다. 즉, 정전협정이 북한의 의도대로 파기되고, 북·미간에 평화협정이 체결될 경우, 정전협정의 서명 당사자로서 중국이 지니고 있던 지렛대 역할은 현저히 약화될 것이 분명하다.

따라서 중국은 현 정전체제의 유지를 바라는 한국측 입장에 동조함으로써 급속한 북·미관계 개선에 제동을 걸고, 나아가 동북아질서의 급작스런 변화를 사전에 예방하고자 하는 것이다.

상기한 내용들을 종합해 볼 때, 중국은 정전협정의 평화협정으로의 전환문제를 북·미간의 협상사안으로 국한시키려는 북한의 입장과는 분명히

다른 입장을 보이고 있는 바, 구체적으로, 한반도의 현 정전체제를 평화체제로 전환하는 문제에 대한 중국의 입장을 정리해 보면 다음과 같다.⁵⁹⁾

첫째, 중국은 현재의 정전체제가 장기적으로 어떤 형태로든 평화체제로 전환되어야 한다는 당위론을 인정하고 있다.

둘째, 중국은 평화체제 구축을 위한 평화협정이 남북한 당사자와 주변 관련국이 포함되는 양자협정이 되어야 한다는 입장을 보이고 있다. 그런데 이러한 중국의 입장은 하나의 원칙론일뿐, 어느 국가가 관련 당사국이 되어야 하느냐 하는 문제에 대해서는 명확한 입장을 밝히지 않고 있다.

셋째, 중국은 한반도 평화체제 구축에 있어서 미국이 주도적인 역할을 하는 평화협상은 바람직하지 않다는 입장을 취하고 있다.

이처럼 중국이 미·북간의 단독적인 평화협정 체결을 비현실적이고 불합리하다고 보고 있는 것은 냉전 종식 이후 한반도에서 점차 영향력을 넓히고 있는 미국과 일본을 견제하고, 또한 자국의 한반도에 대한 영향력을 유지하고자 하는 전통적인 세력균형전략 때문이라고 할 수 있다.

바. 탈북자 처리

중국 당국은 최근 북한의 식량사정이 악화되어 가고 있다는 것은 인정하나, 현재 북한정권이 비교적 안정되어 있고 주민에 대한 통제력이 계속 유지되고 있어 당분간 대량 탈북사태가 발생할 것으로 보고 있지 않다.

따라서 이전 한국언론 보도와 같이 중국 중앙정부가 대량의 탈북사태에 대비하여 지방 정부에 격리수용소 설치 또는 구제용 쌀 각출을 지시한 바 없으며, 또한 중국 접경군에 1급 전투태세령을 발표한 적도 없는 것으로 확인되고 있다.

그러나 '96년 가을부터 북한의 식량난이 악화됨에 따라 북한내 주민이동이 용이하고 국경 통제가 이완된 결과 탈북자들이 증가함으로써 중국 당국을 긴장시키고 있다.

59) 통일원, 「한반도 평화체제문제 현안과 쟁점」, 1996.12, p.147-152, 강석찬, “한·중관계 발전이 남북관계 및 한반도 안정에 미치는 영향”, 「96 북한 및 통일연구 논문집」, 통일원, 1996, p.48

중국은 북한 주민들의 대량 탈북으로 인한 동북지역의 혼란과 남·북한과의 불필요한 마찰을 피한다는 입장에서 대책을 강구하고 있는 바, 다음과 같은 몇가지 조치들을 취하고 있다.

첫째, 중국은 기아상황에 처한 많은 북한인들이 밀려올 것을 우려, 「망명자 송환협정」에 따라 탈북자들의 일부를 북한 당국에 인도함으로써 북한과의 관계증진에도 신경을 쓰고 있다. 또 중국 지방 관리들은 북한의 공안요원들이 중국으로 들어와 탈북자들을 직접 적발하여 송환하는 것을 제한적으로 허용하고 있다. 이러한 조치는 북한 탈출을 꿈꾸는 다른 북한 주민들에게 분명한 메시지를 보내 대량 유입을 저지하기 위한 것이다.

둘째, 중국은 지난 10월 1일 발효된 새 형법에 「사회질서관리 방해죄」의 하나로 「국(변)경관리방해죄」를 신설하여 탈북자 등 다른 사람들의 밀출입국을 조직하거나 이들을 다른 곳으로 이동시켜준 사람에 대한 처벌을 대폭 강화⁶⁰⁾했다.

중국 당국은 그동안 탈북자들이 중국과 홍콩 등을 거쳐 한국으로 망명하는 데는 중국내 조선족들의 적극적인 협조와 중국에서 활동중인 일부 한국기업인 및 종교관련 인사들의 도움이 주된 작용을 한 것으로 보고 이에 대한 감시를 강화하는 한편 근본적인 대책 마련에 부심해 왔던 것으로 알려졌다.

이와 같은 중국의 태도는 국내외의 비판과 반발에 직면하고 있는데, 중국내에서도 비인도적 처사라는 비판이 제기되고 있고 한국과 미국도 곱지 않은 시선을 보내고 있다. 한국과 미국은 탈북자들이 북한으로 강제 송환되는 것을 알고 있으면서도 대중관계에 미칠 악영향을 고려하여 중국의 비인도적인 탈북자 취급을 공개적으로 문제삼지는 않고 있으나 천신만고 끝에 탈북에 성공한 북한주민의 안전한 국경통과 보장을 중국에 촉구하고 있다.

중국으로서는 북한이 중요한 전략적 동맹국이기 때문에 북한난민에

60) 중국 신형법상의 「국(변)경관리방해죄」 조항은 영리를 목적으로한 밀출입국 조직자 및 운송자에 대해서만 처벌하도록한 구 형법과는 달리 영리목적 여부와는 관계없이 그 조직자나 협조자를 처벌하는데 주안점을 뒀 밀출입국 당사자에게는 구 형법과 마찬가지로 1년이하의 유기징역, 구금 또는 관찰처분을 내리도록 규정하고 있음.

계 피난처를 제공하여 북한측의 반발을 자초할 수 없고, 그렇다고 해서 난민들의 한국행을 허용할 수도 없는 한편, 북한 탈출 난민을 북한으로 되돌려 보내 처형되거나 굶어 죽게할 수 없는 입장에 있어 탈북자 처리문제가 대한반도 정책 추진에 「딜레마」로 대두되고 있다.

사. 주한미군

'72년 미국의 닉슨 대통령이 중국을 소련에 대항하는 전략적 동맹국으로 포섭한 이래 중국은 일본, 한국, 동남아에 주둔한 미군에 대해 의도적으로 모호한 태도를 취해왔다. 중국의 공식적 입장은 미군주둔이 제국주의의 유산이라는 것이지만 비공식적으로는 일본 군국주의의 부활과 한반도에서의 전쟁을 방지하는 미군의 역할을 묵시적으로 인정했던 것이다.

그러나 중국은 대만해협이나 남중국해에서 중국의 자유로운 행동을 막는 미군주둔에 대해서는 공개적으로 반대해 왔다.

이처럼 한 때 미묘하게 균형을 취해오던 중국의 동아시아 미군 주둔에 대한 입장은 대만에 대한 미국의 정책 변화 및 미·일 안보협력 강화와 함께 변화하고 있다.

미국과 한국의 일부 학자들은 아시아에 주둔하는 미군에 대하여 역내 군사력 증강을 억제하는 기능을 하기 때문에 중국이 이를 지지하고 있다⁶¹⁾고 믿고 있지만, 중국 지도부의 최근 발언들을 분석해 보면 동북아시아 미군주둔에 대한 중국의 입장이 변화하고 있는 것으로 파악된다.

냉전체제 붕괴이후 중국은 한국 주둔 미군이 궁극적으로는 중국전체를 목적으로 하고 있다고 보고 있으며, 미국을 중국이 모색하는 새로운 동북아 정치질서에 방해물로 인식하고 있다.

沈國防 중국외교부 대변인은 '97년 4월 27일 “아시아의 안보는 아시아인에 의해 결정되어야 한다”라고 언급, 아태지역에서 미·일 파트너십 형성과 더불어 이 지역 주둔 미군에 대한 중국의 반대 입장을 간접적으로 표출하였다.

그동안 중국은 한반도의 분단상태가 지속하는 한 북한의 대남도발을

61) 미국은 아·태지역의 안정과 평화를 위해 미군주둔이 필요하며, 미군이 철수할 경우 ‘힘의 공백’을 초래하여 국가간 군비경쟁을 가속화, 지역안정을 해칠 것이라는 논리로 중국을 설득해 나가고 있음.

억제하고 한반도의 전면전을 막기 위한 수단으로 주한미군의 한국주둔을 용인해 왔으나 최근 자국의 국력신장과 북한의 전쟁수행 능력에 대한 평가에 따라 입장이 변하고 있는 것이다. 특히 한·미·당국자들이 주한미군을 통일후에도 계속 주둔시킬 것이라는 발언들에 대해 중국은 민감한 반응을 보이고 있으며 최근에는 4자 예비회담에서 북한이 주장하는 미군철수 의제에도 적극 반대하지 않는다는 입장을 보였다.

제1차 4자 예비회담('97.8)서 중국은 기초연설에서 북한측이 본회담 의제로 고집하고 있는 주한미군 문제와 관련 주한미군 문제에 대해 일체 발언하지 않았고, 진건 대표도 회담직후 가진 아사히 신문과의 회견시 “실질적인 문제로서 예비회담에서 거론해야 할 사항이 아니다”라고 언급했다. 이는 공식적으로는 외국군 주둔에 반대하는 것이 중국의 기본자세로서 북한의 주한미군 철수요구에 반대할 리도 없는 만큼 한·미측과 북한측의 중간에 서겠다는 생각인 것으로 보인다.

중국은 현재의 주한미군보다 통일과정과 통일후의 주한미군 문제에 더 많은 관심을 보이고 있는 바, 한국에 의한 한반도 통일이 이루어질 경우 중국은 통일한국의 「親한국, 反미·일」 자세를 유도하고 일본의 자위국가 지위를 영속화시키기 위해 주일미군을 제외한 모든 동북아 주둔 미군의 철수를 요구⁶²⁾할 것으로 예상된다.

이에 따라 남북한 통일과정에서 주한미군을 둘러싸고 미·중간의 이해가 정면 충돌될 가능성이 없지 않을 것으로 보인다.

아. 조선족문제

중국 당국은 소수민족의 기본적 권리를 보장하면서도 다른 한편으로는 구조적으로 이들을 동화해 나가는 정책을 지속적으로 펴나가고 있다.

인구수 193만명(중국내 56개 소수민족중 11번째)인 조선족은 연변을 포함한 길림성·흑룡강성·요녕성 등 동북3성지역에 집중 거주하면서 민족자치(연변조선족자치주), 독자적 교육체계, 언어·문화의 정통성을 향유⁶³⁾하고 있다.

62) 중국의 전문가들은 한반도 통일이후 주한미군문제에 큰 관심을 나타내고 있으며, 그 중에는 통일후 한반도에 미군이 오랫동안 주둔하지는 않을 것으로 생각하는 사람들도 있음.

조선족에 대한 중국의 정책태도는 명확하지 않으나 민족분규가 잦은 티베트나 신강위구르 자치구와는 대조적으로 당국의 도움까지 받아가며 모국과의 관계를 유지하고 있다. 중국 당국은 소수민족 거주지에 대한 漢族 이주정책을 예외없이 적용하면서도 조선족과 북한주민의 접촉을 줄이려는 움직임을 보이지 않고 있으며 최근 연변으로 몰려들기 시작한 한국인들에 대해서도 접촉도 제한하지 않고 있다.⁶⁴⁾

이는 日帝에 대한 항거와 한국전 참전 등으로 북한에 대한 강한 연대의식을 갖고 있는데다 조선족의 경우, 신강위구르 자치구나 티베트 등지에서 발생하고 있는 소수민족의 독립 움직임이 없고 한족과도 원만한 관계를 유지하고 있기 때문이다. 조선족자치주는 지난 '94년에 중국 국무원으로부터 소수민족 자치구의 이상적인 모델로 표창을 받기도 했다.

그러나 중국당국은 발전하는 모국(한국)과 인접한 유일한 소수민족인 조선족과 한국과의 연계를 차단하는데 부심하고 있는 바, 한국정부의 심양총영사관 설치 요구를 계속 반대하고 한국인의 고구려 유적조사와 취재 등을 제한하는 것 등이 그것이다.

한편으로 중국 당국은 조선족에게 한반도문제에 대한 「자기 입장이 있어야 한다」고 하면서도 「남북한 어느 일방을 싫어하거나, 어느 한편을 들어서는 안된다」고 하고 있다. 최근 논란이 되고 있는 중국내 조선족 피해문제(한국행 과정에서 사기 등)에 대해서는 한국 사람이 개입한 이상 한국정부도 일정부분 책임을 져야한다는 입장을 보이고 있다.⁶⁵⁾

63) 중국내 조선족문제에 대해서는 통일원, 「중국의 개방·개혁과 통일」, 1995.1, pp.77-92, 유성훈외1, 「동북아시아 시대의 한민족 -통일한국의 새지평」, 비봉문화사, 1994.9, pp.252-255 참조

64) 연합뉴스, 1997.5.26

65) 張廷廷 주한 중국대사, 문화일보 인터뷰, 1997.8.23

IV. 결 론

1. 종합 평가

이상에서 살펴 본 바와 같이 중국의 대한반도 정책도 중국외교의 특색(즉 「臥薪嘗膽」(시간벌기), 「求同存異」, 「十六字 方針」, 「曖昧한 외교」 등)을 나타내고 있는 바, 아직 정책의 眞意가 불분명한 가운데 남북한에 대한 접근을 강화하고, 미국과 협력하면서 한반도를 『공동관리』 하려는 특징을 보이고 있다.

중국은 러시아가 경제적 실리를 앞세워 남한과의 관계에 치중함으로써 한반도 균형유지 세력으로서의 지위를 상실한 것을 교훈삼아 북한과의 관계를 회복시켜 나가고 있으며, 한반도에서의 분쟁을 예방하고 평화와 안정을 유지한다는 미·중의 공통의 이해관계에 따라 북한 연착륙을 위한 정책에 상호 협력하고 있는 것이다.

이같은 중국의 대한반도 정책은 『제2의 남북분단시대』, 즉 분단고착을 가져올 수 있고 한국의 대북정책을 크게 제약할 수 있다는 부정적인 면이 있으나 한편으로 북한의 변화에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 점도 있다.

핵카드를 사용한 후 이렇다할 전략적 카드를 갖지 못한 북한의 장래는 이제 한국과 주변국의 대북정책에 따라 크게 영향을 받을 수밖에 없는 처지에 있는데 최근 북한의 변화조짐은 代案不在 상태에서 중국의 권고 또는 미·중 『공동관리』 정책의 결과라 할 것이다.

한편, 향후 중국의 정책과 관련 현 상태에서 중국의 북한 포기는 한반도에 대한 영향력 상실과 통일한국의 등장을 의미하기 때문에 중국은 당분간 기존의 대한반도 정책을 유지할 것이다.

다만, 중국이 이미 회생능력을 상실하였고 이제 「미운 오리새끼」라고 할 수 있는 북한을 중국이 언제까지 계속 지원할 것인가라는 문제와, 나아가 북한 급변 등 만약의 사태 발생시 큰 대가를 치루면서까지 북한을 보호할 것인가? 라는 점에서 기회와 여지가 전혀없는 것이 아니라고 보여진다.⁶⁶⁾ 따라서 한국으로서는 변화하고 있는 주변 4강의

66) 이런 측면에서 중국은 한국과 막후대화를 추구하고 있는 것으로 보임.

역할관계를 예의 주시하면서 특히 남북한 갈등·대립의 조정역을 담당할 수 있는 중국에 대한 정책을 보다 강화해 나갈 필요가 있다.

남북한의 분단관리와 통일과정에서의 한국의 중국에 대한 기대 역할은 ①북한의 변화와 ②북한의 전쟁도발 억제 및 ③통일과정에서의 협조를 유도하는데 집중되어야 한다.

이러한 목표를 달성하기 위해 한국은 주변의 국제관계속에서 대중국정책을 면밀한 전략적 고려하에 추진해야 할 것이다.

2. 대중국 정책추진방향

가. 적극적 통일외교

한국의 대중국 통일외교가 거시적이고 장기적인 안목에서 추진되어야 한다고 볼 때 우선적인 것은 한반도 통일에 대한 중국의 인식을 변화시키는 것이다.

중국을 포함한 주변4국은 동북아의 안정을 원하고 있으며 한반도에 서 평화가 유지되어야 한다는 데 동의하고 있으나 이들 모두 남북한의 급속한 통일을 원하고 있지 않다.

이들은 특히 통일한국이 자국의 안보에 위협이 되거나 또는 위협이 되는 세력과 밀착할 수 있다는 점을 우려⁶⁷⁾하고 있다. 따라서 중국은 한반도 주변세력과의 관계가 악화될 경우 한반도 통일을 허용하지 않을 가능성이 크고 오히려 북한을 「緩衝國家」로 활용할 가능성이 있다..

이같은 상황은 만약 남북한이 주체적으로 통일을 달성하지 못할 경우 각기 다른 이해관계를 갖고 있는 주변4국에 의해 남북한간 갈등이 조장되고 한반도 분단이 고착될 가능성이 있다는 것을 말해주고 있다.

67) 미국은 자국의 이익과 목표를 위해 한반도 통일의 전과정에 적극 개입하려고 할 것인 바, 미국으로서 최악의 시나리오인 한국을 잃는 것이 아니라 한국을 중국에 잃는 것임.

남북한간의 평화적 합의통일이든, 북한 붕괴에 따른 급속한 흡수통일이든 한국이 통일을 달성하는 시점에 주변 4강과의 관계가 원만하지 못한다면 통일과정은 많은 어려움에 직면하게 될 것이 분명하다.

따라서 한국의 통일외교정책은 통일에 유리한 주변환경을 조성하고 통일의 기회가 주어졌을 때 주변국, 특히 중국이 통일의 걸림돌로 작용하지 않도록 협조를 유도하는 것이다.

한편, 통일과정은 일차적으로 당사자인 남북한이 주체적으로 추진하고, 이차적으로 주변 4국이 이를 지원·보장하는 형태로 추진하면서 그 과정에서 한국은 바람직한 통일 한국상을 설정하고 이들 주변국에게 통일한국이 동북아 지역의 평화유지와 공동번영에 기여할 수 있다는 점을 설득해야 한다.

나아가 통일한국이 결코 그들에게 경계의 대상이 되지 않는다는 점을 설득하고 동북아시아의 평화와 안정에 보탬이 되는 방향에서 통일이 추진될 것임을 확신시키는 작업을 해야 할 것인 바, 한국은 중국의 이해관계와 상충되지 않으면서 우리의 입장이 관철될 수 있는 한반도의 평화적 통일에 대한 논리와 방향을 설정할 필요가 있다.

한반도 통일은 우리 자신만을 위한 것이 아니라 냉전의 종식이자 21세기를 여는 세계사의 방향이다. 태평양과 유라시아 대륙의 길목이 막혀있는 채로 세계공동체 시대를 이야기하는 것은 이치에 맞지 않는 것이다.

나. 미·중관계 발전 협력

당분간 동북아 질서는 미국과 중국을 중심으로 전개될 가능성이 매우 높다. 특히 한반도문제의 경우 북한과 각각 독자적인 대화채널을 가지고 있는 미·중 양국이 동북아지역에서의 영향력 확대를 위해 더 한반도에서 치열한 경쟁을 벌일 것으로 예상된다.

이것은 향후 미국과 중국이 한반도 문제를 다룸에 있어 어느정도로 협조하고 경쟁하느냐는 문제가 한반도 장래뿐만 아니라 동북아 전체의 장래에 중요한 영향을 미치게 될 것임을 예고하는 것이다.

그러므로 한국으로서는 향후 미·중관계의 발전에 커다란 관심을 갖고 한반도를 포함한 중국의 동북아정책을 면밀히 관찰, 그에 대한 적절한 대응책을 마련해야 할 것이다.

현재 미·중은 상호 건설적 협력관계를 유지하면서 특히 한반도 문제 해결에 협력하고 있으나 중국은 미국의 「포괄적 참여정책」이 중국의 對鎖를 겨냥한 것이라고 보고 있다. 미국 또한 21세기 미국 중심의 세계질서 형성에 있어 중국을 전략적 경쟁자로 인식하고 있다는 점에서 미·중관계 개선에는 구조적 한계가 있다.

따라서 한국으로서는 미·중관계의 악화가 한반도 문제에 대한 중국의 부정적 개입가능성을 증대시킬 것이라는 점을 고려하여 한반도문제 해결 과정에서 미·중이 대립적 위치에 서지 않도록 하는 전략개발이 필요하다. 아울러 한·미·일간의 협력을 자국의 봉쇄를 겨냥한 「3각동맹체제」로 인식하는 중국에 대해 한·미·일 관계는 대북문제의 해결을 도모하는 「느슨한 연합체」(loose alignment)에 불과하다는 점을 중국측에 설명할 필요가 있다.

한편, '96년 兩岸關係 악화시 한국정부가 모호한 입장을 표명함으로써 미·중 양측으로 부터의 비난을 감수해야만 했던 전례를 교훈삼아 중국측에 대해 한국의 안보구도는 한·미관계를 근간으로 중국 및 여타 국가들과 협조체제를 이뤄나가는 체제라는 점을 주지시킬 필요가 있다.

한국의 실질적인 전략적 기본축은 한미동맹체제에 두되, 중국을 가급적 자극하지 않는 방향으로 외교적 修辭와 전략을 동원하는 것이 필요하다.

다. 쌍무적·다자적 안보대화 모색

현재 한국은 미·일과는 안보대화를 하고 있으나 중국과의 대화채널은不在하므로, 한·미간에 충분한 협의를 거친 후 한·중간의 안보대화를 시작, 상호 정치적 선린관계를 확립하기 위한 기초를 다져나갈 필요가 있다.

그 과정에서 한국은 외교전략의 기본 축이 한·미동맹체제에 있다는 점을 국민들에게 주지시키고 미국측에도 오해가 없도록 하되, 미국이 외의 주변국들과의 관계증진 필요성을 미국측이 받아들일 수 있도록 설득해야 할 것이다.

냉전시대의 양극체제와 달리 통일한국은 동북아지역 세력구도에 커다란 영향을 미칠 수 있다는 점에서 어느 일방의 안보에 위협을 주는 통일이 된다면 반드시 반대세력이 비토를 놓게 될 것이 분명하다.⁶⁸⁾

이를 해결하기 위해서는 동북아의 전략적 불안정 문제를 해결하기 위한 방편으로 다자간 안보협의체를 구성, 그 속에서 새로운 동북아 안보질서를 형성하여 주변국의 적극적인 이해와 협조속에서 통일을 추진해 나가는 것이 필요할 것이다.

중국은 이미 다자간 안보협력체제의 형성을 통해 지역 불안요인을 제거해야 한다는 당위성에 공감한다는 입장을 표명한 바 있고, 미국·일본·러시아 역시 이에 찬성하고 있다. 다만 문제는 이러한 다자간 안보협력체제의 형성이 중국에 대한 견제와 봉쇄를 목적으로 해서는 안된다고 하는 중국정부의 우려를 불식시키는 한편, 어떻게 북한을 새로운 안보협력의 틀로 끌어들이느냐 하는 것이다.

현재 북한과 주변 강대국들간의 관계로 미루어 볼 때 현실적으로 북한을 설득하는데 있어서 커다란 영향력을 지니고 있는 나라는 바로 미국과 중국이기 때문에 한국정부로서는 이들 국가의 대북영향력을 최대한 활용하여 북한을 대화의 場으로 이끌어 내야 한다.

라. 쌍무적 대중국 통일외교 강화

21세기를 맞이하면서 경제력의 급성장에 따른 거대 중국의 도전은 더욱 거세질 것이 분명하다. 이는 한국에 새로운 도전과 기회를 제공하게 될 것인 바, 우리는 중국의 성장을 두려워할 것이 아니라, 오히려 중국이 한반도의 안정과 평화적인 통일에 기여할 수 있도록 유도하는 적극적인 자세와 준비를 갖추어야 한다.

한국과 중국은 공히 통일이라는 과제를 안고 있으며 안정을 바탕으로 경제를 발전시키고자 한다. 지난 5년간 양국은 급속한 관계발전을 이루어 왔다. 이러한 성과를 바탕으로 한국은 중국이 남북한 사이의

68) 독일의 통일조건이 NATO에 남는 것이었다는 점을 고려할 때 통일된 한국을 미·중 어느 세력에 속하지 않고 다자간 안보체제속에 남는 것이 될 수 있도록 다자간 동북아 안보체제 형성을 위한 노력이 필요함.

평화정착과 통일달성에 건설적으로 기여할 수 있도록 중국에 대한 정책을 기존의 미·일 정책과 연계시키면서 보다 실리적이고 전략적으로 추진해 나갈 필요가 있다.

우리가 중국에 대한 정책을 추진할 때 고려해야 될 점은 중국의 북한 포기는 남한에 대한 영향력 상실을 의미하기 때문에 결코 포기하지 않을 것이며, 대북관계에서 중국에 요구가 많으면 많을수록 중국의 역할과 발언권이 커진다는 것이다. 나아가 남북통일에 소극적인 중국은 한국에 통일의 기회가 주어졌을 때 한반도 통일 과정에 대한 충분한 신뢰를 가질 때에만 참여하고 지원할 것이라는 점이다.

이는 그동안의 한·중관계의 성과에 집착한 나머지 단순한 힘의 논리나 자기 중심의 사고에서 벗어나 동아시아와 중국내부의 변화, 그리고 중국인들의 의도와 능력에 대한 면밀한 연구를 통해 국익을 극대화할 수 있는 대중국 외교전략의 개발을 요구하는 것이다.

남북관계 개선과 통일을 위한 중국의 역할에 지나친 기대와 낙관은 결코 바람직스럽지 못하다. 따라서 한국정부로서는 우선 중국이 남북관계 개선을 위해 막연히 어떠한 역할을 수행해 주기를 바라기 이전에 중국의 관심사인 북한 붕괴, 통일 방식, 평화체제 구축, 주한미군 문제 등에 대한 기본 원칙과 입장을 먼저 정리하여 중국에게 구체적인 협력방안을 제시할 필요가 있다.

나아가 한반도의 안정과 평화정착을 위해서 한국정부는 미·일과의 기존 대북 정책공조 이외에 중국과의 긴밀한 사전 정책협의를 병행할 필요가 있다. 특히 중국이 현재 남북한에 대해 실리적 입장에서 등거리외교를 추구하고 있기 때문에 한국은 이러한 중국의 대한반도정책을 역으로 유리하게 이용할 필요가 있다.

중국은 한·중수교 이후에 남북한에 대해 비교적 균형적인 입장을 취해왔기 때문에 현실적으로 볼 때 다른 어떤 나라보다도 남북한간의 갈등과 대립을 조정하는 데 있어서 최적의 역할을 담당할 수 있다.

이런 점에서 한국 정부로서는 북한을 지나치게 자극시킬 정도로 급속한 대중관계 발전을 추구하기보다는 중국이 남북관계 개선에 있어서 적극적인 「중재자」 내지는 「조정자」 역할을 담당하여 궁극적으로 한반도 안정에 순기능을 할 수 있도록 중국과의 관계 발전 속도를 실리적 입장에서 적절히 조절해 나가야 할 것이다.

또한 북한의 대남전략이 근본적으로 한반도를 포함한 동북아지역의 안정뿐만 아니라 궁극적으로 아·태 지역의 세력균형에도 커다란 영향을 미칠 것이라는 점을 중국측에 인식시켜 북한이 무모한 전략을 포기토록 설득하는 노력을 꾸준히 벌여나가야 한다.

중국카드를 이용한 북한 변화 유도정책도 당분간 신중히 추진할 필요가 있는 것으로 보인다. 중국은 북한의 개방 필요성에 동의하면서도 한국이 주장하는 북한의 개방유도 정책을 북한 사회주의체제 흡수(和平演變)전략으로 간주하고 있고, 북한 또한 외부의 개방·개혁요구를 체제위협으로 간주하고 있다는 사실이 고려되는 것이 현실적이다.

북한에 대한 중국의 영향력 유지는 북한의 대남 군사도발을 억제하는데 유용할 것인 바, 중국이 영향력 유지·확보 차원에서 북한을 표면적으로 지지하거나 제한적으로 지지하는 태도는 이해하는 것이 바람직하다.

한편 과거 한국정부의 지나친 강대국 의존정책이 결과적으로 한국의 대외적인 발언권과 외교정책의 범위를 제약했던 사실을 되새겨 중국의 대외정책, 특히 대북정책에 의존하는 자세를 보이는 것은 결코 바람직하지 못하다고 하겠다.

동북아정세가 강대국 중심의 국제질서로 재편되는 것을 지양하기 위해서는 남북간 합의외교의 관행이 정착되도록 노력하는 것이 무엇보다도 중요하다. 한반도를 둘러싸고 벌어지는 강대국들의 「조용한 외교전쟁」을 슬기롭게 이용하여 평화통일의 기틀을 마련하는 것은 남북한 관계 개선을 전제로 하여 남북한 모두의 노력에 의해 이루어지는 합의적 外交方略뿐이다.

남북간의 대화와 협상을 통해 주변국들을 변화시킬 수 있는 남북한 전체의 능동적 대화와 통일외교가 절실하다. 남북통일의 변수중 중국과 미국의 역할을 최소화하여 남북한 문제를 우리 민족 스스로의 의지와 역량으로 풀어나가는 노력과 여건조성이 그 어느때보다 필요한 실정이다.

- 김경일 외1, “한반도 통일에 대한 분석 및 중국의 정책에 대한 사고”(북경대 국제관계학원), 민족통일연구원 제6회 국제학술회의 발표논문, 1996.11.29.
- 김성한, “미국의 신아·태 전략과 한·미관계”, 외교안보연구원, 1996.2.
- 김재기, “통일대비 교포정책 활성화방안에 관한 연구”, 『'96 북한 및 통일연구 논문집(Ⅱ)』, 통일원, 1996.
- 민족통일연구원, “중국 공산당 제15차 전국대표 대회 결과분석”, 1997.9.
- “ ”, “미·일 신「방위협력지침」의 내용 및 영향 분석”, 1997.10.
- 박 근, “국제정치구조 개편과 동북아지역의 평화환경”, 『중소연구』 통권 68호(1995/6 겨울), 한양대 중소기업연구소
- 박치정, “한·중 수교이후 중국의 대한반도정책”, 『중국연구』, 제4집(1995.12), 건국대 중국문제연구소
- 시계무라 토시미쓰, “한반도 문제의 전략적 논의” 일 『中央公論』, 1997.11, 통일원, 해외시사자료 번역 97-17호
- 유영옥, “중국의 동북아정책 기조와 한반도정책”, 『통일』, 1997.10.
- 외교안보연구원, “최근 미·러관계 발전”, 정책보고서, 1997.4.30
- “ ”, “홍콩반환을 계기로 본 미국의 대중국정책”, 정책보고서, 1997.9.24
- “ ”, “중국 「15차 당대회」와 개혁정책 발전 전망”, 정책보고서, 1997.10.1
- 이규태, “「중국위협론」의 논쟁과 한반도에 대한 의미 연구”, 『중국연구』, 1995. 가을, 대륙연구소
- 이태환, “중국·북한관계의 개선과 4자회담”, 『정세와 정책』, 세종연구소, 1996.7.30
- 이교덕, “「미·일 안보공동선언」과 한국의 통일환경”, 『통일논총』 제6권 제11호, 민족통일연구원, 1997.
- 장공자, “남북한 관계개선을 위한 중국의 역할”, 제3차 한·중 국제학술회의 발표논문, 한양대 중소기업연구소, 1995.9

3. 기 타

“미·일·중 3국간 상호관계 전망”, 월간 『中國黨政幹部 論壇』 1997.6.

- “미·일·중국간 新삼각관계”, 홍콩 「亞洲週刊」, '97.10.12.
- “21세기 미·일·중의 새로운 파워게임”, 일 「朝日新聞」, 1997.11.8-9
- “미·중관계 회복에 작용하는 미·일·중 3국간 메카니즘”, 일 「世界週報」, 1997.10.21
- “미·중·러 신3각관계”, 홍콩 「亞洲週刊」, 1997.1.12
- “김일성 사망 3주기하의 북한정세와 미·중 입장”, 일 「讀賣新聞」, 1997.7.8
- “미국과 대결할 수 없는 중국”, 일 「選擇」지 1997.7
- “한반도 주변세력 구도 변화”, 대만 「中國時報」 1997.2.23~24
- “중국 위협론의 제기 배경”, 중 「世界知識」, 1997, 12월호.
- “중국위협론의 실체(I)”, R Bernstein, Ross H Munro, 「The Coming Conflict with china」, 「Foreign Affairs」, 1997.3~4
- “중국위협론의 실체(II)”, Robert S Ross, 「Foreign Affairs」, 1997.3~4
- “미국의 주도세력 행사에 대한 각국의 반발”, WP지, 1997.11.4
- “북한문제 해결의 열쇠 : 중국”, 독 Frankfurter Allgemeine Zeitung지, 1997.6.9.
- “변화하고 있을 북·중관계”, CMS지, 1997.9.30.
- “중국의 불투명한 경제장래”, NYT지, 1997.9.14
- “중국 국유기업 개혁의 실태 및 문제점”, 홍콩 「經濟導報」, 1997.8.28.
- “중국의 지역간 빈부격차 해소방안”, 홍콩 「爭鳴」, 1997.7.
- “중국의 '97년 상반기 경제실적 및 전망”, 홍콩 「經濟導報」, 1997.7.14
- “중국의 '96년도 무역실적 분석”, 홍콩 「文匯報」, 1997.7.14
- “21세기를 지향하는 중국경제의 발전 전망”, 일 「ERINA」 보고서, 1997.2
- “세계은행의 중국경제에 대한 시각”, 佛 Le monde지, 1997.9.19.
- “주변정세”, 일 「時事解説」, 1996.12.25
- “동아시아 국제정치 게임을 둘러싼 중국의 대응”, 일 「展望」, 1997.8.
- “강택민 체제의 커다란 불안점”, 일 「産經新聞」, 1997.2.22.
- “강대국으로서 중국의 국력과 위상 평가”, 미 Current History지, 1997.9.
- “중국의 대남북한 균형정책”, 대만 「中國時報」 1997.7.30.
- “북한의 탈북자 보안망 강화와 중국의 입장”, WP지, 1997.4.27

* 이상은 공보처 「日日 海外論調」와 안기부 「週刊 海外 時事情報」내 수록 기사임.

USIP 보고서, 「North Korea's decline and China's Strategic Delemas」,
1997.10.

Shambaugh David "Chinese Hegemony over East Asia by 2015?" The
Korean Journal of Defense Analysis, Vol. IX. No.1(Summer, 1997)

기타 聯合通信, 內外通信, 월간 「북방동향」, 일일 해외논조, 주요 외교동
향, 일간신문, 원내 보고자료 등 참조

나진·선봉지대 개발전략(안)

* 임 병 철

< 목 차 >

- | | |
|---------------------------------|----------------------------|
| I. 나진·선봉지대 개발의의 | III. 나진·선봉지대 개발방향 |
| II. 나진·선봉지대 개발현황 | 1. 북한측 개발전략 |
| 1. 투자환경 | 2. 관련국 동향 파악 및 평가 |
| 2. 투자유치현황 | 3. 우리측 개발방향 |
| 3. 기업진출현황 | IV. 나진·선봉지대 진출전략 |
| 4. 최근 나진·선봉지대 경제 개혁조치 관련동향 및 평가 | 1. 동북아의 물류유통 중심지 (Hub)로 개발 |
| | 2. 나진·선봉지대 관광사업 활성화 |
| | 3. 수출가공 경공업 기지 조성 |

* 교류협력국 근무(5급)

I. 나진·선봉지대 개발의의

우리가 나진·선봉지대를 개발해야만 하는 의의는 동지대가 다음과 같은 측면에서 중요한 의의를 지니고 있기 때문이다.

첫째, 북한의 입장에서는 동지대가 비공식적인 경제개혁·개방의 실험장이 될 수 있기 때문이다. 즉 자본주의 경제의 원리에 대한 학습과 경제난 타개의 기회를 제공받을 수 있을 뿐만 아니라 동지대에서의 개발효과를 지대외로 효율적으로 전파하고 세계경제체제로 손쉽게 편입할 수 있기를 기대하고 있기 때문으로 보인다.

둘째, 우리의 입장에서는 향후 본격적인 남북경협 활성화에 대비 남북경제협력 시범지역이 필요하기 때문에 동지대를 적극 개발할 필요성이 크다. 동지대는 남북경제협력 활성화와 최적화를 위한 시험장으로 활용할 수 있으며 앞으로 남북통일에 대비 효과적인 통일경제기반 조성을 위한 토대로서도 그 가치가 있기 때문이다.

셋째, 통일을 지향하는 과정에서 대량으로 발생이 예상되는 북한 난민을 흡수할 수 있는 완충지대로서 일정기간 동안 탈북자를 흡수하고 이들의 대량 남하를 방지함으로써 통일에 따르는 혼란을 극소화하고 나아가 경제·문화적 이질성의 점진적 동화를 위한 완충지대로서 작용케 함으로써 소기의 성과를 달성할 수 있게 되는 것이다.

마지막으로 통일 이후에 있어서는 환동해 경제권의 중심지로서의 역할이 크게 기대되기 때문이다. 그 이유는 동지대가 동북아시아 물류요충지로서 정착이 가능할 뿐만 아니라 통일후 환동해경제권의 중심축으로 자리매김할 수 있는 중요한 지정학적 의의를 지니고 있어 동지대는 적극적으로 개발되어야 할 필요성이 크다고 볼 수 있다.

II. 나진·선봉지대 개발 현황

1. 투자 환경

가. 법적·제도적 환경

(1) 현 황

현재 북한의 외국인 투자 관련 법규는 총 48개이나, 이중 『나진·선봉 자유경제무역지대』에만 관련된 법규는 「자유경제무역지대법」을 기본으로 「외국인 출입규정」, 「상주대표사무소 규정」, 「자유무역항 규정」 등 총 20개로서 북한이 관련법규 정비에 많은 노력을 기울여 온 것을 쉽게 알 수 있다.

또한 동지대에서는 판매자와 구매자간 합의에 의한 가격 결정, 개인 자영업 허용, 환율 개혁 등 시장경제원리를 부분적으로 도입하고 무비자 출입, 선박·선원 등 국적에 관계없이 자유로이 입출항을 보장하고 있을 뿐만 아니라 특혜관세 및 조세제도를 실시하여 외국기업의 100% 단독진출 허용 및 외국은행·보험의 진출을 허용하고 관세를 감면하며 저렴한 세율을 적용하는 등 여러 가지 특혜사항을 부여하고 있다.

(2) 평 가

그러나 북한당국의 지속적인 관련 법규의 정비에도 불구하고, 명확한 투자 보장 장치의 제시는 미흡한 것으로 보여진다.

「공화국 영역밖의 거주하는 조선동포」, 「공화국에 해로운 산업」 등 추상적이고 불명확한 부분이 많아 북한이 자의적으로 해석할 가능성이 큰 부분이 많으며 북한측이 토지, 건물 등을 출자시 자의적이고 과대평가할 가능성이 클 뿐만 아니라 지적 재산권 투자시 평가방법이 애매하다.

나아가 채용·해고의 자율성 제한, 북한내 물자구입의 적시성 확보 곤란, 결산이윤 산출 불합뿐만 아니라 북한 내수판매로 얻는 원화는 교환성 통화로 태환이 불가능하고 외국인 노임은 60%까지만 해외송금이 허용되는 것 또한 주요 제약요인으로 지적될 수 있다.

나. 임금 및 노동력 수준

동지대에서의 최저임금은 「외국투자기업노동규정」 상에 160원(기존 환율로 계산할 경우 75달러)으로 두만강지역 경제특구중 최고 수준이고 시간당 노동비용은 0.4달러 정도인데 같은 6일근무제인 베트남의 경우 최저임금이 40달러 수준임을 감안할 때 경쟁력이 그리 높지 않음을 알 수 있다.

또한 북한 노동력은 교육수준은 높으나 자본주의식 교육이 부족하여 숙련공을 제외하고는 사실상 사용이 불가능하며, 남한기업 진출시 별도의 교육훈련이 필요하여 직접 고용이 가능한 중국, 베트남과는 달리 노동력의 직접 고용이 불가능하고 직업동맹의 역할이 노조활동 이외에 상상교육의 장이 될 가능성이 높다.

다. 토지비용

토지개발비와 임대료를 포함한 토지비용은 서로 경합관계에 있는 훈춘 지역에 비해 높은 것으로 평가된다. 토지임대료가 훈춘지역보다는 낮은 것으로 되어 있으나 훈춘지역은 기반시설이 완비되었다는 점을 고려할 때 나진·선봉지대가 토지비용이 낮은 것으로 볼 수는 없다. 다만 토지임대기간은 북한이 최고 50년으로 중국은 40~70년, 베트남은 50~70년으로 경쟁국 수준과 비슷한 것으로 평가되고 있다.

이상과 같은 기준으로 중국·베트남 특구와 투자여건을 비교해 볼 때, 임금, 노무관리 측면에서는 타지역에 비해 불리하고 토지비용 측면에서

는 비슷한 수준이며 노동력 수준, 조세제도 측면에서는 타지역에 비해 유리하다는 것을 알 수 있다.

라. 지대에 대한 접근성

일반적으로 경제특구에 대한 자유로운 접근이 가능한 중국, 러시아와 달리 접근성이 떨어지는데 그이유는 공항이 없어 직접 접근이 불가능하고 시간이 많이 소요되는 육로(도문~남양~나진·선봉, 권하~원정~나진·선봉)에 의존해야 하는데 관련규정상 초청장 소지자의 경우 무비자 입국(권하~원정~나진·선봉)은 가능하나 지대에 대한 접근로 미개발로 사실상 비자가 필요한 도문~남양~나진·선봉 구간에 주로 의존해야 하기 때문이다.

마. 인프라 부문

사실상 제일 문제가 되는 부문은 인프라 부문으로서 인프라 확충을 위한 외자유치 실적 저조로 수송·통신·전력 등 전반적 시설미비에 따라 정상경영이 불가능하며 앞으로 이부문에 대한 대규모 투자가 없이는 본격적인 개발은 힘들 것으로 판단된다.

이러한 점을 고려할 때 기존의 합작·합영방식 이외에 민자유치가 용이한 BOT(Build-Operate-Transfer)방식의 도입 가능성에 대해서도 적극적인 검토가 필요한 상황이다.

이상으로 경쟁특구와 종합적으로 비교하여 평가하면 유리한 점과 불리한점은 다음의 표와 같이 대별할 수 있을 것이다.

유리한 점	불리한 점
<ul style="list-style-type: none"> • 물류의 중심지로 국경지대의 중핵에 위치 • 약간의 시설투자로 기초 인프라 확충가능 • 세금감면, 특혜조치 등 제도상 우대 • 남한, 일본, 대만, 홍콩에 인접 • 노동력의 질에 대한 평가 양호 	<ul style="list-style-type: none"> • 산업인프라 부족으로 투자여건 미조성 • 미·일 등 주요시장에 접근 곤란 • 인적·물적 왕래가 자유롭지 못함 • 남북긴장상태로 인한 투자 리스크 • 국제금융기관으로부터 자금조달 난망

그러나 무엇보다도 한·미·일을 중심으로 한 정치적 대결관계가 투자환경 악화에 크게 작용한 것을 지적할 수 있다. 즉 북한은 최혜국 대우를 받지 못하여 한국, 일본, 미국시장에 접근하는데 대한 제약이 상존하고 남북간 정치군사적 긴장관계로 외국자본의 투자위험성이 증가되며 ADB IBRD 등 국제 금융기관으로부터의 자금조달이 곤란한 실정이기 때문이다.

2. 투자 유치 현황

북한의 동지대에 대한 투자유치 현황에 있어서는 1996년 7월 대외경제협력추진위원회가 발표한 바에 의하면 총 119개 사업, 총 47.33억 달러를 우선 유치목표로 하였는데 부문별 내용은 제조업이 101개 사업, 36.43억 달러이고 인프라·봉사부문은 18개 사업, 10.9억 달러이다.

이중에서 투자가 실현된 규모는 투자계약금액 기준으로 1991년 12월 지대 설치 이후 현재까지 65개사업에 3억 7천만 달러이며 투자가 이행된 것은 총 3,200만 달러로서 그 규모가 별로 크지 않음을 알 수 있다.

한편 현재까지 지대내에 설치된 외국인 투자기업의 수는 합작기업이 10개, 합영기업은 37개, 단독기업은 11개 등 총 58개기업에 이르고 있으며 이와 함께 외국기업의 사무소 및 지사도 6개소가 설치되어 운영중에

있다.

다만 최근에는 도로·통신·철도·호텔 등 인프라 시설에 대해서도 건설사업이 진행중이며 대대적인 정비중에 있는 것으로 알려지고 있어 앞으로 인프라의 개발 여부가 주목이 되고 있다.

나진항 1호부두에 100만톤 규모의 비료중계설비가 완료되고 나진항 하역장치 및 보관설비 등이 현대화 되었으며, 나진—원정간 신고속도로 건설공사가 약 70%의 진척을 보이고 있어 내년 6월 완공예정인 것으로 알려지고 있다.

또한 국제통신 사업이 추진되어 태국 록슬리사에 의해 통신센터가 건설되고 나진~훈춘간에 광케이블이 설치되어 동지대내에서는 국제통신이 가능한 것으로 알려지고 있으며 금년 2월 홍콩 엠페러 그룹이 1억 8천만 불을 투자하여 카지노, 골프장을 포함한 현대식 호텔을 건설중에 있어 향후 2년이내 완공 예정이다.

따라서 투자가 추진중이거나 혹은 예상되는 주요 사업은 홍콩 엠페러 그룹의 호텔건설(1억 8천만불), 태국 록슬리사의 통신센터 건설(2,800만불) 및 홍콩 타이슨사의 도로건설(7,220만불) 등이다.

3. 기업진출 현황

기업별 진출현황은 주로 중국, 홍콩, 태국 등의 기업이 일부 인프라 분야 진출을 제외하고는 거의 식당, 상점업, 중계무역업, 택시운송업 등에 소규모로 투자를 하고 있다. 이들 기업의 투자형태를 분석해 보면 나진·선봉지대 개발에 근본적으로 실질적인 도움이 되는 인프라 부문의 개발보다 주로 소규모 인프라 투자, 서서비스업 등에 치중하여 향후 자국 기업의 진출기반 조성을 위해 해당국 정부가 지원을 하는 선점전략을 다

분히 엿볼 수 있다.

가. 외국기업

(1) 중 국

중국 기업중에서는 연변해운항만공사, 연변용흥무역집단총공사 등 14개 기업이 주로 숙소, 식당, 상점업 및 중계무역업, 택시 운송업 등에 투자를 하고 있으며 투자계약규모는 2,056만 9천달러에 실제 투자가 이행된 실적은 337만 5천달러(16.4%)인 것으로 파악되고 있다.

(2) 홍 콩

홍콩 기업은 타이슨사, 페레그린투자, 엠퍼러 그룹 등 4개 기업이 주로 여관, 상점, 식당업, 합작은행 설립 및 호텔 건설에 투자를 하고 있으며 투자계약규모는 2억 7,610만 8천달러에 실제 투자가 이행된 실적은 1,604만 2천달러(5.8%)이다.

(3) 미 국

재미동포 기업이 일부 투자를 한 적은 있으나 대부분의 미국 기업은 본격적인 미국정부의 대북경제 제재완화 조치에 대비 타당성 조사중에 있으며 현재 대북 투자를 추진중인 기업은 스탠튼 그룹이 선봉화력발전소와 승리화학원유공장 가동을 위하여 미-북 최초의 합작회사를 설립하였고 AT&T, MCI사 등이 북한의 통신분야에 관심을 가지고 있는 실정이다.

(4) 일 본

순수한 일본 기업의 대북 투자는 아직 없으며 주로 조총련계 기업들이 택시업, 관광봉사업 및 중계무역업 등에 진출해 있다.

(5) 기 타

이들 국가이외에 영국의 셸퍼시픽사가 원유저장·공급시설에 200만불을 투자 예정으로 있고 네델란드의 ING은행이 나진·선봉지대에 지점개설을 추진중에 있으며 태국의 록슬리그룹이 나진·선봉지대의 전기통신사업에 300만불을 기투자한 것으로 파악되고 있다.

나. 국내기업

외국기업의 활발한 진출과 대비되게 국내기업중 아직까지 투자가 이루어진 기업은 전혀 없다. 다만 「협력사업자」 승인을 받은 기업은 삼성전자, 토지공사, 대상물류 등 8개사 9개 업종으로 한국토지공사의 시범공단 조성사업을 제외할 경우 총 투자규모가 3,720만불에 불과하여 외국기업의 활발한 진출과 비교할 때 너무 뒤늦은 감이 큰 상황이다.

「협력사업자」 승인 현황에 대해 구체적으로 살펴보면 삼성전자가 「나진·선봉통신센타 건설(700만불)」, 「전전자교환기 등 통신설비 생산(500만불)」 승인을 받았으나 태국 록슬리사와 북한의 통신사업 독점계약으로 아직 진출리 불투명한 상태이며 동양시멘트가 「시멘트 싸이로 건설」에 300만불, 동룡해운이 「크레인, 지게차 등 하역설비 투자」에 500만불, 신일피혁이 「피혁가공 및 의류제조·판매」에 300만불, 한국토지공사가 「나진·선봉 시범공단 조성」(투자규모 미정)에 투자 예정으로 있다. 나아가 대상물류가 「나진·선봉 국제물류 유통기지 개발」에 420만불, 태영수산과 LG상사가 공동으로 「가리비 양식 생산」에 200만불, 삼천리자전거와 LG상사가 공동으로 「자전거 조립 생산」에 800만불을 투자를 계획중이며 이들 기업은 북한측과의 구체적인 협의를 거쳐 정부에 「협력사업」 승인신청을 할 것으로 예상되고 있다.

그러나 최근 한국토지공사의 「시범공단 조성사업」과 대상물류의 「국제물류 유통기지 개발사업」에 대해 협력사업자 승인을 한 것은 더 이상 외국기업이 무분별하게 진출하는 것을 보고만 있지 않겠다는 우리 정부

의 적극적인 대응의 결과이며 이는 향후 동지대 개발에 시사하는 바가 매우 크다고 할 수 있다.

4. 최근 나진·선봉지대 경제개혁조치 관련 동향 및 평가

다음의 내용은 1997년 6월 1일부터 북한의 나진·선봉지대 당국에 의해 실시된 경제 및 화폐 개혁조치에 관한 내용으로 북한은 지난 4월 20일부터 5월초까지 3주동안 부총리 공진태와 몇몇의 부부장급 고위층 인사들을 대외경제협력추진위원회 위원장 김정우와 함께 동지대 조사단으로 파견하여 조사결과를 토대로 투자환경 개선을 위한 조치를 마련한 것이다.

가. 화폐개혁

나진·선봉지대 당국은 6월 1일부터 지대내에서의 '외화와바꾼돈표' 사용을 폐지하고 환율을 US 1\$당 200 ~ 210원(기존 US 1\$당 2.1원)으로 조정하였다. 이는 북한의 일반원화와 달러간에 직접적인 교환을 허용하고 지대내에서는 일반화폐(북한원화)만이 유통되게 되었으며 화폐개혁을 한 배경은 근로의욕을 고취하고 외국기업의 투자를 유치하기 위한 것으로 알려지고 있다.

이러한 환율조정에 따라 달러화 기준으로 북한 노동자의 임금이 낮아지고 월급을 달러 등 외화로 지급할 수 있어 경공업부문 외국기업들의 경쟁력이 강화될 수 있을 것으로 예상되며 외환가격의 변동에 따라 동지대내의 임금과 물건값도 북한원화 기준으로 대폭 인상되었으나 임금은 기업의 영업실적을 고려할 때 현실적으로 환율조정폭만큼 인상은 어려울 것으로 보인다.

나. 자유무역시장 개장

북한과 중국은 양측 주민간의 물물교환을 위하여 6월 17일 원정-권하 다리의 북한측 세관건물 옆 부지에 자유시장을 개설하여 무역활성화를 통한 투자분위기 조성 및 경제 개방조치를 시험중에 있다.

국경통행증을 소지한 중국과 북한주민은 매일 장사를 하기위해 통행가능하며 중국은 다른 변경지역에 대해서는 하루 중국돈 2,000원까지 거래를 허용하는데 반해 동시장에서는 하루 중국돈 5천원까지 관세없이 거래 허용하고 있으며 시장면적은 300-400평 정도로 창고와 식당 등 부대건물을 갖추고 있는 것으로 파악되고 있다.

시장개설은 중국 훈춘시와 나진·선봉지대가 북한측에서 월·화·수, 중국측에서 목·금·토 각기 3일씩 주 6일간 개설하기로 합의하였으나 현재는 월·화·수요일만 운영되고 있으며 북한측은 성계, 대합, 문어, 낙지 등 수산물을, 중국측은 식량, 신발, 의류, 우산, 양말 등 주로 생필품을 판매하고 있다고 한다.

다. 개인사업(자영업) 허용

이외에 나진·선봉시 주민들에 대해서 가족단위로 하는 자유영업을 허용하여 일반 주민은 연간 고정적인 세금을 내는 조건으로 자유영업을 할 수 있게 되었다.

나진·선봉지대의 국영기업의 구조 재조정 과정에서 실직한 사람들과 여가시간을 활용할 수 있는 농민들이 부업형태로 의류, 가공식품, 가구, 수제품, 농촌 생산물, 잉여농산물을 사고 팔거나, 가내수공업, 수선 및 운송업, 식당, 어업 등 영위할 수 있는 것으로 알려지고 있다.

라. 국영기업의 독립채산제 실시

동지대내의 기업에 대한 독립채산제를 실시함에 따라 개별기업은 이윤과 손실에 대하여 스스로 책임을 질뿐만 아니라 고용하는 직원에 대해서도 해고를 직접 할 수 있게 되어 국영기업은 80년대 중반 중국의 경우처럼 독립된 경제 실체로 전환을 하게 되었다.

따라서 이들 기업은 이제 자기 책임하에 구조 조정, 기업규모 조정, 합병(합작)사업 전환 등의 경영을 하여야 되는 것이다.

마. 나진·선봉 인프라건설에 대한 정부지원의 확대

북한 당국은 97년 후반기부터 우선순위가 높은 인프라 건설사업에 국가재정의 분배를 대폭 증가하여 나진~원정간 도로를 확장하고 포장중에 있어 내년 상반기에 완공 예정으로 있으며 두만강 계곡을 경유한 원정~선봉간 신설도로 건설을 계획중에 있고, 중국측은 나진항을 이용한 화물운송을 원활하게 하기 위해 기존의 비포장이었던 훈춘~권하간의 도로를 포장중에 있다.

바. 함경북도 철도 체계 재조정

지대내의 철도운송을 효율적으로 하기 위해 기존의 함경북도 철도국에서 분리하여 나진 철도국을 신설하였는데 이는 나진항을 이용한 화물의 운송을 원활하게 하기 위해 독자적인 운송지휘체계를 확립하기 위한 것이다.

이에 따라 북한당국은 화차는 노후된 것이라도 북한내에서 조달하고 객차는 상태가 좋은 중국의 것을 구입하거나 빌리기를 희망하고 있다.

사. 나진~선봉간 항로의 오사카까지 확대

나진항~오사카 항로에는 컨테이너선이 운행중이며 나진~니이기타 항로에 컨테이너선 취항을 위한 일본측과의 협의가 진행중에 있다.

아. 나진 상업 연구소 설립

북한은 UNDP/UNIDO의 자금과 전문기술 지원을 받아 나진 상업 연구소 설립에 착수하여 학생, 관리, 경영인을 교육훈련시키기 위하여 나진 해양대학을 나진 상업연구소로 전환을 추진중이나 북한으로서는 교육생에 대한 교육이 다른 나라나 국제기구에서 관장하는 것을 부담스러워 하면서 2-3년 정도 운영후 북한측이 인계받는 것을 희망하고 있으나 UNDP/UNIDO에서는 영구적인 운영을 주장하고 있어 상호간에 입장차이가 나고 있다.

교육과목은 『현대 재정관리와 세금』, 『기업의 효율성』, 『합작(합영)사업』, 『외국인 투자 관리』, 『투자확대 및 유치』, 『국제무역』, 『해운수송』, 『컴퓨터』 등이 될 것으로 알려지고 있다.

이상 북한이 취한 일련의 조치들은 기본적으로 동지대 개발에 일단 긍정적인 효과를 미칠 것으로 예상되나 중요한 것은 북한이 이러한 조치의 결과를 얼마나 정확히 예측하고 추진해 나가는가에 달려 있어 조치의 성공 여부는 앞으로 주목해야 할 것이다.

Ⅲ. 나진·선봉지대 개발 방향

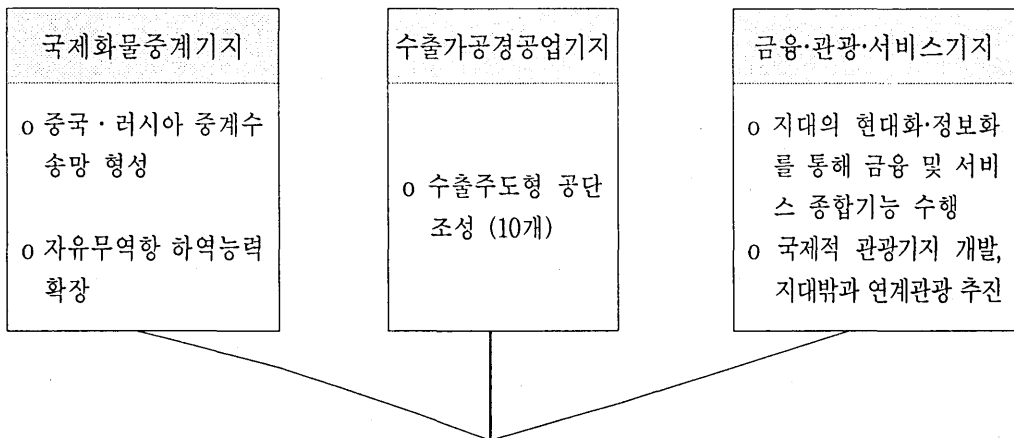
1. 북한측 개발전략

가. 기본구상

(1) 나진·선봉 3단계 개발계획 ('93. 6 발표)

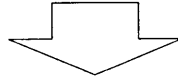
북한은 1993년 6월 나진·선봉지대를 국제화물 중계기지, 수출가공 경공업기지, 금융·관광·서비스기지로 개발하겠다는 계획을 발표하고 김일성은 1994년 '경제일꾼 교시'를 통하여 제2의 싱가포르로 건설할 것을 언급하였지만 현재 동지대에 인프라 시설이 매우 열악하고 상업자본이 충분리 형성되어 있지 않은 현 상황에서 수출가공 경공업기지, 금융·관광·서비스기지로로서의 개발은 요원한 실정이다.

하지만 이중에서 국제화물 중계기지로 개발하겠다는 북한의 구상은 동지대가 두만강 개발지역의 성장 중심축으로서 개발될 수 있는 잠재력이 충분하고 북한의 입장에서 사회주의권 시장의 붕괴로 자본주의 시장에 편입되어야 할 필요성이 큰 현 상황을 고려할 때 우리가 발전적으로 존중할 수 있으므로 이에 대한 심층적 분석이 필요한 것으로 판단된다.





제2의 싱가포르 건설
(’94 김일성의 경제일꾼
교시에서 언급)



- 동북아 경제협력 국제 분위기 편승
- 두만강 개발지역의 성장 중심축
- 경공업, 무역제일주의 실현을 위해 시장 메카니즘 일부 수용
- 사회주의 시장 붕괴로 자본주의 시장에 편입 필요
- 개혁·개방의 실험장

나. 지대 개발 전략 수정(’96 투자포럼 전후)

그리하여 북한은 현재의 인프라 여건을 감안 이러한 목표들을 동시에 충족시키기가 현실적으로 불가능함을 인식하고 지대개발전략을 수정하여 공업부문에 대한 외국인의 투자 유치희망 규모를 대폭 축소하였는데 특히 공업(제조업)부문에서 희망 투자유치규모가 대폭 축소된 점을 알 수 있다. 즉 UNIDO와 협조하여 투자리스트를 재작성하여 인프라 등 제반 여건을 감안할 때 당장 투자해도 이윤이 날 수 있는 실질적인 사업 중심으로 37개 사업을 선정하였고 업종별로는 농·수산물 및 광산자원 가공, 일반 생활용품 제조, 폐기물 처리 등이 주종을 이루고 있다.

또한 당초 3단계의 개발계획을 수정하여 2단계로 변경하여 제 1 단계 (~2000)에서는 인프라 확충에 주력하면서 국제수송기지로서의 역할을 수행하는 동시에 관광 개발에 역점을 두고 제 2 단계(2001~2010)에서는 무역·제조·금융의 기능을 가진 종합적·현대적 국제교류의 거점도시로

개발하고자 계획을 수립하였다.

북한은 수정된 계획에서 국제수송기지로의 개발에 중점을 두었는데 그 이유는 중계수송업이 기존 시설을 최대한 이용할 수 있고 투자가 적게 소요되는 사업으로서 우선 단순하고 쉬운 사업의 우선 추진 방침에 가장 부합되는 것이기 때문에 중계수송업을 지목하여 최우선적으로 개발하고자 하는 점을 쉽게 알 수 있다.

이뿐만 아니라 북한은 관광업의 가능성에도 기대를 걸고 있어 대초도, 비파도, 우암-굴포지역과 지대밖 백두산, 칠보산, 경성온천과의 연계관광에 대해서도 관광개발 계획을 수립해 놓은 상태이다.

다. 북측 개발전략에 대한 평가

그러나 이러한 북한의 개발전략은 다음과 같은 측면에서 몇가지 문제점이 있다.

첫째, 정책적 측면에서 북한의 개발전략은 체제개혁적이기 보다는 체제유지적 성격을 갖고 있으며 국내경제외의 유기적인 연계성이 근본적으로 차단되어 내수시장의 발전가능성을 기대하기가 곤란하며 투자를 위해 필요한 시장정보가 절대 부족한 실정이다. 또한 남한기업의 투자는 환영하되 정부당국간의 대화는 배제한 채 다자간 대화채널을 활용한 대화만을 우선시하며 남한기업의 직접 진출보다는 제3국법인 명의의 간접 진출을 희망하고 있다.

둘째, 경제지리적인 측면에서 동지대는 지리적 특성으로 보아 지대개발계획의 성공여부가 해외요인에 의거 좌우될 것으로 보인다. 그 이유는 동지대가 두만강 개발계획상의 중국 훈춘개발계획과 러시아의 나호트카-블라디보스톡 개발계획과의 상호경합 관계에 있어 단순한 화물중계기지로의 개발은 향후 발전가능성이 적기 때문이다.

셋째, 개발전략과 계획적 측면에서는 국토개발 계획적 성격이 강하여 경제계획으로서 반드시 포함되어야 할 투자우선 순위나 자금조달 계획이 결여되어 있고 나진·선봉의 경제지리적 잇점을 최대 활용할 수 있는 전략과 계획이 미흡하여 자유경제 무역도시로서의 기능을 충족할 수 있는 종합적인 계획이 결여되어 있다.

넷째, 동지대가 경제특구로서 사회간접자본 시설을 확충해야만 하는 측면에서 볼 때, 자유경제무역지대의 효율적인 경영활동을 위한 항만, 철도, 도로, 공항 등 사회간접자본시설이 미비하고 사회간접자본시설의 확충을 위한 재원조달 방안이 미비하여 투자를 유인하지 못하는 주된 원인이 되고 있다.

다섯째, 투자여건 조성적 측면에서는 외국투자가의 입장에서 볼 때 나진·선봉은 세계 여러 투자대상 지역중 하나에 불과하고 저렴한 임금과 토지비용 등 경쟁우위요소 활용방안이 미흡하며 서방식 기업경영에 대한 기본지식과 이해 부족으로 비정상적인 상관행이 만연되어 있는 것도 북한측의 개발전략이 한계점을 가지고 있는 주요한 원인인 것이다.

2. 관련국 동향과약 및 평가

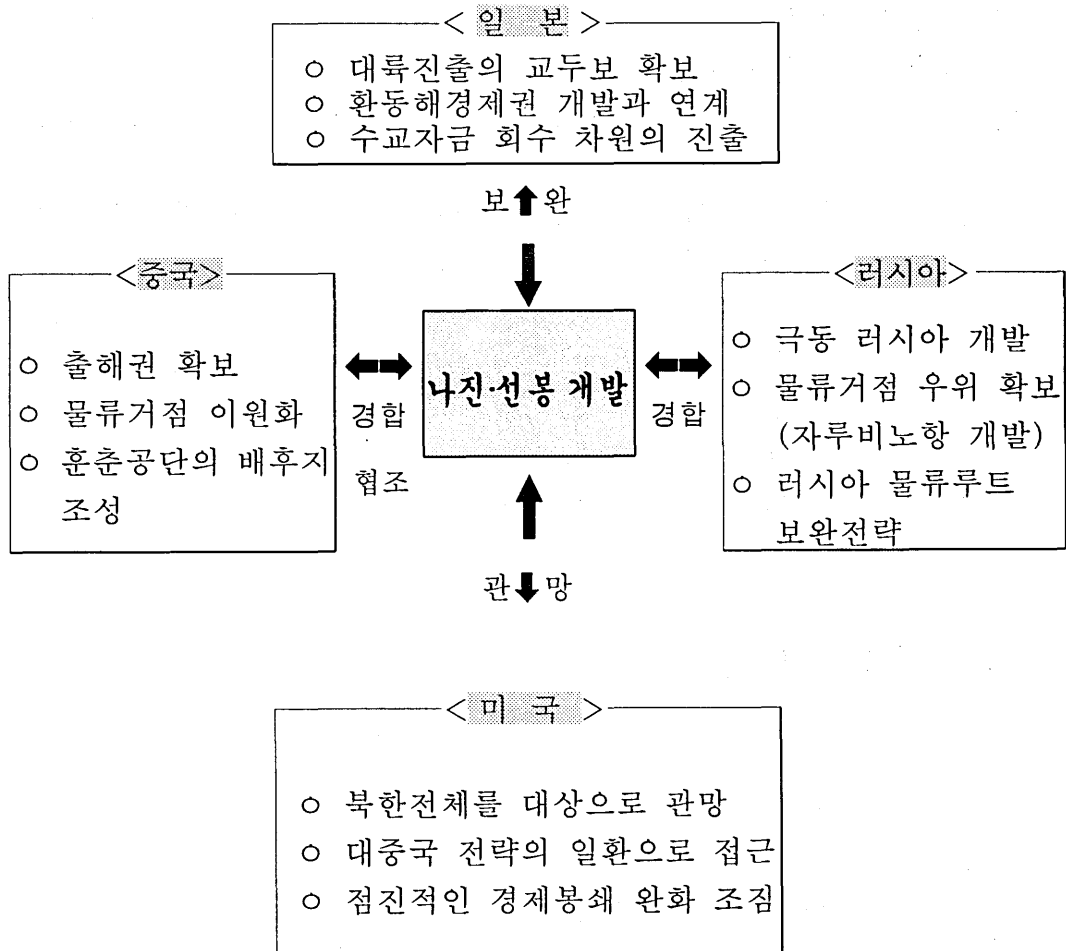
현재 중국은 동해출해권 확보전략의 일환으로 훈춘을 두만강 지역의 중심으로 만들고 안정적인 해상루트 개발과 확보를 원하고 있으며 동지대를 훈춘공단의 배후지역으로 조성하여 훈춘공단을 제조업의 거점으로 하고 나진·선봉지대를 배후도시화하고자 할 뿐만 아니라 나진·선봉과 러시아 자루비노항을 동시에 지원하여 물류거점의 이원화를 통한 나진의 물류거점 역할을 상대적으로 약화시키고자 하는 입장으로 분석된다.

일본 또한 대륙진출의 교두보 확보 및 환동해 경제권의 개발과 연계하는 차원에서 동지대의 개발에 관심을 가지고 있으나 현재 북한에 필요한 산업은 외화획득이 손쉬운 수출산업이지 일본이 계획하고 있는 중화학

공업이 아니고 실제적인 투자없이 나진·선봉 개발 마스터플랜 제공을 통해 북한 당국과 대화하기 위한 수단으로 활용하고자 하는 점을 충분히 인식하여 이에 대한 대응책 마련이 필요할 것으로 보인다.

러시아는 자국의 자루비노항 개발을 통한 물류거점 우위를 확보하고자 하는 차원에서 나진·선봉개발과 경협관계에 있으며 미국은 특정지역에 대한 관심보다는 북한 전체를 대상으로 관망하는 차원에서 대 중국 전략의 일환으로 접근하고 있음을 인식할 필요가 있다.

이를 그림으로 도식화 해보면 다음과 같다.



이러한 상황에서 주변국의 이해관계를 종합적으로 평가해 보면 두만강 지역을 둘러싼 북한, 중국, 러시아와의 관계에 주목할 필요가 있다. 물류 거점에 있어서 북한의 라진항과 러시아의 자루비노항이 상호 경합관계에 있는데 현재는 라진항이 나진~훈춘간 도로 개통과 물동량의 우위 등으로 우위를 지키고 있으며 공단거점 차원에 있어서는 중국의 훈춘과 북한의 나진·선봉지대 경합중인데 이에 대해서는 훈춘 공단이 공단의 기조성 및 인프라 시설이 완비되어 있다는 차원에서 우위에 있어 자국의 우위확보를 위한 상호 치열한 경합 및 견제가 예상되기도 한다.

그리고 일본의 중화학공업 지대화 구상에 대한 대응책 마련이 필요하다. 그 이유는 북한의 경제현실을 고려할 때 경공업의 바탕없이 경쟁력 있는 중화학공업의 건설이 불가능하고 현재 중화학공업의 비중이 크고 경공업이 약한 북한경제의 모순을 오히려 심화시킬 가능성이 크기 때문이며 나아가 북한이 시급히 필요한 것은 수출산업이지 중화학공업과 같은 자본재, 중간재 등 수입 유발형 산업은 아니기 때문이다. 즉 북한은 현재 단기간에 외화획득이 가능한 산업이 필요하지 회임 기간이 길고 불확실한 중화학공업은 긴요치 아니한 상황이다.

향후 가장 주목되는 국가는 일본과 중국으로서 일본의 종합상사를 중심으로 하는 경단련의 움직임에 예의주시하고 중국 정부와 중국계 자본의 움직임을 예의주시 필요해야만 동지대를 우리가 의도하는 방향으로 개발해 나갈 수 있을 것으로 생각된다.

3. 우리측 개발 방향

가. 개발방향

우리는 이상의 논의를 종합해 볼 때 나진·선봉지대를 단순한 수송중계기지가 아닌 명실상부한 동북아 경제협력권의 중심지로서 단기적으로

는 부산의 보조·보완적 역할을 하고 장기적으로는 환동해경제권의 거점으로 개발하기 위해서는 동 지대를 물류유통 기지화하는 것이 무엇보다도 필요할 것으로 생각된다. 이러한 사업이 성공적으로 추진될 경우 인적 자원의 왕래 활성화로 관광이 발달하고 또한 자체적으로 판매가능한 상품에 대한 수요발생으로 이를 제조하기 위한 경공업기반도 자연스럽게 구축될 것으로 보인다.

따라서 우리는 동지대를 물류거점, 관광거점, 수출가공 경공업기지로 조성하는 것이 바람직할 것으로 판단되며 이러한 개발방향은 북한의 개발구상을 발전적으로 존중해줌으로써 북한측도 적극 동참할 수 있을 것으로 기대된다.

나. 추진 내용

(1) 물류유통의 활성화

나진·선봉지대는 인프라 시설이 아직 미비하고 이에 대해 북한 자체적으로는 해결할 능력이 없을 뿐만 아니라 외자유치 또한 곤란한 상황에서 이 사업은 최소 투자로 인프라 제고가 가능하다는 차원에서 최우선 사업으로 적합하다.

이 사업이 원활히 추진될 경우 동지대는 동북아 물류의 중심지로서의 역할이 증대되어 동북아의 「상업자본」 흡수를 통한 북한 자체의 인프라 해결능력 배양과 나진항의 중계무역 가능성을 제고시킬 수 있으며 인프라 수요가 적은 물류·용역·서비스사업이 중점적으로 육성되어 자연스럽게 동북아의 물동량을 장악할 수 있게 될 것이다.

(2) 관광 활성화

물류활성화를 통한 『상업자본』이 축적되면서 상업의 활성화로 부수적인 관광수요가 증대되고 물류유통에 따른 통신·숙박 등 초보적인 시설

이 조성되면 자연스럽게 관광산업 활성화를 통한 일본·중국·동남아 등의 관광자본을 흡수할 수 있을 것이다. 이러한 관광자본의 재투자를 통하여 호텔·센터 등 관광시설이 확충되고 금융 등 관광서비스가 개선되면 축적된 상업자본과 관광자본으로 제조업의 기반이 충분히 조성될 수 있을 것으로 보인다.

(3) 경공업 기지 조성

앞에서 언급하였듯이 북한은 내수시장이 빈약하고 서방수출시장에 대한 접근에 있어서 한계가 크며 공단조성에는 초기에 막대한 개발비용이 소요되므로 애당초 처음부터 제조업의 기반을 조성한다는 것은 힘든 것으로 판단된다. 따라서 물류유통의 활성화 및 관광의 활성화로 자유경제 무역지대의 유통시장이 발전하고 제조업에 대한 수요가 증대되면서 기초 인프라에 대한 부족이 어느 정도 해소되면 공단을 조성할 수 있게되어 제조업의 진출이 활성화됨에 따라 「산업자본」이 형성될 수 있을 것이다. 이렇게하여 동지대는 중계무역·관광·제조업의 종합적 기능을 수행할 수 있는 지역으로 발전할 수 있게 되는 것이다.

나. 개발시 유의점

다만 동지대를 개발할 때 유의할 점은 통일이후를 감안한 장기적인 관점에서 개발방향을 설정하여 남북한 산업의 효율적 배치와 인프라 시설의 상호연계성 고려 및 환경친화적인 지역으로 조성해야 한다는 것이다.

또한 21C 동북아 경제협력 구도와 연계추진하여 중국, 러시아와의 중계수송을 위한 연결 프로젝트를 우선적으로 추진하고 장기적으로 남북간 인프라의 효율적 연결을 통한 상호 의존성 극대화에 주안점을 두어야 할 것이다.

그리고 나진·선봉지대 개발의 효과를 북한 전역으로 확산시킬 수 있는 방향으로 추진하여 나진·선봉 진출 기업의 지사(지점)는 평양, 남포,

신의주 등 거점지역에 설치를 유도하고 나진·선봉 진출 기업은 북한의 여타 지역과 연계를 강화하는 방향으로 사업이 추진될 수 있도록 유도해야 할 것이다.

마지막으로 민간부문의 협력으로부터 정부 부문의 협력으로 이행이 바람직한데 물류유통단지 건설, 공단건설, 관광 등 패키지형 사업의 추진에 대해서는 민간부문에서 북측과 협의를 진행토록 하고 민간부분에 대한 지원이 필요할 경우에 준당국간의 협의 채널을 활용하는 것이 좋으며 문제점 해결을 위하여 당국간 협의에 대한 수요가 증대할 경우 당국간 협의로 유도하는 방식을 취해야 할 것이다.

IV. 나진·선봉지대 진출전략

이러한 외국기업의 진출동향과 우리의 개발방향을 종합적으로 고려해 볼 때, 우리는 다음과 같이 전략적으로 진출할 수 있는 방안을 강구해야 될 것이다.

첫째, 동지대에 대한 외국기업의 활발한 진출에 대비하여 공세적으로 대응하고 이를 남북경협이 전진기지로 개발해야만 할 것이다.

둘째, 동지대에 대한 우리 기업의 진출분야를 다양화하고 투자규모를 확대시키는 것도 매우 필요하다.

셋째, 현재 동지대가 제조업의 진출여건이 미흡한 점을 감안하여 물류유통, 서비스업, 관광업 등 상업자본 형성에 기여가능한 사업의 우선 진출을 적극 지원해야 할 것이다.

1. 동북아의 물류유통 중심지(Hub)로 개발

우리는 무엇보다도 동지대를 동북아의 「국제무역 중심지」로 개발하여 러시아, 중국, 몽고, 한국, 일본 등과의 활발한 상호교역을 증대시키고 나진·선봉을 통해 북한지역의 공산품 및 농수산물이 수출될 수 있도록 해야 할 것이다. 나아가 동지대를 동북아의 「국제화물 중계거점」으로 육성하여 환적화물 유치를 통한 항만의 부대산업을 개발하고 해운선사 및 물류 전문업체의 투자를 유치하여 자유스러운 인적·물적 왕래를 위한 지대로서의 접근체계로 개선될 수 있도록 유도해야 할 것이다. 이를 위해서는 먼저 도로, 철도, 항만, 공항등 접근 교통체계의 구축을 지원하고 기업인의 장기간 체류가 가능하도록 편의시설에 대한 투자를 유치할 수 있도록 지원하며 아울러 해외 본·지사와의 연락할 수 있는 정보통신 네트워크 또한 구축될 수 있도록 적극 지원해야 할 것이다.

주요 추진사업으로서는 물류 유통기지 건설화사업, 통신역무 활성화사업, 항만수리·하역능력 개선사업, 소규모 산업 인프라 구축사업, 무역사무소 설치사업 등이 우선적으로 추진되어야 할 것이다.

2. 나진·선봉지대 관광사업 활성화

나진·선봉지대의 관광사업을 활성화하기 위해서는 지대밖과 연계하는 관광상품 개발과 지대내 관광도 체류형 관광으로 바뀔 수 있도록 사업추진이 필요하다. 우선 이를 위해서는 남북한 당국간에 관광교류를 위한 합의서 체결이 필요하며 가칭 “한국 관광객의 북한지역 출입 및 통행에 관한 합의서” 체결을 추진해보는 것도 좋을 것이다. 그러나 이에 대해서는 무엇보다도 나진·선봉지대를 방문하는 남한 관광객의 신변안전에 대한 책임과 권한이 있는 북한 당국의 확인이 필요할 것으로 보인다.

주요 추진사업으로서는 지대밖 연계관광의 활성화를 위해서 나진·선봉을 경유하는 백두산·칠보산 시범관광과 북한측이 신변안전을 보장하

는 경우 나진·선봉경유 소규모 중국관광단부터 허용하는 것이 좋을 것이다. 나아가 남북당국간에 합의가 이루어지는 경우 관광지역 및 규모 확대하고 또한 지대내 관광산업의 활성화를 위해서는 유통산업과 연계한 체류형 관광으로 유도하며 제조업과 연계한 지방토산품 판매를 적극 추진하는 것이 필요할 것이다. 이러한 사업들은 남북한 관광사업자간의 협력사업형태로 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단되며 장기적으로 금강산 개발사업과 연계하여 사업추진을 고려해 보는 것도 좋을 것이다.

3. 수출가공 경공업 기지 조성

마지막으로 수출가공 경공업 기지로서의 조성을 위해서는 먼저 경공업을 위주로 하고 중공업을 배합하는 방향에서 남한 또는 다른 나라의 원자재, 부분품을 이용하여 제품을 생산, 수출하는 가공수출산업기지로 육성한 후 향후 전기·전자를 중심으로 하는 첨단 산업을 유치하는 것이 바람직할 것이다.

유망한 제조업 분야로서는 의류·섬유·가방·신발산업 등이 산업기반이 기존재한다는 점에서, 목재·포장재 가공업 등이 동지대가 수송중심지로서의 잇점이 크다는 점에서, 가정용·공업용 도자기산업이 북한의 부존자원을 활용할 수 있다는 점에서, 철제기구산업은 기존의 중화학 공업기반을 이용할 수 있다는 점에서, 식료품 및 수산물 가공산업은 자체 수요가 풍부하다는 점에서, 전기·전자제품 조립산업은 난이도가 높은 기술이 상대적으로 덜 요구된다는 점에서, 마지막으로 의약품 제조산업은 전통약재 재료가 충분히 공급가능하다는 점에서 앞으로 진출이 적극적으로 필요한 산업분야일 것으로 평가된다.

주요 추진사업으로서 남한기업을 위한 경공업 전용공단 건설과 신발, 의류·섬유 등 남한 사양산업의 유희설비 이전 및 소규모 인프라를 개선하는 사업 등이 추진 되어야 할 것이다.

한국 분단비용의 계량적 추정

연구자 : 홍성국

< 목 차 >

I. 문제의 제기

III. 한국분단비용의 추정

1. 대표적 생산함수의 추정
2. 남북한 전체의 분단비용
3. 남북 및 북한의 분단비용

II. 한국 분단경제의 특수성

IV. 결론 : 분단비용과 통일 비용

1. 군사비 과다지출
2. 시장기능의 실패
3. 경제구조의 베타적 이원성
4. 분단 인플레이션

【 참고문헌 】

I. 문제의 제기

한반도가 타의에 의해 남북으로 분단된 이후 남북한 쌍방은 서로가 대립과 적대관계 속에서 배타적인 체제경쟁으로 일관하여 왔음은 주지의 사실이다. 남북한으로의 분단은 한반도의 정치·사회적 문제임은 물론이거니와 경제분야에 지대한 영향을 주는 경제여건이 되고 있다. 왜냐하면 경제외적인 분단의 고통이 한반도의 특수한 정치·사회·문화적 환경에서는 경제적 애로요인으로서 직접적으로 작용하고 있기 때문이다.

남북한으로 분단되어 있는 한국의 경제구조는 일반적 국민경제의 그것과는 달리 균형있는 경제순환의 질서를 저해하는 ‘분단 부문’(Division Sector)이 존재하기 때문에 이를 해소시키거나 유지하기 위한 막대한 비용이 요구되고 있다. 한국분단의 상황적 구조 때문에 어쩔수 없이 지불해야 하는 비용인 ‘분단비용’(Division Cost)을 부담하고 있는 것이다.

분단비용은 그 규모의 다소에 따라서 경제순환의 불균형정도가 결정되어진다. 다시 말하면 분단비용은 분단 상황의 정치·군사적 불안정성 여하에 긴밀한 관련을 맺고 있어서 분단상황이 긴장화되면 될수록 다른 조건이 변하지 않는 한 분단비용의 규모는 확대되는 경향성을 갖는다. 정치·군사적으로 긴장화될 때 분단부문의 생산이나 지출이 자동적으로 확대되고 ‘보이지 않는’(invisible) 경제적 누출의 규모도 커지게 되기 때문이다. 그리고 분단자본, 분단노동 등이 축적됨으로써 동태적으로 보면 시간흐름에 따라 가속적으로 증가하는 경향을 갖을 수 밖에 없다. 그러나 이것은 어디까지나 필요조건이지 충분조건은 아닌 것으로 생각되어진다. 어쨌든 분단비용은 경제순환에 바람직스럽지 못한 영향을 미치며 그 규모가 막대한 것임에 틀림이 없다.

그럼에도 불구하고 지금까지 분단비용에 대한 심층적 고려없이 통일비용 일변도로 논의되어 옴으로써 불안적이고 균형적인 통일논의 형성에 커다란 장애요인으로 되고 있는 것이 현실이다. 통일시에는 막대한 규모의 통일비용을 지불해야 된다는 부담 때

문에 '통일지연 논리'나 '통일불가론'까지 등장하고 있다. 만일 남북 분단의 현실에서 분단 때문에 큰 부담을 지拂하지 않고 있다면 적어도 실리적인 측면에서 볼 때 이러한 통일지연 논리가 타당한 주장일는 지 모른다. 그러나 아직까지 분단비용에 대한 심도있는 분석이 이루어지지 않았다. 일부 전문가들이 분단비용에 대한 검토를 시도한 사례가 발견되기는 하지만 자료의 빈곤으로 극히 부분적인데 그쳤다.

따라서 본 연구는 분단경제가 일반적 국민경제와는 달리 소모적인 분단부문이 존재하고 있기 때문에 경제의 안정적 성장과 발전을 저해하는 막대한 규모의 분단비용을 감수하고 있다는 가설을 계량적으로 증명하는데 초점이 맞추어질 것이다. 우선 분단 상황을 소거한 단일경제시의 시계열 자료(Time Series Data)를 완성한 다음, 회귀분석(Regression Analysis)에 의해 단일경제하의 거시적 생산함수를 도출하고 이를 통해 분단비용을 추정하게 될 것이다. 추정결과는 대상기간의 분단비용 규모에 대한 변화 추이를 나타낼 것이므로 이를 통해 남북한 긴장관계와 경제적 부담의 관계를 간접적으로 유추해 낼 수 있는 근거자료를 마련할 수 있다. 뿐만 아니라 통일비용은 현재 보이지 않게 지拂하고 있는 분단비용으로 충당할 수 있는 지 여부도 검토하게 될 것이다. 이는 분단비용과 통일비용을 대비시켜 균형적·복안적으로 통일문제를 모색하는 이론적 기초가 될 것이다.

II. 한국 분단경제의 특수성

1. 군사비 과다지출

일반적으로 국민경제 규모와 성장능력이 커지게 되면 군사비 부담능력도 따라서 증대되기 마련이다. 이때의 군사비는 다른 국가 또는 다른 민족으로부터 자국의 경제·사회의 질서를 보호하고

발전시키는 소위 ‘국방’의 생산을 목적으로 지출되는 것이다.

그러나 분단상태에 놓여 있는 남북한의 군사비 지출은 그렇지 않은 다른 나라들과는 달리 같은 민족을 상대로 지출되고 있는 현실을 부인하지 못한다. 즉 남한은 북한을 상대로, 북한은 남한을 상대로 하여, 같은 한 나라의 구성원이 되어야 할 같은 민족끼리 적대적으로 군사비를 지출하고 있는 것이 오늘의 현실이다. 따라서 현실적 의미에서 볼 때 분단상황 하에서의 군사비 지출이나 군수물자의 생산은 국방의 생산이라기 보다 분단비용의 성격이 강하다고 하겠다. 더욱이 적정군사비 수준을 초과하여 군사비가 지출된다면 이는 분명히 남북분단으로 인해 발생할 수밖에 없는 분단비용이라고 할 것이다. 따라서 여기에서는 통합된 단일경제시에도 군사비는 지출될 것이므로 군사비 가운데 적정수준을 초과하는 ‘과다지출분’만을 분단비용의 대상으로 간주할 것이다.

사실 남북한은 어느 분단국가 보다도 강력한 대결의 분위기 속에서 서로 군사적 경쟁을 지속하고 있는 상황이다. 그 결과, 오늘날 국민경제가 이로 말미암아 직접 또는 간접으로 지대한 영향을 받게 됨은 말할 것도 없다.

<표 1>을 보면, 남북한의 군사비 지출이 경상 GNP 증가와 깊은 관련이 있다는 특징을 쉽게 발견할 수 있다. 남한은 1965~1996년 기간동안 경상GNP가 연평균 17.8%의 속도로 증가해 온데 비해 군사비는 같은 기간에 연평균 17.4%씩 증가하여 왔다. 또한 북한의 경우는 같은 기간중 경상GNP의 증가 속도가 7.5%인데 비해 연평균 군사비 증가률은 약 7.6% 정도를 나타내고 있다. 남북한 공히 경상 GNP와 군사비가 거의 비슷한 증가경향을 나타내고 있는 것이다.

<표 1>

남북한의 경상 GNP와 군사비 지출

(단위 : 억달러)

구 분	경상 GNP		군사비 지출	
	남 한	북 한	남 한	북한
1965	30	23	1.1	6.1
1970	80	40	3.2	9.9
1975	209	94	9.6	20.2
1980	605	135	37.0	33.9
1985	897	151	43.0	34.8
1990	2,422	231	96.8	49.6
1991	2,817	229	105.9	51.3
1992	3,057	211	111.9	55.4
1993	3,308	205	119.2	56.2
1994	3,780	212	130.3	57.6
1995	4,526	223	149.2	n.a
1996	4,804	214	158.3	n.a

자료 : 통일원 정보분석실

북한은 군사·경제병진정책의 일환으로 60년대 초부터 군사비 확장에 착수하여 지금까지 줄곧 GNP의 20% 이상을 군사비에 충당해 오고 있다. 특히 1970년 11월 제5차 당대회에서 김일성이 4대군사노선을 재 강조한 이후부터는 군사비가 급격히 증가하였으며, 이에 따라 북한은 주민소비(생존비)의 20~25% 수준을 억제하지 않을 수 없었다.¹⁾ 이와 같은 군사비 지출은 북한의 낮은 국민소득 수준에 비해서는 매우 무거운 부담이 되었다. 남한도 1970년대 미국이 소위 ‘괌 독트린’(Guam Doctrine)을 선언하고 아시아에서 군대를 철수하기 시작한 이후 부터 군현대화 계획에 착수하면서 군사비 지출이 급격히 확대되었다. 북한의 군비증강에 대처하기 위한 방어적 노력의 산물이었다.

결과적으로 남북한은 공히 치열한 군사경쟁으로 말미암아

1) 金壽鎮, 「北韓經濟의 潛在力量 研究」, 國土統一院, 1984, pp.133-135.

GNP 증가에 비례하여 군사비 지출이 크게 확대되고 있다고 할 것이다.²⁾

남북한간의 군사경쟁은 군사비 지출의 과다한 증가를 가져오게 마련이고 더우기 군사비의 과다지출분이 분단비용의 하나로 이해되는 이상에는 분단비용 역시 그 규모가 상승적으로 확대되기 마련이다. 한국(남북한 전체)의 군사비 지출이 과연 적정수준을 넘어 과다하게 지출되고 있는지 살펴보기 위해 독일, 중국 등 다른 분단국들의 군사비 지출 정도를 한국과 비교하면서 동시에 각 분단국들과 세계의 평균적인 군사비 부담률(군사비/GNP)을 대비시켜 보도록 하자.

<표 2>를 보면, 1975~1985년 기간중 세계 평균의 군사비 부담률은 6% 내외를 보이고 있는데 비해 한반도의 군사비 부담률은 남한 4~6%, 북한 20~25% 수준을 유지하고 있고 같은 기간 중 한국 전체의 군사비 부담률이 경제규모 확대에 따라 낮아지는 경향을 보이고는 있지만 7.4~9.8% 수준으로서³⁾ 세계평균 수준을 크게 웃돌고 있다.

<표 2> 분단 3개국 및 세계평균 군사비 부담률

구 분	한 국 1)		독 일 2)		중 국 2)		세계평균 2)		
	남 한	북 한	동 독	서 독	대 만	대 륙	선진국		개도국
1975	4.6	21.6	6.0	3.6	7.3	13.2	6.2	6.1	6.9
1976	5.1	22.5	6.0	3.5	6.8	13.9	6.0	5.8	6.9
1977	5.2	20.4	5.9	3.3	7.4	12.8	5.8	5.7	6.4
1978	4.9	21.0	5.9	3.3	7.5	11.7	5.7	5.6	6.4
1979	5.2	20.1	5.8	3.3	6.7	12.7	5.6	5.5	6.1

2) 安秉俊, "國際權力政治와 韓半島 統一", 李洪九·安秉俊·陳德奎·李相禹 共著, 「分斷과 統一 그리고 民族主義」, 博英社, 1984. pp.81-84.

3) 남한 및 북한 군사비를 가장 평균하였을 경우 남북한 전체의 군사비 부담률은 7.4~9.8%이다.

구 분	한 국 1)		독 일 2)		중 국 2)		세계평균 2)		
	남 한	북 한	동 독	서 독	대 만	대 륙	선진국	개도국	
1980	6.1	25.1	5.8	3.2	6.6	10.5	5.7	5.7	5.9
1981	5.8	23.9	5.9	3.3	6.5	9.8	5.8	5.8	6.1
1982	6.1	23.8	6.3	3.4	7.8	9.1	6.1	6.0	6.5
1983	5.6	23.5	6.3	3.4	8.0	8.3	6.2	6.1	6.5
1984	5.1	23.2	6.3	3.3	6.6	7.5	6.0	6.0	6.2
1985	5.2	23.1	6.4	3.2	7.6	6.7	6.1	6.1	6.0

자료 : 1) 국토통일원 「남북한총력추세비교」, 1982, p.140 및 「남북한경제 현황비교」, 각년도판

2) U.S Arms Control and Disarmament Agency, World Military Expenditures and Arms Transfers, 1987 , p.43, p.54, p.59.

특히 북한의 군사비 부담률은 20%이상을 상회함으로써 가장 높게 나타나고 있다. 다음은 중국대륙이 7~13% 수준으로 높은 부담률을 나타내고 있는데, 이는 총체적인 국민소득 수준과 인구, 광활한 영토 등을 고려한다면 대륙의 군사비 부담이 결코 높은 수준이라고 보기는 어려운 것이다. 1975~85년 기간중 한국의 1인당 군사비 지출이 남한 54~115달러, 북한 229~257달러로 평가하고 있는데 비해 중국은 대만 33~50달러, 대륙 32~48달러에 불과하다.4) 더욱이 중국은 4대 현대화의 기치를 내걸고 실용주의 노선을 채택한 이후로 군사비 부담율이 급감하고 있는 것은 분단국에 있어서 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

독일은 전반적으로 사회주의 국가인 동독이 높은 비율의 군사비 부담률을 보여 주고는 있지만 이는 6% 내외에 불과하며 서독은 선진국이면서도 세계 평균수준보다도 더 낮은 3% 수준을 유지하고 있다. 독일의 경우 동·서독을 막론하고 모두 선진국(Developed Country)이라는 점과 군사비 지출이 안정적이고 또한 낮은 수준의 군사비 부담률을 유지하고 있다는 점은 경제발전과 관련하여 주목되지 않을 수 없다.

4) U.S. Arms Control and Disarmament Agency, World Military Expenditures and Arms Transfers, Washington D.C. : ACDA Publication, 1987, p.54, p.65 참조

이와 같이 세계평균 수준을 밑도는 독일의 군사비 부담은 이 유가 어디 있던 간에 결과적으로 독일경제에 긍정적으로 작용하였다. 특히 독일 분단의 특수성을 고려한다면, 동·서독의 군사비는 분단비용으로서 기능하였다고 보기엔 더욱 어려워진다. 반면에 개발도상국에 불과한 한국과 중국은 그 보다 매우 높은 추세로 나타나고 있다. 또한 한국은 1973~85년 기간중 변동폭을 보이고는 있지만 가장 높은 수준을 계속 유지함으로써 첨예한 군사적 대립이 지속되고 있음을 나타내고 있다. 그러나 중국은 대륙의 경우 1975년에 13.2%에 달하던 군사비 부담률이 1985년에는 6.7%로 대폭 감소하는 추이를 나타내고 있다. 한국의 긴장 고정화 현상과는 대조적인 양상을 보이고 있다고 하겠다.

남북한이 첨예한 군사적 대립을 지속함으로써 군사비가 과다 지출되고 있다는 것을 계량적으로 추정하여 보면 한국의 긴장 고정화 현상이 남북한 경제에 미치는 부정적 영향을 보다 명확하게 나타낸다.⁵⁾

남한의 경우에는 '95년 현재 적정군사비는 78억달러로 추정되고 있으나 실제군사비는 149억달러로 71억달러가 초과지출되고 있으며, 북한의 경우에는 적정군사비가 16억달러인데 비해 실제군사비는 60억달러 수준으로 44억달러가 초과지출되고 있는 것으로 추정되고 있다. 또한 남북한 전체의 경우에는 적정군사비가 182억달러인데 비해 실제군사비는 209억달러로 27억달러가 초과지출되고 있는 것으로 나타나고 있다.⁶⁾ 여기에서 남북한 전체의 경우 '95년도에 군사비 과다지출분만으로 정상적인 투자에 활용하였다고 한다면 90억달러 정도의 소득창출효과가 발생하였을 것이다.⁷⁾

요컨대 한국의 군사비 과다지출은 북한측의 지나친 군사우선 정책에 주요 요인이 있으나 어쨌든 결과적으로는 민족간의 군사

5) 홍성국, "통일한국의 군사비 감축과 효과", 『통일경제』, 현대경제사회연구원, 1996. 5월호, pp.79~94.

6) 남한의 상대적으로 높은 국민소득과 인구규모에 강한 영향을 받아 남북한 전체의 적정군사비가 높게 나타나기 때문에 남북한 각각의 군사비 과다지출분의 산출합계 보다 남북한 전체의 과다지출분은 축소되는 경향을 갖는다.

7) 일반 국민경제의 투자승수 0.3을 적용한 것이다.

경쟁에 따라 과다하게 지출되고 있다고 할 수 있으며 군사비 자체의 성격도 어느 분단국보다 이념 분쟁과 밀접한 연계를 갖고 있다는 점에서 한국의 군사비 지출은 단순히 분단부문의 생산에 불과한 것이라고 해도 과언이 아니다. 특히 일반적 국민경제의 균형적인 경제순환 메카니즘을 고려한다면, 한국과 같은 특수한 분단상황하에 과다한 군사비 지출은 분단비용의 상당부분을 야기시키는 주요 요인으로 이해하기에 충분한 것이다.

2. 시장기능의 실패

분단상황하에서 분단부문이 지출이 구조적으로 존재하고 있음은 이미 언급한 바와 같다. 이 분단부문의 비중이 크면 클수록 그 만큼 또는 그 이상의 시장 질서와 가격기구를 압박하게 된다. 즉 분단상황이 시장의 실패와 관련을 가지는 것은 분단부문이 존재하기 때문인 것이다.

분단부문이 국민경제의 건전한 시장기능을 저해하는 것은 우선 일반상품의 유기적인 생산과 소비관계와는 달리 쌍방적 거래가 성립하지 못한다는 데 그 원인이 있다. 다시 말하면 분단부문의 생산주체와 소비주체가 상호 연계를 가지고 거래되는 것이 아니라 생산주체는 생산주체대로, 소비주체는 소비주체대로 각자가 따로 행동한다. 명시적으로 드러나는 분단비용은 분단부문에서 지배적으로 발생하는데 이 부문의 생산은 국민이 모두 통일을 염원하고 있고 현재의 분단상황을 바라지 않고 있기 때문에 분단부문에 종사하는 개별 경제주체는 사실상 분단이라는 특수상황의 고통을 해소하기 위한 노력의 산물이다. 그러나 다른 부문의 경제주체들은 이 분단부문의 생산에 대한 경제적 효용을 느끼지 못한다. 따라서 경제적 효용은 후생부문으로 집중될 수밖에 없다. 다시 말해 경제적 거래를 할 수 없는(그래서 개인적으로는 경제적 효용을 느끼지 않는) 생산이 분단이라는 상황적 필요에 의해 국가적으로 이루어진 것이고 또한 이의 생산에서 비롯된 소득(생산측면에서는 비용)은 후생부문의 생산물만을 수요하게 되는 반

면 후생부문에서는 분단부문이 공급하는 생산물(통일노력)을 현실적으로 거래하지 않음으로써 이 부문에서 생산과 소비의 관계는 일방적 관계에 놓여 있음을 뜻하는 것이다.

둘째로, 한국분단의 특수 상황하에서의 분단비용은 일반적 경제에서 볼 때 생산의 의미보다는 소모의 속성이 너무 크다는 것을 지적할 수가 있다. 예컨대 분단상황에 대한 정치적 악용, 요행주의, 체념, 재산 도피, 과잉 수요 등 분단에 기인한 현상들은 '보이지 않는' 분단비용으로 나타나게 된다. 또한 이와 같은 분단비용의 지출은 자유경쟁 조건을 보장하지 못하며 오히려 건전한 시장질서의 유지와 발전을 저해한다.

셋째로, 분단상황은 개별 경제주체에 따라 때로는 외부 경제성으로 나타나기도 하고 때로는 외부 비경제성으로 나타나기도 하여 소득분배의 불공정성 문제를 확대시키는 결과를 초래하는데 이는 결과적으로 소비패턴을 왜곡시킴으로써 시장 불균형 요인 중의 하나로 작용하게 된다.

넷째로, 분단비용은 그 성격상 공공재 또는 공해와 유사한 특징을 갖고 있다는 것도 지적하지 않을 수 없다. 예를 들어 통일을 위한 각종의 노력은 일반적 국민경제의 공공재와 비슷한 성격을 갖고 있으며 분단에 기인한 경제적 누출현상은 공해와 유사한 것이라고 하겠다.

결국, 분단상황은 불완전경쟁을 촉진하는 요인의 하나로서 경제에 부정적 영향을 주고 불공정한 소득 분배를 통해 가격 기능을 위협함으로써 합리적인 시장의 발달을 저해하게 된다고 할 것이다. 더욱이 분단상황이 장기적으로 지속되게 되면 이에 따라 시장구조의 불균형이 심화되고 사회심리적 불안을 높이게 되며 이것이 각 개별 경제주체들로 하여금 시장 기능에 대한 불신으로까지 조장하게 함으로써 시장의 실패를 더욱 자극하는 결과로 나타나게 된다고 할 것이다.

3. 경제구조의 배타적 이원성

남북한은 같은 지역내에서 동일한 역사적 경험을 갖고, 동일한 문화와 언어로 하나의 문화권을 형성하고 있는 같은 민족이다. 그럼에도 불구하고 한반도는 세계에서 가장 침예한 이념의 대결장으로 희생되고 있는 것이 현실이다. 뿐만 아니라 경제적 측면에서 보면 남북한이 지역간의 상호 거래를 용인하지 못함으로써 경제발전이 지연되고 있는 것도 사실이다. 이와 같은 불행한 현실은 국민경제의 성장과 발전에 있어 매우 중요한 사실로서 관찰되고 또한 기필코 극복되어야 한다.

국민경제의 발전은 자유롭고 활발한 거래 행위가 보장되는 것과 아주 밀접한 관계를 갖는다. 이는 북한과 같은 계획경제체제에 있어서도 공장·기업소 간의 거래가 자유롭게 보장되어야 경제전체의 유기적 기능을 활성화하는 가운데 소기의 계획목표를 달성할 수 있다는 점에서 마찬가지이다. 현재의 북한경제는 중앙당국에 의해 거래행위가 엄격히 통제되고 있기 때문에 극도로 경화되어 있으며 따라서 계획기능의 실패 현상으로부터 탈피하지 못하고 있다.

자유롭고 유기적인 거래행위가 보장되지 못하는 여건하에서는 국민경제의 흐름이 차단 또는 굴절되기 때문에 국민경제의 성장과 발전에 커다란 제약을 받게 마련이다. 특히 상호간 경제교류와 협력 체제를 구축하지 않고 각자가 배타적으로 경제를 운영하는 분단국가의 경우에는 후발국일수록 경제적 비거래가 경제발전을 더욱 크게 제약한다. 쌍방이 분단으로 경제적 실리를 획득할 기회를 잃어버리고 있기 때문이다.

그동안 남북한은 정치 이념의 침예한 대립으로 만족할 만한 성과를 보지는 못하였으나 경제구조의 배타적 이원성을 제거하기 위한 노력이 없었던 것은 아니다.

1972년 7월 4일 남북공동성명을 통해 남북한간의 다방면적인 제반 교류를 실시할 것을 언명하고 1973년 6월 제3차 남북조절위원회 제3차 회담에서 인적, 물적 및 과학·기술 교류, 상품 전시회

교환 개최, 상사의 교환 상주 등을 북한측에 제의하였던 것이 그 대표적인 예이다. 또한 1980년대에 들어와서는 1982년의 '20개 시범실천사업', 1984년 11월-1985년 10월 기간 중의 5차례에 걸친 남북한 경제회담 등을 지적할 수가 있다.⁸⁾ 1990년대 들어서는 남북간의 물자교역이 기형적인 방식으로나마 이루어지고 있다. 즉, 남북한 당국간의 공식 합의에 의거하여 공개적으로 물자교역이 이루어지는 것이 아니라 남한측의 일방적·적극적 교류 노력에 의해 간접교역의 형식으로 반·출입되고 있는 것이다.

그런데 해방 당시 한국의 산업배치는 북쪽의 공업, 남쪽의 농업으로 불리를 만큼 특징적으로 구분되어 있었다. 북한지역은 상대적으로 풍부한 지하자원과 수력자원을 이용한 금속공업, 화학공업 등 제조업이 발달한 반면, 남한지역은 주로 농업지대로서 약간의 경공업이 배치되어 있을 뿐이었다. 따라서 남한지역에서 필요로 하는 전력과 중간재의 상당량을 북한지역에서 공급받고 있었으며 북한지역에서는 부족한 식량을 남한지역부터 공급받는 등 상호 지역간에 보완관계가 이루어져 있었다.⁹⁾ 이와 같은 보완관계가 국토분단과 더불어 상실되었음은 이미 주지하는 바와 같다.

이때의 분단비용은 남북한 공히 총공급량 부족에 기인한 것이며, 또한 총체적 공급함수(aggregated product function)도 그 기울기가 매우 컸다고 볼 수 있다. 이것은 당시에 남북한이 모두 개발 초기이었던 까닭에 미국, 소련 등으로부터 무상원조에 의존할 수 밖에 없는 저개발의 경제이었기 때문이다. 따라서 당시의 공급함수의 기울기는 매우 급하였으며 이는 다른 후발국의 그것과 다를 바가 없는 것이다.

이것은 국토분단의 상황하에서 국민적(민족적) 순후생의 손실이 막대하였다는 의미를 함축하고 있다. 즉 공급함수의 기울기가 급할 수밖에 없는 여건하에서의 국토분단과 상호지역간의 배타적 비거래는 민족경제구조를 이원화시킴으로써 결과적으로 민

8) 國土統一院, 「南北韓 統一對話提議比較」, 1986.9 참조.

9) 崔周煥, 「南北韓 産業構造와 實態比較」, 國土統一院, 1980년, p.3

족의 순후생을 희생시키는 것으로 작용하고 있는 것이다.

1960년대 이후 본격적인 경제성장기에 접어들면서부터 총체적 공급의 확대와 더불어 수요함수의 기울기가 점차적으로 완만하여져 왔는데, 이는 수요에 의해 분단비용이 확대되는 것으로 구체화된다. 환언하면, 1950년대 혼란기의 분단비용이 주로 공급부족에 그 원인이 있었다고 한다면, 1960년대 이후에는 수요탄력성이 커짐에 따라 수요에 의한 분단비용을 새로이 창출하고 있는 것이다.

한편, 북한의 계획가격과 세계시장의 거래가격의 차는 특히 원료 및 원자재에 있어서 그 차이가 적게 나타난다. 이는 남북한이 각각 체제와 이념을 달리하는 가운데 나름대로의 공업화가 진전됨에 따라 더욱 더 그 양상이 뚜렷하게 나타난다. 특히 1990년대 들어서면서 북한이 부분적으로나마 경제개방을 모색하고 있고 세계무대가 종전의 양극화체제에서 자국 실리주의적인 자유무역의 질서를 구축하는 등 국제경제환경이 크게 바뀔으로써 남북교역에 의한 후생의 크기가 확대되는 경향을 보이고 있다. 경제적 필요에 의한 남북한 교역상품은 수요함수의 기울기가 완만하고 공급함수의 기울기가 커지고 있기 때문이다.¹⁰⁾ 이는 바꾸어 말해 분단상황하에서도 경제구조의 배타적 이원성을 제거할 수 있다면 분단비용을 상당한 정도로 줄일 수 있다는 가능성을 말해준다.

4. 분단 인플레이션

1955년부터 1972년 기간중 남한경제 인플레이의 장기적 원인을 규명하기 위해 회귀분석 방법으로 조사·분석한 결과에 따르면, 남한 인플레이의 근본적 원인은 주로 통화적 요인에 의한 '디맨드풀'(Demand-Pull Inflation)과 곡물가격 상승을 유도하는 남한경제의 구조적 특성에 기인하고 있다.¹¹⁾ 그런데 동 연구에서 추정된 회귀방정식의 절편(intercept)이 3.3%에 이르고 있음을 주목하지

10) 정창영, 「남북한 경제관계 진전과 정책과제」, 대한상공회의소 한국경제연구센터, 1986, p49.

11)金光錫, 「韓國인플레이션의 原因과 그 背景」, 韓國開發研究院, 1985년 再版, pp.31-43.

않을 수 없다. 이는 동 연구에서 변수로 선정된 통화량, 총가용 자원, 요구불예금 회전률 및 곡물가격에 변동이 없다고 하더라도 인플레이션이 3.3%가 된다는 것을 의미한다. 이와 같이 높은 절편을 갖는 것은 분단상황하에서의 경제구조적 혼란 내지 왜곡이 크게 작용하였기 때문인 것으로 해석되고 있다.

또한 1970년대 중반 이후의 인플레이션은 세계경제가 석유파동의 여파로 자원민족주의의 대두, 보호무역주의의 만연, 국제금융 질서의 불안정 등이 확산됨에 따라 수입되는 원자재 가격의 상승과 대내적인 기업 독과점화의 폐해에 기인하여 '코스트 푸쉬'(cost-push inflation)의 성격이 강하게 나타난 것으로 평가되고 있다.¹²⁾

분단상황하에 있는 남한경제는 디맨드 풀과 코스트 푸쉬가 함께 작용한 혼합형의 인플레이션을 겪어 왔다고 보는 것이 타당하다.

남한의 인플레이션이 분단상황과 밀접한 관계를 갖게 되는 것은 다음과 같은 몇가지 이유 때문이다.

첫째, 분단으로 인해 공간적으로 내수시장이 협소하여졌다는 점이다. 분단부문의 상존으로 표면상 총체적 시장의 수요는 증대되고 있으나 기업이 직면한 수요는 감소되고 이에 따라 투자 저하→생산 감소를 유발하게 되며 이는 결국 총체적 공급부족으로 이어진다는 것이다.

둘째, 분단상황하에서는 후생부문과 분단부문이 병존할 수밖에 없으며 적대적인 체제경쟁 관계가 지속, 심화될수록 분단부문은 절대규모면에서 확대되어 가는 경향이 있다는 점이다. 이는 결과적으로 국민경제를 수요과잉의 경제라는 파행적인 경제구조를 낳게 된다.

셋째, 분단의 긴장이 지속됨에 따라 건전한 소비행위 및 유통구조 확충에 심리적인 문제가 뒷따른다는 것을 지적하지 않을 수 없다. 높은 소비성향과 낮은 저축의욕 그리고 국민총생산에서 40~55%나 차지하는 서비스부문의 비대현상이 바로 그것을 말해 준다.

이상과 같은 분단상황하의 인플레이션은 분단의 해소,¹³⁾ 또는 총

12) 邊衡尹, 「韓國經濟의 分斷과 反省」, 知識産業社, 1980년, pp.177-181.

체적 수요량을 증가하는 기술진보가 없는 이상, 구조적 요인으로 작용하게 된다고 해야 할 것이다.

요컨대, 여타 조건으로 인해 인플레이가 야기되었다고 하더라도 분단 상황하에서는 이를 진정시키기 힘들며 내생적인 요인이 없는 상태에서도 여전히 분단요인에 의한 인플레이가 도사리고 있는 것이 분단경제의 특성이라고 보아야 할 것이다. 이로부터 분단 부문의 절대적 생산규모가 변화하지 않는 경우에는 분단의 순환 구조에 기인한 수요과잉의 인플레이는 그 정도가 경제발전(기술진보)에 따라 점차 약화될 수는 있지만 완전하게 제거되지는 않으며 분단부문의 GNP에 대한 비중이 불변일 경우에는 기술진보에 따른 경제성장이 있더라도 언제나 같은 정도로 작용할 것이다.

Ⅲ. 분단비용의 추정

1. 대표적 생산함수의 추정

분단비용을 추정하기 위해서는 우선 분단상황을 제거한 남북한 단일경제시의 기대국민생산능력을 나타내는 대표성 있는 생산함수의 모색이 요구된다. 여기에는 일정한 가정이 불가피한 데 이것은 자본주의 경제체제를 취하고 있는 남한경제가 사회주의를 취하고 있는 북한경제보다 크게 우세하다는 것이 현실적으로 입증되고 있기 때문에 해방이후 분단되지 않은 한국경제는 자본주의 체제하에서 성장·발전하여 왔다고 가정한다. 다시말해 분단되지 않은 단일경제하의 한국경제는 자본주의 경제체제를 취하고 있는 남한의 경제발전경로를 따라서 성장하여 가는 경제로 상정된다.

그리고 이와같은 기대국민생산능력을 나타내는 대표적 생산함수는 콥-다글라스생산함수(Cobb-Douglas Production function)를 이용하였다.¹⁴⁾ 이에 필요한 모수(parameters)의 추정은 자본, 노

13) 여기서 분단의 해소라는 의미는 반드시 통일이라는 것을 뜻하는 것은 아니며 쌍방 지역간에 자유로운 거래가 가능한 경우도 함축되어 있다.

14) C.W.Cobb and P.H. Douglas, "A Theory of Production," American Economic Review, Vol,

동 등 생산요소의 분단지출을 제외한 다음, 순수한 단일경제 생산함수를 추정함으로써 도출하도록 하였다.

따라서 분단지출을 제거한 한국의 생산함수는 다음과 같이 정의되어진다.

$$Y_t = AK_t^\alpha L_t^\beta, \quad \text{단 } \alpha + \beta = 1 \quad \text{또는}$$

$$\ln Y_t = \ln A + \alpha \ln K_t + (1-\alpha) \ln L_t + \mu \quad \dots\dots\dots (1)$$

$$Y_t = Y_s - Y_d \quad \dots\dots\dots (2)$$

$$K_t = K_s - K_d \quad \dots\dots\dots (3)$$

$$L_t = (1-u) \cdot L_p \quad \dots\dots\dots (4)$$

Y_t : 분단지출을 제거한 당해연도 GNP

Y_s : GNP

Y_d : 분단지출

K_t : 분단자본을 제외한 당해연도의 자본저량

K_d : 분단자본

L_t : 당해연도 취업인구

L_p : 경제활동인구

u : 당해연도 실업율

그러나 현실적으로 명시적인 분단지출의 완전한 포착은 사실상 어렵다. 그럼에도 불구하고 여기서는 한국이 지불 또는 부담

18, No. 1., March 1928, pp.139-165, 그리고 P.H. Douglas, "Are There Laws of Production," American Economic Review, Vol.38, No.1, March 1948, pp.1-41 참조.

하고 있는 총 분단비용을 규명하기 위해 명시적으로 나타나는 군사비의 과다지출분 뿐만 아니라 통일행정비, 통일문제관련 조직의 활동비 등 기타 분단부문 관련 지출과 '보이지 않는' 분단 비용까지 고려함으로써, 분단으로 인해 부담하고 있는 현실적 총 분단지출을 포괄하도록 노력하였다.

추정에 사용된 Data는 Y_t 로 'GNP - (군사비 과다 지출분+ 기타 분단관련지출)', K_t 로 '남한 자본량 - (군사 자본스톡+기타 분단관련지출) * 정부지출투자비율', L_t 로 '남한 노동량 - 취업 인구 * 0.03'을 적용하여 시계열을 완성하였다.

(1) 식의 양변을 L_t 로 나누면

$$\frac{Y_t}{L_t} = AK_t^\alpha L_t^{1-\alpha} \quad \dots\dots\dots (1)'$$

를 얻게 된다.

(1)' 식 좌변의 $\frac{Y_t}{L_t}$ 는 남한 GNP를 취업자수로 나눈 것으로서 t

기의 1인당 생산량이다.

분단국가의 경제는 구조적으로 분단부문과 후생부문으로 구분되어지는 특수경제구조를 갖는다. 만약 분단되지 않고 통일된 하나의 경제라면 분단부문과 후생부문으로 나누어지지 않았을 것이다. 그런데 "분단비용 = 「분단되지 않고 통일이 된 상태에서 달성할 수 있는 기대GNP」 - 「분단된 상태에서 달성한 실제의 현실 GNP」"에서 「남북한 경제가 양분되지 않은 단일경제하에서 달성할 수 있는 기대GNP」는 분단부문을 제외한 후생부문만으로 계산해야 할 것이다. 콥-더글라스 생산함수 추정에 사용되는 Y_t 는 GNP에서 과다 지출된 군사비 등 분단관련 지출의 총계를 차감한 것이고, K_t 는 남한 자본량에서 분단부문 생산에 사용된 자본량을 차감한 것이며, L_t 는 남한 노동량에서 분단부문 생산에 사용된 노동량을 차감한 것이다.

한국의 대표적 생산함수를 추정하기 위해서는 A, α값이 추정이 필요하다. 즉 여기에서는 (1)' 식을 추정하여 A, α값을 알고자 한다. 추정을 위해 (1)' 식에 Log를 취하면.

$$\ln\left(\frac{Y_t}{L_t}\right) = \ln A + \alpha \cdot \ln\left(\frac{K_t}{L_t}\right) \dots\dots\dots (1)''$$

(1)'' 식 우변의 계수(α)는 자본의 탄력성을 나타낸다. 이때 자본탄력성(α)은 장기적이고 거시적인 함수의 계수이기 때문에 일정 불변이라고 가정하는 것이 합리적이다.¹⁵⁾ 추정결과

$$\ln\left(\frac{Y_t}{L_t}\right) = 3.955943 + 0.572477 \ln\left(\frac{K_t}{L_t}\right) \dots\dots\dots (5)$$

로 나타났다. 따라서 추정된 (5)식의 생산함수는 분단되지 않은 조건하에서 한국의 경제 상황을 설명해 주는 한국경제의 대표적 생산함수라고 할 수 있다.

2. 남북한 전체 분단비용의 추정

(1) 추정방법

분단상황을 제거한 한국경제를 대변하는 대표적 생산함수의 모수 A, α가 추정됨에 따라서, 남북한 단일경제하의 기대국민총생산은 다음의 (6)식에서 (8)식으로 표현되어질 수 있다.

$$Y_e = A K_e^\alpha L_e^{(1-\alpha)} \mu \dots\dots\dots (6)$$

$$K_e = K_s + h \cdot \delta (1-u)L_n \dots\dots\dots (7)$$

$$\text{단, } \delta = \frac{K_t}{L_t} = \frac{K_n}{h(1-u)L_n}$$

¹⁵⁾ 장기적인 거시함수에 있어서 α는 일정불변의 수치로 회귀하는 경향을 갖는다.

$$Le = h(1-u)(Ls+Ln) \dots\dots\dots (8)$$

Ye : 기대국민총생산 또는 기대국민생산능력

Ke : 기대자본량

Le : 기대노동량

δ : 자본장비율

h : 경제활동참가율

Ls 및 Ln : 남한 및 북한의 14세이상 인구

Kn : 북한지역의 기대자본저량

u : 실업률

(7)식에서 보는 바와 같이 Ke는 남한지역의 기대자본저량과 북한지역의 예상되는 자본저량의 합계이다. 여기에서 단일경제 하 북한지역의 기대자본량 Kn은 분단부문의 자본저량을 제거한 남한의 총자본저량과 노동의 비율, 즉 자본장비율이 북한지역에서도 동일할 것이라는 전제로부터 도출된 것이다. (8)식의 기대노동량도 단순한 남북한의 경제활동인구의 합계로 활용하기에는 너무 큰 경제체제상의 차이를 보이고 있기 때문에 14세이상인구는 자연증가에 강한 영향을 받는다는 점에 착안하여 14세이상인구에 경제활동참가율을 승하고 여기에 실업율을 고려하여 계산하였다.

이상과 같은 시계열자료(Time Series Data) 토대로 남북한 전체가 부담하고 있는 분단비용의 추계가 정의에 따라 가능하게 되었다.

$$Ft = Ye - Yg \dots\dots\dots (9)$$

$$Y_g = Y_s - Y_n \quad \dots\dots\dots (10)$$

Ft : 당해년도 분단비용

Yg : 남북한 현실 GNP의 합계

Ys 및 Yn : 남북한 각각의 현실 GNP

(2) 추정결과

본모형의 계량적 추정 결과는 통계적으로 가용한 1970년~1995년 기간중의 시계열 자료를 가지고 회귀분석법(Regression Analysis)에 의해 30여회에 걸쳐 반복 실시한 결과이다.

우선 추정에 있어 요구되는 통계자료로서 국민총생산은 한국은행의 1990년 불변가격 시계열 자료를¹⁶⁾, 인구 및 노동통계는 통계청의 자료들을 이용하였으며¹⁷⁾ 한국의 자본스톡에 대해서는 성균관대 김준영교수의 추계를 근간으로 하여 시계열을 완성하였다.¹⁸⁾ 그리고 분단부문에 투입된 자본스톡과 노동량은 기본적으로 조동호박사의 자료가 이용되었다.¹⁹⁾

이상의 자료를 가지고 한국후생부문의 생산함수를 추정한 결과는 다음과 같다.

$$\ln \left(\frac{Y_t}{L_t} \right) = 3.955943 + 0.572477 \cdot \ln \left(\frac{K_t}{L_t} \right) \quad \dots\dots\dots (11)$$

(12.759) (26.106)

R² = 0.966, () 의 값은 t-통계량임.

위의 방정식으로부터 한국 후생부문의 생산은 가정에 따라

16) 한국은행 조사 제2부 국민계정실
 17) 통계청, 「한국 주요경제지표」, 1997.3 및 경제기획원, 「주요경제지표」, 1985
 18) 김준영, 「한국의 총자본스톡 ; 민간 및 정부자본스톡추계」, 한국경제연구원, 1995
 19) 조동호, 「통일의 경제적 비용과 편익」, 「분단비용과 통일비용」, 민족통일연구원, 1997.6월. p.78

“규모에 대한 불변보수”(constant return to scale)의 형태를 보여 주고 있으며 생산을 결정하는 요소인 자본과 노동가운데 자본의 상대적 기여도가 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 이와같은 추정결과는 ()안의 t - 통계량의 값이 매우 높고 추정된 생산함수의 설명력을 나타내 주는 결정계수인 R² 도 또한 만족할 만 하여 통계적으로 매우 유의하다.

생산에 커다란 영향을 미치는 기술진보와 관계하여 보면 본모형에서의 생산함수는 기술이 체화된(embodied) 생산함수라고 할 수 있다. 따라서 생산함수에서 표시되는 노동이나 자본은 동질적인 것이 되지는 못한다.²⁰⁾ 기술진보(technical process)와의 관계를 살펴보기 위해 다음과 같은 묵시적 생산함수를 생각하여 보자.

$$Y = f(\lambda_L \cdot L, \lambda_K \cdot K)$$

여기에서 $\lambda_L = \lambda(t)$, $\lambda_K = \lambda(t)$ 로서 다음의 성격을 갖는다

$$t = 0 \text{일때 } \lambda(t) = 1$$

$$t > 0 \text{일 때 } \lambda(t) > 0, \quad \frac{d\lambda}{dt} > 0$$

따라서, λ_L 과 λ_K 를 다음과 같이 정의하여 이를 구체적인 생산함수에 넣어 다루어 보자

$$\lambda_L = e^{\phi t}$$

$$\lambda_K = e^{\nu t}$$

즉 기술은 시간의 흐름에 따라 ϕ 또는 ν 의 성장율과 각각 변하는 것을 말한다. 콥-다글라스 생산함수에 이를 제시하면 다음

20) R.G.D.Allen, Macro-economic Theory : A Mathematical Treatment, London : Macmillan, 1967, pp.281~304

과 같다.

$$\begin{aligned}
 Y_t &= AK^\alpha L^\beta \\
 &= (e^{\alpha t} K) \cdot (e^{\beta t} L) \\
 &= e^{(\alpha+\beta)t} K^\alpha L^\beta
 \end{aligned}$$

$$\therefore \lambda = e^{(\alpha+\beta)t}$$

그런데 본모형에서 추정된 α 의 값은 0.57248이고 β 는 0.42752의 값으로 추정되어 $\alpha > \beta$ 의 관계를 나타낸다.

따라서 α 의 값이 β 의 추정치보다 높게 보이고 있는 것은 한국 경제가 개발과정에서 자본의 기술진보가 생산에 기여한 기여도가 매우 크다고 할 수 있다.

분단부문을 제거한 한국경제의 거시적 생산함수의 추정을 기초로 하여 단일경제하의 기대국민총생산과 분단비용을 추정한 결과는 다음 <표 3>와 같다.

<표 3>에서 읽을 수 있듯이 기대 GNP는 년평균 8.4%씩 성장하고 있는데 비해 분단비용은 지난 25년 동안에 년평균 9.8%의 증가세를 나타내고 있다. 이것은 분단비용이 시간이 경과함에 따라 경제성장 및 기술진보로 생산력이 높아짐으로써 분단상황을 해소 또는 유지하는데 기회적으로 보다 많은 비용 지출을 요구하였기 때문인 것으로 풀이된다.

<표 3> 남북한 전체 분단비용 추정 결과

(단위 : 억달러, 1990년 불변가격)

년 도	기대 GNP	현실 GNP	분단비용
1970	703	550	153
1971	772	589	183
1972	834	630	204
1973	912	694	218
1974	1,000	758	242

년 도	기대 GNP	현실 GNP	분단비용
1975	1,084	832	252
1976	1,200	901	299
1977	1,336	987	349
1978	1,518	1,109	409
1979	1,697	1,225	472
1980	1,796	1,323	473
1981	1,915	1,404	511
1982	2,044	1,484	560
1983	2,188	1,576	612
1984	2,331	1,663	668
1985	2,494	1,776	718
1986	2,672	1,915	757
1987	2,917	2,078	839
1988	3,140	2,236	904
1989	3,397	2,412	985
1990	3,712	2,632	1,080
1991	4,057	2,857	1,200
1992	4,340	3,050	1,290
1993	4,601	3,234	1,367
1994	4,946	3,463	1,483
1995	5,308	3,717	1,591

따라서 분단비용은 분단이 지속되는 기간이 길어질수록 분단 비용의 절대규모는 더욱 확대되는 경향이 있다고 할 수 있다. 이는 다시 다음과 같이 간단히 표현된다.

$$\frac{dF}{dt} > 0, \quad \frac{dF^2}{dt} > 0$$

또한 본모형에 따르면 남북한의 경제적 격차가 작아질수록 분단비용은 작아지게 된다. 즉, 남북한 전체의 현실적인 국민총생산이 기대국민총생산에 가까워져야만이 분단비용은 작아지게 된다. 이것은 다음의 식으로 확인할 수 있다.

$$F_t = Y_e - Y_g \quad \dots\dots\dots (12)$$

$$Y_g = Y_s + Y_n \quad \dots\dots\dots (13)$$

$$D = |Y_s - Y_n| \quad \dots\dots\dots (14)$$

(14)식으로부터 $Y_s > Y_n$ 이라면 (13)식은 다음과 같이 변형되어 진다.

$$Y_g = Y_s + Y_s - D = 2 Y_s - D \quad \dots\dots\dots (13)$$

그런데 F_t 가 작아지려면 Y_e 의 값이 작아지거나 또는 Y_g 가 Y_e 의 증가정도보다 크게 증가하여야 한다. 그러므로 Y_s 의 값이 시간에 따라 최소한 고정되어 있다고 하더라도 D 의 값이 작아지고 Y_g 가 커질 수 있어야 하며 이에 따라 F_t 는 감소할 수 있게 되는 것이다.

실제로 분단비용은 1인당 GNP가 별차이를 보이지 않았던 1970년대 중반까지는 그 증가속도가 완만하다가 그 이후 격차가 벌어지면서 점차적으로 급해지고 있음을 <표 3>로부터 엿볼 수 있다. 이것은 분단비용의 주원인이 북한의 저성장에서 비롯되고 있음을 말해준다.

3. 남한 및 북한의 분단비용 추정

(1) 남한 분단비용의 추정

만약 남북한이 분단되지 않고 하나의 단일경제를 이룬 가운데 경제발전을 도모해 왔다면 보다 큰 성장세를 나타냈을 것이다. 분단부문에 투입된 소모적인 분단관련 지출 대신 자본을 증가시켜 건전한 투자재원으로 활용할 수 있었을 것이며, 분단부문에 종사하는 노동력 역시 생산력을 증대시킬 수 있는 순수한 의미의 경제활동인구로 활용될 수 있었기 때문이다.

이와 같이 분단 조건을 소거했을 경우 증가되는 자본과 노동의 양을 각각 ΔK_t , ΔL_t 로 표시할 때, 한국의 대표적 생산함수를 이용하여 남한 경제가 최대한 생산할 수 있는 기대 GNP는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\ln Y_e = 3.9559 + 0.572477 \cdot \ln(K_s + \Delta K_s) + 0.427523 \cdot \ln(L_s + \Delta L_s)$$

여기서 ΔK_s 는 “군사비를 포함한 분단관련 지출 - 단일경제시 적정군사비 지출” 중에서 실제로 생산에 투자되는 몫을 의미하며 이것은 곧 분단조건이 없었을 경우 자본량의 증가를 가져온다. 이 자본량은 스톡개념이므로 매년 누적적으로 증가하였을 뿐만 아니라 시간이 지남에 따라 감가상각으로 자본의 가치가 줄어든다는 점도 적용하였다. ΔL_s 는 “분단시 남한의 분단부문 종사자수 - 단일경제시의 적정군 병력수”로 구체화 된다. 분단시 남한의 분단부문 종사자수는 당해연도 병력수에 1.3을 승함으로써 도출하였으며 단일경제시의 적정군 병력수는 기본적으로 조동호의 추정결과를 활용하였다.

이제 상기의 방법으로 시계열이 완성되었다면 남북한이 분단되지 않은 상황에서 남한지역 경제가 실현할 수 있는 기대 GNP를 추정이 가능하게 되었다. 즉, 남한지역의 기대 GNP는 분단

부문 해소로 얻어지는 자본의 증가 ΔKs , 노동의 증가 ΔLs 를 실제 생산함수의 변수들인 K_t 및 L_t 에 추가 대입함으로써 얻어질 수 있다.

1970~1995년 기간중 분단조건을 소거한 남한지역 경제가 실현할 수 있는 기대 GNP에다가 남한이 실제로 실현한 현실 GNP를 차감하면 그 차이가 바로 t 기의 분단비용을 나타내는데, 이는 <표 4>와 같다.

<표 4> 남한의 분단비용 추정결과

(단위 : 억달러, 1990불변가격)

구 분	기대 GNP	현실 GNP	분단비용
1970	622	510	112
1971	668	548	120
1972	712	583	129
1973	765	631	134
1974	824	684	140
1975	881	738	143
1976	964	806	158
1977	1,057	881	176
1978	1,181	990	191
1979	1,294	1,100	194
1980	1,382	1,187	195
1981	1,456	1,267	189
1982	1,543	1,347	196
1983	1,633	1,431	202
1984	1,718	1,515	203
1985	1,833	1,625	208
1986	1,951	1,741	210
1987	2,119	1,884	235
1988	2,261	2,029	232
1989	2,442	2,200	242
1990	2,651	2,400	251
1991	2,871	2,628	243
1992	3,052	2,839	213
1993	3,227	3,028	199
1994	3,449	3,251	198
1995	3,686	3,493	193

<표 4>에서 보는 바와 같이 남한만의 분단비용은 1970년의 112억달러에서 점점 증가추세를 보여 1990년에는 251억달러로 정점을 이루었다. 그러나 그 이후부터는 계속 감소세를 보여 1995년 현재는 분단비용이 193억달러에 불과한 것으로 나타났다. 이와 같이 '90년대 들어서면서부터 남한분단비용이 감소추세를 보이고 있는 것은 무엇보다도 소·동구사회주의 제국 붕괴에 따른 국제경제질서의 재편, 저유가, 저금리, 저환률 등 소위 「3저현상」 등에 힘입어 분단부문의 생산이 상대적으로 저하된 반면 후생부문의 생산력은 대폭적으로 확대되었기 때문인 것으로 분석된다.

(2) 북한 분단비용의 추정

본 모형에 따라 북한경제 성장형의 생산함수를 추정하기 위해서는 기본적으로 북한의 GNP 및 자본저량, 노동 등 생산요소에 대한 시계열 통계를 필요로 한다. 그러나 폐쇄체제를 유지하고 있는 북한에서는 계획경제임에도 불구하고 1965년부터 경제통계를 일체 발표하지 않고 있다. 간혹 김일성의 신년사, 예산결산보고서, 경제계획보고서 및 각종 행사의 보고서에 나오는 단편적인 몇 개의 통계치가 북한이 발표하는 경제통계의 전부인데, 그것도 대부분이 통계가 발표되지 아니한 일정년도를 기준으로 하여 지배수로 발표하므로 시계열이 결여됨은 물론 실적의 과정선전을 목적으로 하고 있어서 경제분석에 커다란 장애가 되고 있다.

이와 같은 자료의 빈곤과 신빙성의 결여로 북한경제의 성장과 발전을 설명해 주는 생산함수를 도출해내는 것은 사실상 어렵다. 뿐만 아니라 가정에 따라 사회주의 경제체제를 취하고 있는 북한이 자본주의 경제체제하에서 성장과 발전을 도모하였다고 하였을 때 기왕의 사회주의 개념에 입각한 북한경제관련 판단자료는 그 자료가치가 반감하게 된다.

그러므로 여기에서는 다소 변칙적이기는 하지만 회귀분석법에 의한 구체적인 계량 추정보다는 「자본주의 체제하의 북한경제」라는 가정을 충족시켜 주는 기대 GNP를 도출함으로써 북한이 감

수하고 있는 분단비용을 추정하기로 한다.

만약 북한이 당초 자본주의 체제를 취한다고 하였을 경우, 남한지역보다는 부존자원이 풍부하고 제반 산업시설 역시 양호하였으므로 남한보다는 높고 빠른 경제성장과 발전을 경험하였을 것이며 따라서 논리적으로 볼 때 최소한 남북한 전체 생산력의 평균수준은 유지하였을 것이라는 가정은 결코 무리한 가정이 아니다. 그러므로 구체적으로 남북한 전체의 1인당 평균생산이 북한에도 적용될 수 있다고 간주한다.

요컨대 자본주의 체제하의 북한의 생산력은 '남북한 전체의 1인당 평균생산 = 북한의 1인당 평균생산'으로 간주하여 산출하며 이를 기초로 하여 북한의 기대 GNP를 추정한 결과는 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 남북한 전체의 1인당 평균생산과 북한 기대 GNP

(1990년불변가격)

구 분	1인당 평균생산(달러)	노동인구(천명)	기대GNP(억달러)
1970	5,020	5,042	253
1971	5,335	5,193	277
1972	5,533	5,349	296
1973	5,746	5,509	317
1974	6,044	5,815	351
1975	6,412	6,021	386
1976	6,692	6,239	418
1977	7,227	6,461	467
1978	7,849	6,687	525
1979	8,464	6,924	586
1980	9,102	7,073	644
1981	9,455	7,414	701
1982	9,818	7,656	752
1983	10,398	7,924	824
1984	11,124	8,175	909

구 분	1인당 평균생산(달러)	노동인구(천명)	기대GNP(억달러)
1985	11,466	8,442	968
1986	11,832	8,781	1,039
1987	12,225	8,971	1,097
1988	12,726	9,225	1,174
1989	13,196	9,486	1,252
1990	13,968	9,755	1,363
1991	14,795	10,193	1,508
1992	15,489	10,540	1,633
1993	16,129	10,784	1,739
1994	16,792	11,074	1,860
1995	17,515	11,325	1,984

북한의 기대GNP가 도출되었으므로 북한이 실제로 시현한 현실 GNP를 차감하면 북한의 분단비용이 추정될 수 있다. 그러나 북한은 저효율적이고 경직적인 사회주의 경제체제를 고수하여 왔기 때문에 성장속도가 느릴 수 밖에 없었다. 특히 '90년대들어서는 연속적인 「마이너스」 성장 추세에서 벗어나지 못하고 있다. 따라서 북한의 분단비용은 규모면에서 남한보다 크게 나타날 것이고 남북한 경제력 격차가 확대됨에 따라 북한 분단비용의 증가폭도 더욱 확대될 것이다. 북한 분단비용의 추정결과는 <표 6>과 같다.

<표 6> 북한의 분단비용 추정결과

(단위: 억달러, 1990년불변가격)

구 분	기대 GNP	현실 GNP	분단비용
1970	253	40	213
1971	277	41	236
1972	296	46	250
1973	317	63	254
1974	351	73	278

구 분	기대 GNP	현실 GNP	분단비용
1975	386	94	292
1976	418	95	323
1977	467	106	361
1978	525	119	406
1979	586	125	461
1980	644	135	509
1981	701	136	565
1982	752	136	616
1983	824	145	679
1984	909	148	761
1985	968	151	817
1986	1,039	174	865
1987	1,097	194	903
1988	1,174	206	968
1989	1,252	211	1,041
1990	1,363	231	1,132
1991	1,508	229	1,279
1992	1,633	211	1,422
1993	1,739	205	1,534
1994	1,860	212	1,648
1995	1,984	223	1,761

IV. 결 론 : 분단비용과 통일비용

분단비용은 하나의 단위경제이어야 할 국민경제가 2개이상의 서로 다른 이념과 체제로 분단됨에 따라 국민경제에 소모적인 분단부문을 형성시킴으로써 경제발전과정에서 불가피하게 감수해야 하는 일체의 경제사회적 부담으로 정의할 수 있다. 또한 이러한 분단비용은 분단이 완전히 해소되기까지 소멸되지 아니하며 통일 시에는 「통일이익」으로 전환될 수 있는 조건부의 전환성 기회비

용이라고 할 수 있다.

오늘날 통일비용에 관한 논의가 심도있게 이루어진 것과는 대조적으로 아직까지 분단비용은 홍성국(1986), 조동호(1997) 외에 추정된 사례가 발견되지 않고 있다. 홍성국은 '84년 현재 217.3억달러로 추정하였으며 조동호는 '95년 현재 169.2억달러로 추정하였다. 그러나 이들 모두 분단부문의 일부인 군사비 지출자료를 중심으로 분단비용을 추정함으로써 추정결과는 분단비용의 일부만을 반영할 수밖에 없는 한계를 갖고 있다.

한국 분단비용의 추정에 있어서는 추정결과의 신빙성 문제와 관련하여 무엇보다도 추정방법이 중요시된다. 여기에서는 추정방법에 있어 기존의 추정모형을 일단계 발전시켰다는데 기본적으로 의의가 있다고 할 수 있다. 이것은 크게 두가지 의미를 함축하고 있다.

첫째, 군사비자료외에 통일원, 외무부 등의 통일행정비까지 데이터의 범위를 확장시킴으로써 포괄적으로 반영하였다는 점이다. 이에 따라 분단비용의 일부를 추정하는데 그쳤던 한계를 극복하고 전체를 추정할 수 있게 되었다.

둘째로는 분단비용을 남북한 전체, 남한, 북한 등으로 분리하여 추정함으로써, 분단비용 부담의 특징과 효과에 대한 정밀 분석을 가능하게 하였다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 따라서 분단비용의 특징과 성격은 물론이거니와 분단비용이 주로 어느 경제체제에서 비롯되고 있는 지를 규명할 수 있게 되었다.

추정된 결과를 토대로 한국 분단비용의 특징을 살펴보면 다음의 세가지로 요약된다.

첫째, '95년 현재 남북한 전체의 분단비용 부담률 42.8%로서 남북한은 막대한 분단비용을 부담하고 있다는 점이다.(남한 5.5%, 북한 789.5%) 이와 같은 무거운 분단비용 부담률은 하루빨리 통일을 실현해야 민족경제의 번영과 발전에 유리하다는 실증적 논거를 제시해 준다.

둘째, 북한 경제체제의 비효율성, 과도한 체제선전비 부담 등 막대한 규모의 소모성 지출로 인해 남한보다 북한의 분단비용이

현저하게 높게 나타나고 있다는 점을 지적할 수 있다.²¹⁾

이것은 대부분의 분단비용이 남한보다는 북한에서 비롯되고 있으며 북한이 비효율적인 사회주의 경제체제에서 하루빨리 벗어날 때 분단비용의 규모가 줄어들 수 있다는 것을 말해준다.

셋째, 남한과 북한이 각각 부담하고 있는 분단비용의 합계가 곧 남북한 전체의 분단비용은 아니라는 점을 들 수 있다. 이것은 남북한 각각의 기대 국민총생산이 분단에 의한 경쟁효과 때문에 남북한 전체보다는 높게 나타나는데 연유한 것으로 풀이된다.

남북한 분단비용 추정 결과

(단위 : 억달러)

년 도	남북한 전체	남 한	북 한	남한 : 북한
1970	153	112	213	1:1.9
1975	252	143	292	1:2.0
1980	473	195	509	1:2.6
1985	718	208	817	1:3.9
1990	1,080	251	1,132	1:4.5
1995	1,591	193	1,761	1:9.1

한국 분단비용의 규모는 '95년 현재 1,591억달러(남한 193억달러, 북한 1,761억달러) 수준에 이르며 이는 시간이 흐름에 따라 가속적으로 증가하는 경향을 보이는 것으로 나타났다. 이에 비해 한국의 통일비용은 추정기관이나 학자마다 큰 편차를 보이고 있으나 대체로 연간 200~600억달러의 막대한 비용이 소요되는 것으로 추정되고 있다. 다만, 연세대의 정갑영교수는 통일시 북한지역에 예상되는 적정성장률(13.5%)을 도출하여 통일비용을 추정한 결과, 연간 13억달러에 불과하다고 주장(당해연도 남한 GNP의 0.5%미만)하는 등 일부 학자만이 통일비용규모를 극히 적게 추정하고 있다.

따라서 통일될 경우, 부담하지 않아도 되는 연간 분단비용은

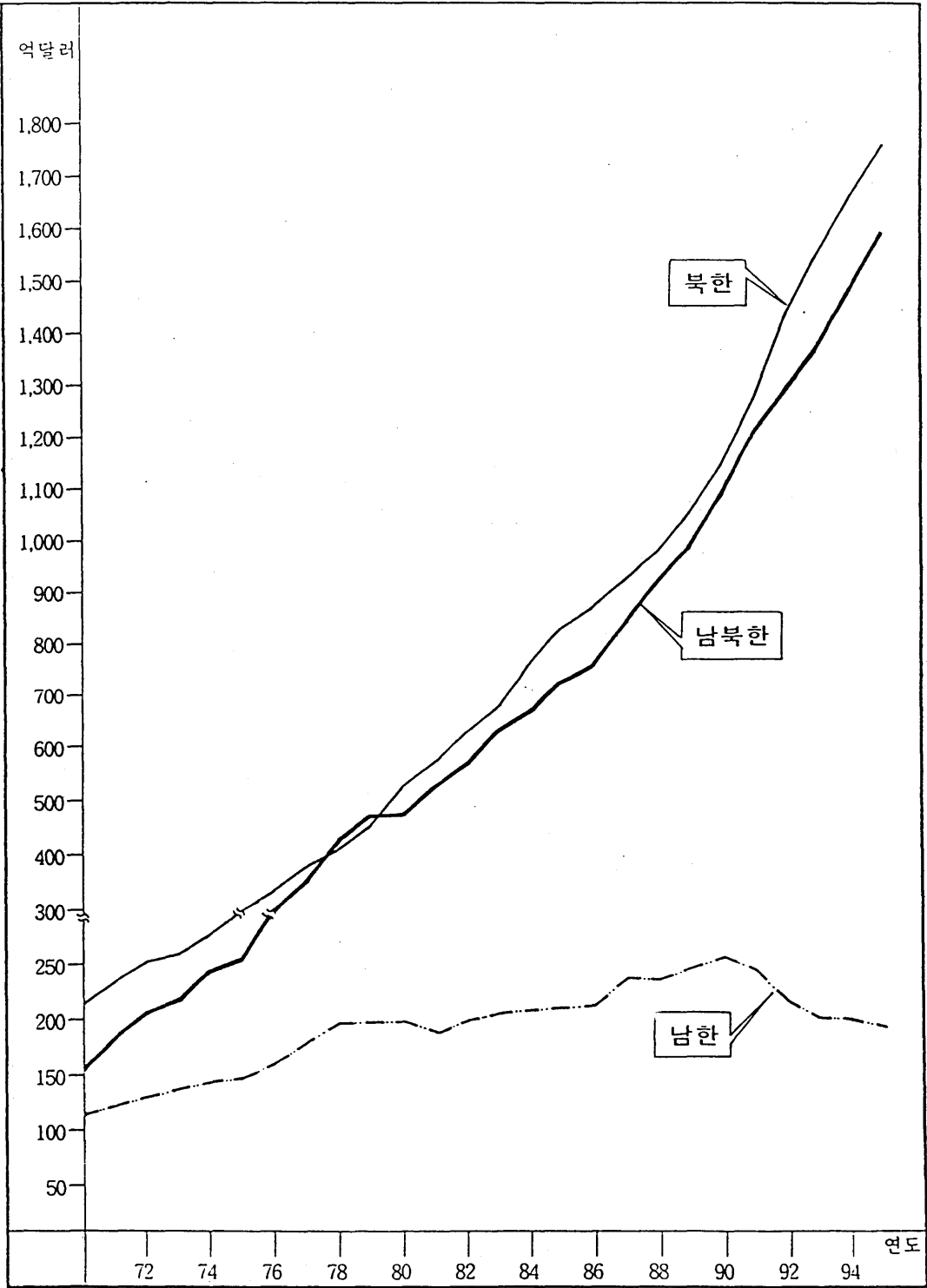
21) 북한은 체제선전비로만 연간 8.9억달러를 소모하고 있다.

최소 1,591억달러이고 연간 통일비용은 최대 600억달러이므로, 통일시에는 연간 991억달러 이상의 통일이익이 발생할 것으로 평가된다. 특히 통일비용의 과다추정문제 및 분단비용의 가속화 추세를 고려하면 앞으로 통일이익은 더욱 확대될 것으로 추정된다.

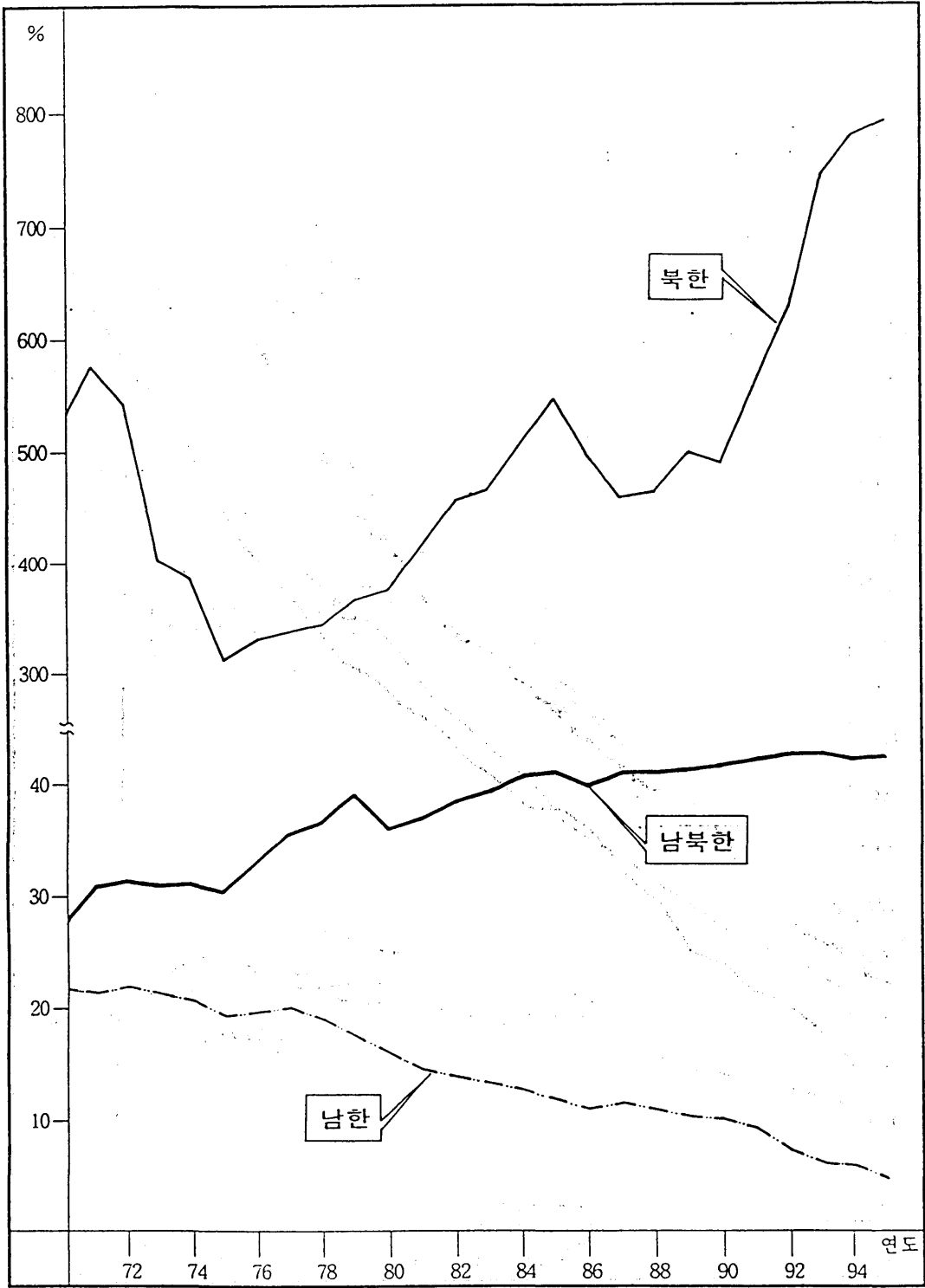
이로 볼 때 막대한 통일비용 부담이 우려되어 통일시기를 지연시켜야 한다거나 분단고정화 논리를 주장하는 것은 그릇된 통일관이며 오히려 하루빨리 통일을 구현하여 하나의 단위경제로 통합하는 것이 민족경제의 부흥·발전에 극히 유리한 것으로 평가된다.

- 붙임 1. 한국 분단비용 추정결과 도표 1부.
2. 한국 분단비용 부담률 추이 도표 1부.
3. 주요 참고문헌

한국 분단비용 추세



한국 분단비용 부담률



【 참고 문헌 】

- 김준영, 「한국의 총자본스톡 : 민간 및 자본스톡 추계」, 한국경제연구원, 1996
- 구동현, “한국의 총자본 스톡 추계”, 성균관대학교 대학원(박사학위논문), 1991
- 동아일보사 안보통일문제조사연구소, 「동서독과 남북한」, 1973
- 문홍호, “중대만관계의 현황과 발전방향”, 「민족통일연구」, 1993.9월 민족통일연구원, 「분단비용과 통일비용」, 1997
- 손병해, 「경제통합론」, 법문사, 1990
- 윤석범, 「성장·체제·빈곤의 경제론」, 학민사, 1983
- 이규태, 「한국인의 의식구조(상)」, 문리사, 1981
- 이상만, 「통일경제론 : 북한경제와 남북경제통합」, 형설출판사, 1994
- 이영선, “한반도에서의 경제적 통합의 효과 : 통일비용과 이득에 대한 시나리오적 접근”, 「북한의 현실과 통일과제」, 연세대학교 동서문제연구원, 1993
- 이흥구·김학준·안병준·진덕규·이상우 공저, 「분단과 통일 그리고 민족주의」, 박영사, 1984
- 전홍택·이영선 편, 「한반도 통일시의 경제통합전략」, KDI, 1997
- 최주환, 「남북한 산업구조와 실태비교」, 통일원, 1980
- 통계청, 「남북한 경제사회상 비교」, 1996
- _____, 「한국 주요경제지표」, 1997.3월
- 통일원, 「남북한 경제지표」, 1995

- 한국개발연구원, 「북한경제자료집」, 1996.6월
- 한국산업은행, 「우리나라 제조업의 연도별 자본스톡 추계」, 1990.10월
- 한국은행, “북한 GNP 추정결과”, 각년도 보도자료
- 홍성국, “한국 분단손실의 추정”, 「북한」, 북한연구소, 1990.10월
- _____, “통일한국의 군사비 감축과 효과”, 「통일경제」통권 제17호,
현대경제사회연구원, 1996
- 황의각·장원태, 「남북한 경제화폐통합론」, 법문사, 1997
- J.Colin Glass, An Introduction to Mathematical Methods in
Economics, McGRAW-HILL Book Company, 1980
- White H., “A Heteroscedasticity-Consistent Covariance Matrix
Estimator and Direct Test for Heteroscedasticity”,
Econometrica, 48, 1980

북한내 급변사태 발생시 대북 개입에 관한 연구

* 김 정 노

< 목 차 >

I. 연구목적

II. 『급변사태』의 이론적 배경

1. 개념 정의
2. 급변사태의 유형

III. 반란사태에 관한 국제법

1. 국제법적 상황 구분
2. 교전세력 승인의 효과
3. 반란세력의 승인

* 통일정책실 근무(5급)

IV. 주변 국가의 대북 개입 가능성

1. 외세개입의 유형
2. 중국
3. 러시아
4. 미국
5. 일본

V. 국제기구에 의한 개입

1. UN에 의한 개입 유형
2. 지역기구에 의한 개입

VI. 한국에 의한 직접 개입

1. 북한의 국가성에 관한 논란
2. 자발적 개입의 문제점
3. 북한내 특정 세력의 요청에 의한 개입
4. 반란세력 지원에 따른 문제점
5. 인도적 개입

VII. 합법적 대북개입을 위한 준비

1. 정책 기초 설정
2. 시행전략
3. 최상의 대안 : 국제기구를 통한 개입
4. 국제기구를 통한 개입의 장단점

VIII. 정책과제

1. 인도적 개입을 대비한 사전 준비
2. 주변국과의 협의체제 강화
3. 국제기구 적극 참여

I. 연구 목적

장기화되는 식량난과 함께 북한 경제의 구조적 붕괴 조짐이 나타나고 있는 가운데 국내외의 일부 북한 전문가들 사이에 북한 내부에 급변사태가 발생할 가능성에 대한 우려가 높아 가고 있다. 북한 내부의 급격한 변화는 그간 불안정한 상태에서나마 유지되어 온 한반도에서의 힘의 균형을 무너뜨림으로써 우리 정부나 주변 국가에 의한 개입의 필요성과 그를 위한 가능성을 동시에 열어 놓게 될 것이다. 그 경우 남북문제를 민족 내부의 문제로 인식하는 우리의 입장에도 불구하고 우리 정부의 일방적 개입을 통해 사태가 정리될 수 있는 가능성은 현실적으로 매우 희박하다. 오히려 한반도가 동북아 지역에 대한 주변 국가들의 이해관계가 복잡하게 얽힌 첨예한 각축장이 되고 있는 현실을 감안할 때 기존의 균형이 무너질 경우 새로운 균형이 형성되는 과정에서 이들 국가들간에 서로 주도권을 잡기 위해 치열한 경쟁을 전개할 가능성이 훨씬 높다.

본 논문의 목적은 미·일·중·소 등 주변 국가들에 의한 대북 개입 가능성이 상존하는 그같은 상황하에서 효과적인 대북 개입을 통해 외세의 개입을 차단하고 북한을 안정화시킴으로써 궁극적으로 우리 주도하에 통일을 이룰 수 있는 방안을 강구하는데 있다. 그러나 국제정치의 현실상 우리가 주도적으로 그같은 결과를 이루어 내는 데는 상당한 제약이 따른다. 결국 북한이나 대북 개입 경쟁 상대국에 대해 절대적인 힘의 우위를 갖고 있지 않은 우리에게 있어 최상의 대안은 국제법과 절차를 존중함으로써 논리적 명분과 국제법적 정당성을 확보하고 그것을 바탕으로 국제여론의 지지를 얻어낸 후 국제사회의 협조를 이용하여 대북 개입과 통일 과정을 효과적으로 관리하는 것이라고 할 수 있다. 본 논문은 그같은 전제하에 대북 개입의 국제법적 측면에 초점을 맞추고 국제기구를 통한 개입방식을 최상의 대안으로 제안하는 바이다. 그러나 그같은 사안에 대한 대부분의 논의는 본 논문이 갖고 있는 여러 가지 한계로 인해 표피적인 문제 제기 차원의 단순 검토에 머무를 수밖에 없음을 미리 밝히고자 한다. 본 논문 각 장에서 제기되는 제문제에 대한 보다 심층적인 분석과 연구는 향후 본 논문을 수정·보완하는 과정에서 추가하고자 한다.

본 논문의 구성을 살펴보면, 먼저 제2장에서는 급변사태의 성격을

구명하고, 제3장에선 급변사태와 제3국의 개입에 관련된 국제법적 측면을 검토하고 있다. 이어서 주변 국가들의 개입 가능성과 UN을 비롯한 국제기구의 개입 가능성을 각각 제4장과 제5장에서 검토한 후 제6장에선 우리 정부의 일방적 대북 개입을 힘들게 하는 문제점을 논하고 있다. 그 후 제7장에서는 현실적으로 가장 효과적인 대북 개입 방식을 제시하고 마지막으로 제8장에서는 그같은 방식을 성공리에 추진하기 위해 준비되어야 할 사항을 짚어 보고 있다.

II. 『급변사태』에 관한 이론적 배경

1. 개념 정의

일반적으로 급변사태는 북한 내에 『정권이나 체제의 붕괴로 이어 질 수 있는 극도의 혼란 사태』가 발생한 상황으로 규정되고 있다. 그러나 보다 구체적으로는 『정변 또는 대규모 천재지변으로 인하여 북한 전역 혹은 일부 지역에 대한 기존 북한 정권의 통제력이 상당 부분 마비 또는 도전 받는 상황』이라고 정의할 수 있다. 이 경우 해당 지역은 북한 중앙 정부의 공권력이 미치지 않는 가운데 무정부 상태의 혼돈 속에 놓이게 되며 그같은 통제 불능 상황으로 야기된 안보위협 또는 인도적 고려로 인해 우리 정부 또는 제3자가 개입할 수 있고 혹은 해야만 하는 여지가 발생할 수 있다.

하지만 이 경우에도 그같은 상황의 발전 여부를 어떻게 사전에 판단할 수 있느냐 하는 것이 여전히 과제로 남는다. 즉, 일상적인 성격을 띠며 전개되던 특정 상황이 어느 시점에 이르러 급변성을 띠게 되는 지를 어떻게 판단할 수 있을 지가 문제인 것이다. 급변사태에 대해 정확한 판단을 내리고 대북 개입을 포함한 대책을 실행에 옮기는데 있어 가장 중요한 요소 중에 하나가 타이밍이라는 점을 고려할 때 이는 치명적인 문제가 아닐 수 없다.

그러므로 급변사태의 발전 과정을 단계화하고 각 단계별 발전 징후를 사전에 감지할 수 있는 감지 시스템을 보다 체계화할 필요가 있다. 아울러 급변사태의 단계적 발전 과정에 맞춰 북한의 붕괴 과정 또한 단계별로 설정하고 각 붕괴 단계에 대응한 대책을 수립해야만 할 것이다. 단계적 북한 붕괴론의 일례로는 북한의 붕괴 과정을 김정일 정권(정부)의 붕괴, 공산

체제의 붕괴, 북한 국가의 붕괴 등 세 단계로 구분한¹⁾ 안병준 교수의 이론을 들 수 있다. 하지만 본 논문에서는 사전감시체계나 단계별 붕괴론에 대한 보다 구체적인 논의는 다루지 않기로 한다.

2. 급변사태의 유형

그같은 급변사태는 대개 몇 개의 시나리오에 따라 전개될 가능성이 높다. 첫째, 식량난의 장기화에 따른 민중봉기의 형태로 전개될 수 있다. 그 경우 북한 당국의 유혈진압이 전개되는 가운데 진압병력의 일부가 민중 봉기에 합세하여 민중세력을 조직화하고 무장화하여 사태가 장기적 내전으로 발전할 가능성도 있다. 둘째, 김정일 정권의 국가 운영 실패에 대한 책임소재를 놓고 북한 지도체제 내부에서 또는 사회 각 세력간에 권력투쟁이 발생할 수 있다. 이 경우 노동당과 정부 혹은 군이 힘의 크기가 엇비슷한 둘 혹은 그 이상의 세력으로 분열되어 정권을 놓고 장기적인 유혈투쟁을 전개하게 될 가능성이 있다.

셋째, 군사 쿠데타가 발생할 소지는 항상 존재한다. 김정일 정권의 강화를 목적으로 한 친위 쿠데타나 그 반대로 김정일의 축출을 목적으로 한 역성 쿠데타가 군부내 강경세력 또는 군부내 개혁세력에 의해 주도되어 혼란상태가 지속될 가능성을 무시할 수 없다. 넷째, 김정일 유고 사태가 발생할 수 있다. 즉, 질병, 암살, 사고 등으로 인해 김정일의 신변에 이상이 발생하여 유고상태가 발발할 경우 북한 체제는 걸잡을 수 없는 혼란 속에 빠질 수 있다.

마지막으로, 복합적 천재지변으로 인해 북한 중앙정부의 기능마비와 사회적 혼란이 가중될 수 있다. 악화된 식량난에 겹쳐 지진, 홍수, 가뭄, 폭설 등의 천재지변이 대규모로 발생할 경우 구호능력이 부족한 중앙 정부의 통제력 약화로 인해 일부 지방에서 치안 부재 등 무정부 상태가 야기될 가능성이 높다.

1. 안병준, '96 한·미 통일정책포럼 기초연설, 1996. 12. 18., 워싱턴.

Ⅲ. 반란사태에 관한 국제법

지금까지 우리 또는 제3국에 의한 대북 개입을 가능케 할 상황 여건으로 북한에 급변사태가 발생할 수 있는 여러 가지 경우를 상정하여 보았다. 그러나 우리가 정의하는 급변사태란 정치적 표현의 측면이 보다 강하며 엄격히 말해 법률적 용어라고는 할 수 없다. 상황을 보다 객관적으로 분석하기 위해서는 보다 일반적으로 통용되는 개념이 필요하다. 그같은 맥락에서 볼 때 국제법에서 주권 국가에 대한 제3국의 개입 가능성이 논의되는 가장 유사한 상황은 교전세력에 대한 지원의 경우라고 할 수 있다. 실제로 위에서 언급된 급변사태 시나리오 중 총체적 무정부 상태를 야기할 가능성이 큰 마지막 복합재난의 경우를 제외하고 나머지 네 경우는 모두 결국 기존 정부와 신흥 반대 세력간의 권력 투쟁을 상정하는 것임으로 교전세력 지원에 관련된 국제법을 검토해 보는 것은 상당한 타당성을 지닌다고 할 수 있다.

1. 국제법적 상황 구분²⁾

국제법은 일반적으로 한 국가에서 반란이 발생하여 법률상(*de jure*)의 정부가 반란단체와 충돌하는 상황이 발생할 경우, 제3국은 자국의 이익을 보호하기 위해 반란세력(*insurgents*)을 교전세력(*belligerents*)으로 인정하는 것을 허용하고 있다. 그러나 반란세력을 교전세력으로 승인하기 위해서는 반란세력이 다음과 같은 요건을 갖추고 있어야만 한다.

- ① 광범위한 지역에 걸친 무력충돌
- ② 반란세력에 의한 상당 부분의 국가영토 점령
- ③ 법률상의 정부와의 교전행위에 있어 전쟁법규를 준수하고 반란세력을 조직적으로 움직이는 책임 있는 지도부의 존재
- ④ 제3국에 의한 승인의 경우, 해당국내의 분쟁으로 인해 침해당할 가능성이 있는 확실한 국익의 존재

2. Louis Henkin, pp. 242-66.

이같은 네 가지 요건이 충족되기 전에 반란세력을 교전세력으로 승인하는 것은 해당국의 국내문제에 대한 내정간섭으로 국제법을 위반하는 행위가 된다. 또한 법률상의 정부와 반도 사이에 교전이 계속되고 있는 기간 중 제3국이 반도 정권을 승인하는 경우 법률상의 정부는 그같은 행위를 타국에 의한 불법적 참전행위로 간주할 수 있다.

2. 교전세력 승인의 효과

법률상의 정부가 반란세력을 교전세력으로 인정했을 경우, 내란(civil war)이 국제법상의 전쟁으로 승격되어 제3국은 전시 중립국의 지위를 유지해야 하며 법률상의 정부는 교전세력의 실제적 지배하에 있는 승인국의 권익에 대한 보호책임에서부터 해방된다.

한편, 반란세력이 제3국에 의해 교전세력으로 인정되었을 경우, 반란세력은 승인국과의 관계에서 교전세력의 지위를 누리게 되고, 승인국은 전시 중립국의 지위를 유지하게 된다. 이 경우 교전세력은 자세력의 실제적 지배하에 있는 승인국의 권익에 대해 직접적인 책임을 지게 된다.

3. 반란세력의 승인

예외적으로 반란세력이 교전세력으로 승인 받을 만한 요건을 구비하지 못한 경우라 해도 반란세력과 잠정적이고 정상적인 교섭을 해야 할 필요성이 존재할 경우 제3국은 그들을 점령지역의 사실상 지배자로 인정할 수 있다. 특히 내란 발생시 적대행위에 직접 참여하지 않은 자에 대한 인도적 대우 제공과 부상자 수용 및 간호 등을 위해 반란세력에 대한 승인이 필요할 경우 국제법은 그같은 승인을 인정하고 있다.

IV. 주변 국가의 대북 개입 가능성

1. 외세 개입의 유형

국제법상으로 내란 중의 국가에 대한 개입은 어느 한 편의 관련 세력에 대한 각종 유형의 군사·경제·정치적 지원을 제공 또는 그같은 행위를 허용하는 것을 포함하고 있다. 국제법에서 정의하는 군사 지원의 형태로는 다음과 같은 것들이 포함된다.³⁾

- ① 정규 군대, 지원병력(military volunteers), 군사 교육요원, 기술요원 등의 파견
- ② 정규 또는 비정규군 모집 및 훈련
- ③ 무기 및 기타 전쟁물자 공급
- ④ 작전수행 기지, 공급 기지, 도피처, 정규군 또는 비정규군의 이동로, 전쟁물자 수송로 등의 목적을 위해 자국 영토 제공
- ⑤ 군사정보 제공

따라서 한국을 비롯한 미·일·중·러 등 한반도 주변 4국은 자국의 이해관계와 입장에 따라 위와 같은 방법의 전부 또는 일부를 통해 직·간접적으로 대북 개입을 전개할 가능성이 있다. 일반적으로 현 시점에서 볼 때 주변 4국 가운데 중국이 비교적 적극적인 친북 개입을 할 가능성이 높은 반면 러시아는 소극적 친북 개입 내지는 중립적 입장을 견지할 것이며 미국은 적극적인 친남 개입, 일본은 소극적인 친남 개입을 할 가능성이 큰 것으로 예상된다. 각 국의 입장을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다

3. 『불간섭(nonintervention)의 원칙』에 관한 UN 결의안에 맞춰 The Institut de Droit International이 제시한 허용 불가한 지원행위. Louis Henkin, et al, International Law - Cases and Materials(2nd Ed.), p. 759에서 재인용.

2. 중국

중국은 국가전략적 차원에서 북한의 붕괴를 원하지 않고 있다.⁴⁾ 중국은 첫째, 동북아 패권전략 차원에서 북한의 군사력을 자국의 세력권 내에 상존 시킬 필요를 느끼고 있으며; 둘째, 미국과 일본에 대한 간접적 견제 수단으로서 중국은 북한을 필요로 하고 있고; 셋째, 대인방국 정책의 일환으로 북한을 중국식 정권으로 유도하기를 원하고 있으며; 넷째, 그것이 힘들 경우 북한을 중국에 비도전적이거나 최소한 적대적이지 않은 『완충국가』(buffer state)로 유지하기를 바라고 있는 것이다.

따라서 급변사태시 중국이 친북한 군사개입을 할 가능성은 비교적 크다. 중국은 현실적으로는 급변사태에 자발적으로 개입하는 것을 원하지는 않으나, 북한 정부의 요청이 있을 경우엔 현 정권에 대한 지원을 강화할 가능성이 크다.⁵⁾ 특히 미국의 직접 개입이 가시화 될 경우 중국의 직접 개입 가능성은 더욱 높아질 것이다.⁶⁾ 그 증거의 하나는 중국이 1961년 7월 11일에 체결된 『조·중 우호협력 및 상호원조 조약』의 군사 동맹 성격(제2조)을 여전히 유지하고 있다는 것이다. 또한 중국은 북한정권이 붕괴할 경우 동북 3성 등의 지역에 망명정부의 수립을 허용할 가능성도 있다.

3. 러시아

현재 러시아는 북한과 기본적 이념 및 체제를 달리하는 국가이기 에 급변사태시 과거 소련처럼 친북한 군사지원을 제공하거나 직접 개입을 할 가능성은 희박하다. 나아가 급변사태가 향후 단기간 내에 발생할 경우 상당 규모의 대북 개입을 할 수 있는 군사·경제적 여력을 보유하고 있는지도 미지수이다. 1961년 7월에 체결되었던 『조·

4. 민족통일연구원, 북한과 주변 4국의 군사관계, 1996. 10, pp. 50-54.

5. 이 경우 중국은 북한에 대한 중급 무기 제공을 확대하고, 북한이 외부의 공격을 받을 경우 중국 심양군구 지역에 배치된 신속대응군을 북한에 투입할 가능성이 있다. 'Beijing Cites Pact with Pyongyang,' International Herald Tribune, July 9~10, 1994; 민족통일연구원, 중국과 일본의 군사력 증강이 한반도 안보에 미칠 영향, p. 107에서 재인용.

6. 같은 책, p. 99.

소 우호협력 및 상호원조 조약』은 1996년 7월로 공식 폐기된 상태이며, 현재 두 나라 사이에 논의 중에 있는 새로운 조약에서도 군사동맹적 요소, 특히 자동개입 조항은 삭제할 가능성이 높다.⁷⁾ 따라서 현재 군사·정치적으로는 남북한 등거리 외교, 경제적으로 친한국 외교를 견지하고 있는 러시아는 급변사태 발생시 중립적 입장을 견지할 가능성이 높은 것으로 예상된다. 그러나 북한군의 무기체계가 아직도 높은 대러시아 의존도를 보이고 있는 까닭에 제한된 무기 지원을 통한 영향력 행사는 가능할 것이다.

4. 미국

급변사태 발생으로 군병력 투입이 필요할 경우 미국은 유엔사 및 한·미 연합사 체제를 통해 자동적으로 친한국 개입이 가능하다. 그러나 미국은 급변사태 대응을 통한 대북 개입 및 통일 추진 과정에서 북한군의 무장해제, 북한지역의 치안권·행정권 접수 과정에서 우리 정부와 경합하게 될 것이다. 아울러 미국은 한·미 연합군정이나 UN군에 의한 관리체제의 주도권을 장악하려는 시도를 전개할 것으로도 예상된다. 그 경우 과도정부의 존속기간, 통일국가 수립의 절차 등을 놓고 우리 정부와 이견이 표출될 가능성이 높다. 그러나 미국의 군사개입 및 영향력 확대는 중국의 맞대응 및 개입을 초래하기가 쉽다.

5. 일본

일본은 직접 개입보다는 『미·일 신안보협력지침』 등에 근거하여 미군에 대한 지원활동을 한반도에 대한 직접 개입의 범위까지 확대하거나, 조총련에 의한 친북한 개입을 허용 또는 방관하는 방식으로 급변사태 대응과정 중에 한반도에 대한 영향력 확보를 시도할 가능성이 높다. 그러나 물론 경우에 따라서는 직접 개입도 가능할 것이다. 예를 들어 UN 안보리, PKO 등에 주도적으로 참여하여 급변사태 대응 및 사후관리 과정에 개입한다면가 북송 일본인 등의 신변보호를

7. 양현수, 러시아의 대북한 정책의 변화와 한국의 대응, '96 북한 및 통일연구 논문집(V), 1996, 통일원, p. 280.

명분으로 직접 개입할 가능성이 있다. 또한 북한에 의해 대일 무력 사용이 전개될 경우 일본 국적의 함선이나 항공기에 대한 북한군의 공격에 대응하거나 또는 대일 (핵)공격을 방지하기 위한 선제 (preemptive) 공격을 통해 직접적으로 개입할 수도 있을 것이다.

V. 국제기구에 의한 개입

북한에 급변사태가 발생할 경우 대북 개입을 시도할 수 있는 또 하나의 주체는 UN을 비롯한 국제기구이다. 국제기구에 의한 개입 또한 그 과정에서 우리가 주도권을 확보하는데 실패할 경우 급변사태 관리와 통일 과정을 우리 의도대로 이끌어 가는데 장애가 될 수 있으며 잘못하면 통일의 기회를 상실케 할 수 있기에 이에 대한 면밀한 연구가 필요한 분야라고 할 수 있다. UN은 다음과 같은 세 가지 방식을 통해 주권 국가에 개입할 수 있다.

1. UN에 의한 개입 유형

가. 평화유지(peace-keeping) 및 평화구축(peacemaking)⁸⁾ 활동

UN은 그 동안 분쟁지역의 평화유지와 긴장완화·무력충돌 방지·국내질서 유지 등을 위해 비무력적 UN군 파견해 왔다.⁹⁾ 평화유지군은 안전보장이사회 이사국들이 파견한 군대로 구성되게 되어 있으나 안보리 상임이사국 간의 이해관계가 대립될 경우 중립국의 군대만으로 구성될 수도 있다. 평화유지군(PKO) 파견의 경우 호스트 국가의 요청이 있

8. 1992년 6월, 부트로스 갈리 UN 사무총장은 잠재적 분쟁상황에 대한 신속한 판단과 대응책 마련을 위한 통합 프로그램으로 Agenda for Peace를 회원국들에게 제안하고, UN의 보다 적극적이고 효과적인 평화구축 활동을 위해 평화유지군의 예방배치(preventive deployment)와 총회의 전폭적인 참여를 촉구하는 한편 세계평화와 안보를 위협할 수 있는 대규모 난민 이동과 기아사태와 같은 경제·사회적 문제에 관한 정보수집에도 힘쓸 것을 강조한 바 있다.(An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping, DPI/1247, 1992.

9. 유엔의 평화유지활동에 관한 유형과 구체적 논의는 위성권, '유엔평화유지활동(PKO)에 관한 법적 고찰(제1집),' 군사법론집, 1994. 12. 26, pp. 85-118 참조.

어야 한다는 문제가 있으나 1990년대 들어 이 요건은 상당히 완화되는 추세를 보이고 있다.¹⁰⁾ 평화유지군은 또한 반란단체가 교전단체로 승인된 경우 반정부 교전단체의 요청에 의해서도 투입이 가능하다.

나. 인도적 개입

1988년 이후 PKO의 임무는 고전적인 정전감시 이외에 해당 정부의 무력으로부터 주민 보호(크로티아), 인권침해 감시, 국민투표 관리(남미비아, 엘살바도르, 앙고라, 캄보디아, 모잠비크), 난민송환 및 정착 지원, 인도지원 물자 배달 보호(유고슬라비아, 소말리아), 정부 및 치안기능 회복 지원(엘살바도르, 캄보디아), 기간시설 구축 등으로 확대되어 왔다.¹¹⁾ 그같은 유형의 인도적 개입에 대한 결정은 안전보장이사회 소관이다.

다. UN 집단 평화유지 조치

일부 국제법 학자들은 내란상태 그 자체만으로도 UN헌장 제7장 <무력제재 조치>에 의한 집단 평화유지권을 발동시킬 수 있을 정도로 평화에 대한 위협이 될 수 있다는 견해를 펴고 있다.¹²⁾ 그같은 평화유지 조치의 필요 여부도 안전보장이사회에서 결정된다.

2. 지역기구를 통한 평화유지 개입

UN 헌장은 『UN의 목적과 원칙에 부합하는 지역 기구가 세계 평화와 안보를 위해 그에 필요하다고 생각되는 행동』을 취하는 것을 허용하고 있다.(UN헌장 제52조) 따라서 동 헌장에 준하여 설립된 아·태 광역협력체 또는 동북아 다자간 안보협력체를 통한 지역 안보 및 평화유지를 목적으로 하는 대북 개입도 가능하다. 그러나 ARF 등 기

10. 이라크(1991), 유고슬라비아(1992), 소말리아(1992) 등이 호스트 국가의 동의가 없는 가운데 UN 평화유지 활동이 이루어진 대표적 사례라고 할 수 있다.

11. Chester A. Crocker, Fen O. Hampson, and Pamela Aall, *Managing Global Chaos - Sources and Responses to international Conflict*, USIP Press, 1996, pp. 300-302.

12. Louis Henkin et al, p.756 하단 주석 참조.

존의 기구를 통해 우리에게 우호적인 성격을 대북 개입을 유도하거나 새로운 기구를 설립하여 초기부터 모임의 주도권을 쥐는 일은 두 가지 모두 쉬운 일이 아니다.

VI. 한국에 의한 직접 개입

한반도 주변 국가와 국제기구에 의한 개입의 가능성이 고조되고 있는 상황에서 사태처리의 주도권을 쥐기 위해 우리 정부가 가장 먼저 생각할 수 있는 방안은 일반적인 독자 개입의 가능성일 것이다. 그러나 절대적인 힘의 우위를 갖고 있지 않은 현실에서 일방적인 대북 개입은 논리적으로나 실질적으로 여러 가지 문제를 야기할 것이다. 여기서는 직접 개입에 대한 군사적 가능성은 차치하고 단지 그에 관련된 법적·정치적 문제점에 초점을 맞추기로 한다.

1. 북한의 국가성에 관한 논란

일방적 개입을 시도할 경우 제기될 수 있는 가장 원초적인 문제는 북한의 국가성에 관한 논란일 것이다. 북한의 국가성 및 주권의 인정 여부는 급변사태 개입 대비에 있어서 핵심 사항 가운데 하나라고 할 수 있다. 즉, 급변사태 발생시 북한문제를 민족내부의 문제로 보느냐 아니면 국제간의 문제로 보느냐에 대한 결정은 사태 대응 방식에 대한 우리의 선택에 지대한 영향을 미칠 것이기 때문이다.¹³⁾ 그러나 이 문제에 관한 한 우리 헌법과 국제법 사이에는 어느 정도 모순적 측면이 존재하는 것이 사실이다.¹⁴⁾

13. 본 논문은 후자에 비중을 두고 국제법적 측면에서 상황분석 및 대책검토를 시도한다.

14. 북한의 국가성에 관한 보다 구체적 논의는 Timothy J. Min II의 논문 "U.S. Recognition of North Korea? - Strategic Implication of International Recognition Law" 참조.

2. 자발적 개입의 문제점

국제법의 일반적 경향에 맞춰 북한을 법률적으로든 실제적으로든 하나의 주권 국가로 인정할 경우, 북한에 대한 일방적 개입은 북한의 국가주권을 무시하는 침략 또는 내정간섭 행위로 지탄받을 가능성이 높다. 이는 국제법(UN 헌장 제2조 4항)은 물론 남북기본합의서(제1장 제2조<내정불간섭>, 제4조<파괴·전복 금지>, 제2장 제9조<무력불사용>)마저 위반하는 행위가 될 수 있다.

또한 한국군에 의한 단독 개입은 한·미 양국간의 군사조약 상으로도 불가능하다. 유엔군 사령관 겸 한·미연합사 사령관을 맡고 있는 미군 장성이 한국군의 전시 작전권을 소유하고 있는 현실적 여건상 일방적으로 한국군의 단독 투입은 군법을 위반하는 행위가 될 것이다.

더욱이 휴전선을 통과한 병력 투입은 많은 희생을 초래할 수 있다. 북한내 급변사태가 북부산악지역(민중봉기·복합적 재해의 경우)이나 평양(권력투쟁, 군사 쿠데타, 김정일 유고의 경우) 등 일부 지역에 한정적으로 발생할 가능성이 높은 가운데 북한 군사력의 65%가 전진배치¹⁵⁾되어 있는 상황 속에서 전방돌파를 시도하는 것은 전쟁을 야기할 가능성이 크기 때문이다.

3. 북한내 특정 세력의 요청에 의한 개입

한 국가가 교전세력간의 내전(civil war) 상태에 처해 있을 경우, 어느 한 편의 요청에 의한 개입(intervention on invitation)도 해당국 국민의 자율적인 정부선택권을 침해하는 내정간섭 행위에 해당된다.¹⁶⁾ 그러나 내란 상태가 아닐 경우, 이미 승인된 법률적 정부는 외부로부터 군사지원을 받을 수 있는 권리를 보유하고 있다. 따라서 북

15. 북한은 1996년 현재 평양과 원산을 잇는 평원선 이남 전방지역에 지상군 9개 군단 60여 개 정규사단/여단을 비롯하여 전투기의 40%, 함정의 60% 등을 전진배치 해 놓고 있는 상태이다.(국방부, 『국방백서』 1995~1996)

16. Oscar Schachter, The Right of States to Use Armed Forces, 82 Mich. L. Rev. 1620, 1644-45(1984).

한 급변사태시 현 정권의 요청에 의한 개입은 합법적일 수 있으나, 반란 세력의 요청에 의한 개입은 국제법을 위반하는 것이 될 것이다. 반란 세력을 교전세력으로 승인한 경우 제3국은 중립의 위치를 지켜야 하는 것이 국제법상의 의무이다.¹⁷⁾ 따라서 북한 내부의 반란세력이 우리의 개입을 요청한다 해도 그같은 요청이 우리의 개입을 정당화 시켜 주지는 않는다. 오히려 이에 관한 국제법은 반란세력과 대치 상태에 놓인 북한의 기존 정권으로 하여금 중국 등에게 합법적으로 친북 개입을 요청할 수 있는 토대를 제공할 뿐이다.

4. 반란세력 지원에 따른 문제점

국제법은 반란세력에 대한 성급한 교전세력 승인이나 국가 대표성 인정을 해당 국가에 대한 내정간섭 행위로 규정하고 있다. 스페인 내전시 독일과 이태리가 프랑코가 이끈 반란세력을 스페인의 합법 정부로 승인하고 지원을 제공한 것이야말로 내란간섭(intervention in civil war)의 고전적 예라고 할 수 있다. 국제사법재판소는 직접 군사적 공격을 당한 경우를 제외하곤 자위권은 물론 『공동대응권』(right to collective counter-measures)조차 인정하지 않고 있다.¹⁸⁾ 따라서 북한군에 의한 직접 공격이 없는 상황에서 반란세력에 대해 지원을 제공하는 것은 국제법을 위반하는 행위로 규정될 가능성이 높다. 단지 우리는 그같은 사례를 인용하여 반란세력이 무시 못할 규모를 형성하고 상당한 지역을 점령하게 될 경우 중국 등 외부 세력에게 북한 현 정권에 대한 지원을 중단할 것을 요청할 수는 있을 것이다.

17. 반란세력 지원에 관한 보다 자세한 이해를 위해서는 니카라구아 정부가 콘트라 반군에 대한 미국의 지원을 국제법 위반행위로 제소함에 따라 1986년에 국제사법재판소가 내린 『니카라구아 對 미국』 판결에 대한 분석이 필요하다.
 18. 니카라구아에 대한 군사 및 준군사 행위(니카라구아 對 미국), 1986 I.C.J.(국제사법재판소 판결문)

5. 인도적 개입

마지막으로 국제법은 일반적으로 타국 영토내에서 그 나라의 개인이나 그룹에 의해 자국 국민의 생명이나 재산에 대한 위협이 존재하는 가운데 주재국 정부가 그들의 안전을 보호해 주지 못할 경우 무력 개입을 할 수 있는 권리를 인정하고 있다. 미국은 수에즈운하 개입(1956), 도미니카 개입(1965), 그레나다 개입(1984) 등에 이 원칙을 원용한 바 있다. 그같은 원칙 속에 우리도 비상시엔 대북 투자·진출 기업·KEDO 참여 한전 직원 등 한국 국민의 재산과 생명의 안전 보호를 위해 대북 개입을 할 수 있는 명분을 확보할 수 있을 것이다.

Ⅶ. 합법적 대북 개입을 위한 준비

1. 정책 기조 설정

급변사태 발생시 적절한 대응을 통해 우리가 목표하는 바를 성공리에 성취하기 위해서는 추구해야 할 정책목표 분명히 하고 그같은 목표를 달성하기 위해 필요한 시행전략을 수립하는 일이 선행되어야 한다. 그같은 상황에서 우리가 추구해야 할 정책목표는 다음과 같다.

첫째, 국제법을 준수함으로써 국제사회의 지지 확보 및 북한 잔존세력 또는 중국과의 무력충돌 가능성 최소화함으로써 평화적으로 통일을 달성한다.

둘째, 중국과 러시아에 의한 대북 지원 및 친북한 개입 차단하고 북한지역에 대한 미국과 일본의 군사·행정적 기득권 주장 가능성 최소화를 통해 우리 정부에 의한 북한군 무장해제 및 행정권·치안권 접수를 확실히 함으로써 주도적으로 통일을 달성한다.

셋째, 북한지역의 안정 회복에 우선 역점을 두고 북한의 경제·사회 복구를 위한 정치·행정적 완충기 설정한 후 상황에 따라, 한·미 연합 군정 → 한국주도 민정 → 통일 또는 UN PKO 치안 관리 →

UN 감시 하에 남북한 총선 → 단독정부 수립¹⁹⁾으로 이어지는 단계적 과정을 거쳐 점진적으로 통일을 달성한다.

2. 시행전략

급변사태시 외세개입을 차단하고 상기한 정책목표를 성공적으로 달성하기 위해서는 다음과 같은 세 가지 차원의 입체적 전략이 필요하다. 첫째, 중국이나 러시아의 친북한 개입을 차단하기 위해서는 평상시 우리 정부의 통일정책 및 급변사태 대응 방침을 양국 정부에 확실히 전달하고 대량 탈북사태 등에 대한 다국적 대처 방안을 사전에 논의해야 한다. 아울러 필요에 따라 단호한 우리의 입장을 이들 국가 정부에 인식시키며 급변사태 발발시에 대북 지원 불가 및 중립유지를 강력히 촉구하여야 한다.

둘째, 국제기구를 통한 대북 개입시 주도적 역할을 확보하기 위해서는 국제기구와 지역기구를 무대로 한 외교적 차원의 로비가 이루어져야 한다. 각 국제기구의 의사결정 기구에 보다 활발한 진출을 모색함은 물론 각 기구의 사무국 등에도 실무요원과 전문요원을 대거 진출시켜야 한다. 우리의 경우 분단국의 현실로 인해 UN을 비롯한 많은 국제기구에 가입한 지 얼마 안되는 불리한 위치에 있음을 감안할 때 보다 체계적인 국가 차원의 계획과 지원을 통해 한국 국적요원의 진출을 보다 적극적으로 추진해야 한다.

셋째, 미국이나 일본에 의한 주도권 확보 및 영향력 확장을 위한 노력을 견제하기 위해서는 급변사태 대응 및 사후 처리 과정에서 구체적인 역할 분담을 사전에 명문화해 둘 필요가 있다. 그같은 가능성을 줄이기 위한 가장 좋은 대안은 국제기구를 통한 개입으로 이는 대북 개입 과정이 미·일이 손쉽게 주도권을 행사할 수 있는 한-미 또

19. 1947년 11월 14일 UN 총회의 결의에 의해 설립된 유엔한국임시위원단(UNTCOK)이 소련의 반대로 인해 북한지역에서 활동을 전개할 수 없게 되자 UN은 1948년 2월 26일 소총회(임시위원회)에서 '동 위원단의 접근이 가능한 지역에 한해' 총선을 실시할 것을 결의한 바 있다.

는 한-미-일 구도로 발전되는 것을 원천적으로 봉쇄하는 것이라고 할 수 있다.

3. 최상의 대안 : 국제기구를 통한 개입

결론적으로, 현실의 주어진 여건 속에서 앞서 정의한 급변사태가 발생할 경우 앞의 제3장에서 상정한 바 있는 정책목표를 가장 효과적으로 달성할 수 있는 최상의 정책대안은 국제기구를 통한 개입 방식이다. 이 경우 UN PKO의 인도적 개입을 통한 평화유지 및 구축 활동 또는 집단 평화유지 조치에 참여하는 방식을 고려하는 것이 가능하다. UN을 통한 개입은 국제적 명분을 확보함과 동시에 중국의 개입을 차단할 수 있는 최선의 방법이 될 수 있다. 지역내 다자간 안보 기구를 통한 개입 방식도 검토할 수 있으나 적절한 지역기구가 존재하지 않는 현실 여건상 그것은 쉬운 일이 아니다. 그러나 그같은 경우에도 직접 인도적 개입을 정당화시킬 수 있는 여건을 조성하는 일은 입지 강화라는 측면에서 절대적으로 필요하다.

4. 국제기구를 통한 개입의 장단점

그처럼 국제 기구를 통해 다국적 구도의 틀을 빌어 대북 개입을 전개할 경우 국제사회의 정치·군사·경제적 지원을 쉽게 얻어 낼 수 있다는 장점이 있다. 다국적 방식에 의한 개입을 통할 경우 중국이나 러시아의 친북 개입 명분을 약화시킬 수 있을 것이다.

상황에 따라서는 중국 등을 다국적군에 참여시키는 방안도 고려해 볼 만 할 것이다. 그 경우 무력 충돌의 가능성을 감소시킴으로써 최소한의 희생을 통한 한반도 문제의 해결이 가능하게 될 것이며 나아가 급변사태 대응과정에서는 물론 사후 처리 과정에서도 미국에 의한 주도권 장악을 보다 효과적으로 견제할 수 있을 것이다.

그러나 국제기구를 통한 개입의 경우에도 문제점은 존재한다.

우선 다국적군의 일부로 참여하게 되는데 따른 제약이 수반될 것이다. 다국적 개입군의 의사결정과정에서 우리가 주도권을 장악 할 수 있을지 여부도 불확실하다. 따라서 통일문제를 그같은 방식으로 국제화시켰을 경우 UN 등 국제 포럼에서 우리에게 얼마만큼 만족스러운 결과를 도출해 낼 수 있을지도 불투명하다. 결과적으로 통일의 기회만을 상실하는 우를 범할 수도 있다.

Ⅷ. 정책과제

따라서 국제기구에 의한 개입 과정에서 주도권을 확보하고 개입과 통일과정을 효과적으로 관리하기 위해서는 철저한 사전 준비가 선행되어야 한다. 그같은 사전 준비는 평시부터 인도적 개입의 명분과 토대를 확보하고, 주변국과의 역할분담을 위한 협의체제를 강화하며, 국제기구의 의사결정기구를 주도하는 입체적인 형태로 이루어져야 할 것이다. 그러나 그같은 준비의 일부는 구체적 내용과 진척사항에 대한 상당한 보안 유지를 필요로 하고 심지어는 공작적 차원의 노력을 요하는 것이기도 하기 때문에 정치적·도덕적 위험부담이 상당히 클 수 있으므로 매우 신중하게 이루어져야 할 것이다. 경우에 따라서는 그같은 준비과정이 상대편을 자극하여 오히려 급변사태를 야기하거나 그와 반대로 급변사태의 발발을 억제하는 결과를 낳을 수도 있을 것이다. 물론 최악의 경우 사태를 전혀 예상 못한 새로운 형국으로 전개시킬 수도 있을 것이다. 따라서 효과적 개입을 위한 준비는 보다 오랜 시간을 두고 좀 더 신중하게 연구되어야 할 필요가 있다.

1. 인도적 개입을 대비한 사전 준비

인도적 개입을 위한 준비의 요체는 급변사태와 같은 상황 속에서 우리 정부의 개입을 정당화할 수 있도록 우리 정부가 보호해야 할 아국의 인명과 자산을 북한내에 최대한 많이 포진시키는 것이다. 미국

의 그레나다 개입을 비롯한 많은 국제적 사례에서 여러 국가들이 자국민의 생명과 안전 보호를 제3국에 대한 개입의 명분으로 들고 있다는 사실은 그같은 차원에서 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 그같은 맥락에서 KEDO 사업과 같은 대북 진출사업을 적극 추진하는 것은 바람직하다고 할 수 있다. 그같은 맥락에서 우리 민간 기업의 대북 투자나 합영사업 진출을 적극 확대하는 것도 필요하다. 물론 이 경우 정부가 의도적으로 무고한 국민을 역인질로 이용하는 정책을 추진할 수는 없지만 현실적으로 우리 국민과 재산이 북한에 진출할 경우 양면적 측면을 동시에 갖게 된다는 사실을 간과해서는 안된다.

그와 함께 국내 NGO로 하여금 국제 NGO의 대북지원 활동에 적극 참여하게 권장하는 것도 한 방법이 될 수 있다. 북한에 장기간 상주하는 NGO 요원 수가 점차 증가되고 있는 가운데 우리 국적을 지닌 NGO 요원이 대북 지원 과정에 대거 참여하게 될 경우 이 역시 급변사태 발발 시 우리 정부의 인도적 개입을 정당화시켜 줄 수 있을 것이다. 따라서 공작적 차원에서는 보다 적극적으로 대북 지원을 전담할 국제 NGO의 창설을 검토해 볼 필요도 있다.

2. 주변국과의 협의체제 강화

인도적 개입을 위한 토대를 마련하는 일과 동시에 평상시에 해야 할 또 하나의 과제는 통일 지원 환경 조성을 위한 외교를 강화하는 것이다. 중·러·미·일 등과 대화와 협의를 위한 공식 또는 비공식 통일 네트워크의 구축을 통해 주변 4국의 개입 가능성을 차단하고 나아가 EU, 비동맹국가, 기타 국가들이 UN을 통한 우리의 대응책을 지지하도록 외교적 노력 경주해야 할 것이다.

그중 특히 신경을 써야 하는 부분은 급변사태 발생 초기에 각국의 개입을 차단하기 위한 외교적 노력을 전개하는 것이다. 이를 위해서는 공식 또는 비공식, 상설 또는 비상설 협의 채널 구축을 통해 오해와 오판에 의한 개입 가능성을 최소화해야 한다. 그 한가지 방안으로 중·러·미·일 등의 정책 당국과 급변사태에 대비한 핫라인(hotline)을 설치하는 것도 좋은 방법이 될 수 있을 것이다.

3. 국제기구 적극 참여

마지막으로 UN을 비롯해 각종 국제기구내에서 지도적 위치를 확보하기 위한 노력을 경주해야 한다. 일례로 UN의 경우 총회, 안보리, UNHCR과 같은 의사결정기구의 요직에 적극 진출해야 한다. 아울러 정부 차원에서 UN 전문가와 국제법 전문가 등을 육성하여 UN 사무국 요원과 각 기관 전문위원 등 실무진에 진출을 적극 지원해야 한다. UN 분담금을 늘리고 그같은 분담금 납부를 한국 국적 요원 채용과 연계시키는 방법이나 인재 및 정보뱅크 운영, 정부 지원의 인턴 프로그램 확대, 외국 국적을 갖고 있는 교포 인력의 진출 유도 등의 방안도 검토해 볼 수 있다. 이들 가운데 상당 부분은 이미 실행에 옮겨지고 있는 것이 사실이나 보다 효과적으로 일을 추진하기 위해서는 UN 진출을 통일준비 과정의 일환으로 관리할 수 있는 체계적인 관리체제가 필요하다.

인적 진출 확대를 통해 의사결정 구조에 영향을 미치려는 노력과 함께 한반도 문제를 적극적으로 UN에 상정하여 UN을 통한 한반도 문제 해결방식을 기정사실화함으로써 국제사회의 인식을 전환시키는 노력도 필요하다. 뿐만 아니라 UN PKO나 인도적 지원 활동 등에 적극 참여하여 경험 및 명분 축적하는 것도 중요하다. PKO는 구성을 결정하고 파견군을 조직하는 초기 단계에서 참여하여 주도권을 확보하는 것이 특히 중요하다. UN 상설 평화유지군 창립에 적극 참여하고 한국군내에 PKO 파견군 상비체제를 구축하는 것도 그같은 시각에서 검토해 볼 만 하다.²⁰⁾

20. 백진현, '한국의 대유엔 외교·안보전략', 군사논단, 1996년 겨울호, p136.

—'97 전문분야갯기운동—
직원연구과제 발표논문집

1997년 12월 일 인쇄

1997년 12월 일 발행

발행처 : 통일원기획관리실

인쇄처 : 진명인쇄공사

Tel. 279-1470
