

한반도 및 동북아의 평화와 번영

KOREA
INSTITUTE
FOR
NATIONAL
UNIFICATION

국제학술회의(2004.6.7) 발표논문집

학술회의 종서 2004-03

한반도 및 동북아의 평화와 번영

국제학술회의(2004. 6. 7)발표논문집

통일연구원

< 행사 일정 >

09:30~10:00 개회식

개 회 사 : 박영규 통일연구원 원장
축 사 : 정세현 통일부 장관

10:00~12:00 제1회의

“북한 핵문제에 대한 미·중의 입장”

◆ 사 회 하영선(서울대 교수)

◆ 발 표

“북핵문제에 대한 미국의 입장”

단 켈크(Journalist and author)

“조선 핵위기에 대한 중국의 입장과 역할”

조자상(중국 요녕사회과학원 원장)

◆ 토 론 안영섭(명지대 교수)

김태호(한림대 교수)

12:00~13:30 오찬

13:30~15:30 제2회의

“6·15 공동선언 이후 남북한 관계”

◆ 사 회 문정인(연세대 교수)

◆ 발 표

“6·15 공동선언 이후 남북관계의 평가와 과제”

박종철(통일연구원 통일정책연구실장)

“6·15 공동선언 이후 북한의 변화”

전봉근(통일부 장관정책보좌관)

◆ 토 론 백학순(세종연구소 수석연구위원)

남성욱(고려대 교수)

15:30~16:00 휴 식(Coffee Break)

16:00~18:00 제3회의

“한반도 평화 변영을 위한 국제협력”

◆ 사 회 최의철(통일연구원 선임연구위원)

◆ 발 표

“납치와 핵, 두 개의 무거운 과제: 일본의 대북한정책”

야마모토 유우지(동경신문 서울지국장)

“한국의 평화통일과 북핵위기 조절을 위한 해법”

알렉산드로 빼까예프(러시아과학아카데미 IMEMO)

◆ 토 론 김동수(통일교육원 교수)

박수현(경희대 교수)

개 회 사

박 영 규
(통일연구원 원장)

존경하는 정세현 통일부 장관님,

바쁘신 가운데도 불구하고 통일연구원이 개최하는 국제학술회의에 참석하여 사회와 주제발표 및 토론을 맡아주실 전문가 여러분, 그리고 내외 귀빈 여러분께 먼저 감사와 환영의 말씀을 드립니다.

특히 연구원에 대한 한결같은 애정으로, 오늘 학술회의를 후원하여 주시고, 축사를 해 주시기 위해 오신 정세현 장관님께 깊은 감사를 드립니다.

2000년 6월 역사적인 남북정상회담이 개최된 지 벌써 4년이라는 세월이 흘렀습니다. 그동안 남북간에는 금강산 관광, 철도와 도로의 연결 및 개성공단 건설이 추진되는 등 <6·15 공동선언>의 정신을 구현하기 위한 다양한 조치들이 실천에 옮겨지고 있습니다.

14차례에 걸쳐 개최된 남북장관급 회담은 남과 북의 화해·협력을 이끌어 가는 중심협의체로서 자리잡아 가고 있습니다.

또한 남북간 경제협력의 활성화를 뒷받침할 남북경제협력추진위원회가 꾸준히 개최되고 있습니다.

특히 남북간 장성급 군사회담이 개최됨으로써 안보분야를 소홀히 하고 있다는 비판을 불식시키고 군사적 신뢰구축을 쌓아갈 수 있는 토대가 마련되었습니다.

이와 같이 각급 남북대화를 통하여 남북관계를 안정적으로 진전시킬 수 있는 제도화의 기틀이 마련되고 있습니다.

참여정부는 남북정상회담으로 조성되고 있는 남북간 화해·협력을 바탕으로 동북아로 지평을 넓혀 동북아 평화와 번영의 큰 틀 속에서 한반도 평화와 번영을 추구한다는 국가전략을 추진하고 있습니다.

이러한 동북아 시대 구상이 실질적인 성과를 거두기 위해서는 경제 협력과 평화협력이 동시에 진전될 수 있는 연계전략이 필요합니다.

그러나 안타깝게도 2002년 10월 북한의 우라늄농축 핵개발 시인으로 불거진 제2차 북한 핵위기는 동북아 시대 구상을 실현하는데 최대의 걸림돌이 되고 있습니다.

한국과 중국정부의 적극적인 노력의 결과로 북한 핵문제를 평화적으로 해결하기 위한 6자회담의 틀이 마련된 것은 고무적인 현상이라고 할 수 있습니다.

그렇지만 미국과 북한 간 핵문제 해법에 대한 시각차가 근본적으로 해소되지 않고 있어 아직은 6자회담을 통하여 관련국들이 합의를 도출할 수 있을지 낙관하기 어려운 실정입니다.

남북정상회담 이후 남북한이 쌓아온 화해·협력을 보다 심화시키고 동북아에 항구적인 평화를 정착시키기 위해서는 남한과 북한, 그리고 관련 당사국 모두 북한 핵문제 해결을 위해 지혜를 모아야 할 때입니다.

이러한 중요한 시점에 통일연구원에서는 북한 핵문제를 해결하는 과정에서 중요한 위치에 있는 미국과 중국의 입장을 살펴보고, 6.15 공동선언 이후 변화된 남북관계를 면밀히 검토하여 한반도 평화번영

을 위한 주변4국의 협력방안을 논의하고자 국제학술회의를 개최하게 되었습니다.

다시 한 번 이 자리에 참석해 주신 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드리고, 학술회의가 생산적이고 성과 있는 대화의 장이 되기를 기원하면서 개회의 인사에 가름하고자 합니다.

대단히 감사합니다.

축 사

정 세 현
(통일부 장관)

박영규 통일연구원 원장님, 그리고 바쁘신 가운데 학술회의에 참석해 주신 내외 귀빈 여러분,

먼저 남북정상회담 4주년을 기념하는 국제학술회의가 올해에도 내외의 큰 관심 속에 성황리에 개최된 것을 축하드립니다.

특히 오늘 발표와 토론을 위해 멀리 해외에서 까지 참석해주신 여러분들께도 감사의 말씀을 드립니다.

잘 아시는 바와 같이 4년전 남북정상회담은 대결과 불신의 남북관계를 화해와 협력의 남북관계로 전환시킨 역사적 사건이었습니다.

이를 통해 한반도의 냉전구조가 해체되는 단초가 마련되었고, 한반도 문제를 당사자 중심으로 해결해 나갈 수 있는 토대를 형성할 수 있었습니다.

그동안의 남북관계의 변화는 남북정상회담이 커다란 원동력이 되었음을 잘 보여주고 있습니다.

남북정상회담 4주년이 되는 시점에서 그 역사적 의미를 재조명하고, 앞으로 나아갈 방향을 모색하는 자리가 마련된 것은 매우 뜻깊은 일입니다.

심도 있고 활발한 토론을 통해 좋은 의견들이 많이 나오길 기대합니다.

내외 귀빈 여러분,

남북정상회담 이후 한반도에는 많은 변화가 있었습니다.

그 첫 번째는 남북관계 paradigm의 변화입니다.

지난 4년 동안 남북관계는 경제, 사회문화, 인도 등 여러 분야에 걸쳐 커다란 진전을 이루어 왔습니다.

대화와 교류라는 「점」으로부터 시작한 남북관계의 변화가 철도와 도로 연결이라는 「선」으로 이어지고 있으며, 개성공단과 금강산 특구 개발이라는 「면」과 「공간」으로 확대되고 있습니다.

남북 철도·도로의 연결은 민족의 대동맥을 잇는 대역사이면서도 동시에 세계로 뻗어 나갈 실크로드를 개척하는 일입니다.

지금 본격적으로 추진되고 있는 개성공단은 한반도 평화와 협력의 전진기지이자 남북 경제공동체 형성의 실험실이 될 것입니다.

앞으로 추진될 금강산 관광특구는 남북 사회문화 공동체 형성의 실험실이 될 것입니다.

지난주에는 제2차 남북 장성급 군사회담, 남북경제협력추진위원회 제9차 회의 등이 있었습니다만, 올해만 해도 벌써 15회의 당국간 대화가 개최되었습니다.

또한 다양한 분야에서 남북 민간교류도 끊임없이 진행되고 있습니

다. 지난주에 근현대 민족운동과 관련된 남북공동학술회의도 있었고, 다음주에는 6.15 남북공동행사가 인천에서 개최될 예정입니다.

특히 최근 북한 인사들의 방남이 꾸준히 늘고 있다는 점은 북한도 이제 남북교류에 자신감을 가지고 임하고 있다는 것을 뜻한다고 봅니다.

여러 분야에서 동시 다발적으로 대화와 교류가 진행되고 있는 것은 남북관계의 순향을 보여주는 한 단면이라고 할 수 있을 것입니다.

만약 남북정상회담이 없었다면 이 같은 변화가 가능했겠는가라는 생각을 해보면, 새삼 그 의의를 되새겨보게 됩니다.

더구나 지난주에는 분단 반세기 만에 남북 장성급 군사회담도 개최되었습니다.

남과 북은 금년 6월 15일부터 서해상 우발적 무력충돌방지를 위한 구체적인 실천조치를 취할 것과 군사분계선 지역에서의 모든 선전활동을 중지하고 선전수단을 제거하는데 합의하였습니다.

경제 분야의 남북관계 발전에 걸맞는 군사 분야의 협력이 이루어지는 계기가 마련되었다는 점에서 그 의미가 자못 크다고 할 것입니다.

북한도 남북관계의 발전을 위해서는 군사 분야의 긴장완화와 신뢰구축이 필요하다는 점을 이제는 확실히 인식하고 있다고 볼 수 있습니다.

군사 분야의 진전은 경제협력이 구축되는 과정에서 형성되는 「상부구조」라는 것이 이번 장성급 군사회담을 통해 입증되었다고 할 것입니다.

요컨대, 경제와 군사 분야에서의 남북관계 진전이 우리 경제의 안정과 국민들의 안보 불안감 해소에 기여하고 있다는 점에서 이러한 발전을 가능케 한 남북정상회담의 첫 번째 의의를 찾아야 할 것입니다.

남북정상회담으로 추동된 두 번째 흐름은 최근 북한의 변화입니다.

남북정상회담 이전에 북한은 변화의 필요성은 인식하고 있었으나 체제불안감으로 인해 자신있게 변화로 나오지 못하였습니다.

'98년 햇볕정책 추진 초기에도 흡수통일에 대한 북한의 불안감은 여전하였었습니다.

따라서 남북정상회담을 통한 최고 당국자간의 신뢰 구축은 북한이 자신감을 갖고 변화를 모색할 수 있는 계기를 마련한 것으로 평가할 수 있을 것입니다.

이러한 북한의 변화와 관련하여 '변화는 곧 체제 붕괴'라는 식으로 보는 견해도 있지만, 현실적으로 북한도 국제변화에 발맞춰 스스로 변화를 시도하고 있는 것이 현실입니다.

국내외 환경의 변화에 전혀 반응하지 않는 상태로 남기가 불가능할 것입니다.

최근 북한의 변화는 경제난 극복을 위한 실질적인 방향 전환에 나선 것이고, 근본적인 변화의 길로 나아가고 있는 것이라고 생각합니다.

북한 지도부가 배급제를 통한 중앙집권적 생산·유통체계를 시장을 통한 메커니즘으로 전환시키고 있는 것이나, 중국·동남아·유럽 등지에 대표단을 보내 선진 경제제도를 벤치마킹해 나가겠다는 것은 북한도 이제 고립을 풀고 밖으로 나오려는 것으로 보아야 할 것입니다.

특히 북한은 남북경협을 어떻게든 성공시켜 개방의 초석으로, 경제발전의 디딤돌로 삼고자하는 것으로 보입니다.

이러한 상황에 있는 북한이 『사회주의』라는 단어를 그대로 쓴다고 해서 변화가 근본적인 것이 아니라고 하거나 지속되지 않을 것이라고 볼 수는 없을 것입니다.

중국이 자신들의 정체성을 유지하면서 정치 군사·분야의 변화를 이끌어내고 적극적으로 국제사회에 참여해 나가고 있듯이, 북한도 결국 그러한 과정을 겪으며 변화를 이어 가게 될 것입니다.

이 과정에서 핵문제는 북한의 변화 속도와 범위를 가늠하게 하는 지렛대가 될 것입니다.

나는 북한이 조속히 핵문제 등 국제사회의 우려사항을 현명하게 풀어어나가길 기대합니다.

체제 불안감을 떨쳐 버리고 적극적으로 외부와의 경제협력, 관계개선을 모색해 나가길 바랍니다.

그렇게 한다면 우리와 국제사회는 북한이 국제사회의 『좋은 이웃』

으로 거듭날 수 있도록 적극 도와 나갈 것입니다.

내외 귀빈 여러분,

앞으로 중요한 것은 이러한 남북관계의 변화, 북한의 변화를 국제 환경의 변화와 조화시키는 일입니다.

최근 한반도 주변정세의 변화는, 우리가 그 변화에 어떻게 대응하느냐에 따라 우리에게 이득이 될 수도 있고 또 그렇지 않을 수도 있다고 봅니다.

6자회담, 이라크 파병문제, 주한미군 재배치 문제 등 최근 안보현안을 해결해 나감에 있어서도 과거 어느 때보다도 슬기롭게 대처하는 지혜가 필요한 상황입니다.

이 과정에서 우리는 국민적 합의를 모아 나갈 필요가 있습니다. 또 이를 바탕으로 주변국들의 협조를 확보하고 입장을 조율해 나가는 데 주도적인 역량을 발휘해 나가야 할 것입니다.

물론 이러한 상황에서도 남북관계는 안정적으로 관리해 나가야 한다고 봅니다.

남북관계가 불안정하면 북한의 변화도 기대하기 어려울 것이며, 국제사회의 변화에 능동적으로 대처해 나가기도 어렵게 되기 때문입니다.

저는 우리가 변화하는 한반도 상황을 안정적으로 관리해 나가고, 북한도 사회주의 국가들의 개혁·개방 성공사례를 슬기롭게 벤치마킹

해 나간다면, 5~10년 내에 지금과는 크게 다른 모습으로 바뀔 것이고, 따라서 남북관계도 엄청나게 바뀔 것이라고 믿습니다.

따라서 우리는 평화변영의 비전을 토대로 이에 대한 대비를 차분히 해 나가야 한다고 생각합니다.

이런 점에서 오늘 국내외 전문가들이 6.15 공동선언 이후 한반도 안보 및 통일 환경과 국제적 협력에 대해 논의하는 자리가 마련된 것은 매우 의미있는 일이라 봅니다.

한반도 평화와 번영을 위해 우리가 주도적으로 해야 할 일, 국제적 협력을 통해 해야 할 일들에 대해 차분히 생각해보는 그런 자리가 되었으면 합니다.

오늘 회의 개최를 위해 특별히 노력해 주신 통일연구원 관계자 여러분들께 감사드리며, 발표자와 토론자, 그리고 참석하신 여러분들의 건승을 기원합니다. 감사합니다.

- 차례 -

♣ 제1회의: 북한 핵문제에 대한 미·중의 입장

- THE UNITED STATES AND NORTH KOREA: POLICY IN LIMBO.....Donald Kirk(Journalist and author)
- 조선 핵위기에 대한 중국의 입장과 역할
.....조자상(중국 요녕사회과학원 원장)
- 제1회의 토론

♣ 제2회의: 6·15 공동선언 이후 남북한 관계

- 6·15 공동선언 이후 남북관계의 평가와 과제
.....박종철(통일연구원 통일정책연구실장)
- 6·15 공동선언 이후 북한의 변화.....전봉근(통일부 장관정책보좌관)
- 제2회의 토론

♣ 제 3회의: 한반도 평화·번영을 위한 국제협력

- 납치와 핵, 두 개의 무거운 과제: 일본의 대북한정책

.....야마모토 유우지(동경신문 서울지국장)

- 한국의 평화통일과 북핵위기 조절을 위한 해법

.....알렉산드르 삐까예프(러시아과학아카데미 IMEMO)



THE UNITED STATES AND
NORTH KOREA:
POLICY IN LIMBO

Donald Kirk
Journalist and author

THE UNITED STATES AND NORTH KOREA: POLICY IN LIMBO

For the United States, the problems of the Korean peninsula by mid-2004 had become almost a distraction, a sideshow that policy-makers in Washington hoped would not reach a crisis level again before the presidential election in November. The goal of American policy, never stated, was to keep up an appearance of dialogue that could not possibly advance the cause of inter-Korean relations, much less bring about an end to the North Korean nuclear program. So doing, negotiators also had to make certain the negotiating process did not entirely break down. The six-party talks in Beijing, in August 2003, February 2004 and again, possibly, in the summer of 2004 provided a forum for American diplomats to tread water, seeming to go along with the wishes of South Korean leaders for progress toward reconciliation while making half-hearted gestures toward appeasing North Korea.

It was against this background that Joseph DeTrani, the U.S. special envoy for North Korea, chatted on the sidelines of the "working group" talks in Beijing in May with North Korea's Ri Gun about what was needed to bring about a deal on North Korea's nuclear weapons program. The meeting was significant since North Korea had steadfastly denied developing warheads

with highly enriched uranium despite U.S. claims that Kang Sok Joo, the North's deputy foreign minister, acknowledged the existence of the program during Kelly's mission to Pyongyang in early October 2002. It was that acknowledgement, of course, that triggered the whole chain of events that destroyed the Geneva framework agreement of October 1994. Washington halted monthly shipments of heavy fuel oil to North Korea in November 2002, and North Korea expelled International Atomic Energy Agency inspectors from the Yongbyon nuclear complex at the end of the year. In rapid succession, North Korea in early 2003 removed 8,000 spent fuel rods from the cooling pond, withdrew from the Nuclear Non-Proliferation Treaty, restarted the five-megawatt experimental reactor, and said it was again producing nuclear warheads made of plutonium, the type that were specifically covered by the Geneva framework. At the same time, work totally stopped on construction of twin light-water reactors at Kumho, on the northeastern coast of North Korea. The Korean Peninsula Energy Development Organization, KEDO, the elaborate structure devised by U.S. negotiators for seeing through the project, to be financed largely by South Korea and Japan, was moribund if not dead.

Ri Gun in effect acknowledged the existence of the highly enriched uranium program, according to second-hand reports on his talk with DeTrani, by musing on whether Washington would reward the North for giving it up. At issue was whether the United States would be willing to countenance resumption of

construction of the light-water reactors, along with massive amounts of aid, as the quid pro quo. Word filtered out that the light-water reactors might comprise "one element" of a package deal provided North Korea acquiesced to a number demands, from the return of IAEA inspectors to Yongbyon to resumption of adherence to the Non-Proliferation Treaty. DeTrani, in Beijing, would say only that he had had a "good meeting" but gave no details. Whatever he might have said was soon repudiated by Washington. First came a report that he was not "authorized" to have discussed anything specific; next came word that U.S. policy had not changed and North Korea had said or done nothing to bring about a shift. Finally, officials spread the word that the light-water reactor project had not been a good idea and would not resume even though KEDO somehow remained alive as an administrative unit headquartered in New York.

The gamesmanship surrounding the "working group" talks might suggest that the United States did not have a clear, coherent policy toward North Korea and that bureaucrats in Washington were divided on how to deal with the North. While both those suppositions might be true, the overwhelming impression was that negotiators were engaged in stalling tactics that would lead nowhere. The U.S. policy was that of maintaining an uneasy status quo from which would emerge no solution unless dialogue in itself was viewed as a solution, an acceptable alternative to the immediate danger of armed conflict. North Korean policy in turn appeared to be influenced by the sense that

time was on the side of the North, that the United States would tire of its role in South Korea, especially while U.S. forces had to focus on Iraq. North Korea could stick to its position, demanding U.S. withdrawal from South Korea "simultaneously" with any moves on North Korea's part toward giving up its nuclear weapons program. The North counted, always, on rising anti-Americanism in South Korea that had entered the mainstream of South Korean politics and governance.

The success of the Uri Party in gaining a majority in the South's National Assembly in the April elections and the election to the Assembly of ten members of the leftist Democratic Labor Party strengthened the hand of the South Korean government in dealing independently from the United States. The constitutional court's rejection of President Roh Moo Hyun's impeachment in March by the previous Assembly gave Roh, his advisers and ministers a bargaining power in relations with Washington that they had not had previously. The foreign minister, Ban Ki Moon, reduced the negotiating process to the level of quibbling, advising Washington to give up its insistence on CVID, "complete, verifiable, irreversible dismantlement" of North Korea's nuclear weapons, arguing that North Koreans were turned off by hearing the words, or initials, so often. Just find a more fortuitous phrase, the South Koreans implored, and the level of dialogue may pick up.

There was no doubt that U.S. policy toward North Korea was influenced - and complicated - by increasing problems between

Washington and Seoul. U.S. officials steadfastly denied any real differences, but the South Korean government was put off by President Bush's characterization of North Korea in his state-of-the-union address in January 2002 as part of an "axis of evil" that also included Iraq and Iran. Other characterizations, such as a report that he referred to the North Korean leader, Kim Jong Il, as a "pygmy," in a conversation with Republican Party lawmakers, added to the impression that Washington was in no mood to go along with reconciliation. By 2004, however, through inter-action at all levels between Washington and Seoul, South Korean officials had managed to persuade the Bush people to tone down the rhetoric. Officially, U.S. policy toward North Korea remained unchanged. In practice, however, the shift in verbiage was a reflection of a shift in emphasis, particularly as the Korean "crisis," by now reduced in the foreign media to the level of a "standoff," faded from American front pages, evening newscasts and Sunday talk shows.

Differences between U.S. and North Korea meant, however, there was not the slightest chance of a diplomatic "breakthrough" in the foreseeable future. The Congressional Research Service and others in Washington could produce report after report on the North Korean drug trade, counterfeiting of U.S. currency, and human rights abuses. John Bolton, the outspoken undersecretary of state for arms control, could periodically deliver diatribes taking North Korea to task for a wide range of offenses. South Korea, just as pointedly, could avoid any declarations or

statements that might offend North Korea, whether on human rights abuses or nuclear weapons or anything else.

U.S. policy, however, was not exactly frozen. Or, if it were, the ice was turning to slush. Quite aside from the six-party talks, change appeared possible from two directions. First, the Pentagon upset the long-established pattern of defense of South Korea with a sweeping review of defense of the region that highlighted the need for "flexibility" - meaning, for the Korean peninsula, withdrawal of combat forces from the historic invasion route from North Korea to Seoul and on south. Second, the global "war on terrorism," as fought in Iraq and Afghanistan, stretched U.S. forces thin to the point of snapping. South Korea began to bear the brunt of the impact in May 2004 when the Pentagon told South Korea's ministry of national defense of plans to transfer a brigade of 3,600 troops from the Second Infantry Division, headquartered north of Seoul, to Iraq by August. While South Koreans were digesting that news, the Pentagon said it wanted to scale back the number of U.S. troops in South Korea from 37,000 to 25,000.

The downsizing of the American presence in South Korea would inevitably have grave repercussions on U.S. policy vis-a-vis North as well as South Korea. North Korean diplomats, at the United Nations and elsewhere, might contend that the U.S. plan was all part of an American plot to set the stage for a "preemptive strike" on the North. The United States, according to this logic, wanted its forces out of the way of a North Korean

retaliatory artillery barrage or infantry attack across the demilitarized zone. South Korean officials, for their part, were scarcely reassured by U.S. promises of \$11 billion in new weaponry. Nor were they consoled by U.S. claims that modern warfare had advanced to the point at which U.S. forces could respond just as effectively from positions south of Seoul while reinforcements flew in from Okinawa and the United States.

South Korean strategy lay in persuading the United States to put off any drastic downsizing for as long as possible, beginning with the next regularly scheduled talks on the Future of the Alliance Policy Initiative. As Kim Sook, director-general of the North American bureau at the foreign ministry, noted, "The security situation on the Korean peninsula should be taken into carefully consideration, and there should be no changes to the ROK (Republic of Korea)-U.S. combined defense posture." Kim and Wi Sung Lac, Kim's predecessor on the North American desk, now policy coordinator at the National Security Council, plus a senior military officer, faced a formidable U.S. negotiator in Richard Lawless, assistant secretary of defense. Lawless had been advancing the cause of restructuring in talks for the past two years.

While the latest talks might conclude in a blaze of cliches, it would be in the talks beside the talks -on the sidelines - that negotiators would haggle over the U.S. proposal for the biggest reduction of forces since the 1970s when the U.S. withdrew a division from the country. The radical restructuring all fell under

the rubric of what the Pentagon called the Global Defense Posturing Review or GDR, a blueprint for the future disposition of U.S. forces around the world. It was under the GDR that the Pentagon classified bases as Power Projection Hubs (PPH), Main Operation Bases (MOB), Forward Operating Sites and Cooperative Security Locations. U.S. Forces in Korea would "serve as an MOB or stand somewhere between PPH and MOB," according to one South Korean official, but some Koreans wondered if they might be relegated to a lesser category.

In fact, U.S. claims of the ability to respond quickly and effectively to limited North Korean military thrusts were not convincing. What if North Korean forces should suddenly try to take over some of the islets just below the "northern limit line" that the United Nations Command and South Korea had set long ago as the border at sea between North and South? At least twice in recent years, South Korean naval forces had faced North Korean intrusions, turning the North Koreans back decisively in June 1999 but much less effectively in June 2002 when five South Korean sailors were killed. In talks between South and North Korean general officers at Mount Kumkang in May 2004, North Korea not only repeated its rejection of the "northern limit line" but set forth its demand for a line much further south, below a number of islands held by South Korea. Would the United States be able or willing to respond quickly and decisively if South Korean naval vessels and ground forces were incapable of defending the line at sea? And would the Americans rush to the

rescue if North Korean ground forces intruded only slightly below the demilitarized zone, nipping off small parcels of territory?

The answers to such questions were all the more uncertain as Americans prepared to vote on whether to give George W. Bush another term as president - or replace him with the Democratic Party challenger, John Kerry. Divisions over policy toward North Korea within the Bush administration, between the Pentagon and the State Department, between senior officials within each of these vast bureaucracies, paled beside the seeming differences between Republicans and Democrats over how to deal with North Korea.

While Bush stayed largely away from the Korean issue in 2004, Kerry saw it as another opportunity to flay the administration for its shortcomings. He had no trouble blaming Bush and his advisers for reversing what the Democrats had claimed had been progress toward reconciliation in the final months of the Clinton administration. In a television interview, Kerry accused the Bush administration of "one of the greatest abdications of foreign policy that I've seen in all the years that I've been in the Senate." The trouble, he said, had begun "with a disastrous decision by the president to reverse the decision of (Secretary of State) Colin Powell to engage the North Koreans and pick up where Secretary Perry and Bill Clinton left off." The Bush people "should have been engaged in bilateral negotiations from the get-go, from the beginning." Kerry made an easy

connection between North Korea's stated fears of a preemptive strike and its insistence on the need for nuclear weapons, relating the North Korean response to the U.S. invasion of Iraq. "It was obvious that when you announce a policy of preemption and you invade another country, and you begin to build bunker-busting nuclear weapons," he argued, "that Kim Jong Il was going to find a way to get the attention of this administration and he did."

Kerry's remarks were a reminder of what for a few brief months had appeared almost as a halcyon period in U.S. efforts toward rapprochement with North Korea. It was in October 2000, less than a month before that year's presidential election, that North Korea's second most powerful leader, Vice Marshal Jo Myong Rok, had gone to Washington to confer with the three Americans with the greatest influence on U.S. policy, President Clinton, Secretary of State Madeleine Albright and Defense Secretary William Perry. Jo, the most senior North Korean ever to visit the American capital, wore full military regalia symbolic of North Korean power as he called on Clinton at the White House. Then, in mufti, symbolizing the North's desire for peace, he was feted at a State Department dinner hosted by Albright.

At the top of Jo's agenda was North Korea's continued drive for removal from the U.S. list of countries supporting terrorism - a prerequisite, in North Korea's view, for the opening of diplomatic missions in each other's capitals. U.S. leaders raised such issues as Pyongyang's program for exporting ballistic missiles to Middle East countries as well as its adherence to the

1994 Geneva Framework. The drive toward U.S.-North Korean reconciliation reached its zenith when Albright journeyed to Pyongyang ten days later, standing beside Kim Jong Il in a display of rhetoric and propaganda at May First stadium while Clinton mused over a sortie of his own to Pyongyang. After the Democratic administration had run out of time during the infamous recount that gave Florida's electoral votes to Bush, President Kim Dae Jung in March 2001 flew to Washington for a summit with the new president that he hoped would produce endorsement of his "Sunshine" policy toward the North.

Far from exchanging pleasantries in the style of Clinton and Albright, however, Bush shocked DJ by pointedly expressing "some skepticism" about Kim Jong Il's reliability as a negotiating partner. What was the point of reaching a deal with him, Bush asked, if there was still a problem with "verification" on any agreement for the North to stop producing, testing and exporting missiles, most of them sold to Muslim countries at odds with Israel? With that, Bush suspended the dialogue the Clinton administration had been conducting with Pyongyang, announcing that talks would not resume until his own trusted appointees had thoroughly scrutinized policy vis-a-vis North Korea. From Pyongyang's perspective, Washington had crossed the divide from reconciliation to hostility. The mere suggestion that negotiations cover "conventional arms" was seen as a precondition since the Clinton administration had never broached the issue of the presence of the vast majority of North Korea's 1.1

million troops within 50 kilometers of the demilitarized zone.

Kim Jong Il, visiting Russia on his train journey to Moscow in August 2001, called for withdrawal of U.S. forces, publicly contradicting the approbation that Kim Dae Jung had said he had voiced in the inter-Korean summit in Pyongyang in June 2000. The only explanation from Seoul for this seeming duplicity was that he had told DJ in private what he really believed but had to grandstand for his would-be destroyers at home. That explanation, however, appeared more as an exercise in wishful thinking than as a sober appraisal. Kim Jong Il's posturing put Kim Dae Jung in an embarrassing position. Critics raised the possibility that DJ had lied in his account of his conversation with Kim Jong Il. Since there were no minutes, no transcript of the meeting, we have to take DJ's word for what was said. Lending credence to Kim Dae Jung's account, however, Jimmy Carter, in South Korea on behalf of Habitat for Humanity while Kim Jong Il was calling on Russia's President Vladimir Putin, said at a press conference that Kim Il Sung had given him a similar reassurance in 1994. According to Carter, the North Korean leader had talked reasonably, shortly before he died, about the need for an American presence.

Construction of the first rail link between North and South Korea might presage the resumption of commerce by land, but work on the North Korean side stopped dead in its tracks whenever the North was particularly aggrieved by the policies of the Bush administration. One had to ask, though, whether the

process was going anywhere. More voices were raised claiming the South was making all the concessions. Reunions of members of families divided by the Korean War, agreed on at the inter-Korean summit, were of dubious value. All the North Koreans who came to Seoul were party hacks who had gone to the North during the Korean War, some under duress, others of their own volition. All the North Koreans whom South Koreans visited in Pyongyang were tutored to revel their long-lost relatives with tales of the joys of life under Kim Jong Il. Finally, the whole family visit program was shifted, with no protest from South Korea, to the North Korean resort at Mount Kumkang, built up at South Korean expense. South Korea also agreed to pour money and expertise into an industrial complex at Kaesong, near the truce village of Panmunjom, another project that was not likely to produce dividends any time soon.

Those frustrations were minor, however, compared with what Americans saw as the overriding issue, North Korea's nuclear weapons program. The International Atomic Energy Agency in late May 2004 revealed that it was investigating reports from Pakistan investigators, probing the nuclear sales network masterminded by Abdul Qadeer Khan, "father" of Pakistan's nuclear weapons program, that North Korea had shipped uranium hexafluoride to Pakistan in 2001. From Pakistan, the compound, from which highly enriched uranium for warheads is derived, had gone to Libya. The report, if true, would verify two crucial points. The first was that North Korea had gone further

than previously believed toward developing nuclear warheads, and, second, that North Korea was willing to violate its own stated self-prohibition against exporting nuclear materiel or technology. North Korea denied having shipped uranium hexafluoride to Libya but avoided the issue of whether it had shipped it to Pakistan.

With remarkable timing, moreover, North Korea publicized its long-established refusal to yield to demands on abandoning the portion of its nuclear weapons program that it acknowledged, its production of warheads from plutonium processed at Yongbyon. Reporting on a visit to Pyongyang in the *Financial Times* in early May, 2004, Selig Harrison said North Korea was "eager to resolve the nuclear weapons crisis -- but only by concluding a step-by-step denuclearization agreement linked with progress toward the normalization of ties with the US." Kim Jong Il's regime, he wrote, "will not accept the Bush administration's demands for the 'complete, verifiable, irreversible dismantling' (CVID) of his nuclear weapons programme all at once, without knowing what he will get in return."

Harrison, director of the Asia program at the Center for International Policy in Washington, said his assessment emerged "from interviews in Pyongyang with Kim Yong-nam, number two to Kim Jong-Il; Paik Nam-soon, foreign minister; Kim Gye-gwan, vice-foreign minister; Gen. Ri Chan-bok, spokesman for the Korean People's Army; and others." Kim Yong Nam, president of the Supreme People's Assembly, was quoted as observing that

Bush "is being kept very busy with Iraq" and "we don't think he is at all serious about resolving the nuclear issue with us in a fair way, since we obviously can't accept the 'CVID first.'" Kim added, "My feeling is he is delaying resolution of the nuclear issue due to Iraq and the presidential election."

At the same time, Kim Yong Nam repeated a threat that had become all too familiar to readers of North Korean propaganda. "But time is not on his side," he was quoted as saying. "We are going to use this time 100 percent effectively to strengthen our nuclear deterrent both quantitatively and qualitatively," he added. "Why doesn't he [Bush] accept our proposal to dismantle our programme completely and verifiably through simultaneous steps by both sides?" Kim Gye Gwan provided details. In step one, Harrison reported, "North Korea would freeze its plutonium programme in exchange for multilateral energy aid, an end to US economic sanctions and the removal of North Korea from the US list of terrorist states, which would open the way for World Bank and Asian Development Bank aid."

Harrison suggested the United States was to blame for the impasse. "North Korea has proposed that negotiations on the freeze start immediately, during the meeting of a six-nation working group in Beijing on May 12," he wrote, "but Kim Gye Gwan said the US wanted the agenda restricted to CVID." In fact, he quoted Kim as having added: "The only reason we are developing nuclear weapons is to deter an American pre-emptive attack. After all, we have been singled out as the target for such

an attack and we are the justification for the development of a new generation of US nuclear weapons. We don't want to suffer the fate of Iraq."

Harrison's report, however, overlooked the issue of warheads made from highly enriched uranium. If Kerry were to press for bilateral negotiations, and if the United States were to scale down its military commitment to South Korea, that issue would remain. Kerry, as he warmed up to the campaign value of nuclear terrorism, announced at the beginning of June that he would create the post of White House assistant to deal with it. One senior official, with a full staff, he proposed, would work full-time to find ways to counter this threat.

By extension of this logic, the United States would forcefully confront North Korea with the nuclear issue in any forum, whether bilateral or multilateral. But would Kim Jong Il, fully aware of the high priority that Kerry was giving the nuclear issue, agree to such talks? The United States, having failed to find weapons of mass destruction in Iraq, would have no trouble proving that they existed in North Korea. The North, by the latest estimates of the Central Intelligence Agency, might have as many as eight warheads at its Yongbyon facility. The longer the United States avoided negotiations, and an agreement, the more warheads North Korea might build. But would such an agreement cover warheads fashioned from highly enriched uranium? Would North Korea publicly confess such a program - and would the North ever admit inspectors from the International

Atomic Energy Agency to numerous sites, some in caves and tunnels in remote mountainous areas, to ascertain the extent of the program?

The answers to these questions were undoubtedly no. The future of North Korean policy, whether under Bush or Kerry, appeared as uncertain in 2004 as it had always been. All that was clear was that the United States, under the Bush administration, as under the Clinton administration, had gone close to the brink of a second Korean War but then pulled back - Clinton in the run-up to the 1994 agreement, Bush in bringing about six-party talks. Kerry, judging from his remarks, might veer between the desire to move quickly toward agreement, including a program for providing energy for the North, if not with light-water reactors, then with other more practicable power sources. As North Korea stood fast against inspections that its leaders saw as intrusive, against giving up a nuclear program that was central to national pride, Kerry, like his predecessors, might also consider strong measures. U.S. policy toward North Korea, in flux under Clinton and for the first three years under Bush, was now in limbo. Negotiations so far had yielded no substantial results. The United States remained reluctant to pursue any course other than a delaying action in the form of fitful, fruitless talks at least until upheaval in North Korea or elsewhere, or a rash act on the part of the North, forced a bold response that no leader wanted to contemplate.

Donald Kirk, journalist and author, has written two books

and numerous journal, magazine and newspaper articles and commentaries on Korean issues.

조선 핵위기에 대한 중국의 입장과 역할

조 자 상
중국요녕사회과학원 원장

조선 핵위기에 대한 중국의 입장과 역할

I. 서론

2002년 10월 조선 핵 위기가 불거진 후 미국의 대조선 정책은 강경했고 조선도 '초강경으로 강경에 대응한다'는 기세로 맞대응 함으로써 위기는 날로 심각해졌고 이는 점차 국제사회에서 크게 논의하는 초점으로 되었다. 조선 핵문제의 평화적인 해결을 위하여 선후로 중국, 조선, 미국이 참석한 "3자회담"과 두 차례의 중국, 조선, 일본, 한국, 러시아, 미국이 참석한 두 차례의 "6자회담"을 통해 조선반도의 비핵화와 조선 핵문제의 평화적 해결을 위해 유리한 한 걸음을 내디뎠다. 얼마 전 진행된 6자회담 실무그룹회의에서 6월 중하순 제3차 "6자회담"을 소집하기로 결정하였다. 하지만 조선 핵문제는 복잡하게 뒤섞여 있고 또한 각 국의 입장차이와 대립으로 인해 "6자회담"의 진척은 어려움을 겪고 있다.

조선과 중국은 강을 사이 둔 이웃나라로서 조선의 안전여부는 중국의 국가이익에 직접적인 영향을 미치고 있다. 더욱이 조선 핵위기는 동북아 각 국의 이익에도 영향을 미치기에 중국은 조선 핵 위기의 해결방식과 금후 추세에 대해 고도로 중요시하게 되고 또한 핵 위기의 평화적 해결을 위해 꾸준한 노력을 할 것이며 조선 핵문제의 평화적 해결 진척을 추진시킬 것이다.

이를 토대로 본문은 개인적인 관점으로 조선 핵 위기에 대한 중국의 입장과 역할을 주제로 다루어보려 한다.

II. 조선 핵위기에 대한 중국의 입장

조선 핵위기에 대한 중국의 입장과 태도는 아래와 같은 여러 면으로 고찰해 보아야 한다.

1. 중국의 국가이익

한 나라의 대외전략은 그 나라 국가이익의 집중적 체현이다. 중국도 예외는 아니다. 중국은 개혁개방을 실시한 후 경제건설을 나라발전의 최우선 순위에 두었다. 중국 개혁개방의 총설계사인 덩소평은 “발전은 중국의 ‘최대 정치’이고 또한 중국인민의 ‘최대 이익’을 대표한다”고 말했다. 중국 16차 당 대회에서는 21세기에 들어서서 중국의 첫 20년의 3대 역사적 임무는 전면적으로 ‘소강사회’(小康社會)를 건설하고, 조국의 통일대업을 추진하며, 세계의 평화를 수호하고 공동발전을 추진시키는 것이라고 정하였다. 이는 현 시기 중국의 근본이익을 충분히 체현하였다. 이 근본이익을 실현하기 위해 중국은 ‘평화적 崛起(궤기, 우뚝 솟음)’를 국제 전략적 선택으로 하였다. ‘평화적 崛起’의 내재된 함의에 대해 본인은 아래와 같이 분석해 보았다.

- ① 안전과 발전 관계에서 중국은 국가안전이 보장된 상황에서 《건설에 전심을 다하며 일심전력으로 발전을 도모》 하여 중국의 현대화사업을 적극 추진하는 것을 국가사업의 중심으로 삼는다.

안전과 발전은 중국 핵심이익의 집중적 체현이다. 중국의 핵심이익은 두 가지 측면에서 집중적으로 체현된다. 첫째는 국가안전이다. 즉 국가주권과 영토 안전을 수호하는 것이다. 둘째는 국가발전이다. 즉

중국 사회·경제를 보장하고 전면, 조화, 안정과 지속적인 경제발전을 실현하는 것이다. 양자는 상호 보완성을 가진다. 국가안전을 수호하는 것은 국가발전의 토대로서 국가의 현대화건설을 위해 필요한 조건을 창조해준다. 그리고 국가 경제건설과 현대화사업을 추진하는 것은 국민생활수준 향상에 이로운데다 국가안전수호에 꼭 필요한 힘을 보장해준다. 이로부터 중국의 핵심이익을 수호하는 데서 관건은 국가 안전과 발전간의 관계를 잘 처리하는데 있다는 것을 알 수 있다.

② 중국은 장기적인 평화적 환경이 필요하다.

사회경제발전수준이 상대적으로 뒤떨어진 중국에서 ‘현대화’와 ‘崛起’는 의미가 부동한 두 가지 내용을 갖고 있다. 선진국을 놓고 볼 때 사회경제의 현대화수준과 이러한 나라들의 국제에서의 崛起는 거의 동시에 발전하며 ‘현대화’와 ‘崛起’는 거의 같은 개념으로 사용할 수가 있다. 하지만 중국은 총체적인 지표로 가늠하는 종합국력과 일인당 지표를 토대로 한 사회현대화수준사이에 큰 차이를 보여주고 있기에 중국의 현대화 수준과 중국이 국제사회에서의 지위의 ‘崛起’는 의미가 완전 부동한 두 가지 내용을 갖고 있다. 즉 중국은 ‘崛起’에 주력하고 있지만 사회경제발전수준은 의연히 상대적으로 뒤떨어져 있다는 것이다. 중국의 현대화사업은 초보단계에 처해 있다고 말할 수 있으며 중국정부가 발표한 발전계획에 따르면 21세기 중엽에 가서야 중국은 현대화건설목표를 실현할 수가 있고 중등 발달국가 수준에 도달할 수 있다. 이는 중국경제가 진정으로 飛騰하여 세계 일류 강국의 행렬에 들어서기에는 아직 상당 오랜 시간과 힘을 넣어야 한다는 것이다. 때문에 중국은 대외관계에서 평화적인 국제환경을 구축하는 것을 현대화 건설목표를 실현하기 위한 장기적 목표로 정하고 더욱 주변 지역의 안

전을 확보하는데 힘을 기울일 것이다.

③ 중국은 세계의 평화와 지역의 안정을 수호하는 튼튼한 힘이다.

중국은 안전환경에 대한 정확한 가늠과 판단을 안전과 발전의 관계를 정확하게 처리하는 전제로 삼고 현대화사업을 대대적으로 추진하는 것을 국가사업의 중심으로 하고 있다. 중국은 현시대 세계에 직면한 주요한 문제가 평화와 발전문제임을 인식하고 곤란을 극복하고 기회를 이용할 수 있는 조건과 능력이 구비되어 있다고 보고 국제협력과 경쟁에 전면적으로 참여해 자국의 발전목표를 실현하는데 주력하고 있다. 그리고 중국은 근본이익에서 출발하여 무력확장과 국제패권을 도모하지 않으며 세계평화를 수호하는 튼튼한 힘이 될 것이다.

2. 중국의 외교전략

‘평화적 崛起’는 현재 중국의 국제 전략적 선택으로써 아래와 같은 여러 면에서 독립 자주적인 평화외교정책에 새로운 내용을 주입해주고 있다.

① 대국 외교관계를 전면적으로 파악하고 정확하게 처리하는 것은 중국외교의 관건 임무이다.

대국은 경제, 과학기술, 군사실력이 강하기에 국제에서 중대한 영향력을 과시하고 있다. 대국과의 관계를 잘 풀어나가는 것은 지역과 세계의 평화와 안정을 수호하고, 인류생존과 발전이 직면한 도전에 공동으로 대처하며, 중국의 국가안전을 수호하고, 경제협력을 가속화하

는데 유리하며 중국 외교의 전반적인 국면에 유리하다. 때문에 미국, 러시아, 유럽동맹, 일본 등 선진국들과 안정한 관계의 틀을 정립하는 것은 중국 외교사업의 관건임무이다.

우선, 중·미 관계에서 미국은 반테러, 조선 핵문제, 경제무역 등 면에서 중국의 협력을 수요로 하고 있으며 그 수요가 커져가고 있다. 때문에 중국은 이러한 정세의 흐름을 유리하게 활용하여 중·미 양국의 공동이익을 확대하고 피차간 분쟁을 적절하게 처리하며 중·미 양국 간의 건설적 동반자관계를 유지하면서 더 높은 단계로 건전하게 이끌어 나가야 한다.

다음으로, 중국은 유럽동맹 간의 관계를 발전시켜 유럽동맹과 전면적인 전략동반자 관계를 건립해야 한다.

셋째, 중국과 러시아 양국 간의 '전략동반자'관계를 한층 더 발전 심화시켜야 한다.

넷째, '역사를 본보기로 미래를 향해 간다'를 지침으로 중·일 관계의 정치적 기반을 수호하고 양국 간의 상호 이익을 토대로 한 협력을 적극 추진해야 한다.

중국이 대국과의 관계를 확립하고 발전시키는 여러 가지 틀 속에서 '전면적'이란 양자간 협력이 전 방위적이고 분야가 넓으며 다층차임을 말해준다. 즉 경제, 과학기술뿐 아니라 정치, 문화도 내포되며 양자간 협력, 다자간 협력, 정부차원의 협력, 민간차원의 협력도 내포된다는 것이다. '전략'이란 쌍방 협력은 전체성, 장기성, 안정성을 구비하고 이념과 사회제도의 차이를 벗어난 협력이라는 것이다. '동반자'란 쌍방 협력은 평등, 호혜, 공조와 상호 존중, 상호 신임을 토대로 최대한의 공동이익을 추구하고 의견 차이를 최소한으로 좁히는 것이다.

② 주변 외교관계를 전면적으로 파악하고 정확하게 처리하는 것은

중국 외교정책의 중점이다.

전면적으로 소강사회(小康社會)를 건설하는 장엄한 목표를 실현하고 일심전력으로 현대화사업을 추진하는 과정에 중국은 양호한 주변 환경을 필요로 하고 있다. 아울러 중국에 있어서 주변나라들과의 관계를 잘 풀어나가고 주변 환경을 개선하는 것은 국내건설을 지지하는데 가장 중요한 의의를 가진다. 그리하여 중국이 전통적인 선린우호 관계 유지를 토대로 내놓은 정책방침은 “以隣爲伴, 以隣爲善”(이웃나라에 좋은 일을 하고 동반자가 된다)과 “睦隣, 富隣, 安隣”(이웃나라와 사이 좋게 지내며 이웃나라가 부유하고 안정된 나라로 될 것을 바란다) 등이다. 이 두 측면은 새로운 시기 중국의 전통적인 선린정책의 진보와 승화를 보여준다. 그 표현으로는 첫째, 이는 중국 자신의 발전과 이러한 발전이 이웃나라에 주는 영향을 하나의 통일체로 봄으로써 중국의 선린정책에 개방과 협력 정신을 더해주고 있다. 둘째, 이는 공동안전과 공동발전의 이념을 ‘富隣’(잘 사는 이웃), ‘安隣’(안정된 이웃)이라는 구체적인 방침으로 전화시켜 이를 선린정책의 토대로 삼는다.

3. 중국에 있어서 조선반도의 전략적 의의

근본적으로 볼 때 조선반도문제는 상호 영향을 미치는 두 가지 요소에 의해 초래한 것이다. 하나는, 조선반도 남북이 아직까지 상호 공격하고 전복하려는 잠재적인 위협에서 해탈되지 못하였고 조선반도의 냉전구도가 해소되지 않은 것. 다른 하나는, 조선반도 남북의 안전관계가 시종 중국, 미국, 일본, 러시아 4대국의 안전이익에 영향을 미친다는 것이다.

조선반도의 특수한 지리, 정치적 환경으로 조선반도문제는 이미 일

종의 국제정치 ‘合力’(합력)에 맡겨들어 갔다. 조선반도문제는 결코 외부역량과 내부역량 두 요소와 그들간의 관계에 의해 최종적 해결을 얻을 수 있을 것이다. 조선과 한국 쌍방의 노력이 없으면 조선반도문제의 해결은 터무니없는 이야기에 불과하며 4대국의 적극적인 지지가 없으면 조선반도문제의 해결은 환상에 불과하다. 실질적으로 4대국의 태도는 매우 중요하며 어떤 때는 결정적인 역할도 놀 수 있다.

조선반도의 안전여부는 중국의 국가이익과 밀접히 연결되어 있다. 조선반도는 세계에서 유일하게 4대국의 힘이 얽혀 있는 지역이다. 일부 전문가들은 조선반도에 사태가 발생하면 조선, 한국, 중국, 미국, 일본, 러시아 등 6개국이 조선반도 및 주변지역에 약 200만의 병력을 투입할 것이라고 예측하였다. 조선반도에 어떠한 형식의 전쟁이 발생하든 조선과 한국을 제외하고 피해가 가장 큰 나라는 중국일 것이다.

상술한 상황에 비추어 조선반도에서 중국의 전략적 이익은 아래와 같은 두 가지 측면에서 집중적으로 체현된다. 첫째, 조선반도에서 중국의 핵심적 전략목표는 최소한 중국이 ‘소강사회’(小康社會)를 전면적으로 건설하는 시기만이라도 조선반도의 평화적 환경을 유지하는 것이다. 둘째, 조선반도가 동북아의 번영과 안정을 유지하는 토대로 되어야지 적대 해양파 세력이 대륙을 공격하는 최전방이 되지 말아야 한다는 것이다. 역사를 교훈으로 중국은 적대 국가가 조선반도의 주권을 장악하여 조선반도를 거점으로 중국에 대해 위협하거나 적대시하는 가능성을 고도로 경계해야 한다. 조선반도는 4대국 이익이 집중된 지역으로서 조선반도의 주도권을 통제하려는 어느 한 나라의 의도나 행동은 필연적으로 다른 나라의 이익에 피해를 줄 것이다. 통일된 조선반도 그 자체는 중국의 국가안전에 위협이 될 수 없다. 하지만 일단 적대 나라가 이 지역의 주도권을 장악했을 경우 이는 필연코 중국의 국가안전에 엄중한 위협을 초래할 것이다. 중국은 결코 조선반도를 자체

의 세력범위로 보지 않으며 동시에 다른 나라가 이러한 시도를 하는 것도 반대한다.

4. 결론

가. 중국의 대조선반도 정책

중국의 대조선반도 정책은 독립 자주적 평화외교의 기본정신을 체현하며 구체적으로 3가지 측면에서 표현된다.

첫째, 조선반도의 평화와 안정을 수호하고 일본, 한국, 조선 3개국과의 경제무역발전과 문화교류를 강화한다.

둘째, 조선반도의 자주평화통일을 주장하며 중국은 이를 위해 건설적인 역할과 실질적인 원조를 할 것이다.

셋째, 중·조 양국의 전통적인 우의관계를 공고히 하고 증진시키는 동시에 한국과의 우호관계도 발전시킨다.

나. 조선 핵위기에 대한 중국의 입장과 정책

중국의 대조선반도 정책을 기반으로 조선반도 핵문제를 해결함에 있어서 중국의 입장은 조선반도의 비핵화를 반드시 유지해야 하고, 자국의 안전에 대한 조선의 우려도 해결해야 하며, 조선 핵문제는 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결해야 한다는 것이다.

조선 핵문제를 해결함에 있어서 중국의 전략적 목표는 조선 핵문제를 평화적으로 해결하여 조선반도의 비핵화를 실현하고 조선반도의 평화와 안전을 수호하며 또한 중·미 관계의 건전한 발전을 도모하면서 동시에 조선과의 전통적 우의를 수호하는 것이다.

Ⅲ. 조선 핵문제 해결에서 중국의 역할

1. 중국이 건설적인 역할을 수행함에 있어서 고려해야 할 여러 가지 요소

중국의 국가이익을 감안할 때 중국은 반드시 조선 핵문제의 평화적 해결을 위해 건설적인 역할을 수행해야 한다. 하지만 중국은 역할을 수행할 때 아래와 같은 여러 가지 요소를 고려해야 한다.

가. 조선 핵문제의 실질

조선 핵문제는 표면으로 볼 때는 확산과 반확산의 문제이지만 실질적으로 볼 때 이는 미국의 주도권과 조선의 국가 생사존망의 일종 모순이며 조선반도 냉전구도 연속의 결과이기도 하다. 조선 핵문제의 인과관계를 보면 미국은 인이고 조선은菓이다.

냉전 종식 후 조선반도 냉전 쌍방의 구도는 커다란 변화를 가져왔다. 한, 미, 일 동맹은 변화가 없는 반면 조선 측에는 변화가 일어나 조선 대 미, 일, 한이라는 구도가 형성되었다. 조선 핵문제는 이러한 틀 속에서 조선반도의 냉전구도를 유지하려는 미국과 이러한 냉전구도에서 벗어나려는 조선간의 갈등 속에서 터진 것이다. 조선은 미, 일, 한과의 관계개선을 통해 자국에 불리한 냉전구도에서 벗어나려 하였다. 이는 결국 '남북기본합의서'체결과 조·일 국교정상화 회담을 이끌어 냈다. 하지만 동북아에서의 전략적 이익을 고려해 미국은 조선반도 냉전구도의 해소, 조·한, 조·일 관계의 개선을 달가워하지 않았다. 이 목적 달성하기 위해 미국은 조선 핵문제를 가장 좋은 구실로 삼았다. 따라서 미국은 핵문제를 이용하여 조선반도의 냉전구도를 유지하

고 조선은 핵문제를 이용하여 조선반도의 냉전구도를 타파하려는 국면이 나타났다. 조선 핵문제는 이렇게 점차 심각해져 최종적으로 단순한 조선, 미국 문제가 아닌 국제사회의 공동 관심사로 되었다.

나. 조선 핵문제의 잠재적인 내용

겉으로 보기에 조선 핵문제는 주변 4대국의 이익에 영향을 미치는, 조·미간에 발생한 다자간 틀 속에서의 양자간 문제이다. 미국의 의도는 조선반도의 냉전구도를 유지하는 것이며 다만 조선만을 겨냥한 것은 아니다. 그의 잠재적인 상대국은 바로 중국이다. 때문에 조선 핵문제의 해결은 중·미 관계에 의해 결정된다고도 볼 수 있다. 동북아에서 중국은 미국의 협력 상대인지 아니면 경쟁적수인지 미국은 아직 포지션을 내리지 못했다. 비록 현재 중·미 관계는 협력을 주도로 하지만 만일 '9·11'테러사건이 발생하지 않았더라면 어떠했을까? 조선 핵문제의 해결을 포함해 결코 현황과는 다를 것이다. 미국은 동북아지역에서 중국의 주도권 행사를 허용하지 않을 것이며 이는 미국이 미·일 동맹을 강화하는 측면에서 보여 졌다. 아직 포지션을 내리지 못한 상황에서 미국은 조선반도 냉전구도의 유지를 선택할 것이다. 이를 실현하기 위해서는 조선반도 핵문제를 둘러싸고 여러 가지 구실을 찾아내야 한다. 이 점에서 볼 때 조선 핵문제 해결에서 중국이 수행하는 역할은 그 누구도 대체할 수 없으며 중국의 '평화적 崛起' 국제 전략은 근본적으로 조선 핵문제의 평화적 해결에 유리하다.

다. “6자회담”의 진척상황과 금후 추세

조선 핵문제는 역사적 요소, 냉전요소 및 현실적 이해관계로 복잡

하게 뒤엉켜 있어 조선과 미국 양자간 모순은 여전히 심각한 의견 대립을 보여주고 있다. 그리하여 “6자 회담”은 이미 두 차례 진행되었지만 커다란 진전은 없었다. 조선이 핵무기를 소유하고 있는지는 가늠하기가 힘들다. 다만 현재 이보다 더 중요한 것은 6개국 이익관계가 핵문제를 둘러싸고 서로 작용함으로써 하나의 새로운 역학구조를 만들고 있으며 이는 동북아의 새로운 질서를 형성하는 선곡이 될 수도 있다는 것이다.

라. 중·조 관계

조선은 중국의 이웃으로 중국과는 특수한 역사로 연결되어 있다. 하나는, 조선전쟁의 역사이고 다른 하나는, 1961년 11월 김일성 주석이 중국을 방문하였을 때 중·조 양국이 체결한 ‘중조우호합작조약’이다. 이 조약에는 ‘조약 쌍방은 모든 수단을 이용하여 조약국에 대한 외세 침략을 방지해야 하며 상대방이 한 나라 또는 여러 나라의 군사적 침공을 받았을 경우 조약국은 군사를 포함한 전면적 원조를 해야 할 의무를 가진다.’고 규정되어 있다.

냉전종식 후 중국의 개혁개방 정책 실시에 따라 중·조 관계는 커다란 변화가 일어났다. 20년간의 개혁개방을 거쳐 중국은 점차 사회주의 계획경제에서 사회주의 시장경제로의 전환을 실현했고 대외관계에서도 전 방위적인 외교를 실시하였다. 조선과의 무역방식도 장부식 방식을 개선시켜 현물무역을 단행하였다. 다시 말하면 중·조 관계는 과거 특수한 관계에서 현재 정상적인 나라간 관계로 전환되었고 과거의 사회주의 계획경제관계에서 계획경제와 사회주의 시장경제간 관계로 전환되었다. 10여 년의 조절기를 거쳐 중·조 관계는 ‘전통을 계승하고 미래를 향하며 선린우호와 협력을 강화하는’ 새로운 관계로 확정되었다.

중국의 대조선반도 정책조절의 중요한 전제는 조선반도의 평화와 안정을 수호하는 데 있다. 이를 따라 중·조 양국의 전통적인 우호관계를 극히 중요시하고 강화하는데 양국 수뇌부는 공동인식을 가졌다. 올해 4월 조선의 김정일 위원장이 중국을 비공식 방문했을 때 양당 수뇌부는 양국 우호관계를 발전시킬 데 대해 재삼 강조하였다. 중국의 후진타오 국가주석은 양국 고위급 내왕을 한층 더 활발히 하고 상호간 이해와 신임을 증진시키며 교류를 강화하고 여러 분야의 협력을 확대하고 중대한 문제를 둘러싼 협상과 협력을 강화하면서 양국의 경제무역협력을 한층 더 발전시킬 것을 조선에 제의하였다. 이러한 공동인식과 적극적으로 실시된 구체적인 조치는 중·조 관계의 새로운 발전을 힘 있게 추진할 것이며 이는 또한 중·조 양국의 전통적인 우의에 새로운 생기와 활기를 불어넣었다.

2. 중국의 역할

- ① 중국이 실시하는 ‘평화적 崛起(궤기, 우뚝 솟아남)’ 국제전략은 근본적으로 6자 회담의 진전과 조선 핵위기의 평화적 해결에 적극적인 추진역할을 수행하고 있다. 조선 핵위기를 해결하는 과정에 중국은 그 누구도 대체할 수 없는 적극적이고 건설적인 역할을 수행하였다.
- ② 새로운 중·조 관계의 정립은 조선의 시장경제 건립에 유리하다. 동시에 조선에 대한 중국의 여러 가지 경제적 원조는 경제난을 겪고 있는 조선에 큰 도움이 될 뿐만 아니라 장기적으로 볼 때 조선이 대외교류를 강화하고 외부환경을 이해하고 시장경제 이념을 접수하는데 도움이 된다. 이는 또한 조선 핵문제의 순조로운 해결에도 필연적인 도움이 될 것이다.

- ③ 핵문제를 해결하는 과정에 중국은 자신의 독특한 역할을 수행해 적극 회담을 추진시킴으로써 공정하고 합리적인 원칙에서 핵문제의 평화적 해결을 추진시키고 있다.

IV. 맺음말

중국이 주변국들과의 외교관계에서 전통적인 선린우호 관계 유지를 토대로 내놓은 정책방침은 “以隣爲伴, 以隣爲善”(이웃나라에 좋은 일을 하고 동반자가 된다)과 “睦隣, 富隣, 安隣”(이웃나라와 사이 좋게 지내며 이웃나라가 부유하고 안정된 나라로 될 것을 바란다)등이다. 조선반도문제에서 중국은 조선반도의 평화와 안정을 유지하고 자주 평화통일을 지지하며, 조선과의 우호관계를 공고히 증진시키는 동시에 한국과의 우호관계도 발전시켜 조선반도의 진척에 적극 참여하지만 조선반도 내부의 문제에는 간섭하지 않는다.

안전과 발전은 중국 핵심이익의 집중적 체현이다. 조선반도의 안전 여부는 중국과 동북아 각 국의 국익에 커다란 영향을 주고 있다. 중국의 대조선반도 정책을 기반으로 조선반도 핵문제를 해결함에 있어서 중국의 입장은 조선반도의 비핵화를 반드시 유지해야 하고, 자국의 안전에 대한 조선의 우려도 해결해야 하며, 조선 핵문제는 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결해야 한다는 것이다.

중국이 실시하는 ‘평화적 崛起(궤기, 우뚝 솟아남)’ 국제전략은 근본적으로 6자 회담의 진전과 조선 핵위기의 평화적 해결에 적극적인 추진역할을 수행하고 있다. 또한 새로운 중·조 관계의 정립은 조선의 시장경제 건립과 조선 핵문제의 순조로운 해결에도 필연적인 도움이 될 것이다.

핵문제에 대한 중국의 입장과 역할은 중국의 근본이익, 조선반도

인민의 근본이익에 부합할 뿐만 아니라 동북아와 세계의 평화와 안정에 유리하다. 앞으로 중국은 평화적 해결이라는 큰 틀 속에서 조선 핵문제의 중국적 해결에 계속 힘을 기울일 것이다.

제1회의 토 론

◆ 사 회: 하영선(서울대 교수)

◆ 발 표:

◎ 북핵문제에 대한 미국의 입장

……………Donald Kirk(Journalist and author)

◎ 조선 핵위기에 대한 중국의 입장과 역할

……………조자상(중국 요녕사회과학원 원장)

◆ 토 론:

◎ 안영섭(명지대 교수)

◎ 김태호(한림대 교수)

도론

안영섭

가까운 장래에 북핵문제를 해결하는 것에 대해서 상당히 비관적인 견해를 가지고 계시는 것 같다.

현 미국의 정치상황(특히 이번 대선)이 북한의 핵문제에 많은 영향을 미치고 있다.

부시는 북·미관계에서 현상유지를 원하고 있으며, 당분간 한반도에 불필요한 문제가 발생하지 않기를 원하고 있다. 이 점에 대해서는 본인도 동의한다.

본인이 지적하고자 하는 사항은

- 워싱턴에서 심층적인 불게임이 이루어지고 있다고 생각한다.
- 워싱턴은 북한을 어떻게 다룰 것인지, 특히 북한의 핵문제를 어떻게 다룰 것인지에 대해 많은 고려를 하고 있다. 누가 당선이 되어 행정부를 구상하느냐에 따라 다른 입지가 정해질 것이다.

사실 미국은 북한문제를 어떻게 다룰 것인지에 대해 확실한 입장을 가지고 있지 않고 있는 동시에 북한이 핵을 개발하는 것을 원치 않고 있다.

미국의 두 가지 옵션은

- 미국은 비핵화된 한반도가 중국의 이해에 보다 도움이 되고, 또 러시아, 일본, 한국, 미국의 이해에도 도움이 된다는 입장을 취할 수 있다. 따라서 북한의 핵무기 문제는 주로 위 4개의 동북아 국가에 의해서 이루어질 수 있는데, 미국이 어떠한 견해를 가지느냐에 더해 동북아 국가의 입장도 중요하다.
- 미국이 북한에 대해 선제공격을 할 수 있는 입장이 있다. 미국의 최후수단으로 선택할 수 있는 것이 북한에 대한 선제공격이다.

요즘 미군 재배치와 감축에 대한 대화가 많이 이루어지고 있는데, 미군 재배치 계획은 앞으로 더욱 가속화될 전망이다. 이러한 시나리오는 상당한 설득력이 있는데, 북한이 미국의 CVID요구를 수용한다 하더라도 선제공격의 가능성이 충분히 있다. 전문 사회과학자, 자연과학자들의 견해만 보더라도 북한의 CVID의 수용은 거의 불가능하다.

미국은 효과적인 방법으로 계속 북한에 대한 압박을 취할 것이다. 요즘 북한은 주한미군 철수에 대한 이야기를 거의 하지 않고 있는데, 북한의 핵무기가 중요한 문제로 남아있는 한 미군이 선제공격을 할 가능성은 얼마든지 있다. 그러한 결과로 북한뿐만 아니라 남한에도 큰 피해가 있을 수 있는데, 이것은 남북한이 모두 원하는 것이 아니다.

단 킬크

미국의 북핵정책과 관련해서 볼 때 일본은 좀 더 깊이 관여를 해야 된다고 본다.

- 일본은 한국 및 미국 외교관들과 주기적인 회의를 하는 등 미국지도부와 함께 협력을 하고자 하는 분위기를 보이고 있다.

러시아는 한때 초강대국이었지만, 소련 붕괴 후 2류 급으로 떨어졌다. 러시아가 아직은 강력하다고 느껴지지 않기 때문에 중국이 북한에 대해 좀더 적극적인 역할을 할 수 있을 것이다.

중국은 비핵화를 원하고 있지만, 협상과 관련해서 적극적인 이니셔티브를 취하고 있다. 그러나, 중국이 실제로 북한에 얼마만큼의 압박을 줄 것이냐는 미지수이다.

- 핵무기와 관련해서 볼 때 중국이 북한에 엄청난 압박을 가할 것이라고는 생각하지 않는다. 단지 테스트 발사를 하지 않기를 원할 것이다.
- 그 이상을 넘어서서 중국이 북한에 압박을 가해 북한으로 하여금 핵 프로그램을 완전히 포기하게 할 것이냐 하는 것은 그렇지 않다고 본다.

미국이 북한에 대해 선제공격을 하지 않을 것이라고 생각한다.

- 서울 북부에서 남부지역으로 주둔군을 이동시키고, 병력의 1/5를 감축시키려고 하는 것은 선제공격을 위한 빌미가 아닐 것이다. 왜냐하면 이러한 선제공격을 한다고 하면 남한에서부터 엄청난 반향이 일어날 것이기 때문이다.

- 남한은 미국이 선제공격을 하지 않기를 원하며, 미국의 선제공격 가능성은 없을 것이다. 남한 내에서 미국의 역할에 대해 비판적인 소리가 많기 때문이다.

부시 행정부나 차기 정부는 지금 한반도의 상황에서 북한 핵문제가 더 악화된다 해도, 북한 핵시설을 폭파하는 일은 없을 것이다. 그 가능성을 아주 배제할 수는 없으나, 부시가 다시 재선할 입장은 아니기 때문에 인내심있게 지켜볼 것이라고 생각한다.

남한 내 미군을 25,000~37,000명으로 감축시키려는 계획은 장기적으로 볼 때 북한에 대한 선제공격때문이 아니다. 그보다는 현대무기가 많이 발전했기 때문이다.

- 린스펠드 장관의 이야기에 따르면 선제공격에 대한 대비로서의 주둔군 감축은 아니다.
- 마키아벨리식의 군국주의적인 계획이 있다는 것을 장기적으로 완전히 배제할 수는 없지만 현재로서는 아니라고 본다.
- 한국의 반발이 있을 것이라는 것을 알기 때문이다.

김태호

어느 회의장에서건 중국측 발표를 들으면 구구절절 옳은 이야기가 많은데, 과연 그것이 실제적으로 이루어지고 있는가에 대해서는 생각해 볼 문제이다.

오늘 발표하시는 동안에 ‘평화’ 라는 단어를 9번, ‘안전’ 이라는 단어를 7번 사용하셨는데, 여기에 대해서 실제로 그러한가에

대한 문제에 앞으로의 토론의 초점을 맞출 것이다.

논문의 내용을 보면 미국이 원인이고, 북한은 결과다라는 의미로 비춰진다.

중국은 많은 발전을 해 왔으며, 정부 뿐만 아니라 학계를 포함한 사회내에 다양한 견해가 존재하고 있다. 특히 중국, 대만 일부에서는 북한의 핵문제가 전혀 존재하지 않는 산타클로스같은 것인데, 미국이 괜히 꼬투리를 잡는 것이라는 이야기도 공공연히 나오고 있는 실정이다.

중국 측 문건을 읽을 때는 자구 하나하나를 정확히 따져야 한다. 본 논문에서도 마찬가지로 중국은 한반도의 자주평화통일을 지지한다고 써 있는데, 이는 조건적인 지지를 말하는 것이다.

중국정부의 원칙적·수사적·대외적인 공식입장은 평화를 지지하는 것인데, 문제는 그들이 실제적·구체적으로 무엇을 하는지 외부에서 전혀 알지 못한다는 것이다.

2003년 봄 특히 2, 3월에 중국은 3자회담을 적극 주선하고 회담의 일원이 되었을 뿐만 아니라 이를 위해 건설적으로 노력하고 있다는 것을 많이 나타내려고 했는데, 그 이유는 크게 다음 4가지 때문일 것으로 추측된다.

- i. 중국의 국가이익에 대해 중국정부와 당이 재평가
- ii. 북한의 핵위기가 1993년, 1994년에 비해 훨씬 높아졌다고 평가
- iii. 작년 4월 중국 지도부가 바뀐 것.

- iv. 미국의 요구를 중국이 수용하여 중미관계로 초점
이에 대한 견해를 말씀해 주시길 바란다.

조사상

- i. 아니다. 중국은 개혁개방 이후에 확고부동하게 국가이익을 위해 끊임없이 노력해 왔다.
- ii. 아니다. 북한의 핵위기에 핵이 있다고 가정할 때 이것은 상당히
엄중한 문제이기 때문이다.
- iii. 가능성이 있다.
중국의 세력 확장과 발전에 따른 대외 개방에 주변국들은 불안해
하며 경계한다.

이제까지는 이러한 전략을 숨겨왔으나 장쩌민 주석 때 이 전략이
변질, 후진타오가 집권하면서부터 대외전략이 전형적으로 미묘한
변화를 보이고 있다. 동북아 내 강대국으로서의 영향력을 시사해
야 한다고 생각한다. 중국 위협론에 대한 분위기가 상대적으로 달
라졌고, 미국이 9.11테러사건 이후에 중국과의 협력에 대한 요구
도가 높아지고 있고, 이라크 전쟁에서 미국이 많이 기진맥진한 상
황에서 중국이 주도적인 역할을 할 수 있는 여건이 실현되었다. 이
러한 상황에서 기여·발전해야 한다고 생각하기 때문에 그러한 결
과가 나타난 것 같다.

- iv. 가능성이 있다.

4번째, 중국이 미국의 요구를 수용했다기보다는 북한의 핵문제를 해결하면서 미국과의 관계를 좀더 밀접하게 하겠다는 의지를 나타낸 것이다. 북한 문제를 해결하겠다는 구체적인 외교부의 조치는 본인도 모르는 상황이다.

김태호

미국과 중국이 생각하는 최종 상황(end state)은 다르다.

- 중국이 원하는 것은 핵을 갖지 않은 북한의 안정적인 상황이고, 미국이 원하는 것은 북한의 핵은 절대로 허용될 수 없고, 이를 해결하기 위해 강압적인 방법을 배제하지 않겠다는 것이다.

한국의 입장이 무엇인지 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 미국과의 동맹, 중국과의 협력을 어떻게 조화시키는가가 한국 안보상의 최대의 과제이기 때문이다.

중국과 더불어 미국의 입장에 영향을 주려 하거나 설득하려 하는 모습을 보이는 것은 장기적으로 볼 때 큰 문제를 야기하게 될 것이다.

조자상

중국은 평화와 안전을 가장 중요한 과제로 표명하고 있다. 이 부분을 설명하려니 이 두 단어가 많이 나온 것 같다.

국제정치라는 것은 미래를 전망해야 하는 것이지만, 절대 다수가 틀린 전망을 할 수 있다.

중국이 경제문제 때문에 북한에 어느 정도 압력을 가하면서 미국과의 관계에 더 무게를 둘 것이라는 것이 본인의 의견이다.

6·15 공동선언 이후
남북관계의 평가와 과제

박 종 철

통일연구원 통일정책연구실장

6·15 공동선언 이후 남북관계의 평가와 과제

1. 머리말

2000년 6월 15일 남북정상회담은 남북한이 각각 상대방의 정치적 실체와 대화상대자로서의 위상을 인정한 것이었다. 남북정상회담은 한반도문제의 당사자원칙을 재확인하고 남북한이 한반도문제의 해결을 위해 적극적으로 주도권을 행사할 수 있는 계기가 되었다. 남북한은 정상회담을 통해서 한반도문제 해결의 당사자임을 과시하였으며, 국제사회는 남북정상회담의 추이에 따라 대북 관계진전을 추진하게 되었다. 그리고 남북정상회담이 남북한의 직접 접촉에 의해서 성사되게 되었다는 것도 주목할 만 하다. 1994년 남북정상회담 합의가 카터 전 미대통령의 중재에 의해 가능했다는 점을 감안하면, 남북한 당국이 직접 접촉에 의해서 합의를 이끌어 낸 것은 큰 의미가 있었다.¹⁾

남북정상회담에서 합의된 6·15 공동선언은 통일원칙, 통일방안, 인도적 문제, 교류·협력, 남북대화의 5가지 사항에 대한 합의를 도출하였다. 6·15 공동선언은 다음과 같은 특징을 지니고 있다.

첫째, 6·15 공동선언은 민족내부문제와 국제문제를 분리하였다. 평화체제전환, 북한의 핵·미사일문제, 주한미군문제, 군사적 신뢰구축과 군비통제 등은 남북한간 문제임과 동시에 국제적 문제이다. 또한

1) 박형중, “남북정상회담의 성과,” 오승렬, “정상회담 이후 남북관계 전망과 과제,” 통일연구원 학술회의 총서 2000-04, 「남북정상회담의 성과와 남북관계의 전망」(서울: 통일연구원, 2000. 6)

이러한 문제들은 단기간에 해결되기도 힘든 문제이다. 6·15 공동선언은 국제문제이면서 합의도출이 어려운 문제는 일단 합의에서 제외하고 남북한 간 문제이면서 동시에 합의도출이 용이한 실제적인 문제를 중심으로 논의하였다.

둘째, 6·15 공동선언은 현실적으로 남북관계를 진전시키기 위한 중점 분야와 함께 남북관계의 중·장기적 목표인 통일방안도 언급하였다. 바꾸어 말하면 현상유지의 틀에서 가능한 협력방안을 모색할 뿐만 아니라 현상변경적이고 목표지향적인 통일방안도 언급하였다. 1항 통일원칙과 2항 통일방안은 통일문제에 관한 기본적인 목표와 방향을 제시한 것이다. 3항 인도적 문제와 4항 교류·협력문제는 협력이 가능한 분야에 대한 것이다.

셋째, 6·15 공동선언은 각종 남북협력을 추진하기 위한 제도적 장치로서 남북 당국간 대화를 명시하였다. 이것은 각종 사업을 추진하는 과정에서 기능적 필요에 의해서 여러 가지 수준의 회담이 개최할 수 있는 근거를 제공하였다.

넷째, 6·15 공동선언은 남북한의 입장이 절충된 결과라고 할 수 있다. 남한이 의제로 설정하고자 하였던 과제 가운데 평화정착과 냉전종식문제를 제외한 사항들은 모두 6·15 공동선언에 포함되었다. 반면 북한의 관심사항 가운데 통일원칙문제와 통일방안문제가 6·15 공동선언에 포함되었다. 북한은 경제적 실리 확보에 못지않게 통일문제에 높은 우선순위를 둬으로써 정통성강화 및 대내외 위상강화를 목표로 했다.

다섯째, 6·15 공동선언의 합의사항은 구체적 사업을 명시하기보다는 항목별 원칙에 대한 기본방향을 언급하였다. 따라서 각 항목의 구체적 해석과 후속조치이행에 관한 회담이 뒤따르게 되었다.

본 논문은 6·15 공동선언 이후 남북관계를 종합적으로 검토하고 향후 정책추진방향을 제시하고자 한다. 6·15 공동선언이 채택된 후

남북관계를 종합적으로 살펴 보면 다양한 형태의 남북회담이 개최되고 경제, 사회·문화 분야에서 교류·협력이 확대되는 등 남북관계가 진전되었다. 그러나 북한핵문제와 군사분야에서의 성과는 여전히 미흡하다. 또한 통일원칙과 통일방안을 둘러싼 남북한간 공방도 지속되고 있다.

II. 남북관계의 진전 분야

1. 남북대화

가. 성과

6·15 공동선언 이후 대내외 제약요인에도 불구하고 남북대화가 지속되었다. 북한핵문제로 인한 긴장상태와 북·미 및 북·일간 경색관계는 남북대화를 제약하는 장애요인이었다. 또한 대내적으로 대북송금을 둘러싼 대북특검, 정몽헌 현대아산그룹회장의 사망, 대북정책을 둘러싼 남남갈등 등은 남북대화에 부정적 영향을 미치는 요인이었다. 이러한 대내외 제약요인에도 불구하고 여러 가지 교류·협력사업이 관성을 유지하고 남북대화가 지속된 것은 남북관계의 자율성을 확보하는 데 기여하였다.

대북정책의 기본방향을 정립하는 데에는 대통령 특사의 방북과 남북장관급회담이 긍정적인 역할을 하였다. 대통령특사의 방북은 6·15 공동선언의 전반적 이행, 북·미 대화 재개, 북핵문제 등 남북관계의 전반적 틀에 대해서 논의하는 역할을 하였다.

남북관계의 모멘텀과 일관성을 유지하는 노력은 남북장관급회담을 통해 이루어졌다. 남북장관급회담은 남북간 현안을 협의·조정하는 총

팔기구의 역할을 하고 있다. 남북장관급회담은 각종 남북협력사업 및 남북대화의 후속 회담 일정에 대해 협의하였다. 또한 남북장관급회담은 이산가족 상봉, 대구 하계 유니버시아드 대회 북한 참가, 『사회문화협력 분과위원회』 구성 등 새로운 남북한의 과제에 대해서 논의하였다. 그리고 2차 핵문제 대두 후 남북장관급회담은 남북대화를 지속하기 위한 여건 형성을 위해 북핵문제 해결에 우선순위를 두었다. 한국은 남북장관급회담에서 북핵불용의 입장을 천명하고 다자회담의 유용성·시급성·불가피성을 설명함으로써 남북대화의 필요조건을 충족시키고자 하였다.

한편, 경제, 군사, 사회·문화 분야 등 각 분야별로 남북사업이 진행됨에 따라 구체적인 사업이행과정에서 발생하는 문제들을 해결하는 실무적 목적을 위해 분야별로 실무대화가 개최되었다. 구체적 사업이행의 필요성 때문에 북한핵문제 및 한국사회의 대내적 갈등요인에도 불구하고 각 분야별로 남북대화가 개최된 것이다. 분야별 실무대화에서는 북한핵문제나 전반적인 남북관계의 틀과 같은 문제가 아니라 기술적 문제들이 논의되고 사업의 필요상 현실적인 타협책이 모색됨으로써 협력과 타협을 지향하는 새로운 남북대화문화가 정착되는 계기가 되었다.

경제분야에서는 남북경제협업을 이행하기 위한 실무적 차원에서 가장 많은 회담이 개최되었다. 남북경제협력추진위원회는 남북경제협업의 추진일정과 필요한 합의사항을 논의하는 경제분야 총괄기구의 성격을 띠고 있다. 남북경제협력추진위원회 산하에 분야별(전력, 임진강 수해방지, 철도·도로 연결, 경제협력제도, 개성공단, 원산지확인, 청산결제) 실무협의회가 해당 분야에 대한 실무협의를 위해 가동되었다. 또한 분야별로 실무접촉도 개최되고 있다.

군사분야에서는 비무장지대 내 경의선·동해선 철도·도로 연결공사

와 관련된 군사적 문제를 협의하기 위하여 남북군사실무회담과 남북군사실무접촉이 개최되었다. 군사회담에서 「남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서」 및 「보충합의서」가 채택되어 철도·도로 연결을 위해 군사적으로 필요한 업무협조와 세부사항이 합의되었으며, 남북관리 구역내 경비초소의 설치 및 운영문제가 논의되었다.²⁾

한편 남북적십자실무접촉은 금강산면회소의 규모 및 추진절차와 이산가족 생사주소확인, 서신교환 확대 문제를 논의하였다. 그리고 금강산면회소 건설추진단회의는 면회소의 규모, 설계 등에 대해서 논의하였다. 또한 대구하계U대회 북한참가 관련 실무접촉은 북측 선수단 및 응원단의 참가, 개·폐회식 공동입장(부산 AG 전례 적용) 등을 논의하였다.

나. 문제점

이상과 같은 성과에도 불구하고 남북대화의 제도화란 측면에서 볼 때 문제점이 있는 것도 사실이다. 우선 각 분야에서 남북대화가 동시다발적으로 전개됨으로써 남북장관급회담과 실무회담 간의 관계가 중복되거나 불명확한 측면이 있다. 남북장관급회담은 핵문제와 같은 남북관계의 커다란 틀에 대해 논의하는 동시에 경협추진 일정 확정 등 실무회담에서 논의될 사항도 취급함으로써 관할 영역이 불분명한 점이 있다. 각 회담간 상호관계와 관할영역에 대한 종합적인 구도가 마련되지 않은 채, 사업의 필요에 따라 비계획적으로 회담이 구성·운영되는 양상이 나타나고 있다.

2) 박종철, 「남북협력 증진을 위한 군사적 조치의 이행방안」 (서울: 통일연구원, 2002), pp. 8-15.

그리고 남북대화 창구가 경험과 사회·문화분야에 집중되어 있는 반면, 군사분야의 남북대화는 철도·도로 연결을 위한 기술적 문제만을 다루고 있으며, 군사적 신뢰구축과 긴장완화문제가 본격적으로 다루어지지 않고 있다. 그 결과 경제·사회분야와 군사분야의 남북관계가 균형되게 발전되지 못하는 현상이 빚어졌다.

또한 남북회담의 일정에 대한 합의가 준수되지 못하고 국내외 정세나 북한의 일방적 고려사항에 의해서 회기가 연기, 중단되는 사태가 발생했다. 이것은 아직까지도 남북관계가 정치·군사적 요인과 남북한의 전략적 선택에 의해서 영향을 받는다는 것을 의미한다.

2. 남북경협

가. 성과

북한핵문제에도 불구하고 남북교역은 꾸준히 증가하는 추세에 있다. 남북교역은 2000년대에 4억 달러 규모를 넘어서 2003년에는 7억 2천 4백만 달러에 이르렀다. 2003년부터 남한이 중국에 이어 북한의 제 2의 교역상대국으로 부상하였다.³⁾ 북한의 무역 총액에서 남북교역이 차지하는 비중은 1999년 20%를 넘었으며 2002년에는 28.4%에 이르렀다. 이것은 남북교역에 대한 북한의 무역의존도가 증가하는 것을 의미한다.⁴⁾ 위탁가공교역은 1억 8천만 5백만 달러로 전체 교역액의 25.5%, 거래성 교역액의 45.2%를 차지하고 있다.

3) 통일부 교류협력국, 「남북교류협력 및 인도적 사업 동향」, 150호 (2003. 12)

4) 박영호, “최근 남북동향분석: 한반도 안보에의 함의,” 통일연구원, 국방대학교 안보문제연구소 주최 학술회의, 「한반도 안보상황 변화와 협력적 자주국방」, 2004. 5. 11.

이처럼 남북교역이 증가하고 있는 원인은 상업적거래·위탁가공교역 등 거래성 교역이 꾸준한 증가추세를 보이고 있으며, 비거래성 교역으로 인도적 물자와 식량지원이 이루어지고 있기 때문이다.

한편 민간차원의 경제협력사업은 전반적으로 저조한 상태에 있다. 2003년 12월 말까지 사업승인을 받은 경제협력사업은 27건이다.⁵⁾ 예를 들면 녹십자의 제약공장 사업은 2001년부터 유로키나제 반제품을 생산하여 국내에 반입하고 있다. 그리고 평화자동차사업은 2003년 말까지 463대를 생산하였다. 삼성전자 소프트웨어 공동개발사업은 23개 소프트웨어 개발사업을 완료하고 9개 개발과제를 추가로 추진하고 있다. 국제옥수수재단은 북한지역에 적합한 신품종 옥수수 개발을 추진하고 있다. 그러나 대우 남포공장 등 7건의 남북경협사업이 사업자 및 북측 사정으로 인해 일시중단 상태에 처해 있다. 민간차원의 남북경협이 부진한 것은 북핵문제 등 경제 투자환경의 불안정과 국내 경기침체, 남북투자제도 보장체제 미비 등으로 신규 대북투자가 저조할 뿐만 아니라 일부 사업의 경우 추가투자가 이루어지지 않아서 정상적 사업추진이 어렵기 때문이다.

한편 3대 경협사업인 철도·도로연결사업, 개성공단사업, 금강산관광사업은 시행착오와 일정의 지연에도 불구하고 대체로 진전되고 있다.

경의선·동해선 동시 착공식(2002.9) 이후 철도·도로 연결공사는 계획대로 추진되고 있다. 한국측은 경의선 철도 연결공사를 완료(2002.12)하였으며, 경의선 도로 마감공사 및 동해선 철도·도로공사를 진행하고 있다. 북측은 경의선·동해선 노반공사 및 궤도부설공사를 추진 중에 있다. 남북한은 공동으로 경의선 및 동해선 철도 연결지점에서 궤도연결행사를 개최(2003.6)하였다. 제 3차 남북철도·도로실무협의회(2003.7)에서는 철도·도로 연결을 위한 자재, 장비의 품목

5) 통일부 교류협력국, 「2003 남북교류협력 추진 실적(종합)」, 2003. 12.

및 수량이 합의되었다.

개성공단 건설사업과 관련하여 기초조사가 진행되는 한편, 개발을 위한 법적·제도적 장치가 마련되고 있다. 착공식(2003.6)이 거행되고 1단계 100만평의 측량·토질조사가 완료(2003.7)되었다. 그리고 개성공단의 개발규정 등 5개 규정이 합의(2003.4)되었으며, 추가 하위규정에 대한 협의가 진행 중이다. 북한도 개성공업지구법 하위 규정의 제정·공포 등 개성공단 개발에 대해서 적극적 입장을 보이고 있다.

금강산관광사업은 수익성 저조와 현대아산그룹 회장의 사망에도 불구하고 관광특구를 위한 법적 절차가 마련되고 육로관광 실시로 활로가 열리고 있다. 북측이 『금강산관광지구법』을 발표하여 금강산을 관광특구로 지정(2002.11)하였으며, 특구 내 『개발규정』, 『기업창설운영규정』 등을 발표(2003.6)하여 금강산관광지구의 운영체계, 개발업자의 권리, 출입절차, 분쟁해결절차 등 금강산관광활성화를 위한 법적 조건들을 정비하였다.

남북경협의 제도적 장치와 관련하여 주목할 만한 것은 투자보장, 이중과세방지, 상사중재, 청산결제에 관한 4대 경협합의서가 정식발효(2003.8)됨으로써 남북경협을 안정된 바탕위에서 추진할 수 있는 제도적 기반이 마련된 점이다. 한국측에서는 4개 경협합의서 체결동의안이 국회를 통과(2003.6)하였으며, 북측에서도 경협합의서가 최고인민회의 상임위를 통과(2003.7)함으로써 4대 경협합의서가 정식으로 효과를 발휘하게 되었다.

이후 남북경협을 위한 추가의 법적 조치로서 『원산지 확인절차에 관한 합의서』가 채택(2003.7)되었으며, 청산결제는행으로 한국수출입은행과 조선무역은행이 지정되었다. 그리고 상사중재위 구성·운영 합의서, 개성·금강산지구 통행합의서 등도 채택되었다.

그리고 남북한은 제6차 남북 경제협력추진위원회 2차 전체회의

(2003.8.28)에서 상품 및 임가공 거래를 직접거래 방식으로 확대·전환하기로 합의하고 중소기업 협의창구를 개설하기로 하였다. 남북한간 직거래 확대합의는 기존의 간접교역방식과는 다른 교역체제의 시작을 의미하며, 남북한간 교역질서 확립 및 교역확대에 기여할 것이다.

나. 문제점

남북교역이 증가하고 있음에도 구체적 내용을 살펴보면, 비거래성 교역물자의 반출이 많은 비중을 차지하고 실질적인 교역의 비중은 크지 않다. 비거래성 교역은 대부분 대북물자의 반출이며, 북한으로부터의 반입은 거의 없다고 할 수 있을 정도다. 비거래성 물자의 반출은 대북지원 물자, 경수로사업 물자, 금강산 관광사업 관련 물자, 철도·도로 연결사업 물자, 기타 대북협력사업 물자로 이루어져 있다.

그리고 남북한 교역품목구조가 제한적인 것도 남북교역 확대의 장애요인이다. 상업적 거래의 품목을 살펴 보면, 반입품목은 농림수산물, 광산물, 철강·금속제품이 주종을 이루고 있다. 반출품목은 일차산품과 섬유류, 기계류 등 공산품의 비중이 크다. 위탁가공의 경우에도 섬유류의 비중이 크다.

또한 민간차원의 남북경협의 문제점은 수익성이 낮기 때문에 기업의 대북투자가 제한적이라는 점이다. 북한에 투자하고 있는 대우, 태창, 녹십자, 평화자동차 등의 수익성은 낮은 수준에 머물러 있다. 그리고 남북경협사업의 규모는 대체로 1천만 달러 미만의 중소기업 사업이기 때문에 남북경협의 규모가 확대되지 않고 있다.

그리고 정부차원의 경협사업은 대규모의 투자액에 상응하는 가시적인 경제적 성과가 나타나지 않고 있다. 철도·도로 연결사업이나 개성공단 개발 등이 수익성을 확보하기 위해서는 상당한 시일이 소요될 뿐

만 아니라 북한측의 적극적인 정책변화가 필요하다.

또한 4대 경협합의서의 발효에도 불구하고 남북경협이 확대되기 위해서는 추가로 법적·제도적 장치가 보완되어야 한다. 남북경협을 촉진하기 위한 분야별 합의서가 채택되어야 하며, 이를 뒷받침할 수 있는 법적 장치들이 남북한 내부에서 각각 정비되어야 한다.

3. 사회문화 분야 교류·협력

가. 성과

북한핵문제, SARS 등 부정적 요인에도 불구하고, 남북의 인적왕래 규모는 1만 명을 넘었다. 남북한 인적 교류의 수가 증가했을 뿐만 아니라 체육, 종교, 학술, 방송 등 다양한 분야에서 교류·협력이 전개되고 있다.

이처럼 사회·문화분야의 교류협력이 다양한 형태로 전개된 것은 민간차원의 교류협력이 외적 요인으로부터 영향을 받지 않고 지속될 수 있는 자율성을 확보했다는 것을 의미한다. 또한 한국의 다양한 민간단체들이 그동안의 경험을 바탕으로 민간차원의 대북교류·협력을 지속할 수 있는 방법과 절차를 터득했다고 할 수 있다. 그리고 북한측이 그동안의 교류·협력을 통해서 개방여파를 차단하는 한편, 부수적 이익을 얻을 수 있는 방법을 파악한 점도 교류협력 확대의 요인으로 작용하였다.

사회·문화분야의 교류협력은 양적 증가 및 다양화와 함께 공동행사와 협력사업을 중심으로 협력 내용이 질적으로 향상되고 있다. 한국측의 북한 방문 위주에서 벗어나서 북한측의 한국방문이 증가하고 단순 교류 뿐만 아니라 공동행사 및 대규모 행사가 증가하고 있다.

체육분야에서는 대규모 국제체육행사 및 민간행사를 중심으로 교류가 이루어짐으로써 체육교류 활성화의 계기가 마련되었다. 대구에서 개최된 하계유니버시아드대회(2003.8)에는 총 527명 규모의 북한 선수단 및 응원단이 참가하였고, 평양실내체육관 개관행사(2003.10) 참석을 위해 1,100여명의 한국측 인원이 차량이 경의선 임시도로를 통해 방북하였으며, 제주도에서 개최된 『민족통일평화 체육문화축전』(2002.10) 참가를 위해 북측 선수단, 예술단 등 400여명이 북측 항공기를 이용하여 직항로로 방한하였다.

남북 방송·문화교류는 방송사 주최 방북공연, 방송물 제작 등을 위주로 진행되고 있다. 방송위원회는 남북방송기술 통합기반을 마련하기 위해 북한에게 방송장비를 제공하였다.

그리고 남북학술교류는 그동안 중국 등 제3국에서 추진되어 왔으나, 평양에서 학술회의가 개최되면서 정례화되는 경향을 띠고 있다.⁶⁾ 또한 종교교류는 북한주민 선교차원과 인도적 차원에서 각 종단·교단을 중심으로 꾸준하게 추진되고 있다.⁷⁾

아울러 8.15남북공동행사, 남북청년학생대표자회의 등 민간차원의 남북공동행사에 대한 참가계층이 다양화되고 행사개최가 정례화되고 있다.

한편 사회문화분야의 교류·협력을 제도화하기 위한 절차와 제도적

6) 예를 들면 2003년 남북역사학자간에 평양에서 「일제의 조선인 강제연행 자료전시회」(2003.2) 및 「국호영문표기문제 남북학술토론회」(2003.8)가 개최되었으며, 제6차 남북해외학자 통일회의(2003.3), 남북역사학 국제학술회의(2003.9) 등에 남북한 대표가 공동으로 참가하였다.

7) 대한예수교장로회총회가 평양신학원 신축사업을 추진(2003.1 협력사업 승인)하고 있고, 남북종교인이 참가한 3.1절 민족대회가 서울에서 개최되었으며(북측인원 105명 방한), 조계종의 북한사찰 단청불사 및 관련 부대행사사업(2003.6 협력사업 승인), 민족종교계의 개천절 남북공동행사(2003.9 평양, 296명 방북)가 성사되었다.

여건을 마련하기 위해서 당국 차원의 「사회문화협력분과회의」 구성이 추진된 것은 주목할 만 하다. 한국측이 「사회문화협력분과회의」 구성을 8차 및 10차 남북장관급회담에서 제의하였으며, 11차 남북장관급회담(2003.7)에서 분과위 구성을 검토하기로 합의되었다.

그리고 대내적 차원에서 사회문화교류를 지원하기 위한 방안의 일환으로 「자치단체 남북교류협력사업 추진지원계획」(2003.5), 「정당 차원 대북교류지원지침」(2003.7) 등이 마련된 것도 성과라고 할 수 있다.

나. 문제점

남북한의 인적 접촉이 증가하고 있음에도 불구하고 남한측의 방북이 주류를 이루고 있으며, 북한측의 남한방문은 매우 제한된 형태에 머무르고 있다. 따라서 남북한 인적 교류가 상호적이 아니라 일방적 형태로 이루어지고 있다.

또한 남북공동행사가 증가하고 있지만 대부분 과시용의 이벤트성 행사가 많다. 이러한 행사에는 많은 비용이 소요되며, 한국측이 일방적으로 비용을 부담하고 있다.

그리고 역사, 문화, 학술 등 남북한의 공동연구가 필요한 분야에서 남북한간 역사해석 및 사회과학 연구의 방법론의 차이로 인해 공동연구가 추진되지 못하고 있다.

한편, 여러 분야에서 교류·협력이 증가함에 따라 대구 유니버시아드 대회를 둘러싼 갈등에서 나타난 바와 같이 남북한의 체제 및 이념 차이로 인한 갈등이 발생하고 있다. 교류·협력을 둘러싼 남북한간 긴장요인은 남한내부에서 남남갈등으로 확대되는 측면이 있다.

4. 인도적 지원과 이산가족 문제

가. 성과

북핵문제로 인한 긴장에도 불구하고 인도적 차원의 대북지원은 계속되었다. 인도적 대북지원은 국제상황 및 남북관계의 흐름과 직접적으로 연관되지 않고 꾸준히 지속될 수 있는 여건이 형성되었다고 할 수 있다. 인도적 차원의 대북지원은 남북대화를 지속시키는 실질적인 연결고리이며 중장기적 관점에서 남북한의 화해를 도모하는 촉매제이다.

정부차원의 대북지원은 북한의 식량난 해결을 위한 긴급구호와 농업생산성 향상을 위한 비료지원에 중점을 두고 있다. 비료 및 식량지원은 남북장관급회담을 가능하게 하는 중요한 지렛대로 작용했다. 아울러 정부차원에서 WHO를 통한 말라리아 방역 지원, UNICEF를 통한 취약계층 지원 등 보건의료 분야 및 취약계층에 대한 지원이 제공되었다.

민간차원에서는 다양한 민간단체와 종교단체들이 대북인도적 지원 사업을 실시하고 있다. 민간차원의 인도적 지원은 정부지원과 보완 관계를 형성하면서 농업복구, 보건의료, 취약계층 지원 등 각 단체의 전문분야별로 세분화되는 양상을 띠고 있다. 현재 『대한적십자사』와 31개 민간단체가 대북지원창구로 활동하고 있다. 그리고 대북지원단체 상호간 정보교환 및 협조체제 강화를 위해 『대북협력민간단체협의회』가 구성된 것은 체계적인 대북지원을 위해 바람직하다.

남북장관급회담 및 남북적십자회담에서 남북이산가족문제 해결을 위한 논의가 진행된 결과, 금강산지역에서 이산가족 상봉이 실시되었다. 설·추석 등을 계기로 상봉이 정례화되고 있으며, 남북 적십자간 협의를 통해 면회소 설치 운영, 생사확인 및 서신교환 실시 등이 중점적으로 논의되었다. 아울러 납북자·국군포로문제 해결을 위한 노력이

경주되었는데, 그동안 이산가족 상봉을 통해 납북자·국군포로 14명 상봉, 65명 생사확인의 성과가 있었다.

그리고 제3국을 통한 민간차원의 이산가족교류 실적도 증가하였다. 또한 제3국을 통한 이산가족 교류에 대한 경비가 계속 지원되고 있다 (상봉 : 180만원, 생사확인 : 80만원 제공). 한편, 이산가족찾기 인터넷 서비스 개선(2003.3 전면 개편), 납북자자료 D/B 구축, 인터넷검색 서비스 제공 등 「이산가족정보 통합센터」의 운영을 내실화하는 작업이 실시되었다.

나. 문제점

북한식량문제는 단기적으로 해결될 문제가 아니라 중장기적으로 북한경제의 구조개혁을 통한 생산성향성에 의해 해결되어야 한다. 긴급구호는 기본적으로 일회성 구호 성격을 지니고 있으며, 북한의 개혁육구를 저하시키는 역할을 한다. 북한의 경제력 향상을 위한 기술지원이나 공장건설 지원 등 협력사업이 부족한 실정이다. 그리고 대북인도적 지원의 분배투명성이 제고되고 있지만 아직 기대에 못 미치고 있다. 분배물품 현장확인의 대상 및 횟수가 제한적이기 때문에 분배투명성을 확보하는 데에는 한계가 있다. 또한 정부와 민간단체간 협력체제가 미흡하여 북한의 실상에 대한 정보 공유가 원활하지 못하고 대북지원의 대상 및 품목에 대한 역할분담체계가 형성되어 있지 않다.

한편, 이산가족문제의 해결을 위한 제도적 장치가 미흡하다. 이산가족 상봉은 이벤트성 행사로 이루어지고 있다. 또한 이산가족의 생사확인 및 서신교환도 이루어지지 않고 있다. 더욱이 납북자문제와 국군포로문제는 넓은 의미의 이산가족문제의 해결이라는 틀에서 이루어지고 있는 실정이다.

Ⅲ. 남북관계의 미진전 분야

1. 북한핵문제

김대중정부 기간의 남북화해·협력은 미국의 클린턴행정부의 대북포용정책과 보조를 맞추면서 전개되었다. 1994년 북·미제네바합의에 의해서 북핵동결이 합의되고 1999년 9월 북한미사일의 추가발사 중단에 관한 모라토리엄이 합의되었다. 북한의 핵·미사일문제가 잠정적으로 봉합되고 북·미관계가 진전되는 상황에서 2000년 6월 남북정상회담이 가능하였다. 북·미관계는 2000년 10월 조명록 북한 특사의 방미와 올브라이트 미국무부장관의 방북으로 절정에 이르렀다. 그러나 2001년 부시행정부의 등장으로 북·미관계는 교착상태에 빠졌다. 부시행정부의 등장 이후 김대중정부는 남북정상회담에서 합의된 6·15 공동선언을 이행하는 한편, 부시행정부의 대북정책과의 시각차를 조율하는 데 많은 노력을 할애해야 했다.

미국은 9.11 테러 이후 대외정책의 목표를 반테러전으로 설정하고 불량국가 및 테러집단이 보유한 대량살상무기의 확산방지 방안을 강구하였다. 특히 미국은 이란, 이라크, 북한을 악의 축으로 설정하고 이들의 위협에 대해 선제공격을 포함한 모든 수단을 강구하였다.

이러한 상황에서 2002년 10월 북한의 농축우라늄 개발로 인해 제2차 북핵위기가 발생하면서 북·미관계는 긴장국면으로 돌입하였다. 북한의 농축 우라늄 개발 시인으로 인해 북한핵문제는 새로운 양상을 띠게 되었다. 제네바합의는 북한이 플루토늄에 의한 핵무기를 개발하는 것을 방지하기 위한 것이었다. 제네바합의는 북한의 과거핵 문제를 유보하는 가운데 미래에 플루토늄을 추출할 가능성을 차단하기 위한 것이었다. 그러나 북한이 농축 우라늄에 의한 핵무기 개발을 시도함으

로써 북한 핵문제는 플루토늄 획득 가능성을 차단하는 것과 농축 우라늄 개발을 저지해야 하는 과제를 안게 되었다.⁸⁾

북핵문제를 둘러싼 긴장이 고조되는 가운데 노무현정부는 출범 이전부터 북한핵문제의 해결원칙을 수립해야 했다. 노무현정부는 북한핵문제의 해결원칙으로 3가지를 확립하였다. 첫 번째 원칙은 북한핵의 불용이다. 북한의 핵개발은 한반도의 평화와 동북아 안정을 위협하는 요인이므로 허용될 수 없다는 것이다. 두 번째 원칙은 북한핵문제의 평화적 해결이다. 셋째는 북한핵문제 해결과정에서 한국의 적극적인 역할에 대한 것이다.

한국은 북핵문제를 해결하기 위해서 중층적 접근을 시도하고 있다. 첫째, 한국은 한·미·일 공조에 입각하여 북한핵문제의 해법을 모색하고 있다. 한국은 미국과의 외무장관회담과 정상회담 등을 통해 북핵문제의 평화적 해결과 6자회담에서의 의제에 관한 입장을 조율하고 있다. 특히 한·미정상회담(2003.5.14)에서는 북한핵문제와 함께 한·미 동맹의 필요성 재확인, 주한미군재배치문제, 경제협력, 대테러전에서 한·미협력 방안 등의 문제들이 포괄적으로 논의되었다.

한국은 한·미협조에 못지않게 일본과 협력체제를 구축하는 데도 노력을 기울이고 있다. 일본은 북한핵문제로부터 직접 위협을 느끼고 있을 뿐만 아니라 경수로건설을 위한 KEDO에 참여했으며, 6자회담의 일원으로 참가하고 있다. 더욱이 일본은 대량살상무기확산방지를 위한 PSI(Proliferation Security Initiative)에 참여하고 있으며, 북한의 선박에 대한 검색강화 등 대북압박조치를 모색하고 있다. 이러한 점을 감안할 때, 일본과 북한핵문제의 평화적 해결방침에 대해서 공동보조를 취하는 것은 매우 중요하다. 한국은 일본과의 협의를 통해

8) 서주석, “북한 핵 파문이후 북·미관계 전망,” 『국가전략』, 8권 4호 (2002. 12), pp. 30-33.

일본의 대북강경책을 완화시키는 한편, 한·미·일 협의시 한국의 평화적 해결방침에 대한 일본의 지지를 기대했다.

한·일정상회담(2003.6.7)을 통해 한국은 북한핵문제의 평화적 해결원칙에 대해서 일본측의 동의를 구하였다. 한·일정상회담은 북한의 핵개발을 허용할 수 없으며, 북한의 핵개발이 검증가능하고 불가역적인 방법으로 폐기되어야 한다는 점에 대해서 동의했다. 그리고 북한핵문제의 평화적 해결과 이를 위한 다자회담의 중요성이 강조되었다. 한·미정상회담에서 논의된 대북 '추가조치'(further steps)나 미·일정상회담(2003.5.23)에서 언급된 '더 강경한 조치'(tougher measures)는 한·일정상회담에서는 거론되지 않았다. 일본은 미국과의 정상회담에서는 대북압박조치의 가능성에 대해서 검토하였으나 한·일정상회담에서는 한국의 입장을 반영하여 대북압박조치를 거론하는 것을 자제했다.

북한핵문제의 평화적 해결원칙에 대한 한·미·일간 협의는 양자차원에서 뿐만 아니라 한·미·일 3자협의를 통해 이루어지고 있다. 한국은 한·미·일 3자협의를 통해 북핵문제에 대한 한·미·일 3국의 기본입장과 대응책을 조정하는 데 주력하였다. 특히 미국이 대화와 압박병행전략을 추진하고 일본도 대북압박조치에 대해서 선택적 지지입장을 보이는 상황에서 한국은 한·미·일 3자협의에서 북핵문제의 평화적 해결방침을 재확인하고 미·일의 대북강경책을 완화시키기 위해 노력했다.

1999년 이후 북한핵·미사일문제를 포함한 북한문제를 논의하기 위해 비정기적으로 개최되고 있는 한·미·일 3자 대북정책조정그룹(TCOG)은 한·미·일간 공조체제하에 대북정책을 조율하는 협의기구의 역할을 하고 있다. 그리고 6자회담에 대비하여 TCOG과 별도로 한·미·일 3국간 협의회가 가동되었다. 1차 6자회담을 앞두고 워싱턴에서 개최된 3국 협의회에서(2003.8.13-14)는 북한핵폐기 용의 표

명, 북핵시설 폐기, 포괄적 해결을 내용으로 하는 3단계 해법이 논의되었다. 그리고 도쿄에서 개최된(2003.9.29-30) 한·미·일 협의회는 1차 6자회담의 결과를 평가하고 차기 회담에 대한 대응전략을 협의하였다. 워싱턴에서 개최된 한·미·일 고위협의회(2003.12.4)는 2차 6자회담에서 발표할 참가국 공동합의문의 초안을 작성하였다.

둘째, 한국은 북핵문제를 해결하는 데 있어서 일차적으로 한·미·일 공조체제를 유지하되, 한반도문제와 밀접하게 관련된 중국과 러시아의 협력을 얻기 위해 노력하고 있다.

중국은 한반도 비핵화 및 북핵 문제의 평화적 해결이라는 원칙 하에, 다자회담을 성사시키는 중재력을 발휘함으로써 동북아에서 위상을 확보하고자 하고 있다. 중국은 북한핵개발로 인해 동아시아에 핵도미노현상이 발생하여 일본, 대만 등이 핵무장하는 상황을 방지하고자 한다. 또한 중국은 경제발전을 위한 안정적인 대외환경을 위해서 한반도정세의 안정화와 미국의 협력을 필요로 하고 있다. 이러한 점 때문에 중국은 북한핵문제의 유엔 안보리회부를 반대하고 3자회담 및 6자회담을 적극적으로 주선하였다.

이러한 점을 감안하여 한국은 중국과 입장을 조율함으로써 대화에 의한 북핵문제 해결의 여건을 조성하고자 했다. 한국정부는 중국과의 협력을 통해 6자회담의 모멘텀을 유지하기 위해 핵동결 대 에너지보상, 실무그룹의 구성 등을 주요 의제로 부상시키는 데 성공하였다.

한편, 러시아가 6자회담의 일원으로 참여함으로써 러시아와 대북정책을 조율하는 것도 중요해졌다. 러시아는 6자회담을 계기로 탈냉전 후 한반도문제에서 소외되었던 것을 만회하고 외교적 입지를 확보하고자 한다. 북핵문제에 대한 러시아와의 입장조율은 APEC을 계기로 한 한·러정상회담(2003.10.21)에서 시도되었다. 한·러정상은 한반도비핵화 원칙과 북핵문제의 평화적 해결, 6자회담의 지속 등에 대해

서 의견의 일치를 보았다.

셋째, 한국은 6자회담을 통해 북핵문제 해결을 위해 다자해법을 구상하고 있다. 한국은 6자회담을 통해 북한핵문제를 위한 다자회담에 공식적으로 참여할 수 있게 되었다. 한국은 대주변국 외교를 통해 북핵문제의 평화적 해결을 위한 기초를 마련하였고 단계적·포괄적 동시 이행 방안을 미국이 수용하도록 하는 한편, 대화 촉진자로서의 역할을 수행하였다. 한국은 한·미·일 공조, 남북대화, 중·러와의 협조를 통해 다자회담 개최 여건을 조성함으로써 6자회담 성사에 기여하였다. 한국대표단은 미국 및 일본에게 북한의 입장을 설명하는 한편, 미국의 입장을 북한에게 설명함으로써 대화 지속 분위기 조성에도 기여하였다.

한국은 6자회담에서 북한핵의 CVID원칙과 HEU의 폐기에 대해서 미·일과 동일 입장을 취하고 있다. 그러나 북한핵문제는 문제의 복잡성을 감안하여 단계적으로 해결되어야 한다는 입장을 표명하였다. 한국안의 1단계는 북한과 미국의 상호 문제해결의지 표명, 2단계는 핵폐기 이행과 이에 상응하는 관련국의 조치, 3단계는 참여국간 포괄적 관계 개선이다. 특히 한국은 일차적으로 북핵동결에 대해서 에너지 보상안을 제공함으로써 협상의 돌파구를 마련해야한다는 입장을 지니고 있다. 그리고 북한체제보장안으로 대북안전보장 의사 표명, 잠정적 안전보장, 항구적 안전보장의 3단계 방안을 제시하였다.

넷째, 한국은 6자회담에 참여하는 한편, 남북대화 창구를 통해 북한핵문제의 평화적 해결을 북한에게 설득하는 동시에 실질적인 남북관계 진전을 통해서 긴장완화와 남북협력의 여건을 조성하고자 하였다.

한국은 북한핵문제가 발생한 상황에서 남북관계를 진전시키기 위해서는 남북대화에서 핵문제 해결에 대해 북한으로부터 최소한도의 동의를 이끌어내는 것이 필요했다. 또한 한국은 남북대화를 통해 북한핵문제를 논의함으로써 한국의 주도적 역할을 확보하고 다자회담 개최

를 위한 여건을 조성하고자 하였다. 한국은 남북장관급회담을 통해 북한에게 핵문제는 민족 생존에 관한 문제이며, 외교적·평화적으로 해결되어야 한다는 점을 역설하였다. 그리고 6자회담이 결렬될 경우, 미국 및 국제여론이 북한에게 강경 입장을 취할 것이며, 이것은 북한의 입지 약화로 귀결될 것임을 지적하였다. 또한 북한핵문제가 해결되지 않을 경우 남북경협을 비롯한 남북관계도 부정적 영향을 받지 않을 수 없다는 점을 설명하였다. 그리고 북한핵문제가 해결될 경우, 대규모 대북경제 원조가 제공될 수 있음을 제안하였다.

2차 핵문제 대두 후 남북장관급회담에서 북한핵문제가 가장 중요한 의제로 대두하였다. 북한핵문제에 관한 논의는 남북장관급회담의 성사 여부를 결정짓는 가장 중요한 척도가 되었다. 10차 남북장관급회담(2003.4.27-29)은 노무현 정부 출범 후 최초로 개최된 남북장관급회담이며 베이징 3자회담 후 개최되었다는 점에서 관심을 모았다. 한국은 3자회담을 긍정적으로 평가하고 향후 핵문제의 평화적 해결에 대한 북한의 동의를 강조하였다. 그 결과 남북한이 공동보도문에서 핵문제에 대한 양측의 입장을 이해하고 이 문제를 평화적으로 해결하기 위해 노력한다는 합의가 도출되었다.

11차 남북장관급회담(2003.7)은 베이징 3자회담 후 후속 다자회담이 논의되는 과정에서 개최되었기 때문에 한국은 북한에게 다자회담을 수용할 것을 설득하는 데 노력을 집중했다. 한국은 미·일·중·러 등 국제사회가 다자회담을 지지하고 있기 때문에 북한의 다자회담 수용이 불가피하며, 북핵 관련 당사자가 회담에 모두 참여하는 것이 유용하고, 한반도 긴장완화를 위해 시급하게 다자회담이 개최되어야 한다는 점을 중점적으로 설명했다. 그 결과 공동보도문에서 '핵문제를 적절한 방법을 통해 평화적으로 해결'한다는 합의가 도출되는 성과가 있었다. 북한이 '적절한 방법'이라는 표현에 동의한 것은 다자회담을

수용할 의사를 간접적으로 시사한 것으로 해석되었다.

12차 남북장관급회담(2003.10)에서 한국은 북한의 핵재처리 완료주장(10.2)과 핵억제력 공개가능성 시사(10.16) 등에 대해 심각한 우려를 표명하고 북한측의 긴장행위 고조 중지를 강력하게 요구하였으나 북한으로부터 긍정적인 반응을 얻어내지는 못했다. 13차 남북장관급회담(2004.2)에서는 2차 6자회담의 성공을 위해 협력하기로 한다는 것이 공동보도문에 포함되었다.

이상과 같이 북핵문제를 평화적으로 해결하기 위한 한국의 다층적 노력에도 불구하고 북한핵문제의 복잡한 성격상 여러 가지 제약요인이 있다.⁹⁾ 노무현정부는 출범 직전부터 북한핵문제를 해결하기 위해 국제협력체제 구축이라는 문제에 직면했다. 미국의 부시행정부가 대북강경정책을 천명하고 대이라크전을 감행하는 과정에서 북한핵문제의 해법에 관해 미국과 정책조율을 하는 것이 가장 긴급한 과제였다. 한·미정상회담을 통해서 북한핵문제의 평화적 해결에 대해서 한·미간 공감대가 이루어졌지만 대북정책의 구체적 내용에 대해서는 한·미간 이견이 남아있다. 특히 한·미간에 한국의 이라크파병, 주한미군의 재배치, 한국의 반미감정 등으로 한·미동맹체제가 시험받고 있는 상황에서 북한핵문제와 관련하여 한·미협력체제를 구축하는 것이 중요한 문제이다.

한국은 북한핵 불용을 최우선 원칙으로 채택했지만, 그 해결수단으로 평화적 해결수단에만 의존하고 경제 및 외교적 차원의 대북압박수단까지 배제함으로써 북한의 선택 폭을 넓히는 한편, 미국, 일본 등의 대북강경입장을 설득해야 하는 이중부담을 지니게 되었다. 북핵불용

9) Jong-Chul Park, "U.S.-PDPRK Conflict Structure on the Nuclear Issues and Prospects for Compromise," *KNDU Review*, Vol. 8, No. 1 (June 2003), 29-63.

원칙과 그 수단이라고 할 수 있는 평화적 해결원칙이 동일한 수준에서 취급됨으로써 정책의 우선순위 설정에서 어려움이 발생하였다.

북한은 민족공조를 내세워 한국의 한·미·일 공조를 비난하는 한편, 한국을 안전판으로 삼아 상황악화조치를 취했다. 그 결과 한국은 한편으로는 북한에게 긴장조치 중단과 대화참여를 설득하면서, 동시에 미·일 등에게 대북압박조치의 비효과성을 설명해야 하는 이중적인 과제를 짊어졌다. 한국은 한편으로는 한·미공조를 통해 대북협상력을 확보하고 한·미동맹체제의 골격을 유지하면서 다른 한편으로는 북한의 민족공조 주장에 대응하면서 남북관계를 추진하는 딜레마를 안게 되었다.

그리고 한국은 북핵문제 해결에서 주도적 역할을 원칙으로 내세웠으나 사실상 국제문제인 북핵문제 해결에서 한국이 주도적인 역할을 하는 것은 한계가 있다. 한국은 남북대화과 다자대화를 병행하는 정책을 택했으나 두가지 대화를 유기적으로 연계하는 것은 용이하지 않다. 한국은 남북대화에서 북한핵문제를 중요한 의제로 내세웠으나 북한이 기본적으로 북·미대화를 우선시하고 있는 상황에서 남북대화에서 핵문제에 대한 합의를 도출하는 것은 한계가 있다. 더욱이 한국이 남북관계 진전과 북핵문제 해결을 동시병행적으로 추진하고 있기 때문에 남북관계를 지렛대로 하여 핵문제에 대한 북한의 양보를 얻어내는 것이 어려운 측면도 있다.

2. 군사분야 남북협력

남북한간 군사분야에서의 협력은 군사적 신뢰구축과 긴장완화 자체를 목적으로 이루어졌다고보다는 남북경협을 추진하기 위한 기능적 필요성을 충족시키기 위한 차원에서 이루어졌다.

경의선 철도·도로 연결을 위한 군사적 문제를 협의하기 위해서 남

북국방장관회담(2000. 9)이 개최되었다. 남한은 국방장관회담을 계기로 군사회담을 정례화하고 한반도의 긴장완화와 평화정착문제를 포괄적으로 논의하기를 기대하였다. 그러나 북한은 남북국방장관회담을 경의선 연결 및 도로건설을 위한 일회성 회담으로 생각하였다. 남북국방장관회담 결과 발표된 공동보도문은 6·15 남북공동선언을 이행하기 위한 군사적 문제 해결, 군사적 긴장완화 및 평화정착문제, 군사실무회담 개최에 의한 철도 및 도로 연결의 실무문제 협의, 남북관할구역 설정, 2차 남북국방장관회담 개최 등을 포괄적으로 포함하였다.¹⁰⁾ 그럼에도 불구하고 이후 남북군사회담의 초점은 경의선 연결 및 도로건설을 위한 실무문제를 협의하는 것이었다. 이후 남북국방장관회담은 개최되지 않았으나 철도·도로 연결을 위한 실무적 문제를 협의하기 위해서 군사실무접촉이 개최된 것은 남북한 군사협력을 위해 중요한 진전이라고 할 수 있다.

철도·도로 연결을 위한 실무적 문제를 해결하는 과정에서 다음과 같이 기능적 차원의 군사적 신뢰구축조치가 이루어졌다. 첫째, 남북군사실무회담에서 비무장지대 내 남북관리구역에서 양측 군과 공사인력의 행동규칙을 정한 「남북군사보장합의서」가 합의되었다. 이 합의서는 총 38개 항에 대한 것으로 남북관리구역 설정, 지뢰제거 작업, 철도와 도로 연결작업, 접촉 및 통신, 작업장 경비 및 안전보장 등으로 이루어졌다. 특히 쟁점이 되었던 사항은 남북공동관리구역의 폭, 지뢰제거 면적, 폭파작업 시간 등이었다.¹¹⁾

「남북군사보장합의서」에 의해 철도 및 도로건설 지역을 남북한이 직접 통제·관리하는 남북공동관할구역이 설정됨으로써 인력·물자의 통과에 대해 매년 유엔군 사령관의 허가를 받아야 하는 번거로움을 피

10) 「동아일보」, 2000. 9. 26.

11) 「동아일보」, 2001년 2월 9일

할 수 있게 되었다. 또한 비무장지대 내에서 남북한이 공동이용·관리 체계를 형성함으로써 남북협력의 좋은 사례가 되었다. 남북공동관할 구역의 설정은 평화체제 전환과정에서 남북당사자원칙을 주장할 수 있는 근거로 활용될 수도 있다.

둘째, 비무장지대를 통과하는 교통망건설은 제한적이지만 비무장지대를 실질적으로 비무장화시키는 효과를 지니고 있다. 비무장지대는 무장이 금지된 군사적 완충지대이다. 그럼에도 불구하고 사실상 비무장지대는 지뢰와 각종 군사시설이 설치된 지역이다. 그런데 경의선 철도·도로 연결로 인해 비무장지대 내 공동관리구역의 군사시설이 제거되었다.

특히 비무장지대의 지뢰제거는 실질적인 비무장화의 효과를 지니고 있다. 남한은 남방한계선-군사분계선(MDL) 구간에서 경의선의 경우, 22만 5천 800㎡(6만 8천 400평), 동해선의 경우 2만 5천 800㎡(7천 820평) 면적에 매설된 것으로 추정되는 각각 1천 500발과 400발의 지뢰를 제거하였다.

셋째, 철도 및 도로 공사를 위해 남북한 군부 간 전화가 개설되었다. 군부대간 전화개설은 분단역사상 처음이며, 1991년 남북기본합의서를 통해 '군사당국자간 직통전화 설치'에 합의한지 11년만이었다. 2002년 9월 16일 남북한 군사실무회담 수석대표 접촉과 통신 실무자 회담의 합의에 따라 경의선 철도·도로 연결공사를 위해 9월 24일부터 군실무자간 직통전화가 개통되었다. 『남북군사보장합의서』(4조)에 의하면, 쌍방은 공사현장간 통신보장을 위하여 동해지구와 서해지구에 각각 유선통신 2회선(자석식 전화 1회선, 팩스 1회선)을 연결하기로 규정되었다. 쌍방은 매일 07시부터 07시 30분 사이에 시험통화를 하며 통신이 두절되는 경우 기존통로를 이용하여 상대방에 통보해 주고 즉시 복구하기로 되었다.

넷째, 경의선·동해선 연결과 관련하여 우발적 무력충돌 방지 및 재난협력 등에 관한 합의가 이루어진 것도 군사적 긴장완화를 위해서 바람직한 선례다. 『남북군사보장합의서』(5조 작업장경비 및 안전보장)에 의하면 남북한은 상대측 작업인원과 장비의 안전을 보장하며 예상하지 않은 대결과 충돌을 막기 위하여 작업장과 그 주변에서 상대측을 자극하는 발언이나 행동, 심리전 등을 하지 않도록 규정되었다. 또한 쌍방은 우발적인 충돌이 발생할 경우 즉시 작업을 중단하고 모든 경비 및 작업인원들을 비무장지대 밖으로 철수시키며 전화통지문 또는 남북군사실무회담을 통하여 사태를 해결하고 사건의 재발을 방지하기 위한 대책을 세우기로 하였다. 그리고 쌍방은 작업장과 그 주변에서 산불이나 홍수 등 자연재해가 발생하여 상대측에게 영향을 줄 가능성이 있는 경우 즉시 서로 통보하고 자기측 지역에 대한 진화 및 피해방지 대책을 신속히 세우고 피해 확대를 막기 위하여 최선의 노력을 하기로 하였다.

한편 13차 남북장관급회담(2004. 2)에서 남북한간 군사적 신뢰구축과 긴장완화를 위해 장성급군사회담을 개최하기로 합의되었다. 이후 북한은 장성급군사회담에 호응하지 않았으나 14차 남북장관급회담에서 남북장성급회담 개최가 재합의되었다. 남북장성급회담에서는 서해에서의 우발적 충돌방지와 꽃게잡이 철의 공동어로방안 등이 우선적으로 논의될 것으로 예상된다.

이상과 같이 남북한간 군사분야에서는 철도·도로연결을 위한 기능적 차원에서 군사회담이 개최되는 성과가 있었으나 본격적으로 군사적 신뢰구축과 긴장완화 조치는 논의되지 않고 있다.

3. 통일원칙과 통일방안

6·15 공동선언 가운데 통일원칙과 통일방안의 해석과 관련하여 남북한간 입장차이가 두드러진다. 6·15 공동선언의 첫째 항은 통일원칙으로 자주원칙을 강조하였다. 자주원칙은 앞으로 통일문제를 풀어나가는 데 있어서 민족당사자의 원칙을 천명하고 이를 토대로 주변국과 국제사회의 지지를 도출한다는 점에서 중요한 의미를 지니고 있다.

그런데 그동안 자주원칙을 해석하는 데 있어서 남북한간 입장차이가 있는 것이 사실이다. 남한은 자주원칙을 주변국들의 간섭을 받지 않고 민족이익을 극대화하는 방향으로 통일을 이룩한다는 민족당사자 원칙으로 해석해왔다. 그리고 남한은 자주원칙과 국제협력이 모순되지 않는 것으로 이해한다. 반면 북한은 자주원칙을 외세배제라고 해석하고 주한미군철수, 한·미합동군사훈련 중지 등으로 해석해 왔다. 따라서 앞으로도 자주원칙의 해석에 대한 남북한간 입장차는 상당기간 동안 해소되지 않은 채 남아있을 것이다.

또한 6·15 공동선언 1항의 '우리 민족끼리'라는 문구의 해석도 쟁점이 되고 있다. 특히 북한은 2차 북핵위기 대두 후 '우리 민족끼리'를 근거로 민족공조를 남북관계의 중요 원칙으로 내세우고 있다. 북한은 13차 남북장관급회담의 공동발표문에 '우리민족끼리'라는 표현을 포함할 것을 주장하기도 하였다. 북한은 전통적으로 사용하던 민족대단결이라는 용어보다는 민족적 정서에 대한 호소력과 중립적 의미를 내포하고 있는 민족공조라는 용어를 선호하고 있다.

북한이 민족공조론을 강조하는 이유는 여러 가지라고 할 수 있다. 우선 북한은 북핵문제를 해결하는 과정에서 한·미공조를 견제하고 미국의 대북압박정책을 완화시키는 한편, 한국측의 평화적 해결원칙을 지속시키기 위한 수단으로 민족공조론을 활용하고 있다. 그리고 북한

은 민족공조론을 내세움으로써 대북지원 및 남북경협 확대에 대한 한국민의 지지를 증대시키기를 기대한다. 아울러 북한은 민족공조론을 강조함으로써 한국내 반미정서를 촉진하고 진보적 세력의 입지강화를 기대한다.

한편 6·15 공동선언의 둘째 조항인 남한의 연합제안과 북한의 낮은 단계의 연방제안의 공통점을 인정하고 이 방향에서 통일을 지향하기로 한 것도 쟁점이 되고 있다. 남북기본합의서는 남북관계의 특수성을 인정하고 그 토대 위에서 각 분야의 화해·협력을 지향하였으나 통일방안에 대해서는 언급하지 않음으로써 남북관계의 방향성과 목표가 설정되지 않았다. 그런데 남북공동선언은 남북관계 진전의 목표를 설정하였다는 점에서 대비된다.

우선 남북한이 통일의 중간단계 설정에 동의했다는 점이 주목된다. 남북한이 최종목표로서 통일보다는 남북한의 이질성을 감안하여 현실적으로 중간단계가 필요하다는 점을 공식적으로 인정한 것이다. 남한은 남북한간 대립과 불신의 골이 깊으며 조기통일에는 막대한 통일비용이 소요될 것이라는 점을 고려하여 단계적 통일과정을 거쳐야 한다는 점을 인정해왔다. 북한도 1980년대 말 이후 북한 주도의 조기통일이 불가능하다는 점을 인식하고 제도적 통일은 후대에 미루고 느슨한 형태의 체제공존이 필요하다는 점을 주장했다. 더욱이 사회주의권의 붕괴로 인해 체제붕괴의 위협에 시달린 북한은 북한체제의 생존을 보장할 수 있는 방안으로 남북한의 공존을 제도화할 수 있는 방안을 모색해 왔다.

한국의 「민족공동체통일방안」은 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가단계를 상정하고 있다. 남북한이 기본합의서의 이행에 의해서 화해를 증진하고 각 분야에서 협력을 확대하는 것이 화해·협력단계이다. 그리고 남북한이 독자적인 주권을 유지하되 「남북연합현장」을 채

택하여 정상회의, 연합의회, 연합각료회의, 연합회의사무처 등 제도적 장치를 마련하여 남북관계를 제도화하는 것이 남북연합단계이다. 남북연합은 1민족 2국가 2체제로서 남한과 북한은 국제사회에서 독립된 개별적 주권국가로 존재하되 민족내부관계에서는 기능적으로 결합된 느슨한 형태의 공동의 집을 마련하게 되는 것이다.

김대중정부는 기존의 통일방안을 세련화하기보다는 남북관계를 현실적으로 진전시킬 수 있는 정책적 기본방향을 마련하는데 중점을 두었다. 대북포용정책은 대북정책의 3대원칙(무력불용, 흡수통일 배제, 교류·협력 확대)과 정책지침이라고 할 수 있는 정정분리원칙, 신축적 상호주의, 접촉창구의 다원화 등을 실천하는 데 역점을 두었다. 대북 포용정책은 가공적 통일단계에 대한 논의를 하는 것보다 현실적으로 남북연합과 비슷한 상황을 조성함으로써 사실상의 통일(defacto unification)을 달성하고자 했다. 그런데 김대중대통령이 대통령에 취임하기 전 발표된 3단계 통일론에 의하면 통일단계를 남북연합단계, 연방단계, 완전통일단계가로 설정하였다. 연방단계에서는 통일된 상태의 국가이지만 헌정질서와 권력구조면에서 남한지역과 북한지역의 지역정부로 구성된 연방국가를 구성함으로써 남북한의 통합을 용이하기 위한 것이다.¹²⁾

한편 북한은 1980년 기존의 통일방안을 정리하여 「고려연방제 창립방안」을 제시하였다. 고려연방제는 「1민족 1국가 2체제」로서 남한과 북한의 사상, 제도의 차이를 인정하는 기초 위에서 남한과 북한의 지역정부로 구성된 연방제의 통일국가를 형성한다는 것이다. 고려연방제는 남한과 북한의 체제적 이질성을 전제로 연방제를 상정함으로써 연방정부의 구성과 운영에 대한 전제가 비현실적이라는 문제를 지

12) 아태평화재단, 「김대중의 3단계 통일론: 남북연합을 중심으로」 (서울: 아태평화출판사, 1995), pp. 41-42.

니고 있었다. 체제가 다른 두 지역을 대상으로 한 통일방식이 실제로 작동되기 어렵다는 것은 예멘의 통일과정에서 실증적으로 입증되었다. 더욱이 북한은 고려연방제의 전제조건으로 국가보안법 폐지, 모든 정당사회활동의 활동 허용, 군사파쇼정권의 민주정권으로의 대체, 북·미 평화협정 체결, 주한미군 철수, 미국의 한국문제 불간섭 등을 주장하였다. 이것은 사상과 제도를 인정한다고 표명하면서도 실질적으로는 남한의 사회주의적 변화를 통해서 남북한의 사상, 제도적 차이를 없애고 통일을 하겠다는 북한 주도의 통일방안이었다.

그런데 북한은 1991년 김일성의 신년사를 통해 「1민족 1국가 2제도 2정부」에 기초한 약간 느슨한 형태의 고려연방제를 제시하였다. 북한은 독일식의 흡수통일에 충격을 받고 북한체제의 보장을 위해 지역정부에 외교권, 군사권, 내치권을 부여하는 느슨한 형태의 연방제를 제시하였다.¹³⁾ 북한은 이를 통해 대남통일전략보다는 체제공존에 우선순위를 두고 있다고 할 수 있다. 북한이 1980년대 말 이후 사회주의권의 붕괴와 국력열세로 인해 북한주도에 의한 통일보다는 체제공존과 체제생존에 우선순위를 두었다고 할 수 있다.

북한은 6·15 공동선언을 통해 느슨한 형태의 고려연방제를 「낮은 단계의 연방제」로 표현한 것으로 보인다. 북한은 2000년 10월 낮은 단계의 연방제는 “하나의 민족, 하나의 국가, 두개 제도, 두개 정부 원칙에 기초하되 북과 남에 존재하는 두개 정부가 정치·군사·외교권 등 현재의 기능과 권한을 그대로 갖게 하고 그 위에 민족통일기구를 내오

13) 이외에도 북한은 여러 차례 고려연방제의 수정가능성을 시사하였다. 손성필, 주소 북한대사의 발언(로가초프 소련 외무차관 면담시, 1991년 3월 중순), 정준기 대외문화연락위원회 위원장 발언(일본 방문시, 1991년 4월 8일), 윤기복 노동당서기 발언(국제의원 연맹 평양취재기자단 인터뷰, 1991년 5월 3일), 한시해 조국평화통일위원회 부위원장 발언(뉴욕 타임즈 회견, 1991년 6월 2일)

는 방법으로 북남관계를 민족공동의 이익에 맞게 통일적으로 조정해 나가는 것”이라고 설명하였다. 이렇게 보면, 북한의 낮은 단계의 연방제는 국가연합과 국가연방제의 중간에 위치하는 일종의 복합적 국가 결합형태라고 할 수 있다. 그러나 구체적으로 낮은 단계의 연방제의 형성조건, 민족통일기구의 성격과 역할, 남북협력의 형태, 남북한의 국제법적 성격 등은 모호하다.

종합적으로 볼 때, 남한의 남북연합방안과 북한의 낮은 단계의 연방제는 통일을 지향하는 중간단계로서 남북한의 공존과 협력을 제도화하려했다는 점에서 접합점을 찾을 수 있는 면이 있다. 그러나 남한의 남북연합방안과 북한의 낮은 연방제의 구체적 내용이 명확해져야 한다. 특히 북한은 낮은 단계의 연방제와 높은 단계의 연방제의 질적 차이, 낮은 단계의 연방제에서 연방정부의 역할과 권한, 연방제 실현의 선결조건의 지속성 여부¹⁴⁾, 낮은 단계의 연방제의 제도적 기구의 구성과 운영 등을 명확히 해야 한다.

Ⅳ. 향후 정책추진방향

1. 기본방향

우선 북핵문제 해결과 남북관계 진전을 동시병행적으로 추진해야 한다. 북핵문제해결과 남북관계가 밀접하게 연관된 것은 분명하다. 그러나 북핵문제 해결을 위한 전제조건으로 남북관계를 경색시키는 것은 실질적으로 북핵문제 해결에 도움이 되지 않는다. 그보다는 북핵문

14) 북한은 1993년 4월 발표된 전민족대단결 10대 단결에서도 외세의존 정책 포기, 미군철수 의지 표명, 외국군대와외 합동군사훈련 중지, 미국의 핵우산 탈피 등을 요구조건으로 제시하였다.

제 해결을 위해 다자대화를 추진하는 동시에 남북대화를 통해 북한에게 핵문제의 평화적 해결을 촉구하는 것이 바람직하다. 또한 남북대화를 병행함으로써 북핵문제로 인한 긴장을 완화시키고 평화적 해결을 모색하는 남북한의 대화 창구를 유지하는 것이 바람직하다. 그리고 북핵문제가 장기화될 경우에 대비하여 남북관계를 중단하기보다는 실질적으로 가능한 사항을 중심으로 남북관계를 진전시킴으로써 국제적 요인으로부터 남북관계의 자율성을 확보하는 것이 필요하다.

둘째, 교류·협력과 군사적 긴장완화를 병행 추진해야 한다. 남북화해·협력을 증진시키기 위해서는 경제·사회분야의 교류·협력과 함께 군사분야의 긴장해소를 통해 안보위협을 제거하는 조치가 실시되어야 한다. 그렇지 않을 경우 경제·사회분야의 교류·협력 증진에는 근본적인 한계가 있다. 교류·협력이 진행되더라도 다른 한편으로 군사분계선 상에서의 우발적 무력충돌이나 소규모 테러가 발생할 가능성도 있다. 한반도평화체제 전환에 의해서 상호안보위협이 제거되고 불신구조가 제거되지 않는 한, 교류·협력은 모래위에 쌓은 성과 같이 불안정하다. 따라서 경제·사회문화분야의 협력에 의해서 상호신뢰와 협력경험을 축적하는 한편, 한반도평화체제가 정착되어야 한다.

셋째, 남북협력관계를 제도화하기 위한 제도적 장치를 마련해야 한다. 남북정상회담과 각종 당국간 회의를 정례화하여 남북관계의 제도적 틀을 마련하고 이를 남북연합 형성을 위한 제도적 기반으로 발전시켜야 한다.

넷째, 남북협력을 추진하는 데 있어서 상호주의원칙을 신축적으로 적용해야 한다. 그런데 비등가성, 비대칭성, 비동시성에 입각하여 상호주의를 신축적으로 적용한다고 하더라도 이를 현실화하기는 용이하지 않다. 경제적 사안이 아닌 정치, 군사, 사회적 사안에 있어서 상호주의의 교환의 매개수단을 찾기가 어렵다. 더욱이 남북한은 교환관계

에서 동일한 선호도(preference ordering)를 지니고 있지 않다.¹⁵⁾

이러한 점을 감안하여 비료 및 식량 등의 지원은 인도적 차원에서 상호주의원칙과 무관하게 다른 사안과 연계되지 않고 제공되어야 한다. 그리고 경협과 이산가족 문제 등에 대해서는 「분야별 상호주의」원칙이 적용되어야 한다. 예를 들면, 농업구조 개혁을 지원하는 대신 농업분야의 기초자료 조사와 공동연구 등을 추진하는 것과 같은 분야별 상호주의를 적용할 수 있다.

다섯째, 교류·협력의 증대과정에서 발생할 수 있는 갈등을 관리할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 교류·협력의 증가에 의해서 상호이해가 증가하고 공존의 영역이 증가하는 측면이 있는 반면, 접촉 증가에 의해서 예상하지 않은 새로운 긴장과 분쟁요인이 발생하기도 한다. 따라서 교류·협력을 증진시키면서 새로운 분쟁을 줄이고 갈등을 관리할 수 있는 갈등관리 메커니즘을 개발해야 한다.

남북한이 갈등관리 메커니즘을 개발하기 위해서는 우선적으로 상대주의에 입각하여 체제와 생활양식의 다양성을 인정할 수 있어야 한다. 어느 한 측이 다른 한 측을 우월한 입장에서 흡수하기보다는 서로 다른 유형의 생활양식이 공존할 수 있다는 관용성에 대한 이해가 증가해야 한다. 이러한 상호관용성을 바탕으로 갈등을 줄일 수 있는 절차가 마련되어야 한다. 예를 들면, 「남북한 갈등관리위원회」와 같은 기구를 설치하여 교류·협력과정에서 파생하는 문제들의 원인조사, 해결책마련 등을 모색해야 한다.

여섯째, 각 분야별로 시범적 사업을 실시하고 이를 통해 축적된 경험을 다른 분야로 확대 적용해야 한다. 시범사업을 통해 분야별로 남북협력의 모델을 만들고 이를 점차적으로 보완·발전시켜야 한다.

15) 박건영, “정상회담과 햇볕정책,” 경남대학교 극동문제연구소 통일전략포럼 보고서 2000-2(No. 19, 2000. 5), 「정상회담과 남북한관계」, p. 25.

일곱째, 대북정책추진에 대한 국민적 합의를 조성해야 한다. 대북 협상력 제고 및 국제사회의 협력 유도를 위해 국민적 합의기반이 조성되어야 한다. 이를 위해 정계, 학계, 언론계, 재계, 여론지도층 등을 대상으로 대북정책에 대한 공감대를 형성하고, 통일교육을 통해 북한에 대한 인식 및 대북정책의 추진방향에 대해 국민적 공감대의 폭을 넓혀야 한다.

여덟째, 대북정책방향에 대한 국제적 협조체제를 형성해야 한다. 사안별로 관련 국가의 이익과 관련된 사안에 대해서는 충분한 협의를 거쳐 협력체제를 구축해야 한다. 그리고 양자적 협의 및 다자적 협의를 통해 국제사회와 중층적 협력체제를 마련해야 한다.

3. 분야별 세부 대책

가. 북한핵문제

일차적으로 협상에 대비한 종합적 로드 맵을 마련해야 한다. 포괄적 협상안은 북·미가 현안으로 제시하고 있는 모든 사항을 망라해서 상호 연계 하에 순차적으로 해결하는 실천 프로그램이 될 것이다. 포괄적 방안은 각 단계별로 북한의 이행조치와 이에 상응하는 미국 및 국제사회의 이행조치에 대한 종합적 방안이 될 것이다.

북한핵문제의 해결에서 핵심적인 사항은 핵시설에 대해 실효성있는 사찰을 실시하는 것이다. 국제원자력기구의 대북사찰과 병행하여 다국적 대북핵사찰단(미, 일, 중, 러, 한국으로 구성)이 국제원자력기구의 사찰대상이 아닌 미신고 플루토늄 관련 시설, 우라늄 농축 관련 시설, 핵탄두 기폭장치, 실험시설 등에 대해서 별도 사찰을 실시하는 것이 필요하다. 한국도 다국적 대북핵사찰단의 일원으로 반드시 참여해

야 할 것이다.

그리고 북한의 체제보장을 위한 양자 및 다자방안을 단계적으로 추진해야 한다. 우선 6자회담에서 북한체제 보장에 관한 공동선언문을 채택해야 한다. 다자보장협정방식을 통해서 ‘광의의 조약’ 형태로 북한 체제를 보장하는 방안이 고려될 수 있다. 다자보장 문건의 공식 명칭으로는 조약(treaty)이 아니더라도 조약과 동일한 국제법적 효력을 갖는 ‘광의의 조약’인 협정(agreement)이나 협약(convention)을 고려할 수 있다.¹⁶⁾ 그리고 미의회가 다자보장방안을 지지하는 대북결의안을 채택할 수도 있다.

또한 대북경제 및 에너지 지원에 관해 다각적인 방안을 강구해야 한다. 우선 양자 차원의 대북경제지원방안이 마련되어야 한다. 미국은 대북경제제재 해제, 테러리스트지원 국가 명단에서 북한 제외, 국제금융기구의 대북차관 허용 등을 실시해야 할 것이다. 그리고 북·일 수교 시 일본의 대북 대북경제보상금 제공도 북한경제활성화를 위해서 중요한 자금원이 될 것이다. 또한 중국의 대북지원, 신의주경제특구 지원, 동북 3성과 북한 변경지역의 연계 발전 등도 추진될 수 있다. 아울러 러시아의 시베리아 천연가스 및 자원 개발, 한반도철도와 TSR의 연결 등도 추진될 수 있다.

그리고 다자 차원의 대북경제지원이 추진될 수 있다. 예를 들면, 북한의 에너지개발을 위한 국제적 컨소시엄을 구성하거나 북한경제개발을 위한 동북아경제개발은행을 창설하는 것이 다자적 방안이라고 할 수 있다.

16) 광의의 조약에는 조약(treaty) 뿐만 아니라 협약(convention), 협정(agreement), 규약(covenant), 헌장(charter), 규정(statute), 결정서(act), 의정서(protocol), 합의의사록(agreed minute), 선언(declaration), 교환공문(exchange of notes), 잠정협정(modus vivendi) 등이 포함됨.

그리고 북한핵문제의 해결을 위해 다층적 협력구도를 마련해야 한다. 일차적으로 한·미·일공조를 통해 공통의 협상안을 마련하는 데 초점을 두어야 한다. 북한핵문제에 대한 인식, 대응책, 정책수단 등에 있어서 한·미·일 간 입장 차이를 조정하고 최대의 공통분모를 마련해야 한다. 이를 위해 한·미·일 3자조정감독 그룹을 정례화하고 회의대표의 위상을 격상시키는 것이 필요하다. 아울러 중국, 러시아 등과의 협조를 통해 다층적 국제협력방안을 모색해야 한다.

한편, 회담결렬시 긴장고조를 최소화하고 회담을 재개할 수 있는 방안도 마련해야 한다. 회담이 교착상태에 빠졌을 경우 북한이 돌발적으로 긴장고조행위를 하지 않도록 하는 위기관리방안도 강구해야 한다. 그리고 회담결렬상태에서 한국이 남북대화를 통해 회담재개를 중재할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

나. 남북대화의 제도화

남북장관급회담을 비롯하여 남북경제협력추진위원회와 각종 실무협의회 등 다양한 형태의 남북회담이 개최되고 있다. 그러나 각 회담 간의 상호관계나 임무가 불명확하고 회담도 정례화되지 못하고 있다. 각종 남북회담은 6·15 남북공동선언 및 후속 사업들을 이행하는 과정에서 기능적으로 생겨난 협의창구들이다.

따라서 각종 남북대화 창구를 조정하여 회담간 상호관계를 명확히 하고 회담을 정례화함으로써 남북대화를 제도화해야 한다. 남북장관급회담은 남북관계의 제도화 및 중·장기문제들을 논의하는 회담으로 정착시켜야 한다. 그리고 남북장관급회담 산하에 군사분야, 경제분야, 사회문화분야별로 분과위원회를 구성·운영해야 한다. 각 분과위원회 산하에 현재 기능별로 구성되어 있는 실무협의회 및 실무접촉을 구성·

운영하도록 해야 한다.

분야별 분과위원회를 균형적으로 구성·운영하기 위해서는 군사분과위원회와 사회문화분과위원회를 구성·운영해야 한다. 군사분과위원회는 철도·도로 연결을 위한 실무적 문제와 함께 군사적 긴장완화와 군비통제에 관한 문제를 협의해야 한다. 그리고 남북장관급회담에서 이미 논의된 바 있는 사회문화분과위원회를 구성하여 체육, 학술, 문화, 언론 등 각 분야별로 교류·협력의 세부지침에 관한 교류·협력합의서를 채택하도록 해야 한다.

남북대화를 제도화하기 위해서는 1992년 남북기본합의서 체결 이후 구성된 분과위원회 및 공동위원회 체제를 다시 부활하는 방법이 가장 바람직하다. 그러나 남북기본합의서 체제를 부활시키는 것이 현실적으로 어렵다면, 변화된 현실을 감안하여 각종 남북대화의 상호관계와 운영방안에 대한 『남북회담의 구성·운영에 관한 합의서』를 별도로 채택하도록 해야 한다.

다. 경제협력의 활성화조치

우선 남북한간 민간 교역 및 투자를 활성화하기 위한 조치가 강구되어야 한다. 남북한 교역의 상업적 거래를 확대하기 위해서는 반입의 주요 품목인 북한산 농수산물, 철강·금속제품, 광산물 등의 반입이 증가해야 한다. 이들 품목에 대한 북한의 생산능력을 향상시키기 위한 지원 및 협력체제가 마련되어야 한다. 예를 들면, 북한의 농어업이나 광업, 철강·금속공업에 대해 시설투자를 하는 대신 제품을 반입하는 방법을 강구할 수 있다.

또한 위탁가공교역을 활성화하기 위해 의류, 섬유, 신발 등과 함께 전기·전자부품 등의 분야로 품목을 다양화하고 상품을 고부가가치화

해야 한다. 아울러 북한에 원부자재를 공급하고 임가공료를 지불하는 단순형 위탁가공에서 벗어나서 생산설비를 제공하는 설비제공형으로 위탁가공형태를 전환시켜서 북한의 기술능력과 생산성을 향상시켜야 한다.

그리고 민간기업의 대북투자는 비철금속, 전기·전자, 섬유·방직 등 제조업분야에 중점을 두어야 한다. 대북투자는 실현가능성 및 기업의 투자부담 등을 고려하여 경공업부문부터 진출하되 중화학부문에 대한 투자도 추진해야 한다.

한편, 남북한 직교역을 촉진하기 위해 다양한 후속조치를 이행해야 한다. 남북직교역을 촉진하기 위해 직접계약 체결을 위한 교역상당소 설치, 우편·통신 직접 연결, 육·해상 직접수송, 물류 기지의 구축 등을 추진해야 한다. 교역상당소는 남북한 쌍방의 접근 편의성을 고려하여 개성지역 공단부지에 우선 설치하고 금강산 및 평양지역에도 설치해야 한다. 남북한 통신연결 체계는 남북 교역 및 협력사업이 이루어지고 있는 지역과 직접 연결될 수 있도록 한 후, 점차 북한 전역으로 확대해야 한다. 직교역체제 확립에 따른 육상 및 해상 직수송로 체제를 구축하고, 교역품 및 임가공품 증개용 물류기지를 확보해야 한다.

또한 직교역을 확대하기 위해서 직교역 대상 물품 및 임가공 품목의 범위 결정, 원산지 확인, 직접적인 대금결제방식 마련, 교류·협력 관련 분쟁조정, 직교역체제의 도입으로 국제무역기구(WTO)의 제소를 받게 될 가능성에 대한 대비책 마련 등이 요구된다.

남북경협을 활성화하기 하기 위해 정부는 3대 경협사업을 중점적으로 추진하는 한편, 민간기업의 대북투자를 제도적으로 보장하고 촉진할 수 있는 대내외 여건을 조성하는 데 주력해야 한다. 정부는 남북한간 물류 및 거래 비용 감축, 대북투자 및 거래의 안정성을 확보하기 위한 법적·제도적 정비, 남북협력기금의 효율적 활용방안 강구, 효율적 재

원조달방안 마련, 북한경제 발전을 위한 단계적 방안 마련 등의 과제를 추진해야 한다.

특히 남북경협을 위한 기초자료로서 북한 경제의 지표 및 통계의 작성, 구조적 문제점에 대한 분석 및 대책 마련 등을 강구해야 한다. 이러한 기초자료를 바탕으로 북한과의 협의를 통해 북한경제 발전을 위한 종합발전계획을 수립하도록 해야 한다. 이를 위한 준비작업으로 남북한의 경제관련 전문가로 『남북경제균형발전위원회』를 구성하여 남북경협의 우선순위와 추진방법 등에 관한 청사진에 관해 협의해야 한다.

그리고 호주, 유럽연합 등 국제사회와 국제기구의 대북기술·교육지원을 직·간접적으로 지원함으로써 북한의 개방·개혁을 추진할 수 있는 전문가 및 관료층을 육성해야 한다. 예를 들면, 세계은행이나 유네스코 같은 기구에 북한기술·교육지원을 위한 특별기금을 설립하고 한국이 여기에 기부하는 방안도 있다.

한편 남북직교역 체제를 보장하고 북한을 교역상대로 공식화하기 위해 북한과 무역협정을 체결할 필요가 있다. 아울러 통신협정과 통행협정을 체결해야 한다. 또한 남북경협을 촉진하기 위해서 남북항공협정, 남북어업협정, 남북해운협정 등을 체결해야 한다.

그리고 WTO의 최혜국(MFN) 원칙에 따라 남북교역의 무관세원칙을 다른 회원국에도 적용해야 하는 것을 방지하기 위해 국제사회에서 남북교류를 민족내부거래로 인정받기 위한 조치를 강구해야 한다. 유엔헌장과 국제규약에 명시된 민족자결권에 근거하여 남북교역을 민족내부거래로 인정받도록 하는 동시에, 분단국 내부문제에 관한 GATT의 입장과 관행을 활용하여 WTO에서 민족내부거래를 인정받아야 한다.

그리고 남북교류협력법의 개정을 포함한 교역절차 개선이 요구된

다. 남북한 교류협력에 대해 국가간 경제교류에 적용되는 법률을 준용하는 것은 타당하지 않기 때문에 외국환 관리법, 한국수출입은행법, 수출보험법, 대외경제협력기금법, 수출용 원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법 규정을 개정할 필요가 있다. 「남북한 우편물교류에 관한 협정」을 체결하여 북한이 남한에서 발송된 우편물을 일정장소에서 접수하고, 수신자에게 전달하겠다는 보증을 받아야 한다. 인터넷을 활용한 새로운 형태의 남북교류사업을 모두 북한주민접촉 승인만으로 규율하기 어렵다는 점을 감안하여 남북교류협력법을 개정, 신고제로 전환하는 등 현실화할 필요가 있다. 그 외에도 접촉승인 신청절차의 간소화, 북한주민 접촉승인가간의 연장, 접촉승인과 관련된 안내교육의 폐지여부, 북한주민 접촉결과보고의무 완화 등을 검토해야 한다.

한편, 남북직교역 확대에 따른 클레임 제기 및 교역손실 등에 대비하여 기업의 교역위험을 보전해 줄 수 있는 보험제도를 강화해야 한다. 아울러 중·장기연불제도, 남북협력기금의 확충 등 대북교역에 대한 금융제도적 장치를 마련해야 한다.

라. 사회문화분야 교류·협력 확대

사회문화분야의 교류·협력의 확대에 대비하여 관련 법·제도를 정비하는 것이 필요하다. 우선 「남북사회문화협력 분과위원회」를 구성하여 교류·협력의 증진을 촉진할 수 있는 제도적·법적 절차를 마련해야 한다.

또한 북한지역 방문 및 북한 주민과의 접촉이 증가함에 따라 방북자들에 대한 포괄적 신변안전보장이 필요하다. 남한주민들의 방북으로 북한지역에서 남한 주민들이 관련된 민·형사 사건이 발생할 가능성도 있다. 남북 당국간 협의를 통해서 이러한 문제에 대한 대비책을 마

련하는 것이 필요하다.

그리고 사회문화분야의 교류협력에 있어서 정부와 민간의 역할분담 체제를 형성하는 것이 요청된다. 민간부문이 사회문화분야의 교류협력을 주도적으로 추진하고, 정부는 민간부문의 교류·협력을 확대할 수 있는 제도적 기반과 여건을 형성하는 데 주력해야 한다. 사업의 성격상 정부의 적극적 역할이 필요한 부문도 있다. 예를 들면 「남북한 문화재의 교환 전시」나 「국책 연구기관간 학술교류」 같은 사업은 정부가 주도적으로 추진해야 한다.

또한 정부와 통일문제 관련 민간단체들간의 협조체제를 구축하는 것이 필요하다. 「남북사회문화협력 분과위원회」의 운영 시 민간단체의 대표를 참여시킴으로써 구체적 협력방안을 논의하는 것이 바람직하다.

그리고 민간단체간의 정보교류와 협력사업 조정을 위해서 대북사업에 관련된 민간단체들로 「남북사회문화협력사업 협의체」를 구성하는 것이 바람직하다. 「남북사회문화협력협의체」는 사업의 우선순위, 공동사업방법, 정부 및 북한 당국과의 협의 등의 임무를 담당할 것이다.

한편 대부분의 민간단체들의 재정적 기반이 취약하기 때문에 이들의 대북사업을 지원할 수 있는 재정적 뒷받침이 필요하다. 사회문화분야 교류협력에 대한 「남북교류협력기금」의 지원 비율을 높이고, 이와 별도로 민간차원의 교류협력기금을 조성하는 방안도 있다. 그리고 「문예진흥기금」, 「체육진흥기금」, 「방송기금」 등 사회문화분야의 각종 기금 가운데 일정 비율을 남북협력사업에 위해 사용하도록 규정하는 방안도 고려될 수 있다.

마. 인도적 지원과 이산가족 문제

인도적 지원은 단기적 방안과 중장기적 방안을 병행 추진하는 것이 바람직하다. 단기적으로는 영양강화 식품, 분유, 밀가루 등을 지원해야 한다. 특히 북한 어린이들의 영양실조는 임신여성의 영양섭취와 밀접한 관계가 있는 점을 고려하여 임신여성에게 단백질(유제품, 콩 가공제품 등)을 제공하는 방안을 마련해야 한다. 중장기적으로는 농업생산성 향상, 보건의료부문, 환경분야 등에서 협력방안을 모색해야 한다. 대북지원과 관련된 북한측 창구를 점진적으로 다양화하고, 개발구호시 기술이전을 통한 남북경협으로 연계될 수 있는 아이템을 개발해야 한다.

그리고 민간단체가 분야별로 시도하고 있는 시범적인 개발구호사업(pilot project)이 확대될 수 정책적인 지원을 해야 한다. 이를 위해 남북협력기금의 지원을 기존의 매칭펀드방식보다는 검증된 사업에 대한 집중지원방식으로 전환하는 것이 바람직하다.

그리고 민간단체들이 컨소시엄 형태로 개발협력사업을 확대할 수 있도록 분야별 민관협력 체계를 재정비하여 민간단체들과 전문연구기관, 관련 실무 부처들간의 실질적인 협력체계를 구축해야 한다. 대북지원단체들로 「대북지원협의체」를 구성하여 북한이 실질적으로 필요로 하는 품목을 관련 단체들이 개별, 또는 공동으로 지원하는 방안을 강구해야 한다.

아울러 「남북협력기금」을 이용한 대북 지원에 대해 비판적 여론이 있는 점을 감안하여, 인도적 지원 명목의 별도 기금을 마련할 필요가 있다.

한편 이산가족면회소의 금강산 설치를 계기로 이산가족문제 해결을 근본적으로 해결해야 한다. 이산가족면회소에 「남북이산가족정보센터

』를 설치하여 이산가족의 생사확인, 주소확인, 서신왕래, 상봉의 정례화 등을 실시해야 한다. 이와 관련하여 서신교환 횟수, 월별 상봉 횟수, 일회 상봉자 수, 상봉절차 등에 관한 구체적 합의서를 채택해야 할 것이다.

그리고 납치인사, 국군포로 등의 문제도 단계적으로 해결하도록 해야 한다. 우선 납치인사 및 국군포로의 명단을 확보하고 서신왕래부터 하도록 하는 것이 필요하다. 그리고 이산가족 상봉 시 납치인사 및 국군포로의 상봉기회도 점차 확대해야 한다. 납치인사 및 국군포로문제의 해결을 위한 대북 인센티브로서 특별대북지원 및 경험자금을 제공하는 방안도 고려할 수 있다.

6·15 공동선언 이후 북한의 변화

전 봉 근

통일부 장관정책보좌관

6·15 공동선언 이후 북한의 변화

1. 서론

최근 많은 방북자들과 외신이 북한의 변화에 대한 소식을 전하면서 북한 변화론이 다시 주목받고 있다(Washington Post, “N. Korea shifts toward capitalism(’03.9.14)”: “A crack in the Door in N. Korea(11.24)”, New York Times, “Quietly, N. Korea opens markets(11.21)”, Guardian, “How N. Korea is embracing capitalism by any other name (12.3)”, Financial Times, “Hermit Kingdom peeps cautiously out of its shell(’04.2.12)”, Far Eastern Economic Review, “Shop till you drop(5.13)”) 2003년 한 해 동안 15,000명(금강산 관광 제외)에 이르는 국민들이 다양한 계기로 북한을 방문하여 북한을 체험하고 판단할 수 있는 기회를 가졌다. 북한 체류 국제기구 직원과 외교관도 자신들이 체험한 북한의 변화를 국제사회에 알리는 주요한 창구 역할을 하였고, 최근 외신들도 북한의 변화하는 모습을 앞다투어 보도하고 있다.

북한 변화에 대한 논쟁은 어제 오늘의 일이 아니라 90년대 내내 지속되었던 해묵은 주제이다. 그러나 최근 다시 대두된 북한 변화론은 세 가지 측면에서 중요한 의미를 갖는다.

첫째, 과거 당위론과 명분론의 차원에서 머물렀던 북한 변화론이 실제로 근거한 실증적 분석들로 발전하고 있다는 점이다. 90년대 후

반에 유행하였던 북한 변화론은 북한 변화에 대한 실증적 평가로서 제기된 것이 아니라, 북한 불변론과 경쟁하면서 대북 포용정책을 정당화하는 차원에서 제기되었다고 보아야 할 것이다. 김대중 정부는 대북 포용정책을 추진하면서 정책 목표로서 북한의 개혁·개방과 변화를 내세웠다. 이러한 변화론은 북한의 현실이 아니라 이상을 제시한 것이다. 또한 이것은 엄격한 의미에서 분석틀로서 북한 변화론이 아니라, 냉전 이후 북한 외부환경의 급격한 변화에 따라 생존을 위해서 내부의 변화도 불가피하다는 판단 하에서 제기된 ‘변화 불가피론’으로 볼 수 있다.

2000년 6월 남북정상회담 이후 진행된 북한내 개혁·개방조치의 결과로 변화가 가시화되어, 북한 변화론은 더 이상 명분론이 아니라 실체론으로서 자리잡게 된 것이다. 한편, 과거 북한에 대한 정보가 제한된 상황에서 변화여부에 대한 평가 자체는 쉽지 않았고, 많은 논란을 야기한 것이 현실이었다. 그러나 오늘날 북한의 변화여부를 실증적으로 평가할 수 있게 되었다는 사실 자체가 북한의 변화를 보여주는 중요한 논증이 되고 있다.

둘째, 북한 변화론과 불변론간 경쟁에서 전자가 더 큰 설명력과 예측력을 갖는 것으로 드러났다. 90년대 들어 북핵문제 해결방안을 둘러싸고 대북 정책노선에 대한 논쟁이 시작되면서 북한의 변화 여부도 쟁점으로 대두하였다. 대북 정책노선의 차이를 가름하는 기준으로 대북관이 있고, 대북관을 좌우하는 주요한 요소 중 하나가 북한의 변화 여부이다.

북한체제의 ‘불량성’과 ‘불변성’을 전제로 하여 소위 대북 봉쇄론이 성립된다. 북한을 ‘악의 축’으로 보는 이 시각에 따르면 대북 협력은 오로지 북한의 체제를 강화시키고, 대북 협상은 북한이 시간을 버는데 이용될 것이므로 봉쇄와 그에 따른 봉괴만이 북한문제를 해결하는 유

일한 방안이다. 이렇게 불변론은 북한체제의 불변적 요소를 지나치게 부각하고 일반화하는 오류를 범하고 있다. 그리고 북한내 변화가 초보적이고 상징적인 변화의 양상을 지나 제도의 변화까지 모색하는 단계로 진행되고 있으나, 이렇게 실존하는 변화를 지나치게 평가절하하거나 외면함으로써 이들을 분석하고 이해하는데 실패하였다.

반면, 변화론은 북한의 변화 요소를 적극적으로 파악하고 평가한다. 대북 화해협력정책은 이러한 북한의 변화 가능성에 기초하고 있다. 변화론은 남북정상회담을 계기로 남북간 인적, 물적 교류가 급격히 확대되고 있다는 점에 유의하고, 북한내부의 개혁개방조치를 적극적으로 평가한다.

셋째, 변화론은 대북 화해협력정책의 이론적, 실천적 배경이 된다는 점에서 중요한 정책적 의미를 지닌다. 한국정부가 지속적으로 추진하고 있는 대북 화해협력정책은 북한의 변화 가능성을 전제로 한다. 그렇다고 화해협력정책이 북한의 변화를 당연시하거나 지나치게 낙관하지만은 않는다. 다만 북한의 변화 가능성을 발견하고, 화해협력정책을 꾸준히 추진하여 그 가능성을 극대화 하고자 하는 것이다.

만약 북한이 변하지 않는다면, 화해협력정책은 결국 무모하거나 실패한 정책으로 평가될 것이다. 다행히 최근 북한의 변화양상은 그동안 추진되었던 화해협력정책과 이의 기초가 된 변화론에 정당성을 부여하였다. 이러한 성과를 바탕으로 화해협력정책은 계속하여 추진될 수 있는 근거도 확보하였다.

이렇게 정책적, 이론적, 분석적으로 중요한 의미를 갖는 북한 변화론이 등장하게 된 배경에는 6·15 남북정상회담이 있다. 변화론의 관점에서 본다면, 남북관계를 정상회담 이전과 이후 시대로 나눌 수 있을 정도이다. 그렇다고 아직 변화론에 대한 논쟁이 완전히 끝난 것은 아니다. 북한이 변하듯이 변화론도 진화과정에 있다고 본다.

이러한 시각에서 아래에서는 북한 변화론의 변천과정을 정리하고, 불변론의 문제점과 북한 3단계 변화론을 토론하고자 한다. 그리고 북한의 변화 실태를 분야별로 간략히 소개한다.

II. 북한 변화론

1. 북한 변화론의 변천

북한 변화론 논쟁의 시발은 90년대에 크게 유행하였던 북한 붕괴론에서 찾을 수 있다. 북한 초기 붕괴론이 전반적으로 우세한 가운데 북한체제의 내구성에 대한 주장도 제기되었다. 두 번째 변화론은 김대중 정부 초기에 햇볕정책을 추진하면서 이 정책에 대한 정당성을 부여하기 위하여 제기된 것이다. 엄격한 의미에서 당시의 변화론은 북한의 변화를 기대하는 '변화 불가피론'이었다. 세 번째 변화론은 북한의 7.1 경제관리개선조치(2002) 계기로 개혁개방조치가 현실화되면서 대두하였다. 비로소 명실상부한 북한 변화론이 등장한 것이다. 각 시기별 변화론의 등장 배경과 특징은 아래와 같다.

탈냉전시대 들어 공산권이 해체되고 동구의 공산권 국가들이 붕괴하면서 북한의 붕괴 가능성이 대두하였다. 1993년 북핵위기가 조성되면서 미국의 주도하는 국제사회의 대북 압력이 높아지던 중 김일성이 사망(1994.7)하자 북한 붕괴론은 절정에 달하였다. 심지어 미국이 미·북 기본합의문(1994.10)에 쉽게 합의한 배경에는 북한의 초기 붕괴설이 있다는 주장도 있다. 공산주의 교역권의 붕괴로부터 시작된 북한의 마이너스 경제성장도 이러한 북한 붕괴설을 뒷받침하는 중요한 자료로 인용되었다.

〈북한의 경제성장률 추이〉

(단위 : %)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
-3.7	-3.5	-6.0	-4.2	-2.1	-4.1	-3.6	-6.3	-1.1

출전: 한국은행 자료

북한 붕괴론의 근거에는 북한 불변론이 있다. 북한이 외부 환경에 적응하기 위한 내부개혁에 실패할 것이라는 판단이다. 다른 동구권 국가들을 본다면 개혁개방을 하더라도 체제변혁으로 붕괴할 것이기 때문에, 북한은 개혁을 거부할 수밖에 없을 것이라는 평가가 지배적이었다. 그렇다고 모두가 북한 조기 붕괴론에 동의하지는 않았다. 일부 전문가들은 북한의 불변성에도 불구하고 특유의 체제 내구성으로 생존이 가능할 것이라는 판단하였고, 몇 년 지나 이러한 판단은 유효한 것으로 드러났다.

김대중 정부는 1998년 햇볕정책을 추진하면서 북한 불변론을 반박하고, 북한 변화론을 내세웠다. 햇볕정책은 정책목표로 북한의 개혁개방 유도를 내세우고, 북한의 변화를 낙관하였다. 당시의 변화론은 바로 '변화 불가피론'에 해당한다. 햇볕정책에 따라 흡수통일을 추구하지 않고, 교류협력을 일관성 있게 추진한다면 북한의 변화가 불가피하다는 기대이다. 그러나 김대중 정부의 강력한 대북 정책 추진 의지에도 불구하고 북한의 변화는 즉각 나타나지 않았다. 북한은 수많은 아사자를 낸 '고난의 행군'을 겪는 큰 비용을 치르고 나서야 체제개혁을 더 이상 늦출 수 없다고 체득하게 된다.

이러한 배경 하에서 개최된 남북정상회담(2000.6)은 북한이 한국과 협력정책을 추진하고 변화를 모색하는 결정적 계기가 된다. 더욱이

보수적인 부시 행정부 등장(2001)은 북한에게 자구를 위하여 남북협력과 개혁개방 외에 어떠한 선택의 여지조차 남겨놓지 않았다. 2000년 이후 EU 국가들과 수교를 확대하면서 체제위기에 대한 불안감을 극복하게 된다. 한국의 꾸준한 화해협력정책 추진, 베를린 선언(2000.3)도 북한이 변화를 선택하는 배경이 된다.

외부 환경의 변화에 따라 불가피하였던 내부체제 변화가 10년 이상 지체되었지만, 북한은 2002년 마침내 파격적인 개혁개방 조치를 선포하였다. 2002년 7.1 경제관리개선조치와 각종 경제특구의 지정이 대표적인 사례이다. 세계적인 기준에서 본다면 때 늦었고 당연한 조치이나, 북한식 폐쇄적 유일체제의 특수성을 강조하는 불변론의 시각에서 본다면 가히 혁명적이라고 할 수 있다. 그러나 북한의 이러한 선언적 조치에도 불구하고, 당시 누구도 북한의 변화를 기정사실화하지는 않았다. 북한의 실천을 기다리고 있었다.

2003년 들어 북한의 개혁개방조치가 점진적으로 실천되면서 북한의 변화가 점차 기정사실로 받아들여지고 있다. 일각에서는 아직 북한 변화의 임시성, 가역성을 제기하지만, 북한의 변화는 이미 상징적이고 임시적인 단계를 지나, 제도화와 불가역의 단계로 접어들었다고 본다. 그 결과, 북한의 변화 유무, 기술적·전략적 변화 여부에 대한 논쟁은 무의미한 논쟁이 되고 말았다. 대신 현재 북한에서 진행 중인 경제개혁조치와 변화의 폭과 깊이를 평가하고, 이로 인한 정치·사회·경제적 충격을 예측하고 설명하고 대응하는 변화론으로 발전되어야 한다.

2. 북한 변화 3단계론

그동안 북한의 변화를 기술적, 전략적 변화로 평가하는 2 단계 변화론이 유행하였다. 이러한 2 단계 변화론은 북한 내 변화의 실체를

인정하되, 그 임시변통성과 가역성을 부각하여 의미를 평가절하하고 있다. 2 단계 변화론으로는 현재 진행되는 북한의 변화를 파악하는데 별로 도움이 되지 못한다. 이 변화론은 매우 높은 기준이 요구되는 전략적 변화를 설정하고, 그 외 모든 형태의 변화는 전술적 변화의 범주에 담고 있다. 그렇게 함으로써 변화의 실체뿐만 아니라 의미도 왜곡하고 있다. 북한내 변화가 미미하였던 90년대에는 2 단계 변화론을 적용할 수 있을 것이다.

2002년 후반이후 진행되는 북한의 개혁조치와 이어지는 경제적 변화는 전략적 변화에는 미치지 못하지만, 그렇다고 단순히 전술적 변화로 치부할 수도 없다. 변화의 파장과 방향성, 제도화의 정도를 볼 때, 전술적·전략적 변화의 중간쯤에 속한다고 보고 이를 설명할 수 있는 분석틀로서 상징적 변화, 의미있는 변화, 근본적 변화의 3단계 변화론을 제시한다.

가. 「상징적 변화」

상징적 변화는 전술적 변화와 비슷한 개념이다. 전술적 변화는 변화의 가역성과 임시성을 부각한다. 또한 여기에는 변화의 의도에 대한 의구심과 변화의 미래에 대한 강한 회의가 내재되어 있다. 한편, 상징적 변화는 가역성과 임시성을 부각하기 보다는 변화의 불완전성과 제약성에 초점을 맞춘다. 그리고 변화의 의도와 미래의 가능성에 대하여 가치중립적인 입장을 견지하고 있다.

북한의 상징적 변화는 개혁개방에 대한 체계적인 청사진 없이 제한된 부문에서 제한된 변화를 추구하였던 8~90년대에 발생하였다. 내부 개혁조치는 배제한 채 국제사회와의 협력과 외자 도입에 치중한다. 북한은 80년대 들어 내부 동원에 의한 경제발전능력이 소진되자 대외

협력의 중요성을 인식하게 되었다. 대표적인 조치가 합영법(1984)과 라진·선봉자유경제무역지대 개발(1991)이다. 북한은 90년대에 걸쳐 외자유치 활동을 적극 전개하였으나 북핵문제 발발과 내부의 변화 부재로 인하여 결국 실패하고 말았다.

나. 「의미있는 변화」 단계

북한은 80~90년대 개혁개방조치의 실패와 90년 후반부 고난의 행군을 통해서 힘들게 개혁개방의 필요성을 배우게 된다. 생존과 붕괴의 갈림길에서 부득이한 선택이었다. 90년대 말부터 시작된 개혁개방의 준비작업은 마침내 7.1 경제관리개선조치로 체계화된다. 2001년 신년 공동사설의 소위 “신사고” 운동과 김정일 위원장의 상해 “천지개벽” 발언도 이후의 개혁개방조치를 추진하기 위한 사전 준비작업의 일환으로 볼 수 있다. 중국과 베트남에서 개혁의 성공도 북한에게 사회주의체제와 일당독재를 유지하면서 개방개혁을 추진할 수 있다는 자신감을 주었을 것으로 보인다.

상징적 변화가 점의 변화이라면, 의미 있는 변화는 선에서 면으로 확장된 변화이다. 분절된 점만으로는 변화의 모멘텀을 유지할 수 없었기 때문에, 북한은 개혁의 제도화 및 전면화 조치로 변화의 모멘텀을 확보하였다. 이로서 변화의 방향성이 형성되고 불가역성이 강화되는 결과를 낳았다. 이것은 전술적 변화와 확연히 구분되는 점이기도 하다.

의미있는 변화 단계의 가장 중요한 개혁개방조치로 7.1 경제관리개선조치를 들 수 있다. 이로서 생산과 분배에서 시장경제요소가 도입되고, 사적경제 부문이 대폭 인정되었다. 환율, 임금, 물가 등 가격체제가 개편되어 시장이 가격을 결정하는 주요 요소가 되었다. 국가배급

제를 대폭 축소하면서 유통에서 시장이 차지하는 몫이 급격히 확대되었다. 배급제의 축소는 결국 개인과 기업에 대한 국가 통제력의 약화를 의미한다는 점에서 매우 중요한 의미를 지니고 있다.

상징적 변화단계에서 작동하였던 농민시장과 암시장 등이 종합시장으로 양성화되고 확대되었다. 국가가 경제관리 기능의 일부를 포기함에 따라, 시장이 이러한 부문을 보완하고 있다. 시장에서 사적인 거래가 가능함에 따라, 개인과 기업이 영리를 목적으로 생산하게 되고 북한사회는 점차 실리, 실적, 실력을 중시하는 '3실주의' 사회로 변하게 된다. 2003년 초에 건설되기 시작한 종합시장은 현재 평양에 40개, 북한 전역에 350개가 설치되어 있다.

북한의 개혁개방에 대한 의지는 전문가의 해외연수에서도 찾을 수 있다. 북한정부는 매년 수백명의 경제·법률전문가를 해외에 연수시키고 있으며, 이러한 프로그램을 지속적으로 확대시키기 위하여 적극 노력하고 있다. 개성공업지구, 금강산관광특구, 신의주특구의 개발도 북한 변화의 매우 중요한 부분이다. 1970년대 초 한국의 마산자유수출지역을 연상시키는 개성공단개발은 남북간 생산요소가 결합된다는 측면에서 금강산관광에서 한 단계 발전된 경협 형태이다.

앞에서도 토론하였듯이 한국정부의 대북 화해협력정책은 북한내 진행되고 있는 의미있는 변화를 평가하고, 이를 심화·발전시키고자 노력하고 있다.

다. 「근본적 변화」

이러한 획기적인 변화에도 불구하고, 북한의 정치군사적 이념과 행태는 아직 근본적인 변화에 미치지 못하고 있다. 근본적 변화를 위해서는 북한내부의 사회·경제적 변화 뿐만 아니라, 핵문제의 해결과 북·

미관계개선도 동반해야 한다.

이 단계에서 북한은 한국과 주변국에 대하여 공세적 정치군사노선을 포기하고 평화공존정책을 추진해야 한다. 북한의 이데올로기도 재해석되어야 하고, 국가의 계획기능과 배급제를 폐기하고, 시장기능으로 대체해야 한다. 의미있는 변화가 사회·경제적 차원의 변화라면, 근본적 변화는 정치·군사적, 이데올로기적 변화를 의미한다. 만약 북한이 후발국의 이점을 활용하여 중국과 베트남 모델을 모방하되 시행착오를 현저히 줄인다면 북한의 근본적 변화는 그리 먼 훗날의 이야기만은 아닐지도 모른다.

Ⅲ. 북한 변화 실태

여기에서는 현재 진행되고 북한의 변화 실태를 경제, 사회문화, 남북분야 등 3분야를 중심으로 간략히 정리하고자 한다. 위에서 토론하였듯이 북한의 변화는 전술적이고, 상징적인 단계를 벗어나 방향성을 지니고 진행되고 있다고 평가할 수 있다. 분야별로 주목할 만한 의미 있는 변화의 구체적 내용은 아래와 같다.

1. 경제분야

경제부분은 변화가 가장 눈에 띄는 부분이며, 변화 여부에 대하여 논쟁 여지가 가장 적은 부분이기도 하다. 북한은 90년대 중반부터 국가계획경제체제의 파산에 따라 생산과 유통을 활성화시키기 위하여 시장과 경쟁체제를 도입하기 위한 노력을 시작하였다. 이러한 맥락에서 '98년 개정 헌법은 소유문제, 독립채산성의 문제, 그리고 국가의 경제관리문제 등에서 개혁개방조치가 가능한 길을 터놓았다. 독립채

산재 실시, 원가·가격·수익성 같은 시장경제 개념 사용, 대외무역의 국가감독권 폐지 및 특수경제지대 장려, 합법적인 경리활동을 통한 수입의 개인 소유 등을 합법화하고 정당화하였다.

2001년 신년 공동사설에서, 북한은 ‘국가경제력이 사회주의 강성부흥의 기초이며 새 세기의 요구에 맞게 사상관점과 사고방식, 투쟁기풍과 일본새에서 근본적인 혁신을 이룩해 나가는 것이 선차적인 과업’이라고 강조하여 강력한 경제를 달성하기 위한 신사고의 중요성을 강조하였다. 곧이어 벌어진 김정일의 상해 방문과 “상전벽해” 발언도 북한의 변화를 선도하기 위한 정치적 캠페인의 일환으로 볼 수 있다.

북한 경제분야 변화의 핵심은 7.1 경제관리개선조치(2002)이다. 종전의 경제관리부문의 분절적인 개선조치와는 달리 경제 전반에 걸친 ‘경제개혁’이라 할 수 있다. 이 조치로서 물가, 임금, 환율 등 가격기구의 조정을 통하여 가격체계를 현실화하고, 기업 자율성 확대, 인센티브제 도입 등으로 생산성을 제고하고, 배급제의 축소, 공공요금 인상 등을 통하여 국가주도의 사회보장을 축소하여 개인의 경제활동의 활성화를 도모하고 있다.

북한은 시장 기능을 국가 유통부문의 한 축으로 활용하고 강화시킴으로써 시장경제에 대한 긍정적인 인식이 형성되고 있다. 종합시장, 매대, 점포가 증가하면서 개인서비스업, 중개업 등 상업유통부문의 활동이 확대되었다. 과거 국가보조금 지급으로 실제원가보다 낮게 계상된 가격을 유지하였으나, 현재는 가격결정시 수요·공급, 국제시세, 생산원가 등을 종합적으로 고려하는 체제를 도입하였다. 광고, 간판이 등장하고 상표권의 중요성을 강조하는 등 상품마케팅에도 관심이 증가했다.

자율 확대와 실리중심의 경제 운영방식 도입도 중요한 특징이다. 농촌에서 협동농장의 자율 처분권 확대, 토지사용료와 농자재 사용료

징수, 분배단위를 100명에서 10명으로 축소, 개인 경작지 허용면적을 30여평에서 400평으로 확대, 개인영농 및 토지임대 시범 실시 등이 도입되었다.

기업부문에서도 생산량이 아니라 이익 중심의 실적 평가, 실적에 따른 임금 차등 지급, 유휴노동력 유상 동원, 인원 운용의 자율권 부여, 계획 외 생산 및 판매 허용, 회계법 제정, 기업소 지배인 연령 대폭 하향 조정, 공공요금 인상 조치 등을 취하여 개인과 기업의 책임과 보상체제를 강화하였다. 기업운영자금을 재정이 아닌 은행대출로 조달하기 위한 재정·금융부문 개혁도 예상된다.

마지막으로 외자유치와 경제력 증대를 위해 신의주특별행정구역('02.9), 금강산관광지구('02.10), 개성공업지구('02.11)등 경제특구를 지정하였다. 경제특구와 관련된 하위규정을 제정·발표하는 등 개혁의 제도적 기반을 다지고, 해외 시장경제연수와 평양시 현대화를 통해 개방을 준비하고 있다. 부족한 외화 획득을 위해 주민을 상대로 외화교환소를 설치하여 암시장 환율 수준에서 외화 교환을 실시하고, 개성공단 및 외국인회사에서 근로자에게 직접 외화를 지급할 수 있도록 허용했다.

2. 사회문화 분야

북한정부가 경제난 타개를 위해 실리사회주의를 주창하면서 주민들 사이에 실용주의적 가치관과 시장경제 마인드가 확산되고 있다. 평양 통일거리의 종합시장 개소(2003.3)를 시발점으로 하여 이미 평양에 40여개, 전국 300여 개소에 종합시장이 운영되고 있다. 시장을 통해 개인의 영업활동이 가능하여 많은 주민들이 돈과 이윤의 가치를 인식하는 등 자본주의 가치관이 확산되고 있다. 임금노동제의 도입으로 화

폐중시 가치관이 심화되는 한편, 인센티브제 적용으로 근무태도가 능동적, 적극적으로 변화되고 있다. 사채업, 주택매매가 성행하고 볼링, 컴퓨터게임, 햄버거 등 외래문화도 확산되고 있다. 봉사직종 종업원은 성과급을 올리기 위해 고객만 있으면 영업시간을 연장하고 있으며, 24시간 영업 음식점도 등장하였다. 국가기관을 기관·기업 명의로 임대해 식당·상점 등을 하거나 자영업을 하는 개인사업자 계층도 등장하였다.

대학생들은 외국과 접촉해 달러 등 외화를 가질 수 있는 기회를 얻기 위해 외국어에 대한 선호도가 높아지고, 평양영화대학과 같은 예체능계 대학에 대한 관심도 증대한다고 한다. 졸업 후 취업도 외국과 접촉이 가능한 기관과 부서를 선호하는 추세이며, 관료의 우선 희망부서도 종전 노동당 등의 권력부서에서 외교, 무역 등의 대외 관련 부서로 바뀌었다고 한다.

북한주민의 대남 의식에도 변화가 일고 있다. 남북간 인적·물적 교류가 확대되고 한국의 지원에 대한 인지도가 증가되면서, 대남 적대 의식이 약화되고 있다고 한다. 심지어 일각에서는 남한과 자본주의에 대한 인식이 '적대와 경계'에서 '신뢰와 동경'으로 바뀌고 있다고 한다. 남한 대중문화에 대한 관심과 남한 제품에 대한 선호로 남한 노래와 상품 등이 일부 지역에서 유통되기도 한다. 대북 지원을 위해 사용하였던 '대한민국 쌀'이 인쇄된 쌀포대나 남측 회사이름이 찍힌 비료포대는 북한 전역에서 재활용되고 있다.

그러나 배급제 축소와 개인영리활동을 허용하면서 빈부격차가 발생하고 생활고로 인한 불만이 증가하고 있다. 북한 당국으로서는 이러한 자본주의와 개인주의적 가치관의 확산을 방지하고 빈부격차 등 사회문제에 대한 대응책 마련에 부심하고 있다. 2003년 초 북한 전역에서 대대적인 인구조사와 공민증 갱신을 단행하는 한편, 개인주의는 사악

한 것으로 매도하고 전쟁영웅을 이상형으로 내세우는 집단주의적 사상교양을 강화하고 있다. 개성, 해주, 신의주 등 주요 접경도시에는 '계급 교양관'을 설치하여 주민집단교육을 실시하기도 한다. 주민 통제와 사상교육을 강화하는 한편 사회문화시책을 강화함으로써 개혁과정에서 나타나는 주민들의 불만을 해소하는데 노력을 경주하고 있으나, 전반적으로 주민에 대한 국가의 통제가 약화되는 추세에 있어 그 효과가 의문시 된다.

3. 남북대화 분야

북한은 대외협상에서 매우 공세적이고 비타협적인 것으로 유명하다. '벼랑끝(brinkmanship) 외교'가 북한 외교의 대표적 상표로 알려질 정도이다. 북한의 대남협상도 예외는 아니다. 과거 남북대화는 주로 정치군사적 의제에 한정되었고, 북한은 명분과 원칙을 고수하면서 공세적이고 비타협적이고, 때로는 위협적인 태도로 일관하였다. 또한 북한은 협상을 체제 선전이나 남한 내 혁명역량 강화의 수단으로 이용하려고 하였기 때문에 대부분 남북협상은 '의사협상'(pseudo negotiation)의 성격을 띠고 있었다.

그러나 6·15 공동선언 이후 남북회담은 서로 필요한 문제를 해결하는 진의협상으로 바뀌었다. 북한이 체제생존 및 경제난 극복을 위해 실리적 대남정책을 표방한 결과이기도 하다. 회담의 협상의제가 다양화되어, 정치·군사 분야 외에도 사회·경제 분야의 세부적이고 실질적인 의제에 대한 회담이 이루어진다. 협상태도도 타협적이고 때로는 수세적으로 바뀌었다. 정치선전공세에 집착하기보다는 구체적인 합의와 이행을 강조한다. 북한의 회담 중단·연기 횡수도 현저히 줄어들었다. 최근 북한의 주요 직위에는 전문성과 실무경험을 가진 젊은 인사들이

배치되고, 북한 대표단에 분야별 전문가와 실무자의 참가가 늘어나고 있다. 북측은 또한 개성과 금강산 등 평양 이외의 지역을 회담장소로 개방하였다. 최근 한반도 문제를 다루는 국제회의와 다자협상에서도 남북한간의 접촉이 빈번해졌다.

요약하면, 남북정상회담 이후 북한은 과거의 공세적이고 파행적인 남북대화 방식에서 탈피하는 행태를 보였다. 이러한 남북협상의 탈정치화, 협상창구와 의제의 다원화, 합의의 이행, 남북대화의 제도화 등도 현재 진행되고 있는 북한의 의미있는 변화를 보여주는 부분이다.

IV. 결론

북한의 변화 유무, 전술적·전략적 변화 여부에 대한 논쟁은 이미 무의미한 과거의 논쟁이 되었다. 대신 북한의 변화를 개념적으로 포섭하기 위하여 위에서 변화 3단계론을 제시하고 이를 토론하였다. 이와 관련, 실천적 과제로서 현재 북한에서 진행 중인 경제개혁개방조치와 변화로 인한 사회경제적 충격의 범위를 평가하고, 변화 촉진 방법 및 급격한 변화가 초래할 사회경제적 충격 분석, 그리고 북한의 정치군사적 행동의 변화 가능성에도 관심을 집중할 필요가 있다.

그런데 중국과 베트남의 사례를 본다면 북한도 변화과정에서 내외의 저항과 우여곡절을 겪을 가능성을 배제할 수 없다. 정치적 자유에 대한 북한주민의 요구는 차치하고라도, 경제적 자유에 대한 북한정부의 관용도에도 한계가 있을 수 있다. 북한정부가 개혁개방을 추진하면서, 이로 인한 위험부담을 최소화하기 위하여 끊임없이 내부적으로 정치적 통제를 다지고 대외적으로는 대량살상무기개발을 지속할 가능성도 있다.

북한에서 60년간 뿌리내렸던 획일적인 사회주의 국가계획경제를

바꾸는 노력은 국가·기업·개인 차원에서 상당한 ‘성장통’을 치를 것으로 보인다. 이미 북한에는 개혁개방의 수혜자와 피해자가 나타나고 있다. 일각에서 제기되었듯이 국가배급제에서 제외되었으나 새로운 생산유통 방식에는 적응하지 못한 사람들이 새로운 도시빈민계층으로 전락한다고 한다. 경제개혁의 피해 계층과 수혜 계층간 갈등도 예상된다.

마지막으로 앞으로 우리의 대북 정책은 6·15 남북정상회담이후 급격히 진행된 북한의 변화를 활용하여, 변화로 인한 부작용을 극소화하는 동시에 북한의 개혁개방을 더욱 촉진시켜 한반도의 평화와 안정을 제고시키는 기회로 삼아야 한다.

제2회의 토 론

◆ 사 회: 문정인(연세대)

◆ 발 표:

◎ 6·15 공동선언 이후 남북관계의 평가와 과제
.....박종철(통일연구원 통일정책연구실장)

◎ 6·15 공동선언 이후 북한의 변화
.....전봉근(통일부 장관정책보좌관)

◆ 토 론:

◎ 백학순(세종연구소 수석연구위원)

◎ 남성욱(고려대학교)

토 론

백학순

박종철 실장의 발표내용에 동의하는 바이다. 덧붙여서 두 가지 말씀을 드리고자 한다. 먼저 공동선언 2항의 남측의 연합제와 북측의 낮은 단계 연방제에 관한 내용을 들여다보면, 연방제를 중심축으로 놓고 있는 것처럼 보이나 실제로는 남한의 연합제안과 공통요소가 많다. 향후 정책추진 방향과 관련해서 북핵문제해결과 남북문제 해결을 병행해야 한다.

현정부는 외교안보분야에 있어서 북핵문제 해결을 가장 긴급한 문제로 설정하고, 지금까지 많은 희생을 치러 왔다. 하지만 정작 우리는 북핵문제의 당사자로 인정받지 못하고 있으며 북미 양자를 중심으로 문제가 진행되고 있다. 또한 북한보다 미국이 주도하는 속도로 문제가 진행되다 보니 큰 틀에서 보면 미국 내부 사정에 따라 북핵문제가 방치되고 있는 듯한 인상을 받게 되었다.

11월 대선에서 부시가 재선된다면 우리가 바라는 방향대로 북핵문제가 해결될 가능성이 있겠는가? 부시가 자기 방식대로만 문제를 이끌어 간다면 나중에 우리로서는 불만과 후회가 터져 나올 것이라고 생각한다. 차라리 처음부터 북핵문제에 관한한 남북 당사자적 입장을 강력히 천명하여 보다 적극적인 위치를 확보하는 것이 바람직하다.

전봉근 박사의 발표를 접하면서 북한의 변화에 대한 해석적 차이를 실감하였다. 북한의 변화는 1990년대 중반의 대규모 기아사태를 거쳐 1998년 헌법 개정에 이르기까지 이미 1990년대부터 시작되었다. 김대중 대통령의 정책은 이러한 변화를 잘 이용한 것이었다.

7·1 경제관리개선조치 당시 아무도 북한의 변화를 기정사실화하지 않았다고 말씀하셨는데, 이미 많은 북한연구학자들은 ‘돌아올 수 없는 강’이라는 표현을 사용하며 북한의 변화를 예견하고 있었다.

또한 근본적인 변화를 정치·군사적 이데올로기의 변화라고 규정하였는데, 이는 사실 주변국과의 관계를 통해 살펴보아야 할 부분이라고 생각한다. 북한에서의 정치·군사적 변화는 주변국과의 관계 속에서 이해할 수 있겠으나, 경제·사회적 변화는 관계 속에서 나타나는 것이 아니라 체제내적인 맥락에서 이해할 수 있는 부분이다. 따라서 경제·사회적 변화를 보다 더 근본적인 변화로 볼 수 있다고 생각한다.

전박사께서는 7·1 경제관리개선조치를 (의미 있는 변화를 넘어서) 근본적인 변화조치로 볼 수 없다고 말씀하셨는데, 본인은 이 조치를 통해 근본적인 변화로 들어섰다고 해석하고자 한다. 북한이 처해있는 여러 가지 현실은 베트남이나 중국 등의 경험사례를 바탕으로 부작용을 줄일 수 있는 대안을 모색하고자 하는 과정이라고 보기 때문이다.

남성욱

“2003년 3월말부터는 평양에서도 각 구역마다 있는 ‘농민시장’을 ‘시장’으로 부르게 되었다. 농산물만이 아니라 각종 공업제품도 거래되고 있는 현실에 맞게 이름을 고친 셈이다. 여기서 주목되는 것은 시장(Market)에 대한 사회주의의 관점을 전환시켰다는 점이다. 명칭의 변경은 시장이 사회적 수요를 충족시키는 공간으로써 기능하도록 나라가 보다 적극적인 관리정책을 실시해 나가자는 의지의 표현이다.” 라고 북한의 2002년 7월 경제계획을 입안한 국가계획위원회 최홍규 국장은 ‘7·1 경제관리개선조치’에 대한 구체적인 특성을 이와 같이 설명했다. 북한은 2003년 6월 최초로 경제관리개선조치라는 용어대신에 그간

기피해오던 경제개혁이라는 용어를 사용하기 시작했다. 이는 북측이 보다 본질적인 경제적 변화를 추구한다는 근거로 인용되고 있다.

북한은 2002년 7월 1일을 기점으로 대폭적인 경제관리 제도에 대한 개혁을 단행하였다. 1995년 이후 최악의 경제 3년(식량난, 외화난, 에너지난)에도 불구하고 경직된 중앙집권적 계획경제를 고수해오던 북한이 경제회복을 위해 실리적이고 분권적인 계획경제 정책으로 전환하기 위해 종합적인 경제관리개선조치를 선택했다. 그것은 향후 북한 경제체제의 변화와 진로를 전망하게 해준 중요한 사건이었다.

2003년 북한경제는 7·1 경제관리개선조치(July Economic Management Improvement Measure)가 시행된 후 경제개혁(Economic Reform)으로 전환되는 시기였다. 2002년 7·1 조치가 발표되었을 때만해도 이 조치가 과연 어떤 성격의 조치였는가에 초점이 모아졌다. 본격적인 시장개혁을 위한 신호탄이냐 혹은 사회주의 내부의 효율성을 제고하기 위한 일시적인 과도기 조치인가를 둘러싸고 많은 논쟁이 이어졌다. 24개월이 지나고 있는 현재 시점에서 전반적인 정책 평가를 내리기에는 다소 시기상조이다. 다만 북한이 추진한 일련의 경제정책들은 본격적인 시장개혁이냐 혹은 사회주의 경제체제 내부에서 효율성 제고를 위한 보완적 조치인가라는 의문에서 양측의 성격을 혼합한 중간적 정도의 위치를 갖고 있는 것으로 잠정 평가되고 있다.

그러나 소유제 개혁 등 보다 본질적인 후속 조치들이 시행되지 않고 있으므로 아직 본격적인 시장개혁이라고 하기 어렵다. 또한 종합상설시장의 육성 등 다소 급진적이고 시장개혁적인 내용들이 포함되고 있으므로 완전한 사회주의 경제체제의 고수라고 평가하기도 어렵다. 북한은 2002년 7월 경제관리개선조치를 발표하면서 이 조치가 1946년 토지개혁에 해당하는 사회·경제적 파장을 내포하고 있다고 설명한

바 있다. 종합시장 육성, 인민생활공채 발행 등 사경제를 국가의 통제 안으로 끌어들이는 조치들이 효과를 거두게 될지, 아니면 국가통제를 벗어나 경제개혁으로 나아갈지 미지수이나 북한이 개혁을 위한 첫발을 디디고 있는 것은 사실이다.

북한은 2003~2004년 들어 '경제개선'이라는 소극적인 표현 대신 북한이 그간 기피하던 '경제개혁'이란 용어까지 구사하며 7·1 경제관리개선조치로 명명된 경제실험의 속도를 내고 있다. 북한 당국은 7·1 조치가 북한 사회주의 경제의 기초를 구축한 '토지개혁'에 비유될 만큼 중요한 의미를 내포하고 있다고 선전했다. 이러한 비유는 현실로 나타나면서 57년 동안 사회주의에서 살아온 주민들의 삶을 바닥부터 변화시키고 있다. 우선 주민들이 '돈에 대한 인식'을 새롭게 하고 있는 것이다. 물가가 평균 18배 올랐기 때문에 직종별로 차등 인상된 임금으로 합리적인 생활을 하기 위해서는 주민들이 과거와는 다른 자본주의적 경제 마인드를 일부라도 가져야 한다.

또한 주민들은 이제 매일 정치학습 이외에 사적으로 수입과 지출을 맞추는 경제 학습을 하고 있다. 종전의 식비는 월급의 3.5%에 불과했으나 이제는 최소 30% 이상 급증하여 '먹는 문제' 해결이 국가의 손을 떠나 개인들의 책임으로 전환되고 있다. 당국이 직장 퇴근 후의 부업을 공식적으로 인정하는 등 국가가 전적으로 책임지지 못하는 가계 재정을 개인이 완전하게 책임지게 되었다.

둘째, 가장 핵심적인 변화는 수요자(Buyer)와 공급자(Seller)가 만나는 시장(市場)이 평양을 비롯하여 전국적으로 도입되었다. 종래 계획경제의 부족함을 보완하는 성격의 농민시장이 아니라 농산품 이외에 공산품까지 공급하는 종합시장이 개설된 것이다. 국정가격과 농민시장의 가격차를 줄이고 종래의 배급제 상품 배분을 본격적으로 시장에 맡김으로써 시장의 효율성을 최대한 활용하고 있다. 이는 국가

계획경제와 사경제를 병존시키는 조치로써 시장경제로 가는 토대를 조성하려는 것이다.

셋째, 기업소와 국가 재정의 건전화가 시도되고 있다. 북한당국은 2003년 신(新)회계법 발표를 계기로 기업소의 부채를 탕감한 후 새롭게 시작하여 흑자를 내는 기업은 상여금을 받으나 적자 기업은 지배인이 책임을 지는 등 기업구조조정을 적극 추진하고 있다. 더 이상 분배의 평균주의는 존재하지 않게 되었다. 명실상부한 독립채산제가 도입됨으로써 기업에 대한 정부 보조가 축소되고 있다. 곡물가격을 농민 시장 가격 수준으로 인상함으로써 수십 년간 북한 당국을 곤란하게 한 만성적인 양곡 적자가 부분적으로 해소되고 있다. 이에 따라 사실상 의식주의 배급제는 유명무실해지고 있다. 당국은 더 이상 인민을 책임 지지 못하는 정부의 한계를 인정하고, 재정적자를 축소하면서 축소한 정부 재정을 경제 건설에 투입할 여력을 마련하고 있다.

이러한 경제개혁은 분명히 명암이 있다. 경제 주체인 가계·기업·정부가 '홀로서기'를 시도하는 대담한 변화는 고통을 수반하고 있다. 중국이 개혁·개방 당시 10년에 걸쳐 물가를 인상한 데 비해 북한은 일시에 물가를 올림으로써 급격한 인플레이에 시달리고 있다. 물자 공급이 부족한 가운데 급속한 통화량 팽창은 물가 인상으로 이어져 경제주체들의 경제회복 노력을 어렵게 하고 있다. 그러나 인플레이는 부정적 측면이 강하지만 사회주의를 개혁하는 과정에서 발생하는 인플레이는 역설적으로 긍정적 측면이 있다. 인플레이션 발생은 가격변화를 통해 북한에서 암묵적으로 시장개혁이 일어나고 있음을 시사하고 있다. 가격 결정권이 국가 통제에서 자유롭게 된다는 것은 경제에 대한 국가의 장악력이 떨어진다는 것을 의미한다. 현실적으로 소유제 변화 개혁을 제외하고는 시장경제의 전반적인 작동 원리가 도입되고 있다고 볼 수 있다.

북한 당국은 7·1 경제관리개선조치를 추진하면서 자본주의를 도입

하는 것이 아니라 사회주의에 실리를 추가하는 ‘실리사회주의’를 지향하고 있다고 선언하고 있다. 현재까지 북한의 경제개혁은 실리사회주의의 골격을 유지하고 있으나 시간이 지나면서 북한 당국이 의도하지 않은 결과를 초래할 수 있다. 계획경제의 틀이 약화되면서 당국의 의도와 상관없이 시장경제 추세는 돌이킬 수 없는 대세가 될 것이다. 북한의 경제개혁은 인플레이션 속에서도 주민들의 노동의욕을 고취하고 생산성을 향상시키는 등 긍정적인 측면이 있으나, 앞으로 신속한 성과를 달성하기 위해서는 외국자본 도입이 불가피하다. 2003년 5월부터 발행하고 있는 인민생활공채 등 내부자원 조달에는 한계가 있다. 결국 북핵문제 해결 등 외부 환경을 호전시키는 일이야말로 북한이 경제를 조기에 회생시키는 관건이 될 것이다.

박종철

통일방안에 대한 문제는 미묘한 것이다. 정치 공학적 문제이기도 해서 구체화하기 힘들다. 연합제적 연방제라는 표현과 관련해서 국가 변화단계가 상당히 연속적 측면이 강하기 때문에 여러 가지 쟁점이 남아있는 것이 사실이다.

북핵문제의 장기화 가능성에 대한 우려는 3차 6자회담에서 전기를 마련하는 것이 중요하다고 볼 수 있다. 3차 회담에서 어느 정도 중간 발판을 마련할 수 있는 결과를 가져와야 한다. 이를 위해서는 회담 창구의 다원화가 요구된다. 실무회담에서도 기능별 분화가 필요하다.

2차 남북정상회담을 북핵문제, 안보문제의 돌파구로 활용해야한다고 지적하셨는데, 지금으로서는 단지 회담의 시기와 조건을 검토할 필요가 있다고 보여 진다. 특히 북한핵문제가 해결되지 않고 교착화된 상태에서 정상회담을 하게 될 경우에 우리는 여러 가지 위험부담을 안

게 된다. 어느 정도 복핵문제 해결의 골격이 마련되었을 때 흐름을 타는 것이 중요하다. 또한 한미간 사전의 긴밀한 협의도 필요하다. 핵문제와 관련해서는 6자회담과 어떻게 연결을 시킬 것인가 등을 고민해야 할 것이라고 생각한다.

전봉근

북한 변화를 분석하면서 정치적 입장에 서서 도식적 패턴을 활용하였다. 논의를 보다 단순화하기 위해 이러한 방법을 사용하였는데 지적하신대로 경제적 변화의 중요성을 다소 과소평가한 점을 인정한다. 경제적 변화 중에서도 아주 근본적이고 결정적인 변화조치가 있을 수 있다. 이에 대해서는 수정 조치를 취하도록 하겠다.

북한의 변화를 평가함에 있어서 미국의 전문가들 사이에서는 다양한 의견이 존재한다. 외면하기도 하고, 평가절하를 하기도 한다. 한편에서는 북한의 변화를 부정적으로 보고 있기 때문에 그러한 면을 고려했으면 좋겠다.

박영호

북한 변화에 대한 분석에 있어서 백학순 박사와 전봉근 박사간의 입장에 차이가 있다. 북한내부에서 정책변화가 일어나고 있으며, 뿐만 아니라 체제 내 변화, 체제간의 변화도 나타나고 있는 것이 아닌가? 현재 북한 변화의 수준은 어디에 위치하고 있는지 알고 싶다.

백학순

상징적·의미 있는·근본적 변화단계 중 상징적 변화에 진입하고 있는 단계라고 볼 수 있다.

박종철

사회주의권 국가들의 변화에 대한 선행 연구의 맥락에서 볼 때, 변화의 단계는 체제내적인 교정적 변화, 조정관리를 위한 변화, transformation을 위한 변화로 나눌 수 있다. 현재 북한은 체제 조정을 위한 중간 단계나 마지막 단계에 와있다고 본다.

전봉근

상징적·의미있는·근본적 변화단계는 정책적이고 홍보적 차원에서 만든 용어이다. 북한은 그 가운데 단계에 있다고 본다.

남성욱

코르나이 체계를 따르면 price reform, owner's reform, power reform 단계로 나눌 수 있는데, 현재 북한은 price reform 단계로 상징적 변화를 시작하고 있다고 본다.

문정인

변화의 단계는 크게 정책적 변화, 제도적 변화, 제도적 변화를 뒷받

침해줄 권력구도의 변화, 북한 시스템 자체의 변화(주체이념, 유일지도 체제, 수령제, 사회주의 소유제) 등으로 나누어 볼 수 있다. 지금의 변화는 정책과 제도의 변화단계에 있다고 본다. 권력수준의 변화는 이루어지지 않고 있다. 북한 내의 갈등이 뒤따를 것으로 예상된다.

조규홍

북한에서 도경계를 넘나들 때 출입증을 제시해야한다고 하는데 아직도 여전한지 알고 싶다.

남성욱

도간 이동은 여전히 허가를 받아야한다. 기차를 한 번 타는 데에도 3일의 허가절차가 필요하다.

전봉근

KEDO 사업을 하면서 북한에 10여 차례 다녀온 경험을 비추어 보았을 때, 특징적인 것은 길거리에 사람들이 굉장히 많이 보인다는 것이다. 어디를 가든지 걷는 사람들이 많고 차를 타고 가는 사람도 굉장히 많다. 그 많은 사람들이 모두 다 통행증을 가지고 다니는지는 잘 모르겠다.

문정인

최근의 소식통에 따르면 이러한 통제가 상당히 완화되었다고 한다.

남성욱

북한에서는 되는 것도 없지만, 안되는 것도 없다. 돈만 있으면 통행
증도 발급이 가능할 정도로 돈으로 해결되는 풍조가 만연하다.

김국신

핵문제를 둘러싼 국제환경 때문에 북한의 변화가 제대로 이루어지
지 못하고 있다는 지적은 약간 애매하게 들린다. 북한이 개혁·개방을
못하는 근본적인 이유는 부시행정부의 대북정책에 있다. 남한의 우호
적인 대북정책, 중국의 경제지원, 일본의 우호적 정상회담 등의 진행
상황을 고려할 때, 결국 문제는 부시행정부의 정책방향이다. 핵문제를
용인하고, 미국까지 우호적인 정책을 추구하게 된다면 북한이 무엇 때
문에 체제 변화를 일으키겠는가?

남성욱

북한이 완전한 개혁·개방으로 가지 못하는 이유를 크게 국제적 외
부 환경과 북한 내 보수계층의 반발로 보았다. 오로지 국제 환경만이
북한변화에 영향을 미친다고 보지는 않는다. 북한 내 보수계층, 즉 지
배계급은 개인의 손해와 regime change에 부딪칠 가능성 때문에
개혁·개방에 대해 저항하고 있다.

Donald Kirk

굉장히 상세하고 재미있게 북한의 모습을 설명해주었지만, 북한의

인권문제와 기아에 대해서는 언급이 되지 않고 있다. 상당히 중요한 문제임에도 불구하고 인권과 기아에 대한 논의가 이루어지지 않는 이유는 무엇인가?

백학순

인권문제는 그 자체로서 굉장히 중요한 문제임에 틀림없다. 하지만 인권문제가 북핵이나 남북경협보다 더 중요하다고 밀어붙이게 된다면 북한은 아예 대화의 창을 닫아버리려 할 것이다. 이로써 우리가 할 수 있는 일에 상당히 제한이 생기게 된다.

박종철

인권문제는 사회경제적 기본권과 정치적 기본권이라고 하는 두 가지 차원의 논의가 가능하다. 이 중에서 북한이 우선적으로 해결해야 할 부분은 사회경제적 기본권이라고 본다. 북한 인권문제에 대한 우리 측의 기본적 입장은 남북경협 확대를 통해 북한 내 사회경제적 기본권의 확대를 꾀하는 데 있다. 또한 국제적 차원에서 국제인권기구와의 협력을 통해 북한 인권문제에 관심을 두고 있다. 통일연구원에서는 매년 「북한인권백서」를 국·영문으로 발간하는 등 자료 축적에 노력을 기하고 있다.

전봉근

북한 내 잠재적 아사자가 될지도 모르는 주민들의 생존권적 기본권, 이산가족들의 인권차원에서의 요구, 북한 내부의 정치권적 인권

등의 차원에서 정부의 정책적 입장이 정해지고 있다.

남성욱

기아문제를 해결하기 위해서는 농업외적인 부분에 대한 지원도 필요하다. 협동농장을 개인농장으로 바꾸는 방안이나 균축을 통한 경제적 투자 등의 방안이 도움이 될 수 있다.

문정인

우리 정부는 인도적 차원에서 기아에 대해 지원하고 있고, 농약·비료·기계 등을 지원하고 있다. 이 부분에 있어서 우리 정부는 결코 소홀히 하지 않았다. 인권과 평화 사이에서는 미묘한 상쇄관계가 있음을 지적하고 싶다. 분단과 평화를 관리하고 남북한간 관계를 구축하는 시점에서 북한의 인권을 언급하게 되면 정치적 내정간섭이나 영토적 침해가 될 수 있기 때문에 조심스러울 수밖에 없는 것이다. 신뢰구축을 위해서는 평화에 우선을 두어야 한다.

북한에 당장 시급한 것은 기본적 인간 욕구, 즉 의식주 충족이다. 북한 내부에서 인권 해결 노력이 일어나게 하려면 일단 북한 내 시민사회가 만들어져야 한다. 북한 내에서 시민사회가 성숙되기를 기대하는 것은 상당히 오랜 기간이 필요한 문제임에 틀림없다. 이것이 바로 인권문제를 장기적인 차원에서 바라보아야 하는 이유이다.

김윤택

북한의 변화는 상징적인 의미를 넘어설 수 없다고 생각한다. 인간

의 기본적 존엄성과 자의식이 상당히 낮기 때문에 북한의 변화에 대해서 상당히 비관적인 입장이다.

김만호

북한을 우리 편으로 수용하기 위해서는 장기적 안목에서 6·25 책임문제 거론, 인권문제에 대한 강요, 통일 이후 재산권에 대한 강요 등이 이루어져서는 안된다고 생각한다. 하지만 정부의 대북정책이 무조건 퍼주기로 일관해서는 안된다. 국민들의 공감을 얻어낼 수 있는 대북정책이 필요하다.

전봉근

참여정부가 들어서면서 정책에 대한 홍보를 많이 실시하고 있다. 국민들과의 직접적 정책대화뿐 아니라 통일부 홈페이지(www.unikorea.go.kr)를 통해 많은 자료를 제공하고 있다.

신전호

남북실무접촉회의에서 논의된 사항에 대해 일반국민들에게 충분한 공지가 이루어졌는지 알고 싶다. 경의선 복구에 대한 구체적 사항을 알고 싶으며, 또한 주한미군 철수 문제에 대한 정부의 입장은 어떻게 되는 것인가?

전봉근

도로는 사실상 거의 완공이 되었다. 철도는 땅을 매입하는 문제가 남아있어 조금 지체되고 있다. 최대한 지원을 해서 완성된 구간에서의 시범운행이 있을 것이다.

문정인

6·15 공동선언이 갖는 의미는 상당히 중요한 것이다. 하지만 군사적 신뢰문제에 있어서는 여전히 진전이 없는 것이 사실이다. 또한 통일에 대한 낮은 단계의 연방제에 대한 연구가 많이 이루어지지 않고 있다. 군사관계의 신뢰구축과 통일에 대한 공동연구의 함양이 시급한 문제라고 생각한다.

북한의 변화는 분명히 일어나고 있다. 그 변화가 가능한 공생의 길로 갈 수 있도록 우리가 노력해야 할 것이다. 이를 위해 남북갈등을 최소화 시키는 노력이 필요하고, 남남갈등의 극복을 우선시해야 하겠다.

하지만 이러한 여러 가지 노력도 미국이 반대하게 되면 무의미해질 수밖에 없다. 미국을 설득하여 한반도 공영의 계기를 마련할 수 있도록 노력해야 하겠다.

납치와 핵, 두 개의 무거운 과제:
일본의 대북한정책

야마모토 유우지
동경신문 서울지국장

납치와 핵, 두 개의 무거운 과제: 일본의 대북한정책

이웃나라이면서도 적대관계가 계속되고 있는 일본과 북조선. 북조선과의 관계를 어떻게 정상화 할까, 이것이 전후의 일본이 안고 있는 큰 과제이다. 1990년 자민당과 사회당의 지도자들이 평양을 방문해서 김일성 주석과 회담을 하고, 적대관계로부터 우호관계로 나아갈 것을 확인하고, 그것을 계기로 일조국교정상화 교섭이 시작되었지만, 2년이 채 되지 않아 중단되었다. 그 후 북조선의 핵, 미사일개발이 현실화되고, 1990년대 후반 북조선공작기관에 의한 일본인의 납치가 분명해짐으로써, 북조선은 일본에 있어서 사상이나 체제가 다른 이질적인 국가라는 것 뿐만 아니라, 간과할 수 없는 위협이다라는 생각을 많은 일본국민이 가지게 되었다.

2002년 9월 그리고 올해 5월 두 번에 걸쳐서, 고이즈미 준이치로 수상이 북조선을 방문하고 김정일 국방위원장과 직접회담을 한 것은, 납치와 핵이라는 일본에 있어서의 위협을 해결하는 것이 최대의 목적이었다. 동시에, 북조선이 경제를 재건하는데 성공해서 미사일등 무기수출에 의존하지 않고 외화를 획득할 수 있다면, 북조선이라는 나라뿐만 아니라 북동아시아 전체의 안정에도 기여한다는 생각으로 일본정부는 국교정상화 후에는 경제지원을 하겠다는 의사를 표명하고 있다.

일본정부는 북조선에 대해 납치된 일본인을 모두 귀국시키고, 핵무기개발도 그만두도록 요구하고 있고, 이것이 대북조선외교의 중점이 되고 있지만, 북조선으로서는 체제유지를 위한 핵개발을 쉽게 단념하려는 생각이 없고, 납치의 전면적인 해명은 일본이나 한국에 대한 스

파이 침투활동을 밝히는 것이 되기 때문에, 간단하게 응하지는 않을 것이라고 보여진다.

납치와 핵이라고 하는 두개의 무거운 주제를 어떻게 해결해 나갈 것인가, 고이즈미 수상의 북조선방문을 중심으로 일본의 외교를 설명하고자 한다.

1. 납치해결을 직접교섭

고이즈미 수상의 첫 번째 방조

2002년 9월 17일, 고이즈미 수상은 겨우 하루의 일정으로 평양을 방문했다. 정상방문의 관례인 의전은 전혀 없이, 북조선측의 오찬회도 거절하고, 대표단은 점심 도시락을 지참할 정도로 긴장하고 있었다. 당시, 일본 국내에서는 납치피해자의 가족모임이 전국적인 운동을 전개하고, 국민들 사이에서는 북조선이 사실을 밝히고, 납치피해자를 일본으로 송환하기를 바라는 강한 여론이 일어나고 있었다. 고이즈미 수상은 최고지도자인 김정일 국방위원장과 직접교섭에 의해서만, 문제가 해결될 수 있다고 생각했다.

정상회담에서 김정일 국방위원장은 북조선이 과거에 일본인을 납치했다는 것을 인정하고 사죄, 재발방지를 약속했다. 북조선에 20년 이상 구속되어 있던 일본인 5명의 일시귀국도 승인했다. 그러나, 8명이 교통사고나 병으로 사망했다고 회답했기 때문에, 일본 국내에서는 분노가 폭발했다. 특히, 납치피해자의 상징이었던 요코다 메구미씨가 북조선에서 결혼해 딸 한 명을 얻었지만, 그 후 정신병에 걸려 사망했다고 발표해 일본 국내에서는 북조선의 잔혹함을 격하게 비난하는 의견이 터져 나왔다. 피해자가족모임은 기자회견에서 울면서 '북조선의 발

표는 믿을 수 없다. 아들과 딸은 분명히 살아있다’, ‘5명의 납치피해자가 귀국해도, 행방불명자 전원이 돌아올 때까지 운동은 끝나지 않는다’ 라고 국민에서 호소해, 이것을 계기로 납치문제의 전면해결이 일본외교의 최대의 이슈가 되었다. 특히 북조선은 사망했다고 발표한 납치 피해자들의 묘가 수해로 유실되었다고 주장하고, 게다가 1명의 남성의 유골을 반환했으나 일본에서의 DNA검사결과 남성이 아닌 60대의 여성의 뼈였다는 것이 알려져, 정부도 국민도 ‘북조선은 진실을 숨기고 있다. 납치피해자가 아직 생존해있을 가능성이 높다’ 라고 믿게 되었다. 한편, 북조선은 ‘우리 쪽은 납치문제에 대해 해결해야 할 것은 해결하고, 해야 할 것은 전부다 했다’ (2003년 4월, 조선중앙통신)라고 주장하면서, 일본인 실종자의 조사는 더 이상 하지 않는다는 생각을 반복해서 나타냈고, 그런 태도는 올해 초까지 계속되었다.

일본국내에서는 납치문제에만 초점이 맞춰져 있었지만, 2002년의 일조정상회담에서는 ‘일조평양선언’ 이 선언되어, 양국은 향후 어떤 자세로 관계정상화를 진전시켜 나갈 것인가가 표현되었다. 여기서 선언의 요지를 설명한다.

- ▽일본은 식민지배를 사죄한다.
- ▽일조쌍방은 태평양전쟁 종전까지의 재산·청구권을 포기하고, 경제협력을 실시한다.
- ▽경제협력의 실시시기는 국교정상화 이후로 한다.
- ▽정상화는 핵, 미사일 등의 포괄적인 해결을 전제로 한다.

▽경제협력은 ①무상자금협력 ②저금리의 장기차관 ③국제기관을 통한 인도주의적 원조 ④국제금융기관을 통한 용자, 신용공여로 하고, 국교정상화교섭의 과정에서 경제협력의 규모와 내용을 확실히 협의한다.

▽일본국민의 생명과 안전이 걸린 현안에 대해서는, 북조선 측은 이러한 유감스러운 문제가 향후 다시는 생기지 않도록 적절한 조치를 취한다 (다만 선언에는 납치라는 표현이 사용되지 않았다)

일본의 미디어와 여론은, 경제협력을 국교정상화 이후로 정한 것은 사전에 북조선이 과대한 경제지원을 요구하지 못하게 한 것이라고 평가했으나, 한편으로 납치문제의 해결이라는 확실한 표현이 없었던 것에 대해서, 북조선이 납치피해자의 조사나 안부확인정보를 제시하지 않을 가능성이 있다고 비판했다. 이렇게 평양선언은 향후 대립이 계속 될 것 같은 부분은, 애매한 표현으로 뒤로 밀어놓았던 것이 사실에 가깝다고 생각한다.

II. 가해자에서 피해자로 일본국민의 의식의 변화

한국의 정부당국자나 기자들로부터 종종 '왜 일본은 납치문제만을 요구하고 있는 것인가. 과거에는 조선반도를 식민지배 하지 않았는가' 라든지 '북동아시아의 안정을 생각한다면, 납치문제만을 추구해서 북한과의 국교정상화를 늦추는 것은 바람직하지 않다' 라는 의견을 듣는다. 나는 최근에 이에 대한, 하나의 대답을 발견했다. 그렇지만 이것은 구체적인 사실에 뒷받침한 것은 아니고, 어디까지나 개인적인 견해

이다. 그 내용을 설명하고자 한다.

일본과 조선반도의 관계에 있어서는 전후 일관되게, 과거 식민지배를 한 일본이 가해자이고, 한국과 북조선은 피해자이다라고 많은 일본 국민은 인식하고 있었다. 그러나 2002년 9월, 김정일 국방위원장 자신이 일본인 납치의 사실을 인정하고, 요코다 메구미씨 등 8명은 북조선에서 벌써 사망했다라고 발표한 때부터, 일본국민의 인식은 완전히 바뀌었다. 알기 쉬운 표현으로 말하자면, '식민지시대는 어쨌든 간에, 현재는 북조선이 가해자이고, 일본이야말로 피해자가 아닌가' 라는 생각이다. 1990년대 후반에는 일본이 북조선에 쌀 지원을 하는 등 인도 지원을 했지만, 북조선은 일본의 상공을 통과하는 대포동 미사일의 발사실험을 하고, 일본본토에 가까운 바다에는 공작활동을 하는 괴선박을 몇 번이나 침투시켰다. 또 북조선은 일본의 폭력단과 손을 잡고 대량의 필로폰을 밀수하고 있다. 게다가 일본에 입항하려고 했던 북조선의 화물선이 항구 가까이에서 좌초되어 대량의 중유가 흘러나와, 어장이 오염된 사고가 2번 일어났다. 게다가 사고를 일으켰던 화물선은 사고보험에도 가입되어 있지 않아서, 일본의 지방자치단체가 수백억 엔의 자금을 들여 해체해서 끌어올리는 작업을 했다. 이러한 악재가 쌓여있던 때에, 일본인을 납치했고 그 중에 몇 명은 사망했다라고 발표했기 때문에 일본국민 사이에서는 '우리가 피해자다'라는 인식이 결정적이 되었다.

한편 다수의 일본국민은 오랜 기간, 한국과의 관계에서도 일본이 가해자이고, 한국은 피해자이다라는 인식을 가져왔다. 그러나 1965년의 국교정상화 이래 정치, 경제, 문화교류가 계속되고, 2002년에는 월드컵축구 공동개최를 실현했다. 일한양국의 정상은 양국의 관계를 파트너십, 동반자 관계로 위치시켰다. 한국국민 중에서는 아직 과거사의 청산은 끝나지 않았다고 생각하는 사람도 있겠지만, 다수의 일본

인은 일본과 한국은 ‘가해자 피해자’ 라는 구도에서 한 발 나아가서 ‘동반자 관계’ 가 되었다라고 인식하고 있다. 그러나 일본과 북조선 사이에는 교류가 거의 없고, 게다가 미사일이나 납치문제 때문에, ‘일본 쪽이 피해자’ 라는 사고가 널리 퍼지고 있는 것이 현재의 상태이다. 북조선은 ‘일제시대에 조선반도로부터 많은 국민이 일본에 연행되었다’ 등을 주장하며, 자신들이 피해자이고, 일본은 과거사의 사죄와 청산을 해야한다고 되풀이해서 호소하고 있지만, 많은 일본인은 ‘60년도 더 이전에 있었던 식민지배보다, 북조선이 최근까지 행해왔던 납치 쪽이 더 악질이다’ 라고 생각하고 있는 것이 실정이다.

이상과 같은 이야기는 여론조사에서 나타난 것이 아니고, 신문의 해설이나 연구논문에 발표된 것도 아니다. 어디까지나 나 자신의 기자로서의 직관에 의한 것이다. 돌이켜보면, 이 2,3년 동안에 일본의 여론은 북조선 비판 일색이 되어, 북조선은 독재자가 지배하는 폭력적인 나라이고, 게다가 국민을 아사직전으로 만들고, 외부세계로부터의 정보도 차단하는 이미지가 정착되어 버렸다. 일본의 많은 미디어도 ‘북조선이야말로 가해자다’ 라고 보도하는 경우가 많고, 양국의 역사 시작은 일본의 식민지배에 있다라는 기사는 거의 없었다. 우리 도쿄신문의 경우도, 과거사를 테마로 한 기사를 게재하는 회수는 이전보다 무척 줄어들었다고 생각한다.

일본국내에서는 재일조선인 연구자들이 이러한 풍조에 의문을 던지고, 한국의 신문이나 TV의 도쿄특파원들도 일조간에는 식민지 지배라고 하는 역사가 있고, 납치문제도 중요하지만, 핵 등 많은 문제를 해결하기 위해서는 더 넓은 시야가 필요하다라고 발언했지만 일본의 여론을 움직이지는 못한 것 같다.

이러한 북조선 적대시의 풍조가 높아가는 가운데, 일본정부와 여당은 북한에 압력을 가하는 정책으로 비중을 옮겼다.

Ⅲ. ‘우선 압력, 다음에 대화로’ 라는 노선변환

고이즈미 수상의 최초의 방조로부터 몇 개월도 지나지 않아서, 북조선의 새로운 핵 의혹이 부상했다. 미국은 북조선이 고농축우라늄에 의한 핵개발을 추진하고 있다고 추궁하고, 북조선측도 영변의 핵 시설에서 모니터링을 하고 있던 국제원자력기관(IAEA)의 사찰관을 국외 퇴거시키면서, 대결자세를 강화했다. 일본국내에서는 납치피해자 8명이 사망했다는 발표로 인한 쇼크가 계속되고 있었다. 2003년 1월, 일본의 경찰당국은 일조사이를 연결하는 정기선 ‘만경봉호 92’가 북조선의 대일스파이 활동의 기지가 되고 있다라며, 선내를 조사했다. 북조선에게 있어서 만경봉호는, 일본에서 물자와 재일조선인이 조국에 보내는 자금을 운반하는 배이고, 경제의 생명줄이었다. 일본측은 만경봉호의 설비가 운행의 안전기준을 만족시키지 못한다면서 시설의 개선을 명하고, 개선이 끝나지 않는다면, 일본에의 입항을 허용할 수 없다는 조치를 취했다. 경찰은, 허위보고를 하고 북조선에 물자나 자재를 수출해온 일본의 중소상사를 몇 개사나 적발했다. 이들 물질이 핵무기나 미사일의 부품이 된다는 이유였다.

일본에 의한 북조선에 향한 압력은 이정도로 끝나지 않았다. 정부·자민당과 일부야당은, 경제제재를 목적으로 하는 두 가지 법률안을 준비했다. 하나는 외국외환법 개정법으로 2월에 국회에서 가결되었다. 외국으로의 송금이나 수출입규제에 관련해서, 정부가 ‘일본의 평화와 안전을 위해 필요’하다고 판단한 경우는, 각의결정으로 제재조치를 발동할 수 있다. 현행법에서는 제재조치 발동은 UN결의 등 국제적인 합의가 전제되어야 했지만, 법개정에 따라 정부의 판단으로 특정국에 대한 경제제재가 가능하게 되었다. 또 하나는 특정선박입항금지법. 일본의 평화와 안전의 유지를 위해서 필요하다라고 인정된 경

우, 각의에서 기간을 정해서 특정선박의 일본입항을 금지한다는 것이다. 특정선박이라고 하면, 각의결정에서 정해진 특정한 외국의 선박과, 특정한 외국을 경유한 선박을 대상으로 하는 것으로 정부가 일본에 위해를 끼친다고 판단하면, 북조선에 있는 선박의 입항을 금지하거나, 북조선의 항구에 들렀던 타국의 선박에 대해 일본입항을 거부하는 것이 가능하게 된다. 이 법안은 국회에 제출되어 있지만, 아직 통과되지 않았다.

여당·자민당의 대북강경파 의원은 필요에 따라서 두개의 법률을 적용해서, 경제제재를 발동할 것을 요구하고 있으나, 고이즈미 수상은 준비는 하지만 경제제재를 실행할 지에 대해서는 신중하게 검토한다는 입장이다. 경제제재가 북조선의 약한 경제에 큰 타격을 주고, 재일 조선인이 조국에 있는 친족에게 물품수송도 하지 못하게 된다는 이유 때문이다.

그래도 일본이 북조선에 가하는 압력에 의해, 북조선 경제는 확실하게 타격을 입었다. 2003년의 일조무역은 전년보다 33% 줄어든 106억 엔으로, 1980년의 1/4로 줄었다. 또 일본에 입항한 북조선의 선박은 2003년에는 전년보다 30% 줄어, 일본에서 북조선으로 향하는 물류는 확실히 줄고 있다.

일본의 전문가들은, 김정일 위원장이 이번 정상회담에 응한 것은 납치피해자의 가족을 귀국시키는 대신, 일본이 경제제재를 발동하지 않는다는 약속을 얻어내는 것이 큰 목적이었다고 보고 있다. 일본측은 핵문제를 둘러싸고 일미한의 협조와 6개국 협의, 그리고 경제제재를 시야에 넣은 압력이 성공해, 북조선이 겨우 대화에 응하게 되었다고 생각하고 있다.

Ⅳ. 고이즈미 수상 재방문의 성과와 과제

고이즈미 수상은 5월 22일에 1년 8개월 만에 두 번째로 북조선을 방문했다. 이번에도 당일치기이며, 오찬회 등의 의전은 일절 없었다. 김정일 국방위원장과 회담은 약 90분. 고이즈미 수상은 오후에는 납치피해자이며 일본에 귀국한 소가 히토미씨의 남편, 북조선에 살고 있는 미국인 젠킨스씨와 만나, 두 명의 딸과 함께 소가씨가 살고 있는 일본에 오도록 설득했지만, 젠킨스씨는 응하지 않았다. 고이즈미 수상의 방문에 의해, 납치피해자이며 2002년에 일본에 귀국한 하스이케씨 부부, 치무라씨 부부의 아들과 딸 모두 5명의 귀국이 실현되었다.

납치문제에 대해서는, 2002년에 먼저 귀국한 사람들의 가족으로 북조선에 남아 있던 8명 중 5명의 귀국이 실현되었다. 소가씨의 남편, 젠킨스씨는 주한미군으로 있던 1960년대 탈주해 북조선으로 넘어갔다고 여겨져, 만약 일본에 가면 신병이 구속되어 미국으로 인도된다고 하여 방일을 거부했다. 2002년의 회담에서 북조선측이 사망 혹은 해당자 없음이라고 발표한 10명에 대해서는, 김정일 위원장은 「납치 문제는 해결되었다」라고 주장했지만, 일본측의 요구를 들어 재조사를 약속했다. 하지만, 가족회가 기대했던 10명에 대한 새로운 정보의 제공은 없었다. 젠킨스씨와 두 명의 딸, 그리고 일본에 있는 소가씨는 제3국에서 재회할 수 있도록 일·조 간에 조정이 시작되었다.

핵 문제는 큰 진전이 없고, 미사일 발사 실험에 대해서는 북조선은 계속해 동결한다고 약속했다. 고이즈미 수상의 기자회견에 의하면, 핵 문제에 대해서는 두 명의 정상 사이에서는 아래와 같은 교환이 있었다.

고이즈미 수상 「국제적인 사찰을 실시한 위에 완전한 핵 폐기가 필요하다. 핵확산 금지 조약(NPT)에 복귀해야 한다. 부시 미 대통령도 침략하는 의도는 없다고 분명히 말했고, 6자 회담을 통한 평화적인

해결을 바라고 있다. 국제사회가 납득하면 각국으로부터 지원도 얻을 수 있어, 북조선에 있어서도 이익이 된다. 미사일의 발사 동결을 확인하고 싶다」

김정일 위원장 「우리들도 핵병기를 가지고 싶다고는 생각하지 않는다. 조선반도의 비핵화가 최종 목적인 것은 기본적인 생각이다. 다만 미국이 선제 공격을 말하는 이상, 핵 억제력을 가지지 않으면 안 된다. 6자회담 안에서, 다양한 노력, 양보도 하고 있다. 동시 행동의 원칙도 제안했다. 동결은 비핵화의 첫 걸음으로, 검증을 수반하는 것은 당연하다. 미사일에 대해서는 걱정할 필요는 없다」

고이즈미 수상은 25만 톤의 식량 지원과 총액 1000만 달러의 의료 지원을 실시할 것을 설명하고, 북조선이 평양 선언을 지키는 한, 북조선의 제재 조치는 발동하지 않는 생각을 전했다. 또 납치, 핵 문제 등의 포괄적인 해결을 목표로 해 국교정상화 교섭을 재개하는 것을 쌍방이 확인했다.

고이즈미 수상의 북조선 방문으로부터 2주간이 지났지만, 각 정당이나 미디어, 시민 단체, 여론의 평가는 나뉘고 있다. 우선 납치문제. 피해자 가족회는 수상의 방문 전에 「2002년 일본에 귀국한 5명의 자녀와 남편 모두 8명을 귀국시킨다. 북조선이 이미 사망 또는 해당자 없음이라고 회답한 10명의 납치 피해자에 대해, 재조사를 약속하고, 새로운 정보를 제공하는 것」을 최저한의 조건으로 하고 있었기 때문에, 가족회 대표는 기자회견에서 「5명의 귀국이 실현된 것만으로는, 예상한 것 중에서 최악의 결과가 되었다」라고 비난했다. 납치 문제 의원 연맹의 회장을 맡고 있는 여당 자민당의 실력자도 「이 정도의 결과라면, 일부러 수상의 방문이 필요도 없었다」라고 불만을 나타냈다. 신문이나 텔레비전도 정상회담 직후는 납치 문제 해결의 길이 열리지 않았다고 해, 엄격한 시점으로 보도했다. 그러나, 그 후, 정치권

이나 여론의 비판은 약간 수그러 들었다. 미국이 탈주병으로 간주하는 쟌킨스씨가 간단하게 북조선을 떠날 이유는 없고, 10명의 재조사는 시간을 들여 임할 수 밖에 없다는 의견이 많아졌기 때문이다. 특히 지금까지와는 다른 현상으로서, 납치 피해자 가족회에 대해 비판의 팩스나 메일이 꽤 증가했다고 한다. 「국교가 없는 나라에 간 수상의 노력을 좀 더 평가해도 좋지 않은가」 「가족을 되찾고 싶다고 하는 초조의 기분은 이해할 수 있지만, 비판만 하고 있는 것은 좋지 않다」 라고 한 내용으로, 지금까지 여론의 큰 지지를 얻고 있던 가족회에 처음으로 비판이 전해지게 되었다.

다음은 핵 문제. 김정일 위원장의 발언은, 중국을 방문해 중국 지도부에 이야기한 것과 거의 같고 새로운 제안은 없다고 하는 것이 일본의 전문가의 이해다. 미국이 북조선에 대해, 검증 가능하고 완전한 핵 폐기를 요구해 북조선도 미국으로부터 체제의 안전에 대한 보증을 달지 않는 한 핵 폐기는 하지 않겠다고 하는 입장을 유지하고 있는 이상, 일·조 양국간에만 핵 문제를 해결하는 것은 불가능하다고 하는 견해로, 일본 정부도 전문가도 일치하고 있다. 김정일 위원장은 일·조 국교 정상화의 길을 여는 것으로, 고이즈미 수상에 대해 부시 정권의 설득, 특히 대북 강경파를 억제하는 역할을 기대하고 있다고 보여지지만, 6자회담에서도 일본은 핵 문제에서 미국과는 다른 입장을 취하는 것은 어렵다.

한편, 고이즈미 수상도 핵 문제로 일정한 역할을 완수했다는 평가도 있다. 「외국 수뇌가 간단하게 만날 수 없는 김정일 위원장에 대해, 직접, 핵을 폐기하면 어떤 이익을 얻을 수 있을까를 설득한 의미는 있다」 (타나카 아키히코=토쿄대교수), 「코이즈미 수상의 설득에 대해서, 김정일 위원장은 핵의 동결은 검증을 수반한다고 발언했지만, 이것은 장래 의미를 가질지도 모르다」 (이종원=릿쿄대교수) 등의 분

석은, 고이즈미 수상 발언의 긍정적인 부분에 주목한 것이다. 미사일 동결은 크게 보도되지 않았지만, 일·조 관계가 악화된 요인의 하나가 대포동 미사일 발사 사건에 있던 것을 생각하면, 이번의 중요한 성과라고 할 수 있다.

인도적 지원과 제재조치의 대응에 대해서도 평가가 나뉘었다. 일본은 25만 톤의 식량지원을 약속하고, 일·조 평양선언을 지키는 한, 제재조치를 실시하지 않는다고 전했다. 정상회담 다음날의 일본의 신문은 「실리 손에 넣은 북조선, 핵 카드는 그대로」(니혼케이자이신문), 「너무 빨리 내버린 카드, 식량지원과 제재보류」(도쿄신문), 「북조선은 일본의 기대를 역으로, 몇 안 되는 양보로 실리」(요미우리신문)처럼 모두 비판적이었다. 모두, 납치문제가 충분히 진전했다고 할 수 없는데 식량 지원을 결정한 것은 너무 빠르고, 북조선이 핵 문제로 향후 어떤 행동을 일으키는지 모르는데, 제재를 하지 않는다고 하는 사인을 보냈던 것도 의문이 남는다고 하는 지적이었다. 정상회담의 뒤, 일본 정부는 큰 양보에서는 없는 것을 강조하기 위해서 인가, 신중한 자세를 보이기 시작했다. 예를 들면 북조선은 사전협약에서 일본산 쌀 25만 톤의 지원을 요청했지만, 일본은 가격이 싼 외국산의 옥수수나 보리를 제공할 방침인 것이 밝혀졌다. 일본산 쌀이라면 25만 톤으로 500억 엔이 되지만, 쌀은 없는 외국산의 곡물이라면 70—80억 엔 정도로 줄일 수 있다고 하는 설명이다. 또 경제제재 실시의 기준이 되는 「북조선이 평양 선언을 지키고 있는지 어떤지」라고 말하는 점은 일본이 판단한다고 하는 해석으로, 만일 북조선의 핵개발에 새로운 의혹이 나오면, 경제제재의 대상이 될 수 있다고 하는 생각이 정부, 여당에 퍼지고 있다.

그럼 일·조 정상회담에 대한 일본 미디어의 여론 조사의 결과의 요약을 소개한다.

【교도통신】

▽고이즈미 수상의 북조선 방문에 대한 평가

- 「평가한다」 (19·4%)
- 「어느 정도 평가한다」 (49·0%)
- 「그다지 평가하지 않는다」 (21·5%)
- 「평가하지 않는다」 (9·2%)

▽납치피해자 다섯 명의 귀국으로 납치 문제는 해결했다고 생각하
나.

- 「해결했다고 생각한다」 (1·1%)
- 「어느 쪽이냐고 말하면 해결했다고 생각한다」 (14·3%)
- 「어느 쪽이냐고 말하면 해결했다고 생각하지 않는다」 (24·5%)
- 「해결했다고 생각하지 않는다」 (59·4%)

▽안부불명의 10명의 일·조 양국 정부의 대처는.

- 「충분하다고 생각한다」 (8·6%)
- 「충분하다고는 생각하지 않는다」 (88·0%)

▽북조선에 대한 식량 지원과 의약품 제공을 어떻게 생각하나.

- 「용인할 수 있다」 (18·4%)
- 「용인할 수 없다」 (35·5%),

「어느 쪽이라고도 말할 수 없다」 (44·8%)

▽고이즈미 수상은 평양 선언을 지키고 있는 한, 북조선에의 경제 제재를 발동하지 않겠다고 표명했으나, 어떻게 생각하나.

「찬성」 (34·3%)

「반대」 (53·7%)

▽일·조 국교 정상화를 서둘러야 할 것인가.

「서둘러야 한다」 (23·7%)

「서둘러서는 안 된다」 (40·7%)

「어느 쪽이라고도 말할 수 없다」 (34·4%)

【아사히신문】

▽일·조 정상회담 전체의 평가는

「평가한다」 (21%)

「어느 쪽이냐고 말하면 평가한다」 (46%)

「어느 쪽이냐고 말하면 평가하지 않는다」 (19%)

「평가하지 않는다」 (12%)

▽납치 문제 해결에 성과는 있었는지

「많이 있었다」 (9%)

「어느 정도 있었다」 (47%)

「그다지 없었다」 (34%)

「전혀 없었다」 (9%)

▽북조선에의 인도 지원을 어떻게 생각하나

「찬성」 (30%),

「반대」 (61%)

▽평양 선언을 지키고 있는 한, 경제제재를 발동하지 않다는 방침을 전한 것을 어떻게 행각하나.

「올바랐다」 (46%)

「그렇게는 생각하지 않는다」 (38%)

▽일·조 국교정상화에 대해 어떻게 생각할까

「국교를 맺는 편이 좋다」 (47%)

「그렇게는 생각하지 않는다」 (38%)

다른 전국지의 여론 조사 등도 포함하면, 이번 고이즈미 수상의 북조선 방문은 60%이상이 성과가 있었다, 평가한다고 대답했다. 그러나, 납치 문제의 해결은 불충분이라고 하는 의견이 많았고, 인도적 지원에도 부정적인 회답이 많았다. 아사히신문에 의한 여론 조사를 제외하면, 일·조 국교정상화에 신중한 의견이 많았다.

V. 결론

2002년, 고이즈미 수상의 최초의 북조선 방문에 일·조 양국은 정상화를 향해 무거운 문을 열었지만, 문의 저 편에 보인 것은 밝은 미래는 아니고, 납치나 핵 문제 등 어려운 문제였다. 일본은 북조선을 상식이 없는 폭력적인 나라로 간주했고, 북조선은 일본에는 식민지 지배를 배상할 의사가 없다고 불신감을 한층 더 더해갔다. 그리고 두 번째의 고이즈미 수상의 북조선 방문으로 양국은 간신히 대화의 채널을 회복한 것이 된다.

일·조 양국은 우선 정상회담의 합의를 실행해야 하는 것이며, 북조선은 우선 소가 히토미씨와 남편 젠킨스씨, 두 명의 딸과의 재회를 실현하고, 일본은 식량, 의약품의 인도적 지원을 빨리 실시해야 한다. 쌍방이 약속을 완수한 다음, 국교정상화 교섭에 들어가 난관을 서서히 해결해 나가는 것이 바람직하다.

본 원고의 테마는 일본은 외교에 의해 핵과 납치를 어떻게 해결할까라는 것이지만, 특효약은 발견되지 않는다. 일본은 일·조 교섭과 6자회담을 통해서 북조선에 핵 시설의 사찰을 받게 하고, 핵병기를 폐기하는 요구하며, 납치 문제에서는 한 사람이라도 많은 안부불명자의 소식 확인과 귀국을 실현시키지 않으면 안 된다. 북조선으로서도, 만약 핵실험을 단행하면 어느 나라로부터도 경제 지원을 받을 수 없게 되고, 납치문제도, 일·조가 국교를 맺으면, 숨기고 있는 납치 피해자를 모두 공개해 귀국시킬 수 밖에 방법은 없어진다. 일본은 끈질긴 교섭이 필요하게 된다.

일·조 교섭에서는, 북조선이 요구하는 경제협력과 과거사의 청산도 의제로 해야 한다. 북조선은 동북아시아에서 유일하게, 시장 경제로부터 뒤쳐진 나라가 되어 버렸다. 북조선은 식량 증산을 어떻게 할 것인가

가, 어떤 수출 산업을 키울까 등 경제개혁의 프로그램을 밝히지 않으면 일본의 협력을 얻을 수 없을 것이다. 과거사의 문제에서는, 북조선은 사실과 자료에 근거해 일본의 식민지 지배의 책임을 물어야 할 것이며, 북조선 교과서에 게재되고 있는 것 같은 항일 혁명 신화를 주장하는 것만으로는, 일본측은 들은 체 만 체 할 뿐일 것이다.

한국과 북조선은 2000년 남북 정상회담을 계기로 스포츠나 문화교류, 또 한국으로부터의 대북 투자, 군 당국의 대화까지 진행되어 왔다. 그 만큼, 한국의 부담은 무거워졌지만, 북조선을 안정시키고 서서히 개혁에 이끌려면 다른 접근은 없다고 생각한다. 일본의 외교당국자는 일·조 교섭이 시작되면 납치, 핵문제를 거론하면서 남북 대화의 노하우를 참고로 해, 북조선과의 사이에 어떤 일을 합의할 수 있고, 교류를 쌓아 갈 수 있는지를 연구해 주었으면 한다.

한국의 평화통일과
북핵위기 조절을 위한 해법

알렉산드로 삐까예프
러시아과학아카데미 IMEMO

한국의 평화통일과 북핵위기 조절을 위한 해법

2002년 가을 이라크문제가 악화됐을 때 세계는 대량살상무기를 제조하는 나라에 대해 보다 다른 시각으로 보고 있었다.

북한은 이때에 국제핵확산금지조약에서 탈퇴한다고 선언하고 국제 핵폐기물 감시중지와 북한의 핵무기를 가공할 수 있는 지역에서 국제 핵사찰관들을 추방했으며 평양에서는 핵무기를 가공할 수 있는 모든 재료가 준비되었다고 했다. 그러나 아직까지는 핵무기를 제조할 의사는 없다고 했다. 반면에 일부 전문가들은 벌써 한두 개의 핵무기가 거의 완성단계에 와있다고들 한다.

1. 1994년 조약

좀더 정확히 말하자면, 북한이 국제핵협정을 무시하고 자기들만의 핵무기를 만들겠다고 했던 1993년도에도 북핵문제가 심각했었다. 그때에도 전 세계가 국제 핵사찰관을 받아달라고 북한에 요구했었다. 그러나 북한은 국제 핵확산금지조약에서 탈퇴하겠다는 대답만을 했을 뿐이다.

일부 전문가들은 그 당시에 북한이 외교적으로 고립되고 다른 방법을 찾지 못했기 때문에 그러한 극단적인 방법을 택했다고 분석했다. 그 당시 한국은 눈부신 경제성장과 국가발전으로 국제적으로 이름을 알리기 시작했다. 반면에 북한은 과중한 국방비 지출에 의해 국가경제가 악화되고 국고가 바닥나 북한주민들은 굶주림과 배고픔에 시달리

기 시작했다.

구소련은 북한을 군사와 외교적으로 보호했고 상호 동맹을 문서로서 약속하였다. 구소련의 붕괴 이후에 이 동맹 문서는 그 효력을 잃었으며, 그리하여 러시아와 북한의 관계는 급속도로 냉각되었다. 조약기간이 경과한 후 러시아는 그 조약관계를 더 이상 유지하지 않았다. 그리고 서방국가들도 북한과의 외교관계를 등한시 했다. 이러한 상황에서 북한은 핵문제를 부각시켜서 세계의 지원과 국제적인 입지를 강화하려고 노력했다. 그 당시 북한은 핵문제를 부각시킴으로써 북한이 원하였던 모든 것을 얻어 낼 수 있었다.

처음에는 미국이 북한의 이러한 행동에 단호하게 대처하였으며 미국은 북한과의 전면전도 심각하게 고려하였고, 워싱턴에서는 국지적인 북한 핵시설 폭격을 계획하기도 했었다. 그러나 클린턴 정부는 군사행동 뒤에 나타날 상황 악화와 국제적으로 여론이 나빠질 것을 감안하여 군사계획을 행동으로 옮기지 않는다는 대신 클린턴 정부는 북한과의 대화를 시도했다.

1994년도에 미국과 북한은 협약을 맺었고 이 협약에서 북한은 핵개발 중지에 대한 약속을 하고 미국은 이 협약으로 인해 북한에 많은 대가를 지불했다. 식량과 석유 등을 정기적으로 지원하기로 결정하였으며 이 밖에도 미국은 전력생산을 위해 소련제 원자로를 대신해서 미국산 경수로 건설을 약속했다. 이러한 모든 상황을 관장하기 위해 한반도에너지개발기구(KEDO)가 창설되었으며 한국, 일본 그리고 소수의 유럽 국가들이 참여했다. 여기에 가입한 모든 국가들은 자금을 모아 미국의 웨스팅하우스사의 주도하에 경수로를 건설하기로 했다.

북한에 새로운 원자력발전소를 건설하는 계획이 처음에는 국제적으로 그다지 많은 호응을 얻지 못했다. 물론 이 경수로에는 우라늄이 적게 추출되는 경우우라늄을 쓰지만 이 경수로에서 사용하는 우라늄으로

도 핵무기를 만들 수 있는 기술이 있다는 것이다. 그리고 미국은 이런 일이 일어나는 같은 년도에 러시아의 원자로가 이란으로 보내지는 것을 계속해서 반대해 왔다.

만약 어떤 나라가 원자로를 수입할 때 원자로 가동에 대해 국제적인 협약이나 규약 내지는 감독을 거부한다면 그 나라에는 원자로를 수출할 수 없도록 규정하는 규약이 원자로 원자재를 파는 협회에 규정되어 있다. 그러나 당시에 미국이 원자로와 원자재를 보내려고 했던 북한은 그 조건에 맞지 않는 상황이었다. 러시아와 중국이 이에 반대함으로써 한반도에너지개발기구(KEDO)에서 이들 국가를 제외시켰다. 이를 러시아와 중국은 상당히 불쾌히 여겼다.

러시아 입장에서는 미국이 북한에 원자로를 설치하는 것은 러시아 시장의 축소를 가져온다고 생각했다. 그 당시 북한은 원자로 설치에 대한 경비는 물론 원자재 구입에 필요한 경비를 지불할 만한 능력이 없었다. 만약 평화통일시 러시아의 원자로가 한반도에 남아 있으면 러시아는 북한은 물론 남한 시장으로도 진출할 수 있는 계기가 될 수 있기 때문이다. 러시아가 한반도에너지개발기구에 들어가지 못한 이유는 엘친정권이 북한과의 외교적 관계를 예전처럼 가깝게 유지하지 않은 데 있을 뿐만 아니라 북-러 상호동맹조약을 계속해서 유지하지 않은 데 있다고 할 수 있다. 이 북-러 상호동맹조약이 유지되지 못한 것은 당시 북한이 정책을 외교적이나 정치적으로 호전적으로 이끈 데에 기인할 수도 있다. 이러한 상황이 되게 된 이유 중 하나는 러시아와 직접 국경이 맞닿아 있는 동북아시아의 안보와 환경, 한반도 정세에 대해 러시아가 예전처럼 주의깊게 참여하지 않았기 때문이다.

미국과 북한의 협약에서 국제적인 협약에 어긋나는 부분이 많아서 양국 모두 그 협약 실천에 어려움이 많았고, 때문에 한반도에너지개발기구는 경수로를 건설하지 못했다.

첫 번째 이유는 미국의 공화당에서 북한 원자로 건설을 반대했고, 두 번째 이유는 폐연료봉 처리와 그 처리의 투명성에 의문을 갖고 원자로 건설을 반대했다. 그러나 한반도에너지개발기구는 북한의 원자로가 더 이상 가동되는 것을 막았고 폐연료봉 창고도 효과적(외부유출이 안되도록)으로 봉인했으며 국제핵사찰관들이 항상 북한의 옛 원자로를 감시할 수 있도록 하는 성과를 얻어냈었다. 한편 미국은 식량원조로 북한을 지원했고 한반도에너지개발기구는 화력발전소용 중유를 공급하였다.

II. 북한의 외교적 고립해결 및 북-미 관계개선의 길

이러한 여러 가지의 성과로 국제사회는 북핵문제를 조금은 안정된 마음으로 바라보고 있었다. 그러나 그 협약이 모두 약속대로 이행되지 않아서 북한과 미국은 물론 한반도에너지개발기구 참여국들은 나름대로 불만을 가지고 있었다. 이와 같이 2000년도 이후의 한반도 정세변화와 여러 가지 이유로 북-미 협약은 그 명맥을 유지 할 수 없었다.

북한은 김일성의 사망으로 새로운 지도자가 나타났으며, 그 이후의 북한경제에 대한 계획에 의견이 분분했었다. 북한주민들의 지지가 불투명한 새로운 지도자 김정일은 식량 배급표를 없애고 그 대신 직접 현금으로 모든 물건과 식료품을 북한주민들이 살 수 있도록 하는 경제개혁을 단행하였다. 수십년 국가가 경제를 통제했던 북한 당국의 입장에서 배급표를 없애고 직접 현금으로 자유롭게 물건을 살 수 있게 한 조치는 엄청난 변화라 할 수 있다. 이로 인해 북한은 나름대로 국제적으로도 많은 발전이 있었다.

그리고 김대중 대통령이 이끌었던 한국의 햇볕정책의 도움으로 북한도 한국에 대해 예전과는 달리 많은 호감을 가지고 있다. 남북정상

의 만남으로 시작해서 남북한은 정치적인 교류뿐만 아니라 민간 구호나 경제적인 측면에서도 많은 교류가 시작됐다. 이런 상황에서 러시아는 한반도 정세에 참여하지 못한 것에 대해 언짢게 생각했다.

2000년도 러시아 국가 원수가 북한을 방문했다(역사적으로 한반도 러시아 원수가 북한을 방문한 적이 없다). 그 다음 김정일은 2001년과 2002년에 걸쳐 두 번이나 러시아를 방문했다. 2000년도에도 역사적인 방문, 다시 말해 일본의 총리가 북한을 방문한 일이 있었다. 이것은 북-일 관계 개선의 신호탄이기도 했다. 그 이후로 유럽의 많은 국가들도 북한을 국제적으로 인정해주고 대북 외교관계에 대해 관심을 가지기 시작했다. 그리고 평양과 북경도 좀더 적극적으로 교류하기 시작했다. 북한은 유럽과 러시아, 일본, 중국과 외교적으로 관계가 개선됐지만 미국과의 관계는 대조적으로 개선되지 않았다. 많은 사람들이 미국의 대선에 앞서 클린턴이 북한을 방문하리라 예상했다. 그러나 백악관은 모든 정신을 중동평화에 집중했다. 그리하여 불행하게도 클린턴은 북한을 방문하지 못했고 이로 인해 90년대부터 이어온 북한과 미국의 원만한 관계를 계속 유지하는데 어려움이 있게 되었다.

2000년도 대통령에 당선된 부시와 그의 공화당은 지금까지와는 다르게 대북정책에 강경한 입장을 보였고 타협하려는 모습을 거의 보여 주지 않았다. 그리고 2002년 2월 미국의 부시 대통령은 북한, 이란, 이라크 3개국을 악의 축이라 규정했다.

물론 북-미 관계 악화에 있어 북한의 책임이 없는 것은 아니며 북-미 협약이 완전히 이루어지지 않았던 중요한 이유 중에 하나는 북한이 미사일 프로그램을 중단하지 않은 데에도 있다. 그리고 90년대 북한은 82년도에 구입한 소련제 스킵트 미사일을 개량하고 있었다. 그 개량으로 인해 북한은 미사일 발사 거리를 늘릴 수는 있었지만 반면에 정확도, 탑재량 등에 있어서는 이전의 효율성 보다 더 악화된 미사일

을 만들었다. 1998년 8월 북한은 미사일을 실험했고 이 미사일은 일본을 넘어 태평양에 떨어졌다. 이를 북한은 인공위성 발사를 위한 발사 실험이라고 해명했다. 그러나 많은 전문가들이 평양의 해명에 의구심을 갖고 북한의 진정한 발사 실험목적은 미국 본토까지 날아 갈 수 있는 미사일 개발이라고 지적했다.

1998년도 로켓 발사 실험은 국제 외교에 많은 영향을 주었다. 이 사건 이후 미국은 미사일 방어체제에 대한 생각을 많이 바꿨다. 그전에 미국 의회는 많은 돈을 투자해야하는 미사일 방어체제가 과연 필요한 지에 대해 의구심을 가졌으나 이 사건으로 미국 본토가 타국 미사일일에 노출될 수 있다는 것을 확인하였다.

이러한 워싱턴의 의식 변화에 의해 미국은 자기들만의 미사일 방어체제를 수립하기 위해 국제미사일협약을 깨뜨리게 되어 결과적으로 러시아, 중국과의 관계가 악화되었다.

북한의 미사일 발사 실험에 의해 일본에서도 새로운 안보 개념이 생겼다. 일본도 자위대가 아닌 자국의 군대를 만들어야 하며 핵무기를 보유해야 한다는 여론이 일어났다. 또 이런 사건 때문에 일본은 미국의 미사일 방어 정책을 수용하고 미국과 더욱 긴밀한 관계를 가지게 되었다.

2000년도에 북한은 더 이상의 장거리 미사일 실험은 중지하겠다고 약속했다. 그러나 북한의 미사일수출여부에 대해서는 의구심이 남는다. 더군다나 1998년도 당시에 많은 아시아 국가들이 북한의 미사일 기술을 보유했다는 의견도 있었다.

미국 측 정보에 따르면 북한은 이 미사일을 수출함으로써 연간 1억 불이상의 수입을 올리고 이러한 수출은 북한 경제의 주요 자금원 중 하나라고 했다. 그리고 이러한 일들이 파키스탄과 이란의 로켓 기술개발에 도움이 됐다는 의견도 있다.

Ⅲ. 누구의 잘못인가?

가장 중요한 문제는 북한의 비밀 핵무기 프로그램이고 그 중에서 우라늄 양이 많이 함유된 우라늄이다. 이러한 일들은 1994년도 이후부터 계속되었고 때문에 결과적으로 북-미 협약의 성공을 방해했다. 이러한 비밀스러운 계획 때문에 미국은 매우 놀랐다. 그래서 2002년 부시 행정부는 회담을 시작했고 북한에 사람들을 파견해서 왜 아직도 북한이 핵무기 프로그램을 계속해서 유지하는지에 대한 설명을 듣고자 했다.

이렇게 북-미 회담 중 북한은 미국에게 핵무기 프로그램을 진행 중임은 물론 앞으로도 중단계획이 없음을 밝혀 미국 측 회담자들을 놀라게 했다. 이 회담 후 미국은 한국과 일본의 협의를 거쳐 북한의 화력 발전을 위한 중유 공급을 중단했다. 그러나 그 이외의 품목인 식량이나 비료 등은 지속적으로 지원했다. 이에 북한은 미국이 너무 강경하게 대응한다고 발언하며 폐연료봉이 있는 저장고를 개방하고 국제핵사찰관들을 추방하는 등 강경하게 대응했다. 이와 함께 북한은 북-미 협약을 폐기하고 핵확산금지조약에서 탈퇴한다고 선언했다. 그러나 현 상황에서 핵무기를 만들 의사는 없다고 말했다. 결과적으로 북한 핵문제의 시발점은 북한 자신이 만들어 낸 것이다. 만약에 이러한 상황을 제대로 해결하지 못한다면 핵확산금지조약의 모든 가입 들은 조약을 무시하고 모두 탈퇴하게 되는 결과를 초래하게 될지도 모른다.

그럼 어떠한 이유 때문에 북한은 무리해서 비밀 핵프로그램을 진행하는가? 일부 전문가들은 북한이 그렇게 행동하게 된 배경을 다음과 같이 설명하고 있다.

1) 북한의 안보

- 2) 미국의 대북정책 불만
- 3) 외교적인 계산

러시아 전문가들은 만약 한나라라도 대량살상무기확산금지조약에서 탈퇴한다면 그 나라로부터 많은 국가나 단체가 대량살상무기를 공급 받을 수 있다는 것에 대해 매우 불안해했다.

만약에 유고슬라비아에 핵무기가 있었다면 1999년도에 NATO군이 과연 폭격할 수 있었을까? 북한의 일부 각료들은 의문을 가지며 유고 다음의 표적이 북한이 되지 않을까 하는 우려와 걱정을 하였다. 상황이 이러할수록 북한의 입장에서는 핵무기 개발계획을 더욱 중시하고 핵무기만이 유고슬라비아나 이라크처럼 미국에게 당하지 않고 북한을 지킬 수 있는 수단이라는 생각이 더욱 강해졌다. 즉 북한 지도층들은 이러한 일에 나약할수록 미국의 보수 세력으로부터 공격을 받는다는 것을 더욱 확실하게 믿었다. 그리고 북한 내 강경파들은 용감한 지도자라면 남북회담에서 핵무기발사실험 중단, 원자로 가동중단 뿐만 아니라 북한을 미국의 불행한 내정간섭에 노출하지는 않았을 것이라고 불만을 표시하였다. 그러나 이럴 때일수록 북한의 개혁세력은 핵야망에 빠진 북한의 강경파들과 토론을 하지 않아야 했었다. 그리고 이것과는 달리 북한 일부에서는 이러한 상황을 외교적으로 이용하여 상대적으로 더욱 더 많은 것을 받아 낼 수 있는 기회라고 생각한다. 그 예로 그들은 미국뿐만이 아닌 모든 주변 국가들이 보장해주는 상호 불가침조약과 미국이 북한체제 유지를 보장해 주는 것을 간절히 희망하고 있다. 그러나 미국은 나름대로 어려운 상황에 처해있음에도 불구하고 북한에 대해 군사적인 조치는 생각지 않고 있으며 북한을 진정시키고 평화적인 방법으로 해결하려고 노력하고 있다. 만약 한반도에서 전쟁이 일어난다면 상호방위조약에 따라 한국, 일본, 미국이 동맹군이

되고 북한도 조약에 따라 북한, 러시아, 중국의 동맹군이 형성됨으로써 한반도는 엄청난 희생과 재앙을 불러올 것이다. 더군다나 북한이 대량살상무기를 가지고 있다면 상황은 더욱 더 끔찍할 것이다. 이러한 최악의 상황을 1950년대 한국전쟁에서 많은 인명피해를 본 중국에 상기시킬 필요가 있다고 본다.

이러한 모든 상황을 종합해 볼 때 미국이 북한을 고립시키고 압박한다고 해서 북한의 핵무기 개발이 포기되지 않는 것으로 보인다. 게다가 그들이 원하는 것 모두 역시 관철시킬 수 없을 것이다. 무엇보다도 미국은 이러한 모든 계획을 재고해야 할 것이며, 북한도 핵무기 개발을 계속한다면 그것은 곧 미국의 군사적인 조치가 유일한 것이란 것을 알아야 한다.

북한의 다른 무기 사용에 반대하여 이를 승인하는 결과를 가져올 것 같지는 않으며, 북한 경제붕쇄가 북한으로 하여금 수준 높은 독자 활동을 결정토록 할 것이다. 이에 대해 미국은 일종의 실질적이고 유일한 최후 수단을 보여줄 것을 고려할 것이다. 즉 미국의 식량지원은 인위적인 도발과 선동으로 많은 사람이 배고픔에 시달리게 되는 것과 미국의 농업 관계자의 로비 때문에 지원을 중단한다는 것은 대규모 손실을 가져올 수 있는 정부의 계약을 의미한다고 볼 수 있다.

다른 나라와 함께 북한의 불가침 조약 체결요청을 받아들이는 것은 부시정부의 인명손실과 소속 정당의 내부 비판에 대한 약점으로 작용하는 것을 의미한다. 이러한 조건에서 미국은 부득이하게 한국의 조절자 역할을 확대하는데 동의하였으며, 핵 프로그램 이행과 국제원자력 기구에 복귀하는 것을 거절한 북한을 설득시킬 목적으로 중국과 러시아를 불러내어 동조토록 하였다.

미국은 남북한만이 아닌 일본과 러시아, 중국이 참여하는 6자회담 이행에 동의했으며, 가장 중요한 것은 중국과 러시아는 한반도 에너지

개발기구(KEDO)의 설립과 한반도문제조절과정에서 중국과 러시아를 배제하는 철학적인 잘못을 범하는 것을 참았다는 것이다.

Ⅳ. 무엇을 하여야 할 것인가?

머지않은 전망을 해보면, 북한과 6개국의 평화적이고 끈기 있는 대화로 대량살상무기를 제조하고 확산시키는 어리석은 시도를 못하도록 설득하는 회담을 해야 한다. 이러한 회담을 시행할 때에는 각 나라들이 그들의 희망에 맞는 적절한 합의점을 찾아야 한다. 그리고 북한 주변의 5개국인 한국, 일본, 중국, 러시아와 미국을 염두에 두어야 한다. 여기에서 미국 정부는 북한과의 관계에서 보다 긍정적인 방향으로 이끌어야 한다. 그러기 위해서는 미국은 보다 현실적인 좋은 조건을 북한에게 제시하여야 한다. 그리고 역시 최종 목적은 북한의 핵무기 제조 포기 및 핵확산금지조약으로의 복귀이며, 국제핵사찰기구로부터 북한이 확실한 보증을 받아야 한다. 북한이 핵확산 금지조약의 가입 아래 보다 안전한 보증을 받기 위해서 국제적인 보증인 “93+2 프로그램에 따른 사찰”등을 받는다면 더욱더 바람직하다고 할 수 있다. 일부 전문가들은 이라크형태와 같은 보다 급진적인 검사 제도를 도입할 것을 제안하기도 한다. 그러나 북한이 국가의 핵 구조 목표물에 대한 폭격을 가할 목적으로 정보를 얻기 위한 정밀한 검사를 경계하고 있기 때문에 이 제안에 동의할 가능성은 없다고 볼 수 있다.

다른 방법을 제시한다면 북한의 핵폐기물을 구입하는 것을 들 수 있다. 무엇보다도, 가스그래픽 원자로 개발 시대에 만들어진 핵 물질의 일부를 저장고에 보관했던 것을 국제핵사찰기구의 지시에 따라 처리하는 것이 우선이다. 왜냐하면 향후 이런 상황에서 벗어난다 해도 기존에 남아있던 핵 물질이 여전히 북한에 남아있다면 또다시 우리가

원치 않는 상황으로 언제든지 되돌아갈 수 있기 때문이다.

북한과의 협력시에 앞에서 제시한 방법에서 반드시 과거의 실수를 거듭해서는 안 된다. 북한의 비밀스런 활동 경향으로 볼 때, 앞으로 북한에게 핵무기로 거듭날 수 있는 어떠한 형태의 에너지 및 물질도 제공하지 않는 것이 중요하다. 그 대신에 북한은 가능한 다른 종류의 전기 에너지의 생산과 발전을 위한 지원을 제안해야 한다. 여기에서 비교적 산악국인 북한은 일정량의 비축된 수자원을 가지고 일부 수력 발전을 할 수 있을 것이다.

다른 방안으로는 주변 국가들이 북한으로 오랜 기간동안 전기에너지 공급을 보장해 주는 것이다. 러시아의 브레이스코이 화력발전소 개발 시작 후에 극동지역의 전기에너지가 과잉되는 현상이 생긴 것은 특별한 것이 아니며, 이 전기에너지를 북한에 보낼 수 있을 것이다. 또한 북한에서 장기적인 계획으로서 러시아로부터 가스 공급을 받아 새로운 화력 발전소를 만드는 것이 가능할 것이다. 이러한 가스공급을 위해서 러시아의 석유, 가스 자원을 동북아시아로 수출하기 위해 만든 현재의 기체, 액체 이입용 도관을 북한과 연결하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다. 북한이 정상적인 국제협약을 체결한다면 이 도관을 통해 화력 발전을 위한 여러 형태의 에너지를 공급받을 수 있다.

활동적인 화력 발전을 위한 중유공급의 재개와 같은 자금유통 기획을 위해서는 평양이 이 조건을 수용한 후 곧바로 국제사회의 조건이 재개되어야 한다. 그것은 원자력 성분의 관리와 수력발전소와 가능한 한 화력발전용 기체, 액체 이입용 도관의 일부분의 건설에 대한 에너지자원의 공급에 따른 자금유통 기획을 폭 넓게 짜는 것을 표명하는 것에 새로이 기반을 두고 한반도에너지개발기구 건설을 재개하여야 한다. 중국과 러시아의 참여를 포함하는 등의 조직의 확대가 요구되고 있으며, 이것에 관하여 러시아는 북한 에너지 개발에 러시아 기업체의

참여와 같은 북한과 러시아 에너지 자원의 공동공급에 관한 문제를 제기할 수 있을 것이다.

핀치에서 유고슬라비아의 원자로의 폐기된 연료를 수거한 따른 최근의 성공적인 기획의 경우와 고농축 핵연료를 처리한 다른 러시아 기획 연구에서와 같이 북한의 핵폐기물을 러시아로 반출할 수 있을 것이다. 러시아에 축적된 이 연료의 엄청난 저장량과 동일시될 수 있는 이와 같이 적은 양의 원료들은 러시아의 생태학적 문제에 긴장을 자아내는 원인이 될 가능성은 별로 없다.

북한에 요구되는 안전보장은 옛 소련시절 북한과의 조약의 부활 가능성과 미국의 불가침에 관한 조약체결 가능성만큼 희박하다. 그러나 다른 방법이 있을 수 있다. 예를 들면, 한국, 북한, 미국, 러시아, 중국, 일본은 1957년 헬싱키 회담 형태에 따라서 다양한 협정을 만들 수 있다. 한반도와 주변국 관계에 대한 새로운 관계설정 방안을 기록할 수 있을 것이다. 그 협정에 경제적, 인문과학적 “바구니”외에 불가침에 관한 것과 다른 전쟁 활동을 제한할 수 있는 신뢰할 만한 방법에 따른 안보에 관한 내용이 들어가야 한다.

결국, 북한 대량살상무기의 잠재력과 그 운송 방법의 문제에 대한 많은 시간의 허용은 민주적 원칙에 따른 한국통일에 있다고 볼 수 있다. 이런 통합을 위해서는 북한의 경제 개혁을 도와주어야 하고, 더 나아가서 정치적인 개혁도 도와주어야 한다. 그러나 이 개혁을 급격하게 시행한다면 북한 정부를 파산으로 몰고 가거나 한반도 전체를 혼돈속에 빠트릴 수 있다. 북한은 개혁을 위해서 그들의 엘리트들을 국제적인 과업에 투입시키고, 그 나라와 경제적인 상호협력으로 발전하고 인문과학에 있어서도 교류의 폭을 넓히는 단계를 밟아야 한다. 즉 이런 목적의 보다 나은 방법은 경제적, 인문과학적 성격의 약정서에서 수용한 군사, 정치적 문제를 모두 통찰하는 국제적 협정서를 만드는 것이다.

제3회의 토 론

◆ 사 회: 최의철(통일연구원 선임연구위원)

◆ 발 표:

- ◎ 납치와 핵, 두 개의 무거운 과제: 일본의 대북한정책
.....야마모토 유우지(동경신문 서울지국장)
- ◎ 한국의 평화통일과 북핵위기 조절을 위한 해법
...알렉산드로 빼까예프(러시아과학아카데미 IMEMO)

◆ 토 론:

- ◎ 김동수(통일교육원 교수)
- ◎ 박수현(경희대 교수)

토 론

김동수

일본인 납치문제에 주목하여 말씀해주셨는데, 9·11테러 이후, 국제질서·안보환경의 변화로 가능한 상호협력이 필요한 시점에서 시의적절한 논문이었다고 본다.

북·일관계 개선 노력과 동북아 지역 협력 공동체를 구상하는 2002년 평양선언 이후 북핵문제제기로 인해 평양선언을 더 구체화시키는 쉽지 않은 상황이다.

그런 과정에서 2003년 북핵문제 해결은 대화와 압력이라는 두가지 틀이 적용되고 있다. 대북제재에 대한 북한의 반발이 있기는 했지만, 북핵문제 해결을 위한 6자회담의 과정에서 북한이 대화로 나오는 계기가 되었고, 2차 북일정상회담을 가능하게 했다고 볼 수 있다. 두 번째 회담에서 평양선언 이행을 재확인한 것은 북일교섭의 재개와 북핵문제의 해결을 위한 6자회담을 부활시켰다는 측면에서 긍정적이다.

3차 6자회담에 들어가는 중요한 시점이며, 6자회담의 성공요인으로 북일 양자접촉이 필요한 시점에서 동북아의 안정을 위해서는 인내심을 갖고 국교정상화 교섭을 계속해야 한다는 야마모토 선생의 논문에 동의한다.

2002년 9월 정상회담 이후 납치문제에 대한 일본인들의 인식의 변화에는 다른 견해이다. 현재 추구하는 목표인 한반도 동북아의 평화안정 정착을 위해서 어떤 조건이 필요한가에 대해 다음과 같이 생각한다.

- i. 남북의 화해 및 긴장완화
- ii. 북미관계, 북일관계의 정상화
- iii. 주변 강대국들과의 관계 정상화 및 신뢰
- iv. 경제협력에 기초한 지역경제 협력체 구성

그러므로 이번 정상회담은 평양선언 이행의 재확인으로 긍정적으로 평가되며 평양선언 내용 중 “쌍방은 동북아 지역의 평화안정을 유지강화” 라는 점이 가장 중요하다.

가해자·피해자의 전환 문제와 관련하여 일본정부의 평양선언이 만들어질 때, 동북아 지역협력구상이 나왔다는 점에 주목할 필요가 있다.

일본의 입장이 동북아 지역협력 구상에 부정적인 면이 있기 때문에 동의하기가 어렵다. 역사인식의 측면에서 검토가 요구된다. 잘못을 공식적으로 인정하지 않는 일정부도 문제이며, 지도층들의 신사참배, 역사교과서 등의 문제에 대한 공식적 약속의 불이행이 양국 관계의 신뢰를 손상시킨다.

하지만 피해자라는 인식이 대북적시와 대북정책에 나타난다면 한반도 긴장에 도움이 되겠는가, 부정적 인식으로 확산될 때 한일관계협력과 관계에 도움이 될 것인가, 이를 극복할 방법은 있는가 여

짧고 싶다.

식민지 시대의 피해와 냉전질서의 적대적인 대결구도 속에서 북한의 납치문제를 같은 논의선상에서 비교하는 것은 무리한 것이 아닌가 생각한다.

결론적으로 일본정부, 일본국민에게 지적하고 싶은 것은 과거의 잘못을 외면한 국민들이 미래에 다시 잘못을 저지를 수 있다는 것이다. 과거가 없이 현재가 있을 수 없듯이 일본이 현재 과거를 어떻게 성찰해야 할 것인가. 다수의 일본 국민들이 한국국민이 과거의 청산이 끝나지 않았다고 생각하는 것에 대해서 깊이 생각해야 한다.

박수현

1993-4년에 북핵문제 해결에서 러시아가 제외되었으나 최근 6자 회담을 둘러싼 북핵문제 처리과정에서는 러시아가 적극적이고, 선도적 역할을 함으로써 열친정권의 수동적 역할에서 벗어난 러시아의 새로운 외교정책이 성과를 거두고 있다고 본다.

일반적으로 한 국가가 국제적 상황에 대한 외교적 정책을 내릴 때에는 다음과 같은 요소가 있다.

- i. 처한 상황에 대해 인식하고 규정을 내림
- ii. 입장을 정하고 그와 연결된 정책을 정하는 것
- iii. 수행능력을 통해 정책 수행

위의 요소와 관련해 살펴보면,

첫 번째로 처한 상황에 대한 인식과 규정에 있어서

- 현재 서로 양보하지 않는 북미간의 강경 정책으로 수평을 달리고 있다. 즉 탈냉전 시대에서 미국 부시정부의 힘의 외교와 이에 맞서는 북한의 배짱, 벼랑 끝 외교가 부딪혀 계속 충돌하고 있다. 과연 러시아는 이러한 상황의 본질을 어떻게 생각하는가?
- 북한의 핵을 보유하려는 의도는 무엇인가? 특히 미국의 방문단의 북한 방문 시, 핵을 개발해왔다는 발언으로 세계를 놀라게 한 것의 사실여부는 북의 공식적 태도는 아니었지만 과연 이 시점에서 북이 위협한 발언한 진의는 무엇인가?
- 이에 반해 미국이 힘으로 밀어붙이는 의도는 무엇인가? 부시정부의 외교노선일 수도 있고 신보수주의의 발현일 수도 있다. 러시아는 어떻게 파악하고 있는가?
- 미국의 강경과가 북핵문제의 평화적 해결을 원하고 있는지 의문이 든다. 정몽헌 회장이 투신자살하기 전, 문화일보와의 인터뷰에서 미국의 입장은 태국 등과 거래하는 것을 제외하면 북이 핵을 보유하길 바란다고 했다. 진실된 미국의 입장은 무엇인가?
- 일부 회의론자의 시각과 같이 해결을 하려고 하지 않고 시간을 끌면서 리비아처럼 굴복하기만을 바라고 있는 것 아닌가? 최악의 경우 북한을 공격하여 이기면 그만이고, 해결이 나지 않을 경우도 미국이 의도하는 미사일방어제도에 오히려 유리한 것 아니냐, 등의 문제에 대해 러시아는 어떻게 생각하고 있는가?
- 북한이 핵을 개발함으로써 일차적 책임이 있지만 과연 미국의 책임은 없는 것이며 제네바협정을 미국은 위반하지 않았는가에 대한 생각을 여쭙고 싶다.
- 핵을 보유하지 않는 국가에 대해서도 선제공격을 할 수 있다는 미국의 일방적 자세는 북한이 더 강경으로 선화하는데 영향을 준 것

은 아닌가?

두 번째로 실제 정책결정문제에 있어서

- 미국과 북한이 서로 양보하지 않는 상황에서 러시아는 북핵문제 해결방법을 무엇으로 보고 있는가? 러시아도 중국과 같이 동북아 한반도 비핵화와 북미문제 평화적 해결이라는 커다란 틀을 갖고 있지만 너무나 대의 명분적이다. 구체적인 해결방법으로는 어떤 것이 있고, 러시아의 역할은 무엇인가?
- 북핵문제가 평화롭게 해결되지 않아 전쟁이 일어난다면, 북한, 러시아, 중국의 동맹국과 미국, 일본, 한국의 동맹국과 전쟁이 일어날 것으로 발표했는데, 정말로 러시아가 개입할 것인가? 2002년 2월의 조약에서는 자동 군사개입조항이 없어지고, 공격의 위험성이 있을 때, 서로 연락을 취하거나 접촉을 취한다는 것만으로 되어있는데, 군사적 지원을 의미하는 것인가?

세 번째, 수행능력에 관해서

- 과연 러시아가 지원을 한다고 했을 때, 그런 능력이 있는 것인지, 어떤 수단(leverage)을 쓸 수 있는지, 궁금하다. 노후한 산업시설의 현대화, 북한경제 발전, 군사협력 등이 있을 텐데, 정말로 북핵문제를 평화로운 해결을 위해서 어떤 수단(leverage)을 사용할 생각할 의향이 있는가? 수단(leverage)은 있는가?

마지막 질문으로는 북핵문제에 대한 헬싱키 모델 적용의 구체적 내용은 무엇인가? 한국정부가 얘기하는 일괄협상, 일괄타결과는 어떻게 다른가? 북핵문제 해결을 위해 한국이 할 수 있는 것은 무엇인지 진지한 답변을 바란다.

정해영(민주평화통일자문회의 자문위원)

흡수통일을 하더라도 러시아는 지지할 용의가 있다고 했는데, 중국은 흡수 통일에 대해서는 적극적으로 반대하는 입장이라고 생각한다. 두 나라의 정책적 차이점에 대해서 질문하고 싶으며, 그렇다면 러시아는 그러한 입장을 취할 수 있는가?

한준구(경실련 통일협회)

북한이 소수의 인원을 납북한 것은 잘못이나, 일제강점기에 북한에 서도 최소한 25만 명이 굶어 죽었는데, 이러한 것을 일본에도 홍보 바란다.

일본의 납북문제는 침소봉대 경향이 있다. 독도문제도 마찬가지이다. 한국과 일본의 경계인으로서 일본 언론에도 NGO, 학자들을 동원하여 특히 젊은이들에게 홍보 바란다.

야마모토 유우지

가해자, 피해자란 말은 처음 사용했지만, 이 용어를 사용하기 전에 일본인이 사용할 수 있는지 걱정했었다. 다만 2-3년 동안 일본에서 그런 분위기가 있는 것은 사실이다.

재일한국인 문제에 대해서 조총련의 문제 등은 기사가 되지만 식민지시대의 문제는 부각되지 않는 경향이 있다. 이는 하나의 과정이라고 생각한다. 단순한 가해자·피해자의 문제가 아니라, 북한관계에 있어서 남한과의 동반자가 되었다고 생각한다.

일본에서는 한국열풍으로 한국에 대한 가까운 마음을 가지고 있다. 그러나 남한과 북한의 두 개의 나라를 동시에 바라보기가 일본인에게는 어려운 것 같다.

역사에 대해서 세대차이가 있다. 기성세대는 대학교 때, 역사문제에서부터 관심을 가졌지만 젊은이들은 역사가 아니라 대중문화, 음식 등으로 친근감을 가지고 있다. 상대방이 가지고 있는 경제, 문화에 관심을 가지면 그 관심이 역사로도 이해될 것이다. 다만 북한에 대한 회의적 시각, 남한에 대한 시각이 균형되도록 하는 것이 중요하다고 본다.

알렉산드로 삐까예프

솔직한 질문이 관계개선에 중요하다고 생각되는데, 솔직한 질문에 감사한다. 최근 미국의 강경노선에서 가장 큰 문제는 미국인들이 채찍이 없는 상황, 보완할 수도 없는 상황에 당근책도 충분히 사용하지 않는 것이다.

미국은 현재 이라크에 너무나 집중하고 있는 것이 문제이며 충분한 군사적 역력이 없기 때문에 북한에 대응할 능력도 역부족이다. 게다가 북한은 후세인처럼 사찰을 개방하지 않았으므로 목표물을 알 수 없고 대량살상무기에 대한 확증 또한 없기 때문에 선제공격은 불가능하며 예상할 수 없다고 생각한다.

따라서 미국의 의사결정체제가 이라크 한가지의 문제밖에 처리할 수 있는 역량밖에 없다. 리비아의 경우 좀 달랐던 것은 영국이 먼

저 실마리를 풀고 미국이 이 합의를 따라가는 경우였다. 미·영과 리비아의 협상은 서로에게 유리한 거래였고, 카다피가 이를 수용함으로써 별다른 문제가 없었다.

그러나 북한의 핵 프로그램 폐기에 대한 대가로 제시한 것은 ‘좀더 풍부한 대화’에 불과하므로 북한에게는 실리가 없다. 결국 북한은 잃기만 하고 얻을 것이 없다고 본다. 따라서 북한은 미국과 외교관계에서 중요한 영향력을 행사하는 ‘핵’카드가 있었음에도 불구하고 실효를 거두지 못했다.

북한에 대해서 러시아가 압력을 행사할 수 없는 이유는 옵션, 수단이 없기 때문이다. 중국의 경우, 중국과 평양의 관계가 복잡했을 때, 북경이 한국보다 더 지원할 수 없는 상황이다.

부시가 중국에 대해서 요구하는 것은 압력을 행사하는 것뿐이다. 구체적인 대북정책을 제시할 수 없는 상황에서 중국이 부시정부에 선물을 줄 필요가 없다.

미국이 정책 변화를 하도록 러시아가 설득하는 것은 어려울 것이다. 왜냐하면 러시아는 미국에 영향력을 행사할 수는 없는 상황이며 단지 미국정부를 설득시켜볼 수는 있을 것이다.

미국은 북한에 대해 선택의 폭을 제공해야 한다. 북한은 주로 미국에 요구하고, 미국만이 북한이 원하는 것을 제공할 수 있다. 미국의 대북정책을 바꾸도록 설득은 가능하나 사실 수단(leverage)은 없다.

한국이 이러한 대화를 지속하는 것을 미국은 고려해야 한다. 또한 이것은 한국의 이해관계에 맞는 것이다. 미국의 철군계획과는 별개로 계속 한국의 정책을 고수해야 한다.

본인이 러시아 정부를 대변할 수 있는 없지만, 한국전쟁 중에도 소련연방은 중국과 같은 방식으로 전쟁에 참여하지 않았고, 러시아가 미국과 대적하면서까지 북한의 지도자를 옹호할 것이라고는 생각하지 않는다.

최근의 북핵위기는 용납할 수는 없으나, 이러한 행위에 대해서는 해명, 시인해야 한다고 생각한다.

미국과 북한이 협상하는데 있어서 헬싱키 모델적용과 인권을 포함해야 한다고 하는데 본인은 그렇게 생각하지는 않는다. 헬싱키 모델은 네덜란드와의 국경 안정성을 보장하면서 소련연방에서는 조건 개방을 합의했던 것뿐이고 이것의 대가로 인권문제를 포함시키지는 않았다. 소련연방이 개방성을 점진적으로 추진하여 국제사회로 편입하고 공산국의 붕괴로 연결된 것이다. 헬싱키 모델을 언급한 것은 북한이 인권이 포함된 개방을 하고 안보를 보장하는 방법을 제시하고 싶었기 때문이다. 중요한 것은 공산권국가에서 억압을 받았던 사람들에게 희망을 제시하는 것이다. 한국의 대북정책은 여러 분야에서 추진되고 있음을 알 수 있다. 그리고 기본적으로 헬싱키모델을 하나의 기본적인 패러다임으로 사용하고 있다.

중국이 흡수통일에 반대할 것인가에 대해서는 답변이 어렵지만 독일이 통일됐을 때, 영국, 폴란드 많은 나토국가들이 많이 반대했었

다. 하지만 독일은 통일되었다. ‘통일된 방안이 최고다’라고 추구하는 것도 아니고 독일의 통일방법이 한국에 적합하다고 하는 것은 아니다.

어쨌든 한국전쟁 때, 중국의 인민군이 희생되었고 한국과의 관계도 바뀌고 있기 때문에 한국의 통일은 중국의 입장도 고려해야 한다. 중국은 미국에 대해 안전보장을 요구할 권리가 있고, 그로 인해 통일 후 한반도에서 미국의 배치에도 제약이 있을 것이다. 미국은 통일도 확실치 않은 상황에서 미군의 주둔을 어떻게 생각하든지 모르겠다.

최의철

일본의 정책에 대해 배척하기보다는 주변국 파트너로서 지역안정을 위해서 생산적인 역할과 협력을 모색할 필요성이 있다. 또한 일본측은 과거사문제 등 도덕적 리더십에 있어서 주변국의 우려·관심도 고려해야 한다.

북·일관계 정상화는 진행 중에 있지만, 현안문제해결을 조건으로 하기 보다는 관계정상화를 통해서 현안을 해결하는 방법을 모색하는 것이 중요하다.

러시아가 경제·문화 교류에 있어서 긍정적 역할을 하고 있지만, 강대국으로서의 잠재력이 크기 때문에 과거 냉전시대와 같이 군사적 부문의 협력으로 나타난다면 주변국과의 부정적인 관계를 부정할 수 없다.