

統一研究論叢

第3卷1號 1994

民族統一研究院

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

目 次

統一研究論叢

第3卷 1號 1994

〈企劃論文〉 北韓의 對外開放 現況과 展望

北韓 指導部의 情勢認識과 對外開放 展望	許文寧	1
金正日 體制와 對外開放 政策	全賢俊	17
북한의 외자유치정책 운용실태와 성과분석	南宮鏞	35
북한의 자유경제무역지대 활성화 방안	崔壽永	63
북·미 경제관계의 현황과 전망	朴鍾喆	89
北·中 經濟關係 現況과 展望	吳承烈	117

〈研究論文〉

북한 관료일탈행위의 동태적 분석 :

국가권위에 미칠 영향을 중심으로

金聖哲 · 李基東	141
-----------	-----

南北交易의 民族內部交流性 認定問題 :

「自決權」을 中心으로

諸成鎬	165
-----	-----

김일성 「현지도」연구 : 1980 - 90년대를 중심으로

柳浩烈	199
-----	-----

東北亞 安保와 韓半島 非核化 實現

全星勳	231
-----	-----

最近의 國際化 論議에 對한 批判的 考察

金永椿 · 金聖培	261
-----------	-----

Abstract..... 277

北韓 指導部の 情勢認識과 對外開放 展望

許 文 寧*

◁ 目 次 ▷

I. 序 論	現實適應 摸索
II. 北韓의 對內·外 情勢現況: 3大革命力량의 全般的 弱化	IV. 北韓의 對應政策 展望: 우리식 社會主義 強化와 主體型 對外開放 推進
III. 北韓 指導部の 情勢認識: 이데올로기적 認識의 持續과	V. 結 論

I. 序 論

이 글은 北韓의 對外開放政策¹⁾ 展開方向을 展望하는데 그 目的이 있다. 北韓의 對外政策에 影響을 주는 요인은 크게 國內·外的 情勢要因과 이에 대한 指導部の 認識要因으로 大別할 수 있다. 따라서 이 글에서는 다음과 같은 순서에 의해 北韓의 對外 개방에 대하여 연구하고자 한다. 첫째, 북한

* 북한연구실 책임연구원

1) 對外 개방을 어떻게 개념정의하고, 그 분석지표를 무엇으로 설정할 것인가에 대해서는 다음을 참조. Gerald Segal(ed.), *Openness and Foreign Policy Reform in Communist States*, (London : Routledge, 1992), pp.5-7.

은 현재 대내·외적으로 어떠한 상황 가운데 처해 있는가? 둘째, 북한 지도부는 이러한 상황을 어떻게 인식하고 있는가? 셋째, 향후 북한은 어떠한 대외개방정책을 선택할 것인가?

II. 北韓의 對內·外 情勢現況：3大 革命力量의 全般的 弱化

1. 國際情勢：國際革命力量과의 團結 弱화와 ‘核 問題’解決 壓力 加重

첫째, 北韓의 ‘國際革命力量과의 團結’은 弱化狀態를 持續하고 있다. 소련의 해체에 따른 원유도입 및 무역의 감소와 동구사회주의권의 몰락에 따른 과학기술 도입의 감소는 북한의 경제난 심화에 결정적 원인이 되고 있다. 그리고 북방삼각관계의 와해와 조정 그리고 한·러/한·중 수교와 정상회담은 북한의 안보 위기감 원인이 되고 있다.

둘째, 周邊 4國의 對北韓政策은 북한에게 體制改革 및 對外經濟 開放을 통한 국제사회의 責任있는 一員으로서의 參與와 核武器 開發 拋棄에 대한 가시적 조치의 실현화를 촉구하고 있는 것으로 보인다.

美國의 경우, 클린턴 정부는 북한의 핵무기개발 포기가 선행되지 않는 한 대북한관계 개선이 있을 수 없음을 정부출범 이후 지금까지 분명하게 지속하고 있다. 그리고 남북 특사교환으로 상징되는 남북한 관계개선 조건이 비록 최근에는 그 강도에 있어 다소 약화되고 있으나, 미국은 여전히 이를 중요시하고 있다. 日本의 경우, 호소가와 전총리는 북한의 핵문제에 대해 한국과 긴밀한 협조를 하였으며, 북한 핵무기개발 의혹 완전해소가 북·일수교교섭의 선결조건임을 지속적으로 천명해 오고 있다. 더욱이 최근에는 일본연립 여당의 제 1당인 사회당에서도 북한 핵문제와 관련, 그동안 고수해온 제재반대 입장을 철회하고, “유엔이 결정하면 이를 존중, 헌법의 범위안에서 노력할 것”이라고 제재동참 입장을 천명하였다.²⁾ 러시아

의 경우, 한·러 정상회담(1992.11.19) 이후 열친 대통령은 북한의 핵무기 개발 중단을 위해 노력할 것임을 천명해 오고 있다. 中國의 경우, 비록 북한과의 전통적·혈맹적 관계로 인하여 대북제재에 대해서는 분명하게 반대를 표명하고 있으나, 동시에 북한의 핵무기개발에 대한 반대와 한반도 안정 및 남북한 당사자간의 대화에 대한 지지를 분명하게 천명하고 있다.

셋째, 國際社會는 북한의 핵무기개발 의혹에 대해 비록 더딜지라도 완전하게 해결할 意志를 갖고 접근하고 있는 것으로 보인다.³⁾ 즉 IAEA는 1994년 3월 21일 특별이사회에서 북한의 사찰 방해로 인하여 1993년 2월 이후 핵물질의 전용이나 재처리 활동 여부를 규명할 수 없었음을 확인하고, 모든 사찰을 즉각 허용할 것과 핵안전협정을 전면 이행할 것을 촉구하는 한편, 이를 UN 안보리에 회부하였다. 한편 안보리는 지난 3월 31일 북한의 태도변화를 촉구하는 다소 온건한 내용의 ‘의장성명’을 채택하였으나, 향후 5월 초순까지 북한의 태도 변화가 없을 경우 단계적으로 제재의 수준으로 나갈 것임을 예견케 하고 있다.

요컨대 북한은 국제혁명역량과의 단결이 약화된 상황 가운데, IAEA 査察(임시사찰·정기사찰·특별사찰 등)을 통한 핵무기 개발의혹에 대한 해명과 南北對話를 통한 한반도의 안정과 동북아 평화유지에 대한 요청을 주변 4국 및 국제사회로부터 강력히 받고 있는 것으로 분석된다.

2. 南韓情勢：文民政府의 出現과 UR協定 締結

이 차원에는 북한 정책의 변화를 促進하는 要因과 抑制하는 要因이 상존하고 있다. 먼저 변화 촉진요인을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 한국은 문민정부 출범에 따라 정통성 시비 논쟁과 이에 따른 국론

2) 「동아일보」, 1994. 4. 19.

3) 유엔은 북한에 대해 핵확산금지조약(NPT)탈퇴 재고를 촉구하는 안보리 결의를 이미 채택하였으며(1993.5.12), 핵사찰수용을 촉구하는 총회결의를 찬성140:반대1(북한):기권9(중국·쿠바·이라크 등)표의 압도적 지지로 채택한 적이 있다. 「중앙일보」, 1993. 11. 2.

4 統一研究論叢

분열을 종식시켰으며, 정치·경제·외교 등 제반 분야에서 지속적으로 발전함으로써 남북한간의 국력 격차를 증가시키고 있다. 그 결과 북한은 정통성이 취약한 정부를 상대로 대대적인 이데올로기적 공세를 전개하였던 행태와 민족자해적인 소모전적 체제경쟁을 지속하기 어렵게 되었다.

둘째, 한국은 통일정책으로서 북한 체제의 전복을 목표로 하는 봉쇄정책이 아니라 ‘공존공영’과 ‘민족복리’를 기조로 남북합의에 의한 단계적·점진적 통일을 지향하는 참여정책을 천명하고 있다. 그 결과 북한으로서는 남북대화를 회피하고, 공세적 대남적화전략만을 지속하기 어렵게 되었다.

그러나 변화 억제요인 또한 만만치 않은 상황이다.

UR協定 締結에 따른 韓國政府와 農民·在野運動圈 간의 葛藤은 북한의 대남정책 결정자들에게 ‘남조선혁명’ 추진과 대내 통합을 위한 새로운 기회를 제공해 줄 가능성이 높다. 북한은 남한 농민의 심리적 좌절감과 이에 따른 사회문제화 조짐을 최대한 이용하여, 남한 혁명역량의 강화를 위해 다양한 선전·선동을 구사할 가능성이 있다. 그리고 이러한 분열상황을 과대 선전하여 북한주민들의 북한체제에 대한 지지도를 증대시킬 것으로 보인다.

요컨대 문민정부의 출범에 따른 정통성 확보와 공존공영 지향적 통일정책은 북한의 대남적화전략의 입지를 약화시켰으나, 남북관계 개선 문제와 국제화·개방화 문제를 풀어가는데 있어 미숙한 대응은 오히려 북한의 대남선전·선동을 강화케 하고 있는 것으로 분석된다.

3. 北韓情勢⁴⁾: 社會主義 革命力량의 弱化和 ‘우리식’ 社會主義의 推進

북한의 사회주의 혁명역량은 대체로 약한 상태를 지속하고 있는 것으로 분석된다. 북한은 자력갱생의 경제체제와 폐쇄주의의 철저한 고수로 사회주의권 붕괴의 와중에 체제를 유지하였으나, 현재는 경제상황의 악화와 외부정보의 유입으로 인하여 체제유지 능력이 쇠퇴하고 있는 것으로 보인다.

4) 허문영, “북한의 변화가능성, 어떻게 볼 것인가?” 민주평화통일자문회의, 「새정부 1년의 통일정세 주제발표문(1994.2.21)」, pp.24-30.

첫째, 金正日 承繼體制은 지난 20여 년 간의 持續的 構築過程에도 불구하고, 金日成 사후 정권유지의 不確實性 또한 커지고 있는 것으로 보인다. 그리고 이러한 상황 가운데 북한은 김정일로의 권력승계를 선전적 차원에서 더욱 강화하고 있으나, 실제적 차원에서는 지연시키고 있는 것으로 분석된다. 그것은 대외고립과 경제난으로 인하여 김정일이 ‘수령’으로서의 권위를 북한주민 및 군인들의 내면세계에서까지 확보한 것으로 보기 어려운 점과, 1993년 12월 당 전원회의 및 최고인민회의에서 김정일 측근들이 해임·전보된 점, 그리고 1994년에 들어와 김정일의 활동이 활발하지 않은 점⁵⁾ 등에 대한 고려에 기초한다.

둘째, 北韓의 經濟難은 북한당국의 다각도적 대응에도 불구하고 전반적으로는 더욱 深化되고 있는 실정이다. 북한은 1993년 12월 양대 회의에서 제3차 7개년계획을 ‘원래 예견한대로 수행할 수 없게’ 되었음을 인정했고, 변화된 국제환경과 ‘사회주의 건설의 현실적 요구’에 의해 향후 2~3년 간을 사회주의 경제건설의 완충기로 설정하고, 농업제일주의·경공업제일주의·무역제일주의를 ‘혁명적 경제전략’으로 채택하였다. 그리고 금년 4월 최고인민회의에서 경제문제를 최우선의 정책과제로 제시하고, 위의 전략을 반복하였다.⁶⁾ 그러나 식량난의 지속, 원유도입의 감소에 따른 에너지난의 지속, 원료난에 따른 생필품 부족의 만연, 마이너스 경제성장과 외채 및 무역의 악화상태 지속 등으로 인하여 경제난이 심화되고 있다.

셋째, 북한당국의 통제강화 정책에도 불구하고 社會的 逸脫行爲가 지속적으로 增加하고 있는 것으로 분석된다. 이는 경제적 침체국면과 심리적 불안감을 반영하는 것으로, 예컨대 식량과 생필품 부족으로 인해 암시장이 만연하고, 부정·부패가 상당히 만연되어 있는 것으로 전해진다.⁷⁾

5) 4월 현재 김정일의 공식활동은 4차례에 불과하다.(1993년 총 21차례, 동 기간 9차례) ① 경제지도간부들과의 만남(1.1) ② 조총련 부의장 허종만 면담(3.1) ③ 북한군 협주단 종합공연 관람(3.5) ④ 최고인민회의 제9기제7차회의 개막식 참석(4.8). 「세계일보」, 1994.4.20.

6) 강성산, “사회주의 경제건설의 완충기과업을 성과적으로 수행할데 대하여,” 「로동신문」, 1994.4.7.

7) 김영성 (전 북한 건축기사) 1994. 3. 9. 면담; 고창송(전 북한 혁명사적지 책임지도원) 1994. 3. 25. 면담

요컨대 북한은 ‘사회주의 혁명역량’의 약화를 거듭하고 있는 상황 가운데 김일성·김정일 부자체제의 공고화를 위하여 부심하고 있는 것으로 분석된다.

Ⅲ. 北韓指導部の 情勢認識：이데올로기적 認識의 持續과 現實適應 摸索

북한의 지도부는 3대혁명역량의 전반적 약화 상황에 처해 있음에도 불구하고, 이에 대해 이데올로기적 인식을 지속하고 있는 것으로 분석된다.

첫째, 社會主義陣營의 持續 與否에 대해, 북한은 이데올로기적 確信을 持續하고 있다.⁸⁾ 김정일은 소련 및 동구 사회주의권의 붕괴를 “일시적인 우여곡절”로 간주하였다.⁹⁾ 그리고 소련과 동구 사회주의의 몰락에서 배운 ‘역사적 교훈’이 “사회주의 원칙으로부터의 한걸음의 양보와 후퇴는 열걸음, 백걸음의 양보와 후퇴를 가져왔으며, 결국에는 로동계급의 당 자체가 파멸되지 않으면 안되는 엄중한 결과를 가져오게 되었다”는 사실이라고 언급하였다.¹⁰⁾ 또한 이들 “자본주의가 복귀된 나라에 과국적 위기”가 조성되어 있으며, “이 위기로부터의 출로는 사회주의를 재건시키는 길 밖에 없다”고 주장하였다.¹¹⁾ 이와 같은 문건들을 정리해 볼 때, 향후 북한이 사회주의 체제를 포기하는 체제변화와 근본적인 개혁·개방을 취할 가능성은

8) ‘우리는 일부 나라들에서 사회주의가 좌절된데서 옹당한 교훈을 찾고 사회주의에 대한 어중이떠중이들의 온갖 훼방을 단호히 배격하면서 화를 복으로 전환시키는 지혜와 용감성을 발휘하며 인류의 광명한 미래를 향하여 더욱 힘차게 전진하여야 할것이다’ 김정일, “사회주의에 대한 훼방은 허용될 수 없다.”

9) 김정일, “인민대중 중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1991.5.5).”

10) 김정일, “사회주의 건설의 역사적 교훈과 우리당의 총로선(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1992. 1. 3.).”

11) 김정일, “혁명적 당 건설의 근본문제에 대하여(조선로동당 창건 47돐에 즈음하여 집필한 논문 1992.10.10.),” 『로동신문』, 1992. 11. 2.

매우 낮음을 예상할 수 있다.

둘째, 東歐社會主義 陣營의 沒落과 蘇聯의 解體 原因에 대해, 북한은 점차 內的 要因을 強調하고 있다. 1990년 김일성은 동구 사회주의권의 몰락과 소련의 해체를 ‘미 제국주의의 평화적 이행’ 전략에 기인한 것으로 인식하였다.¹²⁾ 그런데 1992년 김정일은 외적 요인도 중요하지만 내적 요인도 중요함을 강조하였다.¹³⁾ 그리고 1993년에 들어와 김정일은 사회주의체제 붕괴가 “제국주의자들과 반혁명세력의 공모결탁의 산물이며, 제국주의의 사상문화적 침투와 우경 기회주의 사상의 부식작용의 결과”임을 주장하였다. 그리고 “여기에서 결정적 작용을 한 것은 내부에서 생긴 사회주의 배신자들의 반혁명적 책동”임을 경고하였다.¹⁴⁾ 이를 보건대 북한은 이른바 ‘평화적 이행’에 대한 국제적 압력에 대해서는 다소 자신감을 회복한 것으로 보여진다. 동시에 북한 사회 내에 반체제세력이 산발적으로 대두되고 있음과 이에 대해 적극 대비하고 있음도 유추해 볼 수 있다.

셋째, 美國의 對北韓政策에 대하여, 북한은 ‘強權과 壓力’ 또는 ‘孤立壓殺’政策으로 인식하고 있다.¹⁵⁾ 김일성은 “핵대국이 앞장에 서서 비핵국가인 우리에게 부당한 압력을 가하고 있는 것은 국제관계에서 정의와 평등의 원칙을 무시하고 자기의 일방적 의사를 강요하는데 습관된 사람들의 오만성의 표현”이라고 주장하였다.

넷째, 南韓의 金泳三 政府에 대하여, 북한은 ‘두개의 얼굴을 가진 문민과 시스트’ 또는 ‘文民 好戰狂’ ‘反民主·反民族·反統一 勢力’으로 규정하고 있다. 북한은 김영삼정부의 출범 초기에 ‘과거와는 달리 민족의 이익을 중

12) 김일성, “우리 나라 사회주의의 우월성을 더욱 높이 발양시키자(최고인민회의 제9기 제1차회의 시정연설 1990.5.24.),” 「조선중앙년감」 (평양: 조선중앙통신사, 1991), p.21.

13) 김정일, “사회주의건설의 역사적 교훈과 우리 당의 총로선,” 「친애하는 지도자 김정은동지의 문헌집」 (평양: 조선로동당출판사, 1992), pp.427-428.

14) 김정일, “사회주의에 대한 회방은 허용될 수 없다(1993. 3. 1),” 「금수강산」 (평양: 오늘의 조국사, 1993,5), p. 2.

15) 윤우철, “배신자들이 몰아온 대결과 전쟁국면(월간 국제정세개관),” 「로동신문」 1994. 3. 31.

시하는 입장'에 서있는 것으로 간주하는 한편, 과거에 비해 상대적으로 비난의 강도를 낮추었다. 그러나 북한은 김일성의 '전민족대단결 10대강령'이 남한 정부에 의해 수용되는 조짐이 없자, '안기부 해체, 국가보안법 철폐, 방북 구속인사 석방' 등이 문민정부의 시급적임을 주장하면서 비난의 강도를 다시 높이기 시작하였다. 그리고 1994년에 들어와 김일성의 「신년사」를 통해 남한 정부를 격렬히 비난한 후, '타도'할 것을 적극 선전·선동하고 있다.¹⁶⁾ 남한 정부의 문민적 정통성은 부인할 수 없는 객관적 사실임에도 불구하고, 북한이 비난과 전복선동을 다시 강화하고 있는 것은 북한의 불안감과 초조감을 반증하는 사실이 되기도 할 것이다. 북한은 남한의 반정부세력을 고무하는 한편, 대내 결속을 강화할 의도에서 비난을 강화하고 있는 것으로 보인다.

다섯째, 南韓의 統一政策에 대하여, 북한은 吸收統一 政策으로 인식하고 있다. 북한은 “〈3단계 통일방안〉이란 본질에 있어서 통일을 지연시키고 분열을 고착화시키기 위한 분렬방안이며 〈승공통일〉을 노린 대결방안”이라고 주장하고 있다.¹⁷⁾ 그리고 남한 정부의 통일방안은 “분열을 언제까지 지속시키며 걸렁걸렁 시간이나 보내면서 북에 자유화바람을 불어 넣어 흡수통일하려는 속셈을 드러낸 것”이라고 비난하였다.

여섯째, 北韓의 對內結束 問題와 관련하여, 북한은 思想統制 強化와 補完的 統合 方法의 必要性을 느끼고 있는 것으로 보인다. 예컨대 지난 3월 31일 노동당 창당 이래 처음으로 「전당 당세포 비서대회」를 개최하여 사상통제를 통한 내부결속에 박차를 가하였던 것이다.¹⁸⁾ 동시에 북한은 주체 사상의 통합기능 한계를 보완하는 차원에서 1993년부터 민족문화 유산을 새삼 강조하고 있다. 북한은 민족적 정통성이 북한에게 있음을 주장하여

16) “김영삼 반역 「정권」은 타도되어야 한다” 시리즈물 게재(1~12호 「로동신문」 1994. 2.17~3.6); “남조선 노동운동권에서 제기되는 몇가지 문제” 시리즈물 방송(「평양방송」에서 10회에 걸쳐 1.22까지 방송)

17) “「승공통일」론의 복사판 「3단계 통일방안」, 「로동신문」, 1993.9.12.

18) 북한은 이 대회에 1만 6백여명의 당세포비서 및 당일꾼 등을 집결시켜, ‘우리식’ 사회주의 고수를 위한 사상교양 강화와 당세포비서의 김일성·김정일부자에 대한 충성 조직화를 강조한 것으로 분석된다.

대내적으로 인민들의 통합을 이루고, 남북관계에 있어서는 최대한으로 북
한중심의 통일을, 최소한으로는 현 김일성·김정일 부자체제를 유지하려는
것으로 분석된다.

일곱째, 經濟難과 關連하여, 북한은 ‘主體型’ 社會發展戰略의 推進양상을
보여주고 있으나, 근본적으로는 社會主義 原則을 固守해야 할 것임을 거듭
강조하고 있다.¹⁹⁾ 예컨대 지난 2월에 있었던 「전국농업대회」(2.24~28)에
서 북한은 식량난 및 기타 농업문제의 해결을 김일성이 30년 전에 발표한
「농촌체제」의 기본노선에 의거하여 추진할 것임을 천명하였다.²⁰⁾ 이러한
북한의 입장은 제9기 제7차 최고인민회의에서 발표된 강성산 총리의 보고
에서 거듭 강조되었다. 이와같은 교조주의적 사회주의 완성론을 고려할
때, 북한은 개혁·개방을 쉽게 수용하지 않을 것으로 보인다.

여덟째, 北韓體制의 改革 可能性과 關連하여, 북한은 教條主義的 社會主
義를 持續할 것임을 분명히 하고 있다. 김정일은 사회주의사회에서는 이른
바 ‘다원주의’가 허용될수 없으며, “‘다원주의’가 표방하는 사상에서의 ‘자
유화’, 정치에서의 ‘다당제’, 소유에서의 ‘다양화’는 개인주의와 자유주의에
기초한 생존경쟁이 지배하는 자본주의사회의 정치방식”이라고 주장하였다.
따라서 사회주의 사회에서 사상의 자유화와 정치에서의 다당제를 허용하는
것은 결국 사회주의 사회의 기초를 허물게 됨으로 절대 용납할 수 없음을
천명하고 있다.²¹⁾

그러나 북한의 지도부는 동시에 3대혁명역량의 전반적 약화상황에 대한
現實適應的 認識도 다소 보여주고 있다.

첫째, 統一 元年과 關連하여, 북한은 1995년 통일의 해 주장을 修訂하는

19) 김정일, “혁명적 당건설의 근본문제에 대하여,” 「로동신문」, 1992.11.2 ; 김정일, “사
회주의에 대한 궤방은 허용될 수 없다,” 「금수강산」, 1993.4. p.6.

20) 김일성, “사회주의농촌체제의 기치높이 농촌문제의 중국적해결을 위하여(전국농업대
회에 보낸 서한),” 「로동신문」, 1994.2.25. 북한은 협동적 소유(집단농장)를 전인민
적 소유(국영농장)로 전환할 것임과 이를 위한 郡의 역할을 강조하였다. 이것은 전인
민적 소유제도로의 이행을 통해(이미 평남 숙천군에서는 실시중) 농민을 노동계급화
하고, 농업을 공업화함으로써 사회주의 완성을 꾀할 것임을 시사한다.

21) 김정일, “사회주의건설의 역사적 교훈과 우리 당의 총로선,” 앞의 책, pp.433-434.

모습을 보여주고 있다. 예컨대 북한은 1993년 12월 군 총참모장 최광의 보고를 통하여 ‘90년대 통일’로 다소 시점을 늦추는 모습을 보여주었다. 그리고 1994년 김일성 신년사에서서는 1995년 통일의 해 주장에 대해 전혀 언급하지 않았다. 최근 ‘남조선의 종교단체들과 교직자, 신도들에게 보내는 편지’나 김용순 최고인민회의 통일정책위원회 위원장의 발언을 통해서 ‘90년대 통일’의 입장을 천명하고 있다.²²⁾

둘째, 對外政策에 있어, 북한은 1994년 「신년사」를 통해 制限的이나마 開放志向的 認識을 보여주고 있다.²³⁾ 예컨대 북한은 대외무역부문에 있어 적극적인 대외시장 개척, 대외신용 제고, 수출품목 다양화 및 품질향상 등을 통해 수출증대에 주력할 것을 천명함으로써 대외개방의 불가피함을 시사하였다. 그러나 대외경제 협력문제에 대해 구체적으로 언급하지 않음으로써 경제개방에 대한 정책적 갈등을 엿볼 수 있게 하였다. 한편, 정치외교 부문에 있어 “우리의 자주권을 존중하는 자본주의 나라들과도 선린우호관계를 발전시켜 나아갈 것”임을 재천명함으로써 미국 등 자본주의 국가와 관계개선을 통해 국제적 고립을 모면하려는 의도도 보여주었다.

IV. 北韓의 對應政策 展望 : 우리식 社會主義 強化와 主體型 對外開放 推進

앞 장에서 살펴본 것처럼 북한은 3대혁명역량의 전반적 약화 상황 가운데 있다. 이러한 상황이 지속되자, 북한은 김일성 유일체제의 유지와 김정일 승계체제의 공고화를 위하여 대내적으로 사상통제 강화와 사회주의원칙 고수, 대남적으로 남북공존 모색과 더불어 민족대단결이라는 명분하에 기존의 통일전선전술을 지속하는 이중적 대남정책 추진, 대외적으로는 제한적 경제개방정책 확대를 모색하고 있는 것으로 분석된다.

22) 「로동신문」, 1994.3.31 ; 「로동신문」, 1994.4.14.

23) 「로동신문」, 1994.1.1.

1. 對內政策：思想統制 持續과 補完的 經濟改革 摸索

북한은 제반 내부문제에 대응하여 ‘진통’강조와 ‘보완적 경제개혁’을 통한 ‘통제’와 ‘회유’의 병행을 통해 체제결속 강화를 더욱 시도할 것으로 보인다.

첫째, 북한은 대내단속을 위해 그동안 사용해 온 주체사상에 근거한 각종 논리와 함께 새로 개발한 ‘民族 文化遺產’논리를 통해 체제통합을 더욱 강화해 나갈 것으로 전망된다. 북한은 그동안 체제통합을 위해 ‘사회정치적 생명체론’, ‘우리식 사회주의’, ‘조선민족제일주의’, ‘사회주의 대가정’ 등의 논리를 개발·제시해 왔다. 북한은 이러한 논리를 지속적으로 선전함으로써, 소련 및 동구사회주의 붕괴와 중국의 변화 그리고 국제 핵사찰 압력에 직면하여 생기는 ‘허무주의’와 ‘패배적 고립감’을 해소하는 한편, 인민의 체제헌신도를 고양하고 정서적 일치를 도모함으로써 인민통합을 더욱 강화해 나갈 것이다.

둘째, 북한은 홍석형의 당일꾼 출신으로서의 보수적 성향과 나진·선봉에서 강성산 지휘하에 김책연합체철소를 관리한 경험을 활용하여 주체의 자립경제원칙을 토대로 경제개방 및 발전을 추진할 것이며, 또한 인민생활 향상을 위한 농업과 경공업 발전을 더욱 강조할 것으로 전망된다. 즉 북한은 종래 중공업 중심의 발전전략을 부분적으로 수정하는 한편, 중앙집권적 계획경제의 비효율성을 극복해 보려는 ‘보완적 경제개혁’을 시행할 것이다. 그러나 이는 기존의 사회주의 경제의 기본구조와 관리체제에 대한 ‘근본적인 구조적 개혁’ 또는 ‘체제변혁적 개혁’ 이라기 보다, 사회주의 경제를 운영하는 과정에서 나타나는 결함을 보완하고, 정책적인 효율성을 증가시키려는 체제수호적 개혁이란 점에서 제한적인 성격을 띠 전망이다.

2. 對外政策：‘主體型’ 對外開放²⁴⁾ 摸索

북한은 그동안 대내정책 분야에 있어서는 대단히 조심스러운 ‘변화’를

시도해온 반면에, 대외정책 분야에 있어서는 상대적으로 적극적인 ‘변화’를 추진해 왔다. 예컨대 3대혁명역량의 전반적 약화에 처한 북한은 제한적 대외경제개방정책과 더불어 이데올로기 중시적 「혁명 외교」에서 국가이익 중시적 「실리 외교」로 정책 비중을 전환해 왔던 것으로 분석된다. 이러한 대외정책은 북한이 향후 3년간 3대 제일주의를 적극 추진하기로 결정함에 따라 더욱 강화될 것으로 전망된다.²⁵⁾

가. ‘核武器開發疑惑’과 核査察受容 問題：一括 妥結과 段階的 受容

북한이 핵무기개발을 추진한 것은 김일성·김정일 부자체제 유지에 목표가 있는 것으로 보인다. 이를 상론하면 크게 3가지 즉 대남군사력 우위 유지와 체제유지용 안전장치 확보 및 북·미 관계개선 그리고 권력승계 공고화에 목표가 있었던 것으로 분석된다.²⁶⁾

한편 북한은 핵정책 전략에 있어 핵무기개발의지를 포기하지 않은 채, 초기 안보난 타결에 목표를 둔 ‘핵무기개발을 위한 시간확보 전략’으로부터 현재 경제난 타결에 목표를 둔 ‘대의 협상용 수단으로 활용하는 전략’으로 점차 비중을 옮겨온 것으로 분석된다. 그리고 북한은 핵정책에 있어 핵문제를 협상수단화한 이후 핵카드의 효용성을 극대화하기 위하여 핵사찰과 관련, 「최대 지연, 최소 공개」의 전술을 구사하고 있는 것으로 분석된

24) 주체형 대외개방정책이란 주체사상에 기초하여 대내단속을 통한 대외개방 확대정책을 추진하는 것을 의미한다.

25) 북한은 완충기 기간을 당 중앙위 6기 21차 전원회의(1993.12.8)에서 2~3년으로 설정하였으나, 최고인민회의 제9기 7차회의(1994.4.8)에서 3년으로 확정되었다.

26) 첫째, 북한은 1980년대 중반 이래 남한에 대한 재래식 군사력의 우위를 점차 상실하고 있다는 안보상의 불안감을 해소하기 위하여 핵무기개발을 추진한 것으로 보인다. 둘째, 북한은 소련 및 동구 사회주의진영의 붕괴에 직면함에 따라, 국제적 압력에도 불구하고 안전장치 확보차원에서 핵무기개발을 추진해 온 것으로 보이며, 일단 살아남기 전략을 달성하자 이를 총체적 난국 타결차원에서 체제보장 및 경험의 확보를 위한 카드로도 사용하고 있는 것으로 보인다. 셋째, 북한은 김정일에 대한 군부의 지지확보, 주민들의 내부동요 방지, 김정일 역량의 대내외적 과시 등을 통해 권력승계를 더욱 공고화할 목적으로 핵무기개발을 추진해 온 것으로 보인다.

다.

북한은 핵문제와 관련하여 향후 전향적으로 나올 가능성이 높은 것으로 보인다. 그 이유는 첫째 북한이 식량난, 생필품난, 외화난을 해결하기 위한 정책을 향후 3년간 '제일주의'적으로 추진하겠다고 천명하였기 때문이다.

둘째, 북한의 핵무기 개발문제가 다시 본격화된 시점이 한·중수교 이후인 점을 고려할 때, 북한의 김일성 체제 및 김정일 승계체제에 대한 주변국의 보장이 있게 될 경우, 특히 경제적 지원국으로서의 중국 및 정치·군사적 승인국으로서의 미국의 보장이 있게 될 경우, 북한은 핵문제 해결에 전향적 또는 실리적 선택을 취할 가능성이 높을 것으로 예상된다. 따라서 북한은 미국으로부터 김정일 승계체제에 대한 보장을 정치·경제적으로 확보할 수 있게 될 경우, 국제 핵사찰을 수용할 가능성이 높다.

그러나 북한은 핵무기개발을 전면 포기하기 보다는 일단 중지할 가능성이 높으며, 주변 국가들의 대북정책 전개방향에 따라 단계적으로 대응해 나갈 것으로 전망된다. 그 이유는 첫째, 북한은 대미수교 협상 테이블에서 미국의 수교전제조건에 대응할 다른 교섭카드가 없는 바, '핵'문제를 대미수교의 카드로 사용하고 있는 측면이 강하기 때문이다. 따라서 북한으로서는 카드의 소멸을 의미하는 전면사찰을 쉽게 수용하기 어려운 것이다.

둘째, 북한으로서는 현 권력의 최대지지 기반인 군부의 자존심과 반발을 전혀 의식하지 않을 수는 없기 때문이다. 따라서 핵무기개발의혹 문제는 북한이 미국으로부터 국교정상화를 통하여 체제보장과 경제적 지원을 확보하게 될 경우, 대내적 선전을 통해 군부를 무마할 것이며, 그 이후 완전하게 해소될 것으로 전망된다.

따라서 북한은 향후 핵외교정책에 있어 미국에 대해 IAEA 임시 및 통상사찰, 5MW 연료봉 샘플채취, 2개의 미신고시설 특별사찰에 대한 북한의 수용과 경수로지원을 비롯한 경제지원과 김정일 승계체제에 대한 미국의 보장을 내용으로 하는 일괄타결을 토대로 북·미 관계정상화를 거듭 제시할 것으로 예상된다.

나. 北韓式 對外經濟開放 選擇

북한의 핵문제 해결이 다소 진전될 경우, 북한은 제한적 대외경제개방을 조심스럽게 확장할 것으로 예상된다.

그 이유는 첫째, 북한의 최초 경제개방정책을 주도했던 강성산이 정무원 총리로 건재해 있으며, 더욱이 신임 국가계획위원장 홍석형은 강성산과 상당히 오랜기간 팀웍을 이뤄왔기 때문이다. 둘째 북한은 이번 당중앙위 전원회의를 통해 대외무역 제일주의를 천명하였기 때문이다. 셋째 대외개방 관련법들을 지속적으로 정비·제도화 했기 때문이다. 넷째, 김달현의 퇴임에도 불구하고 실무적 책임자급인 이성대 대외경제위원회 위원장과 김정우 대외경제위원회 부부장이 건재하고 있기 때문이다.

그러나, 이러한 북한의 제한적 대외경제개방정책은 중국식과는 다소 다른 북한식 또는 주체형이 될 가능성이 높다.²⁷⁾

첫째, 양국의 개혁·개방화정책(또는 사회주의 발전전략)은 외견상으로 보면 정치적 보수와 경제적 대외개방을 추진할 것이라는 점에서 유사점이 있다. 이는 북한도 경제난 해결을 위해 대외개방을 수용해야 하며 동시에 김일성-김정일 부자세습체제의 유지를 위해 통제를 지속해야 하기 때문이다.

둘째, 북한은 중국의 시장경제지향적 경제개혁을 수용하기 어렵다는 점에서 상이점이 있다. 현재 북한은 자본주의적 요소를 배격하고 사회주의생산양식을 고수할 것임과 다원주의를 격퇴하고 프롤레타리아 독재와 당과 수령중심의 영도를 더욱 철저히 관철할 것임을 주장하고 있다. 경제개혁과 권력의 분산화가 경제난을 해결하기 보다는 오히려 체제붕괴를 촉발시킬 가능성에 대하여 북한당국은 우려하고 있는 것으로 보인다.

따라서 북한은 3차 7개년계획의 완충기인 향후 3년 동안 청진, 나진, 선

27) 북한이 주체사상의 최고이론가인 황장엽을 당 국제담당 비서에 임명하고, 중국의 경제 특구를 방문케 한 것은, 앞으로 주체사상과 경제개방을 접목시킬 경우 초래될 수 있는 이해득실을 예상하기 위한 조치로 보여진다.

봉지역을 중심으로 한 일대에서 제한된 개방실험을 시도할 것으로 전망된다.²⁸⁾ 만약 이 실험이 실패로 돌아가면 북한은 더욱 자력갱생·자립경제 중시의 폐쇄적 정책을 추진해 나갈 것이며, 반대로 현 체제에 손상을 주지 않으면서도 어느 정도 성과를 거두면 북한식 대외개방정책을 더욱 확대하는 대담한 정책을 추진해 나갈 것으로 전망된다.

다. 對 4國 外交 : 陣營外交에서 誘引外交로의 轉換

북한은 안보, 경제이익, 정치적 승인 등 체제유지를 보장받기 위해 대미·일 수교교섭 강화, 대중·러 동맹관계 지속, 대남 교류·협력 모색 등 3궤도정책(Three-Track Policy)을 적극 추진할 것으로 보인다. 단 북한으로서의 대내 결속을 위해 '외부의 적'을 지속적으로 유지할 필요가 있는 동시에 대미관계 개선을 통해 체제유지를 도모해야 하는 바, '미 제국주의와의 투쟁' 슬로건을 약화시키고 상대적으로 '일본 군국주의 재생과의 투쟁'²⁹⁾ 슬로건을 강화시킬 가능성이 높다. 한편 중·장기적으로 미국과의 관계가 정상화되고, 동북아에서 다자간 협력이 강화되는 방향으로 전개될 경우, 북한은 일본과의 관계정상화도 다시 적극 추진할 것으로 전망된다. 요컨대 북한은 대중·소 견인경쟁 유발외교로부터 대 5국(미·일·중·러·한국) 유인외교로의 전환을 지속할 것으로 전망된다.³⁰⁾

28) 최근 북한은 나진·선봉지구 개발에 역점을 두면서 청진·회령간 75킬로미터에 달하는 고속도로를 건설중에 있다.

29) 백문규, "현 일본내각의 군국주의적 정책," 「로동신문」, 1994. 6. 7

백문규, "일본의 범죄는 계산되어야 한다." 「로동신문」, 1994. 5. 25

최성국, "새〈방위계획대강〉은 무엇을 노리고 있는가," 「로동신문」, 1994. 4. 27

30) 許文寧, "轉換期의 北韓外交政策" 「統一研究論叢」第2卷 2號 (서울:民族統一研究院, 1993) pp.27-35 참조.

V. 結 論

북한은 1994~1996년의 향후 3년을 社會主義 經濟建設의 緩衝期로 설정하였다. 그리고 이 기간에 '농업제일주의·경공업제일주의·무역제일주의'의 새로운 경제전략을 추진할 것임을 지속적으로 천명하고 있다. 그런데 이 '완충기'가 새로운 발전전략의 추진을 위한 '轉換期'인지 아니면 제 3차 7개년계획의 실패에 대한 '補完期'인지, 아직 그 성격이 분명하지 않다. 북한 당국도 마찬가지로 고민을 하고 있는 것으로 보인다.

북한은 1980년대 후반 이후 사회주의 진영에 불어닥친 자유화·민주화·다원화 바람 앞에서 소련 및 동구와 달리 사회주의 체제를 유지하였다. 북한은 국가로서 '생존'하게 되었으나, 3대 혁명역량의 전반적 약화상황이 지속되고 있음에 따라 체제유지 및 발전을 위해 새로운 발전전략을 모색·추진할 것으로 전망된다.

그러나 북한이 '우리식' 사회주의 원칙을 고수할 것임을 분명히 밝히고 있는 점을 고려할때, 이 새로운 발전전략은 기존의 발전전략으로부터 크게 벗어나기 어렵다. 북한은 대내정책에 있어 주체사상과 '민족사적 정통성' 논리를 더욱 강조함으로써 정치적 선전과 사회적 통제를 강화할 것이다.

한편 대외정책에 있어 제한적·부분적 대외경제 개방정책을 점진적으로 확대하는 동시에 핵문제에 대해서는 명목적 일괄타결, 실제적 단계별 수용 정책을 전개하며, 주변 4국 외교에 있어서는 유인외교를 적극 추진할 것으로 전망된다.

金正日 體制와 對外開放 政策

全 賢 俊*

◁ 目 次 ▷

- | | |
|------------------|-------------------------|
| I. 序 論 | III. 김정일의 問題解決 行態 |
| II. 김정일 體制의 當面課題 | 1. 김정일의 性格 |
| 1. 國內經濟 回復 | 2. 김정일의 統治行態 |
| 2. 理念動搖 克服 | IV. 결론 : 김정일의 對外開放政策 方向 |
| 3. 美國의 對北壓力 抑制 | |

I. 序 論

김정일은 1974년 당내에서 공식 후계자로 지명된 이후 대내·외적 중요 사안에 대한 정책결정에 직·간접적인 권력을 행사하고 있다. 김정일은 김일성이 생전에 확인했드시 외교문제를 제외한 모든 분야에서 '실무지도'를 통해 그의 정치적 신념을 정책으로 구체화하였다. 따라서 김정일은 북한을 이해함에 있어서 빼놓을 수 없는 주요한 독립변수라 할 수 있다.

북한은 현재 사회주의권의 급격한 변화, 미국의 위협, 남한의 정치·경

* 북한연구실 연구위원

제적 안정, 대내경제의 침체 등으로 인해 사회주의체제유지를 위한 주객관적 조건이 매우 열악한 상태에 처해 있다고 할 수 있다. 이러한 난관들은 한국전쟁 이후 처음있는 일로써 최고지도자로 군림하게된 김정일이 이것들을 어떻게 극복해 나갈 것인가에 대한 관심이 고조되고 있다.

따라서 우리의 관심은 김정일이 난관 극복을 위해 어떤 정책을 채택할 것인가이다. 즉 그것은 김정일이 첫째, 보다 더 보수적·폐쇄적으로 회귀할 것인가, 둘째, 수령중심의 「우리 식 사회주의」를 고수하는 범위내에서 제한된 개방을 지속할 것인가, 셋째, 아니면 현재보다 더 개혁·개방적으로 나갈 것인가 등의 문제들이다.

한편 김정일의 향후 정책은 과거 김정일의 통치행태가 어떠한가를 고찰해 봄으로써 예측해 볼 수가 있을 것이다. 따라서 본 글은 김정일의 통치행태 고찰을 통해 김정일의 對外開放政策 向方을 예측해 보려는 데 그 목적을 두고있다.

II. 김정일 體制의 當面課題

1. 國內經濟 回復

북한경제는 1960년대 후반 부터 완만한 후퇴를 보여 왔다고 할 수 있다. 그 원인은 군수공업위주의 중공업우선노선, 공산권의 원조중단, 지속적인 자연재해 때문이었다.¹⁾ 경제침체해결을 위해 북한은 1970년대 초 서방과의 교역을 확대하였으나 중앙통제경제의 한계로 인해 외채만 누증시키는 결과를 초래하였다. 외채누증으로 인해 1984년에 서방은행으로 부터 채무 불이행국으로 선언당한 북한은 외화획득을 위한 목적으로 서방과의 관계개

1) 崔周煥, 「北韓經濟論」(서울:大旺社, 1992), p.37. 최주환씨는 1960년대에 북한은 연평균 공업성장률 12.8%의 목표에 대해 1963년에는 8%, 1966년 및 1969년의 2년은 마스성장으로 추정하고 있다.

선을 시도하였고 그 일환으로 1984년 9월 「합영법」을 제정·공포하였다. 이 이후 김정일은 「합작법」, 「외국인투자법」, 「토지임대법」 등 개방관련 법들을 대폭 채택하였다.²⁾ 그러나 합영사업 역시 북한의 폐쇄적 경제정책으로 인해 소기의 성과를 거두지 못하고 있고³⁾ 경제침체는 지속되고 있다. 사회주의권이 몰락한 1990년 이후 부터는 마이너스 경제성장⁴⁾, 식량부족⁵⁾ 등 경제침체 정도가 보다 심화되었다. 특히 식량부족은 金正日의 통치 방식인 ‘膳物政治’를 곤란하게 하고 있고 그의 ‘敎示事業’까지 지연시키는 원인이 되고 있다.⁶⁾ 이제 경제회복 여부는 김정일 체제유지 성패여부와 깊은 함수관계에 놓이게 되었다.

2. 理念動搖 克服

구소련에서 고르바초프가 집권한 1985년 부터 본격화되기 시작한 페레스트로이카는 구소련 자체의 변화 뿐만 아니라 1989년 이후 동구사회주의 국가들의 급격한 붕괴를 야기시켰다. 이로 인해 북한은 ‘사회주의형제국’들을 상실하였고 이것은 북한의 주요 외화획득원이었던 동구사회주의시장을 상실하는 결과, 북한은 1990년 이후 급격한 경제침체를 겪어야 했을 뿐만 아니라 이념적 혼란과 민족적 패배감까지 안겨주었다.

물론 그동안 김정일은 「인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이

2) 북한의 개방관련 법률에 대한 자세한 분석은 최수영, “북한의 대외개방 현황과 전망”, 民族統一研究院, 「統一情勢分析 94-03」(1994.2) 참조.

3) 합영법 시행 이후 1985~86년 9건, 1987년 17건, 1988년 27건, 1989년 29건, 1990년 6건 등 모두 88건의 합작기업이 설립되었다. 이 중 50건(75%은 조총련 기업과 이루어졌다. 그리고 나머지도 거의 대부분 구소련과 이루어진 것으로서 결국 서방 자본주의 국가들과의 합작은 실패하였다. 崔周煥, 위의 책, pp.202-203.

4) 북한경제는 1990년 -3.7%, 1991년 -5.2%, 1992년 -7.6% 등 負의 성장을 지속하였고 1993년에도 負의 성장은 지속될 것으로 보인다. 5) 북한의 곡물생산은 1985~1989년 까지 평균 510만톤, 1990년 481.2만톤, 1991년 442.7만톤, 1992년 426.8만톤, 1993년 388.4만톤(추정) 등으로 지속적인 감소추세를 보여 왔다.

6) 김정일 교시사업의 불이행은 교시의 증가횟수에 비해 물자가 부족한데서 연유하고 있다. 北韓問題研究所, 「最近北韓實相」(1994.4), pp.1-2.

다」(1991)등을 통해 사회주의체제 변화가 별영향이 없는 것처럼 주장하고 1992년 헌법개정을 통해 맑스-레닌주의를 지배이데올로기에서 삭제하는 등 여타 사회주의국가들과의 차별성을 강조하였으나 지난 1993년 12월 당 중앙위 제6기 21차 전원회의를 통해 제3차 7개년계획의 실패원인을 사회주의권의 몰락에서 찾는 등 사회주의권의 변화여파가 심각했음을 시인하였다.⁷⁾

어떻든 김정일은 이념적 지주였던 김일성의 사망과 사회주의권의 변화에서 결과한 관료 및 인민들의 이념적 동요를 어떻게 진정시키느냐 하는 문제에 봉착해 있다.

3. 美國의 對北壓力 抑制

구소련의 몰락과 분열로 인해 미국은 세계 유일초강대국이 되었다. 이에 기초하여 미국은 1991년 걸프전을 승리로 이끌었고 그 여세를 몰아 핵개발의혹 해소문제를 통해 북한을 개방시키려 하였다. 후계자 김정일은 이에 대해 NPT탈퇴를 선언(1993.3.12)하는 등 강경대응을 하고 있다. 미국은 대화를 통한 문제해결을 표명하는 한편 UN을 통한 제재 내지는 한·미·일 공동제재를 준비하는 등 강경책도 준비하고 있다.⁸⁾

미국이 UN 또는 우방국의 협력하에 사용할 제재의 수준이 어느정도일 것인가는 미지수이지만 제재가 가해진다면 북한으로서는 정치, 경제, 군사적으로 어려움에 빠지게 될 것이다. 물론 그 곤란의 정도가 중국의 지속적인 지원으로 인해 예상보다는 심각하지 않을 것이지만 어떻게든 제재를 당하지

7) 북한은 1993년 12월 8일 당중앙위 제6기 제21차 전원회의에서 채택한 「제3차 7개년계획수행 총화와 당면한 경제건설의 방향에 대하여」에서 “여러 사회주의 나라들과 세계 사회주의 시장의 붕괴로... 경제협조와 무역거래들이 부진하게 되었다”라고 시인하고 있다. 「로동신문」, 1993.12.9

8) 미국은 북한의핵문제 이외에도 인권문제, 생화학무기개발문제, 무기수출문제 등을 거론할 것임을 분명히 하였다. Richard H. Solomon, “From Cold War to Hot Economies: American and Asian Security in an Era of Geoeconomics”, in Pacific Rim Forum, May 15, 1992(San Diego, CA), pp.9-10.

않은 상태보다는 좋을 것이 없을 것이다.

따라서 김정일은 어떤 형태로 든 미국의 대북 강경책을 막아야 하는 입장에 처해 있다.

Ⅲ. 김정일의 問題解決 行態

리더의 성격을 연구하는 학자들은 리더의 성격과 그의 정치행태와는 밀접한 관련이 있는 것으로 주장하고 있다.⁹⁾ 따라서 김정일의 문제해결 행태를 분석하기 위해서는 김정일의 성격에 대한 고찰이 선행되어야 할 것이다.

1. 金正日의 性格

김정일의 성격에 대한 분석은 부정적 견해와 긍정적 견해의 두가지로 나누어진다. 먼저 부정적 견해는 다음과 같다.¹⁰⁾

첫째, 그는 말을 더듬고 어눌하여 대중연설을 기피하고, 외국의 사절단을 만나지 않는 등 대인기피증이 있다.

둘째, 그는 신장에 대한 열등감으로 높은 구두를 신고 다니고, 키 큰 사람을 싫어 한다. 즉 그는 외형 콤플렉스가 있다.

9) 리더의 성격과 통치행태와의 관계는 다음의 책들을 참고. Harold D. Lasswell, *Power and Personality* (N.Y.: The Viking Press, 1948); Erik H. Erikson, *Young Man Luther* (N.Y.: W.W.Norton & Company Inc., 1958); Erwin C. Hargrove, *Presidential Leadership-Personality and Political Style* (London: The Macmillan Company, 1966); Fred I. Greenstein, *Personality and Politics* (N.J.: Princeton University Press, 1987).

10) 陳性桂, 「金正日」(서울: 同和研究所, 1990), pp.35-42; 朴奎植, 「김정일평전」(서울: 양문각, 1992), pp.40-49; 白尙昌, “김정일 정밀진단”, 「自由公論」(1994.3), pp.194-202.

셋째, 그는 영화광으로서 영화수집에 외화를 낭비하고 영화보는 일로 소일하는 등 영화편집광이다.

넷째, 그는 생활이 문란하고 질서가 없으며 음주벽이 심하다.

다섯째, 그는 업무처리도 즉흥적이고 독선적이며 과대망상적으로 ‘통이 크고 대담하여’ 큰 것만 좋아 하며 비정상적 업무스타일 소유자로서 모든 사람이 잠든 새벽 3-4시까지 일하여 부하를 괴롭힌다.

여섯째, 그는 일찌기 어머니를 잃고 계모밑에서 자랐기 때문에 성격이 ‘괴팍하고 뼈뿔어 지는’ 등 모성애결핍증이 있다.

일곱째, 그는 김일성앞에서도 뒷짐을 지고 원로들을 무시하는 등 건방지고 안하무인격이다.

여덟째, 그는 불안정한 성격의 소유자로서 5분간도 지속적으로 앉아 있지 못한다 등이다.

그러나 이와는 반대로 김정일에 대해 긍정적으로 평가하는 견해들도 있다.¹¹⁾

첫째, 그가 대중적이지 못한 이유는 김정일이 호성심이 많아 아버지의 권위에 손상이 가는 정치적 행위는 삼가하고 있기 때문이다.

둘째, 영화와 관련된 문제는 그가 1964년 김일성대학을 졸업한 후 가장 먼저 경력을 쌓기 시작한 부분이 선전선동부였고 사상이론은 체제유지의 중요한 수단이었던 바, 영화를 통한 인민동원은 당시의 문화수준으로 보아 가장 신속하고 편리하게 국가의 목표를 전달하고 감정을 불러 일으켜 대중을 일정한 목표를 향해 동원할 수 있는 기제였기 때문에 자연히 이 부분에 관심을 가질 수 밖에 없었다.

셋째, 김정일의 안하무인적 행동은 사실과 다르고 김정일은 오히려 혁명 1세대들에 대해서 뿐만 아니라 혁명유자녀들에게 까지도 배려를 하고 있다. 특히 그는 군원로들에 대해서는 계급을 올려 주면서까지 생활에 대한 보호를 해주고 새해 첫날이면 노혁명가들에게 염색약 등을 선물로 챙겨 세 배를 다닐 정도로 예의를 갖춘다.¹²⁾

11) 朴奎植, 위의 책, pp.49-55.

12) 고영환은 인민무력부장 오진우가 교통사고가 발생하여 사경을 헤멜 때 김정일이 신속

넷째, 그가 잔인하고, 음주벽이 심하고 불안정하며, 열등감이 심하다는 주장은 그에 대한 편견이며 반대로 김정일은 영화를 만들 정도로 논리적이고 낭만적이며 낙관적이다.¹³⁾

위의 긍정적 측면과 부정적 측면을 종합하여 필자는 김정일의 성격을 다음과 같이 규정하고자 한다.

첫째, 그는 내향적인 것 같다. 김정일은 가능한한 자신을 드러내지 않으려 한다. 즉 그는 영화의 주인공보다는 제작자나 감독역을 선호하는 것으로 보인다. 또한 이것은 그가 주로 심야에 업무를 처리하는 것과도 연관이 있다.¹⁴⁾

둘째, 그는 부모에게 순종적인 것 같다. 그는 소년시절 어머니를 잃고 부친인 김일성에 의해 엄격한 교육을 받았다. 이것은 그가 아버지 김일성을 비롯한 김부자의 가계를 얼마나 이상화했는가를 보면 알 수 있다. 그리고 현재도 김일성의 건강을 위해 지나칠 정도로 과잉보호하고 있는 것에서도 알 수 있다.

셋째, 그는 통이 크고 과장이 심하며 劇化的인 것 같다. 김정일은 건설이나 상징조작을 필요이상으로 크게 하여 왔다. 이상화정책도 과장의 산물이다. 또한 이것은 북한이 김정일을 ‘광폭정치가’로 선전하는 것과도 일맥상통한다. 한편 그가 극화적인 것은 상황의 극적 반전을 즐기는 것에서도 알 수 있다.¹⁵⁾

넷째, 그는 예민하고 솔직한 것 같다. 김정일은 예술적 감각을 통해 불협화음에 대해 예민하게 반응하고 그것을 즉석에서 교정시킨다.¹⁶⁾

하게 대처해 살려 주었다고 증언하고 있다. 고영환, 「평양 25시」 (서울: 고려원, 1992), pp.139-140.

13) 신상욱 증언, 1994.2.6일 롯데호텔에서 면담

14) 김정일의 야간업무 습관은 선전책자에 까지 등장하고 있다. 卓 珍 外, 「김정일지도자 2부」 (동경: 동방사, 1984), pp.162-170.

15) 김정일이 그의 명령에 의해 순식간에 육군복, 해군복, 공군복을 번갈아 갈아입는 ‘군복바꿔입기놀이’를 즐기는 것으로 보아 상황의 극적 전환을 통해 쾌감을 느끼는 성질이 있는 것으로 보인다. 최은희·신상욱, 「조국은 저하늘 저멀리(하)」 (Cal.: Pacific Artist Cooperation, 1988), pp.31-32.

16) 최은희·신상욱, 위의 책, p.116.

다섯째, 그는 보수적이고 고집이 센 것 같다.¹⁷⁾ 그는 일단 결정하면 무리가 있다라도 추진해 간다. 북한의 거석건축물들이 그 증거이다. 북한이 “우리는 한번 한다고 하면 한다”는 말을 반복적으로 사용하는 것도 김정일의 이러한 성격을 반영하는 증거라 할 수 있다.

결국 김정일은 연극적이고 과시적이며 즉각적인 정서반응을 나타내는 라스웰(Lasswell)식의 劇化的(dramatizing) 성격의 소유자¹⁸⁾라 할 수 있을 것이다.

2. 김정일의 統治行態

가. 對內 統制機構의 擴大·強化와 對外 強穩 兩面政策

1) 首領體制의 絶對化를 위한 統制政策

김정일은 대내문제에 대해서는 엄격한 통제를 실시해 온 반면 대외분야에 대해서는 강온양면정책을 시행해 왔다.

첫째, 대내적으로 김정일은 부친의 업적인 체제유지를 위해 상호감시체제와 강압기구를 강화시켜 왔다. 즉 당내에 13과로 구성된 조직지도부를 설치하고 그가 직접 지휘하여 각 분야의 간부들을 철저히 감시·통제하여 왔다.¹⁹⁾ 또한 김정일은 국가정치보위부를 직접 관장하고 사회안전부를 심복인 백학림에게 맡겨 체제비관자들을 색출, 구금·처형하고 있다. 김정일은 5호담당제, 인민반, 「사로청」을 비롯한 각종 사회단체를 활용하여 불만자들을 색출 처벌하고 있다.²⁰⁾ 대부분의 귀순자들이 증언하고 있듯이 북한 주민들은 각종 조직을 통한 감시로 인해 침묵을 지키고 불만을 표출하지

17) 이것은 그가 아직도 인민복을 입고 있다는 데서 알 수 있다.

18) 이 성격 소유자의 특징에 대해서는 Harold D. Lasswell, *Op. Cit.*, pp.61-63 참조.

19) 申敬完, “김정일체제의 강점과 약점”, 「月刊中央」(1991.7), p.440

20) 申敬完은 3선·3일통보체제를 유지하고 있다고 주장하고 있다. 申敬完, 위의 글, p. 442.

못하고 있다.²¹⁾

특히 김정일은 1989년 사회주의체제 붕괴이후 사상통제를 더욱 강화하고 있다. 그는 1991년 「인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다」를 발하고 1992년 헌법개정을 통해 맑스-레닌주의를 포기함으로써 「우리식 사회주의」를 견지하고, 사회주의 붕괴에 대해 정면대응하겠다는 의지를 분명히 하고 관료와 주민들의 동요를 억제하여 왔다.²²⁾ 경제적 난관에 대해서도 그는 전인민적 소유의 확대를 발표²⁴⁾ 하는 등 주체사회주의 고수의 지를 분명히 하고 있다.

둘째, 대외적으로 김정일은 1991년 이후 미국을 비롯한 자유세계의 핵 사찰압력에 대해서도 민감한 반응을 보이면서 준전시사태선포(1993.3.8), NPT탈퇴선언(1993.3.12) 등 ‘통이 크고’ 극적인 결정을 하여 후계자로서의 위상을 제고시키는 한편 미국과의 관계악화를 피하기 위해 대화를 지속 하는 등 대미 2중 전략을 구사하였다.

2) 象徵操作을 통한 統制

김정일은 강제적 방법 이외에 각종 상징조작, 물질시혜 등을 통해 복종을 유도하고 있다. 김정일이 사용하고 있는 비강제적 방법은 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 상징조작을 통한 심리적 통제이다. 김정일은 주민의 복종을 유도 하는 방법으로 연극, 영화, 소설, 음악을 이용하였다. 즉 그는 물리적 강제

21) 김영성(1989년 귀순)의 증언, 1994.3.2 면담.

22) 김정일은 사회주의 붕괴 원인을 외압이 아닌 내부의 모순에서 찾기 시작하였다. 김정일, “사회주의건설의 역사적교훈과 우리 당의 총로선”, 조선로동당출판사, 「사회주의를 위하여」(평양: 조선로동당출판사, 1993), p.85.

23) 북한은 최고인민회의 제9기 7차회의(1994.4.6~8)를 통해 전인민적 소유(국영농장)의 확대를 분명히 하였다. 이에 대한 자세한 분석은 全賢俊, “北韓 最高人民會議 第9基 第7次會議 結果分析”, 民族統一研究院, 「統一情勢分析 94-09」(1994.4) 참조.

한편 김정일은 1991년 협동적 소유의 전인민적 소유로의 전환을 강도 높게 주장한 바가 있다. 김정일, “인민대중중심의 우리식사회주의는 필승불패이다”, 조선로동당출판사, 「사회주의를 위하여」(평양: 조선로동당출판사, 1993), pp.57-58.

를 사용하지 않고 인간을 감동시킴으로써 복종을 유도하려 하였던 것이다. 특히 김정일은 「피바다」 등 영화를 통해 김일성의 업적을 확대과장 및 극화함으로써 당과 김일성에 충성하도록 유도하는 능력을 발휘하였다.

김정일은 1980년 후계자로 공식화된 이후 상징조작을 구체적인 통치수단으로 사용하기 시작하였다. 인민대학습당(1981.9), 병상관(1981.12), 청류관(1981.12), 문수거리(1982.4), 주체사상탑(1982.4), 개천문(1982.4) 등 경제성은 없고 정치적 의미만 있는 수많은 ‘기념비적 대건축물’만을 양산하여 공포에 의한 지배를 시도하였다.

이 외에도 그는 다양한 상징물을 통해 복종을 유도하였다. 자연바위글발(1972), 구호나무·구호문헌(1987) 발굴작업, 김일성화(1977)·김정일화(1988)의 대대적 보급, 김일성 뺏지 전주민착용 의무화(1992), 동명왕릉·단군릉 발굴 작업(1993) 등을 통해 심리적 우월감을 진작시킴으로써 복종을 유도하려는 행위를 지속하였다.

둘째, 구호와 운동을 통한 동원이다. 그는 3대혁명소조운동(1973.2), 3대혁명붉은기쟁취운동(1975.11), 새기준새기록창조운동(1981), 속도전 : 70일전투(1974), 1백일전투(1978), 2백일전투(1988), 80년대속도창조운동(1982), 90년대속도창조운동(1990), 우리식사회주의총진군운동(1993) 등의 구호를 통해 인민을 동원하고 통제하였다. 한편 김정일은 1986년 2월 당 제6기 11차 전원회의 부터 영웅따라배우기운동²⁴⁾을 핵심적인 노력경쟁운동으로 추진하기도 하였다.

결국 김정일은 국내경제의 침체에도 불구하고 대내적으로는 김일성·김정일 우상화정책을 ‘고집스럽게’ 지속하고 있고 확대과장 수단인 운동과 구호정치를 통해 외부압력에 대응하고 있다.

24) 이 운동은 1979년 10월 과학원 식물학 연구사 백설희 등 4명의 과학자에게 노력영웅 칭호를 수여하면서 모든 근로자들이 이들의 모범을 따라 배우도록 한데서 비롯되었다.

나. ‘敎示’目標達成을 위한 對外貿易政策

1) 主體思想과 ‘北韓式 實用主義’

북한에서 주체사상은 기독교의 바이블처럼 모든 행동의 지침이 된다. 이것은 이념, 정치, 군사, 경제, 사회, 문화 등 제반분야의 교과서이다. 북한의 부자제습체제 역시 주체사상의 논리구조에서 연유한다. 그런데 주체사상의 정수는 수령론이다. 수령은 인민의 모든 문제를 해결해 주는 해결사이다.²⁵⁾ 인민들은 수령이 주는 혜택을 받음으로써 생존의 의미를 느낀다. 이러한 이유에서 북한은 최고의 뇌수인 수령의 ‘교시’에 의해 작동되는 수령중심국가라 할 수 있다.

한편 김일성은 1962년 10월 22일 최고인민회의 제3기 1차회의 보고에서 “3~4년이 지나면… 우리 인민은 모두가 기와집에서 이밥에 고기국을 먹으며 비단옷을 입고 사는 부유한 생활을 누리게 될 것입니다”라고 강조하여 「경제4대목표(기와집, 고깃국, 비단옷, 쌀밥)」를 제시하였다. 그리고 김정일 등장 이후에도 이러한 김일성의 「경제4대목표」는 변한 적이 없다.²⁶⁾

주체사상의 기본노선은 자주이다. 물론 자주는 폐쇄와는 다르다. 특히 북한의 자주는 매우 편리한 용어이다. 여기에서 자주는 철학적, 도덕적 의미는 배제된다. 수단과 방법을 가리지 않고 ‘스스로 생존하는’ 방식이다. 이것은 빨치산식 생존방식에서 유래한다. 즉 최악의 상황을 스스로의 노력을 통해 헤쳐나가야 하는 생존방식인 것이다. 따라서 필요할 때는 언제나 적과도 타협하고 지원도 받는다. 이것이 ‘주체식 실용주의’이다.

김정일은 1982년 「주체사상에 대하여」에서 “자립경제는 다른 나라에

25) 김정일은 “로동계급의 당과 국가가 인민대중의 생활을 돌봐주어야 할 책임을 지니고 있음”을 분명히 하고 있다. 김정일, “사회주의에 대한 회방은 허용될 수 없다”, 조선로동당출판사, 「사회주의를 위하여」, p.142.

26) 북한은 지난 1993년 당중앙위 제6기 21차 전원회의를 통해서도 “가까운 년간에 모든 사람이 흰쌀밥에 고기국을 먹으며 비단옷을 입고 기와집에서 살려는 우리인민의 숙망을 실현”할 것이라고 말하였다. 「로동신문」, 1993.12.9.

의한 경제적 지배와 예속을 반대하는 것이지 국제적인 경제협조를 부인하는 것이 아닙니다. 특히 사회주의나라들, 신흥세력나라들이 서로 경제기술적으로 긴밀히 협조하는 것은 이 나라들의 경제적 자립을 보장하고 경제적 위력을 강화하는데서 중요한 역할을 합니다”라고 말하여 김일성의 ‘左手右手論²⁷⁾’의 연장선상에서 국제경제협력을 강조하였다.

결국 1970년대 초부터 1990년대 초까지 북한이 채택한 개방정책은 김일성이 제시한 ‘좌수우수론’을 기본으로 「경제4대목표」를 달성하기 위한 수단에 불과하였다.

2) 敎示事業과 外貨벌이

전술한 바대로 북한에서의 수령은 절대자이다. 따라서 북한에서의 권력 승계는 ‘수령의 권위(카리스마)’를 넘겨 받는 것이다. 이러한 이유에서 김정일이 ‘수령’으로서의 권위를 확보했는가 하는 점은 김정일의 정책선택 방향과 밀접한 관련이 있기 때문에 매우 중요하다. 김정일로서는 주석직이나 당총비서와 같은 가시적이고 제도화된 권력의 소유보다는 비가시적인 수령의 권위확보가 절대절명한 과업이라 할 수 있다.

물론 북한제도에는 수령이라는 직책은 없지만 북한을 이끌고 가는 기본 이념인 주체사상의 귀결점이 ‘수령론’이고 실질적으로 김일성은 주석이나 당총비서의 지위로 통치하는 것이 아니라 ‘수령의 권위’로 통치하고 있기 때문에 김정일이 수령의 권위를 전수받는 것은 원만한 승계의 핵심이 된다.

그렇다면 김정일은 수령으로서의 권위확보를 위해 무엇을 하였는가? 김정일은 첫째 사상가로서의 이미지부각에 노력을 기울여 왔다. 레닌, 스탈

27) 김일성은 6.25때 정치사업방법에 대한 허가이 박일우간의 노선논쟁을 비판하면서 “밥을 먹는데 바른손으로 먹든 왼손으로 먹든 또는 숟가락으로 먹든 젓가락으로 먹든 상관할 바가 아니다”고 주장하였다. 김일성, “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할데 대하여”, 「김일성저작집 9」(평양: 조선로동당출판사, 1980), p.477.

린, 모택동, 김일성등이 사상가로 자임하였다는 점에서 그 자신도 이들과 버금가는 사상가적 자질이 있다는 점을 강조하기 위해서였다. 이를 위해 「영화예술론」을 비롯한 예술에 관한 수많은 저서외에 1982년의 「주체사상에 대하여」, 1986년의 「주체사상교양에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여」(사회·정치적 생명체론 완성), 1991년 「인민대중중심의 우리식사회주의는 필승불패이다」, 1992년 「사회주의 건설의 역사적 교훈과 우리당의 총로선」, 1993년 「사회주의에 대한 훼방은 허용될 수 없다」 등을 발표하여 북한의 중심가치체계인 주체사상을 시의적절하게 보완하였다.

김정일은 사회주의권의 붕괴로 인해 배태된 패배의식을 불식시키는 데 일단 성공한 것으로 보인다. 그리고 그는 「우리 식 사회주의」와 맑스-레닌주의와의 차별성을 강조하기 위해 1992년 헌법개정을 통해 맑스-레닌주의를 지배이데올로기에서 삭제하였다.

둘째 그는 시혜자로서의 이미지 부각에 역량을 집중했다. 이것은 선물을 주는 수령이미지 제고를 위해 무엇보다 중요한 것이다. 북한에서 수령의 역할은 인민을 효과적으로 지도하고 복종시키는 데 있다. 수령은 통치를 위해 인민이 필요할 때 「교시사업²⁸⁾」을 통해 적절한 「선물」을 준다. 김정일은 주민들의 몰자부족상태를 이용하여 환갑상, 진갑상, 생일상 등을 차려주고 각종 선물을 증정함으로써 충성을 유도하고 있다. 또한 김정일은 공로자들에게 「친필편지」를 전달함으로써 감격하게 하여 복종을 유도한다.

따라서 원칙적으로 선물은 수령 이외에는 줄 수가 없다. 물론 수령은 선물할 수 있는 물질적 가치 즉, 자원이나 화폐를 보유하고 있어야 한다. 김정일은 자원과 화폐확보를 위해 사회주의국가, 일본·프랑스 등 자본주의국가, 제3세계국가들과 교역관계를 지속하여 왔고 특히 1992년 4월 「평양선언」²⁹⁾을 채택하여 제3세계와의 유대강화를 과시하였다.

28) 경제 관련 김일성·김정일 교시사업 자금은 중요성에 따라 주석펀드(fund)(최우선 지원대상 과업), 주석비펀드(계획에 없던 주식사업), 교시분자재(교시된 사업에 사용할 물품) 등으로 구분된다.

29) 1992년 4월 20일 현재 세계 70개 당의 48명의 당수들이 평양선언에 참가하여였다. 이것은 북한이 사회주의체제 붕괴 이후 사회주의 체제유지를 위해 얼마나 많은 노력을 하고 있는가를 보여주는 증거이다. 자세한 내용은 「로동신문」, 1992.4.22일자 참고.

결국 김정일은 수령의 과업인 「경제4대목표」 달성을 위해 「8·3인민소비품생산운동」을 벌여 생필품 보급에 주력하였고, 창광거리, 문수거리 등에 ‘살림집’을 건설하여 보급하였다.

한편 김정일은 「경제4대목표」 달성에 필요한 외화축적을 위해 1970년대 초 대외무역에 정책적 역점을 두기 시작하였다. 이로 인해 70년대 중반 대서방권무역이 북한의 전체무역에서 차지한 비중은 1965년의 11.1%에서 1975년에는 40.6%로 급증하였다. 1980년대에 들어와 김정일은 대외무역 정책에 더욱 적극성을 나타내었다. 물론 이것은 1980년 10월 노동당 제6차대회에서 김일성이 우호적인 자본주의 국가들과 경제관계를 발전시켜 나갈 수도 있다는 것을 당의 공식적인 방침으로 정한 ‘교시³⁰⁾’에 바탕을 둔 정책이었다. 김정일은 1984년 1월 최고인민회의 제7기 3차회의를 통해 「남남협조와 대외무역사업을 강화하며 무역을 더욱 발전시킬데 대하여」라는 의안을 채택하도록 함으로써 대외경제정책 전환을 분명히 하였다.

또한 김정일은 1982년 이후 경제관료들로 하여금 중국의 경제특구를 방문케하는 등 중국이 1979년 「中外合資企業法」의 발표를 통해 달성한 경제개발 성과에 관심을 나타내기 시작하였다. 1984년 9월 8일에 공포된 북한의 「합영법」은 이러한 일련의 배경속에서 제정된 것으로서 기본 전략은 외채상환의 부담을 지지않고 선물용품 확보에 필요한 외화를 획득하려는데 있었다. 물론 김정일의 의도와는 달리 경제여건의 불비와 정치·경제적 경직성으로 인해 합영법의 성과는 미미했던 것이 사실이지만, 김정일은 1992~1993년간 합영법을 보완하는 「외국인투자법」 등을 제정함으로써 외국에 대한 지속적인 ‘방충망’식 개방의지를 표명하였다.

김정일은 1989년 7월 이후 나진, 선봉, 남포 등의 경제특구 개발을 추진함과 함께 1991년 UNDP의 주관으로 시작된 두만강유역개발계획에 의

30) 김일성은 1980년 제6차 당대회 보고에서 “우리는 우리나라를 우호적으로 대하는 자본주의나라들과도 친선관계를 맺고 경제 문화교류를 발전시킬 것입니다. 우리는 남조선에서 미군을 철거하고 우리나라의 통일을 방해하지 않는다면 미국과도 좋게 지낼 용의를 가지고 있습니다”라고 말하였다. 김일성, “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고”, 조선중앙통신사, 「조선중앙년감」(1981) (평양: 조선중앙통신사, 1981), p.66.

거 「선봉지구무역지대」개발계획을 발표³¹⁾하였다.

이와 함께 김정일은 1993년 12월 당중앙위 제6기 제21차 전원회의를 통해 사회주의권의 몰락, 남한의 위협 등을 실패의 원인으로 돌리기는 했지만 제3차 7개년경제계획의 실패를 인정하고 경제회복을 위해 향후 2~3년간을 완충기로 설정하였다. 북한은 이 기간동안 농업, 경공업, 무역발전에 역점을 두기로 결정하였다. 소위 3대제일주의를 표방하였다. 이의 연장선상에서 북한은 지난 4월 최고인민회의 제9기 7차회의를 통해 나진 선봉자유경제경제무역지대의 활성화를 강조하였다.

한편, 김정일은 1980년대 이후 극심한 외화부족으로 경제난이 가중되자 남녀노소를 막론하고 동원가능한 전주민을 대상으로 하여 국내는 물론 해외에서 까지 제반 수단을 동원하여 외화벌이 사업을 추진하여 왔다. 또한 외화벌이 사업에는 개인은 물론 당·정·군 각 기관들까지 조직적으로 동원되고 있다. 즉 북한은 1980년대 이후 당·정 산하의 각 부서·무역회사·해외공관 등에 외화벌이 사업의 목표량을 하달하고 실적을 점검해 표창하는 등의 방법으로 외화벌이 사업을 강화하고 있다. 북한의 당·정·군 기관들은 무역업무와 무관한데도 불구하고 산하에 별도의 무역회사를 설치하고 있다.

여기에서 중요시되는 것은 중앙당 재정경리부내 39호실이 중요한 외화벌이 산업을 독점하고 있다는 사실이다. 39호실은 김정일의 비자금과 각 기관과 개인으로 부터 김정일에게 상납되는 자금을 관리하는 ‘친정경제’ 기관³²⁾이다. 39호실 산하에는 무역상사인 대성총국이 소속되어 있고 대성

31) 이 계획의 주요내용은 동해안 북부지역의 청진, 나진, 선봉 등의 항만시설을 확장하고 이 지역에서 중국과 소련 등지로 이어지는 기존 철도망과 도로를 보완함은 물론 고속도로를 건설하여 동북아 경제협력과 수송의 중심지로 개발한다는 것이다. 또한 이 지역의 개발에는 주변국가들의 공공투자 와 기술교류, 합영·합작을 받아 들이고 특히 수산물가공, 피복가공, 전자제품 조립공장 등의 합작을 유치한다는 것이었다. 물론 남한의 참여도 적극 권장하였을 뿐만 아니라 1992년 7월에는 김달현 부총리가 남한을 직접 방문, 각종 산업시설을 시찰하기도 하였다.

32) 이정식교수는 김일성 김정일의 개인자금을 ‘royal court economy’라 표현하고 있고 이 자금은 체재유지를 위한 비자금으로서 정무원의 공식예산에 포함되지 않은 것이라고 주장하고 있다. Lee Chong Sik, “Prospects for North Korea”, Prepared for the

은행이 자금관리를 하고 있다. 9개의 무역상사와 1개 운송회사를 소유하고 있는 대성총국은 금광을 비롯해 중·경공업 제품, 농수산물 등 국제경쟁력이 있는 외화벌이 사업을 전담하고 있다. 또한 대성총국은 스커드미사일 등 군수품 수출까지 관장하고 있는 것으로 알려지고 있다.³³⁾ 그리고 김정일은 연간 6~10억불에 달하는 조총련 송금까지 체제유지비용으로 사용하고 있는 것으로 알려지고 있다.³⁴⁾

결국 김정일이 특구에 관심을 갖는 근본적인 이유는 「경제4대목표」 달성에 필요한 외화획득을 위해서이다. 즉 김정일은 나진·선봉지역을 외부와 철저히 차단하여 정치체제에 미칠 역효과를 최소화시키고 경제적 과실만을 획득하려 하고 있다.³⁵⁾

Ⅳ. 결론 : 김정일의 對外開放政策 方向

김정일은 강제와 감시에 의해 수령중심의 「우리 식 사회주의」를 유지하는 한편 그 보조수단으로서 「물질적자극공간」³⁶⁾인 선물을 이용하여 주민들의 복종을 유도하고 있다. 즉 그는 ‘선물정치’를 하고 있다. 따라서 김정일은 선물정치를 위한 물자와 화폐를 조달해야 하는 의무를 지고 있다. 그러나 그동안 김정일은 선물에 필요한 식량, 생필품, 외화 등을 충분히 확

International Workshop “The Durability and Direction of the Four Remaining Socialist Countries : China, Vietnam, Cuba and North Korea” by the Korean Association of International Studies and the Research Institute for National Unification, May 27~28, 1994, p.18.

33) 일본 시사주간지 「週刊文春」 4.21일자 인용 보도. 「세계일보」, 1994.4.27.

34) TIME, Apr. 4, 1994.

35) 그러한 측면에서 중국의 개혁 개방정책과는 근본적으로 그 의도와 방식이 다르다고 할 수 있다.

36) 김정일은 정치도덕적 자극을 우선시 하면서도 “사회주의사회가 과도적인 사회인것만큼 물질적자극공간을 리용할수 있다”고 주장하고 있다. 김정일, “사회주의에 대한 회방은 허용될수 없다”, 조선로동당출판사, 「사회주의를 위하여」, p.141.

보하지 못해 왔다. 이것은 후계자로서의 권위를 근본적으로 흔들 수 있는 위험신호일 수도 있다.

여기에서는 김정일이 수령의 권위유지 수단인 교시사업과 선물증정을 위한 비용과 물자확보를 위해 향후 어떤 정책을 선택할 것인가를 전망해 본다.

첫째, 이념·정치적 측면에서 김정일은 현재까지 사회주의 이념을 고수하고 있는 중국과의 관계를 보다 밀접히 하려 할 것이고 제3세계 사회주의 국가나 정당들과의 유대강화에 진력할 것으로 예측된다. 따라서 김정일의 실용주의는 '수령주의'를 벗어날 수는 없을 것이다. 즉 김정일은 철저하게 개인주의를 배격할 것이고 개방으로 인해 어떤 개인이나 집단이 수령의 선물을 필요로 하지 않을 정도로 부강해지는 것은 용납하지 않을 것이다.

둘째, 외교적 측면에서 김정일은 투자환경 조성과 미국의 물리적 제재억제를 위해 수교까지는 아니라 할지라도 원만한 대미관계 유지를 위해 노력할 것으로 보인다. 여기에서 핵문제도 예외는 아닐 것으로 생각된다.

셋째, 경제적 측면에서 김정일은 지난 1993년 당 중앙위 제6기 제21차 전원회의를 통해 농업, 경공업, 무역 제일주의를 완충기간(1994~1996)의 전략산업으로 선포하였다. 그 목적은 식량부족, 생필품부족, 외화부족 등 '三不足'을 보충하기 위해서 였다. 김정일의 통치행태에서 보는 바와 같이 김정일은 선물 준비를 위해 어느 정도까지는 실용주의적으로 나갈 것으로 전망된다. 어떤 측면에서는 합영법과 주체사상이 근본적으로 모순됨에도 불구하고 김정일은 철저히 통제된 범위내에서나마 제한된 개방은 실시할 것으로 보인다. 이러한 측면에서 김정일은 김일성보다는 실용주의적일 것으로 생각된다. 위와 같은 맥락에서 김정일은 「나진·선봉자유경제무역지대」를 비롯한 특구를 활성화할 것이다.

결론적으로 김정일은 수령중심통치방식을 근간으로 한 「우리 식 사회주의」는 철저히 고수할 것인 바, 체제고수의 전략목표인 「경제4대목표」의 실현을 위한 「교시사업」 자금확보와 미국의 개방압력에 대한 「회유」수준을 넘는 대외개방은 시행하지 않을 것으로 전망된다. 따라서 향후 김정일은 서두에서 제시한 3가지 방안 중 두번째인 공고한 수령체제를 전제로 한 선택적 개방방안을 채택할 것으로 예측된다.

빈 면

북한의 외자유치정책 운용실태와 성과분석

南宮 鎧*

◁ 目 次 ▷

I. 머리말	III. 북한의 외자유치 실태 및 운영 현황
II. 외자유치정책의 전개과정	IV. 외자유치의 한계와 가능성

I. 머리말

북한은 1993년 12월 노동당 중앙위 제6기 21차 전원회의에서 '국제적 정세변화와 나라에 조성된 첨예한 정세'를 이유로 들며 제3차 7개년계획(1987~1993)이 목표를 달성하지 못한 채 실패로 끝난 것을 공식 시인하고 앞으로 2~3년간을 사회주의 건설의 완충기로 설정, 이 기간중에 농업·경공업·무역제일주의로 나갈 것을 내용으로 하는 '새로운 경제전략'을 제시했다.

북한 당국이 제시한 새로운 경제전략은 종래의 중공업중심 자급자족적 경제전략에서 앞으로는 주민생활과 직결되는 농업 및 경공업 발전에 우선

* 북한연구실 연구위원

순위를 두고 대외경제관계를 확대하는 방향으로 경제운용전략을 전환하겠다는 것을 의미한다. 경제전략을 수정하게 된 배경은 북한이 제3차 7개년 계획의 실패를 인정할 정도로 경제침체현상이 심각하며 특히 식량, 경공업, 대외무역분야에서 그 심각성이 매우 크게 나타나고 있기 때문이다.

경제난 타개를 위한 새로운 경제전략으로 북한은 ‘모든 경제부문에서 수출품 생산기지를 튼튼히 꾸리고 수출품 생산을 증대하며 대외시장을 전적으로 개선하여 대외무역발전에서 새로운 전환을 가져오게 할 것’을 강조하고 있다. 다시 말해서 새로운 경제전략이란 대외경제부문에 보다 역점을 둠으로써 그동안의 폐쇄경제체제에서 침체되었던 대외경제관계를 개선함으로써 경제난을 해소하겠다는 의도를 담고 있는 것이다.

북한은 수출증진을 통한 경제회생을 위해 1994년에 들어서만도 합영법을 개정하고 자유경제무역지대 외국기업상주대표사무소 규정, 외국인기업법 시행규정, 자유무역항 규정을 제정·발표하는 등 서방 선진국가의 자본·기술 유치를 서두르고 있다.¹⁾

본 연구에서는 북한의 외자유치정책의 전개과정 및 배경을 검토해 보고, 북한의 외자유치실태 및 운영현황을 분석함으로써 북한 외자유치의 한계와 가능성을 살펴보고자 한다.

II. 외자유치정책의 전개과정

북한의 외자유치정책 전개과정은 크게 3단계로 나누어 볼 수 있다. 첫

1) 북한은 1994년 4월 28일 경제활동을 목적으로 하거나 관광을 목적으로 하는 배, 선원, 여객과 짐은 국적이나 생산지에 관계없이 자유무역항을 출입할 수 있다는 내용이 담긴 「자유무역항규정」을 발표했다. 이번 규정은 지난해 12월 7일 발표한 「자유경제무역지대에 대한 외국인출입규정」보다 훨씬 북한방문조건을 완화한 것이다. 「외국인출입규정」은 나진 선봉지역을 방문하기 위해서는 여권이나 이에 준하는 증명서, 북한 해외공관이 발행한 사증, 나진·선봉지역 관련기관의 초청장 중 한가지가 있어야 한다고 규정했었다.

째, 1984년 9월 8일 최고인민회의 상설회의결정 제10호로 최초의 외자유치관련 법령인 합영법이 제정되기까지의 시기(무상원조 및 차관도입기), 둘째, 합영법이 제정된 이후부터 1991년 12월 28일 정무원결정 제74호로 「나진-선봉 자유경제무역지대」를 설정하기까지의 시기(조·조합영사업기), 셋째, 1991년 12월 나진·선봉 자유경제무역지대 설정 이후의 시기(경제특구정책기)이다.²⁾

1. 무상원조 및 차관도입기

한국전 이후 1984년 합영법이 제정·공포되기까지 북한은 무상원조 15.4억달러, 차관 32.1억달러 등 총 47.5억 달러의 외국자본을 들여와 전후복구사업, 군사력증강, 경제개발 등에 투자하였다. 이중 20.4억달러(전체의 43%)는 1970년 이전에 소련·중국 등 사회주의국가들로부터 도입된 유·무상원조였다(〈표 1〉 참조).

1970년대 들어서 소련·중국 그리고 동구제국의 대서방무역적자가 확대되어 사회주의권으로부터 경제원조를 받기 어렵게 되고 또한 사회주의권보다 월등히 앞선 서방의 선진기술과 자본도입의 필요성을 인식한 북한은 1975년 외채문제가 발생할때까지 12.4억달러의 차관을 도입하였다. 그러나 1971년부터 시작된 6개년계획을 조기달성하기 위하여 지불능력을 넘어서 차관을 도입하고 과도한 수입을 함에 따라 외채가 누적되었으며, 1975년 이후에는 외채지불을 연기해야만 하는 사태에 직면하게 되었다. 따라서 북한은 제2차 7개년 계획(1978~1984)기간 동안 서방으로부터의 신규차관도입을 기대할 수 없게 되었고, 중·소와의 불충분한 경제협력에 다시

2) 합영법 제정 이전의 외국자본유치는 주로 무상원조이거나 단기성 뱅크론(Bank Loan) 또는 무역신용을 이용한 延佛收入의 형태였으므로 엄밀한 의미에서 북한 외국인투자유치정책은 합영법 제정으로 시작되었다고 말할 수 있다. 그러나 여기서는 합영법 제정 이전의 현상을 보는 것이 그 후의 정책전개를 이해하는데 도움이 되고 또한 외국인투자의 대부분을 차지하고 있는 조·조합영사업의 특징을 이해하는데 합영법 이전의 애국공장 실태가 매우 중요한 의미를 가지고 있기 때문에 외국인투자의 전개과정에 포함시켜 고찰하고자 한다.

의존할 수 밖에 없었다.

〈표 1〉 북한의 무상원조 및 차관도입 현황

(단위 : 만달러)

기 간	합 계	소 련	중 국	기타공산권	OECD국
1949년 이전	5,300	5,300	—	—	—
1950~60년	165,336	71,325 (51,475)	50,850 (33,600)	43,161 (42,769)	—
1961~69년	33,668	19,668	10,500	3,500	—
1970년	9,000	8,700	—	—	300
1971년	26,700	25,000	—	—	1,700
1972년	35,400	15,000	—	—	20,400
1973년	48,400	10,900	—	—	37,500
1974년	52,000	12,000	—	—	40,000
1975년	42,900	18,600	—	—	24,300
1976년	560	400	160	—	—
1978~84년	55,585	29,625	(25,870)	—	—
총 계	474,849	216,518	87,380	46,661	124,200

주 : ()속의 숫자는 무상원조

자료 : 국토통일원, 「북한경제통계집」(1986).

합영법이전 시대의 북한 외자도입정책과 관련하여 고려해야 할 또 하나의 요소는 1967년 재일조선인 1세가 기증한 애국목재가공공장을 호시로 하는 애국공장이다. 애국공장은 재일본조선인총연합회(이하 조총련)가 「조국 경제건설에의 공헌」, 「김일성 주석 생일기념 축하 사업」, 「북조선 건국기념사업」, 「조총련 결성 기념사업」, 「조선노동당 창립기념사업」, 「조국 사회주의 건설지원사업」 등의 명목으로 재일조선 상공인들로부터 모금을 하여 북한에 기증한 것이다.³⁾

3) 애국공장 건설에 필요한 자금은 조총련간부와 특정상공인이 기부한 것도 많으나 상당 부분은 재일조선인들로부터의 모금에 의해 조성되었다.

이후 조총련의 모금에 의해 건설된 대표적 애국공장으로는 1972년 김일성 60회 생일기념사업으로 건설된 병제조공장과 봉제공장을 비롯하여 건설기기제조공장, 인스탄트라면공장, 맥주제조공장 및 간장공장, 종이공장과 주방기구공장 그리고 1983년 북한 건국 35주년기념사업으로 건설된 건설기기제조공장 등이 있다.⁴⁾ 애국공장의 기증은 <표 2>에서 볼 수 있듯이 1990년대에도 계속되고 있다.

북한은 기증한 기업인의 이름을 공장이름에 붙이거나 공장 입구에 「충성의 비」 건립 또는 각종 훈장의 수여 등 애국심에 호소하는 방법으로 애국공장건설을 유도하였다. 그러나 애국공장이란 본질적으로 이윤동기를 바탕으로 한 것이 아니기 때문에 애국공장의 형태만으로는 기술과 자본의 도입에 한계가 있었다.

2. 朝·朝합영사업기

북한은 제2차 7개년계획(1978~1984)의 마지막해인 1984년 9월 외국인의 직접투자를 유치하기 위한 26개 조항의 합영법을 제정·공포하였다. 경제합작 자체를 외국의 경제적 예측이라 여기고 자력갱생 원칙과 인민경제의 주체화를 지속적으로 주장해 오던 북한이 외국기업과의 합영을 공식적으로 표명한 것은 매우 커다란 변화라고 할 수 있다. 이러한 북한의 정책변화배경은 크게 다음과 같은 세가지로 볼 수 있다.

첫째, 폐쇄경제체제에 따른 자본·기술부족, 경영관리의 비능률과 경직성 등 사회주의체제의 일반적인 구조적 문제들이 북한경제에도 나타났으며, 북한경제가 전반적인 침체현상을 보임에 따라 새로운 전기를 마련하는 것이 시급한 시점에 이르렀다는 것이다.

둘째, 1975년 이후 외채 상황을 지연시킴에 따라 더이상 서방으로부터의 차관도입이 어려워진 북한은 상환부담이 없는 외국과의 합작투자를 외

4) 李昌洛, “在日同胞 のあついでこまる愛國工場”, 「朝鮮書報社」, 1987.2, p.49, 宮塚利雄, “北韓의 合營事業과 日本企業” 「北韓의 投資環境과 南北韓 經濟協力の 政策課題」 (서울: 한국개발연구원, 1993), p.46에서 재인용.

〈표 2〉 조총련이 기증한 애국공장현황 (1993년말 기준)

애국공장명	설립 년도	업종	투자규모	비고
애국목재가공공장	1967	목재		애국공장의 효시
병제조공장	1972	비금속		김일성 60회 생일기념
봉제공장	1972	섬유의류		김일성 60회 생일기념
건설기기제조공장	1975	기계	10억엔	조총련결성 20주년기념
애국(인스탄트)라면공장	1977	음식료품	10억엔	김일성 65회 생일기념
물엿제조공장	1978	음식료품	5억엔	북한건국 30주년기념
애국옥당공장	1979	음식료품		김일성 67회 생일기념
남흥애국곡물가공공장	1979	음식료품		-
맥주제조공장	1980	음식료품	10억엔	김일성 68회 생일기념
애국의약품포장지공장	1982	지제품		김일성 70회 생일기념
애국간장공장	1982	음식료품		김일성 70회 생일기념
애국가시대공장	1982	금속제품		김일성 70회 생일기념
애국종이공장	1982	지제품		김일성 70회 생일기념
애국포장직장	1982	지제품		김일성 70회 생일기념(김상규)
평양맥주공장	1982	음식료품		김일성 70회 생일기념(김상규)
모란종합식료공장	1982	음식료품		김일성 70회 생일기념(최영빈)
애국과자직장	1982	음식료품		김일성 70회 생일기념(최영빈)
승길애국부채공장	1982	기타제조		김일성 70회 생일기념(김승길)
애국사이다공장	1982	음식료품		김일성 70회 생일기념(박경연)
애국(형제)정미공장	1982	음식료품		김일성 70회 생일기념(전연식, 전진식)
건설기기제조공장	1983	기계	10억엔	북한건국 35주년기념
연식애국어린이식료공장	1985	음식료품		김일성 73회 생일기념(전연식, 전진식)
알루미늄샷시공장	1985	비금속	20억엔	조총련결성 30주년기념
애국모란피복공장	1986	섬유의류		노동당창립 40주년기념(김인권)
김만유병원	1986	병원	30억엔	김일성 76회 생일기념(김만유)
평성애국가방공장	1986	가죽신발		재일상공인
만경대애국늪창공장	1986	비금속	20억엔	북한건국 38주년기념
평양애국채석공장	1987	광업		조국사회주의건설지원
평양안택상거리건설	1987	건설업		안택상
원산애국편직물공장	1987	섬유의류		재일상공인
개성애국피복공장	1990	섬유의류		조국사회주의건설지원(김인권)
애국최정락피복공장	1992	섬유의류		김일성 80회, 김정일 50회 생일기념 (최정락)
애국천연색T.V.조립공장	1992	전기전자		김일성 80회, 김정일 50회 생일기념
국수공장	1992	음식료품		김일성 80회, 김정일 50회 생일기념
남세가공공장	1992	음식료품		김일성 80회, 김정일 50회 생일기념
애국예방약공장	1993	화학		-
애국화학증착공장	1993	화학		재일상공인

자료 : 배종렬, “북한의외자정책과 대북투자 활성화 방안”, 통일경제연구회, 「남북 경제 협력시대 어떻게 열어야 할 것인가?」 1994, p.68 ; 「내외통신」 각호

화조달의 방법으로 선택한 것이다.⁵⁾

셋째, 1979년 8월 중의합자기업법을 제정하고 경제특구를 설치하는 등 어느 정도 시장경제원리를 도입, 시행함으로써 경제성장을 이룩한 중국의 대외개방정책 성과에 영향을 받았다.⁶⁾

합영법 시행초기의 북한 외국인투자정책의 특징은 일본과 서방국가들로부터 직접투자를 유치하겠다는 것이었다. 이러한 정책에 따라 1985년 합영계약 제1호로서 프랑스 베르나르 캠프농(Bernard Campenon)사와의 양각도호텔 건설사업을 계약하였다. 그러나 프랑스와의 양각도호텔 건설사업은 프랑스측이 북한측의 계약불이행을 이유로 건설중에 철수하였으며, 일본과의 합영사업도 북한측의 대일채무문제 등으로 불발로 그치게 되었다.

합영법에 따른 서방자본의 유치가 사실상 어려워지자 북한은 서방자본 유치를 위해 투자분위기를 개선하기보다는 조총련 자본을 끌어들이는 방향으로 외국인 투자정책을 전환하였다. 이러한 노력은 1986년 2월 북한을 방문한 조선상공인 연합회의 대표단에게 합영·합작을 통하여 조국의 경제발전과 인민생활의 향상에 적극 힘써달라는 김일성의 강령적 교시(2.28교시)에 잘 나타나 있다.

재일조선상공인은 돈을 많이 벌어서 일본에서 기반을 굳히지 않으면 안되며, 그러기 위해서는 조국과의 합영사업을 하지 않으면 안됩니다. 조총련동포상공인은 힘이 있는 자는 힘을 내고 돈이 있는 자는 돈을 내고 지식이 있는 자는 지식을 내어 조국 인민과의 합영-합작을 더욱 힘있게 펼쳐서 사회주의 조국의 경제발전

5) 1986년 10월 일본통산성은 일본의 30여개 대북수출업체가 10여년간 북한으로부터 받지 못한 수출대금에 대한 보험금을 지급하기로 결정하였으며, 1987년 7월에는 영국 모건그렌펠(Morgan Grenfell)은행과 호주의 ANZ은행을 간사은행으로 140여개 은행들이 참여한 서방채권은행단이 북한에 대하여 차관원리금 7.7억달러의 연체사실을 공식통보함으로써 북한을 사실상 파산국으로 선고하였다. 李 浩, “북한경제의 딜레마-외채문제”, 국토통일원, 「민족재결합의 모색」, 제34집 (1987), p.50.

6) 북한은 1983년 4월과 7월사이 50여명의 고위급인사로 대표단을 구성하여 중국의 경제특구를 방문하였으며, 1984년 8월에는 정무원총리 강성산이 경제각료와 함께 상해의 생산시설과 건설현장을 시찰하는 등 경제개방정책에 대한 높은 관심을 보였다.

과 인민생활의 향상에 적극적으로 힘쓰지 않으면 안됩니다. 조총련동포상공인이 조국의 경제발전과 인민생활 향상을 위하여 좋은 일을 많이 행하는 것은 숭고한 애국심의 발현입니다.⁷⁾

조총련의 합영사업연구회와 북한의 합영사업준비위원회는 조총련과의 합영·합작사업의 활성화를 위하여 1986년 8월 조·조합영사업 전담기관으로서 본부는 평양에, 지점은 동경에 두는 「조선국제합영총회사」설립에 합의하였으며, 조선국제합영총회사는 11월부터 정식으로 활동을 시작하였다.

조선국제합영총회사의 기능은 “조국과 재일동포상공인 사이에 진행되고 있는 경제합작과 합영사업을 통일적으로 장악하여, 그 실현을 촉진시키고 합영기업의 운영에 제기되는 시장조사, 관료확대, 자재공급, 수송조직, 재정거래, 기업운동을 지도”⁸⁾하는 것이며 특히 “국가적 의의를 지닌 합영대상에 대해서는 직접 합영기업소를 조직·운영하는 것이 가능”⁹⁾하였다.

조선국제합영총회사의 정치적인 중요성과 영향력은 이 회사의 이사장(김복신 정무원부총리), 부이사장(김성환 대외경제사업부부부장, 전연식 조총련 부의장 겸 합영사업연구회 회장), 이사(배경락 대외경제위원회 국장, 려성근 합영사업연구회 부회장)에 북한과 조총련 쌍방의 유력인사가 선임되어 있는데서 잘 나타나 있다.¹⁰⁾

한편 북한은 조총련과의 합영이 어느 정도 본격화 되고 부분적으로 소련을 비롯한 사회주의국가와의 합영도 이루어져 가자 1988년 11월 정무원 산하에 「합영공업부」를 신설하고, 이제까지 조·조합영사업의 창구역할을 맡아온 조선국제합영총회사를 합영공업부의 한 부서로 흡수하였다. 북한은 합영공업부의 신설로 조총련기업인과의 합영은 물론 외국과의 합영사업을

7) 宮塚利雄, 앞의 글, p.48에서 재인용.

8) 「朝鮮商工新聞」, 1986. 11. 4

9) 「朝鮮商工新聞」, 1986. 11. 18

10) 이사회는 김성환을 사장으로, 전연식을 부사장으로 지명하였다. Kwak, Byong Du, “Korea International General Joint Company Developing with a Bright Prospect”, *Foreign Trade of D.P.R.K.*, 1987. 3, p.10.

보다 국제적·다각적으로 하려고 하였다. 그러나 외국인 투자유치실적이 부진함에 따라 합영공업부는 1990년 5월 폐지되고, 이후 대외경제사업부의 「합영공업총국」이 합영사업을 관장하고 있다.

이 시기의 특징은 조총련에 의해 전개된 합영사업은 많았으나 중소기업의 합영이 대부분이었고 또한 합영회사의 경영이 부진하여 북한의 의도와는 달리 조총련 상공인들의 대북투자 활성화가 이루어지지 못했다는 점이다.

그러나 북한이 서구자본의 유치라는 합영법 본래의 목적에서 벗어나 주로 조총련기업을 파트너로 삼은 것은 외국과의 합작에 부수될 수 있는 시장경제의 유입가능성을 우려하였기 때문이라고 볼 수도 있다.¹¹⁾

3. 경제특구정책기

조총련 자본의 대북유입이 기대대로 이루어지지 않음에 따라 조·조합영 사업만으로는 북한의 심각한 경제난을 타개할 수 없다는 점을 인식한 북한 당국은 1991년 12월 나진-선봉지역의 621km²를 자유경제무역지대로 지정하는 정무원결정 제74호를 공포함으로써 경제특구정책을 추진하기 시작하였다.

경제특구란 어떤 한 국가내에 정책적으로 특별히 선정한 공업단지지역으로 이 특정지역안에서는 행정관리, 경제내지 재정과 관련된 조치들을 국내의 여타 지역과는 달리하여 특별히 우대하는 투자환경을 조성함으로써 외국기업을 유치하여 수출확대를 꾀하도록 선정된 지역이라고 정의할 수 있다.¹²⁾ 경제특구란 개발도상국들이 경제발전을 추진하기 위하여 필요한 자

11) 소련 경제학자 마리나 데브벤코와 요르게도레나는 북한이 친북교포들을 합영기업의 파트너로 하는 데는 “교포들을 북한에 충성하게 하고, 북한에 잘 알려지지 않은 「자본주의적 비즈니스」라는 바다에 교포들을 「수로 안내원」의 역할을 담당케 하여, 북한으로서는 심리적 장애가 없을 뿐만 아니라, 나라의 영업적, 경리적 비밀을 담보할 수 있다”는 현저한 장점이 있다고 지적하고 있다. 소련관영 모스크바방송 1990.7.10, 「내외통신」 1990.7.12에서 재인용.

12) Herbert G. Grubel, “Towards a Theory of Free Economic Zones” *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 118, Heft 1, 1982, pp.39-61 참조. 중국은 경제특구를 “자

본과 기술을 선진국가로부터 도입하기 위한 전략의 일환으로서 많은 개도국들이 이러한 전략을 운영했거나 또는 지금까지 운영해오고 있다.¹³⁾

북한은 나진-선봉 자유경제무역지대 지정이후 1992년 10월에는 외국인 투자법, 합작법, 외국인 기업법을 제정하여 외자유치형태를 국제거래 형태에 따라 합작, 합영, 외국인기업으로 유형화시켰다.¹⁴⁾ 1993년 1월에는 외국인투자기업 및 외국인 세금법, 외화관리법, 자유경제무역지대법을 제정하는 등 서방국가의 기술과 자본을 유치하기 위한 투자환경개선에 적극 나서기 시작하였다. 이어 북한은 1993년 10월에는 외국인기업과 개인에 대한 토지의 임차권 및 이용을 허용하는 토지임대법, 11월에는 자유경제무역지대안에 외국은행설립과 지점 개설 및 영업을 허용하는 내용의 외국인 투자은행법과 자유경제무역지대외국인 출입규정을, 그리고 12월에는 외국

본주의국가들의 자본과 기술 및 경영관리경험을 이용한 사회주의 건설 이론에 관해 연구하고, 세계 각국의 자유무역지구와 가공수출지구의 경험을 빌려 중국경제의 구체적 상황과 결합시킴으로써 4개현대화를 촉진시키기 위한 중국식 사회주의 경제의 일종의 보충적인 성격을 갖는 제도”로 정의하고 있다. 中華經濟研究院 編 白權鎬 譯, 「中國經濟特區에 관한 研究」(서울: 산업연구원, 1985) pp.4-5.

- 13) 그 예로는 타이완, 필리핀, 파키스탄, 태일란드, 베트남 등의 가공수출지구(Export Processing Zone), 인디아의 자유무역지구(Free Trade Zone), 싱가포르, 스리랑카의 공업단지, 그리고 중국의 경제특구(Special Economic Zone) 등이 있다.
- 14) 일반적으로 합작투자란 지분참여방식과 비지분참여방식을 포함한다. 그러나 나라에 따라 외국인투자기업의 조직형태를 달리 분류하기 때문에 용어는 다르지만 같은 내용일 수 있고 그 반대의 경우도 있어 혼동을 부르기도 한다. 일반적으로 합작투자라고 부르는 지분참여형 기업을 북한은 「합영기업」이라고 부른다. 북한과 비슷하게 외국인 투자기업의 조직형태를 3가지로 분류하고 있는 중국의 경우 이를 「중외합자경영기업」이라 하며, 베트남은 「합자기업」이라 부른다. 이 「합영기업」은 투자 당사자들이 공동 출자하고 운영하며 이윤과 손실의 분배는 출자비율에 따르는 유한책임회사로서 북한의 법인으로 등록된다. 이에 반해 「합작기업」은 일종의 생산분여 또는 기술공여 계약에 의한 투자기업으로서 우리 기업들이 생각하고 있는 합작투자의 개념이 아니라 다양한 형태의 임가공사업인 것이다. 이에 대해 북한의 외국인투자법은 “합작기업이란 우리쪽 투자자와 외국투자자가 공동으로 투자하고 우리쪽이 운영하며 계약에 따라 상대방에 투자 몫을 상환하거나 이윤을 분배하는 기업”이라고 규정하고 있으며 “합영기업은 우리쪽 투자자와 외국투자자가 공동으로 투자하고 공동으로 운영하며 투자 몫에 따라 이윤을 분배하는 기업”이라고 차이를 설명하고 있다. 즉 경영권과 이윤분배방식에 차이가 있는 것이다. 세번째 형태인 「외국인기업」은 말 그대로 외국인의 100% 단독 투자기업으로 북한은 이를 나진-선봉 자유경제무역지대에 한하여 허용하고 있다.

투자기업노동규정을 제정하였다. 또한 1994년 1월에는 합병법을 개정하였으며, 2월에는 자유경제무역지대 외국기업상주대표사무소규정, 외국투자기업 및 외국인세금법 시행규정을, 3월에는 외국인기업법 시행규정을, 4월에는 자유무역항규정을 제정함으로써 외자도입과 관련한 세부적인 법규를 제정하였다(〈표 3〉 참조). 이와 함께 북한은 최근 나진-선봉지역을 직할시로 승격시키고 나진-선봉 자유경제무역지대의 범위를 확대시키는 등 경제특구정책에 적극적 자세를 보이고 있다.

북한이 이러한 경제특구정책을 추진하는데에는 다음과 같은 배경요인이 있다. 첫째, 조총련일변도의 외자유치정책에서 탈피하여 서방선진국 자본을 적극적으로 유치함으로써 침체된 경제를 활성화하려는 새로운 경제발전 전략의 시도라고 볼 수 있다.

둘째, 북한은 만성적인 무역적자, 연체이자의 누적 등으로 총외채잔액이 1992년에는 97.3억 달러에 달했다. 1990년대에 들어 소련과 중국이 북한과의 무역에서 국제가격에 기초한 경화결제를 요구함에 따라 외화획득이 더욱 필요하게 되었다. 이에 따라 수출과 외국인투자를 촉진할 제도적 수용능력의 강화가 필요해졌으며, 이에 대한 전략으로 경제특구를 설치한 것이다.¹⁵⁾

셋째, 경제특구설치는 일부지역에 한정된 경제개방정책으로써 동구와 같은 전면적 개방의 경우에 수반되는 정치체제변화의 위험성을 최소화할 수 있는 방법인 것이다.¹⁶⁾

넷째, 중국의 경제특구 성공사례가 외화부족과 만성적인 경제부진의 어

15) 북한은 1990년 11월 구소련과 체결한 「조·소무역 결산체계 변경에 관한 협정」에서 1991년부터 태환성화폐와 국제가격에 기초하여 쌍방간 무역 및 경제협조를 해나간다는 원칙에 합의하였고, 1991년 4월 28일 체결된 「1991년도 무역 및 경제협조에 관한 협정」에서 국제가격기준에 의한 경화결제원칙이 재확인되었다. 중국도 1991년 5월 이봉총리의 북한방문시에 1992년부터 경화결제를 요구한 바 있다. 민족통일연구원, 「통일환경과 남북한관계 : 1991~1992」 (1991. 12), pp.58-59.

16) 북한은 나진-선봉 자유경제무역지대 설정 직후부터 나진-선봉지역과 청진항 동항지역의 주민성분정리를 시작하여 보위부·안전부에서 정년퇴직한 사람 등과 같이 성분이 좋은 사람들을 이주시키고 있는 것으로 알려지고 있다. 민족통일연구원 간담회에서 위순자 증언(1994. 6. 10).

려움에 처한 북한에 영향을 주었다. 중국의 경제특구정책은 ① 대외무역의 확대와 대외무역업무의 축적, ② 외자이용에 의한 국면타개, ③ 외국선진기술의 도입, ④ 대외경제무역의 발전과 세계각국 정부·국민과의 우호증진 및 국제사회에서의 중국의 지위향상이라는 성과를 가져왔다.

〈표 3〉 북한의 외자유치관련 법령정비 현황

시 기	외자유치관련 법령	비 고
1984. 9. 8.	합영법	최고인민회의상설회의결정 제10호
1985. 3. 7.	합영회사소득세법	최고인민회의상설회의결정 제12호
3. 7.	외국인소득세법	최고인민회의결정 제12호
1985. 3. 20.	합영법시행세칙	정무원결정 제14호
1985. 5. 17.	합영회사소득세법세칙	정무원결정 제22호
5. 17.	외국인소득세법세칙	정무원결정 제23호
1991. 12. 28.	나진-선봉지역을 자유 경제무역지대로 지정	정무원결정 제74호
1992. 4. 9.	헌법제37조(외국과의 합영, 합작의 근거규정)	최고인민회의의 제9기 제3회회의에 서 헌법수정시 반영
1992. 10. 5.	외국인투자법	최고인민회의상설회의결정 제17호
10. 5.	합작법	최고인민회의상설회의결정 제18호
10. 5.	외국인기업법	최고인민회의상설회의결정 제19호
1992. 10. 16	합영법시행세칙(개정)	정무원결정 제148호
1993. 1. 31.	외국투자기업 및 외국인 세금법	최고인민회의상설회의결정 제26호
1. 31.	외화관리법	최고인민회의상설회의결정 제27호
1. 31.	자유경제무역지대법	최고인민회의상설회의결정 제28호
10. 27.	토지임대법	최고인민회의상설회의결정 제40호
11. 24.	외국투자은행법	최고인민회의상설회의결정 제42호
11. 29.	자유경제무역지대 외국인 출입규정	정무원결정 제75호
12. 30.	외국투자기업노동규정	정무원결정 제80호
1994. 1. 20.	합영법(개정)	
2. 21.	자유경제무역지대 외국 기업상주대표사무소 규 정	정무원결정 제8호
2. 21.	외국투자기업 및 외국인 세금법 시행규정	정무원결정 제9호
3. 27.	외국인기업법시행규정	정무원결정 제13호
4. 28.	자유무역항규정	정무원결정 제20호

Ⅲ. 북한의 외자유치 실태 및 운영현황

1. 외자유치현황 및 특성

1984년 9월 합영법 발표 이후 1993년말까지 북한의 외자유치 실적은 140여건에 금액으로는 1억 5천만달러 정도로 추정된다.¹⁷⁾ 이중 투자내용이 파악된 것은 〈부록 1〉에 나타난 바와 같이 116건으로 이를 중심으로 북한의 외자유치실적의 추세와 특징을 분석해 보면 다음과 같다(〈표 4, 5〉 참조).

첫째, 연도별 외국인 투자건수를 보면 1985년부터 1986년까지 12건에서 1987년 22건, 1988년 17건, 1989년 21건으로 소폭의 증가추세를 보여왔으나, 1990년에는 4건에 불과했으며 1991년 17건, 1992년 20건으로 회복세를 보이다가 1993년에는 극히 저조한 실적을 보이고 있다.

둘째, 국가별로 보면 북한내 외국투자기업의 거의 90%가 재일 조총련계 기업에 의한 이른바 「조·조 합영」이다. 그외에 구소련, 중국, 폴란드 등이 2~4건의 투자를 하고 있으며 서방국가들과의 투자는 미국(재미교포), 덴마크, 이탈리아 등 소수의 국가로부터 1건씩의 투자를 유치하는데 그치고 있다.

셋째, 업종별 유치실적을 보면 식료품, 섬유, 의복 등과 같은 경공업분야가 35%, 백화점, 커피숍, 식당 등과 같은 서비스분야 30%로 경공업, 서

17) 북한당국이 자료를 공개하지 않아 정확한 외자유치 건수 및 금액은 밝혀지지 않고 있으나 1993년 12월말 현재 133~144건(계약기준) 정도로 추정하고 있다. 통일원, 「북한의 합영사업 추진실태」(서울: 통일원, 1994), p.8; 대한무역진흥공사, “남북경제교류 현황자료”(1994. 5), p.6. 한편 1991년 9월 16일 합영공업총국국장 김창길이 재미한인연합회의 북한산업시찰단에 말한 바에 의하면 조업중인 합영회사는 150여 개사로 이중 북한내에 설립된 합영회사는 3분의 2가 된다고 했다. 중앙일보, (1991. 10. 11.) 이들 자료에서의 북한의 외자유치 실적에는 합영기업 뿐만 아니라 합작기업도 포함시키고 있는 것으로 보인다.

비스분야에 투자가 집중되고 있으며 그외에 농수산물 분야 11%, 금속·기계분야 8%, 광업에 7%의 순으로 나타나고 있다. 이것은 북한의 합영사업이 생활필수품을 비롯한 소비재적 산업에 치중되어왔음을 보여주고 있다.

〈표 4〉 국가별 년도별 외국인투자현황(1993년 말 기준)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	합계	비율 (%)
일 본	3	8	18	16	19	3	16	17	1	101	87.1
구 소련			3				1			4	3.4
중 국			1		1	1				3	2.6
폴 란 드				1	1				2	1.7	
프 랑 스	1									1	0.9
홍 콩								1		1	0.9
덴 마 크								1		1	0.9
호 주								1		1	0.9
미 국								1		1	0.9
이탈리아								1	1	0.9	
합 계	4	8	22	17	21	4	17	21	2	116	100.0

자료 : 〈부록 1〉로 부터 작성

〈표 5〉 업종별 투자유치 현황(1993년말 기준)

(단위 : 건수, %)

	경공업	서비스업	금속·기계	농수산물	전기전자	화학	광업	의료	합계
건수	40	38	9	13	4	1	8	1	114
비율	35.1	33.3	7.9	11.4	3.5	0.9	7.0	0.9	100.0

자료 : 〈부록 1〉의 외국인투자기업 116건중 업종이 확인되지 않은 백합합작회사, 광만합영회사를 제외한 114건을 분류하여 작성

넷째, 투자규모면에서는 총투자금액 1,000만달러 이상이 10% 미만인 10여개, 500만~1,000만달러가 약 30% 정도이며 나머지는 대부분이 100만달러 내외의 소규모투자로서 이루어지고 있으며 투자비율은 일반적으로 50 : 50이다.¹⁸⁾

조총련계의 자료에 의하면 1992년말 현재 북한에 투자한 재일 조총련계 기업의 계약건수는 약 120건, 투자액은 1억달러 규모로 이중 조업중인 회사는 약 70여건(58.3%)이다.¹⁹⁾ 그러나 <표 6>에서 보는 바와 같이 일본 대장성의 대북한 직접투자 통계(신고기준)에 따르면 1986년도의 섬유부문 314만달러를 시작으로 1992년까지의 누계가 3,560만 6천달러를 기록하고 있는 바, 나머지 6,400만달러는 조총련계의 친척송금 등의 형태로 북한에 유입된 것으로 추정된다.²⁰⁾

위의 사실들을 종합해보면 북한이 조총련 기업을 포함한 외국기업과 합영·합작사업을 계약한 것은 140여건이며, 이중 실제 설립된 것은 100여건 정도로 투자액은 100만달러 이하의 소규모이며 그나마도 가동중에 있는 것은 70여건에 불과한 것으로 추정된다. 이러한 북한의 외자유치 실적은 1987년 12월 외국인 투자법을 제정·공포한 이후 외자유치에 노력을 기울이고 있는 베트남의 경우와 비교해 보면 그 건수나 규모가 매우 저조한 상태임을 알 수 있다. 개방 초기년도인 1988년에 37건 3억6천만 달러 상당의 외국인 직접투자를 유치한 이래 베트남의 외자유치 실적은 해마다 증가하여 1993년 말 현재 42개국으로부터 총 836건, 74억 6천만달러에 달하고 있다.²¹⁾ 투자규모 또한 1건당 평균 890만달러로서 비교적 큰 규모

18) 대한무역진흥공사, 「북한투자실무」 1993, p.130.

19) 陳吉相, “外國投資に關する朝鮮民主主義人民共和國法” 「月刊朝鮮資料」, 1993년 8월號, p.42. 한편 조총련산하의 「朝鮮商工新聞」(1992.9.1)은 조총련에 의한 합영사업 계약건수는 약 110건, 이중 조업건수는 60건이라고 보도하고 있으며, KOTRA 내부 자료에 의하면 1992년말 현재 조총련계기업의 북한 투자현황은 계약기준으로 106건, 투자금액으로는 201억 3,146만엔으로 이중 이미 조업중인 회사는 59개사 조업준비중인 회사는 47개사이다.

20) 참고로 일본 대장성 통계에서 1991년까지의 대북투자 누계금액은 3,131만 6천달러이며 이것을 같은 시기까지의 누계건수 32건으로 나누면 1건당 평균 투자액은 약 98만 달러인 셈이다.

의 투자가 이루어지고 있다(〈표 7〉 참조).

〈표 6〉 일본의 대북한 직접투자

(단위 : 천달러)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	합 계	
섬 유	3,144	1,736	3,375	4,385				12,640
필 프			369	1,153				1,521
기 계 류			4,000					4,000
기타제조업			1,688	3,988	790			6,466
상 업				1,000	320	2,208		3,528
금융및보험			2,307				444	2,751
수 송			882					882
서 비 스							3,846	3,846
합 계	3,144	1,736	12,621	10,497	1,110	2,208	4,290	35,606
건 수	1	—	7	6	2	16	n.a.	32

주 : 회계연도는 4월~3월.

자료 : Ministry of Finance, Japan.

〈표 7〉 베트남의 외자유치 현황(허가기준)

(단위 : 건, 백만달러)

	1988	1989	1990	1991	1992~1993	합 계
건 수	37	69	108	150	472	836
투자금액	360	512	589	1,185	4,810	7,456

자료 : 베트남 국가협력투자 위원회(SCCI)

21) 1993년말 현재 허가기준으로 대베트남 10대투자국가는 대만(15.3억달러), 홍콩(13.0억), 프랑스(6.1억), 한국(5.4억), 호주(5.4억), 일본(4.8억), 말레이시아(4.6억), 싱가포르(3.9억), 영국(3.1억), 네델란드(2.8억), 러시아(1.6억), 태국(1.5억)이다. 대한무역진흥공사, 「베트남투자환경」 1993, p.180.

〈표 8〉 베트남의 부문별 외자유치 현황

분 야	건 수	투자금액 (백만달러)	점 유 비 율 (%)	
			건수 기준	금액 기준
제조업	454	3,037	54.3	40.7
원유, 가스개발	26	1,237	3.1	16.6
농수산업	94	577	11.3	7.7
통신, 수송	22	446	2.6	6.0
호텔, 관광	104	1,533	12.5	20.6
서비스	101	410	12.0	5.5
은행, 금융	13	156	1.6	2.1
기타	22	60.4	26.0	0.8
계	836	7,456.4	100.0	100.0

자료 : 베트남 국가협력투자위원회(SCCI)

베트남 외자유치를 부문별로 보면 투자건수는 제조업, 호텔·관광 및 서비스분야이며 금액면에서는 제조업, 석유·가스, 호텔·관광 순으로 제조업, 석유가스 개발 등 기간산업에 대한 투자가 매우 활발한 것을 알 수 있다(〈표 8〉 참조).

현재 북한의 외자유치현황에 나타나 있는 문제점을 살펴보면 첫째, 조총련계의 취약한 자금사정 및 신용상의 문제로 인하여 대부분 소액투자로서 실제 북한경제 발전에의 기여도가 낮으며, 둘째, 북한이 희망하고 있는 중점 유치희망업종인 중화학공업, 사회기반시설에 대한 투자는 거의 이루어지지 않고 대부분이 의류부문 등 경공업 위주의 투자라는 점이다.²²⁾ 또한 조총련계 기업의 경우 실제 합영이라 할지라고 경영, 소유 및 인사권이 극히 제약되어 있으며 투자수익보다는 북한내 친척을 합영회사에 고위간부로 근무하게 하는 조건으로 투자진출을 하는 등 투자의적인 비경제적 동기로 진출하는 경우도 많다. 따라서 처음에는 합영으로 진출했다가 현지 임금지불 등 운영비 부담경감을 위해 합작방식으로 전환하거나 아예 기부해버리

22) UNIDO(UN공업개발기구)에 제출한 북한의 외국인투자유치 희망사업은 총 83건으로 투자액 15억 2,600만 달러 중 중화학공업부분이 80% 정도 차지하고 있으며 이중 외국측 투자액은 8억 8700만 달러로 총규모의 약 57%를 차지하고 있다(부록 2 참조).

는 사례도 빈번히 발생하고 있다.²³⁾

2. 외국인 투자기업의 운영실태

전기한 바와 같이 현재 북한의 외자유치 실적은 양적 질적으로 매우 부진한 상태에 있다. 더욱이 이미 투자하여 조업에 들어간 외국인 투자기업도 몇몇 사례를 제외하고는 거의 실패하고 있는 것으로 전해진다.²⁴⁾ 여기서는 북한의 외국인투자기업들의 생산활동을 실제 실패사례를 중심으로 분석해보기로 한다.²⁵⁾

가. 양각도호텔합영회사

북한의 제일설비수출회사와 프랑스의 베르나르 캉프농(Bernard Campenon)건설회사는 평양에 연면적 87,000㎡, 46층짜리 북한 최대의 양각도 국제관광호텔(운영자금은 북한측이 60%, 프랑스측이 40%)을 건설하기로 합의하고 1985년 2월 착공에 들어갔다. 대부분의 합영회사가 일본 조총련 중심인데 반하여 이 회사는 서방국가와의 최초의 합영회사로서 노동신문 등 북한선전출판물들은 대대적으로 선전을 하였다. 그러나 1985년 12월 호텔 건설중에 프랑스측은 북한측의 계약불이행을 이유로 건축기술진이 작업을 중단하고 철수해 버렸다. 북한측이 당초계약에서 약속한 설비와 기재를 제공하지 않았을 뿐만 아니라 오히려 프랑스측에 무리한 증자를 요구하였던 것이다. 1986년 공사재개를 위해 구유고슬라비아의 수도 베오

23) 대한무역진흥공사, 「북한투자실무」, 1993, p.137.

24) 1993년 12월 26일 모란봉주식회사 전진식 사장의 일본 TBS TV와의 인터뷰 내용은 최근 조총련의 대북합영사업이 직면하고 있는 문제점과 사업실태에 대해 매우 중요한 시사점을 제공하고 있다. 동 인터뷰에 의하면 1984년 합영법이 제정된 이후 조업한 120여개의 조·조합영 공장중에서 현재 가동되고 있는 공장은 20여개 정도에 불과하며, 대부분의 공장이 1990년대들어 도산하거나 조업중단했다는 것이다.

25) 日本貿易振興會, 「北朝鮮の經濟よ貿易の展望」 1991, 1992; 대한무역진흥공사, 「북한투자실무」 1993; 李佑泓 「어둠의 共和國」 (서울: 통일일보사, 1990); 김도경, 신민영, 「남북한 경제협력 추진현황과 전망」 (서울: 럭키금성경제연구소, 1992); 한국산업은행, 「북한의 산업·투자환경과 대북한 투자전략」 1993, 참조.

그라드에서 쌍방실무자 회담이 열렸으나 성과가 없었던 것으로 전해진다. 이는 서방기업의 북한에 대한 불신감만 증폭시키는 결과를 초래하였다.

나. 아방겔러리

아방겔러리는 당초 일본의 고급 신사복 제조회사인 아방겔러리가 조총련계 지인의 추천으로 1988년 북한의 평양만경대구역에 설립한 합영회사이다. 당시 북한측 파트너는 조선명해총회사였으나 이 회사가 해체되어 현재는 봉화총회사가 담당하고 있다. 원자재는 원단, 단추 등을 비롯하여 다리미까지 전량 일본에서 조달하고 있다. 처음에는 신사복생산을 위하여 일본 기술자를 북한에 1년이상 파견하여 기술지도를 하기도 하여 이 회사에서 만든 제품은 일본내에서도 호평을 받을 정도로 품질면에서 인정을 받아서 이 회사는 한동안 성공사례로 평가되기도 하였다.

그러나 최근들어 북한측의 빈번한 계약변경요구 등으로 인하여 회사가 파산지경에 이른 것으로 알려지고 있다. 북한은 신사복 5,000벌을 일본에 수출키로 하고는 2,300벌만 수출하는 한편 계약상 2,000엔으로 되어있는 1벌당 생산대가를 4,000엔으로 갑자기 요구하였다. 또한 원래는 일본 OEM 브랜드를 사용하기로 하였으나 이를 이행하지 않고, 임의로 사장을 선임하는 등 계약불이행이 두드러졌다. 결국 일본측에서는 북한측의 계약불이행을 이유로 생산을 중단하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이는 북한측의 빈번한 계약불이행, 업체 파트너의 자의적 변경 등 예측불가능한 태도변화가 회사의 생산중단까지 야기시킨 경우로 볼 수 있다.

다. 애국라면공장

조총련이 1977년 김일성 65회 생일기념으로 10억엔의 자금과 최신설비를 투입하여 건설·기증한 애국라면공장은 조업도중에 센서의 고장으로 공장가동이 중단되었다. 이 공장은 마이크로 컴퓨터, 센서 등이 부착되어 있는 최신설비의 전자동 라면생산공정을 갖추었기 때문에 이러한 전자 부품

을 정확히 작동시키기 위해서는 일정한 전압수준의 전기공급이 필수적인 것이었다.

고장 원인은 전압불순에 따른 작은 센서의 고장에 불과하였으나 수리의 퇴를 받은 일본의 기사가 북한을 방문하는데는 복잡한 출입국절차로 6개월이 소요되었으며 그 기간동안 기계에 재료를 메운채로 방치해두었기 때문에 수리가 불가능하였다. 애국라면공장외에도 애국옥당공장, 애국간장공장, 애국종이공장, 애국주물공장 등 대부분의 애국공장들이 조업중단상태에 빠져 있는 것으로 알려지고 있다.²⁶⁾

3. 외자유치저조 요인

북한의 외국인투자정책의 전개과정과 그 투자실태를 분석해 볼 때 북한이 추진해온 외국인투자 유치성과가 부진한 주요원인으로는 ① 정치적 위험 부담 ② 통신·항만·전력 등 기간 사회간접자본의 미흡 ③ 법·제도적 장치의 미비 ④ 협소한 북한의 내수시장 ⑤ 대외채무지불지연문제 등으로 북한이 외국인투자자들로부터 투자대상국으로서의 조건이 갖추어지지 않은 데 있다고 볼 수 있다. 그러나 보다 중요한 원인은 북한 당국이 체제유지를 위해 실질적인 개방을 주저하고 있기 때문이다.

더욱이 어렵게 이미 유치한 외국인투자기업의 상당수가 조업중단 상태에 빠져 있는데 그 주된 이유는 ① 사회주의식 노동관행과 노동자의 무관심, ② 자재부족과 에너지 부족²⁷⁾, ③ 현대적 생산설비의 관리경험 미숙, ④ 경

26) 李佑泓, 「어둠의 共和國」 참조.

27) 일본 TBS TV의 북한 합영기업관련 「보도특집」(1993. 12. 26)에서 보여준 조선국제합영총회사 이사회(1992년 11월 9일 개최)에서의 김달현 이사장의 다음과 같은 발언은 전력부족과 국내기업과의 갈등으로 인한 합영기업의 조업중단 사실을 잘 보여준다. “우리나라의 전력부족은 심각한 상태에 있다. 지금까지는 합영기업에 우선적으로 배분해왔다. 그렇게까지 할 필요가 있는가 하는 소리도 있었지만 그것을 무시해왔다. 그러나 최근의 전력부족으로 좀처럼 생산설비를 움질일 수 없는 공장들이 많다. 그런 상태인데도 합영기업에 전력을 공급해주는 것은 납득할 수 없다는 소리도 강하다. 우리들은 이런 사태에 처했을 때 당신네들과 상담했다. 그러나 아무런 답변도 없었다. 지금와서 어떻게 해달라고 해도 무리다.”

제관리체제 및 관료체제의 경직성, ⑤ 잦은 계약불이행, ⑥ 외국과의 합영 경험부족 등을 지적할 수 있다.

특히 조·조합형기업의 조업에 문제가 발생했던 가장 큰 이유는 북한이 재일 조총련과의 합영사업을 진정한 의미에서의 외국인투자 합영사업이라기보다는 애국공장의 연장 선상에서 파악했기 때문이다.

IV. 외자유치의 한계와 가능성

북한의 경제운용방법이 지나치게 중앙집권적이고 엄격한 정치적 통제를 따른다는 것은 이제 구태의연한 것이 되었으며 장기적인 측면에서 근본적이고 구조적인 개혁이 없으면 비효율과 경직성만을 야기시켜 북한 경제체제의 위기를 더욱 심화시킬 것이라는 전망도 더 이상 새로운 평가가 될 수 없다.

북한은 자력갱생원칙에 입각한 폐쇄경제로서 주체라는 명목하에 자립적 민족경제건설을 기조로 국내자원을 사용하고 국내시장의 성장에 초점을 맞추어 독자적인 국가경제를 이루려고 시도했다. 이러한 북한의 폐쇄적 경제정책은 경제성장에 필요한 자본 및 기술도입에 커다란 제약요인으로 작용함으로써 거의 전 산업부문에 걸쳐 기술수준의 낙후와 산업시설의 노후화를 초래하였다. 북한도 이를 인식하고 최근 외자유치를 서두르고 있으며 무역정책도 국내경제의 확대재생산을 위한 최소한의 범위내에서 시행되어야 한다는 종래의 입장에서 탈피, 수출증대에 역점을 기울이고 있다.

이와 관련, 첫째로 지적할 수 있는 것은 투자유치법령의 제정과 정비이다. 북한은 경제특구지정 이후 1992년 10월 외국인투자법, 외국인 기업법 및 합작법을 제정하고 합영법 시행세칙을 개정한데 이어 1994년 4월 자유경제무역항규정까지 총 16개의 투자유치관련 법령들을 제정 또는 개정함으로써 외자유치에 필요한 법규 정비에 노력을 기울였다.

둘째로 지적할 수 있는 것은 나진-선봉 자유경제무역지대 개발 구상을

구체화한 투자유치 설명회 개최, 투자유치사절단 파견 등 활발한 투자유치 홍보활동이다. 북한은 1992년 5월 평양에서 열린 「동북아경제포럼」 등의 세미나 이외에 최근에는 독일, 오스트리아 등 서방국가의 각종 설명회, 해외상품전시회 참가 및 경제·무역사절단의 파견 등을 통해 나진·선봉 자유경제무역지대의 투자계획을 홍보해왔다.

한편 1993년 11월 서울에서 개최된 두만강지역개발계획 제2차 산업·자원분야 워크샵에 참석한 북한 대표단은 나진·선봉 자유무역지대에 항만·철도·도로·공업 등 10개 부문에 걸쳐 93개의 구체적인 사업을 2010년까지 3단계에 걸쳐 추진할 것이며, 9개의 공업단지를 조성하여 이들 공단에 합영·합작 및 단독투자의 형태로 섬유·피혁·완구 등 경공업을 비롯해 냉장고·텔레비전·반도체 등 전자제품, 자동차부품공장, 원유공장 등 68개 공장을 유치하겠다고 밝히고 있는 등 적극적으로 외자유치 홍보에 나서고 있다.²⁸⁾

세번째로 지적할 수 있는 것은 북한인사들의 중국경제특구에 대한 실태 파악노력이다. 북한은 지난해 12월 이후 경공업부, 대외경제위원회, 능라무역총국, 은하무역총국의 소속고위관리들을 심천과 주해 등 중국 광둥성 내 경제특구 일원에 대거 파견, 중국의 개혁·개방에 대한 집중적인 연구작업을 벌이고 있는 것으로 알려지고 있으며 북한 노동당비서 겸 최고인민회의의 외교위원회 위원장 황장엽이 1994년 1월 15~22일 중국을 방문하여 중국의 개혁·개방에 대한 실태를 파악하기도 했다.

그러나 북한의 이와같은 자세변화는 본질적으로 중국과 같이 전반적인 경제개혁·개방을 위한 조치가 아니고 경직된 북한사회의 경제적 침체를 타개하기 위한 수세적 대응이라는데 문제가 있다. 중국의 경제특구는 우선적으로 경제특구 안에서 시장경제로의 개혁을 실행함으로써 다시 그 경험을 토대로 다른 지역에서도 무리없이 보편적으로 개혁이 시행되도록 하려는 ‘경제체제개혁의 실험장’으로서의 역할을 하고 있으나 북한은 실질적으로는 여전히 폐쇄적인 경제정책을 유지하면서 체제개혁은 뒤로 미룬채 제

28) 조선민주주의인민공화국 대외경제협력촉진위원회, 「황금의 삼각주 : 나진 - 선봉 투자 대상안내」 (1993)

한적이고 부분적인 외자유치정책을 추진하고 있는 것이다. 북한은 합영법에 따른 '우리식대로의 합영'에 실패하자 체제안정과 외자유치를 동시에 보장해 줄 수 있는 방법을 찾아 왔으며, 이러한 조건을 충족시켜 줄 수 있다고 여겨지는 경제특구정책으로 나진-선봉지역을 자유경제무역지대로 지정하였다.

북한 외국인투자정책의 전개과정과 그 투자실태를 분석해 볼 때 외자도입관련 법령의 제정·정비에 따라 법적 측면에서의 투자환경은 개선되고 있으나 기업운영에 대한 지나친 간섭, 계약불이행, 경제사정의 악화, 특히 전력부족 등으로 인하여 합영기업을 실제적으로 운영해 나가는 영업환경은 보다 악화되고 있는 것으로 평가된다.

따라서 북한이 추진하고 있는 제한적인 외자유치정책의 성공은 북한 당국이 자유경제무역지대에 대한 중앙의 통제와 간섭을 최소화하고 정치우선사고에 입각한 '우리식대로'가 아닌 시장경제요소를 이 지대내에서 만이라도 얼마나 많이 허용하느냐에 달려 있을 것이다. 한편 북한이 자유경제무역지대내에 외자를 유치하기 위해서는 중국·베트남·러시아 등 주변국의 경제특구와 경쟁을 하지 않을 수 없을 것이며 북한이 이들과의 투자유치경쟁에서 어떠한 투자유인요인을 가지고 보다 효과적으로 대처해 나갈 수 있을지에 대해서는 아직까지는 회의적이라 할 수 있다.

〈부록 1〉 북한내 외국 투자기업 현황

(1993년말 기준)

번호	설립 년도	기업명	사업내용	소재지	투자국
1	1985	낙원백화점	수입제품판매	평양, 31개 지방지사	일본
2		양각도호텔	호텔	평양	프랑스
3		창광커피숍	커피숍	평양	일본
4		대동강자동차수리소	자동차수리	평양	"
5	1986	조·일 친선병원	병원	평양	"
6		창광합영청량음료점	청량음료	평양	"
7		대동강합영식당	요리, 주류	"	"
8		이영삼평양감울연구소	밤 출하, 저장 수출	평남 성천군	"
9		2월 6일합영회사	짚	평양	"
10		만경대애국알미늄공장	알미늄 셋시	평양	"
11		은하수식당	음식점	"	"
12		조선국제총합영회사	합영업무중지	"	"
13	1987	동해관유한책임회사	요리, 주류	원산	"
14		평양골프장합영회사	골프장경영	남포	"
15		창광합영회사	식당, 상점	평양	"
16		모란봉합영회사	기성복	"	"
17		조선포장재합영회사	포장재	-	"
18		대동강피복합영회사	의류	-	"
19		조선미용합영회사	미용실	-	"
20		조선피복합영회사	의류	-	"
21		낙원성화피복합영회사	부인양복	평양	"
22		월명산합영회사	장석광업	"	"
23		서산합영회사	봉밀	평양	일본
24		원산애국편물유한회사	편직물	원산	"
25		홍덕합영회사	타이어	함흥	"
26		남산합영회사	전기, 전자	평양	"
27		능라합영회사	양복점 및 상점	"	"
28		낙원금융합영회사	금융	"	"
29		녀와나미용연구회	인삼화장품	"	"
30		운산금광개발주식회사	금광재개발	운산	"

번호	설립 년도	기업명	사업내용	소재지	투자국
31	1988	회천기계공구회사	기계공구	회천	소련
32		해초경작회사	해초, 굴, 어업	청진	"
33		어업회사	수산물	원산	"
34		평양식당	식당	평양	중국
35		평양실크합영회사	견직물	평양	일본
36		칠보수산물합영회사	수산물	청진	"
37		선봉합영회사	소형변압기	평양	"
38		만장합영회사	약초류	"	"
39		조-폴선박유한책임회사	화물수송	평양	폴란드
40		평양양어합영회사	장어양어	"	일본
41		청천강합영회사	견사	회천	"
42		청유합영회사	TV, 타자기부속품	평양	"
43		관광대동합영회사	관광운수업	-	"
44		류경합영회사	식당	-	"
45	평운합영회사	식당	-	"	
46	고려합영회사	무역업무	-	"	
47	와우도합영회사	냉동대물선 운영	남포	일본	
48	조선합영은행	은행	-	"	
49	백합합작회사	-	-	"	
50	함흥화학합영회사	화학	-	"	
51	성게알생산합영회사	성게알가공	함북	"	
52	1989	덕산건설기계합영회사	블도저, 크레인수리	평양	"
53		평양포장재합영회사	포장재장품	"	"
54		평양피아노합영회사	피아노	"	"
55		명전합영회사	의료기구	-	"
56		광포합영회사	양모	함남 정평군	"
57		신흥합영회사	자동차, 전기제품	평양	"
58		조선합영회사	은행업무	-	"
59	진달래합영회사	부인양복	-	"	
60	만풍합영회사	다다미	-	"	

번호	설립 년도	기업명	사업내용	소재지	투자국
61		조선은동합영회사	기념메달	—	일본
62		도라지합영회사	상점	—	"
63		대동강자동차수리합영회사	엔진재생	—	"
64		만경대신발합영회사	신발	—	"
65		필름유리합영회사	생활용품	함흥	"
66		고려다점합영회사	다방	평양	"
67		함흥희토분리공장	희토류생산	함흥	"
68		철성합영회사	골프연습장	평양	"
69		금강원동기합영회사	엔진생산	원산	"
70		밀정단일합영회사	목재일용품	—	"
71		연진합영해산물주식회사	해산물가공	청진	중국
72		마르샤바식당	식당	평양	폴란드
73	1990	국제화학합영회사	희토류생산	함흥	일본
74		대덕산합작회사	해산물	북청	"
75		미림유니합영회사	일산용품	함흥	"
76		청천강식당	식당	평양	중국
77	1991	조·소 해운사	국제수송	평양	소련
78		국제화학합영회사	희토류	—	일본
79		대성청제가공무역합영회사	양식기	—	"
80		금영합영회사	수도꼭지	평양	"
81		해금합영회사	수산물어획	—	"
82		진흥합영회사	각종공예품	—	"
83		무지개합영회사	장식품	—	"
84		문평합영회사	편직물	—	"
85		류봉합영회사	식당	—	"
86		청천강합영회사	명주실	—	"
87		남산산업합영회사	광어잡이	—	"
88		신진합작회사	다다미속	—	"
89		함흥화학합영회사	금술류	평양	"
90		대성 6월4일 합영공장	주방용품	"	"
91		금별합영회사	수도꼭지	"	"
92		온천벗짚가공공장	돗자리	"	"
93		청단누지돗자리공장	돗자리	"	"
94	1992	조선통일발전은행	은행업	"	홍콩

번호	설립 년도	기업명	사업내용	소재지	투자국
95		평양가먼트합영회사	의류	평양	일본
96		광진합영회사	리무진버스 서비스	"	일본
97		삼봉연합합영회사	생선가공설비	-	"
98		은산합영청년광산사곡 갤러리	광물류	-	"
99		치송 금광합영회사	광물류	-	"
100		조·덴 국제회사	경공업용기계 장비생산	평양	덴마크
101		TNT 평양사무소	우편물 수송	-	호주
102		김만합영인쇄회사	인쇄	-	일본
103		평양합영종합회사	의류	-	"
104		광운합영회사	서어비스	-	"
105		삼우방연합합영회사	수산물 무역, 광산투자	-	"
106		청진합영회사	의류, 피복가공	청진	"
107		지성금산합영회사	광산개발	-	"
108		개성피복합영회사	의류	개성	"
109		명희피복회사	의류	-	"
110		광만합영회사	-	-	"
111		명해고급기성복공장	의류	-	"
112		전진합영회사	피복, 의류	-	"
113		조선 3방연합합영회사	의류	-	"
114		조선샘물주식회사	신덕샘물	-	미교포
115	1993	명심합작회사	고순 흑연	-	일본
116		이태리식당	식당	평양	이탈리아

자료: 「朝鮮時報」 각호, 「日朝貿易」 각호, 「朝鮮商工新聞」 각호, 「內外通信」 각호.

〈부록 2〉 북한의 해외투자유치 희망 프로젝트

(단위 : 백만달러, 건수)

부 문	투 자 대 상	투자규모		프로
		총투자	해외투자	젝트수
1. 광업	은, 흑연, 대리석, 화강암 등	67.1	46.3	5
2. 식품 및 농수산업	건강식품, 수산물가공, 콩기름, 과일주스 등	32.9	17.1	4
3. 직물 및 의류	견직물, 실크니트웨어, 견양말, 면신발, 의류, 나일론, 스포, 테트론섬유, 인조견사 등 합성 섬유	293.9	217.2	7
4. 목재 및 목재가공	합판	3.0	2.5	1
5. 화학제품	페라이트, 향수, 정유, 구연산, 염화비닐, 스틸렌, 에틸벤젠, 가성소다, 알데히드 수지, 무수 프탈산 등	276.6	139.9	11
6. 유리 및 요업품	고령토, 규조토, 점토, 편암토, 벤토나이트, 유리받침, 유리섬 유, 크리스탈 등	55.6	30.4	7
7. 금속산업	아연, 카드뮴, 티타늄, 크롬강, 마그네샤클링카, 전기동, 회토 류, 마그네슘 등	156.2	97.4	12
8. 조립 금속품	볼트, 너트	0.8	0.3	1
9. 기계공업	공작기계, 유압기, 연삭기, 절 삭기, 산업용재봉틀, 전해장치, 유압펌프 및 밸브, 연료펌프 및 분사기 등	192.1	95.2	8
10. 전기· 전자공업	بات데리, 흑백TV, 전기기구, 전 기모터, 컬러TV, 회토류영구자 석, 계전기, 변압기, 엘리베이 터, 소형컴퓨터, 계산기, 녹음 기, 냉장고, 양극성집적회로	334.2	165.1	25
11. 조선	어선건조 및 각종 선박수리	99.1	51.3	2
계		1526.5	678.4	83

자료 : United Nations Industrial Development Organization Investment Promotion Service, *List of Project Profile from the Democratic People's Republic of Korea*, 1990. 7을 참고하여 작성.

북한의 자유경제무역지대 활성화 방안

崔壽永*

◁ 目 次 ▷

- | | |
|---------------------------|---------------------|
| I. 머리말 | IV. 자유경제무역지대 활성화 방안 |
| II. 대외경제정책의 변화 | V. 맺음말 |
| III. 나진·선봉지대 개발계획의 현황과 평가 | |

I. 머리말

북한은 1993년 12월에 있는 노동당중앙위원회 제6기 제21차 전원회의와 1994년 김일성의 신년사에서 제시된 농업·경공업·무역제일주의 방침을 금년 4월에 개최된 최고인민회의 제9기 제7차 회의에서 다시 한번 강조하였다. 향후 3년 동안을 완충기로 정하고 이 기간에 3대제일주의 방침을 철저히 관철할 것을 촉구하면서 북한은 변화된 국제환경과 현실적 요구에 맞게 경제구조를 개조하고 대외무역에서의 방향을 전환하는 경제전략을 내세우고 있다.

* 북한연구실 책임연구원

1970년대 초반에 있는 서구 선진국과의 무역확대, 1980년대 중반에 제정된 「합영법」을 통한 외자유치의 시도 및 1991년 말 「나진·선봉 자유경제무역지대(이하 나진·선봉지대)」를 창설하면서 북한은 이미 세차례에 걸쳐 대외경제정책에서의 변화를 시도하였다. 이러한 대외경제정책 변화의 가장 큰 원인은 지속적인 경제침체에 있으며, 특히 최근의 변화인 자유경제무역지대의 설치와 외자유치 관련법의 정비는 동구 사회주의 국가의 몰락과 구소련이 해체되는 국제질서의 대변혁에 따른 외부충격에도 상당한 영향을 받았다.

북한이 경제회생을 위해 추진하고 있는 자유경제무역지대 방식의 제한적 대외개방의 성공은 북한의 당면한 경제난 해결뿐만 아니라 한반도를 둘러싼 동북아경제에도 상당한 영향을 미칠 것이다. 특히 핵문제 해결 이후 남북경협이 진전될 때 우리(한국)는 북한의 자유경제무역지대에 우선 진출하게 될 것으로 예상된다. 이러한 맥락에서 북한의 나진·선봉지대 개발계획을 검토하고, 자유경제무역지대를 활성화하기 위해 북한은 어떠한 조치들을 시행하여야 하는지를 살펴보는 것도 의의가 있을 것이다.

본 연구는 제2장에서 1970년대 이후 북한 대외경제정책의 변화를 서구 선진국과의 교역확대, 제한적인 대외개방의 시도 및 확대의 3시기로 구분하여 살펴 보고, 제3장에서는 1990년대 초반부터 추진되고 있는 제한적 대외개방 확대의 중심 역할을 하고 있는 나진·선봉지대의 추진현황, 개발계획의 내용, 그리고 이에 대한 평가를 다루고 있다. 제4장에서는 2장과 3장에서 다루어진 내용을 바탕으로 자유경제무역지대의 활성화 방안을 제시하고 있다. 요약과 우리의 고려사항은 마지막 맺음말에서 간단히 언급될 것이다.

II. 대외경제정책의 변화

사회주의 국가와의 경제협력을 위주로 추진되어 온 북한의 대외경제정책

은 1970년대에 들어와 서구 선진국과의 교역을 확대하는 변화를 보였다. 그러나 서구 선진국과의 교역확대는 이들 국가에 대한 외채누적에 따른 대외신용의 상실로 북한으로 하여금 1980년대 중반까지 선진국으로부터의 기술 및 신규차관의 도입을 어렵게 만들었다.

이와 함께 계속된 경제성장의 둔화로 북한은 대외경제정책의 전환이라 할 수 있는 「합영법」을 제정하고, 1980년대 중반부터 합영사업을 통한 제한적 대외개방을 추진하기 시작하였다. 이러한 합영사업도 북한의 투자환경 등 제반여건의 불리로 부진하게 되고, 특히 사회주의권의 붕괴에 따른 국제질서의 대변혁으로 경제난이 가중됨에 따라 북한은 1991년 말 나진·선봉지대를 창설하고 외자유치 관련법을 정비하는 등 제한적 대외개방의 폭을 확대해 나가고 있다.

1. 선진국과의 교역확대

북한경제는 1960년대 중반부터 대중동원의 방식을 통한 생산성의 증가를 기대할 수 없게 되었으며 성장이 둔화되기 시작하였다. 다른 한편 구소련과 중국을 비롯한 사회주의 국가들의 원조가 줄어들게 되자 북한은 제1차 7개년계획(1961~1967)을 3년간 연장하게 되었다. 경제성장의 부진은 북한이 사회주의 발전전략에 따라 생산재 생산부문의 생산에 치중함으로써 산업간 불균형이 심화되어 왔기 때문이다. 따라서 북한은 구소련과 중국에 의 의존에서 벗어나고, 외연적성장의 한계를 극복하여 내포적성장으로 전환하기 위해 1970년대에 들어와 서구 선진국과의 경제협력 확대를 추진하게 되었다.

1970년대 초기에 진행된 북한과 서구 선진국과의 교역확대는 1972년 일본이 북한에 대해 장기신용(차관)을 제공하고, 뒤이어 일부 서구 선진국들이 일본의 새로운 대북한 신용정책을 뒤따름으로써 가능하였다.¹⁾ 그러나

1) Joong-koon Lee, "North Korean Foreign Trade in Recent Years and the Prospects for North-South Korean Trade", *Journal of Korean Affairs* 4(October, 1974), pp.26-27.

서구 선진국과의 교역확대는 이들 국가에 대한 북한의 수출증가보다는 더 빠른 수입증가를 통해 이루어지게 되었다. 결과적으로 1970~1974년 기간 동안 북한의 총수출은 약 2배 증가한 반면 총수입은 3.5배 이상 증가하였다.

선진기술과 자본을 획득하기 위한 북한의 노력은 6개년계획(1971~1976)기간 동안 일본을 포함한 서구 선진국과의 교역확대에서 잘 나타나고 있지만, 서구로부터의 기계, 설비 등 자본재의 대대적인 도입은 북한에게 외채의 누적을 가져다 주었다. 제1차 석유위기에 대처하기에는 북한의 세계시장에서의 경험은 너무나 부족했으며, 주력수출상품인 (비철)금속제품의 국제가격 하락은 북한의 수출에 큰 타격을 주었다. 북한은 수출부진으로 인한 외화부족때문에 1970년대 중반부터 서구 선진국에 대한 채무를 이행할 수 없게 되었다.

원금은 물론 이자지불까지 연체하게 된 북한은 대외신용을 상실하게 되었으며, 따라서 서구 선진국으로부터 더 이상의 신규차관 도입이 어렵게 되고 이들 국가와의 무역 또한 부진을 면할 수 없었다. 김일성은 1980년 10월의 제6차 노동당 전당대회에서 대외무역의 대서방 전면개방을 선언하면서 자본과 기술도입을 위해 서구 선진국과의 교섭을 다시 추진하였으나 별다른 성과를 거두지 못하였다. 북한은 제2차 7개년계획(1978~1984)의 마지막 해인 1984년에 와서도 새로운 경제계획을 내놓지 못할 만큼 산업전분야에 걸쳐 어려움은 심화되었다.

중국은 1979년 8월 「중외합자경영기업법」을 제정한 이래 경제특구를 설치하고 어느 정도 시장경제원리를 도입하면서 경제성장을 이루어 왔다. 이러한 중국의 경제개방정책의 성과에 고무되어 북한은 1983년 4월과 7월 사이에 고위급 대표단을 중국의 경제특구에 파견하여 시찰토록 하였으며, 이듬해 8월에는 정무원 총리 강성산이 경제각료와 함께 상해의 생산시설과 건설현장을 시찰하는 등 중국의 실용주의 개방정책에 대한 북한의 관심은 고조되어 왔다.²⁾

2) 한국무역협회, 「北韓의 合作投資制度 -北韓의 合營法規-」 (서울: 한국무역협회, 1991), pp.5-6.

북한은 대외신용의 상실에 따라 현실적으로 불가능한 서구 선진국으로부터의 차관도입을 대신할 새로운 외자유치의 방법을 강구하게 되었다. 합영 사업을 통해 북한은 상환부담이 없는 외국인의 직접투자를 북한내에 유치하여 경제활성화의 기반을 조성하고 수출산업을 육성하고자 하였다. 이를 위해 북한은 1970년대 초반 서구 선진국과의 교역확대 이후 가장 커다란 대외경제정책의 변화라 할 수 있는 「합영법」을 1984년 9월 8일 제정·공포하면서 제한적인 대외개방을 시도하였다.

2. 제한적 대외개방의 시도

「합영법」을 제정한 이래 북한은 1985년 3월에 「합영회사소득세법」, 「외국인소득세법」, 「합영법시행세칙」을 제정하고, 이어 5월에는 「합영회사소득세법세칙」과 「외국인소득세법세칙」을 제정하였다. 이러한 북한의 노력에도 불구하고 「합영법」 제정 이후 2년 동안 북한이 유치한 합영사업 실적은 6건에 불과하였으며,³⁾ 그나마도 양각도호텔을 제외하고는 조총련 동포 기업인과의 합작이 전부였다.

기대했던 일본을 포함한 서구 선진국의 호응을 얻지 못한 채 합영사업에 있어서 조총련 동포의 잠재력을 확인하게 된 북한은 조총련 기업과의 합영 사업을 본격적으로 추진하기 위하여 조선국제합영총회사를 설립하였다. 북한과 조총련 기업의 합영사업 전담기관인 조선국제합영총회사는 1986년 8월에 창립에 관한 조인이 있었으며 11월부터 정식으로 활동을 시작하였다. 이 회사의 정치적인 중요성과 영향력은 북한과 조총련 쌍방의 최고책임자가 이사장, 부이사장, 이사에 취임하고 있는데서도 잘 드러나고 있다.

조선국제합영총회사의 설립 이래 2년 동안 북·조(북한과 조총련기업) 합영사업이 상당한 성과를 거두고 있었으나 친북한의 조총련 기업인조차도 북한에서는 기업운영하기가 너무나 어렵다는 불만이 있어 왔다. 대표적인 예로 「합영법」하에서는 북한내에 100% 외국인 출자기업의 설립이 불가

3) 金道卿·申愍榮, 「南北韓 經濟協力 推進現況과 展望」(서울: 렉키금성經濟研究所, 1992), p.48.

능했기 때문에 북한과의 합영사업은 실질적인 경영권 행사의 어려움이 있었다. 이러한 불만을 해소하기 위해 북한은 조총련의 100% 투자를 허용하는 조치를 포함한 합영회사의 소유와 경영에 관한 양보를 1988년 중에 취한 것 같다.

외자도입의 적극 추진을 위해 북한은 1988년 11월에 정무원 산하에 합영공업부를 신설하여 종래의 합영지도국을 대신하게 하고, 이제까지 북·조합영사업의 창구역할을 해 온 조선국제합영총회사를 합영공업부의 일개 부서로 두었다. 합영공업부를 신설하면서 북한은 합영부문이 하나의 국가기관으로 독립하므로 조총련 기업인의 투자는 안정성이 더욱 확고히 보장되며, 북한과 함께 외국과도 합영할 수 있게 되어 합영사업을 보다 국제적·다각적으로 할 수 있다고 설명하였다. 그러나 이같은 합영공업부도 1990년 5월에 실적이 부진하다는 이유로 1년 반 만에 폐지되었다.

합영사업의 현황에 관하여 상세하게 알려지지 않고 있으나, 이제까지 보도된 자료들을 종합해 볼 때 북한의 합영사업은 양적·질적으로 동시에 부진했음을 알 수 있다. 질적인 면에서의 부진이란 북한의 합영사업이 상대적으로 서서비스부문에의 비중이 높았다는 것과 서구 선진국과의 합영사업이 불과 몇건에 불과하여 북한이 합영을 추진함에 있어 원래 목적하였던 서구의 선진기술과 자본도입이 이루어지지 않았음을 이른다.

보도에 따르면 북한은 「합영법」 시행 이후 1992년 7월까지 외국기업과 140여건의 북한내 합영회사 설립계약을 체결했으며, 현재 조업중인 66건 중에는 일본(조총련 기업)과의 합영이 56건으로 가장 많고, 소련 및 중국과 각각 4건, 프랑스와 스웨덴과도 각각 1건인 것으로 나타나고 있다.⁴⁾ 조총련 산하의 조선상공신문(1992년 9월 1일)은 북한과 재일조선인 사이에 110여건의 합영사업이 계약되었으며 조업건수는 60여건인 것으로 집계하고 있다. 또한 조총련합영추진위원회의 자료에서는 1992년 말 현재 계약건수 약 120건, 조업건수 약 70건으로 나타나고 있으며, 총투자액은 1억 달러 규모인 것으로 밝히고 있다.

4) 「한겨레신문」, 1992. 10. 3.

일본 대장성에 신고된 일본(조총련)으로부터 북한으로의 직접투자는 1986년부터 1991년까지 총 32건에 금액은 3,132만 달러에 이르고 있어 1건당 평균투자액은 약 100만 달러 정도인 것으로 나타났다.⁵⁾ 투자액을 년도별로 살펴보면 1988년과 1989년의 두해가 가장 많았으며, 업종별로는 섬유부문에 대한 투자가 가장 크고, 기타 제조업, 기계류가 그 다음을 차지하고 있다. 1992년에 신고된 투자건수는 밝혀지지 않았지만 직접투자액은 385만 달러에 불과하였다.

북한의 합영사업은 주로 농수산물의 1차산업, 상점 및 식당의 3차산업, 그리고 의류, 섬유 등 경공업부문의 2차산업에 치중되어 있다. 경제를 활성화하고 당면하고 있는 에너지난을 타개하기 위해서 북한은 석탄, 비철금속 등의 광업부문과 중화학 관련 부문에서도 합작을 희망하고 있으나, 이들 분야에서의 합영사업은 부진을 면치 못하고 있다. 특히 첨단산업 관련 부문의 투자는 전혀 이루어지지 않고 있다. 다시 말하면 북한의 합영사업은 그 내용(외자유치 분야) 면에서도 바람직하게 추진되지 않았다.

합영사업의 성과가 부진한 1차적인 원인은 역시 북한의 투자환경이 중국 등과 비교해 볼 때 그리 좋은 여건을 갖추고 있지 않았다는 데 있다. 북한은 원자재 및 에너지의 공급이 불안정할 뿐 아니라 도로, 철도, 항구 등 사회간접자본의 정비가 시급한 실정이다. 북한의 좁은 내수시장과 경제관리체제의 경직성 등도 외국투자가의 북한 진출을 어렵게하고 있다. 상환 부담이 없는 외국인의 직접투자를 유치하기 위해서 북한은 실추된 대외신용을 회복하는 것이 급선무였으나 실제로 북한은 대외신용의 회복을 위한 노력에는 힘쓰지 않았다.

1980년대 말부터 진행된 동구 사회주의 국가의 몰락은 북한의 국제적인 고립을 심화시켰으며, 특히 구소련의 해체에 따르는 경제협력(수입)의 감소는 북한의 경제난을 더욱 가중시켰다. 심화되는 경제난과 합영사업의 부진을 만회하기 위한 돌파구로서 북한은 1984년 「합영법」 제정 이래 이루어 온 중국식의 경제특구인 자유경제무역지대의 창설을 시도하게 된다. 북

5) 室岡鐵夫, “北韓·日本の經濟協力展望”, 「북한의 투자환경과 남북한 경제협력의 정책과제」(서울: 韓國開發研究院, 1993)

한은 경제개방의 불가피성을 인정하고 1990년대 초반부터 제한적인 대외 개방을 확대해 나가기 시작하였다.

3. 제한적 대외개방의 확대

북한은 1991년 12월 28일 정무원 결정 74호에 의해 나진·선봉지역의 621km를 중국식의 경제특구인 자유경제무역지대로 지정하고, 나진, 선봉, 청진의 3개항을 자유무역항으로 지정하였다. 「합영법」 제정을 앞두고 북한의 경제각료와 실무자는 수차례 중국의 경제특구를 시찰하는 등 북한도 「합영법」 제정과 함께 경제특구를 설치할 것처럼 보였으나 실제로 설치하지는 않았다. 경제특구는 북한의 실정에도 맞지 않을 뿐만 아니라 합영은 당사자의 합의에 따라 어느 장소에서나 가능하기 때문에 경제특구를 특별히 설치할 필요가 없다는 것이 당시 북한의 설명이었다.⁶⁾

이후 북한이 경제특구를 서두르지 않은데는 1980년대 중반에서 후반까지 구소련과의 정치적인 밀월이 큰 작용을 하고 있었다. 1984~1988년 기간 동안 북한과 구소련의 무역은 급신장하였으며, 이기간 동안 북한의 수입은 4배 이상 증가하였다. 구소련으로부터의 수입증가는 서구 선진국과의 합영부진에서 오는 자본과 기술도입을 어느 정도 상쇄하여 북한으로 하여금 경제특구의 설치를 서두르지 않아도 된다는 오관을 낳게 하였다.

무엇보다도 1990년대 초까지 북한이 경제특구를 설치하지 않았던 이유는 경제특구를 통해 주민이 자본주의 사상에 오염되는 것을 두려워했기 때문이다. 정경분리방식의 특별행정구역인 경제특구에서는 정치적으로는 사회주의체제를 유지하는 한편, 경제에 있어서는 특별한 정책이나 관리체제를 가진다. 즉 경제특구를 설정하여 외자도입을 통한 경제발전을 이루기 위해서는 기본적으로 자본주의 시장경제 요소를 경제특구내에 받아들이지 않을 수 없기 때문이다. 이것은 바로 경제특구내 주민이 자본주의에 노출

6) 日本貿易振興會, 「北朝鮮の經濟と貿易の展望-1991年版-」(東京:日本貿易振興會, 1992), 韓國開發研究院, 「北韓의 經濟와 貿易展望-1991年版-」(서울:韓國開發研究院, 1992), p.118.

되는 것을 의미한다.

그러나 북한은 외자유치의 성과가 부진하고 사회주의권 붕괴에 따른 국제질서의 대변혁으로 경제난이 가중되자 이를 해결하기 위한 새로운 형태의 대외개방을 모색하지 않을 수 없게 되었다. 북한은 다른 나라들과의 경제 무역 관계를 더욱 확대·발전시키기 위해서라고 자유경제무역지대 창설의 이유를 내세우고 있지만, 북한이 나진·선봉지역을 택한 것은 주민이 자본주의 사상에 노출되는 것을 최소화하고자한 선택이었다. 그렇다 하더라도 자유경제무역지대의 설정은 북한체제에 자본주의 시장경제원리가 도입된다는 점에서 북한 경제정책의 일대전환을 의미한다.

나진·선봉지대의 설치로 북한이 취할 다음 조치는 1980년대 중반에 제정된 외자유치 관련법의 미비점을 보완하고 자유경제무역지대와 관련한 법령을 제정하는 것이었다. 사회주의체제의 내재적 모순과 외부충격으로 인하여 북한은 1990년대에 들어와 계속 마이너스 경제성장을 보인 것으로 추정되고 있다. 이와 같은 당면한 경제위기를 타개하기 위해 설치된 자유경제무역지대를 활성화하기 위해 북한은 1992년 10월 이후 외자유치 관련법들을 연달아 제정·발표하고 있다.

북한의 외자유치 관련법을 제정 또는 개정된 시기순으로 정리해 보면 다음과 같다. 1992년 10월 5일에 「합작법」, 「외국인투자법」, 「외국인기업법」을 제정하고, 같은 달 16일에는 「합영법시행세칙」을 개정하였다. 이어 1993년 1월 31일에는 「외국투자기업 및 외국인세금법」, 「외화관리법」, 「자유경제무역지대법」을, 10월 27일에는 「토지임대법」을, 11월 24일에는 「외국투자은행법」을, 11월 29일에는 「자유경제무역지대 외국인출입규정」을, 12월 30일에는 「외국투자기업 노동규정」을 각각 제정하였다.

북한은 1994년에 들어와서도 계속해서 외자유치 관련법을 정비하고 있다. 1월 20일에는 기존의 「합영법」을 개정하였고, 2월 21일에는 「자유경제무역지대 외국기업 상주대표사무소에 관한 규정」과 「외국투자기업 및 외국인세금법 시행규정」을 제정하였으며, 3월 27일과 4월 28일에는 「외국인기업법 시행규정」과 「자유무역항 규정」을 각각 제정·발표하였다.

이러한 북한의 움직임은 기존의 외자유치 관련법에서 미비했던 법·제도

적 장치를 보완함으로써 외국인의 북한내 투자에 대한 불안에서 야기되는 대북투자 회피현상을 해소하여 외자유치를 적극 모색한다는 점에서 매우 긍정적으로 평가할 수 있다. 또한 외자유치 관련법의 정비는 나진·선봉지대의 설치와 함께 제한적이기는 하지만 대외경제개방을 더 이상 늦출 수 없다는 북한의 정책전환 의지가 반영된 것이라 할 수 있다.

북한은 자유경제무역지대를 체제안정과 경제발전을 동시에 보장해 줄 수 있는 대외개방 방식으로 인식하고 있지만, 자유경제무역지대내의 개방의 바람이 다른 지역으로 확산되는 것을 엄격히 통제하고 있다. 경제회생을 위해 개방확대의 필요성은 인정하고 있지만 기존체제에 대한 도전은 용납하지 않고 있다. 즉 개방확대의 움직임에도 불구하고 경제적인 면에서의 내부개혁은 뒤따르지 않고 있는 실정이다.

II. 나진·선봉지대 개발계획의 현황과 평가

「나진·선봉지대 국토건설총계획」에 따르면 북한은 나진·선봉지대를 3단계로 나누어 개발할 예정이다. 제1단계(1993~1995)에서는 이 지대를 국제화물 중계기지로 육성하기 위한 사회간접자본시설을 정비하고, 제2단계(1996~2000)에서는 중계기지의 역할 강화와 본격적인 외자유치를 통한 수출주도형 제조업을 유치하고, 제3단계(2001~2010)에서는 중계무역, 수출가공, 금융 등의 기능을 종합적으로 수행하는 국제교류의 거점으로 육성할 계획이다.

그러나 나진·선봉지대의 상황, 주변환경 및 현재의 추진현황을 종합해 볼 때 이 지대가 갖는 장기적인 비전에도 불구하고 개발계획은 노동력 확보, 사회간접자본 건설단계, 공업부문 유치업종 및 투자금액, 외자조달 방법 등 여러 부문에서 실현 가능한 방향으로 수정, 보완, 또는 조정되어야 한다.

1. 개발계획 추진현황

1991년말 나진·선봉 지역을 자유경제무역지대로 선포한 이래 북한은 지대창설과 개발을 위한 일련의 사업들을 추진해 왔다. 국제적인 관심이 쏠린 두만강지역개발계획에 적극적인 자세를 보여왔으며, 나진·선봉지대 개발구상을 일본을 포함한 서방세계에 홍보하기 위하여 1992년 5월 동북아경제포럼을 평양으로 유치하였다. 또한 1992년 후반부터 나진시를 중심으로 이 지대의 개발에 이미 착수한 것으로 알려지고 있다.

1992년 11월 일본에서 두만강지역개발 관련 국제심포지움을 가진 이래 북한은 해외에서 수차례 투자설명회를 개최하였다.⁷⁾ 일본, 독일, 핀란드 등 서구에서 열린 이들 투자설명회에서 나진·선봉지대의 창설과 개발 및 참가 유망분야 등이 주제로 발표되었다. 한편 북한은 나진·선봉지대를 창설한 이후 보다 적극적인 대외개방을 표방하면서 사회주의헌법을 개정하고 외자유치 관련법을 잇달아 제정 발표하고 있다. 이 중에는 나진·선봉지대에 대한 법적근거를 제공하기 위하여 1993년 1월 제정된 「자유경제무역지대법」도 포함되어 있다.

최근에 제정·공포된 외자유치 관련법은 모두 자유경제무역지대내에서의 경제활동과 밀접하게 연관되어 있다. 북한은 외국투자자들이 외국인투자기업을 창설·운영하는 일반원칙과 질서를 포괄적으로 규정하고 있는 외국인 투자와 관련한 기본법의 성격을 지닌 「외국인투자법」을 비롯하여 「자유경제무역지대 외국인출입규정」, 「자유경제무역지대 외국기업 상주대표사무소에 관한 규정」 등과 같은 자유경제무역지대의 운영에 관한 규정도 마련하였다. 이외에도 관련 법률, 규정, 세칙 등을 작성하여 현재 심의 중인 것으로 알려지고 있다.

외자유치 관련법은 자유경제무역지대내에서 100% 외국인 투자에 의한 외국인기업을 허용하고 있으며, 이들 기업에 세계상의 특혜(수출입물자에

7) 「中央日報」, 1993. 6. 19.

대한 무관세, 소득세 감면 및 낮은 소득세율 적용)를 부여하고 있다. 지대 내에서 외국인기업의 창설과 운영의 편의를 위해 외국투자자들의 출입국절차를 간소화하고, 외국인기업에게 최고 50년까지 토지 임대를 허용하고 있다. 또한 지대내에 고용되는 노동자들의 최저임금을 다른 지역보다 낮게 규정한 것도 자유경제무역지대에 대한 우대조치로서 지적할 수 있다.

1993년 3월에는 「나진·선봉지대 국토건설총계획」을 완성하고 정부의 비준을 받았으며, 중국에 인접한 원정리 일대 125km²를 추가로 이 지대에 편입하여 나진·선봉지대를 총 746km²로 확대하였다. 또한 같은해 5월초 평양 PMC(두만강개발계획 관리위원회) 3차회의에서 합의된 교통·운수 및 통신을 비롯한 사회간접자본시설 확충을 최우선 대상으로 선정하여 이 부분의 건설을 우선 착공하게 하였으며, 하반기부터 착공에 필요한 설계도를 작성하고 항만, 도로를 비롯한 일부 시설물의 건설을 시작하였다.

북한은 1993년 6월 중국과 청진동향 및 청진~회령 도로 확장을 위한 계약을 체결하고, 10월에는 두만강 하류지역의 철도 및 향후 공동건설에 대한 협정도 체결하였다.⁸⁾ 청진동향의 확장 및 50년간의 사용권을 중국에 넘기기로한 이 계약은 연길에 있는 선호기업집단의 리철호 총재가 중국을 대표해 사인하고, 나진·선봉지대 개발의 전담기구로 조직된 대외경제협력 추진위원회의 리경일 부위원장이 북한측을 대표해 사인했다. 북한은 중국 측과의 계약에 따라 현재 나진·선봉지대의 정리작업을 벌이고 있다.

북한이 합영사업의 부진을 만회하기 위하여 새롭게 추진하고 있는 나진·선봉지대 개발계획은 현재까지는 이를 뒷받침하는 법규들이 정비되고 서구 선진국에 대한 투자설명회 개최의 수준에 머물고 있다. 북한이 조총련 기업인과의 합영에서 탈피하여 일본을 포함한 서구 선진국으로 방향을 전환하고 있는 것은 바람직한 일이다. 그러나 우려되는 것은 북한이 합영사업을 추진함에 있어 조총련 기업인을 활용한 것과 마찬가지로 나진·선봉지대내에 외자를 유치함에 있어서도 남한보다는 상대적으로 체제에 덜 위협적인 해외동포 및 서구 선진국을 우선적으로 고려할지도 모른다는 점이다.

8) 「週刊朝鮮」, 1994. 3. 24. pp.10-11

1993년 11월 8일부터 10일까지 서울에서 개최된 「두만강개발관련 자원·산업분야 제2차 워크숍」에 참석한 북한대표단은 「황금의 삼각주 : 라진 - 선봉 투자대상안내」라는 책자를 통해 이 지대의 사회간접자본과 공업부문에서 외국과 합영, 합작 가능한 외자유치 희망 프로젝트를 밝히고 있다. 이 안내책자가 한글로 제작된 것으로 보아 북한이 남한기업의 투자유치에도 관심을 두고 있는 것이 아닌가 추정해 볼 수 있다.

나진·선봉계획은 UNDP(유엔개발기구)의 두만강개발계획과 추진의 시기를 같이하고 있어 북한이 계획 추진을 연계하는 듯한 인상을 주고 있다. 북한은 두만강개발계획에서 보다 유리한 고지를 점령하여 나진·선봉 지역이 두만강계획의 중심으로 선정되도록 함으로써 개발부담을 줄이는 동시에 개발성과를 극대화 하려는 의도인 것 같다. 그러나 나진·선봉지대는 아직까지는 시작단계에 머무르고 있으며, 이 지대내에 중국을 제외한 외국인 기업이 진출했다고 보도된 적은 없다.

2. 개발계획의 주요내용⁹⁾

나진·선봉지대 개발계획과 관련하여 북한은 항만부문에서 현재 연간 1,200여만톤 규모의 항만능력(나진항 300만톤/년, 선봉항 200~300만톤/년, 청진서항 700만톤/년, 청진동항 100만톤/년)을 1단계에서 연간 3,000만톤(나진항 1,500만톤/년, 선봉항 400만톤/년, 청진서항 1,000만톤/년으로 확장), 2단계에서 연간 5,000만톤(나진항 3,500만톤/년, 선봉항 1,000만톤/년으로 확장), 그리고 3단계에서 1억톤(나진항 7,500만톤/년, 청진동항 1,000만톤/년으로 확장) 이상으로 확장할 계획이다. 이와 함께 항만들을 기능전문화한다는 목표 아래 나진항을 1단계에서 연간 15~20만TEU, 2단계에서 120만TEU, 3단계에서 360만TEU의 컨테이너화물을 취급하는 국제컨테이너전문항으로, 선봉항을 원유전문항으로 육성한다는 구

9) 북한의 「나진·선봉 자유경제무역지대」 개발계획의 주요내용은 The Committee for the Promotion of External Economic Cooperation, the Democratic People's Republic of Korea, *Golden Triangle : Rajin-Sonbong*(1993); 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 「황금의 삼각주 : 라진-선봉 투자대상안내」(1993) 참조.

상을 밝히고 있다.

철도부문에서는 1단계에서 회령~학송(168km)간 철도 전기화, 조산리~구룡평(13km)간 광궤 신설, 두만강역~함산(590m)간 복선철교 신설, 삼봉~개산툰(4km)간 철도 건설, 나진~구룡평간 역구내 확장(나진역 포함 6개역), 두만강역구내 자동화, 청진~두만강(129km)간 철도통신 현대화 등을 계획하고 있다. 2단계에서 회령~학송간 철도 보강과 나진~구룡평(33km)간 광궤 신설, 3단계에서 나진~훈융간 철도와 북부지구 순환망 철도 일부구간 복선화, 나진~회령 철도 직선화가 이루어진다. 기관차대 및 객화차대의 건설과 확장은 2단계와 3단계에서 각각 추진될 계획이다.

도로부문에서는 1단계에서 청진~회령(80km), 청진~나진(92km), 나진~새별(112km), 선봉(홍의)~두만강(9km)간 기존도로를 개조 및 확장하고, 2단계에서 청진~회령(82km), 나진~새별(73km), 나진(하회)~두만강(45km), 은덕(하여평)~원정(7km)간 고속도로를 신설하며, 3단계에서 청진~나진(67km), 새별~남양(도문)(43km)간 고속도로의 건설과 새별~남양~회령(127km)간 북부지구 순환도로의 개선 등을 계획하고 있다.

통신부문에서는 1단계에서 나진시의 중심에 교환능력 4만회선 규모의 통신센터를 건설하고, 이 지역의 국제통신을 위해 현재 평양~나진~블라디보스톡간 통신망 용량의 대형화와 나진~훈춘간 근거리통신중계망을 정비할 계획이다. 2단계에서 교환능력 14만 7,800회선 규모의 위성통신지구국(나진)과 통신분국(선봉, 웅상, 후창 등)을 설치하여 ISDN체제의 확립과 국제통신위성지구국의 운영을 통해 이동통신과 CATV의 실현을 구상하고 있다. 3단계에서 자동통신분국의 건설과 나진~훈춘, 나진~포시에트간 광섬유케이블의 설치를 계획하고 있다. 북한은 선봉군 부포리와 굴포리 일대에 국제공항을 신설하여 1단계에서 연간 여객 800만명과 화물 100만톤을 취급하고, 2단계에서 연간 여객 2,000만명과 화물 250만톤을 취급할 수 있도록 확장할 계획이다.

나진·선봉지대의 용수공급을 위해 기존의 하천을 활용함과 동시에 수자원을 1단계에서 1,200만 m^3 , 2단계에서 9,300만 m^3 , 3단계에서 1억 6,000만 m^3 를 신규로 조성하고, 이를 위해 1단계에서 무창저수지를, 2단계에서

녹야저수지, 3단계에서 금송저수지와 낙송저수지를 건설할 계획이다. 용수와 마찬가지로 전력도 우선은 기존시설에서 공급될 것이지만 전력수요의 증가에 따라 현재 20만kw의 선봉화력발전소를 1단계에서 40만kw로 확장하고, 2단계에서 선봉화력발전소의 확장과 함께 나진시에 30만kw의 나진화력발전소를 신설할 예정이다.

서어비스 및 관광부문에서는 1단계에서 안주(대초도)~신해(피파도)와 우암~굴포(번포)를 종합레저시설을 갖춘 관광휴양지로 개발·조성하고, 200실 규모의 나진호텔과 행정, 무역, 금융, 통신, 상업, 회의 등 업무활동 및 서어비스 종합센터인 나진·선봉지대 개발촉진센터를 건설할 계획이다. 2단계에서는 1단계에서 개발된 관광지를 확대하고, 나진과 선봉에 국제호텔을 건립하는 동시에 무역센터 건설도 구상하고 있다. 3단계에서 웅상과 두만강에 국제호텔의 건설과 각 부문별 센터 건설이 계획되어 있다.

북한은 나진·선봉지대를 9개의 공업지구(공단)로 나누어 단계별 개발 계획과 지구별 유치대상업종을 밝히고 있다. 1단계에서 나진의 신흥지구(200정보; 종합적인 경공업), 동명지구(20정보; 신발, 편직, 일용), 창평지구(60정보; 배수리, 기계), 청계지구(20정보; 피복), 그리고 선봉의 백학지구(200정보; 전자, 자동화) 등 5개의 공업지구를 개발하고, 2단계에서 신흥, 백학지구의 확장과 더불어 선봉의 웅상지구(250정보; 목재가공, 보세창고)와 나진의 관곡지구(370정보; 화학, 건재)를 추가로 개발하며, 3단계에서 관곡, 웅상지구의 확장과 나진의 후창지구(200정보; 식료, 방직) 및 선봉의 홍의지구(180정보; 금속, 기계)를 추가로 개발할 계획이다.

이외에도 후방부문 사업으로 2단계에서 채소온실, 축산(목장)기지, 수산기지 건설 등을 계획하고 있으며, 3단계에서 태양열채소온실 건설, 축산기지 확장신설, 원양수산기지 건설 등도 계획하고 있다.

나진·선봉지대와 청진항 개발을 위해 북한은 총투자규모 69억 8,900만 달러의 사업에서 합영, 합작, 외국인 단독투자를 통한 외자유치를 계획하고 있다.¹⁰⁾ 이중 사회간접자본(관광부문 8,760만 달러 포함) 건설에 약

10) 나진 선봉지대의 외자유치 희망프로젝트에 대한 총투자규모, 부문별·단계별 투자규모, 공업지구별 외자유치 사업건수 및 투자규모, 업종별 예상평균 투자규모 등은 대외

33억 3,000만 달러, 공업부문의 사업에 36억 6,000만 달러를 투입할 계획이다. 단계별로는 1단계에서 41억 3,000만 달러, 2단계에서 11억 3,000만 달러, 3단계에서 17억 2,000만 달러를 계상하고 있다. 그러나 나진·선봉지대의 개발계획과 관련한 위의 금액은 외자유치와 관련된 사업만을 대상으로 하고 있기 때문에 실제로 북한이 계획하고 있는 나진·선봉지대의 총자금 소요액은 이 보다 더욱 클 것으로 추정된다. 이상의 내용이 〈표 1〉에 요약되어 있다.

〈표 1〉 나진·선봉지대 외자유치 대상건수 및 투자규모
(단위: 만 달러)

	사업건수	제1단계	제2단계	제3단계	합 계
사회간접자본	23	128,987	102,088	101,570	332,645
항만	3	37,560	40,550	87,600	165,710
철도	6	15,812			15,812
도로	6		20,680	13,970	34,650
공항	1	46,765	26,092		72,856
통신	2	4,090	14,766		18,856
전력	1	16,000			16,000
관광	4	8,760			8,760
공업부문	68	284,495	11,140	70,620	366,255
신홍	15	20,095			20,095
동명	3	850			850
창평	3	2,550			2,550
청계	4	5,140			5,140
백학	18	94,350			94,350
웅상	4		6,590		6,590
관곡	2		4,550		4,550
후창	8			22,620	22,620
홍의	2			48,000	48,000
기타	9	161,510			161,510
총합계	91	413,482	113,228	172,190	698,900

주: 공업부문 외자유치 희망프로젝트의 단계별 투자금액은 공업지구의 건설시기를 기준하였으며 기타지구는 1단계에 포함시킴.

자료: 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 「황금의 삼각주: 라진-선봉 투자대상안내」(1993)

경제협력추진위원회, 「황금의 삼각주: 라진-선봉 투자대상안내」를 참조하여 작성

3. 문제점 및 평가

나진·선봉지대는 나진항, 선봉항, 웅상항 등 기존의 항만과 중국 및 러시아와 연결되는 철도망을 보유하고 있어 개발의 초기 단계에서 큰 투자없이 동북아지역의 물동량을 소화해 낼 수 있는 장점을 가지고 있다. 그리고 한반도 및 일본을 포함한 아·태지역과 유럽을 연결하는 동북아의 요충지로서의 지리적인 이점도 가지고 있어 UNDP가 주관하고 있는 두만강지역 개발계획과 인접국들이 추진하고 있는 이 지역 개발계획의 성공여부에 따라 21세기를 주도할 국제교류의 거점으로 발전할 가능성이 높다고 할 수 있다.

그러나 북한이 이 지대 개발을 위해 내세우고 있는 사회간접자본 건설과 공업부문 유치 계획을 살펴보면 다음과 같은 점들을 간과하고 있는 것 같다. 우선 나진·선봉지대는 북한경제와 단절된 지역으로 현재 이 지역내의 노동가능인구는 7만 6천명 정도에 불과하다.¹¹⁾ 따라서 이 지대를 공업도시로 발전시키기 위해서는 북한내 다른 지역으로부터 노동자를 유입해야 하지만, 이에 대한 구체적인 이주 및 주거대책이 마련되지 않고 있다.

노동력의 확보가 나진·선봉지대를 수출가공기지로 개발하기 위한 노동집약적 산업 유치의 전제조건이라면, 북한이 이 지대를 경공업과 중공업이 복합된 수출가공기지로 개발하겠다는 구상은 제고되어야 한다. 중공업부문이 수출경쟁력을 갖추기 위해서는 막대한 설비투자와 많은 시간이 소요되지만, 북한은 이를 감당한 능력이 없을 뿐만 아니라 외자도입 또한 이 부문에서 용이하게 이루어지리라 기대하기는 어렵다.

북한이 나진·선봉지대내에 외자유치를 희망하는 공업부문 프로젝트의 업종별 예상투자규모가 너무 크다는 것도 지적할 수 있다. 업종별 예상평균투자규모는 중공업부문의 석유·화학분야에서 약 5억 달러, 경공업부문

11) The Committee for the Promotion of External Economic Cooperation, *Golden Triangle : Rajin-Sonbong*, p.30 ; 나진·선봉지역은 약 13만명, 청진은 약 70만명의 인구를 보유하고 있다.

이라 할 수 있는 전기·전자분야에서 약 5,000만 달러, 섬유·의류분야에서 약 1,000만 달러, 목재·가구분야에서 약 2,000만 달러로 나타나고 있다. 따라서 경공업부문에서의 투자규모를 축소하여 조정할 필요가 있다.

사회간접자본 건설과 관련한 개발계획도 조정되어야 한다. 예를 들면 국제공항을 1단계부터 건설한다는 것은 현재 이 지대의 인구와 물동량으로 보아 현실을 무시한 계획이라 할 수 있다. 기타 항만, 철도, 도로 등 사회간접자본 정비를 위한 외자유치 프로젝트가 1단계에 많이 포함된 것도 현실성을 결여한 것이다. 이와 같은 사회간접자본 부문의 건설은 해외경제 및 주변국의 물동량을 고려하여 장기적으로 접근해 나가야 한다.

IV. 자유경제무역지대 활성화 방안

북한이 추진하고 있는 자유경제무역지대 방식의 대외개방이 성공하기 위해서는 다음과 같은 조건들이 충족되어야 한다. 거시적인 차원에서 북한은 점진적인 내부개혁과 남북한 경제협력을 증진해 나가야 하며, 자유경제무역지대의 활성화를 위한 보다 직접적이고 미시적인 차원에서 자유경제무역지대의 추가지정, 지대내의 투자대상, 규모 및 우선순위 조정과 과감한 시장경제원리의 도입 등이 필요하다.

이 중에는 당장 북한이 용납하기 어려운 대내외적인 정치적인 사안과 북한의 능력으로는 단기간에 개선할 수 없는 경제적인 사안들도 포함되어 있다. 그러나 기본적으로는 이러한 사안들에도 북한이 최대한의 노력을 보인다는 것이 가시적으로 나타날 때 북한은 자신이 의도하는 방식의 개방을 통한 경제성장을 효율적으로 수행할 수 있을 것이다.

1. 점진적인 내부개혁

합영사업을 통한 북한의 외자유치가 부진했던 가장 큰 이유 중의 하나는

북한의 투자환경이 열악했기 때문이다. 낮은 대외신용도, 경직된 경제관리 운영체계, 에너지 및 원자재 공급의 어려움, 사회간접자본의 미비, 좁은 내수시장 등은 투자대상 후보지로서의 매력을 외국투자자에게 제공할 수 없었다. 북한의 투자환경은 저임노동력과 일부 자원을 제외한 거의 모든 부문에서 인접한 중국은 물론 베트남과 비교하여 뒤떨어져 있는 실정이다.

이러한 미흡한 투자환경을 북한이 지금 당장 바꾸어 놓을 수 없음을 주지의 사실이다. 실제로 북한은 나진·선봉지대를 설치한 이후에도 1970년대 중반 이래 누적되어 온 서구 선진국에 대한 채무를 이행하기 위한 조치를 취하지 않았으며, 경제관리운영체계에서의 실질적인 변화를 시도하지 않았다. 그렇지만 낮은 대외신용도 및 경직된 경제관리운영체계 등은 북한의 의지와 노력 여하에 따라 개선될 여지가 충분히 있는 것이다.

이외에도 문제로 지적되고 있는 것들은 북한이 자유경제무역지대를 중심으로 경제개발을 이룩하겠다는 목표를 일관되게 추진한다면 어느 정도 해결할 수 있다. 강력한 중앙정부의 지원 아래 북한은 에너지 및 원자재를 자유경제무역지대내에 우선 공급하고, 자유경제무역지대의 범위를 최소화하여 이 지역에 사회간접자본 투자를 집중할 수 있다. 또한 외자유치 분야를 경쟁력있는 수출산업 위주로 구성함으로써 좁은 내수시장과 관련한 투자여건에서의 불리함을 극복할 수도 있다.

북한은 1992년 10월 이후 지속적으로 자유경제무역지대와 직·간접적으로 연관된 외자유치 관련법들을 제정 또는 개정해 오고 있다. 세부적인 사항이 더욱 보강되어야 하겠지만 법·제도적인 측면에서 북한은 이미 외자유치를 위한 골격을 갖추고 있는 셈이다. 그러나 중국의 개방정책이 성공하고 있는 것이 단지 개방을 위한 법·제도적인 장치의 마련에서 비롯된 것이 아니라 끊임없는 체제개혁이 수반되었다는 것을 상기할 필요가 있다.

대부분의 나라들이 투자환경을 제대로 갖춘 상태에서 대외개방을 시작했더니 보다는 오히려 투자환경이 미흡하기 때문에 경제발전의 계기로서 개방을 선택해 왔다. 따라서 북한이 안고 있는 투자환경 면에서의 불리한 점들이 외자유치를 근본적으로 제약한다고 할 수는 없을 것이다. 그렇다면 북한이 추진해 온 대외개방을 통한 외자유치의 성과가 부진했던 원인은 투

자여건상의 불리함보다는 체제와 관련된 보다 근본적인 원인을 찾을 수 있을 것이다.

1980년대 중반부터 제한적인 대외개방을 지속적으로 추진하면서도 북한은 개방을 위한 실질적인 조치를 취하지 않은 채 폐쇄적인 경제정책을 지속해 왔다. 더구나 개방에 걸맞는 내부개혁은 전혀 이루어지지 않았다. 개방과 개혁은 따로 존재하는 것이 아니라 동시에 추진될 때 비로소 그 효과를 기대할 수 있는 것이다. 북한이 지금 당장 개선할 수 없는 투자여건상의 불리함을 다소라도 만회하면서 자유경제무역지대를 중심으로 제한적인 대외개방을 성공적으로 이끌어 나가기 위해서는 경제면에서의 점진적인 체제개혁이 반드시 수반되어야 한다.

2. 남북경제협력 증진

남북한의 물자교역은 1988년의 「7·7선언」과 그 후속조치인 10월의 대북경제개방조치와 더불어 시작되었다. 이후 남북교역은 급신장하여 남한은 중국, 일본, 구소련(러시아)에 이어 북한의 4번째 교역상대국으로 부상하였다. 그러나 지금까지의 남북교역에서 나타나고 있는 것처럼 남한의 대북한 물자반출은 사실상 매우 제한되어 왔다. 1993년 남북한의 교역총액 1억 8,659만 달러중 남한의 반입은 1억 7,817만 달러인 반면, 남한으로부터의 반출은 843만 달러에 머물렀다.¹²⁾

이러한 현상은 무엇보다도 남한으로부터의 상품반입이 체제에 미칠 부정적인 파급효과와 경제적인 종속을 북한이 우려하고 있기 때문에 나타나고 있는 것이다. 따라서 북한에 경제적 이익을 보장해 주는 것이라 하더라도 당분간 남한의 최종제품(완제품)이 북한에서 유통되는데는 어려움이 예상되며 상대적으로 중간제품의 북한으로의 반출은 가능성이 높다고 할 수 있다. 이외에도 북한의 부족한 외화보유와 낮은 구매력도 남북한 물자교역 확대의 제약요인으로 작용하고 있다.

12) 통일원 교류협력국, 「남북교류협력동향」 제32호(1994. 2. 1~2. 28), p.42.

물자교역 확대의 문제점을 보완하고 해결할 수 있는 방안으로 남북한의 합작투자는 필요한 것이다. 합작투자를 통하여 남한은 반제품을 북한에 공급하고 북한은 이를 가공하여 남한 및 제3국으로 수출할 수 있을 것이다. 합작투자, 특히 자유경제무역지대내에서의 남북한 합작(합영)사업은 북한이 우려하는 남한상품의 북한내 유통, 북한의 외환사정과 구매력부족 등을 완화시켜 남북한 경제교류를 한 차원 높히게 될 것이다.

핵문제 때문에 남북한의 경제교류가 주춤하고 있지만 북한도 과거와는 달리 우리기업의 북한내 투자를 명시적으로 배제하지는 않고 있다. 최근에 제정 또는 개정된 북한의 외자유치 관련법은 적용대상의 범위에 외국의 법인 및 개인과 함께 “공화국(북한) 영역 밖에 거주하는 조선동포들”도 포함하고 있다. 이것은 적어도 경제교류·협력에 있어서는 「합영법」 제정 당시와는 변화된 북한의 대남인식을 반영하고 있다고 할 것이다.

남북한 경제협력의 증진은 부존자원의 차이, 산업부문별 보완성, 비용의 차이 등에서 발생하는 경제적인 이익을 상호 향유할 수 있도록 할 것이다. 더욱 중요한 것은 남북 경제교류·협력의 증진은 그 자체로서 북한의 투자 환경이 개선되고 있음을 의미하기 때문에 외국투자자의 북한내 투자심리를 자극하게 될 것이다. 즉, 북한은 외자유치를 위해 해외홍보를 추진하는 것 이상의 효과를 남북경협 증진을 통해 얻을 수 있다.

3. 자유경제무역지대 추가지정

북한은 나진·선봉지역을 자유경제무역지대로 지정하고 각종 산업을 이 지대에 유치하려고 노력하고 있다. 이 지역은 동북아개발사업의 일환으로 UNDP가 추진하고 있는 두만강지역 개발계획과 맞물려 있으며, 이 계획의 당사국인 중국과 러시아는 각각 훈춘지역과 핫산지역의 개발을 추진하고 있다. 따라서 장기적으로 환동해경제권이 형성될 경우 나진·선봉지대는 해양과 대륙을 연결하는 물류의 중심지로 부상할 수 있을 것이다.

그러나 두만강개발계획의 당사국인 중국, 러시아와 마찬가지로 북한의 나진·선봉지대 개발계획도 사회간접자본시설의 개발 및 확장을 위주로 한

전형적인 국토종합계획적 성격이 강하기 때문에 단기적인 성과를 기대할 수 없다. 특히 두만강 접경 3국은 모두 막대한 자금이 소요되는 사회간접 자본 투자재원의 상당부분을 외자도입을 통해 해결하려 하고 있기 때문에 북한은 이들 국가와 외자유치 경쟁에 놓여있다.

결국 나진·선봉지대는 장기적인 경제개발계획으로서는 큰 의미를 가지고 있지만 당면한 북한의 경제난을 완화시키기에는 미흡하다고 할 것이다. 북한이 자유경제무역지대를 중심으로 경제회생을 시도한다면 장기적인 계획과 더불어 보다 중·단기적인 성과를 나타낼 수 있는 새로운 자유경제무역지대의 설치가 필요하다. 새로 지정이 예상되는 지역으로는 신의주, 남포, 개성(또는 휴전선 인접지역), 금강산지역 등을 꼽을 수 있을 것이다.

남포지역 개발과 관련하여 북한무역부는 대우그룹과 이미 1992년 2월 남포공업단지 개발에 합의한 바 있다. 여기에서 북한은 경공업분야(의류, 봉제완구, 신발, 가방, 장식품)에 대한 남한의 합작투자에 깊은 관심을 표명하였다. 이들 분야는 대부분 경영환경이 악화되어 해외로의 이전을 추진하고 있는 남한의 제조업 중 대표적인 사양산업이기 때문에 북한으로의 시설이전이 용이하다. 북한은 남포지역을 경공업 중심의 자유경제무역지대로 지정하고, 특히 남한전용공단을 마련한다면 그 성과를 기대할 수 있을 것이다.

북한은 제1의 교역상대국인 중국은 물론 남한과의 경제교류를 증진하고 임가공교역을 확대해 나가기 위해 신의주와 개성 등에 물자교류의 중개지역 역할을 담당할 자유경제무역지대를 설치할 필요가 있다. 특히 개성 또는 휴전선 인근지역에 설치될 북한의 자유경제무역지대는 간접교역에 의존하고 있는 남북교역이 직교역으로 전환될 때 육상중개기지로서의 역할을 담당하게 될 것이며, 더불어 남한의 기술, 정보, 경영기법 등을 습득하는 장소로서도 활용될 수 있을 것이다.

이외에도 금강산 일원을 자유경제무역지대로 지정하여 관광자원의 개발도 추진·가능할 것이다. 이 지역은 수려한 자연경관, 산과 바다, 4계절이 뚜렷한 천혜의 입지조건을 갖추고 있을 뿐만 아니라, 남한의 설악산과 연계하여 남북이 공동으로 개발할 때 세계적인 관광휴양지로서 각광을 받게

될 것이다. 북한은 이미 홍콩의 용역회사에 의뢰하여 금강산관광개발과 관련한 기본적인 타당성조사를 실시한 바 있다.¹³⁾

4. 투자대상, 규모 및 순위 조정

북한은 나진·선봉지대를 국제화물 중계기지 내지 수출가공기지로 개발한다는 목표하에 총 91건의 프로젝트에서 외자유치를 희망하고 있다. 이들 외자유치 희망 프로젝트는 국제공항을 포함한 항만, 철도, 도로 등 사회간접자본 23건과 공업부문 68건으로 구성되어 있다. 한편 이 지대내에 광범위한 업종을 유치하겠다는 구상 아래 북한은 공업부문 외자유치 프로젝트의 약 53%에 해당하는 36건을 중공업부문에 배당하고 있다.

사회간접자본에 대한 투자는 회임기간이 길기 때문에 민간기업들이 투자하기 보다는 국제금융기관을 통해 건설이 진행되는 경우가 일반적이다. 이러한 맥락에서 비록 북한이 국내자본의 동원이 어렵고 낮은 대외신용도 때문에 국제금융시장으로부터 자금조달 또한 용이하지 않다 하더라도, 북한이 사회간접자본 건설을 위한 외자유치 방식으로서의 합작 또는 합영 계획은 소기의 성과를 거두기가 쉽지 않을 것이다. 실제로 나진·선봉지대의 사회간접자본 공사실적은 매우 저조한 편이다.

한편 나진·선봉계획은 해외경제와의 연관성을 중시하는 형태로 사회간접자본 건설 뿐만 아니라 공업부문의 다양한 업종에서 외자유치를 계획하고 있기 때문에 중공업 부문에서의 수출경쟁력 확보와 이들 업종에 대한 외자유치가 순조롭게 이루어질 수 있을지 의문이다. 이와 더불어 이 지역 내의 업종별 예상 평균투자규모가 너무 크다는 것도 외자유치를 제약하는 요인으로 작용할 것이다. 따라서 북한은 나진·선봉지대내의 외자유치 업종을 재조정하고 투자규모도 현실성있게 조정하는 것이 바람직하다.

위에서 언급한 자유경제무역지대의 추가설치는 이러한 업종 재조정의 차

13) 홍콩의 Raine Horne & Law사는 북한의 금강산국제그룹으로부터 금강산관광개발을 위한 조사를 의뢰받아 금강산관광개발 타당성조사(Feasibility Study of Kumgangsan Tourist Development) 결과보고서를 1992년 5월 북한에 제출하였다.

원에서도 필요한 것으로 이해될 수 있다. 예를 들면 남포지역은 경공업단지로 조성하고, 개성은 남북한 물자교류의 중계기지로, 금강산지역은 관광단지로 개발하여 지역특성을 최대한 발휘할 수 있도록 자유경제무역지대를 특화하여 육성하는 것이다. 아울러 자유경제무역지대내 업종간의 투자 우선순위 및 자유경제무역지대 사이에도 우선순위를 결정하여 시행하여야 한다.

5. 시장경제원리 도입

자유경제무역지대의 관리체제는 다른 지역에 비해 기업의 자주권과 시장메카니즘 등 자본주의 요소들이 폭 넓게 적용되는 곳이다. 중국은 대외개방을 추진함과 동시에 경제특구를 연안지역에 설치하였으나 북한은 「합영법」을 제정하면서도 중국식의 경제특구라 할 수 있는 자유경제무역지대를 설치하지 않았다. 당시 북한은 자유경제무역지대를 통해 주민이 자본주의 사상에 오염되는 것을 두려워했으며, 자본주의 시장경제의 시험 자체를 체제에 대한 도전으로 파악하고 있었다.

그러나 당면한 경제난을 타개하기 위해서 제한적이기는 하지만 대외개방을 늦출 수 없다는 인식에 도달한 북한은 자유경제무역지대를 설치하고 일련의 외자유치 관련법을 정비하면서 개방의 폭을 확대하고 있다. 그럼에도 불구하고 자유경제무역지대의 활성화 방안의 하나로 앞서 제시된 국내경제의 시장경제화 조치와 같은 내부개혁은 함께 추진되지 않고 있다. 북한은 여전히 경제회생보다 체제안정에 더 큰 비중을 두면서 점진적인 변화를 추구하고 있다.

북한이 자유경제무역지대를 설치한 것은 바로 사회주의 경제체제의 비효율성을 인정하고 시장주의 경제체제를 기본으로 운영되는 특수지역이 필요했기 때문이다. 북한이 체제안정과 경제발전을 동시에 보장해 줄 수 있는 방식으로 나진·선봉 지역을 자유경제무역지대로 지정했다면, 다른 지역과는 달리 이 지대내에서 만이라도 자본주의 시장경제적 요소의 도입과 같은 과감한 개혁조치가 뒤따라야 한다.

자유경제무역지대내에서의 활동이 북한내 다른 지역과 크게 다르지 않다면 이 지대의 성패는 이미 결정된 것과 다를 바가 없으며, 이러한 환경하에서 외자유치를 기대한다는 것은 어려운 일이다. 북한이 현재 추진하고 있는 나진·선봉지대 뿐만 아니라 앞으로 설치될 자유경제무역지대의 성공 여부는 북한당국이 지대에 대해 중앙의 통제와 간섭을 최소화하고 시장경제원리가 실질적으로 적용될 수 있도록 어느 정도로 확고하게 정책을 추진해 나가느냐에 달려 있을 것이다.

V. 맺음말

북한이 제한적이나마 경제개방으로 나아가고 있는 가장 큰 이유는 당면하고 있는 경제난을 해결하기 위해서는 대외개방 이외에는 다른 선택이 없기 때문이다. 제한적이지만 경제회생을 위한 나진·선봉지대의 설치와 외자유치 관련법의 정비 등은 북한 대외경제정책의 중요한 변화로 보아야 할 것이다. 북한은 자체의 힘만 가지고는 경제재건을 이룰 수 없으며, 따라서 과거와는 달리 대외개방의 폭을 점진적으로 확대해 나가고 있다.

이러한 제한적 대외개방의 한 방식으로서 북한은 나진·선봉지대와 같은 일부 지역만을 시범적으로 개방하여 이 지대내에 외자유치를 활성화하여 경제회생을 시도하고 있는 중이다. 다시 말하면 북한은 체제안정과 경제회생을 동시에 만족시키기 위한 정책 대안으로 자유경제무역지대와 같은 제한된 지역에만 시장경제적 요소를 도입하고자 노력하고 있으며, 가능하다면 이 지대내에서의 체제개혁도 점진적으로 진행되기를 바라고 있다.

체제개혁을 수반하지 않는다고 해서 북한의 대외개방을 반드시 회의적이고 부정적으로 볼 필요는 없을 것이다. 체제유지를 위해 실질적이며 전면적인 개방을 추진하고 있지는 않지만, 나진·선봉지대내에 과감한 시장경제원리를 도입하고, 이러한 자유경제무역지대를 경제·지리적인 특성을 고려하여 다른 지역에 추가로 설치한다면 자유경제무역지대를 중심으로 북한

이 추진하고 있는 대외개방의 성공 가능성은 높아지게 될 것이다. 물론 점진적인 내부개혁과 투자환경 조성을 위한 북한의 가시적인 노력이 뒤따라야 할 것이다.

북한이 개방의 바람을 자유경제무역지대내에 국한시키면서 경제난을 해결하려 하지만 외부와의 경제협력 확대는 장기적으로 사회전반의 변화를 초래하는 원동력으로 작용할 것은 틀림없는 사실이다. 남북경협은 단기적으로는 북한의 경제난을 덜어주는 당근인 동시에 장기적으로는 북한의 체제변화를 이끌어내는 채찍의 역할을 수행하는 효과적인 수단이 될 것이다. 따라서 작게는 북한의 자유경제무역지대의 활성화를 위해, 크게는 통일의 초석을 다지기 위해 우리 국민·기업·정부는 혼연일체가 되어 남북경협을 조속히 활성화 할 수 있도록 최선을 다해야 한다.

개방의 바람이 자유경제무역지대내에만 머물기를 북한이 원한다면 우리도 여기에 맞추어 북한에 진출할 수 있는 방안을 마련하여야 할 것이다. 비록 북한의 변화가 미흡하게 보일지라도 이러한 조그마한 변화와 북한이 두려워하면서 감추고자 하는 것조차도 우리는 효과적으로 활용하여야 한다. 우리 정부는 바로 이런 점을 고려하여 남북경협의 기본입장을 천명하고 추진해 나가는 것이 바람직하다.

북·미 경제관계의 현황과 전망

朴 鍾 喆*

◁ 目 次 ▷

- | | |
|---------------------------|----------------------|
| I. 머리말 | IV. 미국의 대북경제제재의 해제전망 |
| II. 북·미 경제관계의 현황 | V. 맺음말 |
| III. 북·미 경제관계에 대한 북·미의 입장 | |

I. 머리말

북한은 탈냉전후 변화된 국제환경에 적응하기 위해서 제한적 대외개방정책을 추구하는 동시에 대내적 통제를 유지하는 북한식 사회주의정책을 실시하고 있다. 북한의 제한된 개방정책의 성패를 가늠하는 중요한 변수의 하나는 북·미·일관계개선을 통해서 개방정책을 추진할 수 있는 국제적 여건을 조성함으로써 일본 및 서방국가로부터 자본과 기술을 도입하는 것이다. 현재 북한은 핵개발이라는 위험한 카드를 통하여 이러한 개방정책을 추진하기 위한 여건을 조성하고자 하고 있다.

* 정책연구실 연구위원

북·미경제관계는 다음과 같은 몇가지 특징을 지니고 있다. 첫째, 북·미경제관계는 양국간 경제협력이라는 측면에 앞서 북한의 개방정책을 추진할 수 있는 대외적 환경조성이라는 포괄적 맥락에서 의미를 지니고 있다. 이러한 점에서 볼 때, 북·미경제관계는 북한의 제한적 개방정책의 성과와 진전정도를 가늠하는 시금석이 될 수 있다.

둘째, 북·미경제관계는 북한핵문제를 포함한 북·미간의 정치·군사적 문제의 해결방향과 밀접한 관련을 맺고 있다. 특히 핵문제의 해결과정에서 논의되고 있는 북·미간 일괄타결방안의 해결양상에 따라서 북·미경제관계의 모습이 결정될 것이다.

셋째, 북·미경제관계는 탈냉전후 신노동분업구조에 바탕을 둔 동북아경제권의 형성과 밀접한 관련을 맺고 있다. 거시적으로 볼 때 동북아시아에는 일본과 미국을 중심부(core)로 하고, 한국과 중국의 華南지역을 반주변부(semi-periphery)로 하며, 중국의 동북 3성 및 내륙지방과 러시아의 극동지역, 몽골, 북한을 주변부(periphery)로 하는 느슨한 형태의 국제노동분업구조가 형성되고 있는 것이다. 북·미경제관계의 개선은 이러한 동북아경제권의 형성과 상호영향을 주고 받으면서 전개될 것이다.

네째, 북·미경제관계의 진전정도는 남북경협과도 밀접한 관련이 있다. 남북경협이 간접교역이나 임가공형태를 벗어나서 대규모의 자본투자가 실시되는 단계에 이르면 남북경협은 미국의 대북경제관계로부터 영향을 받지 않을 수 없다. 남북간 대규모 경협이 이루어지기 위해서는 미국의 플랜트 수출을 규제하고 있는 대북경제제재가 해제되어야 하며, 이 단계에 이르면 대북투자에 대해 남한의 기업은 미국의 기업과 경쟁관계에 놓이게 될 것이다.

본 논문은 이러한 문제들을 염두에 두고 북·미경제관계의 현황과 전망에 대해 알아보기 위해서 우선 북·미경제관계의 현황에 대해서 살펴보고자 한다. 그다음 북·미경제관계개선에 대한 북한의 입장과 미국의 대북투자요인에 대해서 분석하고자 한다. 그리고 북·미간 경제관계발전의 제약요인이 되고 있는 미국의 대북경제제재의 해소전망에 대해 알아보하고자 한다.

II. 북·미경제관계의 현황

북한의 무역규모는 1989년까지 50억 달러에 근접하였으나 사회주의경제권의 해체와 대외무역의 경화결제로의 전환 등으로 1990년에 30.8억 달러로 감소하였다(〈표 1〉 참조).¹⁾ 특히 북한 대외무역의 40% 정도를 차지하던 구소련과의 교역은 1990년 11억 4천만 달러에 이르던 것이 1991년 3억 6천만 달러로 급격히 감소하였다. 1990년 11월 북한과 소련간에 체결된 「조·소무역결산체계 변경에 관한 협정」에서 1991년부터 대환성 화폐와 국제가격에 기초하여 쌍무간 경제협력을 한다는 원칙이 확립되었으며, 1991년 4월 체결된 「1991년도 무역 및 경제협조에 관한 협정」에서 국제가격기구에 의한 경화결제 원칙이 재확인됨으로써 북한이 대소무역에서 받아왔던 혜택이 소멸되었다. 그결과 북한이 국제원유가격의 30%에 불과한 우호가격으로 공급받던 원유도입에 큰 차질이 빚어졌다. 중국도 1991년 5월 李鵬총리의 북한방문시 1992년부터 중·북간 교역에 있어서 경화결제를 요구함에 따라 국제시세의 50%로 공급받던 중국산 원유의 도입이 큰 부담이 되었다.²⁾

1) 1990년 북한의 무역액이 급격하게 감소한 것은 달러에 대한 구소련 루블의 평가절하(약 300% 정도)로 대외무역액의 산정기준이 달라졌기 때문이다. 따라서 북한의 대외무역이 실질적으로 감소한 것은 1990년부터 1991년 기간이다. 북한연구소, 「북한총람」(서울: 북한연구소, 1994), p.447 참조.

2) 북한의 요청에 따라 중·북간 교역에 대한 경화결제는 1993년으로 연기되었으며, 그후에도 중국산 원유에 대해서 일부분만 경화로 결제되고 나머지는 이전과 같은 청산결제방식으로 행해지고 있는 것으로 추정되고 있다. 한편 중국산 원유는 중국의 閩門과 丹東을 통해 파이프라인으로 북한으로 공급되는데 중국 지방정부의 재정자립으로 말미암아 동북 3성의 지방정부들이 중앙정부의 대북 원유공급에 대해서 소극적인 입장을 보이고 있다고 한다. 민족통일연구원 간담회, 장수산(중국요녕성 사회과학원 연구원), 1994년 5월 25일.

〈표 1〉 북한의 대외무역

(단위 : 억 달러)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
수 출	16.7	20.3	19.5	12.6	9.5	9.2
수 입	24.0	32.1	28.5	18.2	16.4	15.5
무역총액	40.7	52.4	47.9	30.8	25.9	24.7

출처 : 대한무역진흥공사, 「91년도 북한의 대외무역동향」 (서울 : 대한무역진흥공사, 1992), p.2 ; 「92년도 북한의 대외무역동향」, p.6.

북한은 이러한 대외무역 감소를 만회하기 위해서 독일을 비롯한 서유럽 국가들 및 동남아시아 국가들과의 교역증대에 많은 노력을 기울였으며, 러시아와의 교역도 점차 회복되고 있는 추세다. 북한의 수출품목중 많은 비율을 차지하던 광물류와 철강, 아연 등 금속제품, 화학공업제품 등은 감소 현상을 보인 반면, 저임금노동력을 바탕으로 한 서방기업들과의 임가공무역, 특히 섬유부문(봉제산업)은 신장세를 보이고 있다.³⁾

북한과 미국과의 교역은 1988년에 6만 5천 달러를 기록한 후 1989년 54만 9천 달러로 증가하였으나 그후 감소추세를 보이다가 1992년 47만 5천 달러로 회복하는 경향을 보이고 있다(〈표 2〉 참조). 미국의 대북한교역은 1950년 제정된 「적성국교역법」(Trading with the Enemy Act : TWEA)에 의해 제한되고 있으며, 동 법에 근거해 제정된 「외국자산통제규정」(The Foreign Assets Control Regulations)은 대북한 상품의 판매 및 구입, 선물발송 등을 규제하고 있고, 자산 및 금융거래도 금지하고 있다.

미국의 대북수출은 1988년 6만 5천 달러였으며, 1989년에 1만 6천 달러, 1990년 3만 2천 달러, 1991년에 10만 달러를 기록하였으며, 북한핵 문제로 인한 북·미간 긴장관계에도 불구하고 1992년에 46만 7천 달러로 증가하였다. 미국의 대북수출품목으로는 아크릴중합체, 제재목, 세라믹제

3) 대한무역진흥공사, 「92년도 북한의 대외무역동향」 (서울 : 대한무역진흥공사, 1993), pp.7-11.

품, 광산용기계 및 부품 등이 중요한 비중을 차지하고 있으며, 이 가운데 광산용기계 및 부품의 대북수출액은 1992년에 39만 3천 달러로 미국의 대북 총수출액의 80%를 상회하고 있다(〈표 3〉 참조). 이것은 북한이 광산자원개발을 위해서 노후장비를 교체하고 있기 때문인 것으로 판단된다.

〈표 2〉 미국의 대북한 교역실적

(단위: 천 달러)

구 분	1988	1989	1990	1991	1992
미국의 수출	65	16	32	100	467
미국의 수입		533			8
총 계	65	549	32	100	475

출처: 미상무부 통계, 대한무역진흥공사, 「92년도 북한의 대외무역동향」, p. 60에서 재인용

〈표 3〉 미국의 대북한 수출 품목

(단위: 천 달러)

구 분	1988	1989	1990	1991	1992
야채·과일 등 화장품		4	30		
아크릴 중합체				36	
제재목				18	74
세라믹제품				22	
광산용기계 및 부품	65			24	393
광학기기·의료용품		12			
잡제품(특수용도)			2		
총 계	65	16	32	100	467

출처: 미상무부통계, 대한무역진흥공사, 「92년도 북한의 대외무역동향」, p. 61에서 재인용

미국의 대북한 수입은 1989년에 53만 3천 달러를 기록하였으나 1990년과 1991년 중단되었으며, 1992년에는 8천 달러의 소액을 기록하였다. 미국의 대북한 수입품목은 1989년의 경우 광물자원이 많은 비중을 차지하였으나, 1992년의 경우 신발 단일품목만이 8천만 달러어치 수입되었다 (<표 4> 참조).⁴⁾

〈표 4〉 미국의 대북한수입품목

(단위: 천 달러)

품 목	1989	1992
광물(석탄 등)	411	
신발(운동화, 샌달 등)		8
유리제품	13	
철강(고철 등)	54	
공구, 칼 등	13	
기초금속 및 부분품	30	
잡제품(특수용도)	12	
총 계	533	8

출처: 미상무부통계, 대한무역진흥공사, 「92년도 북한의 대외무역동향」, p. 61에서 재인용

III. 북·미경제관계에 대한 북·미의 입장

1. 북한의 대외개방정책과 대미경제관계에 대한 입장

북한 경제에 대한 자료부족과 통계개념 및 기준의 상이성, 경제체제의 상이성 등으로 북한경제의 실상과 발전수준에 대한 정확한 평가를 하는 데

4) 대한무역진흥공사, 「92년도 북한의 대외무역 동향」, pp.60-61.

는 여러가지 어려움이 따른다.⁵⁾ 북한경제의 어려움의 정도와 그 원인, 장기적 전망 등에 대해서도 사회주의권의 붕괴에 따른 체제조정기의 과도기적 문제이기 때문에 어느정도 시간이 지나면 경제가 호전될 것이라는 견해가 있는 반면, 북한경제는 보다 구조적인 한계에 직면하여 있으며 본격적인 개혁·개방이 실시되지 않는 한 경제침체에서 벗어나기 힘들 것이라는 견해도 있다. 이러한 견해차이에도 불구하고 북한경제가 매우 어려운 상황에 놓여 있다는 점에 대해서는 대체적으로 합의가 이루어지고 있다.

1993년 말 종결된 북한의 제3차 7개년계획(1987-1993)은 거의 모든 부문에서 목표를 달성하지 못하였다. 북한의 노동당중앙위 제6기 21차 전원회의(1993.12.8)는 3차 7개년계획이 공업생산의 규모와 전력, 강철, 화학섬유를 비롯한 중요지표면에서 계획에 미달했음을 인정하였다.

우선 3차 7개년계획기간동안 경제성장율은 1992년 말까지 연평균성장율 -1.3%로 목표인 7.9%에 크게 미달하였다. 북한경제는 1990년에 -3.7%의 마이너스성장을 기록한데 이어, 1991년에는 -5.2%, 1992년에는 -7.6%의 경제후퇴를 하였으며, 1993년에도 -4.3%의 마이너스성장이 지속되었다.⁶⁾

또한 북한 에너지 공급의 약 70%를 차지하는 석탄의 1993년 생산량은 목표량인 1억 2천만톤의 3분의 1에 불과한 2,920만톤에 불과하였다. 전력 생산량 목표는 연간 1천억 kW인데 1992년말 생산량은 247억 kW에 불과하다. 그리고 철강생산목표는 1천만톤인데 1992년말 총생산량은 179만톤이었다. 비철금속 생산량도 생산목표 170만톤에 훨씬 미달하는 17.8만톤에 그쳤다. 이와함께 북한의 식량난은 심각한 체제불안요인이 되고 있는데, 1992년의 곡물생산량은 426.8만톤(쌀 153.1만톤)에 불과하여 곡물수요 추정량인 658만톤에 비해서 최소한 250만톤 이상이 부족할 것으로 추정된다.⁷⁾

이러한 북한의 경제난은 계획경제체제의 비효율성, 노동자의 생산의욕결

5) 민족통일연구원, 「북한체제의 실상과 변화전망」(서울: 민족통일연구원, 1991), pp. 195-198.

6) 한국은행, 「1992년 북한 GNP 추정결과」(서울: 한국은행, 1993).

7) 민족통일연구원, 「통일환경과 남북한관계」(서울: 민족통일연구원, 1993), pp.54-55.

여, 중공업위주의 불균형산업정책, 관료주의, 산업설비 노후화 등과 같은 사회주의경제체제의 일반적 문제점에서 연유한다. 이와함께 과도한 군사비 지출, 기념비적 건물과 대규모 전시용 행사로 인한 자원낭비, 김일성의 장기집권으로 인한 정책결정의 폐쇄성, 사회주의 경제권의 붕괴 등과 같은 북한 체제 특유의 요인들도 북한의 경제난을 가중시키고 있다.

사회주의 체제들은 경제체제의 구조적 문제들을 해소하기 위해서 1960년대 이후 다양한 유형의 제한적 경제개혁조치들을 실시해 왔다. 이러한 경제개혁조치들은 정책결정구조의 분권화, 시장기구의 도입, 가격개혁, 관리제도의 개선, 이윤제도 및 물질적 인센티브의 적용, 토지 및 기업에 대한 부분적 사유화정책 등과 같은 대내적 개혁조치와 대외무역 및 외자도입의 확대 등의 대외경제개방 조치에 대한 것이었다.⁸⁾

북한도 경제적 어려움을 타개하기 위하여 1970년대 중반 이후 제한된 개혁조치들을 실시해 왔다. 독립채산제 도입, 연합기업소 운영, 농민시장 허용, 성과별 임금제 도입, 「8·3인민소비품 창조운동」 등은 이러한 개혁조치에 속한다. 북한의 개혁은 농업부문과 경공업분야의 생산성향상을 위해서 인센티브를 도입하고 정책결정의 분권화와 인센티브 제공에 한정된 것이었으며 아직까지 시장기구의 도입이나 사유화와 같은 본격적인 개혁이 실시되지 않고 있다. 이러한 개혁조치들은 만성적인 재정적자, 국영기업의 집단정책결정구조로 인한 생산의욕의 감퇴, 기업수준에서 생산목표의 하향 설정, 노동자들의 무임승차현상 등과 같은 사회주의 경제체제의 구조적 문제들을 해결하기에는 미흡한 것으로 판단된다.⁹⁾

북한은 1993년 말과 1994년 상반기에 일련의 회합¹⁰⁾을 통해서 제3차 7

8) 사회주의경제체제의 개혁과정을 경제통제장치의 변화, 사적 부문의 허용, 관리방식의 변화, 시장사회주의의 도입, 가격개혁 등의 관점에서 설명한 것에 대해서는 Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992), pp.383-580 참조.

9) Doowon Lee, "Assessing North Korean Economic Reform: Historical Trajectory, Opportunities, and Constraints", *Pacific Focus*, Vol.8, No.2 (Fall 1993), pp.15-19.

10) 1993년 12월 8일 당중앙위 제6기 제21차 전원회의, 김일성의 1994년 신년사, 최고 인민회의 제9기 제7차회의(1994.4.6-4.8)의 결정사항.

개년 계획이 원래 목표대로 수행되지 않았으며, 향후 2-3년을 사회주의 경제건설의 완충기로 설정하고 농업제일주의, 경공업제일주의, 무역제일주의를 추진할 것을 표명하였다. 그러나 3분야에 대한 강조는 자원분배나 경제관리방식, 시장기구의 도입 등과 같은 구조적 개혁을 목표로 한 것이 아니었다. 특히 북한은 식량난에 직면하고 있는 농업문제를 해결하기 위해서 중국이나 베트남에서와 같이 협동농장을 해체하고 개별 농가에게 토지임대를 통해 경작권을 허용하는 형태의 농업개혁을 실시하는 것이 아니라,¹¹⁾ 오히려 농업집단지화 범위를 확대하는 정책을 택하였다. 북한은 협동농장의 영세화와 관리체계의 미비가 농업문제의 원인이라고 파악하고 영농장비와 비료, 인력, 관개시설의 공유 및 집단관리를 위해서 군단위로 협동농장을 통합하고 영농장비생산에 관련된 연합기합소와 국영농장을 포함하여 농업연합기업소를 설치하려는 농업단위의 확대정책을 채택하였다.¹²⁾

이처럼 북한의 대내적 개혁은 아직까지 개혁지향적 이라기 보다는 체제 방어적 수준에 머물러 있다.¹³⁾ 소련 및 동구사회주의권의 붕괴는 북한에게

-
- 11) 중국과 베트남에서는 협동농장이 해체되고 개별농가 및 몇개 농가로 구성된 생산대가 협동농장으로부터 토지를 임대받고 여러 형태의 계약을 맺어서 농산물의 재배, 수확, 유통 등에 관한 자율권을 부여 받았다. 그 결과 중국과 베트남의 식량생산은 급증하였다. 중국의 농업개혁에 대해서는 Justin Yifu Lin, "Institutional Reform in Chinese Agriculture: Retrospect and Prospect", in James A. Dorn and Wang Xi, eds., *Economic Reform in China: Problems and Prospects* (Chicago: The University of Chicago Press, 1990), pp.149-164 참조; 베트남의 농업개혁에 대해서는 Chu Van Lam, "Doi Moi in Vietnamese Agriculture", and Ngo Vinh Long, "Reform and Rural Development: Impact on Class, Sectoral, and Regional Inequalities", in William S. Turley and Mark Seldon, eds., *Reinventing Vietnamese Socialism: Doi Moi in Comparative Perspective* (Boulder: Westview Press, 1993) 참조.
- 12) 농업집단지화정책의 자세한 내용에 대해서는 김일성이 「농촌체제」 발표 30돌기념대회에 보낸 서한(1994.2.24), 「사회주의 농촌체제의 기치높이 농촌문제의 종국적 해결을 위하여」 참조 바람; 북베트남도 1960년대 후반 농업문제의 해결을 위해서 집단농장들을 더 큰 규모로 통합하는 정책을 실시하였으나 그 결과는 실패였다. D. R. SarDesai, *Vietnam: The Struggle for National Identity*(Boulder: Westview Press, 1992), pp. 69-71 참조.
- 13) 정갑영, 「주변정세의 변화와 북한의 개망」, 통일원, 1991년도 북한경제평가를 위한 세미나, 1991. 12.

성급한 개혁이 체제붕괴로 귀결될 가능성이 있다는 우려를 심어 주었다. 따라서 북한은 정치적 통제와 경제적 개혁을 병행하고 있는 중국식 모델을 채택하는 것조차도 꺼려하고 있다. 북한지도층은 국토의 협소함을 고려할 때 중국식 개혁모델을 추진할 경우 수반될 급격한 변화를 통제관리하기 힘들 것으로 인식하고 있는 것이다. 더욱이 남북분단구조야말로 북한으로 하여금 본격적 개혁을 주저하게 하는 결정적 요인이 되고 있다. 특히 동서독의 급격한 통일방식은 경제·사회문화분야의 교류·협력에 의한 점층증가의 파급효과를 실증적으로 증명하였다. 따라서 북한은 중국식 개혁·개방 정책을 추진하기보다는 매우 조심스럽게 제한적 개방조치만을 실시하고 있다.

이처럼 북한이 대내개혁에 대해서는 소극적 입장을 견지하면서도 기술혁신과 외화획득, 자본유치, 수출증대 등을 위해서 대외개방에 대해서는 보다 적극적인 입장을 보이고 있다. 북한의 대외개방정책과 관련하여 중요한 전환점은 1984년 9월에 채택된 합영법이었다. 그러나 북한의 기대에도 불구하고 합영실적은 1991년 말 기준으로 외자의 북한유치 110건, 북한의 해외진출 30건으로 총투자 규모 2억 달러 내외에 그쳤다. 더욱이 북한에 유치된 합영기업의 80% 이상은 조총련계 기업의 투자였으며, 합작투자의 규모가 적고 경공업부문에 한정되었으며 지역별로는 평양지역에 집중해 있다.¹⁴⁾

북한은 외자유치를 확대하기 위하여 1992년 말 이후 일련의 외자유치관련법을 정비하는 적극성을 보였다. 1992년 10월 5일 제정된 「외국인투자법」은 외국인 투자와 관련된 기본법의 성격을 지닌 것이며 「합작법」(1992.10.5 제정), 개정된 「합영법」(1994.1.20 개정), 「외국인기업법」(1992.10.5 제정), 「외국투자은행법」(1993.11.24 제정) 등은 「외국인투자법」의 하위법에 속한다고 할 수 있다. 이외에도 외국투자기업 및 외국인에 대한 세금에 관한 일반법의 성격을 지닌 「외국투자기업 및 외국인세금법」(1993.1.31 제정), 자유경제무역지대내의 외국인투자에 관한 기본법인

14) 김영신, “남북경협 전망”, 「북한연구」, 제3권 제4호 (1992년 겨울), pp.100-105.

「자유경제무역지대법」(1993.1.31 제정), 외환의 거래 및 반출입 등에 관한 「외화관리법」(1993.1.31 제정), 외국투자가와 외국기업의 토지임대 및 이용에 관련된 「토지임대법」(1993.10.27 제정), 외국투자기업의 종업원의 지위보장에 관한 「외국투자기업 노동규정」(1993.12.30 제정), 자유경제무역지대내의 외국인출입에 관한 「자유경제무역지대 외국인 출입규정」(1993.11.29 제정) 등의 제정은 북한이 외자유치를 위한 법적·제도적 장치를 마련하기 위해 노력하고 있음을 보여주고 있다.¹⁵⁾

이상과 같은 외자유치관련 법안 들은 투자재산의 국유화금지(「외국인투자법 제19조), 이윤의 국외송금 허용(「외국인투자법」 제20조, 「합작법」 제15조, 「외국인기업법」 제22조, 개정된 「합영법」 제42조), 경영상의 비밀보장(「외국인투자법」 제21조) 등과 같은 조치를 통하여 외국투자에 투자유인을 제공하고자 하고 있다. 북한의 대외개방정책은 사회주의시장경제체제로서 개방정책을 추진하고 있는 중국 및 베트남과 비교하여 비교우위를 차지하기 위한 배려를 하고 있다. 외국투자관련 세제를 기준으로 할 때 외국투자에 관한 북한의 세제는 베트남에 비해서 좋은 조건이 아니지만 중국에 비해서는 좋은 조건을 제시하고 있다. 법인 소득세의 경우 북한은 외국투자에 대해 일반지역에서 25%, 자유경제무역지대에서 14%(중국 일반지역, 30%, 경제특구 15%; 베트남 일반지역, 21-25%(일반), 15-20%(우대), 10-14%(특별), 수출가공구 10%(제조), 15%(봉사))의 소득세를 설정하고 있으며, 소득세감면의 경우 북한은 장려부문(자유경제무역지대내 생산부문 포함)에서 10년 이상 경영하는 기업에 대해서 이윤발생후 3년간 면세하고 다음 2년간은 50%범위내에서 감세(중국은 이익발생후 2년간 면세와 다음 3년간 50%까지 감세; 베트남은 이윤발생년도부터 2년 면세와 다음 2년간 50% 감면)하도록 되어 있다. 그리고 재투자시의 소득세 환급에 대해서 북한은 이윤을 재투자하여 5년 이상 기업경영을 할 경우 소득세 납부액의 50%까지 환급(중국은 40% 환급)하도록 되어 있다.¹⁶⁾

중국과 베트남은 대외경제개방정책을 추진하는데 있어서 특정지역을 선

15) 제성호, “북한의 외국인투자관련 법령 분석 및 평가”, 「통일연구논총」, 제2권 1호 (1993), pp.199-242.

정하여 경제특구를 설치하고 그곳에 진출하는 외국투자자에 대해서 각종 특혜를 제공하는 경제특구정책을 실시하고 있다. 이러한 경제특구정책은 수출주도산업화정책을 택한 아시아의 신흥공업국가에서도 채택된 바 있는 정책이다.¹⁷⁾ 중국과 베트남, 그리고 북한의 경제특구정책은 다음과 같은 몇 가지 정책적 고려의 산물이다. 첫째, 아시아의 시장사회주의국가들은 자본과 사회간접자본이 부족한 상황에서 전체지역에 대한 균형발전정책을 택하는 데에는 한계가 있기 때문에 몇개 지역을 중심으로 불균형발전정책을 택하고 있다. 둘째, 사회주의국가들은 이미 농업개혁과 산업개혁을 실시하는데 있어서도 새로운 실험의 성과를 측정하고 부정적 부수효과를 최소화하기 위해서 특정지역을 모델로 설정하여 시범적 조치를 취한 경험이 있다.¹⁸⁾ 셋째, 사회주의 국가들은 개혁·개방정책을 실험하는데 있어서 개방과급효과를 최소화하고 그 여파를 통제하기 위해서 해안지역의 특정지역을 중심으로 우선적으로 개혁실험을 하였다.

북한은 중국과 베트남의 경제특구정책¹⁹⁾에 대해서 유보적인 입장을 취하였으나 1990년대에 접어들어 중국보다 훨씬 제한된 형태의 경제특구정책을 실시하기에 이르렀다. 북한의 경제특구정책은 중국, 러시아, 북한, 몽

16) 최수영, “북한의 외자유치 추진현황과 전망”, 「통일연구논총」, 제2권 1호(1993), pp.187-190.

17) 예를 들면 한국의 마산·창원수출자유지역이나 대만의高雄수출자유지역이 이러한 예라고 할 수 있다. 수출자유지역은 내륙의 다른 지역과 다른 법적·경제적 조건에 놓여 있다는 점에서 飛地(enclave)라고 지칭되기도 한다.

18) 베트남에서도 농업개혁정책은 1980년 하이퐁지역과 룡안 지역에서 시범적으로 실시되었으며, 호지민시에서 가격개혁이 실험적으로 실시되었다. Ngo Vinh Long, “Reform and Rural Development : Impact on Class, Sectoral, and Regional Inequalities”, p.177; 북한에서도 청산리운동, 천리마운동, 대안의 사업체계 등은 특정한 시범적 생산단위에서의 실험을 거친 뒤 다른 지역으로 확산되었다.

19) 중국의 경제특구정책에 대해서는 George T. Crane, “Mainland China’s Special Economic Zones in 1989: Continuity and Change”, in Bih-jaw Lin, ed., *The Aftermath of the 1989 Tiananmen Crisis in Mainland China* (Boulder: Westview Press, 1992), pp.315-342 참조; 베트남의 경제특구 정책에 대해서는 대외경제정책연구원, 「베트남편람」 (서울: 대외경제정책연구원, 1992), pp.220-221, pp.244-248 참조.

골, 일본간의 다자간 경제개발계획인 「두만강지역개발계획」(Tumen River Area Development Programme : TRADP)과 관련하여 나진, 선봉지역을 개발하려는 계획과 관련이 있다. 그러나 두만강지역개발계획과 관련하여 관련국의 입장이 상이할 뿐만 아니라 엄청난 비용과 장기간의 시일이 소요 될 것으로 예상됨에 따라 북한은 이 계획과 연계하지 않고도 독자적으로 나진·선봉지역을 경제특구로 개발하는 계획을 추진하고 있다.²⁰⁾ 북한이 사회간접시설의 구비면에서 좋은 조건을 지니고 있는 남포지역이나 해주지역을 경제특구로 설정하지 않고 동북부의 변방지역인 나진·선봉을 택한 것은 개방여파를 최소화하기 위한 특별한 고려인 것으로 판단된다. 북한은 지리적으로 다른 지역과 격리된 이 지역을 경제특구로 설정하고 개방여파 확산 방지를 위해서 성분이 확실한 사람들을 동 지역으로 이주시키고 있는 것으로 알려지고 있다.

북한은 1991년 12월 28일 정무원결정 74호에 의해 나진·선봉지역의 621km²를 자유경제무역지역지대로 설정하고 나진·선봉·청진 3개항을 자유무역항으로 지정하였다. 북한은 그후 1993년 1월 31일 「자유경제무역지대법」을 제정하는 한편, 자유무역지대내 100% 외국인투자 허용(「외국인투자법」 제2조 및 제3조), 외국인기업에 대한 세제상의 특혜(수출입물자에 대한 무관세, 「외국인투자법 제9조 1항), 소득세 감면 및 낮은 소득세율 적용(「외국인투자법」 제9조 2항) 등을 통하여 이지역내에 외자유치를 장려하고 있다.

한편 북한은 무역적자 해소를 위해서 무역제일주의를 표방하고 있다. 북한은 외자유치와 이를 통한 수출정책을 추진하는데 있어서 남한보다는 1차적으로 다른 나라에서 경제협력대상자를 찾고 있다. 이것은 중국이 廣東省과 福建省을 중심으로 인접한 홍콩과 대만으로부터 화교자본을 유치하여 경제발전을 도모하고 있는 것과는 대조적이다. 북한은 자본과 기술도입을 위하여 일본에게 가장 큰 기대를 걸고 있다. 1991년 이후 1992년 말까지 8차례에 걸쳐 진행된 북·일교섭은 현재 북한의 핵문제로 인하여 교착상태

20) 제성호, 「두만강지역 개발계획의 현황과 전망: 개발대안 및 법제도 중심」(서울: 민족통일연구원, 1992), pp.70-77.

에 빠져 있는데, 40억 달러에 이를 것으로 예상되는 일본의 대북 배상금은 북한에게 중요한 자금원이 될 것으로 기대되고 있다. 또한 북한은 아시아지역(특히 동남아시아)과의 경제협력강화를 강조하고 있으며,²¹⁾ 한·중수교 이후 남한과 대만간의 관계가 소원해진 틈을 이용해서 대만과의 경제협력도 모색하고 있다.²²⁾

그러나 이와같은 북한의 대외개방정책은 북한의 핵문제로 인해서 최대의 걸림돌에 직면해 있다. 또한 실질적으로 외국자본들을 유치하기 위해서는 북한에 투자한 외국기업의 생산품의 미국시장판매가 보장되어야 하는데, 이것은 적성국에서 생산된 제품의 미국수입을 제한하고 있는 미국의 「적성국교역법」의 원산지규정에 저촉된다. 따라서 북한은 외국의 자본과 기술을 유치하고 대외수출확대를 위해서는 북·미관계개선이라는 일종의 관문을 통과하지 않을 수 없는 상황에 놓이게 된 것이다.

북한은 핵문제해결과정에서 1993년 6월 제1차 북·미회담과 7월의 제2차 북·미회담을 거치면서 핵개발과 관련된 군사적 문제 뿐만 아니라 북·미간의 정치·경제·외교 등의 모든 현안을 일괄적으로 해결하고자 하는 일괄타결방안을 고집해 왔다. 특히 북한은 경제문제와 관련하여 제2단계 북·미회담에서 흑연감속로의 경수로전환에 대한 미국의 지원이라는 새로운 안건을 제기하였다.²³⁾

6월초 평양을 방문하여 김일성 및 강석주 외교부 제1부부장과 면담한

21) 북한의 무역부 부부장인 한수길은 다음 논문에서 사회주의 국가뿐만 아니라 자본주의 국가, 특히 아시아 국가들과 무역을 확대할 필요성이 있다는 점을 강조하였다. 한수길, “대외무역을 발전시키는 것은 현시기 경제건설에서 나서는 절실한 요구”, 「근로자」, 4호 (1991).

22) 김영신, “남북경협 전망”, pp.112-113.

23) 제2차 북·미회담(1993.7.14-7.19)에서 미국이 요구한 사항은 ① 핵재처리금지 이행, ② 5MW 원자로 연료봉 교체시 IAEA 사찰단 입회, ③ IAEA사찰단 방북 허용, ④ IAEA와 특별사찰문제에 대한 협의, ⑤ 비핵화이행을 위한 남북대화 재개 등이었으며, 북한의 대미요구사항은 ① 핵선제불사용(Negative Security Assurance : NSA)의 쌍무간 문서보장, ② 핵무기 불배치선언, ③ 팀스피리트 및 대규모 군사훈련 중지, ④ 휴전협정의 평화협정으로의 대체, ⑤ 테러국가명단에서 북한 제외, ⑥ 고려연방제통일방안 지지, ⑦ 북한의 경수로교체 지원 등이었다.

세리그 해리슨(Selig. S. Harrison)카네기재단 연구원은 6월 9일 김일성이 세시간에 걸친 회담에서 “경수로도입에 관한 확실한 계약과 차관제공결정이 이루어진다면 우리들은 방사화학실험실(재처리시설로 추정됨)과 50MW 흑연감속형 원자로 건설을 중지할 용의가 있다”고 밝혔다는 점을 공개했다. 경수로 전환의 구체적 방법에 관해 강석주 부부장은 ① 러시아로부터 경수로 도입, ② 자금은 미국의 대러시아 지원금의 일부를 활용, ③ 일본과 한국도 동일한 방법으로 자금을 지원하는 방안을 제시했다고 한다.²⁴⁾

카터 전미대통령의 북한방문시(94. 6. 15~6. 18)에도 김일성이 흑연감속자로 경수로로 전환할 용의가 있음을 표명하였으며, 미국이 경수로건설에 필요한 자금을 직접 지원할 수 없을 것이라는 점을 잘 알고 있는 것 같다고 보도되었다.²⁵⁾

북한의 5MW 원자로는 감속재로 흑연을 사용하는 흑연감속로인 반면, 감속재로 경수로를 사용하는 경수로원자로는 플루토늄을 추출하기에 적합하지 않은 방식의 원자로이다. 북한의 경수로전환 문제는 일차적으로 플루토늄추출에 관련된 기술적 문제인 것처럼 보이지만 실제로는 복잡한 법적·재정적·경제적 문제와 관련된 성격의 지니고 있다. 북한에 대한 경수로전환지원은 미국의 「적성국교역법」 및 수출관리법(Export Administration Act : EAA)의 저축사항이며, 코콤(COCOM)의 저축대상이기도 하다. 따라서 북한의 경수로전환에 대한 지원은 실질적으로 북한에 대한 법적·경제적 제재조치의 해제를 수반하는 경제관계의 정상화를 의미한다.

또한 경수로 1기의 건설에는 20억 ~30억 달러의 비용과 7~8년의 기간이 소요된다. 이러한 막대한 자금을 조달하기 위해서는 어느 한나라의 독자적인 자금지원은 불가능하며, 대북 경수로전환을 목적으로 한 국제적 컨소시엄의 구성이 필요하다. 이렇게 볼 때 경수로전환문제는 북한에 대한 국제적 경제지원과 국제사회와 북한간 다자간 형태의 경제협력이 구체화된다는 것을 의미한다. 북한은 경수로전환이라는 문제를 연결고리로 대미경

24) 「중앙일보」, 1994년 6월 15일.

25) 카터의 서울 기자회견, “카터회견 발표문 요지”, 「동아일보」, 1994년 6월 19일.

제관계 개선은 물론 국제사회와의 경제협력도 달성하고자 하고 있는 것이다.

요컨대 북한은 대미경제관계에 있어서 미국과의 교역 및 투자증가 등 직접적인 경제관계 증진에 관심을 두고 있지만, 이에 못지않게 서구국가 및 국제금융기관, 국제기구 등과 경제협력을 하는데 있어서 미국이 빚장을 풀어주는 역할을 해주기를 기대하고 있는 것이다.²⁶⁾

2. 미국의 대북투자요인

미국의 대북투자가 확대되기 위해서는 일차적으로 미국의 대북경제제재 조치들이 해제되어야 한다. 북한핵문제 해결과정에서 북·미간 포괄적 접근방식에 따라 미국의 대북경제제재조치들이 점차적으로 해제될 경우, 북·미 경제관계는 농업과 식량산업분야와 같은 1차산업분야와 에너지, 광산, 환경, 사회간접자본건설 등의 분야로 확대될 수 있을 것이다.

1993년 「적성국교역법」의 부분적 완화에 의해서 미국측 중개인이 인도적 품목인 식량에 한해서 11억 달러의 밀과 3억 5천만 달러의 쌀을 북한에 직접 판매하는 것이 허가되었다. 그러나 허가된 밀수출량중에서 소규모만이 실제로 북한에 수출되었으며, 그것도 대금결제가 연체되었다. 앞으로 일본이 미국산 쌀을 수입하여 북한에 재수출하거나 중국이나 제3국을 통하여 미국산 쌀을 북한에 수출하는 방안도 모색될 수 있을 것이다.

한편 미국의 대북제재조치가 완화될 경우 재미 한국인기업가들이 북한 진출에 적극적인 역할을 가능성이 있다. 미국의 「재미한인경제인연합회」는 1990년 5월과 11월에 이어 1991년 9월 북한산업시찰단을 구성하여 산업시찰 및 합영상담을 목적으로 북한을 방문한 바 있다. 또한 미회사의

26) 길정우, “북·미관계와 미국: 과거, 현재와 미래”, 민족통일연구원 주최 학술회의, 「남북한관계와 미국」, 1994년 4월, p.32; 미국은 1994년 2월 베트남에 대한 무역금수조치(embargo)를 해제하였는데, 이것은 미국기업들을 포함하여 서방국가와 일본의 대베트남투자를 촉진하는 신호가 되었다. 미·베트남간의 관계정상화에 대해서는 다음을 참조하기 바람. Raymond J. Ahearn and Robert G. Sutter, “Vietnam-U.S. Normalization: Considerations for 1993”, *CRS Report for Congress* (March 23, 1993)

서울지사들도 식품가공이나 텔레커뮤니케이션, 섬유 등의 분야에서 북한에 진출하는데 많은 관심을 보일 것이다.²⁷⁾

북·미관계가 개선되고 북한이 적극적으로 대외개방정책을 추진할 경우 에너지, 사회하부구조, 광산 등의 분야에서 미국기업들이 진출할 가능성이 있다. 베트남의 경우에도 미국기업들은 무역금수조치가 해제되기 전부터 사회간접자본건설과 에너지개발분야에 적극적으로 진출하고자 하였다.²⁸⁾ 북한은 현재 에너지부족으로 심각한 어려움을 겪고 있는데 대규모의 자금을 필요로 하는 에너지분야의 경우 미국의 관련기업들이 투자에 관심을 보일 것이다. 북한의 도로, 통신, 철도, 항만시설, 전기, 관개시설 등의 분야에 해외차관이 제공될 경우 이 분야에 대한 진출도 미국기업들의 투자대상이 될 것이다. 그리고 북한의 지하자원개발도 미국을 비롯한 외국기업들의 투자대상이 될 수 있는 분야다. 특히 북한의 석탄, 아연 등은 북한으로 볼 때 달러의 직접 획득통로로서 중요하다.²⁹⁾ 또한 관광자원 개발분야와 호텔건설 등 서비스분야에 대해서도 미국기업들이 진출할 수 있을 것이다.

IV. 미국의 대북 경제제재의 해제 전망

미국은 1950년 한국전쟁 이후 북한에 대해 여러종류의 제재조치를 실시

27) An Asia Society Research Project for the Rockefeller Foundation, *Possible Areas of Cooperation with The Democratic People's Republic of Korea*, November, 1993, pp. 14-15.

28) 미국기업들은 베트남의 도로건설과 석유개발, 통신망구축 등의 분야에 많은 관심을 보이고 있다. 세계은행(World Bank)은 하노이에서 호지민을 연결하는 1번국도 건설을 위해 1억 5천만 달러를 제공하였으며, 아시아개발은행(Asian Development Bank)도 도로망보수를 위해 1억 2천만 달러를 제공하였는데 미국의 금수조치해제(1994.2) 전 이미 미국의 10개 기업이 이 프로젝트에 참여하였다. *Vietnam News*, January 25, 1994, and January 27, 1994.

29) 1992년 10월부터 1993년 상반기에 이르기까지 북한이 노동 1호 미사일의 이란 판매 금지를 조건으로 운산금광을 이스라엘에 3억 달러에 매각하려고 교섭하였으나, 미국의 반대로 중단되었다고 보도되었다. *Time*, "The North Korea Connection", 1993. 6.

하고 있다. 우선 북·미간에는 외교관계가 수립되어 있지 않으며, 모든 교역관계는 무역금수조치(embargo)에 저촉되고 있다. 특히 「적성국교역법」은 북·미간 모든 경제관계를 제약하는 규제장치로 작용하고 있다. 이외에도 미의회는 북한에 대해 무기및 첨단장비 판매금지, 정부원조제공 금지 등을 규정하고 있다. 또한 북한은 테러리스트국가 조항과 인권조항, 공산주의국가 및 이전 공산주의국가에 대한 조항과 관련하여 미국과의 무역 및 통상관계를 규제받고 있다(부록 참조).

이와 같은 제재조치들의 많은 부분은 행정부의 정책적 판단에 의해서 해제될 수 있으며, 그중에는 의회와 협의를 거쳐야 되는 부문도 있고, 의회의 동의를 얻어야 되는 부문도 있다. 그런데 현재 계류중에 있는 법안(Robb 상원의원 제안)에 의하면, 북한이 NPT조약의 의무를 준수하고 있다는 점을 대통령이 결정하는 경우를 제외하고는 북한과의 무역허가를 규제한다고 함으로써, 앞으로 의회의 동의없이 대통령이 독자적으로 대북 무역금수조치를 해제할 수 있는 권한이 제한될 가능성도 있다.³⁰⁾

한편 1994년 7월 16일 미상원에서 대북한 원조금지법이 채택된 것은 미국의 대북 원조제공이 용이하지 않을 것이라는 점을 시사한다. 이 법안의 내용은 북한이 핵무기 보유를 포기하고 핵개발 계획을 중단하며 플루토늄을 추출하지 않겠다는 약속을 하지 않는 한 대북원조를 제공하지 않아야 된다는 것이다. 이 법안은 향후 하원에서의 논의과정을 남겨두고 있지만, 대북경제제재의 해제가 핵문제 일괄타결 문제와 맞물려 있다는 점을 분명하게 드러내 준다.

미국과 베트남간의 단계적 관계개선 사례는 적대국가에 대한 미국의 관계개선 방식을 이해하는데 도움이 된다. 미국은 1964년 베트남전에 참전하면서 대베트남 경제제재조치를 취한 이래 1975년 사이공함락후 경제제재조치를 확대하였으며, 1978년 베트남이 캄보디아를 침공하자 대베트남 경제제재조치를 더욱 강화했다. 1989년 베트남이 캄보디아에서 철수하기 시작하자 미국은 대베트남제재조치 해제에 대해 논의하기 시작했으며,

30) An Asia Society Research Project for the Rockefeller Foundation, *Possible Areas of Cooperation with The Democratic People's Republic of Korea*, p.8.

1991년 4월 베트남의 조치에 상응하여 4단계에 걸쳐 대베트남 관계개선을 추진하겠다는 정책구도를 밝혔다.

미국은 1단계에서 베트남이 캄보디아평화협정에 조인하고 미군 전쟁포로(prisoners of war : POW) 및 실종자(missing in action : MIA)문제에 대해 협력할 경우, 뉴욕주제 베트남외교관의 25마일 여행제한 철폐, 미국의 단체여행단의 베트남방문 허용, 미국의 대캄보디아 경제관계자유화 등을 실시할 것을 제안하였다. 2단계에서는 베트남이 캄보디아문제에 대한 파리협정을 준수하고 미군 전쟁포로 및 실종자문제에 대해서 계속 협력할 경우, 관계정상화문제를 협의하기 위한 고위급인사의 하노이 파견, 베트남과 미국간 텔레커뮤니케이션 연결, 미국 기업과 베트남간의 계약 체결 허용, 기본적 생필품에 대해서 미국과 베트남간의 상업계약 허용, 국제금융기관에 대한 베트남의 채불금 지불 지원, 미기업의 베트남내 사무소설치 허가, 비정부차원의 대베트남협력계획에 대한 규제 철회 등이 실시될 것이라는 것이 제시되었다. 그리고 3단계에서는 캄보디아문제에 대한 평화협정 준수, 캄보디아주둔 베트남군의 완전철수, 미군 전쟁포로 및 실종자문제, 미군유해송환 등에 대한 베트남의 이행을 조건으로, 하노이와 워싱턴간 연락사무소설치, 무역금수조치의 전면해제, 기본적 생필품분야에 대한 국제금융기관들의 대베트남원조제공 지원 등이 제안되었다. 또한 4단계에서는 캄보디아의 자유총선거실시와 미군 전쟁포로 및 실종자문제의 완전해결을 조건으로 북·미간 대사수준의 외교관계수립, 베트남에 최혜국대우 부여, 기본적 생필품 이외의 분야에서 국제금융기관의 베트남지원 고려 등이 제시되었다.³¹⁾

미국은 이러한 전략구도(road map)에 입각하여 1991년 12월 베트남에 대한 관광금지를 해제한데 이어, 1992년 12월 미기업들의 베트남사무소 개설 허용, 1993년 7월 베트남에 대한 여신승인, 1993년 9월 미기업의 현지프로젝트 참여 허용, 1993년 12월 대베트남 경제제재조치의 일부 해제, 1994년 2월 4일 대베트남 금수조치의 전면 해제 등 단계적으로 대베

31) Robert G. Sutter, "Vietnam-U.S. Relation : The Debate Over Normalization", *CRS Issue Brief*(July 6, 1992), Appendix 참조.

트남 규제조치를 완화하였으며, 1994년 5월에는 상호연락사무소개설에 대해서 합의를 본 것으로 보도되었다.

미국과 베트남간의 이러한 단계적인 관계개선 사례를 고려할 때, 북한 핵문제의 해결정도에 상응하여 점진적으로 대북규제조치가 완화될 수 있을 것으로 전망된다. 특히 미·베트남간의 관계정상화과정에서 실시되었던 단계별 주요 사안들은 상당부분 북·미관계정상화과정에서도 재고될 수 있는 사안들이 많을 것으로 판단된다.

1988년 북한체제인정 및 남북협력을 제안한 한국의 7·7선언에 상응하여 미국무부는 10월 31일 외교관 행동지침을 발표하여 ① 미국인의 북한 지역 여행완화 및 학술, 문화 등 비정치적 교류 허용, ② 「해외자산통제규정」(Foreign Assets Control Regulations)을 수정하여 식량, 약품 등 인도적 물품의 대북교역 허가, ③ 북한의 미입국비자 발급완화, ④ 북한외교관과 비공식대화 허용, ⑤ 학술회의 참가 등 비공식적이고 비정부차원에서 북한주민의 미국방문 허용 등 「적성국교역법」 중 일부를 수정하여 북한에 대한 완화조치를 실시했다.³²⁾

북·미간 3단계회담이 논의되고 있는 6월말 미국은 북한핵활동의 동결(freezing)과 함께 과거사규명을 통하여 북한핵문제의 투명성이 보장될 경우, 북한에 연락대표부를 개설하는 등 1단계 관계개선 조치를 취하고, 북한의 미사일수출금지, 인권문제개선 등을 전제로 북·미국교정상화를 달성하는 2단계 관계개선방안을 고려하고 있는 것으로 보도되었다.³³⁾ 이처럼 몇단계에 걸쳐서 소규모 일괄타결(small package deals)이 진행될 경우 대북경제제제가 단계적으로 해결될 것으로 전망된다.

32) 북한외교관의 미국내 여행규제조치가 해제된 것은 아니고, 유엔주재 미국외교관들에게 사안별로 학술회이나 세미나에 대한 참가를 허용하는 것이었음. Daniel Russel, "U. S.-North Korean Relations", in Manwoo Lee, ed., *Current Issues in Korean-U.S. Relations : Korean-American Dialogue* (Seoul : The Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University, 1993), pp.49-56 참조.

33) 「중앙일보」, 1994년 6월 27일.

V. 맺음말

북한은 사회주의권의 붕괴 이후 국제적 고립, 경제난, 승계체제확립 등의 문제를 해결하기 위하여 변화된 국제환경에서 체제생존을 도모하기 위해 조심스럽게 적응방안을 모색하여 왔다.

북한은 1990년부터 1992년에 이르기까지 남북대화를 통한 남북긴장상태의 완화와 남북협력에 의해서 북한체제의 생존을 시도하였다. 그 결과 「남북기본합의서」와 「비핵화공동선언」에 의해서 남북평화공존과 협력을 제도화할 수 있는 근거가 마련되었지만 남북화해·협력시대가 개막되기에는 냉전체제하의 국제정치·군사적 질서가 상존하고 있었으며 남북간 상호신뢰가 구축되어 있지도 않았다.

사회주의권의 붕괴로 소련·중국·북한간의 북방 3각체제가 와해된 반면, 한·미·일간의 남방 3각체제는 존속되고 있는 상황에서 북한은 남북대화만에 의해서는 북한의 체제안보가 보장되지 못할 것이라는 점에 대한 우려를 불식하지 못하였다. 또한 북한은 남북교류·협력의 확대가 개방분위기를 확산시키고 북한체제를 불안하게 할 것이라는 점을 염려하여 남북협력에 대해서 소극적인 입장을 고수하였다.

북한핵문제가 남북간 및 국제적 관심사로 대두한 가운데 1993년 6월 이후 북·미고위급대화가 개최되면서 북한은 북·미간 직접협상을 통해서 북한의 체제생존을 보장할 수 있는 일괄타결안을 관철하려고 하고 있다. 북한은 북·미협상을 통해서 북한에 대한 봉쇄정책내지 압박구도에서 벗어나서 북한체제의 안보를 보장받는 가운데 북한식 제한적 개방정책을 추진하고자 하고 있다.

북·미경제관계는 북한의 이러한 전반적 체제생존전략과 밀접하게 관련되어 있다. 북한은 미국의 대북경제제재 해제에 의해 북한산 경공업제품의 미국시장진출과 미국기업의 대북투자가 가능해지기를 기대하고 있다. 뿐만

아니라 북한은 대북경제제재의 해제로 남북경협의 확대 및 일본과 서방국가들의 대북투자, 국제금융기구로부터의 차관도입 등을 희망하고 있다. 이러한 점에서 북·미경제관계 개선은 그 자체로서의 의미보다 북한이 국제사회에 적응하기 위한 일종의 통과의례와 같은 성격을 지니고 있다.

미국의 대북투자유인은 아직까지 매우 제한된 차원에 머물러 있다. 그러나 북한핵문제의 해결과정에서 대북경제제제조치가 단계적으로 풀리게 되면, 미국기업들은 사회간접자본투자나 지하자원 및 관광자원개발분야에서 대북투자에 관심을 보일 것이다. 특히 미국의 대북투자는 국제금융기구의 대북투자제공과 연계되어 대형프로젝트 위주로 진행될 가능성이 있다.

남한은 미국의 대북경제제재의 해제 이후 미국, 일본, 서방국가들의 대북투자가 추진될 것을 염두에 두고 남북경협을 확대하기 위한 다양한 방안을 모색해야 할 것이다. 북한의 경제특구에 진출한 남북합작기업 및 합영기업에서 생산된 제품을 미국, 일본, 유럽에 수출하는 방안이 모색될 수 있을 것이다. 또한 남한의 기업들이 다른나라의 기업들과 대북투자 컨소시엄을 구성하여 국제금융기구의 대북차관을 공동보증하고 이를 토대로 사회간접자본 건설, 지하자원 및 관광자원개발과 같은 분야에 진출하는 방안도 있을 것이다.

〈부록〉 미국의 대북경제제재 조치

유 형	내 용	폐지·수정
외교관계	북·미외교관계 없음	외교관계수립은 의회의 동의가 불필요한 행정부의 권한임.
유엔외교관의 25마일 여행 금지	유엔주재 미외교관은 25마일 반경 밖의 여행금지	의회의 동의나 협의없이 FBI와 CIA의 협의하에 국무부가 이 조항을 폐지 또는 완화할 수 있음.
무역 금지	재정 및 재산상의 거래에 대한 광범위한 규제(1950년 이후 대통령이 재무부의 허가 없는 무역을 금지)	의회동의 없이 행정부가 완화 또는 폐지 가능함.(그러나 현재 계류중인 법안 710/Robb 상원의원제안/이 통과될 경우, 북한이 NPT를 준수하고 있다는 대통령의 결정에 의하지 않는 한, 대북 무역허가는 규제됨)
수출금지	상무성의 허가가 없는 한 대통령은 북한에 대한 상품 또는 기술수출 금지	의회의 동의나 협의없이 행정부에 의해 동 조치의 완화 또는 폐지 가능함.
선적	미국에 등록된 선박이나 항공기를 북한으로 가져갈 수 없으며, 북한을 목적지로 하는 물품을 수송할 수 없음.	의회의 동의나 협의없이 행정부에 의해 동 조치의 완화 또는 폐지 가능함.
최혜국대우(MFN)	북한은 최혜국대우 대상국가에서 제외됨.	북한이 자국 국민들의 자유로운 해외이주를 허용한다는 대통령의 판단, 또는 북·미 간 특정한 조항이 포함된 쌍무협정 체결에 의함.

유 형	내 용	페이지·수정
미사일 확산 방지	외국인이 미사일확산에 관련된 부품을 의도적으로 수출하거나, 이전하거나 교역했다고 대통령이 판단할 경우, 동 조치를 실시함. 1992년 미국은 2개의 북한 관련 업체에 대해 동 조치를 실시함.	2년동안 제재조치 실시, 대통령은 미국의 국가안보에 필수적이라고 판단할 경우, 동 조치의 철회가능함. 대통령은 동 조치철회 20일 전에 의회에 보증해야 함.
테러리즘	북한은 1988년 1월 20일 이후 국제적 테러행위를 지원한 테러리스트국가에 해당 됨.	대통령은 국가안보에 필수적이라고 판단할 경우, 특정 거래에 대한 금지를 철회할 수 있으며, 이 경우, 의회와 협의해야 하며 거래행위 15일 전에 의회에 보고서를 제출해야 함. 테러리스트국가명단에서 해제되는 데에는 2가지 방법이 있음. ① 해당국가가 국제테러행위를 지원하지 않으며, 앞으로 테러행위를 지원하지 않겠다는 것을 보장했다는 점을 대통령이 의회에 입증함. ② 해당국가가 6개월 전에 국제테러행위를 지원하지 않았으며, 향후 국제테러행위를 지원하지 않을 것이라는 점에 대해서 대통령이 45일전에 의회에 동 조치의 수정안에 대한 검토를 요청해야 함.

유 형	내 용	폐지·수정
외교적 지원 (인권관련)	고문,잔인하고 비인간적인 취급, 처벌을 포함한 인권침해와 관련된 국가에 대한 지원을 금지함.	해당국가가 적절한 국제조직에 의한 인권실태 조사를 허용한 정도와 인권문제로 대통령이나 의회에 의해 실시되고 있는 다자적 안보지원 규제정도를 참작하여 AID가 규제조치의 완화를 결정함.
(공산주의 국가 관련)	북한을 포함한 모든 공산주의 국가에 대한 지원 금지, 단 미국밖에 존재하며 미국 시민에 의해 설립·운영되는 학교, 도서관, 교육·연구목적의 의료시설에 대한 지원은 예외임	대통령은 미국의 국가안보에 필수적이라고 판단하거나, 해당국가가 국제공산주의 음모에 관련되지 않고, 지원을 통해서 국제공산주의로부터 해당국가의 독립을 촉진할 수 있다고 판단 할 경우, 동 조치를 철회할 수 있음. 대통령은 국가이익에 도움이 된다고 판단하면, 일정기간 동안 동 조치를 해제할 수 있음. 이 경우, 해당국가가 인권을 존중하며 민주주의체제를 지향하고 있는가 하는 점이 고려사항이 됨.
안보지원	국제적으로 인정된 인권을 지속적으로 침해하는 국가에 대한 안보지원 금지. 해당국가의 경찰, 정보기관, 이와 유사한 법집행기관 등에 대한 안보지원 금지.	대통령이 해당국가의 인권이 상당히 개선되었으며, 동 조치의 해제가 국가이익에 기여한다고 판단할 경우, 안보적 지원의 제공가능.

유 형	내 용	페이지·수정
	<p>더욱이 범죄통제와 정보탐지 장비에 대한 수출허가를 금지하되, 예외적 상황에서 대통령이 동 조치를 철회할 수 있음.</p>	
국제금융기구의 차관	<p>세계은행과 같은 국제금융기구의 미국측 집행이사진은 국제적으로 인정된 인권을 침해하거나, 비행기납치에 의해 국제적 테러를 한 사람들에게 피난처를 제공하는 국가에 대한 차관이나 재정지원의 연장, 기술지원에 반대해야 함.</p> <p>미국측 이사진은 해당국가 국민의 기본적 인간욕구 충족을 목표로 하는 계획을 위한 지원만을 허가할 수 있음.</p>	<p>재무성은 과거나 최근 인권 문제에 대해 좋지않은 기록을 지닌 국가에 대한 정책변화에 대해서 의회의 관련 위원회에 시의적절한 방법으로 통보해야 함.</p> <p>재무성은 국제금융기구 위원회가 제공하는 있는 모든 차관에 대해서 미국이 각 사안과 관련, 인권문제를 이유로 지원에 반대하는지 아니면 입장을 바꿨는지에 대해서 분기별로 보고해야 함.</p>
(그램 수정안, Gram Amendment)	<p>재무성이 의회의 관련 위원회에 일정한 경제적 기준이 충족되었음을 입증하지 않는 한 재무성장관은 IMF의 미국측 집행이사에게 모든 공산독재체제가 IMF의 차관을 사용하는 것을 반대하도록 지시해야 함.</p>	<p>의회의 관련 위원회는 재무성장관에게 위원회에 출두하여 차관제공에 필요한 조건이 충족되었음을 입증하고 이를 서면제출할 것을 요구할 수 있음. 만약 의회의 요청에 불응했을 경우, IMF의 미국측 집행이사는 차관제공 계획에 대해 반대투표해야 함.</p>

유 형	내 용	페이지·수정
(곤잘레스 수정안, Gonzalez Amendment)	재무성장관은 IBRD와 ADB의 집행이사진에게 미국민의 재산을 몰수한 국가에 대한 지원에 반대투표할 것을 지시함	몰수된 미국인 재산에 대한 적절한 보상이 이루어지거나, 동 문제가 중재위원회에 회부되거나, 선의의 협상이 진행중에 있다는 점에 대해서 대통령이 결정하지 않는 한 동 조치는 유효함.

출처 : An Asia Society Research Project for the Rockefeller Foundation, *Possible Areas of Cooperation with The Democratic People's Republic of Korea*, Appendix D Restrictions on US-DPRK Economic Interaction.

빈 면

北·中 經濟關係 現況과 展望

吳 承 烈*

◁ 目 次 ▷

- | | |
|--------------------|-------------------------|
| I. 머리말 | IV. 北·中 經濟關係의 性格 및 制約要因 |
| II. 北韓經濟 現況 및 政策變化 | V. 北·中 經濟關係 展望 |
| III. 北·中 經濟關係 現況 | VI. 맺음말 |

I. 머리말

北韓의 對外經濟關係에 있어서 中國은 중요한 지위를 점하고 있다. 특히 소련 및 동구와 북한과의 경제관계가 쇠퇴한 1990년대에 북·중 경제관계는 빠른 成長勢를 보이고 있다. 또한 북·중경제관계는 무역 뿐만 아니라 두만강개발계획 및 상호간의 직접투자, 홍콩을 통한 중개무역 등 다양한 경로를 가지고 있다. 더욱이 최근 북한 핵문제와 관련하여 북한의 대외경제관계에 있어서 중국의 중요성은 충분히 인식될 수 있었다.

이 글은 북한의 경제정책 방향 및 대외경제관계 변화와 관련하여 북·중

* 북한연구실 책임연구원

경제관계의 현황 및 특성을 분석하고 향후 발전방향을 전망하는데 그 목적을 두고 있다. 본문에서는 북한경제의 현황과 정책변화방향을 간략히 살펴본 다음 중·북경제관계의 현황과 제약요인을 검토하고 발전방향을 전망하기로 한다.

II. 北韓經濟 現況 및 政策變化

북한경제는 1960년대 초반까지 자원동원을 통해 고도성장을 달성할 수 있었으나, 그 이후 스탈린식 사회주의 경제체제의 일반적 결함과 과도한 군사비지출 등 원인으로 인해 침체국면을 맞이하게 되었다.

〈표 1〉 北韓 國民所得의 年平均 成長率 推移

(單位: %)

'54-56	57-61	61-70	71-75	76-80	81-84	86-89	90	91	92	93
30.1	20.9	7.5	10.4	4.1	4.3	2.4	-3.7	-5.2	-7.6	-4.3

자료: 1954-89년 자료; I. Jeffries, *Socialist Economies and The Transitions to The Market: A Guide*, Routledge Publishing Company, London, 1993, p.197에서 재인용. 1990-93년도는 한국은행 평가치임.

〈표 1〉은 1954-1992년 동안 북한경제의 전반적인 성장추이를 보여주고 있다. 여기에서 보는 바와 같이 북한경제는 외형에 있어서 제1차5개년 계획(1957-61)완료시점까지 고도의 경제성장률을 유지할 수 있었다. 그러나 그 이후 실시된 제1차7개년계획(1961-67), 6개년계획(1971-76), 제2차7개년계획(1978-84), 제3차7개년계획(1987-93) 등은 그다지 성공적이지 못하였으며, 경제는 점차 침체되기 시작했다.

1970년대 초반은 일본을 비롯한 西方工業國으로부터의 생산설비도입에 힘입어 어느 정도 경제성장속도를 회복할 수 있었다. 1970년대 후반 무역

결계수단의 결여와 외채상환능력상의 문제점으로 인해 북한은 더이상 수입 설비에 의한 경제성장을 지속할 수 없게되었다. 따라서 1970년대 후반 북한은 비교적 양호한 농업생산실적에도 불구하고 경제성장률은 급격하게 둔화되었다.

북한은 1960년대 중반이후 자급적 경제체제확립을 위한 불균형한 성장 정책의 폐해가 명백히 드러났으나, 이념지향적 정치경제체제의 제약으로 인해 경제체제의 개혁은 시도하지 못했다. 북한은 서방공업국으로부터 생산설비도입이 어렵게되자 1984년 「合營法」을 제정하여 외국자본의 誘致를 시도했으나, 중국의 경우와는 달리 경제체제의 개혁을 수반하지 않은 법률제정은 그 효과에 있어서 지극히 제한적이었다.

북한은 대외경제분야를 활용하기 위한 노력외에도 1985년 이후 기업소의 독립채산제 실시를 강조함으로써 물질적 인센티브제공을 통한 개별기업의 경제효율제고를 추진하였다. 또한 근래에는 중앙정부의 경제계획은 개별기업소를 업종별로 묶은 연합기업소를 계획단위로 함으로써 경제상황 변화에 따른 생산단위의 적응능력을 향상시키고자 시도해 왔다. 그러나 경제체제의 본질적 개혁과는 거리가 멀었던 이들 조치가 북한경제의 구조적 문제를 해결해 줄 수는 없었으며, 80년대 후반에도 북한경제의 성장률은 지속적인 감소추세를 보였다.

이러한 추세는 1991년 구소련의 해체로 극적인 전기를 맞게된다. 즉 1990년도에 북한의 총 대외무역량의 50% 이상을 차지하던 소련과의 무역량이 1991년도에는 14.1%로 감소하였으며, 북한경제를 유지하는데 중요한 역할을 담당했던 소련으로부터의 원유도입도 급속히 줄어들었고 무역결제 역시 硬貨로 이루어지게 되었던 것이다.

1991년 이래 북한은 러시아와의 경제관계 쇠퇴로 인한 원유 등 주요 공업원자재 도입량의 감소, 동구사회주의국가들의 체제전환에 기인한 수출시장의 상실, 북한경제의 구조적 문제점 심화 및 핵문제를 둘러싼 정치적 긴장고조 등 요인에 의해 정권수립이래 최악의 상황을 맞이하였다.

북한은 이러한 종합적이고 전반적인 경제난을 해소하기 위해 1991년부터 과거에 비해 과감한 대외경제개방조치를 채택하기 시작했다. 1991년에

는 나진, 선봉지역을 자유경제무역지대로 설정하고 나진과 선봉 및 청진항을 자유무역항으로 지정하였으며, 1993년부터 1994년 4월까지 16회에 걸쳐 대외경제관련 법규를 제정 혹은 개정하였다.

새로운 경제정책 방향에 따라 북한은 1993년말 이래 생산경영단위 개편에 역점을 두어 생산경영상태가 비교적 양호한 경공업 및 대외무역 분야의 일부기업소를 자체경영권을 확대한 연합기업소 형태로 전환하였다. 반면 자체 생산경영상태가 정상적이지 못한 일부 에너지 및 기계화학공업분야의 연합기업소는 다시금 중앙의 직접적 관리하에 편입시킴으로써 운영개선을 시도했다. 또한 1994년 2월에 있었던 전국농업대회에서 김일성은 가능한 「郡협동농장경영위원회」를 「국영농장경영위원회」로 전환할 것을 방침으로 정하고, 「농업연합기업소」형태의 경영체제개편을 강조하였다.

이와 같은 북한의 생산경영체제 개편은 공업분야의 경우 물질적 인센티브와 중앙의 통제를 적절히 강화·배합함으로써 기존 경제계획체제의 효율을 향상시키기 위한 방안으로 분석된다. 한편 농업의 경우 경작규모 확대와 농업용 원부자재 공급능력 향상을 통한 농업생산고 증대를 꾀하고 물질적 인센티브를 도입함으로써 생산단위의 자발성을 유도하고자 하고 있는 것이다.

북한의 경제정책 변화는 북한이 당면한 외화 및 물자부족난을 해소하고 지나치게 중앙집중적 계획체제의 결점을 보완하기 위한 것일 뿐, 북한경제체제는 여전히 스탈린 경제체제의 기본 틀에 의해 운영되고 있다. 최근의 농업-경공업-무역 제일주의 역시 향후 2-3년간의 조정기간 동안 3차 7개년 경제계획의 실패를 보완하기 위한 것이며, 중공업위주 산업정책이 근본적으로 바뀐 것은 아닌 것이다.¹⁾

1) 북한은 과거에도 중공업분야의 발전을 주된 목표로 한 경제계획기간 종료후에는 농업 및 경공업 분야의 불균형을 시정하기 위한 완충기(조정기)를 두어왔다.

한편 1993년 12월의 당중앙위 제6기 제21차 전원회의 및 1994년 1월의 김일성 신년사에서는 2-3년 동안이라는 완충기의 기간을 명시했으며, 완충기 설정에 대한 설명 뒤에는 반드시 중공업분야 발전의 필요성을 강조하고 있다. 이는 완충기 동안의 정책이 정책적 전환을 의미한다기 보다는 정책보완에 비중을 두고 있음을 명백히 보여준다.

Ⅲ. 北·中 經濟關係 現況

1. 北·中 貿易推移

중국과 북한의 경제관계는 크게 한국전쟁 직후에 주로 시행되었던 경제 원조, 무역, 1980년대 중반 이후에 이루어진 상호간의 투자, 두만강개발계획 등 다자간의 경제협력 방안을 통한 협조 등으로 이루어진다.

한국전쟁이 끝난 직후 중국은 북한정부에 약 8,000만 달러에 달하는 無償援助에 더해 서평양, 고원, 정주의 철로건설을 지원했다. 또한 1960-70년대에 중국은 북한과 협정을 맺고 자금 및 기술원조를 시행했으며, 특히 1976년에는 북·중 양국이 공동건설한 ‘中朝友誼 送油管路’가 완공되어 중국으로부터의 원유지원이 보다 원활히 이루어질 수 있었다.

그러나 북한과 중국의 경제관계는 주로 무역을 통해 발전해 왔으며, <표 2>는 1950-93년 동안 북·중 무역의 추이 및 무역수지를 보여주고 있다.

<표 2> 中國과 北韓의 貿易推移

(單位: US\$ 100萬, %)

연 도	북한의 수입	북한의 수출	중·북무역총액	북한 무역수지
1950	4.1(5.1)	2.5(5.5)	6.5(5.2)	-1.6(-34.9)
51	19.0(48.7)	0.8(2.6)	19.8(28.4)	-18.2(-8.4)
52	23.6(35.2)	1.8(5.8)	25.4(25.9)	-21.8(-36.3)
53	49.6(53.1)	1.2(4.5)	50.8(42.3)	-48.4(-66.6)
54	87.7(72.7)	2.4(8.2)	90.1(60.1)	-85.3(-91.2)
55	79.8(56.2)	3.2(7.3)	83.0(44.6)	-76.6(-98.0)
56	68.0(40.3)	6.1(9.9)	74.1(32.1)	-61.9(-107.3)

연 도	북한의 수입	북한의 수출	중·북무역총액	북한 무역수지
57	40.2(28.5)	17.7(19.8)	57.9(25.1)	-22.5(-51.6)
58	52.5(35.5)	38.9(41.6)	91.4(37.8)	-13.6(-54.4)
59	78.0(35.2)	40.9(36.4)	118.9(35.6)	-37.1(-109.3)
60	74.1(47.3)	48.2(32.8)	122.3(40.3)	-25.9(-9.7)
61	70.2(36.6)	48.3(32.4)	118.5(34.8)	-21.9(-42.9)
62	88.5(42.4)	49.2(30.1)	137.7(37.0)	-39.3(-45.0)
63	95.8(42.7)	58.5(32.5)	154.3(38.2)	-37.3(-44.4)
64	99.3(42.1)	59.1(31.8)	158.4(37.5)	-40.2(-50.1)
65	106.7(39.2)	75.7(35.9)	182.4(37.8)	-31.0(-61.4)
66	126.2(46.2)	80.4(34.9)	206.6(41.0)	-45.8(-42.7)
67	103.0(35.3)	75.4(30.2)	178.4(32.9)	-27.6(-41.9)
68	73.9(20.6)	41.7(16.7)	115.3(18.9)	-32.2(-109.1)
69	51.9(12.4)	40.9(14.1)	92.8(13.1)	-11.0(-130.0)
70	67.0(15.4)	49.3(13.6)	116.3(14.6)	-17.7(-71.5)
71	103.8(16.1)	65.8(20.0)	169.6(17.4)	-38.0(-313.5)
72	180.9(24.0)	107.8(25.7)	288.7(24.6)	-73.1(-333.5)
73	239.3(24.1)	107.6(21.2)	346.9(23.1)	-131.7(-482.6)
74	267.6(18.8)	133.0(18.6)	400.6(18.7)	-134.6(-712.0)
75	312.5(24.5)	179.8(21.8)	492.3(23.5)	-132.7(-447.8)
76	275.0(27.6)	131.9(22.6)	406.9(25.8)	-143.1(-413.0)
77	249.9(28.5)	133.8(17.8)	383.7(23.5)	-116.1(-122.9)
78	253.8(23.6)	203.3(17.0)	457.1(20.1)	-50.5(123.2)
79	348.7(23.9)	300.1(20.1)	648.8(22.0)	-48.6(33.6)
80	411.7(22.6)	275.8(17.0)	687.5(19.9)	-135.9(-197.0)
81	336.6(21.4)	214.7(16.4)	551.3(20.4)	-121.9(-261.3)
82	311.2(19.5)	278.1(21.6)	589.3(20.5)	-33.1(-303.8)
83	302.1(20.5)	232.2(20.4)	534.3(20.4)	-69.9(-335.8)
84	253.0(17.9)	251.7(21.2)	504.7(19.4)	-1.3(-228.2)

연 도	북한의 수입	북한의 수출	중·북무역총액	북한 무역수지
85	260.4(14.6)	241.8(19.8)	502.2(16.7)	-18.6(-563.9)
86	276.5(13.2)	254.0(18.7)	530.5(15.3)	-22.5(-746.1)
87	308.0(12.0)	217.4(14.6)	525.4(12.9)	-90.6(-1091.8)
88	345.4(11.2)	233.7(13.0)	579.1(11.9)	-111.7(-1301.2)
89	377.4(13.0)	185.4(11.0)	562.8(12.3)	-192.0(-1219.2)
90	358.2(12.3)	124.6(6.7)	482.8(10.1)	-233.6(-1062.6)
91	524.8(30.7)	85.7(4.6)	610.5(12.8)	-439.1(-700.0)
92	541.1(34.8)	155.5(17.0)	696.6(28.2)	-385.6(-638.2)
93	602.4(39.2)	297.3(31.7)	899.6(36.3)	-350.6(-600.4)

자료 : 1950 - 82 : 중국경제연감편집위원회, 「중국경제연감」, 각년판.

1983 - 91 : 중화인민공화국해관총서, 「중국해관통계적요」, 각년판.

1992 - 93 : 대한무역진흥공사, 「'92, '93년도 북한의 대외무역동향」, 북방 현안레포트 93-5호, 94-2호.

주 : ()안은 북한의 수출입 및 수출입총액중의 비중과 무역수지총액

〈표 2〉에서 보는 바와 같이 중국과 북한간의 무역관계의 발전은 양국의 경제상황 및 경제정책방향과 국제환경의 변화로부터 큰 영향을 받아왔으며, 대략 1951 - 56, 1957 - 1967년, 1968 - 71년, 1972 - 84년, 1985 - 90년, 1991년 이후의 시기로 나누어 그 특성을 파악해 볼 수 있다.

1951 - 56년 동안은 한국전쟁과 그 이후의 복구기간으로서 중·북무역의 대부분은 중국으로부터의 수입으로 이루어졌으며, 특히 전후 복구기간 동안에는 북한전체 무역액중 중·북 무역이 약 50%의 높은 비중을 차지하였다. 이 기간의 특징은 북한의 중국에 대한 일방적인 무역적자로서 이는 실질적인 무역적자라기 보다는 당시의 북·중무역이 중국으로부터의 원조성 물품반입으로 이루어졌음을 보여준다 하겠다.

북한경제가 전후 복구기를 거쳐 1957년부터 본격적인 제1차5개년계획 기간으로 진입하게되자, 1957 - 67년 기간 동안은 북한의 대중국 수출이 지속적으로 증가하였으며, 북한의 對中國 貿易赤字도 그 절대규모가 줄어

들었다. 이 기간 동안은 북한경제의 높은 성장률과 수출증대로 인해 중·북 교역량이 급증하여, 1966년도에는 총교역량이 2억달러를 초과 하였다. 한편 북한의 총교역중 중국이 차지하는 비중은 전후복구기보다는 감소하였으나 여전히 40%에 근접한 높은 수준을 유지하였다. 또한 지속적인 북한의 대중국 입조현상으로 미루어 볼때 이 시기에도 여전히 중국의 支援性 수출이 지속되었음을 알 수 있다.

1968-71년 기간은 중국에서의 文化大革命이 본격화한 시기이며, 동시에 북한이 국방력 증강에 주력했던 시기이다. 이 기간 동안은 중국경제의 혼란 및 북·중 정치관계의 냉각으로 인해 중국의 대북한 수출입은 급격히 감소했으며, 북한의 총교역에서 중국이 차지하는 비중도 평균 15% 정도로 축소되었다. 이와 함께 주목할 점은 이 시기로부터 북한의 대중국 무역적자가 북한의 전체 무역적자중 차지하는 비중 역시 상당히 감소했다는 점인데 이는 중국의 대북한 경제지원이 감소했음과 점차 북한의 대중국 경제 의존도가 줄어들었음을 시사한다.

1970년 4월 중국 周恩來총리의 북한방문을 계기로 양국간 정치·경제관계는 개선되었으며, 1970년대 초반 이래 북한이 과거에 비해 보다 적극적인 대외무역정책을 표방함에 따라 1972-84년 동안 북·중 무역은 지속적인 증가추세를 보였다. 이 기간 동안 북한의 총무역중 중국이 차지하는 비중은 67-71년 보다는 증가했으나, 그 이전의 시기보다는 감소한 평균 20%를 약간 초과하는 수준을 유지했다.

특히 70년대 초반에는 북한의 전체 무역적자액 중 중국의 비중이 낮았는데, 이는 이 시기에 북한의 대서방국가 무역적자가 크게 늘었음을 보여 준다. 한편 1980년대 초반에는 중국의 경제개혁이 본격적으로 추진됨에 따라 중국경제가 고속성장하기 시작하였으며, 그 여파로 중국의 대북한 수출은 80년을 고비로 감소세를 보였다. 이와 함께 중국으로부터의 원조성 물품반입이 어렵게 되어 1984년의 경우 중·북무역은 거의 균형을 이루었다.

1984년 북한은 「合營法」을 제정하여 外資誘致를 시도하였으며, 중국경제의 개혁·개방은 심화되었고, 소련 역시 고르바초프의 등장과 더불어 적극적인 대아시아 정책과 함께 경제개혁을 꾀하였다. 그러나 소련의 경제개

혁 시도는 중국의 그 것에 비해 소극적인 것이었으며, 소련경제는 여전히 사회주의 계획경제의 기본적 특성을 유지하고 있었다. 한편 북한은 1970년대 초반의 대서방국가 무역적자의 누적으로 인해 1970년대 후반 심각한 외채부담을 안게 되었다. 이러한 상황에서 1985년 이후 북한의 대외무역에서 소련의 비중은 급격히 증가했다.(<표 3> 참조)

〈표 3〉 北韓貿易中 中國과 蘇聯의 比重變化

(單位：%)

연 도	구 분	蘇 聯	中 國
1984	輸 出	38.2	20.8
	輸 入	33.3	17.8
1987	輸 出	46.0	14.6
	輸 入	54.1	11.9

자료 : 일본무역진흥회 해외경제정보센터, 「북한의 경제와 무역의 전망」, 1992. 9.

소련에 편중된 북한의 무역패턴은 소련이 체제전환의 과도기에 빠지기 전인 1990년까지 계속되었으나 1991년 소련의 해체와 더불어 전기를 맞이하게 된다. 즉 <표 4>에서 보듯이 1990년도에 50%를 상회하던 소련의 비중이 1991년 이후 10%대로 감소한 반면 중국의 비중은 홍콩을 더할 경우 약 41%에 이르게 된 것이다.

〈표 4〉 北韓의 主要貿易相對國 比重

(單位：%)

國 家	90	91	92	93
(1) CIS(USSR)	53.8	14.1	11.8	13.4
(2) 中國	10.1	23.6	28.2	36.3
(3) 香港	4.7	6.4	6.3	4.4
(2) + (3)	14.8	30.0	34.5	40.7
(4) 日本	10.1	19.7	19.5	19.1

자료 : 대한무역진흥공사, 「북한의 대외무역동향」, 각년판.

2. 商品交易 패턴

중국의 1993년 대북한 수출 주요품목을 보면 석유 및 제련용 코크스탕 위주의 광물연료가 2억3천8백만달러, 곡물이 9천8백만달러에 달함으로써 이들 두 품목이 전체의 55% 이상을 차지했다.²⁾ 1992년도 북한의 대중국 수입총액중 이들 품목의 비중이 53%선이었던 것을 감안하면, 북한경제의 생존을 위한 기초산품의 대중국 의존도가 더욱 심화되었음을 알 수 있다.

특히 1992년도에 북한의 대중국 곡물수입은 전년에 비해 3배 가까이 증가했는데, 이는 식량부족에 따른 곡물수입선을 호주, 캐나다 등지로부터 중국으로 전환한데 기인한 것으로 보인다. 92년도에 이어 93년도에 북한의 대중국 곡물수입이 전년대비 43%나 증가한 것은 북한의 심각한 식량난을 간접적으로 반영하고 있다. 그밖에 북한의 대중국 주요 수입품목으로는 설탕, 면화, 기계류, 전기기기 및 부품, 화학섬유 등이 있다.

1993년에는 전년에 비해 식품류와 화학섬유류의 수입은 감소한 반면, 전기 전자 기기 및 부품과 고무제품 등의 수입이 증가했는데, 이는 북한이 수출상품용 생산원자재의 수입을 증가시킴과 동시에 여타분야의 수입을 최대한 억제하고 있기 때문으로 보인다.(<표 5> 참조) 특히 면화와 화학섬유의 수입이 감소한 것은 한국 및 홍콩등지의 기업에 의한 위탁가공교역이 증가함에 따라 이들 기업이 직접 생산원료를 공급하기 때문으로 분석된다.

북한의 대중국 주요 수출품으로는 93년의 경우 총수출액의 약 70%를 점유하는 강철이 있다. 그밖에 시멘트, 석탄 위주의 광물연료, 철광석, 어류 등을 포함한 상위 5품목의 수출액을 합하면 북한의 대중국 총수출액중 약 87%를 점함으로써 북한의 수출능력이 소수 1차산품에 국한되어있음을

2) 구소련의 경우 대북한 수출품목으로는 석유, 석유관련제품, 기계, 설비류 등이 높은 비중을 차지했으나, 소련해체 이후 양국간의 경제관계가 경화결체에 따른 상업성 거래 위주로 전환되면서 목재, 승용차, 화물자동차, 의류, 비료 등으로 다변화 되어가고 있다. CIS의 대북한 수입품으로는 급격히 증가하고 있는 의류 및 철강제품, 텔레비전 등을 들 수 있다.

알 수 있다. 또한 중국의 대북한 강철, 시멘트, 목재 수입이 급증한 것은 경제개혁 심화에 따른 중국 동북3성의 경제건설비에 기인한 것으로 판단된다.(<표 6> 참조)

<표 5> 중국의 대북한 주요상품 수출실적

(단위 : US\$ 천)

품 명	1992	1993
광물성 연료, 광물유	222,323	237,861
곡물(사료용 옥수수)	68,477	94,029
당류 및 설탕과자	17,154	10,757
종자와 과일, 기타 식물면	14,530	13,569
	14,398	10,530
전기, 전자기기 및 부품	14,388	18,417
제분공업 제품	12,852	5,893
보일러 및 기계류	12,715	10,458
인조스테이플 섬유	12,095	5,235
고무 및 제품	10,331	16,513

자료 : 중화인민공화국해관총서, 「중국해관통계」. 대한무역진흥공사, 「'93 북한의 대외무역동향」, 북방현안레포트 94-2에서 재인용하여 필자 정리.

<표 6> 북한의 대중국 주요상품 수출실적

(단위 : US\$ 천)

품 명	1992	1993
철강	66,878	207,706
석탄 등	18,530	8,295
철광석 등	17,076	12,520
어류, 갑각류 등	12,727	11,505
시멘트 및 석회	5,294	19,459
목재와 그 제품 및 목탄	4,815	7,344
플라스틱 및 제품	3,151	3,339
유기화학품	2,653	1,542
비료	2,661	2,797
전기, 전자기기 및 부품	2,173	2,067
의류와 그 부속품	569	2,093

자료 : <표 5>과 동일.

이와 같이 북중교역 상품구조분석을 통해 파악할 수 있는 점은 비록 1991년 이후 북한의 대중국 교역액은 신속히 증가하였으나, 과거의 양국 간 협정에 의한 무역패턴과 큰 차이를 보이지 않고 있다는 점이다. 즉, 북한과 중국간의 상품교역은 여전히 원유와 곡물, 강철과 석탄 등 상호 필요한 소수품목에 집중되어 있으며, 양국의 경제상황에 따른 상품구조의 변동 폭이 큰 것이다. 또한 교역상품이 대체로 1차상품 이거나 생산의 우회도가 낮은 까닭에, 국제무역을 통한 부가가치의 제고효과를 기대할 수 없으며, 비교우위에 따른 상품구조의 분화 역시 매우 느린 편이다.

이는 북한경제의 수출상품 기반이 취약하고, 상품수입능력이 제한되어 있는 까닭에 북중교역 패턴이 양국상품의 상대가격에 의해 결정되기 보다는 절대공급량의 다과를 감안한 바터형태를 취하고 있기 때문이다. 중국과 북한은 1992년도부터 종래의 국가간 협정에 의한 바터무역에서 경화결제로 무역형식을 변경하기로 하였으나, 실질적인 거래방식은 아직 큰 변화가 없는 것으로 보인다.³⁾

3. 北·中 邊境貿易

최근 중·북 무역관계에 있어서 주목할 점은 변경무역의 급증이다. 대외 무역환경 변화와 중국과의 무역관계에 있어서 점차 국제시장가격 적용((표-7) 참조)⁴⁾ 및 경화결제의 압력이 가중되고 있는 상황에서 북한이 과거 국가간 협정무역과 유사한 교역형태의 변경무역을 확대하고 있다는 점

3) 한국측의 소식원에 의하면, 1992년말 현재 북한의 대중국 총교역의 50%는 경화결제를 수반하지 않은 물물교환 및 청산계정으로, 30%는 경화 결제로, 그리고 나머지 20%는 민간부문의 국경래왕을 통한 무역을 통해 이루어졌다고 한다.(내외통신, 「내외통신」, 840호, 1993.3.25 참조.) 무역상품가격 역시 상품간의 물물교환 비율을 우선 협의한 후 事後的으로 결정하고 있는 것으로 알려지고 있다.

4) 중국측의 대북한 수출용 원유에 대한 국제가격 적용으로 인해 북한의 원유도입액은 크게 증가했지만, 실질적인 원유도입량은 1992년의 경우 전년도에 비해 오히려 소량 감소했다. 그러나 원유와 곡물 등은 중국의 중앙정부 관할 품목이며, 북한의 대중국 원유 및 곡물 도입은 대체로 정부간의 협정에 의한 청산계정을 통해 이루어지므로 실질적으로는 원조적 성격을 갖는 것으로 보인다.

은 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.⁵⁾

〈표 7〉 年度別 北韓의 對中國 原油導入量 및 價格變化 推移

구 분	89	90	91	92	93
原油導入量(千ton)	1073.5	1062.6	1101.9	1005.6	1033
單價(US \$ /ton)	60	58	126	—	135
中國의 全體輸出	24338	23979	22600	21510	—
單價(US \$ /ton)	113	142	131	128	—

자료 : 1989 - 91 ; 일본무역진흥회, 「북한의 경제와 무역의 전망」, p.64. 1992 ; 대한무역진흥공사, 「'92년도 북한의 대외무역동향」, 북방 현안레포트 93-5호. 중국통계출판사, 「중국통계연감 1993」, p.642.

북한과 중국간의 변경무역은 30년 이상의 역사를 지니고 있으나 1966년 이후 중국 문화혁명으로 중단되었다가 1982년부터 길림성의 圖們市를 중심으로 재개되었다. 1980년대 중반이후 중국이 본격적으로 경제개방을 추진하면서, 요녕성의 단둥 및 길림성의 開山邨, 三合, 南坪, 渾江, 集安을 통해 북중간의 상품 및 인적래왕이 이루어졌으며, 최근에는 두만강유역개발계획에 따라 渾春 역시 대북한 경제교류 창구로서의 역할이 강조되고 있다. 최근에는 북한 역시 북중변경무역을 활용하기 위해 신의주, 혜산, 남양, 회령 등지에 총 140여개의 중국상품시장을 개설한 것으로 전해지고 있다.

5) 북한과 중국간의 변경무역은 수출가능한 품목리스트 제출 → 가격협상 → 수출입 균형 가능한 거래수량 결정의 단계를 거치는 것으로 알려지고 있다. 1994년초 북한국제무역촉진위원회 초청으로 중국 길림성의 대외무역대표단이 8일간 북한을 방문한 결과 수출입상담 총액은 9,570만 US\$에 달했으나, 그 중 현금거래액은 단지 120만 US\$에 불과했다. 이는 북중변경무역의 대부분이 아직도 바터형식으로 이루어지고 있다는 것을 단적으로 보여주고 있다.

〈표 8〉 1991년도 주요 북중변경무역 지역 개황

(단위: 만톤, 명)

지명	통관물품톤수	통과연인원
丹東(철로)	172.9	30,572
(육로)	3.4	-
圖們(철로, 육로)	125	90,000
開山邨(육로)	북한으로부터 목재 1만㎡ 반입	
三合(육로)	2.4	33,000
南坪(육로)	-	20,000
渾江(육로)	3.9	27,429
集安(철로)	4.6	17,000

자료: 經濟管理出版社, 「中國口岸概覽」, 北京, 1992.로 부터 필자가 정리.

양국간 변경무역은 「北·中 邊境貿易 擴大方案」 협의(1988.6) 이후 본격화되었으며, 특히 중국 중앙정부의 「國境貿易管理 緩和措置」(1992.11)로 인해 중국측의 수입제한이 폐지되어 향후 그 규모가 더욱 확대될 것으로 전망된다. 〈표 8〉에서 보는 바와 같이 1991년도에 북중변경무역의 주요 지점을 통해 통관된 물품은 약 350만톤 이상으로 추정되며, 통과 연인원도 2십만명을 초과하였다.

1992년 북·중 변경무역 실적은 길림성의 1억 4천만달러와 약 1억달러로 추정되는 遼寧省의 교역액을 감안할 때,⁶⁾ 최소한 2억 4천만달러(양국 총교역액의 35%) 이상일 것으로 추정된다⁷⁾(〈표 9〉 참조).

6) 日朝貿易會, 「日朝貿易」, No.407, 1993. 1, p.18. 한국개발연구원, 「북한-중국 변경 무역에 관한 소고」, KDI 정책포럼 제31호, 1994. 1.에서 재인용.

7) 1992년 현재 양국이 변경무역을 통해 거래하고 있는 품목은 약 200종으로 알려져 있다. 북한의 주요수출품목은 해산물, 목재, 철강, 석탄, 은 마그네슘 등의 1차산품이며, 자동차·화학비료 등을 제3국에서 수입하여 재수출하고 있다. 반면 북한은 중국으로부터 곡물·식용유·통조림 등의 식료품 및 지방특산물과 축산물, 경공업 및 방직제품, 화공제품, 전기기계제품 등 다양한 물품을 수입하고 있다. 그러나 중국 지방정부의 소관품목이 아닌 원유·석탄·코코스 탄 등의 연료나 원자재의 변경무역은 이루어지지 않고 있다(출처: 吉林省經濟貿易委員會 統計, 한국개발연구원, 「북한-중국 변경무역에 관한 소고」, KDI 정책포럼 제31호, 1994. 1. 재인용).

〈표 9〉 北韓의 對吉林省 邊境貿易(1986 - 1992)

(單位：萬 스위스 프랑)

年 度	輸 出	輸 入	貿易總額
1982	51	52	103
83	535	664	1,199
84	2,335	535	4,445
85	5,229	2,335	10,987
86	4,184	5,229	8,656
87	6,046	4,184	12,772
88	7,926	6,046	15,796
89	11,681	7,926	22,856
90	6,650	11,681	14,802
91	6,642	7,266	13,908
	(4,428)	(4,844)	(9,272)
92	-	-	21,154
			(14,103)

주 : 1) () 안은 91, 92년도 길림성 美달러貨 공식발표치임.

2) 1993년말 북한의 외환율을 기준으로할 경우 미화1달러는 1.5 스위스 프랑에 해당함. 91, 92년도 수치는 필자가 이를 적용 환산.

자료 : 吉林省 經濟貿易委員會 統計(韓洪錫, 「中國における邊境貿易の現狀と役割」, 「아시아經濟」, 아시아經濟研究所, 1993.7, p.79에서 재인용. 한국무역협회, 「중국 국경무역의 현황과 향후 전망」, 1993.8.

〈표 10〉에 제시된 자료에 의하면 1993년도에는 중국의 동북3성과의 총 교역액이 약 7억3천만달러에 달한 것으로 나타나 있으나, 이 수치의 해석은 주의를 요한다. 현재 중국과 북한간의 교역은 중국세관통계상 구분이 불가능한 중국중앙정부의 원조성 대북한 수출, 변경무역, 중개무역 등이 혼합적으로 이루어지고 있으므로 통계자료원에 따라 이들간의 관계가 모호할 경우가 많은 것이다.

흥미있는 사실은 〈표 10〉에서 동북3성의 대북한 수출액과 중국전체수출액과의 차액은 곧 중국의 대북한 수출상품중 원유와 코크스, 곡물 등 중국

의 중앙정부관리하에 있는 품목의 수출액과 거의 일치한다는 점이다. 이는 사실상 명확히 수출입관할권이 명확히 구분되는 이들 품목이외에 모든 대북한 수출이 동북3성을 통해 이루어지므로, 비록 동북3성이 자체생산한 수출품이나 자체수요용 수입이 아니라도 일단 통계상으로 동북3성의 변경 무역으로 기록될 가능성을 시사하고 있다.

〈표 10〉 1993년도 중국동북지방의 대북한 변경무역액

(단위 : US\$ 만)

지 역	대북한수출	대북한수입	총 액
길림성	22,962	24,164	47,126
요녕성	4,600	4,000	8,600
흑룡강성	10,449	6,448	17,897
합 계	38,011	34,612	72,623

자료 : 「外貿調研」, 第12期, 1994.4. 대한무역진흥공사, 「'93년북한의 대외무역 동향」, 북방현안레포트 94-2에서 재인용.

한편 곡물과 원유 등 주요 국가관리품목의 대북한 수출은 과거의 북중경 제관계로 미루어 보아, 중앙정부차원의 지원성 수출일 가능성이 매우 높은 것으로 보인다.⁸⁾ 이로 미루어 볼 때, 원유 등 국가관리품목을 제외하면, 중국과 북한의 무역액은 대체로 수지평형을 이루고 있다. 그러나 이러한 북중교역상의 수지평형은 일반적인 다자간 무역관계 속의 수지평형이 아니고, 바터제 교역이 실행되기 이전 상호 협상에 의한 것이라는 점에서 경제적인 의미는 없다고 할 수 있다.

한편 〈표 10〉에 제시된 북한의 대중국 동북3성의 수출총액이 중국해관 통계상의 대중국 북한수출총액보다 큰 이유는 몇 가지로 추론해 볼 수 있다. 첫째, 〈표 10〉의 자료출처는 동북3성 경제위원회 등이므로 해관통계

8) 곡물 및 원유 등 지원성 수출에 대한 결제는 청산계정으로 처리되며, 이는 중앙정부간의 협상에 의해 결제시일이 연기되거나, 지원의 명목으로 말소되는 것으로 추정된다.

와 같이 통관기준에 따른 것이 아니고 계약금액일 가능성이 크다.⁹⁾ 둘째, 중국측의 많은 무역회사가 대북한 교역에 있어서 경쟁관계에 있기 때문에 自社의 교역실적을 과대 신고할 가능성이 있다. 셋째, 수입품의 세관신고 가격과 실질평가 가격이 상이할 가능성이 크다.¹⁰⁾

이러한 통계상의 모호성에도 불구하고, 중국의 동북3성과 북한간의 변경 교역이 신속하게 발전하고 있는 것은 주지의 사실이다. 이는 華南 및 華東 지역에 비해 상대적으로 경제개혁·개방 추진 속도가 뒤떨어졌던 동북3성의 개발붐에 따른 북한산 기초상품의 수요가 증가하는데다, 북한의 생필품 부족현상으로 인해 중국산 상품의 수요가 크기 때문에 비록 바터제 형식의 초보적 무역형식이나 양측의 수요를 만족시킬 수 있기 때문이다.¹¹⁾

4. 貿易이외의 經協經路

무역이외의 중·북 경제관계의 통로로는 1984년 북한이 「합영법」을 제정한 이래 등장하기 시작한 중·북상호간의 투자활동과 두만강지역 개발계획의 추진 등을 들 수 있다. 북한의 「합영법」제정 이래 1990년까지 중국의 대북한 투자건수는 10여건에 달했으며, 북한 역시 北京, 延吉, 丹東市 등에 수십여건의 투자를 한 것으로 알려지고 있다.

북·중합작회사 설립의 예로서 1994년 4월에는 「中朝友誼泥炭(土炭)生

9) 특히 북한의 대중국 수출 경우, 북한이 상품납기를 잘 지키지 않는 까닭에 계약금액과 통관금액은 종종 불일치를 보이는 것으로 알려져 있다. 중국의 대북한 수출 경우에는 이러한 문제는 드문 것으로 보인다.

10) 이 경우 관세절감을 위해 세관신고 가격이 실제 가격보다 작은 것이 일반적인 관행이다.

11) 북중 변경무역을 촉진시키기 위해 1994년초 전문업체 대표로 구성된 길림성 대외무역 대표단이 북한 국제무역촉진위원회의 초청으로 북한을 방문한 결과 수출입 상담액이 9천5백만달러에 달했다. 또한 '94년 3월에는 단동시의 왕준런 부시장 인솔하에 무역 상담대표단이 1주간 북한을 방문하여 1천9십만달러의 수출입계약을 성사시키고, 1천9백만달러 상당의 수출입 의향서를 교환했다. 한편 북한은 '94년 5월 단동시에서 개최하는 무역촉진회에 시찰단을 파견했으며, 단동시 역시 평양에서 단동상품전시회를 개최할 예정이다.(대한무역진흥공사, 「북방통상정보」, 각호.)

化學複合肥料工場」이 착공되었으며, 완공될 경우 연간 2만톤의 토탄생화학비료를 생산하게 된다. 이 합작계획에서 중국측은 기술과 전문가 및 설비를 제공하게 되며, 북한측과의 투자비율에 따라 생산품을 분배하기로 했다.

또한 延吉의 鮮虎企業集團은 북한의 靑津東港 사용권(50년)을 획득했으며, 이와 관련 회령-청진 구간의 도로를 이미 사용하고 있다. 최근의 보도에 따르면 중국의 국영기업인 길림성 연길시 소재 延吉公共交通物資貿易商社는 북한의 관계당국과 여러차례 접촉을 갖고 人民幣 3억7천만원(약 4천5백만달러)를 투자하여 청진항을 공동개발하기로 하고 호텔 및 도로건설에도 합의한 것으로 알려지고 있다.¹²⁾

그러나 무역이외의 중·북 경제관계는 아직 그 규모에 있어서 미미한 수준이며, 실험단계에 있다 하겠다. 상호투자활동이 무역에 비해 저조한 가장 중요한 원인은 북한경제체제와 중국경제체제의 상이성으로 인해 중국측 투자자들이 적극적으로 이윤동기의 합작을 시도하기 어렵기 때문이다. 한편 나진·선봉을 포함한 두만강유역개발계획을 둘러싼 북·중·러 3국의 참여한 이해관계의 대립도 무역이외의 경제협력 경로의 활성화를 어렵게 하는 또 다른 한 원인이 되고 있다.

IV. 北·中 經濟關係의 性格 및 制約要因

本稿의 앞부분에서 살펴본 바와 같이 북한은 1970년대 이래 경제발전을 위해 지속적으로 대외경제부문의 활용을 시도해 왔다. 그러나 근본적인 경

12) 「大公報」, 홍콩, 1994. 1. 26일자 참조. 중국은 이미 1992년 11월에 러시아측과 자루비노항을 중개무역항으로 사용할 수 있도록 협정을 체결하고, 그 댓가로 중국측이 3억 5천만달러의 자금과 노동력을 투입하여 자루비노항 확장공사와 훈춘과의 철로 연결작업을 시행하기로 한 바 있다. 따라서 중국은 러시아와 동해안 진출을 위해 북한과 러시아의 항구를 동시에 확보함으로써, 자국의 동북지방개발 및 일본과의 통상을 위한 주요한 항로를 사용할 수 있게 되었다.

제체제의 개혁은 도외시해왔기 때문에 대외경제부문 활성화 노력은 성공적이지 못했으며, 결국 1990년대의 경제침체를 초래하게 되었다. 최근 자유경제무역지대 및 자유무역항의 지정과 법률정비 등 과거에 비해 적극적인 개방정책을 시도하고 있으나, 정치 및 이념적 제약속에 그 영역은 지극히 제한적이다. 또한 당분간은 대외경제와 대내경제의 유기적 연결을 포함하는 중국식의 적극적 경제개혁이나 개방정책의 채택은 어려울 것으로 보이며, 북한경제의 비효율성과 불균형은 지속될 것으로 판단된다.

북한의 대외경제관계, 특히 무역관계는 북한경제정책의 변화에 의해 결정되어왔다. <표 11>에서 보는 바와 같이 북한과 무역상대국간의 무역수지는 북한의 대외경제정책방향과 밀접히 연관되어 있다. 1950-60년 기간 동안 북한의 수입초과중 중국이 차지하는 비중이 절대적이며, 1961-70년 기간에는 중국과 소련이 균형을 이루게 된다. 1970년대에는 일본과 서방공업국가로부터 생산설비 도입에 주력한 결과 이들 국가에 대해 상당한 무역적자가 누증된 것이 특징이며, 1978-84년 기간 동안에는 특히 일본의 역할이 두드러지고 있다. 1985년 이후에는 위에서 설명한 바와 같이 소련과의 경제관계가 급속히 확대되었음을 보여주고 있고, 1991-92년 기간에는 소련의 역할이 급감한 대신 중국의 비중이 중요해졌음을 나타낸다.

그러나 여기에서 주목할 점은 일본 및 서방공업국과 중국 및 소련(1990년 이전 시기의) 역할이 구분된다는 점이다. 일본이나 서방공업국과의 무역적자누증은 곧바로 북한의 외채부담으로 연결되었으며, 이들 국가로부터의 적극적인 생산설비 수입은 1970-1980년대 초반에 제한되었다. 현재 북한경제상황으로 보아 당분간 이들 국가와의 교역이 확대될 전망은 보이지 않는다. 그러나 북한의 무역패턴을 통해 보았듯이, 중국 및 소련으로부터의 수입초과는 주로 원유 및 생산원자재 등의 원조성 물품반입에 기인한 바가 크므로 중·소와의 무역관계에 있어서 상대적 무역수지의 크기는 중·소 양국에 대한 북한경제의 상대적 의존도를 의미한다고 해석할 수 있다.

1991년 이후 북한과 소련의 무역관계는 본질적인 변화를 겪었으나, 중국과 북한간의 무역관계는 과거의 무역관행에서 크게 탈피하지 못했다. 더욱이 핵문제를 둘러싼 긴장상태가 지속되고 있는 상황하에서 북한은 중국

으로부터 원유 및 식량 등 주요 품목의 지원을 기대하고 있는 형편이다. 중국의 입장에서 보아도 개혁·개방 이후 중국의 일반적 대외무역 형태와는 달리 북한과의 교역은 아직도 대부분이 청산계정이나 바터제를 통해 이루어지고 있으므로 이로 인한 비효율성이 상존한다고 하겠다. 단지 과거에 중국의 중앙정부차원의 무역절차가 길림성이나 요녕성과 같이 북한과의 접경지역 성정부관할로 전환되었을 뿐인 것이다.

〈표 11〉北韓의 交易對象國別 貿易收支 推移

(單位: US 百萬달러)

연 도	합 계	蘇聯(CIS)	中國	日本	OECD
1946-49	-	-47.0	-	-	-
1950-53	-146.1	-48.4	-89.9	-	-
1954-60	-520.1	-47.6	-323.0	-2.4	-
1961-70	-639.1	-325.2	-304.0	52.4	(-66.7)
1971-77	-2825.1	-892.3	-769.1	-550.5	-772.6
1978-84	-1351.4	-70.5	-464.5	-1319.4	24.7
1985-87	-2401.8	-1637.5	-131.7	-169.1	-229.9
1991-92	-1338.0	-185.0	-824.7	94.1	-

자료: 1946-88년 자료; Soo-Young Choi, "Foreign Trade of North Korea 1946-1988: Structure and Performance" (Ph.D. Dissertation, Northeastern University, 1991) 1991-92년 자료; 대한무역진흥공사, 「'92년도 북한의 대외무역동향」

이와 같은 북·중경제관계의 성격으로 미루어 볼 때, 최근 급증하고 있는 북중교역이 지속적으로 발전해 나가기에는 심각한 한계를 가지고 있다.

첫째, 북한경제체제의 경직성과 폐쇄성으로 인해 수출능력이 제한되어 있으며, 바터제 교역이 가지고 있는 결제방법 및 가격결정상의 결함으로 인해 북중간의 교역증진 가능성은 매우 제한적이다.¹³⁾

13) 국제무역의 발전요인중 중요한 것으로는 국가간의 비교우위에 따른 산업특화현상 및 규모의 경제실현 등을 들수 있다. 그러나 사회주의 국가간의 쌍무적 바터교역은

둘째, 북한의 대중국 주요 수출품목인 강철, 시멘트, 목재 등은 북한경제가 침체에서 벗어날 경우 북한자체수요의 급증으로 인해 수출이 어려울 품목이다.

셋째, 중국의 대북한 주요 수출품인 원유, 곡물 및 식품류, 일부 기계부품 등은 중국과 북한의 비교우위에 의해 결정된 상품구조라기 보다는 북한의 대외경제관계 변화와 국내경제 상황 악화에 따른 임시적 상품구성일 뿐이다.

넷째, 중국 동북지방과 북한은 지리적인 근접성에 의한 무역발전요인은 갖추고 있으나, 두 지방을 연결하는 도로망 등 사회간접자본시설의 낙후와 통신 및 국제정보의 부족 등으로 인해 서로에 대한 국제경쟁력을 결여하고 있다.¹⁴⁾

V. 北·中 經濟關係 發展展望

북한은 근래에 수출증대의 필요성을 절감하고 지방단위 대외무역기구의 적극적인 활동을 고취하고 있으나, 아직 북한의 수출촉진정책은 비교우위에 따른 산업특화를 지향하고 있다기 보다는 수출자원 동원을 통한 외화획득에 치중하고 있다. 또한 자유경제무역지대에 대한 외자유치 역시 법률제정을 통한 선언적 차원에 머물고 있으며, 실질적인 외자유치를 위한 조건을 갖추지 못하고 있는 형편이다. 일부 외국기업과의 합작을 통한 위탁가공교역은 아직 필요한 거의 모든 원부자재를 수입에 의존해야하므로 외화가득울이 매우 낮으며, 그 대상이 봉재 등 초보적 경공업부문에 국한됨으

일정기간 동안의 수급상황을 고려한 협상에 의해 이루어지며, 무역의 편익 역시 개별 상품 교역에 따른 수익성보다는 전체교역의 교역조건(terms of trade)에 의해 평가되므로, 산업특화나 규모의 경제실현을 통한 지속적 무역발전은 기대할 수 없게된다.

14) 즉 중국 동북지방의 개방·개혁이 촉진되고 북한이 국제경제질서에 편입되는 경우, 두 지역은 다같이 비교우위적 관점에서 보다 발전된 경제권과의 교역을 선호할 것이다.

로써 북한이 바라고 있는 수출상품 제조 기술습득효과 역시 매우 낮은 편이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 최근 급성장을 보이고 있는 북·중 경제관계는 여전히 전통적인 사회주의 국가간의 쌍무적 협정무역 형태를 취하고 있다. 북한의 대중국 주요 수입품목인 원유와 곡물은 중앙정부의 관할하에 있으며, 매년 북한의 대중국 무역적자의 주요 원인이 되고 있다. 그러나 북한의 대중국 원유 및 곡물 도입은 중국의 지원성 수출을 통해 이루어지거나, 중앙정부차원의 청산계정을 활용하는 것이므로 북한에 대해 경화지불의 압력이 심각한 정도로 가해지는 것은 아니다. 이에 비해 북·중변경무역은 주로 바터형식의 협정을 통해 이루어지므로 대체로 쌍방간의 수지균형이 이루어지고 있다.

이와 같은 형식의 북·중교역형태가 이루어질 수 있는 이유로서는 길림성과 요녕성 등 중국 동북부지방은 중국에서도 경제개혁의 속도가 느린 1차산업 및 중공업위주의 지역이라는 점과, 지리적 위치로 인해 대외개방의 정도 역시 다른 지방에 비해 낙후되어 왔다는 점을 들 수 있다. 그러나, 앞에서 살펴본 바와 같이 북한과 중국이 현재와 같은 교역방식을 지속적으로 발전시키는데는 명확한 한계가 있다. 중국 동북지방의 경제개혁·개방이 가속화 되고 북한의 1차상품 수출원이 고갈됨에 따라 바터형식의 무역관행을 지속하기 어려운 상황이 조성될 것이다.

따라서 북한이 본질적인 경제체제의 개혁없이 우선 필요한 생필품의 조달원으로서 북중무역을 활용할 경우 국제환경변화나 북한자체의 경제사정 변화에 따라 북중교역은 단시간내에 격감할 가능성이 있으며, 현행 바터제 무역의 결함으로 인해 지속적 발전은 어려울 것이다. 또한 중국 중앙정부차원의 원유 및 곡물 수출도 일단 국제가격을 적용하여 계상하는 한 북한으로서서는 무한정으로 의존하기도 어려운 형편이다. 중국에서도 경제개혁의 진행에 따라 경제논리가 지배적 논리로 등장하고 있으므로, 북한이 중국의 원조성 수출에 지속적으로 의존하는 한 북한은 그에 상응하는 이권을 중국에 제공해야 하는 어려운 처지에 처할 수도 있는 것이다.

종합적으로 보아, 단기적으로는 북한의 경제난 탈피를 위한 노력과 중국

동북3성의 개발붐의 여파에 의해 북중경제관계의 외형적 규모는 확대될 전망이다. 그러나, 북한체제의 경직성과 북중교역방식의 결합 및 교역환경의 미비로 인해 북중경제관계의 장기적 발전은 뚜렷한 한계를 가지고 있는 것이다.

VI. 맺음말

1991년 이후 북한의 경제난과 대외경제관계 악화로 인해 북한과 중국의 경제관계는 1960년대 이래 가장 밀접한 관계로 발전했다. 중국은 북한체제 생존을 위해 필수적인 에너지와 식량의 주공급원이 되었으며, 북한은 북중변경무역을 통해 주민의 생활필수품부족을 보완하고 있다.

그러나, 본문의 분석에서 살펴본 것과 같이 북한과 중국의 경제관계 확대는 북한경제체제의 개방에 따른 새로운 관계의 발전이라기 보다는 중국의 동북3성과 북한간의 바터형식 교역을 통해 이루어져왔다. 이는 단지 그 대상만 바뀌었을 뿐, 1980년대 중반이후 1990년 까지 구소련에 대한 북한의 경제적 의존패턴이 중국과의 경제관계에서도 그대로 유지되고 있음을 보여주고 있다.

북·중 무역관계의 문제점으로는 북한의 수출능력 부족, 바터무역의 비효율성, 경제상황변화에 따른 임시적 상품구조, 사회간접자본시설 부족 등을 들 수 있다. 한편 북한경제체제의 경직성과 폐쇄성으로 인해 다자간의 비교우위에 의한 지속적 북·중 무역관계가 발전하지 못하고 있으며, 상호 투자 및 기타 경제협력 경로의 발전 역시 제약을 받고 있다.

종합하여 볼때, 북한과 중국의 지리적 근접성과 상호 필요성에 의해 당분간 北·中 경제관계는 양적으로는 확대될 것으로 전망된다. 그러나, 향후 북한의 대외경제관계 및 국내경제상황 변화에 따라 北·中 경제관계는 큰 폭의 기복을 보일 것으로 예측되며, 北·中 경제관계는 그 형식과 내용에 있어서 심각한 한계성을 내포하는 것으로 평가된다.

빈 면

북한 관료일탈행위의 동태적 분석 : 국가권위에 미칠 영향을 중심으로

金聖哲 · 李基東*

◁ 目 次 ▷

I. 서 론	적 양상
II. 분석의 틀	V. 1990년대 개방화정책이 국가권
III. 관료일탈행위의 유형과 사례	위에 미칠 영향
IV. 1980년대 관료일탈행위의 동태	VI. 결 론

I. 서 론

동구 및 소련 사회주의체제 붕괴 원인은 다양한 측면에서 분석될 수 있겠지만, 그 중에서도 그 체제들이 택했던 개혁·개방이 붕괴의 단초가 되었음을 부인할 수 없다. 1917년 러시아혁명 이후 70여년간 존속되고 확산되어온 사회주의체제는 프로레타리아트 독재라는 다수의 인민대중에 의한 지배를 부르짖었음에도 불구하고, 거대한 관료국가로 향할 수 밖에 없었으

* 金聖哲(북한연구실 책임연구원)

李基東(자료조사실 연구원)

며, 특유의 중앙집중식 경제체제로 인한 비효율성으로 인민들의 기본적 욕구를 충족시켜 줄 수 없게 되었다. 사회주의체제가 자신의 생존을 위한 전략으로서 추진했던 개혁·개방정책은 결과적으로 체제의 운명을 앞당기는 촉매제가 되었다. 왜냐하면, 그러한 정책은 한편으로 인민들로 하여금 자본주의체제에 대한 기존의 편견을 버리고 물질적 풍요에 대한 동경을 갖게 하기에 충분했으며, 다른 한편으로 관료들로 하여금 사회주의체제에 대한 정체감을 상실케하여 체제의 버팀목을 부러뜨리는 결과를 초래하였기 때문이다.

특히 주목할 것은 체제가 변화되는 과정에서 사회의 이면에 숨겨진 관료들의 부패와 비리에의 개입이 만연하였다는 점이다. 즉 사회주의체제가 표방해 왔던 다수 인민에 의한 지배는 결국 소수 특권관료 계층의 전유물이었던 것이다.

어떤 체제이든 사회의 규범에서 벗어난 관료들의 일탈행위, 특히 부패와 비리에의 개입이 존재하지 않는 곳은 없다. 또한 관료들의 이런 일탈행위가 체제를 직접적인 위기에 처하게 하지는 않는다. 하지만 우리가 주목할 것은 관료일탈행위가 체제 전반에 미치는 영향, 좀 더 구체적으로 말하자면 국가의 권위와 정당성을 침해하는 정도의 차이가 체제에 따라 다르다는 점이다. 한가지 분명한 가정은 고도로 정치화되고 공적 영역이 방대한 사회주의체제에서의 관료일탈행위가 사적 영역이 상대적으로 넓은 다원화된 자본주의체제에서 보다는 훨씬 심각하게 국가의 권위와 정당성을 침해한다는 점이다.

사회주의체제에서의 관료일탈행위는 관료개인의 것에 그치지 않고 인민들에게 국가의 공적인 통제에서 벗어난 새로운 삶의 영역 즉, 사적 영역을 허용해 주는 역할을 하게 된다. 사적 영역은 집단주의 원리아래 ‘공익’을 우선시하는 사회주의체제에서 ‘사익’의 개념이 등장하면서 확대된다고 할 수 있다. 실제로 동구 및 소련 사회주의체제가 대변혁을 맞기 전에 사적 영역이 상당한 속도로 확산되고 있었다.

본 연구는 궁극적으로 북한 사회주의체제가 하나의 생존전략으로서 택하는 개방정책이 관료일탈과 궁극적으로 국가의 권위 및 정당성에 미칠 영향

을 규명하는 데 그 목적이 있다. 이러한 목적을 위해서 본 연구는 사회주의체제에서 관료일탈행위의 개념을 정리하고 일탈행위를 유형화하며, 이를 토대로 북한의 경우를 동태적 차원에서 분석하고자 한다. 본 연구에서 사용하는 관료라는 개념은 당, 정무원 및 지방행정기관 그리고 사회안전부, 국가보위부, 인민무력부 등 국가의 권력기관에 속한 중하위 간부를 지칭한다.

II. 분석의 틀

본 절에서 필자는 1980년대 중반의 경제정책 변화에 따른 북한 관료일탈행위의 변화양상과 최근의 개방화 정책이 국가권위에 미칠 영향을 분석·전망하기 위해 두가지 작업을 하고자 한다. 하나는 기존의 관료일탈행위 개념을 북한 등의 사회주의체제에 적용하는데 있어서 발생하는 문제점을 따져보고 그 행위를 유형화하는 것이며, 다른 하나는 경제정책의 변화와 관료일탈행위간의 역동적 관계를 이론적으로 살펴보는 것이다.

1. 관료일탈행위의 의미, 개념 그리고 유형

리그비(T. H. Rigby)에 의하면, 사회주의체제는 체제건설 과정에서 중추적인 역할을 수행한 관료기구가 체제건설 이후에 체제통합 및 사회질서 유지 기능을 수행하는 중추가 되어 체제는 단일조직체적(mono-organizational) 성격¹⁾을 띠게 된다는 것이다. 당 및 행정관료기구는 국가의 정책과 노선을 전달하고 집행하는 사회전반의 유일한 신경조직이 되며, 따라서 체제는 다른 대안을 제시하거나 비판적일 수 있는 어떤 정치조직을 사실상

1) T. H. Rigby, "Introduction : Political Legitimacy, Weber and Communist Mono-organizational Systems", in T. H. Rigby and Ferenc Feher, eds., *Political Legitimation in Communist States*(New York : St. Martin's Press, 1982).

허용하지 않게 된다. 생산수단이 전적으로 국가 및 협동소유로 전환되고 생산관계가 근본적으로 변화된 상황에서, 사회주의 관료기구(官僚機構)는 사회의 모든 공적인 관계를 총괄하는 역할을 수행하게 된다. 관료의 활동공간은 매우 광범위해 전반적인 사회활동의 대부분이 이들의 영역에 속한다. 이러한 의미에서 사회주의체제는 마이어(Alfred G. Meyer)의 표현처럼 ‘거대관료기구’의 속성을 가지며, 관료일탈행위의 확산은 국가의 정당성을 훼손하는 중요한 요소가 된다.

그러면 관료일탈행위란 무엇을 말하는가? 일탈행위(deviant behavior)는 ‘사회적인 규칙을 위반하는 행위’를 의미하는 포괄적 개념으로서,²⁾ 이것에 대해서는 많은 이론과 설명이 있다. 본 연구는 이러한 광범위한 개념을 정의하기 보다는 사회주의체제에서 국가의 권위와 정당성을 심각하게 침식하는 적극적인 일탈행위로서의 부패(corruption)개념을 중심으로 이론 틀을 설정해 보고자 한다.

부패에 대한 학자들의 정의는 다양하지만 그 중에서 대표되는 몇가지를 살펴보면 다음과 같다. 우선 파미어(Leslie Palmier)는 부패란 공직을 이용해 사적인 편익(private advantage)을 얻는 것이며 여기에는 물질적인 것뿐만 아니라 지위나 영향력도 포함된다고 말한다.³⁾ 스코트(James C. Scott)도 이와 비슷하게 부패는 공직에 있는 자가 개인과 관련된 부나 지위를 획득하기 위해 공식임무로부터 일탈하거나 사적인 영향력 행사에 관한 일정한 규칙을 어기는 행위라고 정의했다. 여기서 그가 말하는 ‘사적’이라는 용어는 개입된 관료 당사자만 의미하는 것이 아니라 가족이나 파벌까지를 포함한다.⁴⁾ 한편 헌팅톤은 부패를 보다 광범위하게 정의하여 사적인 목적을 위해 사회적으로 용인된 규범에서 일탈하는 행위라고 정의하였다.⁵⁾

2) David L. Sills, ed., *International Encyclopedia of the Social Science*(New York : The Macmillan Company & The Free Press, 1972), Vol.4, p.148.

3) Leslie Palmier, “Bureaucratic Corruption and Its Remedies”, in M. Clarke, ed., *Corruption : Causes, Consequences and Control*(London : Frances Printer, 1983)

4) James C. Scott, *Comparative Political Corruption*(Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1972), p.4.

5) Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*(New Haven : Yale

부패를 중심으로 하는 일탈행위에 대한 학자들의 정의는 (1) 개인 이익의 추구와 (2) 공직 이용 혹은 공직 규범으로 부터의 이탈이라는 공통요소를 가지고 있다. 그러나 이러한 정의를 사회주의체제에 그대로 원용하는 데는 문제가 있다. 왜냐하면 사회주의체제에서는 (2)의 행위라고 해서 반드시 (1)의 행위가 되는 것은 아니기 때문이다. 좀 더 구체적으로 말하자면, 공적 영역이 지배적인 사회주의체제에서는 일탈행위를 통한 이익획득이 반드시 개인을 위한 것만이 아니라 자신이 속한 조직 또는 기관일 경우도 있기 때문이다.

이와 관련하여 홉즈(Leslie Holmes)는 개인들이 집합적으로(group of individuals) 일탈행위에 가담하는 경우,⁶⁾ 이러한 집합적 일탈행위는 결국 개인 이익을 위한 것이라는 점에서 조직 이익과 개인 이익을 구분할 필요가 없다고 주장한 바 있다. 그의 주장은 집합적 일탈행위는 곧 개인 이익을 위한 행위로 환원된다는 논지이다. 하지만 홉즈의 논지는 일탈행위가 발생하는 방식과 '이익의 대상'을 면밀하게 구분하지 않은데서 나온 그릇된 주장이다. 다시말하면, 일탈행위에 참여하는 방식이 집합적인가 혹은 개인적인가 하는 것과는 별개로 이익의 대상이 조직을 위한 것인가 혹은 개인을 위한 것인가에 대한 분석이 필요하다.

한편, 관료일탈행위를 논의하는데 있어서 언급되어야 할 것은 일탈행위를 통해 얻고자 하는 내용에 관한 구분이다. 즉, 일탈행위에는 경제적인 것뿐만 아니라 비경제적인 것도 있다는 점이다. 이런 구분은 사회주의체제나 자본주의체제 모두에 적용될 수 있지만, 사회주의체제에서 비경제적 일탈행위는 다음과 같은 점에서 그 나름의 중요한 의미를 가지고 있다. 하나는 비경제적인 일탈행위가 관료기구의 기강을 흐트리는 파벌을 형성하거나 수혜-후원관계(patron-client relationship)를 낳음으로써 국가의 사회에 대한 통제능력을 약화시킬 수 있다는 것이다. 다른 하나는 비경제적 일탈행위가 경제적 일탈행위에 비해 척결하기가 어렵다는 것이다. 사회주의체

University Press, 1969), p.59.

6) Leslie Holmes, *The End of Communist Power : Anti-Corruption Campaigns and Legitimation Crisis*(Cambridge : Polity Press, 1993), pp.71-2.

제에서의 관료층원은 많은 귀속적인 요인에 의해 이루어지고 있으므로 상대적으로 자유로운 경쟁이 보장되는 자본주의체제에 비해 연고에 기초한 연결고리가 강하다.

지금까지 논의한 ‘이익의 대상’과 ‘일탈행위의 내용’을 바탕으로 관료일탈행위를 유형화해보면 다음과 같은 도식이 가능하다.

		〈이익의 대상〉	
		조직	개인
〈일탈행위 내용〉	경제적	①	③
	비경제적	②	④

위의 도식에 나타난 관료일탈행위 유형 중에서, 유형 ①은 조직이익을 위한 경제적 일탈행위, 유형 ②는 조직이익을 위한 비경제적 일탈행위, 유형 ③은 개인이익을 위한 경제적 일탈행위, 유형 ④는 개인이익을 위한 비경제적 일탈행위이다. 이와 같은 유형분류는 가설적인 것으로서, 경험적인 측면에서는 종종 그 경계가 명확히 구분되지 않고 하나의 일탈행위가 중첩되어 나타나기도 한다. 그럼에도 불구하고 이 유형화는 다음에서 논의할 관료일탈행위의 역동성을 설명하기 위해 필수불가결하다.

2. 개혁·개방과 관료일탈행위간의 관계

사회주의체제에서의 관료일탈행위는 동태적인 특성을 가지고 있다. 즉, 개혁·개방에 의한 경제체제의 변화는 관료들의 일탈행위, 특히 부패와 비리를 더욱 부추긴다. 위에서 논의한 네가지 유형 모두 그 빈도수가 증가하겠지만, 특히 유형 ③ 즉 개인이익을 위한 경제적 일탈행위가 급격히 증가하게 된다. 중국을 예로 들어보면, 1978년 공산당 11기 3중전회를 계기로 개혁·개방정책이 본격적으로 실시되면서 소위 ‘개혁부패’라고 하는 관료

일탈행위가 중요한 사회문제로 등장했다.⁷⁾ 이러한 현상은 중국에만 유일하게 존재하는 것은 아니며 거기에는 그럴만한 요인이 있다.

개혁·개방과 같은 변화기에 유형 ③의 관료일탈행위가 더욱 촉진되는 근본적인 이유는 (1) 생산수단의 부분적인 사유화와 소유권의 다양화, (2) 기업의 의사결정권 강화, (3) 지방 분권화 등의 조치들이 관료 개개인의 경제적 이익을 도모할 수 있는 공간을 제공해 주었기 때문이다. 특히 (2)와 (3)은 기업 관리자의 자율성 강화와 지방관료들의 중앙정부로부터의 자율성 확대라는 맥락에서 관료일탈행위와 상당히 밀접한 연관성을 가진다고 할 수 있다. 하지만 이러한 일반적인 이유 외에도 다음과 같은 구체적인 이유들을 열거할 수 있다.

첫째, 사회주의 경제체제의 비효율성을 극복하기 위한 개혁·개방은 관료들로 하여금 사회주의의 발전 및 공산주의 실현에 대한 신념 약화를 부채질하고, 그 결과 부패 또는 비리에 개입할 개연성(蓋然性)을 높여준다고 말할 수 있다.⁸⁾ 관료들의 사회주의체제에 대한 신념 약화는 ‘정체성의 위기’라고 할 수 있는 것으로서, 집단주의와 혁명적 열정주의에 기초한 사회주의에 대한 관료들의 정체성 상실은 곧 사적 이익의 극대화를 추구하는 논리로 발전하게 된다.

둘째, 이와 비슷한 요인으로 가치규범의 공백을 들 수 있다. 어떤 사회주의체제에서든 국가는 한편으로 주민의 기본적인 물질적 욕구를 충족시켜 주어야 하는 것과 다른 한편으로 사회주의이념 고수를 통해 체제를 유지시

7) Stephen K. Ma, "Reform Corruption : A Discussion on China's Current Development", *Pacific Affairs*, Vol.62, No.1 (Spring, 1989), p.44.

8) 관료들의 신념 약화에 대한 구체적인 자료는 없으나 대체자료로서 중국의 대중매체가 1980년대 초반 ‘신념의 위기’에 대해 언급한 것들이 있다. 특히 젊은 세대가 당 관료들의 특권에 대해 강한 반감을 표시한 바 있고 공산주의에 대해서 심각한 무관심을 보인 여론조사 결과가 있다. 한 예로 1980년 上海의 復旦大學生들에 대한 조사결과는 응답자의 약 33%만이 공산주의에 대해 정체감을 가지고 있는 반면, 25%는 어떤 체제에도 관심이 없으며 25%는 공산주의를 운명적인 것으로 받아들이고 소수는 자본주의에 동조하고 있는 것으로 나타났다. Alan P. L. Liu, "The Politics of Corruption in the People's Republic of China", *American Political Science Review*, Vol.77, No.3 (September, 1983), p.618.

키는 것 사이에서 고민하게 된다. 전자에 치중하면 후자에 악영향의 가능성이 존재하고, 후자를 고수하자면 전자를 수행하는데 많은 제약이 따르기 때문이다. 그러나 경제회생이라는 당면과제 앞에서 국가는 사회주의 이념 체계를 손상시키지 않는 범위내에서 그것의 비중이나 기능을 완화시키려 하며, 이것이 개혁·개방이라는 경제체제의 변화정책으로 나타난다. 여기에는 부수적인 문제점들이 따르게 된다. 즉, 국가의 시장경제요소 도입결정이 곧 새로운 이념체계의 제시를 의미하는 것은 아니기 때문에 관료들은 물론 모든 주민들이 가치관 또는 도덕적 규범의 혼란을 경험하게 된다는 점이다.⁹⁾ 이러한 사회이념의 공백은 변화가 가속화됨에 따라 확대되는 한편, 이것은 개인주의와 물질주의에 의해 메꿔지게 된다. 따라서 관료들로서도 개인이익을 위한 경제적 일탈행위에 관여할 가능성이 높아지게 된다.

세째, 개혁·개방정책의 집행과정에서 나타나는 모순에 의해 관료일탈행위가 더욱 증폭될 수 있다. 다시 말하면, 개혁정책의 실질적인 집행과 그 정책의 역기능을 억제하기 위한 법·제도의 정비 사이에 시간차(time lag)가 생길 경우, 조직의 운영원리에 밝은 관료들은 이 시간차를 이용하여 부패에 관여하게 된다. 법·제도가 정비된다 하더라도 일단 구축된 부패와 비리의 사슬은 끊기 어렵게 된다.¹⁰⁾

네째, 개방정책 추진과정에서 관료들의 대외접촉창구 독점은 그들의 일탈행위를 촉진하게 된다. 개방정책은 외국의 자본과 기술의 도입, 국제분업에의 참여와 의존관계의 형성이 불가피한 바, 이 과정에서 외부에 대한 대부분의 접촉 창구가 관료의 영역에 속해 있어 관료일탈행위는 증가할 수

9) 변화기의 규범 혼란과 부패와의 관련성에 대한 고전적 논의로는 Gunnar Myrdal, "Corruption: Its Causes and Effects", in Arnold J. Heidenheimer, ed., *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*(New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1978); Holmes, *The End of Communist Power*, pp.270-2. 중국 사례에 대해서는 Milton D. Yeh, "Modernization and Corruption in Mainland China", *Issues and Studies*(November, 1987), pp.15-6.

10) 중국의 등소평도 이 점을 간과하고 범죄자 처단을 위한 노력이 필요하다고 주장하면서도 "문제의 근본적인 해결은 GNP를 4배로 올리는 것이다"라고 말할 정도로 부패의 고리는 차단하기 어려운 것이다. Holmes, *The End of Communist Power*, p.189 참조.

밖에 없다. 구체적으로, 관료들은 외국기업과의 접촉에서 비즈니스 에티켓을 보이기 위해 국가 재정을 활용해야 하며 여기서 그들의 비리 개연성은 개방전의 시기 보다 훨씬 높아지게 된다. 비즈니스 에티켓이 사기업에 의해 수행된다면 반드시 일탈행위가 뒤따라야 할 이유가 없지만, 관료에 의해 이루어질 때 외화 및 공금과 관련된 일탈행위가 발생된다. 중국과 같은 경우, 국유재산은 먼저 쓰는 게 임자라는 식의 공금유용형 관료일탈행위가 이미 팽배해져 있다.

여기서 우리는 개혁·개방정책의 실시가 단순히 ‘개인이익을 위한 경제적 일탈행위’의 양적 증대만을 가져오는 것이 아니라는 점에 유의해야 한다. 자본주의 요소의 도입으로 관료들의 일탈행위가 단순한 뇌물수수나 횡령과 같은 일회성의 것으로 끝나지 않고, 이권개입이나 금권유착과 같이 비합법적이거나 지속적이고 반복적인 것이 되어 제도화된 일탈행위로 변화하게 된다. 시장조건이 아직 미성숙한 상태에서는 경제운용의 독점적 재량권을 행사하는 행정부처 및 당 간부와 이들로부터 독점을 부여받은 기업 또는 개인 사이에 부패의 사슬이 형성되는데, 중국에서는 이것이 ‘관도(官倒)’라는 이름이 붙여질 정도로 큰 사회적 물의를 불러일으키고 있다.¹¹⁾ 특히 여기서 말하는 독점적 재량권은 자본주의체제에서와 같은 경쟁이나 합의에 의한 원칙에 반대되는 것으로서 관료일탈행위를 구조화시키는 데에 심각성이 있다.

요약컨대 개혁·개방은 관료일탈행위와 밀접한 관계를 가지고 있다. 전자는 ‘개인이익을 위한 경제적 일탈행위’(유형 ③)의 양적 증대를 가져온다는 점뿐만 아니라 관료일탈행위를 점차 구조화시키는 동태적 요인이 된다. 이 점에서 국가는 사회적 침투력을 잃게 되어 그것의 권위가 점차 잠식되는 반면 사적 영역이 확대되는 결과를 가져온다.

11) 琴喜淵, “中國에서의 官僚腐敗: ‘官倒’를 중심으로”, 「中國研究」(1993) 겨울호, pp. 174-6.

Ⅲ. 관료일탈행위의 유형과 사례

북한으로부터 귀순한 인사들뿐만 아니라 많은 북한 방문자들은 “당일뿐
은 당당하게, 보위부원은 보이지 않게, 안전원은 안전하게 빼먹는다.”라는
북한 주민들 사이에 유행하는 은어로 관료일탈행위의 심각성을 시사하고
있다. 이 은어는 북한의 관료들이 일탈행위와 관련하여 주민들로부터 불신
을 받고 있다는 점 뿐만 아니라 체제유지와 통제에 중추적 역할을 담당하
는 국가 기구들에 속한 관료들이 국가의 권위를 심각한 정도로 손상시킨다
는 점을 입증해주고 있다. 본 절에서는 이론 틀에서 논의한 관료일탈행위
의 유형에 근거하여 귀순자들의 면담과 수기에 드러난 사례들을 네가지로
분류해 분석하고자 한다.

1. 조직이익을 위한 경제적 일탈행위

이 유형의 관료일탈행위는 북한 사회주의 경제체제가 지니고 있는 문제
점에서 파생되는 것으로서, 기업소의 목표량 달성을 위한 의도에서 또는
기업소의 생존을 위해서 발생한다고 볼 수 있다. 국가의 입장에서는 이런
유형의 일탈행위를 주로 ‘기관본위주의’라는 이름으로 비판하기는 하지만,
구조적인 모순에서 발생하는 이유때문에 큰 형사처벌을 강요하지는 않는
것으로 분석된다. 그럼에도 불구하고 이 관료일탈행위는 장기적인 측면에
서 경제의 비효율성을 증대시킬 뿐만 아니라, 이를 통한 권위체계의 손상
을 발생시킨다.

[1] 자재조달을 위한 뇌물공여: 예를 들어, 김책제철소에서 강철이나
강재를 공급받는 기업소들 사이에는 국가정책에 따라 그 우선순위가 정해
져 있다. 여러가지 예기치 않은 사건으로 제철소의 자재 공급이 차질을 빚

는 경우 우선순위가 낮은 기업소는 생산목표의 달성에 있어서 더 큰 어려움을 겪게 된다. 따라서 이런 기업소의 지배인과 당비서는 제철소의 간부들에게 뇌물을 공여하고 필요량의 자재를 공급받는다.¹²⁾ 이같은 사례는 자재를 공급하고 공급받는 거의 모든 기업소들 간에 정례화되어 있을 정도로 만연되어 있다.

[2] 수주를 위한 기업소간 경쟁 : 예컨대, 정무원 산하 경공업위원회에 소속된 한 기업소가 독일로부터 점퍼 1개당 5달러에 수주를 받아 임가공 수출해왔으나, 상위 권력기관인 당 중앙위원회 산하 기업소가 1개당 2달러의 가격으로 계약을 체결하는 등 기업소간 비생산적 경쟁을 하는 경우가 있다.¹³⁾ 이러한 사례는 북한 당국이 외화벌이를 위해 기업소가 경쟁을 자극하는 과정에서 발생하는 것으로서, 권력기관에 속한 기업소의 책임자일 수록 새로운 시장을 찾기보다는 가로채기식의 경쟁을 하는 경우가 많다.

[3] 목표 달성을 위한 호혜 : 국가는 필요에 따라 모범 기관 또는 기업소에게 일정한 토지와 자재를 공급하고 간부 아파트를 건설하도록 하는 경우가 있다. 그러나 건설과정에서 자재의 부족으로 인해 그 기업소는 부득이 자재를 생산하는 해당 기업소에 의존해야 하고, 후자는 전자에게 혜택을 주는 댓가로 일정한 양의 아파트를 할당받는다. 예를 들어, 정무원 산하 보건부가 100세대의 간부 아파트를 건설하는 도중 시멘트, 유리, 벽돌 등의 자재가 제대로 확보되지 않는 경우, 이것들을 생산하는 기업소들로부터 협조를 받는 대신 이들에게 각각 5세대, 5세대, 10세대를 할당해 준다. 보건부는 결국 국가의 소유가 될 주택 중 20세대를 부당하게 타 기업소들 또는 그곳의 간부들에게 할당한 셈이지만, 이러한 방법으로 간부 아파트 건설이라는 소기의 목적을 달성하게 된다.¹⁴⁾

12) 귀순자 면담자료(1994. 2. 17 ; 1994. 3. 10).

13) 귀순자 면담자료(1994. 3. 2 ; 1994. 3. 9).

14) 귀순자 면담자료(1994. 3. 2 ; 1994. 3. 9).

[4] 직원의 복지를 위한 기업소간 물물교환 : 북한 사회주의체제는 오랫동안 주민들에게 충분한 식량을 공급하지 못한 것은 물론이고 생필품과 기업소의 운영에 부수적으로 필요한 물품들을 적절히 제공하지 못해왔다. 따라서, 직원들의 생활에 보탬을 주기 위해 각 기업소들 간에 비합법적인 물물교환이 행해지게 되는 것은 당연하다. 예컨대 원유를 정제하는 공장은 수산사업소에 디젤유 5톤과 모빌유 2톤을 싣고 와서 명태 5톤을 받아간다.¹⁵⁾ 중국의 경우 이같은 일탈행위는 ‘이권력진행교역(以權力進行交易)’이라는 형태로 이루어지는데, 예를 들어, 중앙의 허가없이 방직부와 전자부가 서로 필요로하는 물자를 교환하는 경우가 있다.

[5] 과대 혹은 과소 허위보고 : 생산, 분배, 소비에 대한 통제가 심한 사회일수록 목표달성에 대한 보고가 허위일 가능성이 있다. 북한의 경우, 허위보고는 기업소의 생산목표 달성을 과대보고하는 것에 그치지 않고 자체의 생산능력을 과소보고하는 경우가 허다하다. 북한은 1980년대 중반부터 대대적으로 독립채산제를 채택함으로써 경제관리방식에 있어서의 조정을 시도하였다. 이에 따라 각 기업소는 현지의 실정과 자체의 능력에 맞게 계획을 초안할 수 있게 되었을 뿐만 아니라 성과에 따라 유형 및 무형의 인센티브를 제공하여 생산성을 높이고자 하였다. 그러나 독립채산제가 실제로 운영되는 과정에서 각 기업소의 관리자들은 기업소의 전반적인 생산능력을 과소평가하거나 은폐하여 차제에 기업소의 목표달성을 손쉽게 하는 경향을 낳았다. 왜냐하면 기업소의 입장에서는 생산증가보다는 목표달성이 중요한 임무이기 때문이다.¹⁶⁾

2. 조직이익을 위한 비경제적 일탈행위

이 유형은 주로 인적 네트워크, 특히 인사나 관료층원시 후원-수혜관계

15) 송문홍, “사회주의요? 팍 썩은 뇌물천국이야요 : 혁명사적지 지도원 高靑松이 증언하는 북한의 부패구조”, 「신동아」 1994년 2월호, p.447.

16) 平和研究院, 「東北亞와 南北韓, 1988」 (서울 : 평화연구원, 1989), pp.185-6.

(patron-client relationship)를 형성하려는 과정에서 발생하는 일탈행위로서 북한에의 경우 흔하지 않기는 하지만 종종 발견된다. 북한 사회주의체제는 건설과정에서 몇차례의 권력투쟁을 통해 결국 김일성 유일지배체제를 구축하였다. 따라서 어떤 인적 그룹을 형성하려는 움직임도 ‘종파주의’라는 이름으로 비판을 받으며 그에 따른 형벌을 받는다. 그럼에도 불구하고, 다음 사례에서와 같이 북한에서는 조직을 보호하고 더 나아가서는 개인의 사회적 계층상승을 위해 이런 유형의 관료일탈행위가 암암리에 발생하고 있다.

[1] 북한 특유의 후원-수혜관계 : 특정 조직의 관리자들이 자신의 조직을 보호받기 위한 방호막을 형성하기 위해 김일성 가계에 속한 인물을 경쟁적으로 영입하려는 경향이 있다. 즉, 조직이 후원자를 세우는 경향이다. 종파주의라는 이름으로 파벌 형성이 통제된 사회에서 북한에 특이하게 존재하는 후원-수혜관계라고 할 수 있다.¹⁷⁾

[2] 비공식적 그룹의 형성 : 관료가 자기 부서에 결원이 생기거나 진급의 기회가 있을 때, 암암리에 동향인에게 기회를 부여해 주는 경우가 있다. 이러한 경향은 타 지역인들보다 함경도인들 사이에 강하다. ‘함경도 제일주의’ 전통에 의해 이들은 자신의 지역에 대해서 대단한 자부심을 가지고 있기 때문이다. 이 전통은 1960년대 후반 박금철, 이효순, 김도만 등의 갑산파가 숙청됨으로써 묵살당했으나, 1970년대에 들어서 김정일이 양강도 백두산(옛 함경도) 출생이라고 선전되면서 다소 복원되는 기회를 맞는 셈이 되었다. 한편, 비공식적 그룹은 사업현장에서 죽이 맞는 경우 전문가가 아님에도 불구하고 혜택을 주어 인간관계를 지속시킴으로써 형성되기도 한다.¹⁸⁾

17) 귀순자 면담자료(1994. 2. 17 ; 1994. 3. 10)

18) 귀순자 면담자료(1994. 2. 17 ; 1994. 3. 10)

3. 개인이익을 위한 경제적 일탈행위

이 유형은 북한에서 가장 빈도수가 높은 관료일탈행위로서 주로 뇌물이 라는 매개를 통해서 발생한다. 우리는 다음과 같은 두가지 점에서 이 일탈 행위에 주목할 필요가 있다. 첫째, 이것은 주로 일반주민의 편의생활과 관련하여 발생하는 까닭에 어느 누구도 심각한 일탈행위라고 간주하지 않는다. 주민이 자신의 편의를 위해서 관련 관료에게 뇌물을 주는 경우, 주민은 이를 응당한 사례라고 생각하며 관료는 권위행사에 따른 당연한 댓가라고 본다. 둘째, 이러한 주민과 관료간의 비공식적 관계는 이들 사이의 유리현상을 다소 완화시켜주는 결과를 가져온다.¹⁹⁾ 따라서 주민들은 어떤 불만을 가지고 있더라도 이를 집단행동으로 표현하기 보다는 해당관료에 접근하여 해결함으로써 단기적인 측면에서나마 체제안정에 긍정적일 수 있다. 그럼에도 불구하고 이런 유형의 관료일탈행위를 통한 관료와 주민간의 밀착은 국가기구의 사회적 통제력의 약화를 의미하며, 장기적으로는 국가의 권위 실추와 관료의 체제에 대한 정체감의 상실을 낳게 한다고 볼 수 있다.

아 물론 이 유형은 다음 절에서 다시 살펴보겠지만 북한이 1980년대 중반부터 대내외적 경제정책을 변화시켜 나감에 따라 더욱 증가 추세에 있는 것으로 분석된다.

[1] 공공 자원의 횡령 : 횡령의 방법은 매우 다양하다. 공금을 다루는 고급관료의 경우 공적인 사업비를 불법지출하는 경우가 있으며, 중하위 관료들은 관련 물자를 관리하는 과정에서 횡령하는 사례가 있다. 한 예로, 협동농장에서 간부들이 쌀을 횡령하는 것을 들어 보자. 리당 비서나 관리위원장은 쌀 수확을 놓고 분배하는 과정에서 부기실(일종의 회계실) 요원으로 하여금 계량을 속여 장부상에 없는 여유곡을 만들게 한다. 이들은 여유

19) Holmes, *The Communist Power*, p.204.

곡을 이용해 술을 빚거나 혹은 나누어 가지기도 한다. 횡령은 또한 흔히 뇌물수수와 관련되어 발생하기도 한다. 협동농장의 간부들이 농장원으로부터 뇌물을 받고 공공 목적의 사료를 개인소유의 가축에게 줄 목적으로 부당하게 유출하는 경우가 그것이다.²⁰⁾ 중하위의 지방간부들 사이에서는 “있을때 해먹자.”는 의식이 팽배해 이러한 종류의 횡령이 비일비재하게 발생한다.²¹⁾ 중국에서는 이를 ‘단기(短期)행위’라고 부른다.²²⁾

[2] 주택 사용권의 암거래 : 모든 주택은 원칙적으로 국가 소유이다. 하지만 일부 관료들은 근무지를 이동하면서 주택을 공식적으로는 국가에 반납하지만 실제로는 부당하게 그 사용권을 양도하는 경우가 있다. 예를 들어, 한 중앙당 간부가 지방으로 옮겨가는 경우, 그가 이사가기 1개월 전 쯤 시베리아 벌목장에서 근무연한을 마치고 돌아온 사람으로부터 뇌물을 받고 친척이라는 명목으로 동거를 하게 된다. 1개월 후 그 간부가 실제로 전근갈 때 주택을 국가에 반납하는 형식을 취하지만 사용권은 사실상 동거인에게 넘어간다. 물론 이 과정은 시, 군, 구역의 주택배정 담당자와의 결탁이 없이는 불가능하다.²³⁾

[3] 주민생활과 관련한 수뢰 : 북한에서는 당은 물론 행정 및 권력기관에 속한 관료들이 응당 해주어야 할 일을 뇌물을 받고 행하는 경우가 허다하다. 그 대표적인 예가 통행증 발급과 관련한 비리이다. 가족의 위급한 상황 등 통행증을 필요로 하는 주민이 이를 신청하는 경우, 리당 비서, 국가보위부 리담당 보위원, 사회안전부 리담당 보안원 삼자가 이를 심사하여 발급한다. 그러나 주민의 입장에서 당연한 사유를 가지고도 그 절차상의 복잡성 때문에 이들 모두에게 뇌물을 공여하지 않으면 안된다.²⁴⁾ 이런 중

20) 귀순자 면담자료(1994. 2. 17 ; 1994. 3. 10)

21) 귀순자 면담자료(1994. 3. 2 ; 1994. 3. 9)

22) 전택원, “중국의 부패문제”, 『中國研究』(1993) 여름호, p.188 참조.

23) 귀순자 면담자료(1994. 3. 25)

24) 귀순자 면담자료(1994. 2. 17 ; 1994. 3. 10)

류의 뇌물수수는 근무처 배정과정에서도 흔히 발생한다. 각 행정단위의 노동과에 근무하는 관료들은 주민들부터 뇌물을 받고 근무처를 옮기거나 좋은 배치를 위해 도와주는데, 그 비리의 만연 정도는 ‘노력이동증 = 뇌물증서’라고 불리울 정도이다.²⁵⁾ 주민생활과 관련한 관료의 수뇌는 1970년대 후반 이후부터 일반화되었고 1980년대 후반부터 급격히 증가한 것으로 분석된다.

4. 개인이익을 위한 비경제적 일탈행위

이 유형은 사회주의체제의 속성, 특히 사회적 상승이 극히 제한되고 경제가 계획에 의해 운영되는 상황에서 이루어지는 일탈행위이다. 여기서 말하는 개인의 이익은 비경제적 만족이거나 사회적 지위를 유지시킨다는 측면에서의 소극적 이익이라고 말할 수 있다. 그러나 이러한 유형의 일탈행위는 인민을 위하여 복무한다는 슬로건에 나타난 사회주의적 도덕 규범에서 이탈된 관료들의 이중적 의식을 반영하는 것으로서, 북한의 국가 권위가 비공식적 측면에서 심각히 손상되고 있음을 보여준다.

[1] 후원의 댓가로서의 성관계 : 북한 체제에서는 당원이 되면 사회적으로 중추적인 임무를 담당하게 되는 동시에 그에 따른 특혜와 권위도 부여된다. 따라서 성분에 결함이 없는 주민들은 당원이 되는 것을 하나의 중요한 사회적 목표로 삼고 있으며, 이것은 여성의 경우에도 예외는 아니다. 이와 같은 주민들의 욕구를 이용하여 관료들이 성분좋은 여성과 관계를 갖고 당원자격을 부여받는데 후원하는 경우가 간혹 있다. 이 경우 여성의 입장에서는 당원이 되면 좋은 직업, 예컨대 부기원, 판매원, 연구원, 은행원 등의 직업을 가질 수 있기 때문에 당 간부에게 정조를 바친다. 1970년대 초까지만 하더라도 당 간부가 직권을 이용하여 부당한 남녀관계를 가진 경우에 당은 이를 문제시하였다. 그러나 1970년대 중반 정치적 충성심과 남

25) 이를 입증하는 자료로 강철환·안혁, 「대왕의 제전 3 : 그리운 어머니」 (서울 : 향실, 1993), pp.120, 158, 193.

녀관계는 분리해야 한다는 김정일의 지시가 있는 후부터 남녀간의 불륜관계는 크게 문제시되지 않고 있다.²⁶⁾

[2] 생산 목표와 관련한 책임회피 : 생산 목표의 미달성에 대해 생산 부문의 담당자들이 책임을 회피하는 다음과 같은 일화가 있다. 새학기의 시작을 앞두고 학용품, 그 중에서도 만년필이 부족한 사례가 있었다. 정무원 총리가 이에 대한 책임을 만경대 영예군인 만년필공장의 지배인에게 묻자, 그 지배인은 강선제강소에서 강재공급의 부족에 원인이 있다고 말한다. 총리가 다시 제강소의 지배인을 추궁하자, 그는 철광산에서 정광을 제대로 공급해 주지 않는 까닭에 우선 공급대상인 제2경제위원회(군수품 생산지도 부서)에 강재를 원활히 공급해주지 못하는 상황에서 만년필공장에의 일반 공급은 불가능하다고 답한다. 이에 대해 책임은 다시 광산 지배인에게 돌아가지만, 그 역시 임산사업소에서의 갱목과 타이어 공장에서의 타이어의 공급 부족으로 채광작업에 큰 지장을 받고 있다고 책임을 회피한다.²⁷⁾ 이런 식으로 각 생산 담당자들은 다른 생산 부문에 책임을 전가함으로써 그 책임소재가 불분명해진다. 여기서 주목할 것은 책임 회피의 근원이 국가계획의 중앙집중식 경제체제의 일반적인 속성에서 비롯되는 동시에 자력갱생을 기반으로 하는 북한의 독특한 경제체제가 갖고 있는 비효율성에도 있다는 점이다.

IV. 1980년대 관료일탈행위의 동태적 양상

이상에서 살펴본 관료일탈행위는 특히 경제정책의 변화와 함께 동태적인 성격을 띠는 점에 유의할 필요가 있다. 북한은 1980년대 중반을 계기로 대내외적 경제정책의 조정을 시도하였는데, 그에 따른 여러가지 변화와 함

26) 귀순자 면담자료(1994. 3. 2 ; 1994. 3. 9)

27) 고영환, 「평양 25시」(서울 : 고려원, 1992), pp.43-7.

게 관료일탈행위의 내용과 대상도 변화를 겪게 되었다. 유형상으로는 ‘개인이익을 위한 경제적 일탈행위’가 급격히 증가하게 되었다.

1980년대 중반의 선택적 개혁·개방정책과 관료일탈행위의 상관성에 대해 살펴보자. 북한이 이시기에 택한 주요한 정책으로는 (1) 여러개의 연관기업소를 한데 묶은 ‘연합기업소’ 제도와 이를 바탕으로 생산성 향상을 위한 국영기업소의 ‘독립채산제’의 확대·실시, (2) 주민생활 향상을 위한 ‘8·3인민소비품증산운동’의 대대적 전개 그리고 (3) 선택적 개방을 위한 합영법의 채택 등이 있었다.

독립채산제의 실시는 민주적 중앙집권주의 원칙에 의한 사회주의적 경영방식이 사실상 그대로 유지된데다 에너지난과 원자재 공급의 지연때문에 별 성과를 거두지 못했다. ‘인민소비품증산운동’은 상당한 성과를 올렸으나²⁸⁾ 역시 예기치 못한 결과를 초래하였다. 한편으로, 이 운동은 폐품이나 지역적으로 획득가능한 자재를 활용하여 부업으로서 소비품을 생산하기 위한 것이었으나, 기업소나 공장 지배인들은 생산량을 높이기 위해 국가계획 부문의 원자재들을 부당하게 전용하는 경우가 늘어났다. 여기서의 생산량 증대는 물론 불법적인 판매를 목적으로 한 것이었다.²⁹⁾ 다른 한편으로, 왜곡된 유통체계에 의해 사회적 혜택이 불균등하게 분배되었다. 생산품들이 국가의 배급 경로를 따라 분배되거나 직영상점을 통해 판매되었는데, 수요가 공급을 훨씬 능가하는 상황에서 유통부문의 종사자들은 손쉽게 부당 행위에 개입되었기 때문이다.³⁰⁾ 말하자면, 생산과 유통부문에서 관료들의 개인이익을 위한 경제적 일탈행위가 발생하게 되었다.

생산과 유통에의 관료들의 부당한 관여는 어느 사회주의체제에나 존재하

28) 북한은 이 운동이 시작된 1984년부터 1990년 5월까지 소비품생산액이 3.4배 이상 증가했고 기본품종 수는 4,500여종, 확대품종 수는 1만여종이상 증가했다고 주장한 바 있다.

29) Hy-Sang Lee, "The Economic Reform of North Korea : The Strategy of Hidden and Assimilable Reforms" (Paper Presentation at the Seventh International Conference on Korean Reunification : Domestic Changes in North Korea and Inter-Korean Relations in the 1990's, Arlington, Virginia, July 12-14, 1991), p.6.

30) 귀순자 면담자료(1994. 2. 17 ; 1994. 3. 10)

는 제2경제, 특히 그것의 전형이라 할 수 있는 암시장(black market)의 확산에 심대한 영향을 끼쳤다. 이 암시장은 농민들이 텃밭에서 생산하는 농산물들을 구매하도록 허가된 농민시장을 무대로 형성되었다. 일부 관료들은 수완이 좋은 하수인을 시켜 과잉생산된 또는 불법으로 생산된 소비재 공산품을 농민시장에 유출시켜 판매하도록 하였다. 아직도 소비재가 절대적으로 부족한 조건에서 암시장에서의 판매가격은 대부분 국정가격의 10배를 훨씬 능가하게 되어 결국 그들에게 많은 이윤을 주게 되었다.

이러한 불법적인 암시장의 확산은 다시 생산부문 관리자들의 일탈행위를 자극하여 소위 ‘장부에 없는 공장’이 운영되는 사례가 증가하고 있다. 공장 지배인들은 당간부, 사회안전부 및 국가보위부의 요원들과 결탁하여 통행증을 발급받아 하수인으로 하여금 전국을 돌면서 필요한 자재와 원료를 조달해 불법적으로 공장을 운영하는 경우가 있다.³¹⁾

한편, 북한은 1984년 합영법을 채택하여 1970년대 대서방 개방시에 겪었던 외채의 위험부담 없이 외국의 자본을 유치하고자 노력하였다. 또한 외화의 빈곤에 따른 경제적 어려움을 극복하기 위해 ‘외화벌이’ 사업을 적극 추진해 왔다. 이러한 일련의 대외 경제정책의 변화는 관료일탈행위에도 영향을 미치고 있다. 특히 주목할 만한 것은 관료들이 경제적 이익을 축적하는 매체로서 외화를 사용한다는 점이다. 즉, 외화가 뇌물의 수단이 되기도 하고 횡령의 수단이 되기도 한다. 북한에서 외화는 ‘비서국 합의대상자’ 이하 중하위 간부의 진급시 유용한 뇌물로 사용되고 있으며³²⁾ 대남공작 차원에서 외국에 파견된 요원이 외화 공작금을 횡령하는 경우가 많다.³³⁾

외화와 관련된 관료일탈행위에 대해 국가는 통제를 가하려 하지만 거기에는 한계가 있는 것으로 보인다. 무엇보다도 국가가 외화의 불법 유통과 소유를 단절하거나 출처를 확인하는 경우, 외화를 다루는 관료들이 이를

31) 귀순자 면담자료(1994. 3. 25)

32) 비서국 합의대상자란 노동당 중앙위원회 비서국의 합의를 거쳐야만 진급이 허용되는 고위급 관료들의 인사정책에서 비롯된 말로서, 여기에는 군당책임비서, 군인민위원회 위원장, 군안전부장, 군보위부장, 군행정경제위원장, 군부의 연대장 이상이 해당된다. 귀순자 면담자료(1994. 2. 17; 1994. 3. 10)

33) 귀순자 면담자료(1994. 3. 2; 1994. 3. 9)

국내에 반입하지 못하고 외국에서 소비해 버리기 때문이다.³⁴⁾

1980년대 중반 이후의 선택적 개혁·개방에 따라 생겨난 현상인 관료일탈의 공간으로서의 암시장의 확산, 그리고 매개 수단으로서의 외화의 유통은 다음과 같은 점에서 관료 및 주민의 생활에 중요한 영향을 미치고 있다.

첫째, 관료 및 주민들의 돈에 대한 인식이 변화하고 있다. 북한에서 암시장이 확산되기 전까지는 주민들의 주요한 가치는 돈보다는 사회적 계층 상승, 구체적으로는 당원이 되는 것이었다. 돈을 가져도 상점에서 구입할 상품이 없었던 반면, 당원이 되면 여러 가지의 배급혜택과 권위가 동시에 주어졌기 때문이다. 그러나 암시장이 확대되면서 돈이 중요한 가치가 되었고, 특히 외화는 절대적인 위력을 발휘하게 되었다. 돈은 가장 중요한 뇌물의 수단인 동시에 어떠한 욕구도 충족시킬 수 있는 수단으로 인식되기에 이르렀다.³⁵⁾ 북한 관료 및 주민의 ‘돈 맛’에 대한 인식은 1980년대 후반, 즉 대외경제사업의 확대·발전에 박차를 가한 제3차 7개년계획(1987-1993)이 한창 진행되던 때부터 급속히 증대되었다고 할 수 있다.³⁶⁾ 이러한 돈에 대한 인식의 변화는 결과적으로 관료일탈행위와 상승작용을 하게 된 것으로 분석된다.

둘째, 관료들의 비리의 목적에 대한 인식이 변화하고 있다. 1980년대 중반이전 관료일탈의 주목적은 단순히 생존을 위한 수단에 불과했다고 말할 수 있다. 그러나 그 이후 관료들은 이원적인 경제구조에 접하게 되고 외부 세계에 노출되면서 ‘부의 축적’에 대한 관심이 높아졌다. 이에 대해 국가는 이들의 정치적 충성심만 확고하면 불법적 경제활동을 묵인해 줌으로써 체제를 유지시키고 있다. 국가의 이런 행위는 결국 계급철폐라는 공식적 입장과는 달리 사회적 계층화를 더욱 조장하는 동시에 특권계층이 형성되는 계기를 마련하고 있다.

34) 귀순자 면담자료(1994. 2. 17; 1994. 3. 10)

35) 귀순자 면담자료(1994. 3. 25)

36) 이정희, “시베리아 벌목장 실태”, 김군태 엮음, 「안경없는 군대 이야기: 공개되지 않은 인민군 쫓병생활」(서울:의암출판, 1993), pp.243-7.

요약컨대, 1980년대 중반 이후의 관료일탈은 개인이익을 위한 경제적인 측면에서 급격히 증가하고 있다. 이러한 현상은 북한이라는 특수한 체제가 타 사회주의체제와는 달리 적극적인 개혁·개방을 취해오지는 않았지만 제한적이고 선택적인 경제정책의 조정이 국가의 통제영역의 축소와 사적 영역의 증대라는 결과를 낳고 있음을 반영한다. 다시 말하자면, 그 속도와 정도에 있어서는 다를지라도 북한에서도 사적 영역이 공적 영역을 잠식해 가고 있는 것만은 사실이다.

V. 1990년대 개방화정책이 국가권위에 미칠 영향

최근 북한이 취하고 있는 개방에의 노력은 법·제도를 중심으로 진행되고 있으므로 이것이 장차 관료일탈행위 그리고 결과적으로 국가의 권위에 어떤 영향을 미칠 것인가를 전망하기는 쉽지 않다. 하지만 앞에서 논의한 바와 같이 1980년대 중반 이후 경제정책의 변화와 함께 관료일탈행위가 ‘개인이익을 위한 경제적’ 측면에서 더욱 확산되고 있다는 점을 고려해 볼 때 그리고 중국의 개혁·개방이 부패의 만연을 수반했다는 점을 고려할 때, 북한의 개방화가 관료일탈 행위에 미칠 영향을 예측하는 것은 무리가 아닐 것이다.

최근 김일성의 사망과 함께 시작된 김정일체제의 출범은 대외 개방정책에서 제한적이거나 새로운 변화를 예고한다고 할 수 있다. 김정일은 1980년 이후 강성산 현총리를 비롯한 개방파 인물들을 자신의 측근에 대거 포진 시키면서 개방정책을 주도해 왔다. 이를 통해 향후 북한이 개방정책을 확대 추진하고 개방정책 결정과정에서 개방파의 입김이 더 강화될 것이라는 점을 쉽게 예측할 수 있다.

북한의 개방정책은 1991년에 그 설치가 결정된 ‘나진·선봉 자유경제무역지대’를 중심으로 전개될 것으로 보인다. 북한은 그 이듬해부터 이와 관련하여 나진, 선봉, 청진항의 확장 공사를 진행하는 동시에 이 지역의 주

민을 평양의 성분 좋은 계급의 주민으로 교체하는 작업을 추진하고 있다. 그리고 이 지역과 타 지역 사이의 교류를 억제하면서 ‘국지적(局地的) 개방’을 모색하고 있다. 이렇게 볼 때, 북한의 개방화 정책이 관료일탈행위에 그다지 큰 영향을 미치지 않을 것이라고 생각할 수도 있다.

그럼에도 불구하고 북한의 최근 개방화정책은 다음과 같은 점에서 관료의 일탈을 더욱 자극할 것으로 보인다. 첫째, 자유경제무역지대내 공장 및 기업소에서 종사하는 관료들은 중앙정부로부터 상대적인 자율성을 누릴 것으로 보인다. 북한은 기업소의 운영에 대한 국가의 지나친 통제가 오히려 비효율성을 가져온다는 사실을 알고 있으며, 단지 그러한 통제를 늦추지 않는 이유는 사회주의적 집단주의 원리를 고수하기 위한 목적에서였다. 그러나 자유무역지대의 활성화를 위해서는 이 지역이나 관료들에게 일정한 자율성을 부여할 것으로 전망되며, 따라서 그들이 경제행위와 관련한 일탈행위를 저지를 개연성이 높아질 것이다.

둘째, 자유경제무역지대에 합작기업 또는 외국인 기업이 들어서게 되면, 이곳 관료들은 업무상 외화를 많이 다루게 되며 이에 따라 일탈행위가 증대할 것으로 보인다. 중국의 경우, 경제특구내에서 종사하는 관료들이 부패에 개입하여 외제 고급승용차를 소유하고 고급호텔을 이용하는 등 특권을 누리고 있는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 북한은 이런 일탈행위가 타 지역에 확산되지 않도록 국지적 개방을 시도하겠지만, 노동인력의 교체를 위해 인적교류를 완전 차단하기 힘들 것이므로 그것의 파급효과를 막는 데는 한계가 있을 것이다.

이상의 논의를 통해 볼 때, 향후 북한의 개방화는 관료의 일탈행위를 증대시키며 제도화시켜 줄 것이라는 예측이 가능하다. 특히 개인이익을 위한 경제적 일탈행위의 증가와 국가의 관료 비호는 관료의 특권계층화를 촉진시킬 것이다. 이는 결국 장기적인 입장에서 주민들로 하여금 국가의 권위와 체제의 정당성에 대해 의문을 품게하는 요인이 될 것이다.

VI. 결 론

북한 사회주의체제는 1980년대에 이르러 많은 변화를 경험하게 되었다. 그 중에서도 경제정책의 변화에 따른 관료일탈행위의 증가를 지적하지 않을 수 없는데, 왜냐하면 이런 현상은 거대관료기구의 속성을 지닌 국가의 권위와 정당성이 상당한 정도로 손상당하고 있다는 것을 의미하기 때문이다.

특히 주목할 것은 위에서 논의했던 네가지 유형의 관료일탈행위 중에서 사적 이익의 증대를 위한 경제적 일탈행위가 증가하고 있다는 점과 그러한 일탈행위가 암시장이라는 제2경제의 공간을 통해서 이루어지고 있다는 점이다. 많은 관료들은 과거와 같은 단순한 횡령이나 수뢰의 차원을 뛰어넘어 생산과정 또는 유통과정에서 부패와 비리에 관여하고 있다. 이러한 현상은 사회의 전반적인 의식구조와도 밀접한 관련을 가지고 있는 것으로 분석된다. 즉, 관료들과 주민들은 모두 돈(의화를 포함한 화폐)에 대해 새롭게 인식하게 되어 단순한 생존수단이 아니라 축적의 수단으로 간주하는 경향이 퍼지고 있는 것과 관련이 있다.

지금까지 북한이 취해온 일련의 개방정책 시도 및 김정일 체제의 개막과 관련하여 관료일탈행위는 더욱 확산될 것으로 필자는 전망한다. 개방화가 자유경제무역지대를 중심으로 전개될 것이며 또 타지역과의 단절하에 추진될 것이라는 점에서, 중국과 같은 정도나 속도로 확산되지는 않을 것으로 보인다. 그러나 개방화 정책에는 자본주의적 요소의 유입과 노동력의 흐름이 필수적으로 뒤따를 것이라는 점을 고려해 볼 때, 현재의 상태보다도 관료일탈이 제도적으로 발생할 가능성은 높아질 것으로 분석된다.

여기서 필자가 특별히 주목하는 것은 과연 그러한 관료일탈행위가 어느 정도로 국가와 체제의 존속에 위협적일 것인가 하는 문제이다. 북한 사회주의체제에서는 관료기구가 체제의 작동과 주민들의 생활에 미치는 영향이

막대하여 공적 영역의 점유는 아직까지도 절대적이다. 하지만 이 공적 영역은 사적 이익을 위한 관료들의 일탈행위에 의해 점차 잠식되어 가고 있으며, 일탈행위가 주로 주민들과의 관계에서 발생하는 까닭에 그것이 진전됨에 따라 사회에 대한 국가의 통제력은 더욱 약화될 것이다. 유의할 것은 이러한 현상을 곧 국가의 위기와 연관시키는 것은 논리적 비약이라는 점이다. 국가의 위기는 관료들의 일탈행위외에도 주민들의 체제에 대한 불만의 집합적 표출, 이에 대응하는 세력으로서의 군부를 포함한 관료들간의 갈등 과정을 통해서 발전하는 것이기 때문이다.

南北交易의 民族內部交流性 認定問題： 「自決權」을 中心으로

諸 成 鎬*

◁ 目 次 ▷

- | | |
|--------------------------|-------------------------------|
| I. 序 論 | IV. 南北交易에 대한 自決權行使 및 國際的 尊重義務 |
| II. 自決權의 概念과 法的 性格 | V. 結 論 |
| III. 自決權의 適用範圍：主體와 行 事方法 | |

I. 序 論

본래 국제법이란 주로 국가관계를 규율하는 법규의 총체로서 출발하였으나, 오늘날 국제법은 적용범위의 수평적 확대와 수직적 심화현상으로 인해 다양한 국제법주체 상호간의 법률행위와 과거 국제법의 영역에 포함되지 않았던 사항까지 규율하게 되었다. 예컨대 分斷國 內部的 法律關係에 대해서도 국제법이 부분적으로 적용되고 있는 것은 그와 같은 현상의 대표적인 예라 할 수 있다. 실로 우리는 分단을 극복하고 하나의 민족공동체를 형성

* 정책연구실 연구위원

함으로써 7천만 민족구성원의 숙원인 통일을 이룩해 나가는 과정에서 수많은 국제법적 문제에 직면하고 있음을 발견하게 된다.

남북한은 1992년 2월 19일 역사적인 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」를 채택함에 따라 소위 和解·協力の 시대가 개막되었다. 그러나 북한 핵문제가 남북관계의 돌출변수로 등장하여 지금 남북관계의 개선을 가로 막고 있는데, 앞으로 북한 핵문제가 평화적으로 해결될 경우 그동안 동결되어 있던 남북경협을 위시하여 남북교류협력이 본격화될 것으로 예상되고 있다.

남북한간의 물자교역은 “남북간 교역의 문호를 개방하고 남북간 교역을 民族內部交易으로 간주한다”는 한국정부의 기본방침을 선언한 1988년 「民族自尊과 統一繁榮을 위한 7·7특별선언」(이하 「7·7선언」이라 함)의 후속조치로서 1988년 10월 「南北物資交流指針」이 제정된 직후 곧바로 시작되었다. 1988년 11월 현대종합상사가 北韓의 原產地 표시가 된 상품으로는 처음으로 모시조개 40kg을 반입한 것을 시발로 하여 남북한간 교역규모는 꾸준히 증가하여 왔다.¹⁾

그후 한동안 홍콩, 싱가포르, 일본 등 제3국을 통한 仲介貿易으로 이루어졌던 남북한간 물자교류는 1991년 3월 남한의 天地貿易商社와 북한의 金剛山 國際貿易開發會社間에 최초로 남한의 쌀과 북한의 무연탄 및 시멘트를 물물교환하는 방식의 직교역계약이 체결됨으로써 남북한 경제교류방식에 있어서 새로운 전기를 맞게 되었다. 현재 남북한간에 이루어지고 있는 間接交易 또한 상당부분이 사실상의 直交易 形態로서 홍콩, 일본 등 해외에 支社를 둔 남한기업의 現地法人을 통해 북한무역상사와 직접거래가 이

1) 1994년 5월말 현재까지의 남북한간의 교역량을 年度別 搬出入 通關現況別로 보면 다음과 같다. ① 1989년의 경우 반입 건수 66건에 1,865만 5천달러, 반출 건수 1건에 6만 9천달러, ② 1990년의 경우 반입 건수 78건에 1,227만 8천달러, 반출 건수 4건에 118만 7천달러, ③ 1991년의 경우 반입 건수 300건에 1억 572만 2천달러, 반출 건수 23건에 554만 7천달러, ④ 1992년의 경우 반입 건수 510건에 1억 6,286만 3천달러, 반출 건수 63건에 1,056만 3천달러, ⑤ 1993년의 경우 반입 건수 601건에 1억 7,816만 6천달러, 반출 건수 97건에 842만 5천달러, ⑥ 1994년 1월~4월말까지의 누계는 반입 건수 200건에 5,427만 4천달러, 반출 건수 47건에 483만 2천달러이다. 통일원 교류협력국, 「월간 남북교류협력 동향」, 제35호(1994.5.1~5.31), p.21 참조.

루어지고 있는 것이 현실이다.

이러한 점을 감안할 때 앞으로 핵문제가 평화적으로 해결되고 남북관계가 다시 호전되면 물자교역량은 증가할 것으로 전망되는데, 이같은 북한기업 또는 북한내 합영기업 등과의 直交易 擴大에 직면하여 해결해야 할 國際法的 課題가 하나 있다. 지난 91년과 92년에 남북한간 교역에 대해 미국 등 이해관계국들이 「關稅 및 貿易에 관한 一般協定」(General Agreement on Tariffs and Trade : 이하 GATT協定이라 함)의 最惠國待遇義務違反이라는 문제제기를 할 움직임을 보인 바 있는데,²⁾ 향후 직교역의 확대·본격화를 위해서는 民族內部交流로서의 國際的 認定問題를 해결해야 하는 것이 바로 그것이다.

필자는 이 문제에 우리 정부가 대응함에 있어서 분단국의 특수성과 민족자결권의 관점에서 접근할 필요가 있다고 생각하고 있다. 본고에서는 이러한 시각에서 남북한간 교역의 민족내부교류성을 국제적으로 인정받는 방안을 검토하려고 한다. 이를 위해 먼저 자결권의 개념과 법적 성격을 검토하고 남북교역과 민족자결권과의 관계, 특히 분단국인 남북한간 교역의 民族內部交流性을 國際的으로 公認받는 문제에 관해 고찰하기로 한다.

II. 自決權의 概念과 法的 性格

1. 自決權의 概念과 類型

일반적으로 自決權(the right of Self-Determination)이라 함은 자신의

2) 미국은 1991년 7월 한국이 북한에 대해5천톤의 쌀을 공여하기로 한 것과관련하여, 이것이 內部去來로 간주되기 위해서는 GATT협정상의 규정을 적용받아야 한다는 입장을 개진한 바 있다. 매일경제신문, 1992년 10월7일 2면; 한편 1992년 10월 6일(미국시간) 미국의 고위통상관리가 남북간 쌀교역문제 논의를 한국측에 제의한 바 있다. 「東亞日報」, 1992년 10월 7일 2면 및 「朝鮮日報」, 1992년 10월 10일 6면 참조.

운명을 스스로 결정하는 권리(the right to determine its own fate)를 말한다.³⁾ 이에 비해 國際法的 意味의 自決權이라 함은 인민의 집단이 외부의 아무런 간섭 없이 스스로 그들의 정치적 지위를 결정하고 경제적·사회적·문화적 발전을 추구할 권리를 의미하는 것이다. 이와 관련하여 1966년 유엔총회에서 채택된 2개의 國際人權規約, 즉 「經濟的·社會的·文化的 權利에 관한 國際規約」(International Covenant on the Economic, Social and Cultural Rights) 및 「市民的·政治的 權利에 관한 國際規約」(International Covenant on Civil and Political Rights)의 각각 제1조 1항은 “모든 인민은 자결권을 가진다. 이 권리에 기초하여 모든 인민은 그들의 政治的 地位를 자유로이 결정하고, 또한 그들의 경제적·사회적 및 문화적 발전을 자유로이 추구한다”고 규정하고 있다.⁴⁾

여기에서 자결권은 政治的 自決權과 經濟的 自決權으로 대별됨을 알 수 있다. 어느 인민의 정치적 자결과 독립이 없는 상황에서 당해 인민의 경제적 자결을 논한다는 것 자체가 무의미하다. 다른 한편 경제적 자결이 없이는 정치적 자결도 완전한 것이 될 수는 없다고 할 것이다.⁵⁾ 따라서 政治的 自決權과 經濟的 自決權은 상호 補完關係에 있다고 할 수 있다.

학자에 따라서는 자결권을 對外的 自決權과 對內的 自決權으로 대별하기

3) Michla Pomerance, “The United States and Self-Determination : Perspective on the Wilsonian Conception”, *American Journal of International Law*, Vol.70 (1976), p.3.

4) 1970년 10월 24일 역시 유엔총회 결의에 의해 채택된 「유엔헌장에 따른 국가간의 友好關係 및 協力에 관한 國際法的 諸原則에 대한 선언」(Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations, 이하 「國家間 友好關係에 관한 國際法原則宣言」이라 함)은 “유엔헌장 속에 간직된 인민들의 평등권 및 자결에 관한 원칙으로 인하여 모든 인민들은 외부의 간섭없이 자유로이 그들의 정치적 지위를 결정하고, 그들의 경제적·사회적·문화적 발전을 추구할 권리를 가지며 모든 국가는 헌장의 체규정에 따라 이 권리를 존중할 의무를 가진다”고 명시함으로써 국제인권규약과 유사한 규정을 두고 있다. GA Res. 2525(X X V), October 24, 1970, *American Journal of International Law*, Vol.65 (1971), p.249 참조.

5) Umozurike Oji Umozurike, *Self-Determination in International Law*(Hamden, Conn : Archon Books, 1972), p.221.

도 한다. 對外的 自決權이란 어떤 인민(또는 인민의 집단)이 外部(다른 인민이나 민족, 또는 국가)로부터 아무런 간섭도 받지 않고 그 國際的 地位를 자유로이 결정할 수 있는 권리를 말한다. 이에 비해 對內的 自決權이란 어떤 인민(이 경우 인민은 곧 국민을 의미함)이 정부로부터의 압력을 받지 않고 자유로이 자신들의 政治體制와 政府形態를 선택하고 스스로의 사회·경제·문화정책을 결정하고 발전을 추구해 나갈 수 있는 권리를 말한다.⁶⁾ 대외적 자결권은 獨立이라는 國際政治的 地位와 관련있는 개념이고, 대내적 자결권은 불간섭이라는 점에 착안한 것이라고 할 수 있다.⁷⁾ 어떠한 다른 國家나 人民, 民族은 물론 당해 인민이나 민족을 지배하는 독재정권(독재자)도 이러한 대내외적인 자결권을 박탈할 수 없다.⁸⁾

2. 自決權의 法的 性格

가. 法的 權利性

民族自決의 理念은 일찌기 윌슨(Woodrow Wilson) 대통령이 1차대전의

-
- 6) Daniel Thürer, "Self-Determination", in R. Bernhardt(ed.) *Encyclopedia of Public International Law*, Vol.8(Amsterdam · New York · Oxford : Elsevier Science Publishers B. V., 1985), p.473 ; 松井芳郎, "國際人權規約第1條と自決の普遍的適用", 「アジアアフリカ研究」, 第269號 (1983. 9), pp.17-18 ; 이것은 피치자의 동의를 일탈하여 지배하는 정부를 변경하거나 폐지할 수 있는 권리를 의미한다. E. Menzel und K. Ipsen(eds.), *Volkerrecht*(München : C. H. Beck, 1979), p.126.
- 7) Rupert Emerson, "Self-Determination", *American Journal of International Law*, Vol.65 (1971), p.465 ; 특히 대내적 자결권에 관한 개념은 1965년 유엔총회 결의 제 2131호로 채택된 「不干涉에 관한 宣言」(Declaration on Non-Intervention)에 잘 나타나고 있다. 동 선언에서 "모든 국가는 타국으로부터의 어떠한 형태의 간섭을 배제하고 그들의 정치·경제·사회·문화적 체제를 결정할 수 있는 불가양의 권리를 가진다"고 명시하고 있다. UN General Assembly, 20th Sess, *Official Records*, p.11. *American Journal of International Law*, Vol.65 (1971), p.662에서 재인용.
- 8) Louis S. "The New International Law : Protection of the Rights of Individual Rather than States", *American University Law Review*, Vol.32 (1982), p.50 ; Richard N. Kiwanuka, "The Meaning of 'People' in the African Charter on Human Peoples' Rights", *American Journal of International Law*, Vol.82 (1988), p.93.

前後處理를 위한 構想으로서 1918년 1월 18일 上下 兩院合同會議에 제출한 「14개 條項」(Fourteen Points)과 같은 해 2월 11일 발표된 永久平和의 4原則에서 처음으로 제창되었다는 것이 일반적인 통설이다.

먼저 14개 조항에는 직접 민족자결권을 명시한 조항이 발견되지 않으나, 다만 동 제5항에서 “식민지 주권을 결정하는데 있어서 그 住民의 利益과 政府의 公평한 要求가 동등하게 중시되어야 한다”는 원칙이 규정되어 있으며, 여타 조항들에서는 行動原則들이 명시되어 있었다.⁹⁾

다음으로 永久平和의 4原則에서 윌슨은 먼저 無併合, 無賠償, 自決의 原則을 강조한 연후에 ① 公平의 원칙, ② 勢力均衡 否認의 原則, ③ 領土歸屬에 있어서 住民意思 尊重의 原則, ④ 少數民族保護의 原則을 제시하였다.

이 당시 윌슨이 민족자결의 원칙을 표방하였을 당시 그것은 단지 國際紛爭을 해결하는 하나의 政治的 原則(political principle)에 지나지 않았으며 法的(實定法上의) 權利(legal right)의 차원에서 제기된 것은 아니었다.¹⁰⁾ 일반적으로 어떠한 政治的 主義 主張이 권리로 발전하는 경우에 흔히 볼 수 있는 것처럼, 자결권의 경우에도 초창기에는 그 내용이 막연하고 불명확하였기 때문에 그 동안 자결권의 법적 성격에 관해서 학자들간에 많은

9) 14개 조항 중 제5항, 제6항, 제9항, 제10항, 제12항 및 제13항은 각기 민족자결의 이념이 적용될 수 있는 개별상황을, 제7항, 제8항, 제11항 및 제14항은 이를 뒷받침하는 행동원칙을 명시하고 있다. ; 이 14개 조항의 내용을 세가지로 집약하면, 첫째, 민족자결권의 인정, 둘째, 과거의 잘못된 관행의 교정, 셋째, 국내에서의 法的 支配 실현이라 할 수 있다. Rene Albrechet-Carrie, *A Diplomatic History of Europe Since the Congress of Vienna*(London : Methuen, 1970), pp.354-355 참조.

10) Daniel Türer, *Das Selbstbestimmungsrecht der Volker*(Bern : Verlag Stämpfli and CIE AG, 1976), p.27 ; 윌슨이 제창한 민족자결은 그 명칭 자체에서 알 수 있듯이 자결의 주체가 民族이었으며, 자결원칙의 중점이 주로 被治者의 同意(consent of governed)에 두어지고 있었다. Michla Pomerance, “The United States and Self-Determination : Perspective on the Wilsonian Conception”, p.2 ; 그리고 당시 윌슨이 주로 관심을 갖고 있었던 자결의 내용은 被壓迫民族(少數民族 포함)의 獨立과 이를 통한 국제분쟁의 평화적 해결이었다고 할 수 있다. 그러나 이와 관련하여 田璣茂二郎은 윌슨에 있어서 민족자결은 그 자신의 정치적 신조에 의거한 이상주의적인 면이 있었으나, 당시의 연합국이 자결을 문제로 삼은 것은 敵國에 대한 하나의 戰略的인 意圖에서 비롯된 것이라고 평가하고 있다. 田璣茂二郎, “人權と民族自決權”, 法學セミナー, No.294(1979), p.71 참조.

논쟁이 일 수 밖에 없었다. 2차 대전 이전에 다수의 학자들이나 국가관행이 自決의 원칙을 법적인 권리가 아니라 政治的인 行動原則으로 파악하여 온 것이 사실이다.¹¹⁾

그러나 오늘날 自決의 原則은 단지 具體的인 權利性을 갖지 않는 概念, 즉 抽象的인 政治的 原則에 그치는 것이 아니라 엄연히 國際法(實定法)上의 權利로서의 法的 地位 내지 性格을 갖는다고 일반적으로 인정되고 있다. 자결의 원칙이 권리로서의 지위를 갖게 된 것은 유엔헌장과 그에 따라 채택된 일련의 유엔총회 결의, 그리고 소위 2개의 國際人權規約 등에 의한 것으로서 이것은 연혁적인 관점에서 볼 때 자결권이 유엔체제의 테두리내에서 국제사회의 동태적 변화과정에서 漸進的으로 形成·發展된 것임을 시사해 준다.

먼저 유엔헌장 제1조 2항은 유엔의 目的의 하나로서 국가간의 우호관계 증진 및 세계평화의 강화를 선언하는 가운데 人民의 自決原則 존중을 기초로 할 것을 명시하고 있고, 다시 제55조에서 자결의 원칙 존중에 입각한 경제적·사회적·문화적·교육적 차원의 國際協力을 재확인하고 있다.¹²⁾ 그러나 이러한 헌장상의 규정만으로 자결의 원칙이 법적 권리로서 확립되었다고 할수 있는지 여부에 관해 논란이 있었다.¹³⁾ 그리하여 유엔은 그 후 수 개의 總會決議와 法典化 作業을 통해 法的 權利性을 보완하려는 노력을 하여 왔다.

11) A. Rigo Sureda, *The Evolution of the Right of Self-Determination: A Study of United Nations*(Leiden: A. W. Sijthoff, 1973), pp.25-26 참조.

12) 유엔헌장 제1조 2항은 “사람들의 平等權 및 自決의 原則의 尊重에 기초하여 국가간의 우호관계를 발전시키며, 세계평화를 강화하기 위한 기타 적절한 조치를 취한다”고 하고 있고, 동 제55조는 “사람들의 平等權 및 自決의 原則의 尊重에 기초한 국가간의 평화롭고 우호적인 관계에 필요한 안정과 복지의 조건을 창조하기 위하여, 국제연합은 다음을 촉진한다.”고 규정하고 있다.; 한편 이 외에도 유엔헌장 제11장 「非自治地域」에 관한 선언과 동 제12장 및 제13장의 信託統治에 관한 규정들은 명백히 자결권이란 용어를 사용하고 있지는 않으나, 자결의 원칙이 기본바탕이 되고 있는 것으로 간주되고 있다. 한편 세계인권선언에는 자결권이 명시되지 않음을 주목할 필요가 있다.

13) 유엔헌장상 自決規定의 法的 性格에 관하여는 李長熙, “國際聯合憲章에 規定된 人民의 自決權”, 「安東大 論文集」, 創刊號(1979), pp.12-16; 李長熙, “自決權에 대한 國際法的 考察”, 「月刊考試」, 통권 165호(1987), pp.68-72 참조.

먼저 1960년 12월 24일 유엔총회 결의에 의해 채택된 「植地諸國 및 諸人民에 대한 獨立賦與 宣言」(Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, 이하 「식민지독립부여선언」이라 함)¹⁴⁾과 1970년 10월 24일 역시 유엔총회 결의에 의해 채택된 국가간의 友好關係 관한 國際法原則宣言」 등은 자결의 원칙에 대한 법적 권리성을 보완 강화하게 된 계기가 되었다. 전자는 주로 탈식민지화의 과정에서 인민의 자결권을 인정하는데 그 의의가 있으며, 후자는 모든 인민의 平等權과 함께 自決權을 국가간의 우호관계 및 협력관계를 규율하는 7개 원칙 중의 하나로 명시하였다는데 그 의미가 있다.¹⁵⁾

그러나 자결권을 國際法上 權利的 하나로 명백히 實定化시킨 것은 무엇보다도 전술한 1966년의 2개 國際人權規約으로서 이들 규약의 각각 제1조는 法的 權利로서의 자결권을 분명히 명시하고 있다. 따라서 오늘날 자결권이 국제법상의 권리, 특히 條約國際法上的 권리로 확립된 것이라는 점에 의문이 있을 수 없다. 한편 1976년 2개의 국제인권규약이 발효된 후에 유엔총회의 慣行, 國際司法裁判所의 勸告的 意見 등을 통해 자결권의 법적 권리성이 재확인되고 있고 國際法學界에서도 이를 인정하는 것이 多數의 學說이다.¹⁶⁾

14) GA Res. 1514(XV), December 14, 1960.

15) 이 외에도 유엔총회는 1975년 11월 10일 「自決과 民族主權 및 領土保全에 대한 人民의 권리의 보편적 실현, 그리고 人權의 享有을 위한 지상명령으로서의 식민지 및 그 인민들에 대한 조속한 獨立賦與의 필요성」을 재확인하는 결의를 채택하였다. 또 유럽 安保協力會議(Conference on Security and Cooperation in Europe)의 결과 1975년 8월 1일에 채택된 「참가국간의 관계에 관한 指導原則宣言」(Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States)에서는 참가국들이 “인민들의 평등권 및 자결에 관한 원칙으로 인하여 모든 인민은 완전한 자유하에 그들이 원할 때 그리고 그들이 원하는 바에 따라 외부의 간섭없이 자기들의 대내적·대외적인 정치적 지위를 결정할 권리와 함께 그들이 원할 때 그리고 그들이 원하는 바에 따라 그들의 정치적·경제적·사회적·문화적 발전을 추구할 권리를 갖는다”는 것을 확인하고 있다. Thomas Buergenthal(ed.), *Human Rights, International Law and the Helsinki Accord* (Montclair/New York: Allanheld, Osmun/Universe Books, 1977), p. 167; Harold S. Russel, “The Helsinki Declaration: Brobdingnag or Lilliput?” *American Journal of International Law*, Vol.70 (1976), pp.242-272 참조.

나. 慣習國際法上的 權利

위에서 본 바와 같이 자결권은 2개의 국제인권규약이라는 條約(또는 條約國際法)에 의해 명백히 실정법상의 권리로 인정되고 있다. 그러나 오늘날 자결권은 단지 이상과 같은 條約法上的 權利에 그치는 것이 아니라 慣習國際法(國際慣習法)상의 權利로까지 발전·성숙되고 있다 할 것이다. 가령 영국의 閨秀學者인 Rosalyn Higgins는 이와 같은 견해를 피력하는 대표적인 학자인데, 그의 견해는 다음과 같다.¹⁷⁾ 자결권에 관한 동일한 내용의 결의들이 국제법상 이미 존재하는 자결권을 단순히 재확인한 것이라면, 또는 설령 그렇지 않더라도 유엔총회에서 반복적으로 다수의 지지를 얻어 채택되고 이 總會決議들이 法的 確信(opinio juris)을 확보하고 있다면,¹⁸⁾ 자결권은 오늘날 관습국제법상의 권리로 확립되어 있다는 證據가 될

16) 國際司法裁判所(International Court of Justice : ICJ)는 각기 1971년과 1975년에 부여한 勸告的 意見(advisory opinion)에서 유엔헌장에 명시된 自決의 原則은 국제법의 발전과정을 통하여 非自治領土에 거주하는 인민의 권리로 인정되고 있다고 說示한 바 있다. Advisory Opinion on Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia(South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276(1970), *ICJ Reports*(1971), p.453 이하 및 Advisory Opinion on Western Sahara, *ICJ Reports*(1975), pp.31-35 참조. 예컨대 Michael Akehurst는 자결권을 특정한 지역에 거주하는 인민들이 동 지역의 法的·政治的 地位를 결정할 권리, 즉 독립하여 국가를 형성하거나 타국의 일부로 될 것을 선택할 수 있는 권리라고 규정한다. Michael Akehurst, *A Modern Introduction to International Law*, 6th ed.(London : Allen and Unwin, 1987), p.290 ; J. G. Starke, *Introduction to International Law*, 9th ed(London : Butterworths, 1984), pp.119-120 ; Gerhard von Glahn, *Law Among Nations : An Introduction to Public International Law*, 4th ed.(New York : Macmillan Press, 1981), p. 127 ; 한편 사회주의 국가들에서도 자결권의 개념에 관해 다소 견해의 차이를 보이고 있으나, 自決의 原則이 국제법의 기본원칙임을 인정하고 있다. Umozurike Oji Umozurike, *Self-Determination in International Law*, p.272.

17) Rosalyn Higgins, "The United Nations and Law-making : The Political Organs", *Proceedings of American Society of International Law*, the 64 Annual Meeting (1970), p.43 참조.

18) 유엔總會 決議는 원칙적으로 法的 拘束力을 갖지 못한다. 그러나 유엔총회 결의들이

수 있다.

주지하는 바와 같이 자결권에 관한 결의인 「식민지독립부여선언」이나 「국가간 우호관계에 관한 국제법원칙선언」 등은 모두 유엔총회에서 반대 없이 채택되었다.¹⁹⁾ 특히 후자의 경우 7년여에 걸친 특별위원회의 심의를 거쳐 강대국을 포함한 전 유엔 會員國들의 의견을 수렴한 것으로서 미국대표는 특히 「국가간 우호관계에 관한 國際法原則宣言」의 法的 效力과 관련하여 “이 선언이 유엔헌장에 명시된 包括的 國際法原則에 관한 有權의 解釋일 뿐 아니라 유엔회원국들의 一般的 合意의 결과이므로 중요한 가치를 갖는다”는 견해를 표명한 바 있다.²⁰⁾ 이상과 같은 점에 비추어 볼 때 자결권은 慣習國際法上的 權利로서 一般的인 承認(法的 確信의 획득)을 받았다고 보는 것이 타당하며 또한 이것이 일반적인 견해라 할 것이다.

다. 自決權의 永續性·恒久性

자결권은 시간과 공간에 제약을 받는 것이 아니라 인민의 자결권 행사가 방해받을 경우 언제 어디서나 이를 배제하고 자유로이 이를 행사할 수 있는 永續的이고 恒久的인 권리로 간주되고 있다. 이와 관련하여 1966년 2

기존의 관습법을 재확인하거나 또는 그렇지 않더라도 그러한 결의들이 반복·누적됨으로써 速成慣習法(instant customary law)을 형성할 경우 그러한 결의는 法的 拘束力을 갖는다고 보는 것이 통설이다. 유엔총회 결의의 法的 效力에 관해서는 張孝相, “유엔總會 決議의 法的 效力”, 「서울대학교 法學」 제22권 1호(1981), pp.102-35 참조; 따라서 자결권에 관한 결의들이 이미 존재하는 권리를 단순히 재확인한 것이 아니라 하더라도 초기의 총회결의에 의해 創設된 自決權이 그 후 거듭된 총회결의 및 각종 선언 및 조약들에 의해 확인됨으로써 새로이 法的 確信을 획득하여 慣習國際法化되었다고 볼 수 있는 여지가 있는 것이다.

- 19) 「식민지독립부여선언」은 찬성 89, 반대 0, 기권 9로 채택되었고, 「국제법원칙선언」 콘센서스(無投票에 의한 總意 形成)로 채택되었다. 기권한 9개 국가는 포르투갈, 스페인, 남아프리카공화국, 영국, 미국, 호주, 벨기에, 도미니카공화국, 프랑스였다.
- 20) Robert Rosenstock, “The Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations: A Survey”, *American Journal of International Law*, Vol. 65(1971), p.714, note 41; 또한 유엔총회 결의는 유엔헌장상의 일반적·추상적 규정을 해석하는 기능을 갖는 것으로 간주된다.

개의 국제인권규약 각각 제1조의 자결권을 심의하는 과정을 회고하면, 초기의 인권규약초안에서는 인민이 자결권을 가질 것이라든가 의미의 “shall have the right”라고 규정되어 있었는데, 이것이 “have the right”로 수정된 바 있음을 주목할 필요가 있다. 이를 두고 당시 草案作成作業에 참여한 작업반장은 자결권이 영속적인 것임을 강조하기 위한 것이라고 주장하였다. 즉 국제인권규약에 규정된 자결권은 종속인민의 독립달성으로 그 사명을 다한 것은 아니며 앞으로도 계속 실시되어야 할 永續的이라는 것이다.²¹⁾

라. 集團의 人權

2개의 국제인권규약 각각 제1조에서 규정되고 있는 것에서도 알 수 있듯이 자결권은 기본적 인권의 하나이다. 그런데 이 자결권은 개인이 아닌 (人民이라는) 集團의 權利(Gruppen-recht), 즉 集團의 人權(collective Human Rights)의 하나로 간주되고 있다.²²⁾ 이러한 집단적 권리에 있어 문제의 핵심은 결국 인종, 종교, 언어 등의 징표에 기초하여 동일한 집단에 귀속된다는 의식을 가진 개인들이 자신들의 과업을 전적으로 또는 부분적으로 규율하는 권리를 集團으로서(als Gruppe) 보유하느냐 하는데 있다.²³⁾

국제인권법의 제1차적인 주체는 개인이지만 個人이 자신의 人權을 보장 받으려면 集團에게도 일정한 권리를 인정해야 한다.²⁴⁾ 이러한 관점에서 국제인권규약은 자결권을 인민이라는 집단에 대해 인정하고 있다. 요컨대 집

21) UN Doc. 3/SR. 668, para. 3.

22) Ved P. Nanda, “Self-Determination Outside the Colonial Context : The Birth of Bangladesh in Retrospect”, in *Self-Determination : National, Regional and Global Dimensions*, ed. by Yonah Alexander and Robert A. Friedlander(Boulder : Westview Press, 1980), p.202 ; Umzurike Oji Umzurike, *Self-Determination in International Law*, pp.52, 271.

23) 이와 같은 집단적 인권의 다른 예로는 少數民族(少數者)의 諸權利(Minderheitsrechte), 실향민의 歸鄉權(Recht auf Heimat) 등을 들 수 있다. E. Menzel und K. Ipsen (eds.), *Volkerrecht*, p.124.

24) Richard N. Kiwanuka, “The Meaning of ‘People’ in the African Charter on Human Peoples’ Rights”, p.84.

단적 인권의 하나인 自決權 保障은 개인의 실효적인 인권보장과 그 신장을 위한 필수적인 前提條件이다.²⁵⁾

3. 自決權 行使에 대한 國際的 尊重義務

일반적으로 법적 권리라고 할 때 그것은 그와 같은 권리에 대응하는 의무를 전제로 하는 개념이라 할 수 있다. 그러므로 자결권이 慣習國際法상의 權利라고 인정하는 이상, 그것은 2가지의 의미를 갖는다. 첫째, 자결권 행사의 존중의무가 국제인권규약 當事國에 한정되는 것이 아니라 「모든 國家」를 拘束한다. 둘째, 모든 國家는 자결권을 권리로서 인정해야 하며, 그러한 자결권의 행사를 인정·존중할 義務가 있다는 것이 된다. 셋째, 둘째 의미의 당연한 결과로서 모든 국가는 인민의 자결권 행사를 妨害해서는 안되고, 그러한 자결권 행사를 방해하는 국가를 支援하거나 援助해서도 안 된다.

이와 관련하여 「國家間的 友好關係에 관한 國際法原則宣言」은 “모든 국가는 헌장의 제규정에 따라 이 권리(자결권, 필자 주)를 尊重할 義務를 가진다”고 하고,²⁶⁾ 이어 “모든 국가는 상기 인민들이 자결 및 자유와 독립에 대한 그들의 권리에 관한 本 原則을 구현하지 못하게 하는 強力的 措置를 하지 않을 의무를 가진다. 인민들은 자결에 대한 그들의 권리행사를 하기 위해 그와 같은 강력적 조치에 항거하고 저항함에 있어 헌장의 목적 및 원칙에 따라 원조를 구하고 또한 받을 권리를 가진다”고 규정하고 있다. 또한 이 선언은 “모든 국가는 헌장의 제규정에 따라 인민들의 평등권 및 자결에 관한 원칙의 실현을 공동의 그리고 개별적 조치를 통해 촉진하고, 또한 헌장에 의해 모든 국가에게 위임된 이 원칙의 실시에 관한 책임을 수행함에 있어 다음 사항을 위해 유엔에 원조를 제공할 의무를 가진다. (a) 국

25) Human Rights Committee, “Reports Under Article 40”, *The Review of International Commission of Jurists*, No.33(December, 1984), p.41 ; 李長熙, “國際人權規約上 自決權에 관한 研究”, 「國際法學會論叢」, 제25권 1·2호 合併號(1980), pp.164-165 참조.

26) 앞의 주 4 참조.

가간의 우호관계 및 협력의 촉진과 (b) 당해 인민들의 자유로이 표시된 의지를 타당하게 배려한, 식민주의의 신속한 종식”²⁷⁾

III. 自決權의 適用範圍：主體와 行使方法

가. 自決權의 主體

전술한 바와 같이 자결권을 慣習國際法上的의 權利라고 한다면, 그것은 무엇보다 먼저 자결권을 행사할 수 있는 主體가 국제인권규약 당사국의 인민에게만 한정되는 것이 아니라 國際社會의 人民들이 특정집단을 형성할 경우 그들에게도 인정된다는 것을 의미한다.

그러면 自決權의 主體로서의 人民(peoples)이란 무엇인가?

첫째, 인민이란 사람의 集合名詞이다. 따라서 그것은 개개의 사람을 의미하는 것이 아니라 하나의 集團(group)으로서의 사람을 가리키는 것이다. 인민과 유사한 개념인 민족이나 국민과의 구별이 반드시 명백한 것은 아니다. 일반적으로 民族이라 함은 文化的·人類學的 概念으로서 “혈연·지연·언어·풍습·종교·역사 등의 객관적 요소의 전부 또는 몇개의 공통점을 계기로 하는 운명공동체로서 역사적으로 형성된 것이며, 그 결과 동일한 共同體에 속한다는 것을 의식하는 일정한 인류의 社會的 集團”을 말하며,²⁸⁾ 국민이라 함은 法的 概念으로서 國家에 소속하는 개개인의 자연인, 즉 국가적 질서를 전제로 한 국가의 구성원, 즉 국적을 가진 개개인의 집합을 의미한다. 이에 비해 인민은 국가적 질서와 대립되는 社會的 概念

27) *American Journal of International Law*, Vol.65(1971), p.249 참조.

28) 李克燾, 「政治學」(서울:法文社, 1981), p.490; 민족은 집단으로서의 自己正體性과 공통되는 이해관계, 일정한 영역과의 관련성 등의 요건을 갖추어야 한다. 한 민족의 특징을 관별함에 있어서 人種 외에도 文化, 宗教, 集團意識 등이 중요한 고려사항이 될 수 있다. Richard N. Kiwanuka, “The Meaning of ‘People’ in the African Charter on Human Peoples’ Rights”, pp.87-88.

인 사회의 구성원을 의미하며,²⁹⁾ 민족이나 국민의 요건에서 해방된 순수한 사람의 집단을 의미하는 것으로 생각된다. 그리고 여기서 말하는 인민은 특히 階級的 觀念이 내포되어 있는 共產主義 用語와는 구별되어야 한다.

둘째, 국제법상 자결권의 주체로서의 인민, 특히 國際人權規約上의 人民은 民族보다 넓은 개념으로 해석된다. 따라서 인민에는 당연히 民族 내지 民族構成員도 포함된다 할 것이다.³⁰⁾ 당초 국제인권규약 초안 제1조에서는 자결권의 주체에 관해서 「모든 人民과 모든 民族」(all peoples and all nations)이라고 규정되어 있었는데, 여기서 「모든 民族」(and all nations)이라는 단어가 그 후 심의과정에서 삭제되게 되었다.

우리는 이에 관한 국제인권규약 전문과 제1조의 초안 심의를 담당한 實務作業班 班長의 說明을 주목할 필요가 있다. 그에 의하면 前文에서 사용된 人民(peoples)은 국가와 대비되는 의미로 사용된 것인데 비해, 제1조의 民族(nations)은 국가가 아니나 이미 國民的·政治的 人格을 가진 政治集團을 의미하는 것으로 사용되고 있다고 하면서, 인민은 민족보다 包括的인 概念이라고 설명한 바 있다.³¹⁾

셋째, 인민이라는 개념이 自決權의 主體로서 사용될 경우 時代的인 狀況에 따라 다소 다른 의미로 사용되거나 또는 重點이 달라지게 된다. 1차 대전 후에는 인민이 주로 타국의 지배하에 있음에도 불구하고 그들의 言語와 文化 등을 공유·보존하는 민족집단을 가리키는 것이었으므로 民族自決權이라는 용어가 사용되었다. 이 당시에는 民族的으로 다른 人間集團이 타국의 隸屬下에 있을 때 그들을 獨立시키거나 原所屬國에 復歸시키는 것이 주된 관심대상이었다. 이에 비해 2차 대전 후에는 民族的 同一性과는 관계없이 타국의 植民支配下에 있는 모든 사람을 지칭하는 것이다. 따라서 인민의 자결권이라 함은 특정지역에 사는 인민들이 동 지역의 법적·정치적 지

29) 權寧星, 「憲法學原論」(서울: 博英社, 1988), p.137.

30) 한편 人民과 民族과의 관계에 관해 人民을 從屬人民, 그리고 民族을 獨立國家의 國民으로 이해하는 견해도 있고, 양자를 同義語로 보는 견해(국제인권규약 심의과정에서 아프가니스탄 대표의 입장)도 있다. 民族이 행사하는 자결권의 내용에 관해서는 後述 참조.

31) UN DOC. A/C. 3/SR. 668, paras. 3, 16.

위를 결정할 권리, 즉 독립하여 국가를 形成하거나 또는 타국의 일부로 될 것을 선택할 수 있는 권리를 말하는 것이다.³²⁾

나. 自決權의 行使方法 및 實現樣態

自決權의 行使方法은 일정한 정형이 있는 것은 아니고, 상황에 따라 가변적일 수 있다. 일반적으로 자결권의 행사방법으로는 자유롭고 민주적인 방식으로 선출된 대표들간의 協議, 住民投票(國民投票), 또는 의회의 特別會議 등 다양한 방식이 있다. 유엔의 慣行(practice)을 보면, 특히 植民地獨立 賦與過程에서 유엔은 국민투표, 주민투표회의, 또는 선거 등의 방식을 자결권 행사의 실효적 보장방안으로 인정하였음을 발견하게 된다.³³⁾ 이 중에서도 특히 주민투표가 국민 대다수의 의사를 확인할 수 있는 가장 효과적인 방법임이 입증되었기 때문에, 자결권 행사를 위해서 가장 실효적이고 바람직한 방안으로 인정되고 있다.³⁴⁾ 주민투표는 關係條約은 물론 많은 국가의 國內法에서 채택되고 있는 것이 금일의 현실이다.³⁵⁾

그러나 자결권의 행사방법이 여기에 국한되는 것은 아니며, 인민이나 민족의 총의가 반영(표현)되어 있다고 간주되는 한, 그 어떤 방식도 무방하다. 治者와 被治者의 自動性의 原理는 民主主義의 大原則中 하나이며 이것은 代議制度의 근간을 이루고 있다. 그러므로 합법적으로 수립된 正統政府는 國民의 意思를 代表하는 것으로 간주되며, 경우에 따라서는 국가를 합법적으로 대표하는 정부간에 체결된 합의가 자결권 행사의 표현으로 인정될 수도 있다고 할 것이다. 요컨대 자결권의 행사에는 반드시 주민전체의 투표와 같은 집단적인 의사표시가 수반되어야 하는 것은 아니라 하겠다.

32) Rupert Emerson, "Self-Determination", p.463.

33) Ngugen Quoc Dinh, Patrick Daillier, Alain Daillier et Alain Pellet, *Droit International Public*, 2nd ed.(Paris: Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1980), p.428.

34) Umozurike Oji Umozurike, *Self-Determination in International Law*, p.196.

35) 張孝相, "國際人權規約과 南北韓關係", 「人權과 國際法」, 石岩 襄載湜 博士 華甲紀念 論文集 (서울: 博英社, 1989), p.20.

한편 자결권의 實現樣態 또한 다양하다고 할 것이다. 이와 관련하여 「國家間の 友好關係에 관한 國際法原則宣言」은 主權獨立國家의 樹立, 獨立國家의 다른 국가와의 自由로운 結合이나 統合(association or integration), 또는 인민이 자유로이 결정하는 그 밖의 어떤 정치적 지위를 갖는 것은 동 인민이 자결권을 구현하는 방법을 구성한다고 하고 있다.³⁶⁾ 그러나 결과적으로 人民 또는 民族의 자결권이 실현되었다고 볼 수 있는 양태는 일정한 정형이 없으며 다양하다고 보는 것이 타당하다. 다만 자결권 실현 여부를 判定하는 基準은 이미 살펴 본 바와 같은 自決權의 概念에 내포되어 있다고 생각된다.

민족을 자결권의 주체로 인정하는 경우에도 어느 민족이 分離獨立을 추구할 때 그들의 민족자결을 인정할 것인가 하는 문제에 관해서는 아직 확립된 국제법원칙이 존재하지 않는다. 분리독립이나 영토분할시 민족자결권 행사를 부인하는 見解³⁷⁾는 領土保全과의 關係를 고려한 것으로서³⁸⁾ 이것이 자칫 국제관계의 안정성과 영토보전을 해칠지도 모른다는 우려에서 비롯된 것으로 평가된다.³⁹⁾

36) Robert Rosenstock, "The Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations : A Survey", p.731, note 44 ; 유엔에서도 자결은 모든 인민의 獨立, 結合, 分離, 統合에 대한 권리를 의미한다는 유력한 주장이 제기된 바 있다.

37) 예킨대 Satpal Kaur, "Self-Determination in International Law", *Indian Journal of International Law*, Vol.10(1970), p.494 ; 張孝相, "國際人權規約과 南北韓關係", p. 17 note 60 참조.

38) 자결권과 領土保全 또는 領土高權과의 관계 및 자결권과 武力行使禁止原則과의 관계에 관해서는 Robert Rosenstock, "The Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations : A Survey", p.732 참조 ; 한편 자결권과 民族解放戰爭의 관계에 관해서는 金燦奎, "고이事件의 國際法的 意味", 「慶熙法學」, 제10권 2호(1975년 12월), pp.29-47 및 金燦奎, "民族解放戰爭에 관한 考察", 「人道法論叢」 제6호(1985), pp.3-20 참조.

39) 이에 반해 분리독립시에 민족자결을 부인하는 견해는 모든 인민(또는 민족)의 자결권을 명시한 국제인권규약의 입법취지에 배치된다는 견해도 있다. Rupert Emerson, "Self-Determination in International Law", p.464 ; 張孝相, "國際人權規約과 南北韓關係", p.17.

다. 分斷國 및 民族統一과 自決權과의 關係

그 동안 자결권, 특히 民族自決權에 대해서 많은 논의가 있어 왔으나, 분단국의 통일과정에서 자결권이 갖는 의미 또는 통일과의 연관속에서 自決權의 기능 및 역할이 제대로 주목받지 못한 점이 없지 않다. 그것은 지금까지 주로 식민지 독립부여 및 경제적 자결이 국제적 관심과 주목을 끈 결과로 자결권 행사가 인정되는 분야 내지 자결권의 적용범위는 이러한 분야에 한정되는 것으로 잘못 인식되어 왔기 때문이다. 아마도 그것은 2차대전 이후 유엔 등 국제사회가 주로 식민지의 인민(종속인민)의 독립부여에 주로 관심을 기울인 측면이 있으며, 그 결과 自決權의 主體問題에 있어 식민지의 인민(종속인민)이 주로 부각되었기 때문이라고 보인다.

그러나 이미 앞에서 본 바와 같이 民族도 엄연히 자결권의 주체이며, 통일이전 東西獨間의 關係에 있어서 특히 人權의 保障問題가 민족자결권과의 관련 속에서 논의된 바 있듯이 分斷國의 統一에 民族自決權을 인정하지 않을 아무런 이유도 없다. 이와 관련하여 전술한 「국가간의 우호관계에 관한 국제법원칙선언서」의 규정 중 人民의 結合이나 統合에 대한 권리를 상기할 필요가 있다. 여기서 통합의 개념에는 당연히 분단국의 통일이 포함되는 것으로 해석되기 때문이다. 더욱이 분단국의 통일에 자결권의 행사를 인정하더라도 대내외적인 안정을 침해하지 않으며, 더욱이 영토보전이나 무력행사금지의 원칙에 저촉되지도 않는다는 점을 주목할 필요가 있다.

經驗的으로도 민족자결권은 분단국이 통일을 지향하는 과정에서 매우 중요한 理念的 基礎를 제공하는 동시에 현실적으로도 많은 法的 課題를 제기하여 왔다. 가령 統一方案의 수립과 실천이라든가, 統一憲法의 마련문제, 분단국을 구성하는 政治實體 相互間의 關係定立問題라든가 또는 각종 분야에서 교류협력을 통한 民族共同體 形成問題, 分斷過程을 管理하는 機構의 구성 및 운영 등은 모두 민족자결권의 행사 또는 그 실현문제라고 할 수 있다.

아직 분단국에 대한 一般的인 國際法上的 原則이 명확하게 확립된 바는

없으나, 유엔헌장이나 국제인권규약등의 관련규정으로부터 적어도 다음과 같은 3가지 원칙을 추출할 수 있다는데 異論이 있을 수 없다. 첫째, 분단국의 통일에 대한 정치적인 의지를 제3국들은 존중하여야 한다. 둘째, 비록 제3국들이나 국제기구가 분단국에 대하여 각각의 주권을 인정한다고 하더라도, 이는 분단국이 스스로 하나의 국가라는 법적 견해를 취하는 것을 방해하는 것은 아니다. 셋째, 이러한 견해는 자국민들의 의사에 반하여 분단된 국가가 통일을 위하여 그들의 문제를 스스로 결정할 수 있다는 國際法上的의 自決의 原則(principle of self-determination)과 民族自決權 행사에 의하여 법적으로 보장된다.⁴⁰⁾

요컨대 분단국에 거주하는 인민(주민), 나아가 해외동포를 포함하는 民族 내지 전체 민족구성원도 당연히 자신들의 정치적 지위를 결정할 수 있는 자결권의 주체가 된다. 또한 통일을 이룩하는 과정에서 분단국의 民族 構成員은 자결권을 원용할 수 있으며, 이를 국제사회에 원용할 수 있다고 하겠다.

IV. 南北交易에 대한 自決權行使 및 國際的 尊重義務

남북교역에 대한 自決權行使와 이에 대한 國際的 尊重義務를 논하기에 위해서는 남북교역의 법적 성격(민족내부교류성) 문제가 규명되어야 한다. 그런데 이 남북교역의 법적 성격을 규정하기 위해서는 먼저 남북관계의 법적 성격을 분명히 할 필요가 있다. 그러한 점에서 이하에서는 南北關係와 南北交易의 法的 性格을 검토하고 이어 南北交易의 民族內部交流性을

40) Ernst-Ulrich Petersmann, "Study on Legal and Political Aspects of Inter-Korean Transactions and their Relationship to the International Trade Regime under GATT", p.2; 韓國開發研究院, 「GATT體制下에서의 南北韓 交易의 法的·政治的 側面에 관한 研究」, 北韓經濟研究센터 研究資料 93-02(서울: 韓國開發研究院, 1993. 1)의 「부록 2: 보고서 원문」중 p.2 참조.

명시한 남북기본합의서 및 부속합의서를 자결권의 각도에서 검토하기로 한다.

1. 南北關係 및 南北交易의 法的 性格

가. 南北關係의 法的 性格

남북한은 外形上 客觀的으로는 2개의 국가처럼 인식되고 있으나, 主觀的으로는 서로 하나의 국가임을 주장하는 分斷國이다. 남북한이 유엔에 동시 가입하고 「남북기본합의서」를 채택하였음에도 불구하고, 이러한 입장에는 근본적으로 변함이 없다.⁴¹⁾

유엔동시가입과 「남북기본합의서」 채택 등 주 객관적인 여건이 근본적으로 변한 작금의 현실에 있어서 남북한은 기본적으로 相互 實體認定과 유엔회원국으로서의 유엔현장상 義務尊重을 전제로 하는 法的 關係下에 있다. 이처럼 남북한은 상대방의 實體를 인정하면서도 쌍방 共히 통일을 국가정책의 제1 목표로 설정하고 있음으로 인하여 완전한 「2國家」로의 分裂을 피하지 않으면 안되는 입장(당면과제)에 처해 있다. 남북한은 법적 논리에 입각하여 이러한 이중성(모순)을 해결해야 하는데, 그것은 特殊한 方式으로(sui generis) 相互 實體를 인정함으로써만 가능하다 할 것이다.

이와 관련하여 「남북기본합의서」는 序文에서 “쌍방사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 暫定的으로 형성되는 特殊關係라는 것을 인정하고”라고 명시하고 있다. 이어 제1조는 “서로 상대방의 체제를 인정하고 존중”할 것을 약속하고 있다. 그리고 「남북기본합의서」本文에서는 南과 北이라는 용어를 사용하고 있으나, 署名欄에서는 남북한의 正式國號, 즉 대한민국과 조선민주주의인민공화국을 사용하고 있다. 南北間 「暫定的 特殊關係」의 法的 意味, 또는 이러한 특수관계를 전제

41) 裴載湜, “南·北韓의 UN加入과 法的 問題”, 「韓國統一政策研究論叢」, 제2권(1993), pp.13-14; 裴載湜, “南·北韓의 法的 關係와 統一方案의 比較考察—聯邦制에 관한 小考—”, 「現代公法の 理論」(서울:學研社, 1982), pp.20-21 참조.

로 한 상호 實體 認定·尊重의 법적 의미는 이러한 규정들과의 상호 관련 하에서 파악되어야 한다.

「남북기본합의서」에서 남북한이 상호 체제를 인정 존중한다고 하면서 正式 國號를 사용하고 있는 것은 남북한의 「國家性」 내지 「國家的 實體性」과 남북한 政府當局의 「政治的 實體性」의 인정·존중을 의미하는 것이라 할 것이다.⁴²⁾ 특히 國家承認과 관련시켜 볼 때 상호 체제 인정·존중 또는 南北間 特殊關係는 다음과 같은 二重關係로 설명될 수 있다.

첫째, 남북한은 對外的으로 「1民族 2國家」의 관계에 있다. 이는 유엔동시가입 이후 각기 유엔회원국으로서의 국제적 지위와 함께 一方을 승인한 제3국과의 관계에서 각기 「國家」임을 인정·존중한다는 것을 의미한다. 특히 후자는 북한을 승인한 국가와의 관계에서 북한이 국가임을 한국이 인정·존중하며, 한국을 국가로 승인한 국가와의 관계에서 한국이 국가임을 북한이 인정·존중한다는 것을 말한다.

다른 한편 현실적으로 남북한은 유엔, 유엔산하기구 및 전문기구 등 국제무대에서 유엔會員 「國」으로서의 관계에 있다. 이는 사실상 국제무대에서 南北韓이 「主權國家間의 關係」를 형성·유지할 수 밖에 없다는 결과가 되는 것이다.⁴³⁾ 그러나 이는 한국이 국제무대에서 북한을 「完全한 主權國

42) 필자는 政治的 實體와 國家的 實體라는 용어를 명확히 구별하여 사용하고자 한다. 國家는 法人格을 갖는 國際法主體인 반면, 政府는 國家를 對外的으로 대표하는 機關에 불과하다. 國家的 實體性의 認定이란 국가는 아니나 國家에 準하는 實體임을, 즉 事實上的 國家承認(de facto recognition)을 의미하는 것이다. 이에 반해 政治的 實體性의 認定이란 국민에 의하여 선출된 확립된 正統政府는 아니더라도 그와 같은 政府에 準하는 실제임을 인정한다는 것으로 봄이 타당하지 않을까 생각한다. 따라서 남북한이 상호 체제를 인정한다는 것은 먼저 북한을 國際法上 국가로 승인하지 않더라도 법인격을 갖는 북한의 국가적 실체성을 인정한다는 것이며 이러한 전제하에 北韓을 對外的으로 代表하는 平壤政權의 政治的(또는 政府的) 實體性을 認定한다는 것을 의미하는 것이라고 보아야 할 것이다. ; 그리고 북한의 「政治的 實體」를 認定한다는 것은 앞으로는 북한을 단순히 地方的 事實上的 政權(local de facto regime 또는 government)으로 보는 것에서 한걸음 더 나아가 一般의 事實上的 政府(general de facto government)로 보겠다는 의미가 내포되어 있다고 생각한다. 同旨, 李長熙, 「獨逸統一이 南·北韓統一에 주는 法的 意味」, 「國際法學會論叢」, 제36권 2호(1991), p.134.

43) 同旨 李東馥, 「南北 基本合意書: 무엇이 문제인가」, 「學術세미나 南北合意書 調印 以後의 課題와 解決方案」(국민대 사회과학연구소 주최), 1992.6.19, p.5 참조.

家」로 인정하는 것이 아님을 유의하여야 한다.

둘째, 남북한은 對內的으로 「1民族 (1國家?) 2體制 2政府」의 관계에 있다고 할 수 있다. 「남북기본합의서」 및 부속합의서의 서명란에서는 비록 남북한의 정식국명을 사용하였기는 하나, 본문에서는 정식국명인 대한민국, 조선민주주의인민공화국은 물론 남한, 북한으로도 표현하지 않고 남측, 북측이라고만 언급하고 있다. 이것은 남북한은 내부적으로 상호 특수한 의미의 「國家性」 또는 「國家的 實體性」을 인정하지만 그렇다고 해서 이는 결코 國際法上 國家承認에 해당하는 것은 아니라는 의미이다. 다시 말하면 大韓民國과의 關係에 있어서 북한은 결코 外國(other country, foreign country)이 아니라는 것이다.⁴⁴⁾

이상을 종합하면 「남북기본합의서」의 序文에서 말하는 特殊關係의 意味가 분명해진다. 남북간 특수관계라 함은 對外的으로 「1민족 2국가」, 對內的으로 「1민족 2체제 2정부」를 형성하는 二重關係, 곧 民族內部的 特殊關係를 의미하는 것이다.⁴⁵⁾ 이러한 二重關係論 내지 特殊關係論은 「한민족공동체통일방안」이 예정하고 있는 過渡的 統一體制인 南北聯合 概念과 양립하는 것이라 할 수 있다.⁴⁶⁾

44) 諸成鎬, “憲法上 統一關聯 條項의 改廢問題”, 「統一研究論叢」(民族統一研究院), 創刊號(1992), pp.276-277.

45) 이 特殊關係와 승인과의 관계에 대하여 고위급회담 대표였던 林東源 前 統一院次官은 한국이 북한을 法律上 國家로 承認(de facto recognition of state)한 것은 아니나 事實上 國家로 承認(de jure recognition of stste)한 것으로 볼 수 있다고 말한 바 있다. 이는 同人이 통일원차관으로 在職중인 1992년 5월 13일 민족통일연구원에서 행한 「남북대화의 현황과 전망」 세미나에서 발표한 내용이다.

事實上의 承認은 正式 承認의 要件을 결여하거나 또는 기타 政治的 理由로 법률상의 승인을 부여하기 곤란할 경우 일반국제법 이론상 잠정적 과도적으로 부여하는 것이다. 따라서 남북한이 특수관계에 합의한 것은 사실상의 승인을 의미한다는 입장이 어느 정도 타당성을 갖는다고 할 수 있다. 다만 문제는 事實上의 承認의 경우 그와 같은 승인 의사를 대외적으로 명시하도록 하고 있는데, 남북 기본합의서 전문에 특수관계를 명시한 것 그 자체만으로 이와 같은 事實上 承認의 意思를 표시한 것인가 하는 점에 대해서는 의문이 없지 않다. ; 한편 남북 기본합의서의 채택에도 불구하고 한국은 북한에 대해 사실상의 승인도 부여하지 않은 것이며 여전히 북한은 國際法上 未承認國(국내법상으로는 反國家團體)일 뿐이라는 논리도 주장가능하나, 이는 지나치게 보수적인 견해이며 통일지향적인 평화공존체제 수립에 역행하는 발상이라 하지 않을 수 없다.

나. 南北交易의 法的 性格 : 南北交易의 民族內部交流性

南北交易의 法的 性格은 바로 앞에서 살펴 본 바와 같은 二元的 南北關係에 기인한다. 남북관계를 이중적으로 파악하는 이상, 남북교역을 純粹한 國內去來로 볼 수도 없고, 상호 승인한 국가간의 國際去來로 볼 수도 없다. 왜냐하면 남북교역은 그 자체 獨自性을 갖는 「分斷國內部の 特殊한 去來」이기 때문이다. 따라서 一刀兩斷式으로 남북교역의 法的 性格을 국내거래 또는 국제거래로 규정하는 것은 올바른 태도라 할 수 없다. 굳이 말하자면 남북교역은 國內去來性과 國際去來性(對外貿易性)을 共有하는 거래라고 그 법적 성격을 규정함이 타당하다.

1988년 7월 7일 노태우 대통령에 의해 발표된 「7·7선언」의 제3항에서는 이와 같은 남북교역을 민족내부교역으로 규정한 바 있다. 민족내부교역이라는 용어가 법률용어로 확립된 것은 아니나 분단국의 법학자들인 우리가 이 용어를 법적 개념으로 확립시키는 것이 바람직하며 또한 타당하다고 생각된다. 그러한 점에서 보고에서도 남북교역의 법적 성격을 「民族內部去來」, 「民族內部交易」 또는 「民族內部交流」(intra-national commerce, intra-Korean commerce)로 규정하고자 한다. 필자는 이 民族內部交流를 ‘기본적으로 국내거래이나 순수한 국내거래와는 다르면서 동시에 일정한

46) 「한민족공동체 통일방안」에 의하면 남북한의 法的 關係는 二重的인 關係로 규정되고 있다. 內部的으로는 남과 북이 상호 실체인정을 기초로 하여 南北聯合이라는 결합을 통해 민족공동체라는 특수관계를 형성한다. 그러나 對外的으로는 남과 북은 獨自的인 國際法主體性을 향유하며, 2개의 주권국가로 각기 활동한다. 따라서 남과 북은 외교 및 국방권을 독자적으로 행사하게 되며 유엔 등 국제기구에도 각기 개별적으로 가입하게 된다. 이러한 점에서 南北聯合이라는 것은 제3국의 입장에서 보면 「國家聯合」이다. 그러나 남북연합은 대내적으로는 2體制간의 결합을 의미하는 「體制聯合」을 의미한다. 따라서 결국 南北聯合은 대내외적으로 완전한 2개의 주권국가간의 국가결합을 의미하는 포괄적 개념의 국가연합은 아니다. 하나의 민족안에서 통일을 지향하는 과정에서 내부적으로 민족공동체 형성과 특수관계 설정을 지향한다는 점에서 「特殊한 國家聯合」 또는 「不真正한 國家聯合」이라 할 수 있다. 필자는 이를 「民族共同體的 國家聯合」이라고 부르하고자 한다.

범위에서 비국내거래성 또는 국제거래성을 갖는 분단국에 특유한 특수한 형태의 거래'라고 정의하고자 한다.

그러나 이 민족내부교류만을 별도로 규율하는 제3의 법규는 존재하지 않는다. 민족내부교류로서의 남북교역이 국내법의 규율대상이 될 경우에는 「南北交流協力에 관한 法律」(이하 「南北交流協力法」이라 함)⁴⁷⁾ 등 관련 國內法이 적용되고, 국제법의 규율대상이 될 경우에는 국내법과 상충되지 아니하는 범위내에서 國際法이 적용될 수 밖에 없다. 이는 분단국의 특유한 현상으로서 南北間 特殊關係를 명시한 기본합의서 서문의 정신에도 부합하는 것이며, 또한 남북간 물자교류를 민족내부교류로서 추진할 것으로 규정한 南北 基本合意書 및 附屬合意書의 내용(후술 참조)에도 부합하는 것이다.

「남북교류협력법」도 남북교역을 「純粹한 國內去來로 보지는 않지만 基本的으로 國內去來性을 긍정하는」- 또는 정반대로 말할 경우, 「國際去來로 보지는 않지만 純粹한 國內去來와는 다르다고 보는」- 입장에서 서 있다고 판단된다. 즉 「남북교류협력법」도 남북교역을 민족내부거래로 본다는 것이다. 「남북교류협력법」의 제정이 「7·7선언」의 후속조치로서 제정되었다는 사실을 감안하면 이를 쉽게 수긍할 수 있을 것이다.

이상과 같은 특수관계 논리는 GATT를 위시한 국제기구에서 남북한은 대내적으로 하나의 국가이며, 남북한간의 교역은 民族內部交流(基本的으로 國內去來)라고 정정당당하게 주장할 수 있는 法的 根據로 원용될 수 있을 것이다.⁴⁸⁾

47) 이 법은 1990년 8월 1일 법률 제4239호로 제정되었다.

48) 우리 사회에는 민족내부거래를 국내거래 또는 내국거래와 동일시하는 경향이 없지 않으나, 이는 남북교역의 대내적 측면에만 주목한 것으로서 남북교역의 이중성 내지 양면성을 도외시한 점이 있다고 할 것이다. 물론 필자도 남북교역의 민족내부거래성을 국제적으로 공인받기 위해서는 보다 국내거래성이 강화되어야 한다는 점에 대해서는 기본적으로 동의하는 입장을 가지고 있다.

2. 南北交易의 民族內部交流性 主張과 自決權의 關係

가. 分斷國으로서의 南北韓과 民族自決權

개혁과 개방, 민주화를 특징으로 하는 탈냉전·탈이념 시대에 들어 오면서 냉전시대에 외세에 의해 강제적·비자발적으로 분열되었던 민족들이 하나로 통합되는 현상이 나타났다. 독일과 예멘의 통일이 그것이다. 그에 비해 남북한은 여전히 이 지구상에서 마지막 분단국으로, 한반도는 冷戰의 孤島로 남아 있다. 그래서 어느 민족 못지 않게 통일의 열망은 높으나, 통일을 위한 머나먼 長征에서 첫걸음조차 제대로 내딛지 못한 것이 오늘 우리 한민족이 처한 안타까운 현실이다.

이러한 현실에도 불구하고 공통의 언어·문화·역사를 가진 동일한 민족으로 구성된 남북한이 비록 현재 상태하에서는 서로 분리된 영역과 정부를 가지고 각자 살아가고 있다 하더라도 서로 하나의 國家(one state) — 그것이 하나의 韓國이든 아니면 하나의 朝鮮이든 관계없이 — 라는 信念을 가지고 있는 한, 통일에 대한 政治的인 意志에 대하여 제3국이 이를 부인하는 것은 전술한 바와 같은 분단국 내부에 관한 국제법 원칙에 비추어 용인될 수 없다고 하겠다.⁴⁹⁾ 특히 남북한이 主觀的으로 하나의 민족, 하나의 국가, 하나의 국민임을 주장하는 것은 당연히 국제인권규약 제1조의 (민족) 자결권에 속한다고 할 것인 바, 이를 존중하는 것은 일반국제법상 국가의 의무라 할 것이다.

그러면 남북한이 각기 유엔에 가입하고 각기 국제사회에서 국가로 인정되고 있는 — 따라서 엄연히 객관적·국제법적으로 2개의 국가로 존재하는 — 상황에서, 남북한이 하나의 민족임을 이유로 또한 하나의 국가로의 통일을 지향하고 있다는 이유로 「하나의 국가」 논리를 국제사회에 주장할

49) Ernst-Ulrich Petersmann, "Study on Legal and Political Aspects of Inter-Korean Transactions and their Relationship to the International Trade Regime under GATT", p.2.

수 있을 것인가?

현재 남북한은 각기 백수십여 개의 국가와 外交關係를 수립하고 있고, 각각 여러 국제기구에 가입하고 있으며 1991년에는 유엔에도 동시 가입하였다. 이러한 사실에도 불구하고 남북이 하나의 한국으로 남을 수 있는가? 이 점은 국제기구, 특히 유엔동시가입이 곧바로 남북한 상호간의(默示的) 國家承認으로 볼 수 있는가 하는 점과 관련이 있다. 이 점에 관하여 논란이 없는 것은 아니나 유엔가입은 당해 국가에 대한 외교적 승인과는 다르기 때문에, 남북한이 유엔가입으로 상호 國家承認(*de jure recognition*)을 하였다고는 볼 수 없다는 것이 유엔의 확립된 관행이며 동시에 본래 개별 국가의 일방적 행위라는 承認의 本質에도 부합하는 것이라 하겠다.⁵⁰⁾ 따라서 남북한은 유엔동시가입에도 불구하고 하나의 국가임을 주장할 수 있다고 할 것이다.

유엔가입이 국가승인을 의미하지 않는다는 것은 이스라엘의 유엔가입에도 불구하고, 유엔 회원국인 일부 아랍국가들이 이스라엘에 대한 국가승인을 유보한 선례에서 잘 나타나고 있다. 또 구소련에 있어서 백러시아(현재 벨로루시공화국의 前身)나 우크라이나는 각기 국제법상 국가가 아니었으나 독자적으로 유엔에 가입하고 있었다. 동서독의 경우에도 유엔에 따로 가입하고 있었으나, 그러한 사실이 동서독은 하나의 국가라는 주장을 방해하지 않았다.⁵¹⁾

남북한이 유엔에 가입할 때 “두개의 한국이 유엔에 가입하는 것은 남북한간의 대화에 기여하고 궁극적으로는 통일에 기여할 것이다”라는 미국 국무부의 성명,⁵²⁾ 남북한의 유엔가입은 남북화해와 통일에 유리하게 작용할 것이라는 프랑스 외무성의 성명, 남북한의 유엔 동시가입은 한반도의 통일을 위한 과도적인 조치로서 환영할 만한 것이라는 일본정부의 발표는

50) 유엔가입 승인이 기존 회원국에 의한 신규 회원국의 묵시적 승인이라고 보는 反對見解로는 裴載湜, “南·北韓의 UN가입과 法的 問題”, p.11 참조.

51) Ernst-Ulrich Petersmann, “Study on Legal and Political Aspects of Inter-Korean Transactions and their Relationship to the International Trade Regime under GATT”, p.3.

52) 1991년 5월 28일자 미국무부의 Tutwiler 代辯人의 聲明.

제3국들이 남북한의 유엔가입이 하나의 한국의 존재와 상충되는 것은 아니라는 증거가 된다고 하겠다.⁵³⁾

나. 南北間 合意書上의 南北交易關聯 規定이 갖는 法的 意味：
南北交易分野에서의 自決權 行使

(1) 南北交易과 民族統一：南北統一過程에서 南北交易의 役割

민족의 숙원인 남북통일을 앞당기는 지름길은 남북한이 화해·협력의 시대를 열어가는 데 있다고 할 수 있다. 남북한이 화해·협력의 관계를 설정한다는 것은 남과 북이 한반도에 드리워져 있는 냉전구조의 잔재인 적대와 불신의 관계를 청산하고 화해와 신뢰의 분위기 속에서 인적·물적 교류를 확대·본격화해 나가는 것을 의미한다. 화해·협력은 동족간의 신뢰구축을 위한 가장 중요한 토대가 되기 때문에 단순히 남북한이 함께 공존공영한다는 것 이상의 의미를 갖는다.

남북한간의 진정한 화해·협력관계 설정을 위해서는 먼저 한반도에 현실적으로 두 개의 정치체제가 존재함을 인정하고, 상대방을 ‘타도 또는 정복의 대상’이 아니라 ‘공존공영’의 협력자로 보아야 한다. 이미 이 점에 대해서는 남북기본합의서를 통해 남북한 쌍방이 약속한 바 있고, 우리 정부가 이러한 정신에 입각하여 1993년에 3단계 통일방안을 천명하면서, 통일과정의 제1단계를 화해협력단계로 설정한 것은 바로 이러한 점을 염두에 둔 합리적 판단의 결과라 할 것이다.

그러면 남북한간의 화해·협력관계는 어떻게 구축할 수 있는가? 그것은 남북한이 사람·정보·물자를 교류하는 가운데서 자연스럽게 형성되는 것이지 어느날 갑자기 인위적으로 생겨나는 것은 아니라 할 것이다. 그러한 점에서 남북한의 주민(한민족)이 서로 往來하고 物資를 交通하는 것은 민족통합을 추진함에 있어서 매우 중요한 의미가 있다.

53) Ernst-Ulrich Petersmann, "Study on Legal and Political Aspects of Inter-Korean Transactions and their Relationship to the International Trade Regime under GATT", pp.3-4; 徐憲濟, 「通商問題와 法」(서울: 栗谷出版社, 1994), pp.434-435.

그런데 아직까지 북한은 남북한간 인적 교류가 북한 체제에 미치는 파급 효과를 우려하여 이에 소극적인 자세를 견지하고 있다. 그러한 점에서 현 단계의 남북관계에서 남북교역, 특히 물자교역이 갖는 의미는 그만큼 크다고 하지 않을 수 없다. 즉 남북교역은 반세기 동안 극도로 이질화된 민족 구성원이 同質性을 회복하고 하나의 사회적·문화적·경제적 공동체를 형성케 하는 시금석이 된다고 할 수 있다. 이렇게 교류와 협력이 활성화되고 제도화되면서 남북간의 신뢰가 공고하게 구축되면 자연스럽게 한반도의 평화가 제도화되고 동시에 민족공동생활권이 형성될 수 있을 것이다.

(2) 「南北基本合意書」의 南北交易關聯 規定이 갖는 法的 意味

앞의 章에서 살펴 본 바와 같은 남북관계의 이중성에 비추어 볼 때 남북교역의 법적 성격, 즉 민족내부교류성은 우리의 입장에서는 지극히 당연한 논리이며, 또한 이러한 입장이 「남북교류협력법」이나 「남북협력기금법」 등 우리의 관련 國內法에도 어느 정도 반영되어 있다고 평가된다.⁵⁴⁾ 그러나 이러한 법들은 남북교역 및 협력사업 등에 대한 우리의 方針을 一方的으로 法制化한 것이며, 북한당국의 의사가 반영되어 있지 못하다. 그러한 점에서 남북한의 정부대표가 한자리에 모여 합의서를 채택하고 남북교역의 법적 성격을 민족내부교류로 규정하는 것은 대단히 중요한 의미를 지닌다고 할 것이다.

주지하는 바와 같이 남북한이 하나의 민족, 하나의 국가로 다시 통일되어야 한다는 의지는 「남북기본합의서」에 명확히 표명되고 있다. 즉 동 합 의서 서문에는 ‘남과 북은 분단된 조국의 평화적 통일을 염원하는 온계레의 뜻을 따라’라고 하여 통일의 의지를 천명하고, 나아가 ‘쌍방간의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계’라고 규정하고 있다. 특히 「남북기본합의서」 제15조는

54) 다만 「남북교류협력법」이 민족내부교류성을 국제적으로 주장하기 위해서는 좀더 국내 거래성이 강화되어야 할 것으로 생각되는 바, 그러한 점에 비추어 同法이 안고 있는 問題點에 대해서는 諸成鎬, “南北交易의 法的 性格과 民族內部交流性 認定問題(下)”, 「法曹」, 제42권 11호(1993), pp.72-74 참조. 그리

“남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다”고 규정하고 있다. 이러한 규정에 따라 교류협력분야의 부속합의서 제1조 ⑩항은 “남과 북은 물자교류에 대하여 관세를 부과하지 않으며, 남북사이의 경제관계를 민족내부관계로 발전시키기 위한 조치를 협의·추진한다”고 하고, 동조 ⑧항에서는 “남과 북사이의 물자교류에 대한 대금결제는 청산결제방식을 원칙으로 하며, 필요한 경우 쌍방의 합의에 따라 다른 결제방식으로 할 수 있다”고 규정하고 있다.

이처럼 남북간에 체결된 합의서에는 남북교역, 물자교류 합작사업 등 경제협력을 민족내부교류로 선언하고, 이를 구체적으로 실현하기 위하여 관세를 부과하지 않을 것과 대금결제를 청산방식으로 할 것 등을 규정하고 있다. 이러한 규정들은 다음과 같은 法的 意味를 갖는다고 평가할 수 있다.

첫째, 이러한 「남북기본합의서」의 관련규정이 갖는 의미는 남북교역이 민족내부교류, 즉 「기본적으로 국내거래」임을 명시한 것이다. 따라서 우리로서는 남북교역이 분단국 내부의 교역 내지 거래로서 유엔헌장 제2조 7항의 國內(韓國內) 管轄權의 範圍內에 있는 것으로서 제3국이나 GATT가 관여할 사항이 아니라고 하는 주장을 국제적으로 할 수 있게 된다.⁵⁵⁾

둘째, 「남북기본합의서」의 관련규정은 남북교역에 관한 민족자결권 행사의 표현이라고 할 수 있다. 전술한 바와 같이 자결권의 행사방법은 반드시 주민전체의 투표와 같은 집단적인 의사표시에 국한되지는 않는다. 남북한의 정부대표가 민족의 이름으로 만나 통일과정을 논의하고 통일을 이룩하기 위한 기반조성작업으로서 남북교역을 민족내부교류로써 추진하기로 합의하였다면, 또한 그러한 합의가 남북한내에서 각기 민주적인 절차와 방법에 따라 이루어진 것이라면, 그러한 합의내용이 남북한 주민의 자결권

55) Ernst-Ulrich Petersmann, “Study on Legal and Political Aspects of Inter-Korean Transactions and their Relationship to the International Trade Regime under GATT”, p.5.

행사라고 보는 데에 대해 異論이 있을 수 없다.

3. 南北交易의 民族內部交流性에 대한 國際的 認定義務：
GATT體制와 南北交易을 중심으로

가. 分斷國 內部交易에 대한 GATT의 處理慣行과 示唆點

남북한이 상호 특수관계에 있다는 것, 즉 하나의 한국으로서 남북간의 관계가 國家對 國家의 關係가 아니라는 입장이 국제사회에서 인정받더라도 이로써 당연히 모든 국제경제규범에서 남북교역을 민족내부교류로 인정받을 수 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. 지금까지 특히 국제경제규범의 가장 중추적인 역할을 하여 온 GATT체제는 國家對 國家間的 協定이 아닌 政府間的 協定으로 되어 있다. 따라서 남북한이 각기 事實上 獨立的인 關稅領域(customs territory)을 형성하고 독자적인 무역규범체제를 유지하고 있을 경우, 남북교역이 GATT협정의 규율을 받아야 할 거래가 아닌가 하는 점에 대해 의문이 제기될 수 있기 때문이다.

지금까지 GATT체제내에서 분단국의 문제에 관하여 어떤 확립된 원칙이 존재하는 것 같지는 않다. 이는 가급적 정치적인 문제에 관하여 개입하지 않으려는 GATT 締約國團(Contracting Parties)의 일반적인 정책에 따른 결과라고 할 수 있다. 다만 동서독간의 문제와 중국·대만 및 홍콩간의 교역에 대한 GATT의 처리는 남북교역과 관련하여 참고가 될 수 있는 유관선택이라고 할 수 있을 것이다.

먼저 홍콩의 경우 소위 一國兩制(one country, two systems)의 原則에 입각하여 현재 중국과는 분리된 독립관세영역으로서 GATT에 가입하였다.⁵⁶⁾ 앞으로 홍콩의 주권이 1997년 중국에 이양되게 될 것인 바, 홍콩·

56) 홍콩은 국제법상 국가는 아니나 1986년 4월 GATT협정 제24조 2항에 따라 GATT에 가입하였다. 그러나 중국은 대만이 GATT에서 회원국의 자격을 상실한 후 아직 GATT협정에 가입(재가입 또는 대만에 대신하는 체약국의 자격 승계)하지 못한 상태이다.

중국간의 문제를 분단국의 문제로 보기에 어려운 점이 있다. 또한 중국·대만간의 교역에 관하여 중국정부는 아직까지 이렇다 할 입장을 표명하고 있지 않다. 그럼에도 불구하고 GATT 체결국들은 중국이 중·대만관계와 관련하여 「하나의 중국」임을 주장하는 것을 부인하지 않고 있다.⁵⁷⁾

이에 비해 동서독간의 교역과 관련하여 구서독은 GATT 加入을 위한 加入議定書⁵⁸⁾ 체결시 동 의정서내에서 GATT협정상의 最惠國待遇義務 免除의 유보를 받은 바 있다. 즉 독일의 GATT가입에 관한 1951년의 결정에서 GATT 체결국단은 “서독의 GATT 가입으로 독일산 물품의 내독간 교역에 관하여 현재 존재하는 규정이나 현재의 교역상태에 변화를 거져오지 않는다”라고 함으로써 내국간 거래성을 승인하였던 것이다. 그 때문에 동서독의 경우 내독간 거래의 국제적 공인문제가 국제사회에서 더이상 복잡한 문제로 제기되지 않았다. 內獨間 去來에 관한 이와 같은 GATT의 선행례는 분단국인 우리에게 많은 시사를 준다고 판단된다.

동서독과 중·대만간의 교역에 대한 GATT의 처리로부터 우리는 분단국에 대한 GATT의 입장을 다음과 같이 추출·정리할 수 있을 것 같다. 첫째, GATT는 民族自決主義 및 自決權 尊重原則에 따라 분단국이 하나의 국가임을 주장할 경우에 이를 존중한다. 둘째, 분단국이 각각의 관세영역별로 GATT 가입을 희망할 경우에는 이들 양 領域의 承認을 조건으로 하여 그 가입을 허용한다. 셋째, GATT 체결국들은 지금까지 한번도 GATT협정을 분단국 내부의 교역에 적용해야 한다고 주장한 바 없다. 즉 GATT는 분단국의 內部去來에 관하여 분단국의 의사에 반하여 GATT규범의 적용을 강요하지 아니한다.⁵⁹⁾

실제로 GATT 理事會와 締約國團은 특히 自決權의 尊重原則에 따라 체

57) 중국은 아직 GATT협정의 체결국이 아니기 때문에 남북교역을 민족내부교류로 주장하여 GATT협정의 적용 면제를 받으려는 우리에게 있어서 중국의 사례는 우리에게 별로 시사점을 주지 않는다는 견해도 있다. 徐憲濟, 「通商問題와 法」, p.436.

58) 이를 토르키議定書(Torquay Protokoll)이라 한다.

59) Ernst-Ulrich Petersmann, “Study on Legal and Political Aspects of Inter-Korean Transactions and their Relationship to the International Trade Regime under GATT,” pp.57-58 참조.

약국들이 그들의 헌법이나 무역법에 그 법의 적용영역과 관세영역의 범위를 정하는 체약국의 주권행사에 대하여 간섭한 바가 없음을 주목할 필요가 있다. 예컨대 한국의 GATT 가입에 대한 GATT 實務作業班의 報告書(1966.12.16. 15th BISD 106-109), GATT 제33조에 의한 체약국단의 한국 가입에 대한 결정(1967.3.2. 15th BISD 60) 및 1967년 4월 17일에 발효된 한국의 GATT 가입의정서(15th BISD 44-46) 등에서 한국이 그들의 주권이 미치는 범위를 북한도 포함하는 한반도 전체로 간주하는 것에 대하여, GATT가 우리에게 특별한 제기한 바 없었다.⁶⁰⁾

이러한 사실과 GATT의 선례(기존판행)로부터 GATT는 분단국이 자결권 행사의 일환으로써 분단국 내부간의 교역을 국내거래로 보는 권리를 부인하지 않고 있음을 확인할 수 있다. 여기에서 우리는 국제사회에서 남북교역을 민족내부교류, 즉 「기본적으로 국내거래」라고 주장할 수 있는 당위성을 찾을 수 있다고 하겠다.

나. 民族內部交流性에 대한 國際的 認定義務: GATT협정과 民族自決權

1969년의 「條約法에 관한 비엔나협약」(Vienna Convention on the Law of Treaties) 제31조 3항에 의하면 어떠한 국제협정(GATT 협정 포함)을 해석함에 있어서 “각 당사국간의 관계에 적용될 국제법상의 관련 원칙”을 고려하여야 한다. GATT협정도 국제협정이므로 국제법상의 관련 원칙인 유엔헌장에 일치하도록 해석되어야 한다. 유엔헌장 제103조는 “유엔 회원국의 헌장상의 의무와 다른 국제협정상의 의무가 상충되는 경우에는 이 헌장상의 의무가 우선한다”고 규정하고 있는 바, GATT협정의 규정이 유엔헌장과 상충할 경우에는 헌장 제103조에 따라 유엔헌장이 우선하게 된다.

그런데 유엔헌장 제1조와 제55조에서는 인민의 자결권(민족자결권 내포)을 인정하고 있는데, 이러한 자결권에는 남북한이 「하나의 국가」(우리

60) Ibid., pp.6-7.

의 입장에서는 하나의 한국)임과 남북교역을 민족내부교류로 결정하는 권리도 당연히 포함된다. 유엔회원국은 이와 같은 한민족의 자결권 행사를 존중할 의무가 있다. 뿐만 아니라 이미 살펴 본 바와 같이 자결권은 관습 국제법상의 권리이므로 이러한 한민족의 자결권 존중의무는 비단 유엔회원국에게 국한되는 것이 아니라 모든 국가들에게 미친다고 하겠다. 결국 유엔회원국을 위시한 국제사회의 전 구성원은 「남북기본합의서」내의 남북교역을 민족내부교류로 간주한다는 규정을 한민족의 자결권 행사로 인정하고, 이를 존중할 의무가 있다.

국제사회의 전 구성원들이 한민족의 자결권을 존중할 의무가 있는 만큼 두말할 것도 없이 이러한 의무는 GATT협정 체결국들에게 해당된다. 그 결과 GATT협정 체결국들은 동 협정 제24조(GATT 적용영역에 관한 조항)를 해석·적용함에 있어서 남북교역을 민족내부교류(기본적으로 국내거래)로 본다든 한국민의 자주적인 결정, 즉 자결권을 침해하는 방법으로 해석 적용하여서는 안된다. 다시 말하면 GATT협정 체결국들은 남북교역을 국제거래로 간주하고, 남북한의 國內法을 이와 합치하는 방향으로 개정할 것을 남북한에 대하여 요구할 권리가 없다. 요컨대 GATT협정 체결국들은 GATT협정 제24조를 남북한이 해석·적용함에 있어서 하나의 국가임을 주장하고 하나의 국가경제 단위에 입각하여 남북교역을 민족내부교류(기본적으로 국내거래)로서 주장할 권리를 포함하는 한민족의 자결권을 고려하여 해석해야 한다.⁶¹⁾

또한 「남북기본합의서」의 남북교역관련 규정이 自決權 行爲라는 법적 의미를 갖는 것이라고 할 때 남북교역의 民族內部交流性 主張에 대한 國際的 當爲性은 충분하다고 할 수 있다.⁶²⁾

61) Ernst-Ulrich Petersmann, "Study on Legal and Political Aspects of Inter-Korean Transactions and their Relationship to the International Trade Regime under GATT", p.6.

62) 이와 관련하여 주목되는 사실은 최근 訪韓한 피터 서덜랜드 GATT사무총장은 7월 20일 한국만이 世界貿易機構(WTO)에 가입한 상태에서 이루어지는 남북교역은 內部者去來로 볼 수 있다는 입장을 표명하였다는 점이다. 그는 "현재로서는 한국만이 WTO체제에 가입할 것으로 예상된다"고 하면서, "이 경우 확실하게 단정을 내리기는

V. 結 論

오늘날 자결권은 2개의 국제인권규약에 명문화되어 있을 뿐만 아니라 「국가간 우호관계에 관한 國際法原則宣言」에서 국제법의 7대 원칙의 하나로 규정되어 있는데서 알 수 있듯이, 이제 자결권은 관습국제법 내지 일반적으로 승인된 국제법의 원칙으로 확립되어 있다. 이처럼 자결권이 國際慣習法上的의 權利로 확립되어 있는 바, 이에 따라 자결권을 행사할 수 있는 主體가 국제인권규약 당사국의 인민에게만 한정되는 것이 아니라 國際社會의 人民들이 특정집단을 형성할 경우 그들에게도 인정된다 하겠다. 자결권 행사의 존중의무는 국제인권규약 당사국에 한정되는 것이 아니라 모든 국가가 이에 구속되고 있다 할 것이다.

주지하는 바와 같이 「남북기본합의서」 제15조는 “남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다”고 규정하고 있다. 이러한 「남북기본합의서」의 관련규정이 갖는 의미는 남북교역이 민족내부교류, 즉 「기본적으로 국내거래」임을 명시한 것으로서 「남북기본합의서」의 관련규정은 남북교역에 관한 민족자결권 행사의 표현이라고 할 수 있다. 남북한이 「하나의 국가」로서 통일을 지향하여 나아가는데 필수적인 과정으로서의 남북교역을 민족내부교류로 규정하는 것은 당연히 민족자결권의 내용에 포함된다고 하겠다. 더욱이 남북한의 정부대표가 민족의 이름으로 만나 통일과정을 논의하고 통일을 이룩하기 위한 기반조성작업으로서 남북교역을 민족내부교류로써 추진하기로

어려우나 남북교역은 민족내부거래에 해당할 것으로 판단된다”고 밝힌 것이다. 그러나 동시에 서덜랜드 GATT사무총장은 “북한이 WTO체제에 가입한 이후 남북간 거래가 행해질 경우 그에 대한 해석은 별개이다”라고 언급하여 다소의 여운을 남기고 있다. 「中央日報」, 1994년 7월 20일 2면 참조.

합의하였으며, 또한 그러한 합의가 남북한내에서 각기 민주적인 절차와 방법에 따라 이루어진 것이기 때문에 남북교역관련 규정이 민족자결권의 행사라는데 아무런 이의도 있을 수 없다.

이처럼 남북기본합의서내 남북교역을 민족내부 교역으로 본다는 규정, 그리고 이에 따라 채택된 교류협력분야 부속합의서내 무관세에 의한 남북교역규정은 한민족의 자결권 행사라고 할 수 있는 바, GATT회원국은 물론 전 국제사회가 이러한 합의를 존중하지 않으면 안된다. 민족자결권의 존중은 지금까지 GATT가 분단국 내부교역에 대해 보여준 관행과 일치하는 것이기도 하다.

그러므로 미국·일본 등과 같은 제3국은 물론 GATT와 같은 국제경제기구도 남북교역의 민족내부교류성에 대해 왈가왈부할 자격과 권한이 없다. 특히 미국이나 일본 등 GATT 회원국이 남북교역의 민족내부교역성에 대해 시비 할 경우, 이는 전술한 바와 같이 GATT의 관행에도 부합하지 않는 것이며, 전 국제사회가 남북교역에 관한 한민족의 자결권 행사를 존중할 의무에도 반하는 것이라고 하지 않을 수 없다. 우리 정부는 국제사회에 대해 이러한 사실을 강조하는 한편, 남북교역의 민족내부교역성을 기정 사실화함으로써 통일을 실현해 나가는 과정에서 무관세에 의한 남북교역에 있어서 국제사회의 부당한 요구를 저지함으로써 예기치 않은 피해가 없도록 최선의 노력을 다해야 할 것이다. 이와 함께 우리는 남북한간의 직교역을 활성화 제도화시켜 남북한 모두에게 이익이 될 수 있는 방향으로 민족경제의 발전을 모색하고 나아가 남북경제공동체 형성을 촉진함으로써 통일기반을 조성하는데 이바지해야 할 것이다.

김일성 「현지지도」연구 : 1980 - 90년대를 중심으로

柳 浩 烈*

◁ 目 次 ▷

- | | |
|------------------------|--------------------------|
| I. 머리말 | 4. 교육·문화 및 상업시설 「현지지도」 |
| II. 김일성 「현지지도」의 부문별 내용 | 5. 군부대 「현지지도」 |
| 1. 협동농장 「현지지도」 | 6. 공연 및 전시장 「현지지도」 |
| 2. 공장·기업소 「현지지도」 | III. 결론 : 김일성 「현지지도」의 특색 |
| 3. 건설사업현장 「현지지도」 | |

I. 머리말

사회주의 경제체제는 첫째, 모든 개인의 사유재산을 인정하지 않으며 둘째, 모든 경제 활동은 사전에 철저한 계획을 수립하여 이에 따라 운영됨을 그 주요 특징으로 하고 있다. 북한도 사회주의 체제가 수립된 이후 토지개혁(1946.3)을 실시하고 산업시설을 국유화하기 시작하였고(1946.8) 제1차 1개년 계획(1947)을 수립하는 등 계획경제체제를 확립하였다.¹⁾ 한국전

* 자료조사실장

쟁이후 북한은 소련, 중국 및 동유럽 국가들의 대대적인 원조에 힘입어 급속히 경제개발사업을 추진하였고 1958년 중공군이 철수한 것과 때를 같이 하여 전후복구사업을 대부분 완료하면서 사회주의 경제체제를 확고하게 정착시켰다.

사회주의 경제체제는 프로레타리아 독재체제를 근간으로하여 중공업위주로 산업화를 이룩함으로써 부의 평등을 이룩과 동시에 급속한 경제성장을 목표로 하고 있다. 실제로 대부분의 사회주의 국가들은 사회주의 경제체제로 전환하면서 그들이 목표로한 급속한 산업화를 이룩하면서 완전고용과 물가안정에 힘입어 초기에는 놀랄만한 속도로 경제성장을 달성하였다. 그러나 이같은 고속 성장은 노동력의 동원이 한계에 부딪히고 과도한 작업시간, 숙련된 인력의 부족 그리고 비현실적인 목표 등 각종 문제점들이 부각되면서 점차 그 속도가 둔화되었다. 결과적으로 생산목표의 재조정, 기업의 자율권 확대, 가격제도의 개편 및 블럭경제의 탈피 등 사회주의의 명령식 계획경제체제의 틀로부터 탈피하여 수정주의 또는 시장사회주의체제로의 변혁을 감행하지 않을 수 없었다.²⁾

사회주의 명령식 계획경제체제를 구축하고 사회주의 동맹국가들로부터 막대한 원조에 의존하여 전후복구사업을 마무리한 북한도 1950년대말 여타 사회주의 국가들과 비슷한 문제에 봉착하였다. 그러나 여타 사회주의 국가들이 명령식 경제체제를 수정해나가면서 당면한 문제들을 해결해 나감에 비해 북한의 지도자 김일성은 주체사상에 입각하여 유일지배체제를 공고히하고 「현지지도」(on-the-spot guidance)라는 독특한 방식을 통하여 계속하여 인민들의 노력을 동원하고 이를 부단히 경제활동과 연계시킴으로써 북한식 사회주의 경제체제를 유지, 발전시켜나갔다.³⁾

북한의 경우, 전후복구시기에 상당한 성과를 거두었던 중앙집권적 계획

1) 민족통일연구원 편, 「북한체제의 실상과 변화전망」 연구보고서 91-13(1991.12), pp. 189-91.

2) 유호열, “동유럽,” 「사회주의체제 개혁·개방 사례 비교연구」, 민족통일연구원 연구보고서 93-23(1993.12), pp.243-44.

3) 최주환, 「북한경제론」 (서울: 대왕사, 1992), p.38.

경제체제는 1950년대말 경직화된 관료주의의 폐해가 드러나면서 흔들리기 시작하였다. 따라서 북한은 당시의 현실여건을 감안하여 새로운 경제관리 체제를 수립하지 않을 수 없었고 여기에 새로운 방법론적 해결책으로 채택되었던 것이 김일성이 제시한 청산리정신, 청산리방법과 대안의 사업체계였다.

청산리방법은 김일성이 1960년 2월 5일부터 보름동안 청산리와 강서군 당 사업을 현지에서 지도하면서 창안한 것으로 새롭게 조직되기 시작한 협동조합에서의 조직과 운영을 어떻게 할 것인가 하는 문제를 해결한 사업방법이다.⁴⁾ 김일성은 현지를 방문하여 평범한 농민들의 집을 직접 방문하여 그들의 생활상 전반을 상세히 파악한 뒤 각급 단위의 당사업 형편을 분석함으로써 해결책을 도출해내는 식으로 문제에 접근하였다. 보름동안 현지에 머물면서 현지 실정을 참여관찰하면서 각종 회의를 주재한 끝에 2월 23일 김일성은 당중앙위원회 상무위원회 확대회의에서 강서군당사업지도 과정에서 얻은 교훈을 종합 정리하여 발표하였는데 이는 “모든 당, 국가, 경제기관 종사자들속에 웃기관이 아래기관을 도와주고 웃사람이 아래사람을 도와주며 늘 현지에 내려가 실정을 깊이 알아보고 문제해결의 올바른 방도를 세우며 모든 사업에서 정치사업, 사람과의 사업을 앞세우고 대중의 자각적인 열성과 창발성을 동원하여 혁명과업을 수행하도록 하는 혁명적인 사업체계와 사업방법”을 그 핵심내용으로 하고 있다. 즉 중앙집권체제의 기본 골격은 유지한채 생산 현지실정을 감안한 지도방식으로 자력갱생의 기본 구도하에 위에서 아래를 통제하고 지도하되 일반적 지도에 덧붙여서 개별적 지도를 가미하여 생산성 향상을 의도하는 것이다.⁵⁾ 이처럼 현지도도를 통해 청산리정신, 청산리방법을 수립한 김일성은 전국의 군과 리들을 이러한 방법에 의해 집중적으로 지도하기 위하여 당지도요원들을 전국각지에 파견함으로써 오늘날의 북한식 사회주의체제의 토대를 닦았다고 할 수 있다.

4) 문성술, “청산리정신, 청산리방법이 창조되던 나날에,” 「인민들 속에서」 48 (평양: 조선로동당출판사, 1991), pp.1-39.

5) 「김일성 저작선집」 3권 (평양: 조선로동당출판사, 1979), p.152.

현지도도를 통해 사회주의체제의 결정적 변화위기를 극복할 수 있는 방법을 창안한 김일성은 이듬해인 1961년 12월 대안 전기공장을 방문하여 공장과 기업의 관리 운영에 관한 새로운 체계도 수립하였다. 이 체계의 주요 내용은 「군중로선」에 입각하여 간부와 일반 노동자가 함께 생산에 참여하며 당위원회가 생산활동 전반을 관장하여 공장생산 지도체계에서 통일적이며 집중적인 지도를 실현한다는 것이다.⁶⁾ 오늘날까지 북한의 대표적인 공장 기업소의 관리방식으로 남아있는 「대안의 사업체계」 역시 김일성이 문제가 발생한 현장을 방문하여 10일간 머물면서 관계자들과 토의를 함으로써 문제의 핵심을 파악하고 이를 통해 현지 실정에 맞는 대책을 수립했던 김일성 「현지도도」의 산물이다.⁷⁾

이 글에서는 김일성의 1980년대 현지도도의 내용과 그 역할을 분석하고 그럼으로써 김일성의 통치력의 제반 특성을 정치경제학적 입장에서 살펴보고자 한다.⁸⁾ 김일성은 현지도도를 통하여 북한의 정치, 경제, 군사, 사회 및 문화예술 등 각 분야의 정책집행과정을 직접 이해하고 제기되는 문제점들을 파악함으로써 새로운 정책방향을 제시하거나 사업의 진척을 독려해왔다. 절대 권력자와 몇몇 핵심 참모들에 의해 비공개로 정책이 결정되는 독재체제에서는 실제로 그 정책의 형성과정을 파악하기란 결코 용이하지가 않다.⁹⁾ 이러한 측면에서 김일성의 「현지도도」에 대한 연구는 정책결정과정 뿐만 아니라 어떠한 통계 수치도 일절 외부로 공개하지 않고 있는 북한

6) 김일성, 〈새로운 경제관리체제를 내올데 대하여〉 조선로동당 중앙위원회 정치위원회 확대회의에서 한 연설(1961.12.15).

7) 김태일, 「북한 국영기업소의 관리운영체계」 민족통일연구원 연구보고서 93-22(1993. 12), pp.27-28.

8) 북한과 같은 특수한 사회주의체제에 대해 서구학계에서 일반적으로 용인된 이론을 적용하기란 어려운 일이나 북한의 경제체제의 운영에 내재되어 있는 정치적 역할이나 제반 정책의 정치적 함의는 정치경제학적 접근을 원용하여 분석해 볼 수 있다. Martin Staniland, *What is Political Economy? : A Study of Social Theory and Underdevelopment*(New Haven : Yale University Press, 1985), p.193.

9) John M. Montias, "A Classification of Communist Economic Systems," Carmelo Mesa-Lago and Carl Beck, eds., *Comparative Socialist Systems : Essays on Politics and Economics*(Pittsburgh : University of Pittsburgh Center for International Studies, 1975), p.43.

의 실상을 파악할 수 있는 적절한 수단이 될 수 있다. 이를 통해 경직되고 폐쇄적인 북한체제가 수많은 모순과 문제점에도 불구하고 오늘날까지 유지되고 있는 이유를 다소나마 밝힐 수 있을 것이며 또한 북한 정치지도력의 실체를 분석함으로써 김일성 이후 등장하는 새로운 체제의 존립 가능성과 한계점을 전망할 수 있을 것이다.

김일성의 현지도는 그가 권력을 장악하면서부터 지속되어온 지도 방식이지만 이 글에서는 1980년 6차당대회 이후를 분석의 대상으로 하였다. 6차당대회가 열린 1980년 김일성의 아들 김정일은 공식적인 후계자로 등장하였다. 반면에 30여년을 절대적 통치자로 군림하던 수령의 나이가 어느덧 70이 가까와 짐에 따라 육체적, 정신적으로 과거 50년대, 60년대 전후 복구시기에 그가 보여주었던 것과 같은 정력적인 활동은 기대할 수 없는 시기였다. 따라서 이 시기의 김일성의 「현지도」 연구를 통해 한계점에 다른 북한사회를 노쇠한 지도자가 어떻게 통치하였는가를 밝힐 수 있을 것이며 이로써 향후 권력승계를 목전에 둔 북한체제의 변화방향도 전망할 수 있을 것이다.

II. 김일성 「현지도」의 부문별 내용

1. 협동농장 「현지도」

김일성은 1980년대에도 협동농장에 대한 현지도에 무엇보다도 크게 비중을 두었다. <표 1>에서 보는 바와 같이 김일성은 1981년 5월 5일 강동군 하리 협동농장에 대해 현지도를 실시한 이후 1992년까지 수십차례에 걸쳐 각급 협동농장을 방문하여 현지의 사정을 살피고 농업 생산을 증대시키기 위한 각종 「강령적 교시」를 하달하였다.¹⁰⁾ 협동농장에 대한 현지

10) <표 1>이하 <표 6>까지 정리한 김일성의 현지도 내역은 조선중앙통신사가 매년 발간하는 「조선중앙년감」에서 조사하였다.

지도에 임한 김일성은 북한이 당면한 식량문제를 해결하기 위하여는 「주체농법」에 의한 영농의 과학화, 기계화를 조속히 달성하며 수리사업을 확충하여 모든 경작지를 관개지화할 것을 목표로 삼고 있었다. 과학화를 위하여 품종을 개량하고 질소, 린, 카리 등 각종 화학비료를 증산할 것을 독려하였으며 농사에 소용되는 트랙터, 모심기 기계 및 각종 영농기계를 쉬지 않고 창안해내고 생산해 낼 것을 지시하였다. 수리사업을 확장하기 위한 갑문건설도 독려하였다. 부족한 농지를 확대하는 것도 김일성이 관심을 갖고 지도한 부분으로 간석지를 개간하는 것을 「사회주의 경제건설 10대 전망 목표」¹¹⁾의 하나로 중요시하였고 산간지역이 많은 북한의 실정을 감안하여 「다락밭」 건설을 「교시」하기도 하였다.¹²⁾

화학비료의 증산을 통한 곡물생산을 도모한 결과 지력이 쇠퇴함으로써 발생하는 농산물의 감산을 막기위하여 1990년대에 들어서서는 전농토의 「흙갈이」 사업을 전개할 것을 지시하였다. 1990년 11월 김일성은 강동군 봉화협동농장에 현지지도차 방문하여 농업부문관계자들과 함께 농업문제를 논의하는 과정에서 당해년도에 특별히 농사가 잘되지 않은 원인이 땅에 대한 관리를 잘하지 못하여 지력을 높이지 못한데 있다고 단언적으로 지적한바 있다.¹³⁾ 김일성은 “「흙갈이」를 하여 지력을 높여야 곡물 수확고를 높일 수 있다”고 하면서 「전군중적운동」으로 이듬해 봄까지 모든 옥수수밭에 객토사업을 하도록 지시하였다. 김일성은 봉화협동농장의 「일군」들에 대한 현지지도를 통해 객토작업의 당위성뿐만 아니라 현지 토양에 맞는 객토 작업방법에서 작업분량, 동원해야할 인원수까지 전반적인 사항에 대해 구체적으로 파악한 연후에 “나(김일성)는 옳다고 생각한 문제는 끝까지 해내고야마합니다, 지금까지 하자고 마음먹고 달라붙어 해결하지 못한것이

11) 김일성은 6차당대회(1980.10.10)에서 경제사업 10대 부문에 대한 목표를 제시한바 있는데 간석지개발의 목표는 총 30만 정보에 이른다. 통일원 편, 「'92 북한개요」(서울: 통일원, 1992), p.158.

12) 「다락밭」 조성에 대해서는 이우홍, 「가난의 공화국」(서울: 통일일보사, 1990), pp. 39-49.

13) 리승남, “〈전당, 전민, 전군이 떨쳐나서 흙갈이전투를 힘있게 벌려야 합니다〉,” 「인민들 속에서」 51 (평양: 조선로동당출판사, 1993), pp.91-104.

없습니다, 나는 이번에도 논밭에 흙갈이를 하여 지력을 높여야 정보당 수확고를 높일수 있다는 것을 확신하였기때문에 어떤 일이 있어도 흙갈이를 하자고 합니다, 그래서 오늘 흙갈이방식상학을 준비한데 나가서 정보당 흙을 몇톤 내면 몇센치미터 두터이로 펴수 있겠는가를 확인하여보았습니다” 라고 함으로써 자신이 현지도를 통해 무엇을 지시하고 어떻게 그를 달성할 것인지를 밝혀 주었다. 그리고 이처럼 현지도를 통해 지시한 사항은 이내 전국민들을 상대로한 특별명령으로 하달 되곤 하였다.

김일성은 객토작업의 필요성과 구체적 시행방법이 결정되자 “전당, 전민, 전군이 펼쳐나서 흙갈이전투를 힘있게 벌려야 합니다, 당중앙위원회 조직비서는 내(김일성)가 이 회의에서 결론을 하면 인차 흙갈이전투에 전당, 전민, 전군을 총동원하겠다고 하였습니다, 흙갈이전투에는 밥을 먹는 사람들은 누구나 다 동원되어야 합니다”라고 하면서 전농토의 객토사업과 같은 거창한 대자연개조사업을 짧은 시간내에 완성하도록 총동원령을 하달 하였다. 김일성의 「전당, 전민, 전군」이 나서서 「흙갈이전투」를 벌이라고 지시하자 현지도에 나선 강동군에서부터 시작하여 전국적으로 농민들은 물론 노동자, 사무원 그리고 가정부인들까지 모두 동원되어 전농토에 대한 객토작업에 나섰다.

김일성은 곡물의 증산과 더불어 1980년대 인민들의 소비생활 향상을 위해 곡물이외의 작물 생산을 증대할 것도 지시하였다. 사료용 작물을 대대적으로 심어 농업 생산을 늘리는 것은 주민들의 식생활에서 고기류의 소비를 늘리기 위함이고 닭이나 오리등 가금류의 사육을 적극 권장함으로써 고기와 알을 부식으로 확보하기 위함이었다. 온실재배에 따른 채소류의 증산도 김일성의 협동농장 현지도에서 빼놓지 않고 강조하는 부분이다. 약초, 담배 등 기호품 작물의 생산과 그 처리 능력의 증대도 「강령적 교시」를 통해 강조하였다.

농업생산을 늘리기 위해서는 「주체농법」의 요구대로 농사를 과학, 기술적으로 지을 것을 줄기차게 지시함과 동시에 이를 위하여 화학비료, 농약을 비롯한 각종 영농물자를 제때에 더많이 공급할 것을 독려했다. 과학, 기술적으로 영농할 것을 지시하면서 육종사업을 강화하는 등 품종개량사업

에도 많은 지시를 하였는데 이는 특히 각급 농업과학원이나 농업시험장, 연구소 등을 방문하여 현지지도할 때 두드러졌다. 종합적 기계화를 달성하기 위한 노력의 하나로 농기계 생산과 보급확대를 지시할 때는 이미 생산된 각종 벼수확기등 농기계를 돌아보기도 하였다. 각급 연구소를 방문하여서는 북한의 농업생산을 새로운 높은 단계로 끌어올리는데 지침이 될 「교시」를 하달하기도 하였다.

〈표 1〉 협동농장 현지지도

년 도	현 지 지 도
1981	<ul style="list-style-type: none"> • 평남 강동군 하리 협동농장(5.5) • 강동군내의 협동농장(8.30) • 삼석구역 도덕협동농장(9.11) • 평남 숙천군 열두삼천협동농장(9.22) • 평남 평원군 송석협동농장(9.22) • 7호농장(10.9) • 농업과학원 룡성시험장, 농기계화연구소(10.11)
1982	<ul style="list-style-type: none"> • 애국남새공장(4.25) • 사동구역 장천협동농장(4.25) • 농업과학원 룡성시험장(9.28) • 삼석구역 도덕협동농장(10.5)
1983	<ul style="list-style-type: none"> • 청산협동농장(4.24)
1984	<ul style="list-style-type: none"> • 평원군 삼봉협동농장(9.14)
1985	<ul style="list-style-type: none"> • 함북 닭공장, 오리공장, 돼지공장 등 국영농목장, 남새공장 및 청진시 수산업기지(6.10~30)
1987	<ul style="list-style-type: none"> • 농업과학원시험장(8.30) • 평양 룡성구역 화성협동농장(9.1) • 청산협동조합(9.2) • 룡성구역 화성협동농장 및 농업기계화연구소(10.1) • 농업과학원 가금공학연구소(10.2) • 개천군 보부협동농장(10.22)
1988	<ul style="list-style-type: none"> • 삼석구역 협동농장(9.3) • 대성구역 대성협동농장(10.22)

년 도	현 지 지 도
1989	<ul style="list-style-type: none"> • 삼석협동농장(2.2) • 삼석협동농장(9.7)
1990	<ul style="list-style-type: none"> • 강서구역 청산협동농장(10.13) • 강동군 봉화협동농장(11.27)
1991	<ul style="list-style-type: none"> • 삼석구역 협동농장(3.20) • 함남도내 닭·오리공장, 은실남새공장 및 수산업기지(7.10~8.5) • 온성군 왕재산 협동농장, 농업과학원 경성 분원시험장 및 경성군 일향협동농장(8.20~30) • 함남 정평군 봉대협동농장 및 락원군 서중 협동농장(8.31~9.6)

2. 공장·기업소 「현지도」

김일성은 협동농장에 대한 현지도 못지않게 공장·기업소등에 대한 현지도도 활발히 하였는데 1980년대에도 <표 2>에서와 같이 매년 5, 6곳의 주요 공장·기업소들을 방문하여 현지지도를 실시하였다. 김일성이 공장·기업소를 방문하여 현지지도를 실시할 때는 대부분의 경우 우선 더 많은 제품을 생산할 것을 지시한다. 더 많은 제품을 생산하되 자력갱생의 혁명정신과 기술혁신운동을 적극적으로 전개할 것을 특별히 강조하고 있다. 협동농장이나 농업연구소등을 방문하여 곡물생산을 증대할 것을 독려할 때 화학비료의 사용을 지시하고 있는데서도 알 수 있듯이 화학공장에서 비료의 증산을, 그리고 주민들의 의류생활을 보장하기 위하여 화학섬유인 비닐론 등의 생산을 늘릴 것을 지시하곤 하였다.

김일성은 각 공장·기업소등을 방문하여 생산을 늘릴 것을 지시하는데 이때 김일성은 「관계부문일군협의회」를 소집하여 제품생산과 관련된 여러 부문에 대해 종합적인 의견을 청취하고 이를 토대로 생산 증대를 위한 방

법을 제시하곤 하였다. 사회주의 경제체제는 경제활동 전반에 관한 총체적인 계획하에 이루어지기 때문에 원료와 자재의 공급에서부터 수송, 배분에 이르기까지 일률적으로 이루어지게 된다. 따라서 어느 특정 부문에서 문제점이 발생되면 전체 공정에서 차질을 빚게 된다. 일반 기업소 단위에서 생산을 계획대로 진척시키기 위해서는 이중 원료채취부문에서부터 제품의 배분까지 어느 한 단위에서도 지연되는 일이 없어야 한다. 더구나 계획에도 없는, 그리고 계획을 능가하는 생산량을 달성하기 위해서는 이러한 일관된 공급체계를 변경하지 않으면 안된다. 일관된 경제활동체계를 변경하기 위해서는 김일성의 지시가 없이는 불가능하며, 반면에 김일성의 지시는 이러한 체계를 뛰어넘어 목표로운 사업에 대한 총체적인 지원체계가 형성되도록 하는 것이다.¹⁴⁾

김일성은 1981년 10월 26일부터 이틀간에 걸친 평북 공업부문 시찰에서 각 공장·기업소의 생산을 증대시키기 위해서 강재를 비롯한 원료·재료를 “우선적”으로 공급해줄 것을 지시하였다. 김일성이 현지지도를 통하여 공장·기업소의 생산을 높이기 위한 이같은 특별지시는 1991년 김일성의 집중적인 함경남·북도 공업부문을 현지지도할 때도 나타났다.

김일성은 현지지도를 실시할때 특정 사업장에 대해서만 지시하는 것이 아니라 이와 관련된 공장·기업소 대표들을 두루 소집하여 총체적인 작업을 지시하는 특징이 있다. 1990년 홍남비료공장은 설비를 짧은 시간내에 현대화해야할 문제에 직면하였다.¹⁵⁾ 이 문제를 해결하기 위하여 김일성은 함경남도 「경제부문책임일군협의회」를 소집하였다. 김일성의 판단에 의하면 공장의 현대화를 위해서는 대형압축기 6대가 필요하므로 이 대형압축기 6대를 가장 빠른 시간내에 만드는 것을 최우선 목표로 설정하였다. 룡성총국은 과거 자신들의 모든 역량을 다해도 대형압축기 1대를 생산하는데 1년 6개월이 걸리기 때문에 6개월 안에 6대를 만드는 것은 엄청난 과

14) 김일성·김정일 부자의 지시가 있어야만 지출할 수 있는 특별 비축 물자인 「1호물자」가 있어 비상사태나 특수목적을 위해 사용하고 있다.

15) 김광수, “룡성로동계급에게 주신 믿음은 기적을 낳았다,” 「인민들 속에서」 51, pp. 66-72.

업이 아닐 수 없었다. 김일성은 「관계부문일군」들이 모인 자리에서 “동무들, 우리가 룡성기계총국을 도와줍시다”란 말 한마디와 함께 이같이 엄청난 과업을 수행하기로 결정하였다. 김일성은 룡성기계총국으로 하여금 이 사업을 담당하도록 지시하면서 두가지 특별 사항을 추가하였는데 첫째 종업원 쉼기대회에서 노동자들에게 호소함으로써 이들의 열의를 발동시켜 작업에 임할 것과 둘째, 대형소재생산과 「협동생산조직」은 어떻게 하고 막대한 양의 자재와 「협동품」은 어디서 어떻게 「생산보장」해야 하는지 등 구체적인 「조직사업」을 지도해 준 것이다. 일단 이렇게 목표와 방법을 지시한 연후에 김일성은 「관계부문일군」들에게 “나와 약속한 것은 꼭 해야 합니다”라고 하면서 과업의 철저한 이행을 다짐하였다.

현지도를 통해 결정된 사항을 이행하기위해 김일성은 여타 관련 기관들에게 필요한 지원을 명령하였다. 김일성은 “...금속공장들에서 압축기생산에 필요한 자재를 대주는것을 비롯하여 전국이 도와주어야 합니다”라고 지침을 하달하면서 당과 국가의 「책임일군」들로 강력한 「지도소조」를 구성하여 현지에 보내주고 대형압축기생산에 필요한 자재와 「협동생산품」들을 일시에 풀어주는 조치를 취함과 동시에 극히 짧은 기간에 전투를 벌리는 조건에서 대형공작기계공장에서도 대상설비를 맡아 생산하도록 해주는 등 전국이 룡성을 지원할 것을 지시하였다. 김일성의 현지도에 따른 특별 지시의 결과 룡성기계총국의 종사자들은 물론 은퇴한 노기능공과 나이 어린 학생들까지 모두 작업에 참여하였고 수많은 지원물자와 격려의 편지 및 각종 위문공연이 줄을 이어 이들 작업현장의 노동자들의 작업을 격려, 고무하여 작업의 조속한 완결을 지원하였다.

〈표 2〉 공장·기업소 현지지도

년 도	현 지 지도
1981	<ul style="list-style-type: none"> • 남포제련소(5.22~23) • 남포 대안중기계종합공장(5.23) • 홍남비료연합기업소(8.16~20) • 평양전구공장(8.26) • 안주지구 탄광연합기업소(9.22) • 평북공업부분 시찰(10.26~27) <ul style="list-style-type: none"> — 8월 29일 공장 — 락원기계공장 — 8월 9일 공장
1982	<ul style="list-style-type: none"> • 승리자동차 종합공장(3.19) • 평양시 애국의약품 포장재 공장(5.5) • 함경남도 인민경제 여러부문들 사업지도(8.19~9.1) <ul style="list-style-type: none"> — 룡성기계연합기업소 • 동평양기계공장(9.8)
1983	<ul style="list-style-type: none"> • 황해제철소(4.18) • 2.8 세멘트공장(4.19) • 〈승리〉호 트랙또르공장(7.5) • 2.8 비날론연합기업소 및 단천지구 광산, 단천제련소(7.6~10) • 성진제강소, 검덕광업종합기업소, 단천마그네사공장(8.22~24)
1984	<ul style="list-style-type: none"> • 승리자동차 종합공장(4.26)
1985	<ul style="list-style-type: none"> • 김책제철연합기업소, 5월 10일 공장 라남계약공장 및 청진조선소(6.10~30)
1986	<ul style="list-style-type: none"> • 대안중기계연합기업소(6.20) • 김책제철연합기업소 및 청진화학발전연합기업소(7.1~13) • 천리마제강연합기업소(12.29)
1987	<ul style="list-style-type: none"> • 만경대애국농창공장(3.9) • 승리자동차 종합공장(3.31) • 금성 트랙또르 종합공장(9.2) • 김종태 전기기관차연합기업소 및 6월 6일 차량연합기업소(9.24) • 남흥 청년화학연합기업소 및 안주 아닐론 방적공장(10.23)

년 도	현 지 지 도
1988	• 정주 전진호 트락또르 조립공장(9.3)
1989	• 상원 세멘트련합기업소(4.2) • 승리자동차 종합공장(9.10) • 순천 비날론련합기업소(10.9)
1990	• 천리마 제강련합기업소 및 5월 18일 대형 단조공장(10.9) • 5월 10일 공장, 함북조선소련합기업소, 김책제철련합기업소 및 무산광산련합기업소 등 함북도내 인민경제 여러부문 사업(8.16~9.3)
1991	• 홍남비료련합기업소(7.10~8.5) • 무산광산련합기업소(8.20~30) • 룡성기계총국, 6월 1일 전기기구 종합공장(8.31~9.6) • 홍남비료련합기업소 및 2.8 비날론련합기업소(11.27~12.7)

3. 건설사업현장 「현지지도」

1980년대 김일성은 〈표 3〉에서 보듯이 서해갑문을 비롯한 대규모 갑문 및 간석지 공사, 만수대의사당과 같은 「대규모 기념비적 건축물」 공사, 단천 제련소건설장과 같은 공장건설 공사, 그리고 도시 및 도로건설공사를 벌이는 현장등을 방문하여 현지지도를 실시하였다. 특히 건설사업의 경우 건설장의 위치 선정에서부터 건설방식과 건설과정에서 제기되는 온갖 문제들을 해결해나가는 것까지 총체적인 지도로 이어진다.

황해남도의 9·18저수지는 바다를 막아 건설한 저수지인데 이 저수지건설사업은 김일성의 건설사업현장에서의 현지지도의 전형적인 예가 된다. 1979년말 김일성은 청단군과 연안군내의 해안농촌들을 현지지도하면서 이 지역이 장마때마다 침수피해를 입고 있다는 사실을 보고받자 이내 담당 「일군」들을 대동하고 바다쪽 현장으로 나아가 지도를 펴놓고 현지지형을 살펴보았다. 이렇게 실제로 현지지형을 육안으로 살피고 앞바다의 깊이, 밀של물의 차 그리고 그 지대에 이미 조성되어있는 저수능력과 물길의 통수

능력들을 알아본 연후에 바다에 「물주머니」를 건설하는 방식으로 문제를 해결할 것을 지시하였다. 연후에 「물주머니」를 건설하는 구체적인 방법과 공사의 선후차까지, 공사의 전반적인 대책을 제시하였다. 이후 건설이 시작된 다음 공사진척상황을 살피면서 공사속도를 높이는 새로운 공법을 가르쳐주고 자재와 설비들을 제때에 보급해줄 것 등 여러가지 조치들을 취해 주었다. 건설작업의 마지막 관문인 배수갑문 조달문제에 봉착하였을 때 김일성은 “배수갑문이 걸렸단 말이지요”라고 되뇌이면서 배수갑문을 조속히 보내줄 것을 약속하였다. 곧이어 배수갑문들이 전량 현장에 도착하였고, 대형변압기와 「수문권양기」, 대형자동차들이 도착하여 공사를 마무리 지을 수 있었다. 공사장 책임자들은 김일성의 지도와 보살핌으로 5년은 걸릴 작업이 1년반이라는 짧은 기간에 끝낼 수 있었다고 감격스러워 했다.¹⁶⁾

김일성의 현지도는 「대규모 기념비적 건축물」 건설현장에서도 예외없이 이어졌다. 1980년 4월 당시 최고인민회의는 장소가 협소한 만수대의사당 대신 인민문화궁전에서 진행되었다. 김일성은 만수대의사당을 새로이 개축할 목적을 가지고 현장으로 나가 현지도를 실시하였다.¹⁷⁾ 만수대의사당이 자리잡은 주변의 도로중 어느 것은 없애고 어느 것은 새로 내며 어느 길은 어떻게 넓혀야 하는가를 하나하나 지도하면서 의사당의 개축은 국가의 존엄과 관계가 있는 사업임을 강조하였다. 1960년에 지어진 만수대의사당 건물 내부의 회의실을 둘러본 김일성은 층이 낮고 폭이 좁아 답답하다고 지적하고 대의원석 자리를 잘 만들뿐만 아니라 의자사이의 거리도 넓혀주고 「앞상」도 놓아주어 글을 쓰는데 불편이 없도록 개축해야 한다고 지도하였다. 결국 이날 의사당 현장을 둘러본 김일성은 인민의 대표들인 대의원들이 모여 나라의 정사를 의논하는 곳에 걸맞게 웅장하게 확장할 것을 지시하였다. 의사당 확장개수공사가 곧바로 시행되었으나 2년후 의사당 개축공사현장을 다시 찾은 김일성은 미진한 점을 일일이 지적하면서 결함

16) 서관희, “바다에 생긴 저수지,” 「인민들 속에서」 46 (평양 : 조선로동당출판사, 1990), pp.1-8.

17) 리명철, “〈만수대의사당은 세계에 자랑할만한 대기념비적건물입니다〉,” 「인민들 속에서」 47 (평양 : 조선로동당출판사, 1991), pp.94-99.

을 보완하도록 지시하였다. 이날 김일성은 의사당의 내부구조와 설비들을 주로 살펴보았는데 천정의 높이가 여전히 낮고 천정에 걸린 「무리등」이 천정에 비해 상대적으로 크기 때문에 회의실을 내리누르는 듯하다고 지적하면서 고칠 것을 지시하였다. 회의실 길이를 좀 더 넓히고 대의원의자사이도 더 넓혀 토론하러 연단에 드나드는 사람들이 불편하지 않도록 하며 방청석의 수를 2천석까지는 늘려야 한다고 지시하였다. 노동자, 농민을 비롯하여 각계각층 대표들을 방청자로 광범위하게 참가시켜 국사를 함께 의논하여야 한다는 이유 때문이었다. 덧붙여 기존건물의 설비와 자재를 버리지 말고 모두 회수 이용할 것도 지시하였다. 이후에도 김일성은 부속건물과 휴게실이 불필요하게 많으니 이를 적게 배치하고 건물 내외부를 주민들의 기호와 현대적 감각에 맞게 최고의 수준으로 건설할 것 등을 일일이 지시하였다. 여타 건설현장에서의 현지도 때와 마찬가지로 만수대의사당 개축 공사 때에도 김일성은 건설에 필요한 막대한 자금을 할당해주고 고급석재와 희귀한 나무를 비롯한 자재와 설비들을 확보해줌으로써 결국 1894년 10월 김일성의 의도를 충분히 반영한 의사당의 준공을 보게 되었다.

김일성의 건설현장 현지도에서 중요한 정형중의 하나는 공장건설현장에서의 지도이다. 비료생산은 북한이 당면한 식량문제를 해결하는 중요한 고리중의 하나인데 1991년 7월 김일성은 1927년에 설립된 홍남비료련합기업소를 현대화, 대형화하는 작업을 특별한 관심을 갖고 현지도하였다.¹⁸⁾

김일성은 당시 정무원 총리인 연형무를 홍남비료공장 현지로 불러내어 공장의 현대화작업을 진두지휘하도록 명령하였다. 현지에서 김일성이 지시한 사항은 “...이번에 마음먹고 달라붙어 결사전을 벌려서라도 비료문제를 꼭 풀어야 합니다”로서 그의 확고한 의지를 담은 내용이었다. 김일성은 비료공장 확장공장에서 절실한 문제가 성진제강련합기업소, 김책체철련합기업소, 룡성기계총국을 비롯한 대상설비와 자재를 맡은 기업소들이 홍남비료를 적극적으로 지원해주어야 한다는 것을 알고는 이들 연관된 기업소들에서 대상설비와 자재를 무조건 보장하는 엄격한 규율을 세울 것을 강조하면

18) 연형목, “〈내 몸은 비록 여기 와 있지만 마음은 홍남에 가 있습니다.〉 「인민들 속에서」 50 (평양 : 조선로동당출판사, 1992), pp.2-16.

서 홍남비료공장의 건설공사를 그해 9.9절까지 끝내도록 명령하였다. 그러나 공장건설과 관련하여 고압관과 고압발브를 비롯한 일부 특수 설비들과 자재를 수입하여야 하고 기술적으로 복잡한 문제가 산재한 방대한 규모의 설비가공과 구조물건설공사를 그 짧은 기간안에 완성한다는 것은 대단히 어려운 문제였다. 김일성은 이러한 문제에 대해 요령주의를 없애고 무슨 일에서나 자체의 힘으로 풀어나가려는 사상적 각오를 다지며 노동계급의 창조적 열의와 힘을 다할 것을 지시하면서 정무원에서는 다른 설비생산을 미루더라도 홍남비료의 대상설비부터 먼저 생산하도록 철저한 방침을 세우도록 지시하였다. 이 과정에서 김일성은 특히 설비생산에서 특수장재가 부족함을 깨닫고 성진제강련합기업소와 황해제철련합기업소, 천리마제강련합기업소의 담당자들을 현지로 소환하여 이들 기업소들이 필요한 자재를 책임지고 공급해 주도록 당부하였다. 김일성의 현지지도가 실시되면서 지명 받은 성진을 비롯한 각급 공장 기업소의 노동자들은 대상설비와 자재를 홍남비료에 우선적으로 생산, 공급하였고 함경남도 각 시, 군들에서 매일 수천명의 노동자, 기술자, 사무원들, 3대혁명소조원들이 참여해 노력지원을 담당하였다.

정무원 총리를 현장에 상주시키면서 김일성은 각급 공장·기업소에 필요한 설비와 자재를 속히 공급할 것을 독려했고 노동자들은 수령이 현장에 있음으로 해서 혁명적 열의를 다해 전투적으로 건설사업에 매달리게 되었다. 1991년 7월에서 8월에 걸쳐 김일성은 함흥에 머물면서 총리의 사업보고를 매일 받는 등 현장에서 공장건설의 조기 달성을 진두 지휘함으로써 북한의 실정에서 보통 몇년은 족히 걸릴 현대화 건설사업을 불과 수개월안에 마무리 지었다.¹⁹⁾

19) 북한이 「주체적」으로 건설했다고 선전하는 공업, 광업, 건설 등 모든 산업부문의 질은 형편없이 낙후되고 불량하다고 평가되고 있다. 이우홍, 「어둠의 공화국」(서울: 통일일보사, 1990).

〈표 3〉 건설사업현장 현지지도

년 도	현 지 지 도
1981	<ul style="list-style-type: none"> • 남포 갑문·남포 구역 와우도 주택거리(5.22~23) • 평양시내 문수거리 건설장(8.26) • 맥전갑문 건설장(8.30) • 평남 청남구 탄부 주택건설(9.22) • 평남 간석지 개간(9.22) • 인민대학습당(9.26) • 신의주시내의 중요건설대상(10.26~27)
1982	<ul style="list-style-type: none"> • 평양시내 대기념비적 창조물 건설현장(4.1) — 주체사상탑·개선문·모란봉경기장·인민대학습당 • 함남 단천제련소 건설장 및 신단천 건설부지 공사장(8.19~9.1) • 봉화갑문(10.5)
1983	<ul style="list-style-type: none"> • 평남 아널론방적공장 건설부지 및 청천강 제2화력발전소 건설부지 시찰(1.26) • 봉화갑문 준공식(4.13) • 황해도 송림항 건설과 송림시 건설현장(4.18) • 남포 강선제강련합기업소 확장부지(4.24) • 함흥합성 고무공장 건설부지 및 함흥시 건설현장(7.6~10) • 김책항, 김책시, 단천제련소 건설장, 단천항, 신단천 건설장(8.22~24) • 〈충성의 다리〉(대동강) 개통식과 평양 원산 고속도로 및 송림 황주쪽 직선도로 건설장(9.6)
1984	<ul style="list-style-type: none"> • 남포갑문 건설장(4.18) • 락랑다리·락랑도로 개통식(9.16) • 만수대의사당 준공(10.11)
1985	<ul style="list-style-type: none"> • 만경대 남리부락(8.11) • 남포 갑문건설사업(9.19)
1986	<ul style="list-style-type: none"> • 서해갑문 준공식(6.24) • 순천 비날론련합기업소 및 순천갑문(10.15)
1987	<ul style="list-style-type: none"> • 룡성구역 화성동, 대성구역 안학동 살림집건설장(4.5) • 평양 지하철도 제4계단 준공식(4.10)

년 도	현 지 지 도
1988	<ul style="list-style-type: none"> • 평양 광복거리, 5월 1일 경기장 및 평양국제 영화회관 건설장(4.4) • 룡라다리 및 금릉동굴 개통식(9.3) • 청춘거리 준공식(9.3) • 5월 1일 경기장 건설장(9.3) • 순천 비날론연합기업소 건설장(10.8)
1989	<ul style="list-style-type: none"> • 녕원발전소 건설장(3.25) • 5월 1일 경기장 준공식(5.1) • 광복거리 대도로, 교예극장, 량강호텔, 서산호텔, 청년호텔 준공식(5.1) • 만경대학생소년극장, 5천세대 살림집 봉사망들 준공식(5.2) • 평양국제 영화회관, 청년중앙회관, 동평양 대극장 및 양각도 축구 경기장(5.18)
1990	<ul style="list-style-type: none"> • 사리원 카리비료연합기업소 건설장(11.28)
1991	<ul style="list-style-type: none"> • 평양시 궤도전차 제1단계 건설장(4.13)

4. 교육·문화 및 상업시설 「현지지도」

김일성은 협동농장, 공장·기업소 또는 건설사업소 등 생산현장뿐만 아니라 <표 4>에서 보듯이 각종 교육, 문화 및 상업시설들에 대한 현지지도도 다방면에 걸쳐 실시하였다. 평양의 대표적인 유원지 대성산에 대한 김일성의 현지지도는 문화시설들에 대한 김일성의 지도행태의 한 정형을 보여주고 있다.²⁰⁾ 대성산은 평양의 대성구역에 있는 계곡이 깊은 산으로서 고구려 때부터의 오랜 역사유적을 간직하고 있는 곳으로 김일성은 일찍부터 이곳을 유원지로 개발하고자 하였다. 그러나 산세가 독립적으로 이루어져 있기 때문에 물이 솟아나지 않아 각종 유적을 복원하고 가꾸어도 만족할만한 모습의 유원지로 발전하지 못하자 김일성은 1958년부터 줄기차게

20) 최문선, “산수를 겸비한 인민의 유원지 대성산,” 「인민들 속에서」 50, pp.126-38.

이곳에 있다고 전해져오는 99개의 못을 찾는데 온갖 노력을 다하였다. 결국 1985년 10월 대성산 현지를 방문한 김일성은 대동강물을 대성산에 끌어올려 인공폭포를 만들고 골짜기로 물이 흘러내리게 함으로써 그가 생각하던 산과 물이 있는 유원지로 개발하기로 결정하였다.

일단 대동강의 물을 인공적으로 끌어들이기로 결정이 나자 여러단의 양수장을 건설하고 양수장의 물을 양수기로 퍼올리는 사업계획이 작성되었고 이에 소요되는 전기는 미림갑문이나 봉화갑문 발전소에서 나오는 것으로 충당하기로 하였다. 다만 엄청난 자재와 설비, 노동력이 소요되는 공사였기 때문에 실제 공사는 1989년 8월에 가서야 착수하게 되었다. 일단 공사에 착수하게 되자 김일성은 골짜기를 따라 흐르는 물길의 모양과 폭, 주변의 풍치등 세밀한 부분까지 지도해주고 사계절 물이 흐르게 함과 동시에 각종 사슴과 노루를 방목할 것도 아울러 지시하였다. 그리고 여타 현지지도 사업에서와 같이 대성산 유원지 건설사업에도 모든 평양시민들이 나설 것을 명령하였다. 특히 대성산물길공사에는 김정일이 직접 나서서 공사에 필요한 주철관과 시멘트, 양수설비들을 즉시 공급해주고 부족한 노동력을 보충하기 위하여 중앙기관 정무원들까지 모두 동원하여 김일성의 지시대로 최단시일내에 완공할 수 있도록 감독하였다. 공사를 시작한지 3개월만인 11월 9일 대성산 계곡에 흐르는 물줄기를 보고 김일성은 대단히 만족해하며 이어서 전쟁때 파괴된 광법사도 원상대로 복구할 것을 지시하기도 하였다. 물길을 따라 물이 흐르기 시작하였으나 아직 물이 맑지 못하고 끝까지 이어지지 못함을 본 김일성은 바로 다음날 다시 대성산 유원지를 찾아 맑아진 물과 물길 끝까지 이어진 물줄기를 확인하기도 하는 등 철저한 지도를 폈다.

김일성은 때때로 백화점과 같은 상품유통시설을 현지지도함으로써 사회주의상업의 실태를 파악하고 필요에 따라서는 상품공급체계를 새로이 세워 주기도 하였다. 김일성은 1982년 4월 6일 그의 70세 생일을 맞아 개장한 평양제1백화점을 방문하여 현지지도를 실시하였다.²¹⁾ 백화점을 찾은 김일

21) 김옥심, “인민에 대한 봉사성을 더욱 높이도록,” 「인민들 속에서」 42 (평양: 조선로동당출판사, 1988), pp.115-124.

성은 각층에 진열된 물품들의 품질과 공급량에 대해 하나하나 살펴보면서 문제점을 지적하고 그에 상응하는 개선책을 제시하였다. 동시에 김일성은 주민들의 생활수준과 생활양식이 변함에 따라 이에 맞게 상품공급을 새롭게 조직할 것도 지시하였다.

김일성은 백화점 진열대에 놓여진 알루미늄으로 만든 그릇들을 살펴면서 큰 냄비는 좀 투박해서 국을 끓이거나 밥을 짓자면 시간이 오래 걸릴 것 같다는 평을 하면서 “알루미늄그릇은 뜨거운것을 담으면 다루기가 불편하고 기름기가 묻으면 잘 씻어지지도 않습니다. 알루미늄으로서는 밥가마와 냄비, 주전자 같은것이나 만들고 다른 그릇들은 만들지 말아야 합니다”라고 하면서 사기그릇, 법랑그릇이 생산되고 있으니 구태어 ‘상점안이 빛이 나도록’하기 위하여 알루미늄그릇을 진열해 놓을 필요는 없다고 지시하였다. 김일성은 이러한 지적과 함께 동행한 일군들에게 이제는 공장에서 「늄그릇생산지표」를 주지 않아도 되겠다고 일러주면서 다만 군대용은 계속 공급하도록 지시하였다. 또한 진열된 사기그릇들을 살펴보면서도 밥을 큰 사발에 담아먹지 말고 공기에 담아먹을 것 등을 「교시」함으로써 사회주의생활양식에 맞게 식생활방식을 개선하도록 지시하기도 하였다. 학용품 매대에서는 김일성은 학용품등 아동 상품의 포장색깔을 밝게하고 질을 높이는 동시에 여타 상품들에 대해서도 아직도 시대적 감각에 맞지 않고 모양도 낙후되었다고 타이르면서 보다 현대적인 기술을 도입하여 시대감각에 맞게 개선하도록 현지도도를 실시하였다.

1980년대에도 김일성은 문화재를 보존전시하는 전시장과 역사유적지들을 돌아다니면서 현지도도를 실시하였고 이에 수반되는 여관, 호텔, 기념품매장 등 각종 부대시설들에 대해서도 문제점을 파악하고 새로운 과업들을 제시해주었다. 대학을 비롯한 각급 학교나 병원등을 방문하여 현지도할 때도 각급 시설에 대해 그 설립목적을 일깨워주고 그에 따른 건설공사 및 내부시설공사들에 대해서 각종 지도를 하였다.

1989년 5월 준공된 만경대학생궁전도 김일성이 만경대지구에 새로운 현대적인 거리를 형성하라고 지시함에 따라 건립된 교육시설이다. 다만 건물의 실질적인 설계와 공사 전반에 대해서는 김일성의 뜻을 헤아려 김정일이

직접 지휘하여 건설하였으므로 김일성은 단지 건물 전반적인 시설과 운영에 대해 직접 살펴보는 것으로 현지지도를 실시하였다.²²⁾

〈표 4〉 교육·문화 및 상업시설 현지지도

년 도	현 지 지 도
1981	<ul style="list-style-type: none"> • 표향산 국제친선 전람관, 국제려관, 려관상점, 려관식당, 물품관 매대 및 문화유적(4.25~27) • 남포 와우도유원지(5.22~23) • 보통 강변에 신설된 빙상관, 청류관(12.6)
1982	<ul style="list-style-type: none"> • 평양제1백화점, 만경대유회장, 조선예술영화촬영소 야외촬영거리(4.6) • 평양기계대학(5.5)
1983	<ul style="list-style-type: none"> • 과학원(3.23)
1985	<ul style="list-style-type: none"> • 평양제1고등중학교(2.26) • 평양고려호텔(8.9) • 만경대물놀이장(8.11) • 대성산혁명렬사릉(10.4)
1986	<ul style="list-style-type: none"> • 표향산향산호텔(5.2) • 대동강변 김만유병원(6.28)
1987	<ul style="list-style-type: none"> • 인민무력부 혁명사적관 및 전승혁명사적관(3.9) • 평양지하상점(4.25)
1989	<ul style="list-style-type: none"> • 평양력포구역 공명왕릉(4.2) • 인민경제대학 및 김일성대학(6.21)
1991	<ul style="list-style-type: none"> • 만수대창작사(2.11) • 평양시 대성구역 광범사(2.12) • 만경대학생소년궁전(4.13)

22) 김정은은 만경대학생소년궁전을 현지지도하는 김일성에게 평양국제공항, 아동병원, 텔레비죤회관 그리고 3대혁명전시관 등 4개 건물만 더 지으면 공공건물은 더 짓지 않아도 될 것이라고 김일성에게 보고하였다. 윤병권, “〈만경대학생소년궁전은 세상에 하나 밖에 없는 궁전입니다〉, 「인민들 속에서」 50, p.242.

5. 군부대 「현지도」

1980년대 김일성의 군부대 「현지도」는 〈표 5〉에서 보는 바와 같이 1982년 4월 25일 북한군 창군 50주년을 기념하여 「조선인민군 구분대」를 방문 현지도한데 이어 다음해 같은 날 창군 51주년 기념일, 그리고 1984년 역시 같은 날 창군 52주년을 기념하여 구분대를 방문한 것이 「조선중앙년감」 기록에 나와있는 전부이다.²³⁾ 인민군 구분대를 방문한 김일성은 정치국 상무위원인 김정일과 부주석, 인민무력부장 및 당중앙위원회 정치국 위원, 후보위원, 비서, 정무원 부총리, 각 도당책임비서들 총련중앙상임위원회 의장, 부의장등을 대동하고 육해공군 의장대를 사열하고 이들과 함께 구분대의 전투기술기재들을 둘러보았다. 이들 구분대의 군사훈련상황을 살핀 연후에 이들의 전투력을 높이는데 도움이 되는 지침들을 「현지도」의 형태로 「강령적」으로 지시하였다.

김일성이 군부대를 방문하여 현지도를 실시했던 1979년 9월 18일에는 이들 구분대 군인들의 전투정치훈련정형을 구체적으로 살펴본 연후에 이들의 기본 자세나 훈련내용에 대해 만족을 표시하고 더욱 더 전투정치훈련에 매진하도록 당부하였다.²⁴⁾ 또한 군인들의 자세에 대하여 ‘항상 낙천적으로 생활할뿐만 아니라 국가의 사회주의건설소식들을 잘 알고 있어야 한다’고 하면서 텔레비존을 비롯한 여러가지 「문화교양」수단들과 시설들을 충분히 갖추도록 지시하기도 하였다. 김일성은 이들 군인들의 전투기술기재들을 돌아본 연후에 이들로 하여금 항상 긴장되고 동원된 태세에서 군대생활을 영위하며 전투훈련을 강화하여 자기의 무기와 기술기재에 정통할 것을 「현지도」를 통해 지시하였다.

23) 실제로 김일성부자는 1989년에도 4월 25일 인민군 구분대를 방문하여 현지도를 실시하였으나 「년감」에는 기록되지 않은 점으로 미루어 이들 부자의 군부대 현지도에 대한 기록은 공개되지 않은 부분이 있는 것 같다.

24) 조선중앙통신사 편, 「조선중앙년감 1980」 (평양 : 조선중앙통신사, 1980), pp.86-87.

〈표 5〉 군부대 현지지도

년 도	현 지 지 도
1982	• 조선인민군 구분대(4.25)
1983	• 조선인민군 구분대(4.25)
1984	• 조선인민군 구분대(4.25)

6. 공연 및 전시장 「현지지도」

「조선중앙년감」은 김일성이 각종 예술단의 공연을 관람한 것을 「현지지도」로서 매년 기록하고 있다. 특히 70회 생일 이후 1983년과 1984년, 김일성은 북한의 지도부 인사들과 해외 방문객들과 함께 각국 예술단이 김일성의 공적과 주체사상을 찬양하는 공연들을 감상하였다.

그러나 김일성이 각종 상품전시회에 참석한 행사에서의 「현지지도」는 보다 교시적이고 실질적인 지도의 형태를 띄고 있다. 김일성은 〈표 6〉에도 나타난 바와 같이 1980년대에도 현지지도의 일환으로 신형 자동차들을 살펴보거나 각종 신형 농기계등도 직접 돌아보곤 하였다. 김일성은 그밖의 인민소비품들도 새로운 제품들을 중심으로 금수산의사당이나 각 공장·기업소, 또는 제품제작 연구소등에 진열해 놓고 제품들의 품질들을 직접 살펴봄으로써 문제점을 지적하거나 필요한 개선사항들을 하달하기도 하였다.

1986년 2월 김일성은 경공업과학원 연구원들이 제작한 비날론고급옷감 천을 보아주겠으니 그 견본품들을 금수산의사당으로 가져오도록 지시하였다.²⁵⁾ 「관계 일군」들은 회의장옆의 휴게실에 가져온 제품들을 진열해놓고 김일성의 지도를 기다렸는데 이 제품들은 앞서 1982년 2월 「과학기술부 문일군협의회」에 참석했던 김일성이 비날론섬유가공에서 드러난 과학기술적 문제들을 풀어 비날론제품의 가지수를 더 많이 늘려보라는 지시를 받고

25) 리주용, “〈우리 인민들이 이제는 잘 살게 되었습니다〉,” 「인민들 속에서」 47, pp.72-82.

그동안 연구한 결과 생산해낸 신제품들이었다. 휴게실내 전시장에 나온 김일성은 각종 제품들을 살펴보는 도중에 「저아세탈비날론」에 아닐론을 30프로 섞어 짠 양복천을 보더니 아닐론은 양복천을 짜는데 섞기는 아깝다고 하면서 아닐론이 모자라 뜨개옷을 많이 만들지 못하고 있는 형편에서 아닐론은 천짜는데 쓰지 말고 뜨개옷을 만드는데 쓰도록 하라고 「교시」하기도 하였다. 「남자뜨개옷」의 마무리가 제대로 되지 않은 부분을 발견한 김일성은 질책보다는 오히려 그 정도의 수준에서라도 공급량을 늘려 주민들에게 보급하는 것이 좋다는 결론을 내려주기도 하였다. 비날론천으로 다양한 제품이 만들어질 수 있는 만큼 순천비날론공장 건설을 확고하게 추진할 것도 아울러 지시하였다. 김일성의 「현지지도」 이후 경공업과학원은 새로 개발한 비날론털실을 사용하여 「뜨개옷」제품들을 생산하여 이듬해인 1987년 4월 이들 제품들을 다시 김일성 앞에 진열하여 평가지도를 받았다. 김일성은 이들을 직접 살펴본 끝에 이들의 노력을 치하하면서 비날론연구사업에 필요한 중간시험공장을 건설해주고 연구집단도 새로 조성해주는 등 지원을 베풀었다.

한편, 김일성은 「현지지도」의 형태로 농업기계화연구소등에서 제작한 농기계들을 비롯한 각종 기계류들도 돌아보고 문제점이 있으면 지적하면서 개선해 나갈 대책들을 제시해 주곤 하였다. 특히 김일성은 지방의 경제사업을 현지지도하러 나갈 때 농기계제작사업도 함께 살펴보곤 하는데 농기계는 농민들의 어렵고 힘든 일을 대신하는 기계라고 하면서 특별히 관심을 가지고 지도하였다. 인민경제, 특히 농업부문을 현대화하는데 원동기같은 기초적인 동력기 생산이 필수적이라고 판단한 김일성은 1971년 4월 함경남도를 현지지도하면서 원산수산기계공장을 방문한 적이 있다.²⁶⁾ 「물질기술적」 토대가 매우 빈약한 이 공장을 원동기 생산의 전진기지로 만들기 위해 김일성은 「현지지도」를 통해 원동기생산에 필요한 모든 물품과 기술자들, 그리고 필요한 견본품까지 제공하고 원동기 생산에 편리하도록 「공장지도체계」도 새로이 수립해주었다. 이 공장에서 원동기 시제품이 나오자

26) 최희필, “원동기가 생산되기까지,” 「인민들 속에서」 47, pp.204-14.

이들을 김일성은 직접 살펴보면서 필요한 사항을 하달하고 제작과정에서 발생하는 각종 문제점과 미흡한 사항까지 지적하곤 하였다. 일단 만족할 만한 시제품이 완성되자 김일성은 전국에 원동기를 보급할 양으로 원동기 생산량을 할당해주면서 생산 목표를 달성할 것을 독려했다. 원동기제작 기업소가 원동기 생산목표를 지시한대로 달성하자 김일성은 이내 원동기를 이용한 다양한 농촌기계화 제품들을 개발해야 한다고 지시하고 훗날 완성된 이들 제품들을 둘러보기도 하였다.

〈표 6〉 공연 및 전시장 현지지도

년 도	현 지 지 도
1982	<ul style="list-style-type: none"> • 조총련 조직들이 보내온 선물 시찰(5.11) • 새로만든 승용차 시찰(12.2)
1983	<ul style="list-style-type: none"> • 조선인민군협주단 예술인 출연 음악무용종합공연관람(2.8문화회관)(1.12) • 평양시 예술인 출연 음악·무용종합공연관람(8.3)
1984	<ul style="list-style-type: none"> • 파키스탄 예술단 공연관람(1.22) • 만수대 예술극장 공연관람 <ul style="list-style-type: none"> — 세계각국 예술인 련환공연(4.14) — 국립연극단 예술인 혁명연극(4.16) — 뽕수가 〈마좁쎬〉 가무단 공연(10.31) — 소련 국립로씨야우랄인민합창단공연(12.13)
1985	<ul style="list-style-type: none"> • 사회주의건설 성과전람회(8.19)
1986	<ul style="list-style-type: none"> • 새로만든 농기계 전시회(9.23)
1987	<ul style="list-style-type: none"> • 농업기계화연구소 등에서 제작한 농기계시찰(11.26)
1988	<ul style="list-style-type: none"> • 농업기계화연구소 제작 농기계등 시찰(10.12)
1989	<ul style="list-style-type: none"> • 새로제작된 룬전기계들과 건설기계 시찰(4.18)
1990	<ul style="list-style-type: none"> • 인민소비품 전시회장(6.2)
1991	<ul style="list-style-type: none"> • 총련합영제품 전시회장(4.19)

III. 결론 : 김일성 「현지도」의 특색

김일성과 현지에 있는 「일군」 또는 주민들이 당면한 과제들을 놓고 의논하고 문제해결방식과 사업추진계획을 작성하는 현지도의 방식은 과거 김일성이 지휘하던 항일빨치산부대의 유격대식 사업방법을 사회주의체제 운영방식에 맞게 개정한 통치방법이라고 할 수 있다.²⁷⁾ 김일성은 이러한 사업방법을 “인민대중을 위하여 충실히 복무하며 대중속에 들어가 대중을 교양개조하여 묶어세우며 대중에게서 힘과 지혜를 얻으며 광범한 대중을 동원하여 혁명과업을 수행하는것은 우리 당의 일관된 군중로선”이라고 정리하고 이러한 「군중로선」 또는 「혁명적 군중로선」을 관철하여야 만 사회주의 혁명과 건설에서 승리할 수 있다고 주장하였다.²⁸⁾ 1960대초 북한식 사회주의관리체제의 토대를 구축하는데 결정적 역할을 했던 청산리정신, 청산리방법 및 대안의 사업체제는 이러한 「군중로선」에 입각하여 김일성이 현지도를 통해 창안해낸 사업방식이었다.²⁹⁾

1980년대 김일성의 북한사회 각 부문에 걸친 현지도의 내용을 살펴보면 옷사람인 김일성이 각급 기관과 지역을 직접 방문하여 현지의 실정을 상세히 파악한 연후에, 이곳에서 발생, 제기되는 문제점들을 담당자들과 함께 의논함으로써 문제의 본질에 접근하고 해결책을 강구한다는 측면에서 「군중로선」을 충실히 따르고 있다. 협동농장이나 공장·기업소, 건설사업장, 문화·교육 및 상업시설등 현장에 있는 「일군」이나 주민들은 그들의 사정에 누구보다도 정통한 사람들이어서 이들과 마주앉아 당면한 문제를

27) 서대숙, 서주석(역), 「북한의 지도자 김일성」 (서울: 청계연구소, 1989), p.141.

28) 「김일성저작선집」 4권 (평양: 조선로동당출판사, 1979), p.298.

29) 학자에 따라서는 군중노선을 대중운동과 구분하여 청산리방법은 대중운동으로, 대안의 사업체제는 군중노선으로 분류하여 설명하기도 한다. 류길재, “「천리마 운동」과 사회주의 경제건설,” 「북한사회주의건설의 정치경제」 (서울: 경남대 극동문제연구소, 1993), pp.58-59.

논의하는 것은 중앙의 당간부나 관료 또는 전문적인 연구자들보다 한결 구체적이고 현장감있게 문제를 파악할 수 있다는 장점을 가지고 있다.³⁰⁾ 그러나 문제는 현지도를 과거 항일유격대식의 소규모의 단위에 대한 사업 지도와 구별하려고 하지 않고 모든 경우에 일률적으로 적용하였다는 점이다.³¹⁾ 예컨대 수십명 단위부대가 직면한 문제와 리 또는 군단위의 협동농장이 당면한 문제는 그 성격이 같을 수 없으며 더욱이 일개 단위 사업장에서 제기된 문제나 그 해결방식이 전국 모든 사업장에 일률적으로 적용될 수는 없다.

또한 특정 공장이나 기업소에 대한 현지도의 경우에도 단순작업장이 아닌 대규모 연합기업소등이 대상 기관이 된다면 문제가 그리 간단치만은 않다. 「대규모 기념비적 건축물」의 건설도 소규모 마을 저수지 건설공사와는 비교도 되지 않을 만큼 복잡하고 다양한 절차를 거쳐야하는 만큼 아무리 뛰어난 지도자라고 하더라도 지도역량에는 한계가 있을 수 밖에 없는데 이런 부문에까지 과거 유격대식 사업방식인 현지도를 실시하여 문제를 해결하고자 하는 것은 무리한 일이 아닐 수 없다.

김일성이 현지도 현장에서 농지확대를 위하여 전체 산간지역에 「다락밭」을 건설할 것을 지시하여 산지를 황폐화시키고, 홍수때 흘러내린 토사가 강 수위를 계속 높임으로써 농작물의 수확을 오히려 감소시키는 결과를 초래하였던 경험은 현지도의 즉흥성과 비현실성을 보여준 구체적 사례라고 할 수 있다.³²⁾ 결과적으로 「현지도」는 특정 사업현장에서 채택한 사업방식과 사업목표를 상황과 조건이 상이한 여타 지역의 특성을 고려하지

30) 일찍이 김일성은 관료들의 이같이 미숙한 실무능력을 혹독하게 비판한 바 있다. 김공열, 「북한 관료체론」 (서울: 대영문화사, 1993), p.69.

31) 김일성은 현지도와 노동자들의 열의만으로는 부족함을 깨닫고 중앙 「일군」들을 지방에 파견하여 「집중지도」를 수행하도록 하였으나 결국 김일성이 최종적으로 이들의 지도결과를 현지에 내려가 평가하였으므로 본질적으로는 김일성 개인의 통제방식에서 크게 벗어나지 않았다. 서대숙, 「북한의 지도자 김일성」, pp.143-44.

32) 「다락밭」건설의 폐해는 이밖에도 댐의 저수능력을 저하시켜 전력생산에도 막대한 피해를 주고 있다. 오길남, 「북한정권의 경제정책: 분석과 전망」, 안정수 외 5인, 「북한정권의 행동: 분석과 전망」 (서울: 문우사, 1993), p.181.

않은채 전국적으로 확대하여 시행하도록 지시함으로써 돌이킬 수 없는 심각한 과오를 범하였다.

김일성의 「현지지도」의 또다른 사업방식은 김일성이 현장에 내려가 지도하면서 그 기관이 달성해야할 합당한 사업목표가 결정되면 즉시 예정된 목표를 보다 빠르게, 그리고 보다 많이 초과달성할 것등 사업의 목표를 상향조정하는 것이다. 그러나 이처럼 과다하게 책정된 목표는 노동자, 농민, 관계부문 「일군」들이 아무리 열성적으로 직업에 임하더라도 각 사업장에 속한 「일군」들의 미숙한 숙련도, 비전문성 등으로 미루어 특단의 조치가 없이는 사실상 달성 불가능한 경우가 대부분이었다.³³⁾

이처럼 협동농장, 공장·기업소, 대규모 건설사업장에 제시된 목표가 국가 또는 각급 단위의 계획능력을 초과함으로써 부닥치는 문제에 대하여 김일성은 초국가적, 범국가적 지원전략을 수립함으로써 과도책정된 목표를 관철하도록 하였다. 김일성의 현지 「교시」가 하달되면 모든 사업의 우선 추진 순위가 변경되고 현지지도를 통해 결정된 추진 과업에 배타적인 지원체제가 갖추어지고 모든 조직적 선동적 방법을 총동원하여 결정된 목표 달성에 매진하게 된다. 이러한 총체적 동원방식은 철저한 계획에 의해 조정, 통제되는 북한과 같은 사회에서는 불가피한 현상으로서 현장에서 독단적으로 결정된 중요 사업을 관철하기 위해서는 반드시 이와 같은 비정상적인 자금의 지출과 자재 및 설비의 특별공급, 그리고 필요한 노동력의 비상동원이 뒷받침되어야만 가능하였다. 룡성기계총국의 대형압축기 제작 명령이나 홍남비료공장의 현대화작업, 대성산 유원지 조성공사를 비롯한 각종 대규모 대자연개조사업, 「대규모 기념비적 건축물」 축성등이 모두 이러한 배타적이고 비정상적인 공급지원체제 및 「속도전」과 같은 강도높은 노동력 동원방식에 힘입어 목표를 달성한 경우였다. 결과적으로 계획된 여타 사업은 지연되거나 폐기됨으로써 사회주의계획경제의 기본 구도를 기초부터 흔들어 놓아 90년대 경제난 심화의 한 원인을 제공하였다.

김일성은 그의 후계자로 공식 지명한 김정일을 대동하고 현지지도를 실

33) 여영무, “망명북한건축설계사 김영성 폭로,” 신동아(1992. 8), p.473.

시한 경우가 종종 있었다. 김일성은 당중앙위원회 정치국 상무위원회 위원이자 당중앙군사위원회 위원이고 당중앙위원회 비서인 김정일과 함께 4월 25일의 인민군 창설 기념일을 맞이하여 인민군 구분대를 방문하여 현지도도를 실시하곤 하였다. 김일성의 승계자로서 김일성의 통치술을 현지에서 직접 받아배우게 하고 함께 현지도도에 나섬으로써 자신의 권위와 카리스마를 김정일이 자연스럽게 전수받도록 하기 위한 배려에서 이루어진 것이다. 특히 군경력이 없는 김정일이 인민군 최고사령관과 공화국 원수칭호를 수여받고 군 최고통수권자인 국방위원장에 취임하게 된다는 김일성의 이같은 군부대 현지도도가 적지않은 도움을 주었다고 볼 수 있다.

군부대에 대한 현지도도 이외에 김일성은 김정일과 함께 「대규모 기념비적 건축물」 건설장등의 현지도도를 실시하였다.³⁴⁾ 만수대의사당 (1984)이나 만경대학생소년궁전(1989)등의 준공식장에도 함께 나타나 건물의 구조나 내부시설들에 대한 평가나 지도를 실시하였고 「평양시궐도전차화」 제1단계공사장(1991) 및 총련합영제품전시회장(1991)등을 둘러보면서 현지도도를 실시하였다.

실제 1980년대 평양시 건설이나 각종 교육·문화 상업시설 건설사업부문과 문화, 예술사업에 대해서는 김정일이 실질적으로 지휘, 감독함으로써 이 부문에 대한 김일성의 현지도도는 전반적인 목표제시나 부분적인 개선점 또는 평가에 머무는 경우가 많았다. 반면에 김정일은 지방 각지의 공업, 농업부문 주요 기관들을 방문하여 현지에서 지도를 함으로써 김일성의 통치행태를 활발히 계승하기 시작하였다.³⁵⁾ 다만 김일성은 협동농장과 공장·기업소, 건설현장 등 의·식·주 생활과 직결된 부문의 사업장을 집중적으로 현지도도함으로써 이들 부문에서 발생, 제기된 문제점들을 해결해 내는데 치중한 반면 김정일은 주로 문화, 예술등 선전, 선동부문과 경공업

34) 김정일은 1981년 5월 김일성을 수행하여 묘향산지구 개발 공사현장을 「실무지도」라는 이름으로 시찰한 이후 1991년까지 60여차례의 실무지도도를 실시하였다. 통일원 편, 「김정일우상화 사례집」 (서울: 통일원, 1992), pp.7-9.

35) 「조선중앙년감」은 1991년호부터 김정일의 현장 「실무지도」를 「현지에서 지도」란 용어로 지칭하기 시작하였다.

부문, 평양시 건설이나 「대규모 기념비적 건축물」 건설과 같은 체제우상화 작업부문에 집중적으로 현지도도를 실시함으로써 대조를 이루고 있다. 이러한 현지도도의 행태는 김일성 생존시 아버지의 권위를 침해하지 않으려는 김정일 나름의 배려와 계산에서 나왔을 가능성도 있으나 부자간의 대조적인 현지도도의 모습은 향후 북한체제의 전개양상과 관련하여 주목할만한 부분이라고 할 수 있다.

항일 빨치산 출신의 김일성은 지난 반세기 동안 북한사회를 절대적 권위로써 통치하였다. 그의 명령과 지시는 곧 법이고 진리로 통하였고 이는 북한사회 전반을 지배하는 지도이념으로 승화되었다. 농촌과 도시, 공장·기업소와 학교, 전시장, 유원지, 군부대등 북한 전지역을 김일성은 부지런히 찾아다니며 현지도도를 실시하였다. 그가 가는 곳은 어느 곳이던 그의 통치술의 시험대상 지역이 되었다. 산적한 문제들도 그가 방문하기만 하면 신통하게 해결되고, 그가 언급했듯이 자신이 마음먹으면 안된 일이 없었다. 2천만 북한주민들은 현지도도를 나온 김일성과의 개인적인 접촉을 통해 인정받고 위로받고 감격해했다.

그러나 본 논문에서와 같이 김일성 「현지도도」의 실상을 종합적, 입체적으로 들여다보면 김일성의 실체는 이와는 거리가 있었다. 1980 - 90년대 김일성의 현지도도는 표면적으로는 「군중로선」의 형식을 따르는 듯이 보였지만 “군중의 목소리에 귀를 기울이며 군중에게서 배우고 그들의 힘에 튼튼히 의거하여 그들의 높은 혁명적열의와 창조적지혜를 최대한으로 발양하도록”³⁶⁾ 하라는 「군중로선」의 본질적 내용과는 상이한 양태를 보여주었다. 김일성은 단지 현지 담당자들로부터 문제의 내용만을 전해듣고 이에 대한 해결책은 자신이 일방적으로 제시하는 권위적인 행태를 보여주고 있다. 현지도도를 통해 김일성은 모든 일에 대해 언제나 완벽한 이해와 판단력과 추진력을 갖춘 하느님과 같은 존재로 비추어졌고 반면에 일반 주민은 물론 고급당료들은 김일성 앞에서는 언제나 미련하고 부족하고 게으른 존재로 부각될 뿐이었다. 이처럼 김일성의 반세기에 걸친 통치행태의 모순이

36) 「정치사전」(평양: 사회과학출판사, 1973), p.114.

축적될수록 북한체제의 어려움은 해소되지 않고 오히려 점점 더 심각해질 전망이다. 김일성 이후시대 북한이 당면하게 될 문제들은 아이러니컬하게도 김일성 통치시대 최대의 업적을 이룩한 것으로 여겨졌던 현지지도로 인해 야기될 것이다.

빈 면

東北亞 安保와 韓半島 非核化 實現

全 星 勳*

◁ 目 次 ▷

- | | |
|-----------------------|---------------------------------|
| I. 北韓 核問題와 관련된 主要 懸案들 | 南北韓의 推進方案 |
| II. 韓半島 非核化를 촉진하기 위한 | III. 韓半島 非核化를 위한 東北亞 地域次元的 推進方案 |

냉전의 종식과 함께 미국과 소련을 축으로 한 양대 세력간의 이념대립과 국제분쟁은 사라지게 되었다. 그러나 그동안 초강대국간의 경쟁에 가려서 그 모습을 드러내지 않았던 전통적인 지역분쟁들이 세계평화와 안전의 새로운 위협으로 등장하고 있다. 분쟁의 성격과 규모가 다양해지고 있다는 점이 탈냉전 시대의 하나의 특징으로 규정될 수 있을 것이다.

동북아 지역의 경우 관련국간의 영토분쟁 등 냉전시대에 부각되지 않았던 문제들이 새로운 현안으로 등장하고 있다. 域內 국가들은 아직도 전쟁의 상흔과 상대방에 대한 적대감을 갖고 있으며 이로 인해 분쟁의 가능성이 상존하는 것도 부인할 수 없는 사실이다. 사실상 동북아 지역에서 앞으로의 불안정성을 예고하는 조짐들이 이미 나타나고 있다. 우리는 경제성장에 힘입은 중국과 일본이 국방력 강화에 박차를 가하고 있다는 점에 주목

* 정책연구실 책임연구원

해야 한다.

동북아에서 가장 큰 규모의 군대를 보유하고 있는 중국은 1992년에 12 퍼센트의 국방비를 증액하였다. 중국은 1985년에서 1987년사이에 약 1백만명의 병력을 감축하였고 향후 10년내에 현재의 병력을 2백만 정도로 감축할 계획을 갖고 있으나 군사력의 수적 감축은 질적 강화로 보완되고 있는 실정이다. 중국은 러시아로부터 Su-27 및 MiG-29 전투기를 구입하고 해군력을 강화하며 장거리 상륙작전 능력을 보장하는 등 대규모의 군 현대화 계획을 추진중에 있다.¹⁾

일본의 재래식 군사력 증강과 국제분쟁에서의 적극적 역할 모색은 특히 우려할 만한 사항이다. 비록 국방비의 증액 비율은 감소했으나 일본은 꾸준히 국방비를 증액하고 있으며 1992년도에 미화로 362억불을 국방비로 지출했는데 이는 세계 제6위의 국방비 규모에 해당한다.²⁾ 일본은 군현대화 계획의 일환으로 다수의 F-15기, 전차 90대, 재래식 잠수함 5대, 구축함 10대 등의 구입을 추진하고 있으며 미국과 합작으로 FSX 전투기를 개발하고 대잠수함 전투능력도 보장하고 있다.³⁾ 더욱이 1992년 일본 의회는 자위대의 유엔 평화유지활동(PKO) 참여를 허용하는 법안을 통과시켰다. 이에 대해 중국과 남북한을 비롯한 과거 2차대전의 피해국들은 일본의 군사활동 영역 확대를 예의 주시하면서 이것이 일본의 군국주의 부활의 시초일 수 있다는 점에 대해 깊은 우려를 표명하고 있다.

러시아의 경우에도 동북아 지역의 안보와 관련하여 주변국의 우려를 자아낼 수 있는 문제를 갖고 있다. 「유럽재래식무기감축조약 I」(Conventional Forces in Europe I Treaty : CFE I Treaty)을 체결하기 몇달 전에 소련은 「CFE I 조약」에 규제받지 않는 우랄산맥 동쪽지역으로 수만대의 신형 감축대상무기를 이동시켰다. 한 연구에 따르면, 이때 소련이 옮긴 전차, 장갑차, 야포의 수는 57,300대에 달하는 것으로 추산되고 있다.⁴⁾ 극동지역의

1) Wendy Lambourne, "Asia/Pacific Security Backgrounder", *Pacific Research*, Vol. 5, No.3, (August, 1992), p.14.

2) 「中央日報」, 1992년 8월 7일.

3) Wendy Lambourne, "Asia/Pacific Security Backgrounder", p.14.

구식 무기가 유럽에서 옮겨온 신형무기로 교체됨으로써 결과적으로 극동지역 러시아군의 전력은 크게 강화되었다고 볼 수 있다.

유럽과 동북아는 지정학적 측면에서 볼 때, 많은 차이점을 갖고 있다. 동북아의 경우 정치제도, 문화, 인구, 영토 및 경제력 면에서 역내 국가들의 차이가 유럽에 비해 훨씬 크다고 볼 수 있다. 또한 한반도가 냉전시대의 대결양상을 그대로 간직하고 있으며 일본과 러시아가 영토분쟁의 불씨를 안고 있는 등 국가간 갈등요인이 상존하고 있다. 국가간 안보협력에 대한 구체적인 논의가 이루어진 적이 없으며 유럽의 CSCE와 같은 지역안보협력체제도 존재하지 않는다.

이러한 상황에서 1991년 봄 처음으로 공개적으로 제기된 북한의 핵문제는⁵⁾ 域內 국가들의 우려와 위협의 대상이 되고 있다. 북한은 1992년 3월 IAEA의 특별사찰을 거부하고 「핵무기확산금지조약」(NPT)의 탈퇴를 선언하였다. 이후 미국과의 고위급회담에서 북한은 NPT 탈퇴선언을 잠정유보하는 결정을 내렸으나 북한의 핵의혹은 지금까지 명확히 해소되지 못하고 있다. 북한의 NPT 체제 이탈 선언은 한반도의 안정과 국제적인 핵확산금지체제 유지에 대한 심각한 도전임에 틀림없다.

한국을 비롯한 북한 핵문제의 당사국들은 한반도의 비핵화를 지지하며 북한 핵문제는 가급적 대화를 통해 평화적으로 해결되어야 한다는 일관된 입장을 표명해왔다. 관련당사국들이 북한 핵문제를 평화적으로 해결하기 위해 심혈을 기울인 결과 북한을 일단 NPT 체제내에 묶어두고 북한이 IAEA 사찰을 수용하기 시작한 1992년 5월 이후 핵물질을 不法으로 전용하지 못하게 만드는 긍정적인 성과를 거둘 수 있었다. 그러나 북한은 1992년 5월 이전의 플루토늄 추출 사실을 완강하게 부인하고 있다. 북한

4) Jonathan Dean and Randall Watson Forsberg, "CFE and Beyond : The Future of Conventional Arms Control", *International Security*, Vo.17, No.1, (Summer, 1992), p.112.

5) Seongwhun Cheon, "Countering Proliferation : South Korea's Strategic Choices", paper presented at the Eleventh Annual Ottawa Verification Symposium on *Non-Proliferation and Multilateral Verification : The Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty (CTBT)*, 2-5 March 1994, Montebello, Quebec, p.1.

은 1993년 2월의 IAEA 특별사찰 요구를 거부하고 이어서 NPT 탈퇴를 선언했으며 최근에는 플루토늄의 재료를 생산해 내는 5MW 원자로의 연료봉에 대한 임의선택과 샘플분석을 주장하는 IAEA의 요구를 거부하여 국제사회의 우려를 자아내었다. 북한 핵문제 해결을 위한 韓·美 양국의 전략은 현재와 미래의 핵개발 동결을 우선적으로 달성하고, 과거의 핵개발 의혹은 점진적으로 규명해 나간다는 것으로 보여진다.

이러한 상황에서 본 논문은 다음과 같은 3가지 문제를 다루고자 한다. 첫째, 북한 핵문제와 관련된 주요 현안들을 검토함으로써 현재 한국이 처해있는 상황에 대한 올바른 이해를 돕고자 한다. 둘째, 「비핵화 공동선언」을 철저히 준수한다는 전제하에 한반도의 비핵화 실현과 긴장완화를 촉진하기 위해 남북한이 공동으로 취해야 할 조치들에 대해 논하고자 한다. 셋째, 한반도의 비핵화 실현을 지원하고 동북아의 긴장완화 및 평화정착을 위해 한반도의 주변국가들이 이행해야 할 사항들을 제시하고자 한다.

I. 北韓 核問題와 관련된 主要 懸案들

1. 北韓의 核武器 開發 能力은?

각종 정보에도 불구하고 아직 북한의 핵능력을 정확히 판단하기는 어렵지만 북한이 완성된 핵폭탄을 보유했을 가능성은 희박한 것으로 보인다. 첨단 감시장비를 동원하여 북한의 핵능력에 대한 평가를 주도해 온 미국내에서조차 각 부처간에 이견이 존재하고 있는 실정이다. 예를 들어 1993년 2월 울시(James Woolsey) CIA 국장이 북한은 “최소한 1개의 핵무기를 만들기에 충분한 핵물질을 생산했을 가능성이 크다”⁶⁾고 증언하였으나 이에 대해 부시 행정부의 고위관리들이나 미국내 핵전문가들은 울시국장의 평가가 「최악의 가정」(모든 조건을 북한에게 유리하게 설정한 상태)에 근

6) USIA Wireless Kile, *United States Information Agency*, 2 March 1993. p.23.

거한 판단이라며 이의를 제기하였다.⁷⁾

한편 중국과 일본 정부는 북한의 핵무기 개발 능력에 대해 공식적인 평가를 유보하고 있으나 관련 학자들과 정부관리들이 비공식 석상에서 발언한 내용들을 보면 북한의 핵무기 보유 가능성에 대해 심각히 우려하는 것으로 보이지는 않는다.⁸⁾

북한의 핵능력에 대해 많은 정보를 갖고 있는 것으로 보이는 러시아 정보관계자들의 평가는 북한이 현재 핵무기를 보유하고 있지 않다는 것이다. 러시아 대외정보처의 프리마코프(Yevgeny Primakov) 국장은 1993년 1월 북한이 상당히 발전된 핵기술을 갖고 있으나 핵무기를 보유하고 있지는 않다고 밝혔다.⁹⁾ 또한 대외정보처 대량살상무기통제국장인 예프스타피에프(Gennady Evstafiev) 중장은 1994년 1월 14일 국제적 압력과 핵개발에 따른 과도한 비용 때문에 북한의 핵개발 계획이 현재로서는 동결상태에 있다고 평가하면서 미국은 북한이 핵무기를 보유하고 있지 않다는 사실을 알고 있다고 언급하였다.¹⁰⁾ 최근에는 코지레프 외무장관이 북한은 현재 핵무기를 보유하고 있지 않으며 핵무기를 제조하는 데는 3년내지 7년이 걸릴

7) 예를 들어 스코크로프트(Brent Scowcroft) 전백악관 안보담당보좌관은 부시 행정부의 최종보고서에 의하면 북한의 핵무기 개발 현황이 상당히 위험한 수준이었으나 그렇다고 올시 CIA 국장이 증언한 것처럼 핵무기 1개를 만들 만한 플루토늄을 생산한 것은 아니라고 본다고 밝혔다. 1993년 3월 4일 *U.S.A Today* 기자회견 발언, 「한국일보」, 1993년 3월 6일자. 미국 카아네기 재단의 핵전문가인 스펙터(Leonard Spector)도 올시 국장의 발언은 「최악의 가정」에 근거한 것이며 자신은 북한이 핵무기 1개를 만들기에 충분한 플루토늄을 보유하지 못한 것으로 추정한다고 말했다. 「KBS 1TV 9뉴스」 인터뷰, 1993년 3월 17일.

8) 오코노기(Masao Okonogi) 교수는 북한이 1987년부터 5MW 원자로를 가동하여 1-2개의 핵무기를 만들 수 있는 핵폐기물을 생산했을지라도 핵무기 제조에 필요한 재처리 기술을 완성하고 핵무기의 실제 사용단계에 근접했다는 주장에는 불확실한 점이 많다는 의견을 피력하였다. Masao Okonogi, "North Korea's Withdrawal from NPT and Japan's Stand", 서울신문사 정경문화연구소 주최 국제학술포럼, 1993년 4월 9-10일, p.6 참조. 일본의 일부 핵전문가들은 현상태에서 북한이 중국이나 러시아의 원조없이 핵무기를 개발하는 것은 불가능하다는 견해를 밝힌 바 있다. 1992년 12월 1일 동경에서 필자와의 비공개 인터뷰.

9) *Korea Herald*, 1993년 1월 30일.

10) 「東亞日報」, 1994년 1월 15일.

것이라고 평가하였다.¹¹⁾

한국의 안기부는 북한이 7-21kg 정도의 플루토늄을 추출했을 것으로 추정하고 1994-5년쯤 1-3개의 핵무기를 개발할 수 있을 것으로 전망하고 있다.¹²⁾

1993년 12월 발간된 CIA 보고서(「National Intelligence Estimate」)는 북한이 이미 한개의 핵무기를 보유했을 가능성이 50% 이상이며 최대 12kg의 플루토늄을 보유했을 가능성이 있는 것으로 추정하고 있다.¹³⁾ 그러나 미국무부는 이러한 CIA의 추정치에 동의하지 않았으며,¹⁴⁾ 에스핀(Les Aspin) 국방장관도 1993년 12월 북한이 현재 핵무기 개발을 계속하고 있다고 확실히 증명할 만한 사실은 없다고 밝힌 바 있다.¹⁵⁾

미국 정보기관의 추정에 대해 한가지 염두에 두어야 할 사항은 정보기관의 특성상 「최악의 가정」에 근거하여 판단을 내릴 수밖에 없기 때문에 그 추정치가 실제보다 상향조정되는 것이 불가피하며 특히 미정보기관은 이라크의 핵능력을 과소평가했던 선례를 되풀이하지 않기 위해서 북한에 대해 보다 엄격한 기준과 가정을 적용할 것이라는 점이다.

여러가지 예상에도 불구하고 지금까지 어느 누구도 북한이 완성된 핵무기를 보유하고 있다고 단정적으로 말한 적은 없다. 결론적으로 북한이 1-2개의 핵무기를 만들 수 있는 量의 플루토늄을 추출했을 가능성이 있으나, 아직 완성된 핵무기를 보유하고 있지는 않은 것으로 보인다.

2. 北韓은 核武器 保有를 위한 時間을 벌고 있는가? 現在 北韓의 核開發 意圖는?

우리 사회 일각에서는 북한이 핵무기 개발을 위해 시간을 끌고 있다는

11) 「朝鮮日報」, 1994년 6월 19일.

12) 「朝鮮日報」, 1993년 3월 18일.

13) Stephen Engelberg and Michael Gordon, "North Korea likely to have developed own atomic bomb, CIA tells President", *New York Times*, 26 December 1993

14) Ibid.

15) 「한겨레신문」, 1993년 12월 10일.

주장이 제기되어 왔으나 적어도 IAEA의 감시카메라가 정상 작동했던 기간에는 이와같은 주장이 설득력을 가질 수 없다. 이러한 판단은 북한의 핵무기 개발 가능성과 관련한 다음과 같은 3가지 사실에 근거한다.

첫째, 북한이 IAEA에 의해 봉인이 설치되고 감시카메라가 작동하고 있는 핵시설에서 핵무기 연료를 생산하는 것은 불가능하다는 점이다. IAEA 안전협정을 공개적으로 위반하지 않고서는 IAEA 감시하에 놓여 있는 핵시설에서 핵개발을 추진할 수 없다. 다만 1993년 11월 말 이후 감시카메라의 작동이 중단되고 일부 봉인이 훼손된 적이 있기 때문에 의혹이 제기될 수 있으나 이는 1994년 3월과 5월에 실시된 IAEA 사찰을 통해 해소되었다.

둘째, 현재 IAEA가 특별사찰 대상으로 지목하고 있는 2곳의 미신고시설에 저장된 것으로 보이는 핵폐기물은 핵무기 개발에 이용될 수 없다는 사실이다. 그곳에는 플루토늄을 추출한 후의 폐기물이 저장된 것으로 판단되기 때문이다.

셋째, 미국의 클린턴행정부가 북한의 핵무기 개발 가능성에 대해 계속 주의를 기울이고는 있으나 과거 부시행정부만큼 심각히 경계하는 것 같지는 않다는 점이다. 미국이 과거와 달리 여유를 가지고 북한 핵문제에 접근하는 것은 핵확산 문제에 대한 미국의 전반적인 정책이 클린턴행정부 출범 이후 압력보다는 협상을 통해 해결하는 쪽으로 선회했다는 점과 더불어 북한이 더 이상 핵무기 개발을 추진하지 않을 것이라는 나름대로의 확신이 중요한 요인으로 작용했을 것이다.¹⁶⁾

핵개발에 대한 북한의 최초 목적은 아마 핵무기를 개발하겠다는 데 주안점을 두었을 것이다. 이러한 북한의 의도는 5MW 원자로가 핵무기용 플루

16) 한반도 핵전문가인 헤이즈(Peter Hayes)는 비밀정보를 접하는 미국의 의사결정자들은 북한을 설득하여 핵무기 개발을 포기시킬 수 있다는 결론에 도달했음이 틀림없다고 주장하였다. 그는 미국의 행정부 관리들이 이에 반대되는 정보를 갖고 있다면 북한이 NPT의무를 준수한다는 전제하에 추진되는 외교적 해결책을 구사하지 않을 것이라고 밝혔다. Peter Hayes, "North Korea's Nuclear Gambits", in K. Bailey (ed.), *Director's Series on Proliferation*, Lawrence Livermore National Laboratory, 7 September 1993, p.30.

토늄 생산에 적합한 원자로인 반면, 전력발전용이라는 북한의 주장에는 설득력이 없다는 데서도 드러난다. 핵무기 개발의 이유는 미국의 핵위협에 대한 대응수단, 핵보유국으로서의 국제적 지위 상승, 북한체제 유지의 확실한 보장책, 남북한 군사력의 균형 유지 등 여러가지 요인이 작용했을 것이다. 그러나 지금 현재는 핵무기 개발보다는 미국과의 관계개선을 위해 핵문제를 협상의 카드로 최대한 활용한다는 데 핵정책의 중점을 두고 있는 것으로 판단된다.

제반 상황을 감안할 때, 현재 북한이 핵무기 개발 의지를 포기했다고 볼 수는 없지만 북한이 당면하고 있는 심각한 경제난, 핵무기 제조단계에서 봉착한 기술적 어려움, IAEA 사찰을 통한 핵활동의 노출, 국제적인 핵보유 포기 압력 등으로 인해 북한의 핵무기 개발 계획은 잠정 중단 내지 지연되고 있는 것으로 생각된다.

3. 最近 IAEA 査察의 現況

1994년에 들어 북한과 IAEA간에 구체적인 사찰방법에 대한 협상이 재개되어 비엔나에서 2월 중순까지 6차례의 공식협상과 수차례의 비공식 접촉이 진행되었다. 양측은 사찰의 범위에 대해 첨예한 의견대립을 보였는데, 그 핵심은 5MW 원자로와 방사화학실험실에 대한 사찰범위에 있었다. 그러나 IAEA의 정기이사회를 앞둔 2월 15일 북한이 7개 신고시설에 대한 사찰 수용을 결정함으로써 북한 핵문제가 다시 유엔 안보리로 회부되는 상황을 피할 수 있었다.

1994년 3월 3-14일 실시된 IAEA의 對北韓 사찰은 방사화학실험실을 제외하고 성공적으로 실시되었다. 북한은 방사화학실험실내 「글로브 박스」(glove box)에서의 샘플 채취와 「감마선 지도작성」(gamma mapping)을 거부하였다. 글로브 박스의 샘플채취는 새로운 플루토늄이 추출되었는가를 알기내기 위해 필요한 작업이며, 감마선 지도는 지난번 사찰 이후 새로운 핵물질이 방사화학실험실내로 유입되었는지 여부를 확인하기 위한 방법이다.

블릭스 IAEA 사무총장은 3월 21일 IAEA가 방사화학실험실에서 실시하기로 합의한 필수적인 작업을 진행할 수 없었으며 따라서 1993년 2월 이후 핵물질의 전용이나 재처리 여부에 대한 결론을 내릴 수 없었다고 IAEA 이사회에 보고하였다. 같은 날 IAEA 이사회는 북한 핵문제를 다시 유엔 안보리에 회부하였다. 5개 상임이사국은 협상의 난항을 거듭하면서 북한이 2월 15일 합의한 IAEA 사찰을 다시 수용할 것을 촉구하는 유엔 안보리 의장성명을 통과시켰다. 同 의장성명에서 안보리는 남북한에 대해 「비핵화 공동선언」의 이행을 위한 협상을 재개할 것과 관련당사국간 대화를 계속할 것도 촉구하였다.

이후 북한은 5월 4일 부터 IAEA의 추가사찰을 수용하여 핵시설 감시용 카메라의 필름과 건전지의 교환 및 봉인훼손 여부 확인 등 IAEA 사찰의 연속성을 보장하는 사찰을 수용하였으며 1994년 3월 실시된 사찰에서 거부했던 방사화학실험실내 글로브 박스에서의 샘플채취와 감마선 지도작성도 허용하였다. 이번 추가사찰의 의미는 그동안 국제사회가 우려했던 것과는 달리 북한이 IAEA의 사찰을 최초로 수용한 1992년 5월 이후 핵물질을 불법으로 전용하지 않았다는 점이 확인된 것이다. 이러한 사실은 韓·美 양국 정부가 현재 북한이 보유하고 있을 것으로 추정하고 있는 플루토늄 보유량인 8-12kg이 북한이 생산·보유할 수 있는 최대량이라는 점을 의미한다. 韓·美 양국의 플루토늄 추정량은 「최악의 가정」에 따라 북한이 지금까지 생산한 「사용후 핵물질」의 최대량을 근거로 계산되었을 것이기 때문이다.

이러한 긍정적인 결과에도 불구하고 북한이 5MW 원자로의 연료봉에 대한 임의선택과 분석을 주장하는 IAEA의 요구를 거부함으로써 유엔 안보리가 1994년 5월 30일 북한의 태도에 대해 우려를 표시하는 의장성명을 채택하였다. 북한이 5MW 원자로의 연료봉에 대한 IAEA의 사찰을 거부하는 주된 이유는 IAEA가 요구하는 분석이 이루어질 경우 북한이 1992년 5월 이전에 생산한 핵폐기물과 플루토늄의 전체량 파악이 가능해짐에 따라 북한의 핵의혹이 거의 완전히 해소되기 때문이다. 이렇게 되면 북한이 對美 협상의 마지막 카드로 삼고 있는 2곳의 미신고시설에 대한 특

별사찰의 희소가치가 떨어지게 되는 것이다. 현재 미국으로부터 관계개선과 경제협력에 대한 아무런 구체적인 반대급부를 받지 못한 북한으로서는 핵카드의 효용을 유지하기 위해서라도 5MW 원자로의 연료봉에 대해 IAEA가 요구하는 수준의 사찰을 쉽게 허용할 수 없는 고민을 안고 있는 것이다.

4. 美國의 對北韓 核政策

북한의 핵개발 저지를 위해 미국의 국무부를 중심으로 추진되고 있는 정책은 NPT 체제 유지에 손상을 주지 않는 범위내에서 대북한 제재보다는 대화와 협상을 통해 북한 핵문제를 마무리짓겠다는 것으로 요약될 수 있다. 이러한 미국의 정책은 다음과 같이 2단계의 추진전략으로 구체화되고 있는 것으로 판단된다.

첫째, 제1단계에서는 IAEA 사찰을 통해 북한의 핵무기 개발을 현상태에서 동결시키는 것이다. 이를 위해 미국은 북한이 원하는 北·美 회담을 지속하는 조건으로 IAEA의 사찰을 성실히 수용할 것과 방사화학실험실에서의 재처리 금지 및 5MW 원자로의 연료봉교체시 반드시 IAEA 사찰관의 임회가 필요하다는 점을 들어왔다. 북한이 5MW 원자로의 연료봉을 빼낸 이후에는 재처리 금지, 5MW 원자로에 연료봉 장전 금지, IAEA 사찰의 계속성 보장 등을 조건으로 내세우고 있다.

둘째, 제2단계에서는 남북한이 체결한 「비핵화 공동선언」에 의거하여 북한이 이미 추출한 플루토늄을 폐기하고 만약 북한이 핵무기를 개발했다면 이를 해체하는 것이다. 이를 위해 미국은 남북대화의 재개를 요구하고 있으나 남북대화의 성격과 관련하여 “핵문제 해결을 위한” 남북대화라는 점을 분명히 하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.¹⁷⁾

17) 예를 들어, 매커리(Mike McCurry) 국무부 대변인은 한국정부의 先特사교환주장 철 회로 한반도 비핵화 실현을 위한 남북대화 추진이 중단된 것은 아니며 비핵화 공동선언을 실천하기 위해서는 남북한 특사교환외에도 여러가지 대화방법이 있다고 밝혔다. 「東亞日報」, 1994년 4월 17일. 크리스토퍼(Warren Christopher) 국무장관도 북한

1994년 4월 11일자 「Time紙」는 미행정부가 북한이 이미 한 두개의 핵무기를 보유했다면 더 이상 핵무기를 생산하지 않는 조건으로 북한의 핵보유를 인정할 용의를 갖고 있다고 보도했으나¹⁸⁾ 이는 미국의 정책을 정확히 설명한 보도라고 볼 수 없다. 미국은 북한의 핵무기 보유를 인정하지 않을 것이며 이러한 미국의 정책은 이미 다른 지역에서 그 모습을 드러내고 있다. 한 예로서, 그동안 인도와 파키스탄의 핵무기 개발에 대한 간섭을 자제해오던 미국은 금년 4월 초 텔보트(Strobe Talbott) 국무차관이 잇달아 양국을 방문하여 양국이 핵무장 해체조약을 맺을 것을 권유하고 나섰다.

5. 北韓의 輕水爐 轉換 提議를 어떻게 解釋할 것인가?

북한은 1993년 7월 제2단계 북·미 고위급회담에서 현재의 흑연감속형 원자로를 보다 안전하고 핵무기 개발이 어려운 서구식의 경수로로 전환할 의사를 표명하고 미국의 지원을 요청하였다. 미국은 북한의 제의에 원칙적으로 동의하였으나 경수로 건설에는 오랜 시간(약 7-8년)이 걸리고 상당한 비용이 든다는 점을 이유로 즉각적인 지원의사 표명을 유보하였다. 그러나 북한은 3단계 고위급회담을 위해 뉴욕에서 진행된 미국과의 실무접촉에서 경수로 지원이 북한 핵문제 해결의 필수불가결한 조건임을 강조하였다. 미국 정부도 최근 북한의 경수로 전환 지원문제에 대해 이전보다 적극적인 입장을 표명하고 있다.

북한이 경수로 전환을 제의한 배경으로는 다음과 같은 4가지 동기를 상정해 볼 수 있겠다.

첫째, 가장 중요한 동기로서 IAEA 사찰을 통해 핵능력에 대한 불확실성이 제거됨으로써 그동안 유효 적절하게 사용했던 핵카드를 더 이상 사용할 수 없을 것이라는 사실에 불안을 느낀 북한이 미국으로부터 관계개선과

이 IAEA 핵사찰을 수용하고 한반도의 비핵화 실현을 위한 남북대화를 재개한다면 우리는 북한에 대해 경제적 기회를 주고 국제사회에 받아들이는 외교적 해결책을 모색할 수 있다고 밝혔다. *Korea Herald*, 1994년 4월 19일.

18) Mark Thompson, "Well, Maybe a Nuke or Two", *Time*, 11 April 1994, p.26.

경제협력에 대한 가시적이고 구체적인 결과를 얻어내야 한다는 절박감을 갖게 되었을 것이다. 북한 지도부는 미국의 경수로 전환 지원이 미국과의 경제협력과 관계개선의 물고를 트는 역할을 할 수 있을 것으로 판단했을 가능성이 있다.

둘째, 미국이 북한의 경수로 전환을 도와주기 위해서는 북한에 대해 지금까지 취해온 법적 규제와 제재조치를 먼저 해제해야만 한다. 따라서 北·美 관계의 개선없이는 미국의 지원이 사실상 불가능한 것이다. 결국 북한은 경수로 전환이 北·美 외교정상화의 지름길이라고 판단했을 가능성이 있다.

셋째, 경수로로는 현재의 흑연감속형 원자로보다 핵무기의 원료인 플루토늄을 생산하기 힘들기 때문에 경수로 전환의사는 국제사회에 대해 북한이 더 이상 핵무기 개발에 집착하지 않는다는 사실을 분명하게 보여줄 수 있는 선전효과를 수반하게 된다는 점이다.

넷째, 심각한 에너지난을 겪고 있는 북한이 전력난 해결을 위한 원자력 발전의 필요성을 절감하고 미국의 자본과 기술 도입을 요청하였을 가능성도 배제할 수 없다.

이상의 동기들은 모두 한국, 미국, 일본 등 북한 핵문제의 관련당사국들에게 해로운 것이라고 볼 수 없다. 더욱이 북한의 경수로 전환제의는 북한의 핵무기 개발과 관련하여 매우 중요한 의미를 갖는다. 그것은 선진 핵기술을 보유한 韓·美·日 등이 북한의 원자로 건설에 참여할 경우 북한의 핵능력이 분명하게 드러남으로써 북한의 핵활동에 대한 보다 강력한 견제가 가능할 것이기 때문이다. 물론 원자로 건설이 상당한 시간을 필요로 하는 사업이라는 점에서 이러한 견제가 단시일내에 가시화되기 어려운 측면도 있다. 그러나 장기적 관점에서 볼 때 북한의 경수로 전환 제의는 핵무기 개발을 포기한다는 명시적 선언으로 봐도 무방하다고 생각된다.

결론적으로, 북한의 경수로 교체 의사는 향후 핵문제 해결을 위한 북한의 기본구도를 추론할 수 있는 중요한 근거가 될 수 있으며 관련 당사국들은 북한의 제의에 대해 긍정적인 신호를 보내야 할 것이다.

6. 國內 一角에서 提起되고 있는 核主權 論議는 바람직한가?

국내 일각에서 「비핵화 공동선언」의 수정 필요성이 제기되고 있다. 핵재처리시설과 우라늄농축시설의 보유를 금지하고 있는 「비핵화 공동선언」의 제3항을 수정하거나 아예 「비핵화 공동선언」 자체를 폐기해야 한다는 주장인 것이다. 이러한 주장을 하는 측은 자원이 부족한 한국의 경우 원자력이 필수적인 에너지원이라는 에너지안보 측면, 우라늄을 수입에 의존하는 한국은 재처리를 통해 보다 저렴한 핵연료를 공급할 수 있다는 경제적 측면, 그리고 이미 포화상태에 이르고 있는 핵폐기물 저장시설의 문제를 해결하기 위해 재처리가 불가피하다는 기술적 측면에서 「비핵화 공동선언」 제3항의 수정을 통한 핵주권 회복이 절실하다고 강조한다. 아울러 이들은 한국이 핵무기를 가질 필요는 없으나 평화적 목적의 핵기술 개발과 핵무장 선택권은 보유를 해야 하기 때문에 「비핵화 공동선언」의 수정이 필요하다고 주장하고 있다.

그러나 현 시점에서 이러한 논의는 결코 바람직하지 않으며 한국의 국익에도 도움이 되지 않는다고 생각된다.

첫째, 러시아과 미국이 핵군축을 실시함으로써 현재 세계적으로 고농축 우라늄과 플루토늄이 양산되고 있는 실정이다. 따라서 재처리보다는 이들 물질을 직접 구입하는 것이 경제적으로 더욱 저렴할 것이다.

둘째, 오늘 「비핵화 공동선언」의 무효화를 선언하더라도 당장 핵폐기물 처리문제가 해결되는 것은 아니다. 핵재처리시설을 건설하는 데 상당한 시간이 소요될 것이며 더욱이 한국은 이에 대한 기술도 충분히 축적되어 있지 않기 때문이다.

셋째, 무엇보다도 핵주권 논의가 국익을 손상하는 이유는 북한 핵문제 해결에 전혀 도움이 되지 않기 때문이다. 핵주권 논의가 민족적 차원에서 아무리 당위성이 있더라도 현재의 남북한 및 주변상황을 감안할 때, 북한 핵문제 해결과 남북관계 개선에 부작용만 더해줄 뿐이다. 또한 「비핵화 공동선언」의 명백한 위반사항인 방사화학실험실을 아직 폐기하지 않고 있는

북한에게 同 시설의 보유 명분만을 제공하게 될 것이다.

우리에게는 2보 전진을 위해 1보 후퇴할 수 있는 지혜와 용기가 필요하다. 현재 남북한이 해야 할 일은 「비핵화 공동선언」을 충실히 이행함으로써 앞으로 평화적 핵이용의 권리를 완전히 회복할 수 있는 경제적·기술적 명분을 축적하고 국제적 신뢰를 쌓아나가는 일이라고 생각된다.

II. 韓半島 非核化를 촉진하기 위한 南北韓의 推進方案

한 국가가 핵무기 개발을 결정하는 것은 자국의 국가이익에 대한 복잡한 계산의 결과라고 볼 수 있다. 따라서 핵무기 개발을 저지하기 위해서는 정치, 경제, 안보적 측면을 포괄하는 방안들(a network of measures)이 마련되어야 할 것이다. 즉 단순한 사찰규정 뿐 아니라 관련 당사국들간의 긴장완화와 교류·협력을 증진할 수 있는 다양한 수단들이 개발되어야 한다. 이러한 점을 고려할 때, 남북한은 비핵화 실현을 촉진하기 위해서 다음과 같은 방안들을 병행 추진하는 것이 필요하다.

1. 效果的인 相互査察

앞으로 IAEA 사찰이 성공적으로 진행되어 북한의 핵개발 의혹이 해소 되면 북한 핵문제에 대한 국제사회의 관심이 약화되고 국제적 공조 분위기도 느슨해질 가능성이 있다. 따라서 국내외적으로 남북한 상호사찰의 필요성에 대하여 다음과 같은 의문이 제기될 수 있을 것이다.

첫째, 구태여 한국이 상호사찰 문제를 다시 제기함으로써 남북한간에 새로운 긴장과 갈등을 야기시킬 필요가 있겠는가 하는 점이다.

둘째, 상호사찰 자체에 미온적 태도를 보여 온 북한에 대해 한국이 강력한 상호사찰 실시를 요구함으로써 사찰협상이 다시 난항을 겪을 경우, 한국이 남북관계의 진전을 가로막는 자충수를 두고 있다는 비판적 견해가 제

기될 수 있다.

셋째, 남북한이 상호사찰 규정에 합의하더라도 상호사찰과 IAEA 사찰의 차이점이 무엇인가, 설혹 약간의 차이점이 있더라도 그러한 차이가 사찰협상의 어려움을 감수할 만큼의 가치가 있는가에 대한 의문, 즉 상호사찰의 효율성에 대한 의문이 제기될 수 있다.¹⁹⁾

그러나 이러한 문제점에도 불구하고 상호사찰이 반드시 실시되어야 하는 이유가 있다.

첫째, 「비핵화 공동선언」의 제4항에는 “한반도의 비핵화를 검증하기 위하여 상대측이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 대하여 남북핵통제공동위원회가 규정하는 절차와 방법으로 사찰을 실시한다”고 명시되어 있기 때문에 상호사찰 실시는 남북한의 의무사항이다. 만약 「비핵화 공동선언」의 이행여부를 확인하기 위한 상호사찰이 실시되지 않는다면 「비핵화 공동선언」은 실질적 의미를 상실하고 死文化될 가능성이 있다. 또한 한국이 상호사찰을 실시하지 않으면서 「비핵화 공동선언」은 그대로 두고자 한다면 각 조항간 형평성이 문제될 것이며, 특히 「비핵화 공동선언」의 이행을 통해서만 실현 가능한 북한의 재처리시설에 대한 규제가 불가능할 것이다.

둘째, 북한의 핵문제는 국제적인 문제인 동시에 남북한의 문제이므로 국제적 차원에서 IAEA 사찰이 필요하다면, 남북한 차원에서 상호사찰이 필요하다고 볼 수 있다. 특히 남북한은 상호사찰의 독자성을 확보하여 한반도 문제를 남북한 당사자가 해결하도록 노력해야 한다. 남북한 상호사찰은 국제적 이목이 집중된 북한 핵문제 해결과정에서 남북한 문제의 당사자 해결원칙과 우리의 자주성을 견지할 수 있는 토대가 됨으로써 향후 통일을 위한 제반 남북협력 문제에서 국제사회의 불필요한 간섭을 배제할 수 있는 중요한 선례가 될 것이다.

셋째, 남북한이 평화적 핵이용 분야에서 교류·협력을 강화하기 위해서도 상호사찰은 필수적이다. 원자력 산업분야에서의 협력이 원활히 이루어지기 위해서는 남북한 핵시설의 투명성이 보장되어야 하기 때문이다. 북한

19) 이점은 상호사찰과 IAEA 사찰이 사찰의 대상, 방법 및 기술 측면에서 상당부분 중복될 수 밖에 없기 때문에 간과할 수 없는 문제이다.

의 핵무기 개발 여부를 의심해서가 아니라 남북한이 평화적 핵이용에 대한 교류·협력을 실천하기 위해서 상호사찰을 통한 원자력 산업의 상호공개가 필요한 것이다.

넷째, IAEA 사찰제도를 보완한다는 측면에서도 상호사찰이 필요하다. 아울러 IAEA 사찰과 상호사찰의 대상이 중복되더라도 상호사찰의 경우 동일한 언어와 감각을 가진 같은 한국사람이 사찰을 실시하고 관련자들과 의견을 교환함으로써 제3국인이 파악할 수 없는 정보를 획득할 수 있다는 점도 간과할 수 없는 상호사찰의 장점이다.

다섯째, 상호사찰은 원자력 관련 인사들의 상호 교류·협력을 통해 쌍방 원자력 산업에 대한 이해를 증진함으로써 불신을 해소하고 남북한 신뢰구축에 기여하게 될 것이다.

여섯째, 미국은 「비핵화 공동선언」과 이에 의거한 상호사찰체제를 국제적으로 적용할 수 있는 훌륭한 모델로 간주하고 있다.²⁰⁾ 이라크의 경험을 통해 IAEA 사찰의 한계를 절감한 미국은 상호사찰이 IAEA 사찰의 한계를 보완하는데 필수적이라고 인식하고 있다.²¹⁾ 따라서 미국은 남북한간에 강력한 상호사찰체제를 구축하여 이를 선례로 핵확산이 우려되는 다른 지역에서도 이와 유사한 사찰제도를 수립한다는 구도하에 남북한 상호사찰을 관철하려는 것으로 보인다. 이러한 관점에서 볼 때, 남북한이 상호사찰 실현을 포기할 경우 「비핵화 공동선언」의 이행을 둘러싸고 韓·美 및 北·

20) 예를 들어 1992년 당시 미군축처장이었던 레만(Ronald Lehman)은 다음과 같이 주장하였다: “우리는 한국에서 얻어진 경험이 中東이나 南아시아와 같은 기타 지역에 유용한 개념을 제공할 수 있다고 본다. 남북한은 갈 길이 멀지만 핵문제에 관해 서울과 평양이 이미 취한 행동 조차 취하지 않는 지역들이 있다. 핵과 관련한 신뢰구축이 보다 더 이루어져야 할 지역이 인도와 파키스탄이 대치하고 있는 南아시아이다.” Ronald Lehman, “Arms Control and Disarmament on the Korean Peninsula”, 「韓半島 軍縮 4個國 學術會議」(1992. 6. 2, 서울), pp.24-25.

21) 레만(Ronald Lehman) 미군축처장은 어느 사찰이나 완벽할 수는 없지만 핵개발을 지연시킬 수는 있으며 한국이 제시한 사찰방안은 상당히 효과적인 것으로 현재로서는 최선의 방책이라고 말하고 북한의 핵재처리 시설 건설은 즉각 중단되어야 한다고 주장하였다. 그는 협상에서 인내가 필요하고 인내가 있어야 상호사찰을 할 수 있다고 말하면서 시간에 구애받지 말고 상호사찰 실시를 관철할 것을 촉구하였다. *Korea Herald*, 1992년 6월 3일.

美간에 마찰도 예상된다. 또한 미국이 북한에 대해 상호사찰 수용을 중용할 가능성이 크며, 역으로 미국의 이러한 입장은 상호사찰 실현의 중요한 촉진요인이 될 것이다.

相互査察을 위한 提案

남북한 상호사찰이 IAEA 사찰보다 강화된 효과적인 사찰이어야 하지만 동시에 남북한의 입장을 고려한 현실성이 있어야 하므로 쌍방은 상대방이 수용할 수 없는 기존의 무리한 요구를 철회함으로써 협상타결을 촉진해야 한다. 한국은 기존의 성역없는 특별사찰 주장을 철회하는 것이 바람직하다. 이에 대해 북한은 남한에 핵무기 배치를 전제로 한 주한미군기지에 대한 전면동시사찰 주장과 핵무기 배치에 대한 과거기록 공개주장을 철회해야 한다.

또한 남북한 상호사찰은 기본적으로 핵시설과 핵물질에 대하여 실시하고 군사기지에 대한 사찰은 제한된 경우에 한하여 실시될 수 있다는 원칙을 설정해야 한다. 핵시설과 핵물질에 대한 남북한 상호사찰은 과학적·기술적 사실에 바탕을 두고 정치성이 배제됨으로써 합의가 용이할 것이다.

상호사찰이 IAEA 사찰의 한계를 보완하기 위해서는 다음과 같은 사항들이 실현되어야 한다.

첫째, 사찰대상지역에서 사찰관의 보다 자유로운 활동을 보장하고 IAEA 사찰관의 접근이 금지된 시설에 대해서도 사찰이 허용되어야 한다.

둘째, 북한은 상당량의 천연우라늄 자원과 정련시설을 보유하고 핵연료 주기를 완성하였으므로 사찰대상을 확대하여 우라늄 광산과 정련시설 및 옐로우 케익(yellow cake)도 사찰대상에 포함시키는 것이 바람직하다.

셋째, 재처리시설로 밝혀진 북한의 방사화학실험실은 마땅히 폐기되어야 하며 폐기전까지 상주감시가 이루어져야 한다. 북한은 방사화학실험실이 재처리시설이 아니라고 변명하고 있으나 1992년 5월 영변을 방문한 블릭스(Hans Blix) IAEA 사무총장에 따르면 방사화학실험실은 공장규모의 재처리시설에 해당된다. 따라서 「비핵화 공동선언」이 발효된 현재에도 방사화학실험실이 그대로 존재한다는 것은 「비핵화 공동선언」의 명백한 위

반이다. 방사화학실험실의 폐기 여부는 북한이 「비핵화 공동선언」을 이행할 의지가 있는지를 보여주는 척도가 될 것이다.

2. 南北韓間 交流·協力 增進

체제개방에 거부적인 북한의 태도는 남북간의 긴장완화와 신뢰구축에 주요 장애물이 되어 왔다. 군사적 측면 뿐아니라 남북한간 상호 교류·협력 분야에서 북한이 보여주고 있는 전반적인 개방거부적 자세는 북한이 상호 사찰 협상에서 소극적인 자세를 견지해온 주요 요인중의 하나라고 분석된다.

핵사찰은 군비통제조약의 이행여부를 확인하는 검증방법의 분류상 受檢國의 주권침해 소지가 가장 큰 現場檢査에 해당된다. 유럽의 군비통제 역사에서 얻을 수 있는 교훈은 한 국가가 현장검사와 같은 강력한 검증을 수용할 것이냐의 여부는 해당 국가의 체제개방 및 민주화 정도와 직결되어 있다는 사실이다. 1950년대 후반 美·蘇 양국은 「전면핵실험금지조약」(The Comprehensive Test Ban Treaty : CTBT)을 위한 협상을 진행하였는데 이 협상의 최대 쟁점은 현장검사의 수용여부였다. 미국은 보다 많은 현장검사를 요구하였으나 소련은 주권침해 소지와 간첩행위 가능성을 이유로 극히 제한된 현장검사만을 허용할 입장을 보였다. 양측은 연간 현장검사 수용 회수에 합의하지 못하고 대신 현장검사의 필요성이 덜한 「부분핵실험금지조약」(The Partial Test Ban Treaty : PTBT)을 1963년에 체결하였다.²²⁾ 이후 현장검사에 대한 美·蘇 양측의 상반된 입장은 고르바초프가 등장하여 소련의 체제가 근본적으로 변화할 때까지 계속된다. 고르바초프는 집권 이후 여러가지 군비통제 조약 체결을 제의하였으며 그의 개혁과

22) 1962년 12월 소련의 흐루시초프는 연간 2-3회의 현장검사를 수용할 의사가 있다고 밝혔다. 그러나 미국은 최소한 7회 이상의 현장검사를 원하였다. Ivo Daalder, "The Limited Test Ban Treaty", in Albert Carnesale and Richard Haass(eds.), *Superpower Arms Control : Setting the Record Straight*(Cambridge, Massachusetts : Ballinger Publishing Company, 1987), pp.12-13.

개방정책은 검증 특히, 현장검사에 대한 소련의 태도에도 변화를 가져오게 하였다. 이러한 소련의 입장변화로 1986년 9월 「스톡홀름協約」(The Stockholm Document)이 체결될 수 있었다.²³⁾ 스톡홀름 협약은 현장검사가 검증방법으로 채택된 최초의 중요한 군비통제 조약이다. 그러나 이 협약의 협상에서도 현장검사가 협상타결 마지막까지 남아 있던 2가지 결림들중 하나였다는 사실은²⁴⁾ 군비통제조약 체결시 현장검사에 대한 합의의 어려움을 잘 보여준다.

북한의 핵개발 의혹은 북한이 체제를 변화시키면서 검증에 대해 전향적인 입장을 갖지 않는 한 완전히 해소되기 어려울지도 모른다. 이를 위해 한국을 비롯한 주변국가들은 북한이 국제사회에 동참하여 점진적으로 변화를 모색할 수 있는 「포용정책」(a policy of engagement)을 추진하는 것이 바람직하다. 북한의 체제변화가 핵의혹 해소에 지름길이라는 사실은 과거 차우체스크 정권하에서 비밀리에 100g의 플루토늄을 추출했던 루마니아가 공산정권의 붕괴 이후 이러한 사실을 국제사회에 공개하고 IAEA의 특별 사찰을 자발적으로 요청했던 사례에서도 입증되고 있다. 따라서 한반도에서의 정치·군사적 긴장을 완화하고 경제협력을 강화하며 사회·문화적 교류·협력을 증진하기 위한 다양한 방안이 추진되어야 할 것이다.

3. 南北韓 核活動의 透明性 增大

핵사찰과 관련하여 염두에 두어야 할 사실은 어떠한 군비통제조약에서도 100퍼센트 완벽한 검증은 불가능하다는 점이다. 따라서 남북한이 효과적인 사찰제도에 합의하더라도 이것이 궁극적인 한반도 비핵화 실현을 의미

23) James Goodby, "The Stockholm Conference : Negotiating a Cooperative Security System for Europe", in George, A., P. Farley, and A. Dallin(eds.), *US-Soviet Security Cooperation : Achievements, Failures, Lessons*(New York : Oxford University Press, 1988), p.158.

24) 다른 한가지의 결림들은 군사훈련 및 부대이동에 대한 통보 및 참관의 임계점에 관한 것이다. John Borawski, *From the Atlantic to the Urals*(New York : Pergamon-Brassey's International Defense Publishers, 1988), p.99.

하는 것은 아니다. 현재 한반도 핵문제 논의의 초점은 강력한 핵사찰 실시 에 모아져 있으나 핵사찰은 북한의 핵개발에 대한 우려를 해소하기 위한 응급조치에 불과하다는 점을 인식할 필요가 있다.²⁵⁾ 한반도에서의 핵활동의 투명성 증대를 위해서 보다 근본적인 방안들이 남북한 독자적으로 또한 상호 협력하에 강구되어야 할 것이다.

우선 남북한 모두 핵무기 개발을 시도했었다는 이유로 국제사회의 의혹을 사고 있다는 점을 감안할 때, 남북한은 이러한 의혹을 해소하기 위해 핵활동의 투명성 증대를 위한 독자적인 방안들을 조속히 실시할 필요가 있다. 독자적인 투명성 증대방안은 IAEA의 전면핵사찰 및 상호사찰을 보완하면서 남북한이 핵의 평화적 이용에 전념하고 있다는 국제사회의 신뢰를 증진하게 될 것이다. 이러한 맥락에서, 최근 「원자력통제기술센터」(Technology Center for Nuclear Control : TCNC)를 설립하기로 한 한국의 결정은 매우 긍정적인 조치로 평가되어야 할 것이다.

1994년 3월에 설립된 원자력통제기술센터는 핵활동의 투명성을 제고하고 사찰기술과 자원을 개발하는 것을 주요 임무로 하고 있다. 원자력통제기술센터는 핵투명성 증대를 위해 다음과 같은 4가지 임무를 수행하게 된다.

첫째, 국내사찰, 핵물질 계량, 물리적 방호 및 국제적으로 통제되는 핵물질의 수출입 관리와 관련된 법적 문제와 규정에 관한 연구를 담당한다.

둘째, 국내사찰체제를 개발하기 위해 사찰훈련과 기술지원, 기술정보의 수집·분석, 사찰기술 개발 등의 임무를 수행한다.

셋째, 핵물질의 계량 및 측정을 위해, 컴퓨터 계량 및 관리 기술 개발,

25) 이라크에 대한 유엔의 제재조치 실행기관인 「유엔특별위원회」(United Nations Special Commission : UNSCOM)에서 활동했던 핵물리학자 도렌(David Doren) 박사는 이라크에서와 같은 강제핵사찰이 실시되어도 비밀리에 핵무기를 개발하기로 마음먹은 국가는 성공할 것이라고 주장한다. 1992년 3월 11-14일 캐나다 몬테벨로(Montebello)에서 개최된 캐나다 외무부 주최 「제9회 오타와 검증 심포지움」에서 필자와의 의견 교환. 또한 核再處理施設을 지하에 건설한 것으로 알려지고 있는 이스라엘과 같이 북한이 매우 소규모의 재처리시설을 지하에 건설할 가능성도 있으며 이 경우 증거를 포착하기가 매우 힘들 것이라는 견해도 있다.

국제적으로 통제되는 핵물질의 수출입 자료 관리, 비파괴 측정 방법 개발 등의 분야에서 연구를 수행하게 된다.

마지막으로, 환경시료분석기술에 대한 연구·개발의 일환으로 시료의 화학적 분석 및 검증, 미신고 핵활동을 탐지하기 위한 환경시료분석, 사찰단에 대한 방사능 통제와 건강 지원문제 등을 담당한다.

이상의 독자적인 방안과는 별개로, 남북한간에 平和的 核利用에 대한 상호 협력방안을 모색하는 것도 쌍방의 핵활동에 대한 투명도 증대를 위해 중요한 방안이 될 수 있다. 이러한 관점에서 볼때, 「비핵화 공동선언」이나 「남북핵통제공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」는 일방의 의무사항만을 규정하고 있을 뿐, 공동협력에 관한 사항에 대해서는 구체적인 언급이 없다는 사실이 앞으로 남북한 핵협상의 문제점으로 지적될 수 있을 것이다. 남북한은 핵통제공동위원회에 양국의 핵물질과 시설을 공동으로 관리하고 원자력 기술 및 자원에 관한 교류·협력을 수행하는 기능을 부여해야 한다.²⁶⁾ 또한 북한이 IAEA 사찰을 수용하더라도 북한이 보유하고 있는 핵물질과 시설에 대한 구체적 정보는 제3국에 비밀로 하는 IAEA의 관례에 비추어 볼 때 한국이 직접 북한의 핵활동 현황을 파악할 수 있는 제도적 장치가 강구되어야 한다는 사실은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 이를 위해, 남북한 양측은 우선 핵사찰 협상과 관계없이, 自國의 핵활동에 관하여 최소한 IAEA에 제공되는 만큼의 자세한 정보를 서로 교환하도록 합의해야 할 것이다.

이러한 협력방안은 남북한으로 하여금 정보교류 및 상호협력의 제도화를 통해 상대방의 원자력 활동 현황을 지속적으로 감시·파악할 수 있게 함으로써 핵관련 활동의 투명도를 증대하고 핵무기 개발을 억제할 수 있다는 점에서 큰 의의를 가질 것이다.

26) 남북한은 이미 평화적 핵이용에 대한 협력가능성을 시사한 바 있다. 김진현 과학기술처 장관은 1991년 9월 17일 IAEA 총회에서 북한이 IAEA 핵사찰을 수용할 경우, 평화적 목적의 원자력기술을 제공하고 상호 협력할 용의가 있음을 표명하였다. 최우진 남북핵통제공동위원회 북측 위원장도 일본 환태평양연구소 주최 한반도 통일문제 심포지움에서 핵사찰을 통해 상대방에 대한 의혹이 해소되면 남북한이 핵에너지의 평화적 이용을 위해 협력해야 한다고 강조하였다. 「한겨레신문」, 1992년 5월 20일.

4. 南北韓 軍事的 信賴構築과 軍縮

「비핵화 공동선언」은 대량살상무기인 핵무기를 보유하지 않겠다고 선언한 남북한간 최초의 군축협정으로 간주될 수 있다. 재래식 군사분야에서 남북한은 제6차 남북고위급회담에서 발효된 「기본합의서」에서 상호불가침을 합의하였으며 1992년 3월 18일 남북군사공동위원회를 발족시켰다. 군사공동위원회에서는 불가침의 이행을 보장하기 위해 군사적 신뢰구축과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진해 나가기로 하였으나²⁷⁾ 핵문제로 인하여 군사공동위원회는 아직 정식 가동되지 못하고 있다. 현재 남북한사이에 존재하고 있는 불신과 긴장을 감안할 때, 군사적 신뢰구축과 한반도의 비핵화는 어느 하나를 충실히 이행하지 않고서는 다른 하나의 성공적 달성을 기대할 수 없는 불가분의 관계속에 있다고 볼 수 있다. 따라서 「비핵화 공동선언」은 군사분야에서의 신뢰구축 및 군축과 병행 실천되는 것이 바람직하다.

군사분계선을 중심으로 병력을 전진배치하고 있는 북한에 위협을 느끼고 있는 한국은 남북한 군사력을 방어적 구조로 재배치할 것을 주장하고 있다. 반면에 북한은 방어적 군구조에 대해서는 거의 언급하지 않은 채, 군사력 감축만을 강조하고 있다. 그러나 유럽의 군비통제 경험에서 잘 나타나듯이, 쌍방간의 신뢰가 부재한 상태에서 기초적인 군사적 신뢰구축방안을 실천하지 않고서 군사력 감축을 실현하는데는 현실적으로 많은 어려움이 따를 것으로 보인다.²⁸⁾ 따라서 한반도의 군비통제는 「先군사적 신뢰구축, 後군축」이라는 한국의 군비통제 기본방향에 의거하여 추진되는 것이 바람직하다. 또한 한반도의 군비통제는 남북한 양측이 새로운 군사교리로서 「방어적 충분성」(Non-Offensive Defense : NOD) 원칙을 채택한 기초

27) 구체적으로 다음과 같은 다섯가지 문제를 협의한다: (1) 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제, (2) 비무장지대의 평화적 이용, (3) 군인사교류 및 정보교환, (4) 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축실현, (5) 검증.

28) 전성훈, 「韓半島 軍備統制方案 研究: 유럽 軍備統制條約의 示唆點과 關聯하여」(서울: 민족통일연구원, 1993), pp.146-149.

위에서 추진되는 것이 바람직하다.²⁹⁾ 군사력 감축과 관련하여, 적어도 감축의 마지막 단계에 이르기 전까지는 감축대상을 영토의 탈취·장악에 필수적이며 따라서 해·공군력 보다 위협적일 수 밖에 없는 지상군으로 한정해야 할 것이다.

남북한은 군사공동위원회에서 다양한 신뢰구축방안을 실현하기로 합의 하였으나 군사공동위원회가 아직 가동되지 않고 있는 상태이다. 앞으로 군사공동위원회에서 구체적 협상을 진행하더라도 남북한간의 신뢰부재를 감안할 때, 상당한 시간과 노력이 필요할 것이다. 반면에 「화학무기금지협약」(The Chemical Weapons Convention : CWC)과 같이 국제적으로 합의된 조약은 남북한이 쉽게 협력할 수 있는 기회의 場이 되고 있다. 1994년 1월 현재 한국을 비롯하여 154개국이 CWC에 서명하였으며 북한의 상용하는 조치는 남북한 군사적 긴장완화에 크게 기여하게 될 것이다.

5. 南北韓 領空開放

「영공개방조약」(The Open Skies Treaty)은 1992년 3월 24일 체결되었다. NATO와 동유럽 국가들을 포함하여 현재 총 27개국이 서명하였다. 조약가맹국들은 24시간, 전천후 탐지능력을 갖춘 비무장 항공기를 이용하여 단기간의 통보만으로 관심지역에 대한 정찰활동을 실시할 수 있다. 민감한 군사시설을 포함하여 조약가맹국의 모든 영토에 대해 정찰이 허용된다. 정찰을 통해 수집된 정보는 모든 다른 조약가맹국에게 개방된다. 따라서 영공개방을 통한 協力空中檢査는 조약가맹국들로 하여금 주변국가에 대한 동태파악을 가능하게 함으로써 평시에 신뢰구축방안의 역할과 함께 긴장고조시에는 위기관리방안으로서의 기능도 수행하게 된다.

이와 유사하게, 한반도에서의 공중정찰 방안은 남북한 군사력과 군사활동의 투명성을 증대하는 역할을 수행하게 될 것이다.³⁰⁾ 영공개방을 통해

29) 전성훈, 「防禦的 充分性(Non-Offensive Defense : NOD)에 대한 理論的 考察」, 한국국제정치학회 1993년도 연례학술회의 발표논문, 1993년 12월 10-11일.

30) 한반도의 영공개방과 관련해서는, Smithson, Amy and Seongwhun Cheon, "Open

남북한은 안전하게 떨어진 위치에서 상대방의 군사태세를 파악할 수 있다. 또한 영공개방은 현장검사와 같이 침투성이 강하지도 않으며 지상의 군사 활동과 민간인의 생활에 전혀 지장을 주지 않을 것이다. 이와 같이 영공개방에는 전면적이 아닌 부분적 개방이 요구되기 때문에 현장검사에 거부적 태도를 보이고 있는 북한도 수용하기 용이한 방안이다.

군비통제 경험이 없는 남북한이 영공개방 협상에 어려움을 느낀다면 유럽에서 이미 체결된 영공개방조약에 가입할 수 있을 것이다. 전세계의 모든 국가는 영공개방조약이 발효된지 6개월이 지난 후에 영공개방자문위원회 회의 동의하에 同 조약에 가입할 수 있다.³¹⁾

Ⅲ. 韓半島 非核化를 위한 東北亞 地域次元의 推進方案

「비핵화 공동선언」은 동북아 지역에서 핵무기 확산금지를 실현하기 위한 최초의 중요한 업적으로서 국제적 핵확산 금지 노력에도 긍정적인 영향을 주었을 것임에 틀림없다. 남북한은 불과 반세기전에 동족상잔의 비극을 경험했고 현재도 중무장 군사력으로 대치하고 있지만 핵비확산 체제를 구축할 수 있음을 국제사회에 보여주었다. 이러한 관점에서 볼 때, 「비핵화 공동선언」을 체결하고 이의 이행을 위해 노력하고 있는 남북한은 국제사회로부터 찬사를 받아 마땅할 것이다.

그러나 남북한의 노력과는 반대로, 핵비확산과 긴장완화를 위한 동북아 역내국가들의 노력은 현재까지 매우 실망스러운 것이다. 비록 「비핵화 공동선언」이 남북한의 일방적인 조치였지만 한반도의 비핵화가 효과적으로

Skies' Over the Korean Peninsula : Breaking the Impasse", *Korea and World Affairs*, Vol.17, No.1(Spring 1993), pp.57-77.

31) 1993년 12월 15일 현재, 27개국중 12개국이 비준서를 기탁했다. 영공개방조약은 9회 이상의 검사의무가 있는 모든 국가들을 포함하여 20개국이 비준서를 기탁하면 발효된다. *The Arms Control Reporter*(Cambridge, Massachusetts : Institute for Defense and Disarmament Studies, 1994), p.409. A.1.

또 성공적으로 실현되기 위해서는 역내 국가들이 이에 상응하는 조치를 취해야 할 것이다. 중국과 일본을 중심으로한 역내 국가들의 핵확산과 군비증강 정책은 남북한 당국과 국민들로 하여금 한반도의 비핵화 실현을 위한 남북한의 노력이 동북아 지역의 평화와 안전에 건설적인 기여를 했다는 사실에 확신을 갖지 못하게 하고 있다.

「비핵화 공동선언」은 단지 한반도의 비핵화 실현을 위한 시작일 뿐이며 그 마지막은 아니다. 핵비확산과 안보협력을 위한 노력이 거의 전무한 상황에서 남북한의 노력만으로는 지역차원의 핵확산 추세를 막을 수 없을 것이다. 따라서 본 장에서는 한반도의 비핵화를 지원하고 더 나아가 동북아 비핵화 실현의 토대를 구축하기 위해 주변국가들이 취해야 할 조치들에 대해 논하고자 한다.

1. 包括的 安全保障(Comprehensive Security Assurance)

核國(nuclear weapon state)은 非核國(non-nuclear weapon state)에 대해 소극적 및 적극적 안전보장을 제공하고 있다. 1995년의 NPT 연장회의를 앞두고 있는 현재 비핵국들은 기존의 안전보장이 강화되어야 한다고 주장하고 있다. 이미 비핵화를 선언한 한반도는 소극적 및 적극적 의미의 안전보장을 포괄하는 보다 강력한 안전보장의 적용을 시도할 수 있는 적절한 지역이라고 생각된다.

가. 積極的 安全保障(Positive Security Assurance)

1968년 NPT가 체결되기 바로 전에, 미국, 소련, 영국 등 3개국은 유엔 안보리에서 다음과 같이 선언하였다 :³²⁾

유엔 안보리 상임이사국의 일원으로서 유엔 헌장에 의거하여

32) Lewis Dunn, *Containing Nuclear Proliferation*, Adelphi Paper 263, (London : The International Institute for Strategic Studies, 1991), p.43.

NPT에 가입한 비핵국이 핵무기가 사용되는 침략의 대상이 되거나 침략 위협을 받을 경우 해당 비핵국을 지원하기 위해 유엔 안보리의 즉각적인 조치를 취할 의사가 있다.

이러한 적극적 안전보장은 NPT 체결 직전인 1968년 6월 19일 유엔 안보리 결의안 제255호를 통해 정식으로 채택되었다. 이에 대해 많은 비핵국들이 적극적 안전보장은 유엔 헌장에 포함된 내용과 다를 바 없다는 견해를 피력하였다. 더욱이 3개국이 발표한 내용은 단지 의사표명일 뿐이었으며 안보리 상임이사국의 거부권에 구속되는 한계를 안고 있었다.³³⁾

나. 消極的 安全保障(Negative Security Assurance)

1975년의 제1차 NPT 평가회의 이후 적극적 안전보장의 부적합성에 불만을 가진 비핵국들은 그들에 대한 핵무기의 사용이나 사용 위협을 금지하는 구체적인 소극적 안전보장을 요구하기 시작하였다.³⁴⁾ 현재까지 중국을 제외한 나머지 4개 核國들은 소극적 안전보장과 관련하여 각종 조건, 제한 그리고 예외규정을 둔 정책을 표명하고 있다.

소련은 “핵무기의 생산과 보유를 포기하고 자국 영토에 핵무기를 배치하지 않은” 비핵국에 대해 핵무기를 사용하지 않을 것이라는 입장을 견지해왔다.³⁵⁾ 반면에 러시아는 최근에 이전의 核先制不使用 정책에서 다소 후퇴한 입장을 표명하였다. 러시아 국방부는 1993년 11월 2일 채택한 러시아 군사교리에는 과거 소련의 핵선제불사용 선언이 포함되지 않는다는 점을 확인하였다.³⁶⁾

33) Aga Shahi, “Defense, Disarmament, and Collective Security”, *Nonoffensive Defense: A Global Perspective*(New York: UNIDIR, 1990), p.184.

34) William Epstein, *The Prevention of Nuclear War: A United Nations Perspective* (Cambridge, Massachusetts: Gunn & Hain, Publishers, 1984), p.30.

35) UN document A/S-10/PV.5.

36) Serge Schmemmann, “Russia Drops Pledge of No First Use of Atom Arms”, *New York Times*, 4 November 1993, p.A8.

미국은 “NPT에 가입했거나 핵무기 보유를 금지하는 유사한 국제조약에 가입한” 비핵국에 대해 핵무기를 사용하지 않을 것이나 다음과 같은 경우는 예외가 된다고 선언하였다: 미국 영토나 미군 및 미국의 동맹국이 “核國과 동맹관계에 있거나 지원을 받는” 非核國으로부터 공격을 받는 경우.³⁷⁾ 영국도 이와 유사한 입장을 취하고 있다.³⁸⁾

프랑스의 입장은 “비핵지대의 구성원인” 비핵국에 대해서만 협상을 통해 핵불사용 보장을 할 수 있다는 입장이다.³⁹⁾ 「유럽군축회의」(Conference on Disarmament : CD)에서는 핵국들의 소극적 안전보장에 포함된 조건들을 없애기 위한 협상이 진행되어 왔으나 별다른 진전을 보지 못하고 있는 실정이다.⁴⁰⁾

중국만이 조건없는 핵불사용 정책을 표명하고 있다. 핵무기 실험을 실시한 1964년 이후 중국은 언제 어떠한 상황에서도 중국이 핵무기를 최초로 사용하는 국가가 되지는 않을 것이라는 입장을 견지해 오고 있다. 중국은 또한 비핵국이나 비핵지대 지역에 대해 핵무기의 사용이나 사용위협을 하지 않는다는 정책을 실시하고 있다. 중국은 현재 무조건적인 핵선제불사용과 비핵국과 비핵지대에 대해 핵무기 사용이나 사용위협을 금지하는 국제조약을 체결하기 위한 협상 개최를 다른 核國들에게 제의하고 있다.⁴¹⁾

다. 韓半島에 대한 유엔의 包括的 安全保障 決議案

중국은 非核國에 대한 소극적 안전보장 정책을 확고히 견지해왔으나 적극적 안전보장에 대해 언급한 적은 없다. 프랑스 역시 적극적 안전보장에 대해 구체적인 입장을 밝힌 적이 없다. 중국과 프랑스가 각각 1992년 3월과 8월에 NPT에 가입하였으므로 이제는 양국이 적극적 안전보장에 대해

37) UN document A/S-10/AC.1/30.

38) UN document A/S-10/PV.26.

39) UN document A/S-10/PV.27.

40) Aga Shahi, “Defense, Disarmament, and Collective Security”, p.184.

41) *Statement by the Government of the People's Republic of China on the Question of Nuclear Testing*, 5 October 1993.

분명한 입장을 표명해야 할 것이다. 이를 계기로 미국, 러시아, 영국 등 3개국이 NPT 체결 직전에 표명했던 기존의 적극적 안전보장이 중국과 프랑스의 참여를 통해 강화될 수 있을 것이다. 특히 중국의 적극적 안전보장 정책 채택은 한국이 핵무기 위협이나 공격을 받을 경우 한국에 대한 지원의 의미를 갖기 때문에, 북한의 핵무기 개발과 사용을 억제하는 압력으로 작용할 것이다. 1995년의 NPT 연장회의를 앞두고 적극적 안전보장의 강화와 함께 현재의 소극적 안전보장이 불완전하다는 비핵국들의 요구를 반영한 새로운 방식의 안전보장 개념이 필요하다고 본다.

비핵화를 선언한 한반도는 이러한 목적을 위한 하나의 모델이 될 수 있을 것이다. 국제사회는 유엔총회의 결의를 통해 다음과 같은 내용을 약속하는 것이 바람직하다:

- 1) 美, 러, 英, 佛, 中 등 5개 핵국은 한반도에서 어떠한 상황하에서도 핵무기의 사용과 사용위협을 하지 않는다.
- 2) 남북한이 5개 핵국 이외의 새로운 핵국으로부터 핵무기 사용과 사용위협을 받을 경우 남북한에 대한 즉각적인 지원 조치를 취한다.

2. 地域次元의 核非擴散 努力

핵비확산을 위한 지역차원의 협력은 한반도 비핵화의 필수불가결한 요건이다. 우선 동북아에서 핵실험이 전면 금지되어야 할 것이다. 중국이 비핵국에 대한 안전보장 문제에서 건설적인 역할을 하고 있듯이, 핵실험 금지 문제에서도 적극적인 역할을 해야 한다. 현재 「전면핵실험금지조약」(CTBT)에 대한 중국 정부의 입장은 다소 미온적인 것으로서, CTBT가 체결·발효된 뒤에만 더 이상의 핵실험을 하지 않겠다는 것이다.⁴²⁾ 그러나 CTBT가 체결되기 이전이라도 중국, 러시아, 일본 및 남북한이 참여하는 「동북아 핵실험금지 협상」이 개시될 수 있을 것이다.

이와 더불어, 동북아 지역에서 핵무기가 사용되는 군사훈련의 규모와 빈

42) *Statement by the Government of the People's Republic of China on the Question of Nuclear Testing*, 5 October 1993.

도가 축소되어야 하며 배치된 핵무기의 數도 최소한으로 감축되어야 한다. 또한 핵물질의 평화적 사용과 군사적 이용에 대한 구분이 불명확하다는 점을 감안할 때, 동북아 지역 국가들 특히 중국과 러시아의 군사적 핵활동에 대한 투명성이 提高되어야 한다. 핵물질의 공동관리를 위한 지역차원의 기구 설립 문제도 신중히 고려되어야 할 것이다.

반면에, 핵실험을 탐지·파악하기 위한 지역차원의 「지진탐사망」(a network of seismic stations) 설치의 핵무기 개발 의혹과 상호불신 제거에 기여할 수 있다는 측면에서 중요한 신뢰구축방안의 역할을 할 수 있을 것이다. 이러한 지진탐사망은 앞으로 지역적·국제적 군비통제조약이 체결될 경우 조약의 이행여부를 검증하는 지역감시기구로 발전할 수 있을 것이다.

3. 核에너지의 平和的 利用 增進

남북한으로 하여금 한반도 비핵화 노력이 국제평화와 안보 뿐아니라 쌍방의 경제적 이익에도 기여했다는 확신을 갖도록 함으로써 한반도의 비핵화를 공고히 하기 위해서 주변국가들은 한반도에서 핵의 평화적 이용을 장려해야 한다. 한반도는 천연자원이 부족하다는 점을 감안할 때, 남북한이 원자력의 평화적 이용을 통해 혜택을 받는 것은 매우 중요하다.

우선적으로 핵연료 수출국들은 남북한에 대해 핵연료를 저렴한 가격으로 장기간 안정되게 공급한다는 것을 보장해야 한다. 이러한 핵연료 공급보장의 필요성은 1985년에 개최된 제3차 NPT 평가회의의 최종합의서에도 확인된 바 있다.⁴³⁾ 또한 남북한에 대해서는 다른 국가들보다 핵의 평화적 이용을 위한 핵물질과 장비의 공급 및 과학·기술적 정보의 지원에 있어서 우대 조치가 취해져야 한다. 일본과 같은 핵기술 선진국의 주도로 원자력의 평화적 이용을 위한 지역차원의 협력 증진과 남북한에 대한 지원방안이 강구될 수 있을 것이다.

43) United Nations Department for Disarmament Affairs, UN document NPT/CONF. III/64/I, Annex I, 1985.

4. 地域次元의 軍備統制 努力

지역차원의 핵비확산을 위한 협력은 군사적 신뢰구축 노력과 상호 보완적으로 진행되어야 한다. 동북아 지역에서는 多者관계 보다는 兩者관계가 훨씬 발달했다는 점을 감안할 때, 양자간 안보협력을 통한 기존의 전통적 분쟁해결 노력이 우선적으로 필요하다. 남북한이 상호 불가침에 합의하고 군사적 신뢰구축방안이 논의하기 시작한 것은 중요한 선례가 될 수 있을 것이다.

양자간 협력은 다자간 신뢰구축협상과 병행추진 될 수도 있을 것이다. 이미 아시아 차원의 다자간 안보협력을 위해 다음과 같은 몇가지 제안이 이루어진 바 있다: ① 1985년 5월 고르바초프 대통령의 「쑤아시아 포럼」(All Asian Forum), ② 1990년 7월 캐나다의 「북태평양 안보협력회의」(North Pacific Cooperative Security Dialogue).⁴⁴⁾

1994년 7월 공식 출범한 「아세안지역 안보포럼」(Asean Regional Forum : ARF)은 아·태지역에서도 다자간 안보협력이 구체적 협거단계에 진입했음을 의미한다는 점에서 앞으로 그 귀추를 주목할 필요가 있다. 아울러 남북한과 일본, 중국의 동부지역, 러시아의 극동지역을 포함하는 제한된 지역에서 군사적 신뢰구축방안을 합의·이행하기 위해 소규모의 안보 협의체가 창설될 수 있을 것이다.⁴⁵⁾ 이미 한국의 한승주 외무장관이 1993년 5월 동북아 지역의 긴장완화와 신뢰증진을 위해 「小 구주안보협력회의」(Mini-CSCE) 형식의 안보협력체를 제안한 바 있다.⁴⁶⁾ 이러한 협의체의 설립은 동아시아 전역을 포함하는 보다 광범위한 지역안보협의체의 토대가 될수 있을 것이다.

44) 최근에는 前 일본수상 나카소네(Nakasone Yasuhiro)가 아시아에서의 집단안보체제의 필요성을 역설하였다. 「中央日報」 1992년 9월 22일.

45) 이 지역에 영토는 포함되어 있지 않지만 군대를 주둔시키고 있는 미국도 참여해야 할 것이다.

46) 한승주, 「韓國 新外交의 基調: 世界와 未來指向의 新韓國 外交」, 한국의교협회 연설문, 1993년 5월 31일.

最近의 國際化 論議에 對한 批判的 考察

金永椿·金聖培*

◁ 目 次 ▷

- | | |
|--------------------|----------------------|
| I. 제3의 開國論爭을 맞이하여 | III. 國內 國際化 論議의 構造 |
| II. 國際化 論議의 理論的 背景 | 1. 國際化, 世界化 및 開放化 |
| 1. 國家競爭力 強化論 | 2. 國家競爭力 強化의 問題 |
| 2. 積極的 經濟民族主義論 | 3. 國際化와 民族主義 |
| 3. 地球化論 | IV. 結論: '實狀國際化'를 향하여 |

I. 제3의 開國論爭을 맞이하여

1994년 들어 국내 관계와 학계를 막론하고 국제화논의가 활발히 전개되고 있다. 1993년 말미 난항을 거듭하던 UR협상이 타결되고 쌀시장개방이 불가피해지는 등 국제적 충격의 여파가 몰려오면서 정부와 국민들은 이미 피부로 국제화를 실감하고 있었으나 국제화란 용어가 급작스레 人口에 膾炙되기 시작한 것은 김영삼대통령이 연두기자회견에서 국제화, 개방화를 천명하고 나서부터였다. 김영삼대통령은 1994년을 국가경쟁력 강화의 해

* 金永椿(국제연구실장)

金聖培(국제연구실 연구원)

로 선포한 동 회견에서 세계가 무한경쟁시대에 접어들었다면서 이후 폭발적 유행어가 된 세계화, 국제화, 개방화라는 용어를 모두 제시하였던 것이다.²⁾

이후 공보처에서 민간 여론조사기구를 통해 실시한 전문가집단의 의견조사와 각종 학술회의와 세미나를 통해 국제화논의가 만발하게 되는데 혹자들은 이를 1876년 강화도 조약을 전후하여 전개된 개화파와 위정척사파간의 제1의 개국논쟁, 1960년대 이후 대외지향적 경제성장정책을 대상으로 하였던 제2의 개국논쟁에 이은 제3의 개국논쟁이라고 지칭하기도 한다.³⁾ 비록 현재 우리가 당면하고 있는 상황이 19세기 조선이 직면하였던 조건과 동일하지는 않다고 하더라도 그 중요성만은 그 당시에 못지 않다는 점에서 다소 만사지감이 있기는 하지만 환영할 만한 일이라 할 것이다. 그런데 문제는 국제화에 대한 본격적 연구의 역사가 짧은 탓에 우리의 논의구조가 대단히 협애하고 왜곡되어 있을 뿐만 아니라 어떻게보면 논쟁 또는 커뮤니케이션의 부재현상이 나타나고 있다는 점이다. 이는 국제화에 무수한 논의에도 불구하고 단지 유행에 불과했지 실속이 없었다는 의미로 해석될 수 있다. 이제 진정 우리가 국제화시대를 맞이하여 말로만의 ‘虛名國際化’가 아닌 ‘實狀國際化’를 달성하기 위해서는 기존의 논의를 차분히 검토해 볼 시점이 아닌가 한다.

이를 위해 본고에서는 현하 국제화논의를 검토하기 위한 전제로서 국제화와 관련된 이론적 배경을 국가경쟁력 강화론, 적극적 경제민족주의론, 지구화론으로 분류하여 살펴보고 이에 기초하여 국내에서의 국제화논의의 구조를 검토해 보고자 한다. 특히 국제화, 세계화 등과 관련된 개념적 문제,⁴⁾ 국가경쟁력 강화론의 문제점, 그리고 국제화와 민족주의의 상관관계

2) 「1994년도 김영삼 대통령 연두기자회견-개혁과 세계화로 재도약」(서울: 공보처, 1994) 참조.

3) 김여수, ‘서구화, 국제화, 세계화’, 「철학과 현실」(1994년 봄호), pp.51-52.

4) 우리 나라에서의 용례를 보면 ‘국제화’(internationalization)와 ‘지구화’(globalization)라는 말이 구분되지 않고 사용되고 있다. 한편, ‘세계화’라는 말도 종종 사용되는데 때에 따라 ‘국제화’와 유사한 개념으로 사용되기도 하고 ‘지구화’와 동의어로 쓰이기도 한다. 본고에서는 국제화논의라고 지칭하는 것은 이를 통칭한 것이다. 여기서는 국제

에 관심의 초점을 두었다. 그리고 이상의 검토에 기반하여 기존의 논의에 대한 평가와 ‘實狀國際化’를 위한 과제를 제시할 것이다.

II. 國際化 論議의 理論的 背景

1. 國家競爭力 強化論

사실 국가경쟁력 강화론은 ‘국제화’라는 말이 주는 일반적인 어감으로부터는 다소 거리감이 있는 이론이다. 국제화를 어떻게 정의할 것인가는 논란의 여지가 있는 문제이지만 그것이 ‘internationalization’이건 ‘globalization’이건 간에 超國家的 關係의 확대를 의미하고 따라서 국가의 역할감 소라는 의미를 함축하고 있는데 반해 국가경쟁력 강화론은 산업의 세계화와 기업의 국제화에도 불구하고 국가가 기업의 성패에 상당한 영향을 미친다고 보고 있기 때문이다. 그런데 국내 국제화논의의 주류적 입장은 바로 이 국가경쟁력 강화론에 기초하고 있는 듯이 보인다. 그러면 국제경쟁력 강화론의 주장은 무엇인가?

국제경쟁력 강화론(또한 그와 더불어 공정무역론)은 하버드 경영학과의 포터(Michael E. Porter)와 요피(D. Yoffie), MIT 경제학과의 크루그만(P. Krugman), 버클리 국제경제학과의 타이슨(L. Tyson)과 차이스만(J. Zysman)에 의해 주창되어 현재 클린턴행정부의 경제정책을 좌우하고 있는 이론이다. 포터의 최신 저작 「국가경쟁우위론」(The Competitive Advantage of Nations)을 통해 국가경쟁력 강화론의 핵심적 주장을 살펴보면 다음과 같다.

포터가 기본적으로 제기하는 문제는 도대체 무슨 이유에서 어떤 특정한 국가에 ‘홈 베이스’(home base)를 가지고 있는 기업이 특정한 분야에서

화, 세계화라는 일반적 용례를 따르되 특별히 globalization의 의미를 강조할 필요가 있을 경우에는 ‘지구화’라는 용어를 쓰기로 하겠다.

세계 굴지의 경쟁자들에 대해서 경쟁우위를 획득·보존하는가라는 점이다. 이를 다른 방식으로 제기하면 무슨 이유에서 어떤 특정한 국가가 특정한 산업부문에서 성공적인 국제 경쟁자들의 홈 베이스가 되는냐 하는 것이다. 이러한 문제설정은 특정한 분야에서 경쟁우위를 추구하는 국가의 영향력은 생산성향상의 수준과 비율에 결정적인 중요성을 가진다는 의미를 함축하고 있다.⁵⁾

따라서 산업의 세계화와 기업의 국제화에 따라 기업은 국가를 초월해 존재하며 기업의 국제적 성과에 국가가 별다른 역할을 하지 못한다는 선입관은 근본적으로 거부된다. 즉, '경쟁의 세계화'는 국가의 중요성을 감소시키는 듯이 보이지만 실제로는 국가의 중요성을 더욱 부추긴다는 것이다. 특정한 산업부문의 선도그룹은 진정한 경쟁우위를 지원하는 일부 나라에 집중되며 수십년 동안 경쟁우위를 유지한다. 한편, 기업의 소유권은 종종 홈 베이스에 집중되지만 주식소유자의 국적성은 이차적인 문제이다. 현지기업이 전략적, 창조적, 기술적 통제에 의해서 진정한 홈 베이스로 남는 한은 비록 외국투자자나 기업에 의해서 소유된다고 할지라도 국가는 대부분의 이익을 자국 경제에 남길 수 있다는 것이다.⁶⁾

기업에게 특정부문에서 경쟁우위를 확보해 주는 국가의 결정적인 특징들을 '국가의 경쟁우위'라고 규정하는 바, 이러한 국가의 경쟁우위는 매우 현상적인 과정을 통해서 획득·유지된다. 즉, 국가경제구조, 가치, 문화, 제도·역사에서의 차이점이 국가경쟁우위에 중대한 영향을 미친다.⁷⁾

이러한 국가의 경쟁우위는 비교우위 즉, 생산요소에 기초한 우위라는 개념을 넘어서는 것이다. 대부분의 무역이론이 비용에만 주목하는데 반해서 경쟁우위론은 분절화된 시장, 다양한 생산물, 기술적 차이, 경제의 규모 등을 포함하는 풍부한 경쟁개념을 채택한다. 선진화된 산업부문에서는 질과

5) Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*(New York : Free Press, 1990), p.1.

6) Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*(New York : Free Press, 1990), pp.18-19.

7) Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*(New York : Free Press, 1990), p.19.

특색, 그리고 생산방법혁신이 중심적이다. 비용우위라는 것이 요소비용 혹은 규모에서의 우위에서 만큼이나 디자인과 선도기술으로부터도 나오는 것이다. 경쟁에 대한 정적인 관념에서는 생산요소를 고정화된 것으로 취급하는데 반해 국가경쟁우위론은 생산요소의 질, 그 것을 실용화하는 생산성 및 신제품의 창출에 더욱 관심을 가진다는 것이다.⁸⁾

국가경쟁우위론은 방법 및 기술혁신을 중심적 요소로 취급하는 바, 이 과정에서 주목되어야 하는 것은 혁신과정에서 국가의 역할이다. 문제는 국가가 자국 기업이 특정한 산업부문에서 외국 기업 보다 신속하게 진보·혁신할 수 있는 환경을 어떻게 제공할 수 있는냐는 점이다. 하지만 경쟁우위를 창출하는 과정에서 중심적 역할을 하는 것은 결국 기업이기 때문에 기업의 행동이 궁극적으로 국가경쟁우위에 핵심적 영향을 미친다는 것도 결코 간과되어서는 안될 사실로 제시되고 있다.⁹⁾

2. 積極的 經濟民族主義論

이른바 국제화 또는 세계화는 지금은 미 클린턴 행정부의 노동부장관이 된 라이시(Robert B. Reich) 하버드대 공공정책학 교수의 중심적 테마였다. 그가 한국에서 갑자기 유명해진 이유는 김영삼대통령이 대통령후보시절에 라이시의 저서 「국가의 역할」(The Work of Nations)로 경제학 공부를 한다는 보도 때문이었다고 하는데, 그 진위는 차치하고라도 국내의 국제화논의에 상당한 영향을 미치고 있다고 판단되기 때문에 검토해 볼 이유는 충분하다 하겠다.

라이시는 경제의 국제화 결과 이제 국민경제는 별 의미가 없으며 'made in USA'라는 말이 아무런 뜻이 없게 되었다고 주장한다. 말하자면 미국에서 디자인하고 일본 설비로 싱가포르에서 조립한 컴퓨터가 누구의 제품인

8) Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*(New York : Free Press, 1990), p.20.

9) Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*(New York : Free Press, 1990), pp.20-21.

가가 뭐 그리 중요하냐는 것이다.¹⁰⁾ 즉, 경제의 국제화 결과 ‘국민경제’라는 가정이 허물어짐으로써 경제적인 차원에서는 더 이상 민족으로서의 ‘우리’라는 개념이 성립되지 않는다고 본다. 기업의 경쟁력 강화의 혜택이 곧바로 국민경제의 구성원들에게 돌아가지 않으며, 국제경제와 깊은 관련을 맺고 있는 소수전문인들(symbolic analysts)과 다수 국민들의 빈부격차는 날로 늘어날 뿐인 것이다.¹¹⁾

그는 이에 대한 대응책으로 ‘積極的 經濟民族主義’(positive economic nationalism)를 제시한다. 국경이 더이상 존재하지 않는 지구경제의 출현 속에서 인적 자원의 개발을 통해 국민들의 국제경제에 대한 기여를 유도하여 결과적으로 국민생활 수준을 높이는 역할이 민족사회에 주어진다든 것이다. 그가 볼 때, 민족공동체를 지향하는 이러한 적극적 경제민족주의야말로 진정한 코스모폴리탄으로 가기 위한 중요한 단계인 것이다.¹²⁾

국제화에 대한 이러한 관점의 연장에서 보면 아담 스미스의 「국부론」은 시대착오적인 것이 되기 때문에 국가의 역할도 당연히 달라진다. 미국이라는 사회에서 국가의 역할은 어떠해야 하는가. 라이시에 따르면 고부가가치 산업에 종사하는 사람들 특히 제품디자이너, 회계사, 변호사 같은 ‘symbolic analysts’들이 미국에 많이 살도록 하면 제조업이 없어도 잘사는 사회로 만들 수 있고 국가의 역할은 바로 여기에 있다는 것이다. 클린턴이 교육을 강조하는 것도 이러한 사회를 만들기 위한 장기투자이고 앨 고어의 임포테이션 슈퍼하이웨이도 이러한 사회의 하부구조로 기능하는 것이다.

이러한 라이시의 관점은 이중적으로 해석될 수 있는데 그의 적극적 경제민족주의론은 경제국제화로부터 경제민족주의의 필요성을 도출하는 흥미 있는 발상인 바, 기업경쟁력 강화를 일면적으로 강조하고 통상적인 경제민족주의(신중상주의)와는 차원을 달리 한다고 판단된다. 하지만 그의 이론

10) Robert B. Reich, *The Work of Nations*(New York : Alfred A. Knopf, 1991), pp. 148-53.

11) Robert B. Reich, *The Work of Nations*(New York : Alfred A. Knopf, 1991), pp.3-9.

12) Robert B. Reich, *The Work of Nations*(New York : Alfred A. Knopf, 1991), pp. 301-15.

이 주는 국제정치적 함의는 다분히 포터의 국가경쟁력 강화론과 일맥상통하는 바가 있다. 즉, 미국이 모든 산업에서 다른 나라 보다 나올 수는 없으므로 특정 산업과 특정 직종의 우위를 중심으로 한 국민경제의 적극적 재편을 주장하고 있는 것이다.

3. 地球化論

국내의 국제화논의는 국제적 무한경쟁하의 국가경쟁력 강화라는 논지를 중심으로 협애화되어 있다. 이런 맥락에서 본 항목에서는 국내에서는 주변적 입장으로 배제되어 있는 지구화론의 소개에 할애하기로 한다.

지구화란 간단히 말해서 지구를 하나의 단위체로 만들어 가는 현상이다. 즉, 민족국가로 분열되어 있는 세계를 하나로 만들어 가는 현상인 것이다.¹³⁾ 동시에 지구화는 민족국가 및 그 상하위 행위자간 상호작용의 심화를 의미한다. 따라서 지구화는 민족국가를 넘어서는 영토적 확대임과 동시에 다양한 수준의 행위자간 상호연관성의 심화인 것이다.¹⁴⁾

지구화의 일차적인 動因은 경제기술적 요인이다. 특히, 1970년대 이후 초국적 기업의 비약적 성장으로 생산, 금융, 무역에서의 국제화 즉 경제의 국제화가 지구화를 촉진한 폭발적 요인이었음은 무문의 사실이다.¹⁵⁾ 또한 교통, 통신 분야에서의 과학기술의 발전이 지구를 하나의 생활권으로 재편하였을 뿐만 아니라 인류전체를 공동운명체로 인식할 수 있는 조건을 창출한 것이다.¹⁶⁾

한편, 지구화는 경제적 이해관계 뿐만 아니라 規範的 要素를 내포하는 현상이다. 환경문제가 국경을 넘어 확산되면서 근대적 차원의 領土性 原理

13) Anthony McGrew, "A Global Society"? S. Hall, D. Held and A. McGrew(eds.), *Modernity and its Future*(Cambridge : Polity Press, 1992), pp.63-64.

14) Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity*(Stanford : Stanford Univ Press, 1990), p.64.

15) Robert Cox, "Global Perestroika", Ralph Miliband and Leo Panitch(eds.), *Socialist Register 1992*(London : The Merlin Press, 1992), p.34.

16) Roger Williams, "Technical Change : Political Options and Imperitives", *Government and Opposition*, 28(2), 1993 참조.

가 부정되고 지구를 하나의 생태계로 인식하기 시작하였던 것이다.¹⁷⁾ 주지 하듯이 환경문제는 민족국가의 경계에 한정되는 문제가 아니라 전인류의 생존에 영향을 미치는 지구적 문제인 것이다.

또한 지구화는 사회운동과 문화의 영역에서도 진행되고 있다. 환경운동 외에도 인류의 보편적 문제를 다루는 평화운동, 인권운동 등 다양한 부문에서 국경을 초월한 연대가 이루어지고 있다. 문화의 지구화도 지구화론의 중요한 부분인데 중요한 포인트는 문화의 地球化가 同質化와 동의어가 아니며 分化를 포함하는 과정으로 이해된다는 것이다.¹⁸⁾

이러한 지구화의 결과 200여년전 벤담이 처음 사용하였다고 하는 ‘國際’(internatioanl)라는 표현은 더 이상 적절하지 않은 것으로 인식된다.¹⁹⁾ 따라서 지구화는 국가간 관계의 확대를 의미하는 국제화와는 근본적으로 다르다. 무엇 보다도 국제화가 국가간의 관계를 중심으로 하는 반면에 지구화론은 국가중심성을 부정하고 있다. ‘지구적 문제설정’(global problematique)은 바로 이러한 문제의식에서 나온 것으로 보인다. 이제 경제, 환경, 인구, 식량 문제 뿐만 아니라 문화, 정치, 안보, 사회 문제들에 있어서도 지구적 차원의 고려가 이루어져야 하는 것이다.²⁰⁾

이러한 지구화 현상에서 간과되어서는 안될 점은 그 것이 ‘지방화 현상’(localization)을 동시에 수반한다는 것이다. 이는 문화의 지구화가 동질화와 분화를 포함하고 있는 것에서와 같은 논리이다. 콕스(R. Cox)는 19세기에 대한 폴라니(polany)의 분석틀을 차용하여 지구화가 어떻게 분화를 낳는지에 대한 흥미 있는 설명을 제시한다. 그에 따르면 세계적 수준에서의 ‘시장유평피아’를 향한 자본주의 경제의 지구화 경향이 1단계로 나타난

17) Joseph A. Camilleri and Jim Falk, *The End of Sovereignty? : The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*(Hants : Edward Elgar, 1992), pp.192-98.

18) 문화의 지구화 현상과 지구문화 논쟁에 대해서는 Mike Featherstone(ed.), *Global Culture : Nationalism, Globalization and Modernity*(London : Sage, 1990)을 참조할 것.

19) James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics : A Theory of Change and Continuity*(Princeton : Princeton Univ Press, 1990), pp.5-6.

20) John G. Ruggie, "On the Problem of Global Problematique : What roles for International Organizations?" *Alternatives*, 5(1), 1980.

다. 2단계에서는 지구화에 의하여 해체된 사회의 自己防禦的 對應이 나타나 시장을 文明化하게 된다. 경제의 지구화는 문화적 동질화를 수반하며 그에 의해 가속화된다. 그러나 이러한 동질화 경향은 각종 정체그룹과 문화적 전통들에 의하여 저지된다. 특히, 경제의 지구화에 따른 국가 역할의 축소는 국가를 가지지 못한 민족들과 국경을 초월하여 존재하는 종족적, 종교적 단위들의 자기표현 기회를 제공한다. 환경, 성, 평화운동 같은 신사회운동들도 반체제운동의 원천이 된다. 이렇듯 “지구화는 역사의 종언이 아니며 새로운 갈등과 화해의 시대를 여는 것이다.”²¹⁾

지구화는 근대 유럽사회의 팽창과는 다른 현상으로 파악된다. 근대 국제사회의 확대는 유럽의 민족국가와 자본주의의 영토적 팽창이었음에 반해서 지구화는 近代的 時空間을 재구성한다. 즉, 지구화는 과학기술 발전과 경제영역 변화에 의한 時空間 壓縮의 결과이며, 이러한 시공간의 압축은 경제, 기술 뿐만 아니라 사회, 정치까지 근본적으로 변화시킨다는 것이다.

Ⅲ. 國內 國際化論議의 構造

1. 國際化, 世界化 및 開放化

이상의 이론적 검토에 기반하여 국내의 국제화논의를 분석하려고 한다.

21) R. Cox, "Toward A Post-Hegemonic Conceptualization of World Order", J. Rosenau & E. Czempiel(eds.), *Governance Without Government*(Cambridge : Cambridge Univ Press, 1992), pp.144-46 ; "Multilateralism and World Order", *Review of International Studies* 18, 1992. pp.177-79. 콕스가 볼 때, 지구화 및 분화과정으로부터 탄생하게 될 세계질서의 모습은 불(H. Bull)이 제시한 '신중세주의'(new medievalism)와 유사할 것으로 예상된다. 즉, 지구화의 결과 출현하게 될 세계질서는 大小 지역주의, 전통적 국가, 국제기구, 초국적 기업을 위시한 각종 초국적 단위들이 상호 작용하는 다면적 질서가 될 것이다. Robert Cox, "Global Perestoika", Ralph Miliband and Leo Panitch(eds.), *Socialist Register 1992*(London : The Merlin Press, 1992), p.36.

우선 논의의 전반적인 構圖를 포착하기 위해서 개념적인 문제부터 검토해 보자. 국제화, 세계화 및 개방화의 개념 및 상호 관계가 문제의 핵심이다. 국내의 국제화논의를 선도한 것은 다름 아닌 대통령 자신이었으며 이후 관학계 주도로 논의가 전개되었는데 공보처에서 실시한 전문가 집단의 의견조사 결과는 다음과 같은 것이었다.

국제화란 경제, 제도, 문화, 의식에 있어서 개별국가 내부의 固着性을 뛰어넘는 국가간의 교류를 뜻하며, 국수주의적 사고에서 탈피하여 국경을 큰 장애로 여기지 않는 다국 공통적 활동과 의식을 확산해야 한다는 인식을 포괄한다. 그런가 하면 세계화란 개별국가의 개념이 약해지면서 세계 단일 공동체의 개념이 확산된다는 점에서 국제화 보다 상위개념으로서, 여기에서는 우리의 활동을 국내에 국한하지 않고 세계적 차원에서 계획하고 행동해야 한다는 인식이 지배적이다. 같은 맥락에서 개방화는 국가의 정치적, 경제적, 문화적 교류를 위한 수단적 개념으로서, 여기에서는 경제시장의 개방을 전형으로 삼되, 우리 입장과 이익을 근간으로 세계의 이익이나 흐름과 조화를 이루어야 한다는 인식이 두드러진다고 한다.²²⁾ 그러나, 이러한 시각은 대단히 표의적일뿐만 아니라 평면적이라는 문제점이 있다.

이들 개념이 비교적 설득력 있게 규정된 것은 1994년 1월 25일 외교안보연구원 주최한 「국제화와 한국의 과제」라는 세미나에서였다. 동 세미나에서 이흥구 민주평통 수석부의장은 국제화는 국제사회 속에서 우리와 다른 나라 및 국제사회와의 ‘관계’를 어떻게 이끌어 나갈 것이냐에 초점을 둔 문제인 반면 세계화는 우리가 지구촌의 일원으로서 어떻게 살아갈 것이냐는 차원에서 제기되는 문제라고 규정하였다. 따라서 국제화가 현실주의에 입각한 경쟁에의 적응 노력이라고 한다면 세계화는 이상주의를 바탕으로 한 협력으로의 방향선택이라는 것이다.²³⁾ 대외경제정책연구원의 김박수·김정수 박사 역시 국제화는 국가를 개별단위로 한 국제사회를 상정하여 문화, 경제활동의 국가간 자유로운 교류와 이를 통한 의식 및 관행의 국가

22) 김문환, 「한국문화의 국제화」(대통령자문 21세기 위원회, 1994), p.1.

23) 이흥구, ‘국제화의 도전과 과제’, 「국제화와 한국의 과제」(외교안보연구원, 1994), pp.9-10.

간 조화가 주내용인 반면 세계화는 세계를 균질화된 단일사회로 상정하고 궁극적으로 세계체제와 완전히 통합되는 것을 그 내용으로 하고 있다고 지적하고 있다. 한편, 국제화와 세계화의 관련에 관하여 국제화가 진전될수록 그 만큼 세계화가 자연스럽게 달성될 수 있는 것으로 보아야 한다면서 중견국가로 자리잡고 있는 한국의 현위상을 고려할 때, 현재단계에서는 국제화를 중심으로 논의되어야 할 것으로 판단된다는 것이다.²⁴⁾

이러한 국제화에 대한 국내의 지배적 담론에서 발견되는 것은 국제화와 세계화를 구분하여 양자를 단계적인 진화의 과정으로 파악하여 ‘국제화가 우선’이라는 식의 논리를 추론한다는 점이다. 또한 양자를 복합적으로 연계시켜야 한다는 관점을 취하는 경우에도 후자를 당위적 과제로 격하시켜 대단히 이상주의적 접근으로 치부하고 있다는 점이다. 이는 국가경쟁력 강화라는 정부의 정책목표를 정당화하기 위한 의도로 파악되는 바, 국제화에 대한 논의를 왜곡시킬 우려가 적지 않다. 국가경쟁력 강화라는 정부의 정책목표는 현 국제경제정세를 반영하는 지극히 정당한 목표설정이지만 그것이 국제화에 대한 유일한 대응이 될 수는 없는 것이다. 특히, 국제화와 세계화를 단계적으로 구분하여 국제화는 자연스럽게 세계화로 연결된다는 식의 낙관적 견해는 세계화라는 과제를 지연시킬 위험성을 내포하고 있다. 전술하였듯이 세계화 또는 지구화는 단지 경제학적 관점에서 파악될 문제만도 아니며 협력의 당위적 필요성만을 강조하는 것은 더더욱 아니기 때문이다.

2. 國家競爭力 強化의 問題

앞절에서 분석하였듯이 국내 국제화논의의 支配的 談論은 국제화를 무한 경쟁을 주원리로 하는 국제사회에 적용하는 과정으로 보고 있으며 이는 자연스럽게 국가경쟁력 강화론으로 연결되고 있다. 그러면, 현재 관·학계를 중심으로 전개되고 있는 국가경쟁력 강화론의 주된 논지와 문제점은 무엇인가.

24) 金博洙·金廷洙, 「우리경제의 국제화」(대외경제정책연구원, 1994), pp.26-27.

논의의 편의를 위해 국제화에 대한 지배적인 담론(국제경쟁력 강화론)을 단순화하자면 다음과 같다. 첫째, 국제화는 무한적인 세계경제전쟁이다. 둘째, 이 경쟁에서 사느냐 죽느냐 하는 두가지 길만이 존재한다. 셋째, 기업의 경쟁력을 높이는 것이 최선의 가치다. 넷째, 국가의 개입과 규제는 가능한한 축소되어야 한다. 다섯째, 고임금체계를 억제해야 하고 노사관계를 최대한 안정화해야 한다. 여섯째, 언어, 실무능력 등 개개인의 국제경쟁력을 극대화해야 한다 등이다.

이러한 국제경쟁력 강화론은 무한경쟁이라는 국제화에 대한 일면적 파악에도 불구하고 현하 세계경제질서를 반영하고 있는 것이 사실이다. 경제거래의 무국경화 경향에 따라 공산물은 물론이고 자본, 서비스, 심지어는 노동력까지를 포함하는 모든 상품이 일국단위를 넘어 세계를 무대로 더 많은 이익을 위해 움직이고 있기 때문이다. 초국적 자본에 의해 주도되는 세계 자본주의는 적자생존의 무한경쟁이 있을 뿐인 비정한 시장이라는 비판에도 불구하고 세계를 급속한 변화의 소용돌이로 몰아가고 있는 것이 사실이다.

그러나, 국가경쟁력 강화의 방법 자체에 문제가 있다는 것이 문제이다. 우리의 국가경쟁력 강화론은 생산요소비용(임금, 금리, 지대)의 절감을 국가경쟁력 강화의 핵심으로 인식하고 있다.²⁵⁾ 그런데 앞절에서 살펴보았듯이 미국에서 탄생한 국가경쟁력 강화론은 자유무역이론에 기초한 생산요소비용 우위론을 부정한다. 오히려 국가경쟁력 이론이 강조하고 있는 것은 가격경쟁우위의 한계가 드러나고 있으며 제품차별화에 기초한 경쟁우위가 경쟁의 핵심이 되고 있다는 점이다. 제품차별화 경쟁은 상대적으로 높은 비용수준을 전제로 한 상태에서 제품디자인 기술과 공정기술의 우위에 기초한 경쟁이다. 여기서 중요한 것은 경쟁우위의 확보를 가능하게 하는 기술혁신조직, 생산조직 등 기술적 조직형태와 노사관계 등 국민 각 계층간의 분배를 결정하는 사회경제적 조직형태이다. 자국에 적합한 기술적, 사회경제적 조직형태를 갖추는 것이 장기적으로 경쟁우위를 확보하는 길이라

25) 「1994년도 김영삼 대통령 연두기자회견-개혁과 세계화로 재도약」(서울:공보처, 1994) 참조. 동 회견에서 김영삼 대통령이 강조하고 있는 것은 재벌에 대한 행정규제의 축소와 임금, 금리, 지대 등 요소비용의 절감이다.

는 것이다.

임금, 금리, 지대 모든 면에서 한국경제의 요소경쟁력이 사라졌다는 것은 사실이다. 그 원인은 그 동안의 수출주도 성장정책이 가져온 경제구조에 있으며 그렇기 때문에 그 해결도 구조적 개혁일 수 밖에 없다. 포터의 국가경쟁력 발전단계(요소 주도경쟁-투자 주도경쟁-혁신 주도경쟁-자산 주도경쟁)에 따른 한국경제의 위치도 이를 확인해 준다. 포터는 한국이 혁신 주도경쟁의 주요 요소를 확보해야 하는 단계에 이른 상태라고 주장하고 있다.²⁶⁾ 물론 우리의 국가경쟁력 강화론도 단지 임금, 금리, 지대 등 요소비용 절감에만 의지하는 것은 아니며 사회간접자본의 확충과 R & D 등을 강조하고 있기는 하다. 그러나 경제구조의 근본적 개혁 보다는 재벌 위주의 단기 성장정책, 요소비용 가격의 단기적 억제에 의한 경쟁력 확보라는 유혹이 끊임없이 발견되고 있기에 이를 경계하고자 하는 것이다.

3. 國際化와 民族主義

우리는 지금 매우 모순적으로 보이는 두가지 과제를 동시에 추구하고 있다. 한편에서는 통일원을 중심으로 ‘민족공동체의 이념으로서의 민족주의’가 주창되는가 하면 다른 한편에서는 재벌을 중심으로 국제화, 개방화에 대한 목소리가 드높다. 이러한 사정을 의식하듯 무성한 국내 국제화 논의의 대부분은 국제화가 무엇이든 그것이 민족주의와 모순되는 것이 아니라는 것을 강조하고 있다. “우리가 추구하는 국제화는 결코 민족주의와의 결별이 아니고 민족주의와 세계주의의 조화가 되어야 할 것”,²⁷⁾ “진정한 의미의 개방화와 세계화가 이루어지려면 민족적 자아의 확인이 먼저 요청”,²⁸⁾ “국제화는 보편성과 고유성으로 구성되어 있다”²⁹⁾는 등등의 언급들은 우

26) Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*(New York : Free Press, 1990), pp.685-90.

27) 한승주, ‘기조연설 : 국제화와 한국의 과제’, 「국제화와 한국의 과제」(외교안보연구원, 1994), p.6.

28) 엄정식, ‘개방화, 세계화, 그리고 민족적 자아’, 「철학과 현실」(1994년 봄호), p.16.

29) 송복, ‘현 국민정서라면 국제화 어렵었다’, 「한국논단」(1994년 3월호), p.133.

리가 추구하는 국제화가 다른 문화에 ‘끌려가는 것’이 되어서는 안된다는 방어의를 깔고 있다고 할 것이다. 그러나 이러한 대부분의 논의들은 국제화와 민족주의의 양립 근거를 단지 당위적인 차원에서 구할 뿐 논리적 필연성으로부터 추론해 내지는 못하고 있다.

이러한 모순을 해결하는 하나의 방식은 국제화를 국제적 무한경쟁으로 해석하고 무한경쟁 시대에는 민족주의가 보약이라는 식의 신중상주의적 경제민족주의(혹은 기술민족주의)를 채택하는 것이다. 그러나, 이러한 민족주의는 무한경쟁에 살아남는 자만이 우리 민족이며 이 경쟁에서 낙오되는 자는 우리 민족이 아니라고 하는 排除의 論理를 함정으로 가지고 있는 것은 아닌지 반문해볼 필요가 있다. 이러한 배제의 논리를 함축한 민족주의가 민족공동체의 이념이 될 수 없음은 물론이다. 또한 기존의 저항적 민족주의가 대안이 될 수 없음도 두 말할 나위가 없다.

그러면 민족구성원들을 감싸 안고 국제화 시대에 대처할 수 있는 민족주의의 模型은 무엇이냐? 앞서 소개한 라이시 교수의 ‘적극적 경제민족주의’가 한 모델이 될 수 있지 않을까 한다. 라이시는 경제의 국제화 현상에 주목하면서 그것에 대처하는 한 방식으로 민족주의를 제기하고 있는 바, 지구화 시대에 민족공동체의 존립근거를 제시해 주고 있다고 판단된다. 이러한 라이시의 입장은 민족주의의 정서적 열정 그 자체에 집착하거나 민족주의를 이념으로까지 격상시키려는 시도와는 구분된다. 우리가 민족주의를 국제화와 더불어 추구하려는 이유는 현시대에 대한 냉철한 인식에 기반하여야 한다.

인류의 이상으로서의 보편공동체에 대한 전망을 포기할 수는 없으나 특수공동체로서의 민족공동체의 소멸을 논하는 것도 무책임한 것이다. 다시 강조하지만 국제화, 세계화는 동질화와 동의어가 아니며 기존의 질서를 재편하여 그 과정의 피해자와 수혜자간의 새로운 세력구도를 창출하게 된다. 보편공동체의 전망이 아직은 이상일 뿐이며 유엔 등 국제기구가 강대국의 시녀로 전락하고 있는 현실에서 민족공동체는 국제화의 부정적 효과를 완충시켜 줄 수 있는 탄력적 단위로 기능하여야 한다.³⁰⁾

IV. 結論：‘實狀國際化’를 향하여

지금까지 국제화에 대한 제반 이론을 살펴보고 이에 기반해 국내에서 제기되고 있는 국제화논의의 특징과 문제점을 분석해 보았다. 혹자는 국내에서 진행되고 있는 국제화논의의 특징을 ‘哲學의 不在’와 ‘論爭의 缺如’라고 지적한다. 즉, 무한경쟁시대에 대처한 국가경쟁력 강화라는 측면이 일방적으로 강조되고 모든 문제를 ‘경제적 돈벌이’에 연결시키는 物神的 實用主義에 매몰되어 있다는 것이다.³¹⁾

앞에서 살펴보았듯이 국내의 국제화논의가 지나치게 협애화되어 있는 것은 사실이다. 정부와 언론은 국제화논의를 ‘무한경쟁’과 ‘국가경쟁력 강화론’으로 일방적으로 몰아가고 있고 그 반대편에서 농민단체와 노동단체들은 정부의 언론이 주도하고 있는 국제화론이 ‘노동통제와 농업해체를 위한 이데올로기 공세’라고 반발하고 있다. 따라서, 현재의 국제화논의는 UR 타결로 가속화되고 있는 세계경제전쟁이라는 측면에 한정된 기형성을 보여주고 있다. 그 가운데에서 ‘지구적 문제설정’(global problematique)과 정보·통신혁명이 초래한 삶의 양식 변화 및 정체성 위기에 대한 논의는 실종되어 일부 생태주의 학자들과 국제정치학자들에 의해 외롭게 주창되고 있을 뿐이다.

최근의 국제화논의가 단지 임금통제를 강요하고 농업개방의 책임을 모면하기 위한 것이 아님은 물론이다. ‘지구화’(globalization)라는 말이 국내에 소개된지도 어언 수십년 지난 상황에서 최근 국제화논의의 만개는 오히려 때 늦은 감마저 있다. 하지만 우리의 국제화논의는 더욱 폭이 넓어지고 깊어져야만 한다. 국제화가 우리 존재양식에 미치는 영향에 대한 철학적

30) 김성배, ‘지구화시대의 민족주의’, 하영선 편 「탈근대지구정치학」(서울 : 나남, 1993), p.393

31) 박형준, ‘국제화론, 철학의 부재와 논쟁의 결여’, 「월간 말」(1994년 2월), p.156.

성찰은 결코 한가로운 일이 아니다. 그러한 폭넓고 깊이 있는 성찰을 통해 서단 우리는 진정한 국제화에 도달할 수 있다.

둘이켜 보건대 19세기말 개국을 전후한 시기의 개화논쟁은 단지 개국을 할 것인가 말 것인가하는 피상적인 문제가 아니라 근대 서양의 가치규범의 수용을 둘러싼 근본적인 것이었다. 또한, 개국은 단지 시작이었을뿐 밀려오는 서양세력에 대처하기 위해서는 전통질서의 보다 근본적 개혁이 요구되었다. 일본이 근대화에 성공한 것도 開國(1854)이 조선의 개국(1876, 강화도조약)보다 20여년 빨랐기 때문이 아니라 明治維新(1868)이라는 근본적 개혁이 있었기 때문에 가능했던 것이다. 작금의 국제화논의도 제3의 개국논쟁이라는 측면에서 바라보자면 호들갑스런 말잔치 보다는 보다 깊이 있는 성찰, 그리고 국제화 또는 지구화에 조용하는 국내체제의 개혁으로 나아가야 한다.

더구나 목하 국제화는 단지 19세기말 西勢東漸의 상항하에서처럼 西洋化로 종결되는 것이 아니라 서양근대질서 자체의 변혁을 내포하는 것임을 직시해야 한다. ‘양복에는 색깔있는 양말을 신어야 한다’는 식의 국제신사론은 유길준이 지적한 ‘虛名開化’의 現代版 즉, ‘虛名國際化’일 뿐이다.³²⁾ 국제화가 우리의 근대적 삶의 양식에 초래하는 변화에 대한 통찰까지 나아가야 우리는 ‘實狀國際化’에 도달할 수 있을 것이다.

32) “且夫開化는 實狀과 虛名의 分別이 有호니 實狀開化호는 者는 事物의 理致와 根本을 窮究호며 考諒호야 其國의 處地와 時勢에 合當케 호는 者며 虛名開化라호는 者는 事物上에 知識이 不足호디... 前後를 推量호는 智識이 無호고 施行호기로 主張호야 財를 費호기 不少호디 實用은 其分數를 抵호기 不及호이니...” 兪吉濬, 「兪吉濬全書1」 〈西遊見聞〉(서울: 一朝閣, 1971), pp.400-401.

Abstract

- Perception of the North Korean Leadership
and Prospects for Pyongyang's Opening
Policy Moon Young Huh ... 279
- The Kim Jong-il Regime and Prospects for
An Opening-Door Policy Hyun-Joon Chon ... 281
- An Analysis on Management and Result of
the North Korean Policy to Induce
Foreign Capital Young Namkoong ... 283
- A Measure to Facilitate the North Korean
Free Economic and Trade Zone Soo-Young Choi ... 287
- Economic Relations between the United States
and North Korea : Trends and Prospects ... Jong-Chul Park ... 289
- Economic Relationship between North Korea
and China:Trends and Prospects..... Seung-Yul Oh ... 291
- A Dynamic Analysis of Deviant Behavior of
Bureaucrats in North Korea : Impacts on
State Authority Sung Chull Kim · Gee Dong Lee ... 293
- The Right of National Self-Determination and
Inter-Korean Trade..... Seong Ho Jhe ... 295
- Political-Economy of Kim Il Sung's on-the-spot
Guidance:1980-1990s Ho-Yeol P. Yoo ... 299

Northeast Asian Security and Denuclearization of the Korean Peninsula	Seongwhun Cheon ... 303
A Critical Review of the Discourse of Internationalization in Korea	Young Choon Kim · Sung Bae Kim ... 305

Perception of the North Korean Leadership and Prospects for Pyongyang's Opening Policy

Moon Young Huh, Ph.D.(RINU)

This article tries to predict the course of development of North Korea's opening policy. It analyses first the current domestic and international situation there; second, perceptions on the part of the North Korean leadership; and third the policy options North Korea will take in the future.

At the present, North Korea faces an overall dilution of the so-called three revolutionary forces: weakened socialist revolutionary forces due to its economic crisis, dissolving solidarity with the international revolutionary forces due to the collapse of the Soviet Union and the East-bloc socialist states, and failure of its intention to beef up the growth of strong revolutionary forces in South Korea due to the new civilian government in the South.

Anyway the Pyongyang leadership still has confidence in the persistence of the socialist bloc, defines the Southern government as a colonial regime, and maintains its ideologically oriented perception by reinforcing ideological control over its people. In the meantime, however, the leadership has begun to adopt a realistic perception on issues of unification and its own opening policy.

In consequence, North Korea will seek a new development model to achieve an affluent society by actively promoting "our-style socialism" and a supposedly self-reliant type of open-door policy. Internally, ideological control will continue along with implementation of complementary economic reform. In international respects it is quite likely

that Pyongyang will make the switch to a peaceful solution of the nuclear issue, possibly accepting either a package-deal solution or a step-by-step method establishing liaison offices at the first stage and embassies at the second. It is thereby prospected that Pyongyang will extend its controlled and partial opening-door policy. In diplomacy North Korea is anticipated to change from its current bloc diplomacy towards the US, China, Russia and Japan to one of inducement.

The Kim Jong-il Regime and Prospects for An Opening-Door Policy

Hyun-Joon Chon, Ph.D.(RINU)

Assessments on the personality of Kim Jong-il, the actual leader of North Korea, is polarized. However, Kim Jong-il possesses stubbornness, piety and sensitivity, which any ordinary person has, and in particular dramatizing characteristics that Laswell categorized. Such personality is reflected in his policies such as upholding of "socialism of our own style," strong defiance to foreign pressures, and emphasis of loyalty and piety to the leader.

Kim Jong-il is maintaining the minimal economic objectives (four main economic goals) set forth since 1962:rice meals, meat, silk cloth and slate-roofed house. He shows more interest in acquiring personal funds (non-capital fund) than in the development of the state as a whole. The underlying reason is to startle his followers with presents for their ongoing loyalty. In short, he is exercising "gift politics," and for it to succeed he must to secure goods and money. However, Kim Jong-il has failed to procure enough food, goods of basic necessities and foreign currency he needs to mete out as presents. This could be a warning sign to the fundamental erosion of his authority as a successor.

This article attempts to predict which policies Kim Jong-il will adopt to acquire costs and goods for his indoctrination and offering of presents, his means to maintain authority as the Great Leader.

First, in economic aspect, Kim Jong-il declared at the twenty-first session of the Sixth Plenum of the Party Central Committee the su-

premacry of agriculture, light-industry and trade as the strategic industries to be performed during the moderation period. This was to compensate for the "three deficiencies" of food, basic necessities and foreign currency. As shown in his reigning pattern, Kim Jong-il is very likely to take a pragmatic path to secure things he needs for gifts. Despite the fundamental contradiction between the Joint Venture Law and *juche* thought, Kim Jong-il will implement limited opening under his thorough control. In this respect, Kim Jong-il is more pragmatic than Kim Il-sung. Kim Jong-il will activate special economic regions of Rajin and Sunbong as well as other areas.

Second, in diplomatic respects, Kim Jong-il will try to maintain relatively good relations with the United States, even if the relationship may not go as far as normalization, in order to foster favorable environment for investments and to avoid sanctions. Here, the nuclear issue will not be an exception.

Third, in ideological and political respects Kim Jong-il will uphold the socialist ideas and endeavor to fuse his relationship with China. He is anticipated to devote all efforts to strengthen solidarity with the Third World socialist countries and parties. Kim Jong-il's pragmatism, therefore, will not be able to supersede his "Great Leader Ideas." That is, Kim Jong-il will thoroughly exclude individualism and will never permit individuals or groups to be become so wealthy as to make his gifts unnecessary.

To sum up, Kim Jong-il's governing style will be based strictly upon the policy of "our style socialism" and he will limit his opening measures to achieve the "four major goals of economy" to secure funds for his "indoctrination project." Thereby, Kim Jong-il is anticipated to opt for a controlled opening under the premise of consolidation of the Great Leader system, the third alternative among the three mentioned.

An Analysis on Management and Result of the North Korean Policy to Induce Foreign Capital

Young Namkoong, Ph.D.(RINU)

The development of North Korea's policy to induce foreign capital can be divided into three stages. The first is until the enactment of the Joint Venture Law in September 1984, the first legislation to attract foreign capital (the stage of accepting grants and loans). The second stage is from the time of its enactment until December 1991 when the Rajin and Sunbong Free Trade Areas were set up (the stage of implementing the Joint Venture projects). The third stage refers to the period after the establishment of the Rajin Sunbong Free Trade Areas (the stage of policy implementation of economic special zones).

From the period following the Korean war to the legislation of the Joint Venture Law in 1987, North Korea accepted US\$1.54 billion of grants, US\$3.21 billion of loans, a total of US\$4.75 billion of foreign capital. North Korea invested the amount in restoring its devastated economy, enhancing military power, and developing its economy. Among the total sum, US\$2.04 billion (43% of the total amount) was received from the Soviet Union, China and other socialist countries prior to 1970.

One of the factors that should be taken into consideration regarding North Korea's policy to attract foreign capital before the stage of Joint Venture is the "patriotic factory" that began with the donation of a timber processing factory by a Korean-Japanese in 1967. The patriotic factory was donated to North Korea through fund raising among Kore-

an commercial and industrial people residing in Japan by the General Association of Korean Residents in Japan (GAKR) under the banner of “contribution to economic construction of the Fatherland,” “celebration of the birthday of President Kim Il-sung” and “commemoration of the founding of the DPRK,” and “jubilation of the GAKR.”

At the end of the second round of seven-year economic planning (1978–1984), North Korea enacted and promulgated the Joint Venture Law for direct investment by foreigners. This was indeed a big change for North Korea, who has been upholding the principle of economic self-reliance and arguing that joint ventures with foreigners means economic dependency on foreign economy.

This period was characterized by small- and medium-size joint ventures with the GAKR. Irrespective of North Korea’s intentions, however, GAKR members’ investments failed to flourish due to management problems within the joint venture firms. North Korea’s exclusive joint venture projects with the GAKR-affiliated companies can be seen in terms of Pyongyang’s worries over possible introduction of the market economy that may accompany the process of joint ventures with Western countries.

As North Korea became aware that its severe economic crisis cannot be solved by means of capital inflow from the GAKR alone, the authorities began to promote the policy of special economic zone, setting up 621km² of the Rajin and Sunbong areas as a free trade economic zone in December 1991. Such policy has been implemented among developing countries to lure foreign capital and technology for their economic development.

From the promulgation of the Joint Venture Law in September 1984 to the end of 1993, the results of North Korea’s policy to attract foreign capital recorded 140 projects, approximately US\$150 million.

Among these, 116 were conducted in terms of investments. Analysis on these reveals the tendencies and characteristics of the North Korean achievement in attracting foreign capital, as follows.

First, when we look into the project number of investments by foreigners on an annual basis, there were 12 from 1985 to 1986; 22 in 1987; 17 in 1988; and 21 in 1989, showing a small increase. But there were only four in 1990. The records increased from 17 in 1991 to 20 in 1992, and recorded a very low level in 1993.

Second, when seen in terms of countries, the so-called North Korea-GAKR Joint Venture by the GAKR-affiliated companies occupied almost 90%. The Soviet Union, China and Poland made investments in two and four projects respectively, and investments by Western countries were conducted by the United States (by Koreans residing in the USA), Denmark, Italy and others, one project each.

Third, in terms of investment achievements with respect to items, food, textiles, clothing and other light industry products occupied 35%; department stores, coffee shops, restaurants and other service items 11%; metal and machinery 8%; and mining 7%. Such records reveal that the North Korean joint venture enterprises are mostly concentrated in industries producing consumer goods.

Fourth, as regards the investment volume, amounts beyond US\$10 million took 10%; more than US\$5 million up to US\$10 million, 30%; and the rest were small investments of more or less than US\$1 million. The investment ratio was generally on a 50-50 basis.

Reasons for poor performance in inducing foreign capital are due to 1) the burden of political risks 2) lack of infrastructure, 3) lack of institutional devices, 4) an insufficient North Korean consumer market, and 5) delays in the liquidation of loans. Therefore, North Korea can be said to have unfavorable conditions in luring investments from

foreigners. The fundamental reason for the failure, however, lies in the hesitant position of North Korean authorities over pursuing opening-door policy due to their worries over the subsequent impact that the policy will have on regime maintenance.

A Measure to Facilitate the North Korean Free Economic and Trade Zone

Soo-Young Choi, Ph.D.(RINU)

From the changes in economic policy that North Korea has made to revitalize its economy over the past two decades, one can point up two facts. First, North Korea has been extending the scope of economic opening toward foreign countries though in a limited way. Second, North Korea has placed more weight on the stability of the regime rather than resolving economic difficulties, thereby implementing measures to a minimum level and rejecting any measures that may threaten the system.

Under these policy lines, North Korea established a Chinese style of special economic zone in Rajin-Sonbong areas. Many laws and regulations related to induce foreign capital have been adopted and published, thus guaranteeing the establishment and development of the zone. For the North Korean attempts to revive its economy centered on the free economic and trade zone, the following conditions should be satisfied.

As a direct measure, more free economic and trade zones should be established. In the existing zone the objects of investments, their size and priorities should be readjusted, and newly established zones need to be specialized in accordance with the idiosyncracies of respective regions. Most importantly, a market economy should be boldly introduced in the free economic and trade zones. Finally, within North Korea's scope of tolerance gradual domestic reform and advances in inter-Korean economic cooperation should follow.

빈 면

Economic Relations between the United States and North Korea : Trends and Prospects

Jong-Chul Park, Ph.D.(RINU)

Economic relations between the United States and North Korea have the following characteristics. First, they are examined in light of attempts to improve economic cooperation between the two countries and to construct an amenable environment by which North Korea may pursue economic opening. North Korea expects that through an improvement of economic relations with the United States it may attract foreign capital and technology from Japan, Western countries, South Korea, and international financial institutions such as the international Monetary Fund Asian Development Bank, and the World Bank.

Second, the future of economic relations between two countries is dependent upon the outcomes of the on-going negotiations on the North Korean unclear issue. North Korea has tried to solve the nuclear issue through a package deal with the United States, which includes lifting economic sanctions, establishment of Laison offices and eventual normalization of foreign relations.

Third, the economic relations between two countries are closely related to the emergence of the so-called Northeast Asian Economic Zone. Here the United States and Japan will become the core, South Korea and the coastal area of China will be the semi-periphery, and the northeast area of China, Mongolia and North Korea will be the periphery.

Fourth, the economic relations between the United States and North Korea will influence the inter-Korean economic relations. Since

the transfer of high technology to North Korea is prohibited because of the American economic sanction against North Korea, the sanction should be lifted for the expansion of inter-Korean economic cooperation.

Up to now, trade and economic investment between the United States and North Korea have been very limited. As the negotiation between the United States and North Korea yields gradual progress and reaches wards lifting of economic sanction, American enterprises will pay more attention to investments in North Korea, especially in the fields of social infrastructure, natural resources, and tourism.

South Korea should seek various means to expand economic cooperation with North Korea as soon as the US, Japan and Western countries pursue the investment after the lift of economic sanction against North Korea.

Economic Relationship between North Korea and China:Trends and Prospects

Seung-Yul Oh, Ph.D.(RINU)

Due to the economic difficulties and changing international politico-economic environment of North Korea, an intimate economic relationship between North Korea and China has been developing since 1991. A large part of it can be explained by the increase in the bilateral trade flow between the two countries. China became a major supplier of crude oil, cereal, and basic necessities for North Korea's sagging economy. Except for mineral fuel and cereal, which are under the control of the central government of China, North Korea-China trade is conducted mainly through border trade between North Korea and northeastern provinces (Liaoning, Jilin, Heilongjiang) of China.

According to an analysis of the study, however, this trade relationship has not changed fundamentally from the traditional barter type trade between socialist countries. Even though North Korea has established some export promotion policies recently, they were designed to earn more hard currency rather than to develop North Korea's potential comparative advantages. Therefore, rapid increase in North Korea-China trade volume can be interpreted as redirection of North Korea's past trade flow from the Soviet Union, to China.

In view of the extent of commodity concentration and inefficient bilateral barter type pattern of North Korea-China trade and the rigidity of the North Korean economic system, the potential for the development of economic relationship between North Korea and China seems to be limited. According to the path of evolution of domestic

and international economic conditions for North Korea in the future, the economic relationship between the two countries is expected to fluctuate widely.

A Dynamic Analysis of Deviant Behavior of Bureaucrats in North Korea : Impacts on State Authority

Sung Chull Kim, Ph.D.(RINU)

Gee Dong Lee, M.A.(RINU)

In view of the process of collapse of the socialist regimes in East European countries and the Soviet Union, we may deduce that economic reform and opening was an important driving force for such drastic change. The reform and opening provided bureaucrats with more chances to be involved in corruption. In a regime where party-state bureaucracy is the main channel for social control and domination of the people, their deviance from moral code and their illegitimate activities should have contributed to the expansion of non-official private sector and to the erosion of state authority.

This observation on the relationship between the economic policy and state authority may be applied not only to the regimes that collapsed but also to the remaining socialist regimes such as China and North Korea.

With a careful examination of the process and outcome of the limited reform and opening of North Korea in the mid-1980s, we have been able to see that these policies have brought about erosion of the state authority and legitimacy through deviant behavior on the part of the bureaucrats. The August-third drive for the production of consumer goods, independent accounting system and joint venture expanded the second economy, especially the black market. Bureaucrats have been involved in not just simple bribery but illegal embezzlement in

the process of production and distribution. Furthermore, they have done it not only for their survival but for the accumulation of private wealth.

It seems that North Korea under Kim Jong-il's leadership will gradually expand the scope of the open-door policy; in accordance with such development, an increase in deviant behavior on the part of the bureaucrats is to be expected. Since the open-door policy will be implemented carefully, the type of dysfunction that can be observed in China will not appear. However, there is no question that the opening will be followed by the introduction of market elements and the flow of laborers, and consequently by a deepening bureaucratic corruption. It will thus erode state authority and weaken state control over society.

The Right of National Self-Determination and Inter-Korean Trade

Seong Ho Jhe, J.S.D.(RINU)

Not only is the right of national self-determination prescribed in the two International Covenants on Human Rights (1966), but it is also one of the seven principles of international law in the Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations (1970).

Moreover, the right of self-determination is now established as international custom or generally accepted principles of international law. The right to exercise self-determination is not limited to the parties of these two international covenants for the protection of human rights but is also endowed to certain groups of the people in international society. Therefore, all states are obliged to recognize and foster the right of national self-determination.

Article 15 of the Agreement on Reconciliation, Non-aggression and Exchanges and Cooperation between the South and the North (the Basic Agreement) reads: "To promote an integrated and balanced development of the national economy and the welfare of the entire people, the two sides shall engage in economic exchanges and cooperation, including the joint development of resources, the trade of goods as domestic commerce and joint ventures." This denotes that trade between the two Koreas be treated as domestic trade or commerce, reflecting the right of the Korean people to exercise national self-determination. The idea of national self-determination is thus embodied in inter-Ko-

rean trade as the latter is a *sin quo non* process toward national unification of Korea. Moreover the fact that the two Korean delegations agreed to promote trade in terms of domestic exchanges and cooperation, which is seen to be the basis for the unification, and that especially such an agreement on inter-Korean trade was met through democratic procedures, is undoubtedly an exercise or expression of national self-determination by the Korean people.

In consequence, as agreements on inter-Korean trade and on non-tariff issues prescribed in subsequent agreements for the field of exchanges and cooperation formulated in the Basic Agreement can be said to be a right of national self-determination, countries as well as the GATT member the entire international society as well as the GATT member should respect such agreements. Respect for national self-determination also coincides with the consistent practice that the GATT has shown toward internal trade between divided countries. Therefore, the United States, Japan, the Third World countries, the GATT and other international economic organizations have neither the right nor the authority to argue the matter concerning inter-Korean trade conducted in terms of domestic exchange.

The ROK government, by pointing this out and emphasizing it toward the international community, should seek to preclude any illegitimate demands from being raised by any members of the international society in the process of realizing no tariffs in inter-Korean trade. The government is mandated to activate and institutionalize direct inter-Korean trade and pursue a way that is beneficial to both Koreas, thereby contributing to the construction of a South-North Korean national economic community conducive to peaceful Korean unification.

Political-Economy of Kim Il Sung's on-the-spot Guidance:1980-1990s

Ho-Yeol P. Yoo, Ph.D.(RINU)

North Korea long ago established a socialist planning economic system and faced the same kinds of limits in development in the late 1950s as did the other socialist states. Unlike other socialist states who resolved their problems through revising their command-style economic systems, North Korea developed its own unique way of socialism by consolidating its unitary leadership based upon Juche Ideology, and mobilizing the people in economic activities by means of its peculiar "on-the-spot guidance."

To examine the characteristics of the Kim Il Sung's governing style, this paper analyzes the content and role of on-the-spot guidance in the 1980s. Through on-the-spot-guidance on cooperative farms, factories, enterprises, construction sites, educational, cultural and commercial facilities, the military, and all sorts of performances and exhibitions, Kim Il Sung personally took account of and grasped the problems and reflected them in his policy implementation.

Whenever a goal was set up for a particular institution, Kim Il Sung urged the institution achieve it quickly, or raised it even higher. When goals exceeded the real capacities of the institutions, pan-national support was ordered to help achieve them. When Kim Il Sung would order an instruction in some enterprise, changes were made in priorities, and every effort was applied to fulfill his guidance. In consequence, previously planned projects were either suspended or renounced, thus fundamentally shaking the socialist planned economy.

This has been one of the factors that brought about the severe economic difficulties in the 1990s.

North Korea seems to have applied its past practices in the work method of the anti-Japanese guerrilla struggle to the employment of on-the-spot guidance. The problem lies in its direct application without differentiating military methods from those of the economy. That is, problems facing a small number of troops are grossly different from those of cooperative farms of ri or kun units. Moreover, solutions to problems found in one place cannot be uniformly applied to all worksites.

On-the-spot guidance also has its limits in conducting instructions to complex cooperative enterprises. Even the most talented leader would face limits in his capacity to guide every worksite all by himself.

In the 1980s Kim Il Sung took his son Kim Jong Il along with him when conducting the on-the-spot guidance. This was to teach him the governing practices and endow him with the authority and charisma that Kim Il Sung enjoyed among the people. On-the-spot guidance of the military, in particular, had indeed contributed much to Kim Jong Il because he lacked the military experience to be appointed as the Chairman of the National Defense Commission, the supreme head of the North Korean military.

Whereas Kim Il Sung conducted on-the-spot guidance in the fields of necessities of life such as cooperative farms, factories, enterprises and construction sites, Kim Jong Il concentrated mainly on the propaganda sectors of culture and art, and idolization projects such as construction of massive monumental buildings.

Kim Il Sung had anti-Japanese guerilla experience and ruled North Korean society with absolute authority. Through his on-the-spot guidance, Kim Il Sung came to be regarded as a god-like person with com-

plete understanding and power of judgement, as well as a person with drive—compared to him North Korean residents and even high ranking officials looked like always relatively foolish and lazy. When we look deeply and comprehensively into Kim Il Sung’s on-the-spot guidance, however, his reputation is a far cry from reality. As contradictions accumulated during his half century of reign, the North Korean economy became more aggravated rather than showing any signs of relief.

빈 면

Northeast Asian Security and Denuclearization of the Korean Peninsula

Seongwhun Cheon, Ph.D.(RINU)

The Joint Declaration on the Denuclearization of the Korean Peninsula is the first disarmament agreement ever signed between North and South Korea. Pyongyang promised to abandon its illegal nuclear weapons program, and US nuclear weapons were withdrawn from the South. Although the implementation of the Joint Declaration has been delayed, not only the two Koreas but regional powers have also fully supported a nuclear weapon-free peninsula. Assuming the Joint Declaration be effective in the future, this paper examines various measures that could facilitate and support the denuclearization status of the Korean peninsula.

The first chapter reviews six major issues with respect to North Korea's nuclear problem. It is argued that they have not yet developed a complete nuclear bomb. Pyongyang's current strategy is to use the nuclear card to gain international assurance that the regime will survive; since the first IAEA inspection in 1992 the DPRK has not attempted illicit diversion of nuclear material. It is also stressed that the US will not accept the uncertainties of the past history of North Korean nuclear program; Pyongyang's intention to convert its current reactors to a light water system should be encouraged; any attempt to revise the Joint Denuclearization Declaration must be prohibited.

With the view that a country's ambition to go nuclear results from complex calculations of its national interests, in order to deter it from developing nuclear weapons a network of measures involving political,

economic, and security considerations should be devised. That is, multi-faceted means for tension reduction and exchanges and cooperation as well as reciprocal inspection regulations need to be adopted. From this perspective, the two Koreas could do more than what they have done so far for true and sustained denuclearization of the peninsula.

The second chapter illustrates five options that the two Koreas could take to facilitate denuclearizing the peninsula: 1) efficient reciprocal inspections, 2) bilateral exchanges and cooperation, 3) increasing transparency of both Koreas' nuclear activities, 4) inter-Korean arms control and reduction, and 5) inter-Korean open skies.

The joint declaration is only a starting point for realizing a denuclearized Korean peninsula and does not signify its completion. Under the circumstances where the tendencies of regional powers are toward conventional military expansion and nuclear proliferation, the two Koreas' efforts alone to delegitimize nuclear weapons will have little influence in curbing regional proliferation attempts. In order to support the denuclearization of the Korean peninsula the regional powers should commit themselves to implement at least the following four measures: 1) UN resolution of comprehensive security assurance to the Korean peninsula, 2) regional nuclear non-proliferation measures, 3) promotion of peaceful uses of nuclear energy in the two Koreas, 4) regional arms control and arms reduction efforts.

A Critical Review of the Discourse of Internationalization in Korea

Young Choon Kim, Ph.D.(RINU)

Sung Bae Kim, M.A.(RINU)

The main purpose of this paper is to review the discourse on internationalization-globalization in Korea and point out some of its problems.

Above all, the prevailing discourse is characterized by the distinction between internationalization and globalization. It regards them as evolutionary processes and gives priority to internationalization; this approach is responsible for the delay of globalization.

Secondly, the dominating discourse is based upon the theory of the 'competitive advantage of nations.' Its logic, however, is not that of competitive advantage based upon innovation and product design but of comparative advantage emphasizing elementary costs such as wages, rent, etc. This resulted entirely from misunderstanding the context on the competitive advantage of nations.

Thirdly, on the one hand there is a strong assertion for internationalization; on the other hand nationalism is supported equally without hesitation. This is quite a contradictory demand and there is no reasonable justification for it.

What approach can solve this problem? One is to adopt a technological nationalism asserting that only the winners in the competition are our companions. This approach comprises the logic of exclusion of the defeated and is inadequate to the task of national unification. We suggest an inclusive alternative in line with Robert Reich's 'positive economic

nationalism,' which justifies nationalism by the logic of internationalization itself.

Finally, the discourse of internationalization is restricted to the context of world-economy war. Assertions for global problematic or ontological insight are very difficult to find. The discourse of internationalization in Korea must be expanded and deepened, and a true debate on the subject should begin immediately.

統一研究論叢

第3卷 1號, 1994

發行處 民族統一研究院

編輯人 民族統一研究院 編輯委員會

서울 중구 장충동 2가 산 5-19

전화 : 232-4725, FAX : 232-5341

印刷處 韓國컴퓨터産業(株) TEL 273-8111

印刷日 1994년 7월 30일

發行日 1994년 8월 10일
