

연구총서 03-15

# 핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오

통 일 연 구 원

핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제 지원 시나리오

◆  
**목 차**

<b>I. 문제제기</b> .....	1
제1부 북한핵문제와 각국의 정책	
<b>II. 노무현정부의 평화번영정책과 북한핵전략</b> .....	8
1. 햇볕정책과 평화·번영 정책 — 8	
2. 평화·번영정책과 대북정책: 추진목표 및 전략 — 10	
3. 평화·번영정책과 한국의 북핵 대응전략 — 19	
4. 평화·번영정책의 완성단계- 한반도평화체제와 동북아평화협력체의 구축 — 29	
5. 맺음말 — 41	
<b>III. 강압외교, 위기고조 그리고 미국의 대북정책 방향</b> .....	44
1. 10월 위기: 두 차례 북핵위기에 대한 비교 — 45	
2. 두차례의 2차 북핵위기: 지역적, 국제적 맥락 — 49	
3. 부시정부의 대북정책 변화와 현황 — 53	
4. 향후 미국의 대북정책 시나리오 — 59	

<b>IV. 중국의 동북아 안보전략과 북한 핵 문제의 해결</b> .....	64
1. 서론	64
2. 중국 신 안보이론의 형성과 주요내용	65
3. 중국의 동북아 안보전략	68
4. 중국의 한반도 안보정책 및 북한 핵 문제의 해결	78
5. 맺음말	82

## 제2부 북한변화와 통일비용 재검토

<b>V. 북한변화 시나리오에 관한 기존 연구 검토</b> .....	86
1. 서론	86
2. 북한체제 변화에 관한 선행연구 개관	88
3. 북한변화 시나리오 연구물 소개	100
<b>VI. 통일비용에 관한 기존 연구 검토</b> .....	137
1. 통일비용의 개념	138
2. 통일과정 시나리오	140
3. 통일비용의 규모	142
4. 통일연구원의 통일비용 추정치 및 조달방안	146
5. 통일비용 논의의 현재적 의미	151
<b>VII. 한국의 대북 지원액에 대한 재계산</b> .....	153
1. 정부 차원 대북 인도적 지원 액	154
2. 정부의 북한 관련 재정 지출과 경수로 건설 지원	164
3. 결론	173

## 제3부 북한 경제재건 지원 비용

<b>VIII. 대북인도 지원의 규모와 비용</b> .....	176
1. 인도적 대북지원의 필요성과 의의	— 176
2. 인도적 대북지원 현황 및 주요 동향	— 180
3. 지원비용산출	— 197
<b>IX. 북한 경제 인프라 개건 (철도, 에너지, 통신)</b> .....	213
1. 북한 사회 간접자본 개선의 의미	— 213
2. 주요 사회간접 자본 개선 비용 추정	— 215
3. 북한 핵문제 시나리오에 따른 단계별 자원 추정	— 233
4. 자원 조달 방안	— 235
<b>X. 북한 경제특구 개발·활성화 비용</b> .....	241
1. 개성공단의 개발 방향과 활성화 비용	— 243
2. 북한 나진·선봉지대의 활성화 비용	— 252
3. 신의주 특별행정구 개발 방향과 활성화 비용	— 263
4. 금강산 관광특구 개발 방향과 활성화 비용	— 271
5. 고려사항	— 276

## 제4부 국제적 지원

- X I. 미국의 대북지원과 전망: 정책 방향 및 구체적 지원 여력** …… 279
1. 미국의 외교안보정책 기조 — 279
  2. 대북정책 방향 및 북핵해결 전망 — 294
  3. 지원 여력(로드맵) — 304
- X II. 중국의 대북지원과 전망** …………… 309
1. 중국의 국제정세 인식 — 309
  2. 중국의 북한에 대한 경제지원: 단계별 지원 — 321
- X III. 일본의 대북지원과 수교자금 활용방안** …………… 339
1. 북·일관계 정상화의 필연성 — 339
  2. 북·일관계의 비자율성 — 341
  3. 단계별 시나리오 — 347
- X IV. 국제금융기구의 대북 차관공여 가능규모 추정** …………… 366
1. 서론 — 366
  2. 국제금융기구 가입 절차 및 자금지원 제도 — 368
  3. 대북 차관공여 가능규모 추정 — 378
  4. 결론 및 시사점 — 389

## 제5부 비경제분야 추가 비용

### X V. 핵동결과 미사일 개발·수출 금지 관련 보상 및 검증 비용 … 402

1. 북한의 핵 개발 능력 — 402
2. 북한의 미사일 개발 능력 — 408
3. 핵·미사일 능력 폐기 절차와 검증비용 — 410
4. 핵·미사일 능력 폐기 비용 — 420

### X VI. 북한이탈주민 문제 …………… 429

1. 북한이탈주민 정착 대책과 비용 — 429
2. 북한이탈주민 현황 — 432
3. 북한이탈주민의 정착대책 — 441
4. 북한변화에 따른 북한이탈주민 정책전환과 비용 — 452

## 제6부 결론

### X VII. 결론: 북한핵문제 해결 과정에서 대북지원과 경제협력 …………… 460

1. 북미 대결 단계의 대북지원과 경제관계 — 460
2. 북미 협상 진입 단계에서 대북지원과 경제관계 — 467
3. 타결과정 (의제설정과 이행과정) — 468
4. 협상종결기 — 469
5. 결론 — 470

◆

## 표 · 그림목차

- <표 I-1> 북한핵 해결의 4단계 모델 — 5
- <표 II-1> 평화번영정책의 체계 — 13
- <표 II-2> 참여정부의 평화·번영 정책의 단계별 추진전략 — 14
- <표 II-3> 북한의 핵재처리 관련 주요일지 — 21
- <표 V-1> 브레진스키의 사회주의체제 위기수준 비교 — 102
- <표 V-2> RINU 지표 및 측정항목 — 105
- <표 V-3> RINU 지표에 준거한 분야별·지표별 위기지수 추이 — 106
- <표 V-4> 각 집단별 위기지수 추이 비교 — 108
- <표 V-5> 정치변화 유형 — 112
- <표 V-6> 북한변화 단기전망(5년 이내) — 116
- <표 V-7> 북한의 정치, 경제, 사회 분야 변화 단계 모델 — 120
- <표 V-8> 북한체제의 지탱력 지표 및 측정점수 설정 — 123
- <표 V-9> 북한체제의 지탱력 종합평가 점수표 — 125
- <표 V-10> 자유화모형에 의한 북한의 변화전망 — 134
- <표 VI-1> 통일비용 연구결과 정리 — 143
- <표 VII-1> 대북곡물차관 지원 내용 — 156
- <표 VII-2> 정부차원의 지원내역 — 161
- <표 VII-3> 1995년 이후 대북 인도적 지원 — 162
- <표 VII-4> 1995년 이후 대북 지원 — 162
- <표 VII-5> 1995년 이후 대북 지원 — 163
- <표 VII-6> 1995.6-2003.6 국가별 정부 차원 대북 지원액 비교 — 163
- <표 VII-7> 한국의 대북관련 주요 정부 지출 — 164
- <표 VII-8> 한국 정부의 대북 경수로 건설 지원 — 166
- <표 VII-9> 한국의 정부 민간 대북관련 지원성 부담 계산 총액 — 167
- <표 VII-10> 한국의 정부 민간 대북 직접 지원 총액 — 168

- <표 VII-11> 필요 총족 수준 대북 지원 양과 액수 — 171
- <표 VII-12> 필요 총족 수준 대북 지원 양과 액수 — 171
- <표 VIII-1> 1995년 이후 대북 인도적 지원 — 181
- <표 VIII-2> 대북지원 분야별 현황 — 183
- <표 VIII-3> 정부차원의 지원내역 — 185
- <표 VIII-4> 민간 대북지원 규제완화조치 — 187
- <표 VIII-5> 유엔 합동지원 실적 — 194
- <표 VIII-6> IFRC 대북지원 실적 — 197
- <표 VIII-7> 북한의 식량수급실태 — 201
- <표 VIII-8> 대북 비료지원 실적 — 206
- <표 IX-1> 북한 철도의 시설 현황 — 216
- <표 IX-2> 남북한철도 연계구간 및 관련구간의 단계별 개선방안 — 217
- <표 IX-3> 남북 철도 연결 공사 규모와 비용 — 220
- <표 IX-4> 투자조건별 공사비 추계 — 221
- <표 IX-5> 주요 북한 철도 노선의 개선 비용 추정 — 222
- <표 IX-6> 개성공단 전력 소요 추정 — 225
- <표 IX-7> 송배전로 공급 규모 및 건설비용 — 225
- <표 IX-8> 북한의 주요 수력 및 화력 발전소 개보수 비용 — 227
- <표 IX-9> 경수로사업 건설 현황 — 228
- <표 IX-10> 핵문제 해결에 따른 단계별 소요 비용 추정 — 235
- <표 IX-11> 금융기관별 남북경협 관련 자금지원제도 개요 — 237
- <표 X-1> 북한·중국 경제특구 비교 — 265
- <표 X II-1> 중국의 대북한 무상원조 — 327
- <표 X II-2> 중국의 북한 경제지원 현황 — 329
- <표 X II-3> 북한의 대중국 주요 지원성 물자 수입 — 331
- <표 X II-4> 북한의 대중국 주요 품목별 지원성 물자 수입 — 331
- <표 X III-1> 기술제휴·합영에 관한 비망록 — 357
- <표 X III-2> 북한의 대일 개발수입 희망 분야 — 358
- <표 X III-3> 북·일 경제협력 형태 전망 — 360

- <표 X IV-1> 국제금융기구의 차관공여 기준 — 372
- <표 X IV-2> 주요 개발도상국1) 분포 — 373
- <표 X IV-3> 주요 계수 산출 결과 — 385
- <표 X IV-4> 국제금융기구의 대북 차관공여 가능규모 추정 결과 — 388
- <표 X V-1> 북한이 IAEA에 신고한 시설 — 405
- <표 X V-2> 북한의 플루토늄 추가 추출 능력 — 407
- <표 X V-3> 북한이 보유한 미사일의 제원 — 409
- <표 X VI-1> 북한이탈주민 국내 입국현황 — 436
- <표 X VI-2> 가족단위 북한이탈주민 현황 — 439
- <표 X VI-3> 국내 입국 연도별 북한이탈주민 — 439
- <표 X VI-4> 정착지원 시책 현황 — 447
- <표 X VI-5> 정착단계별 지원 목표 — 448
- <표 X VII-1> 북미 대립기의 대북지원 — 463
- <표 X VII-2> 핵 해결 단계별 대북 지원, 경제협력 및 자원조달 — 465
- 
- <그림 II-1> 북핵 6자회담과 한반도평화체제, 동북아 평화협력체의 상호관계 — 41
- <그림 X IV-1> 국가군별 對BRD,IDA,IMF,OCED(DAC) ‘GNI 대비 차관비율’ — 376
- <그림 X IV-2> 국가군별 對ADB ‘GNI 대비 차관비율’ — 378
- <그림 X IV-3> 국제금융기구의 대북 차관 증가 경로 — 390
- <그림 X VI-1> 북한이탈주민 정착지원 체계 — 443
- <그림 X VI-2> 북한이탈주민의 정착과정 — 445

## 제 1 부

### 북한핵문제와 각국의 정책

## 1. 문제제기

지난 2002년 10월 북한이 핵개발을 시인한 이후, 미국과 북한은 상호 강압을 통한 위협수단과 대화와 양보 의사 표명을 통한 회유 수단을 번갈아 구사해 왔다.

미국이 중유 공급을 중단한 이후, 북한은 핵개발 시인으로부터 핵개발 재개의지 표명을 거쳐, 핵 보유 시사에 이르기 까지, 주변국가의 우려를 급격히 증대시키는 조치를 취해왔다. 미국은 이러한 긴장 고조 행위에 대해 우려하지만 무시하면서 자극적이며, 즉각적 대응을 자제했다. 그러나 동시에 미국은 무력시위와 위협, 국제적 고립 강화와 저강도 경제제재를 통해 시간을 끌면서 북한을 압박해 왔다.

이러한 가운데, 문제의 평화적 해결을 위해, 북한과 미국 사이에는 2003년 4월의 북경 3자회담, 8월의 6자회담 등 공식 접촉을 비롯한 비공식 접촉이 있어 왔다. 그러나 기본적으로 양측은 상대방이 먼저 양보하고 태도를 바꾸도록 고집하면서, 높은 긴장 상태를 유지해왔다. 또한 상대방이 먼저 양보하지 않으면 사태가 더욱 악화될 것이라고 양측 공히 상대방을 위협해 왔다. 공식·비공식적 이러한 위협에는 전쟁 불사의 의지표명도 들어 있었다.

이러한 과정 중에서도 한국과 미국은 핵 위기 타결 시 북한에 대해 어떠한 관계를 수립할 것인가에 대한 비전을 제시해 왔다. 이와 관련하여 한국은 대대적 경제 원조를 시사한 바 있으며, 미국 측은 이른바 '대담한 접근'(bold approach)을 제안한 바 있다.

북한이 핵개발을 포기하면 대대적인 경제원조를 제공할 수 있다는 것은 김대중 정부 하에서 천명되었으며, 노무현 정부로 계승되었다. 2001년

## 2 핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제 지원 시나리오

3월 미국 방문을 전후하여 김대중 대통령은 북한과 ‘세 가지를 주고 세 가지를 받는다’ 포괄적 상호주의를 제안했다. 북한에 요구된 것은 첫째, 제네바 협정을 지키고, 둘째, 미사일 개발과 수출을 포기하고, 셋째, 남쪽에 대해 무력도발을 하지 않아야 한다는 것이다. 이에 대해 한국은 첫째, 북한의 안전을 보장하고, 둘째, 적절한 경제적 지원을 하고, 셋째, 국제사회의 일원으로 참여하는 것을 지원해 주어야 한다는 것이었다.<sup>1</sup>

노무현 대통령도 대통령 후보 및 당선자 시절부터 핵포기와 경제 지원을 교환하는 것에 대해 말해왔다. 노무현 후보는 2002년 10월 초 농축핵 개발 시인이 알려진 이후인 10월 31일, 1단계로 북한의 핵개발 중단과 미국의 대북 적대관계 중지를 함께 타결한 후, 2단계로 북한의 핵사찰 등 대량살상무기에 대한 양보와 국제기구와 한·미·일이 대북지원을 맞교환하는 방식에 대해 언급했다.<sup>2</sup> 노무현 대통령 당선자는 1월 하순 다보스 포럼에 참가한 정동영 의원을 통해, “만약 북한이 핵개발을 포기하고 다른 안보상의 우려 요인을 제거한다면 북한은 그들이 상상하는 것 이상의 보상을 받을 수 있다”고 천명했다.<sup>3</sup> 또한 대통령 인수위원회는 북한 경제 재건을 위한 국제 협력체 구축 방안을 밝히기도 했다. 이 구상에 따르면, 북한을 IBRD, 아시아 개발은행(ADB) 등 국제 금융기구에 가입시키며, 이들 기구로부터 각종 양허성 차관을 받아 내도록 한다는 것, 이들 기구와 주변국이 분담해 총 자본 200억 달러 규모로 동북아 재개발 은행을 건립하여 북한 경제 재건의 재원을 조달한다는 것이었다. 한국은 이중에서 3-5억

---

1 김대중, “미국방문 대통령 귀국인사”(2001.3.11)

2 동아시아 국제포럼 노무현 후보 연설, “새로운 시대, ‘동북아시아’의 구상과 제언” 2002년 10월 31일, 오전 12:00.

3 『동아일보』, 2003년 1월 23일.

달러 정도를 부담할 것으로 예상되었다. 또한 남북한의 정보-통신망을 연결하는 사업을 추진하기로 계획했다.

이어 노무현 대통령은 정전협정 50주년 기념 연설(2003.7.27)에서 ‘북한이 하루속히 대화의 장으로 나오며 핵을 포기할 것’을 촉구하면서, 그 경우, 한국과 국제사회는 필요한 모든 지원을 아끼지 않을 것을 천명했다.<sup>4</sup> 2003년 8월 북경 6자회담에서의 기조연설에서도 한국은 “북한이 핵을 폐기하는 과정에서 대북 경제협력·지원과 인도적 지원을 확대할 수 있다”<sup>5</sup>고 밝혔다.

미국의 ‘대담한 접근’은 부시 정부에 의해 대북정책 검토가 끝나고 그 정책 방향을 밝힌 2001년 6월의 포괄적 대화를 기초로 한다. 대담한 접근 방안은 2002년 5월 샌프란시스코 대북정책조정감독그룹(TCOG)회의를 통해 한국 측에도 통보되었다. 이는 포괄방식에 따른 단계·점진적인 해결이 시일이 너무 걸리므로 북측이 핵·미사일·재래식 무기·인권 문제를 한꺼번에 해소하면, 미국도 일거에 많은 것을 내주어 북·미 관계를 급속도로 진전시킨다는 것이었다.

2002년 11월 5일 부시 대통령은 북한의 핵문제 때문에 이러한 대담한 접근을 취할 수 없게 되었음을 밝히면서, 북한이 미국의 오랜 우려를 해소한다면, 미국은 북한주민의 생활을 현저히 개선할 수 있는 중요한 조치를 취할 용의가 있다고 밝혔다. 이와 관련 미국은 구체적으로 농업개발 원조와 에너지 제공을 거론하기도 했다.

이와 같은 한국과 미국의 정책 입장에서 볼 때, 핵문제 해결이 개시되

4 [www.cwd.go.kr](http://www.cwd.go.kr)/대통령 새소식/대통령 연설

5 「연합뉴스」, 2003년 8월 28일

#### 4 핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제 지원 시나리오

면서 북한 경제의 변화와 재건을 위한 국제적 협력이 진행될 것이 확실시 된다. 본 연구는 이와 관련, 핵 문제 해결이 단계적 과정을 거쳐 진행될 것으로 상정하면서, 각 단계별 대북 지원 내용과 그 개략적 비용, 한국, 미국, 일본과 여타 관련 국가 및 국가 기구의 역할 분담의 청사진을 제시하고자 한다. 여기서는 특히 핵문제의 해결 과정에서 남북관계를 안정적으로 관리·개선하며, 북한의 인도주의적 위기에 대응하고 내부 변화와 경제 재건을 촉진하는데 소요되는 전반적 비용, 그 중에서도 특히 한국이 부담해야 하는 비용을 개략적으로 계산한다.

이 책은 총 5부 17편의 논문으로 구성된다. 제1부는 북한 핵문제에 관한 각국의 정책에 관한 것이다. II장에서 조성렬은 노무현 정부의 평화 번영정책과 북한핵문제에 관한 입장을 서술한다. III장에서 스킷 스나이더는 1, 2차 핵위기를 비교검토하면서, 부시 정부의 대북정책의 현황과 앞으로의 정책 시나리오에 대해 서술한다. IV장에서 왕의승은 중국의 신안보전략과 동북아 전략을 소개하고, 그 맥락속에서 중국의 북한핵에 대한 정책을 서술한다.

제2부는 북한변화와 통일비용 등에 관한 기존의 연구를 재검토한다. V장에서 박영규와 전현준은 북한 체제 변화에 관한 기존 연구들을 전반적으로 검토하는 가운데, 특히 북한변화 시나리오에 관한 연구들을 소개하고 비판적으로 평가한다. VI장에서 박순성은 기존의 통일비용연구에서 통일에 관한 시나리오 및 자금 수요가 어떻게 이해되고 평가되었는가를 소개하고 비평한다. VII장에서 박형중은 한국의 정부와 민간의 대북인도지원에 대한 비용추계에 문제가 있음을 지적하고, 새로운 방식으로 대북지원 및 북한관련 정부지출을 계산한다.

제3, 4, 5부는 북한 핵문제가 단계적으로 풀려갈 것이라는 낙관적 전

망을 전제로 하고, 분야별로 어떤 지원이 필요하며, 핵문제 해결 단계에서 어떤 수준의 지원이 누구에 의해 이루어져야 하는가를 계산한다. 여기서는 북한핵문제가 4단계를 거쳐서 해결된다고 상정했다. 제1단계는 북미대립 단계, 제2단계는 협상 진입 단계, 제3단계는 의제설정과 이행, 제4단계는 핵폐기 완료 및 협상종결 등이다. 연구의 주목적이 한국정부가 밝혀온 바와 같이 “북한이 핵을 폐기하는 과정에서 대북 경제협력·지원과 인도적 지원을 확대”<sup>6</sup>하는데, 그 내용과 비용, 그리고 재원조달이 어떠한 방식으로 이루어질 수 있는가 이기 때문에, 핵문제 악화의 경우는 고려에서 제외했다. 이러한 4단계의 주요 내용을 도표로 간략화하면 <표 I-1>과 같다.

<표 I-1> 북한핵 해결의 4단계 모델

단계	북·미관계		남·북관계	북·일관계	국제기구
	미국	북한			
I. 북·미 대립 단계	상호 강압 전략		핵/남북관계분리, 전반적 관계 담보 장관급 회담 육로연결 개성/금강산 이산가족상봉 인도지원	북·일 수교교섭 중단 인도지원 중단	인도지원
	경제제재 미 실시 인도주의 지원	핵재처리, 핵실험, 핵보유선언 대포동 2호 시험 발사 등 자제			

6 『연합뉴스』, 2003년 7월 28일

6 핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제 지원 시나리오

단계	북·미관계		남·북관계	북·일관계	국제기구	
	미국	북한				
II. 북미/다자협상 진입	II-1 북·미 접촉	긴장의 추가적 고조 중지 상호 탐색을 위한 접촉 개시 다자틀 속, 양자접촉 유지		인도지원 지속 전반적 관계 유지		인도지원 지속
	II-2 북·미 협상 개시	대북불가침 및 정권 교체 불원 의사 표시  중유공급재개	핵미사일활동 동결  NPT 가입, IAEA감시복구	인도지원 확대 경제특구개발 현실화 전반적 관계확대 주한미군재배치	수교 교섭 재개 인도 지원 재개	인도지원 지속
III 의제 설정과 이행		다국간 체제안전보장 테러지원국 명단에서 삭제 경제지원 확대	핵개발 프로그램의 검증 가능한 폐기, 미사일협상재개	전반적 관계가속 경제특구가동 활성화 대담한 경제지원개시 2차 정상회담 북한 경제호전 개혁/개방재개시	남치 문제 해결, 인도 지원 확대	국제금융 기구 가입 유엔 대북 경제지원 Task Force 구상 추진
IV. 핵폐기완료 및 협상 종결	'대담한 접근' 경수로 완공 또는 대북 에너지 지원	핵폐기 완료 미사일 포기 인권보장	신뢰구축과 군축협상 재래식무기감축 및 후방배치 개혁개방 본격화	국교 정상화 진입 배상금 지급개시		북한개발 동북아은행
	한반도 평화체제 수립 논의		평화체제수립, 남북기본합의서 이행			

제3부의 VIII장에서 임순희는 그간의 대북인도지원 내용을 검토하며, 만약 핵문제가 개선되어 인도지원이 증액되어야 하는 경우, 어떤 분야에서 얼마만한 증액 지원이 이루어져야 하는가를 추산한다. IX장에서 김연철은

북한 경제의 주요 인프라를 구성하는 철도, 에너지, 통신 분야에서 경제재건을 위한 전반적 구상을 제시하고, 핵문제 해결 단계별로 어떤 수준의 지원이 가능한지를 계산한다. X장에서 오승렬은 북한의 경제 특구인 개성, 신의주, 금강산, 나진선봉 등을 활성화할 수 있는 방안, 그에 대해 한국의 지원과 그 비용에 대해 서술한다.

제4부는 국제적 지원에 관한 것이다. XI장에서 최진욱은 미국의 안보 정책과 대북정책의 기초를 설명하면서, 핵문제 해결시 미국이 어떻게 얼마만한 수준에서 북한을 지원할 수 있는지를 서술한다. XII장에서 최의철은 중국의 한반도 정책 및 북핵 정책에 대해 설명하고, 핵문제 해결 단계에서 중국의 대북지원 가능성을 서술한다. XIII장에서 이교덕은 북일관계 전반을 설명하고, 특히 안보문제가 해결되는 경우 북한에 대해 지불될 것으로 예상되는 수교자금에 어떻게 활용될 수 있는지를 서술한다. XIV장에서 박석삼은 북한이 국제금융기구에 가입하는 조건과 절차, 그리고 지원을 받는 경우 어느정도의 규모로 지원을 받을 수 있는지를 분석한다.

제5부는 북한경제재건과는 직접적으로 관계는 없지만, 핵문제 해결과제에서 발생할 수 있는 추가 비용을 분석한다. XV장에서 전성훈은 핵미사일 동결에 관한 국제적 사례와 소요 비용을 분석한 후, 북한의 핵동결, 미사일 개발 수출 금지에 관련된 보상 및 검증에 관련한 비용을 추산한다. XVI장에서 이우영은 앞으로 증가할 것으로 예상되는 북한 이탈 주민의 정착 대책과 그에 소요되는 비용을 추산한다.

제6부 XVII장의 결론에서는 이상의 논의를 종합하여 북한 핵문제 해결과정에서 대북지원과 경제협력에 관한 종합 구상을 밝힌다.

## II. 노무현정부의 평화번영정책과 북한핵전략

### 1. 햇볕정책과 평화·번영 정책

2003년 초 출범한 노무현 정부는 자신의 대북정책을 ‘평화·번영정책’으로 명명하고, 김대중 정부의 대북 포용정책을 계승하며 남북관계의 개선과 동북아시아의 평화질서 확립과 공동 번영의 과제를 동시에 추진한다는 목표를 내세웠다.<sup>7</sup> 참여정부의 평화번영정책은 ‘국민의 정부’가 내세운 햇볕정책의 기본 기초를 유지하면서 한 단계 더 발전된 정책임을 표방하고 있다.

대통령 선거당선 직후 노무현 대통령은 신정부의 대북, 대외정책이 김대중 정부와 크게 달라지지 않을 것이라고 밝혔다. 그러나 임혁백 고려대 교수는 “평화번영정책과 김대중정부의 햇볕정책의 기본원칙은 같으나 접근 방식에서는 차이가 있다”고 주장한다.<sup>8</sup> 하지만 노무현 대통령은 2003년 11월 3일에 있었던 “김대중 도서관” 개관식에 참여하여 참여정부의 대북정책이 햇볕정책을 계승한 것임을 강조하기도 했다.

노무현대통령은 선거기간 중 ‘햇볕정책’의 계승·발전과 보다 대등한 대미관계를 주장하였다. 대북, 대외관계에서 노무현 후보의 주요공약은 다음 세 가지이다.<sup>9</sup>

---

7 우승지, “북한의 핵전략과 우리의 대응,” 외교안보연구원, 『주요국제문제분석』, 2003년 9월 1일, p. 7.

8 통일연구원 주최 “한반도 평화번영과 국제협력 국제학술회의”(2003.6.13) 제2회의 토론.

9 세 가지 공약 가운데 앞의 두 가지는 햇볕정책의 파기와 한미동맹의 강화를 내걸었던 이회창 한나라당 대통령후보와 대비되는 것이다. 防衛廳防衛研究

첫째, 북한과의 관계에서 김대중 대통령의 “햇볕정책”을 계승·발전시킨다. 햇볕정책에 관해 남·북 정상회담의 실현, 이산가족의 상봉, 남북철도의 연결 등 경제협력의 진전을 예로 들고, 남북한간의 화해협력의 기본을 만들었다고 높게 평가한다.

둘째, 미국과는 보다 ‘수평적’ 관계를 지향하여 한미동맹에 관해서도 그 역할을 “냉전시대의 대북 억지”에서 “탈냉전을 이끌어내는 것”으로 변화시킨다.

셋째, 동북아시아 지역협력을 발전시킨다. 남북한, 일본, 미국, 중국, 러시아 등이 참가하는 “평화협력체”를 만드는 한편, 경제교류의 활성화로 남북한은 이 지역의 물류 중심이 된다.

이런 점을 고려하여 참여정부는 통일·외교·안보정책의 포괄성, 안보와 경제의 균형성, 정책의 투명성, 국민적 합의, 초당적 협력 등 참여의 확대에 중점을 두고 법과 제도에 기초하여 기존의 햇볕정책을 보완·발전시키는 데 역점을 두고 있다. 또한 기존의 대북정책이 한반도차원에서 북한에 초점을 맞춘 데 비해, 평화변영정책은 한반도를 넘어서서 동북아시아로 지평을 확대하였다. 동북아 주변국가들과의 협력을 통해 지역안정을 도모하고 한반도 평화와 공동번영의 기반을 구축하고자 하고 있다. 따라서 참여정부의 평화변영정책은 “평화번영의 동북아시아 구현”과 “한반도 평화체제의 확립”이라는 두 개의 큰 축으로 구성된다.<sup>10</sup>

하지만 참여정부의 출범 전부터 불거진 북핵문제는 ‘평화변영정책’의 추진에 상당한 장애물로 작용하고 있다. 당선직후부터 북한의 핵무기개발

編, 『東アジア戦略概観2003』,防衛廳, 2003, pp. 101-103.

10 라종일, “참여정부의 평화변영정책과 2003 남북한 관계 전망,” 이태정책연구원 『아·태 FOCUS』, 제29집(2003.11). p. 105.

을 둘러싼 긴장이 높아져, 평화변영정책은 과거 햇볕정책 때와는 주변환경이나 남북관계, 한미관계에서 많은 차이를 노정하고 있다, 한국정부로서도 미국과 협력하고 북한에게 핵포기를 설득해야 하는 과제에 직면하게 되었다.

본 글에서는 먼저 참여정부의 평화변영정책의 추진목표와 전략 등 개요를 살펴보고, 이어서 대북 정책 및 외교, 안보분야의 3대 과제라고 할 수 있는 북핵문제의 해결, 한반도 평화체제의 구축, 동북아 평화협력체의 형성 등에 관해 살펴보기로 한다.

## 2. 평화 · 변영정책과 대북정책: 추진목표 및 전략

### 가. 평화변영정책의 목표 및 추진원칙

참여정부의 평화변영정책은 “한반도의 평화증진과 공동번영”을 목표로 하고 있다. 2003년 2월 25일 노무현 대통령은 취임사에서 참여정부 5년간의 국정목표로서 평화변영정책을 천명하였다. 구체적인 내용으로 21세기 동북아시아의 비전과 한반도의 위상, 한반도 평화정착의 제도화 선결과제, 한반도 평화증진의 성과와 과제 등을 제시하였다.(〈표 II-1〉 참조)<sup>11</sup>

평화변영정책의 기본관점은 21세기 동북아시대에 관한 비전과 그에 따른 한반도의 위상 재정립이다. 참여정부는 동북아지역을 번영의 공동체, 평화의 공동체로 발전시켜 나갈 것을 지향하면서 유럽연합과 같은 평화와 공생의 질서를 구축하는 데 목표를 두고 있다. 이러한 동북아시대를 열기 위해 먼저 한반도에 제도적으로 평화정착이 이루어져야 하고, 그런 점에서

---

11 양영식, “평화변영정책의 추진방향과 과제- 정책의 추진방식, 국민적 합의 확대방안 중심”, 민주평통자문회의 사무처, 2003년 4월 4일, pp. 1-2.

한반도의 평화체제 구축을 최우선적인 국정과제로 내세우고 있다.

그러나 평화변영정책은 한반도의 평화체제 구축을 추진하기에 앞서 당면한 북핵문제를 먼저 풀고자 하고 있다. 북한의 핵개발은 한반도뿐만 아니라, 동북아와 세계평화에 중대한 위협이 된다. 따라서 핵문제의 해결 없이는 남북관계는 물론 한반도평화체제와 동북아평화협력체를 구축하는 데 필요한 국제사회의 지지와 협력을 기대하기 어렵다.

이러한 점을 고려하여, 참여정부의 평화변영정책은 “제1단계 북핵 문제의 해결과 평화증진 가속화”, “제2단계 남북협력 심화와 평화체제의 토대 마련”, “제3단계 남북 평화협정 체결과 평화체제의 구축” 등 3단계로 구성되어 있다.(〈표 II-2〉참조)

제1단계 목표는 북한 핵문제의 평화적 해결을 위한 전기를 마련(현안 핵심과제)하고, 남북 화해협력 지속 및 남북 군사회담 정례화, 남북정상회담 등을 통한 평화정책의 토대 마련, 외교역량 강화를 토대로 동북아 평화협력의 분위기 조성, 북한 핵, 미사일 문제의 해결 합의 등이다.

제2단계의 목표로는 북한 핵, 미사일 해결 합의사항의 구체적 이행, 남북 실질협력 심화 및 군사적 신뢰구축 조치의 추진, 동북아평화협력체 구상의 제안 및 추진 등이다.

제3단계의 추진목표는 “남북 평화협정 체결 및 국제적 보장 확보”, “평화체제 전환에 따른 제반 조치사항 추진”, “남북 경제공동체 본격 추진 및 운용적 군비통제의 단계적 추진”, “동북아평화협력체 구축 실현” 등을 내세우고 있다.

이러한 평화변영정책의 3단계 추진전략과 관련하여 네 가지 원칙을 제시하고 있다. 노무현 대통령은 취임사에서 “한반도 평화증진과 공동번영을 목표로 하는 ‘평화변영정책’의 네 가지 원칙을 밝혔다. 첫째, 모든 현안

## 12 핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제 지원 시나리오

은 대화를 통해 풀도록 하겠다. 둘째, 상호신뢰를 우선하고 호혜주의를 실천해 나가겠다. 셋째, 남북 당사자원칙에 기초해 원활한 국제협력을 추구 하겠다. 넷째, 대내외적 투명성을 높이고 국민참여를 확대하며 초당적 협력을 얻겠다고 했다.<sup>12</sup>

이것은 과거 김대중 정부가 무력도발 불용, 흡수통일 금지, 화해협력 촉진의 3원칙을 제시한 것과 비교될 수 있다. 이러한 4대 원칙 가운데 제 4원칙은 과거 김대중 정부와 차별화되고 있는 부분으로 평가할 수 있을 것이다. 이는 김대중 정부 시절 대북정책의 결정과 집행과정에서 나타난 역기능적인 요인과 남남갈등 및 국제공조의 문제 등을 시정하기 위한 결과로 보인다. 현재 참여정부는 국민참여와 합의형성 등 내적인 기반의 조성을 강조하면서, 법과 제도에 따라 투명하게 정책을 추진하고 적극적인 국민참여와 토론을 통해 합의형성에 주력할 것이라고 천명하고 있다.

---

12 노무현 대통령 취임사(2003.2.25).

<표 11-1> 평화변영정책의 체계

평화 변영 정책	개념		한반도에 평화를 증진시키고 남북공동변영을 추구함으로써, 평화통일의 기반조성과 동북아 경제중심국가로의 발전토대를 마련하고자 하는 노무현 대통령의 전략적 구상
	추진원칙		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대화를 통한 문제 해결</li> <li>○ 상호 신뢰 우선과 호혜주의</li> <li>○ 남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력</li> <li>○ 국민과 함께하는 정책</li> </ul>
	달성목표		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 평화증진</li> <li>○ 공동변영</li> </ul>
	추진전략		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한 핵문제 해결(단기)</li> <li>○ 한반도 평화체제 구축(중기)</li> <li>○ 동북아 경제중심국가 건설(중장기)</li> </ul>
	대량살상 무기해결 (WMD 정책)	정책기조	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한이 핵, 미사일 문제를 평화적으로 해결할 시 해결단계에 맞추어 대규모 대북경제협력 단행</li> <li>○ 한반도에서 군사적 긴장을 고조시키는 일체의 행위 반대</li> <li>○ 군사뿐만 아니라 경제도 고려하는 포괄안보 지향</li> </ul>
북한핵 문제해결 원칙		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한의 핵 불용</li> <li>○ 대화를 통한 평화적 해결</li> <li>○ 대한민국의 적극적 역할</li> </ul>	

\* 출처: 통일부, 『참여정부의 평화변영정책』, 2003, pp. 24-25.

<표 11-2> 참여정부의 평화·번영 정책의 단계별 추진전략

	목 표	추진과제
1단계	북핵문제의 해결과 평화증진 가속화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○북한 핵문제의 평화적 해결을 위한 전기 마련(현안 핵심과제)</li> <li>○남북 화해협력 지속 및 남북 군사회담 정례화</li> <li>○남북정상회담 등을 통한 평화정착의 토대 마련</li> <li>○외교역량 강화를 토대로 동북아평화 협력의 분위기조성</li> <li>○북한 핵, 미사일 문제의 해결 합의</li> </ul>
2단계	남북협력 심화와 평화체제의 토대 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>○북한 핵, 미사일 해결 합의사항의 구체적 이행</li> <li>○남북 실질협력의 심화 및 군사적 신뢰 구축 조치의 추진</li> <li>○동북아평화협력체 구상의 제안 및 추진</li> </ul>
3단계	남북 평화협정 체결과 평화체제의 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>○남북평화협정 체결 및 국제적 보장 확보</li> <li>○평화체제 전환에 따른 제반 조치사항 추진</li> <li>○남북 경제공동체의 본격 추진 및 운용적 군비통제의 단계적 추진</li> <li>○동북아평화협력체 구축 실현</li> </ul>

\*출처 김진향, 『한반도 평화체제 구축』, 국정홍보처, 2003, pp. 77.

## 나. 평화번영정책에 따른 대북 및 외교·안보 정책의 추진방향

### (1) 평화번영정책에 따른 대북정책 방향

현재 북한은 식량난·에너지난·외화난 등 심각한 경제위기에 봉착해 있기 때문에 앞으로도 상당기간 ‘제공을 통한 북한변화 전략’의 추진이 불가피하다. 현 단계에서 한반도문제의 현안은 제네바 북미기본합의 파기에 따른 새로운 ‘북핵 합의의 도출’과 관련한 문제이다. 따라서 북한의 핵개발 포기 등과 관련한 북·미, 남북 접촉·대화 등 양자회담(bilateral negotiation)과 함께 6자회담을 통해 관련국들과의 다자간 협의 등으로 해법을 찾고 있다.

현재 조지 W. 부시 행정부 출범과 미국의 9·11 테러사태 이래 북미 관계는 악화일로에 있다. 다행히 남북관계는 참여정부에 들어와서도 대화 채널이 유지되고 있다. 하지만 남북관계는 수많은 변수들이 작용하기 때문에 언제 어떻게 변할지 모르는 상황이다. 따라서 참여정부는 화해·협력, 공존·공영의 남북관계의 새 시대가 정착될 수 있도록 하기 위해서는 국내 외적인 상황변화에 따른 우리의 치밀한 대북전략과 외교전략을 개발하고 이를 제도화시키는 데 역점을 두고 있다.

이와 함께 한국정부는 북한 대량살상무기(WMD)문제의 평화적 해결을 위해서도 노력하고 있다. 북한의 군사적 위협은 단지 핵개발에서만 오는 것이 아니라, 북한이 개발, 보유하고 있는 것으로 추정되는 생화학무기와 중거리 탄도미사일에도 있는 것이다. 따라서 진정한 동북아시아대를 열기 위해서는 일체의 대량살상무기 문제가 해결되지 않으면 안된다.

그러기 위해서는 무엇보다 북한이 현정세를 잘못 인식하지 않도록 설

득하는 노력이 필요하다. 북한이 핵개발문제로 국제사회와 갈등을 지속할 경우, 북한은 미국 등 국제사회로부터 경제적인 제재뿐만 아니라 군사적 압박과 위협을 받을 위험성도 높으며 그들이 추구하는 경제재건도 어렵게 될 것이다. 이런 점에서 한국정부는 남북대화 채널을 통해서 대량살상무기 개발을 포기하지 않으면 생존이 불가능하다는 점을 설득해 오고 있다.

## (2) 평화변영정책에 따른 외교정책 방향

참여정부는 한반도평화체제 및 동북아평화협력체의 구축을 위한 외교정책의 목표로 주변 국가들과 새로운 관계를 설정하고, 당면한 북핵문제의 해결을 위한 평화외교를 병행 추진할 것을 내세우고 있다. 라종일 국가안보보좌관은 이러한 정책목표를 달성하기 위한 참여정부의 외교방향에 관해 다음 세 가지로 정리했다.<sup>13</sup>

첫째, 동북아지역의 평화와 번영을 위한 기반을 구축하기 위해 외교적 노력을 기울인다. 한·미 관계는 물론, 동북아 주변국가들과 외교관계를 긴밀히 하여 경제, 사회, 문화분야의 교류와 협력을 강화함으로써 동북아 공동발전의 기틀을 마련하고, 이를 통해 한국경제를 발전시킴으로써 국민 소득 2만 달러 시대를 개척해 나갈 것을 추진방향으로 삼고 있다.

둘째, 북한문제를 평화적으로 해결하기 위한 평화외교에 총력을 기울인다. 한국정부는 한반도에서 어떠한 전쟁이 일어나는 것도 반대하며, 북한의 핵 보유도 받아들일 수 없다는 일관된 태도를 보이고 있다. 북한 핵문제의 평화적 해결을 통해 남북간의 신뢰를 증진하고 한반도 평화체제의

---

13 라종일, “참여정부의 평화변영정책과 2003 남북한 관계 전망,” pp. 106-107.

수립에 기여하는 방향으로 유도할 것을 제시하고 있다. 또한 굳건한 한미 동맹을 기반으로 주변국과의 공조를 통해 북핵문제가 평화적인 방법으로 해결될 수 있도록 외교적 노력을 강화하도록 추진하고 있다.

셋째, 전세계에서 한국의 가치를 높이고 세계 중심국가로 도약하기 위한 기반구축에 주력한다. 인류의 보편적 가치인 민주와 평등, 인권이 성장된 국가로서의 위상과 함께 경제부국으로 도약할 수 있는 능력도 배양할 것을 제시하고 있다.

이러한 참여정부의 목표와 정책방향을 실현하기 위해서는 국제적 현실을 냉철하게 분석하는 실사구시적인 자세와 균형적인 감각이 필요하다. 한국정부는 평화와 번영을 달성하기 위해 실용주의적 접근을 추구하고 있다. 이념적·추상적 방향이 아닌 구체적 목표를 달성하기 위해 원칙과 중심은 견지하되 현실에 능동적으로 대응하는 외교노선을 추구하고자 노력하고 있다.

### (3) 평화변영정책에 따른 안보정책 방향

한반도에서는 화해와 협력의 분위기와 함께 여전히 군사적인 대결상태가 지속되고 있다. 오늘날과 같은 이중적인 상황 속에서 적절한 안보정책을 수립하는 것은 매우 중요하다. 안보태세의 강화를 주장하다 보면 기존의 화해와 협력 분위기가 깨질 수 있고, 반대로 화해협력을 강조하다 보면 안보태세가 약화될 우려가 있다.

이러한 이중적 상황 속에서 화해협력과 안보정책을 균형적으로 유지하기 위해 참여정부는 당면한 북핵문제의 해결과 한반도평화체제 및 동북아 평화협력체의 구축을 위한 안보정책을 추진하고자 하고 있다. 리종일 국가안보보좌관은 네 가지 안보정책에 관해 다음과 같이 네 가지를 제시하고

있다.<sup>14</sup>

첫째, 참여정부는 남북관계를 개선하여 평화의 제도화에 노력한다. 각종 남북대화를 정례화함으로써 남북간 모든 현안을 대화를 통해 해결한다. 상호신뢰를 원칙으로 하여 남북간에 합의된 사항은 반드시 실천하는 관행을 정착시킴으로써 남북한간의 신뢰관계를 구축해 나간다.

둘째, 참여정부는 한반도의 평화를 위해 국제협력을 강화해 나간다. 핵문제의 평화적 해결을 위해서도 미국을 비롯한 주변국가와의 공조가 무엇보다 중요하다. 이를 위해 한국이 나아갈 방향을 설정하고 외교역량을 충분히 발휘해 나간다.

셋째, 참여정부는 한미동맹에 근거해 튼튼한 안전과 자주국방을 실현한다. 한미동맹을 굳건히 하는 한편, 군을 한국의 여건에 맞는 21세기형 첨단 정보기술군으로 육성하여 자주국방을 구현해 나간다. 한편, 남북한 군사당국자 회담을 정례화하여 점진적이고 단계적으로 남북한간 군사적 신뢰구축을 이룸으로써 한반도의 평화정착을 추진한다.

넷째, 참여정부는 국가안보에 대한 국민적 합의기반을 강화함으로써 국민과 함께 하는 정책을 실현한다. 안보정책에 대한 초당적 협력을 위해 국민과 국회에 충실히 보고하고 투명한 정책을 펼쳐나간다.

이러한 참여정부의 목표와 정책방향을 실현하기 위해서는 무엇보다 한미공조의 불협화음을 극복하는 것이 중요하다. 또한 최근 남남갈등의 증폭 현상이 되풀이되고 있다는 점에서 보다 실천적인 방안의 도출이 요구된다.

---

14 라종일, “참여정부의 평화변영정책과 2003 남북한 관계 전망,” pp. 107-108.

### 3. 평화 · 번영정책과 한국의 북핵 대응전략

#### 가. 한반도 안보위기설과 북핵문제

몇 년 전부터 “2003년 한반도 안보위기설”이 떠돌아다니고 있었다. 그 동안 술한 ‘위기설’이 유포되었지만, 대부분의 경우는 정치적인 목적으로 조작된 것이었는지 아니면 위기에 대한 사전대비가 철저했었는지 큰 탈 없이 지나쳐버렸다. 하지만 ‘2003년 위기설’의 경우는 사정이 완전히 달랐다. 임기를 1년 앞둔 김대중 정부가 임동원 특사를 북한에 파견하여 위기를 사전에 예방하려 했지만, 결국 위기는 2003년을 두 달여 앞두고 모습을 드러내고 말았다.

임 특보는 2003년 안보위기의 도래 요인은 ▲북한의 미사일 시험발사 유예 ▲경수로 건설 지연에 대한 북한의 손해배상 요구 ▲북한의 과거 핵 규명을 위한 사찰문제 등 북미관계 현안이 2003년에 집중되어 있기 때문이었다. 이 때문에 2002년 4월 3-6일 임동원 대통령 특사가 위기회피를 위해 방북하기도 하였다.

그러나 실제 위기는 엉뚱한 곳에서 튀어나왔다. 실제의 “2003년 위기”는 이 문제를 해결하기 위해 북한을 방문했던 켈리 미 국무부 차관보 등과 이들을 만났던 강석주 북한 외무 제1부상 사이에서 터져 나왔다. 미 국무부는 2002년 10월 17일 북한측이 농축우라늄을 통한 핵개발을 ‘시인’했다고 발표하였다.

북한은 핵개발계획 자체에 관해 몇 차례나 부인과 시인을 되풀이한 끝에, 결국 2003년 1월 10일 핵확산금지조약(NPT)체제의 탈퇴를 선언하고 마침내 4월 10일 사상 최초로 NPT의 탈퇴국가가 되었다. 그 동안 미국의

CIA를 비롯하여 각국의 정보기관이나 핵전문가들은 북한이 이미 1-2개의 핵무기를 보유하고 있을 것으로 ‘추정’해 왔다. 그러나 최근 들어 북한은 ‘전략적 모호성’을 벗어던지고 자신들이 핵무기를 이미 보유하고 있음을 ‘시인’하기에 이르렀다.

2003년 1월 10일 북한이 NPT탈퇴를 공식 선언한 뒤 사용후 연료봉의 재처리를 시작했을 때만 해도 이것을 체제보장을 끌어내기 위한 고도의 협상용 카드로 이해하는 분위기가 지배적이었다. 하지만 4월 30일 북한 외무성 대변인 담화 때부터는 내용이 바뀌기 시작했다. 필요한 물리적 역지력을 갖추기로 결심하고 행동에 옮기기로 하였다고 해서 ‘핵무기 개발’에 대한 의지를 노골적으로 드러냈던 것이다.

급기야 10월 1일 유엔총회 출석을 위해 미국을 방문중이던 최수현 북한 외무성 부상은 8,000여 개의 사용후 연료봉을 처리했으며 이 연료봉을 용도 전환했다고 밝혀 사실상 핵역지력의 보유를 인정하면서, “다른 나라로 이전할 의도는 없다”며 여유를 부리기도 하였다. 뒤이은 북한 외무성 대변인 담화(10월 2일)에서는 북한이 8천여 개의 사용후 연료봉에서 얻어진 플루토늄을 “핵역지력을 강화하는 방향에서 용도 변경”하였다고 선언하였다.

특히 북한 평양방송은 10월 12일 “미국의 전쟁계획을 물거품으로 만들 수 있는 강력한 핵 역지력이 있다”고 주장했다. 북한 외무성과 언론매체는 그 동안 ‘핵 역지력을 계속 유지 강화해 나갈 것’이란 입장을 표명해 왔으나 이번처럼 ‘핵 역지력이 있다’고 단정적으로 표현하기는 처음이다. 그러나 과연 북한이 실제로 핵 역지력을 보유하고 있는지에 관해서는 의견이 분분하다. 다음 <표 II-3>은 2002년 10월 17일 “북한이 핵개발을 시인했다”는 미 국무부의 발표 이후 북한의 핵 재처리와 관련한 주요 일지이다.

<표 11-3> 북한의 핵재처리 관련 주요일지

일자	발표기관/발언자	전달매체/전언자	주요내용
2002. 10. 4	강석주 외무성 제1부상	제임스 켈리 국무부차관보	농축우라늄을 통한 핵무기 개발계획을 시인하고, 제네바합의의 무효화 간주 표명
12.12	외무성 대변인	답 화	핵 동결 해제를 선언하고, IAEA에 봉인과 감시카메라 등의 제거를 요구
12.15	조국평화통일위 대변인	답 화	전력생산을 위한 핵시설 기동과 건설의 재개 조치, 남조선에는 불위협
12.22	조선중앙통신	논 평	전력생산에 필요한 핵시설들의 정상 가동을 위해 동결된 핵시설들에 대한 봉인과 감시카메라 제거작업을 즉시 개시
12.27	리제선 원자력총국장	국제원자력기구 (IAEA)	IAEA에 핵사찰단원의 추방 결정을 통보
2003. 1.10	북한 정부	성 명	핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언
4.23	리 근 외무성 부국장	제임스 켈리 국무부차관보	사용후 연료봉 재처리 진행 【베이징 3자회담】
4.18	외무성 대변인	답 화	8천여 개의 사용후연료봉 재처리 작업까지 마지막 단계에서 성과적으로 진행
4.30	외무성 대변인	답 화	필요한 물리적 역지력을 갖추기로 결심하고 행동에 옮기는 것이 불가피
5.30- 6. 2	백남순 외무상	커트 웰튼 미 하원의원	8천여개 사용후연료봉의 재처리를 거의 종료
7. 8	박길연 유엔 대사, 한성렬 유엔차석대사	프리처드 대북협상대사, 사이드 국무부 부과장	영변 핵시설내 8천개 사용후연료봉의 재처리 완료 【뉴욕 실무급 비공식 접촉】

22 핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제 지원 시나리오

일자	발표기관/발언자	전달매체/전언자	주요내용
10. 1	최수현 외무성 부상	외신기자	8천개의 사용후연료봉을 처리했고 이 연료봉의 용도를 전환 【유엔주재 북한대표부 기자간담회】
10. 2	외무성 대변인	담 화	핵시설들을 정상가동하면서 사용후연료봉의 재처리를 통해 얻어진 플루토늄을 핵억지력을 강화하는 방향에서 용도 변경
10.12	평양방송	논 평	미국의 전쟁계획을 물거품으로 만들 수 있는 강력한 핵 억지력 보유
10.16	외무성 대변인	담 화	“때가 되면”, “미국이 선(先) 핵포기를 고집한다면” 핵억지력을 물리적으로 공개하는 조치가 취해질 것

\* (주1) 폐연료봉→사용후연료봉(spent fuel rod), 억제력→억지력(deterrence)

\* (주2) ■■■■ 는 북한당국의 공식적인 성명이나 담화.

나. 평화번영정책과 북핵문제의 3단계 추진전략

노무현 참여정부는 김대중 국민의 정부가 추진해 온 대북 포용정책을 계승하고 있으나, 이전의 정책을 그대로 답습하고 있는 것은 아니다. 참여 정부의 정책은 햇볕정책의 기본이념은 받아들여되 각론에 있어서는 변화된 모습들을 보여주고 있다.<sup>15</sup> 이것은 북한의 핵개발 시도라는 변화된 환경 속에서 어찌 보면 당연한 정책 발전의 모습이라고 할 수 있다.

북핵문제에 관한 우리정부의 기본입장은 ‘북핵문제 해결 3원칙’으로 정리할 수 있다. 우리정부는 북한의 핵무기 보유는 용납할 수 없으며, 북한 핵문제가 대화를 통하여 평화적인 방법으로 조속히 해결되어야 한다는 기

15 우승지, “북한의 핵전략과 우리의 대응,” pp. 7-8.

본 입장을 견지해 오고 있다. 이에 한국정부는 i)핵개발 불용, ii)대화를 통한 평화적 해결, iii)해결과정에서 우리의 적극적 역할과 기여 등 세 가지 기본원칙을 제시하고 있다. 이러한 원칙 가운데 앞의 두 가지는 한·정상회담(2003.5.14), 미·일 정상회담(2003.5.23), 한·일 정상회담(2003.6.7) 등 일련의 정상회담을 통해 재확인 되었다.

하지만 두 번째 원칙과 관련하여 논란이 있다. 한국과 미국은 2003년 5월 14일 정상회담을 통해 북한이 한반도의 안정을 해치는 위협을 증대시킬 경우 '추가적 조치'를 검토할 수 있다고 합의한 바 있다. 이는 한미 동맹관계를 공고히 하고, 과거 회유 일변도의 대북정책에서 벗어나려는 실용주의적 면모를 보여준 것이라고 볼 수 있지만, 다른 한편으로는 비평화적 방법의 채택 가능성을 열어둠으로써 "대화를 통한 평화적 해결의 원칙"을 저버린 것이 아닌가 하는 비판도 제기되고 있다.

세 번째로 제시된 한국정부의 적극적 역할과 기여 원칙도 비판의 소지가 있다. 2003년 4월 베이징 3자회담에서 한국이 배제되었고, 6자회담에서 중국의 적극적 역할 등에서 보듯 제대로 관철되었다고 보기는 어렵다. 특히 3자회담을 앞두고 노무현 대통령이 대화의 모멘텀 유지를 위해 한국이 배제되어도 좋다는 발언은 이러한 원칙의 훼손이 아닌가 하는 문제를 지적할 수 있다.

현재 한국정부가 취하고 있는 북핵 해결을 위한 해법은 3단계로 이루어져 있다. 이와 관련하여 외교통상부의 이수혁 차관보는 다음과 같이 제시하고 있다.<sup>16</sup> 첫째, 북한이 핵포기와 현상 동결의사를 밝히면, 한국 등 관련국들이 북한의 안보우려를 해소해 주고, 전향적인 대북 지원에 나설

16 유석렬, "북핵 해결을 위한 6자 회담," 『외교』, 제67호(2003.10) p. 24.

수 있다는 입장을 밝혔다. 둘째, 핵포기가 실제로 이행되면 남북경협의 확대, 세계은행을 비롯한 국제금융기구의 가입, 미북 및 북일 관계의 개선을 지원할 뜻도 표명했다. 셋째, 한반도 비핵화에 정면으로 위반하는 북한의 핵개발 프로그램은 검증 가능한 핵폐기를 위해 대칭적, 균형적 상호조치로써 이를 철저히 검증하고 포괄적 해결을 통해 전반적인 관계회복의 정상화로 나갈 수 있다는 것이다.

#### 다. 당면한 북핵문제의 현안과 한국정부의 입장

##### (1) 6자회담

제2차 핵위기를 계기로 마련된 일련의 다자간 안보대화는 2003년 4월의 3자회담에서 출발되었다. 비록 3자회담은 어떤 돌파구도 찾지 못한 채 별다른 성과 없이 종료되었지만, 동북아 다자간 안보협의를 위한 출발이 되었다. 3자회담 기간 중 북한측 리근 외무성 부국장은 제임스 켈리 국무부차관보에게 “사용후연료봉의 재처리가 진행 중”이라고 밝혔다.

뒤이어 7월 8일 북한의 박길연 유엔 대사와 한성렬 차석대사는 프리처드 대북협상대사와 사이드 미 국무부 부과장과 가진 뉴욕 실무급 비공식 접촉에서 “영변 핵시설 내 8천 개 사용후연료봉의 재처리를 완료”했다고 통보하였다. 이처럼 북한의 핵개발을 둘러싼 위기가 고조되는 가운데, 적극적인 외교적 중재노력으로 2003년 8월 27일부터 사흘간 베이징에서 미국, 북한, 중국에 더하여 한국, 일본, 러시아 등 관련국들이 모두 참가하는 6자회담이 열렸다.

6자회담은 참가국 대표들이 자국의 입장을 제시하였지만 본격적인 협

의에는 들어가지 못하였다. 이 회담은 미국과 북한의 입장차이만을 확인한 채 별다른 합의도 없이 끝나, 말 그대로 ‘만남 그 자체’에 의미를 둘 수밖에 없었다. 다만, 적극적인 중재역할을 맡았던 중국측의 회담수석대표 왕이 외교부 부부장이 회담결과를 정리한 ‘의장총괄문’을 발표하는 등 대화의 모멘텀을 유지하기 위한 중국의 노력이 돋보였다.<sup>17</sup>

1차 6자회담이 끝난 직후, 북한 외무성 대변인은 성명을 통해 ‘백해무익한 회담’이었으며 더 이상 관심과 기대도 가질 수 없다고 하여 2차 회담의 전망을 어둡게 하였다.<sup>18</sup> 이러한 북한측의 반응은 당초 1차 6자회담에서 별도의 2차회담을 통해 “최소한 ‘미국의 (조선 적대시) 정책전환 의사’ 대 조선의 핵 포기 의사 표명 정도라도 합의가 이룩’될 것을 기대했다가 무산된 데 따른 실망과 반발의 표시였다.<sup>19</sup>

그러나 10월 20일 한·미 정상회담(10.20)에서 부시 미 대통령은 “다 자를 내 서면안전보장” 방안을 제시하면서 2차 6자회담의 돌파구가 마련되었다. 이에 대해 10월 25일 북한 외무성 대변인은 “우리는 ‘서면 불가침 담보’에 관한 부시 대통령이 발언이 우리와 공존하려는 의도에서 나온 것이고 동시행동원칙에 기초한 일괄타결안을 실현하는 데 긍정적인 작용을 하는 것이라면 그것을 고려할 용의가 있다”고 긍정적인 반응을 보였다.

이러한 북한측의 반응은 자신들이 얼마 전까지 주장했던 미국에 의한

17 의장이 정리한 총괄문의 내용은 다음 6가지이다. ① 북핵문제의 평화적 해결, ② 한반도의 비핵화와 북한의 체제보장 고려, ③ 북핵 해법의 동시병행, ④ 회담기간 중 북한의 추가적인 상황악화 조치 금지, ⑤ 대화 유지 및 공동인식 확대, ⑥ 6자회담의 지속 등이다.

18 『조선중앙통신』, 2003년 8월 30일

19 『조선중앙통신』, 2003년 8월 27일

‘체제보장’이나 ‘불가침약속’이라는 종전의 입장을 수정한 것이다. 미국의 외교정책이 정권교체로 크게 변하는 경우가 많기 때문에, 오히려 한·중·일·러 4개국이 참가하는 6개국 연대보증 형태의 조약화가 북한에게도 유리하다고 판단했던 것 같다.<sup>20</sup>

현재 6자회담을 통한 대북 안전보장문서는 우선 6자회담이 계속되는 동안 북한의 안전을 보장하는 1단계 문서와 핵사찰과 검증, 파기 등 핵문제가 완전히 해결된 뒤에 추가문서를 작성하는 2단계 방안을 검토하고 있는 것으로 알려졌다.<sup>21</sup> 한국정부는 당초 북·미 양자회담을 지지하면서 중재역할을 담당한다는 입장에서, 이제는 북핵의 사태악화 방지와 6자회담의 모멘텀을 유지하면서 이를 제도화하는 방향으로 문제해결을 모색하고 있다.

## (2) 유엔 안보리 논의

2003년 1월 10일 북한이 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴를 선언한 이후, 국제사회는 줄곧 북핵문제의 안보리 회부를 검토해 왔다. 미국은 1월 10일 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴선언이 발효되기 하루전날인 4월 9일 안보리 회의에서 북한을 비난하는 의장성명을 추진했다가 중국과 러시아의 반대로 중단되었으며, 6월 하와이 대북정책조정감독그룹(TCOG) 회의에서도 6월말 안보리 의장성명 채택안을 제의했으나 한국과 일본의 반대에 부딪쳐 중단한 바 있다.<sup>22</sup>

---

20 金子熊夫, “北朝鮮の核問題と國際核査察制度の限界,” 『世界週報』, 2003年 12月 2日, p. 35.

21 『讀賣新聞』, 2003年 11月 7日.

4월의 베이징 3자회담에도 불구하고 북한이 핵사태를 계속 악화시키자, 미국은 또다시 뉴욕의 유엔 본부에서 상임 이사국 대표들이 참석한 가운데 비공개 회의를 갖고 대북규탄 의장성명 초안을 논의에 붙였다(2003.7.2). 이처럼 미국이 북핵문제를 안보리에 회부하려는 것은 ‘대화’와 ‘압박’을 병행한다는 방침에 따른 것이다. 현재 미국은 6자회담을 진행하면서 동시에 안보리 의장성명 채택과 대량살상무기 확산방지구상(PSI), 경수로사업 중단 등 다양한 압박수단을 구사하고 있다.

그러나 중국과 러시아는 북핵 문제의 유엔 안보리 회부가 북한에 대한 제재로 이어질 수 있다고 우려하며 반대하고 있다. 북한의 반발도 만만치 않다. 북한은 6월 26일 안보리 의장 앞 항의서헌에 이어 7월 1일 조선인민군 판문점 대표부 담화를 통해 미국의 대북 제재, 해상·공중 봉쇄 감행 시 보복조치를 취하겠다고 경고하면서 북핵문제의 안보리 논의저지에 부심하고 있다.

하지만 미국은 여전히 6자회담이 실패로 끝날 경우 북핵문제가 유엔 안보리에 회부될 수 있다는 입장을 굽히지 않고 있다. 일단 국제원자력기구(IAEA)가 안보리에 회부한 이상 북핵문제의 실질적 해결이 이뤄지기 전에는 항상 ‘계류중’으로 남아 있어 미국이 원할 경우 언제든지 꺼내쓸 수 있기 때문이다.

한국정부의 입장은 북핵문제의 안보리 논의 자체를 반대하지는 않는다는 입장이다. 하지만 먼저 대화를 통한 문제해결이 중요하다고 보고, 회담 개최가능성 등을 보아가며 추진하는 것이 바람직하다고 보고 있다. 또한

---

22 박해운, “북한 핵문제와 유엔안보리 대응,” 『외교』, 제65호(2003.4) pp. 75-77.

안보리 의장 성명이 채택되는 경우에도 북한에게 대화를 권유하는 내용이 포함되도록 하는 등 의장성명이 북한을 자극하기보다는 대화의 조속한 재개에 기여하는 방향으로 추진되기를 희망하고 있다. 다시 말해, 북한에 대한 ‘대화’와 ‘압박’ 병행전략이 성공하려면, 압박요인과 함께 이에 비례하여 대화노력도 배가할 필요가 있다는 것이 한국정부의 입장인 것이다.<sup>23</sup>

### (3) 경수로 사업

1994년 10월 21일 체결된 「미·북 제네바 기본합의문」에 따라, 1995년 3월 한반도에너지개발기구(KEDO)협정에 서명하고, 같은 해 12월 15일 KEDO-북한간 경수로 공급협정이 체결되었다. 경수로사업이 시작됨에 따라 북한도 1996년 4월 27일부터 5MW 원자로 사용후연료봉의 봉인작업에 들어가, 1997년 10월 31일 사용후연료봉 8천여 개에 대한 봉인을 완료하였다.

그러나 2002년 10월 북한이 고농축 우라늄 개발계획을 시인한 것으로 드러나면서, 같은 해 11월 14일 KEDO집행이사회는 북한에 대한 중유 공급을 중단하고 경수로사업을 재검토하기로 결정하였다. 그러자 이에 반발하여 북한은 IAEA요원을 강제로 철수시키고 감시카메라를 제거하고 사용후연료봉의 봉인을 모두 뜯어버렸다. 그리고 2003년 1월 10일 NPT 탈퇴를 선언하여 3개월이 4월 10일자로 북한은 NPT비회원국이 되었다.

이처럼 북한이 NPT를 탈퇴한 상황에서 경수로 공사가 중단되는 것은 불가피한 측면이 강하다. 한국정부를 포함해 미·일·EU 등 KEDO집행

---

23 외교통상부 국회 통일외교통상위원회 보고자료, 「북한 핵문제 현황 및 대책」, 2003년 7월 3일, p. 3.

이사국들은 2003년 2월 협의를 거쳐 “공시속도를 늦추기로” 결정하면서 공시속도를 늦춰왔다. 한국정부는 기본적으로 “어떤 식으로든 공사는 지속돼야 한다”는 입장을 고수해 왔다.

그러나 경수로 공사가 지연되는 가운데, 경수로의 핵심부품이 특별사찰의 시기를 둘러싼 북미간의 이유로 납품되지 못함에 따라 8월말 중단이 불가피하게 되었다. 이러한 기술적 요인과 정치적 요인이 맞물리면서 결국 지난 11월 21일 대북 경수로 사업을 일시중단(suspension)하기로 결정하였다. 당초 미국은 북한의 제네바합의 파기와 플루토늄 추출 가능성을 완전히 제거하기 위해 대북 경수로사업을 ‘완전종료(termination)’할 것을 주장하면서 일본과 EU의 동참을 압박해 왔지만, “호조건에서 재개하자”는 한국 주장이 받아들여져 일시중단으로 귀착되었다.

그리하여 2003년 12월 1일부터 경수로의 모든 공사가 중단되었다. 경수로 사업의 장래에 관해서는 어떤 방안이 포괄적인 북핵문제의 해결에 가장 바람직한지를 검토한 뒤에 재개를 포함한 향후 방안을 논의하게 될 것으로 보인다.

#### 4. 평화 · 번영정책의 완성단계

##### - 한반도평화체제와 동북아평화협력체의 구축

북핵문제를 평화적으로 해결하고, 한반도 및 동북아의 항구적인 평화 · 협력 프로세스를 마련하기 위해서는 무엇보다 북한과 관련국들이 상대방의 협상목표를 파악하고 합의할 수 있는 공통분모를 찾아야 한다. 북핵 문제는 무엇보다 동북아 안보에 대한 위협이 되고 있다는 공감대가 형성되어 있는 만큼, 북핵문제의 해결이 한반도 및 동북아 평화 · 협력프로세스의

출발점이 되도록 해야 한다.

이러한 목적을 달성하기 위해서는 무엇보다 6자회담의 모멘텀 유지가 필요하며, 북핵의 검증과 보유, 핵물질의 파기 및 북핵 생산시설의 해체 등 단계적인 비확산 및 통제 방안이 필요하다. 또한 북핵을 포함한 군비통제와 비확산을 통해 한반도평화체제의 구축 계기를 만들어나가야 한다.

### 가. 한반도평화체제의 구축

한반도 평화체제의 구축은 지난 50년간 한반도 질서를 규정해 온 불안정한 정전상태가 평화상태로 전환되고, 안보와 남북 및 대외관계 등에서 이를 보장하는 제도적 발전이 이루어진 상태를 의미한다. 그것이 실현될 경우, 한반도평화와 남북의 공동번영이 가능케 되고 나아가 동북아평화협력체의 토대가 마련될 것이다. 한반도평화체제를 구축하기 위해서는 남북 간 군사적 긴장완화와 평화협정의 체결이라는 두 가지 내용이 달성되어야 한다.

#### (1) 남북협력의 심화와 평화체제의 토대 마련

2000년 6월 역사적인 남북정상회담에서는 「남북기본합의서」에 명시된 각종 긴장완화와 군사적 신뢰조치에 관한 이행의지를 확인하였다. 6월 14일 남북정상회담에서 “상호 무력침략의 의사가 없으며 상대방을 위협하는 행위를 자제하자”는 데 합의한 것이다. 그러나 그 이상 한반도 평화와 관련된 합의는 도출되지 못하였다. 한반도평화체제를 구축하기 위해서는 남북협력의 심화와 함께 군사적 긴장완화 등 평화체제의 토대 마련이 중요하

다. 이러한 관점에서 ‘평화협정’을 체결하기 이전까지는 1953년에 구축된 ‘정전협정 체제’를 유지한다는 것이 우리 정부의 기본방침이다. 한반도 평화정착을 위해서는 민족내부와 국제의 두 가지 차원의 접근이 필요하다.

한반도 평화정착을 위한 민족내부적 차원의 접근에서는 신뢰구축(Confidence Building)과 운용적 군비통제(Operational Arms Control), 구조적 군비통제(Structural Arms Control)와 같은 단계적인 긴장완화조치가 필요하다. ‘남북기본합의서’에 근거하여 ‘남북군사공동위원회’를 구성·가동하고 군사적 신뢰구축을 비롯한 운용적 군비통제, 재래식군축의 논의에 착수해야 하는 것이다.

신뢰구축조치(CBMs)의 목적은 상대측 군사행동의 예측가능성을 제고하고, 위기관리능력을 향상하며 위협을 감소하는 데 두고 있다. 이를 위해 가능한 조치로는 남북간 군사직통전화의 설치, 군 인사교류, 군사정보 교환, 대규모 부대이동 및 군사훈련의 상호 통보·통제를 들 수 있을 것이다.

운용적 군비통제의 목적은 남북한의 군사력 수준을 양적·질적으로 일정하게 제한하는 것으로, UN 무기등록제도 가입<sup>24</sup>, 상대방 수도권에 대한 안전보장 조치, 남북 비핵화 공동선언의 실질적 이행 등을 들 수 있다. 이를 통한 점차 실질적 군비감축 단계로 이행을 준비한다.

구조적 군비통제는 평화협정의 유효성을 보장하기 위한 조치로서 실질적인 군비감축으로 이행하는 것이다. 이를 위해서는 생물학무기금지협정

---

24 UN 무기등록제도는 군비의 투명성을 향상시키기 위해 제안된 것으로, 1991년 UN총회에서의 “군비의 투명성” 결의에 기초한 것이다. 이 제도에는 전차, 장갑전투차량, 대구경화포시스템, 전투용항공기, 공격용헬기, 군용함정, 미사일과 미사일 발사장치 등 7종류의 장비품에 대하여 각국이 연간 수출입 수량을 UN에 등록하게 되어 있다.

(BWC)이나 화학무기금지협정(CWC), 미사일기술통제기구(MITCR) 등 국제군비통제체제를 활용하여 화학·생물무기나 장거리 유도무기를 통제하고 기습공격용 무기도 제한한다. 또한 남북한이 보유중인 무기와 병력의 수량적인 감축을 단행한다.

한반도 군사적 긴장완화와 평화정착을 위해서는 남북간의 노력과 더불어 국제적 차원의 협조와 지원이 요구된다. 대표적인 예가 주한 미군문제 및 탈냉전 시대 미국의 대외정책 최우선 순위인 핵·미사일 등 대량살상무기의 비확산문제 등이다. 미·북, 북·일 관계의 개선과 궁극적 수교는 북한의 미사일 개발, 수출을 둘러싼 협상진전에 따라 실현될 전망이다.

미·북 관계가 급진전될 경우, 워싱턴과 평양에 각각 외교대표부를 설치할 수도 있을 것이다. 미·북 관계개선에 따라 미국의 대북 경제제재가 완화된다면, 국제금융기관에 의한 대북 차관도 가능하게 될 것이다. 한국과 미국의 강력한 반대로 '미·북 평화협정'의 가능성은 없으나, 주한미군을 인정한 상태에서 우선적으로 미·북간 '군비제한조치'를 협의하고 불가침조항을 포함한 '미·북 잠정협정'의 체결 가능성도 존재한다.

일본정부가 요구하는 '일본인 납치문제'가 원만히 해결된다면, 북한과 일본의 관계 정상화도 속도가 붙을 가능성이 있다. 일본의 관심사항인 북한의 핵과 미사일 등 대량살상무기와 괴선박문제도 양국이 해결해야 할 과제이다. 북·일 수교가 일정 궤도에 오르면, 식민지 보상금으로 북한의 경제회생에 필요한 자금 조달이 가능하게 될 것이다. 북한측은 식민지 보상금 200억 달러를 요구하고 있으나 100억 달러(+α)선에서 타결될 가능성이 높다.

## (2) 남북평화협정 체결과 평화체제의 구축

한반도에서 평화체제를 구축하기 위한 제반 조치의 하나로 한국전쟁을 법적으로 종결시키는 작업이 필요하다. 한국전쟁을 법적으로 종식시키고 기존 정전체제를 평화체제로 전환하는 방법으로는 몇 가지 방안이 제시되어 있다. ‘남북한 평화협정’이나 ‘북·미 평화협정’, 또는 4자회담을 통한 ‘한반도 평화협정’의 체결, 그밖에도 ‘유엔·북한 평화협정’<sup>25</sup> 등이 제기되어 있으나, 여기서는 상대적으로 유의미하다고 생각되는 ‘남북한 평화협정’과 ‘한반도 평화협정’의 두 방안을 살펴본다.<sup>26</sup>

평화협정과 관련한 한국정부의 기본입장은 우선 ‘당사자 원칙’에 입각하여 ‘남북한 평화협정’을 체결하는 것이라고 할 수 있다. 한반도 평화문제의 본질이 남북관계인 이상 당연히 남북간에 협정이 체결되어야 한다는 것이다. 1999년 8월 마지막 4자회담에서 우리 정부는 한반도 평화체제를 추진할 때 남북 당사자 해결원칙에 입각하여 남북간 합의를 통해 구축하고 미국과 중국이 이를 보장하는 방식을 정식으로 제안한 바 있다.

남북한 평화협정 방식은 국제보장의 방법에 따라 ‘미·중간 평화보장 문서’와 같은 별도문건으로 하는 방식과 남북평화협정에 대해 미·중이 입

25 Larry M Wortzel, “Why North Korea Should Sign a Peace Treaty with the U.N., Not the U.S.,” *Executive Memorandum #748*, The Heritage Foundation, 17 May 2001.

26 각 방안에 대한 상세한 논의에 관해서는 제성호, “한반도 평화체제의 법적 측면,” 『한반도 평화전략』(통일연구원, 2000년 12월), pp. 251-264; 박종철, “한반도 평화체제 전환의 다층구조: 남북한, 북미, 국제차원,” 제40회 국내학술회의(2001.4.6) 발표논문집 『제2차 남북정상회담과 평화체제 구축』(통일연구원, 2001.5), pp. 114-118. 참조

회하여 단순히 이를 추인(endorse)하거나 보증인으로 입회하여 하기서명(postscript)하여 평화보장을 명기하는 방식이 있다. 전자의 방식은 당사자 원칙을 견지하면서도 정전협정의 당사자인 미·중 양국의 국제보장을 통해 협정의 실효성을 높힐 수 있다는 이점이 있다. 반면, 후자는 당사자 해결원칙에 충실하고 민족문제에 대한 외부의 영향력을 최소화시킬 수 있는 장점이 있다.

‘한반도 평화협정’ 방식은 정전체제의 직접적 이해당사자라고 할 수 있는 남북한 및 미국, 중국이 참가하는 4자회담을 통해 해결을 모색하는 것이다. 핵심당사국들이 모두 서명당사자가 되되 ‘한반도 평화조약과 함께 일련의 양자 합의들을 묶으로써 남북한과 미·중과의 쌍무적인 이해관계도 동시에 해결하려는 방식이다.

이 프로세스를 구체적으로 보면, 정전협정을 대체하는 한반도 평화협정을 남북한 및 미·중이 참가하는 다자간 방식으로 체결하고, 여기서 ‘남북 평화합의서(peace agreement)’와 함께 앞에서 소개한 ‘미·북 평화합의서’, ‘한·중 평화합의서’를 ‘한반도 평화협정’의 내용문서로 채택한다. 4자회담을 통해 이상의 조치들이 완료되면, 최종적으로 남북한 및 미·중이 참가하여 ‘한반도 평화협정’을 작성하고, 4국 정상회담을 개최하여 이 협정에 서명하게 된다. 이러한 한반도 평화협정을 유엔 안보리가 추인하고 유엔 사무국에 기탁(deposit)함으로써 국제법상의 절차가 완료된다.<sup>27</sup>

한반도평화체제를 구축하는 접근방법에는 신뢰구축과 군사적 긴장완화

---

27 곽태환, “한반도 평화체제의 구축: 4자회담,” 『한반도 평화체제의 모색』(경남대 극동문제연구소, 1997), pp. 316-319; 조성렬, “한반도 평화체제 구축 이후 주한미군의 지위 조정,” 『주한미군: 역사·쟁점·전망』(서울: 한울아카데미, 2003).

조치를 완료한 이후에 추진하는 정상적인 경로도 있지만, 먼저 평화협정을 체결하고 점차적으로 군사적 긴장완화 조치를 취하는 예외적인 경로도 존재할 수 있다. 후자의 경우는 북한 핵문제를 비롯한 대량살상무기(WMD) 문제가 완전히 해결되지 않은 상태에서 제2차 남북정상회담을 개최하여 먼저 ‘평화선언’이나 ‘평화협정’을 체결하는 방식이다. 한국정부는 전자를 상정하고 있지만, 후자의 경로에 대해서도 대비해 놓고 있다.

### 나. 동북아평화협력체의 형성

평화·번영정책이 추구하는 동북아평화협력체를 구축하기 위해서는 기별로 군비통제체제, 비확산체제, 검증체제, 위기관리체제, 평화관리체제 등 하위체제를 함께 구축해 나가야 할 것이다. 아직 평화·번영정책의 추진전략에서 동북아평화협력체의 위치는 불명확하지만, 최근 운영관 장관이나 나중일 국가안보보좌관의 언급에서 보듯이,<sup>28</sup> 북핵 6자회담과 동북아 평화협력체를 연계추진하려는 구상이 제기되고 있다. 여기서는 북핵문제의 해결을 추진하는 과정에서 우선 검증기구를 마련하고, 점차적으로 비확산체제, 지역군비통제체제에서 평화관리체제로 확대해 가는 동북아평화공동체 추진구상에 관해 살펴본다.

#### (1) 북핵 검증체제의 마련

북핵위기의 재발이 북한의 비밀 핵개발에서 기인한 만큼, “검증가능하고 되돌이킬 수 없는 파기”를 보장받기 위해서는 ‘적절한 검증장치를 마련

28 『연합뉴스』, 2003년 8월 20일, 11월 15일

하는 문제가 매우 중요하다. 이를 위해서는 동북아 지역차원의 검증체제(Inspection Regime)를 만들 필요가 있다. 현재 북한과 미국은 상호불신이 매우 높기 때문에, 새로운 사찰단을 편성하는 것과 신뢰할 수 있는 사찰방법을 찾는 것은 매우 어렵지만 반드시 해결하고 넘어가야 할 중요한 과제이다.

북한 핵시설의 사찰은 핵확산금지조약(NPT)에 따라 국제원자력기구(IAEA)의 전면 핵사찰이 의무화되어야 한다. 향상된 검증체제를 만드는 일은 북한이 우라늄 농축을 통한 핵무기 개발을 시작했기 때문에 더욱 어려워졌다. 북한이 별도의 추가 핵시설을 갖고 있을 가능성도 있고 우라늄 농축시설의 위치도 모르고 있기 때문이다.

추가적으로 한·미·일·중·러 5개국이 파견하는 사찰관으로 구성되는 공동사찰팀을 구성하여 NPT가 금지 또는 규제하고 있는 모든 사안에 대해 사찰을 실시하도록 해야 한다. 동북아국가들로 별도의 사찰단을 구성하는 이유는 미국 중심의 IAEA가 북한의 반발을 불러올 수 있어 중국·러시아를 참가시킴으로써 이를 완화시킨다는 의미가 있다.<sup>29</sup>

동북아국가 중심의 사찰단 구성과 검증체제가 마련되어 북한에 대한 핵사찰이 성공적으로 완수된다면, 이것은 향후 역내국가들의 평화적인 핵협력과 상호 핵투명성을 보장하기 위한 ‘동북아토클(NEA Atomic Cooperation Organization)’의 계기를 마련할 수 있을 것이다. 또한 북한의 생화학무기나 재래식무기의 군비통제를 위한 검증체제로도 활용될 수 있다. 이러한 검증체제는 군비통제체제와 결합하여 효과적으로 동북아지역의 대량살상무

---

29 松尾圭介, “北朝鮮への核査察, 中口の關与が重要” 『世界週報』, 2003年 12月 2日, pp. 30-31.

기 문제를 해결해 나갈 수 있게 될 것이다.

(2) 비확산체제 및 지역군비관리체제의 구축

일본정부는 북핵의 대가로 제시되는 북한체제 안전보장의 수단으로 “핵 불사용”과 같은 “소극적 안전보장(NSA)”방안에 대해 반대 입장을 표명하고 있다. 그것은 북한이 보유하고 있거나 그렇다고 추정되는 탄도미사일이나 생화학무기에 대한 억지력으로서 핵 선택지를 유지할 필요가 있다는 주장이다.<sup>30</sup>

이것은 북한의 위협이 단지 핵문제에 국한된 것이 아니라, 대량살상무기 전반에 걸쳐있음을 잘 보여주고 있다. 따라서 국제적인 군비통제체제를 동북아지역에 적용하여 대량살상무기의 개발과 수출을 철저히 통제할 필요가 있다. 현재 주요한 국제군비통제체제로는 핵확산금지체제(NPT)와 포괄적 핵실험금지조약(CTBT), 미사일기술통제체제(MTCR), 화학무기금지협정(CWC), 생물학무기금지협정(BWC), 그 밖에도 특정재래식무기 사용금지·제한조약(CCW), UN 무기등록제도 등이 있다.

현재 북한은 NPT를 탈퇴한 상태이고, BWC에 가입은 했으나 검증체계에는 참가하지 않고 있어 생물학무기의 개발·보유 의혹을 사고 있다. 화학무기는 북한이 이미 다량 보유한 것으로 알려지고 있다. 한국은 1997년 CWC에 가입하면서 기존의 보유 화학무기를 전량 폐기하였지만, 북한은 화학무기 보유 자체를 부인하면서 CWC 가입을 거부하고 있다.

따라서 동북아평화협력체는 북한이 BWC의 검증체계에 참여하도록 유도하여 북한의 생물학무기 보유 가능성을 차단하고, 북한이 CWC에 가

30 『讀賣新聞』, 2003年 11月 21日.

입하도록 설득함으로써 기존의 화학무기를 폐기하고 투명성을 높이도록 통제하는 노력을 해야만 한다. 보다 구체적으로 동북아평화협력체의 하위체제로서 군비통제체제를 구축하기 위해서는 미국이 구소련의 대량살상무기 폐기를 위해 재정적, 기술적 지원을 해온 것과 마찬가지로, 한·미·일·중·러 등이 참여하는 컨소시엄을 구성해 북한의 생화학무기의 파기를 재정적, 기술적으로 지원하는 방안을 추진하는 것이 효과적이다.

동북아 비확산체제(Non-Proliferation Regime)의 1차적인 역할은 북한 대량살상무기의 확산방지가 될 것이다. 이를 위한 국제적인 협조 필요성이 제기되어, 현재 미국은 대량살상무기의 확산을 막기 위한 ‘확산방지구상’(PSI)을 추진하고 있다. 현재 한국정부는 대화분위기를 해칠 수 있고 중국의 동참 없이 별다른 효과를 거두기 어렵다는 점 때문에 PSI에 불참하고 있다.<sup>31</sup> 하지만 북한이 국제적인 군비통제 및 비확산체제의 가입과 의무이행을 거부한다면, 결국 한국정부도 PSI을 통한 대북 압박에 참가하게 될 가능성을 배제할 수 없다.

#### 다. 한반도평화체제와 동북아평화협력체의 관계

한반도평화체제의 목적은 기본적으로 현행 적대적인 공존관계의 남북관계를 보다 안정적인 평화적 공존관계로 전환하는 데 있다. 한반도평화체제를 구축하기 위한 4자회담은 남북한과 미국·중국이 참가해 왔다. 이에 비해 동북아평화협력체의 구축은 지역내의 위협요인을 신뢰구축과 예방외교로 평화적으로 푸는 데 두고 있다. 따라서 북핵문제를 비롯한 대량살상

---

31 武貞秀士, “6ヵ國協議のこう着狙う,” 『Jiji Top Confidential』, 2003年 10月 21日.

무기의 확산과 군비통제를 위해 역내 국가들이 모두 참가하지 않으면 안 된다. 그런 점에서 동북아평화협력체는 역내 6개 국가 모두를 참가대상으로 하고 있다.

그러나 한반도평화체제와 동북아평화협력체 간에는 상호 밀접한 관계가 있다. 한반도평화체제 구축의 전제조건으로 신뢰구축과 군비통제 등 군사적 긴장완화 조치가 불가결하듯이, 동북아평화협력체의 과제도 비확산과 군비통제 등 신뢰구축과 군사적 긴장완화에 두고 있기 때문이다. 특히, 동북아평화협력체는 한반도평화체제가 구축된 이후 다국적 보장에 의한 분쟁 예방기능도 할 수 있어 밀접한 관계에 있다.

북한의 핵을 포함한 대량살상무기 문제가 평화적으로 해결되어 한반도의 정전체제가 평화체제로 전환될 경우, 이를 관리할 국제적인 평화관리기가 필요하다. 남북한 또는 한반도 ‘평화협정’이 체결된다고 해도, 이러한 문서만으로는 평화가 보장되지 않는다. 따라서 한반도평화체제를 구축하는 데는 이것의 이행보장 및 감시를 위한 평화체제 관리기구가 필요하다.

한반도 정전체제의 관리임무는 ‘군사정전위원회’와 ‘중립국감독위원회’가 이원적으로 담당해 왔다.<sup>32</sup> 한반도 평화체제의 경우에 이를 준용한다면, 이 평화관리체제는 남북한 또는 한반도 평화협정의 당사자인 남북한이나 미국, 중국을 포함한 4개국이 주도할 수 있을 것이며, 일본과 러시아는 참관국의 자격을 줄 수 있을 것이다.

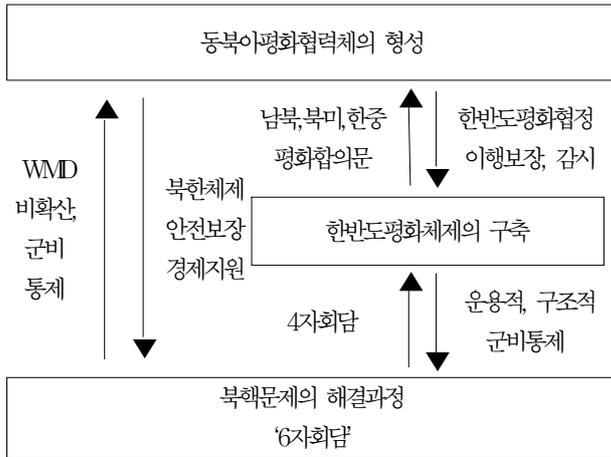
좀더 구체적으로 살펴본다면, 「남북기본합의서」에 기초한 남북군사공동위원회가 당사자로서 기본적인 평화관리임무를 담당하되, 미·중 및 일·러로 구성된 ‘평화감독위원회(가칭)’가 평화협정의 이행을 감시·감독

32 조성렬, “한반도 평화체제 구축이후 주한미군의 지위조정,” pp. 247-251.

하게 된다. 평화감독위원회는 정전체제 때와는 달리 중립국이 아닌 주변국  
가로 구성한다. 다만, 한반도문제의 역사성과 특수성을 고려하여 미·중이  
감독국이 되고, 일·러는 참관국이 되도록 ‘평화감독위원회’의 기능을 이원  
화한다.

이처럼 한반도평화체제의 관리기구로서 ‘한반도평화관리체제’(가칭)가  
구축됨으로써, 이미 구축된 검증체제, 비확산체제, 군비통제체제와 더불어  
동북아평화협력체의 틀이 갖춰지게 될 것이다. 이러한 하위체제들은 북핵  
문제를 계기로 시작되기 때문에 한반도문제에 의제가 국한되어 있으나, 점  
차 지역안보현안으로 확대하여 명실상부한 동북아평화협력체로 발전시켜  
나간다. 동북아평화협력체의 발전은 보다 안정적인 한반도평화체제의 안전  
장치가 될 수 있다.

<그림 II-1> 북핵 6자회담과 한반도평화체제, 동북아평화협력체의 상호관계



### 5. 맺음말

지금까지 참여정부가 내건 3단계 평화·번영정책의 추진전략에 관해 살펴보았다. 현재 북핵문제를 평화적으로 해결하기 위한 6자회담이 진행되고 있지만, 한국정부는 이것이 한반도평화체제와 동북아평화협력체의 구축으로 이어지도록 전략적 연계를 추진하고 있다. 하지만 이러한 평화·번영정책의 목표를 실현하는 데는 많은 장애가 도사리고 있기 때문에 다양한 문제점에 관한 정책적인 고려가 필요하다.

첫째, 한반도 문제해결의 '당사지원칙'에 관한 재평가가 필요하다. 한국정부의 기본입장은 한반도문제의 당사자 해결원칙을 지키면서 주변국의 협조와 동의를 확보해 나가야 한다는 것이다.<sup>33</sup> 일본의 대북수교 시 경험

등을 통해 북한체제의 안정화에 기여할 것으로 기대된다. 그러나 한반도문제가 국제화된 마당에 한국정부가 ‘남북한 당사자원칙’을 고수하는 것은 비현실적이라는 비판도 제기될 수 있다. 지난 1996-99년 사이에 있었던 ‘4자회담’에서도 한국정부의 제안이 ‘당사자 해결의 원칙’에 대한 수정으로 비쳐진 것도 사실이다.<sup>34</sup> 특히 현재 진행되고 있는 북핵 6자회담은 남북한간 또는 북·미간에 해결할 수 있는 다자적 성격을 띠고 있어 주변국의 참가를 배제한 채 ‘당사자 원칙’을 고수 할 수만은 없는 것이 현실이다. 따라서 보다 탄력적인 원칙의 제시가 필요하다.

둘째, 한반도 및 동북아 평화·협력의 제도화를 위한 치밀한 대책이 필요하다. 현재 참여정부는 북핵문제의 해결과 한반도평화체제 및 동북아 평화협력체의 구축을 전략적으로 연계시키는 구상을 갖고 있다. 현재 미국과 중국 등이 북핵문제의 해결을 위한 다자간 안보대화에 적극적으로 참가하고 있기 때문에 그 가능성이 높아졌다고 볼 수 있다. 하지만, 주변국들이 제도화하기보다는 일시적으로 활용하려는 생각을 하고 있을 가능성이 있다. 특히 미국이 다자들을 북한에 대한 고립과 압력수단으로 활용하여 북한의 우선적 양보를 끌어내려 하고 있다는 비판도 나오고 있는 점에 유의해야 한다.<sup>35</sup> 따라서 6자회담 과정 속에서 별도로 한반도평화체제 구축을 논의하기 위해 4자회담을 재개하거나, 6자회담의 사무국 설치, 동북아 검증체제, 비확산체제 등의 제도화 논의를 병행함으로써 한반도 및 동북아

33 외교통상부, 「21세기 중장기 외교전략 연구」(요약문), 2003년 2월 23일.

34 백진현, “다자안보협력과 한국의 국가안보,” 『제4차 세종국가전략포럼』, 세종연구소 『21세기 한국의 국가전략』, 2000년 4월 20-21일, p. 35.

35 朱鋒, “六方會談後的朝鮮核危機 問題與前景,” 『現代國際關係』, 2003年 第9期, p. 12.

의 평화·협력 논의가 일회적으로 끝나지 않도록 해야 한다.

셋째, 북핵 6자회담과 같은 현안중심의 다자대화와 함께 기존의 제도적 장치를 결합시켜야 한다. 최근 논의되고 있는 북핵 6자회담은 현안중심으로 논의를 진행하고 있지만, 기존의 동북아협력대화(NEACD)나 아세안 지역포럼(ARF) 등 제도창설 논의를 수렴하면서 추진된다면 보다 빠른 시일 안에 한반도평화체제의 구축 및 동북아평화협력체의 창설을 위한 계기가 될 수 있다. 그렇게 하기 위해서는 현 6자회담의 틀 속에 실무급 상설 기구를 설치하거나 별도의 전문가그룹을 만들어 비정부차원의 NEACD 논의결과를 수렴할 필요가 있다.

이상에서 살펴보았듯이, 참여정부의 대북정책은 한반도 분단 상황을 평화롭게 관리하면서 통일을 지향하는 전략적 사고가 필요하다. 한반도평화체제의 구축과 동북아평화협력체의 형성은 북핵문제의 해결보다도 오랜 시간이 요구되는 장기적인 과제이다. 따라서 참여정부의 임기 내에 가시적인 성과를 얻기 위해 조급하게 서둘러서는 안 된다. 참여정부가 내세운 남북관계의 제도화는 바람직한 목표이지만, 제도화에 대한 과욕은 피해야 한다. 제도화의 무리한 추진은 오히려 남북관계 뿐만 아니라 동맹관계의 왜곡을 초래할 수 있는 중대한 문제이기 때문이다.

### III. 강압외교, 위기고조 그리고 미국의 대북정책 방향<sup>36</sup>

2002년 10월 제임스 켈리(James Kelly) 미 국무부 동아태 담당 차관보가 평양을 방문했을 때 강석주 북한 외무성 부부장이 핵무기 개발을 위한 북한의 고농축우라늄 개발을 시인한 이후 북미간 핵갈등이 다시 조성되었다. 그 이후 양국은 각각 강압외교와 위기고조를 전개하면서 예상된 길을 걸어오고 있다. 그 결과 긴장이 높아지고 대화는 간헐적으로 이루어지고 있지만 아직 그 효과는 나타나지 않고 있다.

1993-94년 전개된 북미간 일련의 대결과정을 상기할 때 계속해서 높아지는 위기와 핵문제 논의를 위한 대화가 교차되는 현상에 익숙해지고 예견된 것일 수 있어도, 적어도 미국의 입장에서는 1차 북핵위기로부터 어떤 교훈을 도출할 수 있는 눈에 띄일만한 변수들이 있다. 그리고 그동안 국제환경에서의 변화가 있었고 북한에 대한 입장에서도 한국과 미국에서 근본적인 변화도 일어났다. 북한 지도부 내에서도 변화가 일어났다. 물론 북한이 대미 핵협상에서 사용하는 전술은 그때나 지금이나 동일하지만 북한도 1차 핵위기에서 전략적 교훈을 얻은 것이 분명하다.

아래에서는 1)1-2차 북핵위기의 유사점과 차이점, 그리고 1차위기의 교훈이 2차위기에 어떻게 영향을 미치는지를 분석하고, 2)현 북핵위기의 배경이 되고 있는 국제적, 지역적 맥락을 검토하고, 3)부시정부 등장 이후 대북정책을 둘러싼 미국내의 논란을 검토한 후, 4)결론적으로 몇 가지가

---

36 이 논문은 2003년 10월 25일 충남대학교에서 열린 학술회의에서 발표되었고 원제목은 “Coercive Diplomacy, Crisis Escalation, and Future Directions for U.S. Policy Toward North Korea” 임-역지주.

능한 향후 미국의 대한반도정책 시나리오를 제시하고자 한다.

## 1. 10월 위기: 두 차례 북핵위기에 대한 비교

우연한 일치이지만 흥미롭게도 1, 2차 북핵 위기는 각각 10월에 발생한 사건으로서 강압외교와 위기고조라는 동일한 패턴을 보이고 있다. 1차 위기는 1992년 10월 북한이 평화적 핵이용을 하고 있는지를 검증하려는 국제원자력기구(IAEA)의 대북 핵사찰로 비롯되었다. 2차 위기는 그로부터 11년 후 미국의 켈리 차관보와 북한의 강석주 부상의 격돌로 나타났는데, 이는 북한이 제네바 핵합의를 위반하고 고농축 우라늄 개발을 비밀리에 하고 있다는 미 정보당국의 판단을 둘러싼 것이었다.

두 경우 모두 북한은 공개적으로는 국제적 합의를 준수하고 있다는 것을 보여주기 위한 조치를 취하면서도 그 이면에서는 핵무기 개발을 추구해 왔다. 북한은 핵재처리를 시도하면서 위기고조 전술과 벼랑끝외교로 미국과 국제사회에 맞서 자신의 입장을 지키려 하였고, 반면에 미국은 강압외교를 북한의 도발에 대응하는 주요 수단으로 사용하였다는 것이 공공연한 사실이다. 그 결과 교착상태가 지속되고 위기가 계속해서 상승하였다. 1차 위기는 카터(Jimmy Carter) 전 대통령이 개입하여 김일성 주석이 북한의 핵개발 논란을 미국과의 쌍무협상으로 해결하겠다고 약속하면서 해소되었다.

두 차례의 위기에서 핵개발을 검증하기 위한 국제사회의 압력에 대한 북한의 반응은 사실 동일한 것이었다. 즉 북한이 이중적이라는 국제사회의 의혹을 강력하게 부인하고 핵개발을 더욱 은폐하면서 국제적 압력에 맞서려는 자세를 취한 것이다. 북한의 핵개발 의도와 별개로 북한 지도부의 근

본적인 목적은 위기를 발생시키고 고조시켜 그것을 대미관계 개선을 위한 미국과의 직접 대화 및 합의를 이끌어내는데 이용하는 것이 핵심이고, 또 핵개발을 중단하는 대신 어떤 대가를 얻고자 하는 것이다.

두 경우 모두 북한 지도부는 대미관계를 핵개발 시도와 연계해왔다. 북한의 근본적 핵개발 동기가 안전보장과 미국의 선제공격에 대한 억제이든지 아니면 미국을 자신이 생각하는 식으로 통일을 성취하는 데 일차적인 걸림돌로 생각하든지 간에, 이상과 같은 사실은 대미관계에 대한 북한의 집착이 자신의 미래에 영향을 미칠 일차적 변수라는 점을 말해주고 있다. 또 미국의 입장에 대량살상무기의 확산 억제는 냉전기 소련과의 대치상태를 대신하여 탈냉전기 세계 안보문제에서 제일의 관심사가 되었는데, 북핵문제는 한반도를 새 시대 세계안보의 일차적 도전이자 장애물 그리고 우려사안으로 부각되었다.

지금까지 드러난 2차 북핵위기도 1차위기에서 나타난 패턴과 흡사하다. 북한의 비랑끝외교와 위기고조 전술로 점점 높아진 긴장의 사이클은 미국과의 직접적 대립과 미국에게 이해관계를 불러일으키면서, 문제를 자기식대로 일방적으로 해결하려는 의도를 보여주고 있다. 도발의 수위가 점점 높아지고 그에 따라 미국은 북한의 핵개발을 저지하려고 강압적 조치와 흥정을 섞어가며 대응하고 있다. 미국은 군사력을 강화하고 해공군력을 전진배치하여 북한에 문제해결을 위한 확고한 입장을 전달하고 있다. 바로 그런 상황이 나타날 때 북한은 타협 의사를 보인다.

두 경우 모두 미국과 북한이 대치점에서 한발씩 양보하는 경우는 제3자가 극단적인 입장 사이에서 중재를 시도할 때이다. 현 2차 북핵위기에서 중국은 카터를 대신해 서틀외교와 자국의 지렛대를 이용해 양측을 협상 테이블로 끌어내 문제해결의 돌파구를 마련하도록 중재역할을 하고 있다. 그

결과 지금까지 북경 3자회담(2003.4.23-24)과 1차 6자회담(8.27-29) 등 두 차례의 다자회담이 열렸다. 현재 중국은 자국의 이익에 치명적인 군사적 대치상태를 포함한 상황 악화 대신 교착상태를 외교적으로 해소하려는 노력을 전개하고 있다. 물론 여기에는 중국의 위신과 직접적인 국가이익이 반영되어 있다.

3자회담에 들어가면서 처음에는 중국의 역할이 단지 장소 제공국에 국한되고 사실상 북미간 양자회담이 되느냐 아니면 대화의 일원으로서 적극적인 역할을 할 것인지를 두고 의문이 있었다. 그러나 후진타오체제가 지역안정을 유지하고 자국 옆에서 제2의 이라크사태가 발생하지 않기를 원하고 있다면 중국이 단지 불간섭과 평화공존이라는 상투적인 수사에만 머물러 있을 수는 없을 것이다. 사실 중국은 북한이 핵개발을 한다면 일본, 한국, 대만이 연쇄적으로 자위를 위해 핵무기 보유를 고려할 수도 있는 최악의 상황에 직면할 수 있다. 중국 지도부는 미국-이라크 전쟁에 이어 북-미간 군사적 대결의 가능성을 방지하는 노력이 자국의 이익이라고 판단하고 한반도의 긴장에 더 이상 소극적으로 대처해서는 곤란하다고 결정하였다. 중국측 전문가들 내에서는 한반도에서 전쟁이 일어난다면 그것은 미국의 지배력을 간접적으로 강화시켜주고 중국을 고립시키거나 약화시킬 수 있는 군사적 포위전략을 완성시켜줄 것이라는 우려가 있다.

중국의 이런 입장은 과거 북한과의 관계를 생각할 때 독특한 역할이다. 비록 북-중관계가 더 이상 과거와 같은 사회주의적 동맹관계가 아니라 정상적인 국가 대 국가의 관계이지만 중국은 관련국들에게 신뢰를 줄 수 있는 중재 역할을 할 수 있다. 그러나 한반도의 안정에 대한 중국의 독자적 이해관계는 군사적 적대 상황을 피하는 것이 일차적인 관심이지 비핵화 자체에 있는 것은 아니다. 바로 이점이 미국과 중국간의 중요한 차이이다.

중국의 독특한 외교적 역할에는 중국 공산당과 북한 노동당과의 전통적인 관계를 이용하는 것도 포함되는데, 이것은 북한 최고지도부에게 의사전달을 효과적으로 할 수 있는 수단이다. 중국은 또 북한에 경제지원과 같은 유인책을 강압외교와 결합하여 전략의 일부로 사용할 의향을 갖고 있다. 이와 관련하여 최근 중국이 인민해방군을 북 중 국경지대에 배치한 사실은 언론에서 주목한 바 있다.

현 부시행정부가 1차 북핵위기로부터 얻은 교훈은 두 가지인데, 하나는 북한의 대미 직접협상을 거부하는 것이고, 다른 하나는 북한과의 협상 결과에 강한 불신을 갖고 있다는 점이다. 실제로 1차위기에서 이루어진 미-북 양자협상 결과는 북한에 유리한 사항들이 많고 한-미간 외교적 갈등을 초래한 바 있다. 그런 점에서 부시정부가 다자회담을 추구하는 것은 - 경우에 따라 다자회담 틀 안에서 북한과 토의할 수도 있지만 - 이성적이고 논리적인 태도라고 평가할 수 있다. 동시에 부시정부가 제네바합의에서 도출하는 두 번째 결론은, 적어도 미국의 입장에서는 북핵문제를 북한과의 협상을 통해 지속가능한 정치적 해결책은 마련할 수 없다고 판단하고 있다는 점이다. 이런 전제에서 볼 때 북핵 다자회담의 진전은 대단히 어려운 일이다. 미-북간에 대단한 불신이 있기 때문에 양측의 판단에 맡겨둔다면 검증가능한 해결책은 사실상 어렵다는 것이다. 새로운 합의 틀을 생각하고 궁극적으로 협상의 탄탄한 이행을 이끌어갈 중재국은 합의를 고안하고 양측이 만족할만한 합의점을 확신시킬 수 있어야 한다.

2차위기에서 나타난 북한의 협상전술은 사실 1차위기때와 같다. 북한이 1차위기에서 얻은 교훈이 있다면 그것은 위기를 상승시키는 조치를 빠르게 하는 것이 필요하고 그것이 북한의 이익이라는 점이다. 북한이 올해 초 제네바 합의에서 벗어나 플루토늄을 이용한 핵개발 및 재처리에 다시

돌입한 것은 1차위기 때보다 더 빨랐지만, 미국과 대화하려는 희망은 여전히 똑같다. (북한이 상황 악화의 속도를 높인 또다른 의도는 이라크에서 벌어진 미국의 강력한 군사력 때문이었는지도 모른다.)

## 2. 두차례의 2차 북핵위기: 지역적, 국제적 맥락

1, 2차 북핵위기를 이해하고 비교하고 대조할 수 있는 또다른 중요한 점은 비확산문제가 국제적 관심사로 등장한 사실과 관련된다. 냉전이 붕괴하는 상황에서 발생한 1차위기 동안 대량살상무기의 확산에 대한 국제적 관심이 높아졌고, 1차 걸프전이 일어났고, 1995년으로 예정된 핵확산금지조약(NPT)의 영구화를 겨냥한 검토회의가 준비되고 있었다. 마찬가지로 핵 비확산에 대한 관심은 9·11테러 직후에 새로운 주목을 받았는데, 이때 안보전문가들은 세계무역센터에 대한 테러집단의 자살공격과 파괴를 보면서 상상할 수 없는 최악의 시나리오를 다시 생각하게 되었다. 두 차례의 북핵위기에서 세계적 비확산레짐의 효과에 대한 우려와 특히 이라크에서 비확산레짐의 효과에 대한 우려가 높아진 것이 북핵문제를 긴장감과 깊은 우려를 가지고 대하도록 만들었다. 인구밀집지역에 치명적인 영향을 미칠 수 있는 대량살상무기나 그 관련 요소들을 가지고 자행될 수 있는 새로운 형태의 테러 가능성도 치명적인 대량살상무기의 확산 및 개발에 대한 높은 관심을 불러일으키고 있다. 특히, 북한의 핵개발은 북한이 외화 부족에 처해있음을 감안할 때 핵 물질이나 다른 부품을 미국을 공격하려는 테러집단에 판매할 우려를 높여주고 있다. 이들은 ‘더러운 폭탄’을 사용해 미국의 특정 도시지역에 방사능 피해를 줄 수 있다. 탈냉전 이후 핵무기와 그 개발 능력의 확산은 핵전략에 관한 패러다임을 전환시킨 폴 브래컨(Paul

Bracken)이 말하듯이 제2의 핵시대의 서막을 열었다.

1990년대 초, 걸프전 이후 이라크가 핵개발 야망을 가지고 있었다는 것을 알게되면서 비확산에 대한 관심은 1차 북핵 위기로 이어졌다. 특히 국제원자력기구가 이라크의 비밀 핵개발 프로그램을 발견하지 못하였고 걸프전 이후 그에 대한 국제적 관심이 높아지면서 핵 의혹시설에 대하여 특별사찰을 포함한 새롭고 더 강력한 사찰 기준을 만들려는 노력이 일어났다. 북한은 국제원자력기구가 기존의 권한을 넘어서는 특별사찰을 적용할 시험 케이스가 되었는데 당연히 북한으로부터 강력한 반발을 불러일으켰다. 1차 북핵위기의 핵심은 국제원자력기구가 북한의 핵의혹을 특별사찰할 수 있느냐를 둘러싼 논란이었다. 비록 제네비합의 상에는 미국이 북한에 2기의 경수로 건설에 필요한 핵심 부품을 제공하기 전에 두 시설에 대한 최종적인 사찰을 하도록 되어 있었지만 북한은 특별사찰에 저항하였다.

마찬가지로 9·11 테러 이후 조성된 반테러 국면이 조성되면서 부시 대통령이 ‘악의 축’이라고 부른 이란, 이라크, 북한의 핵 확산 우려가 다시 커다란 관심사로 등장하였다. 부시 대통령은 세계에서 가장 위험한 무기가 세계에서 가장 위험한 세력의 수중에 들어가지 않도록 하겠다고 공언하였고 북한의 김정일 국방위원장에 대한 혐오감을 공공연하게 나타내었다. 걸프전 이후 국제원자력기구는 감시·조사능력을 강화하려는 시도의 일환으로 북한을 시험 케이스로 삼았다. 그러한 권한은 원자력기구의 기술전문가들이 핵개발 기술을 평화적 목적에만 한정시키는 대신 핵개발 의도와 순응을 평가하기 위해 더 강력한 사찰과정을 뒷받침해주기 위한 것이었다. 북한의 핵개발에 대한 우려는 북한이 원자력기구와 핵확산금지조약을 탈퇴하겠다고 결정하면서 더 높아졌는데, 북한의 그런 조치는 비확산체제 역사상 처음이었다. 또 2002년 말 원자력기구의 사찰단이 북한을 떠나면서 긴장

은 더욱 높아졌다. 사찰단은 영변 핵시설에 체류하면서 최소한 북한이 더 이상의 핵활동을 하지 못하도록 확인할 수 있었다.

최근 몇 개월 사이 이란의 핵개발 프로그램도 국제원자력기구가 수행하는 사찰체제의 효과에 다시 한번 도전하면서 북핵문제에 대한 우려를 높이는데 일조하였다. 그리고 2003년 1월 북한이 원자력기구에서 완전히 탈퇴한 것도 당분간 원자력기구가 북한 핵시설에 대한 접근 조건을 향상시키기 위한 협상을 어렵게 하고 있다. 그러나 원자력기구가 이란에 추가 의정서에 서명하도록 압력을 가하는 것은 북한과의 협상, 그리고 앞으로 북한과 협상할 궁극적인 검증 체제의 형태와 성격에 영향을 줄 것이다. 이 추가의정서는 원자력기구가 핵무기 개발 프로그램에 이용될 것으로 의심되는 시설에 대한 사찰권한을 더욱 강화하고 있다. 물론 비확산체제가 세계적으로 명백하게 실패할 경우 나타날 북한과 이란과의 연계 가능성에도 불구하고, 북한은 원자력기구를 탈퇴한 세계 유일의 국가로서의 특수한 지위를 유지하고 있다.

북한의 원자력기구 탈퇴와 미국의 이라크 침공은 북한의 대량살상무기 개발 프로그램에 대한 정보당국의 해석을 복잡하게 하고 정치적 논란의 대상으로 만들어 결국 효과적인 대북정책 수립을 더 힘들게 할 수 있다. 부시 정부는 이라크의 대량살상무기 개발 프로그램이 미국에 곧바로 닥칠 위협이라는 분명한 사례로 만들기는 하였지만, 지금까지 그런 정보 판단을 뒷받침하는 증거를 제시하는 데는 실패하였다. 그리고 부시정부의 정보당국이 이라크가 최근 몇 달 사이 아프리카에서 우라늄을 구매했다고 말하고 있으면서도 그에 대한 믿을만한 증거를 내놓지 못하고 있는 것도 부시 정부의 정보 오용 혹은 왜곡을 둘러싼 정치적 논란을 가중시키고 있다. 이라크의 핵개발 정보에 대한 정치적 조작으로 북한에 대한 정보 평가도 극단

적인 정치적 논란거리가 되어버렸다. 뉴욕타임스가 북한의 핵개발 프로그램이 증거가 있다기보다는 추측에 불과하다는 보도를 내놓으면서 언론과 행정부 내에서는 뜨거운 논쟁이 벌어지고 있다. 미국의 정보 평가에 대한 신뢰성이 떨어지고 있는 것도 미국이 우방국과 동맹국의 강력한 대북정책을 이끌기보다는 오히려 중요하고 위험성이 높은 외교정책 사안을 더욱 교착상태에 빠뜨리고 무기력하게 만들고 있다.

또 1, 2차 북핵위기는 북한의 주변 국가들이 다른 입장과 태도를 나타내고 있다는 사실에서도 그 특징을 살펴볼 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 중국은 현재 미-북간 군사적 갈등을 방지하는 노력을 경주하면서 더욱 확실한 중재 역할을 전개하고 있다. 일본정부는 비록 북핵문제에 있어 상대적으로 수동적인 자세를 취해 부차적인 위치에 있지만 북한의 일본인 납치 사실에 대한 비난 여론으로 매우 경색되어있다. 그러나 놀라운 점은 한국과 미국이 지난 10년 사이에 북한에 대한 입장이 서로 대단히 변화해 왔다는 사실이다. 한국의 대북 봉쇄정책은 김대중정부의 햇볕정책으로 적극적인 포용과 대화로 전환되었다. 반면 미국의 경우 협상을 통해 북한과의 흥정을 추구하려한 클린턴정부의 대북정책은 부시정부 들어 회의적으로 바뀌었다. 미국의 전문가들과 정책결정자들 사이에는 북한과의 협상을 통한 문제해결의 유용성에 대한 비관과 회의가 널리 퍼져있다.

부시정부의 대북정책이 통일되어 있지 않지만 그 가운데 뚜렷한 정서는, 북한과의 협상은 비열하고 합법성이 없는 북한정권을 인정하고 긍정해 준다는 우려이다. 물론 북한의 주변국들이 북한의 핵개발을 허용하지 않는다는 데 합의하고 있다. 그러나 한국과 중국의 정책결정자들은 북한과의 새로운 협상을 기대하고 있는 반면 미국과 일본에서는 그것에 대해 매우 회의적인 입장을 나타내면서 관련국들은 대북정책을 둘러싸고 입장을 달리

하고 있다.

### 3. 부시정부의 대북정책 변화와 현황

대북정책을 둘러싼 부시정부 내의 의견 차이는 행정부 초기부터 분명하게 나타났지만 그런 논란에서도 클린턴정부의 대북정책과는 다른 것이었기 때문에 북한 지도부에게 충격과 실망을 던져주었다. 부시정부의 대북정책 결정은 최선의 대북접근 방법 혹은 근본적인 대북정책 목표 등을 둘러싸고 행정부 내에서 근본적으로 해결되지 않은 의견 불일치로 인한 정체, 회피, 그리고 불구상태로 특징지을 수 있다. 이와 같은 행정부 내의 의견 차이는 부시정부가 표면적으로 동맹관계가 외교정책의 중심이라고 강조하고 있기는 하나 한-미동맹관계의 재조정도 어렵게 하고 있다. 물론 한국이 미국의 대북정책이 포용정책으로 합의되도록 힘을 쓰고 있지만 동맹국간의 연대를 말로 맹세하는 이면에 양국 정부와 지도자 사이에는 대북 전략 및 목표를 둘러싸고 놀라울 정도로 간극이 있는 것이 사실이다.

아마 부시정부의 대북정책에서 가장 두드러진 점은 북한에 대한 입장을 아주 강력한 수사(修辭)로 드러내려고 한다는 것이다. 행정부 출범 초기 파워(Colin Powell) 국무장관은 김정일 국방위원장을 ‘독재자로 불렀고, 부시 대통령은 북한을 ‘악의 축’에 포함시키고 북한이 제네바합의를 준수하고 핵사찰을 받을 가능성에 강한 회의감을 여러번 나타냈다. 이와 같은 사실은 부시정부의 대북정책은 북한을 국제사회로 끌어내기 위해 대화와 당근, 혹은 유인책을 통해 북한 지도부를 유혹한 클린턴 행정부의 대북정책과는 사뭇 다른 것이다.

부시정부의 대북정책을 특징지을 수 있는 전략·전술적 분열을 보여주

는 하나의 사례는 부시 대통령이 취임한 지 2개월도 되지 않은 2001년 3월 김대중 대통령과의 정상회담 직전에 일어났다. 당시 과월 국무장관이 시사한 대북정책의 지속성은 부시 대통령의 일련의 발언으로 뒤집어졌다. 정상회담 직후 부시 대통령은 남북한 화해를 성취하려는 김대중 대통령의 노력을 지지한다고 말했지만 그보다는 김정일 위원장에 대한 회의가 여론의 주목을 더 받았다.<sup>37</sup> 정상회담 결과 한-미간 대북정책 조정과 부시정부 내의 대북정책을 둘러싼 논란의 해결이 어렵다는 점이 확인되었다.

한-미 정상회담 이후 부시정부는 전임 정부의 대북정책을 재검토하기로 하였다. 부시정부 내에서 이 문제에 대한 관심은 크게 부족하였지만 한국정부는 부시정부에게 3개월 이내에 공식적인 입장을 마련할 것을 요구하였다. 부시정부의 대북정책 재조정 작업은 2001년 6월 7일 대통령의 발언으로 공개되었다. 대통령의 발언 내용의 요지는 다음과 같다.

나는 국가안보팀에게 대북정책을 폭넓은 어젠다를 갖고 진지하게 토의하도록 지시하였다. 그 결과 북한의 핵개발과 관련하여 제네바합의의 이행을 개선하기로 하였다. 또한 북한의 미사일 개발 프로그램에 대한 검증가능한 제한과 수출 금지를 추진하기로 하였다. 나아가 북한의 재래식 군사 태세의 위협을 약화시키기로 하였다. ... 이상과 같이 우리는 대북정책을 포괄적으로 접근하기로 하였다. ... 만약에 북한이 우리의 입장에 긍정적으로 화답하고 적절한 행동을 취한다면 우리는 북한 주민을 돕고 대북제재를 완화하고 다른

---

37 Federal News Service, Remarks by President George W. Bush and South Korean President Kim Dae Jung during a Photo Opportunity Location: The Oval Office, The White House, Washington, D.C., 7 March 2001.

정치적 조치를 취할 것이다.

이러한 부시 대통령의 발표에는 미국이 남북화해의 진전, 한반도의 평화, 미국과의 건설적인 관계 그리고 역내 안정을 위해 노력할 것이라는 내용도 담겨 있었다.

부시정부의 대북정책 재조정은 북한과 언제, 어디에서도 만날 용의가 있다는 것으로 맺고 있다. 그러면서도 대통령 자신을 포함한 부시정부의 고위 인사들은 북한정권과 지도부에 대한 공개적인 비난을 거침없이 내놓았다. 부시정부의 북한 비난은 2002년에 더욱 두드러졌고 동시에 북한과의 대화 제의 횟수도 늘어났다. 또 부시정부는 2002년 초 대북정책의 로드맵과 관련한 협의 혹은 대북 협상 의제에 대해서도 계속해서 언급하였다. 그에 대해 미국의 속사정에 밝은 일부 한국인들은 비공식적으로 미국의 로드맵이 사실은 북한이 수용할 수 없는 요구라고 우려를 표명하였다. 어떤 사람들은 부시정부가 내놓은 성공적인 협상조건이라는 것이 북한정권의 변화 없이는 실현되기 어려운 너무 엄격한 것이라고 지적하기도 하였다.

부시 대통령이 북한과 관련해서 공개적으로 말한 것 가운데 가장 기억할만하고 놀라운 표현은 아마도 2002년 1월 29일 연두교사에서 북한을 ‘악의 축에 포함시킨 것이다. 당시 부시 대통령은 북한을 주민들을 굶기면서 미사일과 대량살상무기로 무장한 체제라고 말하였고, 그것은 ‘악의 축’으로 거론된 3개국(미국, 영국, 프랑스)이 대량살상무기를 테러집단의 이익을 위해 제공함으로써 미국의 이익에 도전하기 위해 협력하고 있다는 점을 암시하였다.<sup>38</sup>

---

38 State of the Union Address by President George W. Bush, 29 January 2002.

2002년 3월 이후 부시 대통령이 공개석상에서 반복해서 ‘악의 축’을 말하였지만 그는 특정 국가를 지목하는 것을 자제하였다. 버지니아 군사학교에서 한 그의 조심스러운 발언은 ‘악의 축’으로 간주한 국가들을 다루는 대통령의 정책과 입장을 공식적으로 표현한 것으로 볼 수 있다. 그는 연설에서 ‘악의 축’에 해당하는 국가는 평화에 대한 위협, 비이성적인 야망, 잠재적인 파괴력 그리고 자국 국민들에 대한 탄압 등을 특징으로 하고 있다고 말하고, 세계는 그런 국가에 맞서 싸워야 한다고 강조하였다. 그는 또 세계 테러를 패배시키고 세계에서 가장 위험한 정권이 세계에서 가장 위험한 무기를 갖고 위협하는 것을 용납하지 않을 것이라고 말하였다.<sup>39</sup> 이와 같이 공개석상에서 자제하는 듯한 발언에도 불구하고 부시 대통령은 2002년 5월 비공개로 진행된 의회 연설에서는 강경한 태도를 숨기지 않았다. 그는 “김정일은 국민들을 굶기고 있으며”, 지식인들을 “대규모 수용소”에 구금하고 있다고 말했다. 그는 김정일 위원장을 “난쟁이”라고 불렀고 그를 “저녁식탁을 어지럽히는 꼬마”에 비유하기도 하였다.<sup>40</sup> 또 부시 대통령은 『Bush at War』라는 책을 준비 중이던 밥 우드워드(Bob Woodward)와의 인터뷰에서 북한에 대한 경멸감을 나타내기도 하였다.

부시 대통령의 강한 표현에도 불구하고 북한은 비공식적으로 미국과의 고위급회담 성사를 위해 필사적으로 노력하였다.<sup>41</sup> 2002년 봄, 여름이 지나면서 미-북 양자대화의 기회가 주어졌다. 처음에는 그해 5월 미국의 특

39 Remarks by President George W. Bush to Students of the Virginia Military Institute, 17 April 2002.

40 Howard Fineman, I Sniff Some Politics, *Newsweek*, 27 May 2002.

41 2002년 10월 3-5일 평양을 방문한 제임스 켈리 미 국무부 동아태담당 차관보와의 회담을 말한다. 역지주.

사가 평양을 방문할 것이라는 소문이 있었는데, 그 후 여름 서해교전으로 한국 해군 선박이 좌초되고 4명의 병사가 사상 당하면서 회담 전망이 불투명해졌다. 그러나 남북대화가 재개되고 고이즈미 일본 총리가 평양을 방문하면서 2002년 10월 첫제주 마-북 양자대화의 가능성이 높아졌다. 그런 가운데 북한이 고농축우라늄을 이용한 핵무기개발 전략을 비밀리에 추진해 왔다는 미 정보당국의 발표가 있었다. 켈리 차관보의 평양 방문은 북한의 핵개발 프로그램과 격돌하였고 북한은 그에 대해 강력히 반발하였다. 이런 일련의 상황 악화는 제네바합의를 사실상 중단시켰고 대북 증유공급도 중단되었다. 그에 대한 반발로 북한은 2002년 12월에서 이듬해 4월까지 영변의 핵시설을 감시하던 원자력기구의 사찰단을 추방하였고, 원자력기구를 탈퇴하였으며, 폐연료봉의 재처리를 시도하였고, 5메가와트 원자로를 재가동하기 시작하였고, 핵무기를 개발하겠다고 위협하였다.

부시정부의 대북정책은 북한과의 양자회담이 아니라 다자회담을 추진하려는 노력으로 평가되고 실제로 거기에 초점이 맞춰져있다. 다자회담은 부시정부 내 강경파와 온건파간의 긴장을 조성하였으나 그것은 협상과 강압이라는 두가지 서로 다른 정책을 동시에 추구하고 있다. 미국의 대북 압력 조치는 대량살상무기 확산방지 구상(PSI, 이라크 공격 동안 북한의 공격을 억제하기 위한 군 현대화 노력이 포함되어 있고 일본, 대만, 심지어는 호주를 향한 북한의 불법적인 상품이나 마약과 같은 밀수품을 실은 선박에 대한 차단 노력을 강화시켰다. 또 북한의 불법 거래를 차단하려는 노력은 김정일 정권을 압박하는 가장 효과적인 방법의 하나로 간주되고 있다. 미 상원의원 브라운백(Sam Brownback)은 탈북자 지원 및 미국 망명을 허용하는 법안을 의회에 상정하였다.

동시에 미국은 외교적 접근을 시도하고 있는데, 2003년 4월 베이징에

서 켈리 차관보와 북한 외무성 북미주 국장 리근이 회동하였고, 동년 8월 하순에는 중국정부의 적극적인 셔틀외교와 중재 노력으로 6자회담이 시작되었다. 최근 긍정적인 현상은 방콕에서 열린 아시아태평양경제협력회의(APEC)에서 부시 대통령이 대북 안전보장안을 서면으로 제시할 방안을 검토하고 있다고 밝힌 것이다. 물론 부시 대통령은 북한이 요구하는 공식적인 불가침조약 체결에는 반대 입장을 분명히 하였다. 미국의 이런 입장 표명은 북한이 핵무기 개발을 검증가능한 방법으로 포기하느냐에 달려있다.

1차 6자회담에 대한 북한의 반응은 대단히 복잡하고 자기모순적이다. 회담 이후 북한의 공식적 입장은 더 이상의 6자회담의 불필요성, 부시정부의 강경정책에 대한 비난, 일본과의 전쟁 위협, 그리고 일본을 6자회담에 배제하려는 노력 등으로 요약할 수 있다. 물론 북한은 부시정부가 대북 '적대시정책'을 포기한다면 유화적인 입장을 보일 수도 있다고 말하고 있다. 미국의 입장에서 북한을 외교적으로 고립시키려는 부시정부의 노력은 북한이 완전하고 검증가능하고 돌이킬 수 없는 방법으로 핵개발을 포기해야 한다고 요구함으로써 상대적으로 성공하고 있다고 볼 수 있는데, 그것은 일차적으로 북한이 위협과 버랑끝외교를 계속함으로써 스스로를 고립시키고 있기 때문이다.<sup>42</sup>

부시정부의 대북정책에서 특히 흥미로운 점은 북한이 요구하는 쪽이면 서도 외교적인 고집과 공갈로 도발적 행동을 하면서 국면을 변경시켜 지렛대와 물질적 이익을 획득하려고 노력해왔다는 점이다. 부시정부는 클린턴

---

42 Text of Joint Press Statement following summit meeting between U.S. President George W. Bush and ROK President Roh Moo-hyun, U.S., Korea Issue Security Statement After Talks, *Korea Herald*, 21 October 2003, p. 3.

정부의 대북접근을 북한을 받쳐주고 북한의 악행에 대하여 인정할 수 없는 보상을 제공했다고 보고 있다. 그런 접근은 모두 채찍이 아니라 당근으로 비춰졌고 북한으로부터 상호주의적 반응을 얻지 못하는 것으로 인식되었다. 대신에 부시정부의 대북접근은 북한의 경제적 곤경에 의존하고 있는 것으로 보이는데, 그것은 최종적으로 그리고 불가피하게 북한을 협상의 장으로 나오게 하는 하나의 요소로 보인다. 좀 부드럽게 말한다면 부시정부는 무서운 경찰 역할을 하려고 하고 있는데, 그렇게 본다면 북한은 남한과의 대화 및 화해를 재개함으로써 선한 경찰을 만날 조건을 조성하고 있다고 볼 수도 있다. 미국의 강경정책은 이런 과정에 필수적이고 그것이 적절하게 조정된다면 북한이 남한과 접촉하여 실질적인 화해와 평화 정착에 협력하는 긍정적인 결과를 이끌어낼 수도 있을 것이다. 부시정부는 북한에 대한 유인책과 다른 협력적 행동을 고려하려고 하지만 그것은 북한의 긍정적 반응이 있을 때 가능한 일이며 북한의 악행에 대한 보상은 결코 아니다.

#### 4. 향후 미국의 대북정책 시나리오

대북정책을 둘러싸고 나타난 부시정부 내의 초기 의견 분열은 아직까지 해결되지 않고 있으나, 북한의 핵개발 가능성에 대하여 대화와 압박이라는 두 가지 대응이 전개되고 있다. 이 둘은 지금까지 서로 경쟁하면서 추진되어 왔으나 북한이 위기를 고조시키면서 더 확대된 전략의 일부가 될 것이다. 한 가지 희망이 있다면 병행 추진되고 있는 이 두 정책이 미국의 국가이익에 복무하고, 관련 당사국간 최악의 대치상황으로 조성될 우려를 완화하며, 북한의 핵개발 프로그램을 효과적으로 봉쇄할 당근과 채찍 전략으로 조화를 이루고 융합될 수도 있다는 점이다. 그런 전략은 북한이 궁지

에 몰려 빈발할 가능성을 피하기 위한, 북한에 대한 외교이자 북한과 함께하는 외교를 의미한다.

제2차 북핵위기는 한반도 주변국들에게 복잡한 정책 딜레마를 초래하고 한반도 미래에 대한 근본적인 문제를 보여주는 단적인 징후에 불과하다. 한반도에 사활적인 안보이해를 갖고 있는 중국, 미국, 일본 혹은 러시아의 입장에서 대한민국 정책 수립은 더 이상 단지 북한의 미래만이 아니라 장래 이 지역 안보관계의 미래에 관한 것이기도 하다. 한반도 주변 국가들이 북한을 어떻게 다룰 것이냐는 장래 지역협력의 기회와 한계를 보여줄 것이다. 이것은 특히 앞으로 대북정책 시나리오를 수립하는 문제를 복잡하게 한다. 왜냐하면 어떤 시나리오가 나오든 그것은 이들 국가들이 향후 나타날 상황에 대한 상호 반응에 의존하면서 다양하게 나타날 것이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 현 상황과 장래의 위험과 기회를 생각해 보는 수단으로써 몇 가지 시나리오를 생각해 보는 것은 의미있는 일이다. 이런 점에서 필자는 장래 실현가능한 시나리오를 이와 같이 제시해 본다. ①지금 지연되고 있는 다자회담에서 북한과 새로운 합의를 마련함으로써 북핵문제를 해결하는 길, ②우연한 대결로 긴장이 고조되는 경우, ③북한의 붕괴, 불안정 그리고 북한의 재할 노력에서 초래될 도전, ④북한의 도발로 인한 미국과의 군사적 충돌, ⑤낮은 수준의 긴장 지속과 아무런 문제해결 없는 현상황의 유지(muddling through)이다.

첫 번째 시나리오는 관련 당사국들에게 협상이 지연되고 힘들더라도 외교적 해결의 길이 여전히 존재한다는 희망을 준다. 따라서 가장 바람직한 시나리오는 다자회담을 순탄하게 진행하여 미국과 북한이 북한의 핵개발 중단과 그 대신 대북 안전보장을 상호 수용하는 것이다. 그러나 여기서 주목할 점은 중국과 한국이 이 시나리오를 가장 바란다는 사실이다. 중국

은 다자회담의 중재를 성공시키는 것에 실질적인 이해를 가지고 있으며 한국은 군사적 대결 상태를 회피하는 것 이상을 원하고 있다. 근본적인 문제는 어떤 원칙도 미국과 북한이 새로운 합의를 협상할 진지한 의지를 담아 내지 못하고 있다는 점이다. 또 협상을 위한 미국의 재정적 지원이 정치적으로 지속되지 못하거나 지원 자체가 불가능할 수도 있다. 게다가 어떤 당사국이 북한의 핵개발 프로그램을 완전하고 검증가능하고 돌이킬 수 없는 수준에서 중단시키려는 북시정부의 입장을 충분히 만족시킬 지도 불분명한 상태이다. 대화 과정의 속도와 내용에 영향을 미칠 또다른 요소들 가운데는 북시 대통령의 재선 여부, 북한의 경제적 여건, 그리고 6자회담이 공허한 협상과정이지 아니라는 것을 확신시킬 수 있는 중국의 외교적 수완 등이 포함된다.

두 번째 시나리오인 우연한 대결은 미국이나 북한의 강경파들이 자극해서 만든 오해나 잘못된 조치, 그리고 의도하지 않은 군사적 충돌의 잠재성을 증가시킨다. 이 시나리오는 북한정권이 스스로 국제적으로 고립되어 있는 실패한 국가이고 근본적인 문제 해결을 위해서는 변화가 필수적이라는 점을 보여주고 있다. 이 시나리오는 대량살상무기 확산방지 구상으로 취해질 조치가 군사적 대치상태를 초래하거나 북한이 긴장을 고조시킬 기회를 포착할 때 나타날 수 있다. 2003년 봄 북한이 EP-3 미군 정찰기를 도모하려 했던 것이 긴장을 크게 고조시킨 도발행위의 한 사례이다. 북시 행정부가 2004년 11월 대선까지 긴장을 피하려 한다고 볼 때 이 시나리오는 북한 지도부측에서 이용할 수 있는 잠재적인 전술과 위협한 전략이라는 점에서 우려가 된다.

셋째, 북한이 붕괴하는 시나리오이다. 물론 북한이 경제적으로 불안정하고 붕괴가 임박하고 있다는 확실한 증거는 없지만 국제적인 정치·외교적

압력은 북한 정치엘리트집단 내의 균열이나 이견을 불러일으킬 수도 있다. 북한의 붕괴는 남한은 물론 국제사회에도 즉각적인 도전이 될 것이다. 국제사회가 북한에 인도주의적 지원과 개발원조를 이전보다 획기적으로 확대할 가능성은 열려있다. 그러나 김정일 정권의 유산이 북한을 이라크와 같은 극단적 상황으로 몰고 갈 수도 있고 북한주민들이 국제사회의 지원과 원조에, 그리고 한국정부가 북한 붕괴의 여파에 어떻게 반응할지도 앞으로 주목해야 할 점들이다. 또한 주변국들이 자국의 정치적 이익을 추구함에 있어서 북한정권의 안정적 승계를 어떻게 대할지도 불확실하다. 이 모든 변수들은 한국과 국제사회의 관심과 긴밀한 대북정책 조정을 요구하고 있다.

넷째, 북한의 도발과 미국의 군사적 대응 시나리오인데, 북한이 미국의 군사적 대응을 초래할 정도로 상황을 악화시키거나 도발하는 것은 특별한 경우이지만 가능성이 높지는 않다. 되돌아보면 1976년 판문점 도끼만행사건이 이 시나리오와 가장 가깝다. 현재 안보전문가들이 초점을 두고 있는 가장 가능성이 높은 도발은 북한이 핵물질을 수출하는 경우인데, 이것은 미국이 중국을 포함한 주변국들의 묵인 하에 가장 강력한 대응을 할 수 있는 시나리오이다.

마지막으로 낮은 수준의 긴장이 계속되면서 현상황이 그러저럭 유지되는 경우이다. 북한은 지난 10년 동안 부유한 주변국들 사이에서 부스러기 같이 작은 이익들을 챙기면서 버텨왔고 이들 국가간의 갈등을 조장해왔다. 북한 지도부는 6자회담이 압박으로 작용될 가능성에도 불구하고 다른 참여국들의 입장 차이와 정책적 우선순위의 차이 속에서 이득을 보려는 여지를 가지고 있다. 비록 모든 참여국들이 북한의 핵무기 보유를 인정하지 않지만, 북한지도부는 인도, 파키스탄처럼 갑작스런 핵무기 보유 전략을 성공리에 추진하거나 국제사회의 경제제재를 약화시킬 수도 있을 것이다. 중

국이 비록 북한에 대한 상당한 경제적 지렛대를 가지고 있지만 북한의 불안정이나 붕괴를 초래할 행동은 피하려고 한다. 북한정권은 항상 주변국들의 이러한 입장 차이를 활용하여 자신의 약점으로부터 지렛대를 만들어내는 탁월한 능력을 보여왔다.

마지막 시나리오는 북한이 과거에 보여온 길을 돌이켜볼 때 가장 바람직스럽지는 않지만 가장 가능성이 높아 보인다. 북한의 행동은 분명 성가시고 비이성적이지만 지금까지 북한이 세계적 관심사에서 제일 우선순위는 아니었다. 북한에게 북한문제가 국제사회의 제일의 관심사로 올라가지 않기를 권고하고 싶지만 김정일이 과연 현재와 같이 얻은 것이 별로 없는 상황에 만족할지는 의심스럽다. 한가지 희망이 있다면 협상을 통한 문제해결이 가능하다는 점이다. 그러나 북한이 미국과 다른 국가들의 기대를 만족시킬 정도로 검증을 받을 전망은 그리 높지 않다. 앞으로 선택지와 유용한 수단이 제한적이고 지금까지 진행되어 온 과정을 통해 볼 때 김정일과 북한정권이 다시 한번 미국 정부보다 더 오래 가고 더 피가 많다는 것은 충분히 가능한 일이면서도 대단히 아이러니한 점이다.

## IV. 중국의 동북아 안보전략과 북한 핵 문제의 해결<sup>43</sup>

### 1. 서론

동북아 지역이란 한반도를 중심으로 한 광대한 구역인데 지리학적으로 보면 대략 러시아의 시베리아 지역, 중국의 동북지역, 한반도, 그리고 일본 등을 포함하지만 국제관계에서 볼 때 통상적으로 중국, 북한, 한국, 일본, 러시아, 몽골, 및 동북아 정세에 대해 거대한 영향력을 가지는 미국 등을 포함한 지역이다.

중국은 아태(亞太)지역에 중요한 영향력이 있는 대국으로서 최대한으로 주변안보환경의 평화와 안정을 유지하고 대외경제 문화 교류를 적극적으로 발전시킴으로써 개혁개방과 사회주의현대화건설을 보장하는 것을 안보정책의 기본적인 목표와 핵심적인 임무의 하나로 삼고 있다.

냉전 종식 후 중국의 주변지역에 점차적으로 동북아, 동남아, 남아 및 중앙 등 네 가지 독립성 있는 지정학적 구역이 형성되어 있다. 그 중에 동북아는 중국 주변 안전에 있어서 가장 중요한 구역이고 중국의 핵심적 안보이익과 직결된 구역이다.

한반도는 동북아의 중심지에 자리잡고 있다. 냉전시대의 유물로 남아 있는 한반도문제는 지금까지 여전히 동북아 평화와 안정에 영향을 주는 주요한 요인이다. 특히 작년 10월이래 북한 핵 문제가 다시 격화됨으로써

---

43 이 논문은 통일연구원과 충남대학교 평화안보대학원 공동주최 학술회의에서 발표된 왕의승(중국 군사과학원 연구원)으로 중국식 표현을 한국식으로 수정한것임.

한반도는 세계가 주목하는 이슈지역이 되었다. 북한 핵 문제의 평화적 해결을 위한 6자 회담이 지속중이다. 먼 장래를 보면 북한 핵 문제의 최종적인 해결결과는 동북아 안보태세에 중요한 영향을 미칠 것이다. 다시 말하면 동북아 안보태세의 변화방향과 동북아 지역의 평화와 발전의 추세가 유지될 수 있는지 여부는 아태 지역 미래의 발전 방향에 중요한 영향을 줄 뿐만 아니라 전 세계의 평화와 안정에도 중요한 영향을 미칠 것이다.

또한 동북아의 미래가 어떻게 발전하는가 하는 것은 중국이 앞으로 확고한 안보를 유지할 수 있는지, 국가건설목표를 실현할 수 있는지 여부를 결정해줄 것이다. 그렇기 때문에 중국은 한반도를 포함한 동북아 안보문제를 매우 중시하고 동북아 지역을 자국의 안전에 있어서 가장 중요한 구역으로 보는 것이다.

## 2. 중국 신 안보이론의 형성과 주요내용

중화인민공화국이 성립된 1949년부터 1980년대 초기까지 중국은 줄곧 군사 동맹이론을 대외 안전 협력의 기본지침으로 삼아왔었다. 1950년대 중국은 구 소련과 군사동맹을 맺고 미국의 대 중국 적시정책에 대응했을 뿐만 아니라 북한전쟁과 월남전쟁에서 미국을 직접 상대로 군사대항을 하였다. 1950년대 후반부터 중소관계는 악화되기 시작하였다. 특히 1960년대 중소 양 국간 군사충돌이 발생한 후 소련으로부터의 군사위협이 지속적으로 증대되었기 때문에 중국은 오히려 미국과 준 군사동맹을 맺어 소련의 위협에 대처하였다.

지난 1982년 중국공산당은 제12차 전국대표대회를 소집하여 국내의 정세를 분석하고 독립자주(獨立自主)적 평화외교정책을 채택하였다. 이 정

책의 핵심적인 내용에는 동맹을 결성하지 않는다는 원칙이 있다. 즉 “중국은 어떠한 대국 및 국가집단에도 결코 의존하지 않는 것”이다. 이때부터 중국은 불결맹(不結盟) 이론으로 대외 안보협력 활동을 지도하기 시작하였다.

군사동맹이론의 기본원리는 동맹관계를 통하여 자국의 군사실력을 증강하여 적을 능가하는 군사력으로 적이 전쟁을 감히 도발하지 못하게 하거나 전쟁에서 승리를 얻을 수 있게 하는 것이다. 그러나 2000여 년의 인류 역사가 증명한 바와 같이 군사동맹이론을 지닌 나라는 전쟁을 피하기가 어려웠다. 불결맹 이론의 기본원리는 다른 국가들간의 분쟁에 개입하지 않으므로써 전쟁을 막는 것이다.

냉전 종식 후 세계대전과 당면한 군사위협도 급속히 감소하였다. 이러한 경우에 장기적 국제안보환경을 구축하여 경제발전에 주력하는 것이 중국의 주된 과제가 되었다. 그러나 군사동맹 이론과 불결맹 이론만으로 이러한 과제에 효과적인 지도역할을 발휘하기는 어렵다. 따라서 강택민 주석을 비롯한 중국 제3대 지도자들은 “냉전 종식 후 세계의 다극화는 장기적 발전과정이 필요하다”고 지적하였다.<sup>44</sup>

다시 말하면 냉전 종식 후 세계의 안보태세는 장기적으로 불확정적일 것이고 이 불확정적인 시기는 바로 중국의 사회주의 현대화건설 시기와 겹친다. 중국의 사회주의 현대화건설은 장기적이고, 평화로우며, 안정적인 국제안보환경을 필요로 하기 때문에 장기적이고, 평화로우며, 안정된 국제안보환경을 조성할 수 있는 안보전략을 지도할 새로운 안보이론이 필요했다. 따라서 중국은 세계 각국과의 새로운 안보협력관계를 촉진하여 세계 다극화과정에서 국가 경제건설에 이로운 국제환경을 만들기 위하여 국제환

44 江澤民：“爲建立合理的國際新秩序而共同努力。”『人民日報』，1997年4月24日。

경의 변화와 국가발전의 수요에 부합된 새로운 안보이론을 탐색하기 시작하였다.

1997년 4월 러시아를 방문중이던 중국국가주석 강택민은 러시아 국가 두마에서 발표한 “공정하고 합리적인 새 국제 질서를 구축하기 위해 같이 노력하자”라는 연설에서 새로운 안보관을 구축하자고 처음 제기하였다. 강택민 주석은 “냉전사유(冷戰思維)와 달리 신안보관은 국가간의 우호와 신뢰관계를 증진시키고 지역과 세계평화를 수호하는 데 유익한 계시(啓示)와 새로운 경로를 제공해 줄 수 있다”고 지적하였다. 중국 지도자들의 생각에는 “새롭고 포괄적인 안보관을 구축하려면 반드시 냉전사유를 포기해야하고 집단정치를 반대해야하고 평화수단으로 국가간의 분쟁을 해결해야한다. 무력으로 혹은 무력위협으로 국가간 분쟁을 해결해서는 결코 안 된다.”<sup>45</sup>

1999년 3월 강택민 주석은 제네바 군축회의에서 발표한 연설에서, 이렇게 말하였다. “군사동맹을 기초로 하고 군사력 증강을 수단으로 한 구안보관은 국제안전을 구축하는 데 도움이 되지 못하고 세계의 영구적인 평화를 이룰 수도 없다. 그러므로 시대 요구에 부응하는 신안보관 구축이 필요하다. 신안보관의 핵심내용은 호신, 호혜, 평등, 협력이다. 세계 각 국은 서로 주권을 존중해야하고 서로 침범하지 말아야 하며 서로 내정을 간섭하지 말아야한다. 평등호혜원칙, 평화공존 5원칙, 그리고 국제사회가 공인한 국제법 준칙들은 세계평화 유지의 정치적 기초이고 호혜협력, 공동번영은 세계평화 유지의 경제적 보장이며 평등대화, 협상 회담은 분쟁해결과 평화유지의 정확한 방도이다. 새로운 안보관과 공정한 국제질서가 구축되어야

45 “中俄關於世界多極化和建立國際新秩序的聯合聲明” 『人民日報』, 1997年 4月 24日.

세계 군축 사업의 진행을 실질적으로 촉진할 수 있고 세계평화와 국제안전을 실제로 보장될 수도 있을 것이다.” 라고 하였다.

중국 신안보관은 국제안보에 위협이 되는 것이 국력차이에 있는 것이 아니라 국가간의 정치 관계에서 결정된다고 본다. 중국은 “한 나라가 세계의 위협인지 여부는 그 나라의 국력으로 결정되는 것이 아니라 그 나라가 집행하는 대외외정책으로 결정된다는 것이다”고 생각한다(“爲建設公正合理的國際新秩序而努力,” 《人民日報》, 1997年4月24日). 중국의 신안보관은 국가간 군사실력의 차별보다는 그 나라가 패권, 확장, 침략, 그리고 다른 나라의 내정을 간섭하려는 동기가 있는지 여부를 중시한다. 다극화의 발전 과정에서 국제평화와 안전에 해로운 정책이 두 가지 있는데 하나는 무력으로 패권을 도모하는 정책이고 다른 하나는 군사력으로 다른 나라의 발전을 억제하고 자기의 패권을 유지하려는 정책이다.

국제안전을 구성하는 요건에 관해서 중국의 신안보관은 냉전사유와 다르다. 중국의 신안보관은 국제안전의 기초가 실력의 우세, 군사동맹, 혹은 일치한 정치제도에 있는 것이 아니라 세계 각 국간의 공동적 안보이익, 호신 그리고 경제발전에 있다고 생각한다.

### 3. 중국의 동북아 안보전략

중국의 신안보관은 중국 신국가안보전략의 기본관점을 말해주며, 동북아 지역의 안보태세에 대한 인식과 경제 발전, 국가통일 수호, 세계평화발전 촉진 등 안전 이념에 부합되는 동북아 안보전략 제정의 기본적인 근거이다. 중국의 동북아 안보전략은 주로 정치안전, 군사안전, 경제안전 등 세 가지의 내용이 있다.

## 가. 정치안전

중국의 동북아 안보전략에서 정치안전문제는 주로 국제정치안전문제가 다. 신안보관의 지도 밑에 중국은 독립자주의 외교정책을 실행하고 평화공존 5원칙을 견지하여 주변국가와 선린우호관계를 구축하는 동북아 정치안전 전략을 지킨다. 정치 안전을 달성하는 방안에는 다음 같이 네 가지가 있다.

### (1) 정치의 다극화 촉진

강택민 주석이 “지금의 세계는 다극화로 발전해 나가고 있는 세계이다. 한 두개의 대국 혹은 대국 집단이 세계 사무를 주도하고 다른 나라의 운명을 지배하는 시대는 벌써 지나가 버렸다”<sup>46</sup>라고 지적한 바와 같이 이 다극화의 발전추세는 세계의 평화, 안정, 그리고 발전에도 유리하고 세계 각 국 문화의 다양성과 가치관의 다양성에도 유리하지만 다극화를 실현하는 과정에서 모순과 투쟁이 만연될 것이다. 냉전 종식 후 미국이 일극 세계와 단독패권을 구축하기 위하여 군사동맹전략을 강화하고 무력으로 혹은 무력위협으로 국제분쟁문제를 처리하려는 경향이 분명히 대두되고 있는 것은 세계각지에 위기사태가 빈발하고 안보태세가 점차적으로 악화되는 주된 요인이 되었다. 중국은 러시아, 프랑스 등과 “세계다극화선언”을 체결했고 이를 토대로 동북아 국가와 광범위한 협상을 하여 동북아 지역의 다극화발전을 촉진하고 ‘단독패권’ 도모를 반대한다. 중국은 평화 안정, 공정 합리의 국제정치경제 신질서를 계속 촉진하고 지역과 세계의 다극화 발전에 힘

46 江澤民：“闊步前進中的中國與世界,”『人民日報』, 1995年 7月 14日.

을 기울일 것이다.

(2) 안정된 대국관계의 구축

대국관계의 재정리와 국제관계의 재정리는 세계다극화의 중요한 표현 중 하나이다. 대국관계를 순조롭게 하고 지역의 전략 역량간의 균형을 실현하는 것은 중국의 대 동북아 안보전략의 기본목표이다. 동북아지역은 미국, 러시아, 일본 등 세계에 중요한 영향력을 가지는 대국들이 모두 모여 있다. 중국은 동북아지역을 미·일·러 등 대국과 평화공존, 호혜협력의 관계를 구축하는 디딤돌로 본다.

중국과 미국은 세계에서 중요한 영향력이 있는 대국으로 중미관계는 세계 안보태세에 중요한 전략적 의의가 있다고 말할 수 있다. 동북아 지역에서 한반도문제, 중국의 통일문제 등에는 미국의 영향력이 없는 곳이 없다. 중미양국은 지역안전의 유지와 안보협력, 경제협력 등 분야에 광범위한 공동이익이 있는 것만큼 양국관계가 건전하게 발전되는 것은 양국국민의 근본적 이익에도 부합되고 동북아 지역과 세계의 평화안정에도 유리하다.

중일 관계도 동북아지역의 평화와 안정에 중요한 의의가 있다. 일본의 자금과 기술이 중국의 사회주의 현대화건설에 중요한 촉진역할을 했지만 일본도 중국의 경제발전에서 풍부한 이윤을 얻었다. 그리고 중일간의 협력은 동북아지역 경제협력의 중요한 부분으로 지역경제의 발전에도 거대한 촉진역할을 한다. 따라서 “중일 관계가 화목(和睦)하면 동북아 지역도 화목하고 중일 관계가 화목하지 못하면 동북아지역도 화목하지 못한다”는 말이 있듯이, 중일 관계의 좋고 나쁨은 동북아 정세에 결정적 영향을 미치고 다른 대국간의 관계 정리에도 거대한 영향을 미친다. “前事不忘, 后事之師

(지난 일들을 잊지 않고 후에 귀감으로 삼는다)”는 말이 있는데 중국은 “以史爲鑒, 面向未來(역사를 본보기로 보고 미래를 향해 간다)”는 원칙으로 중일 우호관계를 계속 촉진할 것이다.

중러 양국은 ‘전략동반자’관계를 체결하고 정치관계와 안전관계를 부단히 심화시키고 있다. 특히 푸틴 대통령이 집권한 후 아주외교(亞洲外交)에 힘을 기울이고 있는데 이로써 중러 관계의 발전이 가속화하고 있다.

### (3) 한반도문제의 순조로운 해결

한반도는 동북아 안보구도에서 매우 중요한 지위를 차지하고 있을 뿐만 아니라, 중국과 유구한 전통우호관계를 유지해 오고 있다. 중한, 중북의 관계를 동시에 발전시키는 것은 중국과 한반도 국민의 근본적 이익에 부합할 뿐만 아니라, 국제정세의 평화와 발전추세에도 부합한다. 한반도의 자주평화통일을 실현하는 것은 한국과 북한 양국국민의 열망이자 중국정부와 인민의 열망이다. 중국의 한반도 안보정책의 원칙은 한반도의 평화와 안정을 유지하고 자주 평화통일을 지지하며, 북한과의 우호 관계를 공고히 증진시키는 동시에 한국과의 우호관계도 발전시켜 한반도의 평화 진척에 적극 참여하는 것이지만, 한반도내의 내부 문제에는 간섭하지 않는 것이다. 한반도안보태세의 안정을 유지하고 비핵화를 실현하며 자주평화통일을 지지하는 것은 중국의 한반도문제를 처리하는 근본적인 원칙이다.

#### (4) 평화수단으로 국제분쟁 해결

동북아 지역에는 한반도문제, 일본과 러시아간의 북방사도문제, 한국과 일본간의 독도(죽도)문제, 중국·일본간의 조어도(釣魚島)문제, 남중국해(南中國海)문제 등 초점문제들이 있는데 중국은 국가간의 분쟁문제를 처리할 때 평화, 발전 및 협력의 원칙으로 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결해야 한다고 주장하고 다른 나라의 내정에 속한 분쟁문제를 처리할 때 당사국의 주권, 영토보전, 그리고 민족적 존엄을 존중해야 한다고 주장한다. 관계국들이 유엔 헌장의 주지와 정신, 평화공존 5가지 원칙 및 공인된 국제법 원칙들을 근거로 분쟁을 처리하여 역내의 평화와 안정의 유지에 노력해야한다.

#### 가. 군사안전

중국의 동북아 안보전략에서 군사안전의 전략적 사상은 적극적 방어전략을 실시하여 역내와 세계의 평화를 유지하고 전쟁의 발생을 억제하며 확장과 패권을 영원히 하지 않는다는 것이다. 중국은 경제건설을 하고 있기 때문에 장기적으로 안정된 국제 환경이 필요하고 이웃 나라와 평화공존 하는 것을 확고한 국가 정책으로 삼고 있다. 설사 앞으로 중국이 강대국가가 된다 하더라도 대외침략, 확장은 결코 하지 않으며 패권도 결코 도모하지 않을 것이다. 중국의 군사안전을 실현하는 조치는 다음과 같은 네 가지가 있다.

## (1) 적극적 방어정책 실시

공고한 국방을 구축하는 것은 중국 현대화를 실현하기 위한 중요한 전략적 임무이며 국가통일을 수호하고 小康社會를 전면적으로 건설하는 중요한 보장이다. 중국이 국방정책을 세우는 근거가 국가이익인데 중국의 국가이익은 주로 “국가의 주권, 통일, 영토보전 및 안전을 수호하고 경제건설을 중심으로 하여 국가의 실력을 제고하며 사회주의 제도를 견지하고 장기적이고 평화적인 국제환경을 쟁취하는 데 있다.”<sup>47</sup> 중국은 모든 필요한 수단으로 자국의 이익을 힘있게 수호하는 동시에 다른 국가의 이익을 존중하고 협상과 대화를 통해 국가 간의 분쟁을 해결할 것을 주장한다.

중국 국방정책의 목표와 기본적 임무는 공고한 국방을 건설하여 중국에 대한 침략을 방지하고, 국가의 영토보전을 수호하여 완전한 통일을 실현하며, 무장 전복(顛覆)을 저지하여 사회 안정을 수호하고, 국방건설을 강화하여 국방과 군대의 현대화를 실현하며, 세계평화를 수호하여 침략과 확장을 반대한다는 것이다.<sup>48</sup>

## (2) 과학기술로 군대건설을 강화하는 전략 실시

세계 군사분야에서의 심각한 혁신과 국가발전전략의 요구에 부응하기 위해 중국은 새로운 시대를 향한 적극방어의 군사전략을 세운다. 이 전략은 현대기술 특히 첨단기술 조건 하의 국지전쟁에서 승리하는 데 착안을 둔 전략이다. 가장 곤란한 형편과 복잡한 상황에서 방어작전 준비를 잘 하

47 『2002年 中國的國防』, 11頁.

48 『2002年 中國的國防』, 11-13頁.

기 위해 중국은 과학기술로 군대건설을 강화하는 전략을 실시하여 국방과 학연구와 무기장비의 개발을 가속화하고 자질이 높은 인재를 배양하며 과학적인 편성을 구축하고 중국특색을 지닌 작전이론을 발전시키며 연합작전, 기동작전 등 다양한 작전능력을 강화하고 있다. 과학기술로 군대건설을 강화하는 전략의 주요 내용은 과학기술의 발전에 의거하여 부대의 전투력을 제고하는 것을 국방과 군대건설의 전략적 위치에 두고 국방과 군대의 과학기술 실력을 강화하는 동시에 군대의 현대화수준을 전면적으로 제고시킨다는 것이다. 과학기술로 군대건설을 강화하는 전략을 실시하는 목표는 “국방 과학연구사업을 강화하고 무기장비의 성능을 제고하여 과학기술로 군대의 창조력과 과학관리 수준을 제고한다.”<sup>49</sup>

### (3) 중국특색을 지닌 군사변혁 추진

중국 특색을 지닌 군사변혁이란 세계 신 군사변혁의 발전추세에 적응하여 중국의 실정을 고려하여 정보화를 이용하여 기계화를 인도하고 발전시켜 정보화를 추진하는 도약식(跳躍式) 발전방식으로 군사개혁 심화를 통해 군대건설의 전면 발전을 실현하여 미래 정보화전쟁에서 승리할 수 있는 강대한 현대화 인민군대를 육성한다는 것이다.

강택민은 “발전된 국가와 개발도상국간에 군사기술면에서 ‘시대격차’를 다시 한번 나타내고 있다. 역사상 화총, 화포를 가지고 있던 서방열강들이 칼과 창을 가지고 있던 아세아, 아프리카, 라틴 아메리카 국가들을 상대했던 군사 기술적 우세는 반전된 국가들이 정보화분야에서의 우세로 개발도상국의 기계화, 반 기계화를 대하는 새로운 군사 기술적 우세로 전환되고

49 『江澤民國防和軍隊建設思想學習綱要』, 55頁(解放軍出版社: 2003.7).

있다.”<sup>50</sup>고 지적한 바 있다. 지금 중국군대는 기계화임무를 아직 완성하지 않은 채 정보화의 목표를 실현하기 위해 기계화와 정보화의 이중적 역사임을 담당하고 있다. 그렇기 때문에 중앙군사위원회는 “3단계” 발전전략을 세웠다. 1단계는 10년 내에 신 시기 군사전략방침(新時期軍事戰略方針)에 서의 여러 목표를 실현하여 국방과 군대 현대화의 공고한 토대를 세운다. 2단계는 다음 10년을 이용하여 국가 경제력과 국방비의 증가에 따라 군대 건설의 질을 더 한층 높이고 군대와 국방의 현대화 건설의 큰 발전을 실현한다. 3단계는 그 다음 30년 동안, 21세기 중반까지 국방과 군대의 현대화를 실현한다.<sup>51</sup>

#### (4) 역내 안보협력 참가

주변 국가와의 양자 협력을 강화하고 남아있는 영토문제를 잘 처리하는 동시에 역내 다각적 안보대화와 협력에 적극 참가하는 것은 중국의 대 동북아 안보협력의 중요한 임무이다. 중국은 역내평화를 유지하려면 반드시 냉전사유를 버리는 동시에 호신, 호혜, 평등, 협력 등을 핵심 내용으로 하는 신 안보관을 기초로 하여 다양한 안보협력을 해야 하며, “국제사회의 공동노력을 통해 세계평화와 안정에 유리하고 세계 각 국의 평화와 발전에 유리한 안보체제를 세워야 하며 어떤 나라도 자기의 안전을 다른 나라의 이익을 해로운 기초 위에 두어서는 결코 안 된다.”<sup>52</sup>고 주장하였다.

중국이 지역안보협력에 참가하는 목표는 역내의 평화, 안전 및 안정을

50 『江澤民國防和軍隊建設思想學習綱要』, 27-28頁(解放軍出版社: 2003.7).

51 『江澤民國防和軍隊建設思想學習綱要』, 32頁(解放軍出版社: 2003.7).

52 江澤民, “在英國劍橋大學的演講” 『人民日報』, 1999年 10月 23日.

수호하는 것이다. 이 목표를 실현하기 위해 중국은 제3국을 겨누지 않고 다른 나라의 내정을 간섭하지 않으며 무력과 무력위협을 하지 않고, 평등 협상을 한다는 원칙 등에 의거하여 역내의 사회제도, 발전수준, 및 발전방식 등의 다양성의 실정을 놓고 역내의 양자와 다각적 안보대화에 적극 참가하여 동북아 지역의 공동안전과 공동발전을 도모할 것이다.

#### 다. 경제안전

중국의 동북아 안보전략에서 경제안전의 전략사상은 좋은 기회를 잡고 발전을 가속화하여 국가의 총체적 실력을 제고하는 것이다. 당분간 중국의 근본적 의무는 힘있게 사회주의 현대화 건설을 하는 것이다. 중국의 국제 경제안전을 수호하는 조치는 주로 세 가지가 있다.

##### (1) 전면적 대외개방정책 실시

지난 20여 년의 개혁개방정책 실시를 통해 중국에서는 전면적 대외개방 태세가 이미 이루어졌다. 특히 WTO에 가입한 후 중국의 대외개방정책은 진일보·심화되고 있으며 앞으로 국제정세가 어떻게 변하든 해도 중국의 대외개방정책은 변하지 않을 것이다. 세계경제의 일체화추세는 세계 각국간의 경제적 공동이익을 끊임없이 증가시키고 있는 동시에 국가간 경제이익의 의존도 점차 증대시켜서 서로 전쟁을 하는 대가도 거기에 맞게 증대되고 전쟁 발생의 가능성도 감소할 것을 생각하기 때문에 중국은 경제안전의 차원에서 주변국가와의 경제협력을 통해 서로간의 경제의존을 증대하고 주변국가들이 평화수단으로 분쟁을 해결하기를 바라는 것이다.

(2) 금융체제의 개혁 심화

국제금융위기의 영향을 방지하기 위해 중국은 지속적인 금융체제개혁을 통해 사회주의시장경제체제에 맞는 강한 경쟁력이 있는 금융체제를 구축하고 있다. 중국은 미래 경제안전문제를 해결하는 중점문제가 국가의 거시적 경제조절 능력을 제고하는데 있다고 생각한다. 대외개방의 심화에 따라 국제경제체제의 변화가 중국경제에 대해 피할 수 없는 영향을 줄 뿐만 아니라 다양한 영향을 준다. 정부의 거시적 경제조절과 지배능력을 제고해야 위기 전에 예방사업을 잘 할 수도 있고 위기 중에 손실을 감소하는 임무를 잘 할 수도 있고 위기 후에 회복사업을 잘 할 수도 있다.

(3) 역내 경제협력 강화

“호혜협력과 공동번영은 평화를 수호하는 경제적인 보장이다”<sup>53</sup>라는 말이 있듯이 국제경제협력은 이미 세계경제발전과 정세변화의 역전할 수 없는 추세가 되었다. 역내경제협력을 강화하는 것은 역내경제의 발전에 유리할 뿐만 아니라 국가간의 상호의존을 증강하는 데도 유리하다. 2차대전 후에 서방 자본주의국가들간에 대규모 전쟁이 발생한 적이 없는 주요원인 중 하나는 이들 국가들간의 경제의존도가 전에 없이 증대되었기 때문일 것이다.

경제상의 상호의존은 국가의 대가를 크게 증대시킴으로써 평화방식으로 분쟁을 해결하는 중요한 전제조건이 되었다. 따라서 “역내국가들간의 경제협력을 강화하는 것은 우리의 확고한 지침이다.”<sup>54</sup> 중국은 역내국가들

53 江澤民, “推動裁軍進程, 維護國際安全,” 『人民日報』, 1999年 3月 27日.

과의 광범위한 경제협력을 통해 역내 국가경제의 공동발전과 공동번영을 실현하는 것을 희망한다.

#### 4. 중국의 한반도 안보정책 및 북한 핵 문제의 해결

1950년대 미국이 한국에 전술 핵무기를 배치하자 한반도는 핵이 있는 시대로 들어왔다. 그 다음에 북한과 한국은 핵에너지의 이용을 장악하기 위해 점차적으로 핵 개발을 도모하기 시작하였다. 한반도의 핵 문제도 여기서 시작하였다.

##### 가. 한반도 핵 문제의 유래

1957년부터 미국이 한국에 육상전술핵무기를 배치하기 시작한 후, 전쟁기간 중에 배치한 전술핵무기가 천 개나 되었다. 뿐만 아니라 안보태세가 긴장될 때마다 미국은 핵무기의 사용을 위기처리수단의 하나로 삼았다. 그 당시에 미국의 위협을 당면하고 있던 북한은 미·한과 “한반도 비핵화 선언”을 체결한 것을 요구하면서 핵 기술 개발을 시작하였다.

그 동안 한반도 핵 문제에 관한 초점은 북한이 비핵화주장을 견지하고 미국과 한국이 비핵화를 반대한다는 것이다. 북한의 주장은 주로 세 가지가 있는데, 첫째는 미국이 북한에 핵무기를 사용하지 않을 것을 보장해야 하고, 둘째는 미국은 한반도에 배치한 핵무기를 폐기하고 철수해야 한다는 것이며, 셋째는 한반도를 비핵지대로 만들어야 한다는 것이다. 미국과 한국

---

54 江澤民, “在亞太經濟合作組織領導人非正式會議上的講話”, 『人民日報』, 1993年 11月 20日.

이 한반도비핵화주장을 반대했던 이유는 미국이 벌써 여러 번이나 “다른 나라가 미국과 미국의 동맹국에 핵무기를 사용하지 않으면 미국이 결코 다른 나라를 핵무기로 공격하지 않겠다”고 선언했기 때문에 다시 한번 어느 특정국가에 대해 단독적으로 핵무기를 사용하지 않겠다는 것을 선언할 필요도 없고 한반도 주변국가들이 핵무기를 보유하고 대포 배치하는 상황 하에서 한반도 비핵화를 실현할 수도 없다는 것이다.

1985년 12월 북한은 NPT에 가입했지만 NPT 회원국이 반드시 IAEA의 검찰을 받아야 한다는 규정에도 불구하고 IAEA 핵 사찰을 허용하지 않았다.

1990년대 미국과 한국, 일본 등 나라들은 북한이 핵무기를 제조할 능력이 있다고 주장하다가 북한이 중거리 미사일을 성공적으로 발사하자 자국의 안전에 상당한 위협이 되었다고 주장하였다. 그리고 북한의 핵무기개발을 저지하기 위해 북한이 IAEA의 사찰을 반드시 받아야 한다는 요구를 제출하였다. 그러나 미·한의 요구에 대해 북한은 미국이 한반도에 배치한 핵무기와 주한미군을 전부 철수한 후 IAEA와 “핵안전협약”을 체결하고 IAEA의 검찰을 받을 수 있다는 전제조건을 제출하였다. 쌍방의 입장이 날카롭게 대립으로 인해 1990년대의 제1차 한반도 핵 위기가 발생되었다.

1991년 9월 미국이 해외에 배치한 핵무기 철수를 선언한 후 한국도 핵무기를 제조하지도 않고, 보유하지도 않고, 저장하지도 않고, 배치하지도 않고, 사용하지도 않는다고 선언했다. 그런데 북한이 1992년 1월에 IAEA와 “핵 안전협약”을 체결하고 IAEA의 사찰을 받아들이기 시작하였다. 동시에 한국과 북한도 1992년 2월 “한반도 비핵화 공동선언”을 체결하였다.

그 다음 1992년 5월부터 1993년 2월까지 IAEA는 북한이 신고한 핵

시설을 여러 번 사찰을 한 다음 북한의 핵무기개발증거를 발견하지 않았다는 결론을 내렸지만 미국정부는 위성사진에 의거하여 북한 영변지구에 신고하지 않은 핵 폐기물 저장고가 있다며 특별사찰을 허락하도록 요구했다. 그러나 북한은 군사 시설이라는 이유로 특별 사찰을 허용하지 않았다. 그러자 미국은 연합 군사훈련을 부활시키는 것으로 북한에 압력을 주었지만 북한은 굴복하지 않을 뿐만 아니라 NPT에서 탈퇴를 선언함으로써 세계에서 첫 번째로 NPT에서 탈퇴한 나라가 되었다.

이러한 형편에서 대치 국면을 타개하기 위해 미국과 북한은 1993년 6월 뉴욕에서 1953년 정전협정을 체결한 이후 처음으로 양자 고위급회담을 개최하여 미국이 북한의 핵 시설개조를 지원하고 북한은 NPT에서 잠시 탈퇴하지 않는 것이 합의했다. 그 다음에 여러 차례 굴곡 많은 회담을 거쳐 미국과 북한은 1994년 2월 마침내 제네바 핵 협의를 체결했다. 제네바 핵 협의의 체결은 북한 핵 문제의 평화 해결의 조건을 마련했다. 클린턴이 집권할 때는 순조롭지 않은 것도 있지만 미국과 북한은 대체적으로 제네바 핵 협의에 규정된 의무를 이행할 수 있었다. 그래서 미국이 핵 협의 규정에 따라 2003년 전에 북한에 2개의 경수로를 건설해주었다면 이번 북한 핵 위기가 전혀 없었을 것이라고 주장하는 사람도 있다.

그렇기 때문에 많은 사람들은 이번 북한 핵 위기의 주요원인을 미국의 대북정책 변화에 있다고 본다. 미국의 부시대통령이 집권한 후 제네바 핵 협의의 규정에도 불구하고 북한을 “악의 축”과 “잠재적 핵 공격 목표”로 삼았을 뿐만 아니라 북한에 경수로를 건설하는 의무를 제때에 이행하지 않았다는 것이다. 이번 핵 위기가 발생된 후 미국은 중국, 러시아, 한국 및 일본 등의 반대에도 불구하고 북한에 대한 중유공급을 일방적으로 중단하고 인도적 지원도 중단하였다. 그리고 미국 정부의 고관들은 여러 번이나 군

시수단으로 핵 문제를 해결하겠다고 위협하였다. 이와 함께 북한도 국제사회의 경고에도 불구하고 “핵 억제력”을 발전하려는 것을 공개적으로 선언하였다. 미국과 북한의 입장은 핵 문제의 평화적 해결에 유리하지 않을 뿐만 아니라 위기를 계속 격화시킬 것으로 본다.

그런데 국제사회의 공동노력, 특히 중국의 노력을 통해 중국, 미국, 북한, 한국, 일본, 러시아 등의 국가들이 2003년 8월 27일부터 29일까지 북경에서 “6자회담”을 통해 북한 핵 문제의 평화해결과정을 시작하였다.

#### 나. 북·미 입장대립의 초점

미국과 북한이 핵 문제에서 입장이 대립되는 초점은 북한이 먼저 핵 계획을 포기한 다음에 안전보장과 경제보상 등의 문제를 토론할 수 있다고 미국이 주장하는 반면 북한은 미국이 먼저 대북 적대정책을 버리고 북한과 상호불가침조약을 체결한 후 핵 계획을 포기할 수 있다고 주장하는데 있다. 더욱이 미국과 북한의 기본적 정책 목표가 다른데다가 서로 신뢰관계가 전혀 없기 때문에 많은 구체적 문제를 합의하기도 어려웠다.

#### 다. 중국의 입장

앞에 말한 바와 같이, 신안보관의 지도 아래 중국의 한반도 안보정책은 한반도의 평화와 안정을 유지하고 자주평화통일을 지지하며, 북한과의 우호관계를 공고히 증진시키는 동시에 한국과의 우호관계도 발전시켜 한반도의 평화 진척에 적극 참여하는 것이지만, 한반도 내부문제에는 간섭하지 않는 것이다. 북한 핵 문제에 대한 중국의 입장이 세 가지 있는데, 첫째는

한반도 비핵화를 반드시 유지해야 하고, 둘째는 자국의 안전에 대한 북한의 우려도 해결해야 하고, 셋째는 북한 핵 문제는 대화를 통해 평화적으로 해결해야 한다는 것이다.

한반도가 중국의 이웃으로 안정된 국면을 유지할 수 있는지 여부는 한반도 남북 양측 국민의 근본적 이익에 관련될 뿐만 아니라, 중국 주변환경의 평화와 안정, 그리고 동북아와 아태지역의 평화와 안정에도 관련되어 있다. 따라서 한반도의 평화와 안정을 유지하는 것은 핵 문제를 비롯한 모든 한반도문제를 처리하는 근본원칙이다. 그리고 평화수단으로 북한 핵 문제를 해결해야 한반도의 평화와 안정을 유지할 수 있다.

평화수단으로 북한 핵 문제를 해결하는 것은 중국의 일관적인 입장이자 공동안전을 추구하는 중국 신안보관의 구체적인 실례이다. 관계국들이 북경 6자 회담에서 합의한 공동견해를 기초로 하여 한반도의 평화, 안정 및 발전과 지역안보의 대세에서 문제를 고려하면 북한 핵 문제에서의 중국의 정책목표가 반드시 실현될 수 있다고 믿는다.

## 5. 맺음말

중국이 실시하고 있는 신안보관은 보편안전, 공동안전, 협력안전 및 중합안전 등을 추구하고 있으며, 지역안보문제를 처리하는 원칙은 “立足亞太, 穩定周邊”(아태지역에 입각하고 주변의 안정을 추구한다), 또는 “與鄰爲善, 與鄰爲伴”(이웃나라에 좋은 일을 하고 동반자가 된다) 등이다.

한반도문제에서는 한반도의 평화와 안정을 유지하고 자주 평화통일을 지지하며, 북한과의 우호관계를 공고히 증진시키는 동시에 한국과의 우호관계도 발전시켜 한반도의 평화 진척에 적극 참여하는 것이지만, 한반도

내의 내부 문제에는 간섭하지 않는다.

북한 핵 문제에서는 한반도 비핵화를 꼭 유지해야 하는 전제 하에 자기의 안전에 대한 북한의 우려도 해결해야 하는 동시에, 대화를 통해 평화적으로 북한 핵 문제를 해결해야 한다고 주장하고 관계국들이 평등·공정·호신·합리의 원칙에 대화를 통해 분쟁을 해결하여 한반도의 항구적 평화를 실현한다고 주장한다.

중국의 주장은 한반도 인민의 근본적 이익에 부합할 뿐만 아니라 동북아 및 아태 지역의 평화와 안정에 유리하다. 앞으로 중국은 2003년 8월 북경 “6자 회담”에서 합의한 공식을 기초로 하여 북한 핵 문제의 평화 해결에 힘을 기울일 것이다.

## 참고문헌

- 江澤民. “爲建立公正合理的國際新秩序而共同努力,” 『人民日報』, 1997年 4月 24日.
- \_\_\_\_\_. “在英國劍橋大學的演講,” 『人民日報』, 1999年 10月 23日.
- \_\_\_\_\_. “在亞太經濟合作組織領導人非正式會議上的講話,” 『人民日報』, 1993年 11月 20日.
- \_\_\_\_\_. “闊步前進中的中國與世界,” 『人民日報』, 1995年 7月 14日.
- \_\_\_\_\_. “推動裁軍進程, 維護國際安全,” 『人民日報』, 1999年 3月 27日.
- \_\_\_\_\_. “推動裁軍進程, 維護國際安全,” 『人民日報』, 1999年 3月 27日.
- 朱明揚主 編, 『亞太安全概論』, 軍事科學出版社, 2000.8.
- 『2002年中國的國防』, 中華人民共和國國務院新聞辦公室.
- 閻學通等, 『中國與亞太安全』, 時事出版社, 1999.1.
- 趙可銘主編, 『世界軍事形勢分析』, 國防大學出版社, 1999.5.
- 『江澤民國防和軍事建設思想學習綱要』, 解放軍出版社, 2003.7.
- 賀福春, “朝鮮的核武器,” 『軍事文摘』, 第11期, 1999.
- 張忠·喬楊主 編, 『血腥戰事』, 188頁, 金城出版社, 1995.2.
- “六方會談達成六項共識,” 『參考消息』, 第1版, 2003年 8月 30日.

## 제 2 부

### 북한변화와 통일비용 재검토

## V. 북한변화 시나리오에 관한 기존 연구 검토

### 1. 서론

북한체제의 향방은 평화적 남북통일을 지향하는 우리는 물론 북한 핵 개발을 저지해야하는 미국을 비롯한 주변강대국들의 주된 관심사이다. 주변국들과는 달리 우리가 북한체제 향방에 대해 관심을 갖는 이유는 북한체제의 변화 양상에 따라 평화통일이나, 전쟁통일이나, 흡수통일이나의 문제가 결정되기 때문이다.

북한체제 변화 문제에 대한 관심이 본격적으로 고조된 시기는 1989년부터 시작된 사회주의권 붕괴 이후부터였다. 소련이 자본주의와의 체제경쟁에서 실패하고 그 여파로 동구사회주의권이 붕괴하자 ‘역도미노이론’에 입각, 북한도 금명간 붕괴하지 않을까하는 전망이 많았다. 이러한 전망은 북한이 조기에 붕괴되기를 바라는 ‘희망적 사고’와 영커 설득력을 가졌다. 이 시기 학계의 연구동향도 동·서독 통일 사례 및 통독 사례의 한반도 적용 가능성, 사회주의 체제전환 원인 규명, 비교사회주의 입장에서의 공산권과 북한 비교 등이 주류를 이루었다.

그러나 북한은 붕괴하지 않았다. 오히려 북한은 남북고위급회담을 개최하고, 미국과 핵계임을 벌이는 대범함을 보였다. 물론 그렇다고 북한조기붕괴론이 사라진 것은 아니었다. ‘희대의 독재자’ 김일성만 사라지면 북한체제는 일시에 붕괴할 것이라는 전망은 여전히 서방분석가들의 머리 속에 남아 있었다.

1994년 김일성사망은 이러한 전망을 한층 적실성있는 것으로 착각하게 만들었다. 김일성 사망 직후 많은 전문가들은 북한이 ‘3일 내지는 3년

이내에 붕괴할 것이라고 전망하였다. 이러한 조기붕괴론은 1994년 10월 미국이 북미제네바합의를 내주는 논리적 기반이 되었다. 북한이 조기붕괴할 것이기 때문에 일단 핵개발 동결과 원자력발전소 건설을 교환해도 상관 없다는 논리였다.

이 당시 등장한 것이 ‘북한 연착륙론(soft landing)’이었다. 북한붕괴는 가정사실이기 때문에 중요한 것은 말썽을 부리지 않고 조용히 붕괴되도록 해야 한다는 것이었다. 그러나 이러한 논리는 북한이 조기붕괴하지 않음으로써 적실성이 없는 것으로 판정이 났고, 북한의 장기지속에 대비한 정책이 도입되었다. 즉 북한이 ‘그럭저럭 지속(muddling through)’ 할 것이라는 논리이다. 이 논리에 입각해 미국은 ‘페리프로세스’를 도입하고 수교를 포함한 북미관계 개선에 적극적으로 나섰다. 이 시기에는 정부는 물론 학계에서도 대북 포용정책과 북한의 점진적 변화에 대한 연구가 많았다.

그러나 대북 강경책을 채택한 부시 행정부는 북한 자체적인 요인에 의한 붕괴에 회의를 느끼고 외부 힘에 의한 북한 붕괴를 선호하고 있다. 북한 자체의 힘으로는 체제전환이 불가능하기 때문에 핵개발을 빌미로 대북 선제공격을 실시함으로써 김정일 독재정권을 무너뜨리고 민주정권을 수립한다는 의도인 것이다. 그러나 김정일이 제거된다고 해서 민주정권이 등장하고 나아가 북한체제 자체가 소멸될지는 의문이다.

물론 ‘김정일=북한’이라는 판단 하에 김정일만 제거되면 북한체제도 붕괴된다는 주장을 하는 전문가들도 없지 않다. 어느 주장이 적실성이 있는지는 문제는 지난한 토론과 시간만이 해결해 줄 문제일 수도 있기 때문에 우리로서는 북한체제의 향방에 대한 다양한 시나리오를 설정, 어떤 예상치 못한 상황에서도 이를 효율적으로 통제할 수 있는 만반의 준비를 하는 것이 필요하다. 김정일 정권의 중요성에 대한 인식 하에서 김정일 정권

의 내구력 및 지탱력에 관한 연구가 활발히 전개되었다.

이러한 역사적 맥락에 따라 본 절에서는 그 동안 북한체제의 향방에 대해 어떤 연구들이 있었는가에 대한 천착이 있을 것이다. 다만 수많은 논문이나 단행본 중에서 북한체제 향방에 대한 유의미한 내용을 기술한 연구물만이 소개될 것이다.

## 2. 북한체제 변화에 관한 선행연구 개관

1960년 박동운의 『북한통치기구론』에 이어 1961년 김창순의 『北韓十五年史』와 스칼라피노(Robert A. Scalapino)·이정식의 『한국공산주의 운동의 기원』이란 단행본이 출간되면서 북한연구가 본격화되었다. 이후 1968년 김태서의 “북괴의 동원체제 분석,” 1972년 김갑철의 “북한의 주체 사상에 관한 연구” 등의 박사학위 논문은 한국의 북한정치 연구를 본격화시킨 계기가 되었다.<sup>55</sup>

1970년대 이후 북한연구의 개척자라 할 수 있는 ‘제1세대’는 국내파로 양호민, 박동운, 강인덕, 김창순, 김준엽, 양홍모, 김남식, 이명영, 김갑철, 신일철, 김태서, 강구진, 이태영 등이 있고, 해외귀국파로 안병영, 이용필, 신정현, 김학준, 안병준, 김덕, 전인영, 유석렬, 이경숙, 이상우, 양성철 등이 있으며, 해외활동파로 서대숙, 이정식, 길영환, 고병철, 박한식, 김영진, 정상훈(Joseph Chung), 신인섭 등이 있다.<sup>56</sup>

---

55 우리나라에서 북한연구의 활동이 학문적인 성격을 띠기 시작한 것은 일반적으로 1960년대 중반 이후부터라는 것이 통설이다. 이은죽, 『북한사회연구-사회학적 접근』(서울: 서울대출판부, 1995), p.3.

56 이상우, 『북한정치입문』(서울: 나남출판, 1997), pp.18-19.

1980년대에 들어서 북한연구에 대한 관심은 더욱 고조되었고, 사회주의권이 붕괴된 1990년대에는 북한연구가 폭발적 증가세를 보였다. 2002년 말 현재 석·박사학위논문이 2,000여편에 육박하고 있다. 대다수 논문은 정태적 주제인 이데올로기, 권력, 정책, 체제 등에 관한 문제를 주로 다루고 있다.

북한연구는 1994년 김일성의 사망 이후 북한체제 변화 전망에 대한 오류로 인해 많은 반성이 일어나면서 북한체제 변화에 대한 연구가 많아졌다. 특히 김정일정권의 안전성과 북한체제의 지탱력이 어느 정도일까에 대해 많은 관심을 보이기 시작했다. 물론 김일성 사망 이전시기에 북한 변화에 대한 연구나 학술회의가 없었던 것은 아니다. 대표적인 사례는 다음과 같다. “북한은 변화하고 있는가?”라는 주제로 ‘한국공산권연구협의회’와 미국 ‘캘리포니아주립대 동아시아연구소’의 공동 주최로 1989년 8월 8일부터 11일까지 서울에서 개최된 ‘제4차 한·미 북한 회의(The 4th Korea-U. S. Conference on North Korea)’ 등이 있다. 발표 논문은 수정·보완되어 1991년 4월에 『전환기의 북한』이란 단행본으로 출간되었다.<sup>57</sup>

이 학술회의에서 주장된 개괄적인 내용은 다음과 같다. “북한이 해외의 정보 유입을 철저히 통제하고, 정권을 유지하기 위해 이데올로기 재무장을 강조할 것이다. 그럼에도 불구하고 북한은 지금 변화의 기로에 서있다. 만일 북한이 고립되는 것을 원하지 않고, 남한과의 경제격차를 더 이상 피하고 싶다면 북한은 실질적인 변화에 착수해야 할 것이다. 그러나 북한에 급격한 변화가 일어날 것인지에 대해서는 낙관할 수 없고, 오직 시간만이 북한의 변화 방향을 말해 줄 수 있을 것이다. 그에 따라 남북관계는

57 유세희·이정식 편, 『전환기의 북한』(서울: 대한교과서주식회사, 1991).

전과 다름없이 아직도 유동적이다.”

이후 “북한은 변하고 있는가?”라는 동일한 주제로 서울대 ‘한국정치연구소’가 제1회 학술회의를 개최하여 1990년 3월에 출판한 『북한은 변하고 있는가?』라는 단행본도 북한변화와 관련된 중요한 선행연구물이다. 이 학술회의에서는 정치·외교 분야와 경제·사회·문화 분야로 구분하여 토론이 이루어졌다.<sup>48</sup> 이들의 연구결과에 의하면, 북한의 정치분야에서 변화의 가능성이 거의 없고, 경제분야에서도 개혁의 불가피성을 갖고 있지만 다른 사회주의국가처럼 근본적으로 사회주의경제체제로부터의 탈피가 상당히 어렵고, 사회분야와 문화분야에서도 본질적으로 변하기가 어렵다고 전망한다.

『민족통일연구원』이 ‘북한사회의 실상과 변화전망’이란 주제로 1991년 10월 28일부터 29일까지 서울에서 개최한 국제학술회의를 통해 발표된 논문들은 새로운 이론적인 접근방법의 적용, 북한사회의 분야별(정치, 경제, 사회, 문화, 대외관계 등) 실상에 대한 총체적 분석 등으로 학제적 연구(interdisciplinary research)의 방향을 시도하였다고 볼 수 있다. 이 학술회의의 결과는 동 연구원의 연구진들에 의해 수정보완되어 『북한체제의 실상과 변화 전망』(1991)이란 단행본으로 출간되었고, 1994년에는 캘리포니아대학(University of California, Berkeley)에서 『Prospects for Change in North Korea』라는 제목으로 영문판이 출간되었다. 이들의 발표논문 중에서 다음과 같은 학자들에 의해 시도된 북한체제의 변화에 대한 새로운 이론적인 접근방법의 적용은 상당히 주목할 만한 것이다.<sup>49</sup>

북한사회 변화의 이론적 고찰 분야에서, 에이든 포스터-카터(Aidan

46 서울대한국정치연구소 편, 『북한은 변하고 있는가?』(서울: 어문각, 1990).

49 다음에 소개되는 학자들의 주장은 민족통일연구원, 『북한체제의 변화: 현황과 전망 - 국제학술회의 발표논문집 -』(서울: 민족통일연구원, 1991) 참조.

Foster-Carter) 교수(영국 리즈대 사회학)는 북한 붕괴의 가정 하에 하버마스(Jurgen Habermas)의 위기이론에 의한 4가지 위기 개념(경제적 위기, 합리성 위기, 정당성 위기, 동기유발의 위기)을 가지고 북한체제의 변화를 설명하였다. 그리고 앨빈 소우(Alvin So) 교수(미국 하와이대 사회학)는 세계체제이론의 시각에서 중국발전의 모델을 통해 북한이 중상주의와 국가사회주의와의 최적의 혼합형태를 취하는 사회주의 상품경제를 추진할 지도 모른다고 북한의 장래를 예측하고 있다.

북한경제의 변화 분야에서, 정갑영 교수(연세대 경제학)는 에릭(Eva Ehrlich)의 자료(단순한 MPI를 적용하여 42개국의 GDP를 추정한 자료)와 북한의 자료를 결합하여 단순한 실물지표에 의한 추정방법(Method of Physical Indicators, MPI)과 주성분 분석(Principal Component Analysis)을 응용하여 북한의 GDP를 추정하고 있다. 또한 이달희 실장(민족통일연구원 북한연구실장)은 정갑영 교수와 마찬가지로 계량경제학적 측면에서 완전연립방정식 모형(Simultaneous Equation Model)에 의한 7개 변수를 통해 북한경제의 변화를 3가지 시나리오로 제시하고 있다.

북한 정치체제의 변화 분야에서, 고병철 교수(미국 일리노이대 정치학)는 김일성-김정일 권력세습의 문제점을 개념화, 정당화, 제도화의 3가지 개념을 통해 북한의 장래를 4가지 시나리오(단기 실패, 단기 성공, 중기 성공, 장기 성공)로 설정하고, 그 시나리오 중 단기 성공과 중기 성공의 가능성이 가장 높다고 예측하였다. 그리고 제임스 카튼(James Cotton) 교수(호주국립대 정치학)는 북한의 정치구조를 비교·역사적 접근방법을 통해(특히 시민사회를 유교적 전통과 연관시켜 분석하면서) 시민사회가 약한 북한에서 만약 어떤 체제 변화가 발생한다면 그것은 헝가리·체코의 모델이 아니라 루마니아 모델에 보다 가까울 것이라고 전망하고 있다.

북한 대외관계의 변화 분야에서, 박영호 연구위원(민족통일연구원)은 정치경제적 시각에서 북한의 정책변화에 대한 대내외적 환경을 고찰하고 북한의 대외관계 변화능력 여부와 향후 변화방향을 검토하여 북한이 장기적으로 정치변동의 딜레마에 봉착할 것이라고 전망하였다.

끝으로 북한사회의 변화 분야에서, 도홍렬 교수(충북대 사회학)는 그 체제의 변화와 관련하여 사회통제-사회문제-사회정책-사회변동의 연결고리를 분석틀로 하여 북한사회의 변동가능성을 진단하고, 1990년대의 북한사회가 외부의 개방압력과 내부의 산업화 침체로 인하여 위로부터 일방적 사회통제의 효과를 더 이상 발휘할 수 없고, 그에 따른 각종 사회문제가 증대할 것이라고 전망하고 있다. 그리고 서재진 연구위원(민족통일연구원)은 계급이론의 시각에서 계급이념을 통하여 북한 사회변동에 미치는 영향을 분석하였는데, 특히 8가지 변화 촉진요인과 5가지 변화 억제요인에 따라 북한에서 '신중간계급'의 여론지도 역할과 시민혁명의 가능성을 전망하였고, 결국 현재 북한에서는 시민사회의 발달이 진행되고 있지만 아직도 시민혁명으로 가기에는 불충분하다고 보았다.

이와 같은 세 번의 학술회의에서의 선행연구들은 1990년대 북한연구에 있어서 북한체제의 변화와 관련된 뜨거운 논쟁을 제기하였고, 그 결과 우리 학계에서는 현재까지도 끊임없이 북한체제의 변화와 관련된 논쟁을 지속하고 있는 실정이다.

1990년대에 들어와 본격적으로 진행된 북한의 변화(또는 북한의 미래)에 관한 관심은 이미 1990년대 이전부터 많은 학자들의 줄기찬 연구의 추적을 통해 표면되어 왔다. 그러나 구소련과 동구 공산주의국가의 붕괴를 계기로 1990년대 북한체제의 변화에 대한 연구는 그 어느 때보다 다양한 접근방법과 주제를 가지고 여러 학자들에 의해서 활발하게 이루어 졌다.

그 결과 단행본, 일반논문, 잡지류 등에서도 양적으로나 질적으로 괄목할 만한 연구결과물이 쏟아지고 있는 실정이다. 더구나 북한체제의 변화에 관한 주제는 한반도의 공간적 범위를 벗어나 주변국을 포함한 외국의 학자들에게까지도 관심을 불러일으키고 있다.

지금까지 1990년대 북한의 변화 또는 북한의 장래에 관한 국내외의 주요 학자들과 전문가들은 대체로 북한체제는 총체적인 위기에 직면하고 있으며, 이러한 총체적 위기를 극복하기 위해서 부분적(또는 제한적, 형식적) 개혁과 개방을 시도한 흔적은 있지만 아직도 ‘우리 식 사회주의’ 체제를 고수하고 있으며, 그에 따라 김정일정권은 정치적 불안정과 안정의 기로에 서있다고 본다. 즉 북한연구자들은 현재 북한체제가 위기(예를들면 정치적 위기 또는 경제적 위기)에 처해 있다고 공통적으로 지적하고 있다.

그러나 이러한 연구들은 정치적 위기와 경제적 위기의 상관관계를 연구하기 위한 학제적 연구(interdisciplinary research)가 미흡한 실정이었다. 즉 정치학 분야에서는 북한 경제체제의 현황과 구조 문제를 가볍게 취급하였고, 그와 반대로 경제학 분야에서는 김일성-김정일정권의 특성과 정책결정권자의 정권유지 문제를 소홀히 다루었다고 볼 수 있다.

이 문제는 북한체제의 미래에 대한 시기적(단기, 중기, 장기적)인 예측과 관련하여 기존의 선행연구가 공통적으로 북한체제의 지탱력(durability)을 부분적으로 다루었을 뿐 실질적으로 지탱할 수 있는 북한체제의 총체적 능력이 어느 정도인지 등한시하고, 그 체제의 지탱력에 대한 정치·경제·사회·문화적 시각에서의 학제적 연구가 상당히 부족하다는 것을 지적하고 있다고 할 수 있다. 그에 따라 총체적 체제로서의 북한체제의 지탱력에 분석초점을 두는 연구가 등장하였다. 1990년대에 들어서 구분학의 “북한체제의 정치·경제적 강약점 분석”, 「북한·통일문제 학술연

구노문집』(서울 : 통일원, 1992); 김연각의 “김정일정권의 안전성”, 『김정일의 등장과 한반도 정세』(서울: 한국정치학회, 1994); 민병천의 “북한체제의 불안정성에 관한 연구” (『국민윤리연구』제34호, 1995); 고유환, “북한 사회주의체제의 구조적 위기와 김정일정권의 진로” (『한국정치학회보』, 제30집 2호, 1996); 우경식의 “『북한식 사회주의』체제의 생존전략과 김정일정권의 안정성”, 『북한·통일·안보 분야』(서울 : 국가정보연수원, 1996); 황의각의 “북한경제체제, 얼마나 더 지탱할 것인가” (월간 『통일경제』, 1997년 3월호) 논문 등은 북한체제의 지탱력을 추측하는데 아주 유용한 선행연구물이다.

특히 이 연구업적물 중에서 김연각의 논문이 강제력·정통성·물질적 보상능력·북한주민의 순응적 태도 및 정치문화 등의 4가지 안정요건을 김일성정권과의 비교로 김정일체제의 안정성을 분석하고 있고, 고유환의 논문이 위아르다(Howard J. Wiarda)의 사회주의체제의 일반적 위기 증후군을 원용하여 북한체제의 위기 평가와 김정일정권의 안정성을 분석하고 있다는 점은 북한체제의 지탱력 분석에 아주 유용한 연구자료라고 할 수 있다.

전현준의 “북한체제의 지탱력 평가”(1996); 민족통일연구원, 『북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망』(1996); 유석렬의 “김정일정권의 안정성 분석”(1997); 송영대, “북한의 내구력-정밀분석”(1997) 등도 북한체제의 지탱력 분석에 많은 도움을 주었다.

송의호의 글은 국내외 북한전문가 30인을 대상으로 설문지 조사방법을 통해 김정일정권의 지탱력 여부를 예측하고 있다. 이 조사에서는 설문 대상자 20여명의 전문가들이 김정일정권의 지탱력 기간을 1년-5년으로 예측하고 있다고 분석하였다.<sup>60</sup> 이 글은 북한체제의 지탱력 분석에 있어서

설문지 조사방법을 활용했다는 점에서 상당한 시사점을 던져주고 있지만 설문지 문항에 따른 단순한 견해 분석에 그침으로써 연구논문적 분석으로서 상당한 아쉬움을 가지고 있다고 볼 수 있다.

전현준의 논문은 북한체제와 김정일정권의 지탱력을 동일시하는 전체 하에 립세트(Seymour Martin Lipset)의 특정 민주주의의 안정성 조건 주장과 막스 베버(Max Weber)의 지배유형을 혼용하여 정권의 정당성 여부·정권의 강제력 장악과 작동 여부·정권의 물질적 가치 제공여부라는 분석틀로 김정일정권(=북한체제)의 지탱력을 규명하고 있는데, 이 분석의 결과는 현재 김정일정권의 지탱력이 결론부분에서 <+(안정적으로 작동되고 있음)>이라고 단순히 제시하였다.<sup>61</sup>

이 논문은 본격적으로 북한체제의 지탱력을 분석하는 최초의 연구업적 물이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이 논문에서는 김정일정권의 지탱력을 <+>라고 단순히 결론부분에서 언급한 것에 그친 것은 북한체제의 지탱력 측정이라는 측면에서 자의적·기술적인 한계를 극복하지 못했다고

---

60 이 글은 김정일정권의 장래를 예측하기 위해서 국내외 북한전문가 30인을 대상으로 설문지 조사를 했는데, 이 설문조사는 10가지 문항에 대해 간단히 답을 쓰는 형식으로 진행했다. 이 때 설문지 조사에 참가한 30인의 전문가는 강인덕, 고태우, 길정우, 김남식, 김영성, 김지일, 김태서, 박세직, 서동권, 서재진, 안무혁, 양호민, 유학성, 윤덕민, 윤일균, 이명영, 이병용, 이상연, 이영화, 이종석, 이항구, 전인영, 전현준, 정기민, 정용길, 정용석, 정재문, 차영구, 오코노키 마사오, 하기와라 리요이다. 송의호, “북한전문가 30인의 김정일정권 예측-김정일 통치자로서 자신감 안보인다,” 중앙일보사, 『월간중앙』, 1994년 9월호, pp.192-205.

61 전현준, “북한체제의 지탱력 평가,” 『북한체제의 위기평가와 우리의 대응』(서울: 건국대 민족통일연구소, 1996), pp.1-18.

볼 수 있다. 그러나 이러한 비판은 북한연구의 근본적인 한계의 테두리에서 그 어떤 연구도 가지고 있는 것이라고 볼 수 있다. 문제는 바로 이 논문이 북한의 지탱력을 안과 밖의 상호작용을 동시에 고려하기보다는 안쪽만을 보려는 분석에 그치고 말았다는 점에서 비판을 가할 수 있을 것이다.

후에 자세히 설명하겠지만 『민족통일연구원』의 공동연구는 브레진스키(Zbignie K. Brzezinski)의 사회주의권 붕괴지표 설정에 근거한 15개의 RINU지표를 새롭게 설정하여 북한 사회주의체제의 위기수준 측정을 통해 내구력 전망을 시도하고 있다.<sup>62</sup> 이 공동연구물은 북한체제의 내구력이 1992년에 이미 체제위기 임계점(critical limit)인 2.5(브레진스키의 위기지수 15에 해당)에 도달하여 북한체제(=우리식 사회주의체제)의 불안정성과 김정일 집권의 불안정성을 전망하고 있다. 이 공동연구는 북한연구의 특수성에도 불구하고, 즉 북한연구의 제한된 자료에도 불구하고 북한체제의 지탱력을 지표화하여 최초로 계량적 분석을 시도했다는 점에서 아주 높이 평가받을 만한 것이다.

그럼에도 불구하고 이 공동연구의 분석대로 위기 지수가 곧 내구력 지수와 어느 정도 일치할 것이고, 예측력을 발휘할 것인지에 대한 문제는 자의적 해석에 따른 과학적 가치의 결여라는 비판에 결코 자유로울 수가 없을 것이다. 동시에 이 공동연구가 분석기법의 수행과정에서 원래 30명의 탈북자 중 면접 대상자 1명을 신뢰성 없는 자로 처리하여 실제 29명으로 측정하였다는 점에서, 어떤 부분의 신뢰성을 기준으로 했는지에 대한 설명이 없다는 점은 다소 아쉬움을 더해주고 있다. 그리고 이 공동연구는 내구

---

62 민족통일연구원, 『북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망』(서울: 민족통일연구원, 1996), p.19.

력이란 개념을 확실히 정의하지 않고, 막연히 지속성이라는 용어와 혼용하고 있다고 볼 수도 있다.

유석렬의 분석은 전현준의 논문과 마찬가지로 립세트((Seymour Martin Lipset)의 분석틀을 원용하여 김정일정권의 안정성을 분석하고 있다.<sup>63</sup> 그러나 전현준의 분석결과와는 아주 상이하게 나타나고 있다. 즉 유석렬은 김정일정권의 정통성 확보와 효율성 부족, 그리고 김정일의 문제 해결능력 부족으로 김정일정권이 불안정성의 확대·심화로 이어질 것이라고 전망한다. 이 논문은 전현준과 달리 북한체제의 지탱력 분석에 있어서 국내외적 요인을 동시에 분석하고 있다는 점이 돋보인다. 그럼에도 불구하고 이 논문은 명확한 개념적 정의 없이 혼용(예를 들어 체제 또는 정권, 변화 또는 붕괴 등의 혼용)하고 있으며, 대외적 요인 분석도 정권의 효율성 저하란 부분에서 약간 다루고 있다는 데에서 흠을 찾아볼 수 있다.

송영대의 논문은 북한사회주의체제의 위기수준을 편의적으로 김정일 지도력, 통제력, 이념, 엘리트, 경제력, 외부지원 등 6개 분야로 구분하고 각 분야별로 총 13개 지표를 설정하여 북한의 내구력(sustainability)을 분석하였다.<sup>64</sup> 이 연구는 통제력과 엘리트 분야에서는 나름대로의 체제 내구력을 지니고 있으나, 그 외에는 위기수준이 증가하거나 이미 위기에 봉착해 있다고 보았다. 따라서 그의 분석결과는 13개 지표로 본 위기수준은 1년전보다 더 높아지고 있고, 그래서 북한사회주의체제는 향후 5년을 전후하여 급격한 변혁을 맞을 것으로 전망하였다. 이 연구는 김성철 외 4

63 유석렬, “김정일정권의 안정성 분석,” 『북한의 체제위기와 한반도통일』(서울: 박영사, 1997), pp.77-92.

64 송영대, “북한의 내구력-정밀분석,” 『북한, 언제까지 버틸 수 있나』(서울: 서울신문사, 1997), pp. 125-143.

명의 공동연구에 의한 RINU지표의 5개 분야를 그대로 받아들이고 다만 김정일 지도력의 분야를 1개 더 설정하였다는 점에서 의의를 찾아볼 수 있다. 즉 김정일의 정치적 리더십을 북한체제의 내구력 측정지표로 설정했다는 것은 북한체제의 특성을 고려한다면 상당히 설득력 있는 연구 시도라고 볼 수 있다.

그러나 연구방법론의 빈약성, 위기지표의 설정기준의 모호함과 이론적 개념들의 불명확성은 이 논문의 한계라고 비판할 수 있을 것이다. 즉 이 논문에서는 편의적 방법으로 6개의 위기지표를 설정하고 있지만, 사실상 김성철 외 4명의 공동연구와 같은 위기지표를 설정하고 있으면서도 전혀 언급이 없다는 점을 찾을 수 있다. 또한 13개의 위기수준이 1년 전보다 높다는 평가에서는 1년 전의 위기수준이 제시되지 않아 그 수준을 비교할 수 있는 기준을 알 수 없었고, 내구력의 개념이 명확하게 정의되지 않았음은 물론 북한·북한체제·북한사회주의체제·정권·국가 등의 개념이 뚜렷한 규정 없이 혼용되고 있다는 점도 찾아 볼 수 있다.

이상의 본 연구 주제와 관련된 선행연구들의 방법론적 측면을 검토해 볼 때, 일반적으로 북한체제와 다른 공산사회주의체제들과의 체계적인 비교방법을 통해 북한체제의 지탱력을 분석하고 있지 않다고 할 수 있다. 또한 본격적으로 북한체제의 지탱력은 어느 정도인지 계량화로 분석하는 경우도 없었다고 할 수 있다. 그리고 기존의 선행연구들은 지탱력의 평가를 하는 경우에도 체제, 정권, 국가의 뚜렷한 구분이 없이 주로 「북한=정권=체제」의 시각에서 다루고 있는 경우도 많다고 할 수 있다.

이러한 기존의 연구경향은 북한체제의 지탱력 연구가 1990년대초 구 소련·동구 공산권의 붕괴와 관련하여 본격화된 시기상 문제와 관련되고 있기 때문이고, 또한 북한의 변화 및 붕괴와 관련하여 북한체제의 지탱력

을 부분적(정치, 경제, 사회, 문화 등)으로 다루려는 경향이 주류를 이루고 있기 때문이라고 하겠다.

이러한 반성에 기초하여 1998년 윤 황<sup>65</sup>은 의도적으로 북한체제와 다른 공산주의체제들(구소련, 중국, 쿠바, 체코, 유고)과의 비교방법에 깊은 관심을 갖고, 북한체제의 지탱력 수준을 계량화로 측정·평가함으로써 총체적 체제로서의 북한체제의 지탱력 수준을 분석하고자 시도하였다. 이 연구는 기존의 연구결과물과 근본적으로 달리 총체적 체제로서의 북한에 대한 각 영역별(정치, 경제, 사회, 문화) 지탱력 지표들에 대한 수준을 평가하여 그 결과를 수량화하였다. 그리고 기존의 연구결과물들은 주로 공산체제의 위기 지표를 통해 북한체제에 대한 전망을 다루고 있으나, 그와 달리 이 연구는 공산체제의 연대별 시간적 패턴과 진화적 추세를 통해 북한체제의 지탱력에 대한 전망을 분석하고 있다.

그의 결론은 북한체제는 장기간 지탱될 것이기 때문에 통일정책도 최소한 ‘20년을 내다보고 장기적 차원의 계획이 수립되어야 한다는 것이다. 특히 그는 북한체제의 문화영역의 지탱력이 높다고 분석하고 있는 바, 그 이유는 우리의 전통문화와 주체사상이 끈끈히 결합되었기 때문이라는 것이다.

1997년에는 박형중의 “1990년대 북한체제의 위기와 변화”(1997)가 나왔고, 2000년에는 전현준의 “북한체제의 정치적 특성과 변화전망”(2000)과 신지호의 “북한의 ‘개혁·개방’”(2000) 등이 나왔다. 2001년에는 박형중의 “북한의 변화 능력과 방향, 속도와 동태”(2001)가 나왔다. 이들 연구의 공통점은 북한이 경제난으로 인해 결국 개혁·개방으로 나갈

65 윤 황, 『북한체제의 지탱력에 관한 분석』 (건국대학교 대학원 박사학위논문, 1998.8).

수밖에 없을 것이라는 결론을 도출하고 있는 것이다.

### 3. 북한변화 시나리오 연구물 소개

#### 가. 「민족통일연구원」의 ‘체제내구력 평가’

북한변화에 대한 체계적인 연구는 김성철 박사를 중심으로 한 「민족통일연구원」 연구자들의 「북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망」 연구가 매우 돋보인다. 이 연구는 북한 사회주의체제의 위기수준과 내구력을 경험적인 방법에 의해 보다 체계적으로 평가하고 전망하는데 목적을 두고 있다. 위기수준과 내구력은 권력엘리트(power elite), 체제(regime), 체계 혹은 국가(system or state) 등 세 가지의 차원에서 분석될 수 있는데, 이 연구는 ‘체제’ 차원에 초점을 두었다. 체제 위기수준을 평가하는데 있어서 5개 분야의 15개 지표를 선정하고 이를 37개 측정항목으로 세분화하여, 10년(1986년-1995년)동안 북한의 ‘우리 식 사회주의’ 체제의 위기지수 변화추이를 분석하고, 이를 바탕으로 향후 북한 체제의 내구력을 전망하였다. 이 연구물의 본문을 소개하면 다음과 같다.

이 연구는 브레진스키 모델의 장·단점을 규명하고 이를 수정·보완하여 RINU지표를 개발, 북한의 위기수준의 변화추이를 측정하였다. 이 연구가 브레진스키 지표를 참조한 이유는 1989년의 사회주의 대변혁을 통해 그의 분석이 경험적으로 상당한 신뢰성을 인정받았다고 판단했기 때문이다. 브레진스키 지표의 장점을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 브레진스키 지표는 최소한 동구 및 소련 사회주의체제의 위기수준을 평가하는데 있어서 상당한 신뢰성(reliability)을 보여주었다. <표

V-1>에서와 같이 1987년 당시 대부분의 동구 사회주의권과 구소련은 모두 “위기” 또는 “심각한 위기”의 범주 안에 들어 있었으며 실제로 1989년부터 1991년 사이에 체제의 붕괴를 경험하였다. 여기서 동독과 불가리아는 이같은 범주들에 속하지 않았음에도 사회주의체제가 붕괴함으로써 브레진스키 지표의 한계를 드러내기도 하였다. 그러나 동구 변화의 대표적인 나라였던 폴란드, 헝가리, 체코슬로바키아, 유고슬라비아 등이 높은 위기 지수를 나타냈으며 실제로 동구의 연쇄적 붕괴를 선도하는 역할을 하였던 점으로 미루어 볼 때, 브레진스키의 지표는 체제의 내구력이라는 추상적 차원의 개념을 측정하는 적절한 도구였다고 할 수 있다.

<표 V-1> 브레진스키의 사회주의체제 위기수준 비교

(1987년 기준)

지 표	소 련	중 국	동 독	폴 란 드	체 코	헝 가 리	루 마 니 아	불 가 리아	유 고	베 트 남	쿠 바	북 한	앙 골 라	모 잠 비 크	에 티 오 피 아
사회주의의 대중적 호소력 상실	1	1	1	3	2	3	3	1	2	2	3	1	3	3	3
미래에 대한 비관주의	2	0	1	3	2	3	3	1	2	2	3	2	3	3	3
생활수준의 저하	2	0	1	3	2	2	3	1	3	3	3	2	3	3	3
공산당의 사기 저하	2	0	0	3	2	2	3	1	2	1	1	0	1	3	1
종교활동의 증대	1	0	0	3	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	1
민족주의와 공산주의 이념의 충돌	1	0	1	3	2	3	2	1	3	1	1	1	2	1	2
경제적 사유화의 증대	1	2	1	2	1	3	0	0	2	1	0	0	1	1	0
정치적 반대의 활성화	1	1	1	3	1	2	0	0	2	0	0	0	3	3	2
공개적인 정치적 다원화 요구	2	2	0	3	1	3	1	0	3	0	1	0	2	2	2
인권문제에 대한 수세적 대처	2	1	1	1	2	1	3	1	2	2	2	2	1	2	3
합 계	15	8	7	27	16	23	18	6	22	12	15	8	19	21	20

\*주 1: 위기지수: 3(아주 높다), 2(높다), 1(부분적으로 높다), 0(옳지 않다)

\*주 2: 위기수준의 범주: 9이하 (위기 없음, 4개국), 10-19 (위기, 6개국), 20이상 (심각한 위기, 5개국)

\*출처: Zbigniew Brzezinski, *The Grand Failure: The Birth and Death of Communism in the Twentieth Century* (New York: Charles Scribner's Sons, 1989), p. 234

둘째, 브레진스키의 지표는 특히 당시 북한체제의 위기지수도 측정함으로써 시계열적 비교의 준거를 남겨주었다는 잇점을 지니고 있다. 본 연구는 새로운 지표의 개발은 물론 브레진스키 지표에 의한 현재의 북한 위기지수도 측정함으로써 1987년 이후의 경향을 파악할 수 있을 것이다. 더 나아가서 최근 급증하는 북한 붕괴의 가능성 논의에 즈음하여 브레진스키 지표에 의해 산출된 위기지수가 지니는 계량적 의미를 이미 붕괴한 사회주의체제의 그것과 비교함으로써 보다 설득력있게 설명할 수 있게 될 것이다.

브레진스키의 지표들은 이상과 같은 장점에도 불구하고 오늘의 북한에 그대로 적용하기에는 한계를 지니고 있다. 대체로 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 브레진스키의 지표들은 지나치게 내면적 세계 혹은 이념 분석에 치우친 경향이 있다. 그가 선정한 10개의 지표들 중에서 사회주의의 대중적 호소력 상실, 미래에 대한 비관주의, 민족주의와 공산주의 이념의 충돌, 공산당의 사기저하 등 4가지가 그 같은 분석에 해당된다. 내면적 세계 또는 이념적 측면은 그 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 그러나 이 분야가 한정된 수의 지표들 중에서 차지하는 양이 많을 뿐만 아니라 측정하는 데 많은 어려움을 지니고 있다. 즉, 이러한 분야의 지표들을 지속적으로 되풀이하여 측정할 수 있는 모사성 또는 복제성(replicability)의 정도가 낮다고 하겠다. 이 같은 문제점은 북한 분석에 있어서 면접 기법과 같은 독특한 기법이 사용되지 않는 경우 더욱 증대될 수 밖에 없다.

둘째, 브레진스키 지표들 중에는 서구식 시민사회를 경험한 체제를 분석하기에는 유용하지만 그렇지 않은 체제에도 일반적으로 적용되기에 적절하지 않은 몇몇 지표들이 포함되어 있다. 예를 들면, 정치적 반대의 활성화, 공개적인 정치적 다원화 요구, 종교생활의 증대 등이 그러한 종류의 지표들이다. 특히 정치적 반대와 정치적 다원화 지표들의 위기지수가 동

독, 루마니아, 불가리아 등의 경우 체제붕괴 직전 매우 낮게 나타났음에도 (0 또는 1) 불구하고, 실제로는 이들 나라들이 다른 동구권과 함께 체제 변혁을 경험하였다는 사실은 브레진스키 지표의 취약점이라고 할 수 있다. 이 사실이 브레진스키 지표들의 논리적 타당성(validity)을 철저히 부정하는 것은 아니라 할지라도 시민사회의 경험이 부재했던 체제까지를 고려한 일반화된 지표들로 수정되어야 할 필요가 있음을 보여준다.

셋째, 브레진스키의 지표들은 주변국과의 관계에서 드러나는 위기의 정도를 측정하기 위한 지표를 충분히 포함하고 있지 않다는 문제점을 안고 있다. 1980년대 말 동구권의 예에서도 알 수 있듯이, 사회주의체제 붕괴의 징후는 국제환경과의 관계에서도 밝혀질 수 있다. 국제환경과 관련된 지표로서 그는 국제사회가 제기하는 인권문제에 대한 수세적 대처를 설정하였다. 그러나 인권문제 지표 하나만으로는 “어떤 체제이든 환경과의 적절한 상호작용 또는 환경에의 적응 속에서만 존속할 수 있다”는 체계론적 명제를 충족시키기에 충분치 않다고 하겠다. 다른 사회체제와 마찬가지로 북한 사회주의체제도 환경으로부터 에너지를 유입하여 활용하지 않는 고립된 체제를 고집하거나 또는 타의적으로 고립된 체제가 된다면 정체성을 극복할 수 없으며 결국 존속에 위협을 받게될 것이다. 따라서 체제의 위기 지수를 평가하기 위한 지표로서 환경과의 작용 속에서 논의될 수 있는 것들이 포함되어야 할 것이다.

이러한 반성 하에서 작성된 RINU 지표는 다음 <표 V-2>와 같다.

<표 V-2> RINU 지표 및 측정항목

분야	지표	측정항목
이 념	공식이념의 기능*	일상생활에서의 구속력 집단주의 명제 부자간 권력승계 명제 김정일 지도자론 명제 “우리식 사회주의” 우월성 명제
	미래에 대한 비전*	미래에 대한 희망, 실질적 대가
	공식이념의 민족개념 정당화*	지주성 원칙에 대한 평가 지주성 원칙의 현실성
엘 리 트	엘리트의 사가*	직위 및 역할에 대한 긍지감 사회주의 원칙에의 충실성
	엘리트 갈등	집단적 갈등 유무 제도간 이해갈등 유무 연고별 집단화 가능성
	관료기구의 기능	상부지침의 침투력 하위조직의 자의성
경 제	사적 경제영역*	사적 경제영역의 비중
	생활수준*	식생활, 생필품 및 주거지 GNP 증감추이**
	대외경제관계**	무역, 외채
통 제	사회통제	공안기구의 주민통제 공안기구의 범법행위 통제, 이동 탈북자 증감추이**
	정치적 반대	불만표출 비판세력 존재 가능성* 체제비판 행위*
	반문화의 형성	청소년 문화, 종교활동* 전통적 집단의식
대외 관계	외부정보의 유입	남한변화의 인지도 중국변화의 인지도
	인보자원의 확보**	곡물 생산량과 외부유입량 원유 도입량
	인권문제에 대한 국제적 비난**,**	국제사회의 인권문제 제기

\*주 \* 표는 브레진스키의 10가지 지표에 상응하는 RINU 지표 또는 측정항목임. \*\* 표는 탈북자 면담(30개 문항)중에 포함되지 않은 것들로서 통계 또는 신뢰성있는 자료에 근거하여 위기지수를 평가할 RINU 지표 또는 측정항목임.

<표 V-3> RINU 지표에 준거한 분야별·지표별 위기지수 추이

분야별·지표별		1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
이 념	공식이념의 가능성	20	20	21	22	24	24	25	25	24	22
	미래에의 비전	26	26	26	27	29	30	29	30	31	25
	민족개념 정당화	18	28	18	19	21	22	22	23	23	19
엘 리 트	엘리트 사기	24	24	25	25	26	26	26	26	26	25
	엘리트 갈등	16	16	17	17	17	17	17	18	18	17
	관료기구의 가능성	13	13	14	14	16	16	16	16	17	20
경 제	사적 경제영역	26	27	27	27	30	30	31	31	32	28
	생활수준	20	20	21	21	25	25	29	32	31	27
	대외경제 관계	1.0	1.5	1.5	2.5	2.5	3.0	3.0	3.5	4.0	4.0
통 제	사회통제	1.7	1.7	1.7	1.7	1.9	2.1	2.1	2.3	2.4	2.4
	정치적 반대	2.2	2.2	2.3	2.3	2.4	2.4	2.6	2.6	2.7	3.1
	반문화 형성	1.7	1.7	1.8	1.9	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0

분야별·지표별		1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
대외관계	외부정보 유입	24	24	25	26	27	28	28	28	29	31
	안보자원 확보	15	10	10	10	15	15	25	30	35	40
	인권문제 비난	20	20	30	30	30	30	30	30	40	40
전체 위가지수 I (RINU 방식)		1.9	1.9	2.0	2.1	2.3	2.3	2.5	2.6	2.8	2.7
전체 위가지수 II (브레진스키 방식)		9	9	10	11	13	13	15	16	18	17

\* 주: 1995년의 전체 및 일부 지표들의 위가지수가 전년도 것에 비해 낮게 나타난 이유는 그것이 실질적으로 감소해서라기 보다는 1995년도에 대해 응답한 탈북자 중에 북한 체제를 안정적으로 보는 고위계층의 숫자가 상대적으로 많았기 때문임. 따라서 실질적 의미에서 1995년의 위가지수는 1994년을 능가한다고 판단됨.

<표 V-4> 각 집단별 위기지수 추이 비교

집단별 구분		1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
성 분 별	핵심군중	22	22	23	23	23	23	24	25	25	25
	기본군중	20	21	21	22	24	24	25	25	24	21
	동요계층	21	21	22	22	24	24	24	25	26	27
직 업 별	노동자	22	22	22	23	25	25	25	26	26	-
	농민	21	22	22	23	26	26	26	27	27	-
	인테리	22	22	22	22	23	23	23	23	23	-
	군관	20	20	21	22	24	24	24	24	23	23
학 력 별	해외 경험자	20	20	20	20	20	21	22	22	22	23
	대학교	20	20	20	21	22	22	23	23	23	22
	전문학교	21	21	22	23	26	26	28	28	28	-
거 주 지 별	고등중학교	22	22	23	23	24	25	25	26	26	27
	평양	20	21	21	21	23	23	23	23	23	23
	평안남도	20	20	20	21	23	23	23	23	-	-
	평안북도	22	22	23	23	25	25	26	25	25	-
	함경남도	21	22	22	23	26	26	27	27	27	-
	함경북도	21	21	21	22	24	25	25	25	27	28
	자강도	20	20	20	21	25	25	25	27	-	-
	황해남도	24	25	26	25	25	25	25	25	25	-
	황해북도	21	21	21	21	22	23	23	23	23	-
당 원	강원도	22	22	23	24	25	25	25	25	-	-
	당원	21	21	22	22	24	24	25	25	24	23
	비당원	21	21	22	22	23	24	24	25	26	28

이 연구는 15가지의 RINU 지표에 준거하여 북한의 “체제” 차원의 위기수준을 측정하고 내구력을 전망하였는 바, 그것은 다음과 같다(<표 V-3>, <표 V-4> 참조).

첫째, 북한의 ‘우리식 사회주의’ 체제는 1992년에 이미 체제위기의 임계점에 도달하였다. 위기 임계점 통과가 곧 체제변혁을 가져오는 것은 아

하지만, 그 이후에도 위기수준이 지속적으로 증가하고 있다는 점에서 북한은 체제 차원에서 불안정하다. 또한 북한 체제는 김정일을 중심으로한 ‘권력엘리트’ 보다 더 포괄적인 개념이기 때문에 체제가 불안정한 이상 김정일이 외견상 자신의 권력을 안정적으로 장악하고 있다해도 장기적으로 김정일 집권이 안정적이라고 할 수는 없다. 이것은 가라앉고 있는 배에 탄 선장이 아무리 건장하다 해도 그가 결코 안전하다고 할 수 없는 것에 비유될 수 있다.

둘째, 북한 체제의 최대 약점은 국제적으로 도덕성을 인정받지 못하고 있다는 점, 국제적인 경제협력관계가 미약하다는 점, 곡물과 유류 등 안보자원을 원활하게 확보하지 못하고 있다는 점 등으로 드러났다. 이와 같은 취약성은 자주성 원칙을 견지해야 한다는 구실 하에서 서방국가들에 대한 지나친 폐쇄정책을 취해 온 데서 비롯된 본질적 한계라고 할 수 있다. 그리하여 사회주의권 붕괴 이후 중국·러시아 등 기존 동맹국들로부터의 지원이 감소함에 따라 비사회주의권과의 교류·협력 및 지원이 시급해진 상황에서 이러한 취약성은 체제위기의 지표로서 매우 중요한 의미를 지니고 있다.

셋째, 북한체제의 강점은 상의하달식 관료적 침투력이 아직도 무난히 이루어지고 있다는 점과 당 간부를 중심으로한 엘리트의 응집성이 비교적 잘 유지되고 있다는 점을 들 수 있다. 다시 말해서, 북한 상층부의 공식적인 지시전달 메카니즘과 인적 요소는 다른 부문에 비해 상대적 강점을 지니고 있다고 할 수 있다. 이 강점은 친인척에 의한 권력 독점, 치밀한 계급정책을 통한 사상성 검증, ‘당적 지도’ 원칙의 고수를 통해 사람과 기구를 끊임없이 정비해 온 현 북한식 사회주의체제의 가장 큰 장점이다.

또한 북한에서는 사회주의적 문화가 대체로 유지되고 있음을 알 수 있다. 단, 유의할 것은 이 지표 중 청소년문화 항목만큼은 높은 위기지수를 기록

했다는 점으로 청소년들 사이에서 사회주의 문화가 많이 훼손되고 있음을 알 수 있다.

넷째, 북한 체제에 위협적인 집단은 성분별로는 동요계층, 직업별로는 농민과 노동자, 학력별로는 전문학교 졸업자와 고등중학교 졸업자, 거주지별로는 함경남·북도와 자강도, 당원 멤버십별로는 비당원 등이었다.

다섯째, 만일 급격한 체제변혁이 북한에서 발생하는 경우 그것을 촉발시키는 주체가 누구일 것이냐라는 질문과 관련하여 동요계층, 노동자와 농민, 전문학교 졸업자와 고등중학교, 함경남·북도와 자강도, 비당원의 집단들이 중첩되는 그룹이 중요한 역할을 수행할 것으로 분석된다. 이같은 소외집단에 의해 저항이 발생할 경우, 서구사회에서와 같이 조직화된 저항 형태를 띠기보다는 불균등한 식량분배 같은 문제에 대한 응축된 불만이 일시적으로 분출하는 비조직적 봉기의 형태가 될 것이다. 소외된 집단에 의한 폭발적인 비조직적 봉기의 가능성은 위에서 언급한 바와 같이 상층부의 응집성이 높고 사회통제가 비교적 잘 이루어지고 있다는 점에서 더욱 설득력이 있다고 할 수 있다. 그러나 비조직적 봉기는 체제변혁의 방아쇠(trigger) 역할을 하는 데 그칠 뿐, 그 이후의 변화과정에서 주도적 역할을 행하지는 못할 것으로 파악된다. 하지만 비조직적 봉기가 가지는 의미는 매우 큰 바, 이에 대한 대응방안을 놓고 엘리트 사이에서 이견이 노출되고 갈등이 빚어져 예측불가능한 혼돈의 상태가 빚어질 가능성이 매우 높다.

### 나. 양성철·이용필 교수의 ‘변화 시나리오’

북한변화 시나리오를 체계적으로 연구한 학자는 양성철 교수였다. 그는 북한변화 중 정치변화 또는 변동만을 국한하여 연구했지만 매우 분석적인 연구를 진행하였다. 그 주요 내용은 다음과 같다.<sup>66</sup>

양성철·이용필 교수는 정치변화·변동을 시간변수와 행위변수·내용변수를 기준으로 해서 장기정치변동, 중기정치변동, 단기정치변동으로 나누었다.(단기는 5년 이내, 중기는 5년 이상 10년 이내, 장기는 10년 이상) 마찬가지로 행위변수를 기준으로 정치변동이 인간의 행위가 의도적으로, 인위적으로, 의식적으로 작용했는가를 분석적으로 구분하고, 정치변동이 의도적, 의식적, 인위적인 경우 그 행위의 목적, 그 행위달성을 위한 조직의 규모와 성격, 그 행위달성을 위해 사용한 수단, 그리고 지지기반 등을 기준으로 몇 가지 유형을 나누었다. <표 V-5>에서 보는 바와 같이 여러 가지 정치변동유형 가운데 전형적인 것 네 가지를 위의 3가지 변수를 기준으로 구분하였다. 여기에서 두 가지 단서를 달았는데, 하나는 이들 정치변동이 불발, 실패로 끝나지 않고 성공했을 때의 정치변화 내용이나 성격을 염두에 두는 것이고, 또 하나는 이들 유형은 어디까지나 베버가 이야기하는 이상형이며, 현실정치에서는 꼭 이같은 유형과 들어맞는 실체는 없다는 점에서 실재는 고유성·독특성이 가미된 혼합형일 확률이 크다는 점을 인정하였다. 더구나 쿠데타가 혁명으로, 소규모 산발적 데모가 더 큰 형태의 정치변동을 낳을 수도, 쿠데타와 개혁이 접목될 수도 있는 등, 현실정치변동은 훨씬 복잡하고 복합적이라는 점을 강조하였다. 위의 유형은

66 양성철·이용필, 『북한체제변화와 협상전략』 (서울: 박영사, 1996)

이해를 돕기 위한 개념적 틀(a conceptual framework) 이상도 이하도 아니라는 것이 강조되었다.

<표 V-5> 정치변화 유형

변수 유형	시 간			행 위			(변화내용) 성공한 경우
	단 기	중 기	장 기	목 적	조직규모와 성격	수 단	
쿠 데 타 +				정권탈취	소(소수정예, 비밀 행위의 신속성 필수, 중앙정부수뇌부 혁명, 장악)	무력	정치수뇌부교체
혁 명		+		기존정권 및 체제대체	소, 중, 대(새로운 대체이념, 새이념 추 종세력·조직 파수)	무력포함 여러 가지 수단	정권 및 체제대체
개 혁	+	+	+	기존정권 및 체제유지를 위한 개혁	소(소수기존집권세 력의 새정책·전략 개발 필수)	평화적·점 진적 새 정책개방· 집행	정권 및 체제개선 및 활성화
시민전쟁		+	+	기존정권 정통성의 도전·향전	대(기존중앙정부에 중·장기간 도전· 향전할 수 있는 지 역·지방지지기반 필수)	무력행위	기존정권· 체제의 붕괴

양 교수는 북한 정치변화의 경우 정치개혁의 가능성을 가장 중요시 하였다. 정치개혁은 기존집권층이 의도적·의식적으로 기존체제의 유지·강화·개선을 위해 벌이는 일련의 정책개발 및 집행이라고 정의하였다. 특히 정치변동 가운데서도 정치개혁에 국한하고 정치개혁 가운데서도 공산주의 국가의 정치개혁 가능성에만 초점을 맞추었다. 먼저 공산주의 국가에서의 정치개혁을 위해 개방은 필수적이다. 폐쇄사회인 공산체제가 개혁을 시도한다는 것은 닫힌 사회를 열린 사회로 문을 여는 것이 불가피하고 따라서 개방은 개혁의 불가분의 요소가 된다.

그는 북한은 현 김정일 중심집권층 집단이 김정일을 전면에, 표면에 내세우고 있는 한, 그가 공식적으로 아버지의 자리를 승계한다고 해도 진정한 의미에서의 개혁-자유총선, 시민의 기본자유회복 등 자유민주주의 정치질서의 도입, 집단 농장의 개인화, 국가경영기업의 사영화, 가격제도 도입 등 시장기능의 도입은 불가능하다고 생각한다. 그러나 아버지의 아들이라는 부담이 없는 제 3의 인물은 설령 그가 같은 현 북한 집권세력의 pool에서 나왔다고 해도 적어도 베트남식, 중국식 개혁·개방을 추진할 수 있을 것이다. 그러나 문제는 거의 반세기에 가까운 1인 1당 독재, 부자권력승계체제로 인해 정치가 화석화되고 경제가 황폐화한 문자 그대로 폐허가 된 북한을 어느 누가 집권해도, 어떤 파격적인 개혁·개방정책을 추진해도, 하루아침에 다시 회생·회복될 기미는 없다는 사실이다.

개혁 이외의 유형으로 표에서 제시한 것들 가운데 시민전쟁 가능성도 결코 배제하지 않았다. 특히 북한 현집권체제가 붕괴·와해되는 과정에서 소규모 소란 또는 민중봉기가 전국적으로 확산되어 견잡을 수 없는 사태로 까지 번질 수도 있다고 본다.

쿠데타는 공산당 군부의 성격상 그 가능성이 극히 희박하다. 비공산

제 3세계에서 보는 전형적인 쿠데타는 가능하지 않을 것으로 보였다. 남한의 1961년 5월 16일 박정희 주도의 쿠데타나 1979년 12월 12일 전두환 주도의 군쿠데타 등도 가능하지 않다. 다만 군주도의 이른바 북한권력핵심 부내에서의 음모 및 특정 인물제거 작업, 이른바 궁중혁명(palace revolution, palace coup)의 가능성은 훨씬 높다.

현 북한체제나 정권이 붕괴되고 이른바 전격적인 새 체제의 도입, 즉 혁명적 상황은 위의 개혁의 추진과정에서, 시민전쟁의 극복, 진전, 수습과정에서, 궁중혁명 성공으로 인한 새지도자 등장과 새 정책노선 추진과정에서 발생할 개연성이 크다. 다시 말하면 처음부터 현 사회주의체제의 붕괴를 앞세운 혁명세력이 현 북한집권세력에 도전하는 과정을 거치는 것보다는 다른 정치변동상태-시민전쟁, 궁중쿠데타, 개혁-를 거치는 과정에서 현 집권세력의 통치가능성이 이완, 마비, 와해됨으로써 그 기회가 혁명적 상황의 momentum을 낳을 수 있는 것으로 보였다.

정치변동 시나리오에 시간변수를 넣어 <표 V-6>에서처럼 크게 3가지 시나리오로 집약하였다.

시나리오 1은 현 체제와 노선의 견지다. 이는 이럴수도 저럴수도 없는 국내의 상황에서 이른바 “우리식 사회주의”, “사회주의는 과학이다”를 외치며 바깥 세계의 변화를 거부하고 이른바 칩거노선을 고집하는 것이다. 시나리오 1의 변형으로서 시나리오 1a는 위의 체제고수노선을 주축으로 하되 그 기초 위에서 제한적·부분적 개방·개혁을 추진하는 것이다. 목적이 개혁·개방에 있지 않고 체제고수를 위한 개방·개혁을 노린다. 두만강 개발계획, 외국인 투자·자본유입을 가능하게 하는 20여개 법 제정, 제네바 북·미 합의에 의한 북미간 접촉빈도수 증가 등이 바로 시나리오 1a의 좋은 보기들이다. 현재로서는 시나리오 1a가 현 북한정책노선이라고 보였다.

시나리오 1b는 현 체제를 고수하면서도 부분적·제한적 개혁·개방을 시도함으로써 점진적으로나마 현 체제의 수정과 개혁을 목표로 한다. 시나리오 1a와 1b가 다른 점은 전자가 체제고수가 목적이고 개혁·개방은 그 수단이라면, 후자는 부분적 체제개혁·개방이 목적이고 개혁·개방이 그 수단이라는 것이다. 그러나 두 시나리오 모두 현 체제를 대체하는 것을 전면 거부한다는 점에서는 같다.

시나리오 2는 현 체제의 근본적인 맹점을 인정하고 근본적인 체제개혁·개방 노선을 채택하는 길이다. 시나리오 1b와 시나리오 2의 차이는 전자가 체제고수가 제 1차적 목적이고 부분적·제한적 체제 개혁이 제 2차적 목표라면, 후자는 체제개혁·개방이 제 1차적 목적이라는 것이다. 김정일이 북한정치의 실력자로 간재하는 한 시나리오 2는 불가능하다고 주장한다.

시나리오 3은 체제대체이다. 이는 현 북한체제의 붕괴, 나아가서는 국가의 붕괴를 의미한다. 이는 위에서도 지적했듯이 쿠데타, 개혁, 시민전쟁 등 정치변동상황이 혁명상황으로 번지는 경우에 가능하다. 다시 말하면 현 북한체제와 집권층의 통제기능이 이완, 마비, 와해되지 않을 경우에는 가능하지 않다.

<표 V-6> 북한변화 단기전망(5년 이내)

개혁	목적	수단	추진가능성
①시나리오1a	현재제·정권유지·고수	부분적·제한적 개방·개혁	높다
시나리오1b	현재제·정권부분적·제한적 개혁(현재제유지를 위해서)높다	부분적·제한적 개방·개혁	높다
②시나리오 2	현재제·정권점진적 개혁 (현 체제개혁을 위해서)	부분적·제한적 개방·개혁	낮다
③시나리오 3	현재제·정권대체/전환 (구동구 소련과 같이 정치적 민주화와 경제적 시장경제 도입 시도)	적극적·포괄적 개방·개혁	거의 없다
시민전쟁	가능성 상존		

#### 다. 박형중 박사의 ‘체제전환론’

‘북한적 현상’ 연구에 몰두하여 이 분야의 개척자가 된 박형중은 북한도 여타 사회주의 국가들처럼 체제변환이 일어날 수밖에 없다는 입장이다. 체제전환과 관련한 그의 주장을 소개하면 다음과 같다.<sup>67</sup>

‘개혁불가’라는 이데올로기적 수사에도 불구하고, 1990년대 사회·경제적 위기는 북한의 내부통치와 경제관리실태에 큰 변화를 초래했다. 앞으로 북한은 ‘개혁’이라는 표현을 사용하지 않으면서 내부체제는 계속 변해갈 것이다. 1990년대 북한의 특징은 개혁없는 변화라고 할 수 있다. 1990년대 북한당국은 내부체제의 개혁을 주도하는 것이 아니라, 자신의 의도와는 상관없이 이미 일어난 변화를 수용하면서 묵인하는 정책을 취해 왔다. 향후에도 북한당국은 대대적인 ‘근본적 개혁’을 시도하기 보다는 이미 일어난 변화에 대응하고 수용하는 수동적 적응정책을 펴게 될 것이다.

경제난 때문에 북한당국은 각급 공장·기업소의 경영활동을 통제할 수 없게 되었다. 1990년대 이후 국가계획위원회 산하 중앙자재연합상사로부터의 자재공급체계가 붕괴했다. 그 이후 자재조달은 각 공장·기업소의 자체 해결에 맡겨지고 있다. 또한 북한은 ‘새로운 무역체제’를 도입하여 무역전담부서 뿐만 아니라 모든 경제부서와 지방경제기관들도 무역업무를 행할 수 있도록 허용했다.

북한의 경제난은 그간 중간간부와 일반주민에 대한 가장 효율적 통제기구 중 하나였던 국가에 의한 소비재 및 식량의 독점적 배급체제를 붕괴시켰다. 배급제의 붕괴와 함께, 중앙계획기구의 통제를 받지 않는 비공식

67 박형중, 『북한의 변화능력과 방향, 속도와 동태』 (서울: 통일연구원, 2001)

부문의 경제행위가 늘어나고 있다. 모든 계층은 국가부문 이외의 영역에서 호구지책을 마련하도록 강요받고 있다. 모든 주민 계층이 국가적 규범과 규율에서 이탈해야만 생존이 가능한 상황이 벌어지고 있다. 이에 따라 주민생활에 대한 국가 규제의 형해화, 공적 영역의 공동화(空洞化)가 심화되어, 그 결과로 국가제도의 현격한 기능저하가 나타나고 있다. 또한 국가와 사회 전반에서 정치·사회적 기강이 붕괴되는 현상도 나타나고 있다.

점진적·수동적 적응은 경제부문에 뚜렷히 나타날 것이다. 북한은 앞으로도 주요 기간산업과 수출산업, 권력유지에서 핵심역할을 하는 특권 계층에 대한 국가 배급체제는 계속 유지해 나갈 것이다. 그러나 그 이외의 부분에서는 국가관리를 상당한 정도로 후퇴시키는 정책을 점차로 더욱 분명하게 공식화할 수 밖에 없을 것이다. 현재 이데올로기와 형식상의 국가는 기업소의 경영활동을 전면적으로 통제하고 있지만, 중앙의 공식통제는 이미 실질적으로 상당 부분 형해화되어 있다. 이러한 상황에 적응해야만 하는 중앙정부는 기업소 경영에 대한 부분적 통제정책을 점진적으로 공식화해 나갈 수 밖에 없다. 지방행정관청의 자율성 역시 지속적으로 확대될 것이다. 일반 주민에 대한 식량·소비재 공급은 시장에서의 공급과 수요 관계에 위임할 가능성이 많다.

그러나 대내정치는 보수적 기초를 유지할 것이다. 북한 당국은 이미 발생한 경제관리체제상의 변화를 수용하는 선에서 분권적, 시장경제적 요소를 점진적으로 승인하는 한편, 그로부터 발생하는 정치적 위험을 공안통치를 통해서 제어하고자 노력할 것이기 때문이다. 따라서 경제부문의 변화에 대한 방임 정책 및 소극적 대응과는 달리, 정치적 차원에서는 독재체제의 그 어떤 이완도 거부하는 완고한 정책을 취할 것이다.

그러나 이러한 보수적 적응정책도 국가통제를 벗어난 변화들이 지속적

으로 일어나는 것을 막을 수 없을 것이다. 시장관계의 증대에 따라 간부부패가 증대하고, 사회의 계층적 분화가 심화되며, 대외 사조의 유입이 확대되고, 일반 주민의 국가에 대한 의존성이 약화될 것이다. 이에 따라 국가가 직접적으로 장악하는 부분이 줄어들어 통제능력이 약화되는 한편, 정치 불안의 가능성이 증대한다.

민약 시장관계의 묵인과 확대가 경제성장을 유발하여 국가재정수입이 증대하고 주민 생활이 개선될 수 있다면, 정치적 불안정은 통제될 수 있는 한계 내에 머무를 것이다. 그렇지 못할 경우에 북한 내부에서 정책노선을 둘러싼 엘리트 내부의 균열 또는 독재체제에 대한 주민의 집단적 저항 때문에 정변이 발생할 가능성도 전혀 배제할 수는 없다.

박형중은 <표 V-7>에서 처럼 북한 체제변화와 관련하여 '4단계 이념형'을 제시하고 있다. 북한체제는 4단계의 이념형을 모두 거치는 점진적·단계적 변화가 진행될 수도 있으며, 또는 어느 특정 단계에서 더 이상의 변화가 지체되어, 그 상태를 영속화할 수 있는 가능성도 있고, 또는 어느 특정 단계에서 북한 내부에 동요가 발생하여, 사회주의 체제 붕괴 또는 국가 붕괴(남북통일)에 직면할 수도 있다.

<표 V-7> 북한의 정치, 경제, 사회 분야 변화 단계 모델

단계	I 단계	II 단계	III 단계	IV 단계
시기	현재			
경제	부분 분권화된 중앙집권체제 (보수적 운영)	부분 분권화된 중앙집권체제 (전향적 운영)	사회주의 상품경제	사회주의 시장경제
정치	왕조적 전체주의	이완된 왕조적 전체주의 (탈스탈린화)	탈-전체주의 (포용정권)	성숙한 탈-전체주의
사회	'사회'의 기본 체계의 붕괴 이차사회 부재	'사회' 기본체계의 재건 노력 이차사회 맹이와 억압	이차사회 등장	이차사회 성숙
전제 조건	남북간 정치적 긴장완화/교류협력 심화		남북간 군사적 긴장완화 /냉전구조 해체	

첫 번째 가능성은 북한의 현재 상태(I 단계)가 장기화되는 것이다. 이는 대외관계 개선이 지지부진하여, 북한이 여전히 대내외 안보 위협을 걱정해야 하며, 외부로부터의 자본과 기술 도입의 가능성이 낮은 상태에 머물러 있지만, 대내적으로는 강고하고 안정된 통치체제를 지속할 수 있는 상황이 장기화될 때 나타날 수 있는 개연성이 크다. 애초부터 대외 긴장완화가 지지부진한 경우, 북한의 변화는 I 단계에 머물러 있을 것이다. 그러나, 만약 일정한 기간 동안 북한이 대외적으로 우호적 환경을 맞이하게 되는 경우, 북한은 제 I 단계로부터 II 단계로 진화할 것이다. 그 이후, 대외 관계가 다소간 다시 경색된다면, 북한의 변화는 II 단계에 머물러 있을 것이다.

북한이 I, II 단계의 어느 지점에 존속하는 동안, 만약 1990년대 중반과 같은 사태가 재발하는 등 나쁜 상황이 중첩되는 경우, 북한에 정치적 불안정 상황이 발생할 개연성이 높아진다. 북한 당국은 다시 과거와 같은 폭압정치를 취할 수밖에 없게 될 것이지만, 북한 주민은 과거와 달리 저항할 가능성도 있다. 그 이유는 1990년대의 변화 과정에서 북한 주민의 처지가 변했다고 볼 수 있기 때문이다. 1990년대 말, 2000년 초의 남북한 긴장완화와 교류·협력, 중국으로의 탈북 경험 등 때문에, 북한 주민은 남한 주민의 생활상과 중국의 현실에 대해서 얼마간 현실적으로 알고 있다. 또한 한국 및 국제 사회의 대북지원 등의 경험 때문에, 북한 당국이 강요하는 대남·대미 적개심을 과거처럼 맹목적으로 추종하지 않을 수가 있다.

I-II단계에서의 체제 동요 후, 온건 개혁파가 집권한다면, 그 개혁의 내용은 III단계에 진입하는 개혁이 될 것이다. 그러나 이러한 시도는 매우 해결하기 어려운 상황과 과제에 직면할 가능성이 크다. 만약 급진적으로 명령경제체제를 해체하고 민주주의를 도입하고자 시도된다면, 그것은 실패할 가능성이 크다. 북한의 내부적인 준비와 적응력이 존재하지 않기 때문이다. III단계는 I-II단계에서의 중앙집권 체제를 점진적으로 완화하면서, 제도와 사람의 적응과 성숙을 위한 단계가 되어야 할 것이다.

북한이 안정적으로 III-IV단계에 진입할 수 있는 경우는, 북한의 대외 환경이 점진적이고 지속적으로 긴장완화와 협력증대의 과정을 밟아 가며, 그에 발맞추어 북한의 개방과 개혁이 순조롭게 진행되는 경우에 한정할 것이다.

가장 개연성이 높은 경우는, I 단계 또는 II단계 영속화 시나리오이다. 가장 바람직한 경우는, 북한이 위의 4단계를 거쳐 진화함으로써, 궁극적·자생적으로 '자유민주주의와 시장경제'에의 적응능력을 갖는 것이다. 중국

이 1979년 개혁 시작 이후, 2001년에 아직 IV단계에 머물러 있다는 것을 고려할 때, 더 여건이 좋지 않은 북한이 IV단계를 종료하기까지는 최소한 20년 이상이 걸릴 것으로 판단된다.

#### 라. 윤 황박사의 '지탱력' 평가

윤황은 메사-라고(Carmelo Mesa-Lago)의 연속성 정태모형 (Continuum Static Model)에 의한 측정점수를 활용하여 북한체제의 지탱력을 평가하고 있다. 그는 <표 V-8>에서 보는 바와 같이 북한체제의 지탱력 지표 수준을 정치·경제·사회·문화 영역 등 4분야로 나누고 각 분야에서 5개의 지표를 설정하였다. 각 지표의 점수범위는 메사-라고가 중국 등 사회주의국가를 평가한 수치에 가산점을 부과, 윤 황이 임의로 설정하였다. 그 범위는 +10으로부터 -10까지이다. 윤 황은 각 지표의 점수를 합산한 총점 중 +50 - +30까지는 '체제지탱의 强 상태,' +29 - +11까지는 '체제지탱의 中 상태,' +10-0까지는 '체제지탱력의 임계점,' 0 - -10까지는 '체제붕괴의 弱 상태,' -11 - -29 '체제붕괴의 中태 상태,' -30 - -50까지는 '체제붕괴의 强 상태'를 의미한다.

&lt;표 V-8&gt; 북한체제의 지탱력 지표 및 측정점수 설정

북한 체제	지탱력 지표의 수준	측정점수				
		아주 높다	높다	보통	낮다	아주 낮다
정치 영역	1)조선로동당의 일당지배체제	+8	+4	0	-4	-8
	2) 무력통제권	+3	+1.5	0	-1.5	-3
	3) 김정일 정권의 정통성	+3	+1.5	0	-1.5	-3
	4) 김정일의 정치적 리더십	+3	+1.5	0	-1.5	-3
	5) 대외관계	+3	+1.5	0	-1.5	-3
	소 계	+20	+10	0	-10	-20
경제 영역	1) 경제계획과 경제정책의 효율성	+2	+1	0	-1	-2
	2) 국민소득과 인민경제생활	+2	+1	0	-1	-2
	3) 주요 산업부문의 생산능력과 공급량	+2	+1	0	-1	-2
	4) 노동력	+2	+1	0	-1	-2
	5) 대외무역	+2	+1	0	-1	-2
	소 계	+10	+5	0	-5	-10
사회 영역	1) 인구구조(분포)의 규모	+2	+1	0	-1	-2
	2) 계층화	+2	+1	0	-1	-2
	3) 사회통제	+2	+1	0	-1	-2
	4) 사회통합	+2	+1	0	-1	-2
	5) 복지	+2	+1	0	-1	-2
	소 계	+10	+5	0	-5	-10
문화 영역	1) 주민들의 가치관 변화	+2	+1	0	-1	-2
	2) 전통문화와 주체사상의 결합	+2	+1	0	-1	-2
	3) 종교활동의 강세	+2	+1	0	-1	-2
	4) 문학예술의 검열·통제	+2	+1	0	-1	-2
	5) 대중문화생활의 규제	+2	+1	0	-1	-2
	소 계	+10	+5	0	-5	-10
총 계		+50	+25	0	-25	-50

4개분야에 대한 지탱력 평가결과는 <표 V-9>와 같다. 여기에서 총점인 '+11'의 의미는 '지탱력이 대체로 높다(=체제지탱의 中 상태)'는 의미이다. 즉, 1990년대 말 현재 북한체제가 대체로 높은 수준에서 지탱력(총 +11점, 22%, 強中상태)을 가지고 있기 때문에 북한체제가 붕괴할 가능성이 다소 낮다고 말할 수 있다고 윤 황은 주장한다.

&lt;표 V-9&gt; 북한체제의 지탱력 종합평가 점수표

북한 체제	지탱력 지표의 수준	측정점수				
		아주 높다	높다	보통	낮다	아주 낮다
정치 영역	1) 조선로동당의 일당지배체제	+8	-	-	-	-
	2) 무력통제권	+3	-	-	-	-
	3) 김정일 정권의 정통성	-	-	-	-15	-
	4) 김정일의 정치적 리더십	-	+15	-	-	-
	5) 대외관계	-	-	-	-	-3
	소 계	+8				
경제 영역	1) 경제계획과 경제정책의 효율성	-	-	-	-	-2
	2) 국민소득과 인민경제생활	-	-	-	-	-2
	3) 주요 산업부문의 생산능력과 공급량	-	-	-	-	-2
	4) 노동력	-	-	-	-1	-
	5) 대외무역	-	-	-	-	-2
	소 계	-9				
사회 영역	1) 인구구조(분포)의 규모	-	+1	-	-	-
	2) 계층화	+2	-	-	-	-
	3) 사회통제	+2	-	-	-	-
	4) 사회통합	-	+1	-	-	-
	5) 복지	-	-	-	-	-2
	소 계	+4				
문화 영역	1) 주민들의 가치관 변화	-	+1	-	-	-
	2) 전통문화와 주체사상의 결합	+2	-	-	-	-
	3) 종교활동의 강세	+2	-	-	-	-
	4) 문학예술의 검열·통제	+2	-	-	-	-
	5) 대중문화생활의 규제	-	+1	-	-	-
	소 계	+8				
총 계		+11				

북한체제의 각 영역별 지탱력 분석결과를 보면, 그 체제의 지탱력 수준이 ‘문화영역(지탱력 정도 强상태; 80%)’ > ‘정치영역(中상태; 40%) = 사회영역(中상태; 40%)’ > ‘경제영역(弱상태; -90%)’의 부등식관계로 나타나고 있기 때문에, 북한체제는 1990년대 경제 영역의 ‘지탱력 弱弱상태(거의 지탱력이 없는 상태)’에 이어 2000년대에 들어서면서부터는 무엇보다도 정치영역과 사회영역에서의 ‘지탱력 弱弱상태’에로의 진행여부가 가장 큰 체제붕괴의 문제로서 체제부담을 안게 된다는 주장이다.

따라서 만일 2000년대 북한체제가 하위체제별 지탱력 붕괴단계를 거치게 된다면, 향후 북한체제의 지탱력은 ‘경제영역의 붕괴(제1단계: 1990년대 말 현재 이미 통과함) → ‘정치영역의 붕괴와 사회영역의 붕괴(동시 단계: 제2단계)’ → ‘문화영역의 붕괴(제3단계)’라는 3단계를 거치게 될 것이라고 윤 황은 예측한다.

그는 향후 통일문제는 북한체제의 지탱력이 ‘경제영역의 붕괴 → 정치영역과 사회영역의 붕괴 → 문화영역의 붕괴’라는 단계로 진행되는 것과 연관시켜 생각해 볼 필요가 있다고 주장한다. 즉 우리가 북한체제의 붕괴에 대한 토론을 논의할 때, 현재 북한체제의 지탱력이 경제영역의 붕괴(제1단계)에 이미 들어가 있기 때문에, 다음에는 우선적으로 정치영역에서의 붕괴와 사회영역에서의 붕괴를 집중·추적해 볼 필요도 있다는 것이다.

특히 그는 “‘2003년에 김정일정권이 붕괴하면 우리의 통일환경도 좋아질 것이지만, 그 정권이 이 시기에 붕괴되지 않는다면 결국 우리가 원하는 않든지 간에 우리의 통일시기에 대한 희망은 상당기간(2017년 이후까지) 유보해야 할 것이다”고 주장한다.

윤 황은 공산주의체제의 특성상 정치체제(특히 공산당 일당지배체제)가 붕괴되지 않는 한 체제의 지탱력은 높다고 보고, 북한에서는 김정일의

통제력으로 인해 정치체제 붕괴 가능성이 낮기 때문에 체제붕괴도 쉽지 않은 것으로 본다.

그는 이러한 ‘북한적 특성’으로 김정일 1인 독재정권의 지배체계가 붕괴하게 되면 곧바로 북한의 모든 체제의 영역이 와르르 무너질 공산이 아주 크다고 결론짓고 있다.

결론적으로 윤 황은 1990년대말 현재 북한체제의 지탱기간(또는 붕괴 시기)을 예측했는 바, 최소한 ‘2003년’까지 북한 공산체제는 지탱할 것이라고 전망하였다. 바로 이 시점에서 만약 북한의 정치체제(또는 김정일정권)가 몰락하지 않는다면, 적어도 ‘2017년’까지 장기간 지탱할 가능성이 높다고 전망하였다. 윤 황의 전망은 김정일 정권의 존폐여부가 곧 북한 체제의 지탱여부 또는 붕괴여부를 결정해준다는 전제를 가지고 있다. 따라서 만일 ‘2003년’의 시점에서 김정일 정권이 붕괴되지 않는 한 북한체제는 장기간의 지탱력을 보여줄 수 있다는 주장이다.

김정일 정권이 ‘2003년’ 시점에 몰락으로 이어지기 위해서는 1990년부터 지속·누적된 경제침체의 악화, 당·정·군 등 관료엘리트들의 이반, 시민사회의 성장, 서방자본주의 국가권과의 교류 확대, 북한의 경제개혁과 개방 정도와 속도, 중국 공산체제의 붕괴, 한국과의 교류·협력의 확대, 김정일의 건강 등이라는 요인들이 복합적으로 작용해야 가능하다고 윤 황은 주장하였다.

윤 황의 연구는 학계에서 논쟁을 불러오고 있는 북한체제, 김정일 정권에 대한 ‘조기붕괴론’과 ‘존속론’에 대한 논쟁에서 하나의 논쟁적 근거를 제공해주었고, 기존의 연구결과물들과 달리 실질적이고 최초로 북한체제의 지탱력에 대한 측정·평가를 계량화시켰다는 점에서 그 학문적 의의가 깊다고 볼 수 있다.

그러나 그의 주장은 지탱력의 개념 설정, 북한의 각 체제(정치체제, 경제체제, 사회체제, 문화체제)간의 구분 기준 설정, 각 체제별의 지표들에 대한 점수부여(특히 가중치 여부)등이 자의적인 측면이 있고, 측정의 객관화 문제(특히 측정기준, 지표설정 문제, 자료 수치의 문제 등), 체제의 지탱력 측정방법의 개발문제 등의 과제를 안고 있다.

#### 마. 권오윤 박사의 '북한체제변화'

권오윤은 『북한체제변화론』<sup>68</sup>에서 북한이 점진적인 방법이긴 하지만 결국 자본주의체제로 갈 수밖에 없다는 점을 주장하고 있다. 그의 주장은 다음과 같다.

현재의 북한 사회주의체제는 경제적, 정치·군사적 위기를 맞이하고 있고 이는 결국 정치체인 당과 국가기관, 그리고 그것들을 이끄는 정치지도자에게 책임이 돌아 갈 수밖에 없다.

북한이 겪고 있는 이러한 위기상황은 이미 개혁·개방을 취했던 동유럽이 직면했던 상황이며 이를 체코슬로바키아의 부총리였던 「오타 식」(Ota sik)은 사회주의 경제체제의 비역동성→경제침체→과중한 군사비부담→국민경제의 악화→국민의 불만증가→개혁의 요구라는 순환으로 표현하고 있다. 따라서 동유럽의 여러 사회주의 국가들도 북한과 같은 사회주의 경제체제를 취하고 있었고 그 모순이 증가하여 결국 경제의 개혁과 개방으로 돌아설 수밖에 없었다.

이러한 상황은 소련과 중국에서도 비슷하여 소련은 고르바초프의 「페레스트로이카」와 「글라스노스트」를 표방하다가 군부쿠데타를 겪음으로서

68 권오윤, 『북한체제변화론』, (서울: 다다미디어, 1998).

붕괴하였고 중국도 내부적으로는 ‘천안문사태’와 같이 무력으로 억압하는 속에서 개혁·개방을 추진하고 있는 실정이다. 따라서 북한 사회주의체제의 전망도 이러한 경향 속에서 살펴 볼 수 있을 것이다.

북한의 개혁·개방이 동유럽 국가나 소련, 중국보다도 느린 근본적인 이유가 몇 가지 있다. 그 첫 번째의 것은 북한은 여타 국가들과 다르게 정치지도자의 교체가 없었다는 것이다. 소련은 1954년 스탈린이 죽고 흐루시초프가 등장하면서 스탈린비판을 전개했으며 중국에서도 모택동이 말기에 문화대혁명으로 권력을 유지하려 했으나 결국 사망함으로써 덩소평의 개혁·개방을 경험하였다. 이는 사회주의체제의 개혁은 혁명 1세대에게는 자기 자신의 업적을 부정하는 것이 되고 따라서 보수적 경향을 보이다가 지도자의 교체에 의해 새로 등장한 지도자가 대중의 정통성을 획득하기 위해 개혁·개방 정책을 추진하게 되는 것이다.

동유럽 국가들의 경험도 최고지도자가 장기집권한 경우 개혁·개방이 미진했음을 보여주고 있다. 불가리아의 「지브코프」(Todor Zhivkov, 1954-1989)는 35년간 집권하였고 동독의 「호네커」(Erich Honecker)는 18년(1971-1989), 루마니아의 「차우세스쿠」는 24년(1965-1989)간 각각 통치하면서 사회주의 체제를 유지하였다. 이에 비해 북한은 1945년 이후 1994년 7월 8일까지 김일성이 지배하고 있었으며 김일성 사망 이후에는 그의 아들인 김정일이 권력을 장악하고 ‘유훈통치’라는 명목 하에 김일성체제를 계속 유지하고 있는 것이다.

북한이 보수적인 두 번째의 이유는 주한미군, 그리고 남한과 군사적인 대립상태에 있다는 것이다. 북한주민들은 이미 1950년대 한국전쟁에서 미군에 의한 참담한 파괴를 경험하였고 현재까지도 곳곳에 그 전쟁과 피해를 회상할 수 있는 전시실과 자료실을 설치해 놓고 있다. 특히 북한의 당

과 정부는 어려움이 있을 때마다 ‘전쟁위기설’을 부추키고 있어 북한에서 정상적인 개혁·개방이 진행되기가 어려웠던 것이다.

세 번째로 북한이 동유럽 국가와 갖는 차이점은 북한의 경제는 소련보다 중국에 접근하였고 중국은 현재 개혁과 개방을 추진하되 1)당의 지배 2)무산계급독재 3)사회주의 4)마르크스-레닌-모택동사상을 유지하는 「4개 견지정책」을 고수하고 있기 때문에 북한도 보수적인 태도를 취하는데 훨씬 용이했을 것이다.

이 외에도 북한은 동유럽과 같이 서유럽 자본주의의 영향을 많이 받지 않았고 정치문화적 특성상 동양적인 중국과 가까우며 폐쇄적이라는 것이 북한의 개혁·개방을 저해하는 요인이 되었다.

그러나 이러한 북한의 보수주의적 상황은 결코 앞에서 논한 정치·경제적 위기요인을 해소시켜주지 못하기 때문에 북한은 앞으로 더욱 개혁·개방을 택하지 않을 수 없을 것이다. 그것들은 북한의 구조적 분화와 기능적 전문화를 촉진할 것이며 구체적으로는 정치적 분권화와 경제적 자율성이 확대될 것이라는 것이다. 정치적 분권화는 먼저 보수적 성격을 갖는 당과 개혁을 강조하는 정부기관간에 일어날 것이며 중앙과 지방의 분권화도 강화될 것임을 예상할 수 있다.

‘공산주의사회 건설’이라는 목표문화를 옹호하는 노동당은 이미 현실적 능력이 결여되어 있으며 따라서 현실정책을 다루는 정부와는 갈등이 생길 수밖에 없다. 특히 북한체제의 변화과정에서 보듯이 목표문화와 전이문화 간에는 시간이 흐름에 따라 괴리가 생기기 때문에 장래에 노동당은 ‘공산주의사회 건설’이라는 목표문화만 상징적으로 지향하고 실질적인 정책은 정부에게 맡길 수밖에 없을 것이다. 이러한 당·정간의 분리는 그동안 고질적인 병폐였던 관료주의를 타파하는 데도 효율적일 것이다.

현실적으로 당·정의 분리에 대한 요구는 중국에서도 보여지는데 중국 공산당이 ‘관료주의 타파’를 위해 혁명과정에서부터 끊임없이 강조해 왔음에도 불구하고 지난 1989년 6월 ‘천안문사태’ 당시 중국 대중들의 가장 주된 요구는 ‘관료부패의 척결’이었다. 이러한 ‘사회주의적 관료주의 문제’를 척결하기 위해 중국공산당은 지난 1987년 13전대회에서 조자양의 보고를 통해 1)당·정분리 2)당권의 하부기관에 대폭적인 이양 3)정부집권기구의 개혁 4)과학적인 인사관리 5)사회의 협의 대화제 실시 6)법체제의 개혁 등을 주장하였다.

한편 경제분야에 있어서 예상되는 자율화는 ‘생산수단의 사회적 소유’라는 원칙이 유지되더라도 그것을 관리, 사용하는 실질적인 권한은 점차로 각 생산단위에게 부여하게 될 것이라는 것이다. 비록 그 초기단계에 자본주의 경제체제보다 국가에서 요구하는 세금이 많겠지만 독자적으로 계획하고 운영하며 수지를 맞추어 이윤을 내고 그에 따라 소득도 비례하는 자본주의적 요소가 도입될 것이라 본다. 1996년부터 시작된 분조관리제의 개선은 바로 생산단위를 개인화하고 그에 따라 생산량을 높임으로써 국가의 수입도 늘리려는 의도인 것이다. 이는 결국 북한의 사회주의체제가 위로부터의 동원보다는 물질적 수단에 의존한 시장 사회주의체제로 이전할 것이라는 것을 예상하는 것이다.

이러한 정치제의 분권화와 동원수단의 변화에 따라 북한사회의 이해관계도 다양해지고 그에 따라 정치제를 이탈한 시민집단이 성장하게 될 것이라는 것도 예상할 수 있다. 동유럽 국가들의 경우 시민집단은 다음과 같은 과정을 거쳤다. 즉 첫째 단계는 당-국가에 대항하여 사적 단체나 세력이 자율권을 확보하는 단계, 둘째, 이러한 단체나 세력들이 공적 영역에서 제한된 목표를 추구하는 단계, 셋째, 기존의 당-국가의 정통성에 도전하여

정치화되기 시작한 사회에 대한 통치권자로서의 가능성을 제시하는 단계, 넷째, 사회세력들의 자율권을 입법화하고 궁극적으로는 자유선거를 통해 시민사회와 국가가 일종의 계약을 체결하는 단계라고 할 수 있다. 그러나 유럽과 달리 시민사회의 문화가 빈약한 북한에서 시민집단의 자발적인 생성을 기대하기는 어려우며 오히려 현재의 ‘근로단체’들이 본래의 목적대로 노동자·농민, 여성 또는 직업단체들의 권익을 옹호하면서 당과 정부로부터 이탈하던지 아니면 순간적인 반정부 대중운동이 시민집단화할 가능성이 더 많은 것으로 보인다. 일찍이 『토크빌』(Alexis de Tocqueville)은 『구체제와 프랑스 혁명』(The Ancien Regime and the French Revolution)에서 “무능부패정부에게 있어 가장 위험한 순간은 그것을 수정하려고 하는 때이다”라고 말한바 있는데 이는 북한에게도 적용될 수 있을 것이다. 실제 북한에서 시민사회 또는 시민집단이 성장하기 위해서는 물질적 기반과 조직적 기반이 있어야 한다. 아주 소규모이지만 북한에서 개인적인 텃밭, 돼기발생산이 늘고 시장이 확산되고 있는 현실은 시민사회나 조직이 만들어질 수 있는 맹아가 보인다고 할 것이다.

그러나 김정일이 존재하는 현재 상태에서 볼 때 북한에서의 본격적인 개혁·개방정책은 북한 내에서의 심각한 권력투쟁이나 정권교체 이후 가능하게 될 것이다. 물론 그 개혁·개방정책이 목표문화를 포기하지 않는 점진적인 것이 될지라도 궁극적인 결과는 공산주의사회 건설이라는 목표문화로부터는 상당히 멀어지게 될 것이다. 이러한 북한의 전망을 자유화 모형에 의해 제시해 보면 <표 V-10>과 같다.

따라서 사회주의체제로서의 북한은 이제 심각한 딜레마(dilemma)에 이르게 되었는데 그것은 생산력발전을 위해 계급투쟁을 포기할 것인가 아니면 계급투쟁을 위해 경제침체를 감수하고 버틸 것인가 하는 문제이다.

북한의 이러한 두 가지 선택지는 동원체제로서의 북한에 대해 두 가지 전망을 동시에 가능하게 한다.

그 첫 번째 가능성은 생산력발전을 위해 계급투쟁을 포기 또는 유보하고 자본주의적 요소를 도입하는 경우이다. 이는 소련이 취했던 『페레스트로이카』와 『글라스노스트』와 같이 공산주의 건설을 위한 생산력 발전을 주장하는 것으로 내부적으로는 정치개혁을 함과 동시에 물질적 유인(incentives), 사유재산, 자유경쟁, 시장제도 등을 부분적이거나 인정하고 외국으로부터는 자본과 기술을 도입하려고 노력하는 것이다. 그러나 이러한 계급투쟁의 유보는 먼저 북한의 핵무장에 대한 포기와 군축, 평화의 선언이 선행되어야 하며 특히 김일성이 취했던 정책에 대한 반성이 있어야 하는데 이는 김정일 체제에게 스스로 자신의 정통성기반을 흔드는 것이 되어 심각한 체제위기에 몰리게 될 것이다.

<표 V-10> 자유화모형에 의한 북한의 변화전망

(배경조건)	(전환조건)	(자유화)	(「자유화」 된 체제)
체제적 위기와 불만에 대한 의식고조	체제의 개혁과 개방에 대한 공 감대 형성(개혁 과 보수파간의 논쟁가열)	생산력발전을 위한 경제구조 개혁	경제구조변화에 따른 정치적 변혁
<ul style="list-style-type: none"> <li>○대외적 고립</li> <li>○경제침체</li> <li>○군사적 위협</li> <li>○생산력발전을 위한 당내개혁 개방과 등장</li> <li>○국민의 경제적 위축</li> <li>○지식인 청소년 의 불만 증가</li> <li>○관료주의의 타 파 운동</li> <li>○계획경제의 부 조리 지적</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○사회주의적생 산 관계 보다 생산력발전 우선 원칙에 대한 공감대 형성</li> <li>○당내 개혁, 개 방에 대한 논 의 허용</li> <li>○계급투쟁론자 의 입지약화 (권력투쟁 강화)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○당내 개혁개방 과 득세</li> <li>○시장, 물질적 유인 도입</li> <li>○경제개방과 외 채확보 노력</li> <li>○부분적 사유 재산인정</li> <li>○자력갱생노선 의 탈피</li> <li>○‘지주와 ‘주체’ 에 대한 언급 자체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○과거의 반정부 인사 석방</li> <li>○언론의 자율성 인정(반대의사 표명 허용)</li> <li>○행정과 정치구 조개선(정치적 민주화)</li> <li>○다당제 허용</li> <li>○프롤레타리아 독재원칙의 폐기와 대통령 직선제 허용</li> </ul>

북한의 정치체가 취할 수 있는 또 하나의 선택지는 현재의 경제침체를 순간적인 것이라고 대중들을 설득하면서 혁명성으로 노동의욕을 다시 고취 시키고 더불어 한편으로는 군사비에 대한 자본유출을 최소화하는 것이다. 이는 현재의 과중한 군사비를 줄이고 그 자본을 주민들의 경공업과 생활필

수품 생산으로 돌리고자 하는 것이다. 이것은 북한이 1990년대 들어 핵무장으로써 더 이상의 재래식 군사장비에 드는 군사비지출을 최소한으로 억제하고 내부적으로는 내핍생활을 강조하여 체제위기를 극복하고자 하는 것으로 나타났다.

그러나 이러한 방식은 군사적인 문제에 있어 반드시 핵무장을 필요로 하는 것은 아니다. 북한의 핵무장은 미국과 남한, 일본으로부터 강력한 반발을 사고 있기 때문에 강행할 경우 경제체제나 전쟁으로 확산될 가능성이 있다. 따라서 북한은 차선책을 택하게 되는데 그것은 군사적으로는 중국의 핵우산 속으로 피하는 것과 동시에 경제적으로는 미국과 남한에 핵무장 포기에 대한 대가를 요구하고 군사비지출을 줄여 경공업과 서비스업을 활성화시켜보자는 것이다. 1993년 3월 「핵확산금지조약」(NPT)을 탈퇴하는 사건의 전후 배경에는 이러한 계산이 있었던 것으로 보인다. 김일성은 핵확산금지조약 탈퇴 이전에 이미 1993년 2월 중국 북경을 방문했으며 핵확산금지조약 탈퇴 이후인 5월에도 북·중 고위급회담이 북경서 비밀리에 열리고 있었다.

이와 동시에 북한은 “미국과 회담할 경우 핵확산금지조약 탈퇴 철회를 고려할 수 있다.” 고 언급하면서 5월 북·미 고위급회담이 추진되자 6월에는 「로동신문」에서 “미국과의 적대관계가 끝났다”고 하는 등 미국에 대한 호의적인 태도로 돌아섰다. 이러한 상황은 1994년 10월 ‘북·미 기본합의문’으로 결실을 맺었으며 북한은 남한과 미국, 일본으로부터 핵무장 포기의 대가로 경제적 지원을 약속받았다.

그러나 이러한 두 번째의 선택지는 근본적인 개선책이 되지 않기 때문에 북한의 정치·경제적 위기는 더욱 심각해질 것이며 결국 장기적으로는 정치·경제적 개혁·개방을 통한 첫 번째의 방향으로 나아가게 될 것이다.

『브레진스키』(Zbigniew Brzezinski)는 “소련과 같은 사회주의체제가 안고 있는 딜레마(dilemma)는 경제발전은 정치적 안정을 희생함으로써 가능하며 정치적 안정은 경제적 실패의 대기라는 데 있다”고 표현하고 있다.

이러한 북한의 변화전망은 북한이 『동원체제』에서 『중앙집권적 행정체제』→ 『분권적 행정체제』→ 『시장 사회주의』로 진행할 것임을 예측하게 하며 끝내는 정치적 다원주의를 통해 실질적인 자본주의 체제로 수렴될 것이라는 전망을 낳는다.

## VI. 통일비용에 관한 기존 연구 검토

베를린장벽이 무너지고 1년이 채 지나지도 않은 1990년 7월 독일의 통일이 이루어지자, 우리 사회에서도 통일에 대한 기대가 증대하기 시작했다. 동시에 독일의 통일과정에서 소요된 거대한 규모의 통일비용은 남한 사회의 통일역량에 대한 관심도 증대시켰다. 무엇보다도 남한 사회가 급속한 흡수통일과정에서 필요한 통일비용을 조달할 수 있는 경제적, 정치적, 사회적 역량을 갖추고 있는가 하는 점이 핵심적인 문제였다.

이러한 상황에서 남한 사회 내부에서는 소위 ‘통일비용’과 관련된 상당수의 연구가 진행되었다. 대부분의 연구들은 통일비용의 규모를 추정한 후, 남한의 통일비용 부담 능력을 경제적 관점에서 평가하려고 하였다. 정치적, 사회적 역량은 경제적 관점에서의 평가가 끝나면 자연스럽게 알 수 있는 것으로 상정되었다. 통일비용 논의에서 가장 쟁점이 된 요소는 ‘규모’였다.

그런데 통일비용과 관련한 연구는 규모 자체와 관련해서 편차가 매우 큰 결과들을 내어놓았다. 한편으로는 통일비용의 개념 자체에 대한 다양한 이해 때문에, 그리고 다른 한편으로는 통일과정에 대한 다양한 시나리오 때문에, 통일비용의 추정치는 여러 가지 결과로 나타난 것이었다(〈표 VI-1〉 참조). 이러한 결과는 자연히 통일비용의 부담능력과 관련해서도 다양한 평가를 낳았다.

이 절에서는 통일비용과 관련한 기존 연구를 요약하여 제시하려고 한다. 우선 통일비용 추정에서 다양한 추정치를 낳도록 한 요인이 된 통일비용 개념과 통일과정 시나리오를 검토한다. 다음으로 기존 연구에서 제시한 통일비용의 규모를 비교한다. 마지막으로 비교적 현실성이 있다고 판단되는

통일연구원에서 제시한 통일비용 관련 연구의 결과를 제시한다.

## 1. 통일비용의 개념

분단국의 통일 사례가 독일 통일 이전에도 있었지만, 통일비용이라는 개념은 독일 통일의 경우에 특별히 부각되었다. 동서독 간에 경제력 격차가 존재했고 흡수통일이 급속하게 이루어졌기 때문에, 동독 지역의 경제를 서독 지역의 수준으로까지 끌어올리기 위한 자금이 상당량 서독으로부터 동독 지역으로 이전되어야 했다. 이런 의미에서 통일비용이란 개략적으로 분단국의 통일과정에서 사회·경제적 발전수준이 낮은 지역의 경제를 높은 지역의 경제와 비교하여 일정한 수준으로까지 끌어올리고 또한 나뉘어져 있던 두 개의 지역경제를 하나의 국민경제로 통합하는 데 필요한 비용이라고 정의할 수 있다. 당연히 이 경우 통일비용을 지출하게 되는 주체는 발전수준이 높은 국가라고 할 수 있다.

이처럼 통일비용을 개략적으로 정의할 때 연구자들 사이에는 큰 의견 차이가 나타날 것 같지 않지만, 실질적으로 통일비용을 계산하려고 하면 의외의 문제가 발생한다. 경제학적 차원에서 비용(소모성비용, 투자성비용, 기회비용 등)이라는 개념 자체를 어떻게 정의할 것인가, 체제원리가 다른 경제체제들 사이의 체제통합과정에서 발생하는 순수한 체제통합비용을 어떻게 계산할 것인가, 비용을 부담하는 주체를 국가로 볼 때 정부와 민간의 구분을 어떻게 볼 것인가 등은 통일비용과 관련한 논의에서 흔히 많이 언급되는 문제들이다. 통일이 급속한 흡수통일의 형태로 이루어지면 서 단 기간에 두 지역의 사회·경제적 격차가 해소되는 경우가 아니라면 문제는 좀 더 복잡해진다. 두 국가 사이에 교류협력이 활성화되면서 통일

이 중장기적인 체제통합 또는 체제수렴의 형태로 이루어질 때, 통일비용은 흔히 통일편익을 동반하면서 나타난다. 이 경우 장기간에 걸쳐 분산되어 나타나는 통일비용과 통일편익을 계산하기란 매우 어렵다. 만일 중장기적 통일과정에서 나타나는 통일편익을 인정한다면, 급속한 통일의 경우에도 통일편익이 나타난다는 점을 부정할 수 없다. 자연히 통일비용을 계산하는 문제는 복잡해진다.

이러한 문제를 피하기 위한 하나의 방법은 실질적으로 독일에서 통일 이후 경제통합과 경제재건에 소요된 비용을 항목별로 점검하여 합산하는 것이다. 통일비용 항목은 경제적 성격에 따라 투자소요액과 소모성비용으로 나누어 살펴볼 수 있다.<sup>69</sup>

□ 투자소요액: 동독지역 경제재건에 필요한 투자성 자금 - 고정설비투자(설비투자, 건설투자), 주택건설투자, 환경보호 투자, 에너지공급을 위한 투자, 교통부문 투자, 우편·통신부문 투자, 동서독지역간 교육환경 격차 해소 비용, 농업구조개편 지원금, 의료시설 현대화

□ 소모성비용: 동독지역 경제재건 이외의 목적으로 필요한 소모성 경비 - 동독정부 재정적자 인수분, 구동독 대외채무인수액, 신탁청부채, 구동독 국유기업의 채무인수액, 구소련군 철수비용, 수도이전비용, 체제전환 과정에서 발생한 산업 해소 비용 및 사회보장제도통합 비용(사회복지비)

한편 중장기적 통일과정을 상정한다면 통일비용은 통일여건조성비용,

69 김국신 외, 『분단극복의 경험과 한반도 통일 1』, (서울: 한울, 1994) pp. 286-291; 안 프리베 & 루돌프 히켈 지음, 한종만 역, 『독일통일비용』, (서울: 대륙연구소출판부 1993(1991)) 참조

체제조정·통합비용, 경제재건비용으로 나누어 볼 수 있다. 통일여건조성 비용이란 본격적인 통일과정에 접어들기 전에 경제교류협력을 활성화하는데 소요되는 비용이다. 그런데 앞서서도 언급했듯이 중장기적 통일과정에서는 교류협력이 경제적 편익도 가져올 것이므로, 통일여건조성비용을 엄격하게 구분하여 산출하기란 쉽지 않다. 체제조정·통합비용이란 경제동맹, 화폐통합, 사회통합 등을 거치면서 남북한 사회경제체제가 통합되어갈 때 발생하는 비용을 말한다. 현재 남북한 통일비용과 관련해서는 통일여건조성비용, 체제조정·통합비용, 경제재건비용 등으로 나누어서 추정한 연구는 없는 것 같다.<sup>70</sup>

지금까지 살펴본 것처럼 통일비용의 개념과 관련하여 다양한 논의들이 존재한다. 하지만, 개념정의 상의 차이에도 불구하고, 대체적으로 기존 연구들은 통일비용을 남북한 경제력 격차 해소와 경제통합을 위해 필요한 정부의 소모성 재정지출과 정부 및 민간의 투자자금을 합한 것으로 정의하는데 큰 이견이 없다.

## 2. 통일과정 시나리오

통일비용 추정과 관련된 통일과정 시나리오는 논의의 편의를 위해 대체로 급속한 흡수통일과 점진적 합의통일로 구분된다. 두 경우 모두에서 통일과정을 주도하고 통일비용을 지출하는 쪽은 남한이며, 체제통합 이후 형성될 사회경제체제는 복지국가형 시장경제체제이다.<sup>71</sup> 일반적으로 남북한

70 민족통일연구원, 「통일비용 연구(II)」(1994)가 비교적 유사한 연구이다.

71 통일 이후 경제체제와 관련해서는 김영운, 「통일한국의 경제체제」, (서울: 민족통일연구원, 1995)참조

경제의 통합과정에서 북한 지역의 경제력이 남한 지역에 비교해 ‘어느 수준’에 이를 때까지 통일비용이 지출되는 것으로 보는가 하는 문제가 있다. 대체적으로 기존 연구들은 남북한 지역의 1인당소득이 동일하게 되는 시거나, 북한지역의 1인당소득이 남한지역의 1인당소득의 60% 정도에 이르는 시기를 통일비용 지출이 완료되는 시기로 정하고 있다.<sup>72</sup>

급속한 흡수통일은 북한 체제가 붕괴함에 따라 남한 경제가 주도적으로 북한 경제를 흡수하는 경우를 의미하며, 점진적 합의통일은 남북한이 교류협력을 통해 경제의 연계성과 보완성을 증대시키면서 단계적으로 경제 체제를 통합해 가는 경우를 의미한다. 대체적으로 기존 연구에서는 급속한 흡수통일이 일어나는 시기를 1990년대 중반으로 잡고 있으며, 점진적 합의통일의 경우에는 약 20-30년에 걸친 과정을 상정하고 있다.

급속한 흡수통일의 경우에도 통일비용을 추정하는 방식은 단일하지 않다. 통일 시기를 언제로 하는가 하는 문제 이외에도 어떤 방식으로 통일을 이루는가 하는 문제가 있다. 북한 붕괴 직후 곧바로 남북한의 사회·경제·정치 통합을 추진하는 방식과 일정 기간 이후에 체제통합을 추진하는 방식이 있다. 통일비용을 산정하는 기존 연구에서는 두 방식 사이의 차이를 크게 다루지 않고 있으나, 엄밀하게 따져볼 때 통일비용 지출에서 상당 정도의 차이가 발생할 것으로 판단된다.<sup>73</sup> 현실적으로는 독일과 마찬가지로

72 60%가 되는 시기를 설정하는 이유는 한 국민경제 내에서 현실적으로 존재하는 지역간 소득격차 수준을 고려하기 때문이다. 민족통일연구원, 『통일비용 연구 I』, (1993) 참조

73 예를 들면 통일 직후 곧바로 체제통합을 추진할 경우 사회복지비의 지출은 급격하게 증대할 가능성이 높다. 후자는 남한의 사회복지수준이 높지 않기 때문에 큰 문제가 되지 않을 것으로 판단하지만, 현재 북한 경제의 수준을

로 붕괴 직후 곧바로 체제통합을 추진할 수밖에 없을 것이다.

점진적 합의통일의 경우에는 통일과정을 대체적으로 민족공동체통일방안에 따라 화해협력단계, 남북연합단계, 통일단계로 설정한다. 각 단계마다 통일경제 형성을 위한 과제와 그에 따른 비용이 다르지만, 기존 연구 중에서 이를 분명하게 구분하여 통일비용을 산정한 경우는 거의 없다.

### 3. 통일비용의 규모

앞에서도 이미 언급한 바와 같이 통일비용의 규모는 연구에 따라 매우 다르다. 먼저 통일비용의 규모를 결정하는 요인은 통일비용 개념정의, 통일방식, 통일시기, 소득격차 조정 폭, 통일 이후 조정 기간 등이다. 다음으로 결정요인을 비슷하게 정하더라도, 추정하는 경제학적 방식에 따라 규모가 달라진다. 흔히 사용하는 방식으로는 항목별 누계 방법이 있으며, 좀 더 많이 사용되는 방법으로는 경제모델에 의한 추정 방법이 있다.

기존 연구에서 제시된 통일비용의 결과는 다음과 같이 정리된다.<sup>74</sup> 추계된 통일비용의 크기는 연구자에 따라 큰 편차를 보이고 있다. 통일비용은 통일 이후 최소 2,000억 달러에서 최고 1조 8,600억 달러에 이를 것으로 추정되었다. 편차가 무려 9배를 넘는 것이다. 비용 규모의 차이는 추계과정의 오차 때문에 발생하기도 하지만, 더욱 중요하게는 통일비용의 개념정의, 통일시기, 소득격차 해소 수준 등에 따라 발생하였다. 대부분의 연구에서는 독일식의 흡수통일을 전제로 하고 있다. 또한 경제통합에 필요한 조정기간을 10년으로 삼고, 이 기간 동안 소요되는 비용을 산정하고

---

고려할 때 예상보다 훨씬 큰 사회복지비가 지출될 것이다.

74 이 부분은 이영훈, “통일비용연구 정리”(미발표 논문: 2003)에 의존하였다.

있다. 예외적으로 조정기간을 40-50년의 장기로 보고 통일비용을 추계한 이영선(1993)의 경우에는, 통일비용에 따르는 이익이 비용을 훨씬 능가하는 1조 2,000억 달러에 이른다.<sup>75</sup>

<표 VI-1> 통일비용 연구결과 정리

(단위: 달러)

연구기관 및 연구자/발표년도	시기 (기간)	통일비용 추산액	추계방법 및 기준
일본장기신용은행 종합연구소 (1990)	1990- 2000년	1,800억- 2,000억	북한의 경제규모가 동독의 1/4이므로 독일통일비용의 1/4소요 (독일통일비용 기준)
박흥기 (정신문화연구원, 1991)	1991- 2001년	900억- 3,500억	항목별 누계
안두순 (서울시립대, 1991)	1990- 2000년	3,380억	북한의 GNP를 남한의 50%로 끌어올리는 비용
N Eberstadt (美 하버드대, 1991)	1991- 2000년	2,500억- 5,000억	독일통일비용 기준
McDonald (美조지타운대, 1991)	1991- 2001년	1,700억	독일통일비용 기준
英 이코노미스트誌 부설 정보분석자문기관 (1992)	2000- 2010년	1조897억	북한의 노동생산성을 남한의 70% 수준으로 끌어올리는 비용

75 이영선, “한반도에서 경제적 통합의 효과: 통일비용과 이득에 대한 시나리오적 접근”, 연세대 동서문제연구원, 『동아시아연구논총 2집 - 북한의 현실과 통일과제』, (1993).

연구기관 및 연구자/발표년도	시기 (기간)	통일비용 추산액	추계방법 및 기준
美 타임誌 (1992)		3,000억	독일통일비용 기준
김기택 (통일기금조성위, 1992)	1992-2005년	4,000억	남북간 소득격차 해소비용
신창민 (중앙대, 1992)	2000-2012년	1조8,600억	남북간 소득격차 해소비용
배진영 (KIEP, 1992)	2000-2010년 2010-2020년	4,480억 7,621억	남북간 소득격차 해소비용
파이스턴이코노믹리뷰 (1992)	2000-2010년	3,000억	남한 GNP의 3-4%를 10년간 투자
유로아시안 비즈니스 컨설팅 (1992)	1993-2000년	3,280억	북한의 1인당 GNP를 990\$ (1993)에서 4,800-6,000\$ (2000)까지 끌어올리는 비용
이영선 (연세대, 1993)	1990-2041년	3,880억-8,418억	1990년부터 지원을 시작하여 남북간 소득이 같아지는 시점에 통일 (점진통일)
배득중 (연세대, 1993)		매년 125억-175억	통일비용 지불의사에 관한 여론조사(1991.9)에 기초
곽윤태 (美 덴버대, 1993)	(10년간)	5,259억-1조2,272억	북한의 1인당 GNP 1,000\$를 7,000\$로 끌어올리는 비용
한국개발연구원 (1993)	2000-2010년	3,722억(통일정부) 2,855억(남한정부)	독일식 흡수통합시 정부의 총재정부담액
유종열 (경희대, 1994)	(7-8년간)	1,700억	제도통합, 북한지역 재건, 북한주민 생활향상 비용

연구기관 및 연구자/발표년도	시기 (기간)	통일비용 추산액	추계방법 및 기준
김도경 (LG연구소, 1994)	(7-8년 간)	654억	북한경제의 자생력 회복(투자·생계보조·외채 상환)
한국개발연구원 (1994)	2000년	9,800억-1조	남북간 소득격차 해소비용
한국산업은행 (1994)	1994-2004년	1조5,463억(100%) 8,050억(60%)	남북간 소득격차 해소비용
민족통일연구원 (1998)	2000-2010년	3,600억 (외자 1,800억)	북한주민 1인당 평균소득을 남한의 60% 수준 항목별 누계
김덕영 (국방대학원)	(10년간)	2,700억(급속통일) 1,300억(점진통일)	정부투자비용
황의각 (고려대, 1996)	2000-2005년	1조2,040억	동일생활수준 달성비용
Manfred Wegner (1996)		6,100억	독일식 경제통합 기준, 통일후 5년간 남한경제가 북한에 지원할 금액
박태규 (KDI, 1997)	1995-2005	초기 5년 남한 GNP8.67-11.29% 후기 5년 남한 GNP의 7.47%	통일 이후 남한의 연평균경제성장률 5% 북한임금 남한의 50%
고일동 (KDI, 1997)	2001-2010년	4,600억 (초기5년 2,800억)	남한정부의 순재정 부담액
한화경제연구원 (1997)	2010	856조원	통일당시 남북경제력 23:1 남한정부의 재정부담액

연구기관 및 연구자/발표년도	시기 (기간)	통일비용 추산액	추계방법 및 기준
Marcus Noland (美 국제경제연구소, 1997)	2000-2025년	4,150(1990년) 9,830(1995년) 2조2,420억 (2000년)	통일후 25년간 북한 1인당 국민소득을 남한의 60% 수준으로 끌어올리는 비용
이코노미스트誌 (1997)	2000-2010년	2,400억	북한경제 수준을 남한의 60% 수준으로 끌어올리는 비용
美 골드만삭스 은행 (2000)	2000-2010년 2005-2015년	8,300억- 2조5,400억 1조700억- 3조5,500억	북한 노동생산성이 남한 노동생산성의 50-100%에 도달하는데 소요되는 투자비용

\*출처: 이영훈, “통일비용연구 정리,”(2003), pp. 19-20.

#### 4. 통일연구원의 통일비용 추정치 및 조달방안

통일연구원은 급속한 흡수통일과 점진적 합의통일이라는 두 가지 시나리오에 기초하여 통일비용을 추정해 놓고 있다. 각각의 경우에서도 통일비용 결정요인들을 다양하게 설정하여, 조건에 따라 통일비용이 어떻게 변하는지를 검토하고 있다.<sup>76</sup>

##### 가. 급속한 흡수통일의 경우

북한 체제가 조기 붕괴함으로써, 남한 주도의 급속한 흡수통일이 이루어지는 경우이다. 통일 후 남북한 소득격차 해소를 위한 조정기간을 10년

76 민족통일연구원, 「통일비용 연구(I)」, 「통일비용 연구(II)」, (1993,1994) 참조

으로 상정하고, 이 기간 동안 북한을 일종의 「특별관리지역」으로 설정·운영한다. 통일시점에 따른 통일비용의 규모를 비교하기 위해, 북한의 붕괴 시점을 1993년 말, 1995년 말, 1997년 말로 상정하여 계산하였다. 또한 북한 지역의 목표국민소득 수준을 조정기간 완료시 남한의 60%, 80%, 100%로 각각 설정하였다.

국민소득 총량분석에 의한 총비용 산출방법과 부문분석에 의한 분야별(항목별) 소요비용 산출방법을 병행하여 통일비용을 산출하였다. 총비용 산출방법은 정태적 분석방법(산업자본계수모형, 총자산계수모형)과 동태적 분석방법(국내총고정투자율모형, 한계자본계수모형)으로 대별된다. 분야별 소요비용 산출방법은 정부의 재정지출 규모를 북한 붕괴 이후의 위기관리 비용, 경제재건비용, 제도통합비용, 사회보장비용 등으로 나누어 추정하고 합산하는 방식을 이용하였다.

1997년 말 붕괴시나리오의 경우, 북한지역 목표국민소득을 남한의 60%로 상정하면 총비용은 모형에 따라 5,721-6,653억 달러로 추정되었다. 총비용은 북한 경제의 장기간 마비에 따른 북한 체제의 붕괴를 상정하였기 때문에, 붕괴시기가 늦을수록 통일비용의 절대액은 상승하는 경향을 보였지만, 국민소득에 대한 부담률을 크게 변하지 않았다(매년 약 0.05% 상승). 북한지역에 대한 투자효과를 동태적으로 반영하는 동시에 초기 투자의 과소계상에 의한 문제점을 보완하는 장점을 지닌 한계자본계수모형에 의거하여 추정된 총비용을 기준으로 볼 때, 통일비용이 남한 국민소득에서 차지하는 비율은 매년 정액지출을 할 경우 7.5-12.9%, 정률지출을 할 경우 9.8% 정도이다.

부문별 재정지출 비용 중 타 연구에 비해 의미 있는 항목은 위기관리 비용과 제도통합비용이다. 위기관리비용은 북한 붕괴 직후 조기 통일에 따

른 북한지역의 혼란을 100일 동안 관리하기 위한 비용이다. 위기관리비용은 1993년을 기준으로 약 14.5억 달러로 추정되었다. 화폐통합, 토지소유권 보상, 기업민영화, 가격자유화, 기타 행정제도 통합, 외채 인수, 군사 부문 등에서 제도통합에 사용될 비용은 약 775.9억 달러로 추정되었다.

정책적 고려사항과 관련하여 주요한 시사점은 두 가지이다. 첫째, 통일비용조달을 위한 재원은 민간투자, 군비전용, 통일기금, 세수증대, 외자도입, 국채발행 등이 있으나, 통일기금 조성과 세수증대는 국민에게 직접적 부담이 되므로 외자도입, 군비전용, 국채발행 등이 권장할 만하다. 둘째, 통일비용 부담능력에 대한 과도한 우려보다는 남한 경제의 비용부담 능력에 대한 자신감을 기초로 통일정책과 통일 후 통합정책이 추진되어야 한다.

#### 나. 점진적 합의통일

점진적 합의통일은 민족공동체통일방안의 기본 구상에 따라 화해·협력기(1995-1999년, 5년), 남북연합기(2000-2014년, 15년), 통일국가형성기(2015-2016년 2년)라는 3단계 통일과정(총 22년)을 상정하고 있다. 이 과정에 따라 북한 체제의 변화를 전망하고, 통일단계별로 구분하여 비용을 산출하였다. 통일비용은 남한 정부가 통일과정에서 지출해야 하는 비용을 의미하며, 통일국가형성기의 남북한간 경제체제 및 사회·행정제도 단일화에 소요되는 비용도 포함하고 있다. 또한 통일국가형성시 북한 1인당 국민소득이 남한 1인당 국민소득의 평균 60% 수준에 도달하는 것으로 상정하여 통일비용을 산출하였다.

각 단계별 경제정책과 제도통합의 내용과 통일비용의 항목은 다음과 같다.

□ 화해·협력기 - 초기 단계인 화해기에는 상호신뢰 회복을 위해 남한이 북한 경제적 인센티브를 제공하는 지원사업을 시행하고 교류협력사업을 확대한다. 협력기에는 북한 경제의 자생력을 높여주는 지원사업과 협력사업을 중점적으로 실시한다. 이 시기 통일비용의 주요 항목은 남북물자교역 활성화를 위한 제도정비 비용, 경수로건설 및 대체에너지 지원 비용, 인도적 지원 비용, 북한의 외국인 투자희망사업 참여 비용, 북한 농수산업 지원 비용 등이다.

□ 남북연합기 - 남북한이 '경제교류·협력공동위원회'의 활동에 기초해 남북 경제의 상호보완성을 높이고 북한 경제성장을 유도한다. 주요 대북경제정책 및 통일비용 항목으로는 사회간접자본 확충을 통한 산업기반 공고화 지원, 선진생산기술의 도입 지원, 수입의존도가 높은 주요 생산원자재에 대한 수입 대체화 지원, 지속적인 외화획득 수단 제공, 식량·기초생활품 등을 제공하는 농업 및 경공업 부문의 제건 지원 등이 있다. 또한 통일국가형성기의 순조로운 제도통합을 위해 북한 경제개혁·개방에 맞춘 시장기구 도입을 유도한다. 이 기간 15년 동안 북한 경제의 1인당 국민소득이 남한의 60% 수준에 도달하는 것으로 상정한다.

□ 통일국가형성기 - 명실상부한 통일국가가 형성되는 시기이며, 통일정부가 완전한 사회통합을 위해 실질적인 제도통합을 추진한다. 경제체제 및 사회제도 통합의 구체적인 과제 및 통일비용 항목은 경제분야에서의 가격자유화, 통지사유화, 기업민영화, 대외경제자유화 등이며, 사회분야에서는 사회복지제도, 교육제도, 행정제도, 군사제도 등이다.

시기별 구분에 따라 정부가 지출해야 할 통일비용 총액은 약 2,797.8억 달러이며, 각 단계별 비용은 화해·협력기 47.9억 달러, 남북연합기 1,376.0억

달러, 통일국가형성기 1,373.9억 달러이다.

□ 화해·협력기 통일비용 - 1995-1999년 5년 동안 물자교역 활성화를 위한 제도정비 비용으로 25억 달러, 경수로건설 및 대체에너지 지원 비용으로 17.0억 달러, 인도적 지원 비용으로 9.7억 달러, 북한의 외국인 투자희망사업 참여 비용으로 11.5억 달러, 북한 농수산업 지원 비용으로 7.2억 달러이며, 총 47.9억 달러가 소요될 것이다. 이 기간 동안 지원적 성격의 재정지출은 매년 감소하고, 투자적 성격의 재정지출은 증가한다. 남한의 지원과 남북 교류 증가 덕분에 북한 경제는 매년 10-15% 성장할 것이다.

□ 남북연합기 통일비용 - 이 기간 15년 동안 북한 경제의 1인당 국민소득은 남한의 60% 수준에 도달한다. 단순히 북한 경제의 성장뿐만 아니라 성장에 따른 산업구조의 조정도 동시에 고려하여 통일비용을 산정한다. 또한 북한 경제의 성장은 자체성장분과 남한으로부터의 경제지원 및 투자에 의한 성장분을 합한 규모만큼씩 성장할 것이다. 투자 및 지원 소요액 중 정부차원의 투자 및 지출 소요액만을 통일비용으로 본다면, 통일비용은 약 1,376억 달러이다. 이러한 통일비용이 남한의 세입에서 차지하는 비중은 26-65% 수준일 것으로 예상되며, 남한 경제가 충분히 소화할 수 있을 것으로 판단된다.

□ 통일국가형성기 통일비용 - 제도통합비용은 대체로 2년 동안 지출되지만, 교육제도와 일부 사회복지 비용은 이후 몇 년간 더 지출되는 것으로 상정한다. 경제제도통합 비용(기업민영화 지원, 토지소유권보상 지원, 가격자유화, 대외채무인수, 신규화폐 발행 등)은 502.9억 달러, 사회제도통합 비용(교육제도 통합, 군사제도 통합, 행정제도 통합, 사회복지제도 통합 등)은 871.1

억 달러이다. 총비용은 약 1,373.9억 달러이다.

정책적 고려사항과 관련한 시사점을 살펴보면, 우선 통일비용의 부담률은 화해·협력기 동안 남한 국민소득의 약 0.20-0.25%, 남북연합기 동안 약 0.83-1.63%, 통일국가형성기 동안 약 4.47-4.70%이다. 통일비용 조달을 위한 재원으로는 남북협력기금 및 통일기금, 군사비 전용, 국채발행, 재정지출조정(군사비전용비 제외) 등을 들 수 있다. 세수증대가 가져올 통일에 대한 부정적 관념을 방지하기 위해 외자도입은 통일비용이 많이 소요되는 남북연합기에 필요한 민간투자의 재원으로 남겨두어야 할 것이다. 전반적으로 볼 때, 점진적 합의통일이 통일비용의 규모나 부담 측면에서 현실적인 방안으로 판단되며, 경제적 충격이나 사회적 혼란을 야기할 가능성이 적다.

## 5. 통일비용 논의의 현재적 의미

독일의 통일은 1990년대 초·중반 한반도에서 북한 붕괴에 따른 남한 주도의 급속한 흡수통일을 기대하게 만들었다. 이에 따라 활발하게 이루어졌던 통일비용 연구의 정책적 시사점은 간명하였다. 첫째, 급속한 흡수통일에 따른 통일비용은 남한 사회가 도저히 감당할 수 없을 정도는 아니겠지만, 가능하다면 점진적 합의통일이 부작용이 적고 통일편익이 높을 것이다.<sup>77</sup> 둘째, 점진적 통일이 불가능하고 급속한 흡수통일이 닥쳐온다면, 적

77 최근 IMF에서 발간한 한반도 통일비용 관련 보고서에서도 급속한 흡수통일의 경우 경제적, 정치적 부담을 남한 사회가 감당하기 쉽지 않을 것임을 밝히고 있다. Funke, M. & H. Strulik, "Growth and Convergence in a

절한 비용조달 방안을 강구하는 정책이 필요하다.

북한은 1990년대 시작된 장기간의 경제침체를 서서히 벗어나면서, 2002년부터 개혁·개방을 시도하고 있다. 이러한 북한의 시도는 한편으로는 남북한의 경제교류협력에 대한 기대를 고조시켜 주면서, 다른 한편으로는 개혁·개방과정에서 북한 경제가 심각한 위기에 직면할 수도 있다는 우려를 낳게 한다. 특히 북한핵문제로 인해 북·미관계가 악화되면서 국제사회의 대북경제제재와 관련된 논의가 대두되면서 우려가 심화되는 경향도 나타나고 있다. 통일비용에 대한 기존 연구를 검토함으로써, 우리는 발생할지도 모르는 두 경우 모두에 대비한 정책방안을 새로운 각도에서 구상해 볼 수 있는 기초적인 시사점을 얻을 수 있는 것이다.

## VII. 한국의 대북 지원액에 대한 재계산

한국 사회에서는 특히 김대중 정부 시기 이후로, 대북 지원을 놓고 과대론(퍼주기론)과 과소론(지원 증대론)이 대립하고 있다. 또한 2000년 베를린 선언 이후, 남북관계 개선과 핵 등 안보 문제 해결에 대한 보상으로 북한의 경제 재건에 대한 한국의 대대적 지원은 사실상 한국의 여야를 막론한 공식 입장이라고 할 수 있다. 특히 2002년 북한 핵문제 재대두 이래로, 한국 정부와 야당인 한나라당은 북한의 핵 포기에 대한 보상으로 대대적 경제 지원을 공언하고 있다.

이러한 여러 문제와 관련하여, 한국이 북한과 관련하여 지고 있는 경제적 부담을 보다 명확히 계산해야 할 필요가 있다. 이러한 경제적 부담과 관련한 가장 주목할 만한 통계는 매년 통일부가 산정하여 발표하고 있는 한국의 정부와 민간 그리고 국제사회의 인도적 대북지원 액수이다. 이 글은 첫째, 통일부 발표 통계 중에서 정부차원의 인도적 대북지원 규모 액수 산정에 몇 가지 문제가 있다는 점을 밝히고자 한다. 둘째, 한국 정부의 부담 총액을 명확히 계산하기 위해서는, 인도적 대북지원 부담과 함께 경수로 사업 지원 등 기타 대북관련 경제적 지출도 포함해야 하며, 이를 추산해 본다.

이와 같은 계산을 통하면 전체적으로 한국의 대북 관련 지출은 통상적으로 대북관련 지출이라고 상정되어 오던 것에 비해 훨씬 증대한다. 이러한 재계산의 목적은 첫째, 말 그대로, 한국의 대북 관련 경제 부담을 명확히 하기 위한 것이다. 둘째, 북한의 한국에 대한 경제적 의존도를 보다 명확히 산출하기 위한 것이다. 셋째, 앞으로 핵문제 해결 과정에서 추가로 대북 지원에 국제적 부담이 논의될 때, 우리 측의 제시 자료로 사용하기

위한 것이다. 넷째, 대북지원을 둘러싼 과대론과 과소론간의 국내의 정치적 논쟁이 보다 명확한 근거를 토대로 이루어 질 수 있는 자료를 제공하기 위한 것이다.

### 1. 정부 차원 대북 인도적 지원 액

정부 차원의 실 부담액, 그리고 북한에 대한 실제 기여도리는 측면에서 볼 때, 통일부가 발표하는 정부 차원의 대북 인도적 지원액에는 문제가 있다. 통일부 발표 통계에서는, 김영삼 정부 시절인 1995년의 대북 지원액수가 과잉 계산되어 있으며, 김대중 정부 시절인 2000년 이후에는 과소 계산되어 있다. 이러한 통계로서는 한국 정부의 실제 부담, 그리고 한국의 실제 대북 기여도를 정확히 보여 줄 수 없다. 핵심적 문제는 대북 쌀 또는 곡물 지원에 관한 문제이다.

김영삼 대통령 집권 시절인 1995년 한국 정부는 북한에 국내산 쌀 15만톤을 무상 지원했다. 여기에 소요된 비용은 국내가격으로 계산된 원곡수매 비용과 포장 운송 등 부대 비용을 합쳐, 1,850억원이었다. 이를 당시 환율인 800으로 나누면, 2억3,200만 달러가 나오며, 이 금액이 1995년도 정부 차원 지원 액수로 산정되어 있다. 통일부의 통계에 따르면, 한국 정부는 1995-2002년의 8년간 5억3,380만 달러를 지원했는데, 1995년 한 해에만 그 총액의 43.5%를 지원한 것으로 된다.

1995년 국내 쌀 15만 톤 무상 지원 이후, 북한에 대한 곡물 지원은 2000년부터 재개되었다. 그 내용은 크게 두 가지이다. 첫째, 한국 정부는 2000년부터 매년 10만 톤의 옥수수를 WFP를 통해 지원해 오고 있다. 이는 통일부가 발표하는 정부 차원의 대북인도지원 통계에 포함되어 발표되

고 있다. 둘째, 한국정부는 2000년, 2002년, 2003년 북한에 대한 곡물 차관을 제공했으며, 이 금액은 통일부가 발표하는 정부 차원의 대북 인도적 지원 액수에는 포함되지 않게 되었다. 한국 정부는 2000년 태국산 쌀 30만 톤, 중국산 옥수수 20만톤 등 외국산 곡물 총 50만 톤, 2002년과 2003년 국내산 쌀 각 40만 톤을 북한에 차관으로 제공했다. 차관 금액상으로는 2000년 8,836만 달러, 2002년과 2003년 각 1억 600만 달러였다. 이 세 가지 액수 곡물의 단순 구매 비용으로서, 가공과 운송 비용을 포함하지 않은 것이다.

<표 VII-1> 대북곡물차관 지원 내용

(단위: 억원, 달러)(달러당 1,200원 계산)

구 분	2000년	2002년	2003년	합계	정부내 회계 처리	
시기	2000.10 -2001.3	2002.9 -2003.1	2003.7 이후			
내용	-태국산 쌀 30만톤 -중국산 옥수수 20만톤	한국산 쌀 40만톤	한국산 쌀 40만톤			
지원방식	차관 10년 거치 20년 상환, 이자율 1%					
정부 재정 지출	구매가격	1,056	7,323	7,442	15,821	-양곡관리특별회계 매출원가로 처리
	농림부 부대비비용		509	523	1,032	-포장비, 도정료 등 -양곡관리특별회계에서 비용처리
	통일부 부대비비용	24	244	356	624	-용선료, 선적료 등 -남북협력기금에서 무상지원
	합 계	1,080	8,076	8,321	17,477	(달러당 1200원 계산)
	달러표시	9,000만	67,300만	69,342만	145,642만	
정부 발표 차관	원화	1,056	1,266	1,267	3,589	-남북협력기금에서 차관으로 대출
	달러	8,836만	10,600만	10,600만	30,036	-양곡관리특별회계에서 매출액으로 처리
지출과 차관의 차이	원화	24	6,810	7,054	잘못된 계산식	-양곡관리특별회계에서 손실처리
	달러	200만	56,750만	58,783만	잘못된 계산식만	

\*출처: 국회의원 이한구 홈페이지 수록 보도자료(2003.9.23), “대북지원관련 정부 부담액이 1.3조원 축소 발표되었다”에 나타난 2개의 도표를 재가공.

그런데 북한과 체결된 차관 금액과 한국정부가 실제 부담하는 비용에는 많은 차이가 있다. 우선 통일부 통계에서 보면, 1995년의 경우, 쌀 15만 톤을 국내가격으로 구입하고 이를 가공하여 북한에 운송하는 비용 모두를 합친 금액인 2억 3,200만 달러를 대북인도적 지원 금액으로 제시하고 있다. 이러한 원칙에 따라 계산한다면, 2000년의 경우, 대북 곡물지원액은 외국산 곡물 50만 톤 구매 비용(8,836만 달러) 및 운송비용(200만 달러)을 합하여, 9,036만 달러(1,080억 원)이다. 2002년의 경우, 국내 쌀 40만 톤을 구매, 가공, 운송하는 총비용은 8,076억원(6억7,300만 달러)이고, 2003년은 8,321억원(7억6,300만 달러)에 달했다. 단 한국 정부는 국내 쌀을 북한에 공급함으로써, 국내 쌀 과잉 재고를 처리해야 하는 비용을 절감할 수 있다. 따라서 한국정부의 궁극적 부담액은 국내 쌀을 북한에 제공하는 단기 재정 지출보다 작다고 할 수 있다.

2000년 이후 대북 곡물 차관을 통일부의 대북 지원 통계에서 제외한 것은 형식 논리적으로 볼 때 틀린 것은 아니다. 그러나 실질상으로 문제의 소지가 있다. 대북 무상 지원과 차관 공여에 실질적 차이가 있느냐 하는 것이다. 1995년 국내산 쌀 지원은 무상이기 때문에, 정부 차원의 인도적 대북 지원 통계에 잡혀야 한다. 2000년 외국산 곡물 50만 톤, 2002년과 2003년의 각 국내산 쌀 40만 톤은 북한에 대한 차관으로서, 남과 북의 경제적 거래이기 때문에, 인도적 대북 지원 통계에 넣지 말아야 한다. 그러나 현실적으로 정부의 재정 지출이라는 차원에서 보았을 때, 2000년, 2002년, 2003년의 대북 쌀 차관도 사실상 1995년의 쌀 무상 지원이라는 재정 지출과 큰 차이가 없다. 대북 쌀 차관은 연리 1%, 20년 거치 10년 상환의 거의 무상에 준하는 것이라고 할 수 있다.

또 한 가지 문제로 지적할 수 있는 것은 한국의 재정부담, 그리고 대

북지원에서 국제적 부담의 비교 및 북한이 느끼는 효용간의 간극이다. 한국 정부의 실제 부담은 대북 쌀 지원 또는 차관의 경우에, 구매, 가공, 운송에 소요된 모든 비용을 합한 것이다. 이 경우, 한국 쌀의 가격이 국제가격의 1995년의 경우 4배정도이고, 2002년과 2003년의 경우 6배에 달한다. 그러나 대북지원에서 국제 비교 및 북한이 느끼는 효용을 측정하는 데 적절한 지표는 한국 측 실 부담 금액이 아니라, 국제가격으로 계산된 금액이다. 국제가격을 기준으로 계산하면, 1995년의 쌀 15만 톤 대북 지원 액수는 23,200만 달러의 4분의 1 수준인 5,800만 달러에 불과하다. 2000년도는 외국산 곡물을 수매 지원한 것이기 때문에, 정부의 재정지출과 북한의 효용은 8,836만 달러로 동일하다. 2002년과 2003년의 경우, 한국 정부는 각 67,300만 달러, 69,342만 달러를 대북지원을 위해 지출하지만, 국제적 기여도와 북한의 효용이라는 측면에서 보면 그 6-7분의 1 수준이자 북한과 체결한 차관액수인 각 10,600만 달러가 더 적절한 비교지표라고 할 수 있다.

결론적으로 말하면, 현재 통일부의 대북인도적 지원에 관한 통계는 대북 지원에서 한국 정부의 실질 재정 부담, 국제사회와의 대북 지원 비교, 북한에 대한 실질 기여도 등을 파악하는데 부적절하다. 이를 적절하게 파악하기 위해서는 대북 곡물 차관 금액을 포함시킨 통계가 필요하며, 그 금액도 두 가지로 계산되어야 한다. 쌀 가격을 국내가격으로 계산할 경우, 그것은 정부가 대북지원을 위해 실제로 지출한 재정 부담을 보여 준다. 쌀 가격을 국제가격으로 계산하면, 한국의 지원 액수를 국제적으로 비교하는데 보다 합리적이며, 또한 북한이 한국의 대북 지원으로부터 실제로 획득하는 효용을 보다 명확히 보여 줄 수 있다.

이와 같은 차원에서 <표 VII-2>은 정부 차원 대북 지원을 현물과 그에

해당하는 금액으로 표시한 것이다. <표 VII-2>는 통일부가 발표한 인도적 대북지원 액수를 보여준다. <표 VII-4>은 대북 곡물 차관을 국제가격으로 계산하여, 통일부 발표 통계를 수정한 것이다. <표 VII-5>는 대북 곡물 차관을 국내가격으로 계산하여, 통일부 발표 통계를 수정한 것이다. 기존의 통일부 통계에 1995년도 쌀 지원이 국내 가격으로 계산되어 있기 때문에, 국내가격을 일관된 기준으로 했을 때, 각 년도의 대북 지원 액수를 보여줄 수 있으며, 또한 정부의 실질 재정 부담을 보여줄 수 있다.

통일부 발표 통계인 <표 VII-3>를 국제가격 기준으로 계산한 <표 VII-4>과 국내가격 기준으로 계산한 <표 VII-5>와 비교해 보면, 한국의 대북 지원 액수와 비율이 전반적으로 상승한다. <표 VII-2>에서 1995-2002년간 전체 대북 지원 총액에서 한국의 비중은 28.5%이나, <표 VII-3>에서는 30.3%, <표 VII-4>에서는 44.2%로 나타난다. 한국의 지원 비중이 50%를 상회하는 년도는 1995년, 2000년, 2002년인데, 공통점은 한국정부에 의한 대북 곡물 지원 또는 차관의 유무이다(2003년에도 식량 차관이 제공되었다).

통일부 통계의 특징은 1995년 지원액을 과대 평가하면서, 대북지원이 획기적으로 증대한 2000년도 이후의 대북 지원을 과소 평가하는 것이다. 이는 김대중 정부 하에서의 대북 '피주기론'에 대한 대응과도 관련이 있는 것으로 보인다. 2001년도 통일부의 대북 인도적 지원에 관한 설명 문건에 따르면, 김대중 정부 출범 이후 1998-2000년간 대북 지원 규모는 약 12,000만 달러(연평균 4,160만 달러)로, 1995-1997년 김영삼 정부 시기 3년간의 1/2에 못미치는 수준이라고 설명하고 있다.<sup>78</sup> 그런데 <표 VII-3>

78 통일부, “인도적 대북지원 - 사실은 이렇습니다,” 2001년 5월 24일

에 따라 가격 기준을 국제가격으로 통일하고, 식량 차관까지 정부 지원 액수에 포함시키면, 1995-1997년간의 대북 지원 액수는 8,772만 달러로 연평균 2,924만 달러이고, 1998-2000년간 대북 지원 액수는 21,888만 달러로 연평균 7,296만 달러에 상당한다.

<표 VII-2> 정부차원의 지원내역

연도	억원	만달러	지원품목
1995	1,850	23,200	쌀(국내산) 15만 톤, 국내가격으로 계산 (달러 당 800원)
	462.5	5,800	국내가격의 4분의1인 국제가격으로 계산
1996	24	305	CSB(혼합곡물) 3,409톤, 분유 208톤(WFP/UNICEF 경유), 5만 달러 상당의 기상자재(WMO 경유) (달러당 790원)
1997	240	2,667	CSB 17,874톤, 중국산옥수수 5만 톤, 분유 300톤·분유 781톤(WFP 경유), 탈수 방지역 제조공장 복구비용 34만 달러(UNICEF 경유) (달러 당 900원)
1998	154	1,100	옥수수 3만 톤, 밀가루 1만 톤(WFP 경유) (달러 당 1,400원)
1999	339	2,825	비료 11.5만 톤 (이하 각 년도 달러 당 1,200원)
2000	944	7,863	비료 30만 톤
	132	1,100	옥수수 10만 톤 (무상 WFP 경유)
	1,081	9,000	외국산 곡물50만 톤 (태국산 쌀30만 톤, 중국산 옥수수 20만 톤)(차관형식)
2001	913	7,045	비료 20만 톤, 아동용내의 150만 벌, 옥수수 10만 톤(WFP 경유), 말라리아 방제(WHO 경유)
2002	1,075	8,375	비료 30만톤, 옥수수 10만톤(WFP 경유), 말라리아방제(WHO 경유)
	1,266	10,600	국내산 쌀 40만 톤 차관 (국제가격, 가공, 운송 비용 불포함)
	8,076	67,300	국내가격 계산 (가공, 운송 비용 포함)
2003 (7월 말 현재)	839.02	7,442	비료 20만 톤, 옥수수 10만 톤(WFP 경유), 말라리아 방제 66만 벌(WHO 경유), 취약계층 지원 50만 벌(UNICEF 경유),
	1,267	10,600	국내산 쌀 40만 톤 차관 (국제가격, 가공, 운송 비용 불포함)
	8,321	69,342	국내가격 계산 (가공, 운송 비용 포함)

\* 통일부 발표 정부 차원 대북 인도 지원 통계에는 굵은 선 안의 것만 계산되어 있음.

<표 VII-3> 1995년 이후 대북 인도적 지원

(단위:만불)

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	합계	
한국	정부	23,200	305	2,667	1,100	2,825	7,863	7,045	8,375	53,380
	민간	25	155	2,066	2,085	1,863	3,513	6,494	5,117	21,308
	계(A)	23,225	460	4,733	3,185	4,688	11,376	13,539	13,492	74,688
국제사회(B)	5,555	9,765	26,330	30,199	35,988	18,177	35,725	25,727	187,496	
총계(A+B)	28,780	10,225	31,073	33,384	40,676	29,553	49,264	39,219	262,184	
A/A+B (%)	80.7	45	15.2	9.5	11.5	38.5	27.5	34.4	28.5	

\*자료: 통일부 인도지원국

<표 VII-4> 1995년 이후 대북 지원 (곡물차관 포함 국제가격 계산)

(단위:만불)

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	합계	
한국	정부	5,800	305	2,667	1,100	2,825	17,963	7,045	18,975	56,680
	민간	25	155	2,066	2,085	1,863	3,513	6,494	5,117	21,308
	계(A)	5,825	460	4,733	3,185	4,688	21,476	13,539	24,092	77,988
국제사회(B)	5,555	9,765	26,330	30,199	35,988	18,177	35,725	25,727	187,496	
총계(A+B)	11,380	10,225	31,073	33,384	40,676	39,653	49,264	49,819	265,484	
A/A+B (%)	51.1	45	15.2	9.5	11.5	54.2	27.5	48.4	27.4	

<표 VII-5> 1995년 이후 대북 지원 (곡물차관 포함 국내가격 계산)

(단위:만불)

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	합계	
한국	정부	23200	305	2667	1,100	2825	17,963	7,045	75,675	130,780
	민간	25	155	2066	2085	1,863	3,513	6,494	5,117	21,308
	계(A)	23225	460	4733	3,185	4,688	21,476	13,559	80,792	152,088
국제사회 (B)	5355	9765	26350	30,199	35,988	18,177	35,725	25,727		187,446
총계 (A+B)	28,580	10,225	31,073	33,384	40,676	39,653	49,284	106,519		339,534
A/A+B (%)	807	45	152	95	115	542	275	758		3486

\*자료:

<표 VII-6> 1995.6-2003.6 국가별 정부 차원 대북 지원액 비교

(단위: 만달러)

국가	한국		미국	유럽연합	일본	중국
	통일부 계산	수정된 계산 (2002년말까지)				
대북지원액	53,496	56,680	65,000	29,500	25,000	25,000

\*자료: 통일부, 「연합뉴스」, 2003년 9월 11일

2. 정부의 북한 관련 재정 지출과 경수로 건설 지원

정부의 대북 관련 지원성 지출은, 크게 보아 세 가지 또는 네 가지를 포함한다. 첫째, 대북 차관을 포함한 인도적 지원에 관련된 지출, 둘째, 여러 항목으로 남북 경제협력 기금에서의 지출, 셋째, 대북 경수로 사업 추진 관련 지출, 넷째, 북한 이탈 주민 정착 지원에 관한 지출이다.

2000년 이후 한국 정부의 대북관련 주요 지원성 재정 지출을 보면 <표 VII-7>과 같다.

<표 VII-7> 한국의 대북관련 주요 정부 지출

(단위: 억원)

연도	정부의 대북지원 재정지출 79	남북교류협력기금 지출(대북지원과 중복 제외) <sup>80</sup>	경수로 사업 <sup>81</sup>	북한이 탈주민 지원	정부소계 (억원)	만달러 (달러당 1200원)
2000	2,157	590.61	51	60	2,858.61	23,821.75
2001	913	1373.20	79	68	2,433.2	20,276.67
2002	9,151	1321.74	80.81	148.88	10,702.43	89,336.92
2003 (7월말 현재)	9,160.02	844.29	65.18	244.55	10,314.04	85,950.33

79 <표 VII-2> 참조

80 통일부, “남북협력기금 통계,” 2003년 7월 31일.

81 통일부, “2003년도 세입세출예산 및 기금 운용계획,” 2002년 11월; 예산기  
획처, “2000년도 외교·통일분야 예산 주요내용은?,” 2000년 3월 21일; 예

한국의 대북 지원성 지출 가운데 중요 항목 중의 하나는 경수로 건설 비용에 대한 부담이다. 대북 경수로 사업 추진을 위해 설립된 한반도에너지개발기구(KEDO) 운영 자금 중에서 한국 정부 부담금은 직접 정부 재정으로 지출되고 있다. 그러나 실제 공사비용은 국제 발행을 통해 조성된 민족공동체 회복 지원 자금에서 조달되고 있기 때문에, 재정 지출에는 잡히지 않고 있다.

1994년 10월 제네바 합의 체결 직전인 8월 15일 김영삼 대통령은 경축사를 통해, 대북 경수로 지원 입장을 천명했다. 경수로 예상 사업비는 46억 달러로 책정되었다. 그 중 한국이 실제 사업비의 70%(3조 5,420억 원, 32.2억불), 일본이 10억불 상당액, 미국이 부족분 발생시 재원 조달에서 주도적 역할을 하기로 합의되었다. 정부는 경수로 재원 마련을 위해 1999년에서 2003년 7월까지 총 1조 6,397억원의 국채를 발행했는데, 이 중 3,048억원을 상환하여 순발행액은 1조 3,349억원에 달한다. 한국은 2000년 2월 3일 KEDO와 한국 전력간에 경수로 건설 주계약이 발효함에 따라, 이때부터 건설 공사비를 지급해 왔다. 2003년 1월까지 총 지급액은 11억 1,168만 달러에 달했다.<sup>82</sup>

---

산기획처, “2001년도 부문별 예산-통일외교” 2001년 1월 27일

82 통일부, “대북 경수로사업 추진현황(2003.2),” 2003년 2월 24일.

<표 VII-8> 한국 정부의 대북 경수로 건설 지원

(단위: US 달러)

	행정비	경수로 건설비	국채 이자	총계
1995	1,800,000			1,800,000
1996	2,855,000	6,000,000		8,855,000
1997	3,000,000			3,000,000
1998	3,597,133	45,000,000		48,597,133
1999	3,500,000		749,549	4,249,549
2000	3,850,000	288,782,714	19,335,961	311,968,675
2001	4,561,000	232,971,583	33,529,537	271,062,120
2002	4,330,000	266,243,703 <sup>83</sup>		270,573,703
총계				

\*자료: 2001년까지 KEDO Annual Report 2001, 2002년 금액은 2002.2-2003.1 기간 중 총 지급액인 11억 1,168만 달러에서 2000, 2001년도 공사비를 차감한 금액

이상의 논의를 종합하여, 한국이 대북 관련하여 지출하는 금액을 총계를 계산하면 <표 VII-9>과 같다.

83 경수로 건설 주계약 발효에 따라 2000.2월부터 건설공사비를 지급하여, 2003.1, 현재 총 지급액은 11억 1,168만불인 바, 2002년 공사비는 이 금액에서 2000, 2001년도 공사비를 차감한 금액. 통일부, “대북 경수로사업 추진 현황,” 2003년 2월 24일

<표 VII-9> 한국의 정부 민간 대북관련 지원성 부담 계산 총액

(단위: 만 달러)

	정부재정지출	경수로 건설비	민간대북지원	총계
2000	23,821.75	28,878.2714	3,513	56,213.0214
2001	20,276.67	23,297.1583	6,494	50,067.8283
2002	89,336.92	26,624.3703	5,117	121,078.2903
2003	7월까지 확정 85,950.33	2-7월 지출분 14,306	7월까지 4,142	104398.33

위의 최대 총액에서, 남북교류협력기금 관련 지출과 북한이탈주민 정착 지원 금액을 제한, 한국의 대북한 직접 지원성 지출액을 보면 <표 VII-10>과 같다.

이상의 관찰에서 알 수 있는 것은 만약 한국의 정부와 민간이 2002년, 2003년 수준의 대북 지출을 유지할 경우, 한국 정부의 지출(재정지출 및 국채 포함) 금액만도 연 10억 달러에 상당할 것으로 예상된다. 그 주요 내용을 보면, 2000년 이후 지속적으로 한국 정부는 옥수수 10만톤을 WFP를 통해 무상 지급했고, 비료 20-30만톤을 지원했다. 나아가 2000년에는 외국산 곡물 50만톤을 차관으로 제공했지만, 2002년과 2003년에는 국내산 쌀 40만톤씩을 지급했는데, 앞으로도 이 수준에서 국내산 쌀이 제공될 가능성이 많다. 그 이유는, 대북 쌀 지원을 통해 쌀 공급 과잉으로 인한 과잉 재고미 처리 및 쌀 값 안정을 이루고자하는 데 한국 사회 내에 합의가 형성되어 있다고 할 수 있기 때문이다.<sup>84</sup> 이밖에도 정부는 말라리

84 대북 ‘퍼주기론이 다수를 이루었던 한나라당도 2002년 4월 2일, “과잉재고 쌀의 인도적 대북지원을 촉구한다”라는 논평을 낸 적이 있다.

아 방제 등을 위한 대북 지원을 계속해 갈 것으로 예상되는 등, 대북 지원 품목은 앞으로 다변화할 가능성이 많다. 여기에, 대북 경수로 건설 비용은 연 2-3억원이 앞으로 완공 예정시기인 2009년까지 지속적으로 지출될 것으로 보인다.<sup>85</sup> 이 수준의 지원이 계속되면, 한국 정부는 연 10억달러(1조 200억원상당) 이상을 북한 경제 지원과 관련하여 지출하게 되는 것이다. 민간 차원의 대북 지원도 5,000만 달러 이상의 수준에서 지속될 것으로 보인다.

<표 VII-10> 한국의 정부 민간 대북 직접 지원 총액

(단위: 만달러)

년도	정부의 대북 지원 재정 지출 (억원)	경수로 사업 (억원)	소계 (억원)	만달러 표시	경수로 건설비	민간대북 지원	총계
2000	2,157	51	2,208	18,400	28,878.2714	3,513	50,791.2714
2001	913	79	992	8,267	23,297.1583	6,494	38,058.1583
2002	9,151	8081	9,231.81	76,932	26,624.3703	5,117	108,673.3703
2003 (7월말 현재)	9,160.2	65.18	9,225.2	76,877	2-7월 지출분 14,306	7월까지 4,142	95,325

85 2002년 11월 3-4일 한반도에너지개발기구(KEDO)의 비공식 집행이사회는 북핵의 진전이 없는 한 1년 정도 대북 경수로 사업을 일시 중단하기로 결의했다.

그렇다면, 연간 10억 달러 수준의 대북 관련 지출은 어느 정도의 액수일까? 이는 한국 국민 4,700만이 1년에 21,277원을 부담하는 것이다.<sup>86</sup> 또한 2003년도 전체예산 111조 4,832억원의 1.08%에 해당하는 액수이다. 이와 관련 문화일보가 2000년 5월 실시한 여론 조사, 2002년 1월 중앙일보의 ‘예산 1% 대북 지원론을 참고할 수 있다. 문화일보는 “대북지원금을 부담할 용의가 있느냐?”고 질문했는데, 이에 대해 56.7%가 긍정적인 답변을 했다. 2만원 이상 부담 용의가 있다고 대답한 비율은 전체의 31.4%였다.<sup>87</sup> 또한 만약 중앙일보의 주장대로, 예산 1%를 대북 지원에 사용한다면, 이는 2002년의 경우, 약 1조588억원(8억 8,233만 달러), 2003년의 경우 1조 1483억원(9억 2,903만 달러)에 상당한다. 중앙일보의 경우, 2002년도 정부의 대북 지원성 지출이 이미 1%를 상회했을 때, ‘예산 1%대북 지원’을 10대 국정과제 중의 하나로 선정해야 한다고

86 통일부 계산에 따르면, 지난 8년간(1995.6-2003.6) 정부와 민간차원의 대북 지원액에 차관 공여액을 합할 경우 연평균 대북 지원액은 1,604억원(13,367만달러)이며 이를 국민 1인당 금액으로 환산하면 3,400원에 달한다고 한다. 따라서 “알려진 바와는 달리 대북 지원액은 그리 크지 않다”는 것이다. 『연합뉴스』, 2003년 9월 11일

87 『문화일보』, 2000년 5월 13일의 이 여론조사 결과는 통일부의 “인도적 대북 지원 사실은 이렇습니다”(2001.5.24)에 인용되어 있다. 그런데 문화일보 여론조사 결과는 통일부 문건에 잘 못 인용되었다. 문화일보 기사에 따르면, ‘대북지원금을 부담할 용의가 있느냐’에 대해 ‘있다’고 대답한 비율은 56.7%인데, 통일부 문건에는 66.7%로 되어 있다. 또한 ‘1만원 이상 지원 용의’가 78.6%로 인용되어 있는데, 이는 대북지원금 부담 용의가 있는 56.7%의 78.6%로서, 전체의 44.6%만이 1만원 이상을 부담할 용의가 있다는 것이 정확한 해석이다. 원래 기사에는 56.7%의 압도적 다수(90.9%)가 10만원 이하만을 부담할 용의가 있다는 것이 강조되어 있었다.

제안한 것으로 된다.

그런데 여기서는 한국의 정부와 민간이 이미 북한에 얼마나 제공했는가를 검토했다. 이와는 달리, 북한이 얼마나 필요로 하는가를 중심으로 계산할 수도 있다. 임순희의 연구에 따르면<sup>88</sup> 북한의 인도주의적 사정을 최소한 만족 수준으로 개선하기 위해서는 한국으로부터 매년 식량 50만 톤, 보조식품으로써 식용유 1,080만 리터, 설탕 600만 킬로그램, 분유63,360 톤, 비료 50만 톤, 1인당 10,000원씩 300만 명에 대한 보건 개선비용 등이 필요하다고 한다. 이 경우, 만약 쌀을 비롯하여 모든 것을 국제가격으로 계산하여 지원한다면, 50,115만 달러가 필요하다. 만약 쌀을 국내가격으로, 다른 것은 국제가격으로 계산하여 지원한다면, 112,615만 달러가 필요하게 된다.

이와 같은 계산에 따르면, 북한의 필요를 충족시킬 수 있는 수준에서 대북 지원이 이루어지기 위해서는 금액상으로 2002년 수준의 1.6-1.8배로 증액 지원되어야 한다. 각 경우에 경수로 건설비용 연 2-3억 달러를 더하면, 한국의 정부와 민간이 북한에 지원성으로 지불해야 하는 총 금액이 계산될 수 있다. 정부의 실제 재정지출을 나타내는 국내가격을 기준으로 볼 때, 이는 국민일인당 연간 27,660-29,787원 수준에 해당하는 부담을 의미한다.

---

88 임순희, “대북인도 지원”(미발표 논문).

<표 VII-11> 필요 충족 수준 대북 지원 양과 액수

(2003년 국제가격 기준)

품목	원화 억원	만달러	2002년도 정부와 민간의 대북 지원
쌀 50만톤	국제가격 1,584	13,250	만달러
식용유 1천80만리터	68,312.16	569,268	
설탕 600만Kg	12,225.6	101.88	
분유 6만3,360톤	1457.28	12,144	
비료 50만톤	1625	13,925	
보건 300만명	300	2,500	
중간합계	5,046.81776	42,490.148	24,092
경수로 건설 비용		2-3억달러	
총합계		6-7억달러	

<표 VII-12> 필요 충족 수준 대북 지원 양과 액수

(2003년 국내가격 기준)

품목	원화 억원	만달러	2002년도 정부와 민간의 대북 지원
쌀 50만톤(국내가격)	10,401.25	86,677.5	(만달러)
식용유 1천80만리터	68,312.16	569,268	
설탕 600만Kg	12,225.6	101.88	
분유 6만3,360톤	1457.28	12,144	
비료 50만톤	1625	13,925	
보건 300만명	300	2,500	
중간합계	13,864.06776	115,917.648	80,792
경수로 건설 비용		2-3억달러	
총합계		13-14억달러	

<부록> 북한의 필요량 충족 지원 비용 계산 방식

1. 식량지원비용 = 50만톤×톤당가격×지원횟수

○1억 600만 달러(2002년도 쌀 40만 톤 국제가격)×5/4=1억 3,250만 달러

○1,267×5/4=1,584억

○6억 9,342만 달러(2002년도 쌀 40만 톤 국내가격)×5/4=86,677.5만 달러

○8,321억원(2002년도 쌀 40만 톤 국내가격)×5/4=10,401.25억원

2. 보조식품

○보조식품(식용유)비용=600만×식용유(1.8ℓ)단가×1회=5,692,680달러=6,831,216,000

○보조식품(설탕)비용=600만×설탕(1kg)단가×1회=1,018,800달러=1,222,560,000

○영·유아용 분유지원비용=220만명×분유(800g)단가×36×1회=1457억 2800만원<sup>89</sup>

\*설탕 및 식용유 가격은 World Bank의 Commodity Price Data 참조, Soybean oil 2003년 1-3월 평균 가격 mt당 521.3달러 적용, 설탕 국제가격 Kg당 18.69cent 적용

---

89 『동아일보』, 2003년 6월 4일. 굿네이버스가 분유 1000톤 23억원어치를 북한에 지원한 기사에 기준.

### 3. 농업복구 지원비용

- 비료지원비용=50만 톤(실증량)×톤당가격×지원횟수
- 650억원(2003년도 20만톤 지원비용)×5/2=1625억원
- 5,417만 달러×5/2=13,925만 달러

### 4. 보건의료 지원비용

- 보건의료 지원비용 = 300만명×1만원×1회=3백억원

### 3. 결론

2002년 10월부터 현안으로 재대두된 북한 핵문제 때문에, 미국과 일본 등은 북한에 지원과 무역을 대폭 감소시켰다. 또한 2002년 5월 이후, 한미정상회담, 한일정상회담, 대량살상무기 방지구상 등의 실시 이후 국제적으로는 북한에 대한 1단계 경제제재 조치에 들어갔다고 볼 수 있다. 이는 마약, 위폐 등에 의한 경화 수입, 일본의 조총련으로부터의 송금에 상당한 제약을 가했을 것으로 보인다.

한국은 2002년 10월 이후 북핵문제와 남북관계의 분리라는 기존의 정책을 고수해오고 있다. 이러한 가운데 2002년에 비해 2003년 대북 인도적 지원이 증가하고 있으며, 한국은 북한에 가장 중요한 인도적 지원제 공자(전체의 62.9%부담) 및 경화 수입원으로 등장했다. 또한 1-9월 남북 교역 액은 5억 565만 9000달러를 기록, 지난해 같은 기간의 3억 4307만 1000달러에 비해 47.4%가 증가했다.

만약 핵문제가 교착상태를 유지하게 된다면, 국제적 지원은 증대하지 않을 것이며, 이 경우 북한 경제의 안정성 또는 현상유지 여부는 한국과의

경제관계 유지 여부에 달리게 되며, 개성공단, 관광사업 등의 한국향 개방이 심화될 것이다. 2002년 및 2003년 한국의 40만톤의 쌀, 비료 20만톤과 30만톤을 지원했는데, 이것이 중단될 경우 북한의 식량사정은 심대한 위기에 봉착할 것이다. 2003년과 2004년 정도 수준의 정부차원 대북경제 지원을 유지하기 위해서는 정부재정에서 연간 7-8억 달러가 소요된다.(일인당 20,000원 부담 수준) 북한핵문제 교착 상태에 따라 한반도에너지개발기구(KEDO)는 경수로 건설 공사를 12월부터 중단했다. 그렇지만, 핵문제가 타결되는 경우, 경수로 건설비용이 연 3억 달러 수준으로 계속 지출되거나 또는 화력 발전 등 다른 방식의 에너지 제공에 대한 부담이 추가될 수 있다.

북한핵 문제가 풀려가는 경우에 대해, 한국측이 북한의 핵문제에 대한 전향적 자세에 대한 대가로 '상상을 초월하는' 경제지원을 공언해 왔기 때문에 엄청난 추가 비용 부담이 필요할 것이다. 정부 차원의 대북지원성 재정지출은 현 7-8억 달러 수준에서 12-13억 달러 수준으로 증가할 것으로 예상된다(경수로 건설비용 연 3억 달러 또는 이를 대체하는 화력 발전 또는 전력 공급 비용 제외). 특히 공단건설, 사회간접자본 개보수 등 투자성 비용 지출이 현저히 증가할 것이다. 이러한 사업 추진에 드는 비용을 충분히 조달하지면, 국내정치적 저항에 직면할 수 있고, 충분히 조달하지 못하면 북한으로부터 신뢰를 의심받을 수 받을 수 있다.

7월경제조치를 취한 후, 북한은 인플레이션 증가 등 내부 어려움에 봉착하고 있다. 만약 북한 핵문제로 북한경제 회생에 대한 지원이 늦어지게 되는 경우, 북한의 개혁과 개방으로의 변화시도는 단순히 폐쇄·명령경제 해체로 결과될 수도 있다. 이에 따른 혼란을 사후에 처리하는데도 상당한 추가비용이 소요될 것이다.

## 제 3 부

### 북한 경제재건 지원 비용

## VIII. 대북인도 지원의 규모와 비용

### 1. 인도적 대북지원의 필요성과 의의

1990년대 이래 북한은 식량난을 비롯해 생필품난, 에너지난, 외화난 등의 심화로 최악의 경제 상황을 벗어나지 못하고 있다. 특히 1980년대부터 조짐이 나타난 식량난은 종래 북한에 대해 식량 및 연료·비료의 최대 공급국이었던 구소련의 붕괴와 중국의 대북한정책 변화로 인해 에너지와 원자재 공급에 차질이 빚어지면서 악화되었으며,<sup>90</sup> 잇따라 발생한 냉해(1993, 1998), 대홍수(1995-96), 고온 및 해일과 가뭄(1997), 강우부족(1999) 등 자연재해로 인해 보다 더 심화되었다.<sup>91</sup>

북한의 식량난은 일시적인 현상이 아니라 구조적이며 고질적인 것으로 평가되고 있다. 북한 농업의 구조적 여건은 주민들이 필요로 하는 충분한

90 사회주의 국가들이 붕괴함에 따라 이들 국가로부터 들어오던 원유와 원자재의 도입량이 감소하고 이들 국가들의 투자 축소로 인해 농기자재 생산시설이 노후화되고 공장 가동률이 떨어지면서 농기자재 생산이 극심하게 위축, 현재 북한의 농기자재 생산 설비 가동률은 20%에도 미치지 않는 것으로 추정된다. 권태진, “대북 농기자재 지원, 어떻게 할 것인가?,” 『KREI 북한농업동향』, 제1권, 제4호 (서울: 한국농촌경제연구원, 2000.1), p. 18.

91 식량난이 악화되기 시작한 1993년부터는 배급량이 점점 줄어들어 식량난이 최악이었던 1995년부터 1997년까지는 북한 주민들이 하루 100-200g으로 연명했으며, 당시 북한의 공공배급제는 거의 기능을 상실한 것으로 알려졌다. 또한 1998년부터는 북한의 경제사정이 다소 회복되면서 하루 배급량이 다소 증가했다고 하나 유엔기구(WFP)가 제시한 최소영양공급한계선인 458g에는 미치지 못한다. 김운근, “2001년 북한의 식량문제와 전망,” 『KREI 북한농업동향』, 제3권, 1호 (서울: 한국농촌경제연구원, 2001.4), p. 7.

양의 식량을 자체적으로 공급하기에는 매우 미흡한 실정인 바, 따라서 식량 부족 현상은 단기간에 수월하게 해결될 수 있는 문제가 아니라는 것이다. 북한의 농업생산성 증대를 제약하는 요인들은 전반적인 경제난을 비롯해 식량생산에 필요한 에너지 부족, 비료·농약·농기계와 같은 농기자재 부족, 그리고 밀식재배와 다락밭 건설 등 주체농법 추진과 이에 따른 투입재의 과다사용 및 단작 위주의 영농방식으로 인한 지력 감퇴 등으로 지적된다. 또한 제한된 경작면적에다 1년 1모작만이 가능한 기후 조건과,<sup>92</sup> 기상변화도 북한의 식량사정을 어렵게 하는 주요 요인으로 지적되고 있다. 특히 북한의 식량난 완화는 다른 무엇보다도 기상이 중요한 변수로 작용할 것인 바, 북한은 남한과는 달리 산림황폐화로 인해 매년 기상변화를 초래하며, 이로 인해 가뭄과 홍수 및 냉해 피해가 불가피하기 때문에 단기간에 식량난이 해소될 수 없을 것이라는 지적이다.<sup>93</sup> 이 외에도 북한 농업의 불리한 여건으로는 식량작물 재배면적의 부족, 토양의 척박함 등을 들 수 있으며, 특히 노동생산성 하락은 농자재 투입 못지 않게 북한의 농업생산성을 크게 떨어뜨린 것으로 지목된다.<sup>94</sup> 지난 1980년대까지만 해도 북한의 농업생산에서 기계화 수준은 상당히 높았으나 현재의 농작업은 농기계보다는 대부분 노동력에 크게 의존하는 바, 부족한 식량사정으로 노동능력이 제대

---

92 연간 강수량 면에서는 부족하지 않으나 집중적인 강우로 인하여 실제 이용할 수 있는 물의 양은 제한되어 있고 홍수나 한발의 피해 발생 빈도가 높다. 권태진, “1998/99 북한의 식량수급 전망,” 『KREI 북한농업동향』, 제1권, 2호 (서울: 한국농촌경제연구원, 1999.7) p. 6.

93 김운근, “2000년도 북한의 주요 농정 평가와 전망,” 『KREI 북한농업동향』, 제2권, 제1호 (서울: 한국농촌경제연구원, 2000.4), p. 16.

94 김운근, “'99년 북한의 작황분석과 식량수급 전망(잠정),” 『KREI 북한농업동향』, 제1권, 제3호 (서울: 한국농촌경제연구원, 1999.9), pp. 9-10.

로 발휘될 수 있을지 의문이며, 집단농경영체제로 인해 농업전문인력이 충분하다해도 노동능력이 크게 저하되어 농업생산성이 높아질리 없다는 것이다. 관개시설의 문제점도 농업생산성 하락 요인의 하나로 지적된다. 북한 경작가능지의 상당부분이 관개시설로 정비되어 있다고는 하나 관개가 실제로 이루어지는 지역은 약 50%에 불과한 것으로 알려져 있다. 그런데 이들 대부분이 자연 유수가 아닌 양수용 관개체계인데다 이를 작동하는 데는 전력이 필수적인 바, 전력공급이 원활하지 않은 현 상황에서 농업기반 시설운영은 정상적이라고 할 수 없다는 것이다.<sup>95</sup>

위에서와 같이 북한의 식량난은 북한 농업구조에서 비롯된 구조적·고질적인 문제이며, 기후 및 기상과 같은 자연조건과 전반적인 경제난이 주요 변수로 작용한다고 할 때, 북한은 앞으로도 상당기간을 국제사회의 식량지원과 농업복구지원에 의존하지 않을 수 없을 것으로 전망된다. 농업구조 개선과 자연조건 및 경제난 극복은 오랜 기간이 필요하기 때문이다.

1999년 북한 경제가 10년만에 처음으로 플러스 성장세를 나타냈으며, 식량사정도 이전보다 많이 좋아진 것으로 알려졌다. 식량사정이 어느 정도 나아진 것은 북한당국의 노력도 기여한 바 적지 않다. 북한당국은 경제개발계획에서 농업부문에 최우선 순위 부여, 식량생산에 자원(특히 에너지)의 우선적 배분, 작물다양화 추진, 감자 재배 및 이모작 확대, 대체식품 개발 및 배급, 헌법 개정을 통한 농업생산 관련 법적 조치 마련 등을 통해 식량난 극복에 힘썼으며, 식량생산 증대를 위해 국제사회와 긴밀한 협조체제를 구축하는 데에도 주력하였다. 그러나 주지하는대로 북한의 식량사정이 이전보다 나아진 것은 국제사회의 지속적인 식량지원과 농업복구

95 김운근, “99년 북한의 작황분석과 식량수급 전망(잠정),” p. 8.

를 위한 비료, 농약, 종자, 비닐 등 농자재 지원에 힘입은 바 크며, 따라서 북한은 식량난 해소를 위한 국제사회의 지원을 지속적으로 요청하고 있다.

국제사회의 대북 인도적 지원은 인도주의의 실현을 목표로 한다. 국제사회의 일원인 우리의 대북지원 역시 인류 보편의 가치인 인도주의 실현을 목표로 하며, 이와 함께 남북분단의 한반도 현실에서 비롯된 또 하나의 목표인 동포애의 실현에서도 대북지원의 의의를 찾는다.

이와 같은 의의를 구현하기 위해 정부는 “북한에 인도적 지원이 필요한 상황이 지속되는 한 합리적 방법을 통해 성의껏 지원한다”<sup>96</sup>는 기본방침 하에 1995년 이래 대북지원을 지속적으로 추진하고 있으며, 이를 통해 최소한 대량아사의 위기상황이 초래되지 않도록 하고, 궁극적으로는 북한 주민들의 삶의 질이 향상되기를 지향하고 있다. 또한 2003년 5월 14일 한미 정상회담에서 대북 인도적 지원은 정치적 상황과 연계하지 않고 지속 추진하기로 합의한 바, 이는 지원대상 국가나 지역의 정치적 상황과 연계하지 않는 것이 인도적 지원의 기본원칙이며, 국제적 관행임을 적극 반영한 결과라고 하겠다.

대북 인도적 지원의 또 다른 의의는 남북관계 개선 및 북한체제 변화를 유도한다는 데에 있다. 대북 지원은 북한을 남북대화로 유도하고 남북 대화를 우리가 주도해 나가기 위한 유력한 수단이며, 북한의 변화와 개방 유도라는 중·장기 전략적 목표 측면에서도 필요한 바, 북한이 가능한 한 빠른 시일 안에 별다른 무리 없이 체제전환을 할 수 있도록 체계적이고 효율적인 지원을 하는 것이 필요하다는 것이다.<sup>97</sup>

96 통일부 인도지원국, 「데이터로 보는 대북정책: 인도적 대북지원-사실은 이렇습니다」, (2001.5.24).

97 통일부, 「대북 쌀 제공 관련 해설자료」, (통일부: 2003. 5).

또한 대북 인도적 지원은 남북한간 신뢰 및 북한 경제회생을 통한 평화 통일에 기여한다는 데에서도 그 의의가 찾아진다. 대북지원을 통해 북한주민의 대남 적개심 약화 및 긍정적 대남인식 형성을 도모하고, 북한 경제 회생을 도우며, 남북한간 화해협력관계를 구축, 강화해 나간다는 것이다.<sup>98</sup>

## 2. 인도적 대북지원 현황 및 주요 동향

### 가. 국내 지원

우리의 대북 인도적 지원은 극심한 식량난에 처한 북한이 국제기구에 식량지원을 요청한<sup>99</sup> 1995년 6월부터 시작되었으며, 그 때부터 2002년 말까지의 정부·민간차원의 지원 총액은 74,688만 불에 달한다(<표 VIII-1> 참조). 이는 같은 기간의 국제사회 총 지원액(한국포함) 대비 28.5%에 달하는 금액이다. 특히 남북정상회담이 개최된 2000년도의 대북 인도적 지원 총액은 국제사회 총 지원액 대비 38.5%에 달하며, 이후 지속적으로 30% 내외의 비율을 나타내고 있다. 이는 남북정상회담을 계기로 국내의 대북지원 규모가 크게 확대되었으며, 민간차원의 지원이 보다 더 활성화되

---

98 2000년 정부차원의 대북지원액은 944억원으로, 같은해 국방예산 14조 4,774억원의 0.65%에 불과하며, 2000년 국방예산은 국가 총예산의 15.25%에 달한다. 통일부, 『데이터로 보는 대북정책: 인도적 대북지원-사실은 이렇습니다』 참조

99 1995년 8월 23일, 북한 유엔대표부가 유엔인도지원국(UNDHA)에 긴급구호 요청을 했으며, 세계보건기구(WHO)에 의료진 파견과 유엔아동기금(UNICEF)에 5만 달러 상당의 콩을 원조해 줄 것을 요청하였다. 『동아일보』, 1995년 8월 30일

있음을 말해 주고 있다.

<표 VIII-1> 1995년 이후 대북 인도적 지원

(단위: 만 불)

구분	1995.6	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	합계	
한국	정부	23,200	305	2,667	1,100	2,825	7,863	7,045	8,375	53,380
	민간	25	155	2,056	2,085	1,863	3,513	6,494	5,117	21,308
	계 (A)	23,225	460	4,723	3,185	4,688	11,376	13,539	13,492	74,688
국제사회 (B)	5,565	9,765	26,350	30,199	35,988	18,177	35,725	25,727	187,496	
총계 (A+B)	28,790	10,225	31,073	33,384	40,676	29,553	49,264	39,219	262,184	
A/A+B (%)	80.7	45	15.2	9.5	11.5	38.5	27.5	34.4	28.5	

\*자료: 통일부 인도지원국

대북지원의 분야별 현황<sup>100</sup>을 살펴보면(<표 VIII-2>참조), 1995년 6월 이후 1998년까지 일반구호가 전체지원액의 90%이상을 차지했으나 1999년(12%)과 2000년(13%)에는 급락했으며, 2001년(45%)에 상승했다가, 2002년(31%)에 다시 비율이 하락했다. 그러나 1996년부터 시작된 농업 복구지원은 지속적으로 점증하여 1999년(84%)과 2000년(75%)에 높은 비율을 나타냈으며, 2001년(40%)에 하락했다가 2002년(54%)에 다시

100 통일부 인도지원국, 「12월중 대북지원 동향 및 금년도 지원실적」(2000.12.22); 통일부 인도지원국, 「2001년 인도적 대북지원 현황」(2002.1.17); 통일부 인도지원국, 「2002년 인도적 대북지원 현황」(2003.1).

상승하는 등 일반구호에 비해 높은 비율을 나타내고 있다. 1997년부터 시작된 보건의료지원은 1999년까지 5% 미만의 낮은 비율을 나타내다가, 2000년 이후 점차 상승하여 2002년 현재 15%선을 유지하고 있다. 이상과 같은 분야별 추세는 대북지원이 장기화되면서 대북 인도적 지원이 초기의 긴급구호성 식량지원으로부터 식량난의 근원적 해결 및 농업생산성 향상을 위한 농업복구지원과 어린이, 노약자 등 취약계층에 대한 보건의료지원 등 개발구호로 전환되고 있음을 말해 준다. 또한 일반구호부문에서 1995년 6월 이후 1998년까지는 식량지원이 가장 많았으나 1999년 이후로는 식량과 피복류 외의 물품 지원이 증대하고 있음도 특기할 만하다. 농업복구부문에서는 1995년 6월부터 2000년 12월 현재 비료, 축산, 농자재, 종자의 순으로 지원하고 있으며, 같은 기간에 보건의료분야에서는 의료장비, 기초의약품, 전염병퇴치 등의 순으로 지원하고 있다.<sup>101</sup>

---

101 통일부 인도지원국, 「12월중 대북지원 동향 및 금년도 지원실적」(2000.12.22).

<표 VIII-2> 대북지원 분야별 현황

(단위: 만 불/괄호안은 백분률)

구분	1995.6	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	누계
일반	23,225	455	4,329	2,891	565	1,434	6,067	4,174	43,140
구호	(100)	(99)	(92)	(91)	(12)	(13)	(45)	(31)	(58)
농업		5	205	254	3,941	8,562	5,476	7,351	25,794
복구		(1)	(4)	(8)	(84)	(75)	(40)	(54)	(34)
보건			189	40	182	1,380	1,996	1,967	5,754
의료			(4)	(1)	(4)	(12)	(15)	(15)	(8)
계	23,225 (100)	460 (100)	4,723 (100)	3,185 (100)	4,688 (100)	11,376 (100)	13,539 (100)	13,492 (100)	74,688 (100)

\* 자료: 통일부 인도지원국

(1) 정부차원

1995년 6월부터 2002년말 현재까지 정부차원의 지원 총액은 53,380만 불로 정부·민간지원 총액 대비 약 71%를 차지한다. 특히 남북정상회담이 성사된 2000년도의 정부차원 지원총액(7,863만 불)은 전년(2,825만 불) 대비 278% 증가율을 나타내고 있다.<sup>102</sup> 정부차원의 대북지원에 있어 주요 동향은 다음과 같다(<표 VIII-3>참조)<sup>103</sup>

첫째, 대북지원이 시작된 1995년부터 1998년까지는 주로 식량 위주

102 통일부 인도지원국, 「12월중 대북지원 동향 및 금년도 지원실적」.

103 통일부 인도지원국, 「대북지원 현황 및 추진방향」(2000.1.7); 통일부 인도지원국, 「2000년 국내외 대북지원 동향 및 평가보고」(2001.1.10); 통일부 인도지원국 「2001년 인도적 대북지원 현황」(2002.1.17); 통일부 인도지원국, 「2002년 인도적 대북지원 현황」(2003.1).

의 일반구조였으나, 1999년 이후로는 농업복구(비료), 일반구조(쌀, 옥수수, 의류), 보건의료(의약품)의 순으로 지원이 이루어지고 있다. 이와 같은 변화는 1999년 이후 지속적으로 이루어진 비료지원(1999-2002/총 91.5만 톤)에 기인한 것이다. 정부의 대북 비료지원은 북한의 곡물수확량 증대에 기여하려는 취지에서 이루어진 것이기도 하지만, 대북지원 물자의 분배투명성 제고를 위한 일환책이기도 하였다.<sup>104</sup>

둘째, 농업복구부문의 지원확대와 함께 북한의 취약계층을 위한 보건 의료부문의 지원이 점차 확대되는 추세를 나타내고 있다.

셋째, 특히 ‘국민의 정부’ 출범 이후에는 국제기구를 경유하는 간접지원보다는 대북 직접지원 원칙을 견지하면서 WFP, WHO의 사업에도 참여함으로써 국제사회와의 공조유지를 꾀하는 한편, 다양한 대북지원 채널을 활용하는 데 따르는 지원분야 확대 및 지원효과를 도모하였다.

넷째, 북한이 식량지원을 요청해 옴에 따라 단순한 인도적 지원이 아닌 차관형식으로 세 차례(2000년,외국산곡물 50만 톤/2002년,국내쌀 40만 톤/2003년,쌀 40만 톤)에 걸쳐 식량을 지원하였다. 차관형식의 식량제공은 상거래적 의미가 있으며, 장기적으로 남북간 실질 협력관계를 심화시켜 나가는 데 도움이 된다는 것에 의의를 두고 있다.<sup>105</sup>

104 ‘국민의 정부’는 “분배투명성 제고를 위해 지원품목을 군사적 전용가능성이 없고 분배투명성이 자동확보되는 품목으로 선정하고 있는 바, 특히 비료지원은 분배투명성에 문제가 없고 단순 식량지원에 비해 대략 3배 정도의 식량 증산 효과가 있어 북한 자체 식량생산 능력을 높이는 데 도움이 된다”고 밝힌 바 있다. 통일부 인도지원국, 『데이터로 보는 대북정책: 인도적 대북지원-사실은 이렇습니다』.

105 우리가 북측에 제공하는 식량차관은 WTO, FAO 규정상 인도적 지원 성격에 부합되는 장기·저리의 양허성(讓許性) 차관이며, 양허성 차관방식의 식

<표 VIII-3> 정부차원의 지원내역

연도	지원품목
1995	쌀(국내산) 15만 톤
1996	CSB(혼합곡물) 3,409톤·분유 203톤(WFP·UNICEF경유), 5만 달러 상당의 가장자재(WMO경유)
1997	CSB 17,874톤·중국산옥수수 5만 톤·분유 300톤·분유 781톤(WFP경유), 탈수방지약제조공장 복구비용 34만 달러(UNICEF 경유)
1998	옥수수 3만 톤·밀가루 1만 톤(WFP경유)
1999	비료 11.5만 톤
2000	비료 30만 톤, 외국산 곡물(태국산 쌀 30만 톤, 중국산 옥수수 20만 톤) 50만 톤 (차관형식)
2001	비료 20만 톤, 이동용내의 150만 벌, 옥수수 10만 톤(WFP경유), 말라리아 방제 (WHO경유)
2002	비료 30만 톤, 쌀(국내산) 40만 톤(차관형식), 옥수수 10만 톤(WFP경유), 말라리아방제(WHO경유)

(2) 민간차원

1995년 6월부터 2002년 말 현재 민간차원의 대북 인도적 지원 총액은 21,308만 불로 정부·민간지원 총액 대비 약 29%를 차지한다(이하 <표 VIII-1>참조). 민간차원의 대북지원 허용 방침이 발표된 1995년의 민간 지원 총액은 23만 불에 불과했다. 그러나 다음해인 1996년의 총액은 전년 대비 620% 급상승했으며, 대북지원 확대 허용 조치가 발표된 1997년에

량지원은 인도적 성격을 살리면서도 무상지원이 아닌 당국간 차관으로 제 공함으로써, 남북간 경제적 거래 관계를 정착시키는 데에도 도움이 된다. 통일부, 『대북 쌀 제공 관련 해설자료』.

는 전년대비 1,326%의 상승세를 보였다. 이와 같이 민간차원의 대북지원이 지속적인 상승 추세를 나타낸 것은 정부의 민간 대북지원 규제 완화 조치에 따른 것이다(<표 VIII-4>참조).<sup>106</sup> 특히 ‘인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정’이 제정(1999.10.21)되고, 이를 근거로 민간 대북지원 사업에 대한 남북협력기금이 지원되기 시작한 2000년, 2001년의 민간차원 지원총액이 전년대비 각각 189%, 185% 상승세를 나타낸 것은 이를 말해주는 단적인 예다.<sup>107</sup>

---

106 민간 대북지원 규제 완화조치에 대해서는 이금순, 『대북 인도적 지원 개선 방안: 개발구호를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 6-33 참조

107 민간 대북지원 단체에 대한 남북협력기금 지원 결정은 민간 대북지원이 안정적 재원의 뒷받침 위에 지속적으로 추진됨으로써 북한주민에게 실질적 도움을 주고자 하는 적극적인 조치로 평가된다. 이금순, 『대북 인도적 지원 개선방안: 개발구호를 중심으로』, p. 27.

<표 VIII-4> 민간 대북지원 규제완화조치

일자	주요내용
1995년 9월 14일	한적 창구 단일화 및 민간모금 자제 부총리 담화 ○민간차원의 대북지원 허용 방침 발표 ○민간 대북지원 창구는 대한적십자사로 단일화 ○쌀 지원, 개별기업체 및 언론사 참여, 대북직접지원, 불특정다수대상 모금 등 제한
1997년 3월 31일	대북지원 확대허용 조치 ○쌀(외국산) 지원 및 경제단체 참여 허용
1998년 3월 18일	민간단체 대북지원 활성화 조치 ○대북지원 협의 및 모니터링 목적의 방북허용 ○협력사업 방식의 대북지원 허용 ○남북 공동행사 개최와 언론 및 기업의 협찬·후원 허용
1998년 4월 25일	ARS방식의 대북지원 모금(사안별) 허용
1998년 9월 18일	한적을 통한 민간단체 개별지원 허용 ○한적은 포장(적십자 표시) 및 대북통보 담당 ○민간단체가 대북협의, 물품구입, 수송, 모니터링 직접 수행 ○의료, 의약품, 농업용 자재 등 지원품목 다변화
1999년 2월 10일	‘민간차원 대북지원 창구다원화’ 조치 ○준법성, 전문성, 분배투명성 등 요건이 확보된 민간단체 명의의 대북 직접지원 허용
1999년 10월 21일	‘인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정’ 제정 ○민간차원 대북지원에 대한 재정지원 근거 마련 ○주요 지원대상은 북한의 농업생산성 향상을 위한 지원사업, 어린이, 노약자 등 취약계층에 대한 보건의료 지원 등

민간차원의 대북지원에 있어 주요 동향은 다음과 같다.

첫째, 1995년 6월이래 민간 대북지원 규모가 지속적으로 확대되는 추세이며, 민간차원 대북지원 창구다원화 조치(1999.2.10)이래 한적창구보다는 독자창구의 비중이 지속적으로 증가하는 추세이다(1999:24%/ 2000:73%/ 2001:66%/ 2002:85%).

둘째, 민간차원 대북지원 창구 다원화조치로 소량 및 적기지원이 가능하여 계약재배 등 북한 농업개발지원이 용이하게 되었으며, 대북지원 절차 간소화로 준비기간이 단축되는 효과를 가져왔다.

셋째, 민간의 독자창구 허용조치를 실시한 결과, 독자창구 단체는 지원의 효율성, 안정적 대화채널 확보·유지와 관련, 전반적으로 각 단체가 나름대로 지원분야를 ‘특화’하면서 지원의 효율성과 전문성을 제고시키었다.<sup>108</sup>

넷째, 민간 대북지원이 식량 위주의 일회성 지원에서 농업복구, 보건 의료 등으로 지원분야가 다원화, 특화 되고, 농업, 축산, 보건의료부문을 중심으로 지원내용이 구체화되는 등, 인도지원의 내용이 긴급구호적 성격에서 개발구호적 성격으로 변화하고 있다.<sup>109</sup> 또한 이에 따라 식량, 비료, 의류 등 현물 지원과 함께 옥수수 재배기술 협력사업, 젓소목장·국수공장 설립·운영, 우유생산 기술지원 등, 농업 관련 기술 교류·협력 내지 영농 기술 전수 등이 보다 더 활성화되는 추세이다.

다섯째, 아직은 일반구호의 비중이 다소 높은 편이나 보건의료와 농업 복구 지원 비중이 지속적으로 높아지고 있으며, 사업대상 지역도 황해도, 평안북도, 양강도, 강원도, 함경북도 등으로 확대되는 추세이다.

108 이금순, 「대북 인도적 지원 개선방안: 개발구호를 중심으로」, p. 23.

109 민간단체의 대북지원은 병원현대화 사업, 제약공장 설비지원, 농기계수리 공장 지원 등 개발복구사업이 주요 부분을 차지한다.

여섯째, 감귤, 계란, 미역, 배, 당근, 감자, 사과 등 국산 농수산물 대북지원이 활발하게 추진되었다. 대북 인도적 차원의 지원이 남북 모두에게 도움이 되는 방향으로 추진될 수 있다는 점에서 민간차원에서 적극 제기해 온 이 사업은 우리 지역농가 경제에도 기여한 것으로 평가되었다.<sup>110</sup>

일곱째, 제주도(감귤), 전남(김, 미역), 강원도(농업용비닐) 등 지방자치단체별로 지역특성에 맞는 대북지원이 추진되는 등, 지방자치단체의 대북지원 및 협력에 대한 관심이 증대되었다.

여덟째, 지원물자 분배결과 확인 및 지원사업 협의를 위해 방북한 민간단체 관계자 수가 지속적으로 증가(199834/ 199933/ 2000144/ 2001384/ 20021,873)했는 바, 이와 같은 추세는 민간차원의 대북 인도적 지원에 대한 북한측의 이해와 협조, 대북지원 민간단체에 대한 신뢰 형성 내지 거부감 해소를 반증하는 것이라 하겠다.<sup>111</sup>

아홉째, 민간 대북지원은 남북관계가 경색된 가운데서도 지속적으로 이루어졌다. 실제로 1996년 9월 강릉 잠수함 공비 침투사건으로 인해 3개월 여 대북지원이 중단되었음에도 불구하고 다음해의 민간지원 총액은 매우 큰 폭(전년대비 1,326%)으로 증가했다. 또한 1998년에는 북한 잠수정 니포사건(6.21)과 북한의 미사일 시험발사(8.31)로 인해 대북지원에 대한 부정적 여론이 제기되었으나, 같은 해 민간 대북지원 총액은 오히려 전년에 비해 소폭이나마 증가세를 보였으며 두 차례(6.16, 10.27)에 걸쳐

110 통일부 인도지원국, 『대북 동내의, 농산물지원계획발표』 (2001.3.12); 통일부 인도지원국, 『2001년 인도적 대북지원 현황』.

111 2003년 5월에는 SARS 확산 방지를 위해 북측이 방문자에 대해 10일간 검역을 요구, 이에 따라 국내 민간단체의 방북이 한 건도 없었다. 통일부 인도지원국, 『2003년 5월중 국내외 대북지원 동향』 (2003.6.10).

정주영씨가 기탁한 한우 1,001두가 최초로 판문점을 통해 북한에 전달되기도 하였다.

#### 나. 국제사회

북한이 유엔에 긴급구호 요청을 한 1995년 8월 이후 2002년말 현재까지 국제사회의 대북 인도적 지원 총액은 187,496만불에 달한다(<표 VIII-1>참조) 국제사회의 지원은 유엔기구간 통합 지원, 개별국가 차원의 지원, 국제 비정부기구 차원의 지원 등으로 구분된다. 국제사회의 대북지원에 있어 주요동향은 다음과 같다.

첫째, 긴급구호 차원의 식량지원만으로는 북한의 식량사정이 개선될 가능성이 희박함에 따라 국제사회는 1998년 하반기부터 식량의 직접지원 방식에서 북한의 식량생산능력을 향상시킬 수 있는 농업개발 지원방식으로 전환하는 추세이다.

둘째, 대북지원이 장기화되면서 긴급 구호차원의 식량지원보다는 장기적인 농업복구와 보건·의료, 식수·위생, 교육분야 등의 중요성이 강조되는 추세이나 개발지원에 대한 모금실적이 저조해 국제사회의 지원은 계속 식량부분에 치중되어 있다.

셋째, 국제사회의 대북지원은 지속적으로 증가하는 추세였으나 2000년도(전년대비 49%감소)와 2002년도(전년대비 28%감소)에는 실적이 저조하게 나타났다(<표 VIII-1>참조). 특히 2000년도에는 개별국의 지원이 전년 대비 0.17%(26만 불/15,100만 불)에 불과했다.<sup>112</sup> 유엔합동호소의

---

112 통일부 인도지원국, 『2000년 국내외 대북지원 동향 및 평가보고』.

목표 대비 실적도 48.6%로 하락했다. 2000년도에는 남북정상회담이 성사 되는 등 남북간 화해분위기가 고조되었으며, 이로 인해 국제사회의 대북인식도 긍정적이었다. 따라서 지원실적이 저조했던 것은 대북지원 장기화로 인한 피로현상(Donor's Fatigue)에 따른 결과라고도 볼 수 있다. 2002년도의 지원 실적이 저조했던 것은 같은 해 1월 미국 부시대통령의 “악의 축” 발언으로 인한 국제사회의 부정적인 대북이미지 형성이 기존의 논란거리였던 대북지원의 분배투명성 문제를 새삼 부각시키면서 국제사회에 대북지원 효과에 대한 의문이 제기됨에 따른 결과로 평가될 수도 있다. 그러나 지원실적이 저조했던 이유는 북·미관계 악화에 따른 결과라기보다는 당해 년도에 주요 대북지원국 가운데 하나인 일본이 납북자 문제, 외교정상화 등과 관련한 국내여론을 의식하여 대북지원을 중단한 것과,<sup>113</sup> 아프가니스탄 사태 등 다른 지역에 대한 구호사업 수요가 증대함에 따른 결과라고 평가된다. 2003년 현재 9차에 이르고 있는 유엔합동호소 실적에 있어서도 2002년도(8차)의 실적이 목표액 대비 89.5%로 최고치를 나타내고 있으며, 개별국 지원도 전년 대비 194.5%(3,410만 불/1,753만 불) 증가했음은 이와 같은 평가를 뒷받침 해준다. 북한의 미사일 발사 시험이 있었던 1998년과 그 다음해의 국제사회 대북 인도적 지원도 증가세를 나타냈다. 또한 2002년 10월 이래 북한 핵문제가 불거져 북·미관계가 악화되고 국제사회의 대북인식이 부정적일 뿐만 아니라 올해 상반기에 발생한 이라크 전쟁으로 인해 국제사회의 이라크 난민에 대한 지원이 급증했음에도 불구하고<sup>114</sup> 2003년 7월 2일 현재 유엔합동호소의 목표 대비 실적은 46.7%에

113 일본은 전년(2001)도에 식량 50만톤 등을 지원하였다.

114 2003년 유엔합동호소는 이라크에 대한 지원목표액(22억2천3백만달러)을 최고치로 설정했으며, 7월 2일 현재 목표액 대비 89.1%의 실적을 나타내

달하고 있다.

(1) 국제기구

1995년 9월 대북지원 관련 유엔기구 공동으로 인도적 대북지원을 위한 모금을 국제사회에 호소한 이래 2003년 7월 현재 9차에 걸쳐 유엔 합동지원이 이루어지고 있으며, 주요 동향은 다음과 같다. 첫째, 유엔 합동지원 실적에 나타나는 바(<표 VIII-5>참조), 지원목표액 대비 실적은 2·3·8차를 제외하고 저조한 편이다. 이는 아프가니스탄, 앙골라, 소말리아 등 여러 재난지역에 대한 구호사업 수요가 증대함에 따른 결과이기도 하다.

둘째, 유엔 합동지원에 있어 주요 공여국으로는 미국, 일본, 한국, EU(유럽연합) 등이 두드러지며, 4차(1998.1-12)이래 캐나다, 노르웨이, 호주, 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등이 지속적으로 참여하고 있다.

셋째, 제2차 유엔합동지원부터는 단순한 식량지원 뿐만 아니라 근본적인 농업구조개선을 통한 식량안보사업이 실시되었으며, 수해복구활동을 위해 동원된 대규모 노동력에 대한 식량지원(Food For Work: FFW)이 이루어졌다.<sup>115</sup>

넷째, 유엔기구간 통합지원에 있어 주도적인 기구는 WFP(세계식량계획)이다. WFP는 1995년도에 북한주민 50만명을 지원한 이후, 2000년 10월 현재 북한인구 1/3에 해당하는 800만명에 대해 식량지원 프로그램

---

고 있다. [http://www.reliefweb.int\(UNOCHA, Financial Tracking Database\), 2 July 2003](http://www.reliefweb.int(UNOCHA, Financial Tracking Database), 2 July 2003).

115 이금순, 「대북 인도적 지원 개선방안: 개발구호를 중심으로」, p. 38.

을 통해 기본식량을 지원 중이며, 연령대는 12-17세 중학생이 가장 많은 수혜대상이라고 보고한 바 있다.<sup>116</sup> WFP는 유엔 합동호소에 있어서도 목표액이 최대규모이며, 목표액 대비 실적에 있어서도 최고치를 나타내고 있다. 또한 WFP는 국제사회의 대북지원이 시작된 이래 국제사회의 대북 긴급 식량지원 창구역할을 담당해 오고 있다.

다섯째, WFP와 FAO(유엔식량농업기구)는 해마다 공동으로 두 차례(6·11월)에 걸쳐 식량 및 작황평기팀을 북한에 파견, 작황현황을 조사·평가하여 차기년도 식량지원 수급량을 예측하며, 이는 대북 인도적 지원 규모를 결정하는 데 기초자료로 활용되고 있다.

여섯째, WFP와 UNICEF(유엔아동기금)는 두 차례(1998/2002)에 걸쳐 북한 보건성과 공동으로 북한의 어린이, 임산부, 수유여성 등을 대상으로 영양실태 조사를 실시한 바 있다.

이 외에도 IFAD(국제농업개발기금)는 차관지원방식으로 북한을 지원해 왔으며, UNDP(유엔개발계획)와 FAO는 이모작 지원사업을 통해 식량 증산을 도모하고 있다. 또한 UNDP는 매년 200만 달러를 농업구호 및 복구계획프로그램(Agricultural Relief and Rehabilitation Programme: ARR)방식으로 수해로 인한 농경지 복구·제방건설·수로 및 하천개발사업에 사용해 왔다.<sup>117</sup>

116 통일부 인도지원국, 「10월중 국내외 대북지원 동향」(2000.11.2)

117 이금순, 「대북 인도적 지원 개선방안: 개발구호를 중심으로」, p. 39.

<표 VIII-5> 유엔 합동지원 실적

(단위: 만불)

연도	목표액	실적	실적률
1차(95.9-96.6)	2,032	927	45.6%
2차(96.7-97.3)	4,364	3,470	79.5%
3차(97.4-12)	18,439	15,781	85.6%
4차(98.1-12)	38,324	21,587	56.3%
5차(99.1-12)	29,208	18,980	65.0%
6차(00.1-12)	31,376	15,263	48.6%*
7차(01.1-12)	38,398	24,780	64.5%**
8차(02.1-12)	24,684	22,112	89.5%***
9차(03.1-12)	23,057	10,769	46.7%****

\* 1차부터 6차까지는 유엔인도지원조정국(UNOCHA) 통계치(Financial Tracking Database)를 기준으로 한국의 실제 지원실적을 감안하여 통일부에서 수정한 수치임. 한국농촌경제연구원 북한농업연구센터, 「대북지원 UN합동호소(1995.9-2000) 국제교류협력-대북지원실적」.

\*\* <http://www.reliefweb.int>(UNOCHA, Financial Tracking Database, 29 January 2002).

\*\*\* <http://www.reliefweb.int>(UNOCHA, Financial Tracking Database, 1 January 2003).

\*\*\*\* <http://www.reliefweb.int>(UNOCHA, Financial Tracking Database, 2 July 2003).

-대북지원 유엔 합동호소에 대한 실적은 식량안보(food security), 건강과 영양, 물과 위생, 교육, 조정업무 등 5개 분야로 구분

## (2) 개별국가

1995년 9월 이래 개별국가의 대북 인도적 지원 총액은 45,505만 불에 달한다.<sup>118</sup> 공여국은 일본, 미국, EU, 중국, 호주, 스웨덴, 핀란드, 스위스, 독일, 이태리, 베트남, 러시아, 노르웨이 등이며, 특히 미국, 중국, 일본, EU는 주요 공여국이다.<sup>119</sup> 미국은 1995년 이후 2002년 10월말 현재 6억 2천만 불을 지원했으며, 지난해 말 이래 핵문제가 악화된 상황에서도 대북지원을 계속하고 있다. 중국은 공식발표가 없기 때문에 정확한 집계는 불가능하나 약 2억 6,998만 불로 추정된다. 일본은 약 9억 불 상당을 지원하였으며, 북한의 미사일 시험발사 및 남북일본인문제 등으로 지원을 중단한 바 있다(1998, 1999, 2002). EU는 유럽연합 인도지원국(ECHO)과 국제 NGO를 통해 활발하게 대북지원을 수행하고 있으며 1995년 이후 2002년 10월말 현재 약 2억 8,440만불을 지원하였다.<sup>120</sup> EU는 2002년도에 미국 부시대통령의 북한에 대한 ‘악의 축’ 발언, 일본의 대북지원 중단, 대북지원 분배투명성 문제 등으로 인해 국제사회의 대북지원 실적이 저조했을 때에도 적극 지원사업을 수행하였다. 또한 지난 5월, EU집행위원회는 북한에 750만유로(미화 860만불) 상당의 의료기구와 약품을 지원한다고 발표하면서, 북한이 현재 핵문제로 서방과 대치하고 있으나 인도주의 차원의 지원결정은 정치와는 무관하다고 강조한 바 있다.<sup>121</sup>

118 1995.9-1997.12(17,273만불), 1998(7,943만불), 1999(15,100만불), 2000(26만불), 2001(1,753만불), 2002(3,410만불).

119 통일부 인도지원국, 『2002년 10월중 국내외 대북지원 동향』 (2002.11.8).

120 통일부 인도지원국, 『2002년 10월중 국내외 대북지원 동향』.

121 『연합뉴스』, 2003년 5월 14일.

(3) 국제 NGO(비정부기구)

현재 북한에는 유엔기구(OCHA, UNICEF, UNDP, UNPF, WFP, WHO 등) 및 EU기구(DGVIII, ECHO 등)와 IFRC(국제적십자연맹)를 비롯해 다양한 국제 NGO들이 상주하여 인도적 지원 활동을 수행하고 있으며, 상주 NGO들이 늘어가는 추세이다.<sup>122</sup> 북한에 주재하지 않는 국제 NGO단체들도 대북한 지원활동에서 큰 역할을 하고 있다. 1997년 5월 개설된 식량원조중개단(Food Aid Liaison Unit: FALU)은 ACT, CARITAS, CFGB, World Vision 등 4개의 단체들이 제공하는 생활필수품의 대북지원 창구로서 뿐만 아니라 북한에 주재하지 않는 기타 NGO 단체들이 제공하는 위탁물품의 대북지원 창구 역할을 하고 있다. FALU는 북한에서 WFP의 한 구성부문으로 간주된다.

1995년 9월 이래 2002년말 현재 국제 NGO의 직접지원 총액은 12,044만 불이다.<sup>123</sup> 대북지원 NGO의 활동은 미국, EU지역에서 비교적 활발하게 이루어지고 있으며, NGO별 대북지원은 식량지원이 가장 많고, 다음으로 농업복구, 보건의료 등의 순이다. 가장 대표적인 인도적 지원기구인 IFRC는 지원실적이 가장 높은 NGO이다(<표 VIII-6참조). IFRC는 1995년 이후 수해지역에 대한 식량 및 주거시설복구지원 등 수재민에

122 북한당국이 국제인도주의 기준을 포괄적으로 수용하지 않고 다른 기준만을 고집하며, 지원 관련 수요조사 및 모니터링을 위한 자유로운 현장방문을 통제함으로써 적절한 지원이 불가능해짐에 따라 영국의 OXFAM(1999), 프랑스의 ACF(2000)와 국경없는 의사회(1998) 등은 북한에서 철수하였다. 이금순, 「대북 인도적 지원 개선방안: 개발구호를 중심으로」, p. 47.

123 1995.9-1997.12(4,746만불), 1998(943만불), 1999(72만불), 2000(1,573만불), 2001(2,707만불), 2002(2,003만불).

대한 긴급구호에 치중했으나, 지원이 장기화되면서 보건부문과 재난대비 역량 구축 지원으로 사업방향을 전환하였다.<sup>124</sup> IFRC는 1999년 4월, IFRC 평양재해대비센터를 완공했으며, 2002년 7월에는 송림시에 재활센터를 개설하였다.

<표 VIII-6> IFRC 대북지원 실적

(단위: 만 불)

연도	목표액	실적
1차(95.10-96.6)	415	349(84%)
2차(96.4-96.10)	574	443(77%)
3차(96.11-97.11)	2,813	2,159(77%)
4차(97.12-98.11)	1,400	826(59%)
5차(99.1-12)	900	285(33%)
6차(00.1-12)	659	301(46%)
7차(01.1-12)	696	383(55%)
8차(02.1-12)	753	820(108.9%)

### 3. 지원비용산출

‘대북지원사업’은 이재민의 구호와 피해복구를 지원하는 사업, 식량난 해소를 위한 농업개발지원에 관한 사업, 보건위생 상태의 개선 및 영양결핍 아동과 노약자 등을 지원하는 사업, 자연재해 예방차원에서 산림복구 및 환경보전 노력을 지원하는 사업 등으로 규정되어 있다.<sup>125</sup> 이에 근거

124 이금순, 『대북 인도적 지원 개선방안: 개발구호를 중심으로』, p. 44

하여 대북 인도적 지원비용은 일반구호, 농업복구, 보건의료 등으로 구분하여 산출하기로 한다. 또한 현재 북한 당국이 식량·보건 등 기초적인 서비스를 제공할 수 없는 상황임을 감안하여 중장기적 설비 및 기술지원보다는 기초적인 인도적 지원 품목을 선정하여 산출하기로 한다.<sup>126</sup>

### 가. 일반구호 지원비용

일반구호 지원비용은 식량, 보조식품(식용유와 설탕), 영·유아용 분유 등을 중심으로 산출하기로 한다. 식량을 지원품목으로 선정한 것은 지원비용 산출이 최소한의 대북지원을 전제로 하고 있으며, 앞으로도 단기간 내에 북한의 식량난이 해소되기 어렵다고 할 때, 가장 기초적이고 수요가 높은 대북 인도적 지원 품목은 식량이라는 데에 근거하고 있다. 식용유와 설탕 등 보조식품과 유아용 분유는 북한주민의 영양실태가 매우 열악하다는 사실을 중시하여 선정하였다. 북한주민들의 대부분은 부족한 식량, 열악하고 제한된 기초 건강 및 물·보건·교육 기회 등으로 고통받고 있으며, 5세 이하 22백만 명의 어린이들, 특히 2세 미만의 영아들은 만성적인 영양결핍, 저체중, 높은 질병 발생률, 저성장 등의 복합적인 원인으로 사망할 위험이 큰 것으로 알려지고 있다.<sup>127</sup>

125 통일부 인도지원국, 『인도적 대북지원사업 처리에 관한 규정』 (2001.2.10)

126 이 글은 최소한의 대북 인도적 지원을 전제로 하고 있다.

127 또한 48만명의 임신부와 수유여성들이 열악한 영양상태와 높은 출산 사망률의 증가로 고통받고 있으며, 4백만 명의 북한 취학아동들은 교육기회의 감소와 빈약한 영양상태에 직면하고 있고, 북한 정부의 통계에 따르면 5세 이하의 어린이들 중 40%가 만성적인 영양결핍으로 고통받고 있다고 한다. 한국농촌경제연구원 북한농업연구센터, 『2001년 12월 국제교류협력 지원

## (1) 식량

1995년 북한의 식량난과 이로 인한 긴급구호의 필요성이 전세계적으로 알려지면서 매년 식량난의 정도와 식량지원 규모를 결정하기 위한 기초 자료 마련 작업이 국내외적으로 진행되고 있는 바, 그 가운데 하나가 식량의 생산량 및 소요량 추정이다. 그러나 북한의 식량 생산량 및 소요량 추정치는 국내외의 각 추정기관에 따라 차이를 나타내고 있다. 한 예로 FAO/WFP는 1999/2000 양곡년도 북한의 식량 총생산량을 347만톤, 총소요량을 477만톤, 부족량을 62만톤으로 추정하였으나, 한국농촌경제연구원은 총생산량을 332만톤, 총소요량을 631만톤, 부족량을 299만톤으로 추정하였다.<sup>128</sup>

식량 생산량 추정에 많은 차이가 나타나는 근원은 식량 생산량 추정을 위한 주요 판단기준인 작물의 식부면적과 단수를 서로 다르게 적용하기 때문이며, 북한 전 지역을 대상으로 표본을 추출하여 추정하지 않는 한 식부면적, 단수, 생산량에 대한 신뢰할 만한 수치를 기대하기란 어렵다는 지적이다.<sup>129</sup> 또한 북한의 식량소요량이 국내외의 추정기관들마다 차이가 나는 것은 각 기관들이 서로 다른 기준을 적용하기 때문이다. 예를 들면 WFP는 최저영양공급선인 1인 하루 458g으로 총소요량을 추정하나, 한국농촌경제연구원의 김운근박사는 1인 하루 공급량 607g을 기준으로 총소요

---

단체동향.

- 128 김운근, “1999/2000 북한의 식량수급 전망,” 『KREI 북한농업동향』, 제1권, 제4호 (서울: 한국농촌경제연구원, 2000.1), p. 15.
- 129 김운근 외, “북한의 1998/99년 식량수급전망,” 『KREI 북한농업동향』, 제1권, 제1호 (서울: 한국농촌경제연구원, 1999.4), p. 23.

량을 추정한다. 북한주민이 정상적으로 경제활동을 하기 위해서는 최소영양권장량 458g보다는 많은 607g 수준은 반드시 소비해야 한다는 이유에서이다.

최소한의 대북 인도적 지원을 전제로 할 때, 대북 식량지원의 우선적 대상은 7세 미만의 영·유아와 노인, 환자 등 노동능력이 없는 피부양자, 그리고 임산부, 극빈자 등 취약계층이며, 이들을 대상으로 위의 기준을 적용하여 지원비용을 산출하는 것이 보다 구체적이고 합리적일 수 있다. 그러나 이들에 대한 통계치가 발표되지 않아 위와 같은 기준을 적용하여 구체적인 지원비용을 산출하는 것이 불가능하다. 따라서 차선의 방법은 매년의 식량수급실태에서 평가되는 부족량을 지원하는 것으로 상정하여 대북 식량지원 비용을 산출하는 것이 현실적으로 합리적인 방법이라고 하겠다. 대북 식량지원 비용산출은 통일부 자료에 근거하며, 북한이 국제사회에 식량지원을 요청한 1995년부터 2001년까지의 수치를 활용하기로 한다(<표 VIII-7>참조).

&lt;표 VIII-7&gt; 북한의 식량수급실태

연도	총수요(만 톤)	생산량(만 톤)	부족량(만 톤)
1995	580	413	167
1996	578	345	233
1997	583	309	274
1998	541	349	192
1999	551	389	162
2000	518	422	96
2001	524	359	165

\* 통일부, 「데이터로 보는 대북정책: 인도적 대북지원 사실은 이렇습니다」 (2001.5.24).

북한은 지난 1980년대 후반부터 농업생산성 저하로 매년 100-200만 톤 정도의 식량이 부족한 것으로 알려지고 있다.<sup>130</sup> <표 VIII-7>에서도 나타나는 바, 1995년부터 2001년까지의 부족량은 평균 176만톤이다. 북한은 매년 식량부족량을 국제기구의 지원, 미국, 중국, 남한 등 개별 국가의 지원, 북한 자체의 상업적 수입 등으로 충당해 왔다. 북한 자체의 수입가능한 상업적 수입량은 20-30만톤이며, 지난 몇 년간 북한은 중국, 러시아 등으로부터 매년 20-30만톤씩의 곡물(옥수수 위주)을 수입해 오고 있다. 또한 국제사회(유엔합동지원 및 개별국가지원)의 지원은 쌀, 옥수수 등 곡물지원이 절대량을 차지하고 있으며, 매년 적게는 70만 여톤에서 많

130 또한 1990대 중반이래 수년동안 식량난이 심화되면서 북한 주민들이 수확이 되기도 전에 8월 중순부터 설익을 옥수수를 미리 소비, 이 양이 적어도 50-80만톤에 달하며 결국 이 양은 북한의 부족 식량분으로 계속 남는 결과가 된다. 김운근 외, “북한의 1998/99년 식량수급 전망,” pp. 25-26.

게는 92만 여톤의 식량을 지원한다. 이렇게 볼 때, 대북 식량지원은 연 50만톤이 적절할 것으로 판단된다.

북·미 대립단계에서는 연 50만톤의 대북 식량지원이 계속 유지된다. 또한 ‘북·미/다자협상진입’과 ‘북·미/다자문제타결과정’이 순조롭게 진행되어 단기간(1년이내)에 협상이 종결되고 북·미국교정상화 및 남북기본합의서 이행이 실현된다고 상정하면, 북·미/다자협상진입단계에서부터 협상 종결단계까지 50만톤 지원을 유지한다. 돌출변수가 발생하지 않는 한 북미/다자협상진입부터 협상종결까지의 기간은 1년 미만일 것으로 예상된다. 그러나 북·미/다자협상이 시작되고 미국의 중유 공급 재개<sup>131</sup>와 함께 일본 및 국제기구의 인도지원이 확대되어 북한의 경제난 및 식량난 해소의 전망이 밝아지는 한편, 협상종결까지의 기간이 1년을 경과하게 되면, 그 시점으로부터 매년 5만톤씩 지원량을 줄여나간다. 식량은 전량 쌀로 지원한다. 쌀은 북한 주민의 영양상태가 매우 열악하다는 것, 그리고 국내 재고 쌀의 대북지원을 통한 농가 및 국가재정 부담의 경감 효과 등을 고려하여 지원품목으로 선정하였다.

○북미대립단계 및 단기간(1년이내) 협상종결시

$$\text{식량지원비용} = 50\text{만톤} \times \text{톤당가격} \times \text{지원횟수}$$

○협상진입부터 종결까지의 기간이 1년 이상 경과시

식량지원비용은 매년 5만톤씩 감량하여 산출

---

131 2002년 10월 말 이래 북한 핵문제가 불거지면서 북미간 갈등이 심화됨에 따라 미국은 그 해 12월부터 대북 중유지원을 중단했다.

(2) 보조식품

한 연구보고에 따르면, 북한의 식량문제가 고착화되면서 주 에너지원인 곡물의 공급 부족뿐만 아니라 필수 아미노산이나 지방산, 미량 영양소의 부족 문제에 대해서도 우려하지 않을 수 없다.<sup>132</sup> 실제로도 특히 어린이와 노인, 임산부 등 취약계층의 급·만성 영양실조로 인해 보조식품의 수요가 높은 실정이다. 그러나 국제사회의 대북 인도적 지원은 쌀, 옥수수 등 곡물지원의 비중이 높으며, 식용유와 설탕 등 보조식품은 상대적으로 소량에 불과하다.

북한에 대한 보조식품 지원은 영·유아, 취약아동, 임산부와 수유여성,<sup>133</sup> 노인 등 취약계층 600만명을 대상으로 한다.<sup>134</sup> 보조식품 지원품

132 권태진, “1998·99 북한의 식량수급 전망,” p. 6.

133 UNICEF 사무총장은 2002년 10월 실시된 북한 어린이와 산모의 영양실태 조사 결과와 관련해 어머니의 영양부족이 어린이 영양실조의 가장 큰 요인이 되고 있음을 확인했다고 밝힌 바 있다. 『조선일보』, 2003년 3월 4일. 영양실태 조사 결과에 따르면 북한 전체 산모의 1/3이 빈혈을 앓고 있는 것으로 나타났다. (Report on the DPRK Nutrition Assessment (Central Bureau of Statistics, DPRK, 20 November Juche 91(2002)).

134 북한의 취약인구는 5세미만아동(220만명)과 임산부 및 수유여성(45만명)이며, 이 외에 고아(1만5천명), 취약아동(4백만명), 노인(2백만명), 결핵환자(4만5천명·연간발생환자수) 등이 취약인구에 속한다. 이윤환 외, 『북한 보건의료분야의 인도적 지원방향』 (2002년 통일부 연구용역, 2002. 11), p. 67; FAO/WFP도 2003년도에 640만명의 취약계층에 대한 51.2만톤의 식량지원을 국제사회에 요청한 바 있다. 통일부 인도지원국, 『2002년 인도적 대북지원 현황』

목은 식용유와 설탕이다. 지원량은 1인당 연 식용유 1.8ℓ, 설탕 1kg으로 한다.

○북미대립단계 및 단기간(1년이내) 협상종결시

보조식품(식용유)비용 = 600만×식용유(1.8ℓ)단가×지원횟수

보조식품(설탕)비용 = 600만×설탕(1kg)단가 ×지원횟수

○협상진입부터 종결까지의 기간이 1년 이상 경과시

지원대상을 매년 60만씩 축소하여 산출

### (3) 유아용 분유

지난해 10월, WFP·UNICEF가 북한당국과 함께 전국적 규모로 실시한 7세 미만 어린이와 산모의 영양실태에 관한 조사 보고서<sup>135</sup>에 따르면, 북한 어린이의 영양실조는 2세가 되기 전에 나타나며, 이후의 영양상태에 지속적으로 영향을 미치는 바, 1-2세 때의 영양상태가 매우 중요하다. 또한 북한의 영·유아사망은 주로 영양불량상태와 밀접한 연관이 있는 폐렴 등의 급성호흡기질환과 설사인 것으로 나타나고 있다.<sup>136</sup> 이와 같이 북한 어린이들의 급성 및 만성 영양실조상태는 WHO의 기준에 비추어 볼 때에도 매우 심각한 편인 것으로 알려지고 있으며, 이는 곧 북한 영·유아의 건강에 대한 지속적 관심과 지원의 필요성을 말해준다.

---

135 *Report on the DPRK Nutrition Assessment* (Central Bureau of Statistics, DPRK, 20 November Juche 91(2002)).

136 이윤환 외, 『북한 보건의료분야의 인도적 지원방향』, p. 23.

유아용 분유지원은 북한의 5세이하 영·유아 220만명을 대상으로 한다. 지원량은 점차 규모가 확대되어 가는 추세인 국제사회의 분유 지원량을 감안하여 1인당 연 28.8kg(2.4kg×12)으로 한다.

○북미대립단계 및 단기간(1년이내) 협상종결시

$$\text{영·유아용 분유지원비용} = 220\text{만명} \times \text{분유}(800\text{g})\text{단기} \times 36 \times \text{지원횟수}$$

○협상진입부터 종결까지의 기간이 1년 이상 경과시

지원대상을 매년 22만명씩 축소하여 산출

#### 나. 농업복구 지원비용

북한의 식량난은 단순 구호차원의 지원만으로는 해결되기 어려우므로 농업개발계획을 통한 생산성 향상에 비중을 두고 구호와 개발지원을 병행 실시해야 한다는 지적이 높다. 또한 북한의 근본적인 식량난 해소를 위해서는 대북지원 방식을 비료 등 농자재 지원이나 농업개발사업으로 전환해야 할 필요성이 있는 바, 농자재 지원은 생산을 최적화함으로써 직접적인 식량지원보다 비용이 적게 든다는 이유에서이다.<sup>137</sup> 현재 한국을 포함해

137 권태진 “북한의 비료 사정과 비료 지원 효과,” 『KREI 북한농업동향』, 제 1권, 제1호 (서울: 한국농촌경제연구원, 1999.4), p. 30; 비료를 벼와 옥수수 재배지에 각각 5만톤씩 사용할 경우의 수량 증대 효과를 시산하면, 비료 100,000톤을 지원할 경우 쌀 88,000톤, 옥수수 130,000톤 등 총 218,000톤의 식량증산이 가능함으로써 북한주민 130만명이 1년 동안 소비하는 식량을 공급하는 효과가 있다. “북한의 비료 사정과 비료 지원 효과,” p. 35.

국제사회가 북한에 지원하고 있는 농자재 품목은 비료, 농약, 종자, 비닐 등이며, 비료가 가장 많은 비중을 차지하고 있다.<sup>138</sup>

북한의 농업생산량을 감소시키는 가장 큰 요인으로 지적되고 있는 비료는 북한이 가장 시급히 요구하는 투입재이며, 북한의 식량부족을 해소하는 데 있어 단기적으로 가장 효과적인 지원 품목이다. 또한 현재 우리 나라에서 생산되는 비료는 국내에서 소비하고도 수출여력이 있을 만큼 생산능력이 많기 때문에 지원시기만 조절하면 지원물량 확보에 어려움이 없는 품목이다.<sup>139</sup> 1997년이래 2002년 현재까지 우리의 대북 비료지원은 총 976,260톤이며, 북한의 곡물 수확량 증대에 크게 기여한 것으로 평가되고 있다<표 VIII-8>참조

<표 VIII-8> 대북 비료지원 실적

(단위: 톤)

연도	정부	민간	합계
1997		2,000	2,000
1998		5,300	5,300
1999	115,000	45,700*	160,700
2000	300,000	7,895	307,895
2001	200,000	365	200,365
2002	300,000		300,000
	합계 915,000	합계 61,260	합계 976,260

\* 40,000톤은 대한적십자사의 비료지원 모금에 의한 것임.

자료: 통일부 인도지원국

138 유엔가구는 농업기술 지원의 일환으로 매년 10만톤 내외의 비료를 지원하고 있으며, 2002년 지원실적은 약 12.3만톤이다. 통일부, 「금년도 북한의 비료 수급 판단」, 2003년 4월 10일

139 권태진, “대북 농기자재 지원 어떻게 할 것인가?,” p. 29.

북한은 흥남비료 등 14개 공장에서 연간 368만 톤(실중량기준)의 화학비료 생산능력을 보유하고 있으나 공장가동률을 고려한 실제 비료 생산량은 시설 노후, 원료 및 전력 부족으로 인해 생산능력의 17%인 63만 톤으로 추정된다. 그러나 북한산 비료의 유효성분 함량(10-20%)이 국제기준(40%)에 훨씬 미달한다는 사실을 감안할 경우 실제 생산효과는 30만 톤 미만에 불과한 것으로 평가된다.<sup>140</sup> 북한의 농업용 비료 소요량은 52-65만 톤(성분량), 식량작물 생산에 필요한 비료는 40-45만 톤(성분량)으로 추정된다.<sup>141</sup> 식량작물 생산에 필요한 비료 소요량은 작물재배면적을 산정하는 데 따라 달라진다. 한 예로 작물재배면적을 총168만ha라고 가정할 때 식량작물 재배에 필요한 화학비료 소요량은 약 50만 톤(성분량) 정도로 추정되며, 우리나라에서 생산되는 비료의 실중량으로 환산하면 134만 톤의 비료에 해당된다.<sup>142</sup>

북한의 2003년 비료 소요량은 실중량 기준, 약 155만 톤(성분량기준, 약58만 톤)으로 추정되며,<sup>143</sup> 총공급량은 자체생산(63만 톤), 수입(10만 톤),<sup>144</sup> 국제사회 지원(9만 톤) 등을 합쳐 약 82만 톤으로 예상된다.<sup>145</sup>

140 통일부, 『금년도 북한의 비료 수급 판단』

141 권태진, “대북 농기자재 지원 어떻게 할 것인가?,” p. 19.

142 권태진, “1998/99 북한의 식량수급 전망,” p. 9.

143 비료의 소요량은 비료에 함유된 화학성분(질소, 인산, 칼리)의 농도 차이로 인해 ‘성분량 및 ‘실중량’의 이원적 기준을 사용한다.

144 북한의 연간 비료수입량은 1997년(18.5만톤)의 경우를 제외하고는 대부분 5-15만톤으로 연평균 10만톤 정도를 기록하고 있으며 주요수입국은 중국, 남한, 태국 등이다. 연도별 비료 도입량은 1998/7.1만톤, 1999/5.2만톤, 2000/5.8만톤, 2001/14.4만톤, 2002/14.8만톤으로 평균 9.5만톤이다. 통일부, 『금년도 북한의 비료 수급 판단』

따라서 2003년의 비료 부족량은 약 73만 톤으로 평가되나, 북한산 비료의 품질불량에 따른 실제 공급효과(한국산 비료 기준 60만 톤)를 고려해 총 부족량은 약 95만 톤에 이를 것으로 추정되고 있다. 위와 같은 북한의 비료사정을 감안하고, 농업생산성 향상을 통한 북한의 식량난 해소를 적극 고려할 때, 대북 인도적 비료지원량은 매년 복합비료 50만 톤이 적절할 것으로 판단된다. 대북 비료지원 비용도 식량(쌀)지원과 동일한 방식으로 산출한다.

○북미대립단계 및 단기간(1년이내) 협상 종결시

비료지원비용=50만 톤(실증량)×톤당가격×지원횟수

○협상진입부터 종결까지의 기간이 1년 이상 경과시

비료지원비용은 매년 5만톤씩 감량하여 산출

#### 다. 보건의료 지원비용

북한은 장기적인 경제난과 식량난으로 인해 보건의료체계의 제 기능이 상실되어 급·만성질환의 발생률과 사망률이 증가하는 등 주민의 보건, 영양, 위생수준이 상당히 저하되어 있는 상태이다.<sup>145</sup> 약품부족으로 인하여 방역조치가 미흡하기 때문에 파리티프스, 장티프스, 콜레라 등 전염병이

---

145 그러나 북한산 비료의 유효성분 함량이 국제기준에 미달한다는 점을 감안할 경우 실제 효과는 60만톤 미만일 것으로 평가된다. 통일부, 「금년도 북한의 비료 수급 판단」

146 이윤환 외, 「북한 보건의료분야의 인도적 지원방향」, pp. 20-34 참조.

계절과 관계없이 발생하고 있으며, 특히 결핵과 말라리아가 심각한 정도로 확산되고 있는 것으로 알려지고 있다. 또한 농약 부족으로 인해 인분 사용이 증가함에 따라 기생충성 질환에 의한 사망도 증가하는 추세라고 한다. 예방접종을 필요로 하는 홍역, 디프테리아, 백일해, 파상풍, 소아마비 등의 경우에도 백신 부족으로 환자발생률이 높다고 한다.

북한은 주요 의약품 및 의료기기, 예방접종 및 결핵·말라리아 치료 등을 국제사회의 지원에 의존하고 있다. 그러나 유엔합동호소의 총 목표량에서 보건의료사업이 차지하는 비율은 낮은 편이며, 보건의료지원을 담당하는 WHO, UNICEF 등의 모금 실적도 저조한 편이다. 국제사회의 보건의료 지원사업은 UNICEF, WHO, IFRC간 긴밀한 협력 하에 이루어지고 있으나,<sup>147</sup> 다른 분야의 지원에 비해 미흡한 것으로 지적되고 있으며, 특히 백신, 기초의약품, 영양제 등의 공급이 취약한 것으로 평가되고 있다.<sup>148</sup> 우리 정부는 특히 지난 두 해(2001, 2002)에 걸쳐 WHO를 경유해 102만 불 상당의 말라리아 방제를 지원하여 환자발생률 감소에 기여한 바 있다.<sup>149</sup>

---

147 북한 보건당국은 WHO의 소아마비 근절 프로그램에 따라 지난 1997년 '10월20일'을 '민족면역의 날'로 정하고 UNICEF와 WHO의 지원 아래 5세이하의 어린이들에게 매년 10월 20일과 11월 20일 두 차례에 걸쳐 경구 소아마비 예방약과 비타민A를 지급하고 있다.

148 지난 4월 내한한 리처드 브라이어 UNICEF 평양사무소 대표에 따르면, 현재 7만명의 북한어린이가 심각한 영양실조에 시달리고 있으며, 필수약품, 백신, 영양제가 절실하게 필요한 물품이라고 한다. 「연합뉴스」, 2003년 4월 16일

149 북한당국의 발표에 의하면 2001년 1-7월 사이 126,910명의 환자가 발생했으나, 2002년 동기간에는 99,806명으로 환자발생 수가 줄었다. 이윤환 외, 앞의 책, p. 61.

민간단체에서도 의료장비 및 의료기기, 항생제 및 구충제를 포함한 각종 의약품을 지원하고 있으며, 특히 유진벨재단은 결핵퇴치사업을 지속적으로 추진하고 있다.

보건의료 지원비용 산출은 보건의료 수요 분야 및 수요량 추정이 어렵고, 약품의 종류 및 가격이 매우 다양하여 구체적인 품목별 비용산출이 용이하지 않다. 따라서 보건의료지원은 900-1,000만 명으로 추산되는 북한의 취약인구<sup>150</sup> 가운데 성인(임신부·수유여성, 노인, 결핵환자 등) 300만명을 대상으로 1만원 상당의 기초의약품을 지원하는 것으로 한다. 의약품 내역은 소독제, 해열진통제, 소화제, 지사제, 구충제, 소염제 등으로 한다.

○북미대립단계 및 단기간(1년이내) 협상종결시

보건의료 지원비용=300만 명×1만원×지원횟수

○협상진입부터 종결까지의 기간이 1년 이상 경과시

지원대상을 매년 30만 명씩 축소하여 산출

## 참고문헌

- 권태진. “대북 농기자재 지원, 어떻게 할 것인가?.” 『KREI 북한농업동향, 제1권 제4호. 서울: 한국농촌경제연구원, 2000.1.
- \_\_\_\_\_. “1998/99 북한의 식량수급 전망.”
- 김운근. “2001년 북한의 식량문제와 전망.” 『KREI 북한농업동향』. 서울: 한국농촌경제연구원, 2001.4.
- \_\_\_\_\_. “2000년도 북한의 주요 농정 평가와 전망.” 『KREI 북한농업동향, 제2권 제1호. 서울: 한국농촌경제연구원, 2000.4.
- \_\_\_\_\_. “99년 북한의 작황분석과 식량수급 전망(잠정).”
- \_\_\_\_\_. “1999·2000 북한의 식량수급 전망.” 『KREI 북한농업동향』. 서울: 한국농촌경제연구원, 2000.1.
- 『동아일보』. 1995년 8월 30일
- 이금순. 『대북 인도적 지원 개선방안: 개발구호를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 통일부. 『대북 쌀 제공 관련 해설자료』. 통일부, 2003.5.
- \_\_\_\_\_. 『금년도 북한의 비료수급 판단』. 통일부, 2003.4.10.
- 통일부 인도지원국. 『데이터로 보는 대북정책: 인도적 대북지원-사실은 이렇습니다』. 2001.5.24
- \_\_\_\_\_. 통일부 인도지원국. 『12월중 대북지원 동향 및 금년도 지원실적』. 2000.12.22.
- \_\_\_\_\_. 『2001년 인도적 대북지원 현황』. 2002.1.17.
- \_\_\_\_\_. 『2002년 인도적 대북지원 현황』. 2003.1.
- \_\_\_\_\_. 『대북지원 현황 및 추진방향』. 2000.1.7.

- \_\_\_\_\_. 『2000년 국내외 대북지원 동향 및 평가보고』.  
2001.1.10.
- \_\_\_\_\_. 『대북 동내의, 농수산물지원계획 발표』. 2001.3.12.
- \_\_\_\_\_. 『2003년 5월중 국내외 대북지원 동향』. 2003.6.10.
- \_\_\_\_\_. 『10월중 국내외 대북지원 동향』. 2000.11.2.
- \_\_\_\_\_. 『2002년 10월중 국내외 대북지원 동향』. 2002.11.8.
- \_\_\_\_\_. 『인도적 대북지원사업 처리에 관한 규정』. 2001.2.10.

## IX. 북한 경제 인프라 개건 (철도, 에너지, 통신)

### 1. 북한 사회 간접자본 개선의 의미

북한의 사회 간접자본 시설의 낙후는 북한 경제성장의 걸림돌이면서 동시에 남북경제협력 활성화의 조건이다. 사회 간접자본 전반의 낙후를 고려해야 하지만, 우선적인 대상은 철도와 도로를 중심으로 한 수송 부문, 전력을 중심으로 한 에너지 부문, 그리고 통신 분야를 들 수 있다.

북한의 사회 간접자본 낙후는 여러 가지 이유가 있다. 첫째, 사회주의 국가 경제운영의 특성상 사회간접자본에 대한 투자가 많지 않다. 사회주의 경제는 사회간접자본을 생산과정의 한 요소로 간주하기보다는 생산과정의 보조 수단에 불과한 것으로 파악한다. 즉, 사회주의국가들은 사회간접자본에 대한 투자비율이 상대적으로 감소할수록 국민경제 전체의 관점에서 직접생산부문으로의 투자가 증대할 수 있고 그 결과 물질 생산수준을 높일 수 있다고 판단하고 있다. 여기에 북한이 1980년대 후반 이후 겪고 있는 경제난으로 투자능력이 약화되고, 이것이 다시 새로운 사회간접자본 구축을 위한 투자재원 마련이 불가능한 악순환이 계속되었다.

둘째, 군사 우선주의와 중공업 우선 노선에 따른 자원배분의 왜곡 현상 때문이다. 북한은 1960년대 이후 국방부문 강화와 이에 따른 중공업 우선 노선을 지속해 왔다. 당연히 개발대상사업 선정과정에서 중공업 부문 직접투자와 군사용 시설투자에 집중 투입되었으며, 주로 군사용 도로나 항만, 공항 등을 일반 민간용으로 전환, 활용하는 방안은 크게 고려하지 않았다.

셋째, 사회 간접자본 특성상, 외국자본의 유치가 불가능한 북한의 대

외적 이미지도 원인이다. 사회간접시설은 투자규모가 크고 투자결과 이윤이 나오기 시작하는 회임기간이 길다는 특징을 가진다. 따라서 제3세계 저발전 국가들은 사회간접자본 조성을 위한 국내적 자본조달이 어렵기 때문에, 대부분 국제금융기구 등을 포함한 외국의 투자를 활용한다. 하지만 북한의 경우, 미국의 테러 지원국으로 분류되어 국제금융기구 가입이 어렵고 대외신용도가 낮기 때문에 외국자본을 조달하기 어렵다.

북한은 사회간접자본의 활성화가 경제성장의 중요한 과제라는 점을 인식하고 있으나, 경기침체와 국제신용도 하락으로 적절한 대책을 내놓지 못하고 있다. 이에 따라 남한을 비롯한 국제사회의 관심과 역할이 보다 중요해 지고 있다. 남한의 입장에서 북한의 사회 간접자본 개선은 세가지 의미를 가진다.

첫째, 남북한 통합을 대비한 사회 간접자본 구축의 의미이다. 2000년 남북 정상회담에서 채택한 6·15 공동선언은 남북한이 국토의 균형발전을 위해 공동노력 한다고 합의했다. 북한의 SOC 개선을 통해 한반도의 경제공간이 확대될 경우, 보다 효과적인 산업정책이나 공간재배치 정책을 추진할 수 있고, 이런 의미에서 통일 이후를 대비한 인프라 조성이 필요하다.

둘째, 남한과 동북아경제협력의 매개수단적 의미를 가진다. 지경학적 측면에서 동북아 각국과의 교통(철도 등)과 에너지(가스 등) 연결을 위해서는 남북한의 연결이 전제되어야 한다. 북한측 철도 노선의 정상화 방안이 핵심 과제이며, 가스관의 북한 통과 역시 중요하다. 투자 전략의 측면에서도 새로운 사업기회가 될 중국의 동북지방이나, 러시아 시베리아 극동 지역 진출은 북한의 중계거점 역할을 전제하고 있다.

셋째, 남북한 경제협력 활성화의 조건이다. 철도와 도로 연결은 남북한의 물동량 수송시간을 단축시켜서 경험 활성화를 도모할 수 있다. 현재

인천-남포간 해상으로 7-8일 소요되는 기간이 철도로 1-3일로 단축시킬 수 있다. 해상운송의 경우 20ft 컨테이너 1개당 TEU 720달러인 것을 철도운송의 경우 100달러-250달러로 줄일 수 있다.<sup>151</sup>

여기에서는 북한의 주요 사회간접자본 시설 현대화의 대략적인 비용추정과 상황에 따른 자원 조달 방안을 제시하고자 한다.

## 2. 주요 사회간접 자본 개선 비용 추정

### 가. 철도

#### (1) 주요 과제

북한의 수송체계는 철도가 수송점유율 86%로 주축을 이루고 도로수송과 해운, 수운은 철도의 보조 역할을 담당하고 있다. 자동차의 부족과 험준한 산악지형 등 자연 지리적 제약에 따라 철도수송에 집중적으로 의존해왔음을 알 수 있다. 철도의 경우에는 일제시대 이미 건설된 철도에 수송의 90% 정도를 의존하고 있다.

---

151 철도수송거리 200-430km, TEU/km당 0.5달러를 적용한 것이다.

<표 IX-1> 북한 철도의 시설 현황

(단위: Km)

총연장	궤간			복선화		전철화
	표준궤	광궤	협궤	복선	단선	
5,214	4,557	134	523	106	5,108	4,233

\*자료: 안병민 “동북아 지역의 교통망 구축 현황 및 협력 방안” 통일정책연구소 통일정책 간담회 자료(2003.3), p87.

북한의 도로수송은 주요 철도역이나 항구 등과의 근거리를 잇는 연결 수송으로서 보조적인 역할만을 수행하고 있다. 도로는 지역간 교통수단으로 개발되기보다는 지역 내 연결교통수단으로 이용되고 있다. 북한의 험준한 지형여건과 중화학공업 위주에 따른 벌크화물의 도로수송제한, 주민의 자유이동이 전제되는 자동차교통의 확대기피, 자력생생경제원칙에 따른 석유사용 억제 등의 복합적인 원인으로 작용하고 있다. 해운항만 및 수송능력은 매우 낙후되어 있다. 남북분단으로 인한 해안선의 단절, 대외무역 경시 풍조, 주무역상대국인 중국과 러시아와의 철도 운송 관성 등이 그 이유이다. 해운의 화물운송 분담은 3% 정도에 불과하다.

북한 철도의 개선은 3단계로 이루어 질 수 있다. 남북한 단절구간 연결, 북측 구간 개량과 복선전철화, 대륙횡단 철도와의 연계 순서이다. 우선적으로 남북한 단절구간 공사는 이미 시행되고 있는 경의선과 금강산선을 완공하고, 다양한 지선들을 점차적으로 연결하는 것이다.

<표 IX-2> 남북한 철도 연계구간 및 관련 구간의 단계별 개선 방안

구분	연결구간	북한	남한
단기	경의선-평부선	· 봉동-군사분계선 연결	· 문산-군사분계선 연결
중기	경원선-강원선	· 강원선-평강-군사분계선 연결 · 평부선-평양-사리원 구간 개량 · 평의선-영양-신의주 구간 개량 · 평라선-평야-순천, 신성천-함흥 구간 개량	· 경원선-철원-군사분계선 연결 · 경의선-문산-서울, 경원선-동두천-서울 구간 조기 복선전철화
장기	금강산청년선-동해북부선-금강산선 연결	· 금강산청년선 온정리-군사분계선 신설 · 평의선-평부선 전구간 복선 전철화 · 평라선-원산-나진 구간 복선 전철화 · 기성-군사분계선 연결	· 수도권지역 경부선 구간의 우회 노선(수도권순환철도) 신설 · 동해북부선: 강릉-군사분계선 신설 · 철원-군사분계선 연결

둘째는 북한측 구간의 개량화 사업이다. 2002년 러시아측의 평강-원산-나진-두만강(경원선, 평라선, 함북선)을 잇는 7백 81km구간에 대한 조사결과 평균 운행속도는 시속 30km에 불과했고 5-15km로 떨어지는 구간도 있었다. 또한 전력 부족으로 정차하는 경우도 있었다. 이에 따라 북한 지역에서의 원활한 철도수송을 보장하기 위해서는 북측 지역철도 전구간에 걸친 보수·정비가 요구된다. 현재의 단선 상태에서나마 신호체계의 자동화 및 열차 대피선의 확장, 교량이나 철교의 보강 작업이 필요하며, 북한

측 시공부분에 대한 국제표준 및 안전규격의 시설 건설을 위한 감리도 필요하다.

우선적으로 남북한 단절구간 중 간선철도망(평의선, 평부선, 강원선, 금강산청년선 연결노선)과 북한의 간선노선인 평라선, 청년이천선등의 개·보수가 추진될 필요가 있다. 남북한간 교류가 활성화되는 단계에서는 기간노선의 복선 전철화와 중국과 연결가능한 만포선, 평북선과 서해안개발과 관련된 황해청년선, 지원수송을 위한 개천선, 덕현선, 무산선, 은율선의 개보수가 필요하다. 또한 항만과의 배후연계 증대 및 新 대규모산업단지 개발예정지로의 접근성 확보를 위한 서부순환철도망과 남포, 송림항의 배후철도망의 정비도 요청되고 있다.

셋째, 한국, 북한, 중국, 러시아 등 동북아지역 교역활성화를 촉진하기 위해서는 동북아지역 철도시스템의 통합운영이 필요하다. 한반도 종단철도와 대륙횡단철도(TSR, TKR)연결 이후 컨테이너 운송규모를 2005년 10만TEU, 2010년 23만 7천TEU로 늘어날 것으로 예상 된다. 북한측 구간의 철도 연결과 대륙간 횡단철도는 북한에게도 막대한 경제적 이득을 가져다 줄 수 있다. 2005년 물동량 약 200만톤(약 15만 TEU), 평균 수송거리 300km, 1TEU/km당 0.5달러 적용을 가정할 경우 북측은 연간 약 2,250만 달러의 운임소득이 발생하는 것으로 추정되고 있다. 이에 따라 한반도 내 철도망을 구축하고, 북한철도와 TCR, TSR을 연계함으로써 유라시안 철도의 아시아지역 시종점으로서 역할을 확립해야 한다. 시베리아 횡단철도(TSR)와 중국횡단철도(TCR)의 활성화에는 상당한 문제점이 존재하고 있다. 현재 시베리아횡단철도의 운송능력을 크게 확장시키지 않는 한 한국과 일본 물동량을 받아들이기 어려울 수 있다. 시베리아횡단철도의 진입점인 보스토치니항과 나호드카항은 현재에도 선박 적체가 심한 편이므

로 항만개발이 불가피한 상황이다. 1997년부터 러시아는 TSR부활을 위해 통관수속 간결화, 요금인하 조치 등을 발표했으나 중앙정부와 지방정부와의 관계 등이 정착될 필요가 있다. TCR은 1992년 2월 개통되었으나, 운임이 러시아에 비해 km당 2배 이상 비싸고, CIS 특수화차의 중국역내 이동이 허용되지 않고 있는 점 등 많은 문제가 있다.

## (2) 비용 추정

비용은 남북한 철도 연결, 북한 철도의 개보수로 나누어 살펴볼 수 있다. 남북한 철도 연결은 이미 경의선과 동해선의 연결사업이 진행중에 있다. 예산은 대부분 남북협력기금으로 지출하기로 확정되었다.<sup>152</sup> 여기에 경원선과 금강산선을 포함시키면, 총 사업비는 6,737억원 정도로 추정된다. 이 금액은 동해선의 북측 구간 공사와 금강산선의 북측 구간 공사비용이 포함되지 않았기 때문에, 이를 포함시킬 경우 약 8900억원 정도로 추정되고 있다.<sup>153</sup>

152 경의선의 남측 구간은 총사업비가 1,804억원으로 철도 712억원, 도로 761억원, 국방부 331억원으로 추정되고 있다. 박명식, 『남북철도 연결현황』, 한국철도기술연구원, “남북 철도 연결을 위한 기술 및 정책 방향” (2002.4) 참조

153 현재 경의선과 동해선의 북측 구간 공사비용은 대부분 자재와 설비 등의 장기저리 차관형식으로 지원하고 있다.

<표 IX-3> 남북 철도 연결 공사 규모와 비용

	구간	거리(km)	비용
경의선	문산-군사분계선-봉동	24(남북, 각 12)	남측구간: 906억원 (국방부 194억원 포함) 북측구간: 936억원
동해 북부선	저진-군사분계선 군사분계선-온정리	9.0 18	748억원(국방부 48억원) 1404억원(추정)
경원선	신탄리-군사분계선	16	남측: 836억원
	군사분계선-평강	15	북측: 729억원
금강산선	철원-군사분계선	32.5	2,504억원
	군사분계선-내금강	84	
소계			6,737억원-8,987억원(동해북부선과 금강산선의 북측 구간 공사비용을 포함할 경우)

\*자료: 통일부, 『2000년도 국정감사 요구 자료 II』(2000.10), 철도청, “남북한 철도연결 사업 현황” (2002.10) 등을 참조하여 작성

다음으로 북한측의 철도 개량화 사업 비용을 추정해 보자. 북한의 철도시설은 전반적으로 세대교체에 돌입해 있다. 러시아 측은 두만강역-라진-청진-원산-평강에 이르는 구간(781km)과 개성-평산-세포 구간에 대한 정밀 조사를 실시한 바 있다. 두만강에서 평강간 781km건설비는 표준계로 할 경우 약 24억 9천 6백만 달러(약 3조 1천 2백억원)가 소요되고 공사기간은 3-5년으로 추산하고 있다. km당 단가는 약 41억원 수준이다.

&lt;표 IX-4&gt; 투자조건별 공사비 추계(러시아)

(단위: 백만 달러)

비용항목	표준계	광계	복합계도
총비용	2,496	3,159	3,441
기초공사	62	62	63
상부구조	386	569	676
토목시설	1,619	1,619	2,045
통신	139	139	245
건물설비	82	87.6	84.8
항만시설	191	191	200
대차교환시설	52	520	104
전력공급시설	147	147	147
급전설비	52	123	7.77
차량현대화	-	-	-

\*자료: 러시아 철도부 철도종합 설계 연구소, 안병민, “북한의 교통부문 현대화를 위한 러시아의 지원 현황과 전망,” 『월간 교통』, 2003년 6월 p.66에서 재인용

하지만 러시아측의 공사비 추정은 대폭 개선에 초점을 맞춘 것으로 평가되고 있다. 중국의 북한 철도 조사는 이러한 점에서 시사점을 줄 수 있다. 북한의 대외경제추진위원회, 철도성, 중국 철도부가 1998년에 남양-나진간 159km에 실태조사를 한 바 있는데, 3급선 기준의 철도 개선시 3억 83백만 인민폐(570억원)가 소요될 것으로 전망되었다. km당 단가는 4억원 수준으로 계산 할 수 있다.<sup>154</sup>

154 안병민, “동북아 지역의 교통망 구축 현황 및 협력 방안,” p. 104 참조

이렇게 볼 때, 초보적인 개량수준으로 할 경우와 대폭 개선할 경우로 나누어 공사비를 재추정할 필요가 있다. 개량 노선 대상도 여러 가지로 추정할 수 있으나 일단 주요 노선만을 대상으로 할 필요가 있다. 중국 조사 비용을 최저로, 러시아 조사비용을 최대로 계산할 경우, 북한측 철도 현대화 비용은 다음과 같다.

<표 IX-5> 주요 북한 철도 노선의 개선 비용 추정

노선지역	노선명	구간	연장(km)	최소개량 (km당 4억원)	최대개선 (km당 41억원)
서부노선	평의선	평양-신의주	224	896	9184
	평부선	평양-개성	186	744	7626
동부노선	평라선	평양-라진	781	3124	32021
내륙노선	만포선	순천-만포국경	303	1212	12423
계				5,976억원	61,254억원

\*자료: 자체 작성

최소 개량 수준은 철도의 운영이 가능한 수준으로 이해할 수 있으나 속도는 제한될 수밖에 없으며, 최대개선 정도가 되어야 대륙횡단 철도로서의 기능을 할 것으로 예상 된다. 최소 개량 수준은 약 5,976억원 정도로 추정할 수 있으며, 최대 개선은 6조 1,254억원 정도로 추정할 수 있다.

## 가. 에너지 부문

### (1) 개선 전략

북한의 에너지 정책은 기존의 수력발전과 석탄 중심의 화력발전이 중심이다. 그러나 에너지자급자족과 안보 위주의 에너지 생산에 치중함으로써 경제성장과 경제구조 개선에 기여하지 못하여 전력난이 가중되고 있다. 북한의 수력발전소는 일제 때 건설되어 노후화되었고 새로운 수력발전소 건설이 추진되어 왔으나 경제여건상 상당히 지연될 것으로 보인다. 북한의 수력발전시설로는 70kW 시설용량의 수풍발전소를 비롯하여 서두수, 운봉, 위원, 허천강, 장진강, 강계청년, 부전강 등이 대표적이다. 1970년대 중반부터 본격적으로 건설된 화력발전소는 석탄 탄질 저하, 원유 도입 감소 등으로 사정이 악화되고 있다. 건설당시 동양최대를 자랑하던 북창 발전소를 비롯하여 평양, 응기, 청천강 발전소등이 대표적이다.

북한 에너지부문의 가장 시급한 과제는 석탄 공급과 발전소의 개보수 및 부품조달 문제로 이것이 해결되면 충분하지는 못해도 정상적인 산업활동은 가능할 것으로 예상된다.

둘째, 안정적인 연료공급 체계도 구축해야 한다. 저질탄 생산 등의 비경제적 탄광은 폐쇄하되 새로운 탄광을 개발하여 석탄 공급을 안정화할 필요가 있으며, 기존 정유시설을 현대화하고 시베리아 유전 공동 개발 추진 등 원유 도입 방안을 모색할 필요가 있다.

셋째, 에너지 관련 시설의 현대화가 필요하다. 노후화된 발전소 설비를 정비·교체하고, 에너지 관리기술을 현대화할 필요가 있다. 전력손실을 초래하는 송배전 시설의 낙후를 개선하는 작업 역시 시급한 과제다. 북한

은 1960년대부터 송배전을 위한 초고압선을 포함하여 대부분의 전선을 지하에 매설한 이후 20-30년이 경과함에 따라 배선 노후화와 지하습기에 의해 누전 문제가 심각한 상황이다. 1990년대에 들어서는 부자재의 부족이 겹쳐 보수를 하지 못하고 있으며, 특히 지하매설시 나선 상태로 매설하는 경우도 많아 누전 및 전압변동이 극심하다고 볼 수 있다. 송배전시의 손실율을 30%로 할 경우 2000년에 약 58억hwh의 전력이 생산후 송배전 과정에서 소멸된 것으로 나타난다.<sup>155</sup>

나아가 열병합발전소 등 미래형 발전소를 건설할 필요가 있다. 기존의 화력발전소만으로는 북한 지역의 전력을 충분히 공급하지 못할 것이므로 미래형 발전소 건설을 구상해 볼 만 하다. 특히, 에너지 이용의 효율성을 높이고 연료의 안정적 공급을 위해서는 복합형 열병합발전소 건설이 바람직하다.

## (2) 비용 추정

북한의 에너지 체계 개선은 북한의 전력 효율 향상, 남북경협 지대의 전력지원, 시베리아 가스관 연결을 통한 화력 발전소 등으로 구분하여 접근할 필요가 있다.

우선적으로 개성공단의 전력체계를 지원할 필요가 있다. 개성주변에는 수력이나 화력 발전소가 없다. 북한의 전반적인 전력사정과 비교해서도 월

---

155 IEA는 북한의 전력사용량이 발전량의 16%정도에 지나지 않는다고 추정하고 있다. IEA, Energy Balances of Non-OECD Countries, 1996-1997, 1999 Edition. 이찬우, 「북한의 외국인 직접투자 현황과 잠재적 투자분야」, (2002.5, ERINA), p. 107에서 재인용

싼 열악한 조건이라고 볼 수 있다. 한국 전력은 개성공단의 최종 전력공급 규모를 50만 kW로 추정하고 있다. 1단계 100만평에는 10만 kW가 필요하다.

<표 IX-6> 개성공단 전력 소요 추정

구분	개발기간	개발면적(만평)	소요전력(kW)
제1공단	1년차	100	100,000
제2공단	2-4년차	300	150,000
제3공단	5-8년차	400	250,000
계		800	500,000

\*자료: 한국전력, “남북 전력분야 협력방안” (2000.10).

개발 초기 5년 이내 개성공단의 전력수요는 30만 kW 이내로서 남측의 여유 전력을 활용할 경우 전력계통 수급여건에 큰 영향이 없을 전망이다. 이를 위해서는 문산발전소에서 154kV 송전선로의 건설이 필요하다. 송배전 시설의 건설기간은 3년정도 소요된다.(배전선로 6개월, 송전선로 34개월)

<표 IX-7> 송배전로 공급 규모 및 건설비용

구분	공급발전소	수전발전소	공급규모	건설비용
154kV 송전선로	문산	남천	20만kW	400억원
229kV 배전선로	문산	개성	1만kW	40억원

\*주: 상기 규모 공급을 위한 발전비용: 400억원/년 (이용률 60%)

\*자료: 한국 전력,

이후 공단의 전력수요가 증가하고 송전선로 용량 부족시는 발전설비를 연차적으로 추가 건설해야 한다. 4만 kW급 내연발전소 또는 10-20만 kW급 화력발전소의 건설이 필요하다.

다음으로 북한측 발전 시설의 노후화 부분을 개선하여 발전 효율을 높일 수 있는 방법을 구상해 볼 수 있다. 에너지 경제연구원의 계산에 따르면, 30년 수명을 전제로 5만 Kw급 유연탄 발전소의 건설단가가 kw당 76만원 정도가 소요되고, 5만 Kw급 중유발전소를 건설하는 데 Kw당 60만원이 소요되는 것으로 추정되었다. 반면에 5만 kw급 화력 발전 시설의 개 보수 비용에 대해 10년 수명연장을 위해 Kw당 20.7만원, 15년 연장을 위해서는 39.6만원이 소요된다고 추정했다.<sup>156</sup> 이러한 추정을 토대로 북한의 주요 발전소 개선 비용은 <표 IX-8>과 같다.

---

156 조동호 외, “북한 경제 발전전략의 모색,” 한국개발연구원 연구보고서 (2002.12), p. 452에서 재인용.

&lt;표 IX-8&gt; 북한의 주요 수력 및 화력 발전소 개보수 비용

발전소명	준공연도	설비용량 (만Kw)	발전 기수	보수비 (억원)	보수비/설비용량 (만원/Kw)
1차 개보수 수력발전소					
수풍발전소	1941-1944	70	7	1,377	19.7
장진강 발전소	1938	39	5	777	19.9
서두수 발전소	1941	39	12	1,141	29.3
부전강 발전소	1932	23	11	748	32.5
허천강 발전소	1940-43	39	16	1,302	33.4
부령 발전소	1940	4	4	182	45.5
2차 개보수 수력발전소					
강계창년 발전소	1964	25	3	487	19.5
운봉발전소	1970	20	2	388	19.7
독로강 발전소	1959	9	3	280	31.1
화력 발전소					
1차 북창발전소	1970	120		2484	20.7
평양발전소	1970	50		1035	20.7
계				10,206	

\* 자료: 정우진(2001), 조동호(2002) 등을 참조하여 작성.

한편 장기적으로 북한의 에너지 문제를 해결하기 위해서는 제네바 합의문의 결과물인 경수로 건설비용과 이를 대체하기 위한 가스파이프의 북한 통과 비용을 계산해 볼 필요가 있다. 경수로의 예상사업비는 46억불로 이중 한국은 실제사업비의 70%(3조 5,420억원 32.2억불)를 기여하기로 되어 있다.<sup>157</sup> 1999년 이후 정부는 재원 조달 방안으로 전기세에 부과하는

157 일본은 10억불 상당액(1,165억엔)을 엔화로 기여하기로 되어 있으며, 미국은 제네바 합의에 따라 중유비용(연간 50만톤)을 부담하고, 부족분 발생

방식을 결정했으나, 국회의 승인을 얻지 못해, 현재까지 국채를 발행하여 충당하고 있다. 2003년 5월말 현재 총 국채발행액은 1조 5,597억원이다.<sup>158</sup>

그렇지만 경수로 사업은 부시행정부의 제네바 합의 재검토 정책과 2002년 10월 핵위기 발생으로 중단 위기에 봉착해 있다. 경수로 사업은 2003년 5월말 현재 종합 공정율이 31.10%에 이르고 있으나 북한 핵문제의 향방에 따라 지속여부가 결정될 수밖에 없다.

<표 IX-9> 경수로사업 건설 현황(2003. 5월 말 기준)

구 분	종합 설계	기자재 구매				시공	시운전	누계 (%)
		원자로설비	T/G	BOP	소 계			
단위공정율	54.23	61.57	35.75	19.69	38.17	20.81	0	-
종합공정율	5.42	11.08	2.15	4.33	17.56	8.12	0	31.10

\*자료: 통일부, “경수로사업 주요통계:2003년 5월 현재”(2003.6.10) 참조

한편 제네바 합의를 넘어서는 새로운 합의형성에서 제시되고 있는 것은 러시아 극동의 가스관 북한 통과 문제이다. 이 과정에서 가스 발전소를 제공한다면, 북한의 에너지 문제를 해결할 수 있기 때문이다. 시베리아 가스관 연결과 관련해서는 현재 이르쿠츠크와 사할린이 검토되고 있으나, 사할린의 가스관 연결 가능성은 다양한 약점을 안고 있는 것으로 보인다. 사할린 가스관 연결은 사업자가 미국의 석유 메이저인 엑슨 모빌이라는 점에서 북한 핵문제의 중요한 진전 변수로 평가되어 왔다. 그렇지만 경제성과

시 재원조달에서 주도적 역할을 수행하기로 되어 있다.

158 이 중 3,048억원을 상환하여 순발행액은 1조 2,549억원이다. 통일부, “경수로사업 주요통계:2003년 5월 현재”(2003.6.10) 참조.

타당성 조사 여부를 고려했을 때, 가능성은 상대적으로 낮은 것으로 평가되고 있다. 이르쿠츠크는 확인 매장량이 약 8.4억 톤(잠재매장량은 약 12억톤)이나, 사할린은 3.2억 톤으로 추산되고 있다. 파이프 라인을 통한 천연가스(PNG) 사업은 통상적으로 30년 정도의 공급량을 경제성의 기준으로 삼고 있으나, 사할린 I공구의 매장량은 이 기준에 크게 미달되어 있다. 또한 이르쿠츠크는 이미 1996년부터 예비타당성 조사를 시작하여, 현재 상황에서 타당성 조사 보고서가 완료되는 시점이지만,<sup>159</sup> 사할린의 경우는 타당성 조사가 시작되지도 않았다. 한국가스공사를 비롯한 관련 부처들은 한국의 에너지 수급상황을 고려할 때, 이르쿠츠크 사업을 진행해야 한다는 입장이다.

이르쿠츠크 사업의 경우에도 중요한 것은 가스관의 북한 통과 가능성이 크지 않은 것으로 보인다. 북한 핵 문제의 단기적 불안정성 뿐만 아니라, 가스 공급이 개시되는 2008년 내지 2010년경의 한반도 상황을 예측할 수 없는 상황이고, 가스관 공사 비용 역시 해저통과의 경우, 약 8000억원 정도가 절감될 것으로 평가되고 있다. 따라서 북한에 가스관을 연결해야 된다면, 남측에서 북한이 필요로 하는 만큼의 양을 공급하는 방안을 고려하는 것이 현실적이라는 입장이다.

하지만 장기적인 한반도 에너지 수급을 고려할 때, 사할린 가스관의 북한 통과 문제 역시 고려해 볼 필요가 있다. 당장의 에너지 수급을 고려할 때, 이르쿠츠크 지역이 타당성이 있으나, 사할린의 주요 공급대상이 한반도와 일본이라는 점에서 장기적인 고려대상이 될 수 있다. 북한을 통과하는 가스관의 연결 비용은 35억 달러에서 40억 달러로 추정되고 있다.

---

159 한국 가스공사, “이르쿠츠크 PNG사업 추진 현황,” (2003.6) 참조

## 다. 통신 부문

### (1) 개선 전략

북한의 통신정책은 일차적으로 공적인 행정수요충족이 목적으로 사적인 통신부문은 극히 낙후된 상태이다. 전화, 텔렉스, 팩시밀리 등 기초 전기통신시설이 아직 취약한 수준이며, 전화보급률은 매우 낮고, 전화는 절반이 수동전화로 자동화율도 매우 낮다. 텔렉스시설은 대외무역의 중요성이 인식되어 1980년대부터 설치되고 있으나 아직 부족하며 팩시밀리는 여러개 무역상사가 공동 이용하는 상황이다.

국제적 통신망 구축도 매우 취약한 상태로 구소련, 중국 등 공산주의 권과의 구축만이 집중된 상태이다. 평양-북경, 평양-모스크바 무선망과 신의주-북경, 청진-블라디보스토크 유선망을 이용하며 서방권과는 평양-홍콩, 평양-일본 무선망 외에 중국을 통한 간접통신망을 활용하고 있다.

통신 분야의 개선은 우선적으로 기초 통신망의 효율적인 구축이 필요하다. 북한의 폐쇄적인 정보통신체계를 기본적으로 개선하여 개인의 통신 자유를 일정정도 허용하는 정치적 결단이 우선되어야 한다. 이를 바탕으로 통신망은 기본적으로 남한수준의 통신회선 보급을 목표로 하고 북한의 통신망을 일반 가정까지 확장하기 전에 마을 공동전화를 효율적으로 이용할 수 있는 이용체계와 비용체계를 마련해야 할 것이다. 산악지역이 많고 인구가 분산되어 있는 북한 지형의 특성상 무선기술을 활용한 전국적인 통신망을 구축하는 것도 경제적 대안이 될 수 있다.

둘째, 통신 기기 및 장비의 현대화도 필요하다. 기계식 교환기의 제작에서 벗어나 전자식 교환기의 자체 제작을 위해 통신기기 산업을 활성화하

고 선진국으로부터의 기술이전을 적극 도모해야 한다. 또한 특히 공중 전화기조차도 대부분 일본에서 부품을 수입·조립하고 있으므로 최소한 기초 통신 기기 부품의 생산능력을 제고하는 데 주력해야 한다.

셋째, 통신시스템의 현대화도 필요하다. 평양을 비롯한 주요 도시를 제외하고는 전화통신망은 아직 모두 수동시스템에 의존하고 있어 전화 이용이 낙후, 운영기술상 자동화율을 제고하는 것이 시급하다. 특히 생산과정의 효율성을 제고하기 위해서는 전화 자동화율 제고를 비롯한 팩스, 텔렉스의 설치 확대 등 전반적인 사무자동화 시스템 구축이 시급하다.

넷째, 국제적이고 현대적인 통신시설의 구축이 필요하다. 실질적인 광통신 실현 및 확대 운용을 위해 그 기반이 되는 디지털 통신기술, 반도체 기술 등의 기술이전과 연구개발에 주력해야 할 것이다. 개방지역 등에 통신센터 및 위성통신지구국 등 현대적인 통신시설을 조속히 건설하여 이동통신, 무선호출통신 등 세계적인 통신조류에 뒤떨어지지 않아야 할 것이다.

## (2) 비용 추정

1단계로 개성공단의 통신 인프라를 구축할 필요가 있다. 남북 연결 전송로를 위해 광설비를 구축해야 하며, 개성지구 내 통신시설을 구축하기 위해 유무선 종합 통신망을 구축해야 한다. 이를 위해서는 약 400억원의 비용이 소요될 것으로 추정되고 있다.

핵 문제가 해결되면, 평양과 남포지역의 이동전화 사업을 모색할 필요가 있다. 2002년 6월 정보통신부와 관련 민간 기관들이 참여한 민관대표단이 방북하여 남북 통신 협력 사업추진에 관한 의향서를 채택하기도 했다. 평양 남포지역 이동전화사업 및 국제전화 관문국 고도화 사업의 비용

은 3000만 달러로 추정되고 있다. 하지만 미국의 EAR(Export Administration Regulations)규정 등에 따라 통신장비 반입의 규제를 받고 있기 때문에 핵 문제 해결과 북미 관계 개선에 따라 이 사업은 추진 될 수 있을 것으로 예상 된다.

장기적으로 북한 지역의 통신 현대화 사업을 위해서는 약 20조원의 비용이 소요될 것으로 예상되고 있다. 세부 내용으로는 3단계로 나누어 추진할 수 있다. 첫째는 남북한 연결 통신망 확장사업을 추진하고, 남북간 및 북한 내 대도시 중심의 기간 전송망을 건설한다. 2번째 단계로는 중소 도시를 중심으로 정보통신 시설을 공급하고 북한 지역 시외전화 자동화와 함께 통신 수요 및 통화량 증가에 따른 남북 연결 통신망의 다원화를 추진 한다. 3단계로는 북한 전역에 통신시설을 확충하고 남북한 통신망 통합을 완성, 단일 통신체제를 확보하는 것이다. 160

---

160 「국민일보」, 2000년 12월 24일, 「국감뉴스 북 통신 시설 현대화 20조 소요」 참조

### 3. 북한 핵문제 시나리오에 따른 단계별 자원 추정

북한의 인프라 조성은 핵문제의 영향을 받을 수밖에 없다. 특히 전력 과 통신은 이중용도(dual use)분야로 미국의 경제제재 조항과 밀접한 관련이 있다. 미국은 비확산 통제물자 및 기술을 불법적으로 유출한 국가에 대해서는 엄격한 규제를 하고 있다. 이에 따라 남북한 통신 협력 및 에너지 협력은 영향을 받을 수밖에 없다. 북한에 대한 반출시, 미국 성분이 10%이상 포함된 이중용도 제품에 대해서는 미국 상무부의 수출관리국(BXA)이 규정하고 있는 이중용도 상업제품 및 기술 데이터의 수출, 재수출에 대한 관할권 저축을 받는다.

따라서 핵문제 해결 시나리오를 악화(북미 대립), 협상진입, 협상타결, 협상 종결로 구성했을 때, 본격적인 인프라 지원은 협상 타결 국면부터 시작될 수 있다. 다만 개성공단의 경우 남측 사업자가 전력물자에 대한 최종 용도를 관리하고, 이에 대한 투명성을 확보할 경우 협상 진입 단계에서도 투자가 가능하다. 동시에 현재 진행되고 있는 경의선과 동해선의 철도 연결은 완공 직전에 와 있기 때문에, 핵문제가 최악의 국면으로 악화되지 않는 한 지속할 수 있을 것으로 예상 된다.

대북 인프라 지원은 북핵 협상진입 시기부터 3단계로 나누어 접근해 볼 필요가 있다. 첫째 협상진입 단계는 주로 남북협력지역에 대한 인프라 지원을 할 수 있다. 남북 철도연결의 지점을 확대하며, 개성공단에 전력 및 통신을 지원할 수 있다. 이 부분에 대한 재원은 대부분 남북협력기금으로 충당할 수 있는 수준이라고 볼 수 있다.

둘째 단계인 협상 타결과정에서는 보다 본격적인 북한 인프라 개선 단계로 분류할 수 있다. 다만 정치 군사적 불안정성이 완전히 해소되지 않은

상태이기 때문에, 최소한의 비용으로 필요한 사업부터 우선적으로 추진하는 것이 필요하다. 북한측 철도 현대화 작업과 관련해서는 노후화된 터널과 교량의 보수 등을 통해 속도를 높이고, 전력과 관련해서는 북한측 화력 및 수력 발전소의 개량을 추진할 수 있다. 통신과 관련해서는 이동전화 서비스 및 국제관문국 관련 협력을 추진할 수 있다.

셋째 단계는 안보불안이 완전히 해소된 단계로 본격적인 북한 인프라 개선 단계이다. 여기에서는 북한 철도 개량화를 최대 수준으로 진행하고 에너지 문제와 관련해서도 사할린 가스관의 북한 통과<sup>161</sup>를 통해 한반도 에너지 문제를 해결할 수 있다. 통신 인프라 차원에서도 북한의 전화 보급률, 광통신 망 구축 등 본격적인 통신망 통합 계획을 추진할 수 있다.

대체적인 단계적 주요 사업 및 재원 규모는 <표 IX-10>과 같다.

---

161 일단 이르쿠츠크와 사할린의 PNG사업 중 이르쿠츠크를 진행하고, 장기적인 한반도 에너지 수급구조를 고려하여 사할린 I 공구의 한반도 통과를 고려해 볼 수 있다.

&lt;표 IX-10&gt; 핵문제 해결에 따른 단계별 소요 비용 추정

		북미대립	협상진입	타결과정	협상종결
철도	주요사업	경의, 동해선 연결	경원, 금강산선 연결	북한측 철도 최소 개량	북한측 철도 최대 개량
	비용(억원)	3994	2504	5976	6,1254
에너지	주요사업		개성공단 전력지원 (100만평)	북한 화력, 수력 발전소 개선	시할린 가스관 북한 통과
	비용		440	1,0206	4,2000 (35억 달러)
통신	주요사업		개성공단 통신협력	이동전화 사업 및 국제관문국 사업	북한 통신 현대화 및 남북 통신망 구축
	비용		400	360	20,0000
소계		3994	3344	1,6542	30,3254

#### 4. 재원 조달 방안

북한이 도입할 수 있는 사회간접자본 건설용 외부자본은 차관과 해외 기업의 직접투자로 구분할 수 있다. 차관도입도 세계은행이나 아시아개발은행 등 국제금융기구가 공여하는 개발차관을 도입하는 것과 미·일 등 개별 국가들로부터의 원조적 성격의 차관을 도입하는 것으로 구분할 수 있다.

그러나 해외기업의 직접투자는 단기적으로 불가능한 상황이다. 대부분의 사회간접자본은 투자가 일단 대규모이고 투자 이후 자본의 회임기간이

갈며 여타 부대의 사회간접자본이 동시적으로 건설되어야 한다는 차원에서 개별 해외기업들이 북한 투자를 결정하는 것은 단기적으로는 불가능하다고 볼 수 있다.

### 가. 국내적 자원 조달 방안

국내적으로 북한 인프라 지원을 위해 사용할 있는 자원은 남북협력기금과 중소기업진흥공단의 기금이 있다. 남북협력기금은 1990년 8월 「남북협력기금법」에 의거 남북간 주민왕래, 문화·학술·체육·경제분야 협력을 지원할 목적으로 설립되었다. 2002년 3월말 현재 기금 조성액은 2조 3,191억원이며 자원은 정부출연금(55.2%), 공공자금관리기금예수금(30.8%), 운용수익(9.0%) 등으로 구성되어 있다.

한편 중소기업진흥공단은 2000년 4월부터 「중소기업 진흥 및 산업기반기금」\*을 통해 경험 관련 자금을 지원하고 있는데, 지원실적은 2001년 말까지 총 50.4억원이다.<sup>162</sup>

물론 남북경협기금과 중소기업 진흥공단의 기금은 대부분 지원 수요가 많기 때문에, 북한의 인프라 조성 차원에서 사용가능한 규모는 제한되어 있다. 남북협력기금은 인도적 지원(쌀과 비료) 비중이 높고, 중소기업 진흥기금 역시 기금의 사용목적이 제한되어 있다.

---

162 2001년 중 중소기업진흥공단의 총 융자금액은 2조 6,923억원이다. 박석삼, “남북경협의 현황과 향후과제,” 『한은 조사연구 2002-6』(2002.8) 참조.

<표 IX-11> 금융기관별 남북경협 관련 자금지원제도 개요

기관 (재원)	자금종류	지원한도	이자율	기간	채권 보전
수출입 은행 (남북 협력 기금)	경제협력사업 자금대출	소요자금의 70% 범위내 (우선지원 대상*은 80% 범위내)	국고채 3년물 유통수익률	8년 이내 (거치기간 3년 포함)	담보 또는 신용
	교역대상물품 반출자금	소요자금의 70% 범위내 (우선지원 대상*은 80% 범위내)	국고채 3년물 유통수익률	2년 이내	담보 또는 신용
	위탁가공용 원부자재 반출자금	소요자금의 70% 범위내 (우선지원 대상*은 80% 범위내)	국고채 3년물 유통수익률	1년 이내	담보 또는 신용
	위탁가공용 설비반출자금	소요자금의 70% 범위내 (우선지원 대상*은 80% 범위내)	국고채 3년물 유통수익률	5년 이내 (거치기간 1년 포함)	담보 또는 신용
	교역대상물품 반입자금	소요자금의 70% 범위내 (우선지원 대상*은 80% 범위내)	국고채 3년물 유통수익률	2년 이내	담보 또는 신용

기관 (재원)	자금종류	지원한도	이자율	기간	채권 보전
중소 기업 진흥 공단 (중소 기업 진흥 및 산업 기반 자금)	구조개선 지원자금	업체당 연간 20억원이내	연 5.9%	8년이내 (거치기간 3년 포함)	담보 또는 신용
	경영안정 지원자금	업체당 연간 5억원이내 (매출액에 따라 차등지원)	연 5.9%	3년이내 (거치기간 1년 포함)	담보 또는 신용
	협동화 지원자금	토지·건물: 70-90%이내 기계설비: 100%이내	연 5.9%	공동시설: 10년이내 (거치기간 5년 포함) 개별시설: 8년이내 (거치기간 3년 포함)	담보 또는 신용
한국 은행 (무역 금융)	물자번출 관련 원자재구입 및 생산자금	총액한도대출 지원대상	총액한도 대출금리 (연 2.5%) + 상업은행 부과금리	1년 이내	담보 또는 신용

\* 박석삼, “남북경제협력의 현황과 향후과제” 『한은 조사연구 2002-6』(2002.8), p. 28에서 재인용

따라서 향후 북한의 인프라 지원에 소요되는 막대한 재원은 남북협력  
기금 내에 별도의 항목을 신설하거나, 별도의 인프라 지원 기금을 편성해  
야 할 것이다.

## 나. 국제금융기구의 공적 차관

해외차관의 도입은 미·일 등 주요국과의 관계개선이라는 조건 하에서만 가능하다. 대규모 원조성 해외차관을 제공할 수 있는 나라는 미국과 일본뿐인 상황으로 북한은 대미·대일 수교과정에서 원조성 차관도입을 적극 추진해야 한다. 국제금융기구의 개발차관을 확보하기 위해서는 국제금융기구 가입이 우선되어야 하며 가입 이후에도 국제금융기구 재정에 가장 많은 지원을 하고 있는 미·일과의 관계개선은 필수적이다.

다시 말해서 북미 관계 개선 이전에는 북한이 국제금융기구에 가입할 수 없기 때문에, 인프라 조성에 필요한 공적 차관을 사용할 수 없다는 것이다. 국제금융기구의 공적 차관은 당분간 어렵다. 국제금융기구의 SOC 공적 차관은 북미 관계 개선 및 북한의 시장경제 변화를 전제로 ①회원 가입 → ②공적 차관 심사 등을 통해 진행될 것으로 보이며 상당한 시간이 소요 된다. 물론 국제 금융기구 가입 이전에도 지원을 받은 사례는 있다. 팔레스타인과 보스니아-헤르체고비나가 그것이다. 팔레스타인의 경우, 미국의 결정에 의해 세계은행이 주도하는 특별 신탁기금 명목의 3억 2천만 달러, 26개국이 참가한 신탁기금(Holst fund) 2억 6천만 달러를 지원 받았다. 그렇지만 그 또한 미국의 적극적인 동의가 있어야 가능하다.<sup>163</sup> 북미 관계 개선이 이루어지지 않는다면, 한계가 있는 것이다.<sup>164</sup>

163 장형수·박영곤, “북한의 경제재건을 위한 다자간 국제협력 방안,” 『KIEP 세계 경제』, 제3권 5호(2000.5) 참조

164 국제금융기관법은 IMF, IBRD, IDA 등 국제금융기구들이 테러지원국에 대해 차관을 제공하거나 여타지원을 결정할 때 미국측 집행이사가 이에 반대하도록 하는 것을 의무화하고 있다.

#### 다. SOC 개선을 위한 외자유치

북한이 사회 간접자본 구축을 위한 외자를 도입할 경우, 유무형의 인센티브를 당사국 및 투자기업에 제공해야 할 것이다. 투자자가 개별 기업 이든 국가이든 사회간접자본 투자의 誘因으로 일정한 인센티브 제공은 불가피하다. 투자자가 국가일 경우, 북한이 줄 수 있는 인센티브는 지하자원 및 임산자원 개발권의 단기적 이익, 국가 공단 개발 인프라 관련 기계의 우선적인 도입을 고려할 수 있을 것이다. 북한 지역을 일정한 권역으로 나누어 지하자원 및 임산자원 개발권을 특정 국가 차관 도입 대가로 제공하면서 해당 지역에 대한 주요 인프라 및 부대시설 건설도 유도할 필요가 있다.

투자자가 개별 기업일 경우, 더욱 다양한 인센티브를 제공하여 투자를 적극 유도할 수 있을 것이다. 우선 개별기업의 인프라 투자시 대대적인 세 금면제 및 감면혜택을 부여해야 한다.

토지성편개발(土地成片開發) 방식이나 BOT 방식 등의 외자 진출을 적극 장려하며 개발 인센티브는 투자자의 수익을 우선적으로 고려할 필요가 있다. 이러한 방식은 중국과 베트남도 해외기업의 사회간접자본 투자를 유도하기 위하여 적극 사용한 방식이다. 土地成片開發 이란 외국투자기업이 토지사용권을 취득하여 개발계획을 세우고 그에 따라 토지를 종합적으로 개발 건설하여 전기, 도로, 통신 상하수도 등을 설치하고 공업단지 및 기타 건설용지로서 개발한 다음 토지를 실수요자에게 재양도하는 경제활동을 의미한다. BOT방식이란 Build-Own-Transfer 혹은 Build-Operate-Transfer의 뜻으로 보통 여러 민간 기업으로 구성되는 컨소시엄으로서 프로젝트 전담회사가 약정 기간 동안 특정 사회간접자본을 시공·운영한 후, 프로젝트의 소유권을 정부 혹은 발주 기관에 이전하는 프로젝트 개발 기법을 의미한다.

## X. 북한 경제특구 개발·활성화 비용

2002년 7월 이후 북한의 경제체제 개선 노력이 가속화되고 있다. 북한은 2002년 가을, 신의주 특별행정구법과 개성공업지구법, 그리고 금강산 관광지구법을 제정함으로써 나진·선봉지대를 포함하는 4개의 경제특구 건설을 추진하게 되었다. 그 동안 금강산 관광사업과 개성공단 사업은 북한의 법 제정이 남한과의 경제협력을 전제로 하고 있다는 점에서 주목받았다. 신의주 특별행정구와 나진·선봉지대의 경우, 남한을 직접적인 경험상대로 지목하고 있지는 않다는 점과 그 동안의 진전상황이 미미하다는 측면에서 우리의 직접적인 투자대상으로 인식되지는 못했다. 그러나 동북아지역 역내 경제에서의 새로운 질서 태동과 우리의 동북아경제중심 구상 등을 감안할 때, 북한의 4개 경제특구에 대한 우리 나름대로의 종합적인 활성화 전략 마련은 매우 중요한 사안이라고 할 수 있다.

그 동안 대륙간 횡단철도 연결이나 북한의 경제개발 청사진 마련 등 대규모 남북경협 사업에 대한 논의가 있었으나, 북한경제의 현실을 감안해 볼 때, 지나치게 장기적이거나 대규모 계획이라서 현실적 의미를 가지기 어려웠다. 더욱이 사업에 소요되는 천문학적 규모의 비용은 오히려 남북경협에 대한 국내여론을 부정적 방향으로 흐르게 하는 한 요인이 되었다. 따라서 북한의 경제특구 활성화 비용은 구체적 프로젝트를 사전에 선정하고 이에 소요되는 막대한 경비를 산출하는 방식으로 접근하기에는 적절치 않다. 오히려 우리의 경제부담 능력과 북한경제의 현주소, 그리고 남북경협 사업의 실험적 성격과 불확실성 등을 감안하여 가시적 시간 지평에서의 투자 가능 상한선을 설정하고, 그 범위 내에서 사업 성격에 따라 사업자에 대한 유사대출 형태로 지원하는 형식이 보다 현실적 의미를 가질 것으로 판단된다.

우리 정부의 대북 포용정책과 남북정상회담을 통한 남북한 관계의 진전, 그리고 금강산 관광사업의 진행 등으로 인해 개성공단 건설에 대한 북한측의 합의를 이끌어 낼 수 있었다. 금강산 관광사업은 물론 이산가족 상봉과 경의선 복원, 그리고 개성특구 건설에 대한 남북한의 합의는 본격적인 남북화해와 협력 시대의 개막을 알리는 상징적인 의미를 가질 뿐만 아니라 남북한 관계의 근본적 변화를 보여주는 구체적이며 실천적인 결실이라는 점에서 그 중요성을 가진다. 특히 경제적 측면에서 북한의 경제특구 활성화는 ①남북경협 발전을 위한 거점 확보, ②북한 경제체제의 합리화와 투자재원 및 생산 원자재 공급선·기술·인력의 확보, ③북한 상품을 수출할 수 있는 시장과 국제시장 진입을 위한 노하우 확보, ④동북아 역내 경제협력을 뒷받침 할 수 있는 통신·수송 등 인프라 연계망 형성 등 장기적 발전 가능성을 감안할 때, 매우 중요한 의미를 가지고 있다.

개성공단 건설계획은 그 동안 북한이 추진해 왔던 나진·선봉 자유경제무역지대와는 달리 휴전선에 인접하며, 남북한을 연결하는 중심 축이 될 수 있는 지리적 위치와 남한경제와의 직접적 연계성을 염두에 둔 남한기업에 의해 추진되고 있다는 점에서 특별한 의미를 가진다. 그러나 다른 한편, 북한의 나진·선봉지대 건설 과정에서 볼 수 있었던 북한 경제정책의 한계성과 시행착오 과정을 감안할 때, 개성 자유경제지대의 건설은 북한뿐만 아니라 사업추진 주체로서 우리정부 및 기업에 있어서 많은 정책적 과제를 제기하고 있다.

향후 중국은 특히 북한과 러시아 및 한·일 경제를 활용 중국 동북3성의 경제발전을 도모할 것으로 전망되는 바, 신의주를 거점으로 하는 대중국 수출기지로서의 경제특구 건설은 실현가능성 및 사업타당성이 높은 것으로 평가된다. 한편 나진·선봉지대의 역할 및 기능이 관광 및 중계무

역위주로 조정됨에 따라 제3국기업과의 공동진출 등을 통한 우리기업의 장기적 참여 방안을 강구할 필요성이 대두되고 있으며, 특히 동 지역은 러시아로부터 원자재를 수입 가공하여 중국, 일본 및 남한으로 재수출하는 가공무역지대로의 발전가능성이 높은 바, 기후 및 지리적 여건으로 보아 동 지역에 대한 남북 경협거점으로서의 경제특구 건설 계획은 중요한 의미를 가진다. 따라서 여기에서는 개성공단과 신의주 및 나진·선봉 경제특구, 금강산 관광특구 활성화 비용을 정책적 측면을 고려하여 평가해 보기로 한다.

## 1. 개성공단의 개발 방향과 활성화 비용

현대아산은 2000년 8월 북측과 「공업지구 건설 운영에 관한 합의서」를 체결하여 개성공단과 관련하여 독점적 개발 사업자로서의 지위를 확보하였으며, 2000년 11월에는 한국토지공사와 함께 제1단계 개발 사업을 공동 시행기로 하였다. 북한은 2002년 7월의 경제관리개선 조치에 이어 11월에는 「개성공업지구법」을 공포했으며, 2003년 6월 30일 개성공단 착공식 후 구체적인 사업 시행을 위한 하위규정에 관한 남북 협의가 현재 진행중이다.

### 가. 개성공단 개황

개성은 행정상 북한의 직할시로 편제되어 있으며, 개성시와 판문군, 개풍군 및 장풍군의 1개 시, 3개 군으로 구성되어 있다. 개성직할시는 면적이 약 1,288 평방 km이며 중부서해안에 위치한 휴전선과 접해 있는 북

한 최남단의 도시로 개성시내에는 임진강의 지류인 사천강과 사미천 등이 흐르며, 개성시의 남부경계에서 한강, 임진강, 예성강이 합류하고, 42만명 수준의 인구를 가지고 있는 개성시와 인접 배후지역까지 합하면 총 100만 명 정도의 인구를 가지고 있다. 이 지역의 배후 인구는 개성에 대규모 공단이 조성될 경우, 주요 노동력 공급원으로 활용될 수 있을 것이다.

배후시장의 측면에서 본다면 현재의 북한경제 상황으로 미루어 볼 때, 단기적으로 북한지역의 내수시장 활성화를 기대하기는 어려울 것이므로 향후 개성공단에 입주하는 기업들의 배후시장은 남한의 수도권이 될 것이며, 투자기업들은 북한시장 진출보다는 중국 등 제3국으로의 수출에 초점을 맞추게 될 것이다. 이 경우 개성공단의 성공여부는 투자기업들이 국제시장의 변화에 얼마나 빨리 적응할 수 있으며, 북한의 생산요소를 얼마나 효율적으로 활용할 수 있느냐에 따라 결정될 것이다.

현재 개성직할시의 주요산업으로는 방직공업과 식료공업을 들 수 있다. 또한 개성의 인접도시인 해주시는 북한의 9개 주요공업지구 중의 하나로서 해주인비료공장, 해주시멘트공장, 해주전기공장, 해주반도체공장 등이 입지해 있으나, 전반적으로 개성공단이 건설될 지역은 북한 다른 지역에 비해 산업기반이 취약한 지역이라고 볼 수 있다. 따라서 개성공단은 기존의 산업기반에 의존한 단순한 가공수출 기지로서는 적합하지 않으며, 무역과 금융 기능을 갖춘 종합적 자유경제지대로 건설되는 것이 바람직하다. 특히 북한경제의 취약성을 감안해 볼 때, 남한경제와의 연계성이 충분히 확보되어야 할 것이다. 남한경제의 연계성 확보를 위해서는 개성공단이 초기 단계부터 국제자유경제지대를 목표로 하여 건설되는 것이 바람직하다.

한편 이 지역의 사회간접자본시설을 살펴보면 개성 인근에는 이렇다할 수력발전소가 없으며, 화력발전소 역시 해주시멘트공장 전용 화력발전

소를 제외하고는 뚜렷한 전력 공급원이 없는 형편이다. 현재 구상 중인 것으로 알려져 있는 입진강 수계를 이용한 대규모 다목적 댐의 건설이 실현 되면 전력 공급 능력이 향상될 것이나, 지리적 입지로 보아 남한의 전력을 송전 방식에 의해 직접 공급받는 것이 가장 효율적인 방법인 것으로 판단 된다.

개성은 물류의 측면에 있어서는 유리한 위치를 가지고 있다. 경의선을 통해 사리원-평양-신의주와 연결되어 있고 중국 및 러시아를 통과하여 유럽에 이르는 대륙횡단 철도(TCR, TSR)와도 연계되어 있으므로 남북한간 경의선 복원사업이 순조로이 추진될 경우, 한반도와 대륙을 연결하는 물류 체계의 중심에 자리잡게 될 것이다. 특히 개성공단 지역은 경의선 복원으로 인해 부산항과 비교적 근거리에 위치하는 인천항을 동시에 활용함으로써 물류 효율성을 제고할 수 있다는 점에서 입지적 장점을 가지고 있다. 또한 남한의 고속도로망과 연결될 경우 육로 수송의 이점도 가지게 되므로 남한 내수시장 접근에 있어서도 유리한 상황에 놓여있다.

한편 개성공단의 입지조건 중에서 부정적 측면은 남한의 수도권 경제에 속하는 지리적 입지로 인해 대규모 공단이 조성될 경우, 서울과 수도권에 산업시설과 인구의 과밀집중현상이 악화될 수 있다는 점이다. 그러나 비무장지대를 사이에 두고 개성공단이 개발될 경우, 그 동안 군사적 측면의 고려에 의해 효율적으로 사용되지 못하던 경기북부 지역이 개발될 수 있다는 점에서 국토사용의 효율성을 제고 할 수도 있다. 따라서 개성공단은 물류체계 및 사회간접자본을 충분히 갖추고, 환경적 측면과 도시화에 따른 국토 이용상의 문제점을 해결할 수 있는 방향으로 건설되어야 할 것이다.

## 나. 개성공단 개발의 기본 방향

개성공단 개발사업은 남북관계에 미칠 파급효과 등의 측면에서 남북경협 발전 과정상의 중대한 전기를 마련하게 될 것임이 틀림없으며, 지리적인 입지나 사업성격 등에 있어서 금강산 관광사업 보다도 훨씬 중요한 의미를 가진다고 보겠다. 개성공단 사업과 경의선 복원사업이 빠른 시일 내에 성과를 거둘 수 있다면, 한반도 경제뿐만 아니라 중국과 일본까지도 아우르는 동북아경제의 새로운 질서의 형성이 가속화될 수 있는 실질적 계기를 제공하게 될 것이다.

따라서 개성공단 사업은 남북관계의 획기적 진전과 동북아경제의 새로운 발전방향 제시라는 중요한 의미를 가지는 만큼, 출발단계에서부터 바람직한 발전방향에 대한 구체적 구상을 가지고 추진되어야 할 것이다. 또한 이 사업에 대한 북한의 정책적 수용가능성과 구상이나 추진과정에서 나타날 수 있는 기술적인 문제점, 자원조달 문제 등에 대한 세심한 배려가 필요할 것으로 판단된다.

사업 당사자인 한국토지공사와 현대측은 개성공단 사업과 관련하여 이미 중국의 선전(探勘)과 베트남 하노이 지역에 대한 현지조사 결과를 토대로 개성공단의 발전계획을 구체화하고 있는 것으로 알려지고 있다. 그러나 시장지향적 개혁을 추진해 온 중국이나 베트남의 경제특구 개발 사례를 그대로 개성공단 사업에 적용하기 위해서는 북한과 이들 국가간의 투자환경 차이에 대한 세심한 고려가 요구된다. 최근 북한이 보여주고 있는 전향적인 대외정책 변화로 미루어 볼 때, 개성공단 건설을 위한 환경은 과거 그 어느 때보다도 긍정적으로 판단되나, 아직 북한의 대내 경제정책 변화는 중국이나 베트남의 개혁정책에 미치지 못하고 있으며, 개성공단의 성공적

운영을 위해 해결해야 할 과제도 산적해 있다.

개성공단 건설의 기본 방향으로는 「국제자유경제지대」와 「설비제공형 위탁가공단지」 및 「수출가공 특구」 등 세 가지 형태의 경제특구를 고려해 볼 수 있다. 이와 같은 구분은 주로 경제적 기능에 따른 것이나, 북한 당국 및 기존 북한 법제의 영향력에 있어서도 큰 차이가 있다. 특구 관리와 관련하여 북한의 영향력이 강한 것부터 나열하면 「설비제공형 위탁가공단지」, 「수출가공 특구」, 「국제자유경제지대」가 될 것이다. 북한체제의 경직성과 법규의 한계성을 감안할 때, 투자환경을 조성하고 나진·선봉 지대에서의 실패 경험을 되풀이하지 않기 위해서는 「국제자유경제지대」의 건설이 가장 바람직하다.

설비제공형 위탁가공단지란 현재 남한기업에 의해 이루어지고 있는 위탁가공교역의 규모와 영역을 확대하기 위해 북한의 협력대상 기업에 설비를 제공하고, 효율적 수출을 위해 이들을 특정지역에 집단적으로 유치하는 것이다. 수출가공특구란 상대적으로 독립적 관리와 행정절차가 적용되는 수출입가공 보세지역으로 100% 외자 단독투자는 물론, 합작과 합영기업의 설립이 허용되며, 타 지역에 비해 유리한 세제혜택 및 우대조치를 부여받는 지역을 의미한다. 수출가공특구는 어느정도 독립적 관리와 행정절차가 허용되기는 하나, 이는 어디까지나 우대조치의 성격을 띠는 것으로서 기본적으로는 북한의 법규가 적용되는 지역이라고 할 수 있다.

한편 특구의 자율적 권한이 가장 크다고 할 수 있는 국제자유경제지대는 남한을 포함한 기타 국가의 기업 진출을 자유로이 허용하고, 무역·금융·관광·제조업 기지로서의 기능이 자율적으로 관리되는 지역으로 북한의 기존 법규의 적용범위가 제한되며, 특구지역 관리 기관의 자체 법규에 의해 제반 경제관련 결정이 이루어지는 개방지역이라고 할 수 있다. 즉 자

유경제지대는 노동력과 토지 및 일부 원자재 등 북한의 생산요소를 시장원리에 의해 활용함으로써 북한측 입장에서는 토지 사용료와 인건비 및 기타 관리비용 등의 명목으로 외화수입을 올리는 한편, 합작 및 합영 형태의 직접투자를 통한 이윤 확보가 가능한 것이다.

북한의 경제제도나 투자환경을 감안할 때, 개성공단 지역은 출발시점에서부터 국제자유경제지대를 지향하는 것이 바람직하다. 설비제공형 위탁공단이나 수출가공특구를 거쳐 단계적으로 자유경제지대의 건설을 추진할 수는 있겠으나, 나진·선봉지역의 실패 경험과 일단 형성된 투자환경을 변형시키기란 매우 힘들거나 거의 불가능하다는 점을 고려하면, 처음부터 국제자유경제지대의 건설을 목표로 공단사업을 추진하는 것이 바람직하다고 하겠다. 또한 미국의 대북한 경제제재 조치와 북한과 서방국가간 경제관계의 제약요인 및 열악한 북한지역의 사회간접자본 등으로 미루어볼 때, 지역 자체의 자율적 관리가 보장되지 않을 경우, 현재 북한의 대외경제관계가 가지고 있는 한계성으로 인해 개성공단 투자기업의 시장 진입과 국제경제와의 연계성 확보가 불가능해 질 수도 있는 것이다.

#### 다. 개성공단 활성화 비용

토지공사와 현대아산은 개성시 및 판문군 평화리 일대를 3단계에 걸쳐 800만 평(26.6km<sup>2</sup>)의 산업단지를 조성하여 중국의 심천이나 푸둥 경제특구와 같은 경쟁력을 갖춘 국제자유경제지대로 개발할 계획을 가지고 있다. 단기적으로는 무관세 수출가공구 성격의 공업·무역형 경제특구를 지향하되, 중장기적으로는 첨단산업·금융업·상업 및 관광산업과 국제적 도시 서비스 기능을 포함하는 '종합형 경제특구'로 개발할 예정이다. 이와 함

계, 산업단지 배후에는 15만 세대가 거주할 수 있도록 1,200만 평(40.0km<sup>2</sup>)의 환경 친화적이고도 국제 비즈니스의 복합적 기능을 갖춘 국제 자유 신도시를 건설한다는 것이다.

남측 사업자들은 북측으로부터 토지 이용권을 70년간 임차하고 각종 사업권을 확보하여 자유경제지대의 투자환경을 조성한 후 국내외 기업에 분양하는 방식으로 사업을 추진해 나갈 계획으로 있다. 향후 8년 간 3단계로 추진될 개성공단 개발사업은 남한의 경우, 자본과 기술, 경영 노하우를 제공하고 수출관료를 개척하며, 북한은 양질의 저렴한 노동력과 산업용지를 제공함으로써 남북한 공동의 이익과 번영을 추구하겠다는 것이다. 이를 위해 우선 제1단계로 100만평(3.3km<sup>2</sup>) 부지에는 인건비 비중과 고용 효과가 높고, 설비 설치 및 제품 생산까지의 소요 기간이 짧으며, 현지 원료 조달이 용이하고 해외 수출이 유망한 품목을 중심으로 투자를 유치할 예정이다. 섬유, 의류, 신발, 피혁, 양말, 전기·전자 및 금속·기계업종의 조립분야 등이 대표적인 유치업종이다. 제2, 3단계에는 제1단계 유치업종에 더해 전기·전자, 자동차, 정밀화학과 정보통신 등 중화학 장치 산업과 첨단산업 분야를 중심으로 투자기업을 유치할 계획을 가지고 있다.

한 분석결과에 따르면 개성공단의 총 공사비는 공단 부지 및 인프라 조성비용, 단지 조경비, 공장 건축비는 물론, 기계·설비 투자비용과 주택 건축비 등을 포괄하여 고려하고 있다.<sup>165</sup> 공단조성비용과 관련 전문가들의 자문 결과에 따르면, 부지 조성에는 평당 15만원, 단지 조경비용은 7만원, 공장 건물 건축비는 평당 220만원 정도의 비용이 드는 것으로 나타

165 사업지축이 전망하고 있는 개성공단 관련 비용과 수익 흐름에 관해서는 홍순직, “개성공단 개발의 경제적 효과와 성공 조건” 『통일경제』 (서울: 현대경제연구원, 2000. 7·8), pp. 52-65 참조

나고 있다. 또한 공단 조성시 공장 건물의 용적률은 30%, 단지의 조경 비율은 25%, 신도시 주거시설의 용적률은 40%로 가정하고, 인프라 조성비용으로 전력(220MW), 도로 (장단-개성간 16km), 공업 용수(39만톤/일), 배수로, 가로등 설비 등을 포함 할 경우, 총 공단 조성비는 5,000억 원(2002년 가격 기준)이 소요될 것으로 판단하고 있다.

그러나 현실적으로는 우선 100만평에 대한 제1단계 사업이 성공할 수 있도록 하는 데 정책적 우선순위를 두는 것이 바람직하다. 향후 8-10년 동안 남북관계에는 많은 변화가 있을 수 있으며, 그 밖의 불확실성 등을 감안하면, 장기적인 비용과 수익 관계의 판단은 현실적 용도에 있어서 제한적일 수밖에 없다. 한국토지공사는 100만평의 제1단계 사업에 소요되는 총 비용을 2,200억원 수준으로 평가하고 있으며, 이 중 녹지와 도로 등 공공시설을 제외하면 약 70%인 70만평 정도를 실수요 기업에게 분양할 것으로 전망하고 있다. 다소 높게 책정된 70만평의 분양면적에 대해 공단 조성 비용을 그대로 반영한다면 평당 약 30만원 이상의 분양가가 될 것으로 판단된다. 이 금액에는 전력과 통신 등 인프라 정비 비용이 포함되지 않았으며, 북한 당국에 지불할 토지 이용료도 계상되지 않았다. 만약 이와 같은 부대 비용들을 모두 포함하면 평당 분양가는 40만원에 근접한 수준이 될 것이다.

개성공단과 잠재적인 경쟁관계에 있는 중국 공단의 경우, 분양가가 평당 10만원 이하이며, 한국토지공사가 개발한 텐진(天津)공단의 경우 평당 8만 2천원이고, 선양(沈陽)공단은 평당 6만 9천원이라는 점을 감안할 때, 개성공단의 공단 조성원가는 너무 높은 수준이다. 이와 같이 개성공단의 조성비용이 높은 이유는 인프라를 중국정부가 건설하고 토지 역시 무상으로 임대해 주는 중국의 경우에 비해 개성공단의 경우, 북한측의 기여도가

너무 낮다고 할 수 있다. 북한은 개성공업지구법 등의 법·제도적 장치 마련과 공단건설을 위한 남북합의에는 적극적이었으나, 공단과 관련된 인프라 건설이나, 토지 임대료, 건설에 투입될 북한 노동력 인건비 등에 있어서는 무상으로 기여하기를 꺼려하고 있다.

북한측이 개성공단 조성과정에 개성공단의 경쟁력 제고를 위해 무상으로 토지와 건설 노동력을 공급하고, 한국토지공사와 현대아산이 자체적으로 수익성을 확보할 수 있는 경우가 가장 이상적이거나, 남북관계의 공공재적 성격에 입각하여 제1단계 사업의 성공을 위한 정부차원의 지원은 불가피할 것으로 판단된다. 따라서 향후 개성공단 사업을 추진하는 과정에서 최대한 북한측의 기여를 확보하되, 일단은 분양단가를 중국과 경쟁할 수 있는 수준으로 낮추기 위한 지원을 고려해 볼 수 있을 것이다. 이 경우, 소요되는 지원자금 규모는 조성비용 지원분 1,300억원과 관련 인프라 건설비용 700억원으로 총 2,000억원 수준이 될 것이다.

그러나 남북협력기금 등에서 한국토지공사와 현대아산에 대한 무상지원을 시도할 경우, 이는 기업에 대한 형평성의 원칙과 사업의 근본 취지에도 어긋날 뿐만 아니라, 관련 사업자의 도덕적 해이는 물론 사업의 지속가능성에 부정적 파급효과를 초래하게 되므로 조건을 명백히 하는 유상지원이 바람직하다. 즉 한국토지공사와 현대아산 및 북한측은 제1단계 사업에 있어서의 지원 자금을 일정한 거치 기간을 지나 상환해야 하는 의무를 가져야 하는 것이다.

<개성공단 제1단계 사업 활성화 지원 규모>

- 공단 조성비용: 1,300억원(2003년도 가격 기준)
- 공단 인프라 건설비용: 700억원
- 지원조건 토공과 현대아산의 유상 차입(5년 거치, 10년 분할상환, 연리 2-3%)
- 제1단계 사업의 경제성이 인정되지 않을 경우, 다음 단계 사업에 대해서는 불지원

2. 북한 나진·선봉지대의 활성화 비용

북한은 1991년 12월부터 착수한 나진·선봉지역 건설 과정에서 외자 유치 실적이 기대에 미치지 못하자 비현실적 계획과 투자환경 미비 등 나진·선봉 지대 건설정책의 문제점에 대해서도 인식하기 시작했으며, 나진·선봉 관련 정책에 있어서 제조업부문 위주의 초기 계획과는 달리 나진·선봉의 물류중계기지로서의 역할을 강조하고 관광 등 단기간에 가시적 성과를 거둘 수 있는 사업을 추진하는 등 보다 현실적인 방향으로 선회한 것으로 분석된다.

그 동안 북한이 부여한 나진·선봉지대의 역할은 ①중·경공업 등 전 산업분야를 포괄하는 제조업과 금융·중개(仲介)무역 기능을 갖춘 종합적 자유경제무역지대→ ②경공업 수출가공과 원자재(원유 및 목재)가공 및 중개(仲介)무역 기지→ ③단순 무역중계(中繼) 및 관광 거점으로 변화해 왔다. 근래에 북한이 나진·선봉지역에 대한 통제를 강화한 것은 기존의 정책과 상반되는 양상의 ‘지대’정책이라기보다는 북한이 나진·선봉지대에 부

여하고 있는 역할 및 기능의 변화를 보여주는 것이다. 즉 나진·선봉 정책의 변화를 정책기조의 반전(反轉) 또는 정책상의 혼선으로 파악하기는 어려운 것이다.

나진·선봉지대의 역할 변화는 다음과 같은 현실적 고려에 의한 것으로 해석해 볼 수 있다. 첫째, 체제적 제약요인으로 인한 투자환경 개선의 한계 및 아시아 금융위기로 인한 투자환경 악화로 인해 더 이상의 대규모 제조업 투자 유치가 어려워졌다. 둘째, 북·미, 북·일관계 개선의 지연에 따른 서방기업 의존적 개발의 어려움을 인식하게 되었다. 셋째, 종합적 지대개발을 위해 동원할 수 있는 내부자원이 부족하다. 넷째, 관광 및 무역중계부문이 제조업 영역에 비해 체제 과급효과·외화기득을·소요투자규모 및 소요시간(지분회임기간)·관료 및 원자재 문제 회피 등의 측면에서 유리하다.

나진·선봉지역에 대한 북한의 정책선회는 향후 개성 국제자유경제지역 건설과정에서 북한의 자세가 그 동안의 경험을 바탕으로 보다 실용적이며 유연한 방향으로 진전될 수 있음을 보여주고 있다. 그러나 북한은 경제개혁이나 개방의 측면에서 아직은 경험이 부족하며, 국제시장 질서의 요구조건에 대한 인지도가 낮다고 할 수 있다. 따라서 남한 정부 및 기업은 개성 국제자유경제지대의 개발방향과 구체적 요건에 대해 명확한 청사진을 가지고 북한측과 합의를 도출해야 할 필요성이 있다.

### 가. 나진·선봉 지대 개황

1991년 12월 북한은 정무원 결정 제74호에 의해 함경북도 나진·선봉지역 621km<sup>2</sup> (1993.9.24 중앙인민위원회정령으로 은덕군 원정리 등 3개리(里) 125km<sup>2</sup>를 추가하여 746km<sup>2</sup>로 확대: 개발대상토지는 230km<sup>2</sup>)를 「자유경제무역지대」로 설정하고, 2010년까지 인구 100만의 동북아시아의 화물중계기지, 수출가공기지, 관광·금융·서비스기지로 발전시킨다는 목표를 설정하였다. 나진·선봉지대는 총 27개의 동·리(라진구역 14, 선봉군 13)로 구성되어 있으며, 13만 9천명의 인구 중 노동 가능 인구는 7만 6천명으로 알려지고 있다. 그 동안 북한은 외국투자유치 기본법인 외국인투자법(1992.10.5)과 지대창설 및 운영 기본법인 자유경제무역지대법(1993.1.31)을 중심으로 총 60여개의 외국인 투자관련 법규를 제정 또는 개정했으며, 이 중 20여 개의 법규는 나진·선봉지대에만 적용된다.

북한은 1993년 3월 「나진·선봉지대 국토총건설계획」을 통해 3단계(제1단계: 1993-95, 제2단계: 1996-2000, 제3단계: 2001-2010) 개발 전략을 세웠으며, 1993. 11월 단계별 나진·선봉 개발계획과 투자대상 및 규모, 외국인 투자유치방식을 밝힌 책자를 외국투자자에게 배포하였다.<sup>166</sup> 이에 따르면, 제1단계에서는 도로·철도·항만 등 인프라 확충과 공단 건설을 위한 외자유치를 동시에 추진하고, 제2단계는 국제화물중계기지로서의 역할 강화 및 수출주도형 제조업 투자 유치에 주력하며, 제3단계에서는 중계무역, 수출가공, 관광 및 금융 등 제기능을 수행하는 국제교류의 거점 도시화 한다는 것이다.

166 조선인민민주주의공화국 대외경제협력추진위원회, 「황금의 삼각주: 라진-선봉 투자대상안내」(1993).

초기 『라진·선봉지대국토건설총계획』의 비현실성과 미미했던 제1단계 기간 동안의 외자유치실적으로 인해 북한은 1995년 초 지대개발계획을 당면단계(1992-2000)와 전망단계(2001-2010)의 2단계 계획으로 조정하고,<sup>167</sup> 당면단계에서는 국제화물증계기지 및 수출가공기지 건설, 전망단계에서는 금융·서비스를 포함한 국제교류 거점도시 건설에 중점을 두었다. 또한 북한은 비현실적으로 건당 규모가 과대했던 초기의 나진·선봉지대 투자유치희망프로젝트를 점차 현실적인 것으로 축소 조정하였다. 1996년 9월 나진·선봉 투자포럼에서 발표된 투자유치 희망프로젝트 99건 8억 9,600만 달러의 건당 평균투자규모는 약 905만 달러로 초기의 투자유치 희망프로젝트 규모에 비해 축소되었으며,<sup>168</sup> 특히 투자유치 우선대상 33건 중 25개 부문은 노동집약적 경공업부문이었다. 1997년 초 북한이 유엔공업개발기구(UNIDO)에 제출한 투자유치희망목록에 따르면, 나진·선봉지대 투자유치희망프로젝트 25건의 건당 평균투자규모는 약 200만 달러 수준이며, 가장 큰 사업인 웅상리의 미조립전자재 프로젝트 역시 660만 달러에 불과했고 대상사업 역시 대부분 경공업부문에 집중되었다.<sup>169</sup>

북한은 나진·선봉지대의 외자유치실적이 저조하자, 1995년부터는 나진·선봉지역의 법·제도적 투자환경 개선을 위해 자유경제무역지대 관련 시행규정을 집중적으로 제정하였다. 아울러 북한은 외자의존형이던 인프라

167 김일성대학총합출판사(1995), 『라진·선봉 자유경제무역지대 투자환경』

168 림태덕, 『라진·선봉지대 개발현황과 개발계획』, 나진선봉투자포럼 배포자료(1996.9).

169 일본 環日本海經濟研究所, ERINA REPORT, Vol.20, 1997.12; 오경수, “북한 나진·선봉의 외자유치현황과 개발동향,” 한국개발연구원, 『북한경제동향 1997』(1998.4), p. 63로부터 계산

정비계획에 내부자원을 동원하고, 지대관련 운송체계 등을 보완함으로써 투자환경조성에 적극적인 노력을 기울였다.

이상과 같은 노력에도 불구하고 외자유치 및 지대 경제기반 확충 성과가 기대에 못 미치자, 북한은 1997년 6월 나진·선봉지대에서 ①'외화와 비싼돈표' 유통폐지와 환율현실화(1999.6 현재 미화 1\$=북한원 220) 및 변동환율제 실시, ②원정리에 '조·중 공동시장' 개설, ③개인자영업 허용, ④국영기업의 독립채산제(당국으로부터의 보조금 및 지원 중단)를 실시함으로써 나진·선봉지대에 보다 '자유로운' 경제제도를 도입하였다.

북한은 지대 개발 초기에 외자유치를 통한 사회간접자본 확충(단독 투자는 불허, 북한측과의 합영·합작만 가능하도록 규제)을 계획했으나, 외자유치 실적이 저조하자 약 2억(북한)원 수준의 내부자원을 투자하는 등의 조치를 취했으나, 나진·선봉지대의 경제적 기능을 보장하기에는 역부족이었다. 전력을 예를 들면, 지대의 발전 설비 용량 자체는 부족하지 않으나(3개 화력발전소의 총발전용량은 77만kw), 비효율적 송배전설비와 낮은 전압(180볼트)으로 공장의 정상적 가동에 지장을 초래하고 있다. 수송의 경우, 지대 내 철로의 전철화, 북한-중국간의 도로 개설 및 포장 계획이 일부 완료되었으나, 아직 거리에 비해 많은 수송시간이 소요되고 있으며 관련 설비 부족으로 인해 수송효율이 낮은 편이고, 항만 하역능력 역시 본격적인 중계무역 기능을 담당하기에는 부족한 상황이다.<sup>170</sup> 중국 훈춘지역과의 수송체계와 관련, 나진과 경쟁관계에 있는 러시아 자투비노항을 비교할 경우 나진은 컨테이너와 벌크 등 다양한 화물의 취급이 가능하

---

170 1998년 말 현재 나진항에 30톤 급 크레인 2대, 10톤 급 크레인 5개, 30톤급 갠트리 크레인이 설치되어 있다.

고 항만시설이 정비되고 있으며, 중국 또는 러시아행 화물 모두 환적(換積)이 필요 없다는 장점이 있으나, 육로의 도로포장상태가 매우 나쁘고 도로가 협소하며 거리가 멀다는 단점이 있다.<sup>171</sup>

이와 같은 제약요인으로 인해 그 동안 북한이 부여한 나진·선봉지대의 역할은 ①중·경공업 등 전(全)산업분야를 막라한 제조업과 금융·중개(仲介)무역 기능을 갖춘 종합적 자유경제무역지대→ ②경공업 수출가공과 원자재(원유 및 목재)가공 및 중개(仲介)무역 기지→ ③단순 무역중계(中繼) 및 관광 거점으로 변화해 왔다. 앞으로도 북한은 제조업·수출가공·금융 및 서비스 영역을 포괄하는 종합적 자유경제무역지대로서의 나진·선봉지대 개발계획을 변경하여 관광·무역중계 거점으로 발전시켜 나갈 것으로 전망된다. 또한 북한은 나진·선봉지대를 관광 거점으로 육성하기 위해 ‘지대’ 내·외부의 다양한 관광자원 개발과 호텔·통신·운송 등의 서비스 부문 확충에 주력할 것이며, 소요재원은 중국 및 홍콩·대만기업의 투자로 충당할 가능성이 큰 것으로 판단된다.

정치적 이유와 체제 파급효과에 대한 우려로 인해 당분간 남한기업의 직접적인 ‘지대’ 진출에는 부정적인 입장을 보일 것이나, 제3국기업 투자프로젝트에 대한 지분참여 등의 간접투자 방식은 허용할 것이다. 한편 나진·선봉지대의 관광 및 무역중계 기능 확대를 위해 남한과 일본을 연결하는 화물 수송루트 확대 및 항로 개설과 관련된 협상에는 능동적으로 참여할 것으로 보인다.

171 대한무역투자진흥공사, “나진선봉자유경제무역지대 중계수송업 현황,”  
[http:// www.kotra.or.kr/nk/letter/g.htm](http://www.kotra.or.kr/nk/letter/g.htm)

### 나. 나진·선봉지대 개발의 기본 방향

나진·선봉지대의 역할 및 기능이 관광 및 중계무역위주로 조정됨에 따라, 우리의 진출 방향은 통신, 수송, 항만, 에너지 등의 사회간접자본 건설 분야, 그리고 금강산 및 남한의 관광자원과 나진·선봉지역을 연계하는 관광사업 등을 구상해 볼 수 있다. 또한 러시아의 천연자원을 동 지역에서 가공하여 남한과 중국, 일본으로 수출하는 방식의 동북아 역내 경제 협력 방식을 추진할 수도 있을 것이다. 장기적으로는 역내 국가와 협력하여 대륙횡단철도(TSR) 연결 등의 동북아지역 사회간접자본 확충계획의 거점으로 나진·선봉지역을 활용할 수 있을 것이다.

그러나 이와 같은 나진·선봉지대 개발 사업은 북한과 협의하여 동 지역에서의 경제사업이 성공할 수 있도록 환경적 여건을 먼저 마련해야 본격적으로 추진할 수 있다는 전제조건을 가지고 있다. 투자 환경 마련을 위해 중국의 경제특구 개발모델과 북한의 나진·선봉 자유경제무역지대 건설정책을 대비시켜 보면, 다음과 같은 북한 ‘자유경제무역지대’ 정책의 한계성을 발견할 수 있다.

첫째, 북한의 ‘지대’관리는 철저히 행정적 수단을 통해 이루어지고, 시장기구의 작용을 통한 북한내부경제외의 유기적 연계성은 근본적으로 차단되어 있으며, ‘지대’ 내에서도 생산 및 유통, 생산요소의 조달, 수출입 과정은 계획에 의한 행정적 관리 하에 놓여 있다.

둘째, ‘지대’에는 외국인 단독투자가 가능하지만, 규정상 이들에 대해서는 선별적 관리가 가능하며, 북한측이 참여하는 합영·합작회사가 기업 경영의 제반측면에서 유리하도록 차별정책을 쓰고 있다.

셋째, ‘지대’의 투자환경 조성을 위한 북한 자체의 투자능력이 제한되

어 있으며, 토지개발비용을 포함한 토지이용권 가격을 임의로 조정함으로써 자체투자자본을 회수하려 할 가능성이 크다.

넷째, 외국투자자의 경우 동일한 세목(稅目)의 세율에 있어서는 중국과 비교하여 유리한 측면도 있으나, 적용되는 세목이 다양하고 그 정의가 불명확하여 실질적 세금부담은 상당히 증가할 가능성이 있다.

다섯째, 개발초기에 실질적 투자가능성이 높은 동포투자자에 대한 우대조치를 결여하고 있다.

따라서 이와 같은 지대 투자환경의 개선을 전제로 할 때, 나진·선봉 지대 개발 계획은 장기적으로 추진할 수밖에 없을 것이다. 법과 제도적 환경에서 특히 중요한 것은 첫째, 지대 내에서의 생산 및 유통, 생산요소의 조달, 수출입과정 등을 포함한 지대 관리 및 운영은 시장경제적 수익성의 원칙에 의해 이루어져야 하며, 행정적 관리방식을 지양하고, 특히 생산요소 조달과 관련하여 북한 국내경제와의 연계성이 보장되어야 한다. 둘째, 개성 국제자유경제지대 내에서는 남한기업을 포함한 외자 단독투자기업에 대해 경영상의 자유를 확보할 수 있어야 하며, 북한당국이 선별적 관리를 통한 개입의 가능성을 배제하기 위한 규정상의 보장이 필요하다.

셋째, 나진·선봉지역의 경우 외자기업에 대한 동일한 세목(稅目)의 세율에 있어서는 중국 등 경쟁국에 비해 유리한 측면도 있으나, 적용되는 세목이 다양하고 그 정의가 불명확하여 실질적 세금부담은 상당히 증가할 가능성이 상존한다는 점에서 불확실성을 내포하고 있다. 따라서 개성 자유경제지대에서는 세율을 다소 상향조정하더라도, 과세 항목과 정의를 명확히 함으로써 세제(稅制)의 불투명성을 최소화해야 할 것이다.

넷째, 중국 경제특구의 중요한 성공요인 중의 하나는 대만과 홍콩 등 해외동포 자본에 대한 우대를 법적으로 보장했다는 점이며, 북한 나진·선

봉지역의 외자유치 실적이 미미했던 것은 개발초기에 실질적 투자가능성이 높은 남한 또는 해외의 동포투자자에 대한 우대조치의 결여로 설명해 볼 수 있다. 따라서 개성 국제자유경제지대에 성공적으로 자본을 유치하기 위해서는 우선 남한기업에 대한 우대조치를 보장해야 할 것이며, 남한기업의 활발한 투자는 다른 외국인 자본의 유입을 촉진시키는 효과를 가져올 것이다.

다섯째, 나진·선봉지대의 경우 출입허가와 관련, 무사증(査證) 입국을 규정하고 있으면서도 출입자들의 사전 명단제출을 의무화하고 있고, 북한이 '환영할 수 없는 인물'의 입국을 금지한다는 규정을 둬으로써 정치적 고려에 의해 '지대'출입자를 선별할 것임을 분명히 하고 있어서 실질적으로는 엄격한 제약을 가하고 있다. 개성 국제자유경제지대에서는 이를 감안하여 실질적인 무사증 방문이 가능하도록 해야 하며, 특히 남한의 사업관련 인사들의 자유로운 방문 및 신변안전에 대한 북한정부의 공식적인 보장이 있어야 할 것이다.

#### 다. 나진·선봉지대 개발 활성화 비용

나진·선봉지대 건설을 위한 구체적인 사업 영역은 민간 투자자의 경제적 판단에 맡기는 것이 바람직하다. 정부차원의 지원이 필요한 영역의 경우에도 개성공단과 마찬가지로 유상차관 형태의 지원이 바람직하며, 대상 사업의 선정은 경제적 타당성과 북한의 호응도 등을 감안하여 종합적인 판단 하에 이루어져야 할 것이다.

나진·선봉지대 건설 및 운영을 위해서는 관련 사회간접자본의 확충이 필수적이다. 따라서 공단 건설 착공 이전에 전력공급망을 포함한 생산기반 시설 확충, 남북교통로 및 통신망 연계, 공단 생선품 또는 원부자재 등의

수출입 물류망 확보, 북한 국내 수송 및 통신체계와의 연계성 구축, 수송 및 통신 관련 가격체계의 확정 방안 등에 대해 북한측과 합의를 도출하고, 초기의 사업여건 마련을 위한 정부차원의 지원을 고려해야 할 것이다. 우선적으로 대북 경제지원·투자사업이 효율적으로 운영되도록 하기 위해 필요한 생산기반시설 확충 지원에 초점을 두어야 하며, 이는 철도, 도로, 통신망의 연결 및 확충, 연료·전력·용수의 안정적 공급과 주택, 문화시설의 확충을 위한 지원 및 투자를 포함한다. 또한 특정사업에 대한 지원에 있어서는 생산시설의 건설공정과 제반 지원수요 분야에 대한 평가결과에 따라 지원·투자 착수 우선순위를 결정해야 할 것이다. 이러한 생산기반시설 분야의 지원 및 투자는 장기적, 지속적 효과가 기대되므로 남북경협 사업의 성공을 통한 전시효과적 측면에서도 바람직하다.

향후 나진·선봉지대에서의 남북경협 사업이 본격적으로 시작될 경우, 공단에서 생산된 상품의 중국시장 및 러시아 시장 진입은 비교적 수월하게 추진될 수 있을 것이다. 그러나 미국 등 서방시장에 대한 수출의 경우, 북한에서 생산된 상품에 대해서는 높은 관세율에 더해 각종 규제조치에 따른 시장진입 제약요인이 존재할 것으로 예상되므로 시장확보 가능성에 입각한 공단의 산업구조 조정이 필요하다고 보겠다. 또한 중국 및 러시아와의 수송로 확보를 위한 국가간의 협력체제를 구축해야 할 것이며, 협력체제 구축 과정에서 한국이 이니셔티브를 행사하기 위해 북한에 대한 기술적 지원(technical assistance)이 필요할 것이다.

나진·선봉지대 활성화를 위해서는 크게 중국 및 러시아와의 수송로 확충, 항만 개수, 지대 내 공업기반 시설 확충 등을 추진하는 것이 바람직하며, 특히 우선적으로 부산-나진간 해운의 효율성 제고를 위한 항만시설 개선이 필요하다. 한편 나진·선봉지대는 개성공단과는 달리 아직 한국 정

부당국자나 기업인의 출입이 원만하게 이루어지지 못하고 있으며, 현지 상황에 대한 정보도 부족한 형편이므로 지대 활성화를 위한 기초조사와 남한 기업의 투자를 위한 법·제도적 합의절차를 거쳐 사업계획 작성단계, 구체적인 사업진행 단계로 나누어 활성화 방안을 강구하는 것이 바람직하다. 따라서 방대한 사업계획을 사전에 수립하기보다는 일단 타당성 조사와 사업여건을 마련하기 위한 초기비용과 남북간 해운 효율성 제고를 위한 항만설비 및 환적 시설의 시범적 개선사업에 필요한 자금을 지원해야 할 것이다. 필요한 자금의 지원 방식은 BOT(Build, Operate and Transfer)방식으로 하되, 시공사와 정부간에 적절한 계약을 체결하도록 한다. 사업 초기에 필요한 자금 지원 규모는 위험부담, 국민여론, 북한의 반응 등을 감안하여 대략 개성공단의 제1단계 사업 지원 규모 수준인 2,000억 원으로 상한선을 정하고, 상황 진전에 따라 지원 규모와 속도를 조절하도록 한다.

<나진·선봉지대 활성화 비용>

- 남북해운 효율성 제고를 위한 항만 시설 환적 설비 개보수 지원: 1,000억원
- 중국 및 러시아와 북한간의 수송로 개보수 작업과 나진·선봉지대 전력 공급 및 통신 기반시설 확충 지원: 1,000억원
- 지원 조건: 북측과 협의를 통해 타당성 조사 및 사업 계획 마련을 위한 현지조사, 남한기업의 진출 및 투자활동 보장을 위한 제도적 장치 마련, 지원 사업 관련 시공자는 남한기업으로 할 것 등을 사전에 보장받아야 한다.

### 3. 신의주 특별행정구 개발 방향과 활성화 비용

#### 가. 신의주 특별행정구 개황

북한은 2002년 7월의 가격·임금 및 인센티브체계 개혁에 이어 9월 12일 신의주 행정특별구를 지정하고, 그 기본법을 공포함으로써 경제 개혁과 개방을 동시에 추진하려는 의도를 보여주었다. 북한은 9월 12일 최고인민회의 상임위원회에서 「신의주특별행정구」를 지정하고 총 6장 101개 조로 된 「신의주특별행정구기본법」을 제정하였다. 특별법에 따르면 신의주 특구는 시장원리에 입각하여 운영하며, 국제 금융·유통 및 첨단 과학기술 도입을 위한 경제개방구로 활용한다는 것이다. 북한의 파격적인 「특별행정구」의 지정은 홍콩의 정치·행정적 제도를 수용하고, 심천(深圳)·상하이(上海)의 경제개방 경험을 선별적으로 수용하여 ‘북한식 개방 모델’을 제시하려는 북한당국의 의지를 보여주고 있다.

신의주 특구 기본법의 내용을 살펴보면 중국이 남부의 4개 지역에 건설했던 「경제특구」나 1991년 이후 북한이 추진했던 나진·선봉 「자유경제 무역지대」에 비해 파격적이라고 할 수 있다. 이번에 북한이 「특별행정구」를 지정한 것은, 나진·선봉지역의 교훈을 반영하고, 홍콩의 기능을 염두에 둔 것으로 보인다.

북한은 나진·선봉 지역의 결함을 보완하고 홍콩의 기능을 더하여 신의주 특별행정구를 지정한 것으로 판단된다. 1997년 7월 중국 반환 이후 홍콩이 「홍콩특별행정구」로 불리고 있으며, 홍콩은 중국이 표방하고 있는 일국양제(一國兩制)의 표본이라는 점으로 미루어 볼 때, 북한은 신의주 지역에 자본주의적 운영방식이 적용되는 완충지대를 건설하려는 목적을 가지

고 있는 것으로 분석된다. 북한은 신의주 특구에 독자적인 입법·사법·행정권과 경제운영권을 부여하고 있으며, 국방과 외교 부문을 제외한 영역에서의 자율적 관리를 규정하고 있다. 또한 실패한 시도이기는 하나 양변(楊斌)장관의 임명에서 보듯이 외국인에게도 주민과 동등한 자격을 부여함으로써 북한이 과거의 이념적 경직성에서 탈피하여 근본적 개혁·개방을 추진하고 있음을 명백히 하고 있다.

#### 나. 신의주 특별행정구 개발의 기본 방향

『신의주특별행정구』의 지정은 북한의 ‘변화’의지가 확고하며 이념적 한계 역시 넘어설 수 있다는 점을 대외적으로 부각시켰다는 점에서는 긍정적이나, 특구의 실질적 가능성과 환경적 여건에 있어서 홍콩과는 큰 차이가 있다. 우선 중국의 개혁기 동안 홍콩이 수행했던 기능은 인위적으로 만들어진 것이 아니라 지리적 위치와 역사적 환경이 상호 작용하여 자연스럽게 형성된 것이다. 신의주지역은 중국비자 없이 자유롭게 드나들 수 있는 곳이 아니며, 국제금융센터로서의 기반이 형성되어 있지 않다. 홍콩이 누렸던 국제금융센터 및 자유무역항으로서의 기능은 단순히 『홍콩특별행정구 기본법』과 외형상 유사한 『신의주특별행정구 기본법』을 제정함으로써 확보할 수는 없는 것이다.

<표 X-1> 북한·중국 경제특구 비교

구분	북한		중국	
		신의주 특별행정구	나진·선봉 경제무역지대	홍콩 특별행정구
위치	평북 북동부 중국접경	함북 북동부 러시아 접경	중국 대륙 남동부	홍콩 인근 광둥성
인구	34만명	30만명	6백78만2천여명	7백만8천여명
면적	1백32km <sup>2</sup>	7백46km <sup>2</sup>	1천91km <sup>2</sup>	3백91.7km <sup>2</sup>
지정	2002년 9월	1991년 12월	1997년 7월	1980년 8월
법적근거	최고인민회의 상임위원회 정령 (신의주특별행정구기본법)	정무원 결정 84호	홍콩특별행정구 기본법	광둥성경제특별구역조례
정치제도	-입법·사법·행정권 보장 -토지 임대기간 50년 보장, 자체적인 여권 발급 -중앙정부가 임명하는 장관이 자율적으로 통치	-무역성과 나선시 인민위원회가 통치하는 중앙정부 소속 행정기관 -중앙정부 직접 통제속에 외국 자본 유치 노력	-일국양제(一國兩制) 중국의 사회주의 속에 자본주의 인정 -입법·사법·행정 자율권 보장 -임기 5년의 행정 장관이 독자적으로 영도 -정치적 독자권 소유	-중국 정부와 광둥성지방정부 소속 -정치적 독자권 없음
경제적위치	-서해에 인접, 중국 교역에 유리 -금융·유통· 첨단과학기술·서비스산업 예상	-동해에 인접, 러시아 교역에 유리 -화학·철강 등 중공업 중심	-무역·가공산업·금융 중심지 -의류, 전자기기 및 부품, 통신·음향 기기 중심 -컨테이너 교역규모 세계1위 (2001년 기준)	-외국자본 및 기술 유치를 위한 수출 산업단지 -홍콩과 마카오에 인접 -컨테이너 교역규모 세계8위 -전자·방직·경공업·기계산업 중심

\*출처: 통일부

또한 홍콩은 중국의 개혁 이전에는 동남아경제의 창(窓)으로, 중국의 개혁·개방 이후에는 중국과 세계경제를 연결하는 중개지로서 기능할 수 있었으나, 신의주의 경우 당분간은 북한과 중국을 연결하는 창구로서의 제한된 역할만이 가능하다. 그러나 북한은 아직 개혁기의 중국 본토처럼 매력적인 투자나 기술 수출 대상이라고 할 수 없으며, 신의주를 통한 북한의 수출 잠재력 역시 제한적이다. 특히 동 지역의 개발 방향과 관련하여 북한과 중국간의 의견조율이 필수적이다. 양빈(楊斌) 특구 장관을 둘러싼 잡음도 신의주 특구에 대한 북·중간의 인식 차에 기인한 것으로 판단된다.<sup>172</sup>

여러 가지 제약 조건에도 불구하고, 신의주 특구가 최소한의 기능을 하기 위해서는 북한 내부경제와 신의주 특구 경제의 관계에 대한 북한당국의 명확한 관계설정 방침이 밝혀져야 한다. 아직 신의주와 북한내부간의 출입 및 물자교역 절차, 정보유통, 신의주 특구에서의 북한기업의 활동 영역 등에 대한 명확한 정책 방침이 알려지지 않고 있으며, 이는 신의주 특구의 장래를 불투명하게 만들고 있다.

이와 같은 신의주 특구의 제약요인을 감안할 때, 신의주지역의 기능은 홍콩보다는 심천(深圳)에 가까운 것으로 재정립하고, 이를 위한 환경정비와 중국과의 의견조율이 시급하다. 또한 장기적으로 신의주 특구가 북한과 세계경제를 연결해주는 창구로서 기능하기 위해서는 미국을 위시한 서방국의 관심과 투자가 필수적이다. 북한의 세계시장 편입은 경제적 시안임과 동시에 정치·군사적 시안이므로 명확한 개혁노선의 천명과 대량살상무기

---

172 실질적으로 신의주를 「기본법」이 규정하고 있는 것과 같은 특별행정구로 건설하기 위해서는 중국의 단둥(丹東) 및 변경지역 관련 법규의 개정 및 신규제정이 불가피하므로 중국과의 사전 합의가 필수적인데 북한은 최근의 특구 지정 과정에서 이와 같은 과정을 거치지 않았다.

개발을 둘러싼 논란의 종식 없이 서방자본의 긍정적인 협조를 유도하기 어려운 것이 사실이다.

신의주지역은 북한 공업지역 및 중국시장과의 근접성, 비교적 충실한 사회간접자본, 북한의 강력한 개발 의지, 북중변경지역 입지 등을 감안할 때, 개성공단에 이어 새로운 남북경협 거점으로 고려해 볼 필요가 있다. 중국 역시 그 동안 특구기능에 대한 북한측과의 사전 조율 미비와 특구 장관 임명을 둘러싼 잡음 등으로 인해 신의주특구에 대해서는 다소 냉담한 반응을 보였으나, 최근 제16기 중국공산당 중앙위원회 제3차 전체회의(2003.11.11-14)에서도 동북3성(랴오닝, 지린, 헤이룽장성)지역을 새로운 경제건설 거점으로 지목하는 등, 동북지역에 대한 관심이 증대되고 있는 상황이므로 앞으로 신의주특구의 개발에 대해 긍정적인 태도를 표명할 것으로 전망된다. 더욱이 중국 역시 6자회담 중재역할의 유효성 보장, 북한과의 갈등이 가져올 부담에 대한 우려 등을 감안하여 북한이 특별행정구의 성격을 중국측 의도대로 “수출가공구” 또는 “경제특구”로 제한하고, 자유방임적 정책을 포기한다면 적극적으로 특구건설에 협조할 가능성이 크다. 따라서 개성공단 건설과 동시에 신의주특구에 대한 경협거점 방안을 강구함으로써 북한경제의 순조로운 개혁·개방을 유도함은 물론, 향후 한국-북한-중국을 연결하는 동북아경제협력 축으로 발전시켜 나갈 수 있어야 할 것이다.

신의주지역을 남북경협의 거점화하기 위해서는 ①우리기업의 투자확대, ②동 지역에 대한 중국측의 투자와 생산 원자재 공급선·기술·인력의 유입 유도, ③단동과 심양, 대련 등 지역의 북한 상품 시장 개발, ④단동-신의주선을 활용, 동북아 역내 경제협력을 뒷받침 할 수 있는 통신·수송 등 인프라 연계망 형성 등을 추진하는 것이 바람직하다. 또한 한국은 중국

경제의 변화와 정책방향을 감안, 신의주의 입지조건 및 생산요소상의 비교 우위를 남한의 자본·기술 및 경영 노하우와 결합시킴으로써 다음과 같은 경제전략적 목표를 충족시킬 수 있어야 할 것이다. 첫째, 중국 동북지역 시장에 대한 효율적 진출과 한반도의 동북아 물류거점화를 통해 동북아 신경제질서 형성과정에서 한국이 주도적 역할을 수행할 수 있는 교두보를 확보한다. 둘째, 중국 동북3성 경제에 대한 북한의 수출역량을 제고함으로써 북한경제 재건 과정에서 남한경제의 부담을 최소화하고, 북한경제의 회복 속도를 가속화할 수 있을 것이다. 셋째, 중국과의 협력 하에 중국경제와 한반도경제의 연계축의 일환으로써 서울-평양-신의주-단둥-선양을 연결하는 철도 수송망(TCR과 연계)을 설정하고, 수송능력을 확대·개선해 나가야 할 것이다. 넷째, 인천-남포-단둥·다리엔간의 정기 해로를 개설하고, 신의주-단둥-선양을 잇는 고속도로를 확대·건설하여 철도망의 수송능력 한계를 보완하고, 포화상태에 놓여있는 다리엔항과 중국 동북3성간의 수송 인프라 병목현상을 완화함으로써 남북한의 대중국 수출상품 수송로를 확보한다. 다섯째, 수송망 확대·건설시 광통신망 연계 등 통신망 연결을 위한 기반시설을 동시에 구축한다.

이와 같은 전략적 목표 하에 신의주 특구를 개발한다면 신의주지역에 대한 우리기업의 투자를 유도하고, 남한의 자본조달 및 시장판로 개척 능력과 기술, 북한의 중간재 및 물자 조달기능과 노동력을 결합함으로써 남북한 경제의 상호보완성을 실현하고, 중국 및 러시아 시장 진출을 위한 교두보를 확보할 수 있을 것이다. 신의주에 특화된 수출상품 생산기지를 조성하여 중국 동북3성 남부지역 및 화중경제권의 시장진출을 모색할 수도 있다. 또한 남북한의 안정적 에너지 공급을 위해 중국과 협력하여 신의주를 근거지로 서해안 대륙붕의 공동개발, 전력계통의 상호보완적 연결 등을

추진하는 등 자원의 남북한과 중국간 자원의 공동개발 및 이용이 가능해질 것이다.

그러나 이와 같은 장기적인 신의주 특구 개발계획을 실행에 옮기기 위해서는 막대한 재원이 필요할 것으로 전망되는 바, 중국 및 대만과 홍콩 등 중화경제권의 자본유입을 유도하는 정책이 필요하다. 신의주 단둥은 중국 동북지역과 한반도 경제를 연결하는 물류기지로써 적합한 입지조건을 가지고 있을 뿐만 아니라 해안과 멀리 떨어져 있는 중국 동북3성 북부지역 주민들의 관광지로서 잠재력을 가지고 있는 바, 중국계 자본을 유치하여 동 지역의 개발을 촉진하고, 중국의 개혁경험을 북한에 전파하는 것이 바람직하다.

#### 다. 신의주 특구 활성화 비용

신의주 역시 당장은 남한정부 또는 기업의 적극적인 개입이 어려운 특성을 가지고 있다. 북한과 중국간에는 여전히 신의주 특구의 성격과 기능을 둘러싼 갈등이 존재하며, 신의주 특구 개발이 본궤도에 진입하기 위해서는 상당한 시간이 소요될 것으로 전망된다. 따라서 우선 나진·선봉지대와 마찬가지로 사전조사 및 개발계획 등의 기술적 측면에서의 남북한 및 중국간의 협력이 필요하다. 이와 같은 특구 건설 여건의 개선을 위해서는 남북한과 중국이 참석하는 신의주특구추진위원회를 구성하고, 특구의 산업 건설 방안, 인프라구축방안, 자원조달방안, 특구진출입관련사안 등을 협의하여 현실적 타당성이 보장될 수 있는 특구 개발 계획을 마련하는 것이 바람직하다. 또한 중국 및 북한의 행보를 감안하여, 신의주 단둥 지역에 대한 우리의 투자계획 및 개발계획을 사전에 마련할 수 있을 것이다. 또한

장기적으로는 개성공단과 인천경제자유지역과 신의주특구를 종합적으로 연계·활용하기 위한 방안을 마련하고, 관련 인프라 건설 작업에 착수할 수 있을 것이다.

따라서 신의주 특구 활성화 비용은 일단 사전 준비단계에 소요될 일반성 경비와 경의선을 개수하여 장기적으로 중국을 경유하는 대륙횡단철도(TCR)에 연결하기 위한 준비작업에 소요되는 경비 및 우리기업의 신의주 진출을 위한 기반시설 확보에 충당하는 것이 바람직하다. 또한 신의주 특구는 북한경제가 본격적인 개혁·개방에 착수하게 되는 경우, 북중 경제관계 확대에 인한 수익성의 확보가 비교적 용이하다는 지리적 입지를 가지고 있으므로, 민간자본의 유입을 위한 기초적 여건 조성에 주력해야 할 것이다.

신의주 특구 활성화를 위한 지원 규모는 역시 개성공단 제1단계 사업 지원규모에 준하여 설정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 또한 신의주 특구는 구체적 개발 시기가 아직 불확실한 상태에 놓여있으므로, 타당성 조사 등의 준비작업에 소요되는 경비는 우선적으로 지원하되, 구체적 사업을 위한 자금 지원이 당장 필요한 것은 아니다. 따라서 일단은 지원규모에 대한 상한선을 2,000억원 수준으로 설정하고, 현지조사 등 준비작업을 제외한 사업관련 지원 조건은 개성공단이나 나진·선봉지대와 마찬가지로 일정 거치 기간을 지나 해당 사업자가 상환하는 유상지원 방식으로 하는 것이 바람직하다.

<신의주 특구 활성화 비용 규모>

- 신의주 특구 개발계획 수립을 위한 현지조사 및 관련국 협의체 운영 등을 위한 준비작업 일반경비: 200억원
- 경의선 개보수를 위한 기술검토 및 준비조사 및 기초작업: 500억원
- 우리기업의 신의주 지역 진출을 위한 시범공단 기초건설 비용: 1,000억원
- 신의주-단둥간의 수송, 통신망 개보수 지원 비용: 300억원

4. 금강산 관광특구 개발 방향과 활성화 비용

가. 금강산 관광사업 개황

1998년 11월부터 실현된 금강산 관광사업은 2000년 말까지는 비교적 순조롭게 진행되었으나, 2001년도에 접어들면서 관광객의 급격한 감소와 현대아산(주)의 유동성 위기로 사업의 지속 가능성이 우려되는 상황에 이르렀다. 이와 같은 어려움을 감안하여 2001년 6월 현대아산과 북한 조선아태평화위원회가 관광 활성화 방안에 합의하게 된다. 특히 2003년 9월부터는 휴전선을 통과하는 육로관광이 가능하게 되어 관광비용 및 시간 절감을 기대할 수 있게 되었다. 금강산 관광사업은 당국간 협의과정을 거쳐 추진되고 있는 개성공단 및 경의선·동해선 철도·도로 연결사업과는 다르게 민간기업인 현대아산과 공기업인 관광공사가 기업차원에서 관리·운영하고 있으며, 북측과의 협상도 현대아산측과 북한 조선아태평화위원회측 대표간에 이루어진다는 특징을 가지고 있다.

금강산 관광사업은 당초 연간 관광객이 50만명에 이를 것으로 기대되었으나 시작 이후 2003년 7월말까지 4년 8개월간 관광객 수가 총 52만명에 그칠 정도로 실적이 저조했으며, 따라서 사업자의 경제적 손실도 그만큼 커지게 되었다. 현대아산은 1998년 이후 2002년 말까지 금강산지역 시설에 1천 851억원을 투자했으며, 북측에 사업대가로 약속했던 9억 4,200만 달러 중 4억 달러 이상을 지불했다. 또 정부가 한국관광공사를 통해 집행한 남북협력기금 900억원 중 844억원이 소진돼 2003년 8월 현재 56억원 만이 남은 상태인 것으로 알려지고 있다. 또한 2002년 한해에 정부에서 관광경비로 216억원이 지원되었다. 대북사업상의 지출 등으로 인해 사업 주관기업인 현대아산의 누적 결손금은 약 3,000억원에 달하는 것으로 평가되고 있다. 2003년 9월부터 금강산 육로관광이 가능해짐에 따라 관광객수의 증가와 이로 인한 수익성 개선 효과가 기대되고 있으나, 단기간 내에 수익성이 보장되는 사업으로 인정받기는 어려울 것으로 판단된다.

이와 같은 금강산 관광사업의 부진은 출발선에서부터 동 사업과 관련한 우리 정부와 해당 기업의 역할 분담이 어려웠다는 점과 남북한 경제관계에서 새로운 시작을 의미하는 일종의 파일럿 프로젝트(pilot project)로서 남북한 당사자들이 사업의 성공으로 인한 수익보다는 사업권 제공과 인수에 따른 현금수입과 정치적 프리미엄을 각각 기대했다는 점 등이 복합적으로 작용한 결과라고 할 수 있다.

김대중 정부 출범 초기에 북한은 우리정부와의 공식적인 대화를 거부했고, 당시 정부는 '정경분리'의 원칙을 천명하였다. 당시 남북한 당국간의 경협논의가 불가능한 상황 하에서 남한기업 현대는 기업주의 개인적 의지와 북한의 호응이 맞물려 남북경협의 실질적 주체가 되었으며, 금강산 관

광사업의 시작으로 연결되었다. 2000년 3월 김대중 전대통령의 베를린 선언으로 인해 남북한 당국간의 접촉이 이루어질 수 있었으며, 정상회담 이후 2003년 10월까지 약 100회에 이르는 당국간 회담이 이루어졌다.

남북한 당국간의 접촉은 '정경분리'의 의미에도 변화를 가져왔다. 당국간 대화가 불가능한 상황에서 정부의 '대리인' 역할을 수행했던 현대로서는 수익성을 추구하는 기업으로 거듭나야 했다. 이 과정에서 현대계열사의 전반적 재정난은 현대의 위상 약화를 가속화 시켰으며, 대북송금 문제는 치명적인 결과를 낳았다. 이와 같은 현대의 역할 변화에도 불구하고 북한은 개성공단 및 금강산 관광 사업과 관련해서는 여전히 현대 측을 주된 협력 대상으로 삼아 왔다. 남쪽에서의 위상 변화와 여전히 북측이 신뢰하는 경험 파트너로서의 역할 사이에서 현대는 정체성의 위기에 직면하게 된 것이다. 이와 같은 상황은 물론 현대 측의 방만한 경영 등에서 그 원인을 찾을 수 있겠으나, 남북경협이 특수성과 한계성에도 기인한다고 보겠다.

지난 8월 이중과세방지, 투자보장, 청산결재, 상사 분쟁해결에 관한 남북간의 합의가 발효되었지만 아직 남북경협은 많은 측면에서 불확실성을 내포하고 있다. 우선 남북경협과 관련하여 그 동안 북한이 보여준 태도는 경제협력사업의 성공보다는 남한의 일방적 지원에 초점을 맞추었다. 예를 들면, 금강산 관광사업의 경우, 사업내용의 개선을 통한 수익성 제고보다는 사업권 제공에 대한 대가 획득에 너무 많은 시간을 낭비했다. 육로관광 역시 금강산 관광사업의 수익성 개선을 위한 작은 출발점일 뿐이나, 북한은 그 자체에 너무 큰 비중을 둔 나머지 사업내용의 개선에는 별로 관심을 보이지 않고 있다.

남북관계 개선을 위한 초기의 과도기적인 상황에서 정부와 기업의 역할이 모호했던 점은 앞으로 해결해야 할 가장 중요한 과제 중의 하나이다.

기업과 정부의 역할에 대한 교통정리는 남북경협에 대한 바람직한 여론 공감대를 형성하기 위한 필수요건일 뿐만 아니라, 장기적으로 북한에 대한 경제교육의 측면에서도 매우 요긴한 시안이다. 북한이 정치적 시각에서 남북 경협을 활용하는 한, 경협의 지속과 성공을 기대할 수 없을 뿐만 아니라, 북한경제의 성공적 개혁도 요원한 것이다.

#### 나. 금강산 관광특구 개발 방향

개성공단 사업이나 신의주 및 나진·선봉 사업의 경우, 사업 성격상 초기 단계에서의 기반시설 건설 및 투자 여건 조성을 위한 정부차원의 유상지원이 필요한 상황이나, 금강산 관광사업의 경우 이미 현대이산과 한국관광공사라는 사업자가 존재하며, 장전항과 관련시설에 대한 투자도 이루어졌다는 점에서 다른 사업과는 구분된다. 특히 정부는 한국관광공사를 통해 900억원의 남북협력기금을 집행했으며, 2002년도 관광객에 대한 관광경비 보조도 216억원이 이루어졌다. 북한이 기왕에 『금강산 관광지구법』을 제정하고, 금강산 관광특구를 건설할 계획을 밝히고 있으므로 금강산 관광사업과 관광특구 개발 사업은 분리하여 접근할 필요성이 있다.

토지공사와 현대이산은 금강산 관광사업을 경제적 수익성 기준에 맞도록 재정비하여 운영하는 것이 바람직하며, 필요하다면 북한측과 관광사업의 지속을 위한 수익성 개선계획에 대해 협의하여 계약조건을 변경할 수 있어야 할 것이다. 또한 정부측에서도 더 이상 관광공사를 통한 우회적 현금 지원이나 관광경비 보조와 같은 지원방식을 강구하는 것은 바람직하지 않다. 그러나 앞으로 추진될 금강산 관광특구 개발사업과 관련, 정부는 개성공단 및 나진·선봉, 신의주 경제특구 활성화 지원과 마찬가지로 관련

기반시설에 대한 부분적 지원을 고려해 볼 수 있을 것이다. 또한 현대이산과 토지공사의 운영자금 부족 현상을 해소하기 위해 기존에 현대이산이 장전항 공사에 투입한 시설투자 비용을 보상해 줄 수 있을 것이다. 그러나 향후 금강산 관광사업의 자체수익성에 대해서는 북한 관계기관과 현대이산 및 토지공사의 3자간에 보장하고 책임질 수 있어야 한다.

### 다. 금강산 관광사업 및 관광특구 활성화 비용

금강산 관광특구 사업은 크게 위락시설 및 관광 대상 지역 확대, 기념품 등을 제작하기 위한 중소기업 공단 조성, 전기 및 용수 공급 시설과 연결 수송로·항만 확충 등 기반시설 건설, 법·제도적 장치 확충·보완 등의 내용으로 추진하며, 사업자도 현대이산과 한국관광공사 뿐만 아니라 자금조달 능력을 갖춘 국내외 기업이 컨소시엄 형태로 참여하는 것이 바람직하다. 금강산 관광사업과 관광특구 개발 사업과 관련된 활성화 비용은 현대이산의 장전항 시설 투자 보전분과 향후 추진될 금강산 관광특구 기반시설 확충 시범사업 비용으로 구성되며, 우선 전체규모는 2,500억원 정도로 상한선을 설정하고, 특구 사업의 진전 상황에 맞추어 구체적인 지원 대상 사업은 유연하게 선정하는 것이 바람직하며, 특히 금강산 관광특구 관련 사업도 BOT방식을 활용하고, 관련 자금을 해당 사업자에게 유상대출 형태로 지원하는 것이 바람직하다.

<금강산 관광사업 및 관광특구 활성화 비용>

- 현대아산의 장전항 시설투자 보전 자금: 1,900억원
- 금강산 관광특구 기반시설 자금 유상대출: 1,000억원

5. 고려사항

경제특구 사업은 사업추진 초기단계에서는 정부차원의 투자 및 지원의 비중이 클 것이며, 사업진전에 따라 점차 투자기업들의 자체 재원 투입 비중이 증가하는 한편, 사업규모는 점차 확대되는 추세를 보일 것이므로 정부차원의 소요재원 조달 및 지출 규모는 불변가격 기준으로 거의 일정한 유량(flow)을 보일 것으로 판단된다. 기반시설에 대한 시범사업을 중심으로 추진될 사업초기 단계에서는 지원 상한선을 설정하고, 조달 가능한 범위 내에서 추진하되 정부차원의 투자 및 지원 재원을 확보하는 것이 필요하다.

본격적 사업추진 단계에서는 특구 투자사업과 관련하여 기업의 자체 파이낸싱 비중이 높아질 것인 바, 이에 대해서는 해당 기업 및 정부, 국내 기업, 해외자본의 공동 참여에 의한 컨소시엄 구성, 특정 목적의 외화채권 발행, 다국간 펀드 조성, 공공차관 또는 국제상업차관의 도입 등을 통해 사업추진 소요자금을 조달하고, 비투자성 비용에 대해서는 우선적으로 정부차원에서의 비용 지출을 고려하도록 해야 할 것이다. 기업부담의 투자재원에 대해서는 정부 또는 금융기관의 보증 하에 북한측과의 상업적 계약에 의해 상환받도록 하며, 비투자성 투자환경 조성 관련 지원에 대해서는 남북관계의 진전 상황에 비추어, 남북한 정부가 정한 조건에 의해 북한측이

장기 상환하도록 유도하는 것이 바람직하다. 본문에서 제시한 바와 같이 협력기금의 대북 지원은 국민여론의 측면에서 보더라도 민감한 사안이므로, 북한측에 대한 차관보다는 우리측 사업자에 대한 유상대출 형식을 택하는 것이 필요하다. 사업 규모와 영역을 확대하는 경우에는 국내민간자본, 해외자금 등 여러 형태를 종합적으로 활용하여 조달할 수 있는 방안을 강구해야 하며, 사업과 관련하여 북한측에서 투자비용의 일부를 부담할 수 있도록 유도해야 할 것이다. 예를 들면, 토지와 인력제공 이외에도 투자액의 일정부분을 지하자원으로 지불하는 방안을 모색해 볼 수 있다.

## 제 4 부 국제적 지원

## XI. 미국의 대북지원과 전망: 정책 방향 및 구체적 지원 여력

### 1. 미국의 외교안보정책 기조

#### 가. 9·11테러사태

9·11테러사태는 미국에게 외교정책과 관련된 몇가지 교훈을 일깨워 주었다.<sup>173</sup> 첫째, 미국의 전세계적인 개입정책은 희생 없이 이루어지는 것이 아니라, 미국민이 생각한 것보다 훨씬 많은 대가를 치루게 된다는 것이다. 미국이 누리고 있는 막강한 군사력과 경제력, 지리적 고립으로 부터의 안전에도 불구하고, 미국의 안전은 매우 취약하다는 것이 입증되었고, 앞으로 희생 없이 국제적인 영향력을 행사하는 것은 불가능하다는 것을 깨닫게 되었다.

둘째, 미국은 세계에서 생각보다 인기가 없는 나라라는 것을 깨달았다. 이람세계와 이슬람국가들에서 뿐만 아니라, 러시아, 중국, 인도 등도 미국이 자신들의 이익을 무시하고 미국의 요구사항을 강요하는 것에 대하여 많은 불만을 가지고 있다. 심지어 미국의 우방들도 미국의 대이라크 공격계획 등에 대하여 동의하지 않고 있다.

셋째, 파산국가들(failed states)은 미국의 안보문제가 되고 있다는 것이 입증되었다. 소말리아, 시에라 리온, 리베리아 같은 파산국가들에서

---

173 Stephen M. Walt, "Beyond Bin Laden: Reshaping U.S. Foreign Policy," *International Security*, Vol. 26, No. 3 (Winter 2001/2002), pp. 57-63.

계속되는 분쟁은 이들 나라들을 테러리스트의 온상으로 만들고 있으며, 빈 라덴 역시 1990년대 중반 이후 파산국가인 아프가니스탄을 피난처로 삼아 활동할 수 있었다. 닷째, 미국은 단독으로 행동할 수 없고, 국제적인 협력을 필요로 한다는 사실이 다시 한번 일깨워졌다. 아프가니스탄 전쟁에서도 입증되었듯이, 미국은 파키스탄 등 주변국의 영토와 영공을 이용하여야 하였다.

이와 같은 교훈을 바탕으로 반테러 국제연대를 구축하고 유지하는 것, 전세계적으로 핵·화학·생물무기 등을 믿을 만한 통제 하에 관리하는 것, 파산국가들이 반미 극단주의자들의 은신처가 되지 않도록 관리·회생시키는 것, 아랍 및 이슬람 국가들과 관계를 개선하는 것 등이 향후 미국의 외교정책의 주요과제로 대두되었다. 그러나 반테러 국제연대를 구축하는 것은 과거와 비교하여 매우 어려운 일이다.<sup>174</sup> 냉전시대에는 소련의 위협에 처한 국가들이 미국과의 연대에 자발적으로 참여하였고, 1991년 걸프전 시기에는 후세인의 패권주의에 위협을 느낀 주변국들이 적극적으로 미국 측에 가담하였다. 그러나 21세기초 미국이 과거와 같은 국제연대를 구축하는 데는 보다 많은 노력이 요구되고 있다.

미국의 외교정책에서 보다 많은 자제를 요구하는 사람들은 미국이 국제문제에 개입을 줄이면, 미국이 테러공격의 표적이 될 가능성은 그만큼 줄어들 것이라고 주장한다. 즉, 미국이 표적이 될 가능성이 줄어들면, 미국과 미국의 이익을 지키기 위한 외국의 도움이 그만큼 덜 필요하게 된다는 것이다. 그러나 미국의 국제적 역할 축소 주장은 그 이후의 상황에 대

---

174 Barry R. Posen, "The Struggle against Terrorism: Grand Strategy, Strategy, Tactics," *International Security*, Vol. 26, No. 3 (Winter 2001/2002), p. 51.

한 무관심에서 비롯된 것이며 미국의 전세계적인 역할을 보호하지 못할 것이라는 비난에 묻혀버리고 있다. 요컨대, 국제적 테러위협이 미국의 대외 활동을 축소시키지 못할 것이며, 미국은 대외활동의 안전을 보장하기 위하여 보다 강력한 대테러 외교정책을 수행할 것을 예고하고 있다.

(1) 안보환경의 변화

냉전 이후 지난 10년간 미국은 중동과 한반도에서 두 개의 전쟁을 동시에 승리로 이끄는 전략(The Two-Major-Theater-War Doctrine)을 유지하여 왔다. 그러나 이들 두 전장이 미국의 생존과 직결될 만큼 중요한 곳은 아니었으며, 미국에게 일급 위협으로 간주될 수 있는 것은 러시아 정권의 붕괴, 중국의 군사적·경제적 부상, 대량살상무기의 확산, 테러 등 4가지였다.<sup>175</sup> 부시행정부 출범 이후 미국은 이중 러시아와 중국을 중심으로 정책의 초점을 맞추었으나, 9·11테러사태 이후 테러가 미국 대외정책의 가장 중요한 요소로 등장하였다. 9·11테러사태 이후 미국은 즉각 테러사태에 대한 각국, 각단체, 각개인들의 입장을 기준으로 적과 친구를 구별하기 시작하였고, 미국이 겪은 “초현실적”인 재앙에 대한 즉각적인 보복을 단행하였다. “보이지 않고, 알 수 없고, 불확실하고, 예측할 수도 없는” 적으로부터 자국을 보호하기 위한 미국의 노력은 안보정책에서 신속하고 과감한 변화로 나타났다.

새로운 적들은 미국의 군사력이 막강하다는 것을 알기 때문에, 정면승

---

175 Ashton B. Carter, “The Architecture of Government in the Face of Terrorism,” *International Security* vol. 26 no. 3 (Winter Fed. 2001), p. 6.

부보다는 미국의 취약점을 이용하려고 하는 경향이 있다고 미국은 평가하였다. 예컨대, 미국의 우주자산과 정보망, 해외 오지의 미군기지, 미사일 공격에 대한 미국의 방어체제는 대단히 취약한 것이 사실이다. 미국은 여러 나라와의 전쟁계획을 갖고 군사력을 준비하기 보다는 미국의 결함을 면밀히 검토하고 종합적인 계획을 수립하여야 한다는 것이다.

냉전시대에는 보복능력의 확보를 통해서 억지력을 확보하는 것이었으나, 9·11테러범은 이러한 능력으로 억지되지 않았음이 입증되었다. 따라서 첫째, 대규모 공격용 핵무기를 감축하고, 둘째, 재래식군사력을 개선하고, 셋째, 새로운 방어체계(ballistic missile defense, cruise missile defense, space defense, and cyber-defense)를 확보하는 것이 필요하다고 보았다.<sup>176</sup>

이프가니스탄에서 탈레반정권이 붕괴되고 알케에다의 테러기지가 소멸되었지만, 9·11테러 이후 6개월이 지난 2002년 3월 11일 부시대통령은 2단계 대테러전을 선언함으로써 대테러전의 분위기를 이어갔다. 구체적으로, 필리핀에 대테러 군사훈련을 위해 500명의 미군이 파견되어 알케에다와 연관된 테러조직의 필리핀 남부지역 장악을 저지하는 임무를 수행하고, 구소련 연방이었던 구르지아 공화국에 150명의 군사 훈련단을 파견하였으며, 예멘이 테러조직의 근거지가 되지 않도록 병력과 장비를 지원하였다.

미국이 대테러전쟁의 일환으로 대외정책을 다루고 있다는 것은 정책보고서 등을 통해서 구체적으로 나타났다. QDR(Quadrennial Defense Review, 『4년주기국방검토보고서』)은 “보이지 않고, 예기치 않은” 적으로부터 미국을 보호하기 위해서는 ‘새로운 사고’가 필요하게 되었다고 보고

---

176 Donald H. Rumsfeld, “Transforming the Military,” *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 3 (May/June 2002), p. 29.

새로운 전략의 필요성이 강조되고 있다.

새로운 전략은 우월한 군사력에도 불구하고 안보환경의 변화로 미국이 새로운 도전에 직면하고 있다는 평가에 기반을 두고 있다. 지정학적인 면에서 보면, 우선 9·11테러에서 입증되었듯이 미국의 지리적 위치가 더 이상 미국인과 영토에 대한 직접적인 공격으로부터 안전을 보장할 수 없게 되었다. 지역 세력이 비록 가까운 장래에 미국에 대적할 만큼 성장하지는 못할지라도, 미국의 국익에 직결된 지역에서 안정을 위협할 수 있는 충분한 능력을 갖출 수 있는 잠재력을 보유하게 되었다. 즉, 세계 여러나라가 책임 있고 능력 있는 정부의 부재로 인해 마약 밀매, 테러 등의 온상이 되고 있으며, 테러집단들이 대량살상무기를 확보하게 되었고 적의 위치가 확실히 규정되었던 냉전시대와 달리, 다양한 적이 전세계 어느 곳에서 공격을 감행할지 불확실하게 된 것이다. 또한 군사·기술적 측면에서 군사기술의 급속한 발전, 대량살상무기<sup>177</sup>와 운반수단의 확산, 우주공간과 가상공간에서의 잠재적 충돌 가능성, 점증하는 오판 가능성 등에 의해 미국의 안보가 위협받고 있다.

## (2) 안보정책의 목표

이와 같은 안보환경의 변화에 대한 대응으로 미국은 국방정책의 4대 목표로서 ①동맹국과 우방국의 안전을 보장하고, ②군사적 경쟁을 단념시키고, ③미국의 국익에 대한 위협과 공격을 억지하고, ④억지력이 실패하면, 어떠한 적이라도 철저히 궤멸시키는 것 등을 설정하고 있다.<sup>178</sup>

---

177 chemical, biological, radiological, nuclear, and enhanced high explosive(CBRNE)

국방정책 목표를 뒷받침하는 전략으로는 다음과 같은 사항들이 제시되었다.<sup>179</sup> 첫째, 새로운 도전이 계속 출현하는 상황에서 한정된 자원을 가지고 기존의 위협과 미래에 대비한 준비 사이에 균형을 맞추어 폭넓게 대처하는 것이다.

둘째, 새로운 사고는 ‘위협에 근거한 전략’으로부터 ‘능력에 기초한 전략’으로 전환하는 것이다. 누가 미국과 미국의 동맹국에 위협이 될지는 확실히 알 수 없지만, 적이 미국과 미국의 동맹국을 공격하기 위해서 동원할 능력을 예측하는 것은 가능하다. 따라서 적을 제압하기 위해서 미국이 필요한 능력을 확인하는 것이다. 즉 ‘능력에 기초한 전략’이란 구체적으로 적이 누구이고 전쟁이 어디에서 발발할 것인가에 대한 관심 보다 적이 어떻게 공격할 것인가에 초점을 맞추고 있다.

셋째, 미국의 군사력이 해외에서의 장거리 작전 수행능력을 증강시켜오면서, 적은 미국 본토가 오히려 상대적으로 취약하다는 것을 알게 되었다. 따라서 미국의 육지, 하늘, 바다, 우주공간을 방어하는 데 다시 노력을 기울일 필요가 있다는 것이다. 그러나 해외 작전 수행능력은 먼 곳에서 적을 교란·섬멸함으로써 미국에 대한 직접적인 위협을 억지하는 효과가 있는 것으로 평가된다.

넷째, 세계 여러 나라들과의 동맹관계 및 친선관계가 미국의 안보에 기여하고 있다고 본다. 해외에서의 안보협력에 기여하는 것이 모든 나라들이 본토의 안전을 도모하는 효과적인 방법이라는 것이다. 다섯째, 중요한 지역에서는 유리한 군사균형을 유지함으로써, 잠재적인 적이 미국의 이익

178 Donald H. Rumsfeld, *Quadrennial Defense Review Report* (Department of Defense, 30 September 2001), pp. 11-13.

179 Rumsfeld, *Quadrennial Defense Review Report*, pp. 13-16.

에 도전하는 것을 단념하게 하고, 역내 평화, 자유를 확대할 수 있도록 하는 것이다.

여섯째, 정보전, 장거리 전장 접근확보, 미국과 동맹국 영토에 대한 위협으로부터의 방어, 우주에서 미국 자산 보호 등을 위한 군사력을 확보 하도록 한다. 일곱째, 새로운 도전에 대처하기 위한 핵심 사항은 군개편에 있다고 본다. 그러나 현재의 국방계획은 유지 비용이 너무 많이 들어서, 새로운 도전에 적합하지 않은 것으로 평가된다.

한편, QDR에 따르면 군사력의 개편은 다음의 목표에 맞추어 이루어 지는 것이 바람직하다고 보고 있다.<sup>180</sup> 첫째, 미국의 방위를 국방성의 최 우선 과제로 재선정하는 것이다. 미군의 최우선 목표는 미국민과 영토, 국 방관련 기간시설 등을 외부의 공격으로부터 보호하는 것이다. 그러나 미국의 본토방위노력이 해외에서 미국의 이익과 군대를 보호하는 활동을 위축 시켜서는 안되며, 두 가지는 선택의 문제가 아니라 동시에 이루어져야 할 목표로 보고 있다. 9·11테러사태 이전 럼스펠드 국방장관의 최우선 관심 사는 탄도미사일에 관한 것이었으나, 9·11테러사태로 인해 본토방어가 국방부의 최우선과제로 등장하였다. 확실히 QDR은 본토방어를 국방부의 의제중 가장 중요한 것으로 간주하였다. 그러나 이것은 개념적이고 수사적 인 수준에서이고, 실질적인 수준에서는 병력, 무기현대화계획, 해외주둔군 사력 등 여러 면에서 클린턴행정부의 국방정책을 재확인하고 있다.<sup>181</sup>

둘째, 동북아시아와 서남아시아 등 두 개의 특정 지역에서 분쟁을 대

180 Rumsfeld, *Quadrennial Defense Review Report*, pp. 11-13.

181 Michael E. O'Hanlon, *Defense Policy Choices for the Bush Administration*, 2nd ed. (Washington, DC: The Brookings Institution, 2002), p. 7.

비하는 것 보다는 어떤 곳에서의 분쟁에도 준비하는 것이 바람직하다. 이 방식은 ‘능력에 기초한 전략에 부응하는 것이라고 할 수 있다. 즉 유럽, 동북아, 중동 등에 전진배치된 미군들이 미국 뿐만 아니라 동맹국과 우방을 보호하는 것이다. 전진 배치된 미군의 능력을 증대시켜서 역지력을 개선한다는 미군 개편의 주요목표는 부시대통령의 후보시절 입장과 다른 점이다. 부시대통령은 후보시절 해외주둔군(특히 평화유지군)의 감축과 무기 구입비의 절감 등을 통해서 예산을 확보함으로써 국방비의 소규모 증액(59억 달러)만으로 국방정책의 변화가 가능하다고 생각하였다. 정부출범 이후에도 장거리 타격능력과 중국과의 경쟁에 초점을 맞추었고, 유럽의 중요성이 감소되고 이라크, 북한문제는 장래의 주요 우려사항이라기 보다는 과거의 진부한 골칫거리로 간주되었다.

셋째, 새로운 전략은 ‘위협에 기초한, 두 개의 주요전장 개념으로부터 미래의 2개 이상의 분쟁에 대비하는 전략으로 전환되는 것이다. 두 개의 전장에서 동시 승리를 목표로 한 전략은 냉전종식 직후에는 적절한 전략이었으나, 두 개의 구체적인 전장을 대비하는 것은 너무 과도한 준비태세를 갖추어야 하며, 예기치 않은 돌발사태에 대해서는 준비부족에 놓이게 된다는 것이 드러났다. 이제 필요한 것은 4개의 주요 전장에서 역지력을 확보하는 것이며, 이는 동시에 두 개의 적을 신속하게 격퇴시킬 수 있는 능력과 둘 중 하나의 적에 대해서는 수도를 점령하고 정권을 교체시킬 수 있는 대규모 반격 능력에 의해서 뒷받침되어야 한다는 것이다. 이 전략에 따르면, 둘 중에 누가 정권교체의 대상이 될지 모르기 때문에 역지력은 감소되지 않으며, 두 개의 적을 동시에 점령할 만큼의 능력을 보유하지 않아도 되기 때문에 미래와 덜 긴급한 사태를 위하여 새로운 자원을 비축할 수 있다는 것이다.

넷째, 새로운 전략은 본토방어, 전진 억지, 대규모 전쟁 대비, 소규모 긴급 분쟁 등을 위해 군을 규모에 따라 재배치하는 것이다. 즉 평화시 소규모 긴급 사태에 대비한 군사력을 유지하여야 한다고 보고 있다.<sup>182</sup>

### (3) 안보정책의 수단

QDR을 통해 본 미국 국방정책의 가장 주목할 만한 변화는 즉각적인 전투태세를 개선하는 작업에 더 많은 예산을 책정한 것이었다.<sup>183</sup> 미국방부가 2002년 1월 8일 의회에 보고한 NPR(Nuclear Posture Review, 핵태세검토보고서)에서 이미 미국은 전략적 억지력에 대한 새로운 접근을 채택하고 전략핵무기에 대한 의존을 감소시키기로 하였다. 또한 NPR은 북한, 이라크, 이란, 시리아, 리비아, 중국, 러시아 등 7개국을 핵공격이 가능한 대상으로 상정하였다. 보고서에 의하면 핵무기가 사용될 수 있는 상황은 비핵공격으로 파괴할 수 없는 목표물 타격, 핵과 생화학무기 공격 시 보복, 불시의 군사태세 등 세가지가 있으며, 구체적 사례로 북한의 남한공격, 중국의 대만공격, 이라크의 이스라엘 및 주변국 공격 등을 꼽고 있다.

NPR에 의하면 미국의 핵전략이 소극적 보장 정책에서 적극적 선제공

---

182 9·11테러사태가 발생하기 이전 미 국방성은 이미 군개편의 6대목표를 제시하였다. 미국본토와 해외기지 방어, 멀리 떨어진 전장에서의 군사력 유지, 적의 은신처 박멸, 정보망 보호, 합동작전이 가능하도록 미군부대들을 연결시키는 정보기술의 사용, 우주에 자유로운 접근과 우주능력의 보호 등이다. Rumsfeld, *“Transforming the Military,”* p. 26.

183 2001년 국방예산에 60억 달러를 추가하였고, 2002년에는 클린턴행정부가 계획하였던 액수보다 200억 달러를 추가하였다.

격체제로 전환될 가능성을 배제할 수 없다. 즉 미국의 전통적인 전략은 상대방이 핵을 사용해 공격하지 않는 한 핵을 동원해 보복하지 않고, 비핵국가에 대해 핵무기 사용으로 위협하지 않으며, 일반 전쟁무기로서 핵의 사용을 고려하지 않는다는 소극적 보장개념에 기초해 있었다. 그러나 NPR은 비핵국가에 대한 핵의 사용과 실전용의 소형 핵무기 개발을 강조함으로써 핵무기 운용을 핵 억지에 두었던 기존 전략과 차별된다고 할 수 있다.

대테러전쟁의 맥락에서 대량살상무기와 미사일의 개발 및 확산에 대한 우려가 증대되었으며, 미국은 불량국가의 대량살상무기를 자신의 국내 안보 문제와 직결된 것으로 파악하게 되었다. 마침내 부시대통령은 2002년 1월 29일 연두 국정연설에서 대량살상무기와 미사일의 보유, 테러지원 등을 이유로 북한, 이란, 이라크를 ‘악의 축’으로 지목하기에 이르렀다.

종종 미국의 반테러정책이 테러의 보다 근본적인 원인들에 대한 분석을 소홀히 하고 있다는 비판을 받고 있으나, 그러한 측면은 반테러정책의 기본적인 검토사항 중 하나로 미국의 정책결정자들에 의해서 평가되고 있는 것으로 간주된다.<sup>184</sup>

미국의 선제공격 가능성은 2002년 6월 1일 부시대통령의 육군사관학교 연설에서 재강조되었으며, 「국가안보전략보고서」에서도 포함되어 있다. 「국가안보전략보고서」(The National Security Strategy of the United States, 2002.9)는 부시행정부의 외교안보정책으로 선제공격과

184 테러문제에 접근하기 위한 핵심요소들은 ①테러집단이 발생하는 근본적인 이유와 테러집단에 가담하는 개인들의 동기, ②테러집단이 테러공격을 감행할 수 있는 능력, ③테러공격을 감행할 지 여부에 대한 의도, ④테러공격에 대한 방어 등을 포함한다. Pillar, *Terrorism and U.S. Foreign Policy*, p. 29.

일방주의를 제시하고 있다. 선제공격과 관련하여, 세계를 대테러전쟁에 지지를 보내는 미국의 우방과 그에 반대하는 적으로 구분하고, 적이 공격하기 전에 미국이 먼저 공격하여야 한다는 것이다. 미국은 전통적으로 적의 가시적인 동원 및 기동으로 공격이 임박하였다고 판단하는 경우를 선제공격의 대상으로 제한하여 왔다. 과거 소련과의 대치상태에서는 상호확증과괴의 전략에 의해서 응징을 수단으로 적의 무력사용을 효과적으로 억지할 수 있었으나, 이와 같은 방법은 불량국가와 테러집단에 대해서는 억지력이 떨어진다고 보고 있다. 따라서 미국은 과거와 같이 대응태세에만 의존할 것이 아니라, 필요하다면 불량국가나 테러집단이 대량살상무기를 획득하기 전에 선제공격을 감행할 필요가 있다는 것이다.

선제공격에 대해서는 대내외적인 반발이 적지 않게 일고 있으나, 부시 행정부는 선제공격이 새로운 것이라기 보다는 역사적으로 미국의 정책대안으로써 존재하여 온 것이며, 단지 우선 순위가 올라간 것이라고 주장하고 있다. 파워(Colin Powell) 국무장관은 상원 외교위원회(2002.9.26)에 출석하여 1989년 미국의 파나마 침공을 선제공격의 예로 들었으며, 이 밖에도 리비아 공습도 선제공격의 예로 들 수 있다.

『국가안보전략보고서』는 우방의 가치, 판단, 이익 등을 존중하지만, 미국의 이익과 책임이 요구될 때는 독자적으로 행동하는 것을 주저하지 않을 것임을 명백히 하고 있다. 특정사안에 대하여 우방과 의견일치를 보지 못할 경우, 미국의 우려사항을 설명하고 대안을 찾기 위해 노력하겠지만, 의견불일치가 미국의 행동을 제약하지는 않을 것이라는 것이다.

2002년 11월 미국의 중간선거에서 공화당이 상하 양원을 모두 장악한 것은 9·11테러사태 이후 부시행정부가 취한 일련의 정책에 대한 미국민의 지지로 해석할 수 있으며,<sup>185</sup> 향후 대내외 정책에서 부시대통령의

지도력이 한층 강화될 것으로 전망된다. 특히 중간선거에서 압승을 통해 부시대통령은 대통령선거에서의 논란으로 야기된 정통성시비를 완전히 잠재우고 재선을 위한 유리한 고지를 점령하였다고 할 수 있다. 실제로 미국 언론들은 중간선거의 진정한 승자는 부시대통령이라고 평가하였다.<sup>186</sup>

#### 나. 아프가니스탄 전쟁과 이라크 전쟁

아프가니스탄과 이라크에서의 두차례 전쟁은 새로운 미국 외교안보정책의 실험장이었다. 아프가니스탄전쟁에서 미국은 테러의 은신처에 대한 즉각적이고 단호한 보복을 단행함으로써 대테러전쟁을 시작하였으며, 이라크전쟁은 국내외적 반대 여론에도 불구하고 대량살상무기 해체와 압제에 시달리는 이라크 국민을 해방시킨다는 두 개의 목표를 가지고 수행되었다.

이라크전쟁은 부시대통령이 정치적 생명(재선)을 걸고 한 대 모험이었으나,<sup>187</sup> 성공적인 전쟁으로 평가된다. 후세인 제거가 실패하였다면 부시의 재선은 불가능하게 되었으나, 전쟁의 승리로 민주당의 대표적 반전론자들은 지명전을 포기하게 되었다. 또한 당파적인 전쟁이었음에 불구하고 3주라는 짧은 기간 내에 바그다드가 함락됨으로써 신속하게 승리를 거두고 반전 여론을 극복하였다. 전쟁에서의 인명피해가 종종 전쟁의 승패를 판단하는 매우 중요한 기준이나, 미·영 연합군 피해가 크지 않았던 것도 정치

185 남북전쟁 이후 집권당이 중간선거에서 상하양원 모두를 장악한 것은 세차례 뿐이며, 공화당의 경우는 처음이다.

186 *New York Times*, 6 November 2002.

187 William Schneider, "This is Bush's War," <<http://www.aei.org/news/newsID.16811.filter./news-detail.asp>> (3 Mar. 2003).

적 부담을 경감시켰다. 이라크 국민들의 미·영연합군 환영 분위기가 TV 화면을 통해 소개되었으며, 반전 국가였던 프랑스, 러시아, 독일 등이 미국 승리를 환영하였다. 전후 부시행정부는 이라크 국민들의 환영 분위기를 대대적으로 홍보하였다.

1991년 걸프전 당시 총 640억 불의 전쟁비용 중 미국이 부담한 액수는 70억불에 불과하고 나머지는 국제사회에서 부담하였으나, 이번 전쟁에서는 미의회가 승인한 800억불과 향후 추가 비용 모두 미국이 전액 부담한다. 이는 향후 미국에게 엄청난 재정부담을 요구하게 되었다.

이라크 전쟁은 미국의 대외정책과 관련하여 몇가지 교훈을 남겼다. 우선 이라크 전쟁을 통해서 선제공격이 보편화되었다. 테러는 현 유엔규정에 의거 침략전쟁으로 규정하기 어려우나, 테러방지과 대량살상무기 확산 방지에 대한 미국의 결의를 보여주었다. 또한, 프랑스, 독일 등 우방국의 반대에도 불구하고 미국의 군사우월성에 바탕한 일방주의 외교정책을 선보였다. 이밖에도 석유패권과 자원전쟁의 발발 가능성을 보여주었다고 할 수 있다.

향후 미국의 대외정책 수행에 있어서 연방예산문제가 중요한 요소로 등장하고 있다. 미의회예산처(Congressional Budget Office, CBO)는 2003년부터 2013년까지 1조 8,200억 달러의 막대한 예산적자를 예상하였다. 부시대통령은 2013년까지 1조 5,700억 달러의 세금감면을 제안하였으며, 낮은 세금은 조속한 경제성장을 가져올 것이라고 믿고 있다. 그러나 적자에 대한 우려로 대부분의 민주당 의원들과 일부 공화당의원들은 보다 작은 규모의 세금감면을 촉구하였다.

이라크 전쟁 이후 미국은 대테러전쟁과 military transformation을 외교안보정책의 양대 목표로 설정하고 있으며, 안보정책에 있어서 럼스펠드 닥트린이 강화될 것으로 전망된다. 즉 군의 경량화와 기동성이 강조되

며, 첨단무기의 중요성이 증가되었으며, 공중전과 지상전이 동시에 가능성이 입증되었다. 또한 독재정권 붕괴를 위한 전쟁의 명분이 인정되었다. 또한 이라크 전쟁 이후 민주주의의 확산을 주장하는 신보수주의의 영향력 증대가 예견된다.

9·11테러사태 이후 목소리를 높이던 미국의 신보수주의자들은 이라크전쟁을 계기로 미국의 대외정책 결정과정에 그 주장이 더욱 강력히 수용되게 되었다. 신보수주의는 도덕적 우월주의에 바탕을 두고, 필요악으로서의 전쟁과 적극적 개입주의를 주장한다.<sup>188</sup> 전통적 보수주의의 ‘방어적 현실주의’에 반해서 신보수주의자들은 ‘공세적 현실주의’에 바탕을 두고, ‘힘을 통한 평화’를 구현해야 한다고 믿는다. 예컨대, 동맹의 중요성을 강조하면서도 미국의 안전을 지키기 위해 필요하다면 동맹의 반대를 무릅쓴 일방주의를 강조한다.

신보수주의의 전략 목표는 미국중심의 단극적 세계를 공고히 하는 것이다. 따라서 미국의 패권에 위협이 되는 경쟁국의 등장(중국)을 견제하고, 군사력 우위를 유지해야 한다고 주장한다. 이를 위하여 미국의 패권에 기반한 국제체제의 안정, 즉 ‘패권안정’(hegemonic stability)을 이룩해 나가는 것이 필요하다고 본다. 이러한 맥락에서 미국의 세계경찰 역할을 강조하고 있다. 신보수주의자들은 불량국가 및 테러집단의 WMD 획득을 저지하기 위해 반확산(counter-proliferation) 노력을 강조하고 미국의 ‘핵전략 우위’(nuclear strategic superiority)를 강조한다. 또한 “민주주의 국가들끼리는 싸우지 않는다”는 믿음에 따라, ‘민주평화지대’(zones of

188 김성한, “미국의 신보수주의 이념과 전략,” 『주요국제문제분석』 (서울: 외교안보연구원, 2003.6).

democratic peace)를 보존·확대하고자 한다. 예컨대, 중동지역에 민주주의 도미노이론을 실현하고자 한다.

이와 같은 목표 및 전략을 달성하기 위하여 신보수주의자들은 군사력 증강 및 군사부문혁신(RMA)을 강조하며, 선제공격 및 MD체제 구축의 필요성을 역설하고 있다. 또한 전세계의 민주화를 위해 미국의 힘을 이용하여 불량국가에 대한 정권교체를 이루어야 한다고 주장한다. 예컨대, 시리아, 이란 뿐만 아니라 사우디 아라비아에서도 민주주의가 필요하다는 등 도미노이론이 제기되기도 하였다. 그러나 이러한 변화가 어떻게 이루어 질 것인지에 대한 설명 없이 중동에서 정권교체를 말하는 것은 터무니 없다는 반론도 만만치 않다.

럼스펠드는 동맹이 작전을 좌우하는 것이 아니라, 작전이 동맹을 좌우하는 것이라고 말하기도 하였으나, 이것이 동맹의 필요성 자체를 부인하는 것은 아니다. 군변혁이 해외기지와 외국지원의 대체를 의미하는 것은 아니며, 여전히 동맹의 필요성을 중시하고 있다.<sup>189</sup> 즉 이라크전쟁에서 미국의 일방적 승리가 유럽과의 관계 복원, 중동과의 관계 강화, 러시아와 협조 등이 더 이상 불필요하다는 것을 의미하는 것은 아니다. 중동과 유럽에서 이러한 움직임이 확인된다. 이라크전쟁에서도 쿠웨이트, 오만, 카타르, 이라페미레이트 등의 지원을 얻었고, 요르단, 이집트, 사우디 아라비아 역시 미국과의 긴장에도 불구하고 조용히 지원하였다.<sup>190</sup> 이라크전쟁 이후

189 Anthony H. Cordesman, The “Instant Lessons of the Iraq War: Executive Summary,” p. 69.

190 미국의 비행기와 미사일의 영공 통과를 허용하였고, 이라크 비행금지구역에 대한 작전을 위하여 사우디 공군기지를 제공하였고, 조기경보기에게 사우디 영토 내에서 최저가의 연료를 제공하였다.

전투병력은 사우디를 떠나지만 군사고문단은 체류할 것이다. 수백억 달러의 미국 무기를 수입할 것이며, 미국과의 합동 군사훈련을 실시할 것이다.

이라크전쟁에서 나타난 바와 같이, 미국에 대적할 만한 군사 강국이 없다는 이유가 나토와 동맹국이 불필요하다는 것을 의미하지는 않는다. 예컨대, 한국군의 도움과 일본의 기지제공 없이 북한과 전쟁을 한다는 것은 거의 불가능하다.

## 2. 대북정책 방향 및 북핵해결 전망

### 가. 대북정책 방향

부시 행정부의 대북인식은 이미 정부출범 이전부터 그 기틀이 마련되어 온 것으로 평가된다. 부시진영 참모들은 북한의 핵·미사일 등에 대한 의구심을 표명하면서, 클린턴 행정부의 대북정책이 지나치게 유희적이라고 보았다. 이들은 제네바합의 이후 한반도와 동북아의 안보상황은 악화되었으며, 제네바합의는 북한의 핵 동결과 북한을 국제사회에 접근하게 하는데 실패하였다고 평가하고 있다. 즉 북한이 제네바합의 이후 핵·미사일 개발을 지속하고 있을 뿐만 아니라, 이 밖에도 테러지원, 마약거래, 위조지폐 등으로 국제질서의 안정에 위협이 되고 있다고 평가하였다. 북한이 과거보다 미국의 안보에 더 위협적이 되었으나, 미국의 대북 식량지원, 원유제공 등이 북한의 능력을 확대하는 데 기여할 뿐이라고 평가하였다. 미국이 단호함을 보여주지 못하고 북한의 위협에 대해 보상을 해줌으로써 북한은 서방의 지원을 얻으며 핵무기와 미사일 개발을 위한 시간을 벌고 있을 뿐이라고 판단하였다.

부시행정부의 대북인식은 부시행정부 출범 이후 부시대통령과 안보관련 핵심참모들의 발언을 통해 보다 분명히 드러나기 시작하였다. 부시행 정부는 기본적으로 북한정권은 대량살상무기와 미사일개발을 지속하고 있으며, 주민들의 인권을 유린하는 독재국가이며, 국제사회의 일탈세력으로 테러지원, 마약거래, 위조지폐 등으로 국제질서의 안정에 위협이 되고 있다고 인식하고 있는 것이다. 특히 김정일 개인에 대한 인식은 북한정권에 대한 인식 못지 않게 부정적이며 심지어 경멸적이기까지 하다.

부시 대통령은 김정일 위원장을 ‘피그미’라고 경멸적으로 부르고 “식탁에서 버릇없이 구는 아이”에 비유한 것으로 보도되기도 하였다.<sup>191</sup> 북한이 ‘악의 축’에 포함된 것도 미사일 수출, 대량살상무기의 개발·수출 뿐만 아니라 민생의 희생 하에 대량살상무기를 개발하는 부도덕성이 주된 이유가 되고 있다. 부시대통령은 외교를 도덕적, 윤리적 차원에서 본다는 점을 분명히 하였으며, 이 기준에 따르면 ‘국민을 굶기는’ 북한 정권은 협상의 대상이 아니라 타도의 대상이 될 수밖에 없음을 암시하였다. 미하원 정책위원회 역시 초당적으로 부시 대통령의 ‘악의 축’을 지지하면서, “5세이하의 2백만 북한어린이가 기아로 인해 목숨이 위협받고 있는 상황에서 식량지원을 군사적으로 전용하여 대북식량지원의 2/3를 받고 있는 미국을 불바다로 만들겠다고 협박하는 것이 바로 악”이라고 주장하였다.

클린턴 행정부 하에서 미국의 대북정책 목표는 중장기적으로 북한의 국제사회 편입과 북한을 미국의 영향력 하에 두는 것이었으나, 부시행정부 출범 이후 중장기적 목표에 대한 관심이 줄고 대량살상무기, 미사일, 재래

---

191 피그미(pygmy)는 아프리카 적도 부근의 난쟁이 흑인 혹은 보잘 것 없는 사람을 일컫는 말이다. *Newsweek*, 27 May 2002.

식 군사력, 인권문제, 테러지원국 지정 등 단기적 현안에 대하여 높은 관심을 기울이게 되었다. 부시 대통령은 2001년 6월 6일 대북정책 재검토의 종식과 대북대화의 재개를 선언하면서, 제네바합의의 이행개선, 미사일의 개발·확산 금지 및 덜 위협적인 재래식 군사력 등을 3대의제로서 제시하였고, 2002년 10월 3일 켈리특사의 방북시 3대의제를 포함하여 인권과 인도주의적 문제 등을 미국의 우려사항으로 제시하였다. 미국은 9·11테러사태 이후 대량살상무기 및 미사일의 위협이 증대되었다고 보고 이의 개발·확산에 대하여 보다 강경한 입장을 보이고 있다.

요컨대, 미국의 대북정책은 단기적 목표인 대량살상무기와 미사일의 개발 및 확산 방지에 있으며 북한정권의 교체를 추구하는 것으로 보이지는 않는다. 그러나 대량살상무기와 미사일의 방지라는 미국의 정책목표가 북한의 정권교체 없이 이루어질 수 없다는 결론에 도달한다면, 정권교체가 미국의 대북정책 목표로 등장할 가능성을 배제할 수 없다. 사실 적극적으로 추진하지는 않고 있지만, 북한에 대한 부정적 인식의 근간에는 북한의 '고사(soft collapse)'에 대한 기대도 없다고 할 수 없는 것이다.

북한에 대한 부정적 인식과 확고한 목표를 가지고 출범한 부시 행정부는 '시간은 우리편이 아니다'는 입장에 대량살상무기·미사일 해결에 대하여 보다 적극적인 태도를 보였으나, 정책 수단에 있어서 클린턴 정부가 고려하였던 현물 보상에 대해서는 부정적인 입장을 분명히 하였다. 특히, 부시행정부는 제네바합의, 미사일회담, 테러지원국 해제, 인권문제 등을 분리해서 다룰 것이 아니라 통합해서 다루어야 하며 모든 문제가 해결되어야 관계개선 조치가 가능하다는 '포괄협상'을 주장하였다.

또한 대통령선거 캠페인 기간 중 부시진영 참모들은 대북정책의 수단으로써 외교와 군사적 역지력을 병행하는 것이 필요하며 우선적으로 외교

적 노력을 기울여야 하나 외교적 노력이 실패한다면, 미국이 군사적 억지력을 보유하고 있다는 것을 분명히 보여주어야 한다는 입장이었다.<sup>192</sup> 예컨대 외교적 노력이 실패한다면, 공해상에서 미사일 운반선을 나포할 수 있는 억지력을 보유하는 것이 대북정책의 핵심이라고 주장하였다. 이밖에 한계선(Red line)을 설정하여, 한국, 일본과 함께, 미국은 무엇이 용납되지 않는지와 북한의 군사적 도발은 강력히 응징될 것이라는 것을 분명히 해야 한다고 주장하기도 하였다.

## 나. 북핵해결 전망

### (1) 북핵문제 해결 시나리오

#### □ 평화적 해결 원칙

부시행정부는 출범 후부터 부정적 인식과 강경한 입장을 일관되게 주장하였지만, 레토릭이 실제정책과 반드시 일치하는 것 같지는 않다. 요컨대, 부시대통령은 북한에 대한 부정적 인식을 표명하면서도 북한과의 대화 의지를 표명하였으며, 2002년 10월 북한의 핵 고백 이후 보다 ‘현실적인 경향을 띠기 시작한 것으로 보인다. 부시대통령은 군사적 수단을 배제하고 ‘평화적 해결’ 원칙을 강조하였다. 나아가 부시 대통령은 “미국은 북한과 다른 미래를 갖기를 희망한다”고 말하였으며, 한·미·일 3국 정상회담

---

192 Richard L. Armitage, “A Comprehensive Approach to North Korea,” *Strategic Forum*, No. 159 (National Defense University: Mar. 1999).

시(2002.10.27) 기존의 ‘포괄적 접근’이 아닌 ‘대담한 접근(bold approach)’ 방법을 취할 준비가 되어 있음을 밝혔다.

미국이 대북정책 수단으로써 군사적 선택을 배제하고 외교적 해결을 강조하는 것은 현실적 고려에 기인하는 것으로 보인다. 북한에 대한 군사 공격시 북한의 반격이 남한과 주한미군에 미칠 피해에 대한 우려가 우선적으로 고려될 수밖에 없다. 또한 이라크와 달리, 북한에는 “이스라엘과 석유문제”가 없고 김정일 정권에 대한 개인적 원한이 약하기 때문에 핵·미사일 문제 등이 해결된다면 북한을 더 이상 압박할 필요가 없다고 본다.<sup>193</sup>

대테러전쟁의 맥락에서 중국 이슈가 경시되는 측면이 있지만, 부시행 정부출범 이후 중국전제는 미국 외교정책의 주요 이슈로 남아있다. 클린턴 행정부는 중국을 범세계적 세력(global power)으로 인식하고 미·중관계를 중심으로 미국의 아·태전략을 수립하였다. 그러나 부시 행정부는 중국을 세계적 세력이 아니라 지역세력으로 간주하였으며, 아시아에서 자신의 세력을 확립하려는 잠재적 도전세력으로 보고 중국이 아·태지역에 위협세력으로 발전하는 것을 억제하여야 한다고 판단하고 있다.<sup>194</sup> 같은 맥락에서 미국은 일본의 국제적 역할 확대를 보다 적극적으로 지지하고 있으며, 대만에 대해서도 기존의 전략적 모호성에서 벗어나 보다 분명한 지지를 표명하면서, 무기판매의 확대 등을 예고한 바 있다. 따라서 장기적 관점에서 중국전제 차원에서 주한미군의 역할을 중시하고 있다. 그러나 대북 군사제재는 불가피하게 북미관계의 악화는 물론이고 남한 내에서 반미감정을 악

193 이지즈(Tariq Aziz) 이라크 부총리 인터뷰내용. *New York Times*, 22 October 2002.

194 박두복 “미중정상회담 개최결과와 상호관계 전망,” 『외교』, 제57호 (2001.4), p. 40.

회시킬 가능성이 있다. 이는 주한미군의 장래에 부정적 영향을 미칠 것으로 보인다.

이와 같이 현실적 한계와 주변환경에 대한 고려 하에 미국은 북핵문제의 평화적 해결을 강조하고 있는 것으로 보인다. 즉 북한이 핵·미사일·재래식 군사력 등 미국의 안보적 우려를 해소시킨다면, 북·미관계 정상화를 추진할 수 있다고 보고 있다. 예컨대, 분배의 투명성을 높여나가면서 인도적 차원의 식량과 의약품 제공을 지속하고, 북한을 해치지 않을 것이라는 것을 거듭 강조하고 있다. 이는 대선캠페인 시기부터 클린턴 정부와 같이 북한은 조만간 붕괴하지 않을 것이라는 부시진영 참모들의 인식에 기인한다.

#### □ 대북 압박

미국이 평화적 해결원칙을 주장하고 있으나, 평화적 해결원칙은 대화만을 의미하는 것은 아니며 군사적 수단을 제외한 여러 가지 제재수단을 포함하고 있다. 또한 정책옵션으로써 군사적 제재가 완전히 배제된 것은 결코 아니다. 펄(Richard Perle) 미국 국방정책위원장은 북한 핵문제와 관련, “부시 행정부는 모든 방안들을 고려하게 될 것”이라며 군사적인 방안도 배제하지 않아야 한다고 주장하였다.<sup>195</sup>

이라크전쟁 이후 본격적으로 미국이 추진하는 주한미군 재배치가 미국의 대북 무력제제의 사전 포석이 아니냐는 의문이 제기되고 있다. 이러한 의문은 9·11테러사태 이후 목소리가 커진 미국내 신보수주의자들이 이라

195 『조선일보』, 2002년 12월 19일.

크전 이후 전세계의 민주화를 위해 미국의 힘을 이용하여 불량국가에 대한 정권교체를 이루어야 한다고 주장하고 있는 상황에서, 주한미군 재배치 역시 북한의 정권교체를 염두에 두고 이루어지는 것이 아니냐는 것이다. 그러나 주한미군 재배치는 반드시 북한의 정권교체와 관련이 있는 것은 아니며, 주둔국의 비용 부담 증가와 해외주둔 미군의 감축을 주장해온 전통적 보수주의자들의 일관된 주장이기도 하다.<sup>196</sup>

#### □ 전망

북핵문제 해결은 평화적 해결과 무력에 의한 해결로 구분될 수 있다. 평화적 해결은 1994년과 같이 처음부터 대화를 통해 결론에 이르는 경우와 경제제재, 봉쇄 등을 통해 압박을 가하는 방법이 동원 될 수도 있다. 무력에 의한 해결은 영변 핵시설에 대한 정밀 폭격의 방법과 김정일 정권의 교체가 지도 포함하는 방법이 있다. 그러나 평화적 해결이라 하더라도 경제제재, 봉쇄 등은 북한의 반발로 무력충돌로 발전할 가능성을 배제할 수 없다.

---

196 빅터 차, “미 ‘네오 콘의 대전략’” 『조선일보』, 2003년 6월 14일

## (2) 북핵해결 전망

미국은 현재 북핵 문제에 대한 구체적 청사진을 제시하지 않은 채, 평화적 해결 가능성을 강조하고 있는 반면, 북한은 핵보유 선언을 통해 미국을 최대한 압박하고자 한다. 미국이 가장 우려하는 것은 북한이 1-2개의 핵무기를 보유하고 있는 것보다는 재처리시설을 가동하여 플루토늄을 추출하는 것이다. 이는 플루토늄의 확산 방지가 기술적으로 불가능하기 때문이다. 다시 말해서 북한의 핵무기 보유선언에도 불구하고 북한이 플루토늄 추출이라는 한계선(레드 라인)을 넘지 않는 한 미국은 비교적 여유있게 북핵문제를 다루려고 한다.

미국의 입장에서는 북한이 북경 3자회담에서 ‘핵무기 보유’를 인정하고 이와 관련된 해결방도를 제시한 것에 관심을 갖고 있다. 즉, 핵·미사일 문제의 해결방도를 북한 스스로 구체적으로 밝힌 것은 과거 북한이 핵에 대한 모호성을 무기로 맺기를 바란 것 보다는 긍정적으로 평가할 수 있다. 또한 북한이 핵무기 보유를 선언함으로써 미국이 북한의 핵프로그램을 구실로 북한을 압박한다는 음모론을 불식시키고, 북한이 미국의 ‘대북정책 틀’ 속에 들어오게 되었다고 볼 수 있다.

### <1단계 대북조치(이라크전쟁 이후): 대북 압박과 대화 병행>

미국은 북핵문제의 해법에 대하여 다양한 방안을 검토하고 있으나, 1단계로 국제적 협력을 통한 대북 압박을 추진하는 것으로 보인다. 미국은 한미정상회담, 미일정상회담, G-8정상회담 등을 통하여 대북압박을 위한 국제공조체제를 수립하였다.

한미정상회담에서 북한이 핵위기를 악화시킬 경우 ‘추가조치를 취하기로 합의하였으나, 미일정상회담에서는 ‘보다 강경한 조치를 취하기로 하였다. ‘추가조치’의 내용이 구체적으로 명시되지 않은 채, 미국은 ‘추가조치’가 군사적 조치를 의미하는 것은 아니라고 강조한다. 또한 남북관계의 진전과 북핵문제를 연계시키기로 합의함으로써 대북압박에 한국이 공조할 것임을 시사하였다. 미국은 북한의 마약, 위조지폐, 미사일, 무기 등의 불법수출을 통제함으로써 북한의 주요 자금줄을 막는 등 대북압박을 가시화하고 있다. 미국, 일본, 호주 3국이 마약밀매와 미사일 수출 등에서 사용되는 북한 선박을 공해상에서 검색·정선·니포하는 ‘선택적 해상봉쇄’에 착수하였으며, 이미 2003년 4월 호주 영해에서 헤로인을 운반하던 북한 선박이 적발되어 29명의 승무원이 기소되는 일이 발생하였다. 5월 31일 부시대통령이 대량살상무기확산방지구상(Proliferation Security Initiative, PSI)을 발표한 데 이어, 6월 12일 스페인 마드리드에서 일본·영국·프랑스·독일·이탈리아·포르투갈 등 10개국 대표가 구제안을 마련하였다. TCOG(2003.6.12-14)에서 한미일 3국이 북한의 마약밀매와 위조지폐에 대하여 공동대처하기로 하였다.

미국의 대북압박은 북한의 최대 약점이 경제난이라는 데 착안하여, 북한의 자금줄을 조이면 북한이 경제적으로 궁지에 빠져 항복할 것이라 믿음에 근거한다. 그러나 국제협력체제를 강화하기 위하여 미국은 대북압박이 제재나 ‘추가 조치가 아니라 법집행(law enforcement)’이라고 주장한다. 유엔을 통한 제재를 북한이 선전포고로 간주한다며 강력 반발하고 있으며, 중국, 러시아는 물론 한국도 미온적 태도를 보이고 있는 상황을 감안한 것으로 보인다. 대북제재에 대하여 미온적 입장이었던 한국이 동참함으로써, 대북압박을 위한 미국의 국제연대구축 노력이 힘을 얻게 되었다.

미국의 대북압박 전략은 미국이 처한 대내외적 상황에 기인한 매우 현실적 정책대안이라고 할 수 있다. 유엔을 통한 제재를 북한이 선전포고로 간주한다며 강력 반발하고 있으며, 중국, 러시아는 물론 한국도 미온적 태도를 보이고 있기 때문이다. 또한 아프카니스탄과 이라크에서 두 개의 전쟁을 치렀기 때문에, 군사적, 외교적으로 전열을 정비하고 재충전하는 데 상당한 시간이 걸리며, 외교적 상처를 얼마간 치유해야 할 필요성이 있다. 미국의 일방주의 성향에도 불구하고, 대테러전쟁에서 국제협력은 필수적이다.

요컨대, 미국이 말하는 ‘평화적 해결’이라는 것은 북한의 핵포기를 이끌어 내기 위하여 한편으로는 대북 압박을 가하고 다른 한편에서는 다자대화의 틀속에서 북한과 대화를 하는 것이다. 압박과 다자대화라는 미국의 병행전략 노력은 당분간 지속될 것으로 보이나, 북한이 오히려 위기를 고조시키려 한다든지 제재의 효과가 미약할 경우 압박의 강도를 높일 가능성이 있다. 특히 북한이 재처리 시설을 재가동하여 플루토늄 추출을 시도한다면, 미국의 입장에서는 레드 라인을 넘는 것이며 새로운 정책이 적용될 것이다. 궁극적으로 유엔 안보리를 통한 대북제재가 결의되면 중국의 대북 지원과 남북경협도 중단될 수 밖에 없을 것이다.

### 3. 지원 여력(로드맵)

#### 가. '대담한 접근'이란?

미국은 대북정책에 대한 청사진을 마련하지 못하고 있으며, 북핵문제 해결에 대한 구체적 로드맵이 부재한 상태이다. 그럼에도 불구하고 대담한 접근이란 대북지원과 경제제재 해제를 포함하게 될 것이다.

'대담한 방식'은 북핵문제의 해결을 위하여 미국측이 제시하는 유인책으로서 북미간 대화에 의한 해결을 염두에 둔 방식이다. 핵, 미사일, 재래식 전력, 인권 등 모든 대북 우려사안이 포괄적으로 해소되어야 관계개선을 할 수 있다는 '포괄 방식'과 달리, '대담한 접근'에 따르면 북한이 선 핵포기 등의 조치를 취할 경우 대폭적인 경제지원, 대북 경제제재 해제, 테러지원국 지정 해제, 관계정상화 등이 폭넓게 검토될 수 있는 것으로 알려졌다.

#### 나. 경제제재 실태

미국의 대북한 수출은 수출통제령(Export Control Act) 및 수정이민법안(Jackson-Vanik Amendment)과 대외원조령(Foreign Assistant Act) 등에 의하여 규제되고 있다.

1950년 6월 28일 이후 북한은 수출통제령에 의거 전면적 수출봉쇄 대상국가그룹인 Z국가군에 포함되어 있다. 또한 1988년 1월 20일 북한은 국제적 테러지원 국가로 지정되어, 북한의 테러지원능력을 향상시킬 수 있다고 판단되는 기술이나 물품을 수출할 수 없도록 하고 있다. 미국기업은 북한과 방위관련 물품 및 용역의 상업적 수출입 거래를 할 수 없다. 미

국은 북한을 비시장경제국가로 규정하여 수출금융 사용을 제한하고 있으며, 테러지원국에 대한 수출입은행 사용금지 조항의 대상에 해당된다. 따라서 미국기업은 대북한 수출과 관련하여 미국수출입은행의 지불보증 및 수출신용공여를 받을 수 없다.

수입과 관련하여, 미국은 대북한 정상교역관계(NTR normal trading relations)를 거부함으로써 북한은 대미 수출품에 대하여 다른 나라에 비해 높은 관세를 지불하게 된다. 또한 미국은 개발도상국기에 대하여 일반특혜관세제도(GSP general systems of preference)를 운영하고 있으나, 북한에 대하여는 테러지원국가라는 이유 이외에도 근로자의 권리를 인정하지 않는 국가, 미국의 정상교역관계 대우를 받지 않는 국가, 국제통화기금에 가입하지 않은 국가라는 이유로 이를 적용하지 않고 있다.

#### 다. 경제제재 완화 및 지원 전망

과거 미국은 대북 경제제제조치를 부분적으로 몇차례 완화한 적이 있다. 1988년 남한의 7·7선언에 호응하여 미국인과 북한인간의 접촉을 제한하는 조치를 부분적으로 완화하였다. 예컨대, 미외교관의 북한인사접촉, 미국에서 개최되는 학술 및 문화행사에 북한 인사의 참석, 미국시민의 친지방문 및 학술·문화행사를 위한 방북, 식량·의약품·의료기재 등 인도적 차원에서의 대북 수출을 허용하였다.

1994년의 제네바합의에 따라 1995년 미국은 통신·정보, 재정거래, 무역거래 등과 관련한 대북 경제제재를 부분적으로 완화하였다. 예컨대, 미북간 국제통화, 국제전화 회로 연결에 필요한 장비의 대북 수출, 북한산 마그네사이트의 수입 등이다.

대북한 수출입은 규제하는 상기의 규정 중 대통령이 결정하면 해결될 수 있는 규정도 있지만, 의회의 승인을 받아야 되는 규정도 있다. 그러나 미국 행정부의 결정 이전에 북한내부의 변화 없이는 불가능한 것도 있다. 예컨대, 일반특혜관세제도의 경우는 근로자의 권리와 국제통화기금 가입을 위한 북한의 정책변화가 수반되어야 한다.

대북 경제지원은 양자적 경제지원과 다자적 경제지원으로 구분할 수 있다. 양자적 관계를 보면, 미국의 대외경제지원을 관장하는 미국국제개발처(US Agency for International Development, USAID)는 의회의 간섭없이 어린이 생존, AIDS 치료 및 통제관련 연구, 대외재난구호 관련 프로그램을 추진할 수 있으며, 농업무역 발전 및 지원령(Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954, PL 480)은 식량난에 처한 개발도상국에 대하여 행정부가 농산물을 원조할 수 있다. 따라서 이와 같은 범위 내에서 미국 행정부가 조건없이 대북지원을 단행할 수도 있다.

그러나 보다 실질적인 대북경제지원을 위하여는 미국이 몇가지 규제조치를 추가적으로 철회하는 것이 필수적이다. 대외지원령(Foreign Assistant Act)은 공산주의 국가와 테러지원국에 대한 지원을 규제하고 있는데, 북한은 이 두가지에 다 포함된다. 또한 대외관계권한령(Foreign Relations Authorization Act)은 국제원자력기구의 안전조치 조항을 위반하는 국가에 대하여 경제지원을 금지하고 있다.

또한 실질적 지원을 위하여는 IMF나 세계은행과 같은 국제기구를 통한 다자적 지원이 필수적이나, 미국은 국제금융기구의 지원을 규제하는 목적의 국내법을 운용하고 있다. 미국의회는 대외활동예산의 편성에서 북한을 미국의 간접원조 금지대상국가로 지정하여, 미국의 지원을 받는 국제금

용기구로부터 원조를 받지 못하도록 하고 있다. 또한 미국 재무장관은 국제금융기관에 파견된 미국이사를 통해 테러지원국가인 북한에 대하여 국제금융기관의 원조를 금하고 있다.

이상과 같은 미국이 대북한 경제제재를 완화하고 대북지원을 추진하기 위하여서는 정치적 결정 뿐만 아니라, 법적 조건을 충족시켜야 한다. 무엇보다 선결조건은 북핵문제의 해결에 있다고 할 수 있다. 주지하는 바와 같이 북한이 핵개발을 고백하고 핵주권을 주장하였기 때문에 북한에 대한 핵투명성이 확보되기 이전에는 미국의 '대담한 접근'은 불가능한 상황이다. 또한 북한의 핵투명성이 확보되고 미국이 '대담한 접근'을 추진하더라도, 대북경제제재 완화와 지원은 단시일 내에 이루어지는 것이 아니라 북미관계의 진전에 따라 점진적으로 이루어질 것이다. 미국과 베트남관계를 예를 들면, 베트남의 태도와 양국간 관계진전에 따라 단계별로 경제제재의 완화 및 지원이 이루어졌다. 1단계로 베트남의 캄보디아 평화협정 조인에 따라, 뉴욕주재 베트남외교관의 25마일 여행제한이 철폐되고, 미국 단체여행단의 베트남방문이 허용되었다. 2단계로 평화유지군의 캄보디아 주둔에 따라, 미국과 베트남간 통신망 연결, 미국 기업과 베트남간의 상거래 허용, 국제금융기관에 대한 베트남의 채불금 지불 지원, 미국기업의 베트남내 사무소 설치허가, 미정부차원의 대베트남 협력계획에 대한 규제 철회 조치 등이 이루어졌다. 3단계에서는 캄보디아에서 베트남군의 완전철수와 유엔 활동의 정착에 따라, 미국과 베트남간 연락사무소 설치, 무역금수조치의 전면 해제, 기본적 생필품에 대한 국제금융기관들의 대베트남 원조회의 지원 등이 이행되었다. 4단계에서는 캄보디아 총선거와 미군 전쟁포로 및 실종자 문제의 해결에 따라, 미국과 베트남은 대사급 외교관계 수립, 베트남에 대한 최혜국 대우 부여, 기본적 생필품 분야 이외에 대한 국제금융기관

의 지원 등이 이행되었다.

요컨대 미북관계개선과 미국의 대북경제지원은 북한의 근본적 변화라는 대단히 힘들고 인내를 요하는 조건을 전제로 한 것이라고 할 수 있다.

## XII 중국의 대북지원과 전망

### 1. 중국의 국제정세 인식

#### 가. 중국의 안보 인식

중국의 대북 지원은 자국의 정치적, 경제적 및 안보적 이익을 보호하기 위한 조치로써 북한의 붕괴가 가져다 줄 수 있는 혼란이 자국의 이익 보호에 부정적으로 작용하는 것을 사전에 방지하는데 있다. 따라서 중국은 한반도 안정과 평화를 위해 북한에 대한 가능한 한 모든 지원을 제공해 왔고, 앞으로도 지원을 제공할 의사가 있다.

2003년 초 이라크전과 북한 핵 보유 선언이 있기 전까지 중국은 국제 및 동아시아 국제정세는 자국의 경제발전과 안전보장에 긍정적이라는 인식을 가지고 있었다. 이와 같은 중국이 보는 국제정세 전망은 ‘국방백서 2002’에 나타나고 있는 바, 그 주요 내용은 다음과 같다. 국제정세는 비교적 안정적 국면을 유지하고 각국은 경제발전에 역점을 두고 있어 주변 환경의 안정적인 국면에서 중국도 지속적인 경제발전에 매진한다는 기조를 내용으로 하고 있다. 곧 국제정치의 중심은 평화와 발전에 중점을 두고 있고 경제의 세계화 과정에서 국가들은 경제 발전과 국력증대를 국가전략의 중심과제로 보고 있다.<sup>197</sup> 물론 국가들 간의 견제와 경쟁은 지속되고 있으나 미국에 대한 테러 이후에 국가들의 협력과 조정은 강화되고 있다는 것이다. 한편 불안정 요인은 남북간의 경제력과 군사력 불균형, 패권 및 권력정치가 아직도 잔존하고 있고, 테러, 마약, 환경 및 비전통적인 안보

197 <<http://www.china.org.cn/e-white/index.htm>>(검색일:2003.5.16).

위협이 더욱 심각한 문제로 부각되고 있다. 따라서 전통국가들의 주권과 영토 보존에 심각한 도전을 받고 있다고 보고 있다. 그러나 중국은 패권과 권력정치를 반대하고 모든 형태의 테러를 반대하면서 장기적인 평화, 안정과 안보를 추구하는 안보전략을 추구하고 있다고 주장하고 있다.<sup>198</sup>

#### 나. 외교안보정책의 기초

중국은 지속적인 경제 발전이라는 전략목표를 달성하기 위해서 유리한 주변 환경을 조성하는 데 역점을 두고 있다. 중국은 개혁·개방을 적극적으로 추진한 이후로 대외정책의 기본목표는 경제발전을 위한 주변 환경의 안정과 평화 유지에 최우선 순위를 부여하여 왔고, 2003년에 새로 등장한 후진타오(胡锦涛) 체제도 예외는 아니다. 중국은 주변국들과의 교류협력의 활성화를 새로운 단계로 발전시킴으로써 불확실한 국제정세를 극복하려 하고 있다.

중국의 경제발전을 더욱 촉진시키기 위해서 자국의 경제와 안보에서 절대적으로 중요한 위치를 점하고 있는 미국과 일본 등 선진 자본주의국가들과의 관계개선을 중요시 할 것이다. 특히 중국의 신지도부는 2008년 북경올림픽과 2010년 상해 EXPO의 성공적인 개최를 위해서 대외적인 평화 이미지와 국제 평화를 위한 건설적인 역할을 수행할 것이다.

최근 중국의 신지도부는 유연한 대외 정책을 강조하고 있는 바, 외교 담당 국무위원 당자이순(唐家璇)은 ‘剛中有柔, 柔中有剛, 剛柔并濟’라고 천명하여 최대한의 유연성을 발휘하면서 중국의 ‘독립자주적 평화외교’의 원칙을 견지하겠다고 설명하고 있다. 미국과의 관계에서도 실제협상에서 유

198 <<http://www.china.org.cn/e-white/index.htm>>(검색일:2003.5.16).

연한 태도를 보일 것으로 예상된다.

중국은 미국과의 군용기 충돌사건(2001.4)과 미국의 대만에 대한 첨단무기 판매결정 및 대만 총통의 미국 통과 방문 허용(2001.5) 등으로 최악의 상황을 맞았으나, 중국이 미국의 대테러전에 적극 협조하였고 부시 대통령과 상하이 아태경제협력체(APEC)지도자회의에서 정상회담을 통해 미중관계는 경쟁자가 아니라 협력 상대라고 지칭함으로써 중미관계는 호전되고 있다. 특히 중국의 신 지도부는 집권 초기부터 미국과의 관계가 악화되는 것을 원하지 않기 때문에 대만문제와 북 핵문제 등에서 미국과 대립국면을 원하지 않고 있다.

중국은 경제 발전에 미국의 중요성을 인식하고 대미 경제협력 확대정책을 지속할 것이다. 중미 경제협력은 2002년 중국이 미국에 1,251억 달러 수출로 1,031억 달러의 무역 흑자를 기록함으로써 중국은 일본을 제치고 미국의 최대 무역 역조국이 되었다. 사실 중미 양국의 무역액과 실질투자액이 매년 1200억 달러가 넘고 있어 양국은 경제적으로 매우 중요한 상대가 되어 상호간에 갈등관계를 장기간 지속시키는 데에는 분명한 한계가 있다.(중국은 미국의 4대 교역국이 되었고, 미국은 중국의 3대 교역국이 되었다)<sup>199</sup> 또한 중국의 외환보유고는 2003년 5월 현재 중국 정부가 3,161억 달러, 개인과 기업이 1,500억 달러를 보유하고 있는 경제 강대국으로 부상하고 있고(참고로 일본은 4,962억 달러, 대만은 1,686억 달러, 한국은 제4위로 1,236억 달러이다),<sup>200</sup> 세계무역기구(WTO)에 가입하여

199 David Shambaugh, "Sino-American Relations since September 11: Can the New Stability Last?" *Current History*, Vo.101, No.656 (Sep. 2002). p. 249.

200 『조선일보』, 2003년 5월 27일.

국제 자유시장 체제에 완전히 편입되었다.

### 다. 중국 지도부의 세대교체와 대외정책

2002년 11월의 16차 당 대회와 2003년 3월의 전국인민대표대회 제1차 전체회의를 통해 지도층 교체와 주요 정책을 제시하였다.

16차 당 대회와 이번 10기 전국인민대표자대회(전인대)를 계기로 실권은 후진타오(胡锦涛, 당·정), 쑹칭홍(曾慶紅, 당), 원자바오(溫家寶, 정), 장쩌민(江澤民, 군)이 보유하게 된 것으로 보인다. 이들 신 지도부는 제4세대 지도부로 불리고 이들의 특징은 기술관료 출신들로 대내 안정과 발전을 중시하고, 행정의 효율성과 법과 제도의 정비에 중점을 두는 사회주의 민주화를 강조하고 있다.<sup>201</sup>

대외적으로 국익을 중심으로 한 실용주의 외교정책을 추진할 것으로 예상된다. 미국의 이라크 침공이 단기전으로 끝나고 국제정세가 안정되어 감에 따라 중국은 동북아지역 안보에 보다 많은 관심과 시간을 할애할 것으로 보인다. 앞에서 기술했듯이 신 지도부의 국제질서 인식도 평화와 발전이 국제사회의 양대 지주가 되고 있으며 국제질서는 미국의 패권주의가 도전요인이 되고 있으나 대체적으로 중국의 발전에 유리하게 전개되고 있다고 판단하고 있다.

미국은 아프가니스탄 전쟁에서 승리한 이후 중앙아시아(키르기스스탄과 타지크스탄 등)에 군사적 영향력을 확보하고, 필리핀과 인도네시아 및 인도와 파키스탄 등과도 안보협력을 강화하는 등 대중 포위망이 강화되고 있

---

201 신상진 “중국의 통일외교안보정책 전망: 10기 전인대 1차회의 결과 분석,” 통일정세분석 2003-01 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 1-9.

다고 판단되고 있다.<sup>202</sup>

부시 행정부의 아태정책은 과거 클린턴 정부의 대중국 포용정책을 중심으로 전개하는 것보다는 일본을 중심으로 한 전통적인 동맹국을 위주로 안보협력을 재강화하는 정책으로 전환하고<sup>203</sup> 중국을 잠재적 안보 경쟁국으로 간주하고 있다. 또한 9·11사태 이후 중국의 테러에 대한 강경 조치와 미국과의 협력은 중미관계 개선에 긍정적으로 작용하고 있으나 미국의 패권주의적이고 일방주의적인 행위는 이라크 침공과 그 성공으로 더욱 강화되고 있다. 중국은 러시아와 함께 미국의 일방주의를 견제하려는 목적으로 ‘상하이협력기구’를 구축하였으나 러시아의 경제적 실리 추구로 인한 미국과의 협력 증진으로 중국과의 전략적 협력동반자관계는 약화되고 있어 중국에 불리하게 작용하고 있다. 또한 북한의 핵 문제는 중국의 안보 이익에 도전 요인이 되고 있다.

최근 북한의 핵무기 보유 및 미사일 개발을 계기로 미국의 강경 대응을 유발시키고 있고, 일본은 이를 계기로 유사법제를 통과시켜 무력적인 자위권 행사를 정당화하고 군비증강을 단행하고 있으며, 일부 인사들은 일본을 겨냥한 예상되는 위협에 선제공격 가능성도 시사하고 있다. 일본은 북한 핵문제를 계기로 자국의 군사적 역할 증대를 노리고 안보정책에 수정을 가하고 있다.

미국은 이라크 전에 성공한 이후 북한 핵문제의 해결에 본격적으로 나

202 David Shambaugh, “Sino-American Relations since September 11,” p. 249; 林和民, “國際地緣戰略形勢與中國的選擇,” 『現代國際關係』, 2002年 第3期, pp. 26-31.

203 David Shambaugh, “Sino-American Relations since September 11,” p. 246.

서고 있으나 협상이 지연되고 있고 협상타결 과정에서 상호간의 긴장과 상당한 우여곡절을 거칠 것으로 보인다. 북한의 핵 문제는 미국과 중국의 안보이익에 도전일 뿐만 아니라 지역국들의 군비경쟁 촉진으로 지역 불안정을 조성하는 요인이 되고, 특히 대만의 독립운동을 촉진시키는 계기로 작용할 것을 우려하여 중국은 미북 간의 협상을 중재하여 평화적으로 해결하는 것이 외교안보정책의 우선적인 과제가 되고 있다.

## 라. 중국의 한반도정책

### (1) 한반도 평화와 안정유지

중국은 자국 안보를 위한 한반도의 전략적 중요성(strategic pivot)으로 한반도의 안정과 평화를 유지하는 것을 전통적으로 중요한 안보 과제로 간주하여 왔다. 또한 한반도 안정과 평화 유지는 동북아 신국제질서 확립과 중국의 경제건설에 핵심요인이 되고 있다. 나아가서 중국은 한반도에 서 미·일·러 등 주변국들의 주도를 견제하고 자국의 영향력을 확대하여 중국에 유리한 동북아 지역 국제질서를 수립하고자 한다. 한반도는 이러한 중국의 전략구상에 중심적인 부분으로 간주되고 있어 한반도의 안정이 중요시 되고 있다.

### (2) 대남, 대북관계에서 균형을 유지하면서 한반도에 영향력 우위 견지

남북한의 세력균형 유지와 등거리 외교를 취하는 것이 한반도 안정과 평화 유지를 위한 효율적인 접근으로 간주하고 있다. 특히 북한의 갑작스

러운 붕괴를 방지하여 관련 주변국들에 북한카드의 실효성을 높이고자 한다. 따라서 중국은 경제 지원 지속 및 개방 유도를 통해 북한의 경제력을 회복시켜 남북한 간에 세력균형을 유지하고 대남, 북 관계를 균형적으로 유지하려 하고 있다. 따라서 한반도의 안정적인 분단관리로 자국의 이익에 긍정적으로 작용한다고 인식하고 있다. 또한 중국은 북한에 대한 정치, 안보적 편향, 남한에 대한 경제적 편향으로 균형정책을 유지하여 남북한에 공히 영향력을 행사하기를 원하고, 필요하다면 자국의 개입으로 한반도에서 안정을 유지하는 세력균형을 직접, 간접으로 조정하려는 의도도 가지고 있다.

### (3) 한반도 비핵화 견지

중국은 한반도의 비핵화 실현을 주요 목표로 삼고 있다. 2003년 4월 북 핵관련 북·중·미 3자회담에서 북한의 핵무기 보유 선언에 곤란한 입장에 처해 있는 중국은 적극적인 중재를 통해 북미간의 대립을 평화적으로 해결하려고 노력하고 있다. 과거 북한의 핵개발 의혹에 대해 미국이 국제적 압력을 동원하는 강경책 행사에 패권주의적 내정간섭으로 간주하고 이에 동조하지 않았으나 북한의 핵 보유 발표와 미국의 강경한 대응책에 대해 중국은 과거의 입장을 유지하기가 더 이상 곤란해 졌다.

중국은 북한의 핵 보유는 남북한의 세력균형 파괴는 물론 더 나아가서 일본, 한국, 대만의 핵무장을 촉발시키고 지역 긴장을 조성하는 것으로 파악하고 있으며, 이는 중국의 한반도비핵화 정책에 정면으로 배치되는 것이다. 일본은 북한의 핵 보유와 미사일에 대비하여 미국이 개발한 미사일방어체계(MD)를 오는 2007년 도입하기로 결정하는 등<sup>204</sup> 일본의 군사력

강화를 추진하고 있다. 특히 대만의 핵무장과 미사일방어체제 구축 가능성은 대만의 독립 가능성을 증대시켜 중국의 신지도부에 심각한 도전으로 간주되고 있다. 이와 같이 북한의 핵 보유는 동북아 지역의 불안정을 조성하고 중국의 안보를 직접 위협할 뿐만 아니라 중국의 통일 가능성까지 희박하게 하는 심각한 도전이 되고 있다. 이와 관련, 후진타오 국가주석은 대(對)대만 3대 정책을 발표하고 미국이 대만의 독립을 부추기는 어떠한 행위도 말아야 한다고 주장하고 부시 미 행정부는 이에 동의하였다.<sup>205</sup>

#### (4) 한반도에서의 중국의 경쟁력 강화

중국은 한반도에서 자국의 영향력을 유지하기 위해 남북한 간의 평화체제 구축 노력에 당사자로 참여하고, 미·일·러 등 주변국들과의 영향력 확대 경쟁에 우위를 점하려는 노력을 경주할 것이다.

중국은 한반도 냉전구조 해체과정에서 한반도 평화체제 구축을 위한 남북한 및 미·중 4자회담에 적극 참여하여 한반도에 대한 자국의 이익이 반영되도록 노력하고 있다.

또한 북한의 개방과 미·일 등과의 관계 개선 등으로 빚어질 강대국들 간의 영향력 경쟁에서 우월한 지위를 확보하기 위해서 남북한과의 외교관계, 지리적 이점, 문화적 공통성, 과거 역사의 공통점 및 경제적 인센티브 제공 등을 통해 미·일·러와의 영향력 경쟁을 효과적으로 수행할 것이다. 현재 중국은 김정일 정권의 유지에 필요한 경제적 지원을 지속하면서 핵문제 등 안보문제에서 적극적인 중개자 역할을 수행하여 영향력을 발휘할 것

204 『조선일보』, 2003년 6월 25일

205 『중앙일보』, 2003년 6월 22일

이다. 또한 중국은 남한 카드를 이용하면서 북한의 대미일관계를 자국의 이해관계에서 사안에 따라 지지와 견제를 병행하는 태도를 취할 것이다.

#### 마. 북 핵문제의 평화적 해결 추구

중북관계는 남한과의 수교와 북한 김일성 사후 상당한 변화를 겪어 왔다. 이념적인 차이, 혁명 원로들의 퇴진과 지도층의 유대 약화 등으로 전통적인 혈맹관계에서 이해득실을 계산하는 현실적이고 정상적인 관계로 발전하고 있다. 특히 제2세대 지도부의 등장 이후 중국 지도부는 중북관계에 대해서 ‘각자의 상황에 근거한 자기 식 사회주의 실천’ ‘새로운 국제질서와 연계된 미래지향적 관계’라는 표현을 사용하고 있어 중국이 현실주의적 접근을 강화하겠다는 것을 예시하고 있다. 또한 중국 외교부는 중북관계를 선린우호관계로, 중한관계를 협력동반자관계로 지칭하고 있다.<sup>206</sup> 중국은 한반도에서 남북한에 모두 영향력을 유지하기 위하여 등거리 외교를 실행하고 있으나, 위와 같은 구분은 지금 현재 중국으로서는 북한보다 한국에 중요한 의미를 두고 있다는 것으로 해석되고 있다. 사실 중북관계는 외교적인 상호견제로 원만한 관계는 아닌 것으로 보여 진다. 최근 김정일의 러시아 방문과 푸틴과의 정상회담, 러시아 채널을 통한 2002년 북일 정상회담 성사와 이에 대한 사전, 사후에 중국과의 통보가 없었던 것은 중국을 견제하려는 북한의 의도를 보여주고 있다.

또한 한반도의 비핵화원칙을 견지하고 있는 중국은 북한의 핵무기 보

---

206 “孔泉就朝鮮中開核反應堆，兩會安全措施等問答，”  
 <[www.chinanews.com/cn/2003-02-27/26/276924.html](http://www.chinanews.com/cn/2003-02-27/26/276924.html)>(검색일: 2003.6.20).

유 및 개발과 관련 북한의 정책에 반대 입장을 분명히 하고 있어 북한의 견제를 받고 있다. 최근 중국 신지도부의 등장 이후 중북 지도층간에 의미 있는 상견례가 이루어지지 않고 있는 것도 불편한 관계를 보여주고 있다. 중국 공산당 16차 대회 이후 새로운 지도부와의 유대를 위해서 중국 방문이 예상되었으나 김정일은 축하 전보로 이를 대신하였다. 현재 중국 지도층은 북 핵문제와 관련한 북중 간의 정상회담 가능성을 부인하고 있다. 이와 같은 불편한 관계에도 중국은 북한의 안보적 중요성과 한미일과의 외교관계에서 유리한 입지를 유지하고, 1961년 북중 군사동맹관계를 이유로 북한과의 우호관계를 과시하고 있으나 중국은 북한이 도발하는 전쟁에서 자동 개입하지 않을 것임을 시사하고 있다.

그러나 중국은 북핵문제의 평화적 해결을 적극 추진하고 있다. 따라서 중국은 북미가 상호 양보를 통해 협상을 진행시켜야 한다는 입장을 견지하고 있다. 중국은 북한의 핵 개발이 미국의 대북 적대 정책에 기인한다고 보고 근본적인 해결을 위해서 미국이 북한 체제를 보장해 주어야 한다는 주장을 하고 있다. 곧 북한은 체제보장을 확보하기 위해서 핵 카드를 활용하고 있고, 미국은 북한 핵에 대해 강경책을 주장하고 있는 것은 동아시아의 군사적 주도권 유지, 대량살상무기 확산 저지 및 북한정권의 붕괴를 겨냥하는 것으로 판단하고 있다.

한편, 중국은 한반도 평화와 안정 및 동북아 국제질서를 위해서 북한의 핵무기 개발을 분명히 반대하고 있다. 북한의 핵무기 개발은 동아시아 긴장을 고조시키고 미국의 지역 군사력 유지를 정당화하는 구실이 될 수 있고 일본과 대만의 핵무장 등 역내 군비경쟁을 자극할 것으로 우려하고 있다.<sup>207</sup> 사실 국제원자력기구 특별이사회가 상정한 대북 결의에 러시아는 기권, 중국은 찬성한바 있다(2003.2.12). 또한 중국은 북한 핵문제가

북미 양자대화에 의해 평화적으로 해결되어야 한다는 입장을 견지하면서 2003년 4월 북중미 3자회담을 성사시키는 등 한반도 위기 해소에 건설적인 역할을 수행하고 있다. 미국은 북한이 주장하는 북미 양자대화를 거부하는 상황에서 북한과 미국의 입장을 절충하는 형태의 다자회담 양자대화 방식에 대해서 유연한 자세를 보이고 북한의 협상 참여를 유도하는 중개자 역할을 수행하였다. 또한 북한이 핵확산금지조약 탈퇴를 선언한 직후 장쩌민은 부시 미국 대통령과의 전화통화(2003.3.10)에서 북한의 핵무기 개발을 분명히 반대한다는 것을 천명한 것으로 알려지고 있다. 한편 부시 미대통령은 장쩌민 주석에게 북한 핵문제에 중국의 입장을 중시한다고 밝혀 중국의 적극적인 중개 역할을 촉구하는 한편 중국의 이라크에 대한 반대 입장을 완화시키려는 의도를 보였고, 장쩌민 주석은 “회담의 형식이 중요한 것은 아니다”면서 다양한 외교적 노력을 통해 미국의 주장을 북한이 수용하도록 권유하여 지난 4월 베이징 3자회담이 성사되는 등 북한에 대한 영향력을 과시하였다.<sup>208</sup>

사실 중국은 북한 핵 문제가 중국의 국가 이익에 중대한 위협을 미칠 수 있다고 보고 작년부터 지도층의 대북 접촉을 늘리고 북한 설득에 나섰다. 탕자이쑨 당시 외교부장은 베이징 주재 북한대사관을 방문하여 평화적 해결을 촉구하였으나(2002.12.27), 북한은 미국의 북한 체제보장을 요구하면서 이를 완곡히 거부하였고, 왕이(王毅) 외교부부장이 베이징 공항에서 백남순 북한 외무상과 북한 핵문제를 논의(2003.2.18)하였다. 중국은

207 時殷弘, “朝鮮核危機與中國的至高戰略地位” 『中國評論』, 2003年 2月號 pp. 14-18.

208 “江澤民與布仕通電話” <<http://www.peopledaily.com.cn/GB/shizheng/16/20030311/940694.html>>(검색일:2003.6.25).

미국의 이라크 공격이 단기간에 성공적으로 끝나고 북한 핵문제가 중요 아젠다로 등장함으로써 사태의 심각성을 예견하고 적극적인 중재 노력을 기울이고 있다.

북중미 3자회담은 회담과정에서 북한의 핵 보유 선언으로 성과 없이 끝나고 미국은 북한의 선 핵 포기를 요구하는 강경 입장으로 선화하여 다음 회담 일정을 잡지 못하고 있어 긴장 수위는 높아지고 있으나 중국의 중재노력은 강화되고 있다. 왕이(王毅) 외교부부장이 북한 핵 문제를 협의하기 위해 2003년 7월 1일부터 나흘간 일정으로 미국을 방문한 바 있다. 방문을 통해 그 동안 북한이 반대해 온 5자회담 등 북한의 메시지를 미국에 전달할 것으로 관측되기도 하였다. 왕부부장은 방미에 앞서 비공개로 방한하여 실무자들을 접촉한 것으로 알려지고 있다.<sup>209</sup> 한편 중국은 평화적 해결을 주장하고 다자회담의 재개최를 강조하고 중재 역할을 자임하고 있다. 그러나 중국의 원자바오 총리, 리자오싱 외교부장 등은 북경회담을 환영한다는 언급을 하고 있으나 북한의 핵 보유 발언은 ‘한반도 비핵화’에 정면으로 위배되어 중국은 곤혹스럽고, 상당한 배신감을 느끼는 것으로 알려지고 있다.<sup>210</sup>

또한 일본은 대북 경제제재 조치를 취하는 등 정치, 경제적 압력을 북한에 가하고 있다.

---

209 『중앙일보』, 2003년 7월 2일

210 『중앙일보』, 2003년 4월 26일

## 2. 중국의 북한에 대한 경제지원: 단계별 지원

### 가. 제1단계: 북미 대립 단계

북미 간 대립관계로 핵문제 협상을 위한 협상 모색단계로 상호간에 강압 전략을 이행하나 협상 자체를 무산시키는 강경대응은 자제하는 미국은 경제제재 이하의 인도주의 지원을 지속하고 북한은 핵 재처리와 대포동 미사일 시험발사를 자제하는 단계이다.

북일 간에 수교 교섭이 중단되고 인도적 지원도 중단된 단계로 간주되고 국제기구는 인도적 지원을 지속하는 단계이다. 그러나 남북관계는 전반적으로 답보상태이나 기존의 장관급 및 실무회담 진행과 남북경협 및 이산가족 상봉 및 인도적 지원은 계속될 것이다.

2003년 6월의 상황은 제1단계 상황으로 지난 4월 베이징 3자회담이 북한의 핵 보유 선언으로 결렬되고 북미 간에 대립 상태가 지속되고 있고 미국의 강온 압박정책으로 북한의 반발이 증대하고 있다. 중국은 평화적인 해결을 위해 후속회담 개최를 주장하면서 중재에 노력을 기울이고 있다.

이라크전이 미국의 승리로 조기에 종결되자 안보 위기감으로 북한은 3자회담에 임하였고, 미국도 북 핵문제의 해결을 모색하게 되었다. 3자회담 개최는 미국이 견지해 오던 '선 핵포기' 요구를 사실상 철회한 것으로 보였다. 북한은 '새롭고 대담한 해결방도'를 제시하였고, 이것은 핵 폐기와 미사일 수출 중단을 미국의 북한에 대한 체제보장과 불가침조약 체결, 경제발전 제거 및 관계정상화로 맞바꾸지는 단계별 포괄협상안 이었다. 그러나 미국 측이 '선 핵포기 후 대화'라는 기존 입장을 견지하자 북한 측은 후속 협상을 유리하게 이끌어 가려는 의도에서 '핵무기 보유 선언'을 한 것으

로 해석되고 있으나 미국 측의 입장 견지로 회담은 결렬되었다. 북미 양측은 모두 대화와 협상을 완전 포기하기는 부담스러운 것으로 북한으로서는 대화와 협상을 통해 미국의 무력 압력과 시위를 사전 봉쇄하기 위해서, 미국 측은 대화를 위한 주변국들의 압력과 향후 국제적 봉쇄와 국지적 타격 등 군사적 시위를 위한 명분 축적을 위해서도 회담은 속개될 것으로 보인다.

현재 미국은 한국, 일본이 참여하는 5자회담과 북한의 선 핵 포기를 계속 주장하면서 강온책을 쓰면서 국제적 압력을 가하고 있고, 북한은 미국의 대북 적대시 정책을 버리고 북한이 제시한 대담한 정책에 미국의 성의를 촉구하고 있다.

협상 결렬 이후 미국이 취하고 있는 강온책은 다음과 같다. 미국 내 온건파를 대변하는 파월 미 국무장관은 북한 핵 문제 해결을 서두르지 않겠다고 상원에서 언급하였고, 아쉬운 것은 북한으로 많은 것을 얻기 위해 핵 문제를 부풀리고 있다고 주장하고,<sup>211</sup> 국제적 압력과 설득의 일환으로 아세안지역안보포럼(ARF) 외무장관 회담(2003.6.18)에서 북한의 핵문제의 평화적 회담을 촉구하고 북한의 확산금지조약(NPT)에 복귀와 국제원자력기구(IAEA) 사찰에 협력할 것을 요구하는 성명을 채택하도록 노력하였다. 또한 미국은 호주, 일본, 프랑스 등 11개국이 참가한 스페인에서 개최된 대량살상무기와 마약교역을 차단하기 위한 회의(2003.6.11)에서 북한의 미사일 및 마약 수출을 봉쇄하기 위해 수상한 선박과 항공기에 대한 검사 및 단속을 강화하는데 합의를 도출하였다. 또한 한미일은 미국 하와이 호놀룰루에서 폐막된 대북정책조정감독그룹(TCOG)회의(2003.6.13)에서 한미일 3국 공동보도문에 북한의 마약거래 및 위조지폐 공동대처, 일

211 『중앙일보』, 2003년 5월 2일.

본인 납치문제 해결 촉구 및 경수로 사업 중단 검토를 포함하는 북한 목  
죄기를 시작하였다.

한편 최근 북한을 방문한 커트 웰든 미 하원 군사위 조사개발소위의  
공화당 위원 일행이 북한의 백남순 외무상, 강석주 제1부상, 김정남 최고  
인민회의상임위원장과와의 대화 내용을 헤리티지 재단이 주최한 ‘한미 동맹  
50주년’ 기념 만찬에서 발표한 바 있다. 웰든 의원은 북한 당국의 최대 과  
제는 김정일 정권의 유지이고 미국으로부터의 선제공격을 두려워하고 있다  
는 것이다. 또한 북측의 지도층은 부시 행정부가 북한을 ‘악의 축’으로 간  
주하고 정권교체를 겨냥하는 것으로 인식하고 있다. 따라서 북미 간 문제  
의 핵심은 미국이 북한과의 불가침조약에 서명하면, 북한은 핵무기와 핵  
프로그램을 철회하겠다는 것이다. 웰든 의원은 한반도 긴장을 종식시키기  
위해 두 단계 제안을 했는 바, 그 내용은 다음과 같다.

첫째 단계는 준비 과정으로 미북 간 1년간 불가침조약 체결, 북한의  
핵무기, 핵 프로그램을 포기하고 지상 및 지하 핵 시설의 완전 사찰을 허  
용, 핵확산금지조약(NPT)에 복귀한 뒤, 미일중러한 5개국(미국, 일본, 중국, 러시아, 한국)이 대북 지원을  
보장하고(향후 10년간 연간 30억-50억 달러 지원, 비용은 5개국과 유럽  
국가들이 공동 부담하되 한·일이 가장 많이 부담), 미북 간 외교관계를  
수립하는 것이다.

둘째 단계는 미북이 영구 불가침조약을 맺고, 북한이 미사일기술통제  
체제(MTCR)에 서명하며, 인권 문제 개선을 위한 일정을 제시하고, 북핵  
문제를 2년 내에 완전히 해결할 5개국 프로그램을 추진하고, 국방, 경제,  
통상 등 다양한 분야를 망라해 미 의회와 북한 최고인민회의가 직접 교류  
한다는 것이다.

웰든의원은 자신의 제안을 북한 측이 높게 평가했다고 주장하였고, 북

한 측은 핵 프로그램이 단순히 경제지원을 얻기 위한 것이 아니고 미국의 선제공격에 대비하기 위한 것이라고 강조하였다.<sup>212</sup>

물론 웰든의원 등 미 의회 방북단이 행정부와의 관계는 정확히 알 수 없으나 협상에 의한 해결을 위해 미국이 대북 경제지원 및 체제 보장을 담보하는 방식의 연계는 협상 대안으로 자주 제기되고 있고, 특히 대북 경제 지원 규모는 상당히 현실성이 있는 규모와 방법을 제시하고 있는 것으로 보인다.

한편 미국 내 강경파들은 북한 핵문제는 결국 유엔을 통한 경제제재로 갈 수밖에 없다는 방침을 고수하고 있다.<sup>213</sup> 미국의 강경입장은 북한이 검증가능하고 되돌릴 수 없는 방향으로 핵무기 프로그램을 폐기해야 북한이 거론하는 대담한 접근을 검토할 수 있다는 일관된 입장을 견지하면서,<sup>214</sup> 리스 백악관 안보보좌관은 북한이 국제규약을 알보면 대가를 치르게 될 것이라는 점을 깨닫게 하는 것이 매우 중요하다고 강조하여 북한에 대한 군사 행동을 배제하지 않고 있다는 것을 시사하면서 다차간 해법도 중요하지만 문제 해결 자체가 중요하다고 강조하고 있다.<sup>215</sup> 이와 관련, 미국 내 강경파 럽스펠드 국방장관은 미국은 중국과 함께 북한 지도부 축출 압력을 가해야 된다는 메모를 작성하여 회람시키는 등 대북 강경책에 앞장서고 있고,<sup>216</sup> 풀너 미 해리티지재단 총재는 북한 핵에 대해 미국이 대가를 주지 않아도 자국 이익을 위해 중국이 북한의 핵을 저지할 것이라

212 『중앙일보』, 2003년 6월 27일

213 『중앙일보』, 2003년 5월 2일

214 『중앙일보』, 2003년 4월 18일

215 『동아일보』, 2003년 6월 27일

216 『동아일보』, 2003년 4월 22일

고 언급하고 있다.<sup>217</sup>

미국 측 일부 여론은 베이징 회담 이후 북 핵 해결에 진척이 거의 없을 경우에 중국은 지금까지 해왔던 것보다 더 행동으로 대북압박을 가해야 한다고 로스앤젤레스 타임스가 지적하고, 만일 외교적 노력이 실패하면 다음 단계는 유엔에서 처리하는 것이라고 주장하였다.<sup>218</sup>

한편 일본은 중국이 우려한 대로 북한 핵문제를 계기로 일본은 군사적 역할을 위한 법제 정비, 군비 강화 및 대북 경제제재를 추구하고 일본은 이러한 기회를 군사적 역할 확대에 충분히 활용하고 있다. 또한 일본은 미국의 요청에 따라 대북 송금과 북한 선박의 일본 기항을 엄격히 통제하고 일본 내 조총련계 재산에 세금을 부과하는 등 압박을 강화하고 있다.

따라서 중국은 한반도의 비핵화원칙을 견지하고, 특히 북한의 핵 무장이 중국의 한반도 정책과 자국 안보에 정면으로 배치된다는 것을 강조하면서 회담 속개를 위한 중개 역할을 자임하면서 북한에게 압력과 설득을 동시에 가하고 있다.

사실 중국은 2003년 4월 북미중 3자회담의 성사를 위해서 50여 차례 북한과 접촉하였다. 중국은 기술적인 이유를 들어 대북 원유공급의 일시 중단하였고, 2003년 3월 초에 첸치천(錢基琛) 외교담당 부총리가 비밀리에 북한에 파견되어 김정일 위원장에게 3자회담에 참여할 것을 설득하면서 중국의 한반도 비핵화에 대한 분명한 입장을 전달하였다고 알려지고 있다.<sup>219</sup>

현재 북한은 석유의 70%, 곡물의 60%를 중국에 의존하고 있어 대중

217 『중앙일보』, 2003년 5월 24일

218 『중앙일보』, 2003년 6월 25일

219 『조선일보』, 2003년 4월 20일

경제 의존도는 거의 치명적이라 할 수 있다.

최근 중국도 미국이 주장하는 한일이 추가로 참여하는 5자회담 가능성을 시사하고 있다. 리자오싱(李肇星) 중국 외교부장은 북한이 거부하는 5자회담에 대해 '다국간 협의의 틀 속에서 2국간 협의 가능'하다며 5자회담에 자신감을 표명하고 있다. 형식에 구애 받지 말고 북한과 미국이 양보하는 형태로 관계국 5자회담 개최를 타진 중임을 시사하였고, 베이징에서 다시 개최할 의욕을 보였다. 이와 함께 북미 상호간에 자극되는 행동을 취해서는 안 된다고 주장하고 미국의 유엔을 통한 대북 경제제재 결의 채택 추진을 견제하였다.<sup>220</sup> 북한은 유엔 안보리에 북한 핵 문제가 상정되는 것은 한반도에서 전쟁을 재발시키는 전쟁 행위로 간주한다고 강력히 반발하고 있다.

만일 북한이 중국의 설득에도 불구하고 강경 입장을 견지하고 중국의 설득에 저항하는 경우, 중국은 대북한 정치적, 경제적 압력을 강화할 가능성이 높다. 정치적 압력으로는 중국은 김정일 체제의 붕괴 또는 대체론을 미국 대학 교수들을 통해 흘리고 있는 바(존스홉킨스대 중국학과장인 데이비드 램프턴 교수와 오버도프 교수), 그 내용은 중국 내 일각에서 북한의 김정일 정권의 전복 및 교체가 최악의 선택일 수도 있다는 의견이 제기되고 있고, 중국의 이익을 위협하고 있는 김정일 위원장의 행동에 매우 화가나 있다는 것이다.<sup>221</sup> 중국은 대북 경제적 압력 강화를 고려하고 있고, 북한의 최대 지지 세력인 군부도 대북 지원에 대한 논란을 제기했다는 것이다. 사실 미국은 북한이 다자회담을 거부하는 경우에 북 핵문제를 유엔

220 『중앙일보』, 2003년 6월 20일

221 『동아일보』, 2003년 6월 10일

안보리에 회부할 것을 검토하는 강경책을 견지하고 있다.

중국의 대북 경제압력은 북한의 생존에 중요한 역할을 하고 있는 전략적 지원 물자에 대한 지원을 지연 또는 감소시키는 방법이다.

중국은 에너지난과 식량난을 겪고 있는 북한에 매년 일정규모의 원조를 계속해 오고 있고, 북미 핵 협상의 I단계에서도 지원은 계속될 것이다. 대북지원 방식은 대략 무상원조, 지원성 교역 및 정상급회담을 통한 특별 지원으로 대별할 수 있다. 물론 정상급 회담을 통한 지원은 무상지원과 지원성 교역에 포함되고 있다. 그 주요 원조 품목은 북한경제를 지탱하는 품목으로 원유, 코크스, 옥수수, 쌀, 밀가루 등이며, 이들에 대해서 우호가격으로 수출하고 있으나 상황에 따라 일정물량을 무상원조로 북한에 제공하고 있다. 다음<표 XIIH>의 통계는 중국이 북한에 제공하는 무상원조와 지원성 교역 등을 보여주고 있다. 2000년을 기준으로 전후를 비교하고 그 전반적인 추세를 파악하는 참고 자료로 유익하다고 생각하여 제시하고자 한다.

<표 XIIH> 중국의 대북한 무상원조

(단위: US\$천)

구분	1997	1998	1999	2000
무상원조액	34,414	32,047	48,364	27,564
비 중(%)	6.4	9.0	14.7	6.1

\*비중은 중국의 대북한 수출총액에서 무상원조액이 차지하는 비중

\*자료원 : KOTRA 북한 뉴스레터 각호, 중국해관전산통계

\*출처 장상하, “북·중 경제교류 현황 및 전망: 장쩌민 방북을 계기로 본,” 『KOTRA 북한 뉴스레터』(2001.9.17).

그리고 식량지원과 관련, 중국은 북한에 대해 무상 지원을 하고 있는 바, 연도별 통계는 다음과 같다. 1995년에 10만 톤, 1996년에 50만 톤, 1997년에 15만 톤, 1998년에 10만 톤, 1999년에 18만 톤 및 2000년도에는 4만 톤가량의 식량을 무상원조한 것으로 나타나고 있다. 원유는 무상 원조가 조금씩 이루어졌으나 기본적으로 우호가격으로 수출되고 있다. 중국해관통계에 의하면 원유의 무상원조는 1999년에 2만 톤이었으나, 2000년도에는 없는 것으로 나타나고 있다. 곧 1990년도 중반에는 주로 식량 지원을 하였고 후반기부터 원유 및 코크스에 대한 무상지원이 늘고 있다.

다음은 중국 외교부가 밝힌 대북지원 자료이다. 2002년 12월 13일에 류첸차오(劉建超) 중국 외교부 대변인은 북한이 경제적으로 어려움에 처했을 때 필요한 원조를 제공해 왔으며, 향후에도 힘이 닿는 데까지 지원할 것이라는 입장을 천명하였다. 중국은 북한의 경제사정이 극도로 악화되기 시작한 1995년부터 중국이 대북 경제지원을 강화해 왔는데, 류첸차오 대변인이 밝힌 1995년 이래 공개된 무상지원 내역은 다음과 같다.

- 1995년 식량 10만 톤
- 1996년 식량 10만 톤
- 1997년 식량 15만 톤
- 1998년 식량 10만 톤, 비료 2만 톤, 원유 8만 톤
- 1999년 식량 15만 톤, 코크스 40만 톤
- 2001년 식량 20만 톤<sup>222</sup>
- 2001년 식량 57만 톤과 원유 57.9만 톤

---

222 <[www.chinanews.com.cn/2002-12-13/26/252999.html](http://www.chinanews.com.cn/2002-12-13/26/252999.html)>(검색  
일:2002.12.13).

- 2002년 식량 32.6만 톤과 원유 47.2만 톤<sup>223</sup>

<표 XII-2> 중국의 북한 경제지원 현황

NSC 전략기획실(2003.5.10)

<중국의 대북 식량지원 규모>

연도	유·무상지원분 합계	무상지원분
2001	57만 1,700톤	20만톤
2002	32만 6,300톤	4만톤

<중국의 대북 원유지원 규모>

연도	유·무상지원분 합계	무상지원분
2001	57만 9,300톤	비공개
2002	47만 2,000톤	비공개

또한 지원성 무역과 관련, 중국은 경제개발5개년 계획에 맞춰 1996년 ‘경제기술합작협정’을 체결하고, 이 협정에 따라 식량, 코크스, 원유 등 주요 물자를 우호가격에 의해서 수출하는 등 무상원조 등의 형태로 북한에 제공하고 있다.

정상급 회담을 통한 중국의 대북지원은 북한의 요구로 지원되는 것으로 1999년 김영남의 방중 후에 있었던 약 5천만 달러(코크스 40만 톤과 식량 15만 톤)에 상당한 원조였다. 또한 2001년 장쩌민 주석의 방북을 계기로 식량 20만 톤과 디젤유 3만 톤을 무상 제공했다고 공식적으로 밝힌 바 있고, 이를 달러로 환산하면 5천만 달러가 넘지 않은 액수이다.<sup>224</sup>

223 <<http://www.koreaemb.org.cn>>(검색일: 2003.4.7).

본 논문에서 제시된 통계는 약간의 차이는 있으나 중국이 사회주의 체제붕괴에 따른 혼란과 불이익을 우려하여 북한에게 체제 생존에 필요한 최소한의 식량과 원유 등 전략물자들을 지속적으로 제공하고 있다는 것을 알 수 있다. 북한의 외화조달 능력이 미사일과 마약 수출로 1년에 약 11달러에 달하는 것으로 보아 중국의 대북 무상지원은 북한 체제 유지에 상당히 기여하고 있다는 것을 알 수 있다.<sup>225</sup> 이와 같이 북한의 중국에 대한 경제의존도가 높음에도 불구하고 중국의 북한에 대한 영향력은 제한적인 것으로 보인다. 2003년 4월에 개최된 베이징 3자회담에 북한의 참석을 유도하기 위해서 중국은 50여 차례 북한과 접촉을 가졌고, 첸치첸 부총리가 비밀리에 방북하여 김정일 위원장에게 다자회담 수용을 설득하였고, 또한 석유공급을 일시 중단시킨 것으로 알려지고 있다.

북한이 핵 보유 선언과 미사일 개발과 수출 등을 지속하는 강경 입장을 견지하여 미국과의 협상에 의한 평화적 해결을 지연시키거나 일본과 같은 지역국들의 군비강화를 가속화시킬 경우에 중국의 대북 경제지원을 지렛대로 북한을 압박 또는 설득할 수 있고, 그럴 가능성이 있다. 따라서 북한이 강경자세로 다자회담이 지연될 경우에 중국의 대북지원은 지연 내지 감소될 가능성도 있다. 그러나 중국의 대북 영향력 견지를 위해서 현재 3억~5억 달러 수준의 경제지원은 당분간 계속될 것으로 예상된다.

224 출처: 장상하, “북·중 경제교류 현황 및 전망: 장쩌민 방북을 계기로 본,” 『KOIRA 북한뉴스레터』(2001.9.17).

225 『조선일보』, 2003년 5월 13일

<표 XII-3> 북한의 대중국 주요 지원성 물자 수입

(단위: 만 톤)

구분	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
원유	110	110	105	83	102	94	51	50	32	39
식량(주)	30	62	74	31	15	55	87	56	37	32

\* 통계는 일반무역과 무상원조로 도입된 물자의 합

\* 출처: 장상하, “북·중 경제교류 현황 및 전망: 장쩌민 방북을 계기로 본,” 『KOIRA북한 뉴스레터』(2001.9.17)

<표 XII-4> 북한의 대중국 주요 품목별 지원성 물자 수입

(단위: US\$천 천톤)

품목	1997		1998		1999		2000	
	금액	중량	금액	중량	금액	중량	금액	중량
옥수수	83,221	556	23,148	195	18,170 <10,396>	162 <99>	20,360	177
쌀	27,545	91	24,627	77	24,096 <13,445>	86 <50>	13,257	51
밀가루	64,345	270	24,335	115	9,840 <30>	49 <0.1>	5,872	3.2
대두	7,646	27	8,204	30	9,225 <5,768>	44 <27>	8,529 <7,240>	45 <39>
코코스1	11,969	250	3,530	80	17,655 <15,206>	411 <356>	3,616 <897>	100 <22>
코코스2	3,378	48	5,860	80	4,050	72	3,001	53
원유	64,635	506	48,400	500	30,963 <1,787>	317 <20>	75,570	389

\* 자료원: 중국해관전산통계

\* 출처: 장상하, “북·중 경제교류 현황 및 전망: 장쩌민 방북을 계기로 본,” 『KOIRA 북한

뉴스레터, (2001.9.17)

\* 코크스: 역청질의 코크스 석탄, 코크스<sub>1</sub>, 코크스 및 반성코크스

\* < >안은 무상지원, 1998년 이전의 품목별 무상원조 통계는 공개되지 않음

## 나. 제2 단계: 북미접촉 및 대화 개시

북미 간에 양자접촉을 개시하고 협상을 위한 다자 틀이 형성되고, 북미 간에 공식접촉 또는 특사가 파견되어 대화가 개시되는 단계이다. 미국은 북한에 대한 중유공급 재개와 주한 미군에 대한 재배치를 단행하고, 한편 북한은 핵 재처리를 중단하고 IAEA 감시를 수용하는 단계이다. 북미는 수교교섭을 재개하고 국제기구인 북한에 대한 인도적 지원을 확대한다. 한편 남북관계는 전반적인 관계진전을 보이고, 북한은 경제특구개발을 현실화하는 등 개방에 적극성을 띠는 단계이다.

미국의 5자회담에 북한이 긍정적인 반응을 보이고 중국도 형식보다는 내용의 중요성을 강조하면서 5자회담 등 다자회담에 북한을 유도하는 등 협상 분위기는 점진적으로 형성되어 갈 것이다. 미국이나 북한 모두 주변국의 관심과 여론, 지역국들의 안보를 고려하여 협상에 의한 핵 문제 해결에 나설 것으로 보인다. 북한은 국제적 봉쇄와 고립은 붕괴를 자초할 수도 있기 때문이다. 특히 북한에게 있어 중국의 압력과 설득은 미국의 압력과 함께 회담 속개에 중요한 변수가 될 것이다.

그러나 북한이 회담에 참여하면서 제1 단계에서 미국이 취한 국제적 압력과 봉쇄 조치(미사일 수출 등)로 북한의 외화조달 능력(연간 11억 달러 추산)이 급격히 감소되고 이에 대한 보상을 중국에게 요구할 경우에 앞서 기술 했듯이 중국은 정치적, 안보적 고려에서도 대북 지원을 기존의 3억 5억 달러에서 10-15억 달러 수준으로 증대시킬 필요가 있을 것이다.

이 액수는 과거 클린턴 행정부와 미사일 수출 금지 대가로 미국에 3년간 30억 달러를 요구한 액수와 유사하다. 우선 북한은 중국의 안보에 절대적인 중요성을 가지고 있는 동맹으로 북한이 경제난으로 붕괴되는 것을 바라지 않고 있다. 둘째, 한반도에서 남북한 간에 세력균형이 유지되고 남북한 공히 자국의 영향력을 확대하기 위해서 북한을 지원하고 있다. 마지막으로 중국은 북한이 한반도 비핵화 등 자국의 안보 이익에 위반되는 정책을 택하지 않도록 하기 위해서 북한의 대중 의존도를 증대시킬 필요성이 있는 바 경제적 지렛대를 확보할 필요성이 있다. 특히 중국은 향후 북미, 북일 관계개선에 대비한 사전 준비 차원에서 5억-10억 달러에 해당하는 전략물자의 지원 확대 및 장기 저리 차관 등을 북한에 제공할 가능성이 높다. 이와 같은 지원 증대는 북한이 핵 문제에서 중국의 이익을 충분히 고려하고 협상으로 문제를 해결한다는 조건이 붙을 것이다.

### 다. 제3 단계: 북미 간 다자간 협상 진입과 성숙

북한 핵 해결의 3단계 모델은 북미 간에 다자회담에 합의하고 이를 개최하는 단계이다. 미국은 북한의 체제보장, 경제 지원문제를 검토하고 북한의 미사일 개발 및 수출 금지를 위한 협상을 재개할 것이다. 이에 북한은 핵 포기 선언, 미사일 시험 발사 중지 및 개혁·개방을 위한 준비 조치를 취하기 시작할 것이다. 북미회담이 성숙기로 접어들면서 미국은 대담한 조치의 일환으로 대북 경제지원을 추진할 것이다. 이에 따라 북한은 핵사찰을 통한 검증을 수용하고 핵과 미사일 개발을 완전히 포기하는 조치와 함께 개혁·개방을 본격적으로 추진할 것이다. 이와 같은 북미간의 합의는 다자회담에 참여한 주변국들에 의해 국제적인 지지와 보장을 받게 될 것이다.

일본은 북한과의 국교정상화에 진입하고 북한과 배상금 지급에 합의하고 대북 경제지원에 참여할 것이다. 국제사회는 북한의 경제 재건을 위한 노력을 지원하기 위해서 북한을 세계은행 등 국제금융기구 가입시켜 국제금융질서에 북한을 편입시키고, 유엔은 대북 경제지원을 위해 특별지원팀(Task Force) 구성을 추진할 것이다. 동북아 지역국들은 기존의 아시아 개발은행(ADB) 외에 동북아은행을 창설하여 북한개발과 지역국가들 간의 경제협력을 촉진시키는 구상을 실천에 옮기는 작업을 실행할 것이다.

이 단계에서 북한에 경제적 지원을 할 수 있는 국가와 단체는 미국, 중국, 일본, 유럽연합(EU)과 국제금융기구들일 것이다.

미국의 경우는 국제금융기구를 통한 지원에 노력하고, 직접 지원은 최소화할 것이다. 미국은 남한과 일본 및 중국이 대북지원의 주요 청구 역할을 할 것으로 기대하고, 그렇게 유도할 것이다.

북한에 대한 지원 채널은 일본이다. 일본은 북한과의 수교로 과거 청산에 대한 수교자금을 지원할 것이고, 전문가들의 견해는 50억-100억 달러 규모로 보고 있다. 이와 같은 자금은 국제금융기구 차관과는 달리 북한의 경제정책에 대한 조건을 붙이지 않고, 북일 간에 합의되는 대로 지급될 수 있는 자금이다. 물론 수교자금이 연차적으로 제공되겠지만 총액이 50억 달러 이상이라면 북한의 경제규모로 보아(2001년 GDP는 157억 달러) 상당한 액수이고, 북한 경제에 획기적인 변화를 유도할 수 있을 것이다.<sup>226</sup> 적어도 일년에 5억-10억 달러 선의 수교자금이 북한에 유입될 수 있다고 본다.

226 신지호, “북한체제변화 3단계론: 대북정책에의 시사,” 『한국정치학회보』, 제36집, 제4호(2002, 겨울), p. 113.

중국의 대북지원은 전략적, 경제적인 고려에서 증대될 가능성이 높다. 중국은 북미 간 협상 타결과 관계 정상화를 통해 한반도에서의 비핵화 실현과 지역 군비경쟁 요인을 효과적으로 제거하게 되는 셈이다. 특히 대만의 핵무장과 미국의 미사일방어체제(MD) 망에 가입하려는 유혹을 효과적으로 차단시키는 효과를 거둘 수 있다. 또한 중국은 북한의 경제발전으로 한반도에서 남북한의 세력균형이 이루어지고, 남북한에 공히 자국의 영향력을 확대시키는 긍정적인 환경을 조성한 셈이다. 그러나 중국은 북한의 개혁·개방으로 미국, 일본 등과 북한에 대한 정치적, 경제적 영향력 확대라는 외교적 경쟁을 본격적으로 시작하게 되고 중국은 자국의 정치적, 안보적 이익을 위해 북한에 대한 경제적 지원을 확대할 동기가 충분히 있다.

그렇다면 중국이 현실적으로 북한을 도울 수 있는 경제적 능력이 있는가?

중국은 1970년대 말부터 시작한 개혁·개방 정책의 일관성 있는 실행과 그 성공으로 1980년대부터 두 자리 수의 경제성장을 보여 왔다. 현재 중국의 외환보유액은 2003년 4월 현재 일본의 4,962억 달러에 이어 두 번째로 많은 3,160억 달러이다. 또한 지속적인 중국의 경제 성장과 세계 무역기구(WTO)가입 등으로 국제무대에서 경제대국으로 대두되고 있다. 이와 같은 중국의 경제력은 1997년 아시아 경제위기 시에 IMF가 태국을 지원히는 노력에 10억 달러를 제공하는 등 경제적 강대국으로 부상하고 있다.<sup>227</sup>

또한 중국의 해외자본유치 능력은 이 지역 국가들에 비해 비교가 되지 않을 만큼 엄청난 액수에 달하고 있어 지속적인 성장 요인으로 지적되고

---

227 Supachai Paintchpakdai and Mark L. Clifford, *China and the WTO* (Singapore: John Wiley & Sons (Asia) Pte Ltd., 2002), p. 191.

있다. 1990년도에 34억 달러에 달했던 중국에 대한 해외직접투자는 1996-2000년까지 매년 400억 달러(미국 다음으로 많음) 유치하고 있다. 아주 낙관적인 견해는 2005년까지 매년 1,000억 달러 이상을 유치할 수 있을 것으로 보고 있다. 한편 매년 100억 달러 이상을 유치하는 국가는 소수에 그치고 있다. 특히 동남아 국가들은 중국에 비해 소액을 유치하고 있다.<sup>228</sup>

이와 같은 중국의 경제 발전과 향후 발전 전망은 이 지역에서 중국의 강력한 정치적 역할 수행과 안정적 주변 환경 구축에도 긍정적으로 작용하고 있다. 동아시아 지역 안정을 모색하기 위한 노력도 병행하여 동아시아 지역에서 강력한 정치적 역할도 수행하고 있는 바, 1991년 소련 해체 후 소련이 후퇴한 공백을 중국이 메꾸고 있고, 남한과 국교정상화를 통한 전방위 외교는 과거 적대적 관계를 청산하고 자국의 정치적 지도력을 확대하는 좋은 본보기가 되고 있다. 이와 같이 베트남, 몽고 등 주변국들과의 안정적 관계를 구축하는 등 중국은 지난 150년 동안 최적의 안보환경을 누리면서 현재 상태를 만족하고 있다.<sup>229</sup> 2003년 들어 중국 안보의 최대의 도전이었던 북한 핵문제의 평화적 해결은 중국의 안보 위협을 감소시키고 지역 정치에서의 자국의 위치를 재확인하는 계기가 될 것이다.

제2 단계에서 중국의 대북지원은 2002-2003년 당시 3억-5억 달러에서 일본의 대북지원에 해당하는 선으로 유지될 것으로 보인다. 미국과 일본의 대북 진출에 대비하고 주변국들과의 영향력 경쟁 및 전통적인 동맹관

228 Supachai Paintchpakdai and Mark L. Clifford, *China and the WTO*, p. 108.

229 Supachai Paintchpakdai and Mark L. Clifford, *China and the WTO*, p. 107.

계 유지를 위해서도 중국은 북한에 대해 이러한 정도의 투자는 필요하고, 경제적인 능력도 있다. 또한 경제적으로 환산할 수 없는 중국의 발전 경험 이전 및 경제협력 경험 등은 북한이 필요한 부문이기도 하다.

북한에 경제적 지원을 할 수 있는 국제기구는 IMF, 세계은행, ADB 등이 있으나 이들의 대북지원은 차관이나 배상금과는 달리 상당한 시간이 요구될 것이다. 세계은행의 경우 차관 제공의 사전 작업으로 신규 가입국의 관계자들에 대한 시장경제 연수, 다음으로 통계를 제공 받아 경제평가를 하고 난 후 체제이행 경제(transition economy)로 분류하여 차관을 제공 받는다. 즉 금융기구의 차관에는 시장경제로의 이행이라는 조건이 확실히 붙어 있다.<sup>230</sup> 따라서 북한의 가입과 개발 차관이 실현되는 것은 상당한 시간이 소요될 것이다. 따라서 이 단계에서 국제금융기구들의 대북지원은 체제 전환에 필요한 계획, 교육, 훈련 등 기술적인 지문 위주로 전개되고 실질적인 지원은 제4 단계에서 본격적으로 이루어질 것으로 보인다.

#### 라. 제4 단계: 북미협상종결 단계

제4 단계는 북미 간에 국교가 정상화되고 북한의 체제 전환과 경제 개발이 본격화되는 단계로 본다. 이 단계에서는 주변국들의 북한 체제에 대한 안전보장과 경제재건을 위한 국제적 노력이 북한의 개혁·개방 진척에 따라 본격화 되는 단계로 본다.

이에 따라 미국, 일본, 유럽연합 및 국제금융기구들의 대북 경제 지원이 증대됨에 따라 중국의 대북 경제지원에 대한 부담감은 줄어들게 될 것

230 신지호, “북한체제변화 3단계론: 대북정책에의 시사,” 『한국정치학회보』, 제36집, 제4호(2002, 겨울), p. 114.

이다. 지금까지 제2 단계에서 10억 달러 이상의 대북지원 부담을 중국이 맡을 가능성이 있었으나 제3 단계 일본의 수교자금 유입 단계부터는 이에 상응하는 액수로 줄어들 것으로 보인다. 물론 북한의 재건 비용은 사업의 내용과 기간에 따라 다르겠지만 월튼 미 하원의원이 제시한 연 30억-50억 달러가 합리적인 비용으로 간주한다면 중국의 대북 경제지원은 경제 발전에 대한 기술적이고 경험적인 서비스 제공은 별도로 하더라도 일본의 수교자금의 연간 지원 규모인 연 10억 달러 전후로 보는 것이 타당할 것이다. 그러나 북한에 대한 국제사회의 지원이 증대됨에 따라 현재와 같은 심리적인 부담감은 줄어들 것이고, 지원 액수도 제2 단계에서 보다 5억 달러 감소될 가능성이 있다.

### XIII 일본의 대북지원과 수교자금 활용방안

#### 1. 북·일관계 정상화의 필연성

김정일은 김일성이 사망한지 3년 3개월만에 당총비서에 취임했고 1998년 9월 5일 최고인민회의 제10기 제1차 회의를 통해 자신의 통치체제를 법적·제도적으로 정비하였다. 북한은 이 회의에서 헌법을 개정하고 국가기관을 개편했다. 여기에서 두드러지는 점은 국방위원회의 권한 확대와 국방위원장이라는 직책의 독특성인데, 북한은 이러한 개편에 대해 “김정일 동지의 사상과 정치를 빛나게 실현해 나갈 수 있는 혁명적인 국가기구체계”, “군사중시의 우리 국가기구체계”, “무적의 군사력에 의거하여 나라의 정치적 자주권을 확고히 담보하고 경제발전과 나라의 부흥을 힘있게 추동하는 가장 우월한 우리식의 정치체계”가 정비되었다고 선전했다.<sup>231</sup>

이 시기 새로 등장한 구호가 ‘강성대국 건설’이다. 북한은 1998년 8월 22일자 『로동신문』 정론<sup>232</sup>을 통해 ‘강성대국론’을 발표했다. 이 정론은 ‘주체의 강성대국건설’이 “가장 신성하고도 위대한 애국애족위업”인 동시에, 김정일이 “선대국가수반 앞에 조국과 민족앞에 다지신 애국충정맹약이며 조선을 이끌어 21세기를 찬란히 빛내이시려는 담대한 설계도”라고 함으로써 강성대국 건설이 21세기 김정일정권의 목표임을 강조했다.

강성대국건설론은 요약하면 사상강국·군사강국을 이룩하고 이를 바탕으로

231 『로동신문』, 『조선인민군』, 『청년전위』 신년 공동사설, 1999년 1월 1일; “우리 당의 선군정치는 필승불패이다.” 『로동신문』, 1999년 6월 16일; 『조선중앙방송』, 1999년 7월 13일.

232 최칠남·동태관·전성호, “정론: 강성대국,” 『로동신문』, 1998년 8월 22일.

로 경제강국을 건설한다는 것이다. 그런데 북한은 자신들이 이미 사상강국, 군사강국은 이루었으며 남은 과제는 경제강국 건설이라고 역설하고 있다.

그러나 경제강국 건설에는 외부로부터의 자본과 기술의 지원이 필요하다. 자본과 기술의 획득이라는 관점에서 볼 때 대일국교 수립은 수교과정에서의 보상금 때문에 언제나 매력을 느끼는 대안이다.

한편 일본에게 있어 북한은 세계에서 유일하게 국교를 가지고 있지 않은 국가이다. 따라서 북한과의 국교수립은 ‘북방영토 회복’과 더불어 일본 외교의 2대 과제로 의식되어 왔고, 2차대전의 전후처리 가운데 미결로 남아있는 이 과제의 해결이 정치가들의 사명이라는 무언중의 압력이 거세다.

대북 수교교섭을 진행하던 1990년대초 일본은 세계 2위의 경제력을 바탕으로 오랫동안 금기시되어 온 자위대의 해외파견을 단행하고 유엔안보리 상임이사국 진출을 도모하는 등, 국제사회에서의 영향력 확대를 위해 전력을 경주했다. 그 무렵 일본은 자신이 맡아야 할 역할이 국력의 증대에 의해 경제면에 한정되지 않고 정치면에도 미치며 일본의 행동은 국제질서의 구축에 관한 거의 모든 문제에 영향을 줄 수 있다고 강조했다.<sup>233</sup>

이 점에서 일본의 외교는 큰 전기를 맞고 있었고 일본 정부는 냉전체제 하에서 전개하여 온 대외정책에 대한 재검토를 바탕으로 탈냉전시대에 맞는 새로운 노선의 정립에 열중했다. 그 새로운 노선의 핵심은 정치대국화 또는 정치적 분야에서의 적극적인 역할 추구였다. 이전만 해도 일본은 전후 거의 반세기 동안 국제정치에의 적극적인 관여를 피하고 모든 능력을 오로지 국내 경제발전에 쏟아왔는데, 그것이 가능했던 것은 동서냉전이라는 국제정치의 틀이 존속했기 때문이었다. 그러나 동서냉전의 구조가 소멸

233 일본 외무성 편 『1992년판 외교청서』 (동경 대장성인쇄국, 1993), p. 17.

하고 새로운 국제질서가 형성되어 가던 당시, 일본은 국제정치에의 적극적인 참여를 국제사회로부터 요청받고 있었고 또 일본 자신도 적극적인 참여 의사를 가지고 있었다.

이러한 배경에서 일본은 국제적 냉전의 종언이 가져온 가장 뚜렷한 국제 정세상의 변화, 즉 적대국기간의 화해에 편승해 대북 관계정상화에 나섰다. 이 점에서 비록 북한과 일본의 국교정상화를 위한 정부간 교섭이 지지부진 하지만 국교정상화는 시간문제일 뿐 필연적인 진로라고 할 수 있다.

## 2. 북·일관계의 비자율성

북·일수교 회담의 타결은 북·일수교와 이해관계를 가지고 있는 관계 국가의 의견조정이라는 외적 요인에 많은 영향을 받는데, 특히 미국의 태도가 상당한 변수로 작용한다.

북한은 1991년 1월 일본과의 국교정상화를 위한 제1차 본회담 이후 1992년 11월 제8차 회담이 결렬될 때까지 수교회담을 가졌으나 성과를 거두지 못하였다. 이후 북한은 외교의 중심을 대미관계 개선으로 옮겨 일본과의 관계정상화에 대해서는 소극적인 자세를 보였다. 이는 대일관계 개선을 위해서는 미국과의 관계개선이 선결되어야 한다고 인식하게 되었기 때문이다.

김일성 사망 이후 그 이전 8차례의 북·일 국교정상화 회담의 진전을 가로 막았던 실질적 이유인 북한 핵문제가 <북·미 제네바합의>로 해결의 기적이 잡히자 북한은 1995년 3월 30일 일본 연립 3당의 방북 대표단과 국교정상화 회담 재개에 관한 합의를 채택했다. 합의서의 주요 내용은 조기 국교정상화 노력, 조건없는 대화와 교섭, 자주·독립적인 입장에서

교섭, 정부의 교섭 추진이었다.<sup>234</sup> 이 가운데 세 번째 조항은 일본이 독자적인 입장에서 국교정상화 회담에 임하는 것이 아니라 미국의 시주를 받아 회담을 하고 있다는 북한의 불만이 반영된 것이었다.

그러나 수교회담 재개를 위해 노력한다는 양국의 합의에도 불구하고 이후 수년 동안 회담은 재개되지 못하였다. 회담 재개의 최대 걸림돌은 일본인 납치의혹 해소 문제에 대한 북한의 반응이었다. 1997년말 일본 정부는 좋지 않은 국내의 대북여론을 반영하여 북한에게 일본인 납치의혹 해소를 강력히 촉구했고, 이에 대해 북한은 1998년 1월 양국 과장급의 비공식 접촉시 행방불명자의 명단을 제시했으나 이 명단이 일본 정부가 파악하고 있는 명단과 일치하지 않았다. 그 결과 일본내 대북여론이 더욱 악화되어 일본 정부는 “납치의혹 해결에 진전이 없는 한 수교협상 재개는 있을 수 없다”<sup>235</sup>는 강경 입장으로 선회했다.

하지만 일본의 강경한 태도에도 불구하고 「북한 적십자회」는 “북한내 일본인 행방불명자 부재”라는 조사결과를 공식 발표했다.<sup>236</sup> 이로써 양국 관계는 더욱 악화되었다. 북한의 발표에 대해 일본은 유감을 표명하면서 수교교섭과 식량원조 문제 등에서 당분간 전향적으로 대응할 수 없음을 밝혔다.<sup>237</sup> 북한도 「적십자회」 대변인 담화를 통해 일본인 처 고행병문 사업의 중단을 시사하면서 일본측의 태도를 비난했다.<sup>238</sup>

234 「로동신문」, 1995년 3월 31일

235 「朝日新聞」, 1998년 2월 6일

236 「조선중앙방송」, 1998년 6월 5일

237 「朝日新聞」, 1998년 6월 5일, 6월 8일

238 「조선중앙방송」, 1998년 6월 7일, 6월 9일; 「조선중앙통신」, 1998년 6월 11일

이러한 가운데 양국관계를 최악의 상태로 빠뜨린 것은 8월 31일 북한의 미사일 시험발사였다. 일본은 이에 대해 유엔안보리와 총회에서의 문제 제기, 북·일 수교교섭 재개 및 대북 식량지원 유보, 한반도에너지개발기구(KEDO) 분담금 합의서 서명 보류, 미사일방어(MD)체계 구축 검토 등을 결정하고 평양왕래 직항 전세기 운항 중지, 참의원의 대북항의 결의문 채택 등 강경한 대응조치를 취하였다.<sup>239</sup> 북한도 외부성 대변인 성명을 통해 일본이 ‘인공위성’ 발사를 트집잡고 있다고 규탄하면서 이에 대해 보복할 것이라고 위협했다.<sup>240</sup>

협약해진 북·일관계가 재차 접근과 대화의 관계로 전환되면서 접촉을 가지게 된 것은 1998년 12월경부터이다. 이 무렵은 김정일체제가 법적·제도적으로 정비되어 어느 정도 안정을 찾은 때일 뿐 아니라 김대중 정부의 ‘햇볕정책’ 추진과 미국의 ‘페리보고서’ 준비 등 한국과 미국의 대북 유화정책이 북·일 관계개선을 위한 환경을 제공한 시기였다. 이에 따라 북한과 일본은 1998년 12월 뉴욕에서 접촉을 가졌고, 오부치(小淵惠三) 총리는 1999년 1월 19일의 시정연설에서 미사일발사 위협 등이 제거될 경우 북한과 관계개선할 의사가 있음을 밝혔다.

북한도 8월 11일 『조선중앙통신』을 통하여 일본이 과거청산을 통해 관계개선을 희망해 올 경우 기꺼이 응하겠다는 의사표명과 함께 ‘대일본 3원칙’을 발표했다. 그것은 첫째, 북한에 대한 압살정책을 포기할 것, 둘째, 과거의 죄에 대해 성실히 사죄하고 철저히 보상할 것, 셋째, 끝까지 힘의 대결로 나온다면 북한도 상응하는 대응책을 선택할 것이라는 ‘대화와 협박’

239 『朝日新聞』, 1998년 9월 1일, 9월 2일, 9월 3일.

240 『조선중앙방송』, 1998년 10월 25일.

양면정책의 표명이었다.

이 직후 9월 베를린 북·미 고위급회담에서 북한은 협상이 진행되는 동안 미사일발사를 중지하겠다고 약속했다. 미사일발사 문제가 타결되자 북한은 12월 21-22일 북경에서 일본과 국교정상화 회담 재개를 위한 예비 회담을 가졌고, 2000년 3월 7일에는 국교정상화 회담 재개에 합의하였다. 이렇게 하여 제8차 회담 결렬후 7년여만인 2000년 4월 4-8일 평양에서 제9차 회담이 개최되었다.

이 회담은 북한이 과거사에 대한 일본 정부 최고책임자의 사죄, 인적·물적 손해에 대한 보상, 약탈한 문화재의 반환 및 보상, 재일 조선인의 법적 지위 개선 등을 요구한 반면, 일본은 보상 불가, 북한의 핵무기 및 미사일 개발 중단, 일본인 납치의혹에 대한 적절한 조치를 주장함으로써 결실이 없었다.

그러나 6월 15일의 남북 정상회담은 북한과 일본의 접근에 촉매제로 작용했다. 정상회담 이전, 일본은 북한과 관계를 정상화하려는 ‘강력한 의지와 열망’이 있음을 김대중 대통령이 김정일 국방위원장에게 전달해 주기를 희망했다.<sup>241</sup> 김정일도 남북 정상회담에서 김 대통령에게 “조속한 시기에 미국, 일본과 국교수립을 하고 싶다”며 연내 국교 수립 실현을 위한 한 국측의 적극적인 협력을 요청했다.<sup>242</sup>

이러한 양국의 입장이 일치하여 8월 21일부터 24일에 걸쳐 도쿄에서 제10차 회담이 개최되었다. 제10차 회담에서도 북한은 먼저 과거청산 문제를 다루고 나중에 기타 현안을 해결하자고 한 데 반해 일본은 과거청산

241 『연합뉴스』, 2000년 6월 13일

242 『朝日新聞』, 2000년 6월 22일

일본인 납치의혹 해소, 미사일개발 문제 등을 동시에 다루어야 한다는 입장 차이를 보였다.

2000년 10월 30-31일 베이징에서 개최된 제11차 수교회담에서도 양국은 조기수교에는 합의하였으나, 북한측의 과거청산 주장과 일본측의 납치의혹 해소 문제가 평행선을 이룸으로써 공동발표문 및 차기 일정조차도 합의하지 못했다.

이 즈음 북한의 잡지 『천리마』는 그동안의 북·일 수교회담을 평가하면서 일본은 마치 양국관계 해결에 관심이 있는 듯한 태도를 취했지만 그것은 외피에 불과했다고 지적했다. 즉 일본은 겉으로는 정치적 결단성을 가지고 회담장에 나온 듯이 표방했지만 북·미관계 진전속도에 따라 수교 회담을 조절하여, 미국이 핵문제를 제기하자 회담장에서 그것을 거론하고 나섰고 북한 미사일 위협설이 나오자 일본 땅이 당장 미사일 세례라도 받을 것처럼 떠드는 등 미국의 하수인 역할을 함으로써 북·일 수교회담은 “조선을 한편으로 하고 미국과 일본이라는 두 나라 융합체를 다른 편으로 한 역사상 유별스런 회담으로 됐다”고 비난했다.<sup>243</sup>

요컨대 북한은 대미관계와 상관없이 대일관계 개선을 추진할 수 없음을 다시금 인식했다. 이는 역으로 말하면 대미관계가 개선되면 대일관계는 저절로 이루어질 수 있다는 인식이었다. 그러나 대미관계 개선은 부시 행정부의 등장으로 더욱 어렵게 되어 어떻게든 대미관계 개선에서 돌파구를 마련해야 했다.

마침내 2002년 4월 29, 30일 베이징에서 개최된 적십자회담에서 북한은 양국관계 개선의 관건이었던 일본인 납치 의혹 문제에 대해 필요한

243 『천리마』, 2001년 3월호

조치를 취한다는 입장을 밝히고, 북송 일본인 처의 고향방문 등 4개항에 합의함으로써 대일 강경정책에서 선회하는 움직임을 나타내었다. 그리고 8월 18, 19일 평양에서 개최된 북·일 적십자회담에서는 일본인 실종자 6명의 생사확인을 약속했다.<sup>244</sup>

북한의 대일정책 전환은 9월 17일 고이즈미 일본 총리의 방북에 따른 북·일 정상회담 개최로 증명되었다. 정상회담에서 양국은 10월 중 국교 정상화 교섭 재개, 일본의 식민지 지배 반성과 대북 경협 제공, 일본인 납치에 대한 북한의 사과와 재발 방지, 핵문제에 관한 국제합의 준수 및 북한의 미사일 발사 유예기간 연장 등에 합의하였다.<sup>245</sup>

그러나 북한의 일본인 납치 시인은 일본의 여론을 들끓게 했을 뿐 아니라 연이어 미국 특사 방북시 북한이 시인했다는 핵개발계획 보유는 양국 관계의 개선 조짐을 일거에 비꾸어 놓았다. 결국 10월 29-30일 켈리룸푸르에서 2년만에 재개된 제12차 수교협상은 결렬되었다.

대미관계에 종속된 대일관계를 활성화시켜 대일관계 개선을 통해 막혀 있는 대미관계를 돌파해 보려는 북한의 전략이 좌절된 것이다. 제12차 회담이 끝난 뒤 북한의 대표는 “안보문제는 북·미대화를 통해서만 해결될 수 있다는 게 우리의 입장이나 북·일관계가 정상화되면 북·미관계에 긍정적인 영향을 미쳐 안보문제 해결에 유리한 환경을 만들 수 있게 되므로 협의는 가능”하다고 밝혔다. 대일관계 개선을 대미관계 개선의 우회로로 이용하겠다는 속셈의 표현인 것이다.

결론적으로 현재 미국의 부시 행정부가 대북강경자세를 유지하고 있어

244 「연합뉴스」, 2002년 8월 22일

245 「로동신문」, 2002년 9월 18일

미국의 영향을 강하게 받고 있는 일본으로서는 수교회담을 재개하기가 쉽지 않다. 또한 회담을 재개한다 하더라도 특히 미사일문제에 있어서는 일본 자체도 안보에 큰 위협으로 느끼고 있을 뿐 아니라 미국의 입장이 강하게 전달될 것이므로 북·미회담에서 이 문제가 해결되지 않는 한 북·일 수교회담이 타결될 전망은 극히 희박하다.

### 3. 단계별 시나리오

#### 가. 북·미 대립; <수교교섭 중단, 인도지원 중단, 경제제재>

북·미 대립이 지속되거나 악화될 경우 일본은 대북 수교교섭과 추가 식량 지원 등 인도적 지원을 중단하는 것 이외에 미국과 함께 대북 경제제재를 단행할 수도 있다. 유엔 헌장 제41조는 안보리가 경제제재로서 “경제 관계 및 철도, 항해, 항공, 우편, 전신, 무선통신, 기타 운수통신 수단인 전부 또는 일부의 중단”을 단행할 수 있도록 허용하고 있다.

북한 핵문제가 악화되어 안보리가 대북 경제제재를 결의하거나 또는 안보리 결의가 여의치 않아 미국이 자국에 동조하는 국가들만 경제제재를 가할 경우 일본은 제재에 동참할 가능성이 매우 높다.

일본이 취할 수 있는 대북 경제제재는 대북 무역 금지, 인적 왕래 및 북한 선박의 일본 입항 금지, 북한에 대한 송금 차단, 전신·전화 등 대북 통신수단에 대한 규제 등이다.<sup>246</sup> 이 가운데 효과적인 수단은 처음의 세 가지일 것으로 보인다.

246 麻生 幾, “북한에 대한 일본의 경제·군사제재 효과,” 『극동문제』, 1994년 9월호, p. 69.

2001년 북한의 대일 교역총액은 4억 7470만 달러로, 수출이 2억 2562만 달러, 수입이 2억 4908만 달러였다. 수입에는 일본의 대북 무상 쌀지원 50만 톤의 금액에 해당하는 1억 600만 달러가 포함되어 있어 북한측의 흑자이다.<sup>247</sup> 북·일간 무역은 북한으로서는 중요한 외화획득 수단인 동시에 국내생산이 곤란한 물자의 조달수단이 되고 있다.

북한의 대일 주요 수출품목은 어패류, 의류, 위탁가공용 전기부품, 무연탄, 채소, 마그네시아, 철강류 순으로 어패류가 전체 수출의 45%를 차지한다. 수출품목은 어패류, 무연탄 등의 1차산품과 의류, 전기부품 등 위탁가공용 품목이 주종을 이룬다. 수입품목은 수송용 차량, 전기기기, 모직물, 기계류, 화학섬유, 고무, 플라스틱, 면직물, 철강제품 등이다.<sup>248</sup>

일본의 경제제재로 북한이 상기 품목을 수출·입하지 못하면 일본에서 수입한 섬유로 생산한 기성복 제품의 대일 수출이 막힐 뿐 아니라 기계류나 수송 차량의 부족으로 북한 경제의 침체가 심화될 수 있다. 특히 농약 수입이 멈추게 되면 북한 농업에 큰 타격을 줄 수 있다.

식량과 연료는 일본에서 북한으로 거의 수출되지 않고 있어 북·일 무역이 폐쇄되더라도 북한에게는 큰 영향이 없을 것으로 보인다. 다만 북·일간을 왕래하는 조총련계 선박이나 북한 선박이 양국간 무역의 통관 통제

247 대한무역투자진흥공사, “2001년도 북한의 대외무역동향,” <[http://www.kotra.or.kr/main/trade/nk/research/2001\\_2.pdf](http://www.kotra.or.kr/main/trade/nk/research/2001_2.pdf)> (검색일: 2003.6.3). 2002년도 북한의 대일교역은 3.7억 달러로 전년비 0.3% 감소했고 전체 무역액중 비중은 48.9%이다. 대일 주요 수출품목은 어패류, 의류, 전자전기제품 등이며, 주요 수입품목은 차량, 모제품, 기계류 등이다. 통일부, 『2002년도 북한경제 종합평가』, <<http://www.unikorea.gov.kr>> (검색일 2003.6.2).

248 대한무역투자진흥공사, “2001년도 북한의 대외무역동향”

에는 나타나지 않는 형태로 일본으로부터 상당한 양의 식량과 연료를 북한에 가지고 들어가는데, 이를 금지하면 일정한 영향은 있을 것으로 생각된다. 일본에 입항한 북한 화물선은 귀환할 때 선박용이라고 하여 항해에 필요한 양의 몇 배에 해당하는 중유를 싣고 간다. 일본에는 연간 약 1,400차례 북한 화물선이 왕래하고 있다. 일본에 입항하는 북한 선박 모두가 같은 행태를 보이므로 연간 수십만 톤의 중유가 북한에 반입되는 것으로 추정된다. 최근 도쿄의 한 석유회사는 그동안 연료를 공급해왔던 <만경봉호>에 대한 연료공급을 거절했다고 밝혔다. 이 회사는 그 동안 <만경봉호>가 니이가타 항에 입항할 때마다 북한측의 주문에 따라 매회 200kl의 중유를 납품해 왔다고 한다.<sup>249</sup> 따라서 북한 선박의 일본 입항 금지는 적어도 이 선박들의 운항에 필요한 연료 부족 사태를 초래할 수 있다.

또한 오래전부터 조총련계 상사가 제3국을 경유해 대공산권수출통제위원회(COCCOM) 규제품목을 북한으로 수출하고 있다는 혐의를 받고 있는데, 이것이 사실이라면 조총련계 상사의 이러한 수출을 차단하지 않으면 제재효과는 그다지 크지 않을 것이다. <만경봉호>는 미사일 관련 부품의 운반, 불법 송금 등에 연루된 것으로 알려졌다. 일본 정부는 최근 제3국을 경유해 군사전용이 가능한 물자가 밀수출되는 것을 막기 위해 타국과의 정보교환을 강화한다는 방침을 세웠다.<sup>250</sup>

한편 경제제재의 효과라는 측면에서 북한의 유류사정은 핵심적인 요소이다. 경제제재의 효과를 좌우하는 것은 북한의 유류수입을 어떻게 중단시키느냐에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 북한은 탄도미사일이나 소화가

249 「연합뉴스」, 2003년 6월 3일

250 「연합뉴스」, 2003년 6월 3일

류(小火器類)를 수출하고 그 대금으로 이란이나 시리아 등 중동국가들에서 유류를 수입한다고 한다.<sup>251</sup> 이러한 화물선을 해상봉쇄하면 북한의 상황이 어려워질 수 있다. 그러나 해상봉쇄는 경제제재의 최종수단이다.

조총련계 재일동포들은 <만경봉호> 등 일본에 내왕하는 북한 선박을 이용하여 북한을 방문할 때 휴대품으로나 별도의 수하물로서 의복류나 자동차 등을 북한에 반출하고 있다. 이밖에도 탁송화물로서 쌀, 설탕, 간장, 소금, 개인용 컴퓨터 등을 반출하기도 한다. 이러한 물품의 대부분은 북한의 각 기관에 기증하거나 북한에 거주하는 친척에게 송부된 것인데, 그 규모는 작지만 재일동포의 북한 왕래와 북한 선박의 일본 입항이 금지되면 다소의 영향이 나타날 것으로 예상된다.

또한 일본인이 상담이나 기술지도를 목적으로 북한을 방문하는 경우가 있는데, 이 역시 금지되면 북한에 타격을 줄 수 있다. 북한의 대외무역에서 일본이 차지하는 비중이 중국에 이어 두 번째이기 때문에 일본인의 상담이 잦고 북한 공장의 설비 대부분이 일본에서 도입된 것으로서 노후화하여 수리와 정비가 빈번히 필요한 것이 일본인 기술자들의 방북 이유이다. 따라서 이를 규제하게 되면 북한의 공장 가동 등이 영향을 받을 수밖에 없다. 그리고 북한 관광객에는 일본인이 가장 많다는 사실에서 일본인 관광객의 방북 금지는 북한의 외화획득에도 나쁜 영향을 줄 것이다.

북한에 대한 송금 차단은 북한 경제에 직접적인 타격을 줄 것으로 분석된다. 일본에서 북한으로 송금되는 돈 가운데 북한 국내 회사에 대한 투자, 영리목적 이외의 기부, 친척간의 증여를 제외한 기부, 증여는 일본 재

251 최근 요미우리신문은 북한이 2001년 한 해 동안 5억 8,000만 달러 상당의 탄도미사일을 중동지역 등에 판매한 것으로 나타났다고 보도했다. 『매일경제신문』, 2003년 6월 3일

무성에 신고해야 한다. 정식으로 신고해야 하는 이러한 송금 이외에 재무성에 신고할 필요가 없는 형태와 여러 편법을 이용하여 상당액이 북한에 송금되는 것으로 추측되고 있다. 예를 들면 조총련은 북한의 각종 기념일에 많은 액수의 현금을 하는 외에 재일동포가 북한을 방문할 때 1인당 평균 100만엔을 북한에 사는 친척의 생활지원비로 지참한다고 한다.<sup>252</sup> 조총련의 현금액 추정치는 1억 달러 이하에서부터 10억 달러에 이르기까지 다양하다.<sup>253</sup> 중요한 것은 조총련의 송금이 북한 경제에서 일정한 역할을 담당하고 있다는 점이다. 따라서 이것이 금지되면 북한 경제는 가장 직접

252 麻生 幾, “북한에 대한 일본의 경제·군사제재 효과,” pp. 70-73.

253 에버스타트는 조총련의 대북 송금액이 1990년 이래 감소되어 1990년대 중반에는 1억 달러에도 미치지 못한다고 주장한다. Nicholas Eberstadt, “Financial Transfers from Japan to North Korea: Estimating the Unreported Flows,” *Asian Survey*, Vol. 36, No. 5(May 1996), p. 524. 그러나 추정액이 5억 달러에서 10억 달러 사이라고 보는 견해도 있다. Amos A. Jordan and Jae H. Ku, “Prospects for North Korea: Facing A Regime Crisis and Regime Collapse?” in Tae Hwan Ok and Gerrit W. Gong, eds., *Change and Challenge on the Korean Peninsula: Past, Present and Future* (Seoul: The Research Institute for National Unification, 1996), p. 30. 1994년 일본 경시청은 국회에서 매년 조총련이 6억 달러 이상을 북한에 송금하고 있다고 보고한 바 있다. Mary Jordan and Kevin Sullivan, “Pinball Wizards Fuel North Korea,” *Washington Post*, 7 June 1996, p. A25. 하지만 1995년에 공개된 일본 정보당국의 분석도 김일성 사망 이후 조총련의 대북 송금액이 크게 감소했음을 지적하고 있다. Eric Croddy, “Chuche: The political economy of the Democratic People’s Republic of Korea,” *Jane’s Intelligence Review*, Vol. 8, No. 6 (1 June 1996), p. 271.

적이고도 빠르게 타격을 입을 것으로 예상된다.

나. 북·미 협상 진입; <수교교섭 재개, 인도지원 재개>

일단 의제 차원에 국한하는 경우 그 동안 북·일교섭의 타결은 36년 간의 일제통치에 대한 보상문제를 어떤 식으로 해결하느냐에 좌우될 것으로 보였다. 즉 식민지 지배에 대한 보상과 청구권 문제였다. 북한측은 줄곧 한·일 국교정상화와외의 일관성 유지를 기본방침으로 하는 일본측에 맞서 일제의 식민통치로 인한 피해 보상을 끝까지 받아낸다는 자세를 보임으로써 한일회담 때의 ‘청구권방식’을 거부했다.

그러나 식민지 지배의 합법성을 주장하고 있는 일본이 보상방식을 수용하지 않았고 청구권방식으로 처리할 경우에도 이에 필요한 자료제시의 난점과 필연적으로 수반될 법리논쟁 때문에 상당한 시일이 필요했다. 이는 북한의 입장에서 볼 때 바람직하지 않았다. 더욱이 일본은 보상방식으로 할 경우 한국과의 형평성에 어긋난다는 구실을 내세워 한·일회담의 선례를 협상의 지렛대로 이용했다. 이 역시 협상에서 북한의 입장을 약화시켰다. 결국 이 문제는 ‘한일방식’으로 타결된 것으로 보인다.

2002년 9월 17일 고이즈미 일본 총리가 방북하여 북·일 정상회담을 가진 뒤 발표된 <평양 공동선언>에서는 “국교정상화 이후 쌍방이 합의한 적절한 시간이 지난 뒤에 무상자금협력, 저금리 장기차관 제공이나 국제기구를 통한 인도주의적인 지원 등 경제협력을 실시한다”고 합의했다. 선언의 내용 가운데 ‘무상자금협력’이 보상금 지급을 의미하는 것으로 생각되며 그 방식은 보상방식이나 청구권방식이 아니라 ‘경제협력’이라는 ‘한일방식’으로 타협한 것으로 추측된다.

이렇게 볼 때 최종적으로 남는 것은 북한이 일본으로부터 얼마만큼의 돈을 얻어내는 수준에서 만족하느냐이다. 사실 청구권방식이나 보상방식이냐는 명분에 지나지 않는다. 명분보다 실리가 크다면 명분은 ‘미래지향’이라는 또 다른 명분으로 포장될 것이다. 한·일 국교정상화 회담에서도 실리가 우선했고 일본이 제공하는 보상액 규모가 가장 난항했다. 북한측이 조기 국교수립을 원하는 최대 이유의 하나가 보상금을 빨리 받는 데 있으므로 보상액수가 관건이다.

이 문제에 대해 <평양선언>은 “국교정상화 협의 과정에서 경제협력의 구체적인 규모와 내용을 성실하게 협의한다”고 명시했으나 대체로 100억 달러 내외에서 합의가 이루어질 것으로 관측된다. 실제로 지불될 금액에는 일본에 대한 북한의 미지불금과 경수로 건설비용이 차감되어 조정될 것으로 보인다. 북한에 대한 일본의 채권은 원금과 이자 포함 약 10억 달러에 이르고, 경수로 건설에서 일본이 부담하고 있는 액수도 약 10억 달러이다.

수교교섭이 진행되는 동안 일본인처 고행방문이 연내 100여명 수준으로 확대될 수도 있고 전례에 비추어 50만톤 정도의 대규모 대북 식량 지원이 실행될 것이다. 이밖에도 비료, 농약, 농자재 등 식량증산을 위한 품목의 지원이 이루어질 수도 있다.

#### 다. 북·미 타결; <국교정상화 진입, 보상금 지급 개시>

2002년의 <평양 공동선언>에 따르면 일본의 대북 보상금 지급과 경제 협력은 “국교정상화 이후 쌍방이 합의한 적절한 시간이 지난 뒤”에 이루어지게 되어 있다. 북·일 국교정상화가 이루어지면 북한 경제는 대일관계에서의 변화로 인해 발전의 전기를 마련할 것이다. 발전의 전기는 일본으로

부터 받게될 보상금을 활용하는 것과 북·일 관계가 정상화됨에 따라 발생하는 부수적 현상에서 찾을 수 있을 것이다.

### (1) 보상금 지불

일본이 지불할 50-100억 달러 규모의 보상금은 북한 경제에 큰 파급 효과를 낼 것이다. 한국은행은 2001년 북한의 GDP가 약 157억 달러라고 발표하였다. 이런 정도의 경제규모를 지닌 나라에 50-100억 달러 상당의 재원이 유입된다는 것은 북한 경제환경의 획기적 변화를 의미한다. 황장엽의 증언에 따르면 북한 지도부는 일본의 수교자금만 들어오면 50년은 끄떡없을 것이라고 판단하고 있다고 한다.<sup>254</sup>

그러나 보상금의 활용이 북한 의도대로 이루어질 가능성은 적다. 북한은 수교회담 초기 일본에게 전쟁배상을 계속 요구하였다. 일반적으로 전쟁배상은 전승국이 패전국에게 배상금액을 일방적으로 요구할 뿐만 아니라, 배상금을 지불하는 패전국이 전승국의 배상금 사용 용도에 관여하지 못한다. 따라서 북한이 일본에게 전쟁배상을 요구한 것은 배상금 규모와 그 사용 용도에 대한 일본의 관여를 배제하기 위한 때문인 듯하다.

북한의 전쟁배상 요구에 대해 일본은 국제법상 일본이 조선과 전쟁상태에 있지 않았기 때문에 전쟁배상을 수용할 수 없다는 입장을 고수하고 있다. 더욱이 2차대전의 전승국에 대한 일본의 배상은 샌프란시스코 강화조약에 의거해 일반적인 전쟁배상과는 달리 일본의 지불능력을 고려하여 배상금액이 결정되었으며 그 배상금도 피배상국과 일본간의 합의에 따라

254 신지호, “북한체제변화 3단계론,” 『한국정치학회보』, 제36집, 제4호 (2002, 겨울), p. 113

대부분 현금이 아닌 현물과 인적 지원 형태로 지불되었다.

이미 북한이 '경제협력방식'을 수용한 듯이 보이지만 북한이 일본으로부터 어떤 방식의 보상을 받든간에 그것의 대부분은 현금이 아닌 현물과 인적 지원의 형태를 띠 가능성이 클 뿐만 아니라 보상금의 용도도 북한이 독단적으로 결정하지 못하고 일본과의 합의에 의해 정해질 가능성이 높다. 따라서 보상금의 지원분이나 방법은 향후 교섭에 달려있으나 북한의 식량 증산, 에너지난 해소 및 북한의 사회간접자본과 생산설비투자 등 낙후된 산업 인프라 구축과 관련된 프로젝트 파이낸스방식이 채택될 가능성이 높으며, 직접 현금에 의한 지불 가능성은 높지 않다. 또한 보상협정에는 보상이 일반무역을 저해한다든가 보상으로 공여된 물자가 제3국에 재수출되는 것은 금지하는 규정이 포함될 것이다. 지불기간도 단기간보다는 장기에 걸쳐 매년 일정한 액수가 지불되는 형식이 될 것이고 매년 지불되는 액수의 상당부분이 예컨대 일본산 자본재 구입 등 사용 용도가 고정될 것이다.

보상협정에는 경제개발 프로젝트의 리스트가 첨부되어 이들 프로젝트의 실시에도 필요한 물자, 서비스가 보상으로 공여될 것인데, 이것도 일본의 입장에서는 일본 상사의 대북 진출과 수출을 용이하게 하는 방향으로 이루어지도록 노력할 것이다.

보상금을 어떻게 활용될 것인지 전망하기 위해서는 우선 그 동안 경제 협력에 관해 북·일간에 논의되어 온 내용을 살펴볼 필요가 있다. 특히 북한은 1980년대부터 비공식 경로를 통해 일본에 대해 경제협력을 꾸준히 요구하여 왔다.<sup>255</sup> 그 가운데 대표적인 것이 1985년 9월에 방북한 일본

255 이하의 내용은 입을출, “일·북한 관계 정상화에 따른 수교자금 공여와 북한경제 파급효과 연구,” 고려대학교 국제대학원 석사학위 논문, 1998, pp. 58-63, 63에 따른 것이다.

의 남해전철 회장과 북한의 조선아시아무역촉진위원회 위원장이 체결한 비망록의 내용이다. 이는 북한이 최초로 서방국가에 요청한 프로젝트인데, 세 가지 항목으로 정리되어 있다. 북한이 일본에게 요구하는 경제협력 사항으로 다양한 분야가 포괄되어 있으나 종합하면 수산물의 생산 확대 협력, 기술협력과 합작투자, 사회간접자본 투자로 집약된다.

&lt;표 XIII-1&gt; 기술제휴·합영에 관한 비망록

분 야	주 요 내 용
기술협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>○간척지 건설, 해상 매립지에 활주로·공장 건설, 석탄 등 해양자원 개발</li> <li>○정어리, 명태 등 수산물 가공, 전복·해상·송어 등 얇은 바다 양식</li> <li>○기성복, 메리야스 제품의 생산</li> <li>○잡목, 짚에 의한 제지</li> <li>○제철소 근대화</li> <li>○분사구·연료 펌프 생산 공장 현대화</li> <li>○평양·남포간 철도 현대화</li> </ul>
합작·합영	<ul style="list-style-type: none"> <li>○북한 동·서해에서의 어업</li> <li>○다시마 양식</li> <li>○토마토 주스 공장</li> <li>○권연초 공장</li> <li>○연마반, 공구세트 생산 공장</li> <li>○원산 금강산 호텔 건설</li> </ul>
대일 발주 가능 설비	<ul style="list-style-type: none"> <li>○납·이연 동시 제련 설비</li> <li>○크롤프렌 합성 고무 공장 설비</li> <li>○용광로 설비 현대화</li> <li>○규소 강판, 스테인레스판 생산 설비</li> <li>○컬러 텔레비전 수상기 생산 공장 설비</li> </ul>

이 비망록 체결 이후 1991년 4월 대북 개발수입<sup>256</sup>사업을 촉진하기 위하여 일본의 경제교류대표단이 평양을 방문했을 때 북한은 동 대표단에게 <경제교류 촉진에 관한 의견서>와 개발수입 희망품목을 제시한 바 있다. 이 의견서는 북한의 공업, 무역 관련 부서와 회사가 일본으로부터 설비와

256 개발수입이란 북한에 자본, 설비 및 기술을 투자하고 그 대가를 물품으로 공급받는 투자방식이다.

기술도입을 원하는 사항을 담고 있다.

<표 XIII> 북한의 대일 개발수입 희망 분야

협 력 부 문	관련 부서 및 회사
자동차 공작기계의 현대화, 전기기기 부문에서의 협력, 10만톤급 트랙터 엔진개선 기술협력	기계공업부
원유탐사(영상검사기술, 지층탐사기술)	자원개발부
시멘트 100만톤 단위 6기 건설설비, 유리공장 플랜트	건재공업부
양식기술, 어류가공공장, 보관창고, 냉동냉장설비 도입	수산위원회
강관류 생산설비 도입 및 기술협력, 아연생산설비 도입	조선금속기계 수출입총회사
내화물 연산 100만톤 규모의 설비 도입	조선광산물 수출입총회사
향료 가공기계 도입, 유화철에서 귀금속 분리기술 및 설비 도입	조선평명 무역총회사
의류생산설비, 목재가공설비, 건조기 도입	
구조토의 여과기 최종설비 및 여과 기술, 세라믹 가공기술, 시멘트·비날론 섬유설비 기술, 액체용 용기 생산설비 도입	조선화학제품 수출입회사

또한 1992년 3월, 일본 대표단이 방북했을 때 북한의 조선국제무역촉진위원회가 일본의 투자유치 희망 분야를 제시한 적이 있다. 그것을 보면 대륙붕 원유 탐사 및 채굴, 금광개발, 조선소 현대화, 엔진 및 선박용품 생산, 연산 1,000만 평방미터의 유리공장, 마그네시아 크링커 제조공장과 내화벽돌공장, 10만추 규모의 방직공장, 견직물공장, 연산 10만톤의 아연 정련공장, 연산 3만톤의 암모니아공장, 반도체와 직접회로공장, 시멘트공

장 등이다.

결론적으로 일본이 지불할 보상공은 열악한 사회간접자본시설에 투자되고 기간산업의 개발에 활용될 것이다. 북한으로서는 수출주력 및 기간산업 구축을 위해 제철소, 대규모 댐, 도로개선을 위한 투자가 가장 효율적이라고 판단할 것이며 기간산업으로서 식품·수산물 가공, 섬유·봉제, 목재 가공·제지, 철·비철금속공업, 유리·시멘트·내화물 생산, 고무화학공업, 기계·공구생산, 전기전자산업, 자원개발, 관광개발 등이 그 대상으로 선정될 가능성이 크다.

## (2) 대북 경제협력

전후 일본의 경제 재건은 산업 연관 효과가 큰 특정 분야에 자원을 집중해 순차적으로 개발해 나가는 방식을 채택했는데, 일본은 이를 ‘경사 생산’ 방식으로 부른다고 한다. 패전으로 인한 국제적 고립 속에서 물자와 자원이 부족했던 당시로서는 한정된 자원을 경제 전영역에 투입하는 것이 불가능했기 때문이다.

일본의 전문가들은 오늘날 북한이 패전 직후의 일본과 비슷하기 때문에 북한 개발 방식 역시 일본이 했던 경사 생산 방식을 따르는 것이 바람직하며 일본의 대북 지원도 이 패턴을 따라 이루어질 것이라고 예상하고 있다. 따라서 일본은 맨처음 북한의 석탄 및 에너지 분야에 지원을 집중하는 한편, 당장 시급한 농업 관계 지원을 병행해 나갈 것이라고 한다. 또한 전통적으로 일본은 인재를 중시하기 때문에 인재 양성을 위한 교육 시설 지원 등이 병행하게 될 것이고 철강, 금속 등 산업 파급효과가 큰 부분을 우선적 타겟으로 삼을 것이라고 한다.<sup>257</sup>

북한에 대한 일본의 경제협력은 무역환경 개선, 금융협력, 직접투자 확대, 자원개발, 사회간접투자 및 건설 협력, 기술협력 등으로 진행될 가능성이 높다. 북한에 대한 일본의 구체적인 경제협력 예상 분야를 살펴보면 아래의 <표 XIII-3>과 같다.<sup>258</sup>

<표 XIII-3> 북·일 경제협력 형태 전망

분야	협력 가능 형태
무역	○무역사절단 파견 ○무역대표부 설치 ○최혜국대우(관세인하, 일반특혜관세 공여)
금융 지원	○유·무상원조자금 ○엔차관, 상품차관, 채무구제
합작 투자	○유상협력자금을 의한 사업 진출 - 일본의 관심분야 섬유, 잡화 등 가공무역, 통조림 공장 등 수산자원 가공, 무연탄·이연 등 지하자원 공동개발
식량 지원	○농업개발 지원을 통한 간접지원
어업	○민간차원 협력에서 공식 협정으로 발전
항로 개설	○동경-평양간 직항 항공로 개설 - 일본은 동경-서울-평양-북경 노선에 관심
기술 협력	○기자재 공여, 전문가 파견 및 연수생 훈련 ○통신위성 이용 등

257 남문희, “미국과 일본의 박정희식 북한 개발,” 『통일경제』, 1997년 11월 호, pp. 22-23

258 임을출, “일·북한 관계 정상화에 따른 수교자금 공여와 북한경제 파급효과 연구,” p. 64, 68.

그러나 북·일 국교정상화가 이루어진다 하더라도 초기에는 일본 기업이 자체자금으로 대북진출을 추진하지는 않을 것이다. 지난 1970년대 북한에 대규모 플랜트 수출을 추진했던 일본의 대기업은 무역대금 미지급문제로 매우 어려운 상황을 겪었기 때문에 한층 높은 차원에서의 경제협력형태인 ‘투자’는 특히 현실적으로 어려울 것이다. 또한 일본 기업은 한국 기업과는 달리 투자위험을 감수하고 북한에 신규 진출할 동기가 크지 않다. 비즈니스 대상지로서 환경이 보다 양호한 많은 지역을 체쳐두고 굳이 북한을 우선 순위에 놓을 이유가 없는 것이다. 따라서 일본 기업의 대북 진출은 일본 정부의 대북 보상과 연계된 프로젝트의 추진사업에 참여하거나 투자위험 회피를 위하여 한국 기업의 대북 진출이 선행된 이후 한국 기업과의 협력을 통한 공동진출의 형태로 나타날 것이다.<sup>259</sup> 이 경우 일본 기업의 진출목표가 북한의 투자환경 개선에 의한 생산 이전이 아니라 보상금을 목표로 한 사업이기 때문에 그 자체만으로도 효과는 한계가 있을 것이다.

전체적으로 상업차관 공여와 민간차원의 직접투자 여부는 북한의 사업 환경이 얼마나 개선되느냐에 달려있다고 할 수 있다. 북한의 열악한 사회간접자본이 경제개발과 외국인투자를 막는 원인이 되고 있는데, 일본의 보상금과 원조가 투입되어 북한의 투자환경이 개선되면 북·일간 경제협력은 급속히 향상될 수 있을 것이다.<sup>260</sup>

259 조은호, “北·日 경제관계 현황과 수교 이후 경제협력 전망” <[http://www.kotra.or.kr/main/trade/nk/research/exter\\_06.jsp](http://www.kotra.or.kr/main/trade/nk/research/exter_06.jsp)>(검색일: 2003.6.3).

260 북한에서도 동일한 효과를 기대하기는 어렵지만 한국의 경우 일본의 보상금이 1966년부터 1975년까지 국민총생산에 연간 19.3%를 기여한 것으로 분석되고 있다. 임을출, “일·북한 관계 정상화에 따른 수교자금 공여와 북한경제 파급효과 연구,” p. 43.

### (3) 대북 관세혜택 부여

북·일간 무역거래가 활발하지 못한 것은 우선적으로 정치적 이유에 기인한 것이다. 북한은 일본의 수교국가가 아니므로 대부분의 국가들이 일본으로부터 누리고 있는 관세상의 혜택을 누리지 못하고 있어 북한의 대일 수출은 불이익을 받고 있다. 이는 북한 상품의 가격경쟁력 저하로 나타나 북한의 대일 무역 확대에 큰 걸림돌이 되고 있다. 세계무역기구(WTO) 체제 하에 무역자유화가 진전됨에 따라 국제적으로 관세가 인하 또는 무관세 방향으로 움직이고 있으나 북한은 WTO에 가입하지 않았으며, 일본과 국교관계도 없기 때문에 북한으로부터의 수입품 중 과세대상 품목은 최고율의 기본 관세가 적용된다.

그러나 국교수립 후 다른 개도국과 같은 최혜국대우나 관세인하와 같은 조치를 북한이 적용받는다면 북한 상품의 가격경쟁력은 크게 높아져 대일 수출은 크게 신장될 수 있다. 또한 북한의 노동력과 일본의 자본과 기술이 결합된 합작투자 형태의 경제협력이 활발히 이루어질 수 있다.

### (4) 북한의 대외 경제관계 정상화 지원

일본이 북한과 국교를 수립하고 대북 지원에 나서게 되면 북한의 대미관계도 개선될 가능성이 크다. 미국은 북한을 테러지원국으로 지목하여 무역, 금융상 불이익을 받는 경제제재 조치를 취하고 있을 뿐 아니라 미국에 동조하는 서방국가들과 국제금융기구의 대북 지원도 불가능하게 만들고 있다.

그러나 북한이 일본과 국교수립을 하게 되면 테러지원국 지정에서 해제될 것이고 미국과의 관계개선에 긍정적인 영향을 줄 것이다. 이러한 호

름이 발전되어 북한이 미국과도 국교를 수립하거나 그에 상응하는 관계개선을 이룬다면 북한은 각종 경제제재 조치에서 벗어나 대외무역을 확대하고 국제금융지원도 받을 수 있게 되어 경제도약에서 유리한 기반을 구축할 수 있을 것으로 기대된다.

#### (5) 북한의 경제특구 개발 지원

일본의 경제협력이나 지원은 북한의 경제특구를 중심으로 한 특정 프로젝트를 중심으로 추진될 가능성이 높기 때문에 금강산, 신의주, 개성 등 기존 경제특구의 개발을 촉진할 것이다. 기존의 경제특구에서 어느 정도 성공을 거둔다면 북한은 여타 지역을 특구로 추가 지정하여 개발을 추진할 것으로 예상된다.

#### (6) 북한의 조총련 활용 협조

지금까지 조총련은 북한의 정부기구처럼 그리고 조총련의 사업은 북한의 정책사업처럼 운영됨으로써 북한 정권의 필요에 적절히 부응해 왔다. 특히 조총련기업에 의한 섬유류, 가전기기 등의 합영 및 위탁가공 생산은 북한의 경공업 발전에 상당한 기여를 하고 있다.

이러한 상황에서 북·일수교가 이루어질 경우 조총련의 위상에서 변화가 있게 되고 북한에 대한 조총련의 경제적 역할이 분명히 크게 증대될 것이다. 즉 조총련 자산과 소유 기업에 대한 북한의 조치에 따라 북한 경제는 큰 영향을 받을 것이다. 약 20조엔으로 추정되는 조총련 자산<sup>261</sup> 가운데 적어도 10조엔을 북한이 이용할 수 있을 것으로 추측되고 있다.<sup>262</sup> 일

본 경제의 장기 침체와 조총련계 기업 및 은행의 몰락으로 조총련의 세력이 많이 퇴락했지만 1992년 통계를 보면 조총련은 일본 전국에 38개의 신용조합과 그 산하에 176개 점포를 가지고 있었다. 조총련의 조직원은 약 2,200만명인 북한 전체인구의 약 1%에 불과하지만 이들의 예금고는 2조 3,500억엔으로 북한 GNP의 50%나 되는 규모였으며 북한 GNP는 약 4,500개의 조총련계 빼빼코업소들의 1년간 매출액에 불과했다.<sup>263</sup>

북한 경제에 비해 엄청난 규모를 자랑하는 조총련의 이러한 자산은 북한 정권에게 막대한 이용가치를 지니고 있다. 북·일 수교가 이루어지지 않아 조총련을 통한 일본 내에서의 북한 정권의 합법적인 경제활동이나 북한이 조총련 자산을 이용하는 데 많은 제약이 있었으나 북·일 수교는 이러한 장벽을 제거해 줄 것이다. 이미 북한은 1995년 곡물수입자금을 조성하기 위해 조총련계 학교부지 등 일본내 조총련 명의로 된 부동산을 담보로 일본 은행에서 장기저리 융자를 받는 문제를 비밀리에 추진한 적이 있었다고 한다.<sup>264</sup>

북·일수교는 이처럼 일본 내에서의 북한 정권의 경제활동을 활성화시켜 줄 뿐 아니라 제한되어 있는 조총련의 대북 투자도 촉진할 것으로 예상된다. 지금까지 조총련의 대북 투자는 건당 1백만 달러 이하의 소규모가 대부분인 데다가 식당·관광·금융 등 서비스 부문과 의류 등 경공업부문에 치우쳐, 광산개발·대형 제조업·사회간접자본 등 절실히 필요한 부분

261 1990년대 중반 한국개발연구원(KDI)은 약 20조 2천 7백만엔으로 추정했다.

262 『중앙일보』, 1996년 4월 29일

263 이도형, 『조총련의 실체』 (서울: 남북문제연구소, 1993), pp. 44, 90.

264 『조선일보』, 1995년 6월 8일

에서는 이루어지지 못했다. 이에 따라 합작투자에 부수되는 선진기술의 이전에 있어서도 크게는 기여하지 못한 것으로 평가된다.<sup>265</sup>

그러나 이러한 현상은 경제논리에 따른 것이라기보다는 주로 정치적 논리에 의한 것이었다. 북·일수교는 조총련의 대북 투자에 대한 정치적 장벽을 완화시켜 줌으로써 조총련의 대북 투자가 크게 확대되고, 이는 북한 경제의 진로에 큰 파급효과를 낳을 것이다.

최근 북한 핵문제 해결을 위한 압박으로 조총련에 대한 일본 정부의 규제 움직임이 거세어지고 있다. 북한 정권과 조총련의 비합법적인 연결고리를 차단하려는 의도이다. 북·일 수교가 이루어지면 비합법적인 연결고리도 없어질 것이고 북한의 조총련 활용에 대해 일본 정부가 적극 협조하지는 않는다 하더라도 적어도 묵인하거나 규제할 근거는 없어질 것이다.

---

265 이우현, “북일 경제관계 현황과 전망,” 현대경제사회연구원 편, 『북한경제의 오늘과 내일』, (서울: 현대경제사회연구원, 1996), p. 248. 그러나 조총련은 여전히 북한이 선진 과학기술과 현대적 설비를 도입하는 주요 창구이다.

## XIV. 국제금융기구의 대북 차관공여 가능규모 추정

### 1. 서론

북한은 1997년 들어 ADB에 공식적으로 가입신청서를 제출(2월)하고<sup>266</sup> 이례적으로 IMF 조사단(mission)의 입국(9월)을 수용하는 등 회원가입을 준비한 바 있으나 아직까지 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB) 등 국제금융기구의 회원으로 가입하지 못하고 있다.

북한이 아직까지 국제금융기구에 가입하지 못하는 근본적인 이유는 정치적 문제로 인해 미국과 일본이 북한을 선뜻 받아주지 않기 때문이다. 미국과 일본은 국제금융기구에서 높은 출자금 및 투표권 비중을 가지고 있어 북한의 회원가입 문제에 큰 영향력을 미칠 수 있는 입장이다.<sup>267</sup> 미·일

---

266 북한이 국제금융기구 가입을 위해 구체적인 움직임을 보인 것은 1997년 이후이다. 즉, 북한은 1997년 2월 ADB에 공식적으로 가입신청서를 제출하고 같은 해 9월 IMF 조사단(mission)의 북한경제 조사를 수용한 바 있다. 이와 관련하여 ADB는 1997년 2월 북한의 가입신청서를 서면으로 받았다고 밝히고, 사토 미츠오 ADB 총재가 같은 해 5월 일본에서 열린 ADB 연차 총회에서 북한의 가입신청서가 회원국들에게 넘겨져 검토되고 있는 단계라고 말한 것으로 알려져 있다.(AFP통신 「연합뉴스」, 1997.9.18)

267 IMF 회원국의 투표권 비중(2003년 4월말 기준)을 보면, 미국이 17.11%로 가장 높고, 일본이 6.14%로 그 다음을 차지하고 있다. 이러한 미국의 투표권 비중은 독일(6.0%), 프랑스(4.95%), 영국(4.95%)의 투표권을 모두 합한 수치보다 높은 수준이다. ADB의 경우 미국과 일본의 투표권 비중(2002년말 기준)이 각각 12.99%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다.

은 국제금융기구의 자금지원에 대해 북한이 대량살상무기(핵, 미사일 등) 및 일본인 납치 문제 등을 자신들이 원하는 방향으로 해결해 줄 경우 북한에 제공할 수 있는 선물정도로 생각하고 있는 반면 북한은 이러한 선행조건 없이 가급적 이른 시일 내에 국제금융기구로부터 경제개발자금을 조달해보려는 생각을 가지고 있다.

북한이 그간 추진해 온 국제금융기구와의 공식, 비공식 접촉내용을 보면 IMF보다 ADB 가입에 더 적극적이었던 것으로 보인다. 이는 IMF에 가입하기 위해서는 북한이 국가기밀로 간주하는 경제통계를 의무적으로 공개해야 하지만 ADB는 회원국에 대해 이러한 의무를 부과하지 않기 때문이다. 따라서 북한은 그간 ADB에 가입신청서를 공식 제출하는 등 회원가입에 상당한 노력을 기울였던 것으로 보이나 미국과 일본의 반대에 부딪쳐 가입이 실현되지 않은 상태이다. 세계은행의 경우 IMF 회원국에 대해서만 가입자격이 주어지기 때문에 IMF 회원국이 아닌 북한이 가입하는 것은 사실상 불가능하다.

앞으로 북한의 국제금융기구 가입문제는 '6자회담'(남북한, 미국, 중국, 러시아, 일본)의 성공여부에 영향을 많이 받을 것으로 보인다. 2002년 말부터 북핵문제가 대두되면서 북미, 북일관계가 이전보다 더 악화되는 듯한 모습이 나타났으나 '6자회담'의 틀이 마련되어 해결 조짐도 나타나고 있는 상황이다. 만일 회담이 성공적으로 진행되고 이를 계기로 북미, 북일관계가 개선된다면 북한의 국제금융기구 가입이 의외로 쉽게 실현될 가능성도 배제할 수 없다.

현재 시점에서 북미, 북일관계가 어떤 방향으로 전개될 것인지는 예단할 수 없으나 북한의 국제금융기구 가입 가능성에 대비하여 기존의 국제금융기구 가입절차, 자금지원 제도 및 현황 등을 살펴본 후 이들 기구의 대

북 차관공여 가능규모를 추정해 보고자 한다.

## 2. 국제금융기구 가입 절차 및 자금지원 제도

여기에서는 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank), 아시아 개발은행(ADB)의 가입 절차와 각 국제금융기구의 자금지원 제도 및 현황에 관해 살펴보고자 한다.

### 가. 가입 절차

#### (1) 국제통화기금(IMF)

IMF의 설립 목적은 금융 및 경제안정을 유지하는 데 필요한 질서와 기본틀을 지속적으로 발전시켜 나감으로써 국가간 원활한 상품·서비스·자본거래를 지원하고 건전한 경제발전을 도모하는 데 있다. 따라서 질서있고 안정적인 외국환제도의 운용 등을 통해 국제통화문제와 관련된 사항에 협력할 의사가 있는 모든 나라에 대하여 가입을 허용하고 있다.

IMF 가입은 다음과 같은 절차에 의해 이루어진다. 먼저 IMF 협정문에 의거한 가맹국의 제반 의무사항(<부록>의 <별표4> 참조)을 준수하겠다는 의사 표시와 함께 가입신청서를 제출하면, IMF 당국은 신청국의 경제사정을 고려하여 쿼터규모, 쿼터납입방법 등을 결정한 후 상무이사회(Executive Board)의 가입결의안의 승인을 거쳐 총회(Board of Governor)에서 가입결의안을 투표에 부쳐 결의안이 채택되면 가입예정국이 할당된 쿼터를 납입하는 절차를 거쳐 정식 가맹국 자격이 부여된다. 여기에서 가입결의안은 총회에서 총투표권의 2/3 이상을 보유하는 과반수

가맹국이 참가하여 이들의 투표권중 과반수 찬성을 얻으면 채택된다. 국가별 쿼터는 국민소득, 대외지급준비자산, 경상수지와 경상외환수입의 변동 정도 등 가맹국의 경제력을 나타내는 지표를 토대로 산출된다.

## (2) 세계은행(World Bank)

세계은행(World Bank)은 국제부흥개발은행(IBRD)과 국제개발협회(IDA) 등 두 개의 국제금융기구를 포괄하고 있다.<sup>268</sup> IBRD는 개발도상국에 대한 경제개발자금을 지원할 목적으로, IDA는 개발도상국중 최빈국에 양허성 개발자금을 지원할 목적으로 설립되었다.

IBRD의 가입자격은 IMF 가맹국으로 제한하고 있으며 가입절차는 다음과 같다. 가입 희망국이 IBRD앞 가입신청서를 제출하면 IBRD 당국은 출자 주식수 등 가입조건을 결정하여 가입결의안을 총회 투표에 회부하고 총회 투표를 거쳐 결의안이 채택되면 가입 예정국의 출자주식 인수 및 출자금 납입 후 정식으로 가맹국 자격이 부여된다. 가입결의안은 총회에서 총 투표권의 2/3이상을 보유하는 가맹국의 참가와 투표권 과반수 이상의 찬성을 얻으면 채택된다. 출자 주식수는 통상 IMF 쿼터를 기준으로 결정된다.

IDA 가입자격 역시 IBRD 가맹국으로 제한되어 있다. 가입절차를 살펴보면 가입 희망국이 IDA앞으로 가입신청서를 제출하고 IDA가 가입조건을 수락한 후 가입의결안에 대해 상무이사회의 의결과 총회의 투표를 거

268 한편, 세계은행 그룹(World Bank Group)은 국제부흥개발은행(IBRD), 국제개발협회(IDA), 국제금융공사(IFC), 국제투자보증기구(MIGA), 국제투자분쟁해결본부(ICSID)를 모두 포함한다.

쳐 결의안이 채택되면 가입예정국이 출자금을 납입함으로써 정식가맹국 자격을 획득하게 된다. 결의안은 IBRD와 같은 방식으로 채택되고 가맹국별 출자금은 당해국의 IBRD 출자지분을 기준으로 배분된다.

### (3) 아시아개발은행(ADB)

ADB는 아시아·태평양지역의 경제성장 및 경제협력을 촉진하고 역내 개발도상국의 경제발전에 기여하기 위하여 설립되었다. ADB의 가입자격은 역내국의 경우 ESCAP<sup>269</sup> 가맹국, 그리고 UN 또는 UN 전문기구의 가맹국이면 가능하고 역외국은 선진국으로 제한되어 있다. 가입절차는 IBRD와 동일하나 총회에서 가입결의안이 채택되기 위해서는 총 투표권의 3/4 이상을 보유하는 가맹국 2/3 이상의 찬성이 필요하다는 점에서 가입조건이 IBRD보다 더 까다롭다고 할 수 있다.

## 나. 자금지원 제도 및 현황

### (1) 對 개발도상국 차관공여 기준

국제금융기구의 개발도상국에 대한 금융지원은 통상적으로 각국의 1인당 GNI를 기준으로 이루어지고 있다. IDA의 경우 1인당 GNI 875달러(2002년 경상가격)를, IBRD는 5,185달러(2002년 경상가격)를 기준으

---

269 ESCAP은 유엔 아시아·태평양 경제사회위원회(United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific)로서, 2003년 11월 현재 정회원국 53개국, 준회원국 9개국으로 구성되어 있다. 한국은 1954년, 북한은 1992년 정회원국으로 가입했다.

로 각각 그 이하인 국가를 대상으로 지원하고 있다. IMF도 여타자금은 별도의 제한이 없으나 ‘빈곤축소 및 성장지원금융’(PRGF)<sup>270</sup>은 1인당 GNI가 875달러(2002년 경상가격) 이하인 회원국에 대해 지원하고 있다. ADB는 1인당 GDP 수준에 따라 가맹국을 A, B1, B2, C그룹으로 구분하여 양허성 자금인 아시아개발기금(ADF) 자금을 지원하고 일반재원(Ordinary Capital Resources; OCR) 자금도 지원<sup>271</sup>하고 있다.

---

270 빈곤축소 및 성장지원금융(Poverty Reduction and Growth Facility)은 이전의 확대구조조정금융(Enhanced Structural Adjustment Facility)을 폐지하면서 1999년 9월 새로 채택된 제도이다.

271 A, B1, B2, C그룹의 구분은 1인당 GDP 수준, 채무지불 능력, UN의 최빈국(Least Developed Countries) 포함 여부 등을 고려하여 구분된다. A그룹은 1인당 GDP가 900달러 미만이고 최빈국에 포함되며 채무지불 능력이 미약한 국가, B1그룹은 1인당 GDP가 900달러 이상이고 최빈국에 포함되지 않으나 채무지불 능력이 미약한 국가, B2그룹은 1인당 GDP가 900달러 이상, 최빈국에 포함되지 않으나 채무지불 능력은 제한적인 나라, C그룹은 1인당 GDP가 900달러 이상, 최빈국에 포함되지 않으면서 적절한 채무지불 능력을 지닌 국가를 말한다. A그룹에 대해서는 아시아개발기금(ADF) 자금만 제공되며, B1그룹에 대해서는 일반재원 자금도 제한적으로 지원되지만 주로 아시아개발기금(ADF) 자금이 지원된다. B2그룹은 아시아개발기금(ADF) 자금도 제한적으로 지원되지만 주로 일반재원 자금이 지원된다. C그룹은 일반재원 자금만 지원된다.

<표 XIV-1> 국제금융기구의 차관공여 기준

국제금융기구	지원대상 국가	지원 내용
국제개발협회 (IDA)	1인당 GNI 875달러 이하	금리: 없음 기간: 35-40년(거치기간 10년 포함)
세계은행 (IBRD)	1인당 GNI 5,185달러 이하	IDA자금 수혜를 받지 않는 국가에 지원 금리: 시장금리 수준 기간: 15-20년(거치기간 3-5년 포함)
국제통화기금 (IMF)	1인당 GNI 875달러 이하	빈곤축소 및 성장지원금융(PRCF) 지원 금리: 0.5% 기간: 10년(거치기간 5년반 포함) 한도: 쿼터의 140%(상무이사회가 인정하는 경우 예외적으로 185%)까지 지원
아시아개발은행 (ADB)	GDP, 최빈국 여부, 채무지불 능력 등을 토대로 A, B1, B2, C그룹으로 구분	ADF 프로젝트 자금 상환기간: 32년(거치기간 8년 포함) 금리: 거치기간중 1% 이후 1.5% ADF 단기 상환계획자금 상환기간: 24년(거치기간 8년 포함) 금리: 위와 같음 일반채권(OCR) 용자 금리: LIBOR+가산금리

\*자료: World Bank Group(2003), Asian Development Bank(2003a), IMF(2003b)

(2) 개발도상국의 현황

2002년 현재 IMF 및 세계은행에 가입한 국민소득 10,000달러 이하, 인구 1,000만명 이상인 주요 개발도상국은 총 47개국에 달한다. 이들 개발도상국의 1인당 GNI 분포를 살펴보면 500달러 미만인 국가는 14개국,

500-1,000달러 미만인 국가가 7개국이며, 나머지 26개국은 1,000달러 이상이다. 이들 개발도상국 가운데 체제전환국기는 10개국, 아시아·태평양 지역의 국가는 15개국(이중 4개국은 체제전환국)이다.

<표 XIV-2> 주요 개발도상국<sup>272</sup> 분포

(2002년 현재)

1인당 GNI 기준 분류(47개국)		
500달러 미만(14개국)	500-1,000 달러 미만 (7개국)	1,000-10,000달러 미만(26개국)
콩고민주공화국(90), 에티오피아(100), 말라위(160), 네팔(230) 나제르(170), 태시(360) 모잠비크(210), 부르키나파소(220), 캄보디아(280), 방글라, 파키스탄(410), 베트남(430), 우즈베키스탄(450), 인도(480), 예멘(490)	카메룬(560), 코트디브와르(610), 앙골라(660), 인도네시아(710), 우크라이나(770), 스리랑카(840), 중국(940)	필리핀(1,020), 시리아(1,130), 모로코(1,190), 유고슬라비아(1,400), 에콰도르(1,450), 이집트(1,470), 카자흐스탄(1,510), 이란(1,710), 알제리(1,720), 과테말라(1,750), 콜롬비아(1,830), 루마니아(1,850), 태국(1,980), 페루(2,050), 터키(2,500), 러시아(2,140), 브라질(2,850), 말레이시아(3,450), 아르헨타나(3,540), 베네수엘라(4,090), 칠레(4,260), 폴란드(4,570), 헝가리(5,280), 체크(5,560), 멕시코(5,910), 한국(9,930)

(※다음 페이지 계속)

272 인구 1000만명 이상, 1인당 GNI 10,000달러 미만

체제 및 지역 특성	
체제전환국가(10개국)	아·태국가(15개국)
베트남(430), 우즈베키스탄(450), 우크라이나(770), 중국(940), 카자흐스탄(1,510), 루마니아(1,850), 러시아(2,140), 폴란드(4,570), 헝가리(5,280), 체코(5,560)	네팔(230), 캄보디아(280), 필리핀(1,020), 방글라데시(360), 파키스탄(410), 태국(1,980), 베트남(430), 우즈베키스탄(450), 인도(480), 인도네시아(710), 중국(940), 스리랑카(840), 카자흐스탄(1,510), 말레이시아(3,540), 한국(9,980)

\* 범례 ( ) 내는 달러표시 1인당 GNI, \*는 아·태국가 중 체제전환국,  
\* 자료 World Bank(2003a, 2003b)

(3) 對 개발도상국 차관공여 현황

<IBRD, IDA, IMF, OECD(DAC)<sup>273</sup>>

국제금융기구는 해당국가의 경제력을 기준으로 소득수준이 낮은 국가에 대해 더 많은 자금을 제공하고 있다. IBRD, IDA, IMF, OECD(DAC)가 개발도상국에 지원한 자금규모를 보면 47개 개발도상국 전체의 이들 국제금융기구에 대한 평균 ‘GNI 대비 차관비율’은 26% 수준인데 이를 소득수준별로 구분해 보면 1인당 GNI가 500달러 미만인 국가그룹(14개국) 평균은 52%, 1인당 GNI가 500-1,000달러 미만인 국가그룹(7개국) 평균은

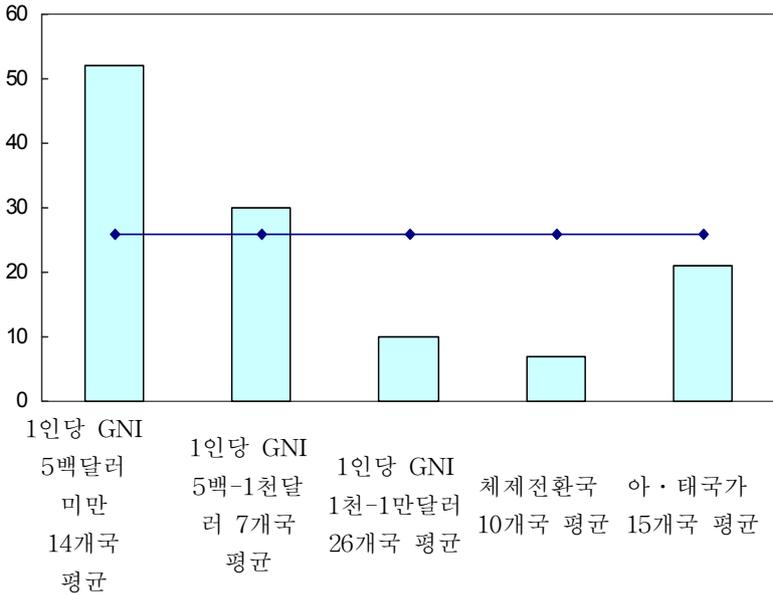
273 OECD는 국제금융기구는 아니지만 산하에 開發援助委員會(Development Assistance Committee: DAC)를 통해 개발도상국에 공공차관을 공여하고 있어 국제금융기구와 유사한 사업을 수행하고 있어 국제금융기구에 포함시켜 논의한다. 북한의 경우 2002년말 현재 OECD(DAC)로부터 4천 7백만 달러의 공공차관을 이용하고 있다.

30%, 1인당 GNI가 1,000달러-10,000달러 미만의 국가그룹(26개국) 평균은 10% 수준으로 1인당 GNI가 낮을수록 국제금융기구의 자금지원 비율이 더 높다.

한편 IBRD, IDA, IMF, OECD(DAC)의 체제전환국에 대한 자금지원은 그다지 활성화되지 않은 것으로 보인다. 체제전환국가(10개국)의 이들 국제금융기구에 대한 평균 'GNI 대비 차관비율'은 6%로 47개 개발도상국 평균인 26%에 비해 훨씬 낮은 수준에 머물러 있다. 또한 아·태지역 개발도상국가(15개국)의 이들 국제금융기구에 대한 평균 'GNI 대비 차관비율'은 21%로 개발도상국 전체 평균에 비해 낮은 것으로 나타나고 있다.

<그림 XIV-1> 국가군별 對IBRD,IDA,IMF,OCED(DAC)  
'GNI 대비 차관비율'(2002년말 기준)

(단위: %)



\*범례: — 은 47개 개발도상국 평균

\*자료: World Bank(2003a, 2003b), BIS-IMF-OECD-World Bank(2003)

<ADB>

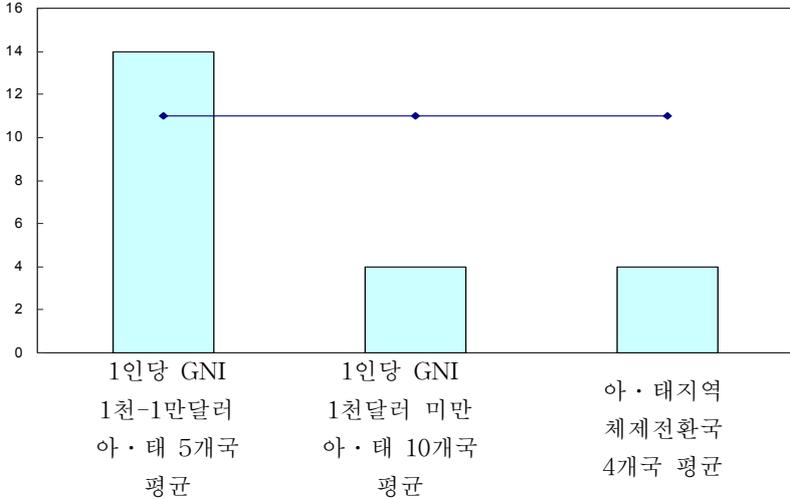
ADB는 아시아지역 개발도상국에 대해 아시아개발기금(Asian Development Fund: ADF)을 통한 자금지원과 일반재원 투융자(Ordinary Capital Resources: OCR)를 실시하고 있으며 기술지원 및 협조융자 업무도 수행하고 있다. 아시아개발기금(ADF)은 역내 빈곤국을

지원하기 위하여 1973년 설치된 ADB의 특별기금으로 재원은 주로 가맹국의 출자금에 의존하고, 나머지는 납입자본금으로부터의 이전자금과 가맹국의 출연기금의 운용수익 등으로 조달된다. 일반재원 투융자(OCR)는 가맹국의 출자금과 차입금 등으로 조달한 자금을 재원으로 한다.

ADB도 다른 국제금융기구와 같이 1인당 GNI가 낮은 국가에 대하여 상대적으로 더 많은 자금을 지원한다. <표 XIV-2>의 아·태지역 개발도상국 15개국은 모두 ADB로부터 자금을 지원받았거나 현재 받고 있다. 15개국 전체의 ADB에 대한 평균 'GNI 대비 차관비율'의 11%인데, 이 중 1인당 GNI가 1,000달러 미만인 8개국의 ADB에 대한 평균 'GNI대비 차관비율'은 14%, 1,000달러 이상 10,000달러 미만인 6개국 평균은 4%으로 소득수준이 높을수록 자금수혜 정도가 낮다. ADB의 아·태지역내 체제전환국에 대한 자금지원은 다른 국제금융기구와 마찬가지로 아직 활성화되지 않은 것으로 나타나고 있다. 체제전환 4개국의 ADB에 대한 평균 'GNI 대비 차관비율'은 4% 수준으로 전체 평균 11%에 비해 크게 낮은 것으로 나타났다.

<그림 XIV-2> 국가군별 對ADB ‘GNI 대비 차관비율’(2002년말 기준)

(단위: %)



\*범례: — 은 아·태지역 15개국 평균

\*자료: Asian Development Bank(2003a), World Bank(2003a, 2003b)

### 3. 대북 차관공여 가능규모 추정

#### 가. 개요

2002년말 현재 북한은 국제통화기금(IMF), 세계은행(IBRD), 국제개발협회(IDA), 아시아개발은행(ADB) 등 국제금융기구로부터의 차관은 전무한 상태이며, OECD의 개발원조위원회(DAC)로부터 4천 7백만 달러의 공공차관을 받았을 뿐이다. 앞으로 북한이 국제통화기금(IMF), 세계은행(IBRD), 국제개발협회(IDA), 아시아개발은행(ADB) 등 국제금융기구

에 가입할 경우 개발자금 등을 중심으로 일정 규모의 차관을 받을 수 있을 것으로 예상되는데 그 규모가 어느 정도 될 것인지를 알아보고자 한다.

국제금융기구가 북한에 제공할 수 있는 차관규모를 가장 정확하게 파악할 수 있는 방법은 각 기구의 대출제도에 근거하여 북한에 지원될 수 있는 차관 한도를 계산한 후 전체 국제금융기구에 대해 합산하는 방식으로 산출하는 것이다. 예를 들어, 양허성 자금인 IDA자금과 ADB에서 제공하는 ADF자금의 경우 각국의 1인당 GNI, 성과등급(performance rating)<sup>274</sup>, 인구를 토대로 해당국에 대한 한도비율을 산출하고 그 비율에 따라 자금공여 가능규모가 결정되며<sup>275</sup> 그 산식은 다음과 같다.

$$Q_i = GNIC_i^{-a} \times PR_i^b \times Pop_i^c$$

$$q_i = \frac{GNIC_i^{-a} \times PR_i^b \times Pop_i^c}{\sum_j GNIC_j^{-a} \times PR_j^b \times Pop_j^c}$$

$$Z_i = q_i \times R$$

여기에서

$Q_i$  : 조정전 i국가에 대한 자금지원 규모

$GNIC_i$  : i국가의 1인당 GNI

$PR_i$  : i국가의 성과등급(최적 1등급-최고 6등급)

$Pop_i$  : i국가의 인구

$a, b, c$  : 파라미터

$q_i$  : i국가에 대한 자금할당비율

274 자금이 목적에 맞게 얼마나 효과적으로 이용되는지에 대한 평가이다.

275 Asian Development Bank(2001), pp.46-49 참조

$R$  : 해당 국제금융기구의 대출가능자금 총액

$Z_i$  :  $i$ 국가에 대한 자금지원 한도

또한 IMF의 ‘빈곤축소 및 성장지원금융’(PRGF)은 수혜국이 작성한 ‘빈곤축소 전략 보고서’(Poverty Reduction Strategy Paper:PRSP)<sup>276</sup>를 토대로 자금지원 규모가 결정된다. 한편, IBRD 자금과 ADB의 OCR 자금 등은 양허성 자금이 아니라는 점을 고려할 때 각 기구가 사안별로 대출심사를 거쳐 한도가 결정될 것으로 생각된다.

그러나 이러한 각 국제금융기구의 대출한도 산출공식을 북한에 적용하여 국제금융기구의 대북 차관공여 가능규모를 파악하는 데는 상당한 어려움이 따른다. 왜냐하면 IDA와 ADB 등의 양허성 자금의 경우 각국의 1인당 GNI, 인구( $Pop_i$ ), 파라미터 값( $a, b, c$ ) 등에 관한 정보를 가지고 있다고 하더라도 대출가능자금 총액( $R$ ) 및 해당 국제금융기구가 북한에 적용하는 평가등급( $PR_i$ )은 쉽게 알 수 없기 때문이다. 나아가 양허성 자금이 아닌 일반재원 자금(IBRD, ADB의 OCR 등)과 ‘빈곤축소 전략 보고서’(PRSP)를 토대로 자금지원 규모가 결정되는 IMF의 PRGF자금이 북한에 어느 정도 제공될 것인지를 추정한다는 것은 현시점에서 사실상 불가능하다.

이런 점을 감안하여 여기에서는 북한과 유사한 국가 특성을 지닌 나라

---

276 PRSP에 반드시 포함되어야 할 내용으로는 민간부문 참여과정 설명, 종합적 빈곤상태 진단, 빈곤축소를 위한 정책(거시경제적, 구조적, 사회적 정책)에 대한 명확한 순위 및 소요자금 규모, 조사 및 평가수행의 적정 목표, 지표, 체계 등이 있다.(IMF, “Overview of Poverty Reduction Strategies” 참조)

들에 제공된 차관 실적을 이용하는 우회적인 방법으로 접근하고자 한다. 즉, 국제금융기구가 각국에 제공하는 자금지원 실적은 대출한도 설정과 관련된 모든 내부정보를 반영하고 있으므로 북한과 유사한 국가 특성을 가진 나라들에게 제공된 자금지원 실적을 이용하면 앞으로 북한에 제공하게 될 자금의 규모를 추정해 볼 수 있기 때문이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 각국에 대한 국제금융기구의 차관공여 규모는 소득수준, 체제전환국 여부, 소속지역 등 국가 특성에 따라 차이가 있는 것을 볼 때 국제금융기구의 차관공여 규모는 수혜국의 국가 특성과 밀접한 연관성을 가지고 있는 것으로 보인다. 따라서 북한의 국가 특성으로 i) 소득수준(1인당 GNI) 기준으로 빈곤국가, ii) 경제체제 기준으로 잠재적 체제전환국, iii) 소속지역 기준으로 아시아 태평양 국가 등 3가지 특성을 전제하여 국제금융기구의 대북 차관공여 가능규모를 추정해 보고자 한다.

## 나. 추정방법

### (1) 유사 특성 국가그룹 선정

#### <소득수준 기준>

북한의 1인당 GNI는 2002년 기준 765달러(한국은행 추정)로 추정됨에 따라 소득수준에서 북한과 유사한 국가그룹으로 <표 XIV-2>에서 1인당 GNI가 500-1,000달러에 속하는 7개국(카메룬, 코트 디부와르, 앙골라, 인도네시아, 우크라이나, 스리랑카, 중국)을 선정코자 한다. 이들 7개국은

모두 IBRD, IDA, IMF, OECD(DAC) 자금을 사용하고 있으며 이중 3개국(인도네시아, 스리랑카, 중국)은 ADB 자금도 동시에 사용하고 있다.

#### <체제전환국 기준>

북한의 잠재적 체제전환국 특성을 반영한 유사 특성 국가그룹으로 <표 XIV-2>의 체제전환국 10개국(베트남, 우즈베키스탄, 우크라이나, 중국, 카자흐스탄, 루마니아, 러시아, 폴란드, 헝가리, 체코)을 선정한다. 이들 유사특성 국가들은 모두 IBRD, IDA, IMF, OECD(DAC) 자금을 사용하고 있으며 이중 4개국(베트남, 우즈베키스탄, 중국, 카자흐스탄)은 ADB 자금도 사용하고 있다.

#### <아시아·태평양지역 국가 기준>

북한이 아·태지역에 속해 있는 점을 고려하여 유사특성 국가그룹으로 <표 XIV-2>의 아·태국가 15개국(네팔, 캄보디아, 방글라데시, 파키스탄, 베트남, 우즈베키스탄, 인도, 인도네시아, 스리랑카, 중국, 필리핀, 카자흐스탄, 태국, 말레이시아, 한국)을 선정한다. 이들 15개국은 모두 IBRD, IDA, IMF, OECD(DAC) 자금뿐만 아니라 ADB 자금을 사용하고 있다.

#### (2) 추정식 설정

북한이 국제금융기구에 가입할 경우 국제금융기구로부터 받을 수 있는 차관 규모를 추정하기 위해 다음의 식을 설정하고자 한다.

$$\textcircled{1} D_N = (a_i A_i + a_j A_j + a_k A_k + b_i B_i + b_j B_j) g_N P_N$$

여기에서

DN : 국제금융기구의 대북 차관공여 가능규모

Ai : ‘소득수준 기준에 의한 유사특성 국가그룹’ 7개국<sup>277</sup>의 IBRD, IDA, IMF, OECD(DAC)에 대한 ‘GNI 대비 차관비율’ 평균

Aj : ‘체제전환국 기준에 의한 유사특성 국가그룹’ 10개국<sup>278</sup>의 IBRD, IDA, IMF, OECD(DAC)에 대한 ‘GNI 대비 차관비율’ 평균

Ak : ‘아시아·태평양지역 국가 기준 유사특성 국가그룹’ 15개국<sup>279</sup>의 IBRD, IDA, IMF, OECD(DAC)에 대한 ‘GNI 대비 차관비율’ 평균

Bi : ‘소득수준 기준에 의한 유사특성 국가그룹’ 3개국의 ADB에 대한 ‘GNI 대비 차관비율’ 평균

Bj : ‘체제전환국 기준에 의한 유사특성 국가그룹’ 4개국<sup>280</sup>의 ADB에 대한 ‘GNI 대비 차관비율’ 평균

ai, aj, ak : Ai, Aj, Ak에 각각 적용되는 가중치(ai+aj+ak=1)

bi, bj : Bi, Bj에 적용되는 가중치(bi+bj=1)

gN : 북한의 1인당 GNI

PN : 북한의 인구

277 카메룬, 코트 디부와르, 앙골라, 인도네시아, 우크라이나, 스리랑카, 중국

278 베트남, 우즈베키스탄, 우크라이나, 중국, 카자흐스탄, 루마니아, 러시아, 폴란드, 헝가리, 체코

279 네팔, 캄보디아, 방글라데시, 파키스탄, 베트남, 우즈베키스탄, 인도, 인도네시아, 스리랑카, 중국, 필리핀, 카자흐스탄, 태국, 말레이시아, 한국

280 베트남, 우즈베키스탄, 중국, 카자흐스탄

식 ①에서  $a_iA_i + a_jA_j + a_kA_k$  부분은 유사특성 국가그룹의 IBRD, IDA, IMF, OECD(DAC)에 대한 ‘GNI 대비 차관비율’ 평균을 각 특성에 대하여 가중 평균한 수치이다. 동일한 원리로  $b_iB_i + b_jB_j$ 는 아·태지역의 유사특성 국가그룹의 ADB에 대한 ‘GNI 대비 차관비율’ 평균을 각 특성에 대해 가중 평균한 수치이다.<sup>281</sup> 따라서  $a_iA_i + a_jA_j + a_kA_k + b_iB_i + b_jB_j$ 는 유사특성 국가그룹의 IBRD, IDA, IMF, OECD(DAC) 및 ADB에 대한 ‘GNI 대비 차관비율’의 가중평균함으로 이 수치를 향후 북한이 IBRD, IDA, IMF, OECD(DAC) 및 ADB 등 국제금융기구로부터 차관을 공여받을 경우 이들 국제금융기구에 대한 ‘GNI 대비 차관비율’을 나타내는 대리계수로 사용하고자 한다. 이러한 대리계수에 북한 주민 1인당 GNI와 북한의 인구를 각각 곱하면 국제금융기구의 대북 차관공여 가능규모(DN)가 추정된다.

한편, 유사특성 국가그룹의 IMF, IBRD, IDA, OECD(DAC) 및 ADB에 대한 ‘GNI 대비 차관비율’ 평균은 다음 <표 XIV-3>와 같이 산출된다.(보다 자세한 산출 과정은 <부록>의 <별표1>-<별표3> 참조)

---

281 ADB는 아·태지역의 모든 저소득 가맹국에 대하여 자금을 지원하므로 소속지역 특성은 별도로 감안하지 않았다.

&lt;표 XIV-3&gt; 주요 계수 산출 결과

계 수	결 과
Ai	0.32
Aj	0.05
Ak	0.15
Bi	0.15
Bj	0.03

#### 다. 추정 결과

##### (1) 시나리오 설정

국제금융기구(IBRD, IDA, IMF, OECD(DAC), ADB)가 그간 각 국에 지원해 온 자금지원 실적을 빈곤국가, 체제전환국가, 아·태국가 등 국가 특성에 따라 구분하고 이를 북한에 적용하여 이들 기구의 차관공여 규모를 추정할 때, 그 규모는 북한의 국가 특성을 이들 세가지 특성중 어느 쪽에 더 많은 가중치를 부여하여 규정하느냐에 따라 상이하게 나타날 수 있다. 이는 각국의 국제금융기구에 대한 'GNI 대비 차관비율'이 소득수준, 체제전환국가 여부, 소속지역 등 국가특성에 따라 다르기 때문이다.

이러한 점을 고려하여 각 특성별로 각 국가그룹의 'GNI 대비 차관비율'에 적용되는 가중치  $a_i$ ,  $a_j$ ,  $a_k$ 와  $b_i$ ,  $b_j$ 에 다양한 값을 부여하는 방식으로 시나리오를 구성한 후 각 시나리오에 대해 국제기구의 대북 차관공여 가능규모를 산출하고자 한다.

여기에서는 완화된 경우를 전제한 시나리오와 극단적 경우를 전제한

시나리오를 각각 3개씩 총 6가지를 구성하고자 한다. 완화된 경우를 전제한 시나리오는 IBRD, IDA, IMF, OECD(DAC) 및 ADB가 세가지 국가 특성을 모두 고려하되 부분적으로 하나의 특성을 중점적으로 고려하여 북한에 대한 차관을 공여하는 경우이고, 극단적 경우를 전제한 시나리오는 국제금융기구가 북한의 국가 특성중 한가지만을 고려하는 경우를 말한다.

완화된 경우 전제 시나리오

- 시나리오1: 빈곤국가 특성을 주로 고려

$$a_i=0.5, a_j=0.25, a_k=0.25, b_i=0.75, b_j=0.25$$

- 시나리오2: 체제전환국 특성을 주로 고려

$$a_i=0.25, a_j=0.5, a_k=0.25, b_i=0.25, b_j=0.75$$

- 시나리오3: 소속지역(아·태) 특성을 주로 고려

$$a_i=0.25, a_j=0.25, a_k=0.5, b_i=0.5, b_j=0.5$$

극단적 경우 전제 시나리오

- 시나리오4: 빈곤국가 특성만을 고려

$$a_i=1, a_j=0, a_k=0, b_i=1, b_j=0$$

- 시나리오5: 체제전환국가 특성만을 고려

$$a_i=0, a_j=1, a_k=0, b_i=0, b_j=1$$

- 시나리오6: 소속지역(아·태) 특성만을 고려

$$a_i=0, a_j=0, a_k=1, b_i=0.5, b_j=0.5$$

각 시나리오별 국제금융기구의 대북지원 가능규모(DN)는 식 (1)에 각 시나리오에서 선정된  $a_i, a_j, a_k, b_i, b_j$  값, 유사특성 국가그룹의 국

제금융기구에 대한 평균 'GNI 대비 차관비율'(<표 XIV-3>의  $A_i=0.32$ ,  $A_j=0.05$ ,  $A_k=0.15$ ,  $B_i=0.15$ ,  $B_j=0.03$ ), 북한의 1인당 GNI 수준( $gN=762$  달러, 2002년; 한국은행 추정), 북한의 인구( $PN=22$ 백만명, 2002년; 통계청 발표) 등의 수치를 대입하여 산출한다.

## (2) 시나리오별 추정 결과

현실적으로 의미가 있는 완화된 경우를 전제로 한 시나리오에 의하면 국제금융기구의 대북 차관공여 가능규모는 총 36억~52억 달러에 달할 것으로 추정된다.

이를 각 시나리오별로 살펴보면 시나리오1의 빈곤국가 특성을 중점적으로 고려한 경우 국제금융기구의 대북지원 규모는 약 52억 달러 수준이며 이 때 북한의 국제금융기구에 대한 'GNI 대비 차관비율'은 0.31로 계산된다. 이러한 차관비율은 베트남(0.28)보다 다소 높고 필리핀(0.33)보다 다소 낮은 수준이다.

시나리오2의 잠재적 체제전환국가 특성을 중점적으로 고려한 경우 국제금융기구의 대북 차관공여 규모는 약 36억 달러 수준이며 이 때 'GNI 대비 차관비율'은 0.22로 계산된다. 이는 베트남(0.28)보다 낮으나 태국(0.18)보다 높은 수치이다.

시나리오3의 아·태지역 특성을 중점적으로 고려한 경우에는 약 45억 달러로 이 때 'GNI 대비 차관비율'은 0.27로 베트남(0.28)과 비슷한 수준이다.

한편 극단적 경우를 전제한 시나리오는 완화된 상황을 전제한 경우보다 국제금융기구의 대북 차관공여 가능규모에서 편차가 훨씬 크게 나타나

약 18억~69억 달러로 계산되었다. 이중 빈곤국가 특성만을 고려한 시나리오4에서 69억 달러로 가장 지원 규모가 크고, 잠재적 체제전환국가 특성만을 고려한 시나리오5에서 18억 달러로 가장 작으며, 아·태지역 특성만을 고려한 시나리오6 하에서는 46억 달러로 중간 수준이다. 이러한 극단적 경우를 전제로 한 추정결과에 실질적 의미를 부여하기는 어려울 것으로 판단되나 추정결과의 편차가 발생하는 방향을 파악하는 데 참고할 수 있을 것으로 보인다.

<표 XIV-4> 국제금융기구<sup>282</sup>의 대북 차관공여 가능규모 추정 결과

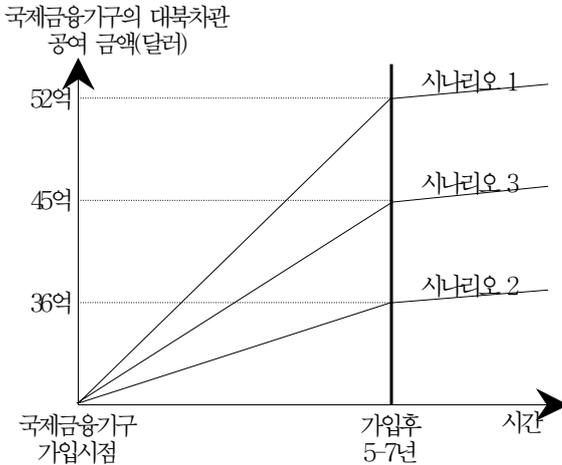
구 분	시나리오	GNI 대비 국제금융기구 차관 비율	대북지원 규모 (백만달러)	주요 고려 사항
완화된 경우	시나리오1	0.31	5,197	3가지 국가특성을 모두 고려하되 빈곤국가 특성을 중점적으로 고려
	시나리오2	0.22	3,646	3가지 국가특성을 모두 고려하되 잠재적 체제전환국 특성을 중점적으로 고려
	시나리오3	0.27	4,484	3가지 국가특성을 모두 고려하되 소속지역(아·태) 특성을 중점적으로 고려
극단적 경우	시나리오4	0.41	6,873	빈곤국가 특성만 고려
	시나리오5	0.11	1,844	잠재적 체제전환국가 특성만 고려
	시나리오6	0.28	4,610	소속지역(아·태) 특성만 고려

282 IBRD, IDA, IMF, OECD (DAC) 및 ADB

#### 4. 결론 및 시사점

앞에서 완화된 경우를 전제로 산출한 국제금융기구의 대북차관 규모 (36-52억 달러)는 북한이 국제금융기구에 가입하는 시점에서 일시에 얻을 수 있는 금액이 아니라 가입 후 일정 기간이 지난 시점에서 최종적으로 도달하게 될 차관잔액의 최대규모로 해석하는 것이 타당할 것이다. 왜냐하면 국제금융기구의 차관은 대부분 프로젝트에 기초하여 제공되는데 프로젝트를 구체화하는 데 상당한 시간이 소요되어 융자집행도 그만큼 지연되기 때문이다. 예를 들면, 세계은행의 경우 각종 프로젝트선정(1-2년), 프로젝트 준비(1-3년), 프로젝트평가(3-6개월), 융자협약(1-2개월), 융자집행 및 감독(6년) 등의 절차를 밟아야 하므로 프로젝트성 융자가 실제로 집행될 때까지 상당기간이 소요될 수 있다. 만일 각종 프로젝트가 구체화되는 평균적인 시점을 국제금융기구 가입 후 5-7년으로 가정한다면 국제금융기구의 북한에 대한 차관은 국제금융기구 가입시점에는 거의 없다가 이후 점차 증가하여 5-7년이 지나면 앞에서 도출된 결과에 의해 최종적으로 36-52억 달러 수준에 도달하게 될 것이다.

<그림 XIV-3> 국제금융기구의 대북 차관 증가 경로



이상의 논의로부터 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 북한이 국제금융기구의 차관자금을 활용하기 위해서는 국제금융기구의 가입이 이르면 이룰수록 더 좋을 것이다. 그런데 북한이 국제금융기구에 가입하는데 가장 큰 영향력을 미치는 나라가 미국과 일본이라는 점을 고려할 때 북미, 북일관계를 개선하는 것이 필수적이고 이를 위해서는 북한의 핵, 미사일, 일본인 납치문제 등의 해결을 위한 돌파구가 마련되어야 한다.

둘째, 북한은 경제개발을 시급히 추진해야 하는 상황에 처해 있어 거액의 자금을 당장 필요로 하지만 앞에서 설명한 바와 같이 국제금융기구의 자금지원은 단시일 내에 이루어지기 어렵다. 또한 최종적으로 36-52억 달러의 차관은 북한의 경제개발 자금수요를 충족하기에는 충분하지 않은 것

으로 보인다. 이는 북한이 경제개발을 위해 필요한 외자를 국제금융기구 뿐만 아니라 외국인 직접투자를 통해 조달해야 하고 남북간 경제협력에도 적극적으로 나서야 한다는 것을 시사한다.

셋째, 국제금융사회와 외국인 직접투자간에 선순환 고리가 형성되어 있는 점을 고려할 때 북한의 국제금융기구에 대한 적극적인 접근이 필요하다. 비록 국제금융기구로부터 당장 실질적인 자금지원을 얻을 수 없다고 하더라도 국제금융사회의 일원으로 활동하면 북한의 대외 이미지가 개선되고 이로 인해 외국인 투자자들의 북한진출 의욕이 제고되기 때문이다. 따라서 북한은 국제금융기구 가입을 위해 지속적으로 노력해 나가는 한편 세계은행에 대해 금융경제 개혁 및 운영과 관련한 기술지원을 요청하거나 IMF의 경제조사단을 수용하는 등 다양한 방식으로 이들 기구와 접촉할 필요가 있다.

<부 록>

<별표 1> 주요 개발도상국<sup>283</sup>의 對 IMF,IBRD,IDA,OECD(DAC)  
차관비율 현황

	인구(백만명) (a)	2002말 전체 차입금 잔액 (백만달러) (b)	1인당 GNI (달러) (c)	국민 1인당 차관(달러) (d=b/a)	GNI대비 차관 비율 (e=d/c)
콩코민주 공화국	538	5,633	90	10471	1.16
에티오피아	67.3	4,219	100	62.66	0.63
말라위	10.7	2,481	160	230.93	1.44
니제르	11.5	1,344	170	116.44	0.68
모잠비크	18.4	4,149	210	225.02	1.07
부르키나 파소	11.8	1,172	220	99.06	0.45
네팔	24.1	2,713	230	112.47	0.49
캄보디아	12.5	1,152	280	92.25	0.33
방글라데시	135.7	879	360	6.48	0.02
파키스탄	144.9	26,097	410	180.10	0.44
베트남	80.5	6,850	430	85.07	0.20
우즈베키스탄	25.4	982	450	38.67	0.09
인도	1048.3	47,959	480	45.75	0.10
예멘	18.6	2,157	490	115.96	0.24
카메룬	15.5	3,255	560	209.69	0.37
코트 디부와르	16.8	6,182	610	368.53	0.60
앙골라	13.9	941	660	67.72	0.10
인도네시아	211.7	58,305	710	275.39	0.39
우크라이나	48.7	4,345	770	89.19	0.12

283 인구 1,000만 이상, 국민소득 10,000달러 이하 기준.

	인구(백만명) (a)	2002말 전체 차입금 잔액 (백만달러) (b)	1인당 GNI (달러) (c)	국민 1인당 차관(달러) (d=b/a)	GNI대비 차관 비율 (e=d/c)
스리랑카	19.0	7,367	840	388.38	0.46
중국	1281.0	49,012	940	38.26	0.04
필리핀	79.9	19,849	1,020	248.29	0.24
시리아	17.0	1,703	1,130	100.15	0.09
모로코	29.6	7,532	1,190	254.11	0.21
유고슬라비아	10.7	3,309	1,400	310.46	0.22
에콰도르	13.1	4,278	1,450	326.26	0.23
이집트	66.4	13,888	1,470	209.25	0.14
카자흐스탄	14.8	1,976	1,510	133.56	0.09
이란	65.5	179	1,710	2.73	0.00
알제리	31.3	4,865	1,720	155.33	0.09
과테말라	12.0	2,068	1,750	172.45	0.10
콜롬비아	43.7	6,771	1,830	154.78	0.08
루마니아	22.4	2,804	1,850	125.43	0.07
태국	61.6	16,276	1,980	264.17	0.13
페루	26.7	9,382	2,050	350.74	0.17
러시아	144.1	15,605	2,140	108.31	0.05
터키	69.6	31,914	2,500	458.36	0.18
브라질	174.5	46,375	2,850	265.78	0.09
말레이시아	24.3	3,722	3,540	153.14	0.04
아르헨티나	37.9	32,741	4,060	863.23	0.21
베네수엘라	25.1	3,285	4,090	130.91	0.03
칠레	15.6	1,440	4,260	92.43	0.02
폴란드	38.6	3,167	4,570	81.99	0.02
헝가리	10.2	527	5,280	51.84	0.01
체코	10.2	323	5,560	31.64	0.01
멕시코	100.9	20,996	5,910	208.04	0.04
한국	47.6	14,466	9,980	303.65	0.03

\* 범례: \*는 체제전환국

\* 자료: World Bank(2003a, 2003b), BIS-IMF-OECD-World Bank(2003).

<별표 2> 아·태지역 주요 개발도상국<sup>284</sup>의 對ADB 차관비율 현황

국가명	인구(백만명) (a)	2002말 차입금 잔액 (백만달러) (b)	1인당 GNI (달러) (c)	국민 1인당 차관(달러) (d=b/a)	GNI대비 차관비율 (e=d/c)
네팔	241	2,011	230	83.37	0.36
캄보디아	125	677	280	54.21	0.19
방글라데시	135.7	6,788	360	50.03	0.14
파키스탄	144.9	12,679	410	87.50	0.21
베트남	80.5	2,679	430	33.27	0.08
우즈베키스탄	25.4	665	450	27.39	0.06
인도	1048.3	11,637	480	11.10	0.02
인도네시아	211.7	19,096	710	90.20	0.13
스리랑카	19.0	2,980	840	157.10	0.19
중국	1281.0	12,163	940	9.50	0.01
필리핀	79.9	8,034	1,020	100.50	0.10
카자흐스탄	14.8	467	1,510	31.57	0.02
태국	61.6	5,348	1,980	86.80	0.04
말레이시아	24.3	1,988	3,540	81.78	0.02
한국	47.6	6,338	9,930	133.05	0.01

\* 범례 \*는 체제전환국

\* 자료: World Bank(2003a, 2003b), Asian Development Bank(2003a) 참조

284 인구 1,000만 이상, 국민소득 10,000달러 이하 기준

&lt;별표 3&gt; 유사특성 국가그룹의 'GNI 대비 차관비용'

유사 국가 특성	국가	GNI 대비 對 IMF, IBRD, IDA, OECD(DAC) 차관비용	GNI 대비 對 ADB 차관비용
1인당 GNI 기준(i)	카메룬	0.37	-
	코트 디부와르	0.60	-
	앙골라	0.10	-
	인도네시아	0.39	0.13
	우크라이나	0.12	-
	스리랑카	0.46	0.19
	중국	0.04	0.01
소득수준 기준에 의한 유사 특성 국가그룹 평균		$A_i = 0.30$	$B_i = 0.11$
체제전환국 기준(j)	베트남	0.20	0.08
	우즈베키스탄	0.09	0.06
	우크라이나	0.12	-
	중국	0.04	0.01
	카자흐스탄	0.09	0.02
	루마니아	0.07	-
	러시아	0.05	-
	폴란드	0.02	-
	헝가리	0.01	-
	체코	0.01	-
체제전환국 기준에 의한 유사 특성 국가그룹 평균		$A_j = 0.07$	$B_j = 0.04$

유사 국가 특성	국가	GNI 대비 對 IMF, IBRD, IDA, OECD (DAC) 차관비율	GNI 대비 對 ADB 차관비율
아·태지역 기준(k)	네팔	0.49	0.36
	캄보디아	0.33	0.19
	방글라데시	0.02	0.14
	파키스탄	0.44	0.21
	베트남	0.20	0.08
	우즈베키스탄	0.09	0.06
	인도	0.10	0.02
	인도네시아	0.39	0.13
	스리랑카	0.46	0.19
	중국	0.04	0.01
	필리핀	0.24	0.10
	카자흐스탄	0.09	0.02
	태국	0.13	0.04
	말레이시아	0.04	0.02
	한국	0.03	0.01
아태지역 기준에 의한 유사 특성 국가그룹 평균		$A_k = 0.20$	

\*자료: World Bank(2003a, 2003b), BIS-IMF-OECD-World Bank(2003a) 참조

<별표 4> IMF 가맹국 의무

1. 외환제도 운용 관련 의무 사항(협정문 4조)

- ① 物價를 적정수준에서 안정시키고 질서있는 경제성장을 이루도록 경제 및 금융정책을 수행
- ② 금융 및 경제 안정을 위한 通貨金融體制 육성
- ③ 국제수지 개선이나 불공정 이득 위한 환율 변경 및 국제통화체제 攪亂 行爲 금지
- ④ 이상의 사항에 부합하는 外換 政策 채택
- ⑤ 외환제도 운용과 관련하여 IMF가 監督하는 데 필요한 情報를 제공하고, 환율정책에 관해 IMF와 협의

2. 일반 의무 사항(협정문 8조)

- ① 經常的 支拂에 대한 제약 배제: 가맹국은 IMF의 승인 없이 경상적 국제 거래에 따른 지불과 이전을 제약할 수 없음
- ② 차별적 通貨 運用 慣行 배제: 가맹국은, IMF 협정문에 의해 허용되었거나 IMF에 의해 승인되지 않은 경우, 어떠한 차별적 통화협약 또는 복수통화 조치를 실시할 수 없음
- ③ 경상거래로 발생한 외국 보유 자국통화의 兌換性 보장
- ④ 情報의 제공: IMF는 업무수행에 있어 최소한 다음의 국가 자료를 포함한 필요한 다른 정보를 가맹국에게 요구할 수 있음
  - (i) 公式的 國內의 金·외환보유고
  - (ii) 공적기관을 제외한 銀行 및 金融機關의 國內의 金·외환보유고
  - (iii) 금생산량
  - (iv) 원산지 및 목적지 국가별 금 수출입 현황
  - (v) 원산지 및 목적지 국가별 자국통화가치 표시 상품 총 수출입 현황
  - (vi) (1)상품 및 서비스 교역, (2)금 거래, (3)자본 거래, (4)기타 항목을 포함하는 國際收支表
  - (vii) 국제투자 포지션(가맹국에 대한 외국의 투자와 가맹국의 개인 및 법인의 외국투자)

- 
- (viii) 국민소득
  - (ix) 물가지수(소비자 및 생산자 물가지수, 수출입 물가지수)
  - (x) 외국환 매입·매도율
  - (xi) 외환 규제 내용(가맹국 자격을 확보하는 시점에서 효력이 발생하는 외국환 규제에 대한 총체적 설명과 후속 변경 내용)
  - (xii) 공식적 清算決濟制度가 운용되는 경우, 未清算 금액 및 未決濟 기간에 관한 상세한 내역

\* 이러한 자료를 요구할 때 IMF는 가맹국의 자료제공 능력을 고려하지만, 가맹국은 단순한 추정치가 아닌 실제 사용 가능할 정도의 상세하고 정확한 정보를 제공할 수 있도록 措置를 취해야함. 또한, IMF는 가맹국과 협정을 통해 추가적 정보를 확보할 수 있는 방안을 마련함으로써 통화 및 금융문제에 관한 정보의 수집과 교환의 증추 기관으로서 역할을 수행

- ⑤ 기존의 國際 協定에 관한 가맹국간 협의
- ⑥ 積立 資産의 운용에 대한 협조 의무

---

\*자료: IMF, *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*, Article IV, VIII.

<참고문헌>

- 박석삼. “국제금융기구의 대북 차관공여 가능규모 추정,” 미출판 자료, 1999년 9월.
- 한국은행. 『국제금융기구』, 1998년 12월.
- \_\_\_\_\_. “2002년 북한GDP 추정 결과,” 2003.
- Asian Development Bank. 『Annual Report 2002』, 2003a.
- \_\_\_\_\_. “Operations Manual Bank Policies(BP),” October 29, 2003b.
- \_\_\_\_\_. “Policy on Performance-based Allocation for Asian Development Fund Resources,” February 2001.
- \_\_\_\_\_. “Review of the Bank’s Program-Lending Policies,” Jun. 1996.
- BIS-IMF-OECD-World Bank. “Joint BIS-IMF-World Bank statistics on external debt,” June 2003.
- Driscoll, D. D. “The IMF and the World Bank: How do they differ?” Aug. 1996.
- IBRD. *World Bank Operations- Sectoral Programs and Policies*, 1972.
- IMF. *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*.
- \_\_\_\_\_. 『Annual Report of the Executive Board for the Financial Year Ended April 30, 2003』, 2003.

\_\_\_\_\_. “The Poverty Reduction and Growth Facility(PRGF); A Fact sheet,” September 2003.

\_\_\_\_\_. “Overview of Poverty Reduction Strategies.”  
<[www.worldbank.org/poverty/strategies/overview.htm](http://www.worldbank.org/poverty/strategies/overview.htm)>

Timothy Geithner. “Role of the Fund in Low-Income Member Countries over the Medium Term-Issues Paper for Discussion,” IMF, 21 July 2003.

Tang, M. and Thant, M. “Growth Triangles: Conceptual Issues and Operational Problems,” *Economic Staff Papers Number 54*. Asian Development Bank, Feb. 1994.

World Bank Group. *Annual Report 2002*, 2002.

\_\_\_\_\_. “Working for a world free of poverty”(brochure), 2003.

World Bank. “GNI per capita 2002, Atlas method and PPP,” World development Indicators, July 2003a.

\_\_\_\_\_. “Population 2002,” *World development Indicators*, July 2003b.

## 제 5 부

### 비경제분야 추가 비용

## XV. 핵동결과 미사일 개발·수출 금지 관련 보상 및 검증 비용

본 절에서는 북한의 핵무기와 미사일 개발 및 수출 활동을 동결하고 이미 보유하고 있는 핵무기와 미사일을 폐기하는 절차와 예상되는 소요비용에 대해 논하고자 한다. 우선 동결과 폐기의 대상이 되는 핵과 미사일 개발 능력에 대해 살펴보고, 두 분야별로 단계적인 폐기절차와 검증방법 그리고 예상되는 소요비용을 추산할 것이다.

### 1. 북한의 핵 개발 능력

북한이 핵무기를 보유할 수 있는 길은 두 가지다. 하나는 재처리를 통해 플루토늄을 확보해서 이를 무기화하는 것이고, 다른 하나는 우라늄을 고농축시켜서 이를 무기로 만드는 것이다. 핵무기의 화약이라고 할 수 있는 플루토늄과 고농축우라늄을 확보했다고 해서 바로 핵무기를 갖게 되는 것은 아니며, 민감한 물질과 까다로운 제조기술 그리고 정교한 기폭기술이 수반되어야 한다.

사용후핵연료의 재처리를 통한 플루토늄 추출 작업은 고농축우라늄에 비해 시간과 비용이 적게 든다는 장점이 있다. 그러나 기폭장치 등 다른 핵무기 부품을 조합해서 핵무기를 제조하는 방법(implosion type)은 그 작동원리가 까다롭기 때문에 핵실험을 통해 폭발여부를 확인하는 것이 반드시 필요하다.

고농축우라늄의 경우, 우라늄의 순도를 높이는 고농축 작업에 다양한 기술이 존재하며 대부분 시간과 비용이 많이 소요된다. 하지만 고농축우라

늄과 다른 핵무기 부품을 조합하는 방법(gun-assembly type)이 플루토늄에 비해 간단해서 핵실험 없이도 사용 가능한 핵무기를 제조할 수 있다. 히로시마에 떨어진 원자탄이 우라늄탄이었으며, 나가사키에 투하된 것이 미국 뉴멕시코의 사막에서 사전실험을 거친 플루토늄탄이었다.

### 가. 플루토늄 개발 능력과 관련 시설

북한의 플루토늄 확보능력에 관해서는 매우 다양한 견해와 평가가 존재하는데, 관심의 초점은 IAEA의 사찰이 시작된 1992년 5월 이전에, 소위 '과거 핵활동'을 통해 생산된 플루토늄의 총량이다. 이는 5MWe 원자로를 가동해서 얻은 사용후핵연료를 방사화학실험실에서 재처리해서 생산된 플루토늄의 양을 말한다.

북한이 자체적으로 생산할 수 있는 플루토늄의 최대량은 가장 많은 정보를 갖고 있는 미국의 평가를 기준으로 했을 때 8.5-12kg 정도로 판단된다. 이 수치는 최악의 가정에 근거한 것이므로 실제 플루토늄 생산량은 이 수치를 초과하지 않을 것이다. 따라서 과거 핵의혹을 해소한다는 것은 북한이 IAEA에 신고한 90g 정도에서부터 8.5-12kg 사이에서 정확한 수치를 파악하는 것을 말한다. 다만 한가지 우려되는 것은 핵무기 개발에 관여했던 소련의 네 개 공화국(러시아, 벨로루시, 우크라이나, 카자흐스탄)에서 유출된 핵물질이 북한의 손에 들어갔을 가능성을 배제할 수 없다는 점이다. 소련 붕괴 이후 핵물질과 기술 및 전문가의 유출문제가 심각한 국제안보 사안으로서 꾸준히 강조되어왔다는 사실을 간과해선 안될 것이다.

북한은 지난 1990년대 수 십 차례의 기폭실험(고폭실험)을 실시했다. 기폭실험은 플루토늄의 폭발에 촉매역할을 하는 재래식 폭파장치의 작동상

태를 실험하는 것이다. 원구형태의 플루토늄을 360도 전체방향으로 고루 압력을 가해야 폭발이 성공할 수 있기 때문에 기폭장치를 개발하는 데는 많은 실험이 요구된다. 북한은 자체실험을 통해 기폭장치에 대한 많은 노하우를 습득했을 것으로 추정된다.

북한은 2003년 4월 북경에서 개최된 3자회담에서 처음으로 핵보유를 시인했다. 북한이 보유하고 있다고 밝힌 핵무기는 플루토늄탄일 가능성이 많은 것으로 판단된다. 최대 플루토늄 추정량인 12kg이면 두 개 정도의 핵무기를 만들 수 있고, 북한의 계속된 고품실험 증거를 감안할 때, 플루토늄탄을 보유했을 가능성이 높은 것이다. 이 경우 핵실험에 성공해야 만 나가사키에 투하된 핵무기 정도의 성능을 보장할 수 있을 것이다. 나가사키에 투하된 플루토늄탄은 20kt 정도의 폭발력을 가졌으며 10만 명 이상이 즉사하거나 방사능 피폭으로 사망했다. 북한의 플루토늄탄이 설사 완벽하게 폭발하지 않는다 하더라도 한반도의 좁은 지형과 밀집된 인구 등을 감안할 때, 그 파괴력은 엄청난 것으로 예상된다.

북한이 지금까지 자체적으로 플루토늄탄을 개발하는 데 사용된 관련 시설과 앞으로 추가적으로 생산이 가능한 플루토늄탄 개발 능력은 아래<표 XV-1>과 같다. 먼저 북한이 IAEA 사찰을 받던 90년대 초 가동 중이었거나 건설 중이던 주요 시설은 16개 정도에 이르고 있다. IAEA에 신고한 시설 내역은 <표 XV-1>에서 보는 바와 같다.

&lt;표 XV-1&gt; 북한이 IAEA에 신고한 시설

시 설 명	수 량	규 모	소 재	비 고
IRT 연구용 원자로 및 입계시설	2기		영변 핵물리연구소	가시찰중
준입계시설	1기		평양 김일성대학	기존시설
연료봉 제조 및 저장시설	2기		영변	기존시설
실험원자로	1기	5MWe	영변 핵물리연구소	기존시설
방사화학실험실	1기		영변 방사화학연구소	건설중
원자력 발전소	1기	50MWe	영변	건설중
원자력 발전소	1기	200MWe	평북(태천)	건설중
발전용 원자로	3기	2635MWe	(신포)	건설계획
우라늄 광산	2개소		(순천 등)	기 존
우라늄 정련 생산공장	2개소		(평산, 박천)	기 존

제네바 기본합의에 의거해서 핵활동이 동결된 주요 시설 다섯 가지는 5MWe 실험원자로, 핵연료봉 제조시설(저장시설 포함), 방사화학실험실 및 건설중인 원자력 발전소 두 곳이다. 이들 다섯 시설이 동결된 이유는 핵무기 제조에 필요한 핵물질을 생산할 잠재력을 갖춘 것으로 평가되었기 때문이다.<sup>285</sup> 1994년 11월 유엔안보리는 IAEA에 대해 핵활동의 동결을

285 북한의 원자로 시설에 대한 자세한 사항은 David Albright and Kevin O'Neill, eds., *Solving the North Korean Nuclear Puzzle* (Washington, D.C., The Institute for Science and International

확인할 수 있는 모든 조치를 강구하도록 요구한 바 있다. IAEA는 “동결” 대상이 되는 핵활동을 IAEA의 감독이나 IAEA와의 협의 하에 수행되어야 하는 “동결 시설 내의 모든 핵물질과 장비의 이동 및 핵물질의 시설 밖으로의 이전”으로 규정했다.<sup>286</sup> 우라늄 광산은 동결대상은 아니기 때문에 IAEA 사찰관들의 방문이 허용되지 않지만 정련시설은 사찰의 대상이다. 방사화학실험실은 북한 핵문제를 공론화 하는 계기가 되었던 재처리시설이다.<sup>287</sup>

핵능력 면에서 북한 핵문제를 더욱 심각하게 만드는 것은 북한이 2002년 12월 이후 IAEA 사찰관들을 모두 추방한 채 영변지역의 핵시설을 다시 가동하기 시작한 최근의 움직임이다. 동결되었던 핵시설들을 다시 가동해서 핵무장을 할 수 있는 능력, 즉 새로운 플루토늄을 추가로 추출할 수 있는 능력은 <표 XV-2>에서 보는 바와 같다.

---

Security, 2000), pp. 160-165 참조

286 U.S. General Accounting Office, *Nuclear Nonproliferation: Difficulties in Accomplishing IAEA's Activities in North Korea* (Washington, D.C.: GAO, 1998), p. 8.

287 방사화학실험실에 관한 자세한 사항은, David Albright, Frans Berkhout, and William Walker, *Plutonium and Highly Enriched Uranium 1996: World Inventories, Capabilities and Policies* (Oxford: Oxford University Press, 1997), pp. 304-305.

<표 XV-2> 북한의 플루토늄 추가 추출 능력<sup>288</sup>

시설	연간 플루토늄 생산량	연간 핵무기 생산 숫자
폐연료봉 8000여 개 (400여 개의 canister에 넣어 수조에 보관중)	25-30 Kilograms (재처리 시작 후 6개월 내 생산)	5-6 (5-6 kg으로 핵탄두 제조 가능)
5MWe Reactor (1-2개월 내 가동 가능)	6 Kilograms	1
50MWe Reactor (5-6년 내 가동 가능)	56 Kilograms	11
200MWe Reactor (5-6년 내 가동 가능)	220 Kilograms	44
Reprocessing Facility (1-2개월 내 가동 가능)	연간 처리량 220-250 톤 (5MWe와 50MWe에서 나오는 폐연료봉을 충분히 처리할 수 있는 능력)	

### 나. 고농축우라늄탄 개발 능력

농축프로그램에 대한 정보는 IAEA에 관련 정보가 제공되고 6차례의 임시사찰까지 진행되었던 재처리에 비해 훨씬 빈약하다. 하지만 여러 가지 정황을 종합해볼 때, 핵무기 제조능력 면에서의 심각성은 재처리에 비해 낮은 것으로 판단된다. 현재 북한이 고농축우라늄 제조를 위한 공장규모의 시설 건설에 착수했다고 가정하더라도, 이는 방사화학실험실을 건설해서

288 Jon Wolfsthal, "Getting back to go: re-establishing a freeze on North Korea's plutonium fuel cycle," a paper presented at *the US-DPRK Next Steps Workshop*, organized by the Nautilus Institute and the Carnegie Endowment for International Peace, on January 27, 2003, Washington, D.C., p. 4.

직접 플루토늄을 추출했던 재처리에는 훨씬 미치지 못하는 단계이기 때문이다. 따라서 북한이 자체적으로 다량의 고농축우라늄을 생산했을 가능성은 거의 없는 것으로 보여 진다.

다만 북한이 소련 당시 핵무기가 배치되어있던 공화국들로부터 유출된 고농축우라늄의 원제품이나 완성된 핵무기를 해외 암시장에서 밀반입 했을 가능성은 배제할 수 없다. 많은 미사일 전문가들이 북한 자체의 기술로는 불가능하다고 여겼던 다단계 대포동 미사일 시험발사가 성공했던 경험을 돌이켜 볼 때, 북한이 해외에서 핵관련 기술과 물질을 확보했을 가능성을 무시할 수만은 없는 것이다. 고농축우라늄의 제조방법은 플루토늄과 같이 까다롭지 않기 때문에 25kg 정도의 핵물질만 확보되었다면 히로시마급 핵 무기 1개를 보유한 것으로 간주할 수 있다.

## 2. 북한의 미사일 개발 능력

북한은 1976-1978년 중국의 DF-61(1,000kg/600km) 미사일 설계 계획에 참여하였다. 그러나 DF-61 계획은 중국의 내부사정으로 중단되었으며 이후 북한은 소련의 스커드미사일 기술을 바탕으로 사정거리와 투하중량의 개선을 통해 미사일능력을 증대하는 계획을 추진해왔다. 현재 북한이 보유·개발중인 미사일의 제원은 아래 <표 XV-3>에서<sup>89</sup> 보는 바와 같다.

289 본 도표는 아래 논문을 참조해서 만들었다. Joseph Bermudez Jr., *A History of Ballistic Missile Development in the DPRK*, Occasional Paper No. 2 (Monterey: Monterey Institute of International Studies, 1999), p. 27; 전성훈, “MITCR과 한국의 안보,” 『전략연구』, 제IV권 제2호, 1997, pp. 149-150.

<표 XV-3> 북한이 보유한 미사일의 제원

Parameter	NKScud A	NKScud B	NKScud C	Nodong	Taepo-dong 1	Taepo-dong 1 SLV	Taepo-dong 2
Type	BM	BM	BM	BM	BM	BM	BM
No. of Stage	1	1	1	1	2	3	2
First flight test	1984	1985	1989	1993	1998	1998	-
Length(m)	11.25	11.25	11.3	16	25.5	26	32
Diameter(m)	0.88	0.88	0.88	1.32	1.32	1.32	2.4
Payload(kg)/ Range(km)	985/ 300	985/ 340	770/ 500	1,200/ 1,350	1,000/ 2,500	100/ 4,000	1,000/ 6,700
Weight (tonnes)	5.86	5.86	5.93	16.25	20.7	18.7	64.3
Propulsion	Liquid	Liquid	Liquid	Liquid	Liquid	Liquid	Liquid
No. of engines	1	1	1	4	4	4	4
Accuracy (CEP)	0.45-1km m/ range 300km	0.45-1km m/ range 300km	1-2.6km	2-4km	2-4km	-	-
Reliability	Low	Low	Low	Very low	Very low	-	-
Status	배치	배치	배치	배치	개발	개발	개발

\*BM: Ballistic Missile

### 3. 핵·미사일 능력 폐기 절차와 검증비용

북한의 핵 및 미사일 능력의 폐기와 검증이 어떤 절차를 따를 것인가 하는 문제는 북한 핵문제가 어떻게 해결될 것인가 하는 북핵문제의 해결방식과 밀접히 연계되어 있다. 북한 핵문제가 대화를 통해 평화적으로 해결된다면, 남이공이 핵무기를 포기했던 것과 같이, 북한 당국이 스스로 모든 정보를 제공하고 폐기와 검증에 적극 협력함으로써 별 다른 문제없이 원만히 절차를 마칠 수 있을 것이다. 반면에 3자 회담 등 대화를 통한 해결노력이 실패하고 북한에 대해 제재가 가해진다면 최악의 경우 이라크에서와 같은 강제적인 핵무장 해제 경로를 따를 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 물론 핵무기와 미사일 및 관련 시설을 해체하고 이를 검증하는 작업은 과학·기술적이고 물리적인 작업으로서 북핵문제가 해결되는 방식에 구애됨이 없이 나름대로 일정한 형식과 모양새를 가지게 될 것이다.

#### 가. 관련 활동 중단 및 정보 공개(북·미 다지협상 진입단계, II)

북한과 미국이 다지협상에 진입하게 되는 시점을 전후해서 북한이 핵 활동을 중단하고 관련 정보를 공개하는 조치를 취해야 할 것이다. 이 단계에는 다음과 같은 조치들이 순차적으로 이뤄지게 될 것이다.

##### (1) 모든 활동의 전면 중단

북한이 일단 모든 핵과 미사일 관련 활동을 완전히 중지하는 것이다. 핵무기와 채처리, 농축 및 미사일 별로 다음과 같은 조치가 취해져야 한다.

- <핵무기>: 핵무기의 제조, 실험, 배치, 운반, 사용전략 논의 등 핵무기에 관련된 일체의 활동을 중단함.
- <농 축>: 농축에 관련된 모든 연구, 개발, 실험과 관련 시설·장비의 건설·구매를 중단함.
- <재처리>: 5MWe 원자로와 방사화학실험실의 가동을 중단하고 핵연료봉 제조시설을 폐쇄함.
- <미사일>: 미사일의 사거리에 관계없이, 미사일 완제품과 부품 및 관련 장비의 연구, 제조, 실험, 배치, 운반, 사용전략 논의, 수입, 수출 등 미사일에 관련된 일체의 활동을 중단함.

(2) 모든 정보의 공개

북한이 보유하고 있는 핵무기, 재처리·농축 시설과 기술, 미사일 및 관련 활동과 인적자원에 대한 전반적인 정보가 공개되는 것이다. 북핵문제가 평화적으로 해결된다면 북한당국의 자발적인 공개가 이뤄질 것이고 그렇지 않다면 외부에 의해 강제적으로 모든 정보가 공개될 것이다. 핵 및 미사일 관련 활동의 중단과 정보의 공개는 시간적으로 거의 동시에 이뤄질 수 있을 것이다. 주요 사항별로 다음과 같은 정보가 공개되어야 한다.

- <핵무기>: 핵무기의 제조시점과 설계 및 파괴력에 관한 정보와 핵무기의 배치 위치와 관리·명령체계에 관한 정보, 관련 업무에 종사한 인적자원에 관한 정보
- <농 축>: 해외에서 수입한 모든 물질, 장비, 기술 및 그 소재 (핵공급국 그룹, 즉 NSG의 가이드라인에 의거해서 공개할 수 있을 것임),

해외수입처에 대한 구체적인 정보, 북한이 자체적으로 생산·제조한 모든 물질, 장비, 기술 및 그 소재, 연구·개발, 시험, 제조 시설과 이들 시설의 작업기록, 농축시설의 설계와 건설에 관한 정보, 관련 업무에 종사한 인적자원에 관한 정보<sup>290</sup>

<재처리>: 5개 동결시설(5MWe 원자로, 방사화학실험실, 핵연료제조공장 및 건설중인 50MWe, 200MWe 원자로)을 포함해서 IAEA에 신고한 16개 시설의 현황에 관한 정보, 2002년 12월 핵동결 해제 이후 5MWe 원자로와 방사화학실험실 및 핵연료제조공장의 운영기록, 보관중이던 8,000개의 폐연료봉의 재처리 진행상황과 소재, 5MWe 원자로에서 추가로 생산한 폐연료봉의 존재 여부와 내역, 새로 제조된 핵연료의 양과 소재, 방사화학실험실에서 추출한 플루토늄의 양과 소재, 관련 업무에 종사한 인적자원에 관한 정보 북한이 1992년 5월 IAEA 사찰을 받기 이전에 이뤄졌던 소위 ‘과거 핵활동’에 대한 정보도 함께 공개되어야 한다.

<미사일>: 스커드 A, B, C 및 노동미사일의 수출실적, 수출대상국, 수출시점 등 해외수출에 관한 모든 내역, 스커드 A, B, C 및 노동미사일의 보유 숫자, 배치 지역, 관할 군부대 및 지휘통제체계, 해외에서 수입한 미사일 부품, 물질 및 관련 장비의 해외 구입처 및 구입 내역, 지난 반세기간의 미사일 개발 관련 일지 및

---

290 농축활동에 대한 정보공개와 관련된 자세한 사항은 Fred McGoldrick, *The DPRK Enrichment Program: A Freeze and Beyond*, Policy Forum Online 02-29A (Berkeley, The Nautilus Institute, January 2003) 참조

작업기록, 미사일 개발, 배치, 운용, 수출 및 관련 업무에 종사하는 모든 인적자원에 관한 정보,

정보의 공개과정에서 중요하고 시급한 문제는 2002년 말 북한이 핵동결을 해제하고 IAEA 사찰관을 추방한 이후 재처리에 관련된 변화상황과 추가로 드러난 농축활동 및 핵보유 현장을 있는 그대로 장악하기 위해서 임시 사찰단을 영변과 기타 지역에 급파하는 것이다. 사찰단을 신속하게 파견해서 해당 지역과 시설 및 인물 등을 장악하고 물질과 정보를 안전하게 확보함으로써 증거인멸이나 외부유출 등의 사태를 미연에 방지해야 한다. 미·영 연합군이 이라크의 대량살상무기 개발 증거를 찾는 데 애를 먹는 큰 이유 가운데 하나가 연합군이 진입하기 전에 관련 시설들이 약탈당하고 파괴되었기 때문이라는 점은 큰 교훈을 주고 있다.<sup>291</sup> 특히 정보공개가 자발적인 것이 아닐 경우 북한당국의 증거인멸 행위가 극에 달할 것으로 우려된다.

#### 나. 관련 시설에 대한 임시사찰 단계

(북미 본격협상의 의제설정 단계, III-1)

임시사찰 단계에서는 공개된 정보의 진위여부를 확인하고 면밀하게 조사하는 임시사찰을 실시한다. 핵물질에 대한 사찰은 단순한 육안확인만으로 불가능하며 사찰을 위해 특수기계장비를 제작하거나 과학적 실험을 실시하는 등 시간이 소요되는 작업임을 감안할 때, 제3단계를 완료하는 데

---

291 Barton Gellman, "Iraqi nuclear site is found looted," *Washington Post*, 4 May 2003, p. A01.

수년의 시간이 소요될 수 있다. 참고로 자발적으로 핵을 포기하고 IAEA 사찰을 수용한 남아공의 경우 사찰준비에서부터 완료까지 3년여의 시간이 걸렸고, 미·소간에 지난 1987년 체결된 INF 조약에 의거해서 총 2,692기의 중거리탄도미사일(미국 846기, 소련 1846기)을 폐기하는 데는 조약의 규정대로 36개월이 소요되었다(1988년 6월 발효에서부터 1991년 5월 마지막 폐기 완료까지).<sup>292</sup> 북한의 내부고발자가 3단계의 사찰작업을 원활하고 신속하게 진행하는 데 결정적인 역할을 하게 될 것이다. 핵과 미사일의 개발 현황과 현지 시설의 운용에 정통한 정보제공자의 존재야말로 최첨단의 과학기술 장비 못지 않은 귀중한 정보원이기 때문이다.

북한의 핵과 미사일 능력 폐기를 관리하고 검증하기 위해서는 적절한 기구를 구성하는 것이 필요하다. 북한이 IAEA 사찰관을 추방하고 NPT에서 탈퇴한 이후 북핵문제의 해결과정을 지켜보고 확인할 검증의 주체는 아직 정해지지 않았다. 미사일 문제의 경우에는 사찰이 시도된 적도 없다. 핵과 미사일에 대한 검증을 분리해서 실시할 수도 있겠지만 업무의 효율성을 높이고 비용을 절감하기 위해서는 단일기구를 창설하는 것이 바람직하다. 걸프 전쟁이 끝난 후인 1991년 4월 3일 채택된 유엔안보리 결의안 687호에 의거해서 창설된 유엔특별위원회(UN Special Commission: UNSCOM)가 하나의 사례가 될 것이다.

북한의 경우에도 UNSCOM과 유사한 다자국제기구를 창설해서 핵과 미사일의 폐기와 검증을 담당하도록 할 수 있을 것이다. 핵무기 보유라는 사안의 심각성과 북한과 IAEA 간의 갈등관계를 감안할 때, IAEA가 검증

292 Stephen Griffiths, "The implementation of the INF Treaty," *SIPRI Yearbook 1991* (Stockholm: Stockholm Peace Research Institute, 1991), p. 404.

의 주체가 될 가능성은 많지 않아 보인다. 미사일 문제의 경우에는 기존기 구조차 없는 상태이다. 따라서 국제적인 합의를 거친 단일기구를 창설해서 운용하는 것이 현실성이 높은 것으로 판단된다. 다만 단일기구에는 IAEA, 남한 그리고 미국이 반드시 구성원으로 참여해야 한다. IAEA의 참여는 북한의 핵과 미사일 문제가 범세계적 차원의 문제로서 국제사회 전체의 이익과 관심을 배려한다는 정치적, 외교적인 상징성을 갖는다. 북한 문제가 우리의 안보와 생존에 직결된 문제라는 점에서 한국의 참여 역시 필수불가결하다. 미국의 참가는 북·미 직접대화를 요구하는 북한의 정서와 입장을 반영해서 대북한 인센티브의 하나로 간주될 수 있다.

다자국제기구의 운용비용은 UNSCOM의 경험을 통해 어느 정도 유추할 수 있을 것이다. UNSCOM은 이라크의 핵·화학·생물무기 등 대량살상무기와 사거리 150km를 넘는 미사일의 폐기와 검증을 주요 임무로 창설된 기구였다. UNSCOM은 1998년 말까지 이라크 전역에 대한 활발한 사찰활동을 벌였으며 평균 900여 명의 인력이 종사했다.<sup>293</sup> 이 가운데 200여 명은 사찰관, 전문인력, 정책담당관, 지원인력 및 항공기 승무원 등 상주인력이었고, 나머지 700여 명은 사찰을 목적으로 수시로 이라크 현지를 방문하는 비상임 인력이었다. 대부분의 인력들은 UN 회원국들이 자발적으로 파견했거나 유엔의 직원들로서 UNSCOM에 차출된 인력들이었으며 이들에 대한 인건비는 해당국가와 유엔이 담당했다. UNSCOM은 이들의 여행경비와 이라크 현지에서의 활동비용만을 지불했기 때문에 예산을 크게 절감할 수 있었다. UNSCOM은 연간 3,500만 달러 정도의 예산을

---

293 *UNSCOM's Comprehensive Review* (Monterey: Monterey Institute for International Studies, 1999).

지출했다. UNSCOM은 이라크에서의 사찰이 지속되고 모든 인력을 자체적으로 충당하는 경우에 총 300여 명의 상주인력과 400여 명의 임시인력이 필요하고, 총 7,500만 달러(인건비 5,000만 달러, 통신, 여행 등 제잡비 2,500만 달러)의 예산이 소요될 것으로 추산했었다.

이라크의 총 면적이 434,920 평방km이고, 한반도의 총 면적이 약 220,000 평방km(남한: 98,500, 북한 121,500) 임을 감안할 때, 이라크가 한반도의 두 배 정도에 달한다고 볼 수 있다. 북한 핵문제의 심각성을 고려해서 이라크에 투입되었던 정도의 인적 자원이 필요하다고 가정할 때, 이들 인력에 대한 인건비가 국제사회에서 지원된다면 연간 3,500만 불, 자체적인 인건비 조달이 필요하다면 연간 7,500만 불 정도의 비용이 소요될 것으로 예상할 수 있다.

남한이 다자국제기구의 일원으로서 대북 사찰에 참여한다면 이를 지원하기 위한 별도의 내부 지원기구가 설치되어야 할 것이다. 비핵화 공동선언의 이행차원에서 지난 1992년에 만들어진 핵통제공동위원회가 아직도 존재하고 있지만 이 기구를 활용하는 것을 바람직하지 않다. 그 이유는 우선 북한의 핵보유 시인으로 비핵화 선언의 존재의미가 없어졌고, 핵무기뿐만 아니라 미사일까지 폐기와 사찰대상이므로 보다 광범위한 임무를 부여 받은 조직이 필요하기 때문이다.

내부 지원기구의 소요비용을 알아보는 데는 미국이 소련과 체결한 INF 조약의 폐기와 검증을 목적으로 창설한 현장검사처(On-Site Inspection Agency: OSIA)의 운용비용이 좋은 예가 될 수 있을 것이다. OSIA는 INF 조약이 발효된 1988년 6월 1일부터 3년 동안 총 2,692기의 중거리 탄도미사일의 폐기 과정을 검증했고, 이후 10년간(2001년 5월 말까지) 조약의 이행상황을 검증하는 역할을 수행했다. OSIA는 1989년, 1990년,

1991년 3년간 매년 5,000만 달러의 예산을 신청했었다.<sup>294</sup> 핵문제를 포함 하더라도 북한의 경우 소련에 비해 방문하고 점검해야 할 장소와 사찰대상이 훨씬 적을 것임을 감안할 때, 한국의 자체적인 지원기구의 운용비용은 5,000만불을 넘지 않는 정도로서 그리 크지 않을 것으로 예상할 수 있다.

#### 다. 핵과 미사일 능력 해체 단계(북미 협상 성숙단계, III-2)

핵과 미사일 능력 해체 단계는 핵무기와 미사일을 폐기하고 관련 시설을 해체하는 단계를 말한다. 핵무기의 폐기는 이 분야에 많은 경험을 갖고 있는 미국이나 러시아가 그 역할을 맡아야 할 것이며, 핵시설 해체에도 첨단 원자력기술을 보유한 나라들의 도움이 필요할 것이다.

한 연구에서는 핵시설 해체를 다음과 같이 세 단계로 나누어 실시할 것을 제안했다.<sup>295</sup> 첫째는 각 시설의 운용체계를 봉쇄하고 차단하는 “안전 보관”(Safe Storage) 단계이고, 둘째는 해체가 용이한 부분을 해체하고 시설의 오염도를 줄이면서 시설에 대한 외부차단 규모를 줄여나가는 “둘러 싸기”(Cocooning) 단계이다. 셋째는 모든 시설을 해체하고 시설 부근의 방사능을 완전히 없애는 “녹색마당”(Greenfield) 단계이다.

이 단계에서는 북한이 보유하고 있는 플루토늄과 고농축우라늄을 5개 핵보유국 가운데 희망하는 나라로 반출시키는 작업도 함께 진행되어야 한다.

---

294 Lewis Dunn and Amy Gordon, *Arms Control Verification & the New Role of On-Site Inspection* (Lexington: Lexington Books, 1990), p. 245.

295 *Verifying the Agreed Framework* (Livermore: Center for Global Security Research, 2001), p. 75.

플루토늄은 우라늄과 섞어서 MOX 연료를 만들고 고농축우라늄도 우라늄의 농도를 희석시킴으로써, 두 물질 모두 원자력발전소의 연료로 사용할 수 있다. 일본이나 스위스 등도 이런 기술을 갖고 있지만 북한이 생산한 플루토늄과 고농축우라늄이 핵무기 제조용이었다는 상징성을 감안해서 이들 물질을 비핵국가에게 넘기는 것은 바람직하지 않다. 8,000여 개의 폐연료봉 가운데 재처리하다 남은 것이 있다면 이 역시 해외로 반출되어야 한다. 핵시설을 해체하고 핵무기를 폐기하는 과정도 사찰의 대상이므로 준비에서부터 완료에 이르기까지 전 과정에 대해 집중적인 사찰이 진행되어야 한다.

미사일의 경우, 북한이 보유한 모든 미사일이 폐기대상이 되지는 않을 것이다. 사거리 500km 이하의 스커드 A, B, C 미사일은 배치가 그대로 허용될 가능성이 많다.<sup>296</sup> 노동미사일의 경우에도 일부 배치가 허용될 수 있을 것이다. 그러나 대포동 미사일은 완전히 폐기될 것으로 전망된다. 대포동 미사일의 전체적인 수는 그리 많지 않을 것으로 예상된다. 해체과정은 검증하는 데 드는 예상 소요비용은 임시사찰단계에서 밝힌 비용에 준한다.

---

296 한 연구에 따르면, 북한은 1999년까지 총 600-1,000기의 스커드 A, B, C 미사일을 생산해서 이 가운데 300-500기를 해외에 수출하고 현재 300-600기를 보유하고 있는 것으로 보인다. Joseph Bermudez Jr., *A History of Ballistic Missile Development in the DPRK*, Occasional Paper No. 2 (Monterey: Monterey Institute of International Studies, 1999), p. 16.

## 라. 사찰 지속 단계(협상종결 단계, IV)

사찰 지속 단계는 이상의 세 단계를 통해 확보된 북한의 비핵화 및 특정 미사일의 해체 상태가 장래에도 그대로 유지된다는 것을 보장하기 위해서 확인과 점검 차원의 사찰이 지속적으로 실시되는 단계이다. 북한의 NPT 재가입과 MICR 가입은 북한당국의 의지와 국제적 합의에 따라서 이전 단계에서도 가능할 수 있을 것이다. 그러나 NPT의 정상적인 회원국으로 받게 되는 IAEA의 정기사찰과 미사일 활동에 대한 사찰 종료는 사찰지속 단계가 일정기간 이행된 후에나 가능할 것이다. 핵개발 시도국가와 미사일 수출국가로서의 오명을 씻고 정상국가로 대우받기 위해서는 우선 핵무기와 미사일에 관련된 시설과 장비를 폐기하고 더 이상 핵개발에 손을 대지 않는다는 국제사회의 신뢰가 뿌리내릴 수 있어야 하기 때문이다.

핵시설 해체 후에 지속적인 감시와 검증을 위해서는 임시사찰과 해체에 동원되었던 단일 팀을 계속 활용하는 방안과 별도의 지역차원의 검증기구를 수립하는 방안을 생각할 수 있다. 단일팀을 계속 활용하는 경우 사찰 지속 단계에서 예상되는 검증비용은 임시사찰 단계에서 밝힌 비용에 준한다. 별도의 기구를 수립하는 경우 다음 연구결과를 참조할 수 있다. 미국 샌디아 국립연구소의 핵사찰 전문기에 따르면 한반도의 비핵화를 검증하기 위한 지역차원의 검증기구를 운용하는 데는 관리인원 10명(250만 불/1명/1년), 사무인원 20명(150만 불/1명/1년), 사찰요원 30(200만 불/1명/1년)명이 필요하며, 총 예상 비용은 1,000만 달러 정도에 달한다는 연구결과가 나왔다.<sup>297</sup>

297 미국 샌디아 국립연구소 올슨(John Olsen) 박사와의 의견교환, 2003년 5월 25일

#### 4. 핵·미사일 능력 폐기 비용

핵과 미사일 능력의 폐기 비용을 산정하는 데는 많은 제약이 따른다. 아직까지 이 문제에 대한 집중적인 연구가 진행된 바 없기 때문에 구체적이고 믿을만한 자료를 확보하는 데 많은 어려움이 있다. 본 연구에서는 제한된 자료를 토대로 소요비용을 추정해보고자 한다. 핵과 미사일 능력의 폐기 비용은 해체비용과 보상비용으로 구분할 수 있다. 해체비용은 무기체계와 관련 시설을 물리적으로 해체하는데 드는 비용을 말하며, 보상비용은 핵과 미사일을 해체하는 대가로 북한당국에게 제공하는 당근을 마련하는데 소요되는 비용을 뜻한다.

##### 가. 핵 능력 폐기 비용

###### (1) 해체비용

북한의 핵시설 해체 과정에서 가장 많은 비용과 시간이 소요될 작업은 가동 중인 5MWe 원자로와 건설 중인 50MWe, 200MWe 원자로 및 재처리시설을 해체하는 것이다. 기존의 경험을 토대로 이 네 가지 시설을 해체하는데 드는 비용을 추산하면 아래와 같다.

미 워싱턴주 헨포드(Hanford)에 위치한 425MWth, 즉 85MWe 규모의 흑연감속로를 해체하는데 2,500만 달러가 소요되었으며, 이는 1MWe 당 30만 달러 정도에 해당된다.<sup>298</sup> 미국 Shippingport의 72MWe급 경수로

---

298 *Verifying the Agreed Framework* (Livermore: Center for Global Security Research, 2001), p. 76.

를 해체하는 데 총 9,100만 달러이 소요되었는데, 이는 1MWe 당 126만 달러에 해당된다.<sup>299</sup> 우리나라의 원자력 전문가들은 원자로 해체비용은 통상 1MWe 당 100만 달러정도 드는 것으로 파악하고 있다.<sup>300</sup> 이를 기준으로 할 때, 총 255MWe의 북한 원자로를 해체하는 데 어림잡아 최소 7천 6백만 달러에서 최고 2억 5천만 달러 정도 소요될 것으로 짐작할 수 있다. 50MWe와 200MWe 원자로는 아직 건설 중인 상태임을 감안할 때 최고가격보다는 훨씬 적은 비용이 들 것으로 예상할 수 있다. 미 의회조사국의 닉시(Larry Niksch)는 한국 정부 당국자들의 견해를 전제로 50MWe, 200MWe 원자로를 해체하는 데 5억 달러가 들 것으로 예측했는데,<sup>301</sup> 이는 상당히 과도한 예측이 아닌가 생각된다.

재처리시설을 해체하는 데는 원자로의 경우보다 더 많은 비용이 소요될 것으로 예상된다. 연간 210톤의 우리늄을 재처리했던 벨기에의 재처리시설을 해체하는 데 총 2억 3천 5백만 달러가 소요되었다. 영변 재처리시설이 벨기에의 재처리시설과 거의 비슷한 규모(연간 처리능력 220톤)임을 감안할 때, 해체비용도 비슷할 것으로 예상할 수 있다. 다만 벨기에 시설의 경우 영변에 비해 훨씬 많은 우리늄이 재처리되었으므로 2억 3천 5백만 달러를 영변 재처리시설 해체에 들 수 있는 최고비용으로 가정할 수 있다.

---

299 <[http://mext-atmgo.jp/atomica/owa/fig\\_img?fig\\_path=/images/05/05-02-01/01.gif](http://mext-atmgo.jp/atomica/owa/fig_img?fig_path=/images/05/05-02-01/01.gif)>.

300 한국원자력연구소 이병욱 박사와의 의견교환, 2003년 6월 3일.

301 Larry Niksch, *North Korea's Nuclear Weapons Program*, Issue Brief for Congress, 1 May 2003, p. 13.

(2) 보상비용

핵 능력 폐기에 대한 보상비용은 제네바 기본합의에 준거할 때, 1,000MWe급 경수로 2기의 건설비용과 증유제공비용으로 구성된다. KEDO가 예상하는 전체 경수로 건설비용은 50억 불 정도이며<sup>302</sup> 이 가운데 2003년 5월 현재 사업에 지출된 비용은 총 12억 불이다.<sup>303</sup> 앞으로 경수로사업이 아무런 장애 없이 순탄하게 지속된다고 가정할 때, 제1호기 경수로가 2008년에, 제2호기는 2009년에 완공될 것으로 예상되며, 그 비용으로는 38억 달러 정도가 추가로 소요될 것으로 전망된다. 경수로가 건설되어도 송배전망이 없으면 무용지물이기 때문에 만약 송배전망까지 제공해준다면 7억 5천만 달러의 추가비용이 소요된다.

연간 50만 톤의 증유와 관련 장비를 제공하는데 약 1억 달러가 소요되어 왔다.<sup>304</sup> 증유는 제1호기 경수로 완공시점인 2008년까지 제공되므로 2004년을 기준으로 할 때, 5억 달러의 비용이 지출될 것으로 예상된다.

북한의 핵 폐기를 유도하기 위한 보상차원의 당근으로서 고려할 수 있는 중요한 방안의 하나가 핵개발에 관여했던 과학자와 전문 인력들에게 일 자리를 제공해주는 것이다. 미 의회가 지난 1991년 11월 발의한 “협력위

---

302 1998년 11월 9일 개최된 KEDO 이사회에서 한국이 32억 2천만 달러, 일본이 10억 달러, EU가 7천 6백만 달러를 부담하기로 약속했다. Larry Niksch, *North Korea's Nuclear Weapons Program*, Issue Brief for Congress, 1 May 2003, p. 11.

303 경수로사업 주요 통계, <<http://www.unikorea.go.kr>>.

304 *KEDO Annual Report of 2001*, <[http://www.kedo.org/pdfs/KEDO\\_AR\\_2002.pdf](http://www.kedo.org/pdfs/KEDO_AR_2002.pdf)>

협감소”(Cooperative Threat Reduction: CTR) 프로그램에 의거해서 소련의 핵무기 배치지역이었던 네 공화국(러시아, 벨로루시, 우크라이나, 카자흐스탄)에 대해 실시되고 있는 방안들이 좋은 예가 될 수 있다. 현재 미국을 중심으로 네 공화국의 전문인력과 관련 기술이 해외로 유출되는 것을 막기 위해서 다음과 같은 세 가지 프로그램이 실시되고 있다.<sup>305</sup>

첫째, 모스크바와 키예프에 과학연구센터를 설립해서 관련 인력을 흡수하는 것이다. 1992년 모스크바에 “국제과학기술센터”(International Science and Technology Center: ISTC)가 설립되었고, 2000년 11월 현재 1,156개 프로젝트에 400여 연구기관에서 30,000여 명의 과학자가 참여했다. 소요비용은 총 3억 1천 600만 달러이었다. 1995년 우크라이나의 키예프에 설립된 “우크라이나 과학기술센터”(Science and Technology Center of Ukraine: STCU)에서는 2000년 중반 현재 총 290개 프로젝트에 6,700여 명의 과학자가 참여하고 있으며, 소요예산은 4,200만 달러이었다. 과학연구센터에는 미국 뿐 만아니라 일본, EU, 노르웨이, 한국, 캐나다, 스웨덴 등도 참여해서 예산을 지원하고 있다.<sup>306</sup>

둘째, “확산예방구상”(Initiative for Proliferation Prevention: IPP)이다. 과학자들의 일자리를 제공한다는 점에서는 과학연구센터와 같지만 미국만이 독자적으로 참여한다는 것이 다르다. 2000년 6월 현재 총 511개 프로젝트에 170여 개 연구기관에서 8,000여 명의 과학자들이 참여

---

305 *Nuclear Status Report: Nuclear Weapons, Fissile Material, and Export Controls in the Former Soviet Union* (Monterey: Monterey Institute of International Studies, June 2001), pp. 68-74.

306 참고로 한국은 1999년까지 ISTC에 100만불이 못되는 예산을 지원했다.

했다. IPP의 2000년도 예산은 2,450만 달러였다.

셋째, “핵도시구상”(Nuclear Cities Initiative: NCI)이다. 소련에는 핵개발에 전념하기 위해서 건설된 10개의 비밀도시가 있었다. 이 핵도시들은 핵무기 제조에 종사하는 인력과 그 가족의 주거장소로서 외부와는 지리적으로 완전히 단절되어 있었다. 미국 정부는 1988년 9월 핵도시에 거주하는 전문인력의 해외유출을 막고 핵도시를 정상적인 주거와 생활환경이 보장되는 도시로 탈바꿈하기 위한 지원 프로그램을 가동했다. 2001년도 예산은 2,750만 달러이었다.

현재까지 파악된 바에 따르면 북한에서 핵무기 개발 업무에 종사한 과학자는 총 3,000 여명이라고 한다.<sup>307</sup> 소련에 비해서는 그 규모가 엄청나게 작다고 볼 수 있다. 하지만 북한에서도 핵전문가와 기술 및 관련 물질이 해외로 유출되는 것을 방지하는 것은 소련에서 못지않게 중요한 일이다. 따라서 핵문제 해결과정에서 북한의 핵전문가 해외유출을 막기 위한 방안들이 진지하게 검토될 것이다. 북한의 핵과학자들은 남한의 원자력연구소와 같은 원자력 이용 기관에서 대부분 흡수할 수 있을 것이다. 신포에 경수로가 완공되면 상당수의 인력이 경수로 운영에 투입될 수도 있을 것이다. 따라서 소련과 달리, 북한의 핵전문가를 활용하는데는 추가비용이 그리 많지 않을 것으로 예상된다.

---

307 Larry Niksch, *North Korea's Nuclear Weapons Program*, p. 6.

## 나. 미사일 능력 폐기 비용

### (1) 해체비용

앞서 밝힌 대로, 북한이 보유하고 있는 대부분의 미사일은 스커드 A, B, C 이고 이들은 해체되기 보다는 남한을 위협하지 않는 방향으로 후방 배치될 가능성이 많다. 북한이 전쟁억지력 차원에서 스커드 미사일까지 포기하려 하지는 않을 것이며, 미국도 그런 요구를 하지 않을 것으로 예상되기 때문이다. 브라질과 우크라이나에 대해서도 미국은 사거리 300km 이하의 미사일은 그대로 보유하는 조건으로 두 나라를 MTCR 회원국으로 받아들였다.<sup>308</sup> 한·미 미사일 협의에 의거해서 한국이 사거리 300km 이상의 군사용 미사일에 대한 연구를 할 수 있음을 감안할 때,<sup>309</sup> 북한이 사거리 500km인 스커드 C형 미사일까지는 보유를 강력하게 희망할 것으로 보인다. 결론적으로, 북한의 미사일 해체비용은 극소수의 노동 및 대포동 미사일을 해체하는 것에 국한된다고 할 수 있다.

### (2) 보상비용

북한의 미사일 능력을 규제하기 위한 보상비용은 미사일 수출 중단에 따른 대가와 추가개발을 막는 당근으로 구분할 수 있다. 수출중단에 대한 대가는 스커드 A, B, C형 단거리 미사일과 노동미사일이 그 대상이다.

308 전성훈, “MTCR과 한국안보,” 『전략연구』, 제IV권, 제2호, 1997, pp. 152-157.

309 『중앙일보』, 2001년 1월 11일

한 연구에 따르면, 북한은 1987년부터 1992년까지 250기의 미사일과 관련 기술을 이집트, 이란, 리비아, 시리아 등지에 판매해 왔으며 그 액수는 5억 8천만 달러에 이른 것으로 보인다.<sup>310</sup> 스커드 미사일 한 기의 가격은 150-200만 달러이며, 북한은 대포동 미사일 한 기당 600만 달러의 가격을 제시했다는 보도가 있었다.<sup>311</sup>

북한은 1999년에서 2000년까지 개최된 북·미 미사일협상에서 미사일 수출을 중단하는 대가로 3년간 매년 10억 달러를 지불하도록 요구했으며, 미국은 이에 대해 대북 경제제재 해제를 보상으로 제시한 바 있다.<sup>312</sup> 주한미군은 북한이 2001년에만 총 5억 8천만 달러어치의 탄도미사일과 관련 부품을 수출했다고 밝혔다.<sup>313</sup> 북한의 미사일 수출 노력은 매우 집요한 것으로 보인다. 2002년 10월 미사일을 싣고 예멘으로 향하던 북한 선박이 스페인 해군에 납포된 적이 있고, 북한 핵문제로 인해서 경제제재의 고삐가 죄여오는데도 불구하고, 북한은 2003년 들어서 미사일 부품을 비행기에 실어 이란으로 보낸 사실이 정보당국에 의해 포착되었다.<sup>314</sup>

추가개발을 막는 당근의 대상은 대포동 미사일이다. 북한은 평화적 목적의 우주개발을 위한 인공위성 발사를 대포동 미사일 개발의 명분으로 내세웠고, 실제로 북·미 미사일협상에서 연간 3회 정도의 인공위성 발사를

310 Joseph Bermudez Jr., *A History of Ballistic Missile Development in the DPRK*, Occasional Paper No. 2, p. 19.

311 *Korea Times*, 29 October 1999.

312 Larry Niksch, *North Korea's Nuclear Weapons Program*, p. 7.

313 『조선일보』, 2003년 5월 12일; Barbara Denick, "Iran plane made pickups in N. Korea, sources say," *Los Angeles Times*, 17 June 2003.

314 『중앙일보』, 2003년 6월 16일.

조건으로 제시했었다. 북한의 이런 입장은 2000년 7월 19일 푸틴 대통령과 김정일 위원장간의 정상회담에서 처음으로 표명된 바 있으며, 이런 북한의 의중을 확인하기 위해서 셔먼(Wendy Sherman) 대북정책조정관이 2000년 8월 28일 모스크바를 방문한 바 있다.<sup>315</sup> 김정일 위원장은 2000년 8월 12일 평양을 방문한 남한의 언론사 사장단 면담 시에도 “로켓 한 발에 2억-3억 달러가 들어가는데 미국이 우리 위성을 대신 쏘 주면 우리가 개발을 안하겠다고 푸틴 대통령에게 얘기했다”고 한다.<sup>316</sup>

북한의 미사일 규제 문제는 북·미 협상의 틀에서 이루어지고 있고, 보상 문제도 양국간에 협의된 사안이므로 우리 정부가 나서서 비용을 분담할 필요는 없을 것이다. 여기에는 미사일 위협이 우리 안보에 미치는 영향이 그리 크지 않다는 점도 작용한다. 따라서 북·미 미사일협상이 타결되고 인공위성 발사에 합의한다고 해도 우리가 주도적으로 비용을 대서는 안 될 것이다. 다만 우리가 자체적으로 통신위성과 기상위성을 우주에 띄우는 상황이므로, 북한의 경제개발에 협력하는 차원에서 북한이 우리 위성이 제공하는 서비스를 공유하도록 적절한 조치를 취하는 것은 가능할 것이다.

아울러 북한이 대포동 미사일 발사의 목적을 평화적인 우주개발을 위한 위성발사용이라고 밝히고 있는 만큼, 남북한 과학기술 및 경제 협력 차원에서 북한의 장거리미사일 능력을 평화적인 목적으로 전환하는 방안은 고려할 필요가 있다. 이를 위해, 가칭 남북우주개발기술협력위원회를 만들어서 우주의 평화적 이용을 위한 남북한간 기술협력을 제도화할 수 있을 것이다. 이는 핵능력 폐기 시의 보상 부분에서 밝힌 바와 같이, 북한의 미

315 <<http://www.amscontrol.org/factsheets/dprkchron.asp>>.

316 <[http://biz.vonhapnewas.co.kr:88/vnaweb/printpage/News\\_Content.asp](http://biz.vonhapnewas.co.kr:88/vnaweb/printpage/News_Content.asp)>.

사일 전문인력과 관련 기술의 해외유출을 방지하기 위해서 필요한 있는 방안이기도 하다.

## XVI 북한이탈주민 문제

### 1. 북한이탈주민 정착 대책과 비용

최근 북한을 떠나 남한으로 입국하는 사람의 수가 급증하고 있다. 전쟁 이후 2003년 상반기까지 남한에 입국한 북한이탈주민은 3천 479명인데, 대부분의 사람들이 1990년대 후반 이후에 남한으로 온 경우이다. 구체적으로 살펴보면 1996년 56명, 1997년 86명, 1998년 71명, 1999년 148명, 2000년 312명, 2001년 583명, 2002년 1천 141명이고 올해는 6월까지 598명이 남한으로 들어왔다. 이러한 추세는 당분간 지속될 것으로 보이는데 무엇보다도 북한을 이탈하여 현재 중국 등지에 머무르고 있는 북한 주민들의 숫자가 적지 않기 때문이다. 현재 제3국 거주 북한이탈주민의 규모에 대해서는 추산주체에 따라 만명에서 30만명까지 크게 차이가 나고 있다.<sup>317</sup> 이들은 현재 거주국가에서 불법체류하고 있는 현실이며, 중국을 포함한 당사국들은 북한이탈주민의 보호에 대해서 소극적이고 중국은 북한으로의 강제송환을 주도하고 있는 형편이다.

국제사회에서는 이들의 난민지위를 주장하고 있으나, 국제관례나 국제관계상 난민지위 인정은 쉽지 않다고 보여진다.<sup>318</sup> 반면에 북한은 북한이탈주민을 범죄인으로 규정함에 따라 이들의 북한 귀국은 사법적 처벌로 이어지는 까닭에 고향으로 돌아가기를 원하는 북한이탈주민도 그 뜻을 이루

317 이우영 외, 『북한이탈주민 문제의 종합적 정책방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2000) 참조

318 북한이탈주민의 난민지위에 대해서는 장복희, “탈북자의 난민지위와 인권 보호,” 『시민과 변호사』, 104호 (2002.9) 참조

기가 어려운 현실이다. 한편 현지에서는 불법체류자로 분류되고 있는 제3국 거주 북한이탈주민은 착취나 인신매매 등 범죄의 대상으로 내몰리고 있는 등 열악한 조건에서 살고 있다고 볼 수 있다. 이와 같이 제3국에서 안정적인 거주나 북한으로의 귀환이 용이하지 않은 현실에서 남한으로의 입국은 불가피한 결과라고 볼 수 있다.

1990년대 후반 급격히 증가한 북한이탈주민의 탈북 동기가 일차적으로 북한의 식량난에 있다고 한다면 최근 북한이 최악의 식량난을 극복해나가고 있다는 점에서 현상황에서 북한을 이탈할 주민이 다시 급증할 가능성은 그다지 크지 않다. 더욱이 중국이나 북한의 접경지역에 대한 경계강화도 북한이탈주민의 급격한 증가를 억제하는 요인이 될 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 현재 중국 등지에 거주하고 있는 북한이탈주민들은 궁극적으로 남한행을 선택할 수밖에 없는 현실이 문제가 된다. 처음 북한을 이탈한 동기가 무엇이던 간에 일정기간 중국등지에서 거주하다 보면 북한으로의 귀향이 현실적으로 어려워지고, 중국등지에서의 장기적인 거주가 어렵다면 이들에게 유일한 대안은 남한으로의 입국이라고 할 수 있다.<sup>319</sup>

따라서 북한의 상황과 상관없이 현재 상황에서는 남한으로 이주하는 북한이탈주민은 늘어날 수밖에 없다는 것이다. 새롭게 북한을 이탈하는 주민이 없다고 가정할 때, 제3국 거주 북한이탈주민을 적게 산정하는 입장의 만명 규모를 인정하고 매년 2000명 정도가 남한으로 입국한다고 생각한다면 최소 5년의 기간이 소요될 것이다. 만일 북한이탈주민을 후원하는 NGO들이 추산하는 것과 같이 제3국 거주 북한이탈주민이 30만명에 가깝

319 제3국 거주 경험이 있는 북한이탈주민들과 대화를 해 보면 취업을 한다고 하더라도 불법체류상태로 현지에서 생활할 수 있는 기간은 3년 정도가 한계라고들 한다.

다면 그리고 이들에 대한 현재의 상황이 개선되지 않는다면 남한으로 입국하는 북한이탈주민은 더욱 늘어날 것이라고 볼 수 있다.

북한의 상황이 악화되지 않는다고 가정하더라도 남한으로 이주하는 북한이탈주민의 수가 늘어날 수밖에 없지만 북한의 상황이 악화되는 경우 북한이탈주민의 수는 더욱 확대될 수 있다. 예를 들어 1990년대 후반과 같은 식량위기가 다시 도래하거나 북한 내에서 정치적 급변사태가 일어난다 든가하는 경우이다. 이러한 일이 발생하면 중국 등 북한과 국경을 나누고 있는 국가들로 이탈하는 주민들이 늘어날 뿐만 아니라, 육로나 해로를 통해 남한으로 직접 넘어오는 주민들도 생겨날 수 있다.

문제는 어떠한 경우라도 즉, 현재와 같이 점증적으로 북한이탈주민이 늘어나면 북한의 상황 악화로 북한이탈주민이 급격하게 늘어나던 남한이 이들을 어떻게 수용할 것인가 하는 것이다. 물론 북한을 영토로 그리고 북한주민을 국민으로 간주하고 있는 현행 헌법의 정신을 인정한다면 북한이탈주민의 수가 아무리 많더라도 이들을 받아들이는 것은 당연하다고 할 수 있다. 그러나 이들을 받아들이는 데는 적지 않은 사회적·경제적 비용이 소용될 수밖에 없다. 이상적으로는 통일을 대비하기 위해서 그리고 인도적인 차원에서 북한이탈주민을 받아들이고 이들의 정착과 적응을 도와주는 것이 당연하겠지만 이에 대한 적절한 대책이 부재하다면 새로운 사회적 갈등의 원인이 될 수 있을 것이며, 궁극적으로 통합과 통일에도 부정적인 결과를 초래할 수 있다는 것이다. 이러한 맥락에서 북한이탈주민의 급증에 따른 사회적 과장이나 정책적 대안을 근본적으로 검토하는 것은 무엇보다도 시급한 일이라고 할 수 있다.

## 2. 북한이탈주민 현황

### 가. 북한이탈주민의 개념 규정

북한을 탈출하여 북한 이외의 지역에 체류하고 있는 북한주민을 북한이탈주민으로 규정한다. 이와 같은 개념은 북한을 탈출한 상황에 대한 객관적이고 포괄적인 규정이다. 관련법률은 ‘북한에 주소·직계가족·배우자·직장 등을 두고 있는 자로서 북한을 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 아니한 자’<sup>320</sup>를 북한이탈주민으로 규정하고 있다. 또한 북한이탈주민은 탈북주민으로 지칭되기도 한다.

북한이탈주민이 남한사회에 정착한 경우에 대해서는 월남귀순자, 월남귀순용사, 귀순북한동포, 북한이탈주민, 북한출신 남한이주자, 자유북한인 등 다양하게 지칭되어 왔으며, 이는 북한이탈주민에 대한 특정시각을 담고 있다. 이 중 귀순의 경우는 “반항하거나 반역하는 마음을 버리고 스스로 돌아서서 따라오거나 복종”한다는 의미를 내포하여, 남북간의 체제경쟁 상황을 반영하였다. 북한출신 남한이주자라는 용어는 우리 사회에 정착하는 북한이탈주민들에게 기존의 용어들이 담고 있는 부정적인 선입견을 제거하고 독일의 경우와 같이 민간의 정착지원을 끌어내지는 차원에서 주로 사용되어 왔다. 자유북한인의 경우에는 일부 북한이탈주민들이 자신들의 인권보호 및 권익을 대변하기 위한 모임을 창립하면서 ‘자유를 찾아 온 북한인’이라는 의미로 사용되어왔다.

북한이탈주민 중 해외에 체류하고 있는 경우에는 탈북난민, 북한난민, 북한식량난민, 북한(실행)유민 등으로 지칭되어 왔다. 난민(refugee)<sup>321</sup>

320 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조 1항.

이란 용어는 북한이탈주민들이 국적국인 북한이나 체류국의 보호를 받지 못하면서 난민과 유사한 인권침해를 받고 있으며, 강제송환 시 처벌의 위험이 명백한 상황에 처해있다는 점에서 이들에 대한 국제사회의 보호를 촉구하고자 하는 의도를 담고 있다. 또한 북한이탈주민들의 경우 북한이탈자가 민족반역으로 규정될 수 있다는 점에서 정치적인 처벌 위험성을 내포하고 있으나, 식량난으로 인한 북한이탈주민의 급증으로 처벌양태가 변화하였으며 다수의 경우 탈북의 동기가 식량을 구하기 위한 것이라는 점에서 식량난민으로 표현되기도 한다. 북한(실행)유민(externally displaced person)이라는 용어는 북한이탈주민들이 정치적인 박해를 피해 국적국을 탈출한 난민들과 차별되며, 이들 중 일부는 난민으로 규정되어 보호되어야 하나 현실적인 어려움을 피해 국적국 밖에서 떠돌고 있는 경우라는 객관적인 상황을 표현한 것이다.

#### 나. 북한이탈주민 규모와 현황

북한이탈주민들은 대부분 신분상 불안으로 인해 은신해 있거나, 일정한 주거지 없이 떠돌아다니기 때문에 현실적으로 규모를 파악하기 매우 어렵다. 따라서 이제까지 정확한 공식 집계보다는 현장의 상황을 토대로 한 추산이 발표되어 왔으며, 정부 관계자와 민간단체 실무자의 추정치 간에

---

321 국제사회가 인정하는 난민지위를 부여하는 기준은 1951년 난민협약서와 1967년 난민의정서에 따라, “인종, 종교, 국적, 특정 사회계층, 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 충분히 근거있는 공포로 인해 자국으로 귀환하지 못하거나, 자국의 보호를 요청하지 못하고 국적국 밖에 거주하고 있는 자”이다.

상당한 편차가 있다. 북한주민들의 탈북이 지리적으로 비교적 용이한 이동 경로인 두만강지역을 중심으로 이루어지고 있으나, 러시아지역 등 합법적인 해외근무 중 작업장을 이탈하는 경우<sup>322</sup>와 같이 다양한 형태로 진행되어 왔다. 전체 해외체류 북한이탈주민에 대한 규모를 추산하는 과정에서 주로 중국지역의 북한이탈주민 규모에 대해 관심이 집중되어 왔으며, 정부 내 관련부처의 추산은 1만-3만 명 선으로<sup>323</sup> 알려져 있다. 반면 중국에서 북한이탈주민을 지원하는 민간단체 활동가 및 관련 연구자들은 중국 내 북한이탈주민의 수를 약 10만-40만 명으로 추정하여 왔다.<sup>324</sup>

중국 등에 거주하는 북한이탈주민을 실태조사 한 각종 민간단체들의 활동보고서는 기본적으로 북한이탈주민에 대한 공개적인 접근이 불가능하

322 러시아 내 북한이탈주민 규모는 약 200-300명선으로 추정되어 왔다. 통일연구원, 『북한인권백서1999』, p. 138.

323 통일부, 『북한이탈주민 대책의 현황 및 과제』 (1998.9). 정부는 중국 내 북한이탈주민의 수를 3,000여명으로 추산하다가, 1999년 들어 내부적으로 중국내 북한이탈주민의 수를 30,000명선으로 추정하였다. 1999년 10월 6일 외교통상부는 국내단체중 일부가 “북한이탈주민수를 실제보다 부풀리고 그에 대해 지나치게 감정적인 대응방식을 고집함으로써 중국측의 반발을 사고 있을 뿐 아니라 정부의 대중(對中)접촉에도 장애가 되고 있다”고 밝히면서, 주중대사관과 주선양(瀋陽)영사사무소의 보고, 각종 정보 등을 종합한 결과를 토대로 북한이탈주민수가 1-3만명이라고 추산하였다. 정부가 입수하고 있는 신뢰성 있는 북한이탈주민 통계는 크게 3가지로 중국정부의 추정치인 5천-1만명, 중국과의 외교적 문제로 국명을 밝힐 수 없는 제3국의 추산 2만5천명, 유엔난민고등판무관실(UNHCR)의 추정치 3만명 등이다. 『문화일보』, 1999년 10월 6일.

324 박신호, “중국내 탈북동포 어떻게 도울 것인가?” 통일부 인도지원국 정책자문회의, 1998년 7월 22일; 윤여상, “중국동북지역 북한이탈주민 실태와 지원방안,” 북한인권시민연합 월례회, 1998년 8월 13일.

기 때문에 객관적인 표집방법인 무작위추출방식(random sampling)을 사용할 수 없었고, 윤여상의 경우에는 소규모의 면접자를 통한 자료수집이라는 점에서 한계를 지니고 있다. 그러나 나름대로 체계적이고 객관적인 실태조사를 시도하였다는 점에서 의미 있는 작업이다. 현지조사 결과와 개별면담을 종합하여 볼 때, 북한이탈주민의 규모는 최소 10만 명 선에 이를 것으로 평가된다.

북한이탈주민들은 안정된 생활근거지가 없고 항상 단속을 피해 숨어살아야 하기 때문에, 다양한 유형의 범죄에 연루되기 쉬운 상황이다. 즉 단 순절도에서 밀수, 인신매매, 살인 등 북한이탈주민관련 사회문제가 발생하자, 보호자 역할을 해 오던 조선족사회가 북한이탈주민들에 대해 점차 부담을 느끼기 시작하였고 남한의 경제위기와 중국경제의 불황으로 조선족 경제가 크게 타격을 받아 조선족 사회의 불안도 심화되었다. 북한이탈주민들은 발각될 경우 북한으로 강제송환되기 때문에, 신분의 불안정으로 인해 현지국에서 기본적인 인권을 침해당하면서 극빈생활을 하는 경우가 대부분이다. 탈북현상이 장기화되면서<sup>325</sup> 북한이탈주민들의 기본적인 인권침해 현상도 가속화되고 있다. 매매혼 형태로 이루어지던 여성들의 탈북이 인신매매와 출산으로 인한 부담 기증으로 새로운 문제점들을 야기하고 있다.

향후 북한이탈주민들의 발생전망은 북한의 위기상황 전개과정과 관련국들의 처리대책에 의해 크게 좌우될 것이다. 국제사회의 지원으로 북한의 식량난이 완화된다 할지라도 북한의 본격적인 경제성장 이전까지는 생존을

---

325 북한내에서 상당기간 유랑생활(‘꽃제비’)을 했던 10대 초반의 탈북여러민들은 북한으로의 귀환의사가 없으며, 중국내에서는 주로 시장 등을 떠돌면서 구걸과 절도로 생활하고 있다. 청·장년층도 중국내 체류기간이 길어질수록 북한으로의 귀환의사가 급격히 저하하게 되는 것이 일반적이다.

위한 탈북과 좀 더 나은 생활을 찾아 탈북하는 경우가 혼재하여 지속적으로 발생할 것이다. 이에 따라 인접국, 특히 중국에게는 부담요인으로 작용할 것이다. 탈북사태가 장기화되면서, 북한으로 귀환하기를 원하지 않는 북한이탈주민들은 안전한 곳을 찾아 중국내륙지역, 중앙아시아지역, 동남아시아 등으로까지 이동하고 있다.

중국등지의 생활에서 한계를 경험한 북한이탈주민들이 궁극적으로 국내에 입국하게 되는데, 최근 그 규모가 급증하고 있다. 이렇게 북한이탈주민의 국내입국이 매년 큰 폭으로 증가하는 근본 원인은 북한의 식량난 및 경제난 가중이라고 할 수 있을 것이다. 또한 과거에는 특정지역으로 제한되어 있던 입국경로가 중국주재 외교공관을 통한 입국, 국내의 연고가족의 도움, 국제NGO의 지원 등으로 인해 다변화된 것도 입국 증가의 주요 요인이 되고 있다.

<표 XVI-1> 북한이탈주민 국내 입국현황

2002년 12월

연도	'89 이전	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	계
인원(명)	607	9	9	8	8	52	41	56	85	72	148	312	583	1,141	3,131

\*총입국 3,131명 : 국내거주 2,886명, 사망·이민 등 245명

최근 북한을 이탈하여 남한에 오는 사람들의 경우는 다음의 몇 가지 특성을 갖고 있다.

첫째, 북한을 이탈하여 남한에 도착하는 인원이 급증하고 있다는 것이다. 일반적으로 1998년을 고비로 북한의 식량사정이 호전됨에 따라 식량난민

도 줄어들고 있는 것으로 알려져 있다. 그럼에도 불구하고 남한에 들어오는 북한이탈주민이 급증하고 있다는 것은 현재 중국 등지에서 머무르고 있는 북한이탈주민들 중 남한으로 오고 싶어하는 숫자가 많다는 것을 의미한다고 볼 수 있으며, 북한이탈주민의 증가와 상관없이 남한으로 들어오는 북한이탈주민의 수는 앞으로도 증가할 것으로 전망된다.

남한으로 이주하기를 희망하는 북한이탈주민의 수가 많다는 것이 최근 남한 이주 북한이탈주민 증가의 근본 원인이라고 할 수 있지만, 이에 못지 않게 남한으로 들어오는 환경이 좋아졌다는 것도 생각해 볼 필요가 있다. 원칙적으로 남한 정부가 남한으로의 이주를 희망하는 북한이탈주민을 받아들이겠다는 정책적 의지를 표명한 것도 중요하지만, 이에 못지 않게 남한으로의 귀국을 도와주는 다양한 NGO와 일종의 남한 이주 브로커의 출현이 적지 않게 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 또한 북한이탈주민에 대한 정착금이 상향됨에 따라 이주에 대한 비용을 조달하기가 상대적으로 용이해졌다는 점도 남한으로 이주하는 북한이탈주민 수가 증가하는 데 기여하였다고 볼 수 있다.<sup>326</sup> 이와함께 중국 거주 기간이 길었던 북한이탈주민들은 취업을 통하여 일정한 금액을 모아서 남한 이주 비용을 마련하는 경우도 있다.

정착금을 활용하던 혹은 중국 등지에서 비용을 벌어서 남한으로 오던 기간에 중요한 것은 과거와는 달리 남한 정부의 협조 없이 남한까지 오는 경우가 많아지고 있다는 것이다.<sup>327</sup> 이것은 북한이탈주민의 남한으로의 이

---

326 남한으로 이주한 가족 가운데 하나가 받은 정착금을 활용하여 나머지 가족을 불러들이는 경우도 있으며, 현지에서 중개업자들에게 정착금을 받은 후에 비용을 지불하는 조건으로 남한이주를 주선 받는 경우도 있다. 최근 남한에 들어온 북한이탈주민 가운데 정부의 도움 없이 입국한 사람의 비율이 과반수에 육박하고 있다.

주를 정부가 통제하기 어려워지고 있다는 것을 의미하며 동시에 정부의 통제력 상실로 인해 앞으로도 그 규모를 예상할 수 없다는 것을 의미한다.

둘째, 최근 남한에 온 북한이탈주민들은 중국 내 거주기간이 2년 이상인 경우가 많다는 점이다. 2년 이상 중국에 거주하고 있다는 것은 크게 두 가지 이유 때문이라고 볼 수 있다. 하나는 북한 이탈 당시에는 남한이 최종 목표지가 아니었다는 것이다. 남한에 들어온 대부분의 북한이탈주민들은 남한을 오기 위하여 탈북하였다고 말하고 있으나, 실질적으로 식량문제 내지는 경제적인 문제로 중국으로 월경하여 일정 기간 거주하다가 문제가 생겨 남한으로 오는 경우가 많다는 것이다.

셋째, 가족 단위의 북한이탈주민이 늘고 있다는 것이다. 과거 북한이탈주민의 주류는 남성이었고 세대단위보다는 개인 단위가 중심을 이루었다. 그러나 최근 북한 이탈주민 가운데 여성의 비율이 증가하고 있고, 가족이 탈북하여 남한에 오는 경우가 많아졌다는 것은 특별한 현상이라고 할 수 있다. 가족 동반 탈북과 남한으로의 이주가 늘고 있는 것은 기본적으로 탈북 동기가 식량난이라는 점에서 기인한다고 볼 수 있다. 과거 주로 정치적 이유로 탈북하는 경우는 성인 남성인 경우가 많았으나 식량사정으로 중국으로 탈북하는 사람들은 여성 혹은 가족단위가 되는 경우가 많다는 것이다 (<표 XVI-1, XVI-2> 참조).

---

327 중국에서 중국인 여권을 구입하여 들어오거나, 밀항선을 타는 등 개별적으로 입국하는 경우를 말한다.

&lt;표 XVI-2&gt; 가족단위 북한이탈주민 현황

년도	입국자(명)	가족단위 (가족)	가족단위(명)	비율(%)
1994	52	3		
1995	41	4	13	32
1996	56	9	27	48
1997	85	17	59	69
1998	71	12	34	48
1999	148	26	65	44
2000	312	50	131	41

&lt;표 XVI-3&gt; 국내 입국 연도별 북한이탈주민

성별분포(%) (2000.9.30)

연도 성별	'89 이전	연도											총계
		'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000	
남자	92.8	100	100	75	100	92.3	85.4	76.8	65.9	74.6	60.8	60.1	80.6
여자	7.2	0	0	25	0	7.7	14.6	23.2	34.1	25.4	39.2	39.9	19.4
계	60.7	9	9	8	8	52	41	56	85	71	148	188	1,282

\* 자료: 통일부 인도지원국 정착지원과, “북한이탈주민 정착지원정책 추진현황,” (2000.9).

넷째, 가족단위의 입국 뿐만 아니라 가족들이 연차적으로 남한으로 오는 경우가 많다는 것이다. 즉, 가족의 비율이 높다는 것은 가족단위로 남한으로 입국하는 경우만 있는 것은 아니라는 것이다. 최근에는 가족 가운데 1인이 먼저 남한으로 오고 다시 나머지 가족들이 중국이나 제3국을 거

쳐 남한으로 입국하는 경우도 많다.<sup>328</sup> 이것은 과거와 같이 우발적이고 자연발생적으로 남한으로 오는 것이 아니라 치밀한 준비와 계획 하에 조직적으로 남한으로 입국하고 있다는 것을 의미한다. 또한 탈북 이후 남한으로의 입국이 일종의 사업으로 제도화되고 있다고 볼 수가 있다.

다섯째, 어린이를 비롯한 노약자의 탈북이 증가하고 있다는 점이다. 이와 같은 현상이 벌어지고 있는 것은 남한으로의 이주 희망자가 급증하기 때문이라고 할 수 있다. 특히, 중국과 같이 정부가 남한으로의 이주에 비협조적인 경우에도 어린이나 노약자들은 인도적인 차원에서 접근하는 것이 나름대로 설득력이 있다고 볼 수 있다. 또한 어린이의 경우 중국 가족의 일원으로 위장하여 남한으로 밀입국시키기가 용이하다는 점도 있다.

여섯째, 남한이주의 동기가 변화하고 있다고 볼 수 있다. 단순히 생존을 위해서가 아니라 더 나은 삶을 추구하기 위한 이유에서 남한으로 오는 사람들이 늘고 있다는 것이다. 최근 입국하는 북한이탈주민은 과거와 달리 외견상으로 거의 북한출신으로 구별할 수 없을 정도로 알려지고 있다. 이것은 최근 단순 식량난 해결을 위해서 북한을 이탈하는 사람들의 수가 줄어들었기 때문이라고 볼 수 있으며, 최근 북한이탈주민의 대다수는 북한의 최하층이라기보다는 중상류층 이상임을 의미한다고 볼 수 있다.

일곱째, 중국인 혹은 조선족과 결혼한 사람의 남한 입국이 증가하고 있다고 볼 수 있다. 특히 여성들의 경우가 많은데 이들은 배우자와 함께 입국한 후 북한이탈주민으로 신고하고, 남한에 정착한다는 것이다. 이들은

---

328 1998년 탈북하여 남한으로 이주하였던 전 북한 축구 대표 감독 윤명찬의 경우가 하나의 예가 될 수 있다. 남매와 국내입국 하였던 그는 남한 내 인 사들의 도움을 받아 제3국에 거주하던 부인과 딸을 2000년 11월에 남한으로 입국시켰다.

남한 국적을 취득한 후 다시 나머지 가족들을 남한으로 불러들이는 절차를 선택한다. 이러한 사례의 증대는 북한이탈주민 여성입국자가 많은 또 다른 이유라고 볼 수 있다.

### 3. 북한이탈주민의 정착대책

#### 가. 개요

북한이탈주민에 대해서는 다양한 정책적 지원이 그 동안 이루어져 왔다. 그러나 시기별로 지원의 범위와 정도는 적지 않게 변화하여 왔다고 볼 수 있다. 1962년 「국가 유공자 및 월남귀순자 특별원호법」이 제정됨에 따라 북한이탈주민에 대한 체계적인 지원이 시작되었고 북한이탈주민을 국가 유공자에 준하여 대우하였다. 1979년 1월에는 「월남귀순용사 특별보상법」이 제정되어 보상금의 지급은 물론 직장알선, 교육·의료보호 등의 혜택을 제공하는 등 국가 유공자 보다 많은 지원이 제공되었다. 한편 북한이탈주민에 대한 특혜적 지원에 대하여 영세민과의 형평성 문제가 제기되고 북한이탈주민 급증으로 인한 예산확보의 어려움이 제기되어 1993년 월남귀순용사특별보상법이 「귀순북한동포보호법」으로 대체되면서 주관 부처도 국가보훈청에서 보건복지부로 이관되었고, 정착금이 7백만원으로 하향 조정되어 북한이탈주민들은 기초적인 생활도 어려울 정도가 되었었다.<sup>329</sup> 따라서 1997년도에는 「북한 이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」을 제정하

329 1994년도에 새로운 정책이 시행된 것은 냉전이 종식되고 동구의 국가사회주의가 몰락하면서 북한이탈주민주민이 대량 발생할 것으로 예상하였기 때문이라고 할 수 있다.

면서 정착금이 1500만원 정도로 상향조정되었다. 그러나 임대아파트 입주 권리금 750만원을 제외하고 나면 750만원 정도가 남게 되고, 입주시 가구, 생활용품 등을 구입하고 나면 실제로는 거의 남는 것이 없었다. 여전히 북한이탈주민의 생활이 문제가 됨에 따라 김대중정부가 들어선 이후로 이들에 대한 지원을 일정 수준 확대하였다.<sup>330</sup>

김대중 정부는 북한이탈주민의 성공적인 국내 정착이 남한의 통일외지와 능력을 보여주는 시금석이라는 판단 아래 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 의거하여 다음과 같은 방향으로 북한이탈주민의 보호·지원을 추진하고 있다.<sup>331</sup>

첫째, 북한이탈주민에 대한 모든 보호·지원정책은 전반적인 통일정책 구도 하에서 추진한다.

둘째, 국내입국을 희망하는 해외체류 탈북자는 동포애와 인도주의 차원에서 전원 수용한다는 원칙 아래 체류국 실정에 부합하는 보호·지원방안을 마련하기 위해 외교적 노력을 적극 전개한다.

셋째, 국내거주 북한이탈주민은 일회성의 물질적 지원보다는 자립기반 조성 및 자활능력 배양을 통한 건전한 민주시민을 양성하는 데 주안점을 둔다.

넷째, 정부차원의 지원과 병행하여 북한이탈주민후원회 등을 중심으로 각종 민간·종교단체의 적극적인 참여와 자원활동을 유도해 나간다는 것이다.

330 윤인진, “탈북북한동포의 남한사회 적응실태와 지원대책,” 『98 후기사회학대회 발표논문집』, (1998), p. 133; 박현선, “탈북자 국내 정착정책의 현황과 발전 방향,” 『북한연구학회보』, 6권 1호(2002), pp. 225-226 참고.

331 통일부, 『통일백서2003』, (서울: 통일부, 2003), p. 259.

<그림 XVI> 북한이탈주민 정착지원 체계

【초기 입국지원 단계】

<b>북한이탈주민 발생</b> (해외·국내)
○ 재외공관 및 관련기관에 보호신청



<b>신문·조사</b> (정부합동신문기관)
○ 정부합동신문기관 관리시설에 입소, 북한이탈주민 진위여부 등 신문·조사 *조사종료 후 관련기관에서 일괄 통일부에 보호요청



【보호지원 단계】

<b>보호결정</b> (통일부)
○ 북한이탈주민대책협의회를 통해 보호신청자에 대한 보호여부를 결정



<b>사회적응교육</b> (통일부)
○ 통일부 관할 하나원에 입소, 민주시민으로서 필요한 각종 사회적응 교육 실시(2개월)



【거주지편입지원 단계】

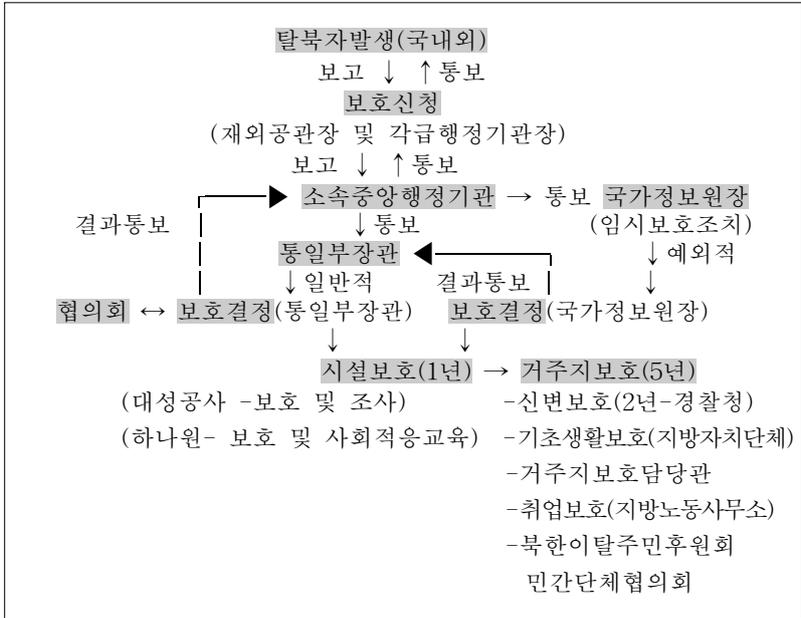
<b>사회편입</b> (통일부·지자체·경찰청·노동부)
○ 자립·자활에 필요한 각종 지원 ○ 거주지보호, 신변보호, 취업보호

북한이탈주민에 대한 지원은 초기 입국지원, 보호지원, 거주지 편입지원 등 크게 세 가지 영역으로 구분할 수 있는 바, 먼저 해외에 체류하고 있는 북한이탈주민의 입국은 본인의 보호신청이 있을 경우 현지 공관 등이 임시보호조치와 함께 국내입국 방안을 모색하게 된다. 북한이탈주민이 국내에 입국을 하게 되면 관계기관의 합동 조사·신문을 받은 후 보호결정이 이루어지고, 사회적응교육, 주민등록취적, 정착지원금 지급, 주거알선 등의 자립·지활에 필요한 초기 자립지원을 받게 된다. 거주지편입지원은 북한이탈주민이 사회에 편입된 이후부터 시작되는데 이는 사후관리와 신변보호로 구분된다. 먼저 사후관리는 중앙정부와 각 지방자치단체, 북한이탈주민후원회 등 사회·종교단체가 유기적인 협력을 통해 직업훈련·취업알선·학교편입·자매결연 등의 각종 지원을 지속적으로 해주고 있다. 신변보호는 국내 거주기간과 신변위해 가능성을 기준으로 특별·일반보호로 구분하여 관계부처에서 분리 담당하고 있다.

한편, 정부에서는 북한이탈주민 문제를 범정부 차원에서 대처해야 한다는 인식 아래 북한이탈주민에 관한 중요 정책을 심의하기 위하여 북한이탈주민대책협의회를 설치·운영하고 있다. 아울러 이 협의회는 긴급 현안 문제 발생시에 신속하고 효율적으로 대처하기 위하여 업무 성격을 기준으로 정책·운영·교육훈련·정착지원 등 4개 분야 소위원회로 나누어 운영하고 있다. 또한 협의회 아래에 실무협의회를 두어 협의회에 상정될 안건을 사전에 협의함으로써 유관부처간 상호협조와 사전 의견조율기능을 강화하고 있다.

북한이탈주민의 정착과정의 단계와 관련 부처를 정리하면 다음과 같다.

<그림 XVI-2> 북한이탈주민의 정착과정



남한에 정착한 북한이탈주민에 대해서는 현재 정착금이 지급되고 있으며, 북한에서 획득한 정보 제공 등에 따라 보로금을 받는 경우도 있다. 정착금은 최저생계비에 연동되어 있으며, 당사자들의 나이나 경력, 가족 동반여부에 따라 차등적으로 지급된다. 과거 정착금을 하나원 퇴소 후 일시에 지급하였으나, 각종 범죄의 대상이 되는 등 문제가 발생하여 현재는 분할지급하고 있으며 보로금 지급여부는 신원조사 과정에서 판단한다. 희망자에 대해서는 정부에서 영구임대주택을 알선하며, 입주금은 정착금에서 지급하게되는데, 임대주택 크기는 가족규모, 희망지역에 따라 차이가 있다. 거주지역은 희망에 따라 배치하는 것을 원칙으로 하고 있으나 주택사

정 등으로 희망하지 않는 지역으로 가는 경우도 존재한다.<sup>332</sup> 현실적으로 임대주택이 있는 특정지역에 주로 거주하는 경향이 있으며, 서울의 경우 양천구가 국내거주 전체 탈북자의 18.8%인 탈북자 181세대 331명이 거주함으로써 최다 거주지역이다.

북한이탈주민 가운데 희망지는 취업교육의 기회를 무상으로 제공하며, 이 기간 동안 일정한 수당이 지급되고, 직업이 없는 북한이탈주민은 기초생계비를 지원하고 있는데, 일정 기간 동안은 일반 남한 주민보다 가산하여 지급한다.

332 대다수의 북한이탈주민들은 서울 등 대도시에 정착하기를 원한다. 따라서 북한이탈주민 정착지역의 지역적 편차가 있다. 다음의 표 참조

<표> 지역별 거주현황

지역	서울	부산	인천	대구	광주	대전	울산	경기	강원
인원(명)	1,290	112	96	69	35	80	27	398	74
비율(%)	50.4	4.4	3.7	2.7	1.4	3.1	1.1	15.5	2.9
지역	충북	충남	경북	경남	전북	전남	제주	계	
인원(명)	56	75	75	59	50	44	20	2,560	
비율(%)	2.2	2.9	2.9	2.3	2.0	1.7	0.8	100	

\* 2002.12월 현재 하나원 등 시설보호중인 326명 제외, 『통일백서 2003』, p. 255.

<표 XVI-4> 정착지원 시책 현황(2003년 기준)

지원종류	기준	금액
정착금	최저임금(월514,150원)의 160배 범위안에서 지급	1인가족 2331만원 4인가족 5,553만원
임대주택	공공임대아파트 특별공급 및 임대 보증금 지원	1-2인가족 754만원 4인가족 964만원
생계비	입국후 5년간 지원하고 국민기초생활보장 수급대상자 보다 많이 지급	1인가족 월 518,749만원 4인가족 월 1,020,445만원
교육	고등학교는 25세 미만, 대학은 35세 미만으로서 학업성적이 만점의 70% 이상인 자	중·고 대학학비 전액지원(사립 대학은 해당대학에서 50%부담)
직업훈련 및 취업	입국 후 5년 이내에 훈련시 직업훈련비 전액 지원, 고용체에 2년간 임금보조	월 임금액의 50% (월 70만원 한도) 보조
의료급여	월 일정소득(1인가족 59만원, 4인가족 116만원) 미만의 경우 의료급여	

한편 현재의 정착단계별 지원 목표는 다음<표 XVI-5>와 같다.

<표 XVI-5> 정착단계별 지원 목표

보호단계	시설보호	거주지 편입	거주지보호(5년)	사후지원
지원목표	우리사회 기본적 이해 및 사회적응능력 제고	초기 생활안정 지원	자립·자활 지원	부적응 방지 및 재사회화 지원
주요 지원내용	○신문·조사를 통 한 보호결정 ○사회적응교육 (2개월) ○심리상담·진로 지도 ○생활관리·지도 *각종지원봉사	○정착금 등 재정적 지원 ○주택알선 ○자매결연 지원 ○학력인정 및 편·입학지원 ○자격·경력 인정	○특별생계 보조금 지원 ○직업훈련 지원 ○교육지원(공납금, 학자금) ○의료보호 (전원) ○생활보호 ○생업지원·거 주지신변보호	○변동사항 파악 ○애로사항 해소 지원 ○후원회 및 민간 단체 등을 통한 지원(상담·창 업·결연 등) *자매결연 장학 지원, 상담지원
지원주체	통일부(하나원) 국방부(대성공사) 자원봉사단체 등	통일부후원회 및 민간 단체	통일부, 노동부, 거주지보호담당 관, 지역단체, 경찰 등	거주지보호담당관 북한이탈주민후원 회, 민간단체협의회 등

나. 시설내 보호·지원

1994년 이후 국내로 입국하는 북한이탈주민이 증가함에 따라 이들이 우리 사회의 일원으로서 조기에 안정적 생활을 영위해 나가는 데 도움이 되는 종합적이고 체계적인 사회적응 교육의 필요성이 제기되었다. 정부는 1997년 7월 14일 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」의 제정을 통해 정착지원시설의 건립을 위한 법적 근거를 마련하였고, 1999년

7월 8일 부지 18,147평, 연건평 2,214평, 수용인원 100명 규모의 북한이탈주민정착지원사무소(하나원)를 준공·개소하게 되었다. 한편, 최근 국내 입국자의 증가추세를 감안하여, 2000년 7월 하나원 증축공사를 착공하였으며, 증축공사 완료시까지의 수용부족 문제를 해소하기 위해 2002년 9월 말부터 성남의 민간 연수시설을 임차, 하나원 분원을 설치·운영하고 있다. 2003년도에 하나원 증축이 완료되면, 연간 북한이탈주민 1,500-2,000여명의 보호·수용이 가능할 것으로 예상된다.

하나원에서는 2개월 동안의 교육과정을 통해 이들이 우리사회에 적응하여 생활하는 데 필요한 기본적인 소양을 갖출 수 있도록 집중적이고 체계적인 교육훈련을 실시하고 있다. 교육중점은 일차적으로 탈북 및 제3국에서의 은신·도피 생활 과정에서 겪은 심리적 불안과 자유민주주의 사회로의 새로운 환경변화에 따른 정서적 불안감을 해소하기 위한 심리안정·정서순화에 두고 있다. 또한 자유민주주의·자본주의 사회에 대한 이해부족, 언어·사고·생활습관 등의 차이로 인한 문화적 이질감 해소에 역점을 두는 한편, 실생활에 활용할 수 있는 현장체험 교육과 사회편입 후 원활한 취업을 지원하기 위한 진로지도 프로그램을 실시하고 있다.

이와 함께 최근 북한이탈주민의 가족단위 입국이 급증하는 추세에 따라 여성·아동 및 청소년 대상의 별도 교육프로그램을 운영하여 이들이 사회진출 후 학교 및 가정생활에 바로 적응해 나갈 수 있도록 지원하고 있다. 아동에 대해서는 교육기간 중 하나원 인근 초등학교에 취학시켜 정상적인 학교생활을 경험할 수 있는 기회를 부여하고 있으며, 청소년에게는 별도의 학습지도 프로그램으로써 하나원 내 대안학교 성격인 「하나들학교」를 설치·운영하고 있다.

#### 다. 초기 자립지원

정부는 국내에 입국한 북한이탈주민이 자립·지활능력을 갖추어 건전한 민주시민으로 안정되게 살아갈 수 있도록 정착에 필요한 지원을 하고 있다. 먼저 북한이탈주민이 초기 정착에 필요한 자립기반을 마련할 수 있도록 정착금을 지원해 주고 있다. 초기 생계지원금은 월 최저임금액의 200배 범위내에서 기본금과 가산금으로 구분하여 지급하고 있다. 기본금은 월 최저임금액의 160배 상당액의 범위 안에서 세대구성원의 수를 고려하여 1인에서 5인 이상으로 구분하여 지급하고, 가산금은 월 최저임금액의 40배 상당액의 범위안에서 북한이탈주민 본인 및 세대구성원의 연령·건강상태·근로능력 등을 고려하여 지급하고 있다. 그리고 북한이탈주민이 국가이익을 위하여 제공한 정보나 가지고 온 장비의 종류에 따라 지급기준에 의거하여 보로금을 지급하고 있다. 이외에 북한이탈주민의 연령·세대구성 등을 고려하여 예산의 범위 안에서 85m<sup>2</sup> 이하의 주택을 임대하는 데 필요한 주거지원금을 지급하고 있다. 주거지원금은 세대 구성원의 수에 따라 1인에서 8인까지 구분하여 각 세대별 평형을 임대하는 데 필요한 임대보증금을 지원한다. 그리고 이들이 사회에 편입됨과 동시에 대한주택공사 또는 각 자치단체에서 건립하는 영구·공공임대아파트를 우선해주고 있는데, 지방거주를 권장하기 위해서 희망하는 자에게는 일정액의 지방거주장려금을 지급하고 있다.

## 라. 사회 편입후 지원

북한이탈주민이 사회에 진출하면서 겪는 어려움 중 가장 큰 문제는 생업문제이다. 이에 따라 정부에서는 이들의 취업을 활성화하기 위해 직업훈련과 취업알선·보호 정책을 시행하고 있다. 노동부산하 각 지방노동청과 지방노동사무소의 고용안정센터 46개소에 북한이탈주민 취업지원창구를 개설하여 취업보호담당관을 지정하고, 전문적인 진로지도와 함께 직업훈련기관을 알선하고 취업 사업장을 연결시켜 주고 있으며, 중앙·지방자치단체 및 민간·종교단체 등을 통해 취업을 알선해 주고 있다. 북한이탈주민이 사회에 진출한 후에는 노동부의 북한이탈주민 취업보호담당관을 통해 공·사 직업훈련기관을 알선 받아 원하는 직업훈련을 받을 수 있도록 하고 있다. 또한 직업훈련의 참여율을 높이고 직업훈련에 전념할 수 있도록 훈련기간 중 교통비·식비·가계보조수당 등의 직업훈련수당도 지급하고 있다.

특히 2000년부터 북한이탈주민을 고용하는 사업주에게는 임금의 2분의 1을 70만원의 범위 내에서 2년간 지원해주는 취업보호제를 실시하고 있어 북한이탈주민의 안정된 직장생활에 많은 도움을 주고 있다. 아울러 학력·자격인정 및 학비를 지원해 주고 있다. 북한에서 취득하였던 학력이나 자격을 인정해줌으로써 이들의 자립·자활기반을 강화하는 한편, 북한에서 이수하였던 학력을 인정하여 본인이 원하는 학교에 편·입학할 수 있도록 기회를 제공한다. 중·고등학교에 편·입학한 사람에게는 학비를 전액 면제해 주고 있으며, 대학은 국·공립의 경우 전액을 면제하고, 사립은 정부와 학교가 각각 반액을 지원해주고 있다.

그리고 사회진출 후 소득과 재산수준에 따라 의료보호 대상자를 지정하여 질병 치료시 각종 의료비 면제혜택을 받을 수 있도록 하고 있으며,

생계가 곤란한 사람에 대해서는 「국민기초생활보장법」 상의 생활보호대상자로 편입되도록 적극 주선하고 있다.

이외에도 「북한이탈주민후원회」를 통해 북한이탈주민을 지원해주고 있다. 생활이 어려운 자에게 생활보조금을 지급하고 있으며, 사회·종교단체 등을 통해 각종 생활상담·취업·결연 등 분야별로 특화된 지원을 해줌으로써 북한이탈주민의 안정된 정착을 지원한다.

한편, 중앙·지방간의 협력체제 구축을 통한 사후관리를 위하여 1999년 8월 1일부터 각 기초자치단체에 거주지보호담당관을 지정·운영하고 있다. 이들 거주지보호담당관은 해당지역에 거주하고 있는 북한이탈주민이 지역사회에 순조롭게 편입할 수 있도록 각종 상담 및 정보제공 등을 담당하고 있다.

#### 4. 북한변화에 따른 북한이탈주민 정책전환과 비용

##### 가. 지원정책의 문제점

현재 북한이탈주민에 대한 다양한 지원책이 생행되고 있지만, 여러 가지 문제가 적지 않다. 기본적으로 북한이탈주민이 사회적 적응에서 적지 않게 문제가 나타나고 있는 것이며,<sup>333</sup> 이에 못지 않게 현재의 지원정책이 국내에 입국하는 북한이탈주민을 연간 500명 정도로 상정하고 수립된 것이라는 점이다. 예를 들어 적응시설인 하나원의 경우만 하더라도 수용인

---

333 북한이탈주민의 다양한 문제에 대해서는 이우영 외, 「북한이탈주민 문제의 종합적 정책방안」; 이영선·전우택 편, 「탈북자의 삶·문제와 대책」, (서울: 연세대학교 통일연구원, 1996) 참조.

원의 한계로 현재 증축공사를 시행하고 있으며, 여성들의 경우 시설을 임대하여 별도로 수용하고 있는 형편이다.

가장 중요한 예산의 경우도 문제가 적지 않다. 2002년을 기준으로 한다면 1인 가족의 경우 정착금 29,425,000원, 주거지원비 7,540,000원, 국민기초생활보장 30,240,000원, 의료급여 9,800,000원, 하나원 교육비 2,546,000원 등 총 79,581,000원 정도가 소요되고,<sup>334</sup> 4인가족의 경우 대체로 1억 7천만원 정도가 필요하다. 가족단위의 여부에 따라 다르겠지만 천명이 평균 6000천만원을 받는다고 하더라도 연간 600억 이상이 필요하다. 비록 남한으로 입국하는 북한이탈주민의 수가 더욱 확대되지 않는다고 하더라도 정착지원금이나 생계지원비는 최저생계비와 물가에 연동되어 있으므로 소요 예산은 점차 확대될 수밖에 없다. 예산뿐만 아니라 북한이탈주민에게 제공하는 임대주택의 경우도 유한되어 있기 때문에 주택문제도 점차 문제가 될 수 있다.

이와 더불어 보다 본질적인 문제는 다양한 지원대책이 도리어 취업에 적극적이지 않게 만드는 경향이 있다는 것이다. 예를 들어 기초생활보장을 받으면서 취업훈련 수당을 받고 민간단체의 지원까지 받으면 취업을 하는 경우보다 더 많은 수입을 올릴 수도 있다는 것이다.

또한 북한이탈주민 정착지원과 관련된 정부의 각 부처, 지방자치단체 그리고 관련 시민단체의 관계 재정립도 시급하다고 볼 수 있다. 업무 영역을 재조정하고 명확하게 하는 것도 필요하지만 네트워크의 정비도 중요한 일이라고 할 수 있다.

---

334 국민기초생활보장과 의료급여는 5년동안의 특례 적용을 가정한 것이고, 하나원 교육비는 연간교육비를 인원수로 나눈 것이다.

그러나 현 단계에서 무엇보다도 중요한 것은 북한의 변화에 따라 북한을 이탈하는 주민이 급증할 수 있다는 것이다. 북한의 식량위기가 다시 심각해지거나 핵문제를 둘러싼 한반도의 긴장이 고조되는 등의 상황이 생겨나면 북한이탈주민이 급증할 가능성이 크며, 결과적으로 남한으로 입국하는 북한이탈주민의 수도 늘어날 수 있다는 것이다.

#### 나. 북한이탈주민 증가와 정책비용

북한에 특별한 상황이 발생하지 않는다고 하더라도 국내 입국 북한이탈주민의 수는 점증할 것으로 보여진다. 최근 매년 2배씩 늘어나는 국내 입국 북한이탈주민의 수는 2002년을 고비로 그 수가 배가하는 경향은 다소 주춤하였다. 국내에 입국한 북한이탈주민은 2003년 12월 23일 현재 1,281명으로, 현재의 지원체제를 그대로 유지하는 경우 이들의 정착 비용이 천억원대를 넘어설 것으로 예상할 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 관련비용은 물가 등과 연동되어 있는 까닭에 물가인상률이나 최저생계비 인상률에 영향을 받을 수 있다.

따라서 매년 500명 정도의 국내 입국 북한이탈주민이 늘어날 경우 2002년도 기준으로 북한이탈주민 일인당 필요한 예산을 6000만원 정도로 상정한다면 3백억원 정도의 추가 비용이 필요하게 된다. 천명이었던 2002년에는 600억, 2003년에는 900억, 2004년에는 천 200억 정도의 예산이 소용된다는 것이다. 북한이탈주민의 재정부담을 계산하는 경우 직업훈련에 따르는 경비(훈련비나 훈련수당), 그리고 고용지원금이나 교육지원비는 포함되지 않은 것이며, 해외에서 국내로 북한이탈주민을 정부가 데려오는 경우의 각종 비용도 포함되지 않은 것이다. 따라서 실제로 소요되는 재정부

담은 더욱 많을 수 있다. 또한 최저생계비에 연동되는 정착금을 고려할 때, 실제로 매년 이보다 더 많은 예산이 소용될 것이다.

그러나 북한에 문제가 생겨 대규모로 북한이탈주민이 발생한다면 국가가 부담하여야 할 재정부담은 기하급수적으로 늘어날 수 있다. 현 지원체제를 유지한다면 국내 입국 북한이탈주민이 늘어나는 만큼의 재정부담이 늘어나겠지만, 대규모 북한이탈주민 발생시에는 이와는 별도의 비용이 필요할 수 있다. 왜냐하면 수용시설의 문제가 새롭게 발생할 것이기 때문이다.

수용시설의 문제는 세 가지 차원에서 생겨날 수 있다.

첫째, 중국 등 제3국의 수용문제이다. 대규모로 북한이탈주민이 생겨난다고 하더라도 남북한의 군사적 대치상황을 고려한다면 직접 남한으로 오기보다는 중국 등지로 갈 가능성이 크다. 현재의 규모를 능가하는 북한이탈주민이 생겨난다면 중국 등 해당국가의 정치적 의지와는 상관없이 임시 수용시설이 필요할 것이며, 국제기구나 해당국가가 이를 관리하더라도 현실적으로 한국이 주도적으로 이들을 보살펴야 할 것이며, 비용도 상당부분 담당하여야 할 것이다.

둘째, 남한입국 이후의 수용문제이다. 현재의 하나원으로는 점증하는 북한이탈주민의 수용도 버거운 현실이다. 따라서 새로운 시설을 건축하던지 일정한 시설을 임대할 수밖에 없을 것이다. 건축의 경우든 임대든 추가적인 비용이 필요하게 된다.

셋째, 하나원 출소 이후 주거의 문제이다. 현재도 임대주택이 부족한 현실에서 대규모로 입국하는 북한이탈주민이 생겨난다면 이들이 거주할 수 있는 주택을 별도로 공급하여야 하는 문제가 발생할 수 있다는 것이다.

수용관련 비용과 더불어 추가되는 정책비용은 이들을 관리하는 인적 비용의 증가라고 할 수 있다. 현재의 체제를 유지한다고 할 경우 이들을

심사하는 정보부처의 인원, 이들을 관리하는 통일부의 인원, 각종 보호를 담당하는 노동부, 복지부, 경찰 그리고 지방자치단체 등의 인원 등을 확충할 수밖에 없다. 조직을 확대하는 과정에서 조직관련 비용뿐만 아니라 인건비의 확충도 불가피하다. 북한이탈주민 관련 시민단체의 확대도 필요하다. 시민단체의 경우 기본적으로 자체예산을 확보하고 활동하는 것이 당연하겠지만, 현재도 재원의 상당부분을 정부에서 보조하고 있는 것이 사실이다. 따라서 이들의 활동이 확대됨에 따라 시민단체에 대한 정부 보조도 확대될 수밖에 없다고 보아야 할 것이다.

직접적인 비용뿐만 아니라 사회적 비용도 대폭 증가할 수밖에 없다. 정착을 위해서는 직업이 필요할 것이고, 취업기회를 확대시켜주는 것은 정부의 몫이라고만 할 수 없다. 또한 정착과정에서 파생할 수 있는 다양한 사회갈등을 해소하기 위해서도 사회적 비용은 불가피하다고 볼 수 있으며, 이들의 수용을 둘러싸고 생길수 있는 사회적 갈등도 사회적 비용이라고 할 수 있다.

북한이탈주민의 궁극적인 지향점이 남한사회의 정착이라고 한다면 이것을 책임져야할 부분은 국가보다는 시민사회라고 할 수 있다. 또한 현재 북한이탈주민이 겪고 있는 사회적 갈등이 남한주민과의 접촉과정에서 파생되고 있다는 점에서 대규모의 북한이탈주민이 발생한다면 남한주민에 대한 일정한 교육이 필요하다고 볼 수 있다. 현재 진행되고 있는 통일교육의 틀 안에서도 가능하겠지만 돌발 상황이 발생한다면 이에 필요한 교육이 필요할 것이다. 성인들을 대상으로한 교육이 현실적으로 어렵다는 점에서 다양한 형태의 홍보를 추구하여야 할 것이며, 이를 위한 조직이나 계획이 필요하다. 물론 새로운 상황에 맞는 학교통일교육의 재구축도 중요한 일이 될 것이다.

#### 다. 북한이탈주민의 정책 전환의 필요성

북한이탈주민이 점증하는 경우라고 할지라도 현재의 지원정책은 적지 않은 문제를 가지고 있다. 무엇보다도 현재의 규모가 유지된다고 하더라도 사회경제적 비용을 확보하기가 쉽지 않다. 또한 다양한 지원책에도 불구하고 많은 북한이탈주민이 실업상태에 있으며, 심리적 갈등이 적지 않다는 점에서 현재 정책의 효율성이 적지 않은 문제가 있다고 볼 수 있다. 이를 위해서는 현재의 정책을 근본적으로 재검토할 시점이 되었다고 할 수 있다.

첫째, 현재의 지원정책은 인도적인 차원에서는 문제가 없으나, 북한이탈주민들의 취업 등 근로의욕을 유발시키는 것에는 문제가 있다. 따라서 각종 지원체계를 정비함으로써 이들이 자발적으로 취업 전선에 참여할 수 있도록 조정하는 것이 필요하다.

둘째, 정부가 현재 부담하고 있는 관련예산이 적지 않으나 국민들의 이에 대한 이해는 부족하다. 소요될 예산이 점차 확대될 것이 분명함으로 국민들에 대한 이해와 동의가 필수적이라고 할 수 있다. 단순히 소요비용을 소개하고 동의를 구하는 것이 아니라, 북한이탈주민 문제가 갖는 의미에 대한 홍보가 병행되어야 할 것이다.

셋째, 정부부처간의 관계, 정부와 시민사회의 관계를 전면적으로 재조정할 필요가 있다. 현재 정책 추진이 비교적 효율적으로 이루어지고 있다고 할 수 있으나, 장기적으로 계획의 입안 등은 부족하다. 따라서 변화하는 상황에 부합하는 부처간 협력관계의 재조정은 필수적이다.

그러나 북한의 상황변화로 북한이탈주민이 급증하는 경우는 전반적인 정책 조정이 필요하다. 현재의 북한이탈주민 관련 정책 틀로서는 대규모의 북한이탈주민은 감당할 수 없다. 따라서 담당기관이나 수용시설 등을 새로

458 핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제 지원 시나리오

계 구축하여야 할 것이다.

## 제 6 부    결    론

## XVII 결론: 북한핵문제 해결 과정에서 대북지원과 경제협력

여기서는 북한핵문제가 4단계를 거쳐서 해결된다고 상정했다. 제1단계는 북미대립단계, 제2단계는 협상 진입 단계, 제3단계는 의제설정과 이행, 제4단계는 핵폐기 완료 및 협상종결 등이다. 연구의 주목적이 한국정부가 밝혀온 바와 같이 “북한이 핵을 폐기하는 과정에서 대북 경제협력·지원과 인도적 지원을 확대”<sup>335</sup>하는데, 그 내용과 비용, 그리고 재원조달이 어떠한 방식으로 이루어질 수 있는가이기 때문에, 핵문제 악화의 경우는 고려에서 제외했다. (앞의 <표 I-1> 참조)

### 1. 북미 대결 단계의 대북지원과 경제관계

북미 대결 단계는 북한과 미국 사이에 핵문제를 둘러싼 강압외교가 계속되는 시기이다. 이 시기에는 상대방을 떠보기위한 ‘대화’는 있으나, 실질 협상은 열리지 않는 상태에서, 상대방에 대한 위협과 반응 위협이 교환되는 시기이다. 그러나 핵재처리 종결 선언 등에도 불구하고 북한에 대한 경제적 제재는 시작되지 않으며, 북한도 미사일 실험 발사, 핵실험 및 핵 보유 선언 등 한계 행동을 자제하는 시기이다. 이 시기에는 북한과 미국 및 일본 사이에는 정치적·군사적 긴장이 지속되고, 관계 증진 시도도 없다. 그러나 한국정부의 핵문제와 남북관계 분리 정책이 아직 고수되면서, 남북 관계에서는 장관급 회담, 이산가족상봉, 금강산 관광, 개성공단 추진, 육로·철로 연결, 인도지원 등이 계속 진행되는 시기라고 할 수 있다.

---

335 『연합뉴스』, 2003년 7월 28일

2002년 10월 핵개발 문제가 재대두한 이래, 한동안 긴장이 급격히 증대했다. 이 시기는 11월 15일 KEDO의 북한 중유 공급 중단, 2003년 1월 10일 북한의 NPT 탈퇴, 3월 20일 이라크 전쟁 개시, 3월 28일 미국이 북한의 5MW 원자로 재가동을 거쳐 4월 23일 북경 3자회담이 개최될 때까지이다. 이어 높은 긴장이 유지되는 상황에서 상대측에 대한 강압과 설득이 시도되었다. 북경 3자 회담에서 핵 보유 선언 이후, 한미, 한일 정상회담을 거치고, 북한의 미약 거래 등 불법 행위에 대한 단속이 강화되며, 7월 북한의 폐연료봉 재처리 완료 주장 이후, 다시 한번 긴장이 고조되는 가운데 핵문제 해결을 위한 추가 회담 논의가 가시화되었다. 그 결실로서, 8월 27일 베이징에서 6자회담이 열렸다. 2003년 10월 중순 현재, 제2차 6자회담 날짜는 잡히지 않고 있지만, 더 이상 추가적 긴장은 없으며, 대체적으로 상호 탐색 국면이 지속되고 있다.

핵문제의 대두는 2002년 10월이기 때문에, 핵문제 대두가 2002년도 북한에 대한 대외 지원에 어떠한 영향을 끼쳤는지 확정하기는 쉽지 않다. 통일부의 분석에 따르면, 2002년도 한국의 정부와 민간을 합계한 대북지원은 2001년도에 비해, 0.35%감소했으며, 국제사회의 대북지원은 28% 감소했다. 한국의 경우에는 민간차원이 21%감소했다. 국제사회의 경우, 2001년 쌀 50만톤을 지원했던 일본이 2002년도에는 남북자 문제, 외교 정상화 등 국내 여론을 고려하여 지원을 중단한 것이 가장 큰 원인으로 판단할 수 있다.<sup>336</sup>

2003년의 경우, 핵 문제가 전개 중이며, 상황에 큰 개선이 없었다고 할 수 있는 9월경까지, 국제사회의 대북지원은 감소한 것으로 보이나, 한

336 통일부 인도지원국, “2002년 인도적 대북지원 현황,” (2003.1), pp. 1, 7.

국의 대북지원은 오히려 증가했다. 국제 대북지원은 2002년에는 9월까지 1억 8,461만 달러에 달했다. 이에 비해 2003년에는 9월까지 국제사회의 대북지원 규모는 15,127만 달러로 2002년도 실적의 81% 수준에 머물렀다. 한국의 경우, 2003년 10월 중순까지 시점에서, 이미 완료되었거나, 앞으로 약속된 정부 차원의 대북지원은 20,592만 달러로 2002년도 지원 총액 18,975만 달러에 비해 9%정도 증가했다(<표 XVII-1>). 2002년 한국정부는 북한에 대해 비료 30만 톤, 옥수수 10만 톤(WFP경유), 말라리아방제(WHO경유)를 무상 지원하고, 쌀(국내산) 40만 톤을 차관형식으로 제공했다. 2003년에도 한국정부는 비료 20만 톤, 옥수수 10만 톤(WFP 경유), 말라리아 방제 66만 달러(WHO 경유), 취약계층 지원 50만 달러(UNICEF 경유), 쌀(국내산) 40만 톤 차관 등을 제공했거나 예정이다. 이밖에도 한국정부는 10월 13일 비료 10만 톤을 북한에 지원하기로 결정했다. 비료의 구매와 수송에 드는 비용은 306억원으로 달러로 환산하면 2,550만 달러였다. 민간차원의 지원도 증가세를 보이고 있다고 판단할 수 있다. 2002년도 민간 차원 지원 총액은 641억원이었는데, 2003년도에는 9월까지 600억원, 5,000만 달러 상당으로,<sup>337</sup> 2002년도 총액의 98%가 제공되었다.

---

337 통일부 인도지원국, “2003년 7, 8, 9월중 국내외 대북지원 동향” (2003.8.13); “2003년 상반기 국내외 대북지원 동향” (2003.7.11)에서 계산

<표 XVII-1> 북미 대립기의 대북지원

구분		2000	2001	2002	2003.9 완료 및 예정
한 국	정부	17,963	7,045	18,975	20,592
	민간	3,513	6,494	5,117	5,000
	계(A)	21,476	13,539	24,092	25,592
국제사회(B)		18,177	35,725	25,727	15,127
총계(A+B)		39,653	49,264	49,819	40,719
A/A+B(%)		54.2	27.5	48.4	62.9

이상의 추세를 놓고 볼 때, 핵문제가 심각하게 악화되지 않으며, 대립·교착 국면이 장기화되지 않는다고 할 때, 한국은 연간 20,000-30,000만 달러에 상당하는 정부 및 민간 차원의 지원을 지속적으로 할 가능성이 높다(이는 만약 국내 쌀을 40만 톤 수준에서 북한에 지원한다면, 정부와 민간의 실 지출을 기준으로 할 때, 70,000-80,000만 달러에 상당하는 액수이다). 또한 국제사회의 경우에도 지난 연간 수준인 20,000-30,000만 달러의 지원을 계속할 것으로 보인다. 중국도 연간 30,000-50,000만 달러에 이르는 대북 수출을 지속해 갈 것으로 보인다.<sup>338</sup>

남측 정부와 민간의 북한에 대한 인도주의 지원 이외에도, 남북한간에는 개성공단건설, 경의선·동해선 연결, 경수로 건설 등의 사업이 추진되고 있다. 개성공단 건설 1단계 100만평 공단 조성 사업은 2003년 6월 30

338 1997-2002년간 중국의 대북수출액은 연평균 45,200만달러에 달한다. 이 기간 중 북한에 대한 중국의 명시적 원조 또는 증여는 연평균 3,700만달러에 달한다.

일에 착공되어 1년 내로 공사를 끝낼 예정이고, 그 비용은 25,133만 달러에 달한다. 경의선·동해선 연결 사업은 계속 진행 중이며, 총 공사비는 33,383만 달러이다.

경수로 공사는 2002년 11월 3-4일 한반도에너지개발기구(KEDO)의 비공식 집행이사회회의 결의에 따라 중단되었다. 이사회는 북핵의 진전이 없는 한 1년 정도 대북 경수로 사업을 일시 중단하기로 했다. 미국은 북한 핵문제가 해결된다고 해도 경수로 대신에 화력발전 또는 천연가스 등으로 북한에 에너지를 제공할 것으로 알려 졌다.<sup>339</sup> 만약 경수로 사업이 영구 중단되면, 그간 한국이 지출한 경비가 허사가 될 뿐 아니라, 한국은 3억-5억 달러 정도의 위약금을 물어야 한다. 나아가 비핵에너지를 제공하는데서도 상당한 추가부담을 할 가능성이 높다. (이하 각 단계에서의 대북지원 및 경제협력, 재원조달 등에 관해서 <표 XVII-2> 참조)

---

339 『조선일보』, 2003년 11월 6일

<표 XVII-2> 핵 해결 단계별 대북 지원, 경제협력 및 재원조달

(단위: 만 달러)

		북미대립	협상진입	의제설정 및 이행과정	협상종결
한국	주요사업	대북지원성 지출	지원증가	최소필요충분 지원	
	비용 (국제가)	연 20,000-30,000	연 30,000-40,000	연 50,000	
	비용 (국내가)	연 70,000-80,000	연 90,000-100,000	연 110,000-120,000	
국제사 회지원	주요사업	대북지원	지원증가	지원지속	
	비용	연 20,000-30,000	연 30,000-40,000	연 30,000-40,000	
개성공 단건설	주요사업	1단계 100만평		2단계 130만평	
	비용	총 25,133		총 32,672.9	
신의주 특구	주요사업		기초조사, 공단건설, 사회간접자본 건설		
	비용		16,667		
나진선 봉특구	주요사업		항만, 도로, 전기, 통신		
	비용		16,667		
금강산 관광	주요사업		장전항투자보상, 기반시설확충		
	비용		24,167		
에너지	주요사업		개성공단전력 지원100만	화력, 수력 발전소 개건	사할린가스관 북한 통과
	비용		총 3,667	총 85,050	총 350,000

(<표 XVII-2> 계속)

		북미대립	협상진입	의제설정 및 이행과정	협상종결
통신	주요사업		개성공단통신 협력	이동전화 및 국제관문국 사업	통신현대화 및 남북통신망구축
	비용		총 3,333	총 3000	총 166,667
철도	주요사업	경의, 동해선 연결	경원, 금강산선 연결	북한철도 최소개량	최대개량
	비용	총 33,283	총 20,867	총 49,800	총 510,450
공업 현대화	주요사업			공업시설 개보수 및 현대화	
	비용			연 100,000	
핵폐기	주요사업			핵사찰	원자로 해체 + 재처리시설 해체
	비용			연 1,000	총 7,600-25,000 +23,500
경수로	주요사업	경수로 건설	경수로 건설		추가로 송배전선
	비용	연 30,000	연 30,000 (총 460,000)		총 75,000
중국	주요사업	지원성무역	제재시 지원강화	일본수준지원	일본수준지원
	비용	연 30,000-50,000	연 100,000-150,000	연 50,000-100,000	연 50,000-100,000
일본	주요사업		50만톤 식량 및 농업개선 지원	수교자금	수교자금
	비용		연 20,000-30,000	연 50,000-100,000	연 50,000-100,000
미국	주요사업		중유공급		
	비용		연 10,000		
국제금융기구	주요사업			특별신탁자금 조성	양허성 자금 활용, 외채 탕감
	비용				총 270,000-450,000

## 2. 북미 협상 진입 단계에서 대북지원과 경제관계

6자회담 등을 통하여, 북한 핵문제로 인한 추가적 긴장이 중단되고 본격적 협상의 환경을 마련하기 위한 초석이 놓이는 단계이다. 북한이 핵·미사일 활동 동결을 선언하며, 미국은 이에 대해 대북 불가침 및 정권교체 불원을 밝힌다. 나아가, 북한이 핵비확산 기구에 재가입하고 추방했던 국제원자력기구의 요원을 재수용하며, 이에 대해 미국이 중요공급을 재개함으로써, 제네바 합의가 잠정적으로 재복원된다.

이러한 발전을 배경으로, 핵문제와 관련된 긴장과 불확실성이 전반적으로 견히게 된다. 그리하여 한국의 북한에 대한 인도주의적 지원이 확대되고, 개성공단 등의 본격적 개발에 대한 전망이 밝아진다. 남북한은 당국 간 교류, 인도주의적 교류, 경제교류 및 사회문화 교류 등에서 전반적으로 관계를 확대할 수 있게 된다. 또한 북한과 일본 사이에 수교교섭이 재개되고 일본의 북한에 대한 인도주의적 지원이 다시 시작된다.

이 시기에 나타날 대북한 경제관련 변화를 보면 다음과 같다. 먼저 한국의 대북인도지원이 전단계의 20,000-30,000만 달러에서 30,000-40,000만 달러로 증가하게 될 것이다(만약 국내쌀을 40만톤 이상 지원하게 되면 한국정부 및 민간이 지출하는 실 금액상으로는 90,000-100,00만 달러에 상당한다). 국제사회의 지원도 20,000-30,000만 달러에서 30,000-40,000만 달러로 증가하게 될 것이다. 개성공단 1단계 100만평 조성사업을 마무리 단계에 접어 들 것이며, 개성공단을 실제로 가동시키는데 필요한 전력 지원 사업과 통신협력이 진행될 것이다. 이에 대한 비용은 각각 3,677만 달러와 3,333만 달러에 달할 것으로 예상된다. 또한 경의선·동해선 연결 사업이 종료하고, 총 20,867만 달러가 소요되는 경원선·금강산선 연결

사업이 시작될 것이다. 경수로 사업도 재추진되는데 한국은 이에 대해 연 30,000만 달러를 지출한다. 북일 수교교섭의 재개와 함께 일본의 대북지원도 재개되어, 최대 연간 50만 톤 수준의 쌀 지원과 농업 개선 지원이 이루어 질 것으로 보이며, 그 비용은 20,000-30,000만 달러에 달할 것으로 예상된다. 제네바 합의 체계의 잠정 복원에 따라 미국은 중단되었던 연 50만톤의 중유공급을 재개할 것이며 그 비용은 10,000만 달러에 달한다.

### 3. 타결과정 (의제설정과 이행과정)

이 단계에서는 북한은 핵개발 계획의 검증 가능한 폐기에 동의하며, 구체적 사찰안 및 폐기안에 대해 미국 등 관련국과 합의에 도달하는 대신 미국은 북한에 대한 다국간 체제안전보장안을 마련하고 승인을 받으며, 북한을 테러지원국 명단에서 삭제함으로써 북한의 국제금융기구 가입의 길을 열어 준다. 남북한 관계는 전반적으로 가속 확대되는 과정을 밟는다. 특히 북한이 핵폐기를 시작함에 따라 한국은 공언해왔던 북한에 대한 '대담한 경제지원'을 시작한다. 인도주의 지원은 북한의 인도주의적 환경을 최소한 유지하는 데 필요한 수준으로 확대된다. 대북 투자는 과거의 시범적 투자 사업을 넘어서서, 본격적인 사회간접자본 및 생산자본 투자로 확대된다. 북한의 에너지, 운수, 통신에 대한 투자, 공업시설의 현대적 개보수를 위한 투자 등이 행해진다. 또한 북한의 개성공업단지에 한국기업이 대량으로 입주함으로써 공업단지가 본격적으로 가동을 시작하고, 2단계 130만평에 대한 개발이 시작된다. 중국과의 협의 및 한국으로부터의 지원 하에 신의주 특구 개발이 본격 재개되고, 나진·선봉 지구에 대한 한국의 투자도 증대한다. 이 같은 사업을 진행하는데 필요한 자본은 연간 50,000-100,000

만 달러에 달하는 일본의 대북수교자금, 국제금융기구로부터의 특별신탁기금 차입 등을 통해 일부 충당된다. 또한 이 시기가 되면, 북한지역에 대한 일본의 영향력 확대를 우려한 중국이 대북 지원과 투자를 확대할 가능성도 있다.

#### 4. 협상종결기

이 단계에서는 북한이 핵폐기를 완료하고, 미사일을 포기하며, 북한 인권 개선에 대한 구체적 제안을 제시하는 한편, 미국의 북한에 대한 '대담한 접근' 본격 단계에 접어들면서, 미국과 북한의 국교 정상화, 미국의 대북 에너지 지원 및 기타 경제지원이 가시화된다. 남북한 사이에서는 남측의 북측에 대한 '대담한 경제지원'이 지속되는 가운데, 북한의 에너지, 운수, 통신, 설비 등의 복구 및 현대화 작업이 심화된다. 북한 운송 체계가 전면적으로 개축되며, 통신현대화 및 남북통신망 구축 사업이 본격화 단계에 접어들고, 사할린 가스관의 북한을 통과시키는 작업도 진행된다. 경수로 건설은 완공 단계에 접어들면서, 추가로 송배전선을 건설하기 위한 논의와 작업이 시작된다. 이러한 작업을 수행하는 데서는 일본으로부터의 매년 50,000-100,000만 달러의 수교 자금, 그리고 북한이 국제금융기구에 가입함으로써 차입할 수 있는 270,000-450,000만 달러 가량의 자금이 동원된다.

## 5. 결론

2003년 10월 현재, 핵문제가 더 이상 악화되고 있지는 않은 상태에서, 한국 정부가 핵문제와 남북관계의 분리 원칙을 고수하고 있다. 핵문제에도 불구하고 2003년도 한국의 대북지원은 2002년도에 비해서 늘어나고 있는 추세인데 비해, 국제사회의 지원은 감소했다. 이에 따라 전체 대북지원액에서 한국이 차지하는 비중은 높아지고 있다. 2002년도와 2003년도 대북인도지원 액수만 놓고 보았을 때, 북한에 대한 전체 지원액에서 한국의 비중은 40-60%에 달하는 지원을 하고 있다. 만약 한국의 정부와 민간이 2002년도와 2003년도 대북지원 수준을 유지하고 경수로 건설과 기타 공사를 지속한다면, (국내쌀을 구매하여 공급할 때) 그 실질 부담액은 연간 100,000-110,000만 달러 이상의 지출을 의미한다.

한국정부가 공언하고 있는대로, 핵문제가 본격적 해결단계에 들어가게 되면, 한국의 대북지원과 경제협력 규모는 현저히 증대할 것이다. 북한이 핵동결을 선언하고, 미국 등이 대북불가침과 정권교체 불원을 보장하며, 제네바 합의 파기 이전의 상태가 복원되면, 한국은 인도적 지원을 증대하고, 초보적 대북 사회간접자본투자 및 생산투자를 시작할 수 있을 것이다. 개략적으로 계산할 때, 이시기에 전체적으로 대북지원 및 투자 액수는 200,000-300,000만 달러에 달할 것으로 보인다. 북한 핵폐기가 본격적으로 진행되는 단계에서는 대북지원과 사회간접자본투자가 현격히 증대할 것이며, 이에 뒷받침 받아 북한의 개혁과 개방이 실질적으로 진행되고, 성과를 낼 수 있을 것이다.