

統一政策研究

제 12권 1호, 2003

기획논문 : 평화 번영의 실현정책

- 노무현 정부의 평화번영정책: 전망 및 과제
- 평화번영정책 추진에 영향을 미치는 요인분석
- 동북아 중추국가의 건설과 주변국의 역할
- 북핵 문제와 한미관계: 현황과 전망
- 북·미간 갈등구조와 협상 전망
- 북핵문제와 일본의 대북정책

일반논문

- 북한의 경제특구법제에 관한 고찰
- 제네바합의 이후 북·미 관계 개선 실패 원인:
정체성 정치의 부메랑 효과
- 10기 전인대 이후 중국의 외교안보정책 분석과 전망

<기획논문>

- 노무현 정부의 평화번영정책: 전망 및 과제
조민 · 1
- 평화번영정책 추진에 영향을 미치는 요인분석
서재진 · 33
- 동북아 중추국가의 건설과 주변국의 역할
배정호 · 65
- 북핵 문제와 한미관계: 현황과 전망
김영호 · 95
- 북 · 미간 갈등구조와 협상 전망
박종철 · 123
- 북핵문제와 일본의 대북정책
김성철 · 155

<일반논문>

- 북한의 경제특구법제에 관한 고찰
장명봉 · 183
- 제네바협약의 이후 북 · 미관계 개선 실패 원인: 정체성
정치의 부메랑 효과
서보혁 · 219
- 10기 전인대 이후 중국의 외교안보정책 분석과 전망
신상진 · 243

노무현 정부의 평화변영정책: 전망 및 과제

조민 (통일연구원 선임연구위원)

◆ 논문 요약 ◆

국제정세와 남북관계는 남북 정상회담을 이루어냈던 시기와는 전혀 다른 상황에 봉착하였다. '9·11' 테러 이후 동북아 및 한반도 정세는 구조적으로 달라졌으며, 우리의 주도적 역할은 제한적일 수밖에 없는 조건에서 대북정책의 패러다임의 변화를 고려하지 않을 수 없는 상황을 맞이하였다. 본고는 이러한 문제의식을 전제로 평화변영정책의 전망과 함께 향후 추진과정에서 제기될 과제들을 짚어보고자 했다. 평화변영정책의 체계와 추진전략을 살펴보기 위해서 먼저, 평화변영정책은 김대중 정부의 화해협력정책의 '창조적 계승'이라는 전제에서 햇볕정책의 의의와 한계를 검토하였다. 평화변영정책의 추진전략을 크게 네 측면에서 제시하였다. 첫째, 평화변영정책의 추진원칙은 상징적·포괄적 수준에서 제시되는 것이 바람직하며, 둘째, 남북한 평화협정과 동북아 평화협력체 추진을 적극 추구해야 함을 제안하였다. 셋째, 한·미 동맹 관계는 새롭게 정립될 필요가 있다는 인식 하에, 한국과 미국간 미래지향적 발전을 모색해 나가는 과정 속에서 양

국의 공동이익의 지표를 창출해야 하는 과제를 부각시키고자 했다. 그리고 넷째, 자주와 국가이익의 조화를 강조하면서, 참된 자주는 국제사회의 협력과 협조 속에서 국가이익을 증대시킬 수 있는 의지와 실천능력으로 파악하였다.

우리는 미국의 세계패권전략의 성격과 내용에 대한 이해를 전제로 미국의 동북아 및 한반도정책을 창조적으로 활용하는 방안을 모색해야 한다. 더 이상 세계사와 국제정세의 흐름과 조화되기 어려운 방향으로 나아갈 수는 없다. 민주주의와 인권 등 문명사회의 보편적 규범을 외면할 수밖에 없는 수령국가체제의 본질과 북한체제의 反도덕성, 그리고 '자력'에 의한 개혁개방을 기대하기 어려운 북한체제의 한계에 대한 명확한 인식에 기반한 대북·통일정책의 수립이 절박하게 요구되는 상황이다. 지금 우리에게서 한반도 평화와 번영을 추구하는 것과 함께, 동포애에 바탕한 민족문제에 대한 책임의식을 전제로 문명사회의 보편적 가치와 규범을 추구하는 대북·통일정책을 수립하고 추진해 나가야 하는 과제가 제기되고 있다.

I. 서론: 새 시대의 좌표

한반도의 평화와 한민족의 통일은 다시 21세기의 민족사적 과제로 넘어

왔다. 한반도 분단체제를 낳았던 세계적 냉전체제는 이미 역사 지평 저 너머로 사라진지 오래지만, 아직도 한반도에는 낡은 이념의 그림자가 드리워져 있다. 이를테면 민족시간이 세계시간을 따라가지 못하는 ‘역사적 지체’(historical retard) 현상을 극복하지 못한 상태이다.

노무현 대통령의 「참여정부」는 반세기 이상 지속되어온 분단의 폐해를 떨쳐내고 한반도의 평화와 민족의 번영을 추구하는 시대적 소임을 안고 출범했다. 이에 노무현 정부는 한반도의 평화를 통한 민족의 번영을 추구하며, 공동 번영을 통한 평화 구축의 논리로서 ‘평화번영정책’을 제시하였다. 그러나 한반도에서의 전쟁 방지와 평화정착을 향한 평화프로세스 앞에는 많은 난관이 가로놓여 있다.

국제정세와 남북관계는 남북 정상회담을 이루어냈던 시기와는 전혀 다른 상황에 봉착하였다. ‘9·11’ 테러 이후 동북아 및 한반도 정세는 구조적으로 달라졌으며, 우리의 주도적 역할은 제한적일 수밖에 없는 조건에서 대북정책의 패러다임의 변화를 고려하지 않을 수 없는 상황을 맞이하였다.

본고는 이러한 문제의식을 전제로 평화번영정책의 전망과 함께 향후 추진과정에서 제기될 과제들을 짚어보고자 했다. 평화번영정책의 체계와 추진전략을 살펴보기 위해서 먼저, 평화번영정책은 김대중 정부의 화해협력정책의 ‘창조적 계승’이라는 전제에서 햇볕정책의 의의와 한계를 검토하였다. 평화번영정책의 추진전략을 크게 네 측면에서 제시하였다. 첫째, 평화번영정책의 추진원칙은 상징적·포괄적 수준에서 제시되는 것이 바람직하며, 둘째, 남북한 평화협정과 동북아 평화협력체 추진을 적극 추구해야 함을 제안하였다. 셋째, 한·미 동맹관계는 새롭게 정립될 필요가 있다는 인식 하에, 한국과 미국간 미래지향적 발전을 모색해나가는 과정 속에서 양국의 공동이익의 지표를 창출해야 하는 과제를 부각시키고자 했다. 그리고 넷째, 자주와 국가이익의 조화를 강조하면서, 참된 자주는 국제사회의 협력과 협조 속에서 국가이익을 증대시킬 수 있는 의지와 실천능력으로 파악하였다.

통일문제는 대개 북한 변수, 국제관계 그리고 남한 국내여론의 세 차원의 문제를 속에서 접근될 수 있다. 여기서 필자는 북한 변수에 대한 새로운 인식을 촉구할 필요가 있다고 본다. 북한체제의 성격을 문제삼지 않았

던 햇볕정책의 관용의 정신은 당시의 상황에 비추어 충분히 긍정될 수 있다. 그러나 한반도의 평화와 변영의 과제는 북한 변수와 불가분적인 관련을 지닌다. 따라서 북한의 딜레마가 외적요인인가, 체제모순인가 하는 문제는 깊이있게 해명되어야 할 사안이다. 한겨레의 일원으로서 우리는 누구나 민족 문제를 냉철하고 합리적으로 바라보는 데 익숙하지 않다. 여기에 다 민족의 수난사로 인해 흔히 한반도에 미치는 외적 규정력을 배타적·반외세 논리로 접근하는 경향성을 보여왔다. 말하자면 통일문제에 있어서 ‘민족’과 국제관계의 특수 형태인 ‘외세’와의 착종된 인식은 쉽사리 극복되기 어려웠다. 마지막 결론 부분에서 미국중심의 세계질서 재편과정에서 신보수주의의 신념체계와 전략에 대한 이해와 그에 대한 우리의 입장을 환기시켰다. 우리는 지금 어디에 서 있는가. 이제 새시대의 좌표를 확인하는 작업부터 검토해 나가야 할 때이다.

II. 평화변영정책 체계 및 추진전략

1. 체계: 평화와 변영의 지평확대

평화변영정책은 「참여정부」의 출범과 함께 노무현 대통령의 통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는 한반도 평화발전의 기본구상으로 제시되었다. 이는 한반도의 평화증진과 남북 공동변영을 추구함으로써, 평화통일의 기반조성 및 동북아 경제중심국가로의 발전의 토대마련을 위한 전략적 구상이라 할 수 있다.¹⁾

평화변영정책의 목표는 ‘한반도 평화증진’과 ‘공동변영 추구’에 있다. 여기서 공동변영은 남북한 공동변영과 동북아 공동변영의 불가분적·동시적 추구를 지향한다. 이러한 평화변영정책의 4가지 추진원칙은 다음과 같다. 첫째는, ‘대화를 통한 문제 해결’의 원칙이다. 한반도의 모든 갈등과 위기는 대화를 통하여 평화적으로 해결되어야 하며, 한민족의 공멸을 가져올 수 있는 어떠한 형태의 전쟁도 반대한다는 입장이다. 둘째는 ‘상호 신뢰 우선과 호혜주의’ 원칙을 들 수 있다. 이는 상호신뢰는 남북관계 뿐만 아

1) 노무현 대통령 취임사, 2003. 2. 25.

나라 동북아 역내국가들의 협력을 증대시키는 기반이며, 이를 통해 관련국들의 동등한 관계에서 서로 이익을 얻을 수 있는 호혜주의가 가능해지기 때문이다. 셋째, ‘남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력’으로, 이는 한반도 평화체제 구축과 남북경제공동체 형성과정에서 남북한 당사자의 이해가 반영될 수 있는 국제협력 추진입장을 천명한 것이라 할 수 있다. 마지막 넷째, ‘국민과 함께하는 정책’을 추진원칙으로 삼았다. 『참여정부』는 대북·통일정책 수립과 추진과정에서 국민참여를 촉진하고 이 과정을 통해 형성된 국민적 합의를 바탕으로 정책을 추진해 나가겠다는 원칙을 밝혔다.²⁾

평화번영정책의 특징은 첫째, 통일·외교·국방정책 전반을 포괄하는 개념이며, 둘째, 안보적 측면의 ‘평화’와 경제적 측면의 ‘번영’의 균형을 강조하고 있다. 즉, 화해와 신뢰구축을 통해 평화를 정착시키고, 협력을 통해 남북한 공동 번영을 추구하는 균형전략이라 할 수 있다. 셋째, 한반도를 넘어 동북아의 평화와 공동번영을 추구하는 정책이다. 최근 핵·미사일 문제, 경제위기 문제 등에서 보는 것처럼 현재의 북한 문제는 한국만의 관심 사항을 넘어서 국제화되고 있는 상황에서 우리의 대북정책도 남북관계 수준을 넘어 동북아지역의 평화와 공동번영의 구도 속에서 접근해야 할 필요성이 부각되었다. 마지막 넷째로, 국민 참여와 합의 형성 등 내적인 기반 조성을 강조하고 있는 점을 들 수 있다.

대북정책 차원에서 평화번영정책의 요체는 남북 화해상태를 평화체제로 제도화시키고 협력관계를 더욱 강화하여 한층 높은 차원의 공동번영을 추구하는 데 있다. 이러한 평화번영정책은 남북한 평화와 번영의 추구를 위한 실천영역의 지평을 한반도를 넘어 ‘동북아’³⁾ 수준으로 확대함으로써 지

2) 민주평화통일자문회의사무처, “평화·번영의 동북아시아: 정책과제와 추진전략,” 『민주평통정책연구자료』 제 35호, (2003. 3), p. 6.

3) ‘東北亞’는 한반도와 중국 북부지방인 만주 지역을 포괄하는 지정학적 범위로 한국인들 사이에서 널리 사용되고 있다. 일본 사회에서는 東北亞라는 용어가 거의 사용되지 않고 있으며 ‘亞細亞’가 일반적으로 쓰이고 있다(<http://websearch.yahoo.co.jp>). 『참여정부』가 ‘동북아 경제 중심국가’ 건설을 국정 목표표로 삼은 배경에는 한국을 “해양(일본)과 대륙(중국)을 잇는 경제의 관문”으로 상정한데 있다. 한국을 “東北亞의 지정학적 중심”으로 여기는 사고는 東北亞를 한·중·일 동아시아 3국의 범위로 동일시하는 오류의 소산이다. 東北亞와 동아시아 3국의 지정학적 범위는 전혀 다르다. 한국은 동아시아 3국의 가운데에 위

금까지 국내적 시각 속에 머물렀던 국가발전전략의 비전을 지역 차원으로 높였으며, 또한 민족문제를 보다 넓게 조망할 수 있는 이른바, 시좌구조(視座構造)를 확대시키는 계기를 제공한다는 점에서 의의가 크다. 이런 점에서 평화변영정책은 김대중 정부의 대북화해협력정책(포용정책, 햇볕정책)의 성과를 바탕으로 남북관계의 심화·발전을 담은 내용적·형식적 측면에서 한 단계 진전된 정책으로 평가된다.⁴⁾ 여기서 평화변영정책이 햇볕정책의 ‘창조적 계승’이라는 전제에서 김대중 정부 대북정책의 성과를 간략히 검토해 보자.

2. 김대중 정부의 화해협력정책

1) 화해협력정책의 의의

김대중 정부의 대북화해협력정책(대북포용정책, 햇볕정책)은 협력을 통한 평화정착을 목표로 삼았다. 이는 냉전시대의 ‘힘의 우의’에 입각한 안보·평화정책으로부터의 근본적인 발상의 전환을 가져왔다. 햇볕정책은 튼튼한 안보태세를 통해 평화를 유지하는 한편, 화해협력을 추구함으로써 북한으로 하여금 스스로 변화와 개혁의 길로 나올 수 있는 적합한 환경을 추구하고 조성하는 전략으로 ‘접근을 통한 변화’를 추구했다.

1970년대 초 남북대화가 시작된 이래 우리 정부의 통일정책은 줄곧 평화적이며 점진적·단계적인 정책 기조를 유지해왔다. 1980년대 후반 사회주의권의 개혁개방과 냉전체제의 이완에 따른 국제정세의 급격한 변화는 우리의 대북정책에도 영향을 미쳐 남북한 화해와 협력시대의 선언과 남북

치한 중간지역이라 할 수 있다. 東北亞는 한국인의 관념 속에서 특정한 지정학적 범위로 자리잡고 있는 한국적인 용어이다. 이런 점에서 일본인은 東北亞를 일본과 무관한, 일본이 배제된 지역개념으로 인식할 수 있으며, 중국인은 東北亞를 한반도와 만주 지역에 한정된 지정학적 개념으로 여길 수 있다. 東北亞는 일본이나 중국에서보다 한국에서 일반화된 독특한 지정학적 개념이라는 점에서 ‘동북아 경제 중심국가’에서 東北亞는 동아시아 3국에서 공통으로 통용되는 지정학적 범위로는 한계가 있다.

4) 통일부, 『참여정부의 평화변영정책』 (통일부, 2003. 3), 참조.

교류를 제의한 「7·7선언」을 천명하기에 이르렀다.⁵⁾ 이후 1990년대 북한 핵문제가 남북관계의 핵심 변수로 떠올랐으나, 냉전적 갈등과 대결의식을 극복해야 한다는 시대적 요청에 따라, 남한은 남북한 체제경쟁은 이미 끝났다는 자신감을 바탕으로 북한이 스스로 변화할 수 있는 여건과 환경을 조성하면서 전쟁 방지와 한반도 평화유지를 대북정책의 기본 방향으로 설정했다.

김대중 정부는 대북정책의 이러한 역사성 위에서 통일보다 한반도 평화를 선차적 과제로 설정하고, 통일의 장기적 전망 위에서 통일로 가는 긍정적인 환경을 조성하기 위한 ‘남북관계 개선’을 대북정책의 목표로 제시함으로써 보다 현실적이고 합리적인 정책 수립의 토대를 마련했다. 그리하여 법적·제도적(de jure) 통일보다는 실질적(de facto) 통일로 나아가는 길을 추구했던 것이다. 이는 통일에 대한 최소주의적 접근(minimalist approach)으로 점진적·단계적 진전을 추구하는 방식이다. 이를테면 인도주의 - 경제적·사회문화적 접근 - 정치군사적 접근 과정, 즉 비정치적 사안으로부터 정치군사적 사안으로 나아간다는 기능주의적 구도였다. 북한의 정치군사 문제 우선주의와는 달리, 이러한 기능주의를 대북정책에 적용할 경우 안보 문제에 대한 상당한 모험과 정치적 결단이 요구된다. 김대중 정부의 기능주의적 접근이 가능했던 데에는 1990년대 초 김일성이 이미 북한의 체제유지 방안으로 대남접촉과 대외개방의 결단을 내린 입장과도 관련이 있다. 그러나 김영삼 정부는 출범과 동시에 불거진 핵문제와 그리고 수년 동안의 북한의 극심한 경제위기와 식량난으로 인해 대북정책의 일관성을 유지할 수 없었고 이에 따라 남북한 상호불신의 경색국면이 지속되었다. 체제유지 즉, 안보문제가 해결되지 않는 한 북한은 밖으로 나올 수 없다. 이에 김대중 정부의 대북 신뢰 표명과 대화와 접촉거리를 통한 안보 문제의 해소방식이 북한의 긍정적 반응을 얻을 수 있었다.

김대중 정부의 통일 및 대북정책의 의의는 지대하다. 첫째, 탈냉전시대의 변화에 부응하여 남북관계를 ‘대립과 갈등의 시대’로부터 ‘화해와 대화의 시대’로 전환시킨 데에 커다란 의의가 있다. 남북정상회담 개최는 민족분단사의 분수령을 이루는 쾌거였으며, 그후 남북간 장관급회담을 비롯한

5) 노태우 대통령, 민족자존과 통일번영을 위한 ‘7·7 특별선언’, 1988. 7. 7.

각급 회담의 정례화와 이산가족 상봉 등을 통해 남북관계 개선의 틀을 마련했다. 둘째, 햇볕정책은 ‘안보와 협력의 병행추진’을 강조했다. 이는 남북 군사적 대치현실을 감안하여 협력을 통한 안보를 추구하는 동시에, 튼튼한 국방력에 바탕을 둔 북한의 긴장조성과 도발방지라는 목적을 동시에 추구하고자 했던 정책이었다. 셋째, 민간 부문의 교류협력을 확대시킴으로써 정부 차원의 대북제안과 대화채널을 유지하는 한편, 남북 당국간 신뢰도 향상을 위한 여건을 조성하고자 했다. 넷째, 김대중정부는 남북한 관계 개선과 한반도 평화구축은 국제사회의 적극적 지지와 협조아래 추진하고자 했다. 김대중 대통령은 한국의 대북정책에 대한 국제사회의 적극적 지지를 획득하는 데 노력을 기울였으며 주변4국과의 정상외교 등을 통해 한반도 문제의 당사자 역할에 대한 인식을 한층 높였다.

한편 햇볕정책과 관련하여 이 시기 김대중 대통령은 한반도의 평화와 북한의 변화를 위해서 한반도 냉전구조의 해체의 필요성 정책과제를 밝힌 점이 주목된다.⁶⁾ 한반도 냉전구조 해체는 국제적, 남북간, 국내적 그리고 개인적 수준에서 대결과 갈등구조를 청산하고 평화적 공존과 협력의 상호 의존 관계로 변화시켜 나가는 것을 말한다. 즉 한반도 냉전구조 해체는 체제·관계·제도·의식 등의 모든 영역에서 세계사적 탈냉전의 조류에 맞게 재편하는 작업이다. 따라서 한반도 냉전구조 해체는 북한 체제를 보장하는 한편, 한반도의 군사적 대립구조를 평화구조로 전환시켜 한반도에서의 전쟁 재발의 위험을 근본적으로 해소하고 남북한 공존과 협력의 제도화를 지향하는 것으로, 한반도 냉전구조 해체를 위한 장기적·포괄적 접근방식이 강조되었다.⁷⁾ 그러나 한반도 냉전구조 해체는 역사적 당위성에도 불구하고 북·미관계 경색으로 인한 새로운 난관이 조성되면서 만족할 만한 성과를 얻지 못했다. 어쨌든 이 과제는 남북한 및 주변4국과 관련된 문제로, 군사·안보 차원의 문제를 개별 쟁점별로 푸는 것이 아니라 종합적·포괄적 차원에서 정치, 외교, 경제, 통상문제 등과의 관련 속에서 접근해야 할 문제라는 점을 재확인한 상태다.

6) 김대중 대통령, CNN 위성회견, 1999. 5. 5; 대통령 월례기자간담회, 1999. 5. 17.

7) 허문영, “한반도 냉전구조 해체방안: 장기·포괄적 접근(시론),” 통일연구원 국내 학술회의, 『한반도 냉전구조 해체방안(Ⅰ)』, 학술회의 총서 99-01, (1999).

2) 화해협력정책의 한계

김대중 정부의 대북정책은 내용적 측면에서는 포용정책으로, 실천적 측면에서는 화해협력정책으로, 상징적 차원에서는 햇볕정책으로 불렸다. 그 후 김대중 정부 후반기에 ‘대북화해협력정책’으로 공식화하였다. 강풍보다 오히려 ‘햇볕’이 두터운 외투를 벗길 수 있다는 이숙우화의 교훈에서 착안한 햇볕정책은 대북 포용과 화해협력을 통해 궁극적으로 북한의 변화를 촉진시키고자 했다. 그런데 이숙우화의 햇님 논리와 햇볕정책은 차이가 있다. 햇볕정책의 핵심은 교류와 협력의 기능망의 구축이라 할 수 있다. 문제는 긴장과 갈등을 해소하고 전쟁을 예방할 수 있는 수준의 기능망을 구축하는 데는 장기간의 시간이 소요될 뿐만 아니라 이를 쉽게 검증할 수 있는 방법이 없다는 점이다.⁸⁾ 그럼에도 햇볕정책은 낙관적 전망에 대한 강한 신념과 기대를 보여주고 있다는 점이 특징이라 할 수 있다. 여기서는 다음과 같은 햇볕정책의 문제점을 지적할 수 있을 것이다.

첫째, 햇볕정책의 이론적 토대인 기능주의론이 유럽연합(EU)을 형성한 합리적이고 개방적인 서구사회의 통합론에 기반하고 있다는 점이다. 즉, 기능주의 이론은 민주주의국가들간의 경제적·사회문화적 통합을 통한 갈등 극복과 상호신뢰 구축을 토대로 궁극적으로 평화와 정치적 통합에 이르는 과정을 체계화한 이론이다. 그런데 종교적·문화적 동질성을 지니면서 다원화되고 민주화된 서구사회를 배경으로 진전된 서구사회의 평화적 통합과정도 반세기 이상의 시간이 소요되었다. 그와 달리 햇볕정책의 상대는 세계에서 가장 폐쇄적이고 비합리적인 수령체제의 북한이다. 이처럼 햇볕정책의 이론적 배경인 기능주의론이 태동한 서구사회의 성격과 ‘한국판’ 기능적 교류협력정책인 햇볕정책의 상대인 북한은 전혀 다른 대상이다. 서구사회에서 교류협력을 통한 신뢰구축과 평화에 이르는 과정에 많은 시간이 소요되었다면, 북한을 대상으로 기능적 교류협력의 증대를 통한 상호신뢰 구축과 한반도 평화 확립을 추구하는 햇볕정책이 최소한의 성과를 거두려면 보다 장기적인 전망 아래서 상당한 인내가 요구된다. 그럼에도 햇볕정

8) 구영록, 『한국과 햇볕정책 - 기능주의와 남북한관계』 (법문사, 2000), pp. 148~49.

책의 상대인 북한은 체제보장에 대한 불투명성으로 인해 개방에 대한 주춤거림과 ‘열었다 닫았다’를 반복하는 행태를 보였다. 북한은 대북포용정책에 대한 강한 경계심과 함께 햇볕정책을 ‘평화적 이행전략’의 변종으로 인식하고 오히려 체제단속을 강화하기도 했다.

둘째, 대북정책은 ‘안보와 협력의 병행’ 추진원칙을 내세웠으나 실제로는 주요류협력·從평화안보 정책으로 나타났다. 여기서 안보 문제가 상대적으로 경시되는 모습으로 비춰졌고, 햇볕정책의 ‘일관성’ 차원에서 북한의 안보 위협에 대응하는 뚜렷한 원칙과 입장은 유보되었다.

셋째, 햇볕정책의 기본노선 유지와 정책적 일관성을 고수하려는 의지로 인해 북한의 변화에 대한 ‘희망적 해석’에 입각한 정책을 추진하는 양상을 보였다. 특히 북한의 움직임들을 ‘햇볕정책’의 목표와 성과에 맞추어 해석함으로써 북한의 변화 실체에 대한 균형적인 시각을 결여한 채 대북정책의 선택의 폭을 스스로 제한하였다.

넷째, 대북포용정책에 대한 확신은 한·미관계보다 민족논리를 중시하는 듯한 오해를 불식시키기 어려웠으며 한반도에 대한 미국의 규정력을 간과하는 우를 범함으로써 대미정책의 한계를 드러냈다. 부시 행정부의 한반도 정책에 대한 정확한 판단을 결여함으로써 대북정책에 대한 한·미간 갈등과 오해를 증폭시키는 결과를 초래했다.

다섯째, 햇볕정책 추진과정에서 국민적 여론 수렴과 정책추진의 투명성을 강조하였음에도 불구하고 국민들의 지속적이고 충분한 지지를 얻지 못하고 오히려 대북정책을 둘러싼 ‘남남갈등’이 부각되었다. 이러한 현상은 탈냉전시대의 국내적 냉전의식, 북한변화론/북한불변론 등에 대한 양극적 견해 등 이른바 ‘상황의 이중성’에서 기인하는 문제이기도 하지만, 역설적으로 김대중 정권의 햇볕정책에 대한 강력한 신념과 도덕적 자기확신의 결과라는 측면도 무시할 수 없다. 이는 김대중 정부의 대북정책의 ‘목적정당성’에 대한 지나친 확신으로 인해 정책적 ‘수단의 정당성’을 간과한 데에서 비롯되었다. 달리 말해 민족화해의 도덕적 소명의식은 정책추진 과정의 정당성과 국민적 합의라는 절차적 합리성의 의의를 폄하하고 무시하기 쉬운 경향성을 극복하기 어렵게 만들었다.

그럼에도 햇볕정책은 남북관계를 ‘화해와 대화의 시대’로 전환시켜야 하

는 탈냉전의 역사적 과제에 부응한 정책이었으며, 햇볕정책 추진과정상의 문제점은 대결로부터 화해, 불신으로부터 대화로의 전환 과정에서 반드시 겪어야 하는 예고된 혼란과 진통으로 이해할 수 있다. 이런 점에서 평화변영정책은 햇볕정책의 ‘창조적 계승’의 맥락 속에서, 국제정세의 상황 변화와 남북관계의 현실을 충분히 고려하면서 추진되어야 할 것이다.⁹⁾

3. 평화변영정책 추진전략

평화변영정책은 “통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는” 정책이라는 점에서 「국민의 정부」의 ‘대북(대북·통일)정책’과 같은 특정 분야 대상의 정책 명칭과는 다르다. 이는 대북정책(통일정책)의 특정 범주를 넘어 통일, 외교, 안보 문제를 개별 사안이 아닌 포괄적으로 접근하고자 하는 의도로 이해될 수 있으며, 평화변영정책은 화해협력 못지않게 한반도의 안보·평화 문제의 해결이 先次的인 과제라는 인식을 반영한 것으로 볼 수 있다.

화해협력정책이 평화의 필요조건이라면, 평화변영정책은 한반도 평화의 충분조건을 토대를 마련하고자 한 정책이다. 이는 한반도의 안보·평화 문제는 남북한간 관계뿐만 아니라, 동북아시아의 평화와 안정의 퍼스펙티브에서 접근되어야 한다는 문제의식에 기반하고 있다. 남북한간 화해협력을 통한 평화정착은 동북아 지역 차원의 평화가 구축되지 않는 한 ‘의사(擬似)평화(Pseudo Peace)’ 형태에 불과하다. 평화·안보 차원에서 평화변영정책은 굳건한 안보태세의 확립을 통한 ‘소극적 평화’를 넘어, 남북한 군사적 신뢰조치, 한반도 평화체제 구축 및 동북아 평화협력체 구축 등을 추진함으로써 ‘적극적 평화’를 추구하는 정책이라 할 수 있다. 이런 점에서 평화변영정책은 「참여정부」 대외정책의 추진방향과 장기적 비전을 담은 것

9) ‘화해협력’은 언술 차원에서 담론적 헤게모니를 장악하면서 이데올로기적 도그마 수준으로 자리잡은 측면도 있다. 햇볕정책·화해협력은 남북한 사회에 각각 의도하지 않은 역설적 현상을 초래했다. 즉, 북한 주민들에게는 남북한 인적·물적 교류를 통한 외부정보의 유입으로 체제 이반의 계기를 제공했다면, 남한 사회에서 ‘민족화해’ 담론은 ‘반외세’ 분위기와 결합하여 대선국면에서 북한 김정일 정권과 ‘내재적 친화성(immanent affinity)을 지닌 정치사회세력의 집권에 긍정적인 요인으로 작용하였다.

으로, 추상적 국가목표를 제시한 그랜드디자인의 형태로 제시되었다.

그러나 평화번영정책은 명칭의 일반성과 정책 범주의 지나친 포괄성으로 인해 정책 목표를 명확하게 포착하기 어려우며, 추진방향과 과제의 방대함이 실천가능성과 조화되기 불가능한 측면이 있다. 평화, 번영, 안보는 근대국가의 존립근거이자, 국가사회의 일반적·궁극적 목표로 인식된다. 따라서 평화, 번영, 안보를 위해 우리 정부는 ‘어떤’ 정책을 추진하고자 하는가 하는 질문이 제기될 수 있다. 정의, 자유, 평등, 민주 등의 보편적 개념이 특정한 목표와 시간적 제약을 지닌 특정 국가의 정책 목표로 설정될 수 없는 개념인 것과 마찬가지로 평화, 번영의 추상성의 문제가 한계로 지적될 수 있다.

1) 추진원칙은 상징적 포괄적 수준에서 제시되어야

「참여정부」는 평화번영정책의 추진원칙으로 ‘대화를 통한 문제해결’, ‘상호 신뢰 우선과 호혜주의’, ‘남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력’ 그리고 ‘국민과 함께하는 정책’을 표방하였다. 이러한 추진원칙은 대북정책의 추진과정에서 원칙과 현실과의 마찰을 빚을 수 있다.

첫째 ‘대화를 통한 문제 해결’의 원칙은 핵문제를 비롯하여 남북한 군사적 갈등과 현안 사항을 반드시 대화를 통해 해결한다는 입장으로, 이는 김대중 정부의 대북3원칙 가운데 첫 번째 사항인 ‘무력도발 불용’ 원칙을 상기시킨다. 김대중 정부의 ‘무력도발 불용’ 원칙은 두 차례의 서해도발사태로 시험대에 올랐다. 제2차 서해교전(2002. 6. 29) 당시 이 원칙의 유효성을 유지하기 위한 방편으로 북한 도발의 비계획적인 우발성을 강조하는 논리로 나타났다. 그 결과 북한의 도발이 계획적인 것이든 우발적인 것이든 이 원칙 앞에 사태의 진실을 파악하려는 노력은 소극적일 수밖에 없었다. 그에 따라 우리 정부의 안보태세와 북한의 행태를 선의로 해석하고자 하는 입장에 대한 비판이 초래되어 많은 사회적 갈등을 낳았다. 따라서 “반드시 대화를 통해 해결한다”는 원칙은 핵문제를 비롯하여 향후 북한의 도발에 대한 다양한 해결 방안의 선택지를 좁히고 부정하는 형태가 될 우려가 있다.

북한 핵문제 해결방식에 있어서 대화를 통한 평화적 해결이 효과를 거두기 위해서는 대규모의 대북지원이 이루어지거나 월등한 군사력을 과시할 수 있어야 한다. 여기에다 국민적 단합과 함께 미국과 일본과의 굳건한 공조체제가 유지되어야 한다. 이러한 전제가 충족되지 않은 상태에서 대화와 평화적 해결만을 주장할 경우 국론분열을 가져오거나 국제사회에서 배제되는 결과를 자초하게 된다.

둘째, 호혜주의는 김대중 정부의 상호주의 원칙이 대북 ‘퍼주기’라는 비난을 초래한 논리적 약점을 보완하기 위한 개념으로 이해된다. 그러나 상호주의와 호혜주의는 의미론적 차이가 없다. 다만 이 경우 상호주의(호혜주의)원칙과 정경분리 정책은 서로 모순되는 측면이 주목된다. 대북 지원 과정에서 상호주의의 비등가성·비동시적 성격에도 불구하고 북한측의 상응하는 즉각적인 호응을 얻지 못함으로써 많은 비판과 오해를 불러일으켰으나, 정경분리 정책은 남북간 경제교류·협력을 정치·군사적 사안과 연계시키지 않고 시장경제 원리에 따라 기업이 자율적으로 경협을 추진하도록 한다는 입장이었다. 상호주의는 상대방의 존재를 전제한 북한의 반응과 관련된 정책이라면, 정경분리 정책은 남한 정부의 독자적 판단에 의해 추진할 수 있는 정책이다. 그런데 북한이 상호주의(호혜주의)에 전혀 호응해오지 않음에도 불구하고 정경분리 원칙에 따라 대북경협과 교류협력을 추진한다면 상호주의는 형해화되며, 북한은 정경분리 정책의 과실만 향유하게 된다. 비록 상호주의는 정부 차원의 대북지원에서, 정경분리는 기업 차원의 대북경협이라는 차이가 있지만 정경분리·정경연계 모두 정부의 판단과 정책에 따른 결정일 수 밖에 없다는 점에서 마찬가지다.

셋째, 한반도 평화정착을 위해 김대중 정부는 “국제적 지지하의 남북당사자 해결” 방안을 제시하였다면, 「참여정부」는 “남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력”을 평화번영정책의 추진원칙으로 제시하고 있다. 이처럼 ‘당사자 원칙’을 앞세우는 논리는 ‘민족적’ 입장이 한층 강화된 것으로 해석될 수 있다. 그러나 이러한 당사자 원칙은 북한의 ‘민족공조’ 주장과 친화성을 가지면서 한미공조를 부차적으로 여기는 정책으로 인식될 수 있는 소지가 크다. 이런 점에서 남북당사자 원칙과 국제협력의 조화를 추구하는 입장으로 재조정될 필요가 있다.

대북정책 추진 과정에서 우리 정부는 남북관계와 한반도 정세의 상황적 유동성을 고려하여, 지나치게 원칙적 입장에 사로잡혀 정책적 탄력성이 상실되는 상황을 피해야 한다. 이를 위해서 대북정책 추진원칙은 상징적이고 포괄적인 수준에서 제시되는 것이 바람직하다.

2) 남북한 평화협정 체결 및 동북아 평화협력체 추진

북한 핵문제는 평화번영정책의 아킬레스건이라 할 수 있다. 정부는 북한 핵문제 해결을 최우선 과제로 삼고, ‘북한의 핵불용’, ‘대화를 통한 평화적 해결’, ‘대한민국의 적극적 역할’을 핵문제 해결의 3대 원칙으로 밝혔다. 핵문제 해결을 전제로 평화번영정책의 추진전략은 한반도 평화체제 구축에 초점을 맞추었다. 한반도 평화체제 구축이란 지난 50년간 한반도 질서를 규정해온 불안정한 정진상태가 평화상태로 전환되고, 안보와 남북 및 대외관계 등에서 이를 보장하는 제도적 발전이 이루어진 상태를 의미한다. 한반도 평화체제가 구축되면 한반도 평화와 남북한 공동번영이 가능케 되고 나아가 동북아 경제 중심국가의 토대가 마련될 것이다.

한반도 평화체제는 한반도 평화정착을 위한 궁극적 목표상황을 의미한다. 여기서 체제(regime)란 포괄적 개념으로 두 개 이상의 국가간에 설치된 기관이나, 상호관계를 규율하는 합의된 원칙, 규범, 절차 및 규칙을 뜻한다. 이러한 평화체제는 평화공존을 지향하는 과정에서 갈등·대결보다는 협력·협동을 선호하는 장기적·지속적 ‘과정’으로 이해해야 할 것이다. 즉, 평화체제는 완결된 평화상태라기보다는 평화추구의 노력과 합의 과정을 포괄하는 과정상의 맥락에서 파악할 수 있다. 한반도 평화체제는 다층적 구도로 추진되어야 하는데, 첫째, 남북한 차원에서 한반도 긴장완화와 신뢰구축방안 논의, 둘째, 북한 체제보장 방안 접근 그리고 셋째, 한반도 평화체제 전환에 대한 국제적 보장방안 구축이 요구된다. 물론 이는 순차적 접근을 의미하는 것은 아니다.

한반도 평화체제 구축을 위한 평화 프로세스는 다차원적이고 복합적인 이슈를 총망라한 북한 핵문제¹⁰⁾ 해결 과정과의 연계 속에서 접근할 필요

10) 박종철, “북·미간 갈등구조와 협상전망,” 『국제지역학회 세미나 발표 논문』

가 있다. 이 과정에서 남북평화협정 체결을 추진할 필요도 있을 것이다. 남북간 적대관계 및 전쟁상태의 해소와 평화상태 회복, 상호불가침 및 무력행사 포기, 분쟁의 평화적 해결, 비무장지대의 평화지대화 추진 등을 합의할 수 있다면 북한은 우회적으로 미국의 대북 봉쇄정책을 극복할 수 있는 길을 찾을 수 있을 것이다. 물론 지금까지 북한은 평화보장체제는 북·미간 평화협정이 체결되고 평화보장기구가 마련되어야 가능하다고 주장해 왔다. 남북한 국방장관회담(2000. 9)에서 남측이 군사적 신뢰구축 문제를 제의하자 북한은 정전협정의 평화협정으로의 전환을 통해 북·미간 교전상태 해결이 급선무이며, “남북간 신뢰구축으로 합의하더라도 미국이 지키지 않으면 휴지조각이 될 뿐”이라며 한국측의 제의를 거부했던 것이다. 그럼에도 우리는 북한 핵문제가 어느 정도 해결 전망을 보인다면 남북한 평화협정 체결을 추진할 필요가 있다.

한반도 평화체제는 동북아 평화협력체 추진과정과 연계되어야 할 것이다. 한반도 평화체제 구축은 남북한 수준의 군사안보적 차원을 넘어 동북아 역내 경제공동체를 지향하는 동북아 안보협력체(동북아 평화협력체: 2+4) 구축 노력과 병행해 나가야 할 과제이다. 이를 위한 남북한 당사자 입장과 국제주의의 조화가 추구되어야 한다. 동북아의 기존 안보질서는 쌍무적 양자관계를 근간으로 형성되어 있으나, 최근 동북아 안보협력을 위한 다자주의적 접근방식이 나타나고 있다. 4자회담의 경험이나 북한이 가입한 아세안지역안보포럼(ARF) 등은 다자간 협력체의 좋은 사례로, 동북아 역내 안정과 평화를 위한 다자주의적 접근은 북한 핵문제 해결과 한반도 통일과정에서도 유효한 접근들이라 할 수 있다.¹¹⁾ 그러므로 한국은 다자간 평화협력의 틀을 적극 제시하고 활용할 수 있는 외교적 역량을 발휘해야 한다. 중국은 다자주의를 미국의 패권주의 및 일본의 재무장을 억제할 수 있는 틀로, 일본은 역내 공동시장의 확대를 기대하는 입장에서, 러시아는 시베리아·원동지역과 동북아지역과의 경제벨트 확대를 위해 경제 안보

(2003. 6. 5) 참조.

11) 미외교협회(CFR) 한반도문제 태스크포스팀 보고서, “북한의 핵도전에 대한 대처”(Meeting the North Korean Nuclear Challenge 2003. 5. 19), (통일부, 2003. 5), pp. 21~22.

분야의 다자간 협의체 수용에 긍정적인 반응을 보일 것이다. 그리고 미국도 급성장하는 아·태지역의 경제와 안보 문제에 대한 주도권을 지속적으로 유지하고자 하는 전략에서 동북아지역의 평화협력체 구상을 전향적으로 바라볼 수 있다.

평화체제 구축과정은 한반도 및 동북아의 안정과 질서의 현상(Status Quo)유지가 아닌 '현상변경'을 추구하는 시도라는 점에서 역설적으로 한반도의 안보위기를 초래할 수 있다. 따라서 한·미동맹의 근간인 주한미군의 철수·감축과 같은 급격한 변동은 회피되어야 한다. 평화변영정책의 추진전략은 남북정상회담, 남북 평화협정, 남북경제공동체 등 남북협력심화를 토대로 한 남북간 '민족중심적' 접근방식이 강조되고 있는 특징이나, 한·미동맹의 틀을 훼손시키는 방향으로 나아가서는 곤란하다. 남북관계와 한반도문제에 미치는 '외적 규정력'에 대한 보다 신중한 접근이 이루어져야 한다. 한반도 평화체제 구축 방안으로 '대화'와 '평화적' 방법만을 강조하는 점에서 상대방의 호응·거부 상황에 대한 고려는 배제되고 말았다. 북한의 의도적 도발에 대한 억제 형태의 강력한 '응징의지'의 천명과 국소적 '응징 전략'의 확립도 필요하다.

3) 한·미동맹: 미래지향적 발전모색

최근 한·미 동맹관계가 변화와 조정국면에 직면하게 되었다. 냉전 종식 이후 국제질서의 재편, 미국의 세계 전략의 변화, 한국의 국력 신장과 민주화의 성취에 따른 민족적 자긍심과 자주의식의 고조 등을 계기로 한반도 문제에 대한 한국과 미국 양국 사이의 인식 차이를 드러내면서 한·미 동맹관계도 과거 어느 때보다도 중대한 전환기를 맞이하였다. 한국 내에서는 노근리 사건, 매항리 사격장 이전 문제, 독극물 한강방류 사건, 용산기지 이전 문제, 덕수궁 인접지역 미대사관 아파트 건설안, 주둔군 지위협정(SOFA)개정 등의 문제로 미국에 대한 부정적 인식이 확산되는 가운데 지난해 의정부여중생 사망사건을 계기로 촉발된 촛불시위는 우리사회내 반미감정을 고조시키면서 급기야 한·미동맹 관계의 기본틀을 부정하는 분위기가 나타나기도 했다. 이와 함께 미국 내에서 한국 사회의 반미감정에

대한 우려와 더불어 노무현 정부의 지주노선의 강조와 주한미군 문제 인식은 미국측의 불신과 의혹을 불러일으키기도 했다.¹²⁾

한·미 동맹관계를 시대적 상황과 변화에 맞게 조정하여야 한다는 여론과 함께 미국은 주한미군의 역할 변경과 규모 감축 및 전력재배치 계획을 검토·발전시키고 있는 것으로 알려졌다. 그러나 주한미군 재배치 문제는 세계전략 차원의 해외주둔 미군의 재배치의 일환으로, 해외주둔 지상군의 감축 대신 해·공군력을 강화하고 첨단무기 배치 증강 정책의 형태로 볼 수 있으나, 한반도 정세와 한국의 국내정치적 상황과 연계되어 있는 점에서 한국 사회에 미치는 정치적 과장을 무시할 수는 없다. 그럼에도 한·미 관계는 탈냉전 이후의 변화된 국제관계에 부응하여 상호 미래지향적인 새로운 관계를 모색해야 한다. 탈냉전 이후 한반도 주변의 전략구도의 변화로 인해 동맹결성의 목적과 전략적 기본전제의 변화가 초래되었고, 여기에다 한국에서의 민족적 정서가 고양됨에 따라 한·미 동맹관계에 대한 정치·사회적 불신과 불만이 점증되고 있다. 더욱이 동맹관계 속에서 상호 실리적 경향이 고조되고 있는 상황을 맞이하였다.

한·미 동맹은 지금까지의 ‘공동위협’에 기반한 정치·군사 중심의 동맹관계로부터 향후 ‘공동이익’ 창출에 기초한 포괄적 동맹관계로 전환시켜나 가야 한다. 남북관계와 동북아 안보환경의 측면에서 볼 때, 현 단계 한·미 동맹관계의 근간인 주한미군이 지속적으로 주둔해야 할 근거는 거의 변하지 않았다. 아직도 북한의 안보위협이 상존하고 있으며, 한·미동맹과 주한미군은 한반도 안보의 근간으로 한국의 지속적 경제발전·경제안정의 필수 불가결한 요소일 뿐만 아니라 주한미군은 동북아 안정과 평화유지에 긴요하며 한반도 평화체제 구축과정에 기여할 수 있다. 따라서 주한미군 문제는 한반도 안보상황 변화 및 평화체제 구축과 연계하여 발전적으로 조정되어야 하며, 통일과정과 통일 후 한반도의 평화와 안정을 위해서도 주한미군의 긍정적 역할과 기여 방안을 모색해야 할 것이다.

한반도 평화증진을 위한 국제환경 조성에서 「참여정부」가 지향하는 ‘한·

12) 미국의 아시아에서의 동맹관계(일본, 호주, 필리핀, 싱가포르, 한국)는 재편중이며, 한국은 미국의 동맹으로서의 전략적 가치가 약화되고 있다는 평가가 주목된다. “Bush’s Asian Priorities,” <http://www.stratfor.com>, (Stratfor 2003. 5. 23)

미관계 재정립'은 흔히 동맹관계의 유연화 입장으로 한·미 동맹관계의 대등관계로의 전환과 주한미군 철수·감축을 주장하는 논리로 이해될 수 있는 측면이 있다. 이러한 오해를 불식시키기 위해 '한·미 관계 재정립' 방안은 한·미 관계의 '재확인'으로 조정되어야 한다. 이를 바탕으로 한·미 동맹은 한국의 민주화와 높아진 국제적 위상에 걸맞게 군사동맹을 넘어 경제, 사회문화 등 비군사 부문에서의 협력(collaboration)을 포함하는 포괄적 안보협력체제로 발전시켜 나가는 것이 바람직하다. 말하자면 한·미 동맹과 동북아 평화협력체(동북아 경제·정치·안보공동체)의 양자의 이중적(two track) 발전과정에 발맞춰 同盟관계로부터 점차적으로 多者관계로 중심축을 옮겨가야 할 것이다.

4) 자주와 국가이익의 조화

自主와 한·미 동맹의 긴장관계를 해소해야 한다. 자주는 외세에 대한 일방적 '배타적' 태도가 아니며, 또한 그것에 대한 '동화적' 태도도 아닌 국가목표 달성의 추구하고 관련된 정치적 신중함(prudence)과 균형잡힌 선택이다. 우리 민족은 한반도의 대륙세력과 해양세력의 중간지대인 지정학적 특수성으로 인해 슬한 피침의 역사를 겪으면서, 근대국가 수립의 좌절과 국권상실로 인해 강대국의 간섭과 개입에 대한 강한 반외세 저항의식을 내면화시켜왔다. 이러한 반외세 의식은 한국 근현대사의 정치의식을 규정해온 민족주의적 성향과 어울려 '자주(자주성·자주의식)'는 도덕적·규범적 언술로 고양되어온 측면이 있었다. 최근 한미관계에서 제기되는 자주는 그 성격과 실천적 방법과는 무관하게 반미감정의 형태로, 특히 민족 문제에 영향을 미치는 미국의 한반도정책에 대한 비판과 미국탈피 자주외교 주장으로 나타나고 있는 점이 특징이다. 이러한 반미감정과 자주의식은 미국의 일방주의적 대외정책과 한국민의 민족적 자긍심에 대한 미국측의 오랜 불감증과 외면으로 인해 미국이 자초한 측면도 있다. 여기에서 우리 사회 인구의 대부분을 차지하는 전후세대인 젊은층의 경제발전과 민주주의의 성취에 의한 자신감과 남북한 화해협력 분위기의 고양에 따른 민족 미래에 대한 낙관적 기대감도 반영되어 있다.

自主는 정치, 경제, 문화, 군사력 등 다양한 부문에서 한국의 대외역량의 증대에 비례하여 성취될 수 있는 대상이다. 자주를 강력히 표방하는 것은 국내정치적 선거과정에서 대중적 환호와 지지를 받을 수 있지만, 국가정책적·실천적 차원에서 자주의 문제는 국가이익과의 관련 속에서 신중하고 타산적인 접근을 통해서 단계적·점진적으로 성취해 나가야 할 과제다. 자주를 주장한다고 해서 대외적 자주가 보장되거나 자주성이 증대되는 것은 아니다.¹³⁾ 自主는 이에 대한 원칙적 입장, 한반도 현안에 대한 선언적 입장 그리고 향후 우리의 국제사회에서의 역할에 대한 비전 천명 등의 세 측면에서 표방될 수 있다. 첫째, 원칙적 차원에서 “우리의 운명을 우리 스스로 결정한다”는 입장이 중요하다. 이는 우리 민족의 운명이 강대국의 의지에 따라 좌우되면서 우리 스스로 결정할 수 없었던 좌절과 굴곡의 한국 현대사의 통절한 반성을 촉구하는 문제다. 둘째, 한반도문제와 관련하여, “한반도에서 어떠한 형태의 전쟁도 반대한다”는 입장의 선언이 절실하다. 전쟁은 우리 국가뿐만 아니라 우리 민족 자체의 파멸이다. 따라서 한반도의 전쟁과 평화의 문제에 대한 우리 스스로의 판단과 결정이 존중되어야 한다는 우리의 강력한 의지를 천명할 필요가 있다. 셋째, 향후 국제사회에서의 한국의 역할과 관련하여, “한국은 경제적 위상에 걸맞는 정치적 역할을 담당하겠다”는 비전 제시가 요망된다. 따라서 자주의식은 결코 배타적인 대외의식이 아니라, 오히려 국제사회의 협력과 협조를 얻어내면서 국가이익을 증대시킬 수 있는 의지와 실천능력으로 이해되어야 할 것이다.

마지막으로 국가이익과 민족이익의 상충을 극복하고 양자를 조화시켜야 하는 과제가 제기된다. 정상적인 근대민족국가는 국가이익이 곧 민족이익이나, 분단국가·분단민족인 우리의 경우 국가이익과 민족이익이 서로 일치될 수 없었다. 그동안 우리는 안보와 반공으로 구현된 국가이익을 우선하고 민족이익을 유보해왔지만 최근 이러한 입장은 ‘반통일 논리’로 비판받는 상황도 나타나고 있다. 북한의 ‘민족공조’, ‘민족대단결’, ‘우리 민족끼리’ 주

13) ‘바람직한 한·미 관계’를 묻는 최근의 여론조사 결과는 20~30대 反美정서가 반년 사이에 상당히 누그러져 가는 추세를 보여준다. ‘미국탈피 자주외교’의 경우, 28.1%(2002. 12)의 지지율이 17.6%(2003. 6)로 감소하였다. ‘한·미동맹 강화’의 경우, 20.4%(2002. 12)의 지지율로부터 32.0%(2003. 6)로 증가하였다. 『중앙일보』, 2003. 6. 12.

장은 한국 사회의 반미감정에 침투·결합을 추구하는 통일전선논리임에도 불구하고 화해협력의 언술과 함께 대중적 친화력을 얻는 측면도 있다. 그러나 민족이익은 규범적 가치라면, 국가이익은 현실적 가치이다. 향후 국가이익과 민족이익의 조화에 대한 요청이 증대될 것이나 국가이익의 희생을 통한 민족이익의 구현은 결코 현실적인 선택일 수 없으며, 국가이익의 실현을 통한 민족이익에의 접근이 가능하다.

Ⅲ. 평화번영정책과 북한

1. 전망의 상실: 내구력의 한계

북한의 딜레마는 어디에 원인이 있는가? 사회주의체제 붕괴 이후 지금까지 북한은 과감한 개혁개방정책을 추진하지 못하고 누적적인 마이너스 성장상태에서 폐쇄체제를 유지하는 가운데 생존과 체제유지를 위해 몸부림치고 있다. 북한이 과감한 개혁개방정책을 추진하지 못하고 극한적 한계 상황에 처하게 된것은 미국의 대북 봉쇄에 기인하는가, 그렇지 않으며 북한 김정일 정권의 내부적 모순 때문인가 하는 문제는 북한 딜레마가 외적 요인에 의한 것인가 체제모순인가 하는 논리로 귀착된다. 그러나 사물과 현상의 원인에 대한 인식의 차이는 문제 해결의 접근 방식의 차이를 가져오고, 대안 모색의 가능성과 미래 전망의 형태와 내용에서 전혀 다른 결과를 낳는다.

아이던 카터는 1990년대 초 현대자본주의에 대한 비판이론가인 독일의 하버마스(J. Habermas)의 '위기이론'을 적용하여 북한체제의 지속가능성을 검토한 바 있다. 하버마스는 후기자본주의 사회의 경제적 위기의 토대 위에서 합리성의 위기, 정당성의 위기, 동기유발의 위기라는 세 가지 위기를 추가하였다. 경제적 위기와 합리성의 위기는 각각 경제적 또는 정치적 하부체제에서 발생하는 것이라면, 정당성의 위기와 동기유발의 위기는 정치적 및 사회문화적 하부체제내에서 발생하며 동시에 이들 하부체제에 영향을 미치는 정체성의 위기라 할 수 있다. 이러한 체제위기의 분석틀을 준거로 카터는 후기스탈린주의인 북한체제의 위기 상황을 분석하여 북한의

미래에 대한 비관적인 전망을 제시하는 가운데, 북한이 변화를 거부한다면 경제적 파멸을 초래하여 인민봉기를 유발할 것이고, 개혁을 추진한다면 경제회생은 가능하겠지만 북한체제의 정당성은 소멸될 것이라는 북한체제의 딜레마를 지적했다. 그리고 사태추이는 본질적으로 예측 불가능하지만 “1995년까지도 북한이라는 국가가 존재한다면 (그로서는) 대단히 놀랄 일이다”고 했다.¹⁴⁾ 2003년 현재 북한은 아직 존재하고 있다. 그런 점에서 카터의 예언은 적중하지 않았다. 그러나 북한체제의 지속가능성 문제를 체계적으로 검토한 그의 연구는 북한체제의 미래 전망과 관련한 많은 시사점을 제시했다는 점에서 큰 의미가 있다.

한편 북한체제의 위기수준과 내구력을 전망한 통일연구원의 연구는 이 분야 연구에서 주목할 만한 성과를 거두었다. 통일연구원은 북한체제의 위기수준을 평가한 연구에서 사회주의체제의 위기수준을 측정한 브레진스키의 지표를 참고하여 통일연구원이 개발한 지표를 통해 북한체제의 위기수준을 측정된 연구결과를 제시하였다. 이 연구에서 북한의 “우리식 사회주의” 체제의 전반적인 위기지수는 1986년 이후 점진적으로 증가하여 1992년에 체제위기의 임계점(critical limit)을 통과하였다고 밝혔다.¹⁵⁾ 체제위기의 임계점 통과가 곧 체제변혁을 가져오는 것은 아니지만 그 이후에도 위기수준이 지속적으로 증가하고 있다는 점에서 북한은 체제 차원의 안전성은 점차 심각해질 것으로 전망하였다. 북한 사회주의 ‘체제’는 김정일을 중심으로한 ‘권력엘리트’ 보다 더 포괄적인 개념이기 때문에 체제불안은 외견상 모든 권력 자원이 김정일에게 집중되어 있다고 하더라도 그의 집권 자체의 안정이 보장되는 것은 아니다. 이는 가라앉고 있는 배에 탄 선장이 아무리 건장하다고 해도 그가 결코 안전할 수 없는 것과 마찬가지다.

북한 사회주의체제의 강점과 약점은 무엇인가? 통일연구원은 위기지수(1994년 기준)를 측정하기 위해 이념, 엘리트, 경제, 통제, 대외관계의 5

14) Aidan Foster-Carter, “북한사회 변화를 어떻게 볼 것인가?: 하버마스 위기이론의 적용,” 『북한체제의 변화: 현황과 전망』, 국제학술회의 발표논문집(1991. 10. 28~29), 세미나시리즈 91-03, (민족통일연구원, 1991), p. 48.

15) 김성철·정영태·오승렬·이현경·이기동, 『북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망』, 연구보고서 96-23, (민족통일연구원, 1996. 12), p. 155.

개 분야를 설정하고 이를 각각 3분하여 15개의 지표를 준거로 위기지수의 추이를 검토한 결과 북한체제의 최대 약점은 ‘대외경제관계’, ‘인권문제에 대한 국제적 비난’ 및 ‘안보자원’으로 나타난 반면, 최대 강점은 ‘관료기구의 기능’, ‘엘리트 갈등’ 및 ‘반문화의 형성’으로 밝혀졌다.¹⁶⁾ 북한 사회주의체제의 위기수준과 내구력 전망을 연구한 당시로부터 상당한 시간이 경과되었지만 그후 경제분야와 대외관계에서 북한체제의 위기수준이 낮아지고 내구력 강화에 긍정적인 요인의 증대를 찾기는 어렵다. 반면 '96년부터의 식량위기와 전 주민의 엄청난 기아상태로 몇 해 동안 지속된 ‘고난의 행군’ 기간 동안 주체사상에 기반한 ‘우리식 사회주의’ 이념의 침식, 당 중심의 엘리트층의 주민통제력의 약화, 수십만의 탈북자 사태 등은 북한 사회주의체제의 이념 중시체제와 통제 메카니즘을 해체시켜 북한 체제의 상대적 강점을 약화시키는 것과 동시에 위기수준을 높이는 요인으로 작용했다고 볼 수 있다.

북한체제의 위기수준 및 내구력과 관련하여 최근 북한사회 내부에서 나타나고 있는 변화양상을 짚어볼 필요가 있다. 북한은 2002년 7월 ‘7·1 경제관리개선조치’를 단행했다. 경제관리개선조치는 배급제도의 폐지, 물가 및 임금인상, 환율현실화 조치 등으로 나타났다. 특히 배급제의 폐지는 이미 사회주의체제의 근간인 배급시스템이 붕괴된 상황을 인정하는 불가피한 조치였으나, 이러한 정책은 북한 사회 각 부문에 상당한 충격과 함께 제도적 파급효과를 가져왔다. 그러나 경제관리개선조치는 김정일 정권의 정책적 이니셔티브의 결과라기보다는 이미 주민생활 영역에서 확산된 비공식부문의 관행을 추인하지 않을 수 없는 상황에서 추진된 조치로, 이러한 ‘사후수동적’¹⁷⁾ 조치야말로 김정일 정권의 딜레마가 아닐 수 없다.

금년초 북한의 정치사회상의 주목할 만한 변화는 두 가지이다. 두 사안 모두 최고인민회의 제10기 제6차회의(3월 26일)에서 결정된 것으로 하나는 인민생활공채 발행이며, 다른 하나는 군사복무법을 제정하고 ‘전민 군사복무제’ 시행을 단행한 조치이다. 공채발행의 방식은 2003년 5월 1일부터 2013년 4월 30일까지 10년을 유효기간으로 해서 500원권, 1000

16) 김성철 외, 앞의 책, p. 25.

17) 박형중, 『90년대 북한체제의 위기와 변화』 (민족통일연구원, 1997), pp. 67~70.

원권, 5000원권의 3종류로 발행하며, 판매기간은 2003년 5월~7월의 3개월간이다. 이 공채는 이자없이 추첨을 통해 당첨금과 원금을 돌려주는 방법으로 상환한다. 현재 환율기준으로 1유로가 북한돈 155원이므로 100유로이면 5000원권 3장을 살 수 있는 셈이며, 북한 당국은 공채 발행 규모를 400억~500억원 정도로 기대하고 있다. 이 공채발행 사업을 추진하기 위해 중앙과 도·시·군에 비상설인민생활공채위원회를 두고 그 밑에 인민생활공채협조상무를 조직하였다고 알려졌다.¹⁸⁾

북한은 공채 발행을 통해 2003년 예산부족분 10%정도를 충당할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 그러나 이와 같은 규모는 1인당 2000원의 임금기준으로 보면 4~5개월 월급에 해당된다. 인민생활공채는 수익성, 안전성, 환금성 면에서 주민들의 자발적인 구매를 유도할 수 있는 조건을 갖추지 못하고 있어 강제 매각될 가능성이 크다. 이 경우 근로자 급여를 원천징수하는 방식으로 매각될 가능성이 있다. 그런데 공채 발행을 통해 북한 정부는 예산부족분을 충당하고자 하는 의도도 있지만, 다양한 경로를 통해 북한 주민들의 수중에 들어간 달러와 유로화를 얻고자 하는 의도도 배제할 수 없다. 공채를 많이 구입하면 그만큼 애국자적 행동으로 보고 정치적으로 높게 평가한다는 정책적 의지는 당간부를 비롯한 김정일정권의 핵심지지계층의 은닉된 달러를 기대하는 입장으로 볼 수 있다. 공채 구매는 전인민 대상의 강제적 조치로 강행될 것이 분명하지만, 공채 구매를 독려하기 위해 공채위원회와 협조상무를 통해 숨겨진 주민들의 달러와 유로화를 끌어내려는 의도는 성공하기가 쉽지 않다. 북한 주민들 특히, 중·상층 계층을 공채 구매의 실질적 타깃으로 삼는다면 이들의 불평과 함께 상당한 반감이 초래될 수 있다.

전민 군사복무제, 즉 징병제 도입도 주목된다. 북한은 군사복무법을 통해 그 동안의 지원제를 대상자 모두가 입영하는 징병제로 바꾸고 복무기간도 남자 13년에서 10년, 여자 10년에서 7년으로 3년씩 단축했다.¹⁹⁾ 신체검사불합격자와 이른바 ‘적대계층’ 자녀, 사회안전원, 과학기술·산업필

18) “조선에서 발행된 인민생활공채-재정성 정영춘국장에게서 듣다,” 『조선신보』, 03/5/6, <http://www.korea-np.co.jp>.

19) 『연합뉴스』, 2003. 05. 27; 2003. 05. 31.

수요원, 예술·교육행정요원, 군사학시험합격대학생, 노부모부양독자 등은 군복무 면제대상자였다. 이들과는 달리 당간부와 고위층 자녀들은 정치적인 배려로 병역면제의 특혜를 받아왔다.²⁰⁾ 그러나 이제 징병제 실시가 현실화된다면 북한판 음서(蔭紱)제도인 김정일정권 간부계층의 특혜는 사라지게 된다. 선군정치를 강조하는 북한체제는 김정일 중심으로 당간부와 군부 중심의 특권층의 결속을 토대로 주민통제체제를 강화함으로써 유지되고 있다. 그러나 식량난을 겪으면서 대내적 통제기반이 이완된 상태에서 통치엘리트층 내부의 위기감과 ‘도덕적 해이’도 상당한 수준에 달한 것으로 보인다. 전민 군사복무제는 특권층의 일반화된 관행적인 특혜를 박탈함으로써 사회적 위기상황을 극복하려는 의도로 볼 수 있으나, 이미 중심부 계층의 체제이완 실태를 반영하는 현상으로 이해할 수 있다. 어쨌든 당간부를 비롯한 고위층의 특혜 박탈 조치는 이들 핵심계층의 사기저하와 김정일체제와의 일체감을 약화시키는 계기로 작용할 수 있으며, 더욱이 공채 강매가 중·상층의 실질적 부담으로 전가된다면 이들의 김정일에 대한 맹목적 충성심의 철회와 더불어 체제원심력은 크게 증폭될 개연성이 높다.

북한은 이미 오래전부터 미래에 대한 전망을 상실하였다. 사회주의체제의 아시아적 유형 가운데 중국과 베트남은 이미 세계질서의 흐름을 수용하면서 시장경제의 도입을 통해 눈부신 경제성장과 보다 나은 미래를 꿈꾸고 있다. 그러나 수령절대주의체제의 북한은 체제유지 콤플렉스로 개혁 개방의 기회를 찾지 못했으며, ‘체제’가 존속되는 한 북한의 미래에 대한 낙관적 전망을 제시하는 것은 불가능한지 모른다.

2. 자력갱생: 대실패(fiasco)의 근본요인

북한 경제는 이미 1970년대 초반에 한계상황에 도달했다. 남북한 국력은 종합적인 면에서 1970년대부터 남한이 북한을 앞지르기 시작했다.²¹⁾ 북한은 폐쇄체제를 더욱 강고하게 유지하는 가운데 1990년대 사회주의권

20) 『연합뉴스』, 2002. 10. 16.

21) 『남북한 국력추세 비교연구』, 연구보고서 92-13, (민족통일연구원, 1992. 12), p. 662.

의 몰락을 계기로 마이너스 성장이 지속되면서 북한경제체제는 정상적인 작동을 멈추었고 회복불가능한 상태로 급속히 빠져들었다.

북한의 경제정책의 기본이념은 「자력갱생」이다. 이는 김일성의 경제면에서의 주체사상으로, 북한경제의 한계상황과 붕괴로 이끈 대실패(fiasco)의 근본 요인이다. 자력갱생은 일제 말기 일본 총독부의 행정 용어였으나, 북한은 이 용어를 북한에서 생산되는 자원을 갖고 북한의 기술과 인력을 활용해서 모든 제품을 생산하는 정책으로 정의하는 한편, ‘자급자족’과 동일시했다. 김일성은 수력발전과 석탄 등의 부존자원과 식민지시대에 건설된 공업력을 토대로 자급자족 노선을 택했다. 북한 경제의 토대는 ①수력 자원, ②석탄, ③철광석 및 광산자원, ④식민지시대 공장, ⑤인력 등의 다섯 가지의 요소로 이루어져 있다. 따라서 자력갱생 정책은 이러한 원천자원을 활용해서 모든 기초원료를 만들고 이 기초원료로 중간 제품을 만들며, 북한이 필요로 하는 모든 최종 제품까지 생산한다는 노선이었다.²²⁾ 자급자족 노선은 수입·수출의 경제적 대외관계를 외면하고 코메콘과 같은 사회주의적 시장경제권과의 유대도 중요하게 여기지 않는다.

북한의 자력갱생 정책의 결과는 다음과 같다. 첫째, 앞의 다섯 가지 원천자원을 활용하는 공업이 김일성의 주체사상에 합당한 사업이고 애국적 사업이며, 역으로 수입에 의존하는 사업은 악(惡)의 행위가 된다. 둘째, 원천자원을 활용하는 자력갱생은 전력, 석탄, 철, 인력 등의 기초자원에 대한 수요를 기하급수적으로 증대시킨다. 북한에서 구할 수 있는 원천자원은 극히 한정된 자원으로, 이러한 원천자원으로 제조할 수 있는 생산품은 제한적일 수 밖에 없으며 비효율적 산업구조로 나타난다. 예컨대 남한의 중화학 공업은 비록 석유, 철강석 등 원자재의 수입에 의존했지만 석유화학산업 등 상당히 효율적인 산업연관 효과를 볼 수 있었다. 반면 북한의 부존자원은 곧 한계를 드러냈으며, 이들 기초자원이 충분히 공급되지 못할 경우 경제파탄을 초래할 수밖에 없었다. 셋째, 기술이나 경영 부문의 자력갱생·자급자족 노선의 강행은 궁극적으로 기술저하 및 생산성의 하락을 가져왔고 모든 부문에서 국제수준과 커다란 격차를 낳았다. 결국 자력갱생·자급자족 정책은 식민지 공업화의 토대 위에 전시동원체제와 같은 전인

22) 오원철, “북한 경제 분석,” 『한국형 경제건설 모델』, <http://www.ceoi.org>.

민의 노동력 동원체제를 가동하여 일정한 성과를 얻을 수 있었으나 곧 폐쇄메카니즘의 한계에 봉착하여 산업구조의 원활한 작동은 불가능한 상태에 처하게 되었다.

북한의 자력갱생·자급자족 정책은 2차대전 말기 일본 군국주의의 전쟁수행을 위한 인적·물적 동원체제방식에서 유래한다. 당시 일본군국주의는 군수품 생산과정에서 에너지 및 원료의 수입이 불가능한 상태에서 국내자원을 최대한 활용하는 기술 즉, 대용공법과 대용품 제조 기술개발을 권장했다.²³⁾ 이것이 바로 식민지시대의 자력갱생 기술이었다. 해방후 북한은 이러한 공장 가동 방식과 기술, 산업행정기술까지도 일본식 자력갱생 방식을 그대로 물려받아 활용하였고 그후 북한산업의 발전방식도 자력갱생 노선으로 확립되었다. 그리하여 북한의 과학기술과 공업행정분야 등 모든 산업부문에서 자력갱생식 기술과 방식이 자리잡게되었다. 그러나 북한경제의 역사가 스스로 증명하듯이 에너지를 비롯한 부존자원의 한계를 극복할 수 없는 조건 속에서 자력갱생 노선은 마침내 모든 산업의 가동 중지와 농업부문의 자급자족마저 불가능해진 한계점에 도달했으며 더 이상 북한사회의 정상적인 작동을 기대할 수 없는 파멸적 상태에 이르렀다.

3. 전망의 회복: 재조정 단계

북한의 미래는 불투명하다. 북한 사회는 이미 오래 전부터 미래에 대한 전망을 상실하였다. 북한의 ‘변화의지’(Will to Change)는 회의적이며, ‘변화에 대한 새로운 자세’(New Attitude towards Change)도 기대에 미치지 못한다. 북한의 개혁·개방에 대한 소극적인 태도와 동북아 국제정치의 새로운 재편과정에서 세계사적 추세에 거슬리는 행보는 한반도의 평화와 한민족의 미래를 더욱 어둡게 한다. 북한은 위기의 실체를 객관적·사

23) 일제가 발행한 『기술총동원요강(技術總動員要綱)』에는 과학자·기술자를 총동원해서 갈탄에서 석유를 만드는 방법, 입철식 제철법, 심지어 피마자 씨나 소나무 뿌리로 윤활유를 만드는 방법, 목재를 건류해서 메탄올을 만드는 방법 등 수 백 가지의 방법을 소개하고 있다. 오원철(당시 상공부 장관)의 회고에 의하면 이 책은 1960년대까지 상공부에 비치되어 있었다. “북한의 자력갱생 및 자급자족 정책,” <http://www.ceoi.org>.

실적 관점에서 파악하는 능력을 상실했으며, 위기 극복을 위한 합리적 수단을 창출하는 사상과 실천의지의 부재는 이미 뚜렷이 드러난 상태다.

자력갱생과 자급자족 노선은 반드시 정치적 폭력기제와 사상통제 메카니즘을 요구한다. 이 노선은 기술저하, 노동의욕상실, 관료주의적 부패, 자연자원의 황폐화 등 커다란 부작용을 산출한다. 자력갱생 의지를 호소하고 노동생산성을 보장하기 위해서는 북한판 스타하노프운동인 숭한 ‘천리마운동’을 주기적으로 전개하지 않을 수 없고, 이 운동은 대중에 대한 사상고양을 통해 그들의 혁명적 열성을 높이는 정치사업과 나란히 대중의 의식과 삶을 총체적으로 옥죄는 억압과 통제로 나타난다. 정치적 폭력기제와 억압적 사상통제체제가 유지되는 한 비록 슬로건 형태지만 경제적 주체사상의 핵심인 ‘자력갱생’의 이념은 존속될 것이다. 흔히 우리 주변에서 북한체제의 지속성을 폐쇄체제에 익숙한 자력갱생 노선에서 찾는 입장을 종종 만나기도 한다. 그러나 중국으로부터의 에너지 원조, 국제사회의 구호, 남한의 식량과 경제지원이 없다면 “자력이든 타력이든” ‘갱생’의 활로가 전혀 보이지 않는 재앙적 상황을 외면하고 ‘자력갱생’ 노선을 긍정하는 입장은 공허한 논리라 하겠다.

체제모순, 체제실패에도 불구하고 지금까지 북한체제가 유지되어온 까닭은 이처럼 강력한 정치적 폭력기제와 사상통제 메카니즘이 해체되지 않고 아직까지 작동하고 있는 데에도 그 원인을 찾을 수 있지만, 다른 한편으로는 ‘외적 요인’이 - 사회주의 시기의 소련, 중국 그리고 1990년대 이후의 미국 - 대내적 결속 요인으로 작용하면서 근본문제라 할 수 있는 체제모순이 오편·왜곡되었던 측면을 무시할 수 없다. 이미 역사 속으로 사라진 사회주의 원조국가들과는 달리 북한체제가 지금까지 잔존하는 데에는 경제적 몰락에도 불구하고 체제결속의 강화에 순기능적 역할을 하는 ‘외적 요인’의 특성을 지적할 수 있다. 이는 분명 역설적인 현상이다. 그러나 미래 전망을 상실한 채 외부세계와의 단절과 미국과의 적대관계를 통한 결속과 단합은 북한 주민들의 고통만 가중시킬 뿐이다. 미국의 대북강경책 포기, 국제자본의 유입, 남한의 대북투자 및 경험증대 등의 일련의 과정이 정착되면 수령체제의 북한이 ‘정상국가’로 변화할 것이라는 ‘희망적’ 시나리오에 이제 재검토될 필요가 있다. 그러한 시나리오를 전면 폐기하는

것은 바람직하지 않지만, 앞으로도 그러한 시나리오만이 대북정책의 유일한 가이드라인으로 주장될 경우 한반도의 평화와 민족 미래에 대한 대비책은 한계에 봉착할 수도 있다.

북한의 체제유지 콤플렉스는 개혁·개방에 대한 ‘정치적’ 결단을 어렵게 하며, 개방쇼크를 방지하기 위한 억제비용이 개방효용 편익을 넘어서는 구조에서 의미있는 변화를 기대하기는 불가능하다. 또한 후계자 구도 문제도 미래 전망의 불투명성을 증폭시킨다. 따라서 중·장기적 전망하에 북한체제의 ‘충격’에 - 외적 충격이든 내적 충격이든 - 따른 다양한 변화양태에 대한 예측과 합리적 대책을 신중하게 모색해 나가야 할 필요가 있다. 북한체제의 평화적 ‘재조정’(readjustment) 단계 - 체제(regime)/국가(state) 수준에서 - 가 전제되어야 개혁개방을 향한 북한사회의 활기찬 변화를 기대할 수 있으며, 북한사회의 미래 전망을 회복할 수 있는 새로운 전기를 마련할 수 있을 것이다.

IV. 결론: 새로운 출발

한반도의 평화와 한민족의 통일은 우리 민족의 바람이나 의지 못지않게 국제사회의 이해와 협력을 얻지 못하면 성취될 수 없는 과제이다. 한반도 문제의 근저에는 항상 미국이 자리잡고 있다. 최근 북한 핵문제를 둘러싼 한반도 위기국면은 미국의 세계패권전략과 북한체제의 생존전략이 맞물린 ‘치킨게임’의 형태로 동북아 지역 차원의 위기와 긴장을 고조시키고 있다. 남북관계의 경우, 북·미 제네바합의가 유지되고 있던 상태에서 추진된 6·15 남북정상회담 때의 남북관계와 그 틀이 깨진 지금의 상태는 아주 다르다. 이러한 상황은 미국 부시 행정부의 성격과도 관련이 있지만, ‘9·11’테러와 이라크 전쟁 이후의 미국의 세계질서 재편과정과 깊은 상관성을 지닌다.

미국은 냉전체제 붕괴이후 아무도 인정하지 않는 가운데 스스로 세계의 경찰로 자처했으며, 그 결과 1990년대 초반부터 세계문제에 대한 책임은 미국에게 돌아갔다. 이러한 세계문제들을 냉전시대에는 양극체제로부터 벗어난 갈등으로 인식될 수 있었으나 이제는 모두 미국 때문이라고 여긴다.

이러한 상황은 다음과 같은 요인들로 설명할 수 있다. 첫째 미국은 세계 어느 나라도 억제할 수 없을 정도로 막강한 국력²⁴⁾, 특히 군사력을 가졌다.²⁵⁾ 둘째, 유엔의 역할과 기능은 한계를 드러내고 있다. 셋째, 신국제 질서아래 증폭되는 갈등, 여타 강대국들간이나 중간급 국가들간 정치, 경제, 종교문화적 갈등이 계속 일어나고 있음에도 불구하고 이를 조정할 수 있는 국제기구나 조정자가 없다. 여기에다 지구상의 모든 대립각의 최종 정점에 미국이 놓여 있다. 그리하여 “서구-기독교-백인문화”가 국제사회의 만약의 근원이며 그 핵심이 미국이라는 인식이 만연되고 있다. 이러한 분위기 속에서 반미감정은 세계적인 현상으로, 반미대열에 합류하는 것만으로도 진보와 세계정의를 실천하는 것으로 인식되는 경향이 나타나고 있다. 물론 여기에는 전지구적 차원에서 세계패권을 관철하고자 하는 미국 일방주의의 책임도 크다. 그런 점에서 미국은 오늘날의 국제사회야말로 보다 대등한 민족국가 중심의 국제체제로 발전될 수 있기를 바라는 세계 모든 국가의 염원과 세계의 양심적 지성인들의 호소에 귀를 기울여야 한다.

‘9·11’은 21세기 세계사를 읽는 키워드라 할 수 있다. ‘9·11’은, 세계는 테러에 대한 미국의 성찰적 이해를 바라고 있지만, 미국으로 하여금 세계에 대한 관용과 보편주의적 가치에 기반한 ‘부드러운 힘’(soft power)에 더 이상 의존하지 않고 오직 군사력이라는 ‘딱딱한 힘’(hard power)에만 매달리는 비관용적·일방적인 제국으로 돌변하게 만들었다.²⁶⁾ 그런데 이 과정에서 오히려 노골적으로 제국의 신화를 추구하는 미국 대외정책 추진 그룹으로, 이라크 전쟁을 전후해 미국을 움직이는 신보수주의(Neo-Conservative: 네오콘)의 등장을 주목하지 않을 수 없으며, 그들은 북한 핵문제를 비롯한 한반도 정세에 커다란 영향력을 행사하고 있는 점에서 신보수주의의 이념과 세계전략을 이해할 필요가 있다.

24) 이춘근, “미국 국력의 실체,” 2003. 5. 28, <http://www.cfe.org> 참조.

25) 2003년도 세계 모든 국가들이 국방비 합계 7,500억 달러 가운데, 미국의 국방비는 3,800억 달러(미국 GDP 3.2%)로 미국을 제외한 세계 여타 국가들의 국방비의 합계보다 많다. Bruce Berkowitz, *The New Face of War* (Free Press, 2003). p. 4.

26) 엠마누엘 토드, 주경철 옮김, 『제국의 몰락 - 미국체제의 해체와 세계의 재편』 (까치, 2003), pp. 135~162.

신보수주의를 대변하는 ‘미국신세기프로젝트’(PNAC)의 창립선언문에서 그들은 부시 정부 출범 전부터 클린턴 정부의 대외정책을 비판하면서 미국의 세계패권 수호와 지지 결집을 선언하였다. 이를 위해 PNAC는 ①군사력 현대화 및 국방예산의 대폭 증액, ②민주동맹국들과의 연대강화 및 미국적 가치와 이익에 적대적인 정권 분쇄, ③해외에서의 정치·경제적 자유의 원칙 존중, ④미국의 안보·번영과 미국적 가치에 우호적인 국제질서 조성 등의 네가지 과제를 제시하였다.²⁷⁾ 이처럼 미국 전통적 보수주의의 고립주의 성향과는 달리, 신보수주의는 제국주의적 행태를 드러낼 정도로 적극적인 대외간섭정책을 주장하고 있는데, 전지구적 차원에서 수행되고 있는 미국의 ‘테러와의 전쟁’이나 대량살상무기 제거 노력은 신보수주의자들의 주장이 반영된 정책이라 할 수 있다.

신보수주의자들은 테러단체, 테러지원국가, 대량살상무기 보유국가의 위협으로부터 미국을 보호하기 위해 억지(deterrence)와 봉쇄(containment)전략에 기반한 국가안보전략으로부터 사전에 위협을 제거하는 선제공격(preemptive strike)전략으로 바뀌놓았다. 더욱이 신보수주의자들은 평화를 위협하는 국가에 대해서는 유화정책보다는 미국의 힘을 활용하여 대상국가의 정권교체(regime change)를 통한 민주화를 추구해야 한다고 주장하였으며, 이러한 신념과 전략에 기반한 신보수주의자들의 대북정책은 “북한에 대한 모든 지원을 중단하고, 정권교체를 목표로 해야 한다”²⁸⁾는 주장으로 나타났다. 이처럼 부시 행정부, 미국의 학계·연구소, 언론계, 종교계 등 각 분야를 이끄는 중심세력으로 부상하면서 커다란 영향력을 지닌 신보수주의적 경향은 일시적 현상으로 끝날 가능성이 크지 않으며,²⁹⁾ 테러의 악몽이 사라지지 않는 한 상당기간 지속될 시대적 추세로 전망된다. 따라서 우리에게서 미국 중심의 세계질서 재편과정에서 유일 초강대국인 미국의 세계관리정책과 조화될 수 있는 한국사회의 세계인식과 우리 정부의 대북·통일정책의 방향을 찾아야 할 과제가 제기되는

27) Statement of Principles, *Project for the New American Century*, (PNAC, June 3, 1997), <http://www.newamericancentury.org>.

28) William Kristol(Chairman of PNAC), *Weekly Standard* 사설, Sep. 28, 2002.

29) 김성환, “미국의 신보수주의의 이념과 전략,” 『2003-19』, (외교안보연구원, 2003. 5. 23), 참조.

것이다. 미국은 전지구적 차원에서 국제정치의 전통적인 세력균형론에 입각한 대외정책을 추진하지 않을 것으로 예상되며, 또한 미국의 일방주의를 견제하기 위해 중국과 러시아가 동맹관계를 형성하여 동북아 지역내 북방 및 남방 3각 구도에 의한 신냉전체제의 대두를 우려하는 것은 비현실적인 판단이라고 할 수 있다. 이를테면 동북아 지역에서 미국의 우월적 영향력은 상당기간 지속될 가능성이 높다는 점에서 한반도 문제에 대한 냉철한 인식이 필요하다.

우리는 미국의 세계패권전략의 성격과 내용에 대한 이해를 전제로 미국의 동북아 및 한반도정책을 창조적으로 활용하는 방안을 모색해야 한다. 더 이상 세계사와 국제정세의 흐름과 조화되기 어려운 방향으로 나아갈 수는 없으며, 국가의 존망과 민족의 미래에 대해 ‘탈레반’식 원리주의와 유사한 이념적 사고와 행태 속에서 접근하는 것은 위험하다. 민주주의와 인권 등 문명사회의 보편적 규범을 외면할 수밖에 없는 수령국가체제의 본질과 북한체제의 반도덕성, 그리고 ‘자력’에 의한 개혁개방을 기대하기 어려운 북한체제의 한계에 대한 명확한 인식에 기반한 대북·통일정책의 수립이 절박하게 요구되는 상황이다.³⁰⁾ 지금 우리에게서 한반도 평화와 번영을 추구하는 것과 함께, 동포애에 바탕한 민족문제에 대한 책임의식을 전제로 문명사회의 보편적 가치와 규범을 추구하는 대북·통일정책을 수립하고 추진해 나가야하는 과제가 제기되고 있다. 다시 우리는 새로운 출발점에 섰다.

30) 김대중 전 대통령은 “정상회담 후 클린턴 대통령이 나한테 편지를 보내 김정 일 위원장을 미국으로 초청했다”며 “미국의 뜻을 북한에 전달했지만 김위원장이 거부해 회담이 성사되지 않았다”는 비화를 밝혔다. “‘6·15 3주년’ TV 대담,” 『KBS』, (2003. 6. 15).

참고 문헌

1. 국 문

- Aidan Foster-Carter, “북한사회 변화를 어떻게 볼 것인가?: 하버마스 위기이론의 적용,” 『북한체제의 변화: 현황과 전망』 (민족통일연구원, 1991).
- 구영록, 『한국과 햇볕정책: 기능주의와 남북한관계』 (법문사, 2000).
- 김성철·정영태·오승렬·이헌경·이기동, 『북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망』 (민족통일연구원, 1996).
- 김성한, 『미국의 신보수주의의 이념과 전략』 (외교안보연구원, 2003).
- 민주평화통일자문회의, “평화·번영의 동북아시아: 정책과제와 추진전략.” 『민주평통정책연구자료』, 제35호, (민주평화통일자문회의사무처, 2003).
- 박종철, “북·미간 갈등구조와 협상전망,” 『국제지역학회 세미나 발표 논문집』 (국제지역학회, 2003).
- 박형중, 『90년대 북한체제의 위기와 변화』 (민족통일연구원, 1997).
- 서재진 외, 『남북한 국력추세 비교연구』 (민족통일연구원, 1992).
- 엠마뉘엘 토드 저, 주경철 역, 『제국의 몰락 - 미국체제의 해체와 세계의 재편』 (까치, 2003).
- 오원철, “북한 경제 분석,” 『한국형 경제건설 모델』, <http://www.ceoi.org>.
- _____, “북한의 자력갱생 및 자급자족 정책,” <http://www.ceoi.org>
- 이춘근, “미국 국력의 실체,” (2003), <http://www.cfe.org>
- 통일부, “북한의 핵도전에 대한 대처,” 『미외교협회(CFR) 한반도문제 태스크포스팀 보고서』 (통일부, 2003).
- 통일부, 『‘참여정부’의 평화번영정책』 (통일부, 2003).
- 허문영, “한반도 냉전구조 해체방안: 장기·포괄적 접근(시론),” 『한반도 냉전구조 해체방안(I)』 (통일연구원, 1999).

2. 영문

Bruce Berkowitz, *The New Face of War* (Free Press, 2003).

3. 정기간행물

『Weekly Standard』

『연합뉴스』

『조선신보』

『중앙일보』

4. 인터넷 자료

<http://websearch.yahoo.co.jp>

<http://www.ceoi.org>

<http://www.cfe.org>

<http://www.korea-np.co.jp>

<http://www.newamericancentury.org>

<http://www.stratfor.com>

평화변영정책 추진에 영향을 미치는 요인분석

서 재 진 (통일연구원 선임연구위원)

◆ 논문 요약 ◆

이 논문은 노무현정부의 평화변영정책이 직면하고 있는 주요 장애요인들을 분석하고 이에 대한 대응방향을 모색하였다. 세가지 주요 장애요인은 북한의 핵개발 게임, 미국의 일방주의적 대외정책 및 대북정책, 우리국민들의 남남갈등 등이다. 이 중에서 가장 중요한 장애요인이 북한의 핵개발 게임이다. 북한의 핵무기개발 게임은 우리의 경제에 악영향을 미치며, 남북관계를 경색시키고, 한미관계를 교란하고, 국가안보를 위협하며, 남남갈등을 심화시킨다는 점에서 매우 나쁜 악재이다. 남북관계 개선을 위하여 그리고 평화변영정책의 추진을 위하여 반드시 우선적으로 해결되어야 할 당면과제이다. 미국의 대북정책도 평화변영정책 추진에 결코 우호적

이지는 않다. 북한의 핵문제가 대북정책을 더욱 악화시키고 있다.

북한의 핵무기 개발 시도를 저지하기 위한 방안의 하나로 한미간에 공조하여 추진할 「두단계 로드맵」을 제시하였다. 북한이 제의한 의제를 미국의 입장에서 역제외하여 대화를 재개하되, 북한이 대화에 참여하지 않거나 회담이 결렬될 경우는 경제제재를 가하는 수순이다.

이 논문은 또한 북한의 핵문제와 미국의 일방주의적 대외정책을 감안하여 평화변영정책의 개념을 수정할 것을 제의하였다. 평화와 변영을 인과적 우선순위의 관계로 설정하고, 남북간에 평화와 변영이라는 목표를 실현하기 위한 정책수단들을 세분화하여 검토할 것을 제의하였다.

I. 서론

김대중정부의 대북 햇볕정책 또는 화해협력정책은 국내외의 많은 논란에도 불구하고 지난 5년 동안 지속적으로 실천된 결과 북한체제와 남북관계에 많은 변화를 가져왔다. 금강산관광사업부터 시작하여 사상 첫 남북정상회담, 고위급회담, 이산가족상봉, 개성공단 추진, 동해와 서해의 도로

및 철도의 연결공사 추진, 수많은 사람들의 방북, 많은 북한사람들의 남한 방문 등의 실천이 이루어졌다.

김대중정부의 마지막 단계에서 대북송금문제가 불거지고 핵문제가 돌출되는 등의 문제점이 노출되었지만 햇볕정책이 남북관계와 북한의 변화에 미친 영향은 가히 획기적이라고 할 수 있다. 노무현정부는 이러한 햇볕정책을 계승발전 시키겠다는 취지하에 평화번영정책이라고 이름을 지은 새로운 정책을 제시하였다.

통일부에서 제시한 평화번영정책의 구도와 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.¹⁾ 평화번영정책은 평화를 증진시키고 남북 공동번영을 추구하는 가운데 평화통일의 기반을 조성하고, 나아가 대한민국이 동북아 평화와 협력의 공동체형성에 관문적 역할(hub state)을 해나가자고 하는 구상이다. 한반도 평화발전을 위한 기본구상이자 포괄적 입체적이고 융통성있는 국가발전전략을 지향하였다. 이로써 대북정책은 한반도의 평화와 번영을 동북아의 공동번영으로 연결시키는 한단계 격상된 정책이다.

평화번영정책은 다음과 같은 세가지 배경에서 나왔다. 첫째, 지난 5년간 화해협력 정책 추진결과, 북한의 변화와 남북관계가 획기적으로 변화했음에도 불구하고 여러 가지 문제점이 노정되었으므로 이를 계승하고 보완 발전시킬 필요가 발생하였다는 것이다. 따라서 전임정부의 햇볕정책을 다소 보완 발전시킨다는 취지를 가지고 있다. 둘째, 북핵문제로 한반도와 동북아의 평화없이는 남북한 및 동북아의 번영을 기약할 수 없다는 인식이 대두되었다. 따라서 정책형성의 단계에서부터 핵문제가 현안 문제로 대두된 상황에서 시작한 정책이므로 평화의 의미가 강조되어있다. 셋째, 한반도 문제의 국제화에 따라 동북아 지역의 평화와 공동번영을 추구하는 방향에서 대북정책을 운용할 필요성이 증대되었다. 남북한 관계 개선이 동북아의 번영에 수단이 될 수 있으며, 동시에 동북아 공동번영을 위하여 남북 관계 개선이 필요하다는 인식하에 남북관계 개선에 북한뿐 아니라 주변국의 지원을 받을 수 있는 방안을 강조한다는 의미가 내포되어 있다.

1) 통일부, “참여정부의 평화번영정책,” (통일부 홈페이지, 2003. 3); 통일부, “대북 정책 추진현황 보고: 평화번영정책과 남북관계 주요 현안,” 『제1회 열린 통일포럼 보고자료』 (2003. 3. 27) 참조.

통일부는 이 정책의 목표를 달성하기 위하여 4개 추진원칙을 제시하였는데 대화를 통한 문제해결, 상호신뢰 우선과 호혜주의, 남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력, 국민과 함께하는 정책이다.

그런데 평화변영정책은 화해협력정책을 한 단계 더 격상시킨 개념이지만 현실은 화해협력정책 시대에 비하여 한단계 후퇴하였다는 점에서 평화변영정책의 추진에 우려가 제기되고 있다. 햇볕정책을 계승 발전시키고자 하는 것이 정부의 입장이며 평화변영정책 자체는 화해협력정책과 유사한 측면이 많지만, 두 정책이 처한 시대적 상황은 이미 많이 변화하였다.

평화변영정책의 상대는 북한임은 말할 나위가 없다. 그러나 북한은 2002년 10월 핵개발 시인이후 핵개발의 단계를 한단계씩 격상시키면서 벼랑끝전술을 구사하고 있음으로써 노무현정부의 대북정책은 심각한 도전에 직면하였다.

또한 한반도에 가장 큰 영향을 미치는 외부 변수는 미국인데, 미국은 2001년 9.11테러를 맞으면서 대외정책이 크게 변화하였다. 미국은 9.11 테러사건 일주년을 기하여 2002년 9월 「국가안보전략」을 발표하였는데 일방주의, 단극적 체제 유지, 선제공격 등으로 특징지어지는 대외정책을 담고 있다. 특히 2003년 봄의 이라크전쟁의 승리이후 미국은 유일초강국으로서의 지위를 더욱 확고히 하였음을 감안한다면, 이 힘의 논리에 의하여 우리의 현실적 정책선택 방향은 이미 규정되어진 셈이다.

부시정부는 출범때부터 북한에 대하여 강경정책으로 변화하였는데 9.11 테러사건을 계기로 하여 북한에 대한 정책은 더욱 경화되었다. 북한을 악의 축으로 규정하고 북한과의 대화를 거부하면서 북한을 압박하고 있다. 결국 2003년 5월의 한미정상회담에서 노무현대통령은 핵문제와 남북교류 및 협력을 연계하겠다는 입장을 표명하였으며 한미정상회담에 명기되었다. 북한핵문제가 해결되기 전에는 남북관계는 진전되기 어렵다는 의미이다.

국내적으로는 대북송금과 관련하여 특검제에 의한 조사가 진행중에 있다. 대북송금사건으로 인하여 대북 포용정책의 정당성은 상당히 실추되었다.

이처럼 대북 평화변영정책의 장애요인은 매우 심각하다. 사실상 노무현 정부의 평화변영 정책은 아직 시작도 하기 전에 추진 전망은 안개속에 가려있다. 한미정상회담 이후 처음으로 5월 20일 평양에서 열린 제5차 남

북경협추진위원회는 사실상 북한에 식량을 지원하기 위하여 열린 회의인데 한미정상회담에서 합의된 인도적 지원의 투명성 요구입장에 따라 우리 정부는 인도적 식량지원에 대해서 투명성이 보장되어야 한다는 전제조건을 붙이자, 북한은 강한 거부반응을 나타내었다. 북한은 “남측이 대결방향으로 나갈 경우 헤아릴 수 없는 재난을 당할 것”이라고 위협하였고, 한국은 “쌀을 달라면서 동족을 위협하는 경우가 어디 있느냐”면서 강하게 항의하는 사태로까지 발전하였다.

평화번영정책을 성공적으로 실현하기 위하여 이들 정책이 딛고 서 있는 토양과 주변환경의 특성을 면밀히 분석하여 장애물들을 돌파하는 전략이 필요하다. 핵문제 해결이 우선적으로 추진되어야 하겠지만 그 밖의 요인들에 대한 분석과 대응책이 필요하다. 평화번영정책은 단순히 남북관계의 개선뿐 만 아니라 우리의 경제발전의 한 단계 도약을 위한 국가전략의 토대로 설계된 것이기 때문이다.

II. 평화번영정책과 미국

1. 미국 대외정책의 변화

남북관계에 가장 큰 영향을 미치는 변수의 하나가 미국이다. 그런데 미국의 대외정책은 부시행정부 출범부터 현저하게 달라졌다. 탈냉전기에 부상한 미국 단극체제를 유지하고 강화하는 전략으로 전환한 것이다. 2001년 9.11테러사건 이후 미국의 대외정책은 무적의 군사력을 바탕으로 매우 공격적인 방향으로 변화되었다.²⁾

부시행정부의 대외정책은 일방주의, 제국주의, 신보수주의 등으로 평가되고 있다.³⁾ 2002년 9월 『미국의 국가안보전략』 발표이후 미국 대외정

2) Loch K. Johnson, “Introduction: A New Foreign Policy for a Fragmented World,” *PS*, Vol. 36, No.1, (Jan 2003); Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, “American Primacy in Perspective,” *Foreign Affairs* (July/Aug., 2002).

3) Ralph G. Carter, “Leadership at Risk: The Peril of Unilateralism,” *PS*, Vol. 36, No.1 (2003); 김교환, “미국의 신보수주의,” 『계간사상』 가을호, (2001).

책의 달라진 모습에 대하여 아이켄버리 (G. John Ikenberry)는 다음과 같이 7가지 특징으로 규정하였다.⁴⁾

- 미국은 단극적 세계를 유지하는데 집착한다: 미국이 배제된 여타의 강대국 동맹이 헤게모니를 노리는 것을 허용하지 않는다.
- 테러리스트 국가나 단체는 대량살상의 파괴력을 가지고 있는데도 게임의 법칙을 따르지 않으므로 제거되어야 할 대상들이다.
- 냉전시대의 억지력의 개념은 낡은 개념이므로 선제공격, 예방적 공격을 활용해야 한다.
- 테러리스트는 국경이 없으므로 그에 대한 방어를 위해서도 주권 개념에 상관없이 언제 어디서나 공격할 수 있다.
- 새로운 위협에 대응하기 위하여 국제법, 조약, 안보파트너의 개념은 의미가 없다. 중요한 것은 위협을 제거하는 것이다.
- 위협에 대응하기 위하여 미국은 독자적이고 무제한적인 역할을 한다. 동맹국이 미국과 공동작전을 수행할 만큼 군사적 능력이 갖추어져 있지 않기 때문이다.
- 국제사회의 안정에 가치를 두지 않는다. 가령, 북한에 대한 강경책은 한반도를 불안정하게 할 수 있지만 그것은 평양에서 위험한 정권을 제거하기 위하여 지불해야할 대가이다.

또 다른 미국 학자들은 미국의 대외정책의 7가지 부정적 특성을 강조하였다.⁵⁾

- 무지: 미국인은 다른 나라의 지리와 역사와 상황에 대하여 잘 모른다.
- 동정심의 결여: 미국인들은 가난한 나라, 힘없는 나라 등 다른 나라와 감정이입을 할 줄 모른다.
- 고립주의: 무역의 상호관계가 깊어짐에도 불구하고 미국인들은 고립주의를 고수한다.

4) G. John Ikenberry, "American Imperial Ambition," *Foreign Affairs* (September/October 2002).

5) Loch K. Johnson and Kiki Caruson, "The Seven Sins of American Foreign Policy," *PS*, Vol. 36, No. 1 (Jan. 2003).

- 일방주의: 국제적 사안을 우방과의 협의나 유엔의 승인없이 일방적으로 결정한다.
- 즉각적 군사행동: 미국은 세계의 119구조대라는 인식을 가지고 세계 어느 곳이든지 미국의 이해관계가 걸린곳에는 즉각적 군사적 개입을 한다.
- 대통령 제국주의: 부시 대통령은 자기 아버지 부시 대통령과 마찬가지로 의회가 인준하든 않든 이라크 전쟁을 추진할 기세로 전쟁에 열을 올리는 대통령이다.
- 오만: 이 모든 여섯가지 죄악을 합치면 오만이다. 냉전종식 이후 미국이 다른 나라의 입장을 고려한 적이 없다.

이러한 특성의 결정체로 나타난 행동이 2003년 봄의 이라크 전쟁이다. 이라크전쟁에 승리함으로써 미국은 향후 수십년간 세계를 독점적으로 지배할 정치적 경제적 토대를 마련하였다. 흔히들 미국이 이라크전쟁을 벌인 것은 대량살상무기 해체를 위해서라거나 이라크 석유를 확보하기 위해서라고 평가하는 경향이 있다. 그러나 미국이 불-독의 격렬한 반대와 유엔 안보리의 거부에도 불구하고 이라크를 점령하겠다는 것은, 더 깊고 원대한 세계적 차원의 전략 ‘구상’ 이 작용하고 있기 때문이며, 이것이 바로 이라크 침공의 숨겨진 ‘동기’ 라고 봐야 할 것이다. 세계적 차원의 전략이란 바로 이라크를 점령함으로써 중동의 석유와 정치적 헤게모니를 장악하고 이를 토대로 유럽의 팽창과 중국의 팽창에 연결될 석유 파이프라인을 장악한다는 것이다.⁶⁾

이러한 미국이 북한 핵문제를 매개로 한 현안문제의 당사자국가이다. 우리의 대북정책과 북한은 어떠한 영향을 받을지 세심한 분석이 요구된다.

2. 부시행정부의 대북정책의 변화

클린턴 행정부하의 미국의 대북정책은 우리의 햇볕정책에 우호적이었다.

6) 오진룡, “이라크전쟁에 대한 중국의 입장,” 『국제이슈해설』 (자유기업원, 2003. 5. 27).

미국의 대북정책은 ‘포용정책’으로 불려졌고 대화를 통하여 북한의 핵문제와 미사일문제를 풀어간다는 입장이었다.

그런데 부시행정부는 출범부터 클린턴행정부의 대북정책을 전면 수정한 것으로 보인다. 부시행정부의 대북정책은 전임 클린턴 행정부의 대북정책에 대한 반작용인 동시에 김대중정부의 한국의 대북정책에 대한 반작용이라고도 볼 수 있을 것이다. 부시행정부의 이러한 대북정책은 미국의 변화된 대외정책의 일환으로 이해할 수 있다.

부시 행정부의 대북정책도 9.11테러이후의 대외정책에 유사한 방향으로 전개되고 있다. 북한에 대한 부시행정부의 정책 변화를 세 시기로 나누어 볼 수 있다.

출범직후 시기: 부시행정부 출범부터 북한에 대한 불신 및 거부감 등으로 표출된 강경정책이 시작된 시기이다. 미국의 북한에 대한 포용정책의 퇴출이라고 볼 수 있다. 클린턴 정부의 대북정책은 북한에 대한 포용정책으로 특징지어졌다. 북한을 포용함으로써 북한의 개혁·개방을 유도하고 남북간에 점진적 화해를 주도하여 북한을 소프트랜딩시키는데 이바지한다는 목표에 기초해 있었다.⁷⁾

그런데 부시 행정부는 이전 클린턴 행정부의 대북 포용정책을 근본적으로 수정한 것으로 보인다. 부시행정부의 출범 초기에 발간된 미국 국가정보회의(NIC)의 한 보고서의 서론에 그 기관의 입장이 잘 드러나 있다. 보고서에 의하면 북한이 국제사회의 경제지원을 얻고 정치적 인정을 받으면 북한에 대한 미국의 영향력이 감소할 것이라고 평가하고, 미국은 대북 포용정책을 폐기해야 한다고 주장하였다. 또한 남한과 중국(과 일본) 등의 다른 나라들이 북한과 관계를 개선하면 미국이 북한을 통제할 수 있는 능력이 감소할 것으로 보았다. 가장 중요한 것은 북한에 대하여 미국이 포용정책을 추진한다면 이것은 지난 50년간 북한을 주요 적대국이자 군사적 위협국이라고 보아왔던 미국의 안보 패러다임이 무너지는 것이 되며, 주한

7) 클린턴 행정부가 대북 포용정책을 추진한 배경에 대하여 다른 평가도 있다. 가령, 미국은 북한이 조만간 붕괴할 것이라고 전제하고 군사적 수단 등 비용이 많이 드는 정책보다는 붕괴를 기다리는 안전한 정책으로서 포용정책을 추진하였다는 것이다.

미국 주둔의 명분을 약화시키며, 미국적 가치에 도전하는 나라에 원조를 주고 협상을 추구하게 됨에 따라 미국적 가치와 규범을 훼손한다고 보았다.⁸⁾

NIC의 이 입장은 지금까지의 부시행정부의 대북정책과 유사하다는 점에서 이 문건의 논지를 중시할 필요가 있다.

이런 맥락에서 본다면 부시행정부의 대북 강경책은 클린턴정부의 북한에 대한 접근법을 근본적으로 수정한 셈이 되는 것이다. 부시행 정부는 집권초기에 이미 클린턴정부의 대북정책을 이어받을 의도가 없으며, 미국이 빠른 시일안에 북한과의 미사일 회담에 나서지 않을 것임을 밝히기도 하였다.

부시행정부 출범부터 북한에 대하여 강경노선으로 전환한 것에 대하여 두가지 해석이 있다. 하나는 클린턴 정부의 대북포용정책이 실패하였다고 판단하고 북한을 압박하여 항복을 받아내고 북한을 붕괴시키기 위한 전략이라고 보는 입장이며, 다른 하나는 탈냉전이후 미국의 일방주의적 세계지배전략의 차원에서 추진되는 미사일방어(MD)계획을 추진하기 위하여 필

8) The conferees generally believe that the *United States* probably will see its influence reduced somewhat as North Korea - while still focused on the US connection - seeks military security, economic assistance, and political recognition from a broader range of international players. The ability of the United States to control the pace of the engagement process probably will decline as South Korea, China, and others improve their relations with Pyongyang. The specialists assess that North Korea's engagement increasingly challenges the US security paradigm of the past 50 years that has viewed North Korea as a major enemy and military threat. It complicates the existing rationale for the US military presence in Northeast Asia and challenges US values and norms as US policy provides aid and pursues negotiations with a regime that affronts many US-backed norms. Because of the multifaced and complicated array of US policy issues related to engagement with North Korea, several specialists favor a senior US policy coordinator for North Korea; others oppose such a step as unneeded in the current context. US National Intelligence Council, "North Korea's Engagement: Perspective, Outlook, and Implication: Conference Report," (May 2001) p. 6.

요한 명분 쌓기에 북한의 미사일개발계획을 이용한다는 시각이다. 클린턴 정부말기에는 북미간에 미사일문제 해법에 관한 접근이 이루어졌는데 반하여, 부시행정부는 북한지도부를 맹비난함으로써 회담 가능성 자체를 배제시켰다. 대신 MD계획을 강력히 추진하기 시작하였던 것이다.

부시행정부가 북한에 대한 포용정책을 거부한다는 측면을 감안한다면 첫 번째 시각이 옳으며, 미국이 소련과의 ABM을 폐기하면서 소련 및 중국과 알력을 빚으면서 MD계획을 적극적으로 추진한 것을 감안하면 두 번째 입장도 타당하다. 그런 점에서 미국의 대북정책의 변화는 위의 두가지의 다목적적인 것으로 볼 수 있다.

9.11테러사건 이후 시기: 이 시기는 미국의 대북강경정책이 더욱 강화된 시기이다. 테러사건이 있는 이듬해 2002년 연두 국정연설에서 부시대통령은 북한, 이란, 이라크를 ‘악의 축’으로 규정하였다. 북한을 테러지원국으로 규정하고 있는 미국은 정권초기부터 가지고 있었던 북한에 대한 강경정책을 9.11테러사건을 계기로 더 강화하였다. 9.11테러사건 이후 변화된 미국의 대외정책이 2002년 9월에 발표한 『국가안보전략』에 반영되어있는데, 북한은 미국의 새 국가안보전략의 주요 우려국으로 규정되었다.

앞서 인용된 NIC 보고서의 입장과 이후 부시 행정부의 대북 태도로 볼 때 ‘북한 미사일 문제 해결’ 보다는 ‘북한 미사일문제 이용’에 더 관심이 많았던 것으로 평가할 수 있다. 김대중 대통령이 부시대통령의 취임직후에 미국을 방문하여 대북정책의 변화를 설득하였으나 실패한 것은 미국의 이런 의도 때문인 것으로 볼 수 있다.

9.11테러가 발생한 것은 북한에 대한 미국의 이러한 입장을 강화하는 쪽으로 작용하였다. 미국은 북한을 포함한 몇 개의 아랍국을 ‘악의 축’이라고 규정하고 테러전쟁의 대상으로 지목한 바 있다.

이라크전쟁 준비 시기: 미국이 이라크전쟁을 준비하는 시기에 미국은 북한의 핵문제를 제기함으로써 미국과 북한의 갈등은 더욱 첨예화되었다. 9.11테러 사건이후 미국의 가장 큰 관심은 對테러전쟁인 것은 잘 알려져 있다. 아프카니스탄 공격이후 이라크에 대한 전쟁이 미국의 가장 큰 관심사였다는 것도 사실이다. 유엔안보리의 반대에도 불구하고 전쟁을 감행한 것을 보면 미국이 이라크전쟁에 필요한 명분확보에 얼마나 집착하고 대비

를 했는지를 알 수 있다. 對테러전쟁이 對아랍국 전쟁이라는 비난을 피하기 위하여 북한을 대상에 포함시켰다는 지적이 바로 이런 맥락에서 나온 것이다. 대테러전쟁 수행에 필요한 명분으로 북한의 ‘악의 축’ 이미지가 이용된 셈이다.

미국이 이라크 전쟁을 준비하고 있는 동안 북한의 핵개발 의혹이 미국에 의하여 제기되었다. 북한이 핵개발을 준비하고 있었던 것이 북핵사태의 1차적 원인이지만, 북핵 개발의 정보를 가지고 있던 미국이 2002년 10월이라는 시점에서 문제를 터뜨린 것은 이라크전쟁과 관련이 있다고 볼 수 있다.

이 시기는 또한 남한에서 대통령선거 1달전이라는 시점이다. 북한이 핵무기를 개발하고 있다는 사실을 시인하게 함으로써 남한에서 대선의 향방에 영향을 미칠 수 있는 사안이기도 하며, 동시에 새로 출범한 한국정부의 대북정책의 방향에 영향을 미칠 수 있는 사안이기도 하다.

제2차 핵문제가 제기된 시점은 남북관계와 북일관계가 급진전되고 있던 상황이었다는 점도 중시할 필요가 있다. 북한이 일본 고이즈미 총리를 평양에 초청한 자리에서 일본인 납치사실을 사과함으로써 일본과의 수교협상이 전격적으로 시작하였고 매우 급속한 진전이 이루어지고 있었다. 한반도에서 탈냉전의 분위기가 가속화되는 방향으로 상황이 전개된 것이다. 특히 미국의 장악하에 있을 것으로 기대되는 일본의 대북정책이 급변하여 독자노선을 선언한 셈이다. 고이즈미의 평양 방문은 미국에 대한 외교 쿠데타였다고 평가되고 있으며, 그 만큼 미국의 거부반응이 컸던 것으로 평가되고 있다.

고이즈미 일본총리가 북한을 방문하여 김정일 위원장과 정상회담을 하는 9월 17일 당일에 미국 국방장관은 북한이 이미 핵을 보유하고 있다고 발언하였다. 그리고 이어서 9월 20일에 발표한 미국의 ‘국가안보전략’ 보고서에서 이라크와 함께 북한을 ‘불량국가’로 지목했다. 이렇게 남북관계와 북한-일본관계가 급진전되는 상황에서 미국은 제임스 켈리 국무부 차관보를 특사로 평양에 파견하였으며 북한이 핵무기를 개발하고 있다는 증거 자료를 가지고 간 것이다. 미국은 북한의 핵개발 의혹이라는 카드를 사용하여 한반도에서의 해빙의 상황 진전을 막고자 한 셈이다. 1992년과 그

10년후인 2002년에 두 번에 걸쳐 하필 남북관계가 급진전되고 북-일간에 수교협상을 할 시점에서 미국에 의해 북한 핵문제가 제기된 것이다. 미국의 북한에 대한 강경정책이 어떠한 맥락에서 나온 것인지를 보여주는 대목이다.

이라크전쟁 이후 시기: 이라크전쟁에 승리한 이후 미국이 북한에 관심을 돌리기 시작하였다. 북경 3자회담이 그것이다. 미국은 북한이 이라크와 다르다는 말을 수없이 되풀이 하였는데 있는 미국이 북한에 대하여 이라크에서처럼 군사적 공격을 하지 않겠다는 것을 의미한다. 혹자는 이라크에는 무궁무진한 석유가 매장되어 있지만 북한에는 그것이 없기 때문이라고 지적한다. 그러나 미국이 북한을 이라크와 다르게 보는데는 다른 이유가 있는 것으로 보인다. 북한이 차지하고 있는 지정학적 위치, 북한의 김정일 정권이 행하고 있는 미사일개발과 핵무기개발이 미국에 위협적이지 않으면서도 위협적이라고 비난할 수 있으며, 동시에 아랍권처럼 미국에 테러를 가하는 국가도 아닌 상태에서 적정한 규모의 '군사적 게임'을 하고 있다는 것이 미국에게 가장 매력적이라고 생각할지도 모른다.

이라크와는 다르게 접근한 방식이 바로 북경 3자회담이다. 미국이 그동안 주장하던 북한 핵문제의 해법으로 다자대화를 주장해왔었는데 미국, 중국, 북한간의 대화가 2003년 4월 23일 북경에서 열렸다. 이 회담에서 북한은 '대담한 해결방도'를 제시하였으나 미국은 북한의 핵개발 프로그램의 완전 폐기가 전제되어야 대화가 가능하다는 입장을 보였다. 이에 대하여 북한은 핵을 이미 보유하고 있다고 선언함으로써 미국이 북한의 핵 프로그램을 구실로 북한을 압박한다는 음모론을 불식시키는 결과를 낳고 3자회담은 사실상 결렬되었다.

향후 대책을 논의하기 위한 한, 미, 일 3국간의 대북정책조정감독그룹(TCOG) 회의가 2003년 6월 12-13일 하와이에서 열렸는데 한국과 일본이 포함되는 다자회담이 개최되어야 한다는데 합의하였다. 이제 선택은 북한에게 달려 있다.

3. 미국의 대북정책이 남북관계에 미칠 영향

최근 미국이 북핵문제를 다자간대화의 틀로 넘긴 것은 중국의 힘을 빌어서 핵문제를 해결하겠다는 의도도 있지만, 북핵문제 해결은 중국에 떠넘김으로써 북-미간의 직접거래는 피하고 북한이 희망하는 북-미관계 개선에 관해서는 유보하겠다는 전략으로도 볼 수 있을 것이다.

클린턴 행정부의 백악관 안보보좌관을 지낸 새뮤얼 버거 Stone Bridge International 회장과 로버트 갈루치 전 국무부 차관보가 뉴스위크지(5월 12일자) 공동기고문에서 북경 3자회담에 대하여 북한핵을 중국이 대신 해결하도록 하는 방안이라고 비판한 바 있다.

또한 중국이 북한 핵문제를 해결하지 못하면 일본 핵무장을 허용하겠다는 입장이 미국의 언론 및 정치가들이 언급한 바 있다.⁹⁾ 중국을 활용한 미국의 북한 핵문제 해법이다. 이러한 접근법의 의도의 하나는 핵문제를 중국이 책임지고 해결하면, 핵문제 해결이후에도 미국은 북한과의 거래를 하지 않을 수 있는 것이다. 즉, 북한의 미사일문제, 재래식 무기, 인권문제를 거론하여 발목을 계속해서 잡겠다는 것으로 볼 수 있다. 이러한 입장은 제임스 켈리 동아태차관보가 3월 12일 미국 상원의원 대외관계위원회에서 행한 연설에서 잘 드러나 있다. 켈리 차관보는 북한이 핵을 완전히 폐기하면 북미간의 새로운 관계에 관한 포괄적 대화를 추진할 준비가 되어 있지만, 완전히 포용적 관계를 맺기 위해서는 북한이 인권, 테러지원국 문제 해소, 미사일 문제, 재래식무기 문제 등에 관한 문제를 해결해야 한다고 지적하였다.¹⁰⁾

9) 이춘근, “미국 국력의 실체,” 『Opinion Leaders' Digest』 (자유기업원, 2003. 5. 28) p. 4.

10) While we will not dole out "rewards" to convince North Korea to live up to its existing obligations, we and the international community as a whole remain prepared to pursue a comprehensive dialogue about a fundamentally different relationship with that country, once it eliminates its nuclear weapons program in a verifiable and irreversible manner and comes into compliance with its international obligations.
Of course, for full engagement, North Korea will need to change its behavior on human rights, address the issues underlying its appearance on

이런 맥락에서 본다면 핵문제 해결이후에도 미국의 대북정책에서 남북 관계 개선의 돌파구를 찾기는 어려운 것으로 보인다. 미국은 남북관계 개선을 지원하기 보다는 남북관계 개선을 지연하고 동북아에서 냉전의 구도가 지속되기를 바라는 것이 아닌가 하는 의구심이 든다.

미국의 이러한 의도를 감안한다면, 노무현정부의 평화번영정책은 미국의 대외정책에 의하여 큰 영향을 받고 있다. 미국의 북한에 대한 강경정책이 완화되지 않은 한 남한의 북한에 대한 정책이 제한적이기 때문이다. 북한은 북미관계가 개선되지 않으면 남북관계 개선을 기피하는 경향도 있다.

이러한 구조적 상황은 2003년 5월 한미정상회담의 공동성명에서 그대로 드러났다. 공동성명에 의하면 “양 정상은 한국과 미국이 북한에 대한 인도적 식량지원의 최대 공여국임을 주목하면서 인도적 지원이 정치적 상황 전개와 연계되지 않고 이루어질 것”이라는 점을 재확인하였지만, “노대통령은 향후 남북교류와 협력을 북한 핵문제의 전개상황을 보아가며 추진해 나갈 것이라는 입장을 표명하였다”고 명시되어 있다. 이제 핵문제와 남북관계가 연계되어 추진된다는 것이 미국측의 요구라는 사실을 한미공동선언문에 명문화한 셈이다.

III. 평화번영정책과 북한

대북 평화번영정책은 북한을 대상으로 하는 정책이다. 정책의 성공을 위해서는 북한의 상응하는 호응이 필수적이다. 북한의 경제난이 심각한 정도로 악화되고 있고, 경제난 해결이 북한 당국의 최우선 정책으로 떠올라 있는 상황에서 북한이 경제난 해결을 위하여 경제논리 위주로 정책을 추진한다면 우리의 평화번영정책과 상호 이해관계가 합치하여 호응이 잘 맞을 수 있다.

그런데 북한의 정책방향은 우리의 바람직한 방향과 빗나가고 있다. 북

the State Department list of states sponsoring terrorism, eliminate its illegal weapons of mass destruction programs, cease the proliferation of missiles and missile-related technology, and adopt a less provocative conventional force disposition.

한의 핵개발 게임 때문에 2000년 정상회담이후 발전된 남북관계가 교착 상태에 빠지고 말았다. 북한에 대한 국제사회의 우려도 증폭되고 있다.

북한의 핵무기개발 게임은 우리의 경제에 악영향을 미치며, 남북관계를 경색시키고, 한미관계를 교란하고, 국가안보를 위협하며, 남남갈등을 심화시킨다는 점에서 매우 나쁜 악재이다. 핵문제는 남북관계 개선을 위하여 그리고 평화변영정책의 추진을 위하여 반드시 우선적으로 해결되어야 할 당면과제이다.

핵개발 문제로 평화변영정책이 지연되거나 좌절된다면, 북한도 평화변영정책이 가져올 편익을 모두 잃게 된다. 그럼에도 불구하고 북한이 남한의 호의적인 대북정책을 좌절시키는 핵개발 게임을 추진하는 배경이 어디에 있는지를 분석할 필요가 있다. 북한이 핵개발 게임을 벌이는 배경을 이해하기 위하여 최근 경제관련 정책방향을 살펴볼 필요가 있다.

1. 경제회생 전략의 변화

90년대 초기에는 내부체제는 손대지 않고, 나진선봉경제특구 건설 등 자본의 외부수혈을 통하여 경제회생을 시도하였지만, 2000년대 들어서는 2002년의 7·1경제관리개선조치와 신의주 특구 등의 사례에서 보듯이 내부체제를 개혁하면서까지 경제난 해결의 의지를 보이고 있다.

북한의 경제난 해결의 의지가 가장 강력하게 드러난 정책적 조치가 7·1 경제관리개선조치이다. 북한은 기존의 사회주의 사회보장제도와 주체사상 등의 이념 동원에 의한 노동생산성 향상을 도모하였으나 실패한 것으로 판단하고, 지난해의 7·1경제관리개선 조치를 통하여 생산성 만큼의 임금을 지불하고 임금으로 시장가격의 상품을 구매하도록 하는 제도를 도입함으로써 사실상 자본주의의 본질인 임금노동제를 도입한 것이다. 북한 사회주의의 가장 중요한 특징의 하나가 배급제라고 본다면 7·1경제관리개선조치는 배급제를 폐지함으로써 북한식사회주의체제의 근간을 변화시킨 셈이다.¹¹⁾

11) 서재진, 『북한의 7.1경제관리 개선조치가 주민생활에 미칠 영향』(통일연구원, 2002).

북한의 생존전략의 시도 중에서 둘째로 지적할 수 있는 것은 신의주 행정특구의 추진 시도이다. 신의주라는 하나의 도시에 완전한 자본주의 제도를 이식하는 조치이다. 한정된 도시에 한한 것이기는 하지만 북한 지도부의 경제난 극복의 의지를 보여주는 대목이다.

개성공단도 남한의 기업을 유치하되 남한에 관리의 전권을 위임하는 방식이기 때문에 북한에 미칠 여파가 큰 사업인데 이를 수용한 것은 북한의 변화의 폭을 실증하는 사례들이다.

셋째로 지적할 수 있는 것은 IT 산업을 통한 단번도약 전략으로서 북한의 경제난 해결의 핵심전략이었다. 전통산업을 통한 경제회생은 체제의 대규모 개혁과 개방이 불가피한 바, 소수의 전문인력양성으로 외화를 획득할 수 있는 IT 산업을 특화산업으로 선택하였다. 최소한의 개혁과 개방으로 경제난을 타개하고자 하는 전략이다.¹²⁾

2. 미국과의 관계개선의 회구

북한이 추진하고자 하는 일련의 경제회생 전략은 미국과의 관계개선이 이루어져야 추진가능한 것이다. 7·1경제관리개선조치는 연료와 원료가 도입되어 공장이 정상적으로 가동되어야 성공할 수 있는 경제발전 전략이다. 북한은 경제난 해결을 위하여 미국과의 관계개선이 필수적임을 인식하였던 것이다. IMF, IBRD, ADB 등 국제금융기구를 통한 자본도입과 바세나르협정의 규제로부터 벗어나 IT기술 도입의 전제조건이 북미관계 개선이다. 실제로 냉전종식 이후 지난 10여 년의 북한의 대외정책의 핵심은 미국과의 관계개선에 있다. 미국 및 일본과의 관계개선이 경제회생에 필수적인 것으로 인식하고 있다.

북한의 핵 게임은 미국과의 협상을 위한 전략이라는 가설과 실제로 핵을 보유하기 위한 전략이라는 두가지 가설이 있을 수 있고, 두가지 모두라는 견해도 있다. 안보전략적 차원에서는 핵무기 개발프로그램을 단순히 협상카드로만 보는데는 문제가 있을 수 있으며 북한이 협상카드에 무게를

12) 양문수, “김정일 시대 북한의 경제운용과 과학중시 정책,” 『통일문제연구』, 제 13권 1호 (2001) p. 193 참조.

두고 있다고 하더라도 얼마만한 대가와 교환할 수 있을지는 여전히 의문이고, 북한의 안보전략상 핵무기개발카드는 여전히 유효하다고 보아야 한다는 입장도 있다.

북한이 미국 켈리 차관보에게 핵개발 문제에 대하여 과거처럼 NCND 정책을 취하지 않고 핵을 개발하고 있다고 시인한 것은 핵을 보유하기 위한 것이라기보다는 핵개발을 미국과의 관계개선을 위한 협상카드로 사용하고 있다는 것을 시사하는 증거가 된다. 핵을 개발하기로 계획한 국가가 핵을 개발중이라는 시인을 한다는 것은 비현실적이기 때문이다. 그런 점에서 본다면 북한의 의도는 미국과의 대화에 더 무게가 있는 것으로 보인다. 제임스 켈리 미국 특사가 북한을 방문했을 때 북한은 핵무기를 개발하고 있다는 사실을 시인함과 동시에 북한의 핵문제, 미사일문제, 재래식무기 등 모든 안보관련 문제와 미국이 북한에 대하여 가하고 있는 경제제재 문제를 일괄타결하자는 대화제의를 하였던 것으로 알려지고 있다.

이에 대하여 미국은 북한이 핵무기 개발을 시인했다는 사실만 강조하고 있기 때문에 북한의 의중이 왜곡된 채로 국제사회에 파장을 미치고 있다. 북한의 진정한 의도는 북한이 핵무기 포기, 미사일개발 포기, 심지어는 재래식무기 감축까지를 포함하여 미국이 우려하고 있는 군사문제를 양보할 테니 미국이 북한에 대하여 가하고 있는 제재와 적대정책을 중단하라고 요구한 것으로 알려지고 있다.

2003년 1월 11일까지 3일동안 한성렬 유엔주재 북한 차석대사 등 북한 외교관 2명과 만나 북핵 위기 해소 방안 등을 논의한 리처드슨 주지사는 북한 외교관들이 북한은 핵무기를 만들지 않을 것이며 그들의 핵 프로그램의 일부를 규명하는 것에 관해 협상할 준비가 돼 있다고 주장한 바 있다.¹³⁾

둘째 북한이 동결된 핵시설을 재가동하여 즉각 플루토늄을 추출하기 시작한 것이 아니라 플루토늄 추출을 위한 단계를 차례로 밟고 있는 것도 미국을 대화에 끌어들이기 위한 압력용이라는 가설을 지원하는 것으로 볼 수 있다.

또한 북경에서 열린 3자회담에서 북한은 미국에게 북미간의 관계개선이

13) 『연합뉴스』, 2003. 1. 13.

이루어지면 핵을 포기한다는 내용의 포괄적 협상안을 제의하였다. 이점에 대해서도 북한은 여전히 핵을 개발하고자 하는 의도를 가지고 있다는 주장도 가능하다. 그러나 이라크전쟁 이후의 미국을 모르지 않는 북한이 끝까지 핵개발을 고수하리라고 보기 어렵다.

고든 플레이크 맨스필드센터 소장과 래리 닉시 미의회 전문위원과 같은 미국의 한반도 전문가들은 북한 당국의 전격적인 핵무기 개발프로그램 시인은 두가지에 기인한다고 본다. 첫째, 미국의 공격에 대한 두려움 때문이라는 것이다. 즉, 북한은 핵무기를 가지고 있다는 것을 선언함으로써 남한을 볼모로 잡는 능력이 더 강화되어 미국이 북한을 함부로 공격하지 못하게 하려는 의도라는 것이다. 둘째는 북한의 핵개발 고백은 새롭고 보다 나은 대미관계 개선을 위한 서툰 표현이라고 보고 있으며 이것은 김정일 국방위원장의 일본인 납치시인과 같은 수법이라고 보았다.¹⁴⁾

더욱 설득력이 있는 증언이 있다. 미하원 군사위 조사개발소위원회 위원장 커트 웰든 공화당 의원은 2003년 6월초 동료의원들과 북한을 방문하여 백남순 외무상, 강석주 제1부상, 김영남 최고인민회의 상임위원장 등을 만나 나눈 대화내용을 6월 25일 미국 해리티지재단이 주최한 ‘한미 동맹 50주년’기념 만찬행사에서 공개하였다. 내용의 요지는 북한 지도부 인사들이 “미국이 우리와의 불가침조약에 서명하면 우리는 핵무기와 핵프로그램을 철회하겠다, 그것이 핵심이다”라고 말했다고 한다. 북한은 또 “김정일정권의 인정과 대화만이 핵문제를 해결할 수 있으며 그때까지 핵억지력을 발전시키겠다. 우리가 억지력을 가지려는 것은 부시행정부 내의 강경파들과 이라크전쟁과 관련이 있다. 이라크전쟁을 통하여 배운 교훈은 만일 억지력이 없으면 스스로를 방어하지 못한다”고 주장하였다고 한다.¹⁵⁾

요약하면, 북한이 핵개발 게임을 벌이는 것은 당면한 경제난 해결에 긴요한 자본수입과 기술도입을 위해서는 미국으로부터 테러지원국 리스트로부터의 해제와 미국과의 국교정상화를 위한 협상카드로 보는 것이 현실적이다. 북한이 처한 국제환경으로 볼 때, 북한의 경제난 해결방법과 핵개발은 양립하기 어려운 사안이기 때문이다.

14) *LA Times*, Sep. 18, 2002.

15) 『중앙일보』, 2003. 6. 27.

협상이 여의치 않을 경우 핵을 보유한다는 복안도 있을 것이지만, 그것이 가져올 부담은 더 클 것이다. 가령, 북한이 핵을 보유하게 되면 북한은 미국의 정밀타격의 대상으로 확고히 분류될 것이다. 그것이 언제일지 어떤 상황일지의 문제만 남는 불안정 상황이 지속되며, ‘악의 축’으로서의 딱지를 더욱 확고히 하는 계기가 될 것이다. 또한 남북한간의 분할통치가 힘을 받게 되는 상황이 된다. 남한에게는 최악이 상황이 되는 셈이다. 북한은 미국의 위협에 대하여 반격의 수단을 가지게 되고 남한에 대하여 군사적 위협을 강화할 수 있지만 남한의 대북포용정책과 평화번영정책은 위축될 것이다. 북한에 대한 인도적 지원도 명분을 잃게 될 것이다. 북한은 핵을 가지게 됨으로써 경제난은 더욱 심화되며, 민족을 영구히 분열시키고 외세에 분할통치 당하는 결과를 자초하게 될 것이다.

IV. 국내의 여론

대북정책 추진방향에 대해서는 오래전부터 이견이 있어왔다. 김영삼정부가 정권초기 민족주의적 시각의 대북 포용정책을 추진할 때부터 진보와 보수의 대립은 시작되었다. 북한을 포용해서 변화시킬 것인가, 아니면 봉쇄하여 압박을 가함으로써 변화 또는 붕괴시킬 것인가의 입장으로 나누어졌었다.

대북강경론은 힘의 논리에 근거하여 북한을 봉쇄하거나 압박을 가하여 북한정권에 타격을 가하여 체제를 변화시키자는 논리이다. 대북강경론은 주로 북한을 붕괴시키는 목표를 전제로 하는 경우가 많으며 북한에 대하여 6.25전쟁이나 대남도발에 대한 감정적 적대감을 가지고 접근하는 사람들이 많다. 그에 반하여 대북포용론은 햇볕정책이라는 이름대로 북한에 경제지원을 하고 교류협력을 증대시켜서 북한이 개혁개방의 길로 나오도록 하자는 논리에 근거하고 있다. 대북포용론은 북한이 쉽게 붕괴하지 않을 것이라는 전제를 가지고 있는 데서 대북강경론과 대북인식에서 큰 차이가 있다. 북한에 강경론으로 밀어붙이면 북한이 오히려 위기의식을 느껴 체제 단속에 전념하기 때문에 변화를 기대하기는 어렵다고 보고, 북한이 안보적 위협을 느끼지 않도록 평화협정 등의 법적 장치를 해주고, 교류와 협력을

증대하여 북한이 경제적 이익에 관심을 갖도록 유도하는 전략이라고 볼 수 있다.

김영삼정부는 이러한 여론의 분열로 말미암아 강온간에 우왕좌왕하였으며, 대북정책이 일관적이지 못하다는 평가를 받았다. 김대중 정부는 대북 포용정책의 기초를 일관되게 추진하였는데, 이에 대하여 지나치게 경직된 포용정책을 추진하였다는 평가가 나왔으며 강온간의 갈등은 더욱 분명하게 나누어졌다. 특히 정권말기에 대북송금사건이 불거져나오면서 대북포용정책의 신뢰가 실추하자 강경론의 입장이 더욱 우세해졌다.

평화번영정책의 큰 장애요인은 바로 대북정책에 대한 국론분열이다. 김대중정부의 초기에 비하여 훨씬 심해졌다고 볼 수 있다. 김대중정부 초기에는 이산가족상봉 사업을 최우선 대북 과제로 앞세우고 추진하였기 때문에 월남자들을 중심으로 하는 보수그룹의 기대가 있었고, 또한 IMF 외환 위기 상황에서 외자도입을 위해서는 남북관계가 안정되어야 한다는 논리들이 설득력이 있었다. 대북포용정책은 비교적 순조롭게 출범하였다.

그러나 북한에 대한 지원은 증가하였지만 남북관계에서는 북한에 끌려다닌다는 비판이 비등하면서 대북정책에 대한 입장차이는 더 커졌다. 급기야는 2002년 6월 월드컵기간 동안의 서해교전 사건, 2002년 10월의 제2차 북핵문제 돌출, 대북송금사건 등이 잇따라 불거지면서 화해협력 정책의 신뢰는 상당히 실추되었다.

대북 화해협력정책에 대한 주요 비판의 내용은 일방적으로 지원을 하면서도 북한에 끌려다닌다는 점, 남한이 지원한 현금으로 핵무기를 개발하였다는 점 등이다.

노무현 정부 출범 전에 돌출한 제2차 북핵문제는 대북정책을 둘러싸고 강온간의 갈등이 더욱 현실적인 문제로 다가왔다. 북한에 대한 신뢰성의 문제와 핵문제에 대한 해법이 핵심 쟁점으로 떠올랐다. 정상회담이후 증대된 대북지원이 핵무기 개발의 자금으로 사용되었다는 의혹으로 발전되었기 때문에 대북포용정책을 지속하는 방향에 대하여 반대하는 입장들이 증가하기도 하였다. 핵문제 해법으로서 평화적 해결을 주장하는 정부안에 대하여 평화적 해결만으로 북한의 벼랑끝 전술을 돌파할 수 있는냐는 이견이 대두되었기 때문이다.

2003년 5월의 한미정상회담에서 북한핵문제 해법으로서 우리 정부가 대화로서 해결되지 않을 경우 추가조치를 취할 수 있다는 입장을 보임으로써 평화적 해결외의 다른 수단을 사용할 수 있다는 입장으로 선회하였다. 이로써 우리 사회의 갈등의 폭은 다소 좁혀진 셈이다.

V. 평화번영정책 추진을 위한 몇가지 방안

위의 세가지 주요 현안을 극복하고 나아가 평화번영정책을 성공적으로 실현하기 위하여 견지해야 할 주요 정책방향으로 다음과 같은 세가지를 강조할 필요가 있다.

1. 대미: 핵문제 우선적 해결과 한미공조의 내용에 대하여 공조

2003년 봄의 이라크전쟁에서 승리한 미국의 대외정책은 2001년의 9.11테러사건이후의 일방주의적 노선을 더욱 강화하는 계기가 되었다. 미국의 일방주의적 대외정책은 프랑스나 독일과 같은 유럽의 강국들도 대결하기가 어렵다. 러시아도 미국의 대테러전쟁의 논리에 순응하고 있으며 중국마저도 그러하다.

우리의 대미정책은 현실논리에 의하여 이미 규정되어지고 있는 셈이다. 이라크전쟁승리이후 미국의 자신감이 충천한 상황에서 이루어진 한미정상회담에서 한국은 기존의 평화적 수단만의 접근법에서 한발 후퇴하는 방향으로 정책전환을 하였다. 즉, 대화로 되지 않으면 추가조치를 취할 수 있다는 입장으로 선회하였다.

미국이라는 유일강국의 대외정책이라는 현실논리에 순응하는 것이 대미정책의 현실적 방향임을 감안할 때 적절히 취해진 선택이라고 볼 수 있다. 북한에 대해서는 주도를 하되 미국과는 공조와 협력을 하는 방향을 견지하는 것이다. 미국과의 공조하에 북한의 핵문제에 접근하되 수사학적으로 또는 협상에서 유리한 고지를 점하기 위하여 대화가 결렬되면 제재를 가한다는 입장을 유지하되, 미국이 북한에 대하여 군사적 수단은 사용하지 않도록 하는 외교력을 발휘해야 하는 것이다.

1) 북한 핵문제 해결을 위한 두단계 로드맵(Road Map)

북한의 핵개발을 절대 불용한다는 것이 우리의 입장인데, 대화만으로는 북한을 다스리기는 부족하다는 평가가 많았다. 미국의 대북 군사공격을 배제하고자하는 우리의 입장을 북한은 벼랑끝전술의 수위를 높이는데 활용하고 있기 때문이다. 이러한 북한의 태도를 바꾸기 위해서 북한에 대하여 대화 외의 방법도 고려하고 있다는 메시지를 주는 것이 협상에 유리하다는 것은 말할 나위가 없다. 그렇지 않으면 남한이 미국의 북한 공격을 막아줄 것이라고 인식하며, 중국도 미국의 북한 공격을 막아줄 것이라고 인식하여 북한은 계속하여 벼랑끝전술을 구사할 것이기 때문이다.

핵문제가 장기화될 경우 우리에게 큰 부담이 되므로 보다 전향적이고 적극적인 대응책으로 미국과의 공조를 추진하는 것이 필요하다. 우리정부는 한미정상회담 공동선언문에서 평화적 해결이 원칙이지만 상황이 악화될 경우 추가적 조치를 하겠다는 입장을 밝혔다. 보다 구체적인 조치의 방향을 위하여 단계적인 로드맵을 만들 필요가 있다. 대화를 통한 평화적 해결이 우리정부의 입장이지만, 여의치 않을 경우 미, 중, 일 등 국제사회와 공조하여 경제제제도 검토할 수 있다는 논지로 두단계 로드맵을 제시한다.

제1단계는 북한의 3단계해법 제의를 미국의 입장에서 역제의 하도록 미국에 권유하여 3자회담이 5자회담 등 다자회담이라는 새로운 국면에서 재개되도록 유도한다.

제2단계는 북한이 이를 수용하지 않거나 협상이 결렬될 경우, 미, 중, 일, 한이 협력하여 경제제재를 취하도록 미국에 권유한다. 미국의 대화제의를 북한이 수용하지 않을 경우 국제사회와 유엔에서 북한에 대한 경제제재 명분을 획득하고 실행에 옮길 수 있을 것이다.

2) 제1단계: 대화 설득

북한이 미국에 대하여 3단계 해법을 제시한 바 있다. 즉, 미국이 중유공급을 재개하면, 북한이 핵포기 약속하고, 미국이 불가침조약을 체결하면, 북한이 핵사찰을 수용하며, 미국이 북한과 관계정상화하면, 북한이 핵

폐기에 착수한다는 것이다.

그런데 미국은 이를 수용하기를 거부한다. 북한의 제안은 미국을 북한에 대한 포용정책에 끌어들이는 것이며, 북한의 주도에 끌려가는 방식이기 때문이다.

그렇다면 현실적인 하나의 협상안은 북한의 3단계 제안을 북한에 逆제의 하도록 미국에 권유하는 것이다. 즉, 북한이 핵포기를 약속하면, 미국이 중유공급을 재개하고, 북한이 핵사찰을 받으면, 미국이 불가침 약속을 하며, 북한이 핵을 폐기하면, 미국이 경제제재를 완화하는 등의 후속조치를 취하는 것이다. 이를 미국의 입장에 맞게 단계별 내용을 수정할 수도 있다. 미국은 북한과의 관계정상화는 고려하지 않을 가능성이 높으며, 특히 다자회담을 주장하는 미국은 경제적 부담을 주변국가에 전가하고자 할 것이다. 그리고 핵문제 해결 외에는 북한과의 거래를 기피할 가능성이 높다. 북한이 원하는 것은 미국과의 관계개선임을 감안한다면 결국은 대화를 통한 핵문제 해결은 어려울 수 있다

3) 제2단계: 경제제재

북한이 미국의 역대화 제의를 수용하지 않거나 대화가 결렬될 경우는 경제제재로 전환하는 도리밖에 없다. 한, 미, 일 3국이 2003년 6월 12~13일 하와이에서 열린 대북정책조정감독그룹 (TCOG) 회의를 열고 한국과 일본이 포함되는 다자회담이 개최되어야 한다는데 합의하였다. 북한이 다자회담에 참여하지 않으면 안되는 상황이다.

북한이 다자회담을 거부할 경우 경제제재를 포함한 추가조치에 들어간다는 것이 2003년 5월 한미정상회담의 합의사항이다. 중국도 북한의 핵보유에 절대 반대하므로 경제제재에 동참가능성 있다. 제2차 핵문제 이전에는 중국은 북한에 대한 경제제재를 한사코 반대해왔으나 이제는 사정이 달라졌다. 중국 외교관계 소식통은 “미국이 무력공격에 나설 경우 6.25때처럼 중국이 파병을 통하여 북한을 지원하는 일은 두 번 다시 없을 것”이라고 통고하고 대화를 하도록 설득했다고 한다. 중국은 지금까지 미국을 견제하고 북한을 지원하였으나 김정일 정권에 대하여 극도로 불신하는 등

태도를 급격히 바꾸고 있다. 이러한 중국의 정책 변화는 지난해 10월 북한이 핵개발 시인이후의 일이며 후진타오체제의 특성이기도 하다.¹⁶⁾

북한에 대한 미국의 경제봉쇄에 중국이 동참하게 되면 북한은 굴복할 수밖에 없어진다. 일본은 이미 북한에 대한 경제제재를 시작하고 있다. 일본은 북한에 대하여 2단계 압박전략을 마련한 것으로 보도되었는데¹⁷⁾ 1차는 평상시 조치의 하나로 2003년 6월 9일자로 북한의 선박 만경봉호의 일본 입항을 거부하였으며, 2단계로 북한의 도발행위가 확산되면 북한과 일본과의 교류를 중단하는 조치를 포함하고 있다. 미국과 중국, 일본이 북한에 대한 경제봉쇄를 단행하게 되면 우리 정부도 보조를 같이 할 가능성이 높다.

2. 대북: 남한주도력의 확보

대북정책에서 역점을 두고 견지해야 할 사항의 하나는 남북관계에서의 남한 주도력의 확보이다. 김대중정부 기간동안 남북관계는 북한이 주도했다고 해도 과언이 아니다. 대부분의 회담과 남북관계의 내용은 북한의 주도로 결정된 경우가 많았다. 남북정상회담도 남한의 역대 대통령이 제의했지만 김대중 정부에서 성사된 것은 미국의 MD계획에 대응하는 중국과 러시아가 북한으로 하여금 미국 MD의 명분이 되고 있는 북한의 미사일 개발을 폐기할 것과 남북관계를 개선할 것을 종용한 때문이며, 동시에 북한의 내부 경제 사정 때문에 북한이 결단을 내렸던 것이다. 정상회담이후에도 국면마다 북한의 주도에 끌려다닌 측면이 많았다. 북한이 회담을 제의하면 남북회담이 열리고 북한이 중단하며 남북회담이 중단되었다. 남한이 주도하였던 회담은 2002년 임동원 특사 파견으로 이루어진 남북간의 합의 등 소수에 지나지 않는다.

남한이 경제적인 지원을 하면서도 남북관계의 결정권은 북한이 가지게 된 것은 김대중 정부가 남북관계의 진전을 국내정치에 연계하여 정권의

16) David Lamton, "China: Fed Up with North Korea," *Washington Post*, June 4, 2003.

17) "일, 북 옥죄기 수위 높인다," 『중앙일보』, 2003. 6. 24.

치적의 핵심분야로 삼았기 때문이다. 다른 분야에서의 실정을 대북정책에서 만회하고자 했기 때문에 대북정책의 단기적 결과에 집착하였다. 여유있게 기다리거나 밀고 당기고 하면서 관계를 통제할 수 있는 주도력을 가지지 못했다.

북한은 이를 간과하고 있었기 때문에 남한의 지원을 받으면서도 지원의 규모와 시기 방법을 자기들이 결정하였고, 아이러니컬하게도 남한의 지원을 받아주는 것이 남한정부에 대한 하나의 협상 레버리지가 된 것이다.

그럼에도 북한은 남한의 대북정책에 대하여 불만을 가지고 있다. 일반적으로 지원을 받으면서도 남한의 대북정책에 대하여 불만을 가지고 있는데 이것은 북한을 대화에 끌어들이기 위하여 대북 지원 약속을 남발하였기 때문이다. 정상회담 직전에 있었던 ‘베를린 선언’은 북한에게 너무 많은 약속을 하였던 주요 사례로 꼽을 수 있다.

이전의 화해협력정책에서 노무현정부가 보완해야 할 가장 중요한 부분은 남한이 가지고 있는 대북협상력에 근거하여 남북관계를 우리가 주도하는 역학관계로 전환하는 것이다. 평화번영정책은 북한에 대한 경제적 지원이 불가피한 정책인데 북한에 지원을 하되 우리의 주도로 북한을 움직이고 변화시키게 하는 방향이 되어야 한다. 이것은 상호주의를 의미하는 것이기도 하지만 엄격한 상호주의는 정책의 탄력성을 떨어뜨릴 우려가 있기 때문에 엄격하게 적용할 필요는 없다. 남한이 지원하되 남북관계를 남한이 주도할 수 있으면 되는 것이다. 가령 남북간에 합의된 사항을 북한이 일방적으로 파기할 때에는 일정기간 대북지원을 금지하는 등의 내부규칙을 도입할 필요가 있다. 또한 북한의 군사적 협박 때문에 남한이 움직인다는 선례를 남겨서는 안된다.

북한에 끌려가지 않고 우리가 주도하는 남북관계를 정립하기 위해서는 정권의 임기내에 남북관계의 어떤 단계까지 도달하겠다는 목표설정을 하지 말아야 한다. 목표달성을 위하여 북한에 대화와 협상을 구걸하는 방식으로 접근한다면 구태를 답습할 우려가 있기 때문이다. 대북정책의 방향만 제시하고 그 방향대로 일관성 있게 추진하면 되는 것이다.

김대중정부가 남북관계에서 새로운 관계를 형성하는데 기여한 정부라면, 노무현정부는 남북관계를 남한주도로 통제하는데 기여한 정부라는 평가를

받을 수 있어야 한다.

1) 최우선 과제로서의 북한의 핵문제 해결

북한의 핵문제 해결은 남북관계에서 최우선 해결과제임을 북한에 주지시킬 필요가 있다. 여타 남북관계 현안이 핵문제 해결의 조건부는 아니지만 정책우선순위에서 최우선임을 주지시킬 필요가 있다. 북핵 문제의 심각성, 남한을 고려하지 않는 북한의 일방적 행위양식, 미국의 입장, 우리 국민여론을 감안하여, 북핵문제는 우선적으로 해결되어야 한다. 한미정상회담에서 남북교류와 협력은 핵문제의 전개상황을 보아가며 추진해나갈 것이라는 노무현대통령의 입장은 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

북한이 2002년 10월 핵문제 돌출이후 주장하고 있는 민족공조 논리의 비현실성을 지적할 필요가 있다. 미국이 제기한 북핵문제에 대하여 민족이 공조하여 해결하자고 북한은 주장하였다. 그러나 정작 핵문제를 논의하기 위한 북경 3자회담이 열렸을 때 북한은 남한 참여를 거부하였다. 핵문제를 민족공조로 풀자고 하던 주장과 북경 3자회담에서의 입장은 너무 모순적이다.

북한의 민족공조 논리의 주된 의도는 미국을 비판하기 위한 것으로 분석할 수 있다. 정부는 북한이 남한과 미국과의 관계를 오관하지 말도록 해야 할 것이다. 북한은 흔히 남한과 미국과의 관계를 교란하기 위하여 책동을 부릴 때가 많았다. 남한에게는 북한도 중요하지만 미국도 안보적 관계 뿐 아니라 경제적 관계에서도 남한의 가장 중요한 우방임을 인식하게 하고 한·미관계를 이간질하는 책동을 부리지 말도록 경고를 주어야 할 것이다.

북한은 핵무기를 개발하고 있으면서 이를 남한을 겨냥한 것이 아니며, 북한의 핵보유는 남한의 안보에도 도움이 된다는 억지 주장을 하고 있다. 북한의 핵문제는 우리 경제에 치명적 영향을 미치고, 국가안보를 위협하고, 한미관계를 교란하며, 국론을 분열시키는 악재이다. 북한의 핵무기개발 포기가 없이는 민족공조가 있을 수 없다는 것을 북한에게 현실로서 인식하게 하고 민족공조의 주장에 대해서는 반응하지 말아야 한다.

북한의 핵문제는 무조건 북한이 먼저 포기하는 것이 가장 효과적임을 설득할 필요가 있다. 일방주의로 치닫는 미국에 정면 대응하는 것은 무모하기 때문이다. 북한에게 미국의 대북정책의 본질이 무엇인지를 설명하고 악의 축의 딱지를 벗지 않으면 북한이 경제를 살리기 위하여 할 수 있는 것이 아무것도 없으며 경제를 살리지 못하면 북한의 장래도 없다는 것을 설득해야 할 것이다.

3. 대남: 국민합의 원칙

대북정책의 성패를 결정하는 한 요인은 국민적 합의이다. 김대중정부의 대북정책에 대하여 남남갈등이라는 말이 나왔을 정도로 국론이 분열된 것은 정책추진에 있어서 큰 장애의 하나였다. 우리정부에서는 우리 국민들중에는 아직 대북포용정책에 비판적 시각을 가진 사람들이 많다는 것을 현실로 직시해야 한다. 이들의 태도는 매우 견고하다는 것도 인식해야 한다. 이들을 설득하여 대북정책에 동참시키는 작업이 이루어져야 한다. 그렇지 않을 경우 남남갈등과 퍼주기 논란이 재연될 수 있다.

국민합의를 도출하기 위한 지름길은 대북정책의 내용, 의도, 기대효과를 국민에게 정확히 설명하는 것이다. 현시점에서는 냉전시대와는 달리 반복 대결정책을 추진할 수 없는 이유를 설명하고, 현재의 시대상황에서 화해협력 정책, 나아가서 평화번영 정책의 의도와 기대효과가 무엇인지를 국민들에게 설명하는 집중적인 노력이 필요하다. 이것이 진정한 의미의 합의의 도출의 길이다. 그리고 국민의 대표기구인 국회에서 초당적 논의를 해야 하며 중요사안에 대해서는 국회의 동의를 거쳐야 할 것이다.

평화번영정책에 대한 국민적 합의를 얻기 위하여 국민들에게 설명해야 하는 논리를 다음과 같이 몇가지 주요 내용을 정리할 수 있다.

1) 시대적 논리 및 경제적 논리 강조

남북한이 화해협력의 관계로 나아가지 않으면 안되는 가장 큰 이유는 시대가 바뀌었기 때문이다. 냉전의 시대에서 탈냉전의 시대로 바뀌었기 때

문이다. 우리는 흔히 세계는 탈냉전의 시대로 이행했지만 한반도에서는 아직 냉전의 시대에 머물고 있는 것으로 생각하는 경향이 많다. 그러나 사실은 한반도에 탈냉전의 영향이 미치지 않은 것이 아니라 탈냉전의 거센 파고가 부정적인 방식으로 왔을 뿐이다. 냉전종식과 더불어 남한은 IMF 외환위기, 북한은 식량난으로 남북한이 공히 6.25 이후 최대의 국난을 겪은 것이다. 원인은 다름 아닌 탈냉전의 영향인 것이다.

냉전기간 동안 한국은 미국의 군사적 요충지로서 활용되었던 측면이 있었다. 한국이 경제적으로 안정되어야 군사기지로서의 역할을 제대로 할 수 있다는 판단하에 미국은 한국에 무역상의 특혜를 부여하였었다. 그러한 덕분에 한국은 국방문제에서 미국의 지원을 받으면서 경제발전에 전념할 수 있었다. 그러나 소련의 붕괴 직후 이 정책은 변화하였다. 미국은 즉각 한국을 미국의 군사기지에서 상품시장으로 정책의 중점을 전환하였다.

한편, 북한은 냉전시기 소련, 중국, 동구사회주의 국가들로부터 많은 원조, 지원, 협력을 받았었다. 자력갱생을 주장했던 북한이지만 실질적으로 소련과 중국, 그리고 동유럽사회주의 국가들의 경제협력을 많이 받았었다. 냉전의 종식으로 사회주의 우방국들이 소멸된 후 북한은 식량난도 해결하기 어려운 정도의 경제적 타격을 받고 있는 것이다.

이처럼 남한과 북한은 탈냉전의 영향을 많이 받았다. 냉전기간 동안 자본주의와 사회주의 대결의 최전선이었던 남한과 북한은 냉전 종식의 영향을 가장 많이 받았던 나라에 속한다. 그 영향은 좋은 방식으로서가 아니라 매우 부정적인, 치명적인 악영향을 받은 셈이다.

남한과 북한의 경제난은 문제의 원인이 다르지 않다는 것을 알 수 있다. 남한과 북한의 경제난은 공히 동일한 세계질서의 변화에서 왔다는 점에서 우리민족 전체가 국제질서의 변화에 대한 인식을 새롭게 하지 않으면 안 된다. 변화하는 국제질서에 대한 새로운 인식이 없이 남한과 북한의 갈등과 경쟁관계를 지속한다면 이것은 매우 어리석은 일이다. 세계질서가 새로운 차원으로 이행되고 있는 시점에서 한반도만이 20세기의 유물인 분단과 이념대결로 고착해 있을 수 없다. 20세기의 유물을 극복하지 않고 어떻게 21세기에서 번영할 수 있겠는가? 남북한이 통일하지 않고는 21세기 동북아 경쟁구조 속에서 번영하기가 어렵다.

대북 평화번영 정책의 불가피성을 위와 같은 논리로 설명한다면 국민들을 설득하는데 도움이 될 것이다.

2) 일본, 중국, 러시아와의 관계정상화에 대한 비유

북한과 화해협력을 하고 평화번영 정책을 추진해야 하는 이유를 우리가 일본, 중국, 러시아와 수교했던 논리로 설명하는 것이다. 우리는 36년간 식민지배를 했던 일본과도 수교하였고 6.25전쟁에 참전하여 북한을 지원했던 중국과도 수교를 하였으며 사회주의국의 종주국이었던 소련과도 수교하였다. 감정은 남았지만 모두 국가이익을 위하여 그렇게 하였다. 그런데 북한에 대한 관계개선을 왜 하지 말아야 하는가? 북한과의 관계개선은 우리의 국익에 필수적이다. IMF 외환위기를 극복할 수 있었던 한 원인은 대북포용정책과 남북관계 개선으로 투자분위기가 조성되어 외자가 유입될 수 있었기 때문이다. 북한에 대해서는 반공이데올로기의 골이 너무 깊으며, 북한이 보인 대남 적대정책의 후유증이 큰 것은 사실이다.

그러나 이제 남북관계의 개선 없이는 우리의 경제성장과 국가발전은 기대하기 어렵다. 동북아로 진출해야 하는 상황에서 도로도 막히고 철도도 막혀있으면 불가능하다. 냉전시대의 이념적 굴레에 사로잡혀 있으면 우리의 미래는 없다. 북한과의 관계개선은 우리가 일찍이 일본, 중국, 러시아와 국교정상화를 했던 논리로서 설명한다면 국민들을 설득하는데 도움이 될 것이다.

3) 대북포용정책 이후 북한의 변화 강조

우리의 대북정책의 핵심 목표의 하나는 북한을 변화시키는 것이다. 2000년 정상회담 이후 북한이 많이 변화하였다. 북한은 경제난 해결을 위하여 대내외적으로 여러 가지 변화를 시도하고 있다. 2002년 10월 제2차 핵문제가 돌출하기 직전까지 북한의 정책은 이전과는 다르게 개혁·개방을 시작하는 정책이었다고 평가될 수 있다. 7·1경제관리개선 조치와 신의주 행정특구 설치, 개성공단 특구 및 금강산관광특구 설치의 각각 북한의

내부체제의 개혁과 대외적 개방의 핵심적 사례들이다. 이들 두가지 조치는 지난날의 북한의 수구적 행태에 비해 본다면 가히 혁명적 조치들이다. 신의주 행정특구의 설치의 중국의 개혁초기보다 과감한 개방이라고 평가될 만큼 북한 지도부의 선택은 매우 과격적이다.

1998년 이후 북한에 대한 지원을 확대한 이후 북한이 남한의 지원을 기대하고 나아가서 남한에 의존적인 행태를 보이고 있는 것도 큰 변화의 하나이다. 1999년 6월에 서해교전이 발발했을 때에 동해의 금강산 관광선은 중단없이 운행되었으며, 2002년 6월의 서해교전때에도 금강산관광사업은 지속되었다.

북한의 대남기구인 조평통 산하의 각 기관들끼리 남한의 해당 단체에서 더 많은 방문자 유인과 더 많은 대북지원을 얻어내는 경쟁을 벌이고 있는 것은 북한의 남한에 대한 의존성을 단적으로 말해준다.

또한 남북간의 인적교류 확대와 대북지원이 북한주민들의 남한에 대한 인식을 변화시키고 있다. 김대중 정부 출범 이후, 남북간 왕래인원이 크게 늘어나고 있는데, 특히 남북정상회담 이후 남북간 교류가 체육·학술·문화·언론·교육 등 다양한 분야로 확대되고, 대규모 행사들이 남북을 오가며 개최되고 있다. 이를 계기로 북한주민은 남한의 실상에 대한 정보를 접할 뿐 아니라 대남 적대 의식을 크게 약화시키고 있다.

VI. 맺음말: 평화번영정책의 보완을 위한 몇가지 합의

지금까지 살펴본 바와 같이 평화번영정책의 여건은 매우 나쁘다. 정상회담 이후 남북관계는 최악의 상황으로 빠졌다. 이 모든 것은 북한이 핵무기 개발 게임을 시작한데서 비롯되었다. 미국의 북한에 대한 정책도 우리에게서는 장애요인으로 작용하고 있다. 이에 상응하여 우리 국민들간의 대북 인식의 균열이 더 커졌다.

평화번영정책이 실천될 수 있기 위해서는 무엇보다도 북한의 핵문제가 해결되어야 한다. 그런데 핵문제는 해결전망이 불투명하다. 북한과 미국의 이해관계가 서로 엇갈려 있기 때문이다. 북한은 미국으로부터 관계개선 등의 조치를 받아내기 위하여 핵개발 게임을 하고 있지만, 미국의 부시행정

부는 북한의 핵개발 게임에 대하여 보상을 해주기를 거부하고 있으며, 그런 맥락에서 북미간의 직접대화가 아닌 다자대화 방식에 문제해결을 전가하고 있다. 북한과 직접 거래를 하기를 기피하며, 북한이 원하는 북미관계 개선에 응해주지 않을 가능성이 많다.

가장 가능한 방법은 다자대화의 참여범위를 확대하여 핵문제 해결의 방안에서 미국의 역할을 상대적으로 축소시키는 것이다. 북한이 핵문제 게임에서 원하는 것을 중국, 일본, 러시아, 남한이 대체하여 주는 것이다. 즉, 북한의 핵을 포기하는 대가로 북한이 필요로 하는 체제의 안전보장, 경제적 지원 등이 그것이다. 북한이 핵을 포기하는 것이 검증된다면 미국으로서도 찬성할 수 있는 방안일 것이다.

우리의 대미정책 및 대북정책에서는 변화된 미국의 대외정책에 역행하기는 어렵다. 오히려 미국의 대외정책을 이용하는 지혜가 필요하다. 한미동맹관계를 매개로 북한의 핵문제를 해결하는 것이 현실적이다. 일단 북한의 핵문제가 해결되면 남북관계는 다시 핵문제 돌출 이전상황으로 복귀할 수 있을 것이다.

북한으로서도 미국의 무소불위의 군사력과 미국의 국가안보전략의 본질을 이해하고 이에 순응하는 지혜를 찾지 않으면 안된다. 대결하는 것은 매우 무모하기 때문에 북한이 선택할 수 있는 길은 명백하다. 3자회담이든 다자회담이든 대화의 틀이 마련되었을 때 핵무기를 먼저 폐기하고 요구할 것을 요구하는 방식을 선택하는 것이다. 현재의 미국은 9.11테러 사건이나 이라크전쟁이전의 미국과는 다르다는 것을 분명히 인식하고 다르게 행동하는 것이 필요하다.

평화변영정책 자체가 아직 형성 과정에 있기 때문에 현재의 상황을 반영하는 방향으로 재정립될 필요가 있다. 평화변영정책은 이름만 화려할 뿐 당분간은 공전할 가능성이 높다. 현재로서는 대북정책은 핵문제 해결에 힘이 결집되어야 할 것이다. 평화와 변영의 정책 중에서 평화정책에 초점을 맞출 수밖에 없는 상황에 처해있기 때문에 변영정책은 후순위로 밀릴 수밖에 없어졌다. 이러한 현실을 반영하기 위하여 평화변영 정책은 평화와 변영이 수평적으로 연결된 개념이 되어서는 안되며, 평화가 이루어져야 변영이 온다는 인과적 개념으로 설정할 필요가 있다. 그래야 핵문제로 남북

관계가 교착상태에 빠진 현실에서도 타당성이 있는 대북정책으로서 평가될 수 있을 것이기 때문이다.

둘째로 대북정책의 목표는 장미빛의 비전으로 제시된 데 반하여 현실은 이를 따라가기 어렵기 때문에 목표를 실현하기 위한 수단에 대한 개념과 전략이 정립될 필요가 있다. 핵문제 해결과 그 이후의 남북관계를 개선하는 과정까지의 로드맵을 작성하여 로드맵의 각 단계를 실현하는 정책수단에 대한 검토가 필요하다. 우리가 가지고 있는 대북정책의 가장 중요한 수단은 북한에 대한 인도적 지원과 경제협력인데 이를 어떻게 활용할 것인지에 대한 새로운 전략이 필요하다. 북한의 국력이 현저히 쇠퇴하였는데 이러한 상황을 감안하여 대북정책의 다양한 수단을 검토해야 한다. 목표와 수단 사이의 합리적인 운용방안은 대북정책에 대하여 국민을 설득하는 논리로서도 필요하다.

셋째로 노무현정부의 대북정책으로서의 평화번영정책은 동북아 중심국 발전을 지향하는 정책수단으로 외연을 확장하는 의도를 가지고 있는데 이 정책에 대하여 미국은 향후 북한, 중국, 러시아와 더 교류하고 미국보다 더 가까워질 수 있다고 판단할 수 있다. 그런데 9.11테러 사건 이후 미국의 대외정책은 단극체제 유지에 정책목표를 설정하고 있으며, 미국이 배제된 지역블럭화 형성을 반대한다고 천명하고 있는 점들을 감안한다면 대북 평화번영정책은 미국과의 코드맞추기를 잘하지 않으면 안되는 상황이라는 점도 중시할 필요가 있다.

동북아 중추국가의 건설과 주변국의 역할

배 정 호 (통일연구원 선임연구위원)

◆ 논문 요약 ◆

본 논문은 (1) 21세기 평화교류국가로서의 역할 및 기능에 중점을 둔 동북아 중추국가, (2) 동북아 중추국가의 건설을 위한 미·일·중·러 등 주변국의 역할 (3) 한국의 대주변국 외교전략 등에 관해 분석·연구하였다. 그 결과, 본 논문에서는 한국은 동아시아 중추국가로서의 발전을 추구하는 ‘21세기 한반

반도의 그랜드 디자인(Grand design)’의 수립과 더불어 남북한과 동북아 지역의 상호 이익의 증대 및 상호의존도의 심화를 꾀할 수 있는 상생의 전략(win-win strategy)을 지향하여야 하고, 그와 같은 상생의 전략으로서 ‘한반도-동북아 연계 발전전략’을 추구하여야 한다는 결론을 도출하였다.

I. 문제제기

1997년의 동아시아 외환위기를 계기로 공동체 의식이 높아진 동아시아 국가들은 EU, NAFTA의 발전에 따른 위기의식¹⁾으로 인하여 동아시아 경제협력의 제도화·공식화를 가속화시키면서도²⁾ 자국의 21세기의 경제발전 전략을 중심으로 동아시아 경제공동체의 건설 및 동북아 경제협력

1) 2002년 1월부터 유럽연합(EU)의 단일화폐가 출범되고, 미국을 포함한 북남미 34개국이 2005년을 목표시한으로 미주 자유무역지대(FTA)의 결성을 추진하는 등 세계경제의 블록화가 강화되면서 한국, 일본, 중국 등 동아시아 국가들도 동아시아 경제통합에 높은 관심을 갖게 되었다.

2) 1980년대에 동아시아 개발도상 국가들에 대한 일본의 해외직접투자가 증가하면서 동아시아 지역에서는 생산과 교역의 네트워크가 형성되었고, 중국의 개혁·개방과 더불어 중국과 주변국들간의 경제교류가 활발하게 전개되고 있다. 게다가, 1997년부터는 ASEAN 10개국과 한·중·일은 매년 정상회의를 개최하고 있고, 여기서 합의된 사항들의 이행을 위한 재무·외무·경제·농업장관회의가 정례화되어 열리고 있다.

을 추구하고 있다. 즉, 중국은 동남아의 화교자본과 연계아래 중국 중심의 동아시아 경제공동체의 건설을 구상하면서 동북 3성 지방의 개발을 추구하고 있고, 일본 역시 아세안과의 자유무역협정의 체결과 더불어 동아시아 확대 경제공동체의 건설을 추구함과 동시에 동북아 경제협력을 추진하고 있다. 또 러시아는 극동 및 시베리아 지역의 개발계획의 수립과 더불어 가스전 개발 등 대형 국제 프로젝트를 추진하고 있다.

이와 같은 동아시아 경제환경 속에서 한국은 향후 5~10년 내에 동북아 비즈니스 중추국가로서 위상을 확보하지 못할 경우, 일본과 중국사이에 서 너크래거(nutcracker)사이의 호두와 같은 상황에 빠질 수 있다.

즉, 현재 한국은 역사적 전환기의 국가발전전략에 대한 중요성을 인식하면서 21세기 발전전략의 구상·수립과 더불어 역내 국가들과의 경쟁과 협력을 전개하여야 하는 상황에 있고, 따라서 참여정부도 이와 같은 맥락에서 ‘동북아 경제중심 건설’을 21세기의 국가비전으로 제시한 것으로 볼 수 있는 것이다.

본 논문은 이와 같은 문제의식아래 21세기 한국 발전전략의 지향성에 대한 고찰을 바탕으로 평화교류국가로서의 역할 및 기능에 중점을 둔 동북아 중추국가에 관해 살펴보고, 나아가 동북아 중추국가의 건설을 위한 미·일·중·러 등 주변국의 역할에 관한 분석과 함께 한국의 대주변국 외교 전략을 모색하는 것이다.

II. 21세기 한국의 발전전략 방향과 동북아 중추국가

1. 21세기 한국 발전전략의 지향성

21세기 한국의 발전을 위한 국가전략은 앞에서 언급한 한반도의 역사인식을 바탕으로 물질 환경 및 국내외 환경에 적절하게 대응하면서 민족모순의 극복, 번영과 발전 등을 효율적으로 달성할 수 있는 방안이어야 한다.

그러므로, 그와 같은 한국의 국가발전전략은 다음과 같은 공통적 지향성을 가질 것이다.

첫째, 21세기를 주도하는 추동력은 세계화, 지식정보화, 민주화이므로

세계화, 지식 정보화, 민주화의 흐름에 전향적으로 대응한다.

둘째, EU, NAFTA처럼 세계화와 더불어 지역화가 전개되고 있으므로, 동아시아 역내 국가들과의 지역경제 협력을 강화하면서, 다른 한편에서는 EU, NAFTA와의 경제협력도 추구한다.

셋째, 세계 제2의 경제대국인 일본과 21세기의 경제대국으로 부상하고 있는 중국사이에 위치한 한반도의 지경제적 이점을 전략적으로 최대한으로 활용하면서 발전을 도모한다.

네째, 한반도 냉전체제의 해체에 따른 분단모순의 극복과 더불어 한반도 경영시대를 개막하며, 21세기의 한민족의 도약과 번영을 추구한다.

다섯째, 남북관계의 진전에 따른 한반도 경영이 동북아 지역발전과 조화를 이루도록 추구함으로써, 역내 국가들과의 상호이익의 창출 및 증대, 협력의 강화를 도모한다. 즉 한반도-동북아 지역의 연계 발전을 추구하며 21세기 동북아 국가들의 한반도에 대한 의존도의 증대를 추구한다.

이상과 같이 21세기 한국 국가전략의 공통적 지향성을 고찰해 보면, 한국은 한민족의 역사의식, 한반도의 지전략적·지정학적·지경학적·지문화적 조건, 한국의 국력 등을 고려하여 '동아시아의 중추국가로서의 발전전략'을 국가전략차원에서 구상하고 추진하여야 하는 것이다.

여기서 의미하는 중추국가(hub state)의 개념은 패권적 개념의 중심국가와 달리, 사람, 물자, 문화가 모여서 전파되는 동태적이고 평화적인 교류국가를 의미한다.³⁾ 이는 한국의 국력에 대한 현실적 고려와 더불어 동아시아의 전략적 관문으로서 대륙과 해양, 동양과 서양, 북반구의 부국과 남반부의 빈국, 기독교·불교·유교문화를 연결할 수 있는 한반도의 지전략적, 지정학적, 지경학적, 지문화적 가치를 전략적으로 최대한으로 활용하여⁴⁾ 동아시아의 ①물류 중추, ②정보네트워크의 중추, ③비즈니스·금융 중추, ④평화·민주주의 중추 등을 추구한다는 21세기 국가발전전략의 구상에 따라 제시된 것이기도 하다.⁵⁾

3) 이와 같은 중추국가에 비해, 중심국가는 정태적이고 패권적인 개념이다. 한국의 인구, 국토의 크기, 경제력, 군사력 등을 고려해 볼 때, 한국이 일본, 중국 등을 제치고 아시아의 중심국가가 되기는 현실적으로 어렵다.

4) 홍철·김원배 편저, 『21세기 한반도 경영전략』 (안양: 국토연구원, 1999).

5) 임혁백·안석교 외, 『새천년의 한국과 과제』 (서울: 나눔출판, 2000).

2. 21세기 한국의 발전과 '동아시아 중추국가' 구상

1) 한국의 동아시아 중추국가로서의 발전 여건

한국이 동아시아 중추국가로서의 발전을 추구해 가는데 있어서 동아시아 비즈니스 중추국가로서의 발전은 매우 중요하다. 이는 한국이 동아시아의 문화중추, 정보중추, 민주주주의 중추 등을 도모하는데 지극히 중요한 물질적 기반의 확립에 직결되기 때문이다.

한국은 산업화의 추진과 더불어 수출주도형 전략을 전개하였는데, 수출주도형 전략은 국내 영토 및 노동력을 바탕으로 하며 중상주의의 성향을 지니고 있는 전략이다.

이에 비해, 동북아 중추국가를 위한 비즈니스 중추화 전략은 국내 영토 및 노동력뿐 아니라 주변국의 경제적 기회까지 활용하여 세계적 기업, 자본, 기술 및 전문인력 등을 흡입함으로써 한국경제의 선진화 및 고부가가치화를 도모하는 전략이며 근간에는 개방적·포용적 사고가 자리잡고 있는 전략이다.

한국은 이와 같은 동아시아 비즈니스 중추국가로서 발전을 도모하는데, 다음과 같은 긍정적 여건과 취약·부정적 여건을 지니고 있다.

(1) 긍정적 및 유리한 여건

한국이 동북아 비즈니스 중추국가로서 발전을 도모하는데 유리한 여건은 무엇보다도 지경학적 이점이다. 앞에서 언급한 바처럼, 한국은 EU, NAFTA와 함께 세계 3대 교역권의 하나로 부상하고 있는 동북아 경제권에 속해 있고, 아울러 세계 제2의 경제대국인 일본과 향후 경제대국으로 부상할 중국 사이에 위치해 있으며, 21세기 시베리아 개발이라는 대형 프로젝트를 추진중인 러시아 극동지역에 인접해 있다. 게다가, 대륙과 해양의 접점에 있는 한반도는 세계의 주요 간선향로(Main Trunk Route)상에 위치하고 있을 뿐 아니라, 1,200Km 반경내에 7억 인구나 6조 달러 GNP를 가진 거대한 시장이 존재하고 있다. 게다가, 서울은 동북아 5대

도시 즉 도쿄(東京), 베이징(北京), 상하이(上海), 서울, 블라디보스톡 가운데 다른 도시에 최단시간에 접근할 수 있는 중심적 위치에 있고, 아울러 서울에서 3시간 비행거리에 인구 100만 이상의 도시가 43개 위치해 있다. 또, 한반도 횡단철도(Trans Korea Railway, TKR)는 경의선 및 경원선의 복원과 더불어 중국 대륙횡단철도(Trans China Railway, TCR), 시베리아 횡단철도(Trans Siberian Railway, TSR), 몽고 횡단철도(Trans Mongolia Railway, TMR) 등과 연결될 수 있다⁶⁾. 이처럼 21세기의 ‘동아시아의 십자로’이자 전략적 관문(strategic gate)으로서의 잠재적 기능을 가진 한반도의 지정학적·지경적 가치는 한국으로 하여금 싱가포르, 홍콩 등에 비해 월등한 비교우위를 가질 수 있게 하는 것이다.

그리고, 한국은 정보 인프라 및 정보산업 등 IT분야에서 높은 경쟁력을 지니고 있고, 도시국가인 싱가포르나 홍콩에 비해 전자·자동차·철강·조선 등 기간산업 분야의 제조업이 강하고 R&D 기반도 강하다. 나아가, 중국의 상해, 싱가포르는 민주화의 전개에 따른 정치적 불안요인을 안고 있고, 홍콩은 상당한 경제적 어려움을 겪고 있는데, 이러한 상황들 또한 상대적으로 한국의 비교우위로 작용할 수 있다.

이외, 한국인들의 높은 교육열, 문화적 잠재력 등도 한국이 동북아 중추국가로 발전을 도모하는데 기여할 수 있는 긍정적 요인이다.

(2) 취약 및 부정적 여건

한국은 경쟁상대인 홍콩 및 싱가포르보다는 물론, 대만, 중국의 상해보다도 ‘동아시아 중추국가화’ 정책을 늦게 입안·추진하고 있다. 도시국가인 싱가포르나 홍콩은 일찍부터 국제 금융·물류의 중심지로 발전을 도모하였고, 대만도 1995년 ‘아시아-태평양 지역운영센터’(Asia-Pacific Regional Operations Centre; APROC) 추진계획의 발표와 더불어 아시아 비즈니스 거점으로서의 발전을 위한 자유로운 기업환경의 조성을 도모하기 시작하였으며, 중국은 『10·5계획 (2001~2005년)』 아래 상해의 동아시아

6) 임혁백, “21세기 아시아 중추국가의 비전,” 『통일연구원 초청 간담회 발제 논문』 (2000. 9. 5).

비즈니스 중심지로서 기능의 강화를 추구하기 시작하였다.

따라서, 한국은 물류인프라, 외국인 편의시설, 제도의 개방성 및 투명성, 서비스 및 금융부문 등이 홍콩이나 싱가포르에 비해 낙후되어 있고, 국제화된 인력 또한 홍콩이나 싱가포르에 비해 부족하며, 중국이나 일본에 비해서 내수시장이 협소하다. 따라서, 한국은 세계적 대기업의 동북아 지역본부의 분포면에서도 홍콩, 싱가포르, 동경 등에 비해 상당히 뒤진 상태에 있다.

그리고, 한국이 동아시아 중추국가로서의 발전을 도모하는데 한국인의 배타적 성향 및 경직된 집단이기주의, 교육제도의 질적 문제 등은 취약요인으로 거론되고 있고, 남북분단에 따른 한반도의 불안정한 상황 역시 매우 부정적 저해요인으로 지적되고 있다.

2) '동아시아 중추국가' 구상과 『동북아 비즈니스 중심국가 실현방안』
(2002년 7월)

동북아 경제권이 EU, NAFTA와 함께 세계 3대 교역권의 하나로 부상하고 있는 가운데 동북아 물동량 선점 및 비즈니스 거점화를 위한 중국의 상해 및 홍콩, 대만, 일본 등 주변국간 경쟁이 가속화되고 있고, 중국의 경제가 급성장하고 있으므로, 향후 5~10년내에 한국이 동북아 비즈니스 중추국가로서 위상을 확보하지 못할 경우, 한국은 일본과 중국사이에서 넛크래커(nutcracker)사이의 호두와 같은 상황에 빠질 수 있다.

다시 말해, 한국이 동아시아 비즈니스 중추국가로서 발전을 추구하는데 있어서 긍정적이고 유리한 여건을 최대한 활용하지 못하고, 취약·부정적 여건을 개선하지 못한다면, 한국의 지정학적 여건은 오히려 생존에 장애요인으로 작용할 수 있는 것이다.

따라서, 김대중 정부는 '21세기 동아시아의 중추국가'로서의 발전방안을 모색하여 『동북아 비즈니스 중심국가 실현방안』 (2002년 7월)⁷⁾을 발표하게 되었고, 2003년 2월 등장한 노무현 정부도 이를 기본적으로 계승하

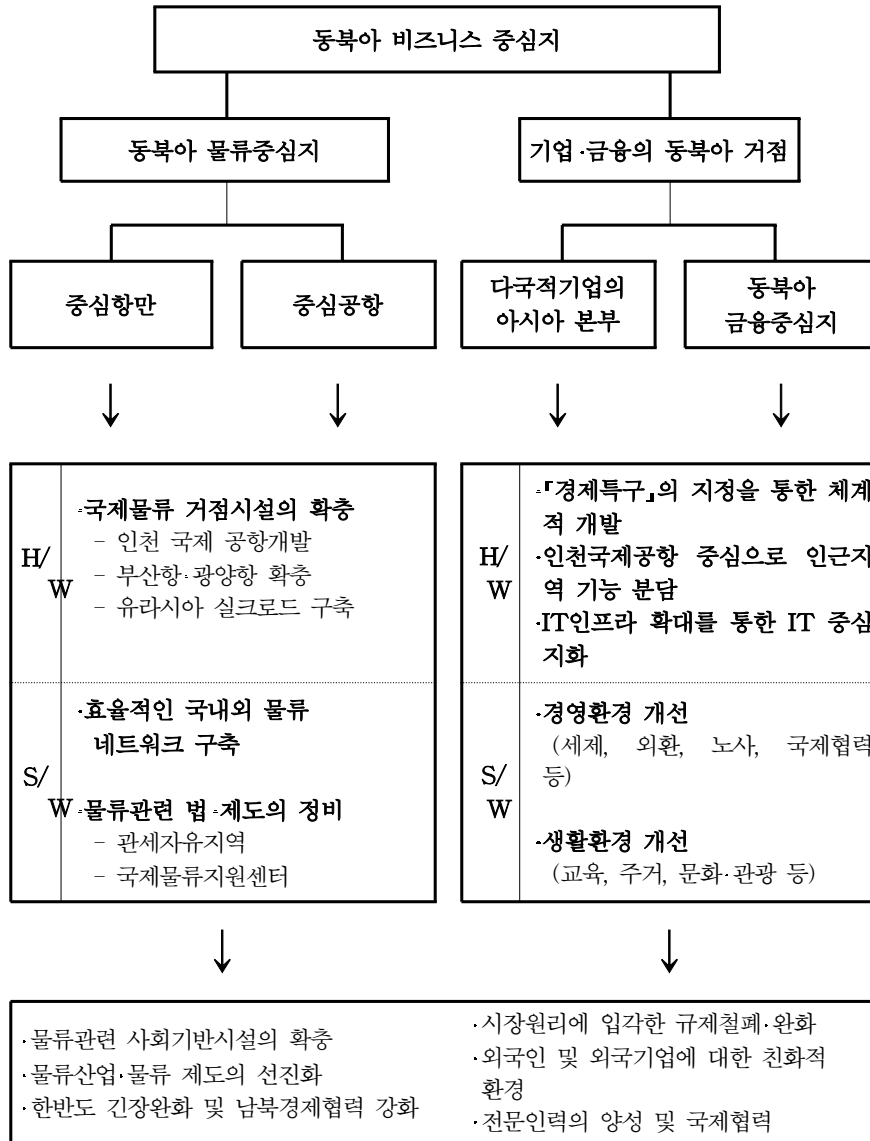
7) 재경부 등 관련 21개 정부기관, 『동북아 비즈니스 중심국가 실현방안』 (2002. 7. 29)

고있다.

『동북아 비즈니스 중심국가 실현방안』의 주요 전략적 구상 및 핵심내용은 <그림 1>과 같은데, 동북아 물류 중심 및 거점화를 위한 H/W확충 및 S/W 발전 등 제4차원의 국내 제반여건 개선·개혁에 중점을 두고 있다. 즉, 동북아 물류중심화를 위한 세부 계획은 (1)인천공항, 부산·광양항 확충 등을 통해 동북아 중심공항 및 항만으로 개발하고, 중장기적으로 남북 철도 연결을 통한 유라시아대륙과의 연계를 추진하며, (2)국내외 물류 네트워크의 구축, 관세자유지역 지정 및 국제물류지원센터의 설립 등 관련 제도의 정비를 추구하는 것을 핵심내용으로 하고 있다. 그리고, 동북아 비즈니스 거점화의 추진을 위한 세부계획은 (1)경제특구의 지정 및 체계적인 개발 (2)지방핵심 거점의 중점개발 및 지역균형 발전 도모 (3)동북아 IT 및 미디어 산업 중심지 개발 (4)외국인 친화적 경영·생활환경의 조성을 위한 국내 제도 개선 (5)경제특구내에서의 선진국 제도 운영 및 특별행정기구 설치 등을 핵심내용으로 하고 있다.

요컨대, 동 정책보고서는 분단이라는 현실적 제약의 틀내에서 한국경제의 생존과 번영을 추구하기 위한 ‘국가경쟁력 강화 전략’의 개발에 역점을 둔 중기적 수준의 보고서라고 평가할 수 있다. 즉, 분단의 제약을 극복할 수 있는 남북관계의 성숙화와 주변국가들과의 상호이익을 증대시킬 수 있는 전략의 보완을 필요로 하는 정책보고서이다.

<그림 1> 동북아 비즈니스 중심지 개념도



<출처> 「동북아 비즈니스 중심국가 실현방안」 (2002. 7. 29)

Ⅲ. 동북아 중추국가의 건설과 주변국의 역할

한반도의 동아시아 중추국가로서 발전은 분단의 제약과 한계를 극복했을 때, 해양과 대륙을 연계하며 본격적으로 전개될 수 있다. 다시 말해, ‘동아시아의 중추국가로서의 발전은 남북관계의 진전과 더불어 주변국과의 상호협력이 원만하게 전개될 때, 한층 가속화되어 추진될 수 있는 것이다. 이는 동북아 중추국가로 발전하기 위해서는 남북관계 차원의 노력뿐 아니라 주변국의 협력 및 지지 또한 중요함을 의미한다.

이와 같은 관점에서 살펴 본 21세기 동북아 개발 및 한반도 경제공동체에 대한 주변국의 입장 및 구상과 역할은 다음과 같다.

1. 미 국

동아시아 및 동북아 지역 경제협력과 관련하여 미국은 역내 국가가 아니므로 적극적이지는 않지만, 최근 동아시아 지역이 교역면에서 NAFTA 보다 크고, 특히 동북아 경제권이 EU, NAFTA와 함께 세계 3대 교역권의 하나로 부상함에 따라 높은 관심을 보이고 있다. 즉, 미국은 중국, 일본, 러시아 등 역내 국가들에 비해 상대적으로 소극적이지만, 이것이 곧 미국의 역할이 상대적으로 미약하다는 의미는 결코 아니다. 세계경제에서 차지하는 미국경제의 양적, 질적 비중을 감안할 때 향후 지역협력에서도 미국과의 관계 설정 및 활용이 지역협력 성패의 관건이 될 수도 있다.

미국은 동아시아 및 동북아 지역 경제협력과 관련하여 시장의 상호의존, 자원확보를 위한 투자자의 역할 등의 면에서 중요한 역할을 할 수 있고, 아울러 한반도 경제공동체의 건설에도 중요한 영향을 미칠 수 있다. 남북한 경제협력에 필수적인 국제금융기구의 대북 자금지원과 경제협력의 결과 활성화될 북한 상품의 수출 환경 개선 등의 핵심과제들이 대부분 미국과 직·간접적으로 관계되어 있기 때문이다.

요컨대, 미국은 대북 경제제재의 해제, 국제기구 가입지원을 통한 투자 자원 확보, 시장 제공 등을 통해 북한 경제의 회복 및 한반도 경제공동체의 건설에 중요한 역할을 할 수 있는 것이다.⁸⁾

1) 대북 경제제재의 해제

북한경제가 안고 있는 구조적 문제를 고려할 때, 경제난의 극복은 외부 지원이 없이는 불가능하고, 그러한 외부 지원의 필요조건 가운데 중요한 것이 미국의 대북 경제제재 완화이다.

그런데, 대북 경제제재 완화는 북한의 핵 및 미사일 문제 등 대량살상 무기 문제와 한반도 평화협정 문제에 대한 북한의 진전된 입장을 전제로 하는 것이다.

따라서, 북한 핵의 평화적 해결과 더불어 한반도 평화체제 구축의 순기능적 환경이 조성되어 미국이 대북 경제제재를 완화하게 되면, 북한은 대외신인도의 상승과 함께 남북한 경제협력에 필수적인 외부 투자재원의 유치에 보다 유리한 환경을 조성할 수 있게 되는 것이다. 즉, 초기의 제한적인 제재 완화 조치가 당장 외국 자본의 대북 진출 러시로 이어지지는 않겠지만, 북한의 국제적 신용 상승을 통해 국제기구의 지원이 가능하게 될 것이고, 나아가 본격적인 제재 완화조치가 이루어지게 되면 미국 및 유럽의 자본을 포함한 다국적기업의 대규모 자본의 유입도 가능해 질 수 있는 것이다.

아울러, 이와 같은 미국의 경제제재 조치의 완화는 해외자본의 유입, 수출기지로서의 북한의 가치 제고⁹⁾ 등을 통하여 남북한간 경제협력의 활성화를 가져올 수도 있는 것이다.

-
- 8) 외교안보연구원의 조용균교수는 “남북경제공동체의 건설과 미국의 역할”에 관한 『필자와의 토론(2002. 8)』에서 동아시아 및 동북아 지역 경제협력에서의 미국의 역할은 한반도 경제공동체의 건설에도 중요한 영향을 미칠 수 있다는 문제의식아래 미국의 주요한 역할로서 대북 경제제재의 해제, 국제기구 가입지원을 통한 투자재원 확보, 시장 제공 등을 제시하였다.
- 9) 미국의 경제제재 완화로 북한 내 현지생산을 통한 대외수출이 가능하게 되면, 물류 등 제반경비의 절감과 값싼 노동력을 바탕으로 하는 저렴한 생산비를 활용하기 위해 노동집약적 산업의 대북 진출이 본격화되는 계기가 마련될 수 있다.

2) 북한의 국제금융기구 가입

북한의 국제금융기구 가입은 대북 경제제재 완화와 연결된 문제이면서 독자적 중요성을 가지는 문제이고, 아울러 북한의 국제금융기구 가입을 통한 남북경협 투자 자원 확보에 있어서는 미국의 역할이 절대적이다.

북한에 개발자금 및 투자자금을 제공할 수 있는 국제금융기구로는 국제통화기금(IMF), 세계은행(IBRD) 그리고 아시아개발은행(ADB) 등을 들 수 있다.

이들 국제금융기구들이 제공하는 양허성 자금은 무상지원 환산율이 높은 장기 저리자금이므로 북한으로서는 큰 도움이 될 수 있다. 또, 국제금융기구들은 직접적인 자금 지원 이외에도 시장경제로의 전환에 필요한 다양한 형태의 기술지원을 제공함은 물론 국제 민간부문의 대북한 직접투자를 유도하는 간접적인 효과도 가져올 수 있다.¹⁰⁾

이러한 점을 인식하여 북한은 얼마 전부터 이들 국제금융기구와의 접촉을 확대하려는 노력을 기울여왔으나¹¹⁾, 국제금융기구의 지원은 공통적으로 북한의 가입을 전제로 한다. 특히 양허성 자금지원은 가입 이전에는 불가능하다고 할 수 있다.

따라서, 북한은 이미 1997년 ADB 가입 의사를 표명하였고 한국도 이에 대해 가입지지 의사를 밝힌 바 있지만, 북한이 국제금융기구에 가입하는데 있어 가장 큰 문제는 미국 및 일본의 지지 확보이며 그 중에서도 특히 미국의 입장이 중요하다.¹²⁾

10) 북한의 국제금융기구 가입 의미에 대해서는 Bradley O. Babson, "Potential for Multilateral Economic Cooperation in North Korea," in *The Political Economy of Korean Reconciliation and Reform* (The Korean Economic Institute of America(KEI), 2001), pp. 59-64 참조.

11) 지난 1997년 IMF 조사단이 최초로 북한을 방문하여 북한경제 실태에 관한 보고서를 작성한 바 있으며 이듬해인 1998년 2월에는 같은 목적으로 세계은행 대표단이 북한을 방문하였다. 이러한 기회를 통해 IMF와 세계은행은 북한관련 정보수집과 기초연구에 입각한 지원의 준비 및 조사를 실시하여 왔다.

12) 북한의 IMF, 세계은행 등 국제금융기구 가입조건 및 그 가능성에 대해서는 장형수, 이창재, 박영근, 『통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로』 (대외경제정책연구원, 1998) 및 장형수, 박영근, "국제협력체 설립을

미국은 북한을 테러 지원국으로 지정하고 있고, 미국의 국내법은 테러 지원국에 대한 국제금융기구의 자금 지원에 대해서는 국제금융기구 의사 결정회의에서 반드시 반대하도록 규정하고 있다. 즉, 북한이 미국의 테러 지원국 지정에서 해제되지 않는 한, 국제금융기구 가입은 사실상 불가능하다. 북한의 국제금융기구 가입은 미국이 북한에 대해 행사할 수 있는 주요 외교적 카드의 하나이기 때문에 북한의 적극적인 태도 변화 없이는 이루어지기 어려운 것이다.

3) 미국시장

동아시아 지역협력의 경우와 마찬가지로 한반도 경제공동체 형성과정에서도 북한에서 생산된 상품의 판매 시장으로서의 미국의 역할이 매우 중요하다.

현재 남북경제협력을 통해 생산된 재화의 대부분이 선진국의 시장으로 진출하지 못하고 남한으로 반입되고 있는 실정이다. 세계 최대의 시장인 미국 시장이 북한 상품에 대해 개방된다면, 한국 기업은 물론 노동집약적 산업을 중심으로 외국기업의 대북 투자도 크게 활성화될 수 있다.

그러나 미국은 현재 수출규제법과 적성국 교역법 등에 의거하여 대부분의 북한과의 교역 및 금융거래를 금지하고 있으며, 무역법에 따라 일반특혜관세 공여나 최혜국대우 부여를 금지하고 있다. 그 동안 수차례 걸친 미국의 대북 제재 완화로 원칙적인 의미에서 제한된 분야에서의 수출입이 가능해졌지만, MFN 부여나 GSP 공여 없이 북한산 제품의 대미 수출은 사실상 불가능하다. MFN이나 GSP의 혜택 없이는 북한산 제품이 중국 제품과 가격경쟁력에서 상대가 되지 않기 때문이다.

그런데, 북한이 MFN이나 GSP 혜택을 얻기까지는 상당한 시간이 걸릴 것이다. 그것은 이러한 혜택 역시 북한의 테러 지원국 지정 및 인권 등의 문제와 연계되어 있고, 특히 핵 문제의 평화적 해결을 비롯한 북한의 변화를 전제로 하지 않고는 이루어질 수 없기 때문이다.

통한 북한개발 지원 방안,” 『KIEP 조사분석 00-05』 (대외경제연구원, 2000).

2. 일본

1) 일본의 동북아 경제권을 위한 전략적 구상과 한반도

일본은 21세기 동아시아 및 동북아 지역의 발전과 관련하여 식민통치의 역사적 유산에 의한 잠재적 갈등, 경제발전의 수준 및 정치체제의 차이, 지역차원의 경제협력의 상대적인 부진 등으로 인하여 유럽에 비해 지역협력의 기반이 취약하다고 판단하고 있고, 그러한 판단에 따라 상호협력의 기반을 조성·구축하기 위한 역내 인적 교류의 활성화와 공생의식의 제고, 다양한 분야의 상호접합 등을 추구하여야 함과 더불어 이를 통하여 국민 국가에 대한 귀속의식과 동아시아 지역에 대한 귀속의식이 공존하도록 다양한 노력을 경주하면서 지역별 국지경제권(局地經濟圈)을 초지역 생활교류권으로 확대·발전시키야 한다고 인식하고 있다.

즉, 일본은 동아시아 지역의 포괄적 협력을 지향한 파트너십의 구축·강화를 위하여 동아시아 공동체의 정신인 ‘동아시아 의식’의 확산·공유의 중요성을 강조하면서 그와 같은 동아시아 의식을 바탕으로 국지경제권인 동북아 경제권, 화남경제권, 대메콩권, IMS-GT의 상호결합 및 확대·발전을 통한 ‘21세기 동아시아 지역공동체의 건설’을 구상하고 있다¹³⁾.

따라서, 일본은 동남아와 동북아 경제의 첫 결합인 일본-싱가포르 자유무역협정(FTA)의 체결과 더불어 ASEAN+한·중·일에 오스트레일리아와 뉴질랜드를 포함하는 ‘동아시아 확대 공동체’의 건설을 추진하고 있고, 아울러 동북아 경제권의 구축을 위해 역내 국가들과의 협력과 국내 개발을 전개하고 있는 것이다.

일본은 21세기 동북아 경제권의 구축을 위한 협력사업으로 TKR과 TCR 및 TSR의 연계 등 간선동맥 및 교통망 정비, 극동 러시아의 사할린, 이르쿠츠크, 야쿠츠크 등의 천연가스田으로 부터 북한, 한국, 중국, 일본에 이르는 파이프 라인의 건설, 동북아 전력 네트워크의 구축, 동북아 정보통신 네트워크의 구축 등을 구상·계획하고 있고, 아울러 국내 차원에

13) 北東アジア・グランドデザイン 研究会 編著, 『北東アジアのグランドデザイン』(日本經濟評論社, 2002).

서는 니이가타縣, 도야마縣, 이시가와縣 등을 환태평양권의 동해측 거점으로 개발하고 있으며, 중국의 동북 3성 및 극동 러시아와의 경제교류 확대에 대비하여 아마가타縣의 시스템을 정비하고 있다.

이와 같은 일본의 21세기 동아시아 및 동북아 구상은 북한과의 관계 개선과 더불어 남북경제협력의 활성화를 필요로 하는데, 한반도 동북아 물류중추로서의 기능은 일본의 구상에 중요한 이익을 줄 수 있다. 즉, 일본은 한반도를 통하여 대륙진출이 가능한 것이다.

2) 북일수교와 대북 투자의 활성화

일본은 동아시아 및 동북아 경제권의 구축 및 발전을 위한 전략적 구상에 따라 한일 협력을 강화하면서 대한반도를 전개할 수 있다.

북·일 국교 수립시, 일본은 북한에게 50~100억 달러의 보상 및 배상금을 지급할 것으로 추정되는데, 일본은 50~100억 달러의 보상 및 배상금의 전략적 활용을 통하여 중국 견제 및 대륙진출을 위한 교두보 확보를 지향한 북한의 인프라 건설 등 투자환경 정비 부문에 관여하면서 아울러 전략적 정부개발원조(ODA)도 추진할 수 있다. 일본 정부의 대북 경제지원이 추진되면 일본 기업들의 대북 진출도 전략적 사업을 중심으로 활발하게 전개될 것이다.

요컨대, 일본의 대북 지원 및 투자는 남북경제협력의 활성화와 더불어 남북 경제공동체의 건설을 촉진시키는데 순기능적으로 기여할 수 있는 것이다. 일본의 자본과 기술이 북한에 투입될 경우에 한국의 자본 및 기술과 결합되어 북한을 생산기지로서 발전시킬 수 있고, 아울러 한국-북한-중국 동북 3성 지역-극동 러시아 지역-일본 동해안 연안 지역의 경제교류를 활성화시키면서 한반도 경제공동체의 건설을 촉진시킬 수 있는 것이다.

3. 중 국

지난 20년간의 지속적인 경제성장을 바탕으로 새로운 강대국으로 발돋움하고 있는 중국은 강대국으로 발전하는 과정에서 가장 중요한 요소로

지속적인 경제발전을 들고 있으며 이를 위하여 중국은 대외개방과 대내개혁을 연계시키며 촉진시키고 있다. 즉, 중국은 남쪽으로는 ASEAN과의 경제협력을 강화하고 있고, 북쪽으로는 서부지역의 대개발과 연계하여 동북지역의 공업화 및 사회간접자본의 확충을 추진하고 있다¹⁴⁾. 특히, 동북대개발은 동북지역의 지리적 조건 즉 대내적으로는 河北省, 山東省 및 北京市, 天津市, 대외적으로는 내몽고, 러시아, 북한, 한국, 일본 등과 인접하고 있는 지리적 조건을 이용한 개발이 도모되고 있다.

이와 같은 21세기 중국의 발전전략 및 동북부 지역 개발은 북한의 경제개발 및 한반도 경제공동체의 건설에 적지 않은 직·간접적 영향을 미칠 수 있는데, 남북 경제협력의 확대 및 한반도 경제공동체의 건설을 위한 한·중 협력사업 분야는 다음과 같다¹⁵⁾.

1) 동북아 인프라망 구축

해운, 철도, 육로 등 교통망의 정비 등 동북아 인프라 연계망의 건설을 위한 한중협력은 중국 경제와 한반도 경제를 연계하며 상호 이익의 증대를 도모할 수 있고, 따라서 한반도 경제공동체의 건설을 가속화시킬 수 있다.

예컨대, 인천-남포-단둥-대련 해로 및 신의주-단둥-심양 육로는 남북한 경제 및 중국 동북 3성 경제를 연계하고, 인천-상하이 해로는 남북한 경제(개성공단 포함)와 화중 경제권(양자강 유역)을 연계하며, 경의선·동해 북부선의 복원에 따른 TKR은 TCR 및 TSR과 연결되면서 남북한-중국 동북 3성 지역-극동 러시아 지역의 물류망을 구축하게 되는데, 이는 통신망 연결 등 다른 기반시설의 구축을 촉진시키면서 남북한-중국 동북 3성 지역-극동 러시아 지역의 개발을 가속화시키면서 경제교류 및 인적, 문화 교류를 촉진시킬 것이다.

14) 黒岩達也·藤田法子, 『開かれた中國巨大市長』(東京: 蒼蒼社, 2002).

15) 최수영, 위의 책.

2) 국경지역의 거점 연계 개발

남북한과 중국의 경제교류는 특정지역을 중심으로 산업협력을 하는 것이 효과적이는데, 북한과 중국간에는 중국의 동북 3성 지역을 중심으로 이루어지고 있다. 즉, 중국은 동북 3성지역에 교류거점을 개발하여 북한의 교류거점과의 연계를 통하여 북한 경제의 및 한반도 경제공동체의 건설에 순기능적인 역할을 할 수 있는 것이다.

예컨대, 중국의 동북부 지역의 거점도시인 훈춘을 나진·선봉지대와 연결할 경우, 나진·선봉지대는 동북아 중계수송의 거점 역할을 하면서 훈춘 등 길림성 북부지역의 배후 경제권으로서의 역할도 하게 될 것이다. 중국의 훈춘에서 나진·선봉지대를 통하여 일본의 니카타항으로 화물을 수송하는 경우, 대련을 통하여 수송하는 것보다 육로는 1/10, 해상으로는 1/2를 단축하게 되고, 일본에서 나진항을 통하여 유럽으로 가는 경우, 대서양으로 가는 것보다 수송거리는 1/2, 수송시간은 1/3로 단축할 수 있다.

요컨대, 북중 국경지역의 거점 연계 개발은 북한 지역의 개방 및 시장 경제체제의 도입을 유도할 수 있고, 나아가 남북 경제협력의 확대 및 한반도 경제공동체의 건설에 기여할 수 있는 것이다.

3) 국경 관광사업의 연계 협력

한·중 수교와 더불어 1990년대에 들어오면서 한·중간의 관광 인구는 급속히 증대하는 추세에 있지만, 중국과 북한간의 관광협력은 아직 본격적으로 이루어지지 않고 있고, 변경지역의 도시간 관광 합작 수준에서 이루어지고 있다. 즉, 중국의 요녕성은 1988년부터, 지린성은 1991년부터 국가관광국의 허가를 받아 북한 관광사업을 추진하였는데, 연변지역에서는 훈춘-새별간 1일관광에 이어 평양-금강산 및 나진·선봉 관광코스를 개발하기도 하였다.

북한도 1997년부터 나진·선봉지대에 대한 출입 완화 조치를 취함에 따라 중국과 북한간의 관광은 비교적 용이해 지고 있다. 현재, 중국 지린성은 북한과의 국경 관광사업 협력을 위하여 6개 육지통상구를 개설하고 20

여개의 관광코스를 개설·운영하고 있다¹⁶⁾.

중국과 북한간의 관광협력 사업은 한국-중국-북한을 연계하는 관광협력으로 발전할 수 있고, 그와 같은 관광사업 협력은 인적 교류의 활성화 촉진과 더불어 북한을 개방으로 유도하는데 일조할 수 있으며, 아울러 남북 경제협력의 확대 및 한반도 경제공동체의 건설에 기여할 수 있는 것이다.

4. 러시아

1) 21세기 러시아의 발전전략 구상과 동북아 경제협력

푸틴 정권은 21세기 러시아 경제발전을 위하여 시장경제로의 경제강국 도약, 서구 자본주의 국가들이 인정하는 러시아 자본주의체제의 완성, 세계무역기구(WTO) 가입 등을 추구하고 있으며, 이를 위하여 시베리아·극동 개발을 위한 대형 국제프로젝트를 추진하고 있다. 즉, 푸틴 정권은 러시아가 전체 면적의 약 3/4 정도가 아시아 지역을 차지하는 유라시아 국가이므로, 주변국들과의 우호관계를 통한 아시아·태평양지역으로의 진출을 도모하고 있고¹⁷⁾, 이는 21세기 러시아의 동북아 경제공동체의 건설 구상과 연계되어 있는데, 러시아의 동북아 경제공동체 구상은 다음과 같은 핵심 사업의 추진과 더불어 전개되고 있다¹⁸⁾.

(1) 나호트카 공단조성 사업

한·러 양국정부는 1990년대 초부터 나호트카 한·러 공단 조성을 어려운 여건 하에서도 계속 추진하여 왔다. 1999년 김대중 대통령의 러시아

-
- 16) 중국 지린성과 북한을 연결하는 6개의 통상구는 집안 육지 통상구, 장백 육지 통상구, 남평 육지 통상구, 삼합 육지 통상구, 두만강 육지 통상구, 사타자·권하 육지 통상구 등이다.
- 17) 윤익중, “VI. 남북한 실질적 통합과 러시아의 역할,” 배정호 외, 『남북한 실질적 통합과 주변국 협력 유도 방안』 (서울: 통일연구원, 2002).
- 18) 권원순, “러시아의 동아시아 경제공동체 구상과 대러 외교정책의 문제점 및 대책,” 『통일 연구원 정책간담회 발제논문』 (2002. 5. 29).

방문 및 2001년 2월 푸틴의 한국 방문시에 재확인된 나호트카 공단사업은 현재까지 가시적 성과는 나타나지 못하고 있지만, TKR과 TSR이 연계될 경우, 한·러 경제관계 뿐아니라 남북한-중국-러시아의 경제교류의 활성화에 상당한 영향을 줄 수 있다. 나호트카 공단지역은 한반도와 시베리아 횡단철도가 연결되는 교착지점의 근거리에 위치해 있으므로, 한국으로부터의 원자재의 조달 및 제품의 판매에 매우 용이한 입지적 조건을 갖추고 있다.

(2) 이르쿠츠크 가스전 및 사할린 가스전 개발사업

동시베리아 지역의 이르쿠츠크 가스전 개발사업은 이르쿠츠크시 북방 450km에 위치한 코빅틴스크 가스전을 개발하여 일부는 러시아에 공급하고 나머지는 파이프라인을 통하여 중국, 한국 등 인근국가에 공급하는 동북아 지역차원의 대표적인 에너지 국제협력사업이다. 매장량이 8억 4000만㎥로 추정되고 있는 이르쿠츠크 코빅틴스크 가스전은 현재 한국, 러시아, 중국간에 상당히 구체적으로 논의되고 있으나, 연결 노선을 둘러싸고 관련국에 이견이 많은 것이 단점으로 지적되고 있다. 즉, 북한 통과 루트, 중국 동북지방 통과 루트 등을 두고 각국의 이해가 얽혀 있는 것이다.

사할린 가스전은 추정 매장량 5억 8000만㎥으로 이르쿠츠크 가스전에 비해 규모는 작지만, 가스 수송망의 연결 거리가 짧고 북한을 통과하도록 되어 있다. 현재 북한도 이에 높은 관심을 나타내고 있으므로, 사할린 가스 수송망의 건설은 북한의 에너지난 해소 및 남북한 에너지 공동체의 구축에 지극히 순기능적으로 기여할 수 있을 것으로 전망된다¹⁹⁾.

(3) TSR과 TKR 연계사업

TSR과 TKR 연계사업은 한·러간 경제협력의 활성화와 더불어 ‘철의 실크로드’ 구상을 구체화시킬 수 있는 동아시아 경제공동체 실현에 있어서 가장 핵심적인 협력 분야이다. 특히, 러시아측이 확고한 시베리아 횡단철

19) 『매일경제』, 2003. 1. 18.

도의 개선의지를 표명하고 있음을 감안할 때, 철도수송 부문에서의 협력은 한·러 경제협력을 새로운 분야로 확대시키는 것 외에도 양국간 물리적 거리를 단축시킴으로써 이에 따른 다양한 긍정적인 파급효과를 가져올 수 있다.

극동지역의 연해주, 하바로프스크주, 아무르주 등 지방정부들은 TSR과 TKR의 연계는 러시아 지역경제의 활성화에도 도움이 될 뿐 아니라 한국 및 북한 모두에게 커다란 경제적 실익을 가져다주는 상생의 전략사업으로 평가하고 있다. 최근, 러시아는 TSR과 TKR의 연계를 위하여 통과화물을 위한 절차의 간소화와 더불어 통과 화물용 철도 운임을 낮추는 등 제도적 미비점 등을 보완하고 있다.

러시아는 현재 통과화물 수익이 10억 달러에 불과하나, 장기적으로 볼 때 TSR의 활성화로 인한 통과화물 수수료는 150억달러 이상이 될 것으로 전망하고 있다.

2) 한반도 경제공동체의 건설과 러시아의 역할

위에서 언급한 바와 같이, 21세기 러시아의 발전전략의 핵심사항인 시베리아·극동지역 개발계획의 구체적인 추진과 그 성과는 북한 경제 및 한반도 경제공동체의 건설에 적지 않게 직·간접적으로 영향을 미칠 수 있다.

시베리아·극동지역의 주요 개발사업이 전개될 경우, 러시아는 한국의 자본·기술 등과 결합하여 북한-중국-러시아 접경지역의 경제개발을 촉진시키면서 동북아 경제권의 형성을 가속화시킬 것이고, 이는 북한의 경제개발 및 한반도 경제공동체의 건설의 촉진시키는데 적지 않게 기여할 수 있다.

예컨대, 경의선 및 동해선의 TSR 연계사업은 직접적으로는 북한 철도의 현대화, 국제화물에 대한 통관료 수입의 발생, 중간기착지로서의 대규모 물류집하시설 및 환적 시설의 건설 등에 기여할 수 있고, 간접적으로는 극동 시베리아 지역의 개발 촉진에 의한 북·러 경제교류의 활성화를 통하여 북한 경제 및 한반도 경제공동체의 건설에 다양한 영향을 줄 수 있다. 극동 연해 지역의 나호트가 공단 등은 러시아의 기술 및 시장, 한국의 자

본 및 기술, 북한의 노동력을 결합하여 제3국 또는 러시아 시장을 향한 제품을 생산할 뿐 아니라, 나진·선봉 지대와 연계되어 수송로의 개척과 더불어 북·러간 인적, 물적 교류를 활성화시킬 수 있다. 그리고, 대형 국제 프로젝트인 이투크츠크 코빅틴스크 가스전 개발사업 및 사할린 가스전 개발사업 등은 동북아 다자간 경제협력사업일 뿐 아니라, 파이프 라인이 북한을 지나 한국으로 이어지므로, 북한으로 하여금 천연가스의 안정적인 공급과 파이프 라인의 통관료 수입을 확보할 수 있게 해주는 남북경제협력 및 한·러경제협력을 촉진시키는 사업이다. 이외에, 시베리아·극동지역의 주요 개발사업이 전개될 경우, 러시아는 수력 자원의 개발과 더불어 동일한 전력 시스템을 갖추고 있는 북한에 전력 공급을 할 수 있다. 현재, 러시아도 자원 부족으로 수력발전 잠재력의 1%미만을 이용하고 있으므로, 한국과 러시아, 북한간의 주요한 협력 사업분야이다.

요컨대, 러시아는 한국과의 협력아래 북한의 철도 및 산업시설의 현대화, 에너지 및 자원 개발 등에 일정 부분 역할을 하면서 북한의 경제개발 및 한반도 경제공동체의 건설에 순기능적인 역할을 할 수 있는 것이다.

IV. 한국의 대주변국 외교전략

동북아 중추국가로서의 발전을 지향하는 한국의 대주변국 외교전략은 (1)동북아 경제협의체 및 동북아 개발은행의 설립 등 동북아 경제협력체제의 구축을 위한 기반의 조성을 도모하는 대외 경제협력전략의 추구하고 보조를 맞추면서, 아울러 (2)남북경제협력의 활성화 및 한반도 경제공동체의 건설이 21세기 동북아 지역개발의 순기능적으로 기여할 수 있음을 강조하고, 남북 경제협력의 활성화 및 한반도 경제공동체의 건설에 대한 미·일·중·러 등 주변국의 긍정적 역할의 극대화 및 부정적 역할의 극소화를 추구하여야 한다.

1. 대미국 통일 외교전략

북한 핵문제의 해결과 더불어 북·미관계가 개선되어 북한이 테러지원국

에서 해제되지 않을 경우, 앞에서 언급한 미국의 경제적 역할은 기대할 수 없고, 아울러 한반도경제공동체를 지향한 한국의 대북 경제협력의 추진에도 한계가 있다. 즉, 한국의 대북 경제교류 및 협력은 양과 질면에서 북·미 갈등에 의해 제약을 받을 수 있는 것이다.

따라서, 한국은 동북아 중추국가의 건설을 위해 경제적 차원뿐 아니라 안보적 차원까지 포함하는 포괄적인 전략을 추진하여야 하는 것이다.

1) 북·미관계 개선의 지원과 대북 설득 강화

부시 정부의 대북 인식은 대체로 부정적인데, 그와 같은 부정적인 대북 인식은 2001년의 9·11 테러사건이후에 한층 강해지고 있다. 즉, 9·11 테러사건 이전, 부시 정부의 대북 인식은 ‘국제사회의 이탈세력으로서 불량국가’이며, 체제유지만을 추구하는 ‘변하지 않는 신뢰성 없는 독재정권’이라는 부정적인 것이었는데, 9·11 테러사건 이후에는 대테러 전쟁의 차원에서 핵, 미사일 등 대량살상무기의 개발 및 확산에 대해 우려하는 맥락에서 북한을 ‘악의 축’으로 규정함과 더불어 불량국가·테러지원국가·국가안보위협국가로 간주하는 한층 더 부정적인 대북 인식을 나타내고 있다.

따라서, 9·11 테러사건 이후의 미국의 대북정책은 북한의 대량살상무기를 본토안보와 직결된 것으로 파악하여 협상과 거래의 가능성을 제시하면서도 ‘공세적 압박’전략을 전개하고 있고, 북·미관계는 2002년 10월 켈리 특사의 방북시의 북한의 농축 우라늄 30Kg 보유 발언, 2003년 4월 베이징 회담시의 북한의 핵무기 보유 발언²⁰⁾ 등으로 인하여 한층 냉각되고 있다.

이와 같은 미국의 대북 정책 및 북·미관계의 갈등은 남북관계에도 적지 않은 부정적 영향을 주고 있는데, 한국으로서는 한·미공조의 강화속에 대미 설득외교를 전개하면서 아울러 대북 설득을 적극적으로 추구해야 할 입장에 있는 것이다. 즉, 한국은 ‘채찍과 당근’의 역할 분담이라는 전략적 차원에서 미국의 대북 강경정책과 공조를 이루면서, 다른 한편에서는 앞에서 구체적으로 언급한 있는 북한의 경제회복 및 한반도경제공동체의 건

20) 『중앙일보』, 2003. 5. 10.

설에 있어서의 미국의 역할 즉 미국의 제재 조치 해제 및 그에 따른 시장, 자본 유치 등의 혜택 등에 대해 적극적으로 설명하면서 대북 설득을 적극적으로 추구하여야 할 것이다.

2) 개방적 지역협력을 위한 한·미 경제협력의 강화 및 확대

미국은 21세기의 아시아 신흥시장의 중요성을 인식하여 중국 등 동아시아 지역을 중심으로 하는 거대신흥시장(BEMs: Big Emerging Markets)의 달성을 추진하고 있으나, EU, NAFTA와 함께 세계 3대 교역권의 하나로 부상하고 있는 동북아 경제권은 동북아 FTA의 추진과 내부결속을 추진할 수 있다. 이 경우, 동북아 지역협력은 EU 및 NAFTA와의 경쟁을 의식한 나머지 배타적 지역협력으로 나아갈 수 있다.

따라서, 한국은 동북아 경제권이 협력의 활성화와 더불어 통합이 심화되더라도 배타적 방향으로 나아가지 않고, 미국을 포함한 역외 국가들과의 새로운 무역을 창출할 수 있는 개방적 지역협력으로 전개될 수 있도록 역내 주도적 역할을 추구하면서 대미 호혜적 통상관계의 강화를 도모하여야 할 것이다.

그리고, 한국은 대미 호혜적 통상관계의 강화를 위한 일환으로 한국의 FTA 정책의 틀내에서 한·미 자유무역협정(FTA)의 체결을 전략적 차원에서 적극적으로 도모할 필요가 있다²¹⁾. 한·미 FTA는 농산물과 일부 서비스 등의 국내산업에는 다소의 부담되지만, 한국경제 선진화의 계기를 제공하는 한편 다양한 제조업 분야에서 한국의 수출증대 효과를 가져올 수 있다. 또, 지역협력의 시각에서 보면, 아직은 미국과의 FTA를 체결하고 있는 동아시아 국가가 존재하지 않은 상황에서 한국이 미국과의 FTA를 통해 양자간의 창구 역할을 담당하게 될 경우, 동북아 및 동아시아 역내협력에서 미국의 역할을 확보하는 한편 한국의 지역적 위상을 제고하는 효과도 겨냥할 수도 있을 것이다. 따라서, 한국은 FTA 정책의 국가별 우선순위에 대한 총체적 청사진 마련을 위한 종합적 연구를 전개함과 더불어

21) 현재 한국은 칠레와의 FTA 체결, 한·일 FTA 검토 등 과거에 비해 양자간 FTA에 대해 전향적 자세를 견지하고 있다.

이를 한반도경제공동체의 건설에 전략적으로 활용하는 방안을 모색하여야 할 것이고, 이와 같은 연구를 바탕으로 대미 호혜적 통상관계의 강화를 위한 한·미 FTA의 체결을 추진하여야 할 것이다²²⁾.

2. 대일본 외교전략

1) 일본의 동아시아 경제공동체 구상의 전략적 활용과 동북아 물류망의 한반도 기점 확보

일본의 21세기 동아시아 및 동북아 개발구상은 북한과의 관계 개선과 더불어 남북경제협력의 활성화에 따른 한반도의 동북아 물류중추로서의 기능 등을 필요로 하므로, 한국은 한반도-동북아 연계개발에 21세기 일본의 동북아 구상의 전략적 활용을 도모하여야 할 것이다. 즉, 한국은 한일 상호 국익에 부합되고 상호이익을 증대시킬 수 있는 방향으로 한·일협력이 전개될 수 있도록 '21세기 동북아 개발과 남북경제공동체의 건설'에 관한 구체적인 협력방안을 한·일 공동으로 마련하고, 이를 공조체제의 틀내에서 추진하여야 할 것이다. 이와 같은 맥락에서 한·일 자유무역협정(FTA)의 체결시, 한국은 한·일 자유무역지대에 개성 공업특구를 비롯하여 향후 한·일이 협력하여 투자·개발하는 경제특구를 포함시키는 방안을 일본과 사전협의를 하여야 할 것이고, 마련된 방안은 공조체제의 틀내에서 추진되도록 하여야 할 것이다.

그리고, 한국은 대륙과 해양을 연결하는 동북아 물류중추의 기능을 위한 기점을 한반도에 확보하는 전략적 노력을 하여야 할 것이다. 즉, 동북아 경제권의 구축 및 발전을 위한 차원에서 한·일 협력은 강화하되, 한·일 해저터널의 건설 등은 절대 하지 않아야 하는 것이다. 한·일 해저터널이 건설될 경우, 동북아 물류망의 기점은 한국이 아닌 일본이 되고, 한국은 그에 따른 상당한 경제적 손실을 입게 될 것이다.

²²⁾ 조용균 교수, 필자와의 토론, (2002. 8)에서 주장.

2) 국교정상화를 지향한 북·일 관계개선의 지원과 일본의 대북 투자 유도

현재 일본의 대북 투자는 소강상태의 수준을 벗어나고 있지 못하지만, 북·미관계의 개선과 더불어 북한이 테러 지원국 지정에서 해제되고, 북·일 국교정상화 회담이 순조롭게 전개될 경우, 일본 정부의 대북 경제지원과 함께 일본 기업들도 재차 대북 진출을 적극적으로 도모할 것이다.

특히, 국교정상화와 더불어 북한에 제공되는 약 50~100억달러의 보상금 및 배상금은 일본의 기업의 대북 진출을 촉진시키면서 북한 경제 및 한반도 경제공동체의 건설에 상당한 영향을 미치게 될 것이다.

따라서, 한국은 남북경제공동체의 건설과 동북아 중추국가로서의 발전을 도모하는데 일본의 대북 지원을 전략적으로 활용할 수 있는 방안을 수립하여야 할 것이며, 나아가 한·일 공조의 강화를 추구하여야 할 것이다. 즉, 북·일 국교정상화와 더불어 제공되는 일본의 보상금 및 배상금이 북한 경제의 개발 및 한반도 경제공동체의 건설에 긍정적으로 활용될 수 있도록 한국은 한·일 공조체제의 강화와 함께 사전협의를 전략적으로 전개하여야 할 것이다.

3) 일본 자본의 대북 투자 유치와 북한의 투자환경 개선

일본은 어느 국가보다도 북한의 투자 환경의 문제점을 정확하게 파악하고 있으므로, 일본 자본의 유치를 위해서는 북한의 투자환경의 개선은 불가결하다.

일본이 니이가타 지역을 중심으로 환동해 경제권의 발전과 대륙진출을 위한 거점 확보차원에서 대북 진출을 도모하고 있으므로, 한국은 남북 경제협력추진위원회의 협의를 통하여 북한의 동해안 지역에 경제특구를 설립하는 등 ‘연안지역 발전전략’의 추진과 함께 북한의 사회간접자본 등 투자환경을 개선하면서 일본의 대북 투자의 유치를 도모하여야 할 것이다. 연안지역의 경제특구화는 도로·철도 등 사회간접자본의 취약성을 어느 정도 극복하면서 자본주의식 경영이 가능한 투자환경의 정비를 추구할 수

있을 것이다.

그리고, 동북아 물류중추로서의 한반도의 기능은 일본경제에게 적지 않은 이익을 줄 수 있으므로, 한국은 ‘동북아 물류기지의 건설과 일본의 경제적 이익’이라는 관점에서 북한의 사회간접자본의 건설에 일본의 자본 투자를 유치하는 전략을 전개하여야 할 것이며, 대북 투자의 위험도를 감소시키기 위한 일환으로 ‘북한의 비교생산 우위+조총련계 기업+한국기업’ 등과 같은 협력형태의 대북 진출도 피하여야 할 것이다.

3. 대중국 외교전략

1) 21세기 중국의 경제발전 계획의 전략적 활용

21세기의 지속적인 경제성장을 위하여 중국은 대외개방과 대내개혁을 연계시키며 촉진시키고 있는데, 남쪽으로는 화교자본과의 결합아래 ASEAN과의 경제협력을 강화하고 있고, 북쪽으로는 서부지역의 대개발과 연계하여 동북지역의 공업화 및 사회간접자본의 확충을 추진하고 있다.

따라서, 한국은 한반도 경제공동체의 건설과 동아시아 중추국가로서의 발전을 도모하는데, 이와 같은 중국의 경제발전 계획의 전략적 활용을 도모하여야 할 것이다. 즉, 한국은 동아시아 중추국가로서의 발전을 위하여 중국 경제발전 계획의 전략적 활용과 한중 경제협력아래 환황해 경제권의 발전 및 중국 시장의 확보를 도모하여야 하고, 아울러 동북 3성과 북한간의 경제교류 등 북·중 경제관계를 활용하여 남북경제협력의 활성화를 위한 환경 조성을 추구하여야 할 것이다.

2) 동북 3성-북한 경제관계의 전략적 활용과 남북한 연계 및 중국 진출의 거점 개발

중국은 21세기 국가발전전략 차원에서 서부 대개발과 더불어 동북 대개발을 추진하고 있고, 북한과 중국간의 경제관계는 중국의 대북 지원을 제외하다면 사실상 중국의 동북부 지역과 북한간의 경제관계가 대부분을 차

지하고 있다.

한국은 21세기 중국의 발전전략에 관한 냉철한 분석과 더불어 동북 3성-북한 경제관계의 전략적 활용을 도모해야 할 것이다. 즉, 동북지역-북한 접경지역에 남북한을 연계하고 중국 진출의 거점이 될 수 있는 거점의 개발과 더불어 지역 특성에 맞는 산업을 육성하는 것이다. 단동 및 훈춘에는 이미 한국이 개발한 공단이 있고, 최근 북한이 제2의 개방지역으로 신의주를 개발하려 하고 있으므로, 압록강 하구의 단동-신의주, 두만강 하구의 훈춘-나진·선봉의 연계 개발은 남북을 연계하는 공간축으로서 동시에 북한산 제품의 중국 진출의 거점으로서 전략적 가치가 매우 높다.

3) 경의선-TCR 연계사업과 동해선-TSR 연계사업의 상생적 경쟁전략의 추구

경의선 복원은 남북교역의 물류비 절감뿐 아니라 TCR과 연결될 경우, 동북아의 지하자원, 노동력, 자본, 기술의 결합을 촉진시키면서 황해경제권의 형성을 가시화시킬 수 있다. 즉, 경의선의 복원과 더불어 남북한과 중국의 협력이 이루어 질 경우, 중국 동북부 지역의 개발 및 한반도 경제공동체 건설의 촉진을 통하여 동북아 경제권의 구축을 가속화시킬 수 있는 것이다. 중국은 동북부 지역의 개발차원에서 동해선-TSR의 연계를 연계하면서 경의선-TCR연계사업에 높은 관심을 나타내고 있다.

따라서, 한국은 중국과 러시아의 협력을 유도하기 위한 차원에서 경의선-TCR 연계와 동해선-TSR 연계 사업을 전략적으로 경쟁시키면서 추진 하되, 제로섬(zero sum)적 경쟁이 아닌, 중국-한반도-극동 러시아 지역의 경제권 발전에 상호 보완적으로 기여할 수 있는 상생의 경쟁전략을 추구하여야 할 것이다.

4. 대러시아 통일 경제외교전략

1) 21세기 러시아 경제발전을 위한 시베리아·극동 지역 개발 계획의 전략적 활용

러시아는 21세기 경제발전을 위하여 시장경제로의 경제강국 도약, 러시아 자본주의체제의 완성, 세계무역기구(WTO) 가입 등의 추구하고 더불어 아시아와 유럽을 연결하는 동북아 중추국가로서의 발전을 도모하고 있으며, 이를 위해 나호트카 공단조성 사업, 이루크츠크 가스전 개발사업, TSR과 TKR 연계사업 등을 추구하고 있다.

그런데, 이와 같은 대형사업은 한국을 비롯한 국제적 차원의 자본·기술 유치를 필요로 하고 있다. 즉, 한국은 대러 통일경제외교차원에서 시베리아·극동지역의 주요 개발사업의 참여를 상생적이고 전략적으로 활용하여야 하는 것이다.

한국의 자본·기술 등이 러시아의 노동력 및 자원과 결합될 경우, 시베리아·극동지역의 주요 개발사업을 촉진시킴은 물론, 북한-중국-러시아 접경지역의 경제개발을 촉진시키면서 동북아 경제권의 형성을 가속화시킬 것이고, 이는 북한의 경제개발 및 한반도 경제공동체의 건설의 촉진시키는 데 적지 않게 기여할 수 있다.

요컨대, 러시아는 한국과의 협력아래 북한의 철도 및 산업시설의 현대화, 에너지 및 자원 개발 등에 일정 부분 역할을 할 수 있으므로, 한국은 21세기 러시아 경제발전을 위한 시베리아·극동 지역 개발 계획의 전략적 활용을 통하여 북한의 경제개발 및 한반도 경제공동체의 건설에 대한 러시아의 순기능적인 역할을 유도하여야 하는 것이다.

2) 대러 경제협력을 위한 다채널 확보와 활용

1990년대 이후 러시아에서는 정치·경제적으로 중앙에서 분리되는 지역주의 및 지방시대가 전개되어 지고 있다. 이는 한국이 중앙정부 및 지방정부 양 수준의 공식외교, 민간수준의 비공식 외교 등 대러 접근을 다각적으로

로 하여야 함을 시사한다.

따라서, 한국은 대러 통일경제외교의 효율성 제고를 위해 중앙정부간 수준의 상위 경제외교와 극동시베리아 지역을 기반으로 하는 지역 수준의 통일경제외교를 동시에 추구하여야 할 것이고, 아울러, 민간차원의 다양한 네트워크의 구축 지원 등을 통한 비공식 외교도 추구하여야 할 것이다. 즉, 한국의 대러 통일 외교전략은 공식 및 비공식 수준, 중앙정부 및 지방 정부 수준등의 다양한 채널을 확보하며 전개하여야 하는 것이다.

3) 대러 장기적·포괄적 접근

한국이 러시아의 시베리아 횡단철도 개발계획이나 극동 및 시베리아 개발 프로젝트 등 관련하여 경제적 타산에만 입각한 근시안적인 대러시아 접근을 지속할 경우에 그 결과는 매우 부정적으로 될 수 있다²³⁾. 이는 극동·시베리아 개발에 대해 한국이 러시아를 비롯한 인접국가들(중국, 일본, 몽골 등)과 함께 협력하며 살아가야 할 공동체로 이해하고 접근해야 함을 의미한다.

따라서, 한국은 TKR과 TSR의 연결을 이용한 범아시아 교통망의 건설 등에 대해서도 단순히 물류로 대변되는 경제적인 고려에서뿐만 아니라, 교통망을 통한 인적, 문화적 교류의 활성화 및 그에 따른 동북아 문화권의 형성 등이라는 시각에서 접근하여야 하며, 아울러 남북경제협력의 촉진 및 남북경제공동체의 건설을 위한 대러 통일외교도 장기적이고 포괄적 수준에서 추진하여야 하는 것이다.

V. 결론: 한반도-동북아 연계 발전전략의 지향

한국의 동아시아 중추국가로서의 발전은 분단의 제약에 대한 극복과 더불어 주변국들과의 전략적 협력관계를 구축할 때, 해양과 대륙을 연계하며 본격적으로 추구될 수 있다.

23) 윤익중, 앞의 논문 (2002).

따라서, 한국은 한반도의 동아시아 중추국가로서의 발전을 추구하는 ‘21세기 한반도의 그랜드 디자인(Grand design)’의 수립과 더불어 남북한과 동북아 지역의 상호 이익의 증대 및 상호의존도의 심화를 피할 수 있는 상생의 전략(win-win strategy)을 지향하여야 하고, 그와 같은 상생의 전략으로서 ‘한반도-동북아 연계 발전전략’을 추구하여야 하는 것이다.

한반도-동북아 지역 연계 발전전략은 남북관계의 개선 및 성숙화를 전제로 하면서 주변국가들과의 경제적 상호이익을 도모하는 것이며, 역으로 주변국가들과의 상호이익의 창출 및 상호의존의 심화를 추구하여 이를 남북관계의 성숙화를 촉진하기 위한 환경조성에 활용하려는 ‘순환고리형 전략’인데, 한국은 이와 같은 한반도-동북아 지역 연계 발전전략의 전개를 위한 환경조성을 지향하여 동북아 지역차원의 포괄적 협력을 추구하여야 할 것이다.

북핵 문제와 한미관계: 현황과 전망

김 영 호 (성신여대 정외과 교수)

◆ 논문 요약 ◆

이 글은 2000년 10월 북한의 무려 늑농축 핵개발 계획 시인 이후 구체화된 제2차 북핵 위기의 현황과 대응 방안을 모색하기 위해 제1차 북핵 위기를 해결하기 위해 합의된 제네바협정이 안고 있었던 근본적인 한계점들을 지적하고 제2차 북핵 위기 발생의 직접적인 원인들이 무엇인지를 설명할 것이다. 또한 이 글은 북한의 핵 개발 요인들을 안보적, 국내정치적, 상징적 차원에서 검토하고 이들 요인들이 복합적으로 작

용하여 북한의 핵 개발에 영향을 끼치고 있다는 사실을 지적할 것이다.

다음으로 이 글은 제2차 북핵 위기에 대한 몇가지 해법들을 검토한 후 이것들이 향후 한미관계에 미칠 영향을 분석할 것이다. 결론적으로 이 글은 제1차 북핵 위기를 해결 과정에서 얻은 교훈을 어떻게 제2차 북핵 위기를 해결하는 데 활용해야 할 것인가 하는 점을 살펴볼 것이다.

I. 서론

지난 3월말 시작된 이라크전쟁은 불과 한 달도 채 되지 않은 상태에서 바그다드가 함락당함으로써 그 막을 내렸다. 이라크전쟁의 종전은 이 전쟁 때문에 지금까지 유엔과 미국 대외정책의 우선 순위에서 밀려나 있었던 북핵 문제가 국제적 관심 사항으로 등장하게 되었다는 것을 의미한다. 1990년대 초 발생한 제1차 북핵 위기는 제네바합의를 통하여 해결의 실마리를 찾았지만, 2002년 10월 미국의 켈리 특사 방문 이후 그 내용이 공개적으로 드러나기 시작한 북한의 농축우라늄 비밀 핵개발 계획으로 인하여 제네바합의가 폐기되면서 한반도는 제2차 북핵 위기를 맞았다.

새로운 북핵 위기는 한국의 대통령선거 및 정권 교체 시기와 맞물리면서 뚜렷한 대응책이 마련되지 못한 채 지금까지 표류해 왔다. 또한 미국은

이라크문제에 대한 국내적, 국제적 초점을 분산시키지 않기 위해 북핵 위기를 아직 위기의 수준에는 이르지 못했다는 점을 애써 강조하면서 북미간의 양자회담을 거부하고 다자회담을 통한 북핵 문제 해결책을 이라크전쟁 발발 한 달 전인 2003년 2월에 제시하기에 이르렀다.¹⁾ 이라크전쟁 이전에 미국과의 양자회담을 통하여 핵문제 해결에 대한 실마리를 찾으려고 시도한 북한은 영변 핵시설에 대한 동결 해제 및 재가동, 국제원자력기구(IAEA) 사찰관들의 추방, 핵확산금지조약(NPT)의 탈퇴 등 제네바협정의 내용을 대부분 파기하는 강경한 조치들을 취하면서 미국을 양자 협상 테이블로 끌어내려고 했지만 성공하지 못했다.

바그다드 합락 직후 상황은 급변하여 북한은 다자회담 수용 의사를 표명함으로써 제2차 북핵 위기를 해결하기 위한 회담이 4월 23~25일 북경에서 미국, 북한, 중국의 3자 회담의 형식으로 열리게 되었다.²⁾ 이러한 회담 형식은 그동안 미북 양자회담을 고집한 북한의 주장과 진정한 다자회담을 주장한 미국의 입장을 절충한 것이고, 중국이 북미회담의 중재자로 나섰다는데 그 특징이 있다. 이 회담에서 북한은 핵 보유를 선언하고, 8천개의 폐연료봉의 재처리도 거의 완료했다고 주장했다.³⁾ 또한 북한은 불가침협정 체결을 통한 북한 체제보장, 북미관계의 정상화, 중유공급 재개 및 경수로 완공, 대북 경제원조 등의 조건들이 충족될 경우 핵 개발 계획을 중단시키고 핵 사찰을 수용할 의사가 있다고 주장했다. 제1차 북경 3자회담 이후 북한은 평양을 방문한 웰든(Curt Weldon) 미 하원 의원이 이끈 미 의회 대표단에게 폐연료봉 재처리 완료, 핵보유를 재확인하고 핵 무기를 추가로 개발할 의사가 있음을 명확히 했다.⁴⁾ 뒤이어 북한은 관영

1) U.S. Department of State, "Powell Says He's Thinking of Engaging DPRK Multilaterally," *Washington File*, 22 February 2003, <http://usinfo.state.gov> (검색일: 2003년 4월 13일).

2) 북한은 4월 12일 외무성대변인을 통하여 "만약 미국이 핵 문제의 해결을 위해 대조선정책을 대담하게 전환할 용의가 있다면 우리는 대화의 형식에 크게 구애되지 않을 것"이라고 말했다. 『연합통신』, 2003년 4월 12일.

3) Steven R. Weisman, "North Korea Said to Offer Small Nuclear Steps at a Price," *New York Times*, April 29, 2003.

4) Curt Weldon, "Congressional Record of "Results of Trip to North Korea," June 5, 2003, http://nautilus.org/pub/ftp/napsnet/special_reports/WeldonNKre

『중앙통신』논평을 통하여 미국의 핵 위협에 대응하기 위해 핵 억제력을 갖추겠다는 의지를 최초로 공식화했다.⁵⁾ 북한의 핵보유 선언은 금년 5월에 열린 한미정상회담과 미일정상회담에서 북한이 북핵문제와 관련하여 사태를 악화시킬 경우 “추가적 조치”와 “더욱 강경한 조치”를 취하겠다는 입장을 두 회담에서 잇따라 발표한 이후의 시점에서 나왔다는 점에서 제2차 북핵 위기의 해결 방안 모색을 더욱 어렵게 하고 있다고 볼 수 있다. 한국과 미국은 북한의 핵 보유 선언으로 정점에 이른 제2차 북핵 위기에 대한 공동의 해법을 찾아내야 한다는 점에서 한미관계는 한국전쟁 이후 최고의 전환점에 섰다고 할 수 있다.

이 글은 우선 제1차 북핵 위기를 해결하기 위해 합의된 제네바협정이 안고 있었던 근본적인 한계점들을 지적하고 제2차 북핵 위기 발생의 직접적인 원인들이 무엇인지를 설명할 것이다. 나아가 이 글은 제2차 북핵 위기의 직접적인 원인이 되고 있는 북한의 우라늄농축 핵 개발 계획의 구체적 내용과 그것이 어떠한 과정을 거쳐서 공론화되었는지를 미국측의 자료들을 동원하여 살펴볼 것이다. 또한 이 글은 북한의 핵 개발 요인들을 안보적, 국내정치적, 상징적 차원에서 검토하고 이들 요인들이 복합적으로 작용하여 북한의 핵 개발에 영향을 끼치고 있다는 사실을 지적할 것이다. 다음으로 이 글은 제2차 북핵 위기에 대한 몇가지 해법들을 제시한 후 이것들이 향후 한미관계에 미칠 영향을 분석할 것이다. 결론적으로 이 글은 제1차 북핵 위기를 해결 과정에서 얻은 교훈을 어떻게 제2차 북핵 위기를 해결하는 데 활용해야 할 것인가 하는 점을 살펴볼 것이다.

port.txt (검색일: 2003년 6월 21일).

- 5) 『한계레신문』, 2003년 6월 9일. 최근 공개된 동구권의 문서에 따르면 북한은 1960년대에는 핵무기에 대해서 그다지 전략적 중요성을 부여하지 않았지만, 1986년 동독의 호네커(Eric Honecker)와의 회담에서 김일성은 “미국이 남한에 1천개 이상의 핵무기를 배치해 두고 있기 때문에 남한을 공격할 수 없고, 2개의 핵무기만으로도 북한은 파괴될 것”이라는 사실을 지적한 점으로 비추어볼 때 이때 이미 북한 지도부는 핵억지력에 대해서 구체적인 구상을 발전시킨 것으로 볼 수 있다. 이 점에 관해서는 Kathryn Weathersby, “North Korea’s Crisis Behavior, Past and Present: New Light from the Archives of its Former Allies,” <http://wwics.si.edu/index.cfm> (검색일: 2003년 6월 21일)을 참조.

II. 제1차 북핵 위기와 제네바협정의 한계점

제1차 북핵 위기는 북한이 1987년 완공시켜 가동에 들어간 5MW 흑연감속로에서 핵무기 개발용 플루토늄을 추출했을 것이라는 의혹에서 비롯되었다. 이 원자로에는 8천개의 연료봉이 장전되는데, 이 연료봉을 재처리할 경우 매년 약 7kg의 플루토늄을 추출할 수 있는 것으로 알려지고 있다.⁶⁾ 북한은 기술적인 이유로 해서 여러 번 원자로 가동을 중단시킨 적이 있었고, 특히 1989년에는 약70일간 가동을 중단시켜서 플루토늄을 추출한 것으로 의심받고 있다. 이러한 의혹에 대해서 1992년 북한은 영변의 핵재처리시설인 방사화학실험실에서 80g의 플루토늄을 추출했을 뿐이라고 국제원자력기구에 신고했다. 그러나 여섯 번에 걸친 북한에 대한 사찰을 통해서도 의혹이 해소되지 않았고, 1993년 2월 국제원자력기구는 북한 신고량의 타당성 여부를 확인하기 위해 영변에 있는 두 곳의 핵연료 저장탱크에 대한 특별사찰을 북한에게 요구했다. 이에 반발하여 북한은 핵확산금지조약의 탈퇴를 선언했고, 1993년 6월 북미 고위급회담이 시작됨으로써 북한은 조약 탈퇴를 일단 유보했다.

북미회담은 시작되었지만 북한은 계속해서 영변시설에 대한 사찰을 거부했고, 급기야 1994년 5월에는 8000개의 폐연료봉을 제거함으로써 플루토늄 추출량의 파악을 불가능하게 만들었을 뿐만 아니라 이 연료봉 재처리를 통하여 5개 내지는 6개의 핵무기를 단기간에 만들 수 있었기 때문에 미국은 유엔안보리를 통한 제재 수순을 밟게 되었다. 미국은 이미 영변 핵시설을 포함한 북한 지역에 대한 폭격 준비에 들어가면서 제1차 북핵 위기는 파국으로 치닫고 있었다.⁷⁾ 여기서 분명히 해두어야 할 것은 클린

6) 이 원자로의 연료봉을 재처리해서 추출할 수 있는 연간 플루토늄의 양은 1.46kg에서 13kg에 이르기까지 그 의견이 다양하다. 이 원자로는 8년간 가동되었기 때문에 이 기간을 고려할 경우 북한이 추출한 플루토늄의 총량은 약12kg에서 104kg까지 그 의견이 다르다. 여기서 연간 약7kg은 이들 사이의 중간치에 해당된다고 볼 수 있다. 이 점에 관해서는 Yo Taik Song, 『US-DPRK Agreed Framework and Implementation』 (Sejong Institutes, 1998), p. 11; Larry A. Nisch, "North Korea's Nuclear Weapons Program," *Congressional Research Service*, March 17, 2003.

턴대통령은 영변핵시설과 북한에 대해서 “선제공격”을 승인한 사실은 없고, 대북한 제재에 대한 대응으로써 북한이 도발을 할 경우에 한해서 군사적 대응방안을 마련해 두고 있었을 뿐이다.⁸⁾ 1994년 6월 카터 전 미국 대통령이 북한을 방문하여 김일성과의 회담을 통하여 극적인 타결책을 이끌어냈다. 이때 제시된 타협안들은 1994년 7월 김일성이 사망한 이후에도 커다란 어려움없이 제네바협정에 대부분 반영되었다.

1994년 체결된 제네바협정은 영변의 핵시설을 동결하는 대가로 두 개의 1,000MW 경수로를 북한에게 2003년까지 지어주기로 했고, 그 사이 북한의 연료 부족을 매우기 위해 매년 미국이 50만톤의 중유를 제공하기로 했다. 북미회담에서 미국은 같은 용량의 화력발전소의 건설을 북한에 제의했지만 북한은 매년 많은 양의 석탄이 연료로 들어갈 경우 해외의존도가 높아질 것을 우려하여 거부했다. 1993년 7월에 열린 제네바회담에서 북한은 흑연감속로를 경수로로 바꾸겠다고 선언했고, 김일성과 카터 회담에서 김일성은 똑 같은 제안을 되풀이했다. 제1차 북핵 위기가 터지기 전에 소련은 북한에게 4개의 440MW 경수로를 지어주기로 하고, 현재 금호지역으로 명명된 북한의 신포지역에 대한 지질 조사를 모두 마친 상태였지만, 체르노빌 원전 사고로 인하여 소련은 북한에 대한 약속을 이행하고 있지 못한 상태였다. 따라서 북한은 영변 핵시설의 동결 대가로 두 개의 1,000MW 경수로를 요구했고, 한국 정부가 그 경비를 부담하겠다는 약속을 미국에게 함으로써 제네바합의가 이루어졌다.

제1차 북핵 위기가 발발했을 때 미국의 클린턴 행정부는 갓 출범한 상태였다. 클린턴 행정부는 영변 핵시설에 대한 폭격도 실질적으로 고려했지만, 한반도에서 전쟁이 발발할 경우 당시 클린턴 대통령은 자신이 대선과정에서 제시한 국내정치적 공약 사항들을 하나도 이행하지 못하게 될 우려가 매우 높았다. 당시 부시대통령은 걸프전쟁에서 승리한 현직 대통령이

7) Don Oberdorfer, *The Two Koreas*, rev. ed. (New York: Basic Books, 2001), pp. 323-326; 윌리엄페리, 애쉬튼 카터 저, 박건영, 이성용, 권영진 역 『예방적 방위전략』 (서울: 프레스21, 2001), pp. 193-195. 미국방성이 작성한 이 공격의 암호명은 “2MCRs”였다.

8) Jim Hoagland, “Talk Plus Muscle On North Korea,” *Washingtonpost*, May 25, 2003.

었지만 만성적인 무역적자와 재정적자로 인하여 발생한 경제문제를 해결하지 못했다는 이유로 클린턴 주지사에게 패배하고 말았던 것이다. 그만큼 클린턴행정부로서는 북핵 문제를 빨리 수습하고 국내정치적 문제에 관심을 돌리고 싶었던 것이다. 국무성과 정부 기관이 아니라 전직 대통령인 카터를 협상 일선에 내세운다는 비난과 수모를 당하면서까지 클린턴행정부가 대북협상을 진행시킨 이면에는 이러한 국내정치적 요인들과 강하게 작용하고 있었다.

미국은 제네바협상 과정에서 북한이 일방적으로 이미 제거한 8000개의 폐연료봉을 즉시 해외로 이전시켜야 한다는 당초의 협상 목표를 포기했을 뿐만 아니라 1994년 이전에 북한이 추출한 플루토늄의 정확한 양을 측정하기 위한 국제원자력기구의 특별사찰 요구도 들어주지 않기로 했다. 당시 페리 국방장관은 1993년부터 특별사찰보다는 북한 핵 계획의 완전한 제거를 주장했다. 또한 특별사찰 문제로 협상이 난항을 거듭하자 미국측 협상대표인 갈루치대사는 1994년 10월 특별사찰에 대한 요구를 더 이상 협상의 전제조건으로 하지 않기로 결정했다. 그럼에도 불구하고 협상과정에서 북한이 경수로가 제공된 후 특별사찰을 받기로 함으로써 제네바협정이 체결되었다.⁹⁾ 물론 제네바협정은 두 개의 경수로가 완공되는 시점에 북한이 특별사찰을 받고 폐연료봉을 제3국으로 반출시키기로 규정하고 있다. 그러나 제1차 북핵 위기 회담에서 이 문제점들을 완전히 처리하지 못함으로써 북한으로 하여금 제2차 북핵 위기를 유발시킬 수 있는 불씨를 여전히 남겨두었다고 할 수 있다.

미국은 북한의 핵 과거를 모호한 상태로 내버려두는 것이 낫다고 판단한 것으로 보인다. 북한이 80g의 플루토늄을 추출했다고 국제원자력기구에 공식적으로 보고했지만, 만약 사찰 결과 북한의 주장이 사실로 판명될 경우 이 문제를 놓고 전쟁 일보 직전까지 갔던 미국의 위신은 국제적으로 돌이킬 수 없을 정도로 실추되었을 것이고 1995년 예정이었던 핵확산금지조약의 갱신을 위해 국제적 합의를 미국이 주도적으로 이끌어내는 것이

9) 이 점들에 관해서는 페리, 카터, 『예방적 방위전략』, pp. 190-191; 하바드 대학교 케네디 스쿨, 『한반도, 운명에 관한 보고서』 (서울: 김영사, 1998), pp. 158-160을 참조.

매우 어렵게 되었을 것이다. 이와 반대로 특별사찰 결과 북한이 더 많은 플루토늄을 추출했음이 밝혀질 경우 경수로 사업이 즉각 중단될 뿐만 아니라 북한의 핵 개발 의도가 기정사실화되면서 북핵 위기는 재발할 수밖에 없을 것이다. 이러한 모호성을 제네바협정은 안고 있었지만, 그후 한반도에너지개발기구(KEDO)가 만들어져서 금호지역에서 경수로 건설에 착수했고, 미국은 클린턴행정부 집권시에는 약속한대로 매년 50만톤의 중유를 제공함으로써 북핵 문제는 일단 수면 아래로 가라앉게 되었다.

미국 중앙정보국(CIA)이 법적 규정에 따라 6개월마다 미의회에 제출하도록 되어 있는 대량살상무기 개발 가능성이 있는 국가들에 대한 정보보고서에는 클린턴행정부 시기에 해당되는 1998년부터 최근의 부시행정부에 이르기까지 북한이 1개 내지는 2개의 핵무기를 개발할 수 있는 플루토늄을 보유하고 있다고 이미 기정사실화하고 있다.¹⁰⁾ 이것은 북한이 약 12kg의 플루토늄을 추출했다고 하는 추정치에 근거하고 있다.¹¹⁾ 또한 1.5kg 내지 3kg의 플루토늄을 사용하여 1킬로톤의 소형 핵무기를 만드는 것이 기술적으로 가능하기 때문에 이 경우 북한은 훨씬 많은 핵무기를 개발할 수 있는 플루토늄을 보유하고 있는 것으로 추정할 수 있다.¹²⁾ 특별사찰을 통하여 북한의 플루토늄 보유량이 확인되지는 않았다고 하더라도, 사건 발생 후 법적 요건에 맞추기 위해 정보를 수집하는 경찰의 수사 와 달리 국가정보 수집이란 미래에 발생할지도 모르는 만약의 위기에 대비하는 측면이 강하기 때문에 미국 정보기관의 이러한 분석을 전적으로 근거가 없다고 할 수는 없을 것이다.¹³⁾ 미국 정부의 이러한 입장은 최근

10) CIA, "Unclassified Report to Congress on the Acquisition of Technology Relating to Weapons of Mass Destruction and Advanced Conventional Munitions," 10 April 2003, 7 January 2003, 30 January 2002, 22 February 2001, 2 February 2000, and 9 February 1999, <http://www.cia.gov> (검색일: 2003년 4월 13일).

11) Larry A. Niksch, "North Korea's Nuclear Weapons Program," *Congressional Research Service*, March 17, 2003.

12) Bermudez, *The Armed Forces of North Korea* (New York: I. B. Tauris, 2001), pp. 219-220.

13) Bruce Berkowitz, "The Big Difference Between Intelligence and Evidence," *Washingtonpost*, February 2, 2003.

불거진 북한의 비밀 우라늄농축 핵 개발 계획의 발견에 의해 설득력을 더욱 얻고 있다. 급기야 북한은 최근 북경 3자회담에서 핵 보유를 기정사실 화함으로써 그동안 미국 정부의 북한 핵 보유 가능성에 대한 가정들은 현실로 드러나고 있다. 제1차 북경 회담 이후 백악관은 미국 정보기관들로 하여금 북한 주장의 사실 여부를 확인하도록 지시했다.¹⁴⁾

제네바협정은 여러 가지 문제점들을 안고 있었지만 클린턴행정부는 이 협정의 체결로 인하여 북한이 연간 30개 이상의 핵무기를 만들 수 있는 시설들을 동결시키고, 동아시아 지역의 핵 개발 도미노 현상을 막고 지역적 안정을 확보하는 데 성공했다고 평가했다. 그럼에도 불구하고 클린턴행정부는 북한이 동결된 영변 시설 외에 또 다른 핵 개발 계획을 비밀리에 추진하고 있다는 정보를 확보하기 시작했지만, 제네바협정의 파기를 우려하여 이 정보에 기초한 새로운 대북정책의 수립을 시도하지 않았다. 클린턴 행정부의 이러한 미온적인 태도는 최근 북경 3자회담에서 북한의 핵 보유선언에서 확인된 것처럼 북한으로 하여금 비밀리에 핵 개발을 허용케 했다는 비판을 면하기 어려울 것이다.

Ⅲ. 제2차 북핵 위기와 우라늄농축 계획

제네바협정이 체결된 직후인 1995년부터 북한은 파키스탄에게 노동미 사일을 판매하는 대가로 우라늄농축 기술을 얻어려고 노력했다. 1998년 내지는 1999년에 클린턴행정부는 이러한 사실을 파악했고, 미국 에너지성은 1999년 보고서에서 북한의 우라늄농축 계획에 관해서 직접 언급하고 있다.¹⁵⁾ 그 결과 2000년 3월 클린턴대통령은 제네바협정에 따른 미국의 의무를 수행하기 위한 예산을 집행하기로 결정했지만, 북한이 우라늄농축 핵무기 계획을 진행시키고 핵 개발 능력을 보유하고 있지 않다고 확신할 수 없다고 의회에 보고했다. 또한 아미티지 보고서는 북한이 플루토

14) David D. Sanger and Howard W. French, "North Korea Prompts U.S. to Investigate Nuclear Boast," *New York Times*, May 1, 2003.

15) Larry A. Niksch, "North Korea's Nuclear Weapons Program," *Congressional Research Service*, March 17, 2003.

늄 방식 외의 또 다른 핵개발 기술을 보유하고 있을 가능성을 지적하고 있다.¹⁶⁾

북한의 우라늄농축 계획에 관한 정보는 제네바협정에 대해서 원래부터 불만을 갖고 있었던 부시행정부에 의해 더욱 강경한 대북정책을 수립하는데 중요한 근거로 활용되기 시작했다. 북한의 또 다른 핵개발 의혹에 대한 이러한 산발적인 정보들은 2001년 하반기의 대량살상무기에 관해서 중앙정보국이 미의회에 제출한 보고서에 종합적으로 드러나고 있다.¹⁷⁾ 이 보고서는 북한이 우라늄농축을 위해 특수 알루미늄과 같은 원심분리기 관련 기자재들을 다량으로 입수하고 있고, 우라늄 주입과 추출에 필요한 설비들을 이미 확보했다고 주장하고 있다. 이 보고서 중 비밀해제되지 않은 부분에는 기자재들 구입의 상세한 내용과 우라늄농축 계획을 위한 실험, 연구, 개발과 관련된 원조를 받으려는 구체적인 시도들에 관한 것들이 포함되어 있다.¹⁸⁾ 현재 북한은 2000 내지 3000기의 원심분리기를 파키스탄으로 수입하여 가동하고 있는 것으로 알려지고 있다.¹⁹⁾

바그다드 함락 직후인 2003년 4월 10일에 의회에 제출된 동 보고서는 우라늄농축 설비를 북한이 확보한 시기를 공개한 미국 정부보고서로서는 최초로 2001년도로 명시하고 있고, 미국은 북한이 이미 원심분리기를 건설하기 시작했다는 확실한 증거를 확보했다고 주장하고 있다. 나아가 동 보고서는 북한의 목적은 이러한 시설들이 완전히 가동단계에 들어갈 때 연간 2개 이상의 핵무기를 생산할 수 있는 농축우라늄을 생산할 수 있는 핵시설을 만드는 것이라고 지적하고 있다.²⁰⁾ 2002년 6월 미국 정부는

16) Richard L. Armitage, "A Comprehensive Approach to North Korea," *Strategic Forum*, No. 159 (National Defense University, March 1999).

17) CIA, "Unclassified Report to Congress on the Acquisition of Technology Relating to Weapons of Mass Destruction and Advanced Conventional Munitions," (January 7, 2003).

18) Walter Pincus, "North Korea's Nuclear Plans Were No Secret: U.S. Stayed Quiet as It Build Support on Iraq," *Washingtonpost*, February 1, 2003.

19) Jim Hoagland, "Nuclear Deceit," *Washingtonpost*, November 10, 2002.

20) 파키스탄은 2000개의 원심분리기로 연간 60kg의 핵무기용 농축우라늄을 생산했다. 핵무기 제조에 필요한 농축우라늄은 25kg에서 50kg이다. 이 정도의 농축우라늄을 얻기 위해서는 1700개의 원심분리기를 1년정도 가동시켜야 한다.

체니 부통령 주도하에 국가정보위원회(National Intelligence Council)로 하여금 북한의 핵 개발 의혹에 관한 종합적인 국가정보보고서(National Intelligence Estimate)를 작성하게 했고, 이 보고서는 북한이 우라늄농축 핵개발 계획을 비밀리에 추진하고 있다는 사실을 기정사실화했다.

북한의 우라늄농축 핵무기 프로그램은 제네바협정, 핵확산금지조약, 북한의 국제원자력기구(IAEA) 안전조치 협정 및 한반도 비핵화공동선언 등을 모두 명백하게 위반한 것이다. 제네바협정은 북한이 핵확산금지조약 당사자로 잔류하기로 했다는 규정을 포함하고 있다. 영변의 핵시설들은 제네바협정에 의해 특별사찰이 경수로 건설 이후로 미루어졌지만, 제네바협정에 포함되지 않은 새로운 북한의 핵시설들이 발견될 때에는 북한은 국제원자력기구의 안전협정 기준에 따라서 이 시설들에 대한 안전조치를 수용하고 사찰을 허용해야 한다. 만약 북한이 그러한 조치들을 취하지 않을 경우에는 제네바협정을 위반한 것이 된다. 또한 1991년 체결된 남북한 비핵화공동선언은 플루토늄과 우라늄 방식 모두에 의한 핵 개발을 금지하고 있기 때문에 북한의 새로운 우라늄농축 계획은 남북의 협정을 또한 위반한 것이다. 제네바협정의 비공개합의서에는 북한이 영변 이외의 다른 지역에 새로운 핵시설을 건설해서는 안된다는 사실이 명시되어 있는 것으로 알려지고 있다.²¹⁾ 따라서 북한의 우라늄농축 계획은 제네바협정을 명백하게 위반했고, 2001년 6월 부시행정부 출범 이후 최초로 제시된 대북정책 선언의 내용에 포함되어 있는 바와 같이 북한의 핵개발을 원천적으로 봉쇄할 수 있도록 하기 위해 제네바협정의 내용을 수정해야 한다는 부시행정부의 입장을 정당화시켜 주는 것이다.

그럼에도 불구하고 부시행정부는 이라크사태에 정책적 우선 순위를 부여하고 있었기 때문에 이 문제를 공개적으로 거론하는 데 매우 신중했다. 그러나 이미 알려진 바와 같이 중앙정보국의 미의회 정보보고서들에 의해 북한 비밀 핵개발 계획이 공개화되기 시작하고 이라크보다 북한이 더욱

북한이 최장 5년 남짓 100기의 원심분리기를 전면가동했다면, 15kg 가량의 농축우라늄을 확보했으리라 추정할 수 있다. 또한 북한이 파키스탄으로부터 직접 농축우라늄을 수입했을 가능성도 배제할 수 없다.

21) Larry A. Nicksch, "North Korea's Nuclear Weapons Program," *Congressional Research Service*, March 17, 2003.

대량살상무기에 관한 한 현존하는 위협이라는 국내적 여론이 일어나기 시작했다. 또한 부시행정부는 2002년 1월 부시대통령의 의회 시정 연설에서 북한을 악의 축으로 규정하고, 동시에 의회에 제출된 핵태세검토보고서에서는 북한을 포함한 7개국을 선제 핵공격 대상에 포함시켰다. 부시행정부의 이러한 정책에 대해서 북한은 강경하게 반발하기 시작하면서 한반도에 또 다시 긴장이 고조되기 시작했다. 한국과 일본은 미국에 대해서 북한과 대화에 적극적으로 나설 것을 권고했지만, 부시행정부는 북한은 이라크 문제 해결 다음이라는 입장을 견지했다. 그러나 2002년 9월 고이즈미 수상과 김정일 국방위원장 사이에 극적인 정상회담이 이루어지고 평양공동선언이 발표되었고, 미국도 더 이상 북한 문제에 대해서 방관자적 자세를 취할 수 없게 되었다.

2002년 10월초 미국은 켈리 국무성 차관보를 특사로 북한에 파견하기로 결정했다. 이 회담에서 켈리는 그동안 미국이 수집한 우라늄농축 핵 개발 계획에 관한 사실을 구두로 북한에게 설명하고 해명을 요구했다. 미국측은 북한이 이러한 미국의 주장을 전면적으로 부인할 것으로 믿고, 그렇게 될 경우 평양에서 돌아오는 길에 한국과 일본 정부에게 북한의 제네바 협정 위반 사실을 지적하고 북한과의 관계 개선에 신중을 기해 줄 것을 요청할 계획이었다.²²⁾ 그러나 평양 북일정상회담에서 13명의 일본인을 납치했다는 사실을 고백한 것과 마찬가지로 북한은 우라늄농축 개발 사실을 시인함으로써 미국측을 놀라게 했다. 미국은 이 사실을 공론화시키지 않고 있다가 2002년 10월 16일 미의회가 대이라크 전쟁결의안을 통과시킨 날 저녁에 급히 기자회견을 갖고 북한이 핵개발을 시인했다는 사실을 공개했다. 뒤이어 미국은 제네바협정 체결 이후 1995년 10월부터 북한에 제공해오던 중유 공급을 2002년 12월부터 한반도에너지개발기구와의 협의를 거쳐 중단하기로 결정했다.²³⁾

22) Doug Struck and Glenn Kessler, "Hints on North Korea Surfaced in 2000: U.S. Informed East Asia Nations of Nuclear Effort," *Washingtonpost*, October 19, 2002.

23) 미국이 여타 국가들의 협조를 얻어 북한에 대한 중유 지원 총경비는 약5억불이고, 그 중 미국이 76%에 해당되는 약 3억8천만불을 부담했다. 미국이 매년 지원한 중유량은 북한 화력발전소 원료의 1/3에 해당되고, 북한 연간 전력

북한은 우라늄농축 의혹을 검증가능한 방식으로 철저히 해소하라는 한미일 3국의 요구를 거부하고, 중유 공급 중단을 명분으로 삼아서 제네바협정을 사실상 무력화시키는 일련의 조치를 취하게 된다. 영변핵시설의 동결해제 및 봉인 해제 완료, 국제원자력기구 사찰관의 추방, 국제원자력기구 탈퇴 선언, 5MW 원자로의 원료 재장전 및 재가동 등 일련의 조치를 취하게 된다. 북한은 부시 행정부의 악의 축 발언, 핵태세검토보고서 등을 예로 들면서 제네바협정에서 미국이 북한에 대해서 핵 위협 및 사용을 하지 않겠다는 약속을 어겼기 때문에 북미 불가침협정이라는 또 다른 법적 보장 장치를 확보하지 않는 한 북핵 문제는 해결될 수 없을 것이라고 주장하고, 이 문제들을 해결하기 위한 북미 양자회담의 개최를 지속적으로 주장했다. 미국은 “선 핵폐기, 후 협상”이라는 주장을 굽히지 않았고, 지난 2월 비로소 파월 장관을 통하여 북핵 문제 해결을 위한 다자회담을 제안하기에 이르렀다.

돌파구를 찾지 못하던 북핵 문제는 4월 23일부터 3일간에 걸쳐 미국, 북한, 중국 사이의 베이징 3자회담이 열림으로써 일단 대화 국면으로 접어들게 되었다. 이 회담은 형식 면에서 양자회담과 다자회담을 절충시킴으로써 미국과 북한 모두에게 회담 재개의 명분을 줄 수 있었다. 미국은 북한에 대해서 영향력을 갖고 있는 중국을 다자회담의 틀로 끌어들이는 데 성공했다. 한반도 비핵화의 입장을 공식적으로 견지해 오고 북한 에너지의 70% 이상을 공급해주고 있는 중국은 3월 중순 3일 동안 원유공급을 중단함으로써 북한에 대한 압력을 가중시켜 왔다. 한편 북한은 중국을 장소 제공자로 규정하고 베이징 회담은 사실상 미북 양자회담이라고 주장함으로써 나름대로의 명분을 확보했다.

회담의 형식을 둘러싼 이러한 해석의 차이는 회담이 시작된 4월 23일 북한이 핵무기 보유와 폐연료봉 재처리 진행 선언을 함으로써 부차적인 차원으로 밀려났고, 그 이후 회담은 사실상 중단되었다. 이번 회담을 통하여 북한 핵 개발과 보유 가능성에 대한 미국과 한국의 우려가 현실화되었

23%를 생산할 수 있는 양이다. 이 점에 관해서는 Mark E. Manyin, “U.S. Assistance to North Korea,” *Congressional Research Report*, March 17, 2003을 참조.

다. 특히 미국은 그동안 북한이 1개 내지는 2개의 핵무기를 만들 수 있는 양의 플루토늄을 보유하고 있다고 평가해왔지만, 북한이 핵 보유 사실을 스스로 시인하기는 이번 회담이 처음이다. 북한은 핵 포기 대가로 불가침조약 체결, 중유제공, 경제지원 등을 요구했다. 회담 직후의 충격에서 벗어나 미국은 북한의 의도와 제의 사항들을 면밀하게 검토하면서 대응방식을 모색하고 있다. 금년 6월 13일 제1차 북경회담 이후 처음으로 개최된 한미일 대북정책조정그룹(TCOG) 회의에서 3국은 북핵 불용 원칙을 재확인하고 향후 북핵 다자회담에는 한국과 일본의 참여가 필수불가결하다는 점을 천명했다. 따라서 앞으로 북핵 문제는 한국과 일본이 참여하는 다자회담의 틀 내에서 그 해결방안이 모색되게 되었다.

IV. 제2차 북핵 위기의 발생 원인

제2차 북핵 위기의 해결 방식과 그 결과에 따라서 한미관계는 지대한 영향을 받게 될 것이다. 이번 위기에 대한 대응방식을 알아보기 위해서는 북한이 제네바협정 체결 이후 비밀리에 핵 개발 계획을 추진한 원인이 어디에 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 북한의 핵 개발 요인들을 안보적, 국내정치적, 상징적 차원에서 검토함으로써 제2차 북핵 위기에 관한 해결방식을 모색하는 데 도움을 얻을 수 있을 것이다.²⁴⁾

24) 핵무기의 개발과 확산을 설명하려는 이론적 연구들로는 다음을 참조할 것. Scott D. Sagan, "Why Do States Build Nuclear Weapons?" *International Security*, Vol. 21, No. 3 (Winter 1996/97), pp. 54-86; Daniel Deudney, "Dividing Realism," *Security Studies*, Vol. 2, Nos. 3-4 (Spring/Summer 1993), pp. 7-36; John H. Herz, "Rise and Demise of the Territorial State," *World Politics*, Vol. IX, No. 4 (July 1957), pp. 473-493; Ian Smart, "The Great Engines," *International Affairs*, Vol. 51, No. 4 (October 1975), pp. 543-553; Victor D. Cha, "North Korea's Weapons of Mass Destruction," *Political Science Quarterly*, Vol. 117, No. 2 (Summer 2002), pp. 209-230; Hazel Smith, "Bad, Mad, Sad or Rational Actor?" *International Affairs*, Vol. 76, No. 1 (2000), pp. 111-132. 북한의 의도에 대한 분석은 다음을 참조할 것. Victor D. Cha, "North Korea's Weapons of Mass Destruction," pp. 209-230; James T. Laney and Jason T. Shaplen, "How to Deal with North Korea," *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 2 (Mar/Apr 2003), pp. 16-31; Phillip C.

우선 북한은 애초부터 제네바협정을 준수할 의도가 전혀 없었고 1999년 9월 핵 운반수단인 미사일 시험발사의 유예를 2003년까지 선언한 것도 결국은 핵 개발을 감추기 위한 시도였다는 해석이 가능하다. 만약 이것이 북한의 의도였다면 제2차 북핵 위기를 해결하기 위해서는 협상과 타협이 아니라 미국 단독으로 아니면 한·미·일공조 및 국제공조를 통해서 북한에 대해서 지속적인 압력을 가해서 북한을 굴복시키거나 체제 변화를 유도하는 길밖에 없을 것이다. 그러나 북한의 안보적 차원에서 이 문제를 고려할 때 북한을 자살적 정책을 추구한다고 할 정도로 비합리적이라고 보는 입장에는 문제가 많다고 할 수 있다. 북한이 그렇게 비합리적이라고 한다면 애초부터 경수로를 받는 대가로 영변 핵시설을 동결시키고 제네바협정을 체결하지 않았을 것이다. 또한 기만을 통해 북한이 안보의 증진을 시도했다는 주장에서 도출될 수 있는 해결책은 한반도에서 또 다른 전쟁을 유발할 가능성이 매우 높기 때문에 한국, 일본, 중국, 러시아 등 주변 국가 모두가 반대하고 있다. 이러한 상황에서 미국이 군사적 수단에 대한 국제공조를 확보하기 위한 대북한 유엔안보리 결의안을 얻어내기에는 매우 어려울 것이다. 유엔을 통한 대북 제재에 대해서 한미 사이에 의견의 일치점을 찾아나갈 수 있는지 여부에 따라서 한미관계는 직접적인 영향을 받게 될 것이다.

또한 안보적 차원에서 볼 때 북한의 핵 개발 계획은 북한 나름대로의 제네바협정의 한계점에 대한 인식에서 비롯된 것으로 추론해볼 수 있다. 이러한 사실은 이번 북경 3자회담에서 북한이 중유공급의 재개와 경수로 완공에 대한 보장을 다시 미국에게 요구했다는 데에서도 확인되고 있다. 미국과 한국의 국내정치적 이유들 때문에 제네바합의가 약속된대로 이행되지 않을 경우에 대한 대비책으로서 플루토늄 방식과 우라늄 방식의 핵 개발 계획에 비밀리에 착수했고, 부시행정부의 강경한 대북정책이 점차 구체화되면서 이 계획을 가속화시킨 것으로 볼 수 있을 것이다.²⁵⁾ 미국의 경우 제네바협정이 체결되자마자 1994년 중간선거에서 클린턴의 대북포

Saunders, "Confronting Ambiguity," *Arms Control Today* (March 2003); 백학순, "북핵문제: 북한의 입장," *정세와 정책*, Vol. 81 (2003년 4월), pp. 1-6.

25) Laney and Shaplen, "How To Deal With North Korea?" pp. 17-18.

용정책에 반대하는 공화당이 의회를 장악함으로써 미국 국내정치적 기반이 점차 약해졌고, 급기야 페리 전 국방장관이 대북정책조정관으로 임명되어 제네바협정의 지속을 위한 국내정치적 합의 기반을 겨우 마련할 수 있었다. 그러나 동시에 공화당세력은 아미티지보고서를 제출함으로써 제네바협정 자체에 대해서 매우 회의적인 입장을 표명했다. 이러한 사실들에 비추어볼 때 북한의 새로운 핵 개발 시도는 미국과 한국이 제네바협정을 준수하지 않을 경우에 대한 대책으로 볼 수 있을 것이다. 왜냐하면 적대적인 관계에 있는 국가들은 조약 혹은 협상에서 언제든지 자신에게 불리한 경우에 대비하여 탈퇴전략(exit strategy)을 마련해 두지 않으면 안될 것이기 때문이다.²⁶⁾ 이러한 문제점에도 불구하고 이러한 입장에 설 때 제2차 북핵 위기의 해결책은 관련 당사국들이 모두 제네바협정을 충실히 이행하겠다는 약속을 한 후 더욱 강화된 새로운 협정을 체결함과 동시에 북한은 핵무기를 해체하고 국제원자력기구의 사찰을 받아들이는 순서를 밟으면 될 것이다. 그러나 새로운 협정 체결 과정은 제1차 북핵 위기 때보다도 훨씬 더 강력한 사찰 규정 등을 도입해야 할 것이기 때문에 협정 체결과 이행을 낙관하기는 쉽지 않을 것이다.

다음으로 북한의 핵 개발 시도와 보유 선언을 국내정치적 요인에 의해 설명할 경우 북한의 새로운 계획은 북한 내에서 군부의 영향력이 다시 강화된 결과로 해석될 수 있다.²⁷⁾ 북한 군부는 안보를 위해서는 핵무기가 필수적이라고 주장하는 반면에 일부 민간 지도자들은 핵 보유는 오히려 안보를 더 위협하기 때문에 협상을 통한 방식이 더 낫다고 주장한다. 제네바협정은 온건파들의 주장이 반영된 결과이지만 약속된 2003년까지 경수로의 건설이 지연되고 9.11테러 이후 부시행정부의 정책이 강경하게 나오게 되면서 또 다시 군부의 주장이 득세를 하게 됨으로써 새로운 핵 개발과 제네바협정의 파기로 나아가게 되었다고 볼 수 있다. 이 입장에서 볼 때 제2차 북핵 위기의 해결책을 찾는 것은 매우 어렵게 될 것이다. 북한

26) Victor D. Cha, "Korea's Place in the Axis," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 3 (May/June 2002), p. 93; Victor D. Cha, "Hawk Engagement and Preventive Defense on the Korean Peninsula" *International Security*, Vol. 27, No. 1 (Summer 2002), pp. 70-74.

27) Saunders, "Confronting Ambiguity," p. 10.

은 더 이상 군비증강에 대한 군부의 요구를 들어줄 수 있는 경제적 여력을 갖고 있지 않기 때문에 핵과 미사일의 지속적인 개발 이외에는 대안이 있을 수 없다. 또한 설령 어떠한 합의점이 찾아진다고 하더라도 특정 합의가 북한 국내세력들 사이의 역관계의 변화에 의해 좌우된다면 그 협정은 지속성을 갖기가 매우 어렵게 될 것이다.

마지막으로 북한의 핵 개발 계획이 북한 체제의 위신을 고양시키고 김정일 국방위원장 체제의 정당성을 확보하기 위한 시도라고 볼 수 있을 것이다. 이 경우 북한은 핵 개발 계획을 포기하기가 매우 어려울 것이다. 그러나 제네바협정은 탈냉전 이후 유일 초강대국으로 등장한 미국과 직접 협상을 통하여 얻어낸 성과로서 북한체제의 위상을 국내적으로 높이는 데 기여했을 것이다. 또한 제2차 북핵 위기가 발생한 이후 북한이 계속해서 북미불가침협정의 체결을 주장하는 것에서도 북한체제의 위신의 향상을 고려한 측면을 역력히 볼 수 있다. 물론 불가침협정 체결은 궁극적으로 북한이 핵을 보유하기 위한 명분 축적용일 수 있고, 주한미군 철수를 실현하기 위한 전단계적 요구로 볼 수도 있을 것이다. 미국은 국가 성립 이후 어느 누구와도 불가침조약을 체결한 경우가 없기 때문에 미상원의 비준을 받기는 매우 어려울 것이다. 만약 미국이 불가침협정을 수용한다면 지금까지 모든 문제의 근원이 미국에 있었다는 사실을 미국이 스스로 인정하는 것이 되기 때문에 미국으로서는 받아들이기 어려울 것이다.²⁸⁾

북한의 핵 개발 시도에 의해 유발된 제2차 북핵 위기의 원인들을 안보적, 국내정치적, 상징적 차원에서 살펴보고 각각의 대응책을 검토해 보았지만, 실제로 북한이 핵을 보유하게 될 경우에는 한반도의 군사력 균형과 동아시아 세력균형에 중대한 영향을 미치게 될 것이다. 미국은 한국과 일본에게 핵 우산을 제공함으로써 양국의 핵개발을 저지할 수 있는 반면에 북한의 핵 개발을 자극시키는 딜레마를 안고 있다.²⁹⁾ 후발 핵 개발 국가로서 북한은 미국의 핵 우산 하에 있는 한국에 대해서 전략적 및 기술적

28) 서주석, “북한 핵 파문 이후 북·미관계 전망,” 『국가전략』, 제8권 4호 (2002), p. 36.

29) George Perkovich, “Bush’s Nuclear Revolution,” *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 1 (Mar/Apr 2003), p. 5.

차원에서 충분한 핵 억지력을 갖기 위해서는 20킬로톤 핵무기를 기준으로 최소한 90개 정도는 보유해야 할 것으로 추정되고 있다.³⁰⁾ 북한에 대해서 한국과 미국은 50개 내지 95개의 핵무기를 보유해야 할 것으로 추정되고, 실제로 미국은 최소한 60개 이상의 핵무기를 대북한 억지용과 유사시 방어용을 보유하고 있었던 것으로 확인되고 있다.³¹⁾ 그런데 북한이 핵 개발 초기 단계에서부터 외부의 압력에 직면하고 있기 때문에 단기간 내에 충분한 억지력을 보장할 수 있는 양의 핵무기를 보유하기는 어려울 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 북한이 5개 내지 10개 사이의 핵무기의 확보를 통하여 최소한의 억지력과 공격력을 확보하게 될 경우 북한의 핵보유는 북한의 안보에 결정적인 기여를 하게 될 것이다. 외부로부터 공격이 있을 경우 대비하여 핵은 보복공격용으로서 상대 국가에게 핵전쟁 발발이라는 불확실성을 증가시킴으로써 억지력을 발휘 할 수 있을 것이다.³²⁾ 걸프전쟁과 이라크전쟁에서 보는 것처럼 미국은 미군 사상자의 숫자를 최대한 줄여서 지속적인 전쟁 수행에 대한 국내정치적 지지를 확보하는 것이 필수적이다. 그런데 주한미군에 대한 북한의 핵무기 사용은 미국에게 엄청난

30) 하영선, 『한반도의 핵무기와 세계질서』 (서울: 나남, 1991), p. 159.

31) 피터 헤이즈, 『핵 딜레마』, 고대승, 고정은 역 (서울: 한울, 1993), p. 166. 미국은 1991년말 한국에서 핵무기를 철수시키기 이전에 미군 군산기지에서 지하 병커 파괴용 핵무기인 300톤에서 340킬로톤의 파괴력을 가진 B61을 포함하여 여타 핵무기들의 운반과 투하 훈련을 지속적으로 실시해 온 것으로 밝혀졌다. 이 점에 관해서는 “History of the 8th Tactical Fighter Wing: 1 January 1991 - 30 June 1991,” <http://www.nautilus.org/nukestrat> (검색일: 2003년 4월 13일)을 참조. 한국전쟁 당시 미국은 중공군 30개 사단이 북한에 투입된 후 중공군을 궤멸시키기 위해서는 90개의 40킬로톤 핵무기가 필요하다고 판단하고, 일본과 오키나와에 120개의 핵무기를 비축해 둘 것을 권고하고 있다. 이 점에 관해서는 “Tactical Employment of the Atomic Bomb in Korea,” December 22, 1950, box 33, case 11, Ops 091 Korea (1950-1951), Record Group 319, National Archives (이 문서는 <http://www.sungshin.ac.kr/~youngho>에서 또한 검색가능하다).

32) Victor D. Cha, “The Second Nuclear Age,” *Journal of Security Studies*, Vol. 24 (December 2001), pp. 79-122; Marc Trachtenbert, “The Influence of Nuclear Weapons in the Cuban Missile Crisis,” *International Security*, Vol. 10 (Summer 1985), p. 139; 하영선, 『한반도의 핵무기와 세계질서』, p. 162.

인명 피해를 가져올 것이기 때문에 북한 핵무기는 중요한 억지력의 의미를 갖게 될 것이다.³³⁾ 또한 북한이 남침을 감행할 경우에는 공항과 항구에 대한 공격용으로 생화학무기와 핵무기를 동시에 사용하여 미군의 증원을 차단하고 북한군의 보급로를 보호하는 데 효율적인 수단을 확보할 수 있을 것이다. 또한 만약 북한이 단기간 내에 서울을 점령할 수 있다고 한다면 핵무기의 보유는 북한이 유리한 입장에서 전후 협상을 시도할 수 있는 기회를 부여할 것이다.

북한의 핵 개발이 동아시아 지역의 핵무기 경쟁을 유발할 경우 현재 중국이 약 300기의 전략 핵무기를 보유하고 있다는 사실에 비추어볼 때 일본은 상호억지력을 확보하기 위해서는 최소한 중국 수준의 핵무기를 보유해야 할 것이다.³⁴⁾ 이렇게 될 경우 빠른 시일 내에 북한은 중국과 일본 수준의 양의 핵무기를 확보하는 것이 매우 어렵게 될 것이다. 따라서 일본은 북한이 몇 개의 핵무기를 보유한다고 하더라도 선불리 핵 개발을 시도함으로써 중국과 핵무기 개발 경쟁을 촉발시키기보다는 미국의 핵우산의 보호 하에 있는 것이 훨씬 더 국가이익에 부합하는 것으로 판단할 것이다. 이 점은 최근 한국을 방문한 이시바 시게루(石破茂) 일본 방위청 장관은 북한이 핵무기를 갖는 상황이 오더라도 일본은 핵무기를 보유하지 않겠다고 밝힌 데에서도 확인된다.³⁵⁾ 현재 북한의 미사일 개발 수준에 비추어볼 때 북한의 핵 개발 원인은 이러한 운반수단과 함께 한국과 일본 본토에 대한 공격 및 방어용으로서 안보적 측면에서 설명이 가능하다. 북한이 오키나와에 있는 미군 기지에 대한 공격력을 확보할 경우 일본은 한국전쟁 때와는 달리 미국의 전쟁을 지원하는 데 상당한 제약을 받게 될 것이다.

V. 제2차 북핵 해법과 한미관계

우선 중요한 사실은 북한이 지금까지 제네바합의 사항을 모두 원점으로

33) Bermudez, *The Armed Forces of North Korea*, p. 12.

34) Arms Control Association, *Fact Sheets on the State of Nuclear Proliferation 2001*, December 2001.

35) 『중앙일보』, 2003년 3월 28일.

돌렸고 폐연료봉에 대한 재처리를 거의 모두 마쳤다는 사실을 북경 3자회담에서 공개적으로 밝혔을 뿐만 아니라 최근 평양을 방문한 미의회 대표단에서 이러한 사실을 공식적으로 재확인했다는 사실이다. 북한이 8천개의 연료봉을 재처리 할 경우 6개월 이내에 4개 내지 5개의 핵무기를 생산할 수 있는 플루토늄을 확보할 수 있을 것이다. 이 경우 북한은 이미 확보했다고 판단되는 플루토늄을 합칠 경우 5개 내지는 7개의 핵무기를 생산할 수 있는 능력을 갖게 될 것이다. 또한 북한이 재처리 한 후 플루토늄을 다른 지역에 감출 경우 미국과 한국은 영변지역에 대한 군사적 공격 기회마저 상실하게 될 것이고 협상의 주도권은 북한측으로 완전히 넘어가게 될 것이다. 그후 북한은 핵 실험, 배치, 수출과 같은 미국과 한국의 국가 이익에 반하는 일련의 정책들을 추진할 수 있게 될 것이다. 따라서 북한의 연료봉 재처리는 미국과 한국이 막아야되는 분명한 금지선(red line)을 넘어섰고, 이제는 미국과 한국이 어떠한 방식으로든지 북핵 문제 해결을 위해 구체적인 대응책을 제시하고 실행에 옮기지 않으면 안되는 상황으로까지 발전했다.

미국은 북한이 플루토늄을 다른 국가 혹은 테러집단에게 수출하지 못하도록 북한의 해안을 봉쇄하는 방안을 적극적으로 모색하고 있는 것으로 알려지고 있다.³⁶⁾ 9.11테러 이후 미국은 북한 핵문제를 한반도 및 동북아시아 지역의 안보 차원뿐만 아니라 미국 본토의 안보에 대한 직접적인 위협으로 인식하고 있다. 현재 미국의 정보 기관들이 북한이 보유하고 있는 플루토늄의 양과 소재를 파악하기가 매우 어렵기 때문에 해상 봉쇄를 통하여 해외 유출을 차단시키고 압수하는 방법이 모색되고 있지만, 봉쇄 과정에서 미국과 북한 사이의 우발적인 충돌로 인하여 한반도 상에 군사적 긴장이 고조되고 직접적인 군사적 충돌이 발생할 가능성을 배제할 수 없다. 이렇게 될 경우 미국의 정책은 그동안 북핵 문제의 평화적 해결을 강조해온 노무현 정부의 정책과 충돌함으로써 한미관계에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

제2차 북핵 위기는 북한의 우라늄농축 방식에 의한 핵 개발 시도에 의

36) David E. Sanger, "Bush Shifts Focus to Nuclear Sales by North Korea," *New York Times*, May 5, 2003.

해 촉발되었다는 점에서 향후 개최될 한국과 일본이 참여하는 다자회담에서 이 문제에 대한 해법을 제시해야 할 것이다. 그런데 문제는 플루토늄 방식과 달리 우라늄농축 시설은 사찰이 매우 어렵다는 점이다. 만약 북한이 원심분리기를 몇 백개 내지는 천개 단위로 지하 시설에 감추어두고 있다고 한다면 그 전모를 파악하기는 매우 어려울 것이다. 제네바협상 과정에서 북한은 두 개의 연료저장소에 대한 특별사찰을 거부했었는데 과연 이번에는 농축 시설에 대한 특별 사찰을 허용할 것인가 하는 의문이 당연히 제기될 수 있다. 따라서 제2차 북핵 문제 협상은 제1차 위기보다도 훨씬 더 어려운 협상이 될 것이고 그 과정에서 한반도의 긴장이 극도로 고조되는 상황으로 갈 가능성을 완전히 배제할 수 없다. 그럼에도 불구하고 북한은 이번 북경회담에서 자신들이 제시한 조건들을 미국이 들어준다면 핵활동 중단과 핵 사찰 수용 의사를 표명했기 때문에 한미간에 긴밀한 협의를 거쳐서 우라늄농축 계획의 사찰과 폐기에 대한 구체적인 방안을 모색해야 할 것이다.

또한 이번 북경회담에서 북한이 폐연료봉 재처리와 핵 보유 선언을 함으로써 미국과 한국은 북한의 정확한 플루토늄의 보유량을 파악하려고 시도할 것이기 때문에 제1차 핵 위기와 달리 이번 위기는 사찰과 관련된 문제 때문에 더욱 심각한 양상으로 발전할 가능성을 배제할 수 없다. 북한이 미국이 요구하는 수준의 사찰을 거부할 경우 미국은 이라크처럼 북한 체제를 붕괴시키는 정책을 추구하게 될 것이다. 이때 북한은 실질적인 핵 실험을 통해서 핵 보유 선언을 하는 등 최고의 강경책을 구사함으로써 제2차 북핵 위기는 완전히 시계제로의 상황에 빠지게 될 것이다. 따라서 제2차 북핵 문제 협상은 플루토늄과 우라늄농축 계획에 관한 사찰의 수준을 어느 정도로 할 것인가에 대한 적절한 기준과 합의점을 도출해낼 수 있을 것인가 하는 점이 핵 위기 해결을 위한 최대의 관건이라고 할 수 있다.

제2차 북핵 문제 협상은 협상 기간의 장기화에 의해서 문제점이 발생할 수 있다. 제1차 북핵 위기 당시 북미회담은 1년 6개월의 협상과정을 거쳤다. 미국은 내년이 대통령선거가 있는 시기이기 때문에 북한은 강경한 대북정책을 추진하고 있는 부시행정부와의 협상을 지연시키면서 대통령선거 결과가 나온 이후에 미국과 구체적인 합의를 하려고 할 가능성을 배제할

수 없다. 이와 달리 부시행정부가 자신들의 임기 중 빠른 시일 내에 합의를 도출하여 외교적 성과를 얻어내려고 할 경우 북핵 문제 협상과정은 상당한 어려움이 예상된다. 과거와 달리 북한이 벼랑끝 전술을 통한 지연전술을 사용할 경우 미국은 경제적, 군사적 제재조치를 취할 가능성을 배제할 수 없다. 또한 일단 미국이 어떤 형식으로든지 북한과의 외교적 해결을 위한 대화에 나선 이후 이번 위기가 타결되지 않을 경우 미국은 더욱 강력한 제재조치를 취할 명분을 축적할 수 있다는 것이 미국 내의 온건론자의 주장이다.³⁷⁾ 이렇게 본다면 대북정책에 관한 한 미국 내의 강경파와 온건파 사이의 구분은 매우 모호해진다고 할 수밖에 없다.

미국은 이미 북핵 문제 해결을 위해 “대화과 압박 병행 원칙” 하에서 북한에 대해 핵 개발 폐기와 국제의무 준수를 촉구하는 내용의 유엔 안보리 의장 성명 채택을 강력하게 추진하기로 결정하고, 성명 초안을 구체적으로 제시한 것으로 알려지고 있다.³⁸⁾ 안보리 의장 성명은 상임 및 비상임 이사국 15개국 모두의 동의를 필요로 하고 유엔 결의안과는 달리 법적인 구속력은 없지만 다자회담에서 북핵 문제가 해결되지 않을 때를 대비하여 국제공조를 확보하기 위한 미국의 적극적인 외교적 노력의 표현으로 볼 수 있다. 그러나 노무현 정부는 압박보다는 대화에 중점을 두는 정책을 추진하겠다는 의사를 명확히 함으로써 북핵문제의 해법을 두고 한미간 균열이 생길 가능성도 완전히 배제할 수 없다.³⁹⁾ 또한 노무현정부는 의장 성명 채택 시도가 한국이 참여하는 다자회담의 성사 자체를 어렵게 할 수 있다는 점에서 성명 채택에 매우 신중한 입장을 견지하고 있다. 한국이 미국의 안도 아니고 북한의 안도 아닌 제3의 안을 제시할 준비를 하고 있는 것으로 알려지고 있지만, 만약 이 안을 미국이 수용하지 못한다고 할 경우에는 한미공조체제를 유지하는 것을 매우 어렵게 될 것이다. 노무현정부가 제시한 “우크라이나식 북핵 해법”은 핵확산 체제의 도전에 대한 보상 불가리는 부시행정부의 입장과 정면으로 배치되는 것이다.⁴⁰⁾ 이와 달리 미국

37) Laney and Shaplen, “How To Deal With North Korea,” p. 31; Joel S. Wit, “New Rules of Engagement with North Korea,” *New York Times*, October 19, 2002.

38) 『한국일보』, 2003년 6월 20일.

39) 『경향신문』, 2003년 6월 20일.

은 6월 대북정책조정그룹회의에서 경수로 사업 중단과 유엔안보리 의장성명 채택을 주장했지만 한국의 반대로 공동성명에 반영되지 못했다. 이러한 한미간의 입장의 차이를 좁혀서 확고한 공조체제를 구축하느냐 하는 것이 북핵 해법의 관건이 될 것이다.

이번 북경 3자회담에서 한국이 회담에서 배제됨으로써 한국 정부는 국내 여론의 비판을 받았을 뿐만 아니라 실질적으로 한국의 입장을 반영시키는 데 뚜렷한 한계점을 노정시켰다. 제1차 북핵 위기 협상과정에서 미국이 한국 정부의 강력한 요구를 수용하여 한반도비핵화선언의 준수와 남북관계의 개선과 관련된 조항들을 북한이 받아들일도록 했고 그러한 내용은 제네바협정에 반영되었다.⁴¹⁾ 한국의 주장이 이 협상과정에 반영되게 된 가장 중요한 이유 중의 하나는 경수로사업 경비의 70%를 한국이 부담한다는 사실이었다. 제2차 북핵 협상 과정에서도 북한에 대한 경제적 지원 등 반대 급부는 한국이 부담하게 될 가능성이 매우 높다. 미국은 이번 협상에 임하면서 제네바협정 및 국제조약을 파기한 북한에 대한 보상은 절대로 하지 않을 것임을 명백하게 밝히고 있다. 따라서 이번 북핵 위기의 타결을 위해서도 한국 정부에 대북 지원 등을 요청할 가능성이 매우 높다고 할 수 있다. 한국은 이러한 대북지원에 대한 미국의 요구를 잘 활용하여 남북관계를 한국의 국가이익에 맞는 방향으로 발전시켜나가고 한미관계가 손상되지 않도록 구체적 대책을 모색해야 할 것이다.

이번 북핵 협상은 북한의 안보와 체제에 대한 보장 문제를 어떤 방식으로 처리할 것인가에 따라서 한미관계는 직접적인 영향을 받게 될 것이다. 제네바협정은 미국이 북한에 대해서 핵 위협 또는 사용을 하지 않기로 함으로써 북한의 안보 보장에 대한 약속을 했다. 그러나 사실 이러한 약속은 핵 보유국이 핵 비보유국에게 하도록 핵확산금지조약에 규정되어 있는 수준의 약속일 뿐이었다. 또한 1991년말 한국에서 미국이 전술핵무기를 완전히 철수시켰기 때문에 제네바협정의 이 조항을 통하여 북한이 새로운 안보 보장을 확보한 것은 없었다고 볼 수도 있다. 그럼에도 불구하고 북한

40) 『연합뉴스』, 2003년 6월 5일.

41) 하버드 대학교 케네디 스쿨 편, 서재경 역, 『한반도, 운명에 관한 보고서』, p. 161.

은 미국으로부터 직접 핵 불사용에 관한 약속을 받아낸 것은 중요한 성과였다. 미국의 대북 핵 억지력이 제거된 상태에서 북한이 자신의 안보를 위한 다음 단계의 요구 사항은 역시 주한미국과 같은 재래식의 군사력에 기초한 억지력의 제거이다.⁴²⁾ 북한이 북경회담을 수용한 것은 미국이 이라크전쟁에서 과시한 힘의 우위에 대한 두려움에서 비롯된 것으로 볼 수도 있지만, 최근 미국의 주한미군 감축 및 재조정의 움직임이 북한의 북핵 문제 협상에도 직접적인 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 북핵 협상의 진행 과정에서 주한미군 감축 및 재조정의 문제가 부시행정부가 이미 천명한대로 북한의 재래식 무기의 감축과 재배치 문제와 연계된 상태에서 논의될 수 있도록 한다면 남북관계의 개선에도 가시적인 성과를 거둘 수 있을 것이다. 노무현정부는 주한 미군의 감축과 재조정이 미국의 세계전략적 고려 때문에 불가피하다고 하더라도 북핵 문제가 완전히 해결되지 전까지는 이 문제에 대한 조치를 보류해 주도록 미국측에 요청했지만 실질적인 성과를 거두지 못했다. 이러한 사실에서 알 수 있는 것처럼 향후 북핵 문제 해결에서도 한미간의 입장 조율이 이루어지지 않을 경우 미국이 일방주의적인 정책을 추진할 경우 한미관계는 심각한 손상을 받게 될 것이다.

북한의 안보 보장 문제와 마찬가지로 북한체제에 대한 보장 문제도 이번 북경 3자회담에서 북한에 의해 중요한 의제로 제시되었다. 사실 외부의 어떤 국가가 북한체제의 생존과 안정을 유지, 보장해 주는 데에는 뚜렷한 한계점이 있을 수밖에 없다. 만약 한국과 미국이 자신들이 북한체제 유지에 대해서 상당한 영향력을 행사할 수 있을 것으로 주장한다면 그것은 국가안보와는 직접적인 관계가 없는 정치적 목적을 위한 것이라고 볼 수밖에 없다. 부시행정부는 이라크전쟁 개시 이전에 현존하는 실질적인 위협인 북핵 문제에 적극적인 관심을 기울이지 않는다는 국내외적인 비판 여론에 직면했을 때 북한 조기붕괴론에 대한 정보를 유포시키기 시작했다. 북한이 곧 붕괴될 것이기 때문에 북핵 문제에 대한 지연은 큰 문제가 되지 않는다는 것이다. 그러나 부시행정부는 이라크전쟁 개시 직전에 이러한

42) Patrick M. Morgan, "U.S. Extended Deterrence in East Asia," *The United States and the Two Koreas*, Tong Han Park, ed. (Boulder: Lynne Rienner, 1998), p. 58.

정보보고서의 유포를 증지시켰다. 이처럼 북한체제의 미래에 대해서 특정의 입장을 갖는다는 것은 국가안보의 목적과는 다른 목적을 진작시키기 위한 경우가 허다하다. 이번 북핵 협상과 관련해서는 한국과 미국이 북한 체제 보장과 관련하여 할 수 있는 것은 매우 제한되어 있다는 사실을 인식하는 것이 중요하다. 이러한 한계에 대한 명확한 인식에 기초하여 남북 관계의 개선 방향도 설정되어야 할 것이다. 북한이 자신의 체제 보장을 위해 요구하고 있는 불가침협정의 체결을 미국이 받아들일 수 없다고 한다면 미국과 한국은 유엔 안전보장이사회의 결의안을 통해서 유엔현장의 정신에 따라서 북한의 체제를 인정하고 내정불간섭의 원칙을 천명해 주는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

이번 북경 3자회담 과정에서 북한이 한국과 미국 사이를 이간질시키기 위한 썬기전략을 구사하지 못하도록 철저한 한미공조가 중요하다. 이번 북핵 협상에 임하는 미국은 자신의 국가이익을 단순히 북한의 핵확산 방지에만 국한시키고 있는 것이 아니라 복합적인 국가이익을 추구하고 있다.⁴³⁾ 미국은 핵확산금지레짐의 유지, 국가미사일방어체제의 명분 확보, 동아시아 지역적 파급 효과, 중국의 전략적 의도 파악, 주한미군 감축과 재배치 등 북핵 문제를 통하여 복합적 국가이익을 추구하는 과정에서 한국과 미국의 국가이익이 서로 일치되는 점을 명확히 설정하기 위해 양국 사이의 긴밀한 협조체제가 매우 중요하다.

VI. 결 론

북핵 문제는 한국전쟁 이후 한국이 맞이하고 있는 국가안보의 가장 심각한 위기이다. 그런데 이번 위기는 그동안 한국이 한미동맹체제의 틀 내에서 추진해온 정책이 성공적이었기 때문에 발생했다는 역설적인 사실을 인식하는 것이 중요하다. 두 분단국가가 처한 이중의 무정부적 현실에서 한국은 점진적인 민주화와 지속적인 경제발전을 이룩해 온 반면 북한은 정반대의 길을 걸어왔다. 이러한 경쟁에서 뒤쳐진 북한이 현재의 한반도와

43) Kenneth N. Waltz, "The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better," *Adelphi Paper*, No. 171 (1981), p. 8.

동아시아 안보질서를 변화시키려는 현상타파주의적 정책을 추진하는 것은 충분히 예상할 수 있는 일이라고 할 수 있다. 북한의 핵 개발 시도는 이러한 정책의 가장 극적인 표현의 하나라고 할 수 있다. 그러나 지금의 상황은 한국전쟁 직전의 상황과 달리 중국과 소련이 모두 국내정치적 경제발전을 위해서 한반도와 동아시아의 현상태의 유지를 원하고 있는 상황이기 때문에 북한의 정책이 주변 국가들의 지지를 받기는 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고 현상유지정책이 현상타파정책보다 훨씬 더 외교적, 군사적 측면에서 어려운 것이 사실이다. 이번 북핵 협상은 지금까지 한반도와 동아시아의 군사적 안정과 경제적 번영을 가져다 준 근본적인 요인들이 어디에 있는지에 대한 분명한 성찰에 기초할 때 열전으로 치닫지 않고 평화적 해결책을 찾을 수 있을 것이다.

북핵 위기가 또 다시 발생했다고 하는 것은 당사국들이 모두 제1차 북핵 위기로부터 얻은 교훈들을 자신들의 정책에 반영시키지 못한 결과로 볼 수 있다. 우선 북한은 핵무기와 같이 군사력의 증강이 곧 바로 전반적인 안보의 증진으로 연결되지 않고 오히려 북한체제의 생존 그 자체를 위협할 수도 있다는 딜레마가 존재한다는 사실을 인식해야 할 것이다. 만약 군사력의 증강을 통한 안보의 추구가 북한 군부의 요구 사항이라고 한다면 현재 북한의 경제력의 수준을 고려할 때 북한체제의 변화를 도모하지 않고는 그 어떠한 대안도 찾기 어려울 것이다. 제2차 북핵 위기의 발발은 제네바협정 체결 이후 북한체제 내부의 역관계와 정책노선에 근본적인 변화가 없었다는 사실을 보여주고 있다. 이러한 사실에서 또 다른 교훈은 얻는다고 한다면 이번 북핵 회담에 임하는 미국과 한국은 결코 낙관적인 입장을 가질 수 없을 것이다.

동시에 미국과 한국도 북한과의 합의사항인 제네바협정을 그동안 여러 가지 국내정치적 이유들 때문에 약속된 시간에 이행하지 못하는 경우도 있었음을 인정하고, 이번 북핵 협상 결과에 대한 국내정치적 저지 기반을 확보하는 데 과거보다 더욱 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 이번 제1차 북경 3자회담에서 한국이 배제되었지만, 최근 열린 한·미·일 대북정책조정그룹회의에서 한국의 참여 요구가 공식화되었고, 한국의 참여가 실현된다면 한국 정부의 대북 문제 해결에 대한 입지는 강화될 수 있을 것이다.

제네바협정 때와 마찬가지로 한국이 북한에 대한 경제적, 인도적 지원의 상당 부분을 부담할 것이 예상되기 때문에 그동안 진행되어온 남북 당국자 사이의 회담뿐만 아니라 교류와 협력 사업들도 꾸준히 지속되어야 할 것이다. 이렇게 될 때 북핵 문제의 해결책들은 국내정치적 기반을 확보하면서 그 실행 과정에서 구체적인 성과를 기대할 수 있을 것이다.

부시행정부가 북한이 주장한 양자회담이 아니라 다자회담을 주장한 이유 중의 하나는 제2차 북핵 위기 협상은 제1차 때와는 다르다는 것을 보여주어야 한다는 의지가 강하게 작용하고 있다. 이러한 차별화전략은 회담의 형식에만 국한되는 것이 아니다. 미국은 이번 회담을 통하여 핵 문제뿐만 아니라 미사일, 재래식 무, 인권 문제 등을 다루는 포괄적 협상을 시도할 것이다. 또한 제네바협정의 한계점을 지적하고 개선을 요구해온 부시행정부는 제1차 협상 때보다 더욱 강화된 사찰방식과 높은 수준의 검증을 요구하게 될 것이다. 이러한 문제점에도 불구하고 북한의 경제적 사정은 제1차 협상 때보다도 훨씬 더 악화되었기 때문에 미국과 한국 측에게 유리한 상황이 조성된 것도 사실이지만, 북한의 벼랑끝전술 구사의 전례에 비추어볼 때 향후 개최될 북핵 다자회담의 결과를 낙관하기는 쉽지 않을 것이다.

제네바협정 체결 이후 조성된 화해 국면은 김대중정부가 대북포용정책을 추진할 수 있는 대외적 조건을 조성했다. 그러나 1998년 금창리 북핵 의혹사건이 터져나오면서 북핵 문제는 또 한번 시련을 맞이했다. 미국은 페리보고서를 통해서 제네바협정을 재확인하고 김대중정부의 대북포용정책을 지지함으로써 대북정책과 북핵 문제에 대한 한미공조는 이루어지고 있었다. 그러나 부시행정부 출범 이후 2001년 3월 개최된 한미정상회담은 대북정책과 북핵 문제에 대한 한미 사이의 의견의 차이를 노출시킴으로써 지금의 제2차 북핵 위기가 발생할 때까지 한미공조가 제대로 이루어지지 못하는 결과를 가져오고 말았다. 따라서 이러한 경험을 교훈삼아 노무현정부는 지난 5월 한미정상회담의 합의사항을 충실히 이행함으로써 북핵 협상과정에서 한미 균열이 발생하지 않도록 철저한 한미공조를 실현할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

그동안 한국과 미국은 북핵 문제 때문에 한미동맹의 미래를 새롭게 발

전시켜 갈 수 있는 비전을 모색하는 데 많은 관심을 기울이지 못했다. 제 2차 북핵 위기에 대처해 나가는 과정에서 한국과 미국은 군사적 동맹의 차원을 넘어서서 반테러, 대량살상무기의 확산 방지, 민주주의, 시장경제, 인권 등과 같은 보편적 가치를 공유하는 한미동맹의 비전을 제시할 수 있도록 상호 노력해야 할 것이다. 단순히 외부의 위협에 대처하기 위해 형성된 동맹체제는 가치의 공유와 보호라는 긍정적 차원이 덧붙여질 때 훨씬 더 공고화될 수 있을 것이다.

걸프전쟁과 이라크전쟁은 재래식 전력으로서 미국에 대응할 수 없다는 것을 보여주고 있기 때문에 세계 분쟁지역의 현상타파국가들은 핵무기 보유를 통한 비대칭적 군사전략의 필요성을 더욱 절실히 느끼게 될 것이다. 이처럼 핵 확산의 가능성은 서남아시아, 중동, 동남아시아 지역 등과 같은 분쟁지역에 집중되어 있다는 데 문제의 심각성이 있다. 이들 국가들의 핵 확산 동기는 세계적 이해관계의 차원에서 이루어지는 것이 아니라 지역적 차원의 요구 사항을 관철시키기 위한 것이기 때문에 핵 확산의 근본적인 해결책은 지역적 평화와 안정을 실현할 수 있는 지역적 차원의 다자간의 노력이 절실하다고 할 수 있다. 또한 비핵국가들이 더 이상 핵 보유에 대한 유혹을 느끼지 않도록 포괄적 핵실험금지조약을 철저히 시행하는 것이 중요하다. 제2차 북핵 위기를 계기로 하여 한국은 세계적 차원의 핵무기 비확산 정책에 대한 일관성있는 정책을 수립해 나가야 할 것이다.

북·미간 갈등구조와 협상 전망

박 종 철 (통일연구원)

◆ 논문 요약 ◆

북한과 미국은 회담형식, 합의이행 순서, 의제 등에 있어서 대조적인 입장을 보이고 있다. 회담형식면에서 미국은 다자대화가 개최되어야 한다는 입장을 지닌 반면, 북한은 북·미 양자대화를 요구하고 있다. 합의사항의 이행 순서 면에서 미국과 북한은 첨예한 입장 차이를 보이고 있다. 미국은 북한이 먼저 핵개발을 포기한 이후 북한에게 체제보장과 경제지원을 제공할 수 있다는 방침을 지니고 있다. 북한은 북한의 의무사항과 미국의 보상방안을 단계적으로 연계하여 양측이 의무사항을 동시 이행하는 방안을 제시하였다. 그리고 의제와 관련하여 미국은 핵·미사일문제, 테러문제, 인권문제, 재래식 군사력 등이 포함되어야 한다는 입장을 지니고 있다. 반면, 북한은 미국에 대해서 체제보장과 관계정상화를 요구하고 있다.

북한과 미국이 입장차이에도 불구하고 대화의 필요성과 협상의 불가피성을 인식하고 있다는 점을 감안할 때, 우여곡절 과정을 거치더라도 북·미가 궁극적으로 협상을 모색할 것으로 전망된다.

북한과 미국이 협상을 진행할 경우 핵심적인 문제는 회담의 형태, 합의이행 순서, 북한에 대한 보상방안이다. 회담의 형태는 유동적이다. 북·미·중의 3자회담이 고착될 가능성도 있고 5자회담(북한, 미국, 중국, 남한, 일본), 6자회담(북한, 미국, 중국, 남한, 일본, 러시아) 등 다양한 형태의 회담이 시도될 가능성도 있다.

그 다음 중요한 문제는 북한의 의무 이행사항과 미국 및 국제사회의 보상방안을 시간별 및 이슈별로 종횡으로 연계하는 것이다. 북한의 의무사항은 핵개발을 포기하고 미사일 개발, 테러문제, 인권문제 등에 있어서 전향적인 조치를 이행하는 것이다.

그리고 북한체제의 보장방안으로 북·미 양자간 보장방안과 6자회담 등 국제적 차원에서 북한체제의 안전을 보장하는 방안이 있다. 또한 대북경제제재 해제, 북한의 에너지개발을 위한 국제적 컨소시엄 구성 등 북한의 경제발전을 지원하는 종합적 방안이 마련되어야 할 것이다.

I. 머리말

북한핵문제는 남북한 주민의 실존의 문제이자 국제정치적 힘의 논리가

며 고도의 외교전략과 협상의 문제이다. 1993년 3월 북한의 NPT탈퇴 이후 1994년 10월 제네바합의문이 타결될 때까지 북한핵문제는 한반도와 국제정세에 영향을 미치는 핵심 사안으로 작용하였다. 2002년 10월 북한이 농축우라늄에 의한 핵개발을 시인함으로써 북한 핵문제가 10년만에 다시 세계 무대의 전면에 등장하였다. 북한의 핵개발 시인에 대응하여 미국이 대북중유공급을 중단하자 북한은 핵동결을 해제하고 국제원자력기구의 사찰요원을 추방하였다. 더욱이 북한은 핵확산금지조약(NPT)을 탈퇴하고 핵무기 보유를 인정함으로써 북한핵문제는 한치 앞을 내다볼 수 없는 불확실한 상황에 놓이게 되었다. 북한 핵문제를 둘러싼 미국과 북한의 대응은 마주보고 달리는 열차와 같은 양상을 보이고 있다. 북·미가 1994년과 같이 협상에 의해서 새로운 절충안을 마련할 수 있을 까? 아니면 이번에는 두 열차가 과국을 꺾지 못할까?

북한핵문제의 전개양상을 전망하기 위해서는 북한핵문제의 복합적 특성을 고려해야 한다. 북한핵문제는 문제의 성격, 관련 이슈, 관련 행위자 등의 측면에서 다음과 같은 특성을 지니고 있다.

첫째, 북한핵문제는 탈냉전후 국제분쟁의 시범사례의 의미를 지니고 있다. 냉전시대에는 지구 구석의 조그만 분쟁도 미·소 냉전구도의 시각에서 취급되었다. 아프리카 및 남미 국가의 국내문제조차도 세계적 차원의 미·소경쟁의 대리전으로 인식되었다. 냉전구도 하에서 미·소는 핵무기에 의해 공포의 균형을 유지하는 한편 지역분쟁에 개입하여 상대방의 힘을 가늠하고 영향력확대를 위해 치열하게 경쟁하였다. 냉전체제하에서 대규모의 세계대전은 발생하지 않았지만 모든 분쟁이 미·소의 세계전략 관점에서 재단되었다.

그러나 사회주의권이 붕괴한 후 이데올로기적 대립보다 종교, 인종, 지역주의, 분리주의 등 비이념적 요인으로 인해 국제분쟁이 발생하고 있다. 탈냉전상황에서 국제분쟁의 해결양상은 3가지 유형을 보이고 있다. 우선 아프리카의 르완다나 이디오피아와 같이 전략적 중요도가 낮고 국제적 관심도가 낮은 지역의 분쟁은 국제사회에서 방치되고 있다. 반면 발칸지역과 같이 전략적 중요성이 크고 주변국의 첨예한 이해가 관련되어 있을 경우 미국과 NATO 등이 분쟁확대 방지 및 지역질서의 관리를 위해 군사적으

로 개입한다. 그리고 이란, 이라크, 북한처럼 세계적 차원에서 대량살상무기 개발과 테러지원 등으로 비대칭적(asymmetrical threats) 위협을 제기하고 있는 나라에 대해서 미국은 선제공격까지 포함한 적극적인 대응방법을 강구하고 있다.

북한은 핵개발을 시도함으로써 탈냉전후 세계적 관심이 되고 있는 대량살상무기의 확산방지에 정면으로 도전하고 있다. 따라서 북한 핵개발문제는 복잡한 지정학적 배경을 지닌 국가가 대량살상무기를 개발하려고 할 경우에 대한 시범사례가 되고 있다. 특히 미국이 이라크에 대해서 선제공격을 감행한 후 향후 미국의 대북정책이 어떤 형태가 될 것인지에 대해 초점이 집중되고 있다.

둘째, 북한 핵개발문제는 일차적으로 세계안보 차원의 성격을 지니고 있으나, 한반도 및 동북아지역의 역학관계에도 시사점을 지니고 있다. 북한핵문제는 한반도문제의 국제화, 남북한 당사자주의, 봉쇄정책과 유인정책의 효과, 한·미동맹의 미래, 동북아역학관계 등 다차원적인 문제들과 밀접하게 관련되어 있다. 북한핵문제를 해결하는 과정에서 드러나게 될 북한 문제에 대한 관리방식은 향후 한반도 및 동북아질서의 재편을 위한 기본틀로 작용하게 될 것이다.

셋째, 북한 핵문제는 다차원적인 복합적인 이슈를 총망라한 잡화상과도 같다. 북한 핵문제는 군사안보적 문제일 뿐만 아니라 정치문제, 경제문제, 기술 문제 등을 전부 포괄하고 있다. 북·미핵문제와 관련하여 핵개발에 관련된 고도의 전문용어와 기술적 문제에 대한 지식이 총동원되고 있을 뿐만 아니라 군사적 제재, 경제제재, 사찰 등 전문용어들이 매일 매스컴을 장식하고 있다. 더욱이 단계적으로 로드 맵(road map)이 검토됨에 따라 이러한 이슈들은 상당부분 종횡으로 연계되고 있다. 따라서 각 이슈들의 상호관련성과 실현가능성이 논의대상이 되고 있다.

넷째, 북한 핵문제에는 여러 행위자들이 관련되어 있다. 북한 핵문제의 일차적 당사자는 미국과 북한이다. 이외에 남한, 일본, 러시아, 중국 등 관련 국가들과 국제연합, 국제원자력기구(IAEA) 등 국제기구들이 조연 역할을 하고 있다. 흥미로운 것은 각 행위자들의 역할이 미리 각본에 의해서 짜여진 것이 아니라 극의 상황전개와 행위자들의 의도에 의해서 가변

적이라는 점이다. 극의 전개과정에서 각 행위자들은 자신들의 이미지 형성과 역할 확보를 위해 다양한 방법을 구사하고 있다.

다섯째, 북한핵협상은 다양한 형태의 협상채널에 의해서 동시병행적으로 전개될 가능성이 있다. 현재 북·미·중국의 3자회담이 주된 협상통로가 되고 있지만, 앞으로 상황전개에 따라서 여러 형태의 다자협상이나 양자협상이 동시에 전개될 가능성이 있다. 그럴 경우, 여러 협상채널은 때로는 공동보조를 취하고, 때로는 서로 보완하고, 때로는 상호 견제역할을 할 것이다.

여섯째, 북한핵문제의 해결양상은 동북아지역의 역학관계에 질적 변화를 초래할 것이다. 북한핵문제가 마무리될 경우 어떤 형태로든지 남북관계, 북·미관계, 북·일관계 등이 구조적 변화를 겪을 것이다. 뿐만 아니라 북한핵문제의 여파는 한·미동맹에 변화를 초래하고 남한, 북한, 미국의 3자간 역학관계에도 변화를 가져올 것이다.¹⁾

본 논문은 북한핵문제의 이러한 복잡한 성격을 감안하여 북한핵문제를 둘러싼 북·미간 갈등구조를 분석하고 포괄적 해결방안을 모색하고자 한다. 우선 북한 핵개발의 의미를 살펴 보고 북·미간 갈등구조를 분석하고자 한다. 구체적으로 제네바합의의 유산, 북한의 핵개발 시인의 의도, 북·미간 상호 대응양상, 다자대화의 모색 등을 검토하고자 한다. 그리고 북한과 미국의 목표, 정책수단, 접근방법의 차이 등을 비교검토하고 이를 토대로 향후 북한문제의 전개양상을 전망하고자 한다. 그리고 결론적으로 북한핵문제의 해결을 위한 정책적 대응방안을 제시하고자 한다.

II. 북한의 핵개발과 북·미 갈등

1. 제네바합의의 유산

1994년 북·미제네바합의는 북한 핵문제를 평화적으로 해결하는 이정표가 되었을 뿐만 아니라 북·미관계와 남북관계, 동북아질서에 영향을 미치

1) 박종철, 『미국과 남북한: 갈등과 협력의 삼각관계』 (서울: 오름, 2002), pp. 83-87.

는 틀로 작용하였다. 북·미제네바합의에 포함된 가정들과 이행계획은 아직까지 북한문제 및 동북아질서의 유산으로 작용하고 있다. 북한핵개발문제가 다시 대두된 상황에서 북한핵문제의 해법을 마련하기 위해서는 제네바합의의 유산을 검토하는 것이 필요하다.

제네바합의는 탈냉전시대 미국의 클린턴행정부의 포용정책(engagement policy)의 시험대였다. 클린턴행 정부는 탈냉전시대 아시아·태평양지역의 전략적 지침으로 「확대와 포용정책」(enlargement and engagement policy)을 천명하였다. 미국은 전통적 우방국가들에 대해서는 협력적 개입을 지속하는 한편, 중국, 베트남, 러시아 등과 같은 이전 사회주의국가나 체제전환과정에 있는 나라들에 대해서는 자유시장과 민주주의를 확대한다는 전략적 지침을 채택하였다. 확대 및 포용정책의 수단으로 강력한 방위능력 유지, 대량살상무기 확산 방지, 마약밀매와의 투쟁, 평화유지작전 참여, 외국시장에 미국의 접근 증대 등이 강조되었다.²⁾

이러한 새로운 전략적 구도에 따라 미국의 적대국이었던 북한은 미국의 영향권으로 편입되어야 할 확대정책의 대상으로 간주되었다. 그리고 확대정책을 실행하기 위한 수단으로는 봉쇄나 채찍이 아니라 설득과 당근이 적절한 수단으로 상정되었다. 이러한 정책수단은 북한과의 핵협상 과정에서 중요한 협상수단이었으며, 제네바합의를 이끌어 냈다.

그리고 제네바합의는 이후 남북관계에 영향을 미치는 외적 요인으로 작용하였다. 1990년대 초 남북고위급회담 개최와 남북기본합의서 채택으로 전환기를 맞았던 남북관계는 1993년 북한 핵문제가 대두하면서 전면 중단되었다. 그러나 제네바합의에 의해서 남북한은 경수로사업을 매개로 KEDO의 틀을 통해 간접대화를 진행하고 경수로사업 현장에서 남북 협력 사업을 추진할 수 있게 되었다. 또한 2000년 6월 남북정상회담은 제네바합의에 의한 핵문제의 해결구도와 미사일발사 유예라는 외적 환경에 힘입어 가능하였다.³⁾

2) Department of Defense, Office of International Security Affairs, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (Washington, DC: US GPO, February 1995)

3) 북한핵문제가 남북관계에 미친 영향에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 박종철, “남북기본합의서 이후 남북관계의 전개와 전망: 국제요인과 남북관계

또한 제네바합의는 북한의 대미접근과 대일수교 협상을 가능하게 하였다. 제네바합의 이후 북한과 미국은 경제, 인도주의, 미사일 분야 등에서 다양한 형태의 회담을 추진하였다. 또한 북한핵문제로 인해서 교착상태에 빠졌던 북·일수교협상도 제네바합의 이후 재개되었다.

그러나 부시행정부 등장 이후 제네바합의의 틀이 전반적으로 재검토 대상이 되었다. 미국의 일부 전문가들이 경수로 2기 건설 계획에 대해 의문을 제기하고 이를 전면 재검토하여 화력발전소로 대체해야 한다고 주장하기도 하였다. 이것은 제네바합의의 기본틀을 전면적으로 수정하는 것을 의미하였다. 이들의 주장은 우선 기술적·재정적 어려움에도 불구하고 북한이 경수로에서 플루토늄을 추출할 수 있는 가능성을 완전히 배제할 수 없다는 것이다. 또한 북한 송배전망의 낙후로 경수로에서 생산된 전력의 이용이 불가능하기 때문에 북한에게 전력공급을 할 수 있는 화력발전소가 실용적이라는 것이다. 그리고 미국이 매년 북한에 공급하기로 한 중유 50만 톤의 가격이 5년 동안 3배 이상 상승하여 1억 달러가 되었기 때문에 화력발전소 건설을 통해 대북중유 제공 비용을 경감할 필요가 있다는 것이다.⁴⁾ 그러나 경수로를 화력발전소를 대체하는 것도 비현실적이며, 미국이 중유공급대신 북한의 발전시설의 보수 및 대체에너지 개발을 지원해야 한다는 견해도 제기되었다. 이러한 견해는 북한의 에너지난 해소를 위해 배전망 수선, 발전소 및 보일러 복구, 연료공급시설 재건설, 대체에너지 개발 지원, 에너지 효율성 향상 등이 효과적이라는 것이다.⁵⁾ 이 문제를 둘러싼 논란은 한·미·일 3자조정감독회의(2001. 3. 26; 5. 28)에서 제네바합의 유지방침이 확인됨으로써 일단락 되었다.⁶⁾

의 상호작용,” 『한반도 평화정착의 현황과 전망』 (서울: 통일연구원, 2002). pp. 12-24.

- 4) Don Kirk, “U.S. Doubts Rise on North Korean Deal to Build Nuclear Reactors,” *International Herald Tribune*, February 26, 2001; 경수로건설 사업은 이외에도 건설일정의 지연, 건설비 증가와 채원조달문제, 핵심부품을 제공하기로 한 GE사의 참여 포기, 북한근로자의 임금인상 요구와 철수 등의 문제를 안고 있다.
- 5) David Von Hippel, Peter Hayes, and Timothy Savagel, “Modernizing the US-DPRK Agreed Framework,” 2001, <http://www.nautilus.org/papers/energy/modernizing AF.PDF>

부시행정부는 제네바합의를 유지하되 보완이 필요하다는 입장을 시사하였다. 부시대통령이 한·미정상회담(2001. 3. 7)에서 제네바합의 이행을 재확인하였음에도 불구하고, 파월 국무장관은 상원 외교위원회(2001. 3. 8)에서 경수로의 전용가능성과 감독방법, 감시 및 검증방법 등 제네바합의 중 일부를 재검토할 것이라고 말하였다. 제임스 켈리 미국무부 아·태차관보는 제네바합의를 준수하는 것이 필요하되 앞으로 개선이 필요할지도 모른다는 점을 시사하였다.⁷⁾

미의회도 북한 핵활동의 철저한 검증이 필요하며, 이를 위해 제네바합의를 재검토할 것을 제안하였다. 제시 헬름스(J. Helms) 미상원 외교위원회 위원장은 부시대통령에게 북한의 핵확산방지를 위해서 제네바합의를 파기할 것을 촉구하는 서한을 보냈으며(2001. 3. 9), 헨리 하이드(Henry Hyde) 미하원 국제관계위원회 위원장은 북한의 제네바합의 이행에 관한 철저한 검증이 필요하다고 주장하였다.⁸⁾

부시행정부가 제네바합의에서 특히 문제시한 것은 북한경수로 건설의 지연으로 인해 과거 핵 활동 규명이 지연되고 있다는 것이다. 제네바합의는 북한의 핵개발 활동을 동결시키는 데 초점을 두었기 때문에 과거 핵활동 문제는 경수로 완공 후로 미루어졌다. 미국은 북한핵동결에 관한 제네바합의가 철저하지 못했으며, 제네바합의의 개정에 의해 북한 핵시설에 대해 보다 철저한 사찰이 이루어져야 한다고 여겼다. 과거 핵투명성 규명문제는 경수로사업 일정과도 관련되어 있다. 제네바합의에 의하면 경수로 핵심 부품의 북한 전달 시점을 전후하여 북한이 핵안전협정의 모든 임시·일반사찰을 받도록 되어 있다. 그런데 핵사찰에는 3~4년의 시일이 필요하기 때문에 북한핵시설에 대한 사찰을 위해서는 늦어도 2002년경부터는 사찰이

6) TCOG Meeting Joint Press Statement, March 26, 2001, May 26, 2001, USKORA@PD.STATE.GOV

7) Press Briefing following the TCOG Meeting, May 26, 2001. USKOREA@PD.STATE.GOV

8) 하이드의원은 공화당과 민주당을 포함한 “Bipartisan Accord on North Korea”를 구성하여 대북정책을 전면 재검토 할 것을 제안하였다. Representative Hyde on North Korea, napsnet@nautilus.org, March 14, 2001

실시되어야 한다는 것이었다.

또한 제네바합의의 기본 전제가 되었던 북한의 조기붕괴 가능성이 근거가 희박한 것으로 비판받고 있다. 클린턴행정부는 북한이 조기 붕괴할 것으로 전제하였기 때문에 북한에게 경수로를 완공해 주지 않아도 될 것으로 가정하였다. 그러나 북한은 대내외적 위기에도 불구하고 생존하고 있으며, 가까운 시일내에 붕괴할 가능성도 없다. 부시행정부는 북한의 붕괴 대신 북한의 존속을 전제로 북한의 정책변화와 나아가서 체제변화까지를 목표로 설정해야 한다고 여기고 있다.

그리고 제네바합의는 합의이행의 보장장치를 결여하고 있다는 것도 문제점으로 지적된다. 제네바합의는 북한의 핵동결과 미국의 보상을 단계적으로 연계시킨 구도로 이루어져 있다. 따라서 어느 한편의 의무 불이행이나 돌발사태로 인해 합의이행이 지연되었을 경우, 전체 틀의 이행이 어렵게 된다. 더욱이 제네바합의는 합의 불이행에 대한 규제나 합의이행을 보장할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않다. 또한 제네바합의는 북한과 미국의 양자합의이기 때문에 합의이행을 감시할 수 있는 제 3자나 국제기구가 존재하지도 않는다.

그리고 부시행정부는 제네바합의가 북한에게 벼랑끝 전략(brink-manship strategy)을 허용하는 잘못된 교훈을 주었다고 믿는다. 북한이 국제규범을 위반했는데도 북한에게 보상을 제공함으로써 북한이 앞으로도 공갈과 협박전술을 통해서 이익을 얻으려는 유혹을 갖게 되었다는 것이다.

2. 켈리 특사 방북과 북한의 농축 우라늄 개발 시인

부시행정부의 대북정책의 기본방향은 2001년 6월 6일 발표되었다. 부시대통령은 북·미회담을 개최하되, 회의 의제로서 제네바합의의 이행 개선, 북한의 미사일 개발 및 수출문제 해결, 북한의 재래식군사력의 위협 감소를 설정하였다. 그리고 부시대통령은 이러한 의제들을 남북관계, 한반도평화정착, 미·북관계 개선, 한반도의 지역안정 등의 문제와 관련하여 포괄적으로 접근할 것임을 밝혔다. 또한 북한의 긍정적인 호응에 상응하여

대북지원, 제재 해제, 미·북관계 개선 등을 추진할 것임을 표명하였다.⁹⁾ 이에 따라 2001년 6월 13일 뉴욕에서 북·미대화가 재개되었으나 구체적인 성과가 없이 일회성 회담으로 끝났다.

그런데 2002년 7월 북한이 물가 및 임금인상 조치 등 대내적 경제관리 개선조치를 취하고 9월 신의주특별행정구를 발표하는 등 대외개방조치를 취하였다. 아울러 9월 중순 고이즈미 일본 총리가 평양을 방문하여 김정 일위원장과 정상회담을 갖고, 『평양공동선언문』을 발표하였다.

북한이 이처럼 대내적 경제개선 조치와 북·일정상회담을 통해 대외적으로 화해제스처를 보임에 따라 제임스 켈리 미 대통령 특사가 북한을 방문하였다(2002. 10. 3~5). 켈리 특사는 방북후 기자회견을 통해 북한의 핵·미사일 개발 프로그램 및 수출, 재래식 군사력의 위협, 인권침해, 인도주의 문제가 미국의 우려사항이라는 점을 밝히고 북한이 이런 우려를 해결하기 위한 포괄적인 노력에 나설 경우 북·미 관계가 개선될 수 있다는 입장을 북측에 전달하였다고 말했다.¹⁰⁾

그러나 2002년 10월 17일 미국무부가 켈리 특사의 방북시 우리나라 농축계획에 관한 정보를 북한에게 제시하였으며, 북한이 그런 계획(such a program)을 갖고 있다는 것을 시인했다고 발표함으로써 북한 핵문제가 새로운 국면을 맞게 되었다.¹¹⁾ 북한의 핵개발 시인의 성격에 대해서 여러 가지 논란이 있었으나¹²⁾, 북한의 공식적인 시인에 의해서 이러한 논란은 종식되었다. 북한 외무성 대변인은 2002년 10월 25일 담화를 통해 “우리

9) Statement by the President George W. Bush, The White House, Office of the Press Secretary, June 6, 2001, USKOREA@PD.TATE.GOV

10) Daily Press Briefing of State Department by Richard Boucher on October 7, 2002, On Assistant Secretary Kelly's visit to Pyongyang. <http://www.state.gov>

11) Daily Press Briefing of State Department by Richard Boucher on October 17, 2002, . <http://www.state.gov>

12) 북한이 핵계획에 대한 엄포를 놓았을 뿐 실제로 이를 시인한 것은 아니라는 견해도 있었다. 정육식, “북한 핵 개발 시인 사태의 진상,” 전국언론 노동조합 연맹, 민주언론운동 시민연합 공동주최, 『북한 핵개발 시인사태 및 언론보도에 관한 긴급 토론회』, 2002. 10. 23.

는 미국의 가중되는 핵압살 위협에 대처하여 우리가 자주권과 생존권을 지키기 위해 핵무기는 물론 그 보다 더한 것도 가지게 되어 있다는 것을 명백히 말해 주었다”고 함으로써 핵무기 개발 계획을 진행중에 있다는 것을 명백히 하였다.¹³⁾

북한의 농축 우라늄 개발 시인으로 인해 북한핵문제는 새로운 양상을 띠게 되었다. 제네바합의는 북한이 플루토늄을 통해 핵무기를 개발하는 것을 방지하기 위한 것이었다. 제네바합의는 북한의 과거핵 문제를 유보하는 가운데 미래에 플루토늄을 추출할 가능성을 차단하기 위한 것이었다. 그러나 북한이 농축 우라늄에 의한 핵무기 개발을 시도함으로써 북한 핵문제는 플루토늄 획득 가능성을 차단하는 문제와 함께 농축 우라늄 개발을 저지해야 하는 과제를 안게 되었다.¹⁴⁾

북한의 핵개발 의도가 무엇인가 하는 것은 제네바 핵협상 기간동안 줄곧 수수께끼였다. 북한이 농축 우라늄에 의한 핵개발을 시도함으로써 북한의 의도가 다시 의문대상이 되었다. 북한이 어떤 동기에서 핵개발을 시도했느냐에 따라 그 파장이 달라지고 협상대책도 달라진다. 일반적으로 핵개발을 하는 이유에는 안보이유, 국내정치적 이유, 상징제고 등이 있다.¹⁵⁾ 북한이 핵개발을 추진한 데에도 안보, 국내정치적 통합, 국제적 위상 제고 등의 이유가 작용했다고 할 수 있다. 여기에 덧붙여 북한의 경우에는 보상확보와 대미협상이라는 요인이 작용한 것으로 보인다.

첫째, 북한은 안보적 위협에 대응한 방위목적에서 핵무기를 개발했다는 설명이 있다. 이런 견해에 의하면 모든 면의 국력에서 열세에 처한 북한이 유일하게 의존할 수 있는 것은 군사력이라는 것이다. 더욱이 경제난으로 인해 재래식군사력도 열세에 처했기 때문에 북한은 대량과괴무기 개발에 의존하지 않을 수 없다는 것이다. 이런 관점에 의하면 북한이 미국과의 협상을 수용한 것은 단지 국제적 압력을 완화시키고 핵개발을 할 수 있는

13) 『조선중앙방송』, 2002. 10. 25.

14) 서주석, “북한 핵 과문이후 북·미관계 전망,” 『국가전략』, 제8권 제4호 (2002. 12), pp. 30-33.

15) Scott D. Sagan, “Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models in Search of a Bomb,” *International Security*, Vol. 21, No. 3 (Winter 1996/1997)

시간을 벌기 위한 것이라는 것이다.¹⁶⁾

그런데 북한이 체제유지의 최후수단으로 핵무기를 개발했다고 가정할 경우, 북한이 협상에 의해 핵개발을 포기할 가능성이 희박하다. 이럴 경우, 이에 대한 대책은 억제력 중심의 강경책과 군비경쟁이 될 가능성이 크다. 미국의 강경과는 북한이 제네바합의문에 동의했다고 하더라도 비밀리에 핵개발을 추진해 왔다고 가정한다. 북한이 협상의 혜택을 받아들였다고 하더라도 결코 최후의 안보수단인 핵개발을 쉽게 포기하지 않을 것이라는 것이다.¹⁷⁾

둘째, 북한이 국제적 위상강화와 대내선전을 위해서 핵무기를 개발했다는 견해도 있다. 이러한 견해에 의하면, 북한에게 이에 상응하는 국제적 위상 강화방안을 제안하지 않는 한 북한이 쉽사리 핵무기 개발을 포기하지 않을 것이다.

셋째, 북한이 반대급부 획득을 위한 협상용으로 핵무기를 개발했다는 견해가 있다. 북한의 입장에서 보았을 때, 핵개발에 의한 것보다 핵협상을 통해서 더 많은 정치경제적 이익을 얻을 수 있다는 것이다. 그리고 만약 협상이 실패할 경우, 북한은 핵개발 가능성을 계속 보유할 수도 있다는 것이다. 특히 미국이 우크라이나와 카자흐스탄의 핵무기 포기에 대해 경제적 보상을 제공하는 것을 목격한 북한은 핵개발을 중단하는 대신 미국으로부터 경제적 보상을 기대했을 것이라는 것이다.¹⁸⁾

제네바합의를 통해 북한의 핵개발 의도는 협상용이었다는 견해가 우세했다. 북한핵문제는 적절한 보상을 제공함으로써 협상이 가능한 것이었다는 것이다.¹⁹⁾ 그러나 북한의 농축 우라늄 개발이 시도되면서 북한의 핵개

16) James A. Bayer, "The North Korean Nuclear Crisis and The Agreed Framework: How Not to Negotiate with The North Korean," *Asian Perspective*, Vol. 19, No. 2 (Fall-Winter 1995), p. 192.

17) Chuck Downs, *Over the Line: North Korea's Negotiating Strategy* (Washington, D. C.: The AEI Press, 1990), pp. 247-252.

18) 러시아 및 우크라이나의 핵개발 포기에 대한 미국의 인센티브 제공에 대해서는 다음을 참조하기 바람. John C. Baker, *Non-Proliferation Incentives for Russia and Ukraine*, Adelphi Paper 309 (London: The International Institute for Strategic Studies, 1997)

19) Leon V. Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*

발이 협상용이라는 견해에 대한 비판이 제기되고 있다. 북한이 제네바합의를 체결한 이후에도 핵개발 계획을 완전 포기하지 않았다는 것이다. 북한의 협상 의도를 강조하는 사람들은 부시행정부의 대북강경책과 대테러전에 대한 위협 때문에 북한이 농축 우라늄 개발을 시도했을 것이라고 가정한다. 그러나 강경파들은 북·미관계가 개선되고 있었던 클린턴 행정부 기간인 1998년경부터 북한이 농축 우라늄 개발 계획을 추진했었다는 점을 고려하면, 북한의 협상용 핵개발론은 타당성이 없다고 지적한다.

현 단계에서 북한이 방어용, 국제적 위상강화 및 대내선전용, 협상용 가운데 어떤 의도에서 핵무기를 개발했는지를 분명하게 판단하기는 쉽지 않다. 북한은 이상과 같은 요인들을 복합적으로 고려하여 핵개발을 시도했을 수 있다. 북한은 가능한 한 여러 요인을 종합적으로 고려하여 다양한 대안을 보유하고자 했을 것이다. 중요한 것은 앞으로 상황전개 및 여건에 따라 북한의 의도와 정책우선순위가 변할 수 있다는 점이다. 북한의 핵개발 의도는 고정적인 것이라기 보다는 향후 국면 전개에 따라 가변적인 것이라고 할 수 있다.

3. 갈등의 증폭

북한 핵개발 시인 이후 북한과 미국은 공방전을 펼치는 가운데 긴장이 점차 고조되었다. 미국은 대이라크전에 대해 관심을 집중한 상황에서 국제사회의 다자적 틀을 활용하여 북한을 견제하면서 이라크문제를 해결하는데 북한문제가 걸림돌이 되지 않도록 시간을 끄는 지연전략을 택했다. 미국은 북한의 긴장고조 행위에 대해서 즉각적으로 반응하지 않는 대신 북한핵문제를 국제화함으로써 북한을 국제규범의 위반자로 부각시키고자 하였다. 북한은 이라크전이 종료되기까지 미국이 적극적인 대북압박조치를 취하기가 어렵다는 판단 하에 미국을 상대로 버랑끝 전략을 시험하면서 북·미 양측의 요구사항을 일괄타결해야 한다는 입장을 견지하였다.

미국은 북한의 핵개발 계획은 핵비확산조약(NPT), 국제원자력기구의 핵안전조치협정(Safeguard Agreement), 한반도비핵화공동선언, 제네바

합의를 위반한 것이라고 지적하고 북한의 핵계획 폐기를 요구하였다. 특히 미국은 즉각적이고 가시적이며, 검증가능한 방법으로 북한이 핵계획을 철회할 것을 요구하였다.

한편, 미국은 북한의 핵개발을 허용하지 않되, 북한핵문제를 평화적으로 해결하겠다는 원칙을 거듭 천명하였다. 부시대통령은 대북정책성명(2002. 11. 15)에서 미국은 북한을 침공할 의사가 없으며 북한 주민들과 우호관계를 추구하고 평화적으로 문제를 해결하겠다는 입장을 표명하였다.²⁰⁾ 북한핵문제의 평화적 해결원칙은 이후 파월 국무장관 등 미고위층을 통해 여러 차례 확인되었다. 미국이 북한핵문제의 평화적 해결원칙을 밝힌 것은 대이라크전을 준비하는 과정에서 북한이 긴장고조 행위를 하지 않도록 촉구하는 의미를 지니고 있었다. 또한 미국은 북한핵문제의 평화적 해결원칙을 천명함으로써 한국의 입장을 감안하는 한편, 최악의 경우 미국이 평화적 해결을 위해 노력했다는 명분을 축적하려는 의도를 지니고 있었다.

미국은 평화적 해결원칙을 천명하면서도 북한에 대한 단계적인 압박조치를 취했다. 미국은 2002년 11월 15일 KEDO 집행이사회에서 대북 중유를 12월 분부터 중단하는 조치를 취했다. 그리고 향후 북한측의 태도에 변화가 없을 경우 KEDO사업을 재검토하겠다는 입장을 밝혔다.

그리고 미국은 국제사회와의 협조를 통해서 북한에게 핵계획 포기를 요구하는 압력을 행사했다. APEC 기간중 한·미·일 정상은 북한의 핵개발 포기를 촉구하는 공동성명을 발표하였으며(2002. 10. 27), 한반도 비핵화 지지와 북한의 핵개발 폐기를 촉구하는 APEC 의장성명(2002. 10. 28)이 발표되기도 하였다. 국제원자력기구는 북한에게 핵개발 계획의 포기 및 안전조치 이행을 촉구하는 결의안을 채택하고(2002. 11. 29), 북한문제를 유엔안전보장이사회에 회부하는 결의문을 채택하였다(2003. 2. 12). 이로써 북한핵문제가 1993년과 같이 유엔으로 회부되는 상황이 재발하였다. 이에 따라 유엔안전보장이사회가 개최되었으나(2003. 4. 10) 중국이 북한문제의 안보리 논의를 반대함으로써 유엔결의안이나 안보리 의장성명은 채택되지 못했다.²¹⁾

20) News Conference of President George W. Bush, <http://www.whitehouse.gov/news/releases>, November 15, 2002.

한편, 북한은 미국이 적대적 무시정책(hostile neglect)정책을 취하는 동안 긴장을 점차 고조시킴으로써 미국의 관심을 불러 일으키고 협상을 촉구하는 노선을 택했다. 북한은 핵활동 동결 해제 선언(2002. 12. 12)을 선언한 이후 IAEA 감시장비 제거(2002. 12. 21), IAEA 감시요원 추방(2002. 12. 27) 등의 조치를 순차적으로 취했다. 북한은 2003년에 접어들어 NPT 탈퇴를 선언(2003. 1. 10)하였다. 1993년 3월 북한이 NPT탈퇴함으로써 북한 핵위기가 고조되고 이후 북·미대화가 재개되었으나, 이번에는 NPT탈퇴에도 불구하고 미국이 협상에 응하지 않았다. 그러자 북한은 폐연료봉 운반 시도(2003. 1. 31), 5MWe 원자로 재가동(2003. 2. 26) 조치 등 위험수위를 높였다. 더욱이 2003년 4월 베이징 3자회담 개최시(2003. 4. 23~25), 북한은 단계적 해법을 제시하면서도 핵무기 보유 및 핵재처리 시사 발언을 함으로써 미국이 설정한 레드라인을 넘는 모험을 감행했다.

4. 이라크전 종결과 다자 대화 모색

미국은 북한 핵개발 재개문제가 대두한 초기 북한이 핵개발을 완전 폐기하지 않는 한 북·미대화가 불가능하다는 「선 핵폐기 후 대화」의 강경 입장을 지녔다. 그러나 2002년 1월 초 한·미·일 3자 조정감독그룹(TCOG) 회의를 거치면서 미국의 입장은 「대화 가능 협상 불가」로 선회했다. 미국의 방침은 북한과의 대화는 가능하지만 대가를 주고 받는 거래나 협상은 불가능하다는 것이었다. 그러나 미국은 입장을 완화하여 북한이 핵계획을 포기한 이후에는 북한에 대한 대가를 고려할 수 있다는 견해를 표명하기 시작했다. 부시대통령은 2003년 1월 14일 북한의 핵포기시 식량과 에너지를 지원할 수 있다는 대담한 접근(bold initiative)을 제시하였다.²²⁾

21) 중국 외교부 대변인은 북한 핵문제의 유엔 안보리 논의보다 중국의 중재아래 북·미당사자간 대화가 시작되기를 바라며 유엔 개입을 바라지 않는다는 입장을 밝혔다. 『중앙일보』, 2003. 3. 25.

22) 『중앙일보』, 2003. 1. 16.

그리고 리처드 아미티지(Richard Armitage) 미국무부 부장관은 북한이 요구하는 불가침협정은 의회의 반대로 불가능하지만 정부의 공식성명이나 서신 교환의 형태로 불가침 의사를 표명하는 것을 가능하다고 언급하였다.²³⁾

2003년 1월에 접어들어 북·미·대화를 모색하기 위한 여러 형태의 움직임이 진행되었다. 미국 산타페에서 이루어진 빌 리처드 지사와 한성렬 유엔북한 차석대사의 만남(2003. 1. 9~10)은 비공식 접촉 통로로서 북·미 대화의 가능성을 모색하였다. 독일 베를린에서 미국 핵전문가와 북한 원자력 중국 관계자들의 만남(2003. 2. 20~21)은 북한 핵문제의 기술적 문제를 논의했다. 그리고 북·미대화를 위한 중국의 역할이 두드러졌다. 중국의 조정역할은 리 쉰 중국 당 대외연락부 아주국장 대리의 방북(2003. 3. 1), 첸지천 중국 부총리의 방북(2003. 3. 8), 조명록 국방위 1 부위원장의 방중(2003년 3월 중순) 등으로 이어졌다.²⁴⁾

이와 같이 북·미 대화의 가능성이 타진되는 가운데, 이라크전이 종결됨으로써 북·미 대화가 시도될 수 있는 상황이 조성되었다. 미국은 이라크전을 조기 종결함으로써 북한문제에 대해 관심을 쏟을 수 있는 여유와 자신감을 얻게 되었다. 북한은 이라크전의 전개과정을 예의 주시한 뒤, 이라크전이 조기종결되자 미국의 다음 목표가 북한이 될 수 있다는 위협을 인식하고 대화의 필요성을 절감하였다. 이러한 배경하에서 북한은 2003년 4월 12일 외무성 대변인 회견을 통해 다자대화의 수용의사를 밝혔다.²⁵⁾

이로써 북한핵문제의 협상틀로 다자대화를 주장한 미국의 입장과 북·미 양자대화를 주장한 북한의 입장이 조정될 수 있는 가능성이 생겼다. 다자 대화의 형태로 6자회담(남한, 북한, 미, 일, 중, 러) 10자회담((유엔안보리 상임이사국 5, 남한, 북한, 일본, 유럽연합, 호주) 등 다양한 방안이 논의되었으나 일단 북·미·중 3자회담의 형태를 띠게 되었다. 특히 북한이 미국의 다자회담 제안을 거부하자 중국이 3자회담을 대안으로 제시하여 미국과 북한의 동의를 얻어냄으로써 3자회담의 틀이 마련된 것으로 알려

23) 『중앙일보』, 2003. 1. 20.

24) 『조선일보』, 2003. 4. 17.

25) 『조선중앙방송』, 2003. 4. 12.

졌다.

베이징에서 3자회담이 개최됨(2003. 4. 23~25)으로써 다자대화의 실마리가 풀렸으나 회담의 성격, 북한의 핵개발 현황, 의제 등과 관련하여 처음부터 논란이 있었다. 우선 회담의 성격과 관련하여 미국은 3자회담을 향후 본격적인 다자회담을 위한 예비회담으로 규정하였다. 미국은 본격적인 다자회담에는 한국과 일본 등이 참여해야 한다는 입장을 고수하였다. 그러나 북한은 중국은 회담장소만 제공했을 뿐이며 3자회담은 실질적으로 북·미양자회담이라는 입장을 견지했다. 중국은 북한핵문제의 유엔 논의를 반대하는 대신 북·미대화에 의한 해결을 주장한 입장의 연장선에서 3자회담을 주선하였다. 중국은 3자회담에서 적극적인 입장을 개진하기 보다는 조정자 내지 중재자의 역할에 만족하고 있는 것으로 보인다.

한편, 3자회담 개최 이전부터 북한의 핵개발 현황이 쟁점으로 부각되었다. 3자회담의 개최 직전 북한은 외무성 대변인 발표를 통해 “핵활동의 재개이후... 8천 여개의 폐연료봉들에 대한 재처리작업까지 마지막 단계에서 성과적으로 진행되고 있다(We are successfully reprocessing more than 8000 spent fuel rods at the final phase)”고 밝혔다. 이로 인해 북한의 핵재처리 여부를 둘러 싸고 논란이 제기되었다. 특히 북한의 영문표현이 핵재처리를 완료한 것으로 표현되었기 때문에 3자회담의 개최 여부가 불투명하기까지 했다. 그러나 북한이 영문번역이 오류였음을 스스로 밝히고 재처리 작업이 완료되지 않았음을 표명함에 따라 3자회담은 예정대로 개최되었다.²⁶⁾

그러나 3자회담시 북한 대표가 북한이 이미 핵무기를 보유하고 있으며 핵재처리를 완료했음을 시사함으로써 갈등이 증폭되었다. 이것으로 미루어 보면 3자회담 개최 전 북한의 영문 오역을 둘러 산 해프닝은 미국측의 의도를 떠보기 위한 북한의 의도적인 실수였던 것으로 짐작된다. 그 동안 미국의 정보담당자 및 국방부장관은 북한이 1~2개의 핵무기를 만들 수 있는 플루토늄을 보유했거나 이미 1~2개의 핵무기를 보유했을 가능성이 있다는 점을 여러 차례 언급했었다.²⁷⁾ 따라서 북한의 핵보유가 새로운 사실은 아

26) 『중앙일보』, 2003. 4. 19; 2003. 4. 21.

27) 럽스펠드 미국방부 장관은 2002년 10월 17일 기자회견을 통해 북한이 1-2개의

니었다. 그러나 북한 스스로 NCND 입장을 바꾸어서 핵무기 보유를 시인함으로써 이에 대한 구체적인 대응책을 강구하지 않을 수 없게 되었다.

한편, 북한은 3자회담에서 단계적 해결방안을 제시한 것으로 알렸다. 북한은 핵활동 동결과 핵개발 포기 대신 미국으로부터 단계적으로 중유공급 재개, 경수로 사업 지속, 불가침조약 체결, 관계정상화, 테러지원국 해체 등을 요구한 것으로 보도되었다.²⁸⁾ 북한은 한편으로는 협상을 위해 단계적 해결방안을 제시하는 한편, 협상력 제고를 위해 핵무기 보유 및 재처리를 시인하는 강경수단을 택했다.

베이징 3자회담 후 후속 대화의 골격이 아직 드러나지 않고 있다. 미국은 북한의 핵개발 현황, 특히 재처리 가동 여부에 대한 정보를 확인 중이며, 후속 방침을 대해 고심중이다. 향후 대응책과 관련하여 미국무부 중심의 온건파와 국방부 중심의 강경파가 입장차이를 보이고 있다.²⁹⁾ 온건파는 3자회담 재개를 주장하는 반면, 강경파는 북한에 대한 경제제재조치 강화 등 압박을 요구하고 있다. 부시행정부는 온건파와 강경파간 정책대립의 타협책으로 다자회담을 통한 북한핵문제의 평화적 해결을 추진하는 동시에 북한의 마약, 위조지폐의 제조·사용, 미사일 수출 등에 대한 단속강화를 통해 대북압력을 증가시키는 이중전략을 택하기로 하였다.³⁰⁾

미국은 북한핵문제의 평화적 해결을 위해 노력하되 핵협상이 순조롭지 않을 경우 대북 압박조치를 취할 의사를 표명하였다. 한·미정상회담(2003. 5. 14)결과 발표된 한·미공동성명은 북한핵문제의 평화적 해결을 위해 노력하되, 한반도에서 위협이 고조될 경우 추가조치(further steps)를 검토하겠다는 점을 명시하였다. 미·일정상회담(2003. 5. 23)에서도 북한이 핵개발과 무기판매를 중단하지 않을 경우 '더 강경한 조치'(tougher measures)를 취할 것이라는 점이 언급되었다.

핵무기를 보유하고 있다고 언급하였다. 『연합뉴스』, 2002. 10. 18.

28) 『동아일보』, 2003. 4. 28.

29) David E. Singer, "Administration Divided Over North Korea," *The New York Times*, April 21, 2003; Steven R. Weisman, "North Korea Said to Offer Small Nuclear Steps, at a Price," *The New York Times*, April 29, 2003.

30) *Washington Post*, May 7, 2003.

부시대통령은 대량파괴무기의 확산을 방지하기 위한 ‘대량파괴무기 확산 방지안’(WMD Proliferation Security Initiative)을 제안하고 이에 대한 우방국들의 협력을 요청하였다(2003. 5. 31). G8회담(2003. 6)의 참가국들은 현행 국제법상 대량살상무기와 미사일의 국제적 거래를 규제할 수 있는 근거가 희박하다는 입장을 보였으나 미국은 이를 가능하게 할 수 있는 새로운 국제법적 근거를 마련하고자 하고 있다. 그 결과 G8 폐막 성명에서 “대량살상무기와 운반수단 등의 이동을 통제하고 필요하다면 국제법에 근거한 다른 수단을 사용할 수 있다.”는 내용이 포함되었다.³¹⁾

존 볼튼 미국무부 차관은 미하원 국제관계위원회 청문회(2003. 6.4)에서 미국은 대량살상무기의 국제적 확산을 막기 위해서 북한 등의 대량살상무기나 미사일 거래를 육상이나 항공, 해상에서 합법적으로 검색·저지하는 방안을 우방국들과 협의하고 있다고 하였다. 볼튼 차관은 북한의 대량살상무기 거래저지를 위해 우방국들과 협력한 사례로 스페인과 협력하여 아리바아해에서 북한미사일 탑재선 소산호 억류, 프랑스·독일과 협력하여 화학무기 원료의 북한 수출 저지, 호주와 협력하여 헤로인 탑재 북한 선박 봉주호 압류 수색 등을 제시하였다.³²⁾

미국은 북한의 대량살상무기와 마약, 위조지폐 등 달러 수입원을 차단하기 위한 조치를 취하기 위해서 국제적 협력망을 구축하였다. 미국은 일본, 호주와 별도 회담을 가졌으며, G8 회담, 대량살상무기 확대방지를 위한 스페인 마드리드의 12개국 회담, 아세안 지역안보 포럼(ARF) 등에서 북한의 대량살상무기에 관한 정보를 제공하고 이를 바탕으로 각국이 국내법에 근거하여 영토·영해·영공에서 북한의 의심되는 선박이나 항공기를 나포할 수 있는 방안에 대해서 협의하였다.

한편, 북한은 회담 재개를 위한 여건을 모색하면서, 미국의 대북압박조치를 용납하지 않겠다는 자세를 보이고 있다. 북한은 일단계로 북·미 양자 대화를 재개하고 2단계로 다자회담을 수용할 수 있다는 입장을 표명하였다(2003. 5. 24). 북한의 2단계 회담 제안은 후진 따오 총서기를 통해서 부시대통령에게 전달되었다. 그러나 부시대통령은 2단계 회담을 불가능하

31) 『중앙일보』, 2003. 6. 1.

32) 『문화일보』, 2003. 6. 5.

며, 다자회담에 한국과 일본이 포함되어야 한다는 입장을 명확히 하였다.

Ⅲ. 북·미의 전략적 구도

1. 목 표

미국의 대북정책의 일차적 목표는 대량살상무기의 확산방지라는 세계적 차원의 전략적 이해관계이다. 1993년 미국이 북한을 상대로 협상을 하게 된 것도 NPT 체제유지라는 세계적 비확산정책 때문이었다. 더욱이 9.11 테러 이후 미국이 세계적 차원의 대테러전을 수행하면서 비대칭적 위협(asymmetrical threats)³³⁾에 대응하기 위해서 북한의 대량살상기 확산을 중단시키는 것은 미국의 안보에 직결되어 있다. 또한 북한의 핵개발은 동북아시아의 핵개발 경쟁을 부추킬 가능성이 있기 때문에 미국은 동북아시아의 안정을 위해서 북한의 대량살상무기 개발을 억지하고자 한다.

또한 미국은 북한이 테러리즘과 관련성을 지니고 있다는 점도 주목하고 있다. 미국은 북한이 9.11 테러이후 2개의 반테러국제규약에 가입하고 반테러전을 지지한다는 입장을 표명하였지만 실질적인 성과는 없다고 판단하고 있다. 그리고 북한은 적군파에게 피난처를 제공하고 시리아 리비아 등에 미사일을 판매한 것으로 여겨진다.³⁴⁾ 아울러 미국은 북한을 ‘악의 축’의 일원으로 규정하고 궁극적으로 북한이 인권을 존중하고 민주주의와 시장경제를 추진하는 체제로 전환되어야 한다는 목표를 지니고 있다.³⁵⁾

그러나 미국은 구체적으로 어떤 방법을 통해서 북한체제를 전환시킬 것

33) 비대칭적 위협은 위협수단을 기준으로 할 때, 대량살상무기, 테러, 사이버테러 등 비재래식 무기를 의미한다. 또한 비대칭적 위협은 위협의 행위자를 기준으로 할 때, 불량국가, 테러단체 등 비전통적 위협 주체를 의미한다. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001.

34) U.S. Department of State, *Patterns of Global Terrorism, 2002* (April, 2003), pp. 80-81.

35) The President's State of The Union Address, January 29, 2002, USKOREA@STATE.GOV

인지에 대한 방법론에 대해 고심하고 있다. 미국의 온건파는 북한과의 협상을 통해서 북한의 대량살상무기 개발 포기와 국제테러리즘 지원을 중단시킬 수 있다고 여긴다. 그러나 미국의 강경파는 협상을 통한 제네바합의가 북한의 정책변화를 유도에 실패했기 때문에 보다 근본적인 대책이 필요하다고 주장한다. 미국의 강경파들은 북한정권의 변화를 통해서 궁극적으로 북한이 제기하고 있는 위협요인이 제거될 수 있다고 믿는다. 그러나 북한정권교체 대안에 대한 한국을 비롯한 주변국가들의 반대와 북한의 재래식 군사력의 위협 때문에 정권교체는 미국의 대북정책의 공식 목표로 표명되지는 않고 있다.

한편, 북한의 대미정책의 목표는 체제생존을 위한 정치·경제적 수단을 확보하는 것이다. 북한은 국제적 고립과 경제난, 사회적 통제이완 등 총체적 위기에 직면하여 북한식 사회주의체제의 생존에 최대의 역점을 두고 있다. 더욱이 미국이 대이라크전을 준비하는 상황에서 북한은 미국의 다음 공격목표가 북한이 될 가능성을 우려하고 있다. 북한은 대미관계 개선을 통해서 미국의 정치·군사적 위협을 제거하고, 북한체제의 안전을 보장받으려 한다. 북한이 핵개발 포기의 조건으로 북·미 불가침협정을 지속적으로 주장하고 있는 것도 이러한 배경에서 제기되고 있다.

아울러 북한은 대미관계개선을 통해서 미국의 경제지원 확대와 대북투자를 기대한다. 북한은 경제난과 국제적 고립이 미국의 대북경제제재에서 기인한 것으로 인식하고 있으며, 미국의 경제제재 해제에 의해서 경제적 활로를 모색하고자 한다. 또한 북한은 대미관계 개선이라는 관문을 통과함으로써 대일 및 대서방국가와의 관계진전을 기대하고 있다.

2. 정책수단

미국은 대북관계에서 북한체제 보장, 경제지원, 경제제재 완화, 대북투자 등과 같은 보상적 수단(remunerative means)과 외교적 압력, 경제제재, 군사적 대응 등의 강제적 수단(coercive means)을 보유하고 있다.

미국은 제네바합의와 그 이후 북·미대화를 통해 북한체제를 소극적으로 인정하는 조치를 취해 왔다. 북한은 제네바합의를 통해 북한에 대한 핵선

제불공격을 약속했으며, 2000년 10월 북·미공동커뮤니케에서도 북한 주권을 인정하였다. 앞으로 북한이 핵프로그램을 완전 중단할 경우, 미국은 서한이나 성명을 통해 북한체제를 보장할 수 있다. 그리고 북·미 국교수립도 미국이 북한에게 외교적으로 행사할 수 있는 협상수단이다.

또한 미국은 북한에 대해서 경수로건설, 중유제공, 대북경제제재 완화, 대북쌀지원 등과 같은 경제적 보상수단을 활용해 왔다. 북한의 국제금융기구 가입 및 국제차관도입 지원, 국제컨소시엄에 의한 대북투자 등은 앞으로 고려될 수 있는 대북보상 수단이다.

반면, 미국은 외교적 압력, 경제제재, 군사적 대응 등과 같은 강제적 수단을 지니고 있다. 우방국과 유엔을 동원한 외교적 압력은 위기의 초기단계에서 그리고 위협부담 없이 활용될 수 있는 정책수단이다. 그런데 1993년에 비해서 북한이 남한, 중국, 러시아, 유럽연합 등과 관계를 개선함으로써 미국이 대북압박정책에 대한 국제적 지지를 확보하기가 용이하지 않다. 유엔안보리의 의장성명이나 대북결의안은 국제사회가 북한 핵포기에 대한 일관된 목소리를 보여 준다는 점에서 중요하다. 그러나 유엔안보리의 대북결의안에 대한 중국의 반대가 걸림돌이 되고 있다.

북한이 국제적으로 고립되어 있으며 국제적 연계망이 약하기 때문에 역설적으로 외교적 압력의 효과는 제한적이다. 북한이 국제원자력기구의 대북결의안, 유엔의 대북제재 결의안, 한·미·일 공조, 국제사회의 여론 형성 등 외교적 압력에 대해서 별로 구속을 느끼지 않는 점은 대북압박수단의 효과를 제약한다.

대북경제제재는 북한의 경제개방·개혁정책에 타격을 줄 수 있다는 점에서 효과적인 정책수단이다. 1993년에 비해서 대외식량원조에 대한 북한의 의존 비율이 커졌기 때문에 대북식량지원 중단과 무역제재가 북한에 대한 압력요인으로 작용할 수 있다. 그러나 대북경제제재의 성패를 가늠할 수 있는 남한, 일본, 중국, 유럽연합 등의 동참 여부는 미지수이다. 중국은 북한에게 경제적 제재를 가함으로써 난민이 발생하거나 북한의 급격한 붕괴로 인해 한반도에 불안정이 초래되는 것을 원하지 않는다. 또한 중국이 북한에 대해서 공식적·비공식적으로 제공하고 있는 경제지원과 물물거래를 완전히 차단하는 것도 사실상 불가능하다. 중국은 정부차원의 공식적

원조, 정부보조를 통한 무역거래, 그리고 국경지역의 물물거래를 통해서 북한에게 최소한의 생존을 위한 숨통을 열어주고 있다. 중국은 북한에게 압박을 가하기보다는 최소한의 지원고리를 유지함으로써 북한의 대중국 의존을 지속시키는 한편, 이를 근거로 한반도문제에 대한 영향력을 행사하고자 한다. 또한 일본 조총련의 대북송금을 완전 차단하는 것도 용이하지 않다.³⁶⁾

북한이 불량국가나 테러조직에게 핵 물질을 수출하는 것을 막기 위해서 핵물질을 적재한 것으로 의심되는 북한 선박의 운행을 선별적으로 봉쇄하는 방안이 실시될 수도 있다. 부시행정부의 미국무부 부장관인 아미티지가 미대선 전인 1999년 주도하여 작성한 대북포괄적 접근(A Comprehensive Approach to North Korea, 일명 아미티지 보고서)은 협상전략이 실패할 경우에 대한 대안으로 대북군사태세를 강화하고 북한의 미사일 수출을 공해상에서 저지하는 것을 제안한 바 있다.³⁷⁾ 선별적 해상봉쇄 계획은 1963년 쿠바미사일 위기 당시 미국의 대쿠바 봉쇄정책과 유사한 형태가 될 수 있다.³⁸⁾

한편, 9.11테러 이후 미국의 선제공격론이 정책대안의 하나로 제시되고 있다. 9.11테러 이후 미국의 안보전략은 테러, 생화학무기, 사이버공격,

36) 1993년 북한 핵위기시에도 중국 및 일본의 동참 여부는 대북경제제재를 검토하는 데 있어서 핵심적 사항이었다. United States Institute of Peace, Special Report, *North Korea's Decline and China's Strategic Dilemmas*, (October 1997).

37) Richard L. Armitage, "A Comprehensive Approach to North Korea," *Strategic Forum*, No 159 (National University, March 1999).

38) 『동아일보』, 2003년 4월 28일; 실제로 미사일을 수출하던 북한 화물선이 나포되는 상황이 발생하였다. 2002년 12월 9일 스페인 군함은 미사일을 선전한 채 항해중이던 북한 화물선 소산호를 인도양의 공해상에서 나포하여 미국측에 인도하였다. 북한 화물선은 15기의 스킵 미사일을 선적하고 있었다. 그러나 미국은 당시 대이라크전을 준비하는 과정에서 예멘의 지지가 필요했기 때문에 국제법상 예멘이 미사일을 수입할 수 있으며, 미국이 이를 압수할 권한이 없다는 이유로 북한 화물선의 예멘행을 허용했다; 1996년 6월에도 미사일 부품을 선적한 북한 선박 구월산호가 인도에 의해 억류되었다. 인도는 구월산호에 실린 미사일 부품을 압수하고 북한 선원 44명을 구금했다. 인도는 북한의 미사일과 부품이 파키스탄에 유입되는 것을 우려했다. 인도는 북한에게 약 22억 원의 벌금을 부과하고 선박과 선원을 석방했다.

미사일 등 각종 비대칭적 위협(asymmetric threats)으로부터 미국을 보호하는 것에 우선순위를 두었다. 비대칭적 위협은 재래식 군사력에 의한 위협이 아니라 핵무기·생화학무기·테러 등으로 미국의 사회적 이익을 위협하게 하는 것이다.

9.11테러 이후 발표된 미국방부의 「4개년 국방보고서」(Quadrennial Defense Review)는 냉전시대의 봉쇄와 억지전략이 더 이상 효과적이지 않다는 점을 지적하였다.³⁹⁾ 선제공격론은 미국의 새로운 안보전략을 정립한 「미국의 국가안보전략」(The National Security Strategy of the United States, September 2002)에서 구체화되었다. 「미국의 국가안보전략」은 불량국가 및 테러집단의 위협에 대처하기 위해서 이를 억지하고 방어하는 예방적 반확산(preventive counter-proliferation)과 선제공격(preemptive strike)이 필요하다는 점을 강조하였다.⁴⁰⁾ 더욱이 2001년 12월 작성된 미국의 「핵태세 검토」(Nuclear Posture Review)는 대량살상무기의 위협이 존재할 경우 핵무기에 의한 선제공격이 가능하다는 점을 지적하였다. 특히 유사시 핵무기를 사용할 수 있는 대상국가로 중국, 러시아, 북한, 이라크, 이란, 리비아, 시리아 7개국이 지칭되었다.⁴¹⁾

이라크전의 종결이후 미국의 선제공격론이 이라크에 이어 시리아, 이란, 북한 등 여타 불량국가와 북한에게 적용될 것인가의 여부가 관심을 모으고 있다. 그런데 이라크전의 승리에도 불구하고 이라크에서 대량살상무기가 발견되지 않음에 따라서 선제공격의 근거가 수정될 수 있다는 견해도 있다. 미국의 고위당국자들은 적대국가들이 대량살상무기를 보유하고 있지 않더라도 이를 개발할 능력과 의지만 있으면 예방적 차원의 군사행동이 가능하다는 방향으로 선제공격의 논리를 변경할 수 있다는 것이다.⁴²⁾

39) U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, (September 30, 2001).

40) The White House, "The National Security Strategy of the United States," September 2002. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss>

41) The Department of Defense of America, *Nuclear Posture Review* (December 31, 2001)

42) *The Financial Times*, May 3, 2003.

한편 북한의 일차적 정책수단은 대량살상무기와 미사일의 확산 위협이다. 북한이 어떤 목적으로 핵무기개발을 시도했는지, 어느 시점부터 그것을 대미협상카드로 활용하려고 했는지를 판단하기가 쉽지 않다. 북한의 대량과괴무기 개발 의도는 고정적인 것이기보다는 국제사회의 반응과 북한 측의 손익계산에 따라서 가변적인 것이라고 할 수 있다. 북한은 안전보장을 위해서 대량살상무기를 개발하는 동시에 다른 한편으로는 대량살상무기를 협상지렛대로 사용할 수 있는 가능성을 끊임없이 탐색한다. 만약 북한이 대량살상무기의 개발 포기에 따른 이익이 개발 강행에 수반된 위험보다 크다고 판단할 경우, 대량살상무기 개발을 포기하고 반대급부를 받아들일 것이다. 반면, 개발포기에 따른 이익이 기대에 못 미칠 경우, 북한은 대량살상무기 개발을 지속하고 이를 통해 협상레버리지를 더욱 높이려고 할 것이다.

그리고 북한은 재래식 군사력, 침투, 테러, 도발 등의 위협수단을 보유하고 있다. 북한은 현대적 군사장비 부족, 식량 및 보급품의 제약, 군인 사기저하 등 제약요인에도 불구하고 마지막 의존수단으로 군사력을 동원할 수 있는 능력을 지니고 있다. 전반적 국력이 열세에 처할수록 북한이 최후수단인 군사적 수단에 더욱 의존하는 역설적 현상이 나타나고 있다. 1993년 북한 핵위기사 북한이 대남 ‘불바다위협’이 미국 및 한국의 대북 군사적 제재를 재고하게끔 하고 협상전략으로 선회하게 하였던 것도 북한으로 하여금 군사적 수단을 포기할 수 없게 하는 선례가 되었다. 따라서 군사적 수단의 동원에 수반되는 위험요소와 비용이 크에도 불구하고, 북한이 다양한 방법으로 정전체제를 위반하여 긴장을 고조시키거나 군사분계선 지역에서 제한된 규모의 기습공격을 할 가능성을 배제할 수 없다.

3. 접근방식

북한과 미국은 회담형식, 합의이행 순서, 의제 등에 있어서 대조적인 입장을 보이고 있다.

회담형식면에서 미국은 3자회담후 본격적으로 다자대화가 개최되어야 한다는 입장을 지니고 있다. 미국은 북한 핵문제가 북·미 양자간 사안이

아니라 국제적 사안이라는 점을 강조하고, 다자간 틀 속에서의 양자간 대화도 가능하다는 입장을 견지하고 있다. 미국은 다자대화의 틀을 통해서 북한에 대한 국제사회의 압력을 행사하고 참여국들이 북한에 대한 보상을 분담하기를 희망한다.

반면 북한은 북·미 양자대화를 통해서 미국으로부터 직접 체제보장을 받고자 한다. 북한은 북·미양자대화를 통해서 국제사회에서의 위상을 제고하는 한편, 한반도문제 해결에서 주도권을 장악하고자 한다. 북한은 4자 회담의 경험을 통해 다자회담이 북한에 대한 압력 증가의 장으로 활용될 가능성을 우려한다.⁴³⁾ 북한은 중국이 북한에 대한 우호적 내지 중립적 역할을 해 줄 것을 기대하여 북·미·중 3자회담을 수용했으나, 미국을 지지할 것으로 예상되는 한국과 일본의 회담참여는 반대하고 있다. 더욱이 북한은 한국을 배제함으로써 한국의 당사자자격을 인정하지 않고 한·미갈등을 조장하고자 한다.

한편, 합의사항의 이행 순서 면에서 미국과 북한은 첨예한 입장차이를 보이고 있다. 미국은 북한이 먼저 핵개발을 포기한 이후 북한에게 체제보장과 경제지원을 제공할 수 있다는 방침을 지니고 있다. 미국은 북한이 국제적 규범을 위반했기 때문에 합의위반사항에 대해서 보상을 제공하는 협상방식을 택할 수 없다고 주장한다. 더욱이 북한의 합의이행을 신뢰할 수 없기 때문에 북한의 의무이행이 선행되어야 한다는 것이다. 다만 북한이 먼저 핵포기를 이행할 경우 북한의 국제적 고립 탈피 및 경제난 해소를 위한 방안을 추후적으로 고려할 수 있다는 것이다.

북한은 미국이 먼저 대북적대정책을 철회해야 핵개발 포기가 가능하다는 강경입장에서 변화를 보였다. 북한은 북한의 의무사항과 미국의 보상방안을 단계적으로 연계하여 양측이 의무사항을 동시이행하는 방안을 제시하였다. 북한은 제네바합의에 적용된 단계적 이행조치를 좀 더 포괄적인 형태로 확대하였다. 베이징 3자회담에서 표명된 북한의 3단계 로드맵에 의하면 1단계는 북한이 핵문제해결을 구두약속하고 미국이 중유공급 재

43) 4자회담의 전개과정과 북한의 4자회담 전략에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 박종철, 『4자회담의 추진전략: 분과위 운영을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 37-42.

개, 경수로사업 지속을 이행하는 것이다. 2단계는 북한의 핵활동 동결 및 사찰 수용 대신 미국이 대북핵무기 불사용, 북·미불가침 조약 체결을 보장하는 것이다. 3단계는 핵시설 해체 및 미사일협상 재개를 조건으로 미국이 북·미관계정상화, 테러지원국 명단 삭제, 경수로 완공 등을 추진하는 것이다.⁴⁴⁾

그리고 의제와 관련하여 미국은 핵·미사일문제, 테러문제, 인권문제, 재래식 군사력 등이 포함되어야 한다는 입장을 지니고 있다. 미국의 우선적인 관심사항은 핵·미사일문제이지만 이에 못지 않게 미국은 북한의 테러지원과 인권, 재래식군사력도 해결되어야 한다고 인식하고 있다.

반면, 북한은 미국에 대해서 체제보장과 관계정상화를 요구하고 있다. 특히 북한은 미국에 대해서 자주권 인정과 불가침조약을 통한 체제보장을 집중적으로 요구하고 있다.⁴⁵⁾ 아울러 북한은 미국으로부터 체제보장을 받는 한편, 경제지원은 한국, 일본 등과 후속 회담을 통해서 확보하려는 이중 전략을 지니고 있는 것으로 보인다.

<미국과 북한의 전략적 구도 비교>

	미 국	북 한
목 표	○대량살상무기확산 방지 ○테러리즘 지원 중단 ○북한의 체제변화(인권개선 민주화)	○체제생존을 위한 북·미불가침 협정과 경제지원
정책수단	○보상적 수단: 체제보장, 경제제재 해제, 개발원조, 국교정상화 ○강제적 수단: 외교적 압력, 경제제재, 선제공격	○핵·미사일개발 ○재래식 군사력 ○침투·도발·테러 등 위협수단
접근방식	○다자대화 ○선 핵포기 후 체제보장·경제지원 ○핵·미사일, 테러, 인권문제, 재래식 군사력	○양자대화 ○3단계 로드맵(핵포기와 체제보장의 동시이행) ○체제보장, 관계정상화

44) 『동아일보』, 2003. 4. 28; 『조선일보』, 2003. 4. 30.

45) 『조선중앙방송』, 2002. 10. 25.

IV. 전 망

앞으로 북한핵문제의 전망에 대해서 위기고조, 조기 타결, 점진적 타결을 가정할 수 있다.

첫째, 회담이 결렬되고 위기가 조성되는 시나리오다. 부시행정부가 대북 정책에 있어서 상호주의, 검증, 점검 등을 강조하고 있으며, 북한에 대한 물질적 보상에 대해서 비판적 입장을 지니고 있기 때문에 협상이 순조롭지 않을 것이다. 북한도 핵·미사일을 체제수호의 최후 보루로 인식하고 있기 때문에 쉽게 양보하려고 하지 않을 것이다. 더욱이 이라크전이 종료된 상황에서 미국이 북한에 대해 공세입장을 취할 수도 있다.

그러나 미국이 북한에 대해서 선제공격을 감행할 가능성은 적다. 이라크전 종결 이후 부시대통령은 북한의 대량살상무기문제를 대화에 의해 해결하겠다는 점을 밝힘으로써 대북 군사적 공격 가능성을 배제하였다. 그리고 한국과 중국의 반대, 주한미군의 안전 등을 고려할 때, 미국이 북한에 대해 무력을 사용하기는 어려울 것이다. 또한 미국의 입장에서 볼 때, 북한은 군사적 제재를 감행할 정도의 전략적 이익이나 경제적 이익을 결여하고 있다. 더욱이 대북 무력제재는 북한의 반격가능성으로 인해 많은 위험을 수반한다.

둘째, 조기타결이 이루어지는 경우다. 협상의 진전상황에 따라 일괄적으로 모든 사안에 대한 합의가 도출될 수도 있고, 핵문제, 미사일문제, 테러문제 등 각 이슈별로 세부 합의가 이루어질 수도 있다.

그러나 관련 현안이 많고 양측이 입장이 첨예하게 대립하고 있기 때문에 조기타결이 이루어질 가능성은 희박하다. 조기타결을 위해서는 미국이 북한에게 체제보장과 경제적 보상을 제공하고 북한이 핵·미사일, 재래식군사력 감축 등의 사항에서 양보하는 형태가 되어야 한다. 그러나 미국이 북한에게 경제적 보상을 제공할 가능성은 희박하다. 북한도 확실한 보장이 없는 한 핵·미사일, 재래식군사력의 측면에서 양보할 가능성이 적다.

셋째, 우여곡절을 거치면서도 점진적으로 타협안이 마련되는 경우다. 이것은 회담이 유지된다고 하더라도 현안을 타결하는 데 상당한 시일이 소요되는 경우이다. 이럴 경우, 회담결렬과 회담재개가 반복되면서 핵, 미사

일문제에 대해서 부분적으로 타협이 이루어지고 단계적으로 합의가 도출될 것이다.

북한과 미국이 입장차이에도 불구하고 대화의 필요성과 협상의 불가피성을 인식하고 있다는 점을 감안할 때, 우여곡절 과정을 거치더라도 북·미가 궁극적으로 협상을 모색할 것으로 전망된다. 북·미 양측은 각자의 선결요구사항이 대화를 통하지 않고는 접점을 찾기 힘들다는 점을 인식하고 있다. 미국이 대북무력불사용 및 평화적 해결원칙을 밝히고 있으며, 북한도 대화를 통해 핵개발을 포기할 용의가 있다는 점을 시사하고 있다.

미국의 대북정책은 평화적 해결원칙에 입각하면서도 북한에 대한 경계심과 압박을 완전히 배제하지 않는 「매파적 개입정책」(hawkish engagement)이 될 가능성이 있다. 매파적 포용정책의 주요 목적은 상대방을 끌어안는 것이 아니라 상대방의 부정적 측면을 노출시키고 자신의 정책에 대한 대내외적 지지를 확보하기 위한 것이다. 매파적 포용정책은 포용정책이 궁극적으로 효과가 없기 때문에 압박정책을 택하지 않을 수 없다는 것을 입증하기 위한 명분축적용 전술이다. 또한 매파적 포용정책은 불량국가에 대해서 보상을 제공한 뒤, 그것을 회수할 경우 손실 효과를 크게 함으로써 불량국가를 길들이기 위한 방법이다. 그리고 매파적 포용정책에 입각한 인도적 지원은 불량국가의 정권과 주민을 분리시키고 주민들의 마음을 얻기 위한 방안으로 이용된다. 아울러 매파적 포용정책은 협상에서 당근과 함께 채찍을 동시에 사용한다. 매파적 포용정책은 군사적 대응태세와 위협수단을 강조함으로써 보상의 매력을 높이는 한편, 상대방이 양보하지 않았을 경우 감수해야 할 희생을 고려하게 한다.⁴⁶⁾

미국이 북한에 대해서 매파적 포용정책을 택할 경우 협상을 진행하면서도 북한에 대해서 맞춤형 봉쇄정책(tailored containment policy)을 택할 가능성을 배제할 수 없다. 맞춤형 봉쇄정책에는 인도적 지원의 중단, 유엔의 대북결의안, 북한의 무기수출 저지를 위한 선별적 해상봉쇄, 조총련의 대북송금 중단, 북·중 무역 중단, 기술지원 및 교육 중단 지원 등이 포함된다.⁴⁷⁾

46) Victor D. Cha, "Korea's Place in the Axis," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 3 (May/June 2002), pp. 82-88.

북한은 협상력을 제고하기 위해 ‘벼랑끝 전술’(brinkmanship tactics)을 구사하는 한편, 정책수단을 세분화하는 ‘살라미 전술’(salami tactics)을 사용할 것이다. 특히 북한은 벼랑끝 전술에 입각하여 상대방의 일방적 양보 요구, 허세(bluffing)와 위협, 최종기한의 임의 설정, 회담중단 시사 등의 전술을 사용함으로써 회담에 난관을 조성할 것이다.⁴⁸⁾

북한과 미국이 간헐적인 회담중단과 긴장고조의 위협을 겪으면서 지루한 협상을 진행할 경우 핵심적인 문제는 회담의 형태, 합의이행 순서, 북한에 대한 보상방안이다.

우선 회담의 형태는 유동적이다. 북·미·중의 3자회담이 고착될 가능성도 있고 4자회담(북한, 미국, 중국, 남한), 5자회담(북한, 미국, 중국, 남한, 일본), 6자회담(북한, 미국, 중국, 남한, 일본, 러시아) 등 다양한 형태의 회담이 시도될 가능성도 있다. 그리고 2단계 회담이 추진될 수도 있다. 예를 들면 1단계에서 북·미·중 3자회담을 통해 포괄적 틀이 마련되고 2단계에서 세부사항의 이행을 위한 후속회담으로 여러 개의 양자회담이나 5자회담, 또는 6자회담이 개최될 수도 있다. 회담의 형태를 확정하는 데 있어서 관건은 어떤 형태로든지 북·미 협상이 실질적으로 보장되어야 한다는 점이다. 그리고 다자회담을 성사시키기 위해서는 이에 대한 북한의 동의를 얻어내는 것이 중요하다. 북한은 다자회담이 실질적으로 합의의 보장 및 보상제공을 위해서 필요하다는 점을 인정하지 않는 한 다자회담을 수용하지 않을 것이다.

그 다음 중요한 문제는 북한의 의무이행사항과 미국 및 국제사회의 보상방안을 시간별 및 이슈별로 중흥으로 연계하는 것이다. 북한과 미국 및 국제사회의 상호 이행사항은 여러 가지 사항을 포함하고 있기 때문에 일시적으로 이행되기는 어렵다. 따라서 미국이 단계적 로드 맵에 대해서 반대하고 있음에도 불구하고 결국 협상에 의한 해결방안은 양측의 요구사항을 시간별 및 이슈별로 연계하여 단계적 로드 맵을 만드는 형태가 될 것

47) Michael R. Gordon, “North Korea Faces Isolation over Reactors,” *The New York Times*, December 29, 2002.

48) Scott Snyder, *Negotiation on the Edge: North Korean Negotiating Behavior* (Washington, D.C. : United States Institute of Peace Press, 1999), 68-96.

이다. 협상 결과 각 이슈별로 합의가 도출될 수도 있고, 모든 사안을 총망라하여 포괄적 합의문이 도출될 수도 있다.

북한의 의무사항은 플루토늄 및 농축 우라늄에 의한 핵개발을 폐기하고 미사일 개발, 테러문제, 인권문제 등에 있어서 전향적인 조치를 이행하는 것이다. 특히 북한의 핵시설 및 향후 의심지역에 대한 광범위한 사찰을 실시하는 것이 핵심사항이 될 것이다.

그리고 북한의 대량살상무기 및 미사일 개발 포기에 대한 보상방안이 핵심의제가 될 것이다. 북한체제의 보장방안으로는 북·미관계개선 과정에서 양국간 모든 현안을 망라하여 포괄적인 형태의 「북·미공동합의문」을 채택하고, 이 가운데 북한체제에 대한 안전보장을 명시하는 방안이 있다. 이것은 북한이 무력도발을 하지 않는 한, 핵무기 및 재래식군사력에 의해서 북한을 선제공격하지 않겠다는 것을 명시적으로 보장하는 것이다. 또는 북·미수교시 북·미우호협력 조약을 채택하고, 이 가운데 북한체제 보장 내용을 포함하는 방안도 있다.

그리고 국제적 차원에서 북한체제를 보장하는 방안도 모색될 수 있다. 예를 들면 6자회담(남한, 북한, 미, 일, 중, 러)을 통해서 북한체제의 안전과 한반도평화를 보장하는 방안이 있다. 6자회담은 한반도평화체제 전환을 국제적으로 보장하는 장치로 확대될 수도 있다.

그리고 북한의 경제발전을 지원하는 종합적 방안이 마련되어야 할 것이다. 일차적으로 미국은 대북경제제재를 해제하고 북한을 테러리스트지원 국가 명단에서 해제함으로써 국제금융기구의 대북차관을 가능하게 해야 한다.

또한 북한의 에너지개발을 위한 국제적 컨소시엄이 형성될 수도 있다. 북한에 화력발전소를 건설하거나 시베리아가스관을 연결해서 북한에게 가스를 제공하는 국제적 사업을 위해 관련국가들이 공동 기금을 출자하는 형태의 국제컨소시엄이 구성될 수도 있다.

다자적 대북지원 프로그램과 함께 남북경협사업의 활성화가 북한경제에 활로를 제공할 수 있을 것이다. 또한 북·일국교정상화와 함께 일본의 대북 경제보상금이 북한경제발전에 필요한 자본을 제공할 수 있다.

V. 맺음말

북한핵문제의 전개양상은 남북관계와 동북아질서, 그리고 세계정세에 중대한 영향을 미칠 것이 분명하다. 북한핵문제의 해결을 위해 다음과 같은 대비책을 마련하는 것이 필요하다.

우선 북한 핵문제의 전개 양상에 대한 다양한 시나리오를 상정하고 각 유형별로 구체적인 대북정책을 마련해야 한다. 핵협상이 순조롭게 진행될 경우뿐만 아니라 회담결렬 및 위기구조 경우 등에 대비한 다양한 대비책을 마련해야 한다.

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

따라서 한국이 어떤 단계에서 어떤 형태로 다자회담에 참여할지를 결정해야 한다. 한국이 다자회담에 참여하기 위해서는 북한으로 하여금 한국이 다자회담에서 회담의 진행 및 타협에 기여할 수 있는 긍정적 역할이 있다는 점을 설득시켜야 할 것이다. 한국이 부담하는 비용에 상응하는 형태의 입지를 확보하기 위해서 회담 초기에 참여하는 방안과 포괄적인 틀이 마련된 뒤, 후속회담에 참여하는 방안의 이익과 부담을 냉철하게 검토해야 한다.

한국의 다자회담 참여 여부에 관계없이 한국은 어떤 형태로든지 대북 경제 보상의 비용을 분담해야 될 것이다. 한국의 경제적 부담은 일본, 유럽연합, 미국 등을 포함한 대북컨소시엄을 통한 분담이 되도록 하는 것이 바람직하다. 그리고 한국의 경제적 부담은 일방적인 대북지원의 형태보다는 시베리아가스관개발이나 대북에너지사업 참여 등 한국에게도 일정한 혜택이 제공되는 형태가 되어야 할 것이다.

또한 회담결렬시 긴장고조를 최소화하고 회담을 재개할 수 있는 방안도 마련해야 한다. 회담이 교착상태에 빠졌을 경우 북한이 돌발적으로 긴장고조행위를 하지 않도록 하는 위기관리방안도 강구해야 한다. 그리고 회담결

렬상태에서 한국이 남북대화를 통해 회담재개를 중재할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

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

그리고 북한핵문제와 관련하여 남북대화 및 남북협력사업의 추진방향을 정립해야 한다. 한국은 북한핵개발 불허의 입장에서 북한핵개발의 진전상황에 따른 구체적인 레드 라인을 설정해야 한다. 북한이 레드라인을 넘어서지 않는 한 남북대화와 남북협력사업을 지속하도록 해야 한다. 단, 북한이 레드 라인을 넘어설 경우, 남북경협의 속도조절과 대북 경계태세 강화 조치를 검토해야 할 것이다.

북핵문제와 일본의 대북정책

김 성 철 (세종연구소 연구위원)

◆ 논문 요약 ◆

본 논문은 북핵문제에 대한 일본의 안보외교적 대응과 그에 따른 안보정책의 변화를 살피고 한국의 대응에 관하여 간략히 고찰하고자 한다. 일본은 협상을 통한 평화적 해결을 원하지만 무력충돌과 북한의 체제전환도 고려하고 있다. 북한으로부터 안보위협을 느끼는 일본은 이번 북핵문제를 잘 마무리하여 북한위협을 제거하고자 한다.

북한의 위협을 기회로 삼아 보수성향의 일본정부는 보통국가화와 군사대국화, 헌법개정과 유사법제제정, 국제공헌과 국제역할의 확대 등을 추구하고 있다. 이러한 움직임은 일본의 대외관계, 즉 미일동맹의 강화와 대테러전쟁의 지원 등과 연계되어 있다. 일본은 미국과 보조를 맞춰 대화와 압박의 전략에서 압박에 무게를 두고 있다.

I. 서 론

북핵문제가 다시 한반도 역사상 주요한 이슈로 대두되었다. 1993년의 북핵위기보다 2003년의 북핵위기가 좀더 심각한 것은 미국의 대테러전쟁이 수행되고 있고, 북한이 핵보유를 선언했고, 북한의 대량살상무기가 테러리스트집단에게 양도될 수 있다는 점에서 비롯된다. 북한이 벼랑끝전술 끝에 최종타결을 원하는지 실제로 핵개발을 추구하는지 분명치 않다. 이번 북핵위기가 평화적으로 해결될지 극단적인 조치에 의해 해결될지에 따라 한반도의 역사가 바뀐다.

일본은 협상을 통한 평화적 해결을 원하지만 무력충돌과 북한의 체제전환도 고려하고 있다. 북한으로부터 안보위협을 느끼는 정도는 한국보다 일본이 더 클 수 있다. 이번 북핵문제를 잘 마무리하여 다시는 북한으로부터 안보위협을 받지 않으려는 것이 일본의 목표이다. 또한, 북한의 위협을 기회로 삼아 보수성향의 일본정부는 보통국가화와 군사대국화, 헌법개정과

유사법제제정, 국제공헌과 국제역할의 확대 등을 추구하고 있다. 이러한 국내움직임은 일본의 대외관계, 즉 미일동맹의 강화, 대테러전쟁의 지원, 아프간 이라크 북한문제에의 대응 등과 연계되어 있다. 이에 따른 일본의 목표는 안보위협이 제거, 북한위협을 이용한 보통국가화와 군사대국화의 추진, 동북아에서의 역할확대라고 할 수 있다.

본 논문은 북핵문제에 대한 일본의 안보외교적 대응과 그에 따른 안보정책의 변화를 살피고 한국의 대응에 관하여 간략히 고찰하고자 한다.

II. 일본의 동북아외교

일본 동북아외교의 주축은 한반도와 중국에 대한 일본의 외교라 하겠고 이는 일본의 대미외교와 연계되어 있다.¹⁾ 미일동맹은 여전히 일본외교의 기축이 되고 일본은 미국의 대테러전쟁과 대북정책을 적극 지원하는 입장을 취한다. 미영동맹에 버금가는 친밀하고 돈독한 미일관계를 과시하며 동북아에서의 동맹파트너로서의 역할을 충실히 수행하고 있다. 미국과 대등한 입장을 통하여 자신의 국제적 위상을 높이고, 미국의 지원을 통하여 자신의 군사력을 증강하고 국제적 역할을 확대하고, 안보관련법제정비와 헌법개정에 착수하고 있다. 미국과의 TMD공동연구개발을 계속 추진하며 개발된 시스템을 일본이 독자적으로 사용할 준비도 갖추고 있다.

일본은 테러대책특별조치법을 통하여 자위대의 활동범위를 확대하여 미국의 대테러전쟁을 적극 지원하고 있으며, 아프간전쟁을 후방지원하고 아프간의 복구를 위한 동경회의를 개최하고 복구사업에 참여하고 있다. 이라크전쟁이후 복구사업에 관여하고 인도양에 이지스함을 파견했다. 호르므즈 해협 주변에서의 해상경비활동을 위하여 호위함을 파견하고, 전쟁후 소해정을 페르시아만에 파견하여 기뢰제거작업을 담당할 것을 검토했다.

일본은 미국의 일방주의를 견제해야 한다는 의견도 있으나 테러전쟁 등 국제분쟁의 위협이 있는 현 시점에서 미국의 리더십을 인정하는 입장을 취한다. 일본은 미일동맹의 역할을 통하여 동아시아, 중앙아시아, 해양수

1) 21세기 일본의 외교정책과 국가전략의 변화에 대해서는 윤덕민, 2001; 배정호, 2001; 윤정석, 1998 참조.

송로, 중동에서의 국제공헌과 함께 국제적 이해관계에 참여하고 있다. 일본외교의 방향은 국제공헌을 통한 적극적 평화주의의 실현이고 이를 위하여 대테러전쟁, 북한문제, 대만문제 등에 적극적으로 참여한다는 것이다.

일본의 전략적 입장은 기본적으로 중국을 견제하는 것이고, 한반도가 중국의 영향권에 들어가지 않도록 하는 대한반도외교는 일본의 동북아전략에서 매우 중요한 위치를 차지한다. 부상하는 중국이 미국에게도 커다란 이해당사국이 되어 미중관계가 변화하는 가운데, 이를 예의주시하는 일본에게 한일관계는 더욱 중요하다. 필요할 때 한국과 일본이 협력하여 중국과 미국에 대처하는 것이다. 한미일공조도 계속 추진하며 대북정책에 있어서 한국과 미국 사이에서 양국을 조정하는 역할도 한다.

Ⅲ. 일본의 대북정책

1. 북핵문제에 대한 일본의 대응

한일관계와 마찬가지로 북일관계도 일본에게는 전략적으로 매우 중요하다. 북한을 그대로 중국의 영향권 내에 놓아둔다는 것이 일본에게는 불리한 것이고, 더구나 1998년 북한의 대포동미사일이 일본영공을 넘어서 날아간 것은 일본안보에 직접적인 위협이 되었고, 또한 북한의 핵개발은 일본에게 커다란 위협이 되고있다. 따라서 일본은 적극적으로 북일관계의 개선을 위하여 노력하고 있고 국교정상화의 준비도 하고 있다.²⁾

북일관계진전의 걸림돌이 되는 것은 북핵문제, 북미관계와 납치피해자의 송환문제 등이다. 북일국교정상화교섭이 지체되는 것이 북한뿐만 아니라 일본에게도 마이너스라는 견해가 있다. 북일관계를 주도해 온 다나카 외무심의관(전 아시아대양주국장)과 다케우치 외무차관은 북일교섭을 추진해야 한다고 주장하고 아베 관방부장관의 방북을 고려했다. 외무관료중에는 북한에게도 별 진전은 없을 것이라고 보는 견해도 있다. 다나카 심의관이 주장하는 ‘북한과의 신뢰관계’에 대해서 회의적인 반응을 보이는 것이

2) 북일수교에 대한 일본의 기본입장에 대해서는 이원덕, 2003 참조.

다. 북일교섭에 대한 외무성내의 추진파와 신중파의 대립은 추진파인 다나카 심의관의 비밀주의에 의한 정보비공개에 기인한다고도 한다. 추진파의 권고에 따라 고이즈미수상이 2002년 9월 전격적으로 북한을 방문하여 납치문제에 대한 소기의 성과를 거두었다. 북일교섭의 진전에 대해 우려를 표명한 미국은 북한의 핵개발을 공표하면서 안보없는 신뢰란 없다고 강조하고 북일수교의 진전을 저지했다.³⁾

북핵문제에 관한 일본의 입장은 국제협력을 통하여 북한의 핵과 미사일 등 대량살상무기가 더 이상 일본안보에 위협이 되지 않도록 조치를 취하는 것이고, 평화적으로 해결되는 것이 일본안보에 중요하다는 것이다. 이를 위하여 일본은 한미일3국에 의한 TCOG의 협력을 중시하며, 일본과 러시아를 포함한 주변4강과 남북한의 6자회담을 제안했다. 다양한 상황에 대처하기 위하여 단순한 억지 혹은 협조정책이상의 다각적전략을 구상중이다. 동북아의 복합적 국제정세에 따른 복합적 전략이 필요하다고 한다. 일본은 북핵문제와 관련하여 한미일공조를 강조했다. 북한핵은 동북아안전보장뿐만 아니라 국제사회전체의 평화와 안전차원에서도 중대한 문제이다. 한미일은 물론이고 중국·러시아·IAEA(국제원자력기구) 등과 협력해서 평화적으로 해결하는 것이 일본의 기본입장임을 밝혔다. 중요한 것은 북한이 핵무기를 보유하는 것을 막아야 한다는 것이다. 한미일3국공조와 IAEA·중국·러시아 등 관계국의 기여를 이끌어내는 것이 일본의 역할이다.⁴⁾

일본은 미일동맹의 협력을 통한 대북정책을 중시하고, 이를 위해 미일안보협의위원회(2+2 외무국방장관회의)에서는 강경한 대북성명을 통하여 억지력을 과시했다. 2002년 12월 미국 워싱턴에서 개최된 미일안보협의위원회의 공동성명에 의하면, 미일양국은 국제테러리즘의 근절을 위해 국가 또는 국제테러조직에 의한 대량파괴무기의 운반 및 사용에 대한 방위와 억지를 위해 긴밀한 협력을 유지하고, 이라크문제에 대해 긴밀히 협조하고, 북한의 핵시설가동재개계획의 발표에 유감을 표하고 핵무기프로그램의 포기를 요청하고, 북한의 미사일계획에 염려를 표하고 그 관련기술노하우의 개발실험수출배치 등 관련활동의 중지를 요청하고, 북한이 핵생화학

3) 고이즈미수상의 방북에 관한 심도있는 분석은 윤정석, 2002 참조.

4) 북핵문제에 대한 일본의 대응과 한미일의 견해차에 대하여 박철희, 2003 참조.

무기 등 대량파괴무기를 사용할경우 중대한 결과를 초래할 것이라고 강조하고, 북일평양선언에 기초한 북일국교정상화교섭과 북일안전보장협회의 중요성을 재확인하고, TMD공동개발의 중요성긴급성필요성을 확인했다. 일본은 현 연구단계에서의 TMD개발배치를 검토한다고 표명했다.

미국정부가 북한에 대해 포괄적 봉쇄전략을 취한다는 발표에 따라, 일본도 북한에 대한 제재조치의 검토에 착수했다. 북한과의 무역과 자금유입 및 송금의 정지를 중심으로, 문화스포츠교류의 규제, KEDO에 의한 경수로공여계획의 수정 등이 거론됐다. 방위청은 동해주변에 이지스함을 증원하고 북한미사일의 경계감시태세를 강화했다. 2001년 북일간 무역규모는 일본의 식량지원을빼고 266억엔이었고, 무역정지에 따른 북한의 손해는 크다고 여겨진다. 송금정지는 북한의자금원을 규제하는 효과가 크고 미국이 이를 중시하고 있다. 인적교류를 규제하고, KEDO의 경수로사업자금의 정지를 검토하고, 이지스함 2척을 동해주변에 파견하고, 동중국해에서 북한공작선의 경계를 강화하기 위해 초계기P3C를 증파했다. 일본정부는 북한에 대해 제재를 실시하는 경우 단독실행을 피하고, 유엔안보리의 결의채택 등 국제사회의 요청을 받아서 행동하도록 방침을 세웠다. 한편 안보리결의가 없어도 한미일3국이 협조하는 경우에는 실행할 수 있다고 한다.

북핵문제에 관하여 북한이 경제지원을 끌어낼 거래재료로서 사용하는 것뿐이라는 낙관적인 분석도 있지만 북한이 정말로 핵무장을 생각하고 있다고 심각하게 보는 입장도 있다. 2003년 1월 방일한 코엔 전 미국방장관이 자민당 국방족의원들과의 간담회에서, 미국은 북한의 핵개발계획의 포기를 조건으로 한미일에 중러양국을 더해 에너지지원에 관한 새로운 북한과의 합의체결을 검토한다고 밝혔다. 이에 일본도 긍정적으로 연계할 방침이나, 이미 보유하고 있는 플루토늄의 폐기도 포함한 북한의 완전비핵화를 의미하는지를 문제시했다.⁵⁾

만약 북한이 핵무장하면 동북아지역뿐만 아니라 세계평화와 안전에 심각한 위협이 된다고 본다. 일본의 안전보장에 있어서 북한의 완전비핵화와 일본열도를 사정거리에 넣어 핵이 탑재될 가능성을 배제할 수 없는 탄도

5) 『讀賣新聞』, 2003. 2. 5.

미사일의 철거는 양보할 수 없다고 한다. 외무성간부는 북한에 에너지 지원을 하는 신국제기구가 설립되어도 일본의 안전보장과 납치문제가 해결되지 않는 한 일본은 자금제공을 하지 않겠다고 표명했다.

2002년 9월 북일평양선언의⁶⁾ 조인시 일본정부는 국교정상화교섭이 타결되면 납치와 핵문제가 단번에 해결될 수 있다고 생각했다. 평양선언에는 북일쌍방이 한반도 핵문제의 포괄적 해결을 위해 관련된 모든 국제적 합의를 준수한다고 쓰여있다. 그러나 선언에 조인했을 시점에 이미 북한은 몇 년전부터 핵무기개발을 위한 우라늄농축계획을 진행하고 있었다.

북한은 납치에 관해서는 모두 해결됐다고 표명했으나(평양방송, 2003. 1. 30), 일본에 귀국한 피해자 5명의 가족은 북한에 그대로 남겨두고, 북한에서 사망했다는 피해자 8명에 관한 일본의 질문도 묵살했다. 북한은 북일관계를 타개하고 미국과의 대화를 계속하려고 했지만, 북일수교 교섭이 납치문제로 중단되었기 때문에 역시 미국과의 직접대화밖에 없다고 생각하고 있다고 일본은 분석한다. 일본의 분석에 의하면, 미국에 있어서 국가전략의 최우선과제는 이라크의 후세인정권 타도이고 북한문제는 외교노력에 의해 해결하는 것을 목표로 하는 것으로 되어있다. 그러나 북한이 핵개발해지에 응하지 않고 핵연료봉의 재처리 등 핵무기의 제조·보유로의 움직임이 있으면 미국이 무력행사를 단행할 가능성이 있다.

2. 북일 국교정상화 교섭

2002년 10월 29~30일 쿠알라룸푸르에서 열린 북일교섭 제12회 본회담의 개요는 다음과 같다.⁷⁾ 이번 본회담에서 일본측은 납치문제, 핵문제를 비롯한 안전보장상의 문제를 최우선과제로 삼아 협의시 특히 이들 문제논의에 시간을 할애했다. 북한측은 국교정상화교섭에 있어 정상화 그 자체 및 경제협력이 핵심문제라고 하고, 북일평양선언에 따라 현안문제를 해결할 필요가 있다고 한 부분에 있어서 이해를 표했다. 북일쌍방이 북일평양선언에 따라 모든 현안해결에 노력할 것이라는 의견에 일치하여, 일본은

6) 내용은 부록1 참조.

7) 북일국교정상화 교섭 제12차 본 회담개요는 윤정석, 2002, pp. 59-60 참조.

계속 국교정상화교섭에 제반현안 해결을 목표로 한다.⁸⁾

핵문제를 비롯한 안전보장상의 문제에 대해서 일본측 염려를 상세히 전했다. 이에 대해 북한은 북일평양선언을 준수할 것을 설명했으나, 관련문제에 대해선 앞으로도 국교정상화교섭 본회담에서 거론할 것과 동시에 북일평양선언을 근거해 11월 열리는 북일안전보장협약에서 일본은 미국 한국과의 긴밀한 연대속에서 북한에 대응할 것임을 밝혔다. 일본측은 한미일 정상회담의 성명에 언급했듯이 우라늄농축 프로그램은 일본안전보장에 대해 중대한 우려를 초래하는 것임을 밝히고, 북일평양선언에서 약속한 한반도 핵문제의 포괄적인 해결에 관련한 모든 국제적 합의의 준수를 강력히 주장함과 동시에 우라늄농축프로그램의 내용을 밝힐 것, 구체적 해결조치로 본 프로그램을 검증가능한 형태로 즉각 철폐할 것, 합의된 틀에 근거한 시설동결유지와 IAEA보장조치협정의 안전실행감찰에 조속히 수궁할 것을 강력히 요구했다. 또한, 북한의 미사일은 일본의 안전에 직접 연관된 중요 문제라며, 한반도 및 그 주변지역 및 국제사회 전체의 평화안정에도 영향을 미치는 국제적인 관심사이기도 하므로 일본을 목표로 한 노동미사일 중 이미 준비완료된 것의 폐기에 관해 북한측의 구체적인 조치를 요구했다.

이에 대해 북한은 핵문제 및 미사일문제에 대해선 미국 적대시정책이 문제의 본질이라고 하고, 일본이 우려하는 것은 이해하며 일본과도 논의할 수 있지만 해결은 궁극적으로 미국과의 협회에 의해서만 가능하며 안전보장상의 문제에 대해선 북한으로서도 북일평양선언에 언급된 대로 관계국이 대화로서 해결할 것을 바라며 특히 미국과 대화를 통해 해결하고 싶다고 하고, 북한으로서는 북일평양선언을 준수해 갈 것에 변함이 없다는 뜻을 강조했다. 공작선에 대해 일본측은 2001년 12월 규슈 남해역에서 침몰한 不審船을 북한공작선이라 결론짓고, 북일정상회담에서 김정일위원장이 언급한 조사 및 재발방지의 실행을 주시한다는 뜻을 밝혔다.

북일평양선언에 근거한 안전보장상의 문제를 논의하기 위해 쌍방은 북일안전보장협의를 11월중에 행할 것을 합의했다. 레벨은 국장이라는 것을

8) 북일교섭의 역사적 분석에 대해서는 김영춘, 2002; 박철희, 2002; 서동만, 2000; 진창수, 1999 참조.

염두에 두고 앞으로 논의의 진보에 따라 레벨을 높일 것을 검토하기로 하고 구체적인 일정 등에 대해선 차후 조정하기로 했다. 북일평양선언에 따라 행하는 협의에서 선언에 서술된 핵문제, 미사일문제 등을 의제로 북일간에 구체적으로 논의하기로 했다. 그 외 북일간의 제반 현안으로서 채무 불이행문제, 북한주재 피폭자문제에 대해 일본의 입장을 밝혔다. 또한, 차기 본회담에 대해선 북한측이 11월 말 개최에 관한 제안을 내고 일본은 이를 검토하기로 했다.⁹⁾

9) 日本外務省 資料. 북일 국교정상화 교섭에 대한 일본의 기본방침은 다음과 같았다. 북일 국교정상화 본회담을 10월 29-30일 동안 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 재개한다. 국교정상화교섭에 있어선 우선, 납치문제를 북일간의 제반 현안의 최우선사항으로 다룬다. 공작선문제와 일본 및 국제사회의 중대한 현안인 핵문제 및 미사일문제를 포함한 안전보장 제반문제의 해결에 이바지해야 할 것이며 관계기관이 기획한 북일안전보장협약안에도 합의하도록 한다. 북일국교정상화 교섭에 있어선, 9월 17일 북일정상회담에서 서명한 북일평양선언의 원칙과 정신에 준해서 북한측의 성의를 최대한 인정하며 신중히 교섭을 진행하기로 한다. 일본정부는 일본과 동남아시아의 평화와 안정에 기여하는 형식으로 국교정상화가 실현되도록 최대한의 노력을 기울인다. 이를 위해서 한미일의 긴밀한 연대하에 국교정상화교섭을 진행하기로 한다. 日本 首相官邸 資料 참조.

<표 1> 북일 국교정상화 교섭 경위

제1회	1991년 1월 30일~ 31일	평양	북한측이 전후45간의 배상을 포함한 보상을 요구한 데 대하여, 일본측은 ①보상의 의무는 없다 ②국제 원자력기관(IAEA)에 의한 핵사찰 받아들이기 등을 요구.
제2회	91년 3월 11일~ 12일	동경	일본측은 일본인 처의 귀향과 일본항공기 요도호 사건의 범인 인도 등을 요구. 북한측은 일본인 처 귀향에 대해서 케이스 바이 케이스로 실현할 용의가 있다고 회답.
제3회	91년 5월 20일~ 22일	북경	북한측은 배상 등 현안해결을 국교수립후 먼저 보내 줄 것을 제안. 일본측은 이를 거부하고 국교정상화의 조건으로서 핵사찰 받아들이기 등을 제시.
제4회	91년 8월 30일~ 9월 2일	북경	일본측은 ①북한의 관할권을 휴전라인 이북으로 하기 ②경제문제는 재산·청구권으로 처리하고, 객관적인 자료 필요 주장. 북한측은 재차 보상·배상을 요구.
제5회	91년 11월 18일~ 20일	북경	일본측은 북한의 핵개발이후에 불안 표명. 북한측은 식민지 지배의 보상과 피해입증에 필요한 자료를 일본에게 요구하는 한편, 선린우호조약 체결을 제안.
제6회	92년 1월 30일~ 2월 1일	북경	일본측은 핵사찰을 조기에 받아들이기를 요청. 북한측은 새롭게 중군위안부 문제를 언급하고 사죄와 보상 요구.
제7회	92년 5월 13일~ 15일	북경	일본측은 핵사찰 조기에이행을 요구한데 대하여, 북한측은 국교정상화의 전제로 해야할 것이 아니라고 반발. 일본은 재산청구권의 범위내에서 위안부문제의 교섭에 응하려는 생각을 처음으로 표명.
제8회	92년 11월 5일	북경	실무자협에서 일본측이 이은혜문제를 제기한데 반해, 북측은 일방적으로 퇴석하여 교섭결렬.
제9회	2000년 4월 5일~7일	평양	북한측은 ①식민지 지배에 대한 사죄 ②과거보상 ③문화재반환 ④재일한국인 법적 지위확립 등의 우선적 해결을 주장. 일본측은 일본인 납치문제 등을 포함한 일괄협의 요구.
제10회	2000년 8월 22일~ 24일	동경 치바	과거청산에 관하여, 일본측이 한일 국교정상화 시 경제협력방식을 제안. 외무성 직원의 상호방문 등 인적교류 확대에 합의. 북한측은 비공개식 협의로 무역보험 재개 등 타진.

자료: 『讀賣新聞』, 2000. 10. 29.

3. 대북한 무력행사와 경제제재

일본외무성은 대북한 무력행사에 이르는 시나리오를 다음과 같이 상정하고 있다.

미 항모의 동해에서의 전개와 미사와기지(아오모리현) 등에 배치되는 전투폭격기의 증강 등 무력으로 위협한다 북한의 외자획득의 기반이 되고 있는 미사일수출을 봉쇄하기 위해 국제연합안전보장이사회의 결의에 기초한 경제제재를 단행한다 핵시설로의 한정적인 폭격을 행한다. 미국과 국제사회가 경제제재를 단행하면 북한에 출입항하는 선박에 대해 강제력을 수반한 입검 등이 실시된다.

미국이 군사행동에 들어가면, 일본정부는 각의에서 ‘주변사태’로 인정해서 미군으로의 수송·보급·수색구조 등의 후방지원을 행한다. 북한은 ‘경제제재는 전쟁을 의미한다’라고 선언했다. 북미간 전쟁이 발발하면 미국의 동맹국인 일본은 북한의 적국이 된다. 1998년 8월에 북한이 일본열도를 넘어서 발사한 대포동미사일에 대응하여 일본이 2002년 3월에 쏘아올린 정보수집위성은 그 충격이 계기가 되어 도입되었다. 미국은 이번에도 북한이 미사일을 발사할 수 있다고 보고있다. 일본이 선제공격을 할 수 있는지에 대해서 정부관료의 엇갈린 공표가 있었으나 고이즈미수상이 선제공격가능성의 발언을 했다.

다른 위협으로서 북한이 생화학무기를 사용한 테러를 할 가능성을 지적하는 견해도 있다. 연쇄적인 테러를 일으켜서 국가의 기능을 마비시킬 수 있다고 분석한다. 북한은 약 10만명의 특별공작원을 갖추고 콜레라와 탄저균 등 생물무기는 13종류를 보유하고 있다고 한다. 한반도유사시에 북한공작원이 난민에 섞여 일본에 들어와 사린이나 VX가스 등의 신경가스를 뿌리면 대피해를 면할 수 없다.

미국은 북한정세에 대응하여 재한·재일미군의 재편·증강을 검토하고 있다. 일본정부에 대해서는 비공식루트로 한반도유사를 상정하고 더욱 긴장감을 갖고 대응해야 한다고 경고했다. 사토 전 방위청차관은 ‘원칙은 대화와 억지이다. 충분한 억지력이 있는 후에야 대화가 성립되고 북한의 변덕에 동요되지 않는다’라고 지적했다. 억지력을 높이기 위해서 테러대책도

포함한 유사관련법안을 국회에서 성립시켜 국민보호법제도를 정비했다. 국제공헌도 포함한 자위대활동에 관한 포괄적인 신법을 정비하기 위해 집단적 자위권의 행사를 인정하는 등 정부의 헌법해석을 근본적으로 고치는 것이 필요하다고 주장한다.

북한이 미사일을 발사했을 경우를 대비해 일본정부가 정리한 「북한에 의한 탄도미사일 발사사태 대응방침」의 내용이 공표되었다. 북한이 미사일에 연료를 주입하는 등 발사의 징후가 확인된 단계에서 국민에게 사실을 공표하고 북한에게 중지를 요구한다. 첫번째 미사일이 일본영토·영해에 떨어졌을 경우는 자위대를 ‘재해파견’의 명목으로 긴급하게 파견한다는 내용이다. 「미사일대응방침」은 북한의 미사일 재발사에 대비해 방위청을 중심으로 관계기관이 1999년 이후 검토해 왔다. 대응방침은 미사일발사의 징후단계, 발사직후단계, 사태확대단계의 3단계로 나눠 정부가 취할 구체적 조치를 명시하고 있다. 발사징후의 조짐은 미사일기지로의 북한의 인원과 부대이동 등을 기반으로 판단한다. 북한에서 ‘인공위성 발사실험을 행한다’라는 사전통고가 없을 때는 미국의 탐지위성 등의 정보에 의존한다. 따라서 징후정보의 수집과 공표의 시기에 대해서는 미국과 긴밀하게 협조한다.

발사후는 일본의 영토·영해에 떨어진 경우와 일본영역외에 떨어졌을 경우의 두가지사태를 상정하고 있다. 어느 경우이든 2002년 9월 북일평양선언에서 북한이 약속한 ‘2003년 이후의 미사일발사동결’에 위반이 되기 때문에 제재조치를 검토한다. 영토·영해에 떨어질 경우는 안전보장회의와 임시각료회의를 긴급히 개최해 북한으로의 대응조치를 협의한다. 자위대의 재해파견으로 대응하는 것은 방위청장관의 판단만으로 출동하는 것이 가능하고 이는 신속한 구원활동이 필요하기 때문이다. 미사일과 함께 테러와 공작선 등 불법활동이 나타날 경우는 해상자위대에 해상경비행동의 발령과 영공침범으로의 경계강화, 육상자위대로의 치안출동의 발령으로 대응한다. 2번째 이후의 미사일발사징후가 있는 등 사태확대가 예상될 경우는 수상이 자위대에 방위출동을 명한다. 이러한 비상사태에서의 대응은 결국 미일공조에 의존할 수 밖에 없다고 한다.¹⁰⁾

일본정부는 2003년 3월 13일 북한미사일발사에 대한대응조치를 수정

10) 『讀賣新聞』, 2003. 2. 9.

발표했다. 북한미사일발사에 대응하여 2003년 여름에 배치하는 지대공유도탄 패트리엇미사일(PAC2개량형)로 일본영공내에서격추시키는 것을 목표로 한다. 미사일이 일본영토에 떨어지는 경우 처음부터 ‘재해파견’이 아닌 ‘방위출동’으로 대응한다. 수상이 자위대에 방위출동을 명령하기 전에도 격추시킬 수 있도록 자위대법을 개정하고, 대영공침범조치에 미사일방위규정을 첨가한다.¹¹⁾

북핵문제와 관련해서 국제정세가 긴박해짐에 따라 일본은 동해상에 첨단레이더망을 갖춘 이지스함을 파견하고 초계기를 중점배치했다. 80대에 달하는 P3C 초계기를 동해와 동중국해에 배치하여 선박의 운항상황에 대한 감시를 강화했다. 미국으로부터 도쿄 요코다미군기지에 세계에서 2대 밖에 없는 전과정보수집정찰기 RC-135U 1대를 파견받고, 오키나와에는 핵실험감시용 WC-135W와 알래스카공군소속의 F15전투기 8대를, 나가사키의 사세보기지에는 탄도미사일발사감시함 인비저블호를 지원받았다. 미일동맹강화를 통해 일본과 미국은 상호 외교적·군사적 지원을 주고 받았다.

일본정부는 북한이 폐핵연료봉 8000개를 재처리한 사실이 확인되거나 일본을 향해 탄도미사일을 발사하는 등 일본에 대한 북한의 위협이 가시화되면 일본 금융기관을 통한 대북송금을 자체 판단에 따라 전면 중단할 방침이라고 밝혔다. 일본의 외무성과 재무성은 외국환과 외국무역법의 내용 중 송금중단조치를 내리기 위해선 새로운 안보리 결의나 다국간 합의가 필요하다는 부분을 일본을 포함한 2개국의 협조에 의해 송금정지가 가능하다는 쪽으로 해석을 변경한다고 내부입장을 정리한 것으로 알려졌다. 일본정부는 2002년 12월 미일안전보장협의위원회를 통해 북한에 대한 핵무기개발계획포기 등을 요청하는 공동성명을 발표한 점을 들어 이미 2개국간 협조가 이루어진 것으로 판단하고 있다. 일본금융기관을 통한 대북송금액은 연간 2억에서 6억달러 규모로 이는 북한의 주요자금원의 하나다. 후쿠다 야스오 관방장관은 미국과 일본이 합의할 경우 대북경제제재가 가능하다는 견해를 밝혔다.¹²⁾

11) 『讀賣新聞』, 2003. 3. 14.

12) 『조선일보』, 2003. 5. 20.

북한이 벼랑끝외교를 계속하면 부시정권내에서 북한에 매우 엄격한 입장을 취하는 신보수파가 반발을 높일 수 있다. 일본외무성은 이라크전쟁의 승리로 기세 좋은 신보수파 인맥과의 연계가 적고 대응이 어려울 수 있다고 했다. 일본도 북한이 핵재처리를 단행하면 북일평양선언의 파기를 검토하게 된다.¹³⁾

4. 북미중 삼자회의

북핵문제의 해결을 위한 북미중 3자회담이 2003년 4월 23-25일 북경에서 개최되었다. 이 회담에 참석하지 못한 한국과 일본은 유감의 뜻을 표하고 러시아를 포함한 6자회담을 추진하고 있다. 북경을 방문한 자민당의 아마사키 다쿠 간사장, 공명당의 후유시바 테쓰조 간사장, 보수신당의 니카이 도시히로 간사장 등 일본 여3당 지도자들은 5월 19일 후진타오 중국 당총서기 겸 국가주석을 예방한 자리에서 북핵문제의 해결을 위해 한국과 일본, 러시아까지 포함하는 6자 북경회담을 제의했으며 중국측이 긍정적인 반응을 보였다고 했다. 미일, 미중, 미러 정상회담에 이어 중일 정상회담이 8월, 중러 정상회담이 10월로 예정돼 있어 10월쯤 북경에서 6자회담 혹은 러시아를 제외한 5자회담이 성사될 가능성이 있다.¹⁴⁾

<표 2> 북핵문제와 북일교섭의 움직임

2002년

- 9. 17 북일정상회담, 북일평양선언 서명, 북한은 국제적 합의의 준수를 약속.
- 10. 16 북미고관협의로 북한이 농축우라늄계획을 인정했다고 미국이 공표.
- 10. 29~30 북미국교정상화 교섭.
- 11. 14 북한에너지개발기구(KEDO)가 12월 이후 중유제공 정지

13) 『讀賣新聞』, 2003. 4. 20.

14) 『조선일보』, 2003. 5. 20.

결정.

12. 12 북한이 핵설치 임시 재가동을 선언.

2003년

1. 10 북한 NPT 탈퇴선언.
 2. 6 파월 미국무장관 다국간 협의 지향하는 방침표명.
 2. 12 IAEA 북핵문제 UN안보리 상정결의.
 2. 26 원자로(5000kg, 흑선감속로) 재가동 판명.
 4. 12 북한의 외무성 대변인이 대화형식에 구애받지 않는다고 표명.
 4. 18 북한 외무성이 재처리작업까지 최후단계라고 표명.
 4. 23~25 북미중 삼자회담.

삼자회담 이후 후쿠다 일본관방장관과 켈리 미국무차관보 회담에서는 북한의 핵무기 보유문제의 평화적 해결을 위해 한미일 3국이 연계해 대응해 가는 것으로 합의했지만, 평화적 해결의 내용을 둘러싸고는 미국이 유엔안보리에서의 비난성명을 채택하려는 등 북한에 강한 자세로 임할 방침인데 반해서 한국은 북한과의 무력충돌을 염려하고 있어 일본이 중간에서 어려운 입장에 설 가능성이 있다. 일본정부관계자는 켈리와의 회담후, 미국은 평화적 해결을 목표로 하고있고 이번 대화에서 진행된 것은 괜찮은 편이라고 말해 차후 대화가 계속될 것을 기대했다.¹⁵⁾

15) 회담에 동석한 일본 외무성간부는 북한의 핵보유발언에 대해 미국이 앞으로 분석하고 지금의 단계에서 일본정부가 결론을 내는 것은 이르다고 말했다. 북한이 보인 관대한 해결책이 정말로 조건부로 핵폐기를 한다는 것을 의미하는 것일까 분석하고, 핵보유발언의 진의를 판단할 필요가 있다는 생각을 표명한 것이다. 일본정부내에는 켈리가 연구가 필요하다고 지적한 것은 검토의 여지가 있다고 하는 것이라는 견해가 있다. 다른 외무성간부는 켈리도 미국안이 어떻게 되는지 염려하고 있다고 했다. 미국방성은 강경한 입장을 취할 수 있기 때문이다. 미국내에서 급후의 북한정책의 진행방법에 대해서 의견통일이 이루어지는 것이 선결해야 할 것으로 그것이 결정되지 않은 상황에서 일본이 먼저 발언하면 북한에 대해 강경한 미국 신보수파의 반발을 초래하기 싫다는 배려도 작용하고 있다. 단지, 파월 미국무장관이 결코 위협에 굴하지 않는다면

미정부는 켈리차관보의 보고를 받아 금후의 대응을 결정하겠지만, 지금 으로서는 무력행사를 검토하기 전에 유엔안보리에서 북한 비난성명 등의 외교압력을 가하고, 북한이 태도를 수정하지 않을 경우 경제제재 등의 대응조치를 취하는 2단계구성으로 취할 태세를 보인다. 일본에 있어서 문제가 되는 것은 북한과의 대화노선을 택하고 있는 한국의 정책과의 사이에서 평화적 해결의 인식에 있어서 차이가 있다는 것이다. 한국정부 관계자도 미국은 경제제재도 평화적이라고 생각하고 있지만, 한국은 경제제재는 북한을 군사적으로 압박해 가는 수단으로 하나로 평화적이라고는 분류하고 있지 않다고 했다. 일본은 금후 한미 양국의 틈이 벌어지는 것을 염려하고 있다. 금후의 한미일 3국협약에서도 한미의 틈을 메우는 것이 중요과제가 될 것이다.¹⁶⁾ 워싱턴에서의 한미일 국장급 협약에서 북미중 3국협약에 한일 양국이 참가할 수 있도록 노력할 것을 확인했다.

5. 북한의 핵보유 선언

3차회담에서 북한의 핵무기보유 발언은 일본에 충격을 던졌다. 북한은 일본열도를 사정에 넣은 노동미사일 준비도 증강시키고 있다. 일본이 핵공격 표적이 될 가능성이 현실로 다가왔다는데 자민당내에선 미사일방어와 유사관련법안을 조기정비하게 되었다. 미정부는 북핵보유를 지적해 온 반면 일본은 명확한 판단을 내지 못했다. 정찰위성이라는 독자적 검증수단이 없었기 때문인데 북한당국 스스로가 처음으로 핵보유 사실을 인정함으로써 정부여당내에선 북한이 이미 핵보유를 했다고 보는 게 낫다라는 견해가 있다. 자민당 총무국장이 4월 25일 도내연설에서 일본에 대한 핵공격이 있을지도 모르고 이를 억제할 수 있는 것은 미일동맹뿐이라고 한 것도 정부여당내 강한 위기감을 반영한 것이다. 북한이 동아시아지역에서 중국 러시아에 이은 핵무기보유국으로 된 것은 일본을 에워싼 안전보장환경을 변화시킨다. 정부여당내에선 북한은 핵개발을 멈출 생각이 없는 게 아

고 말한 것처럼 무력행사의 선택지를 최종적으로 유보하는 것에는 파월일행의 국제협조과도 신보수파와 같은 입장이다.

16) 『讀賣新聞』, 2003. 4. 27.

니냐는 비판론을 내고 있다.

사태를 심각하게 만드는 것은 북한이 핵무기를 운반할 수 있는 탄도미사일개발을 진행하기 때문이다. 북한이 노동미사일의 준비수량을 늘리고 핵무기의 고성능화 소형화에 성공해 미사일에의 핵탑재가 가능해지면 북핵위협은 끝없이 고조된다. 이에 대해 일본이 취할 수단은 미사일방어다. 여당에선 탄도미사일에 대치가능한 지대공유도탄 패트리어트미사일의 준비를 서둘러야 한다고 주장한다. 북한이 일본을 막다른 정책으로 이끄는 한 무력에 호소하는 불예측사태에도 대비할 필요가 생겼고, 이 때문에 의회 양원에서 유사관련법안이¹⁷⁾ 통과되었다.

일본은 북한이 벼랑끝전술의 일환으로 교섭력을 강화하려고 하지만 미국의 부시정권이 나가는 방향을 잘못 생각할 수 있다고 본다. 미국은 기본적으로 평화적 해결을 생각하고 있고, 북한이 서울을 공격할 능력을 갖추고 있어서 좀처럼 전쟁하기는 어려울 것이다. 그러나 미국이 북핵보유를 허락하지 않는다는 것은 모든 선택을 고려한다는 것이다. 미사일탑재 핵개발을 저지하기 위해 희생이 크더라도 무력행사를 하지 않을 수 없다는 판단을 내릴 수 있다. 노동미사일의 기술개발이 성공하면 일본뿐만 아니라 미국도 핵위협에 노출되기 때문에 북핵을 저지시켜야 한다는 것이다.

북핵문제가 평화적으로 해결되어 KEDO나 그에 상응하는 조직을 만들 경우 일본의 협력이 필요해지고 이 과정에서 일본이 존재감을 표현할 수 있다고 본다. 국제사회는 체제존속을 위해 어떻게 하는 것이 합리적인가를 김정일위원장에게 알려야 한다. 중국의 한 주요인사는 북한의 핵보유가 사실이라면 미국과 협력해서 싸워 부술 것이라고 했다. 중국의 본심에 가깝다고 본다. 중국이 자신의 국익과 국제사회를 위해서 북한에 영향력을 행사해야 한다고 일본은 주장한다.¹⁸⁾

일본정부는 북한이 미국 중국과의 3국회의에서 핵무기보유를 인정한 것에 대해 사실이라면 고이즈미수상이 2002년 9월에 김정일총서기와 합의한 북일평양선언에 위반이라고 본다. 북한의 핵보유가 확인되거나 북한 자신이 정식으로 핵보유선언을 하는 경우에는 외교루트를 통해 강하게 항의

17) 요지는 부록2 참조.

18) 『讀賣新聞』, 2003. 4. 26.

하고 동시에 미국과 연대해 경제제재도 포함해 대항책을 검토한다고 한다. 북일평양선언은 핵문제의 포괄적인 해결을 위해 관련한 모든 국제적 합의를 준수한다고 되어있다. 외무성은 국제적 합의에 대해 핵확산방지조약과 북한이 1992년 한국과 맺은 한반도비핵화 남북공동선언 등을 염두에 두고 있어 이번 핵보유표명이 평양선언에 위반된 것은 명백하다고 한다. 그러나 일본정부는 핵보유발언이 단순히 위협을 하려고 한 것인지 아니면 사실인지를 분석해야 한다며 평양선언파기에 대해서는 부정적이다.

북한이 김정일위원장이 서명한 평양선언을 위대한 업적으로 간주하고 있어, 일본 외무성간부는 북한의 선언위반은 명백하기 때문에 굳이 일본쪽에서 파기할 필요는 없으며 앞으로 북한에게 양보를 재촉하는 히든카드로 가지고 있어야 한다고 지적했다. 평양선언은 다국간교섭의 출구가 되는 대북경제협력 실시가 명기되어 있어 선언을 지렛대로 고착상태에 있는 납치문제를 해결해야 한다고 한다. 더욱이 일본 정부내에선 약 반년만에 파기될 합의에 어찌서 간단하게 서명했는가라며 고이즈미수상의 책임을 묻는 소리도 있다. 고이즈미수상은 핵보유선언이 평양선언에 위배되느냐에 직접 답변하지 않고 협의를 계속해가는 것이 중요하다고 말하는 것에 그쳤다. 일본정부는 북한이 사용완료한 핵연료의 재처리등 핵무기의 양산체제에 들어가는 경우는 미국과 연대해서 경제제재등의 대응조치를 검토할 방침이다.¹⁹⁾

핵비확산에 관한 일본의 대응방침은 다음과 같다. 일본은 지역 및 글로벌 평화와 안정에 공헌하기 위해 안전보장정책의 일부로서 비확산노력을 중시하고 있다. 9.11 테러사건이후 대량파괴무기테러방지는 더욱 중요시되고 있다. 특히 동북아시아에서는 1990년대에 걸쳐 대량파괴무기 및 탄도미사일의 확산이 지속됐다. 북한의 대량파괴무기와 미사일개발은 지역 및 일본의 안전에 불안정요인이 되고있다. 때문에 북한의 대량파괴무기 및 미사일 관련활동은 일본의 비확산정책의 최대문제이다. 이는 또한 세계의 평화와 안전에 관한 문제이기도 하다. 일본의 비확산정책은 세계의 평화와 안정에 공헌하는 일본의 국익과 책임을 반영하고 있다. 상기의 정책가이드라인을 기초로 한 일본의 비확산정책은, 북한의 대량파괴무기 및 미사일

19) 『讀賣新聞』, 2003. 4. 26.

관련활동에의 대처, 지역에 걸친 리스크확산의 봉쇄, 지역내 불확산노력의 향상, 다국간의 비확산메카니즘을 강화하는 4가지를 축으로 한다. 북한의 대량과괴무기 및 미사일 관련활동에의 대처에 관해, 일본은 지금까지 북한에게 대량과괴무기 및 미사일문제해결에의 구체적인 조치를 취할 것을 누차 요구했다. 2002년 9월 열린 북일정상회담의 북일평양선언에서, 한반도 핵문제의 포괄적 해결에 관련된 모든 국제적 합의를 준수할 것과 핵문제 미사일문제를 포함한 안전보장상의 제반문제의 해결을 도모하는 등의 필요성을 확인함과 동시에, 북한측이 미사일발사 모라토리움을 2003년 이후에도 계속할 의향임을 확인했다. 10월에 열린 북일국교정상화교섭에서 일본측은 북한측에 우라늄농축프로그램이 검증가능한 형식에 의해 즉각 폐기되는 것을 비롯한 핵문제정책조치 및 북한의 탄도미사일과 관련물자의 개발준비 및 수출정지 등, 미사일문제해결에 조치를 취할 것을 강력히 요구했다.²⁰⁾

일본방위청 방위연구소는 2003년 3월, 한반도와 중국 및 극동아시아의 군사정세를 분석한 '동아시아전략개관2003'을 발표했다. 북한의 핵개발문제는 미국입장에선 이라크와 문제의 심각성이 동일하거나 오히려 그 이상이라고 지적하고, 북한에 대응할 군사행동은 매우 어렵고 위험하다며 관계각국의 협조에 의한 평화적 해결의 필요성을 결론지었다. 개관에선 미국이 북한에 군사행동을 취할 수 없는 이유로, 동맹국인 한일양국이 평화적 해결을 바라고 있으며, 아프가니스탄 이라크와 같은 3면작전을 펼 수 없고, 한국미주둔군을 포함한 많은 인적 피해가 예상되며, 중국 러시아도 북한의 문제를 방치할 수 없다는 4가지 점을 들었다. 북한 핵무기보유의 움직임에 대해선, 경제의 쇠퇴로 무기를 맘대로 갱신할 수 없기 때문에 발생하는 체제방어를 위한 군사적 측면, 미국과의 교섭카드로서의 외교적 측면이 있다고 지적했다. 북한의 위협제거를 위해서는 한미일을 중심으로 한 국제적 협조가 중요한 반면, 한국내의 반미감정이 고조되어 한미간 대북정책에 입장차이가 발생하는 것을 유감스럽게 생각하고, 한국의 민족주의적 반미감정고조가 한반도의 불안정요인이 되지 않을까 염려된다는 견해를 표명했다.²¹⁾

20) 日本外務省 資料

6. 중일외무회담과 미일정상회담

2003년 4월 중일외무회담에서 양국이 북핵문제에 대해 다국간협의 개시를 목표로 노력할 방침을 확인했다. 일본정부는 중국의 북한에 대한 영향력에 대한 기대와 동시에 중국의 발언권이 너무 강하면 일본이 약화된다는 경계감도 있어 복잡한 상황이라고 했다. 중국은 신지도부 발족후 처음인 각료급 방문이라 양국관계를 강화하고 싶어했다. 중국이 한미일의 입장을 배려할 것이라고 했다. 다국간협약에 찬성하고 미국이 북한을 직접 다루는 것은 미답지 않다고 했다. 북한에게 식량과 에너지의 생명선인 중국의 관여가 불가결하기 때문에 일본도 중국정부와의 접근을 강화시켜 왔다. 북한을 배려해 온 중국이 미일에 이해를 표하게 된 것은 신지도부가 발족한 3월경이고, 한반도비핵화라는 중국의 전략목표를 북한이 무시한 것이 분노의 배경이다. UN안보리에서 대북한제재결의안이 나와 중국의 본심이 드러나면 곤란하다고 한다. 일본정부는 다국간협약에의 중국관여에 의해 중국의 영향력이 강화된다는 전망아래 중국의 북한에의 영향력을 이용하면서 일본이 어떻게 관여할지 균형잡기가 어렵다고 했다.²¹⁾

2003년 5월 고이즈미수상과 부시대통령의 정상회담내용은 다음과 같다. 미국이 미사일방어를 추진하고 핵무기삭감을 추진하는 것을 높이 평가한다. 미사일방어는 일본국방에 중요한 문제이다. 미국과 함께 대책을 취하는 것은 동맹의 신뢰성강화이기도 하다. 미국은 대량파괴무기와 그 운반수단인 미사일위협에 일본과 협력하여 맞설 계획이다. 미사일방어에 관한 협력을 강화한다. 이라크문제에 대해 안보리결의가 선택되고 국제협조가 다시 구축된 것은 잘된 일이다. 중동평화에 관한 미국의 리더십을 기대한다. 이라크전에서 일본이 지지를 표명한 것에 미국은 감사한다. 이라크의 부흥에 대해 협력이 필요하다. 부흥면에도 일본은 적극적 역할을 다할 것이다. 현행법을 근거로 이라크주변국에서 인도물자의 항공운반을 행하기 위해 자위대 130인의 파견을 검토한다. 국력에 걸맞는 공헌을 한다.

일본은 납치문제의 해결없이 북한과 국교정상화는 없다. 미국은 북한의

21) 『朝日新聞』, 2003. 3. 4.

22) 『讀賣新聞』, 2003. 4. 7.

협박에는 굴하지 않을 것이다. 중국이 북한에 영향력을 행사하면 북한의 세계에 대한 태도가 변한다. 평화적 해결외에도 강력한 행동이 필요하다. 북한의 핵과 마약확산도 염려된다. 북한의 행동을 변화시키고 확산을 중지시킬 노력이 중요하다. 이라크와 달리 북한에는 평화적 해결이 중요하다. 북한이 한국 일본과 대화할 필요가 있다. 미국은 평화적 해결에 자신이 있다. 납치피해자의 가족이 방미했을 때의 대응에 감사한다. 북한에 납치된 일본국민의 행방이 한사람도 빠짐없이 알려질 때까지 미국은 일본을 지지한다.²³⁾

IV. 결론: 북핵문제의 평화적 해결과 한국의 대응

일본의 대북정책은 대화와 압박으로 미국과 함께 압박에 무게를 실는 경향이 있다. 2003년 한미·미일·한일정상회담 이후 미국과 일본의 대북한 경제제재와 포괄적 봉쇄의 압박이 거세졌다. 일본은 만경봉호를 비롯한 북한 화물선에 대한 검색강화와 입항규제를 실시했다. 북한에 미사일부품을 판매했던 일본내 기업을 수사하고, 조총련시설에 대한 면세혜택을 취소했다. 일본에서 북한으로 들어가는 자금원을 차단하는 경제제재의 목적이다. 북한이 항공편으로 이란에 수출한 미사일이 발각되어 미국의 북한과 이란에 대한 제재와 경고, 압박이 거세지고 있어 이에 대한 북한의 대응이 주목된다. 한국은 북한과의 긴장고조를 막는 차원에서 기본적 교류를 유지하면서, 북한이 다자협상 테이블로 나와 핵포기와 폐기를 통해 국제적 경제 협력을 얻도록 압박하고 설득해야 할 것이다. 한국전쟁이후 최대의 위기가 자 기회를 활용하여, 한반도에서 일어날 만일의 사태에 대비하고, 다양한

23) 미일경제의 성장전망은 밝다. 일본의 불량채권문제나 위기은행으로의 자금주입문제에 경의를 표한다. 미국은 달러강화를 바란다. 미국이 달러강화가 좋다면 쌍방에 이익이 될 수 있다. 위기은행에는 금융위기에 물리기 전에 공격적 자금유입을 결정했다. 일본경제의 실체는 보기보다 나쁘지 않다. 요코다비행장이 재일미군의 중추건설구역으로서 매우 중요하다. 비행장이 도심에서 가까운 장소에 있는데 민간과 공동으로 유효하게 활용할 방도를 강구중이다. 『朝日新聞』, 2003. 5. 24.

시나리오에 의한 철저한 준비를 하고, 한반도 비핵화 및 중립화 등의 복합적인 통일대책을 마련하는 것이 중요하다. 미중일의 결정에 한국이 참여할 수 있도록 최대한의 노력을 경주해야 한다.

북핵문제는 다자체제에 의해 평화적으로 해결되는 것이 바람직하고 가능성이 있다. 이를 위해서는 미일의 억지력과 중국의 압력 등이 효과적으로 작용해야 할 것이다. 일본은 선제공격까지 언급하면서 전쟁준비를 하는 억지력을 보이는 동시에 북한이 모든 것을 포기하면 경제지원을 하겠다고 했다. 북한이 포기해야 할 ‘모든 것’의 범위가 어디까지인가에 대해 논의가 있고 과연 북한이 모두 포기할 것인지가 관건이다.

북한이 북경3자회담에서 제시한 단계별 핵포기를 조건으로 체제보장과 경제지원을 요구한 포괄적 타결안에 미국이 고려해 본다는 입장을 취했고 협상이 계속될 전망이다. 협상이 진전됨에 따라 북한이 미사일과 생화학무기, 군사재배치에 이르기까지 포기할 것인지 핵폐기와 사찰에 신뢰성이 있을지 난제가 산적하다. 일본은 이 기회에 북한으로부터의 안보위협을 없애고 자주국방력을 든든하게 하려는 움직임이 있다. 중국도 북한에의 영향력을 잃지 않고 핵문제를 해결하고 싶은 구상이 있다.

북핵문제가 어떻게 해결되는가에 따라 북한의 개혁개방, 경제성장, 남북 평화체제구축, 남북통일 등의 많은 문제가 제시될 수 있고, 한반도비핵화와 중립화 등 다양한 계획에 의한 새로운 동북아 국제질서가 형성될 수 있다. 위기는 기회이고 기대된다. 미국의 리더십과 일본의 협력, 중국의 중재에 의해 북핵문제가 평화적으로 해결되고 남북한 평화정착과 함께 통일이 된다면 더 이상 바랄 것이 없다. 이를 위해 한국은 한미일공조를 든든히 하고 미중일과 협력하여 정보교류를 적극적으로 하는 것이 필요하다.

북한과 미국의 요구가 너무 상이해서 협상이 어려울 경우 위기가 고조될 수도 있다. 북미 양측이 끝까지 입장변경을 하지 않는 경우 정면충돌 국면이 될 가능성이 있다. 위기가 고조되면서 북한은 미사일 시험발사재개 등 추가조치를 취하고, 미국은 경제제재 등 포괄적 봉쇄의 압박전략을 본격화하여 위협상황은 심각해진다. 미국은 북한이 폐연료봉의 재처리를 통해 핵무기개발에 필요한 플루토늄 재유출 등을 시작했다고 규정하고 UN 결의안 등을 통한 대북한봉쇄는 물론 제2의 한반도전쟁을 각오한 핵시설

국지폭격을 행할 가능성도 있다. 일본은 미국과 보조를 같이할 가능성이 높다.

한반도위기가 극도의 국면에 봉착한 시점을 전후로 북미 양국이 극적인 반전을 모색할 가능성도 있다. 전쟁위기가 역설적으로 대화를 통한 평화적 해결수단의 필요성을 고조시킨다는 관측이 나오고 있다. 체제안정이 최대의 목표인 북한은 최고의 위기고조국면을 이용하여 극적인 핵폐기선언을 함으로써 미국은 물론 국제사회로부터 최대의 반대급부를 획득할 것을 목표로 할 수 있다. 부시정권도 북한에 대한 검증가능하며 철저한 핵사찰을 전제로 대북교섭을 통한 국면타개에 이를 수 있다. 핵위기에서 시작된 대화가 성공적으로 끝날 경우, 제네바합의를 초월하는 새로운 합의체제를 준비하여 북미관계정상화의 극적기회를 제공할 수도 있다.

일본의 역할에 대해서, 고이즈미총리의 방한 및 평양선언에 대해 북한의 대량과괴무기와 미사일개발에 관한 지표를 정하는데 일정 역할을 하고 한반도문제에 관해 일본이 자리매김을 했다는 긍정적인 평가가 있는 반면, 북핵문제에 대한 일본의 역할이 한정적이지 않은가라는 지적이 있다. 미국과의 협조안에서 일본 나름의 대응을 생각할 필요가 있고, UN안보리 등 다국간 메커니즘을 유효하게 하는 데는 다양한 조건이 필요하다고 한다.²⁴⁾

동아시아 평화구축과 관련하여 북핵문제는 남북 혹은 북미간 문제라기 보다는 국제사회의 문제이고 남북한과 미중일러의 다자적 협력에 의해 해결되도록 되어있다. 미국과 일본뿐만 아니라 중국도 강력하게 북한의 핵보유를 반대하고 있는 입장이라 북미간의 협상도 일중러의 입장을 고려하지 않을 수 없는 상황이다.

1993년과 2003년의 북핵위기를 비교 분석하여 유사점과 차이점을 논의하는 중에 그 차이점을 강조해 본다면 세계화의 진전, 북한요구의 증대, 미국의 대테러전쟁을 들 수 있다. 탈냉전이후 세계화가 진전하여 국제사회에 참여하지 않는 고립정책은 시대착오가 되었고 핵위기를 통해 얻으려는 북한의 요구는 증대되었다. 북한의 요구는 단순히 경수로나 에너지 및 인도적 식량지원의 차원을 넘어서 북한경제재건을 위한 규모있는 경제지원

24) 日本 國際問題研究所 資料.

을 요구하고 있다. 신의주특구가 실패했으나 개성공단과 금강산관광단지의 건설과 IT산업의 교육·훈련 등도 요청하고 있다. 이러한 규모있는 경제지원은 북한경제의 개혁·개방과 연계되고, 남한과 미국만의 문제가 아니고 중일러유럽의 공동관심사라고 할 수 있다. 따라서 북핵위기는 북한의 경제 재건을 위한 개혁·개방을 전제로 다자적 협조체제에 의해 해결되는 것이 바람직하다.

북한이 핵 등의 대량살상무기를 개발·보유·수출해서 얻는 것보다 개혁·개방을 통해 국제사회의 일원이 되어서 경제재건을 해나가는 것이 훨씬 더 커다란 이익이 되도록 다자적 협조체제를 형성하고 북한을 설득하는 것이 필요하다. 9·11 미테러사건 이후 미국이 테러지원과 관련하여 북핵과 WMD를 순순히 허락하지 않는 환경속에서 북한의 현명한 선택은 이번 기회에 테러지원국에서 벗어나서 국제사회의 일원이 되어 개혁·개방을 통해 경제재건을 이룩하고 한반도 및 동북아평화체제를 구축하는 것이다. 체제보장의 문제는 북한이 국제사회가 납득할 수 있는 올바른 방향의 전략적 선택을 했을 때 가능하다.

탈냉전이후 특히 미테러사건 이후 미중, 미러의 관계는 상당히 우호적인 혹은 이해중심적인 방향으로 바뀌어서 북한이 종전의 북중 북러관계를 기대하기는 어려워졌다. 북한을 설득하고 다자적 협조에 의해 북핵문제를 평화적으로 해결하는데 한국과 일본의 역할이 중요하다. 주변4강과 국제사회의 결정에 한국이 소외되지 않도록 한국은 적극적으로 국제사회의 논의과정과 정보공유에 참가해야 한다.

부록 1. 북일평양선언

2002년 9월 17일 평양에서 고이즈미총리와 김정일위원장이 서명한 북일평양선언의 요지는 다음과 같다.

1. 쌍방은 이 선언에 표기된 정신 및 기본원칙에 준해 국교정상화를 조속히 실현하기 위해 노력을 기울일 것이며, 이를 위해 2002년 10월에 북일국교정상화교섭을 재개하기로 했다. 쌍방은 서로의 신뢰관계에 기초하여 국교정상화의 실현에 이르는 과정에서도 북일간에 존재하는 제반문제에 성의있게 착수할 결의를 표명했다.

2. 일본측은 과거의 식민지배로 한국인들에게 많은 피해와 고통을 준 역사사실을 겸허히 받아들여 신중한 반성과 깊은 사죄의 뜻을 밝혔다. 쌍방은 일본이 조선민주주의인민공화국측에게 국교정상화 후 양국이 적절하다고 고려한 기간에 걸쳐 무상자금협력, 저금리장기차관제공 및 국제기관을 통한 인도주의적 지원 등의 경제협력을 실시하며, 민간경제활동을 지원할 관점에서 국제협력은행 등에 의한 융자, 신용제공 등을 실시함이 선언의 정신에 합치한다는 기본인식하에 국교정상화교섭에 있어 경제협력의 구체적인 규모와 내용을 성실히 협의하기로 했다. 쌍방은 국교정상화를 실현함에 있어서 1945년 8월 15일에 발생한 사유에 근거한 양국 및 그 국민 전부의 재산 및 청구권을 상호간에 포기하는 원칙에 따라 이를 구체적으로 협의하기로 했다. 쌍방은 재일북한인의 입장에 관한 문제 및 문화재 문제에 대해 국교정상화교섭에서 성실히 협의하기로 했다.

3. 쌍방은 국제법을 준수하며 서로의 안전을 위협하지 않도록 할 것을 확인했다.

또 일본국민의 생명과 안전에 관련된 현안문제에 대해 조선민주주의인민공화국측은 북일의 비정상적인 관계 속에서 생긴 이런 유감스러운 문제가 앞으로 재발하지 않도록 적절한 조치를 취할 것을 확인했다.

4. 쌍방은 동북아시아지역의 평화와 안정을 유지 강화하기 위해 서로 협력해 갈 것을 확인했다. 쌍방은 이 지역의 관계국 사이에 서로의 신뢰에 근거한 협력관계가 구축되는 것의 중요성을 확인함과 동시에, 이 지역의

관계국간의 관계가 정당화됨에 따라 지역의 신뢰양성을 도모하기 위한 틀을 정비해 가는 것이 중요하다는 인식을 같이 했다. 쌍방은 한반도 핵문제의 포괄적인 해결을 위해 관련한 모든 국제적 합의를 준수하기로 했다. 또 쌍방은 핵문제 및 미사일문제를 포함한 안전보장상의 제반문제에 관해 국민과의 대화를 촉진하고 문제해결을 도모할 필요성을 확인했다. 조선민주주의인민공화국측은 이 선언의 정신에 따라 미사일발사 모라토리움을 2003년 이후에도 연장해 갈 의향을 표명했다. 쌍방은 안전보장과 관련된 문제에 대해 협의하기로 했다.²⁵⁾

부록 2. 유사법제의 골자

1. 무력공격사태법안

- 무력공격사태 시, 일본정부는 수상을 리더로 하는 대책본부를 설치하여 대처기본방침을 각료회의로 결정한다.
- 자치단체 등에 대한 대처조치인 지시권과 代집행권을 수상에게 부여한다.
- 국민보호법정비본부를 설치하여 국민보호법을 신속히 정비한다.

2. 자위대법개정안

- 방위출동발령 전이라도 방위장관은 자위대의 기지구축 등을 명령할 수 있다.
- 방위출동발령 후 자위대가 사용하기 위해 도도부현지시는 민간가옥 형태변경 등을 할 수 있다.

3. 안전보장회의설치법개정안

- 유사시에 대비한 조사연구를 행할 사태대처전문위원회를 안전보장회의에 설치한다.²⁶⁾

25) 日本首相官邸資料.

26) 『讀賣新聞』, 2003. 5. 16.

참 고 문 헌

- 강태훈, 『일본외교정책의 이해』 (서울: 오름, 2000).
- 김성철 편, 『일본의 외교정책』 (성남: 세종연구소, 2000).
- 편, 『미일동맹외교』 (성남: 세종연구소, 2001).
- 김영춘, “일본의 대한반도 정책변화와 추이.” (서울: 통일연구원, 2002).
- 박철희, “북일 수교 협상의 진전 전망.” (서울: 외교안보연구원, 2002).
- , “북핵 문제 진전에 대한 일본의 대응.” (서울: 외교안보연구원, 2003).
- 배정호, 『일본의 국가전략과 한반도』 (서울: 통일연구원, 2001).
- 서동만, “최근의 미·일·중 관계.” (서울: 외교안보연구원, 1999).
- , “북일 수교의 전망과 대응.” (서울: 외교안보연구원, 2000).
- 윤덕민, “21세기 일본의 대외정책 평가.” (서울: 외교안보연구원, 2001).
- 윤정석, 『일본의 국가전략』 (서울: 오름, 1998).
- , “일북 국교교섭의 한계,” 『북한학보』, 2002년 12월호.
- 이원덕, “일본은 북한을 어떻게 바라보고 있는가,” 발표문 (2003).
- 이원덕·진창수 편, 『동북아 지역안보와 일본의 역할』 (성남: 세종연구소, 1998).
- 진창수, “북·일관계: 국교수립의 정치적요인,” 백학순, 진창수 편. 『“북한문제”의 국제적 쟁점』 (성남: 세종연구소, 1999).
- 한국 외교통상부 자료.
- Armitage, Richard L., et al, “The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership,” (October, 2000)
- Department of Defense, U.S.A, *Report to Congress on Theater Missile Defense Architecture Options for the Asia-Pacific Region* (1999)
- Dixon, Anne M, “Can Eagles and Cranes Flock Together· U.S. and Japanese Approaches to Multilateral Security After the Cold War,” in Michael Green and Patrick Cronin,

- eds. *The U.S.-Japan Alliance* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1999).
- Mochizuki, Mike M, *Japan: Domestic Change and Foreign Policy*. (Santa Monica: RAND, 1995).
- , *Toward a True Alliance: Restructuring U.S.- Japan Security Relations*. (Washington, DC: Brookings Institute Press, 1997).
- Samuels, Richard J. and Christopher P. Twomey, “The Eagle Eyes the Pacific: American Foreign Policy Options in East Asia after the Cold War,” in Michael Green and Patrick Cronin, eds. *The U.S.-Japan Alliance* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1999).
- Silver, Neil E, *The United States, Japan, and China*. (New York: Council on Foreign Relations, 2000).
- Takesada, Hideshi, “North Korean WMD Issue and Japan’s Defense,” Presentation. (2003).
- 五十嵐武士, 1999, 『日米關係と東アジア』, 東京: 東京大學出版會.
- 李南柱, 2003, “北朝鮮の核威脅をどう見るか,” 『軍縮問題資料』, 4月.
- 猪口孝, 1995, 『現代日本外交』, 東京: 筑摩書房.
- 外, 1997, 『冷戦後の日米關係』, 東京: NTT出版株式會社.
- 岡部達味 外 編, 1999, 『日米中安全保障協力を目指して』, 東京: 勁草書房.
- 北岡伸一, 2000, 『「普通の國」へ』, 東京: 中央公論社.
- 國分良成 編, 1997, 『日本・アメリカ・中國』, 東京: TBSブリタニカ.
- 張昌俊, 2003, “北の核問題の真相と解決方途,” 『統一評論』, 3月.
- 神保 謙, 2002, “北朝鮮に何が起きているのか,” 東京: 國際問題研究所.
- “朝鮮半島の今後をどう讀むか,” 2003, 東京: 國際問題研究所.
- “日朝國交正常化交渉第12回本會談,” 2002, 日本外務省資料.
- “日朝國交正常化交渉に關する關係閣僚會議,” 2002, 日本外務省資料.

“日朝國交正常化交渉に關する基本方針,” 2002, 日本首相官邸資料.

“日朝國交正常化で東アジアの安全保障を,” 2003, 『軍縮問題資料』, 1月.

“日朝平壤宣言,” 2002, 日本首相官邸資料.

“不擴散に對する日本の取組み,” 2003, 日本外務省資料.

讀賣新聞.

“拉致問題に關する事實調査チームの調査結果,” 2002, 日本首相官邸資料.

북한의 경제특구법제에 관한 고찰

- 「개성공업지구법」을 중심으로 -

장 명 봉 (국민대 법대 교수)

◆ 논문 요약 ◆

북한은 2002년 11월 13일 개성시 일대를 '개성공업지구'(이하 '개성특구')로 지정하고, 11월 20일 「개성공업지구법」(이하 「개성특구법」)을 채택하였다. 북한의 '개성특구'의 지정은 2002년 '7·1경제관리개선조치'와 '신의주특별행정구' 지정 등 일련의 경제개혁·개방정책의 연장선상에서 취해진 법제도의 추진이라 할 수 있다. 이는 '금강산특구'의 지정과 함께 남한으로부터의 투자유치에 중점을 두고 공단개발을 남측에 상당한 정도 위임하고 있어 사실상 남한기업의 전용공단으로 선정한 것이라 할 수 있다. 이것은 지난 1991년 12월 설정한 '라진·선봉경제특구'가 유명무실화되고 '신의주특구'가 좌초한 상태에서 '금강산특구'와 '개성특구'를 북한 경제회생의 양대 축으로 삼으려는 의도로 특구화 했다고 볼 수 있다.

한편, 「개성특구법」을 보면, 우선 법리적인 측면에서 제기되는 다음의 사항들을 고려해야 할 것이다. ①'개성특구'에는 북한의 '주권'이 행사된다는 점과 관련한 문제, ②남측인사의 '개성특구' 개발사업자로서의 지위와 관련한 문제, ③'개성특구'에서 사업활동의 자유 보장과 투자재산의 보호와 관련한 문제, ④신체의 자유 보장과 관련한 문제, ⑤개발환경조성비 부담과 관련한 문제,

⑥'개성특구'에의 인원 출입 및 물자 반출입과 관련한 문제, ⑦남측인사의 '개성특구' 관리기관장(이사장) 취임과 관련한 문제, ⑧분쟁해결과 관련한 문제, ⑨「개성특구법」의 '해석'과 관련한 문제 등이다.

이제 북한이 「개성특구법」, 「금강산특구법」 등을 제정·시행함에 따라 남한에서는 해당지역에 대한 남한의 인적·물적교류에 대하여 새로운 접근방법을 찾아야 하고, 투자재산의 보호와 투자자의 권익보호를 비롯하여 여러 가지 발생할 수 있는 법적 문제들에 대한 대응책을 강구해 나가야 한다. 사실 「국가보안법」이 존재하는 가운데 현행 남북교류협력법체제로는 예상되는 문제들에 대하여 확실한 해결방안을 찾기 어려운 것이 우리의 법현실이기 때문에 현행 우리 법제의 정비가 요청된다. 그리고 '개성특구'가 성공하기 위한 조건으로는 국제환경 개선, 생산·공급 측면에서의 경쟁력 제고, 수요측면의 관료 확보, 법제도 확립 등을 들 수 있다. 이와 관련하여 남북이 이미 합의 서명한 남북경협관련 4개 합의서에 대해 남한에서 조속히 국회의 비준 등의 절차를 거쳐 법적 구속력을 확보해야 하고, 북한에서도 조속한 발효절차를 밟아야 한다.

I. 머리말

개성공단 건설사업은 지난 1998년 6월 남한의 현대아산(주)과 북측의 민족경제협력연합회가 서해안 공단조성사업에 대해 논의하고, 1999년 10월 1일 故 정주영 현대그룹 명예회장과 김정일 국방위원장이 서해안 공단 조성사업에 대한 현대의 사업계획에 원칙적으로 동의한 후, 현대와 북측 아시아태평양평화위원회(이하 '아태')간에 의향서 수준의 '서해안공단 개발 합의서'를 체결하였다. 2000년 8월 9일에는 정몽헌 현대 회장과 김정일 국방위원장간에 개성지역 산업단지 조성에 합의하고, 8월 20일 현대와 아태간 관련 합의를 체결하였다. 2000년 11월에는 현대와 한국토지공사 가 공단개발을 공동 시행키로 합의하고, 1단계로 개성직할시의 개성시 및 관문군 평화리 일대의 100만평에 대해 현지측량 및 지질조사를 실시하였다. 2000년 12월 현대는 북측의 개성공단 관련 특별법 제정에 참고하도록 『국제자유경제지대 기본법 및 규정』 시안을 북측에 전달한 바 있다.¹⁾ 이후 2002년 6월 임동원 특사의 방북으로 개성공단 착공, 경의선·동해선 연결 합의 때까지 소강상태를 면치 못하였다. 그리고 2002년 8월 12일부터 14일까지는 서울에서 제7차 남북장관급회담이 열렸는데, 이 회담에서는 개성공단 건설문제와 그 밖의 경제협력문제들에 대해 합의를 체결하였으며, 2002년 10월 19일부터 22일까지 평양에서 열린 제8차 남북장관급회담에서 쌍방은 1차적으로 경의선·철도 도로를 개성공업단지에 연결하기로 하고, 개성공단 건설착공을 2002년 12월중에 하는 문제와 건설과 관련한 실무적 문제들을 개성공단건설실무협의회에서 토의하기로 하였다. 이에 따라 10월 30일부터 11월 2일까지 평양에서 개성공단건설실무협의회 제1차 회의를 갖고 합의를 도출하였다. 이 합의서에서는 남과 북은 개성공단 건설착공을 12월 중에 하며 개성공단 1단계 100만평에 대한 개발을 2003년까지 끝내도록 적극 협력할 것과 북측은 개성공단 건설을 빨

1) 『남북장관급회담 실천과제』 (통일부, 2001. 9. 25), p. 7. 현대아산(주)에서는 북측에게 지난 2001년 1월 상기안의 설명 회의를 금강산에서 가졌다고 한다. 윤만준, “북한의 개성 및 금강산특구법제의 과제와 전망,” 『북한법연구회 제73회 월례연구발표회 발표문』 (북한법연구회, 2003. 1. 28), p. 1.

리 진척시키기 위하여 「개성특구법」을 11월중에 발표할 수 있도록 하였으며, 개성공단이 건설되면 그 안에 남측의 해당부문 사무소를 설치하기로 합의하였다.²⁾ 이어 북한은 2002년 11월 13일 개성시 일대를 「개성공업지구」(이하 ‘개성특구’)로 지정하고,³⁾ 11월 20일 「개성공업지구법」(이하 ‘개성특구법’)을 채택하였다.⁴⁾

북한의 「개성특구법」은 개성특구에 남한기업의 투자유치를 위한 전용공단으로 선정한 것이라 볼 수 있다. 다시 말해 북한의 ‘개성특구’의 지정은 ‘금강산관광지구’(이하 ‘금강산특구’)와 함께 남한기업들의 투자유치에 중점을 둔 것으로 ‘개성특구’ 안에서의 기업활동을 최대한 보장하고 공단개발을 남측에 상당한 정도 위임하고 있는 것으로 분석된다.⁵⁾

북한은 현재의 개성 시가지를 관광구역으로 정하고, 별도의 공업지구로 지정함으로써 개성을 관광과 공업이 병행 발전할 수 있는 지역으로 개발한다는 구상을 드러내고 있다.⁶⁾ 북한의 ‘개성특구’의 지정과 이 지역의 개

2) 『제8차 남북장관급회담 공동보도문』 (통일부, 2002. 10. 22), p. 2.

3) 북한의 『조선중앙통신』은 최고인민회의 상임위원회가 2002년 11월 13일 『조선민주주의인민공화국 개성공업지구를 내용에 대하여』라는 정령을 채택했다고 발표하였다. 『조선중앙통신』, 2002년 11월 26일; 『연합뉴스』, 2002년 11월 27일.

4) 『연합뉴스』, 2002년 11월 27일; 『매일경제』, 2002년 11월 28일, p. 1.

5) 『매일경제』, 2002년 11월 28일, p. 3.

6) 개성공단은 서울에서 2시간 안에 갈 수 있는 개성시 판문군 평화리 근처 경의선 봉동역 남쪽에 있고, 북방한계선에서 북서쪽으로 4km정도 떨어져 있어 남한 지역으로부터는 판문점을 통해 쉽게 접근할 수 있는 곳으로 물류비가 절감됨은 물론, 남측의 기술과 북측의 노동력이 결합됨으로써 생산제품의 국제 경쟁력을 강화시킬 수 있는 입지적 이점을 가지고 있다. 심의섭, “북한의 경제현황과 개방정책의 전망: 경제특구를 중심으로,” 『제14기 민족화해아카데미』 (경실련 통일협회, 2002. 12. 11), p. 7.

또한 개성지역은 지명적으로도 짐작할 수 있듯이 판문점 바로 앞에 있는 북한의 주요 도시 가운데 하나로서, 남한과 인접하여 교통 입지가 양호하고 북한의 우수인력 공급이 가능하다. 여기에 2,000만평 규모의 대규모 공단과 배후 도시가 건설될 계획이다. SOC 투자가 열악한 북한으로서는 개성이라는 지역에 경제특구를 확보하고, 여기서 파생된 생산력으로 전 지역의 산업화를 견인할 수 있을 것으로 기대된다. 조봉현, “기업의 개성공단진출 전략과 과제,” 『통일경제』, 제70호(현대경제연구원, 2000. 10), p. 28; 남성욱, “북한의 새로운 특구정책과 남북경협,” 『북한의 특구정책 어떻게 볼 것인가』, 연세대 통일연구원 정기학술회의(연세대 통일연구원, 2002. 11. 22), p. 31 참조.

발을 위한 법제의 제정은 이른바 북한식의 ‘자본주의 실험장’으로서 ‘개성특구’를 선정하고 이에 대한 법적 기반을 마련한 것이라 할 수 있다.⁷⁾

이처럼 북한이 개성공단개발에 심혈을 기울여 온 배경은 지난 1990년대 들어서면서 경제성장률이 마이너스로 전환된 이래 1998년까지 9년간 계속 마이너스 성장률을 기록한데에서 연유한다. 1995년부터 1997년을 ‘고난의 행군시기’, 1998년을 ‘사회주의 강행군의 해’라고 북한 스스로 명명한 것을 보아도 1990년대 후반 들어 북한이 경제난의 최악의 상태에서 탈피하고자 한 것으로 보인다.⁸⁾ 북한은 지난 해 ‘7·1 경제관리개선조치’에 이어 신의주, 금강산, 개성으로 이어지는 특구를 지정함으로써 내부적으로 이들 지역에 대한 경제개혁·개방조치를 위한 기초적인 법제도화 작업을 이룬 셈이다.⁹⁾

북한의 경제특구 중 ‘개성특구’의 설정은 네 번째가 된다. 북한내 특구로서 첫번째는 1991년 12월 나진·선봉일대를 ‘자유경제무역지대’로 지정한

-
- 7) 『한국경제신문』, 2002년 11월 28일, p. 3. 2000년 8월 현대와 북측 간의 합의에 따라 추진된 개성공단 사업은 총 2천만평(공단 8백50만평과 배후도시 1천1백50만평)규모에 공단건설에만 10억달러가 드는 대규모 대북 투자사업이다. 현대와 토지공사가 공동으로 2004년까지 벌일 1단계 공사는 1백만평의 시범공단 조성으로 2천억원이 소요될 예정이다. 『중앙일보』, 2002년 11월 28일, p. 1; 홍익표, “북한 개성공단 설치의 의미와 향후 과제,” 『세계경제』 (대외경제정책연구원, 2000. 11), pp. 78~79.
- 8) 북한은 ‘강성대국’ 건설의 기치하에 경제회생에 주력하였으며, 이는 김정일 총비서의 경제부문 현지도가 최근 현저히 증가하고 있는 데에서도 잘 드러나고 있다. 홍익표, 위의 논문, p. 79.
- 9) 중국의 경우도 덩소핑(鄧小平)의 개혁·개방정책에 있어서 가장 핵심적인 정책은 경제특구의 개발을 통한 대외개방이었다. 덩소핑의 정책에 따라 중국은 1978년 개혁과 개방을 선포하고 1980년대 초반에는 광둥성(廣東省)에 심천(深圳), 주해(珠海), 산두(汕頭), 그리고 복건성(福建省)에 하문(廈門)의 네 개의 경제특구를 설치하였으며, 1988년에는 해남도(海南島)의 해남(海南)이 경제특구로 추가 지정되었다. 중국은 이들 경제특구를 통해서 외국인 투자와 기술의 도입, 수출산업과 관광산업을 통한 외화획득, 경영기술과 마케팅기술의 습득, 노동자들의 교육, 국내산업의 육성, 새로운 경제정책의 실험, 홍콩, 마카오 및 대만 접수를 위한 신뢰구축을 하고자 했다. 경제특구를 통해서 중국정부는 개혁을 시작했던 1978년부터 2002년까지 연 10%의 높은 경제성장률을 보였다. 정형곤, “심천 경제특구의 개발 및 운영정책: 성공요인과 시사점,” 『KDI 북한경제리뷰』 (한국개발연구원, 2002), pp. 18~19.

것이고, 두 번째는 2002년 9월 12일 파격적인 개방내용을 담은 「신의주 특별행정구 기본법」(이하 「신의주특구법」)을 제정하여 신의주를 ‘홍콩식 경제특구’로 개발기로 결정한 것이다. 세 번째는 북한의 최고인민회의 상임위원회에서 2002년 10월 23일 ‘금강산특구’를 지정하고, 이어 11월 13일 「금강산관광지구법」을 채택한 것이다.

이 논문에서는 북한의 경제특구법제를 고찰하되, 「개성특구법」을 중심으로 논구한다. 먼저 「개성특구법」의 내용과 의의 및 평가에 관하여 논급하고, 다음에 「개성특구법」과 「라진·선봉경제무역지대법」(이하 「라진·선봉경제특구법」)의 비교를 통하여 그 차이와 ‘라진·선봉경제무역지대’(이하 ‘라진·선봉경제특구’)의 시사점을 도출해 보고자 한다. 그리고 ‘개성특구’의 전망과 과제를 다룬 후, 맺음말에서는 북한의 ‘개성특구’ 사업을 성공적으로 이끌어 나가기 위해 법적인 측면에서 제기되는 문제점들이 무엇인가를 살펴보고 그에 대한 대응방향을 모색해 보고자 한다.

II. 북한의 ‘개성특구’의 지정과 「개성특구법」의 내용

1. ‘개성특구’ 지정에 대한 정령의 내용

먼저 개성공업지구 지정 정령¹⁰⁾은 모두 8개항으로 이루어져 있다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 개성시에 “민족경제를 발전시켜 나가는 것을 기본으로 하는 조선민주주의인민공화국 개성공업지구를 내온다”(1항).

둘째, ‘개성특구’는 “개성시 자남동, 선죽동, 동흥동, 관훈동, 남문동, 남안동, 동현동, 북안동, 해운동, 부산동, 만월동, 운학1동과 고려동 일부, 은덕동 일부, 내성동 일부, 역전동 일부, 용산동 일부, 운학2동 일부, 덕암동 일부, 보선동 일부, 방직동 일부, 송악동 일부, 남산1동 일부, 남산2동 일부, 판문군의 판문읍 일부, 삼봉리 일부, 전재리 일부로 한다”(2항).

10) 이 정령은 『조선민주주의인민공화국 개성공업지구를 내움에 대하여』라는 제목으로 2002년 11월 13일 최고인민회의 상임위원회에서 채택한 것이다. 『조선중앙통신』, 2002년 11월 26일.

셋째, “개성시 판문군 판문읍을 봉덕리로 고치며 판문군의 봉덕리, 진봉리, 평화리, 동창리, 판문점리와 삼봉리 일부, 전재리 일부를 개성시에, 개풍군의 해선리 일부를 개성시 송악동에, 판문군의 전재리 일부를 선적리에 합치고 선적리를 장풍군에, 판문군의 삼봉리 일부를 상도리에 합치고 상도리, 대련리, 화곡리, 령정리, 신흥리, 월정리, 조강리, 립한리, 덕수리, 대룡리를 개풍군에 넘기며 판문군은 없앤다”(3항).

넷째, ‘개성특구’에는 “조선민주주의인민공화국 주권이 행사된다”(4항).

다섯째, ‘개성특구’안의 “현 개성시가지는 관광구역으로만 하며 그에 대한 관리는 개성시 인민위원회가 한다”(5항).

여섯째, “조선민주주의인민공화국은 개성공업지구 개발을 위한 법인과 개인 기타 경제조직들의 자유로운 투자를 허용하며 그 재산을 법적으로 보호한다”(6항).

일곱째, “중앙공업지구지도기관은 개성공업지구가 건설되고 그 관리운영이 활성화되는데 따라 공업지구를 더 늘일 수 있도록 해당한 대책을 세울 것이다”(7항).

여덟째, “조선민주주의인민공화국 내각과 해당기관들은 이 정령을 집행하기 위한 실무적 대책을 세울 것이다”(8항).

2. 「개성특구법」의 주요 내용

「개성특구법」은 총 5장 46조 부칙 3조로 구성되어 있으며, 「개성특구법」의 기본, ‘개성특구’의 개발과 관리, 특구내 기업창설 및 운영, 분쟁해결 방법, 합의서의 효력과 해석 등을 다루고 있다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

1) 「개성특구법」의 기본

「개성특구법」의 기본에서는 ‘개성특구’를 공화국의 법에 따라 관리 운영 하는 국제적인 공업, 무역, 상업, 금융, 관광지역으로 규정하였다(제1조). 공업지구 개발은 지구의 토지를 개발업자가 임대받아 부지정리와 하부구

조 건설을 하고 투자를 유치하는 방법으로 하였으며, 공업지구는 공장구역, 상업구역, 생활구역, 관광구역으로 나누었다(제2조). 공업지구에는 남측 및 해외동포, 다른 나라의 법인, 개인, 경제조직들이 투자할 수 있으며, 투자가는 공업지구에 기업을 창설¹¹⁾하거나 지사, 영업소, 사무소 같은 것을 설치하고 경제활동을 자유롭게 할 수 있다. 그리고 공업지구는 공화국 법에 따라 관리·운영하는 국제적 공업·무역·상업·금융·관광지역으로 노력채용, 토지이용, 세금 납부 등 특혜적 경제활동의 조건을 보장한다(제3조). 공업지구의 사업에 대한 통일적 지도는 중앙공업지구지도기관이 하며, 중앙공업지구지도기관은 공업지구관리기관을 통하여 공업지구의 사업을 지도한다(제5조). 공업지구에서는 투자가의 권리와 이익을 보호하며 투자재산에 대한 상속권도 보장하고, 투자재산은 국유화하지 않으며 사회공동의 이익과 관련하여 부득이하게 투자가의 재산을 수용하고자 할 경우에는 투자가와 사전 협의를 하며 그 가치를 보상하여 준다(제7조). 법에 근거하지 않고는 남측 및 해외동포, 외국인을 구속, 체포하거나 몸, 살림집을 수색하지 않으며, 신변안전 및 형사사건과 관련하여 북남사이의 합의 또는 공화국과 다른 나라사이에 맺은 조약이 있을 경우에는 그에 따른다(제8조). 공업지구에서 경제활동은 이 법과 그 시행을 위한 규정에 따라야 하며, 법규로 정하지 않은 사항은 중앙공업지구지도기관과 공업지구관리기관이 협의하여 처리한다(제9조).

2) ‘개성특구’의 개발

‘개성특구’의 개발은 정해진 개발업자가 하며, 개발업자를 정하는 사업은 중앙공업지구지도기관이 한다(제10조). ‘개성특구’에서의 토지임대기간은 토지이용증을 발급한 날로부터 50년으로 하며, 토지임대 기간이 끝난 다음에도 기업의 신청에 따라 임대받은 토지를 계속 이용할 수 있다(제12

11) 투자가가 설립할 수 있는 기업의 형태에 대한 명시적 규정은 없으나, 북한의 『외국인투자법』에 따라 합작기업, 합영기업, 외국인기업을 설립할 수 있을 것으로 보인다. ‘개성특구’에서의 기업의 설립과 운영제도에 관하여는 조영조, “개성공단의 현황 및 과제,” 『수은해외경제』 (한국수출입은행, 2003. 1), p. 36 참조.

조). 개발업자는 공업지구개발총계획을 정확히 작성하여 중앙공업지구지도 기관에 내야하며, 중앙공업지구지도기관은 공업지구개발총계획을 접수한 날부터 30일안으로 심의결과를 개발업자에게 알려 주어야 한다(제13조). 공업지구의 개발은 승인된 공업지구개발총계획에 따라야 하며, 공업지구개발총계획을 변경시키려 할 경우에는 중앙공업지구지도기관에 신청서를 내어 승인을 받는다(제14조). 공업지구의 하부구조건설은 개발업자가 하며, 필요에 따라 전력, 통신, 용수보장시설 같은 하부구조대상을 다른 투자자와 공동으로 건설하거나 양도, 위탁의 방법으로 건설할 수도 있다(제17조). 개발업자는 하부구조대상건설이 끝나는 차제로 공업지구개발총계획에 따라 투자기업을 배치하여야 하며, 이 경우 공업지구의 토지이용권과 건물을 기업에 양도하거나 재임대할 수 있다(제18조). 개발업자는 공업지구에서 살림집 건설업, 관광오락업, 광고업 같은 영업활동을 할 수 있으며(제19조), 중앙공업지구지도기관과 해당 기관은 공업지구개발에 지장이 없도록 인원의 출입과 물자의 반출입조건을 보장하여야 한다(제20조).

3) ‘개성특구’의 관리

‘개성특구’의 관리는 중앙공업지구지도기관과 공업지구관리기관으로 구분하고, 중앙공업지구지도기관의 지도 밑에 공업지구관리기관이 하며, 공업지구관리기관은 공업지구관리운영사업정형을 분기별로 중앙공업지구지도기관에 보고하여야 한다(제21조).¹²⁾ 공업지구관리기관은 개발업자가 추천하는 인사로 구성하고 중앙공업지구지도기관이 추천하는 성원들도 성원으로 될 수 있다(제24조).¹³⁾ 공업지구관리기관의 책임자는 이사장이

12) ‘중앙공업지구지도기관’의 임무는 다음과 같다. ①개발업자의 지정, ②공업지구관리기관의 사업에 대한 지도, ③공업지구개발사업에 대한 지도, ④대상건설설계문건의 합의, ⑤공업지구법규의 시행세칙작성, ⑥기업이 요구하는 노력, 용수, 물자의 보장, ⑦공업지구에서 생산된 제품의 북측지역판매실행, ⑧공업지구의 세무관리, ⑨이밖에 국가로부터 위임 받은 사업을 그 임무로 한다(제22조).

13) ‘공업지구관리기관’의 임무는 다음과 같다. ①투자조건외의 조성과 투자유치, ②기업의 창설승인, 등록, 영업허가, ③건설허가와 준공검사, ④토지이용권, 건물, 운전기계의 등록, ⑤기업의 경영활동에 대한 지원, ⑥하부구조 시설의 관리,

하며, 이사장은 공업지구관리기관의 사업전반을 조직하고 지도한다(제26조).¹⁴⁾ 남측 지역에서 공업지구로 출입하는 남측 및 해외동포, 외국인과 수송수단은 공업지구관리기관이 발급한 출입증명서를 가지고 지정된 통로로 사증없이 출입할 수 있다(제28조).¹⁵⁾ 아울러 공업지구에서 남측 및 해외동포, 외국인은 문화, 보건, 체육, 교육분야의 생활상 편의를 보장받으며 우편, 전화, 팩스 같은 통신수단을 자유롭게 이용할 수 있다(제29조). 공업지구에 출입, 체류, 거주하는 남측 및 해외동포, 외국인은 정해진 데 따라 개성시의 혁명사적지와 역사유적유물, 명승지, 천연기념물 같은 것을 관광할 수 있다(제30조). 공업지구에서 광고는 장소, 종류, 내용, 방법, 기간 같은 것을 제한 받지 않고 할 수 있으나 야외에 광고물을 설치하려 할 경우에는 공업지구관리기관의 승인을 받는다(제31조). 공업지구에서 물자의 반출입은 신고제로 하며, 물자를 반출입하려는 자는 반출입신고서를 정확히 작성하여 물자출입지점의 세관에 내야 한다(제32조). 공업지구에 들어 오거나 공업지구에서 남측 또는 다른 나라로 내가는 물자와 공화국의 기관, 기업소, 단체에 위탁가공하는 물자에 대해서는 관세를 부과하지 않는다. 다만 다른 나라에서 들어 온 물자를 그대로 공화국의 다른 지역에 판매할 경우에는 관세를 부과할 수 있다(제33조).

4) ‘개성특구’의 기업창설 및 운영

‘개성특구’의 기업창설 및 운영과 관련하여, 투자는 공업지구에 기업을

-
- ⑦공업지구의 환경보호, 소방대책, ⑧남측지역에서 공업지구로 출입하는 인원과 수송수단의 출입증명서 발급, ⑨공업지구관리기관의 사업준칙 작성, ⑩이밖에 중앙공업지구지도기관에 위임하는 사업을 그 임무로 한다(제25조).
- 14) 공단관리는 당국이 직접 나서지 않고 개발업자(현대아산(주)과 토지공사)와 북한의 중앙공업지구지도기관에서 추천하는 인물들로 구성되는 ‘공업지구관리기관’에 맡기기로 하였다. 기관책임자도 ‘이사장’이라고 명시하여 남측에서 추천하는 인사가 맡을 수 있도록 여지를 남겼다. 『한국경제신문』, 2002년 11월 28일, p. 3.
- 15) 공단관리기관이 발급하는 출입증을 소지하고 있으면 언제든지 통행이 가능하다. 세관 검역절차도 국제수준으로 정비될 예정이다. 『한국경제신문』, 2000년 11월 28일, p. 16.

창설하려 할 경우 공업지구관리기관에 기업창설신청서를 내야 하며, 공업지구관리기관은 기업창설 신청서를 접수한 날로부터 10일 안으로 기업창설을 승인하거나 부결하는 결정을 하고 그 결과를 신청자에게 알려주어야 한다(제35조). 기업창설 승인을 받은 투자가는 정해진 출자를 하고 공업지구관리기관에 기업등록을 한 다음 20일 안으로 해당기관에 세관등록, 세무등록을 하여야 한다(제36조). 기업은 종업원을 공화국의 노력으로 채용하여야 하며, 관리인원과 특수한 직종의 기술자, 기능공은 공업지구관리기관을 통하여 중앙공업지구지도기관과 협의하고 남측 또는 다른 나라 노력으로 채용할 수 있다(제37조). 공업지구에서 상품의 가격과 봉사요금, 기업과 공화국의 기관 기업소 단체 사이에 거래되는 상품의 가격은 국제시장 가격에 준하여 당사자들이 합의하여 정한다(제40조). 공업지구에서 유통화폐는 전환성 외화로 하며 신용카드 같은 것을 사용할 수 있으며, 유통화폐의 종류와 기준화폐는 공업지구관리기관이 중앙공업지구지도기관과 협의하여 정한다(제41조). 기업은 공업지구에 설립된 은행에 돈자리¹⁶⁾를 두어야 하며, 공업지구관리기관에 신고하고 공업지구 밖의 남측 또는 다른 나라 은행에도 돈자리를 둘 수 있다(제42조). 공업지구에서 기업소 특세율은 결산이윤의 14%로 하며 하부구조건설부문과 경공업부문, 첨단과학기술부문은 10%로 한다(제43조). 공업지구에서는 외화를 자유롭게 반출입할 수 있으며, 경영활동을 위하여 얻은 이윤과 그 밖의 소득금은 남측 지역 또는 다른 나라로 세금없이 송금하거나 가지고 갈 수 있다(제44조).

5) 분쟁해결

‘개성특구’에서 분쟁해결 방법으로 공업지구의 개발과 관리운영, 기업활

16) ‘돈자리’란 기관, 기업소 또는 개인이 은행에 돈을 맡겨놓고 돈거래를 계산하기 위하여 설정한 계산자리를 말한다. 모든 기관, 기업소들의 경리운영과정에서는 원료, 자재의 구입 및 생산, 판매활동과 관련한 돈거래가 끊임없이 이루어진다. 이러한 돈거래관계는 은행에 있는 해당 기관, 기업소의 은행돈자리를 거쳐서만 이루어진다. 따라서 기관, 기업소들의 돈자리에는 물자구입과 생산, 판매와 같은 경영활동의 전반적 과정이 화폐형태로서 종합적으로 반영된다. 『경제사전 1』 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 447.

동과 관련한 의견상이는 당사자들 사이의 협의의 방법으로 해결하며, 협의의 방법으로 해결할 수 없을 경우에는 북남 사이에 합의한 상사분쟁 해결 절차 또는 중재, 재판절차로 해결한다(제46조).

6) 합의서의 효력과 해석

여섯째, 부칙에서는 법적 효력에 대하여 이 법은 채택한 날부터 실시하며(부칙 제1조), '개성특구'와 관련하여 북남 사이에 맺은 합의서의 내용은 이 법과 같은 효력을 가진다(부칙 제2조). 이 법의 해석은 최고인민회의 상임위원회가 한다(부칙 제3조).

Ⅲ. 「개성특구법」의 의의와 평가

최근 북한의 경제특구와 관련한 「개성특구법」의 제정은 이제까지 남북 경협과 관련하여 남한의 요구가 반영된 내용을 포함하고 있다.¹⁷⁾ 개성공단 사업은 남북경협의 향방에 중대한 영향을 미칠 것으로 판단된다. 특히 통신·통행·통관·검역 등 제도적 장치가 만들어지면 명실상부한 직교역 시대가 열리게 된다.¹⁸⁾ 또한 위탁가공과 단순교역 등 교역중심으로 이루어 지던 남북경협은 합영, 단독투자 등 본격적인 투자실험을 거쳐 새로운 단계로 진입하게 될 것이다. 이러한 실험이 성공하여 공단의 규모가 확대되면 남북간의 경제적 상호의존도는 비약적으로 높아질 것이다.¹⁹⁾ 이렇게 볼 때, 북한의 「개성특구법」의 제정은 남한 기업의 투자유치를 통한 경제

17) 신지호, 『개성공업지구법 분석-경제적 타당성을 중심으로』 (한국개발연구원, 2002. 12), p. 2; 윤만준, 앞의 발표문, pp. 1~2.

18) 남과 북은 남북경제협력추진위원회 제3차 회의 합의에 따라 개성공단건설실무 접촉을 2002년 12월 6일~8일까지 금강산에서 개최하여 개성공단 관련 통신, 통관, 검역에 관한 합의서를 채택함으로써 공단건설을 안정적으로 추진하기 위한 제도적 장치를 마련한 셈이다. 따라서 신속하게 대규모 인원과 물자의 이동이 가능하도록 하여 성공적인 공단건설의 토대가 될 것으로 보인다. 『연합뉴스』, 2002년 12월 8일.

19) 신지호, 앞의 분석, p. 2.

개발에 대한 강한 의지를 실천에 옮긴 것이라 할 수 있다.²⁰⁾

다음에 북한의 「개성특구법」의 의의와 평가를 서술해 보고자 한다.

첫째, 북한의 ‘개성특구’의 지정은 지난 2002년에 있는 ‘7·1 경제관리 개선조치’와 ‘신의주특구 지정’ 등 북한의 일련의 경제개혁·개방정책의 연장선상에서 취해진 법제도화의 추진이라 할 수 있다.²¹⁾ 이는 ‘금강산특구’의 지정과 함께 남한으로부터의 투자유치에 중점을 두고 공단개발을 남측에 상당한 정도 위임하고 있어 사실상 남한기업의 전용공단으로 선정한 것이라 할 수 있다. 이것은 지난 1991년 12월 설정한 ‘라진·선봉경제특구’가 유명무실화되고 ‘신의주특별행정구’(이하 ‘신의주특구’)가 좌초한 상태에서 ‘금강산특구’와 ‘개성특구’를 북한경제 회생의 양대 축으로 삼으려는 의도로 특구화했다고 볼 수 있다.²²⁾ 북한의 이러한 변화는 대외경제개방을 위한 법적 근거를 마련하는 것이며, 대내적인 경제개혁조치와 함께 경제회생에 주안점을 두고 있는 것으로 보인다.

둘째, 북한은 「개성특구법」에서 남한 투자재산의 보호와 투자자의 권익을 보호하고, 투자재산에 대한 상속권을 보장한다는 자본주의적 소유권 원리를 도입하였다. 나아가 남한 및 외국인 노동력 채용과 광고를 허용해 공업지구내의 자본주의적 기업활동에 자율성을 보장하였다. 경공업, 첨단기술 부문에 대해 기업소득세율을 ‘신의주특구’보다 낮은 수준(10%)으로 규정하는 등 기업활동에 다양한 혜택도 부여하였다. 북한의 이러한 조치는 투자 환경을 자본주의적 기준에 맞도록 조성해 그동안 북한의 사회주의 시스템에 불안을 느껴온 외부 기업들의 투자를 이끌어내려는 적극적인 의지라고 할 수 있다.²³⁾

셋째, ‘개성특구’에 거주하는 남한 주민들과 외국인의 신변보장과 자유로운 통신이용 허용, 신용카드 사용 허용 등 특구내 투자자들의 활동여건을 보장하고 있다. ‘개성특구’내 투자자들의 기본권 보장은 신의주만큼은 아니지만, 2002년 11월 13일 제정된 「금강산관광지구법」(이하 「금강산특구

20) 『중앙일보』, 2002년 11월 28일, p. 5.

21) 『신의주특구법』과 『금강산특구법』에 이어 『개성특구법』을 채택함으로써 북한의 강한 경제개혁개방 의지를 보여주었다.

22) 『중앙일보』, 2002년 11월 27일.

23) 『한겨레신문』, 2002년 11월 27일.

법)보다는 앞선 것이라 할 수 있다. 「금강산특구법」은 관광객의 자유여행을 보장하되, 관광목적 이외의 통신 등에 제한을 두었다. 이런 차이는 금강산과 개성을 각각 관광을 통한 외화획득의 통로와 직접투자를 통한 생산기지로 활용하겠다는 의도에 따른 것으로 분석된다.²⁴⁾

넷째, 북한의 「개성특구법」의 제정은 북한경제의 변화에 상응한 입법조치로 보여진다. 북한이 이 법을 선포하면서 현재의 개성 시가지를 관광구역으로 동시에 지정한 것은 이곳의 관광 자원도 적극 활용해 개방의 효과를 극대화하기 위한 것이라고 볼 수 있다. 특히 경의선 도로, 철도가 연결 되면 개성은 금강산관광과 같은 남한주민들의 주요 관광지가 될 가능성도 있다.

다섯째, 「개성특구법」의 제정은 그동안 ‘라진·선봉경제특구’에서의 경험과 성과에 대한 북한의 분석과 판단이 크게 작용한 것으로 보인다. 실제로 북한은 ‘라진·선봉경제특구’는 경제개방의 실험에서 크게 성공을 거두지 못한 것으로 평가되고 있다.²⁵⁾ 이러한 현실을 반영하여 북한은 투자여건과

24) 『한겨레신문』, 2002년 11월 27일.

25) 북한이 관련 통계를 신속하게 발표하지 않기 때문에 ‘라진·선봉경제특구’에 대한 투자현황을 정확히 파악하기는 어려운 실정이다. 다만 밝혀진 바에 따르면, 북한의 발표를 그대로 수용한다고 하더라도 외국인투자 규모는 매우 부진하며, 당초 1993년 5월에 세운 라진·선봉에 대한 투자유치계획에 비추어 보더라도 외국인 투자부진의 심각성을 알 수 있다. 1995년말에 중국 및 러시아의 두만강지역에 투자된 액수는 중국이 2억 5,000만 달러, 러시아가 6,000만 달러인데 비해, 북한의 라진·선봉지역은 2,000만 달러에 불과하며, 1996년말 예상투자액도 6,000만 달러를 넘지 못한 것으로 추측되고 있다. 1996년 6월까지 라진·선봉지역에 대한 외국인투자는 49건 3억 5,000만 달러의 계약에 22건 3,400만 달러가 투자 실행된 것으로 북한 당국이 밝히고 있다. Rim Tae Dok, “Rajin-Sonbong: Present Status and Its Masterplan For Development,” The DPR Korea Rajin-Sonbong Zone International Investment and Business Forum, Organized by the CPEEC, UNIDO & UNDP, 13~15 September 1996, p. 3. 배종렬, “北韓 外國投資關係法令의 問題點과 對策,” 『남북한 경제협력: 발전전략과 정책과제』 (한국수출입은행, 2000), p. 307 재인용; ‘라진·선봉경제특구’ 실패의 시사점에 관하여는 홍익표, 앞의 논문, p. 81; 남성욱, 앞의 논문, pp. 26~27.

라진·선봉경제특구에의 투자상황을 1997년말 기준으로 볼 때 총 111건 750,846천달러의 투자계약에 실행된 투자는 77건에 57,920천달러로 알려져 있다. 대한무역투자진흥공사(KOTRA) website (<http://www.kotra.or.kr/main/>)

관리·운영 등에 주목하고 공업지구 내 상품가격과 서비스요금 등을 국제 시장 가격에 준해 정하도록 하는 등 국제기준에 맞는 경제특구의 개발에 관심을 둔 것으로 보인다.²⁶⁾

여섯째, 「개성특구법」은 시장원리에 입각한 국제 금융·유통 및 첨단과 학기술 도입을 위한 ‘경제개방구’ 개발 방식을 취하고 있다고 할 수 있다.²⁷⁾ 이는 신속하고 탄력적인 관리운영을 위해 자체적인 개발·이용·관리 권 등 공업지구에 대해 전례 없는 자율성을 부여한 면에서 찾아 볼 수 있다.

일곱째, 북한의 ‘개성특구’는 궁극적으로 제조·금융·상업·관광산업을 포함하는 종합적인 경제특구로서의 발전을 도모하는 특성을 띠고 있다.²⁸⁾ ‘개성특구’의 경우 시장원리에 입각한 외국 금융기관의 설립을 허용함으로써 외자도입과 남한기업에게도 투자유치를 확대한 것이 특징이며, 무역 및 상업유통의 활성화와 함께 위탁시설 및 관광상품 개발을 통한 일정수준의 외화 획득의 가능성을 열어 두었다.

여덟째, 「개성특구법」은 북한의 「신의주특구법」이나 「금강산특구법」과 마찬가지로 현재 변화하고 있는 북한의 실정을 잘 보여주는 예로서 이들 법제에는 북한의 대내적인 경제현실의 변화내용과 대외적인 개방의지가 잘 반영되어 있다. 이는 다시 말해 김정일체제의 경제환경을 보여주는 것이며, 북한의 국정운영의 방향을 제시하는 중요한 지표가 되는 것이다. 이들 경제특구방식의 법제는 대외적으로 북한의 경제개방의 자세를 분명하게 제시하고 있는 것으로 평가된다. 아울러 남한에 대해서도 종래에 비해 확실한 대북경협 및 교류에 대한 법제도화의 조치를 보여주고 있다.²⁹⁾

trade/nk/research/najin_07.jsp.

26) 박정원, 『북한 김정일체제의 법제정비 현황과 전망』, 연구보고서 2002-17(한국 법제연구원, 2002. 12), p. 132.

27) ‘개성특구’에 투자가 가능한 사업영역은 하부구조의 건설부문, 경공업부문, 첨단과 학기술부문의 투자를 특별히 장려하는 반면에, 사회안전과 민족경제의 건전한 발전이나 주민의 건강과 환경보호에 저해되거나 기술적으로 낙후된 부문의 투자와 영업활동을 제한하고 있다. 정영화, “북한의 경제특구관련 입법동향과 과제,” 『2002년 남북법제개선 연구보고서』(법제처, 2002), p. 300.

28) 『한국경제신문』, 2002년 11월 28일, p. 3.

29) 박정원, 앞의 연구보고서, pp. 132~133.

아홉째, 『개성특구법』은 ‘신의주특구’가 외국인을 위한 경제특구로 설정되었다면, 개성공단은 주요 협력대상을 남한으로 삼았다는 점에서 다른 경제특구와 다른 면을 보여주고 있다.³⁰⁾ 『개성특구법』에는 투자 유치와 관련하여 그동안 남측사업자인 현대아산(주)과 토지공사측의 요구사항이 상당부분 수용되었다는 점에서 이를 엿 볼 수 있다.³¹⁾ 남측이 가장 중점을 둔 사안은 토지 분양가와 세금, 노동력 등에서 중국·베트남에 비해 ‘경쟁력’을 갖춰야 한다는 것과 남측 인사의 개입이 허용되어야 한다는 것을 강조해왔었다는 점에 주목하면, 『개성특구법』은 남한에서의 주장을 상당부분 반영하고 있다고 할 수 있다.³²⁾ 『개성특구법』의 규정을 보면, “공업지구에는 남측 및 해외동포, 다른 나라의 법인, 개인, 경제조직들이 투자할 수 있다”(제3조), “개성공업지구와 관련하여 북남사이에 맺은 합의서의 내용은 이 법과 같은 효력을 가진다”(부칙 제2조)는 조항으로부터 북한이 ‘개성특구’를 남북합작 프로젝트로 인식하고 있음을 알 수 있다.³³⁾ 무관세를 명기한 것도 남북한간의 거래가 민족내부거래라는 논리를 반영한 것으로 ‘개성특구’가 그 적용대상임을 나타내는 것이다. 과거 북한의 나진·선봉에 적용되었던 『자유경제무역지대법』이 “공화국 영역 밖에 거주하고 있는 조선동포들도 이 법에 따라 자유경제무역지대 안에서 경제무역활동을 할 수 있다”(제7조)고 하여 남한기업이 포함되는지 여부를 두고 논란이 있었던

30) 지난 해 10월말부터 11월초까지 남한을 방문한 북한 경제시찰단에 의하면, 앞으로 남한기업을 모두 ‘개성특구’로 유치할 것이라고 하였는데, 지난 해 11월 26일 공개된 한국개발연구원(KDI)의 조사 결과에 의하면, 74개 남북교역 업체 중 개성공단 입주에 긍정적 반응을 보인 곳이 21.6%에 불과했다는 점은 사정이 녹록치 않음을 보여준다. 『중앙일보』, 2002년 11월 27일.

31) 북한이 공표한 『개성특구법』은 성안과정에서부터 남측의 의견을 수렴하고 법률가의 조언까지 받는 등 노력한 점이 평가된다. 특히 소유권과 상속권 보장, 외화 및 이윤과 소득보장, 통신수단의 자유로운 이용, 공단내 광고 허용 등은 북한이 개성공단의 성공적인 정착을 위해 내린 결단이다. 심의섭, 앞의 글, p. 10.

32) 윤만준, 앞의 발표문, p. 2.

33) 북한의 개성공단 개발과 운영, 공단내 외자 유치 등을 남한기업에 일괄 위탁하는 ‘프로젝트 전략’ 성격의 새로운 특구 방식을 채택함으로써, 공단개발을 통한 경제회생 전략에 대한 북한 당국의 강한 의지를 엿볼 수 있다. 홍순직, “개성공단 개발의 경제적 효과,” 『VIP Report』 (현대경제연구원, 2001. 5. 30), p. 1.

것과 비교할 때 상당한 변화라고 아니할 수 없다. 지난 해 9월에 지정된 ‘신의주특구’도 남한기업을 주요 대상으로 삼고 있지는 않았다. 이런 점에서 「개성특구법」의 제정은 이제까지 북한내에서 뚜렷한 제도적 틀 없이 진행되어 왔던 남북경협이 제도화 단계로 진입하였음을 의미한다.³⁴⁾

IV. 「라진·선봉경제특구법」과의 비교

1. ‘라진·선봉경제특구’법제의 개황

북한이 서방자본 유치를 통한 경제회복을 위해 1991년 12월 28일 나진·선봉지역을 ‘자유경제무역지대’³⁵⁾로 지정함으로써 소위 ‘제한적 개방정책’이 시작되었다. 북한은 나진·선봉일대를 ‘자유경제무역지대’로 선포한 이래 이 지역의 개발과 외국인투자유치를 위한 노력을 기울여왔다. 그리고 북한은 이 지대를 개발하기 위한 기구로서 대외경제협력추진위원회 산하 대외경제협력총국, ‘라진·선봉지도국’, ‘조선설비총회사’ 등을 설치하여 외국인투자유치를 위한 환경을 조성해왔다.³⁶⁾ 북한은 1992년부터 외국인투자관련법규의 모법(母法)이라 할 수 있는 「외국인투자법」(1992. 12)을 비롯하여 「합작법」(1992. 10), 「외국인기업법」(1992. 10)을 제정하고 「합영법」을 개정(1994. 1)하는 등 본격적인 법제도 정비에 들어갔다. 나진·선봉지대에 대한 법제도 정비와 개발은 1993년부터 본격화되었다. 북

34) 신지호, 앞의 분석, p. 4.

35) ‘자유경제무역지대’(‘라진·선봉경제특구’)란 1991년 12월 28일 정무원 결정 제74호에 의하여 지정된 ‘라진·선봉지역’을 말한다. 이 결정에서는 ‘라진시의 14개 동, 리와 선봉군의 10개 리’를 포함하는 621km²를 자유경제무역지대로 선포하였으나, 그 후 1993년 9월 24일 북한 중앙인민위원회 정령에 의하여 은덕군의 3개 리 125km²가 선봉군에 편입되어 현재 ‘라진·선봉경제특구’의 현재 총면적은 746km²에 이르고 있다. 신웅식·안성조 공저, 『북한의 외국인투자법』(한국무역협회, 1998), p. 351; 『신의주특별행정구 기본법’ 관련 설명 자료』(통일부, 2002. 9); 張明奉, 『金正日體制 出凡以後 北韓法制 整備動向』(통일부, 2001), pp. 64~65.

36) ‘자유경제무역지대’에 관한 북한의 원전으로는 『라진·선봉 자유무역지대 투자환경』(평양: 김일성종합대학출판사, 1995), pp. 7~187 참조.

한은 먼저 1993년 1월 13일 최고인민회의 상설회의 결정으로 「자유경제무역지대법」을 채택하고 그 하위규정으로 「외국인출입규정」(1993. 11), 「자유무역항규정」(1994. 4), 「외국인체류 및 거주규정」(1994. 6), 「세관규정」(1995. 6) 등을 잇따라 제정하였다.

북한은 1993년에 「자유경제무역지대법」을 채택한 후, 1999년 2월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령 제484호로 「라진·선봉경제무역지대법」으로 개칭하고 다른 외국인투자법제의 개정과 함께 이를 정비하였다.³⁷⁾ 여기서 주목할 만한 내용은 「자유경제무역지대법」 제7조에서 “공화국령역 밖에 거주하고 있는 조선동포들도 이 법에 따라 자유경제무역지대안에서 경제무역활동을 할 수 있다”라고 규정하였던 것을 「라진·선봉경제특구법」 제7조에서는 “외국투자는 라진·선봉경제무역지대안에서 합작, 합영, 단독투자 같은 형식으로 경제무역활동을 할 수 있다”로 개정하여 투자가의 범위를 개정한 것이다.³⁸⁾

「라진·선봉경제특구법」은 총 7장 42조로 구성되어 있으며, 그 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

- 37) 북한은 1998년 김정일 국방위원장이 라진·선봉지대를 방문하였을 때 ‘자유’라는 표현을 삭제하라는 지시와 1998년 헌법개정에서 ‘특수경제지대’의 개념을 신설한 바에 따라 『자유경제무역지대법』의 명칭을 1999년 최고인민회의 상임위원회에서 『라진·선봉경제무역지대법』으로 개칭하였다고 한다. 『조선일보』, 1999년 9월 27일; 『북한의 외국인투자 관련 법규집』 (통일부, 2000), 일러두기.
- 38) 종래 외국인투자법규에서는 ‘해외조선동포투자’를 ‘외국인투자’에 포함하여 규정하고 있었는데, 개정법은 ‘공화국 영역 밖에 거주하고 있는 조선동포들’이라는 대목을 ‘해외조선동포들’이라고 변경하여 규정하였다(외국인투자법 제5조). 이에 따라 외국인투자관련 법규에서 ‘공화국영역밖에 거주하고 있는 조선동포의 투자’에 관한 규정을 삭제하였다. 이에 대하여 남한기업 및 기업인의 대북투자는 외국인투자관련 법규에서 언급되지도 않고 새로이 마련되는 해외조선동포투자 관련 법규에서도 적용되지 않을 것이라는 분석에 따라 북한은 남한기업과 기업인의 대북투자에 대해 사실상 ‘남북기본합의서’에 근거하여 처리할 것이라는 점이 지적되었다. 한편 개정 『외화관리법』 제10조는 이 법의 적용대상에서 북한 영역 안에서 외화를 이용하는 조선동포에게도 이 법의 적용을 규정함으로써 남한주민에 대한 『외화관리법』의 적용가능성을 열어 두고 있다. 북한에서 남한주민은 ‘남조선동포’로 불리며 ‘해외조선동포’와는 구별하고 있으며, ‘남조선동포’와 ‘해외조선동포’에 대한 당과 당국의 대응조직이 다르다는 점을 들고 있다. 이찬우, “북한 외국인투자 관련법규 개정,” 한국무역투자진흥공사(KOTRA) website (<http://crm.kotra.or.kr/main/info/nk/law/laws3.php3>).

『라진·선봉경제특구법』의 기본에서는 ‘라진·선봉경제특구’를 효과적으로 관리 운영하여 다른 나라들과의 경제협력과 교류를 확대 발전시키는데 이바지하는데 목적을 두었다(제1조). 자유경제무역지대의 법적 지위 내지 여기에 적용되는 법규에 관해서는 ‘라진·선봉경제특구’에는 국가가 특별히 수립한 제도와 질서에 따라 경제무역활동을 진행하도록 하고(제2조 제2항),³⁹⁾ 이 법의 적용대상은 외국투자자로 하며, 외국투자자는 ‘라진·선봉경제특구’ 안에서 합작, 합영, 단독투자 같은 형식으로 경제무역활동을 할 수 있도록 하였다(제7조). ‘라진·선봉경제특구’에 투자한 외국투자자는 투자한 자본과 얻은 소득, 자신에게 부여된 권리를 법적으로 보호받는다(제4조).

‘라진·선봉경제특구’의 관리운영기관은 “중앙무역지도기관, 해당 중앙기관과 라진·선봉시인민위원회이다”(제8조).⁴⁰⁾ 중앙무역지도기관과 해당 중앙기관은 자기 임무와 권한에 따라 무역, 외국투자, 지대개발과 그 관리운영사업을 지도하는 기관이며, ‘라진·선봉시인민위원회’는 지대전반사업을 현지에서 집행하는 기관으로서의 지위를 갖는다(제8조).

경제활동의 조건 보장과 관련하여, 외국투자자는 ‘라진·선봉경제특구’ 안에서 기업을 창설운영하거나 중계수송을 할 수 있다(제18조 제1항).⁴¹⁾ 외국투자기업과 외국인은 ‘라진·선봉경제특구’ 안에서 필요한 토지를 임차할 수 있으며 토지를 임대한 기관의 승인 아래 토지임차기간을 연장받을 수 있다(제20조). ‘라진·선봉경제특구’ 안에서 특혜관세제도⁴²⁾를 실시하며(제25조), 다만 다른 나라로부터 ‘라진·선봉경제특구’ 안에 상품을 팔기 위하여 들어오는 경우나 북한의 다른 지역에 팔기 위하여 내가는 경우에는 관세를 부과한다(제27조). 통화 및 금융에 관하여는, ‘라진·선봉경제특구’ 안

39) 개정법은 제2조에서 “자유경제무역지대에는 조선민주주의인민공화국의 주권이 행사된다”고 규정했던 구법의 조문을 삭제하였다. 이는 이 지대에 대한 외국인의 자유로운 투자환경의 조성과 관련하여 완화된 북한의 정책전환의 의도를 반영한 것이라 할 수 있다.

40) 구법 제8조에서는 ‘중앙대외경제기관’과 ‘지대당국’으로 규정하고 있었다.

41) 여기서 ‘기업’이란 ‘외국인단독투자기업’은 물론 ‘합작기업·합영기업’을 포함한다.

42) ‘특혜관세제도’란 ‘라진·선봉경제특구’ 외의 지역에 비교하여 관세부과 특혜를 부여한다는 의미이다.

에서 유통화폐는 조선원으로 하며 모든 거래에 대한 결제는 조선원 또는 전환성의화로 할 수 있다(제30조). 외국인은 ‘라진·선봉경제특구’에 사증 없이 직접 들어올 수 있으며 해당 절차에 따라 체류, 거주할 수 있다(제41조). ‘라진·선봉경제특구’안에서 경제활동과 관련한 의견상이는 당사자들 사이의 협의의 방법으로 해결하되, 협의의 방법으로 해결할 수 없을 경우에는 북한이 정한 중재 또는 재판절차로 해결하며 제3국의 중재기관에 제기하여 해결할 수도 있다(제42조).⁴³⁾

2. 「라진·선봉경제특구법」과의 차이

「개성특구법」과 「라진·선봉경제특구법」은 북한의 기존 법규에 우선 적용되는 특별법적 지위를 가지게 된다는 점⁴⁴⁾과 외국자본 투자유치에 중점을 둔 경제특구라는 점에서 공통성을 갖는다. 경제적 혜택으로 ‘개성특구’는 무관세(제33조)를, ‘라진·선봉경제특구’는 특혜관세제도를 실시하고 경제에 따라 관세를 적용하기로 하였다(제26조, 제27조). ‘개성특구’와 ‘라진·선봉경제특구’에서는 투자재산의 보호와 투자가의 권익 보호라는 점에서도 공통성이 있다.⁴⁵⁾ 경제특구지역에 노동력 고용에 있어 양 경제특

43) 이 경우 제3국 중재기관의 중재에 의한 분쟁해결은 분쟁당사자간의 합의가 있어야 가능하다. 북한의 『대외경제중재법』을 보면, 대외경제분쟁의 해결은 ‘조선국제무역중재위원회’와 ‘조선해사중재위원회’ 같은 중재위원회가 한다. 조선국제무역중재위원회는 무역, 투자, 봉사와 관련한 분쟁을, 조선해사중재위원회는 해상수송, 해난구조, 공동해손 같은 분쟁을 심리해결한다(대외경제중재법 제2조). 대외경제중재는 분쟁당사자들의 서면합의에 따라 분쟁당사자 일방이 낸 중재제기 문건에 의하며, 서면합의에는 계약에 포함되어 있는 중재조항인 분쟁발생후 당사자들이 맺은 중재계약이 속한다(동법 제5조)고 규정하고 있다.

44) 윤만준, 앞의 발표문, p. 2.

45) ‘개성특구’에서는 투자가의 권리와 이익을 보호하며 투자재산에 대한 상속권을 보장한다고 규정하고, 투자가의 재산은 국유화하지 아니한다고 규정하고 있다(제7조). 사회공동의 이익과 관련하여 부득이하게 투자가의 재산을 거두어 들이려 할 경우에는 투자가와 사전협의를 하며 그 가치를 보상하여 준다고 명시하고 있다(제7조). 즉 북한정부는 ‘개성특구’에 투자하는 남한기업, 동포기업, 그 밖의 외국기업 등에 대하여 투자재산의 보호, 상속권의 인정, 국유화의 금지, 부득이한 투자재산 수용시의 사전협의절차 및 그 가치보상의 보장을 밝히고 있다. 이상철, “南韓企業의 開城工業地區 進出에 따른 法的 考察 -개성공업지구법을

구 모두 외국인 노동력의 고용을 허용하고 있으며,⁴⁶⁾ 북한은 다른 지역에 비해 ‘개성특구’와 ‘라진·선봉경제특구’에서 투자자에게 사증없이 출입할 수 있도록 하고 있다는 점에서 공통성을 가진다.⁴⁷⁾

한편, 『개성특구법』과 『라진·선봉경제특구법』을 비교해 보면, 여러 가지 면에서 차이점을 찾아 볼 수 있다.

우선 『개성특구법』과 『라진·선봉경제특구법』의 큰 차이는 투자유치 대상이 다르다는 점이다. 『개성특구법』은 “공업지구에는 남측 및 해외동포, 다른 나라의 법인, 개인, 경제조직들이 투자할 수 있다”(제3조)라고 규정하여 남한을 주된 투자유치 대상으로 법에 규정하고 있는 반면, 1993년 『자유경제무역지대법』에서는 “공화국영역 밖에 거주하고 있는 조선동포들도 이 법에 따라 자유경제무역지대안에서 경제무역활동을 할 수 있다”(제7조)고 하여 남한 기업도 투자유치 대상으로 보았으나, 1999년의 『라진·선봉경제특구법』에서는 “외국투자가는 라진·선봉경제무역지대안에서 합작, 합영, 단독투자 같은 형식으로 경제무역활동을 할 수 있다”라고 규정하여 사실상 남한기업을 투자유치 대상에서 제외하였다고 할 수 있다.⁴⁸⁾

또한 『개성특구법』과 『라진·선봉경제특구법』의 큰 차이점 중의 하나가

중심으로-,” 『2002년도 남북법제개선 연구보고서』 (법제처, 2002), p. 167.

- 46) 『개성특구법』의 경우 관리인원과 특수한 직종의 기술자, 기능공은 공업지구관리기관을 통하여 중앙공업지구지도기관과 협의하고 남측 또는 외국의 노동력을 채용할 수 있다(제37조)고 규정하고 있으며, 『라진·선봉경제특구법』의 경우도 북한의 노동자 및 필요에 따라 일부 관리인원과 특수한 직종의 기술자, 기능공을 외국인으로 채용할 수 있는데 이 경우 ‘라진·선봉시인민위원회’와 합의 하도록 하였다(제21조).
- 47) 『개성특구법』에서는 ‘개성특구’에 출입시 남측 및 해외동포, 외국인과 수송수단은 공업지구관리기관이 발급한 출입증명서를 가지고 지정된 통로로 사증없이 출입할 수 있도록 하고 있다(제28조). 『라진·선봉경제특구법』의 경우도 무역항에는 무역선과 선원들이 국적에 관계없이 항출입질서에 따라 자유롭게 나갈 수 있으며(제23조), 외국인은 ‘라진·선봉경제특구’에 사증없이 직접 들어올 수 있으며 해당 절차에 따라 체류, 거주할 수 있도록 하였다(제41조).
- 48) 『라진·선봉경제특구법』의 경우 법 규정상 남한기업을 배제한 외국기업의 투자유치에 중점을 두었으며, 또한 남한을 상대로 투자유치 상담회는 거의 이루어지지 않았다는 점에서 투자유치 대상을 명문화한 『개성특구법』과는 큰 차이를 보여 준다. 李燦雨, “두만강 지역의 외국 직접 투자 현황과 잠재적 투자 분야,” 『통일경제』 (현대경제연구원, 2000. 9), p. 101.

바로 ‘신변안전 및 형사사건’과 관련된 규정이라 할 수 있다. 『개성특구법』에서는 “법에 근거하지 않고는 납축 및 해외동포, 외국인을 구속, 체포하거나 몸, 살림집을 수색하지 않으며, 신변안전 및 형사사건과 관련하여 북남사이의 합의 또는 공화국과 다른 나라사이에 맺은 조약이 있을 경우에는 그에 따른다”(제8조)라고 하여 신변안전 보장에 관한 기본권 조항을 두고 있다. 반면 『라진·선봉경제특구법』에서는 신변안전 및 형사사건과 관련된 기본권 보장 조항을 두고 있지 않다.

그리고 『개성특구법』에서는 “공업지구의 개발과 관리운영, 기업활동과 관련한 의견상이는 당사자들 사이에 협의의 방법으로 해결하며, 협의의 방법으로 해결할 수 없을 경우에는 북남사이에 합의한 상사분쟁해결절차 또는 중재, 재판절차로 해결한다”(제46조)고 규정하고 있다. 『라진·선봉경제특구법』에서는 “라진·선봉경제무역지대안에서 경제무역활동과 관련한 의견상이는 당사자들 사이의 협의의 방법으로 해결하며, 협의의 방법으로 해결할 수 없을 경우에는 북한이 정한 중재 또는 재판절차로 해결하며 제3국의 중재기관에 제기하여 해결할 수도 있다”(제42조)고 규정하고 있다. 따라서 『개성특구법』에서는 제3국의 중재기관에 의뢰하지 않고, 남북간에 합의하여 서명된 ‘남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서’에 의거해 해결하고자 하였다.⁴⁹⁾ 『라진·선봉경제특구법』에서는 제3국의 중재기관에 제기하여 해결할 수 있는 여지를 두었으나, 상사분쟁해결절차에 관한 남북간의 합의에 의거한 해결 시도는 규정하고 있지 않다.

그밖에 『개성특구법』과 『라진·선봉경제특구법』은 여러 면에서 차이를 보여주고 있는데, 구체적인 사항은 다음의 표를 참조하기 바란다.

49) 이 합의서는 제2차 남북경제협력 실무접촉(평양: 2000. 11. 11)에서 가서명하고, 제4차 남북장관급회담(평양: 2000. 12. 16)에서 서명한 바 있다. ‘남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서 체결동의안’을 우리 정부가 지난 2001년 6월 22일 제16대 국회 제222회(임시회) 제3차 통일외교통상위원회에 제출하였으나 아직 국회를 통과하지 못한 상태에 있다.

<표 1> 북한의 「개성특구법」과 「라진·선봉경제특구법」의 비교

구분	「개성특구법」	「라진·선봉경제특구법」
특구 위치	개성시 일대 남한접경	함경북도 북동부 러시아 접경 라진·선봉지역
지정 및 시기	개성시 일대 '개성공업지구' 지정 (2002년 11월 13일 최고인민회의 상임위원회 정령)	라진·선봉일대 '자유경제무역지대' 지정 (1991년 12월 28일 정무원 결정)
입법 및 시기	「개성공업지구법」 (2002년 11월 20일 최고인민회의 상임위원회 정령)	「자유경제무역지대법」 (1993년 1월 31일 최고인민회의 상설회의 결정) 「라진·선봉경제무역지대법」 (1999년 2월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령)
입법 목적	- 민족경제 발전에 기여	- 외국과의 경제협력과 교류 확대 발전
특구 성격	- 국제적인 공업·무역·상업·금융·관광 지역	- 특혜적인 무역 및 중계수송과 수출가공, 금융, 봉사지역
지도 및 운영 기관	- 중앙공업지구지도기관, 공업지구관리기관	- 중앙무역지도기관, 해당 중앙기관, 라진·선봉시인민위원회
투자 업종	- 신발 등 노동집약 업종 - 고용효과가 높은 품목 - 일반 경공업 품목	- 화학, 철강 등 중공업 중심
투자 여건	- 지리적으로 남한과 근접하여 교역에 유리 - 경제적 혜택(무관세원칙) - 환경 저해하는 투자 금지 - 공단내 광고 허용	- 동해에 인접, 러시아 교역에 유리 - 경제적 혜택(특혜관세 적용) - 토지임대기간에 대해 특정기간 없음
특징	- 법 규정상 남한기업을 주된 투자유치 대상으로 삼음 - 법에 근거하지 않고는 남측 및 해외 동포, 외국인을 구속, 체포하거나 몸, 살림집을 수색하지 못함(신변안전 및 형사사건관련 규정) - 통신수단의 자유로운 이용 규정	- 법 규정상 외국기업 투자유치에 중점 (남한기업 투자에 대해 명시하고 있지 않음) - 신변안전 및 형사사건관련 기본권 조항 없음 - 통신수단의 자유로운 이용 규정 없음
공통 점	- 기존 법규에 우선 적용되는 특별법적 성격 - 외자유치에 중점을 둠 - 투자재산의 보호와 투자가의 권익 보호 - 관리인원과 특수한 직종의 기술자, 기능공에 대해 외국의 노동력 채용 - 출입증명서로 지정통로로 사증없이 출입 가능	- 기존 법규에 우선 적용되는 특별법적 성격 - 외자유치에 중점을 둠 - 투자재산의 보호와 투자가의 권익보호 - 관리인원과 특수직종의 기술자, 기능공에 대해 외국인 채용 - 사증없이 직접 들어올 수 있으며 해당 절차에 따라 체류, 거주할 수 있음

차 이 점	<ul style="list-style-type: none"> - 법의 목적은 민족경제 발전에 기여 - 투자유치 대상을 남측 및 해외동포, 외국의 법인, 개인, 경제조직으로 함 - 특구 설립목적은 국제적인 공업, 무역, 상업, 금융, 관광지역으로 규정 - 투자재산의 상속권 보장과 투자자의 재산에 대한 비국유화 규정 - 신변안전 및 형사사건 관련 기본권 보장 규정 - 토지임대차 기간은 토지이용증 발급한 날로부터 50년(기업 신청에 따라 연장 가능) - 유통화폐로 전환성외화, 신용카드 사용 - 광고는 장소, 종류, 내용, 방법, 기간에 대해 제한없음 - 분쟁해결방법에 있어 당사자들 사이에 협의의 방법으로 해결할 수 없을 경우 남북이 합의한 상사분쟁해결절차 또는 중재, 재판절차로 해결 	<ul style="list-style-type: none"> - 법의 목적은 외국과의 경제협력과 교류를 확대 발전시키는데 기여 - 투자유치 대상을 외국투자자로 하여 남한기업을 제외하였음 - 특구 설립목적을 특혜적인 무역 및 중계수송, 수출가공, 금융, 봉사지역으로 규정 - 투자재산의 상속권 보장과 투자자의 재산에 대한 비국유화 규정 없음 - 신변안전 및 형사사건 관련 기본권 보장 규정 없음 - 필요한 토지를 임차할 수 있으며 토지를 임대한 기관의 승인을 받아 토지임차기간 연장 가능(토지임대차기간 불명시) - 유통화폐로 조선원 또는 전환성외화(신용카드 사용 불가) - 광고규정 없음 - 분쟁해결방법에 있어 당사자들 사이에 협의의 방법으로 해결할 수 없을 경우 북한이 정한 중재 또는 재판절차로 해결하며, 제3국의 중재기관에 제기하여 해결할 수도 있음
-------------	---	---

[이 표는 「개성공업지구법」과 「라진·선봉경제무역지대법」에 의거하여 작성한 것임]

3. '라진·선봉경제특구'의 시사점

나진·선봉에 대한 투자유치계획에 비추어 보더라도 외국인 투자부진의 심각성을 알 수 있다. 이로 인해 개발 계획 및 투자유치전략에 수정을 가하는가 하면 투자유치희망 리스트도 현실을 반영하여 수정과 변경을 거듭하고 있다. 북한이 외국인 투자관련 법제도의 지속적인 정비와 대대적인 대외 홍보 활동에도 불구하고 나진·선봉지대에 대한 외국인 투자 유치가 이처럼 부진한 것은 다음과 같은 여러 가지 원인에서 기인한다. 따라서 '개성특구'가 성공하기 위해서는 여기서 지적되는 점을 교훈으로 삼아야 할 것이다.

첫째, '라진·선봉경제특구'의 열악한 하부구조(infrastructure)를 들 수 있다. 항만, 부두건설, 전력, 수송, 주거시설 등 외국인투자기업의 생산활동에 필요한 제반 기초시설 개발이 계획대로 갖추어지지 않음으로써 나진

·선봉지역의 개발가능성에 대해서 외국인 투자예정기업들이 의문을 지녀왔다. 특히 교통·통신 등 인프라 시설이 부실한 것도 과도한 물류비용을 부담해야만 하는 기업들의 참여를 꺼리게 만드는 요인이 되고 있다.⁵⁰⁾ 따라서 ‘개성특구’의 경우 전력, 용수, 통신 등을 비롯한 사회간접자본 확충에 필요한 투자진출을 활발히 전개해 나가야 한다는 점에서 시사점을 찾을 수 있다.⁵¹⁾

둘째, 그동안 북한이 경제특구를 설정하여 경제성장을 꾀해 왔으나 여전히 마이너스 성장을 면치 못해 국제사회에서 경제회생에 대한 의구심을 갖게 하였다. 경제가 회생하지 못할 경우 북한 내부의 정치사회적인 불안정성이 높아져 투자위험도가 커지기 때문에 외국인투자는 상당한 제약을 받을 수밖에 없다. 이미 중국, 베트남, 여타 동남아 국가들이 상당히 안정된 대외개방단계에 이르러 있기 때문에 북한의 경제특구는 이들 국가들과 외자유치경쟁에서 떨어질 수밖에 없다. 이를 극복하기 위해서는 북한의 대외개방 성패에 결정적인 역할을 담당하게 될 남한기업의 참여가 미미한 수준에 머물러 있다는 것도 한 요인으로 지적할 수 있으며, 남북관계의 긴장에 따른 투자분위기가 냉각된 점도 대북투자에 소극적으로 임하게 하는 요인으로 작용하고 있다. 때문에 북한은 남한 및 서방기업들의 투자유치에 힘써야 할 것이며, 무엇보다 북한지역에서 자유롭게 투자할 수 있는 투자환경조성에 주력해야 할 과제를 안고 있다.

셋째, 그동안 외국인투자관련 법제에서는 남한 주민과 기업들이 투자유치대상에 포함되는지의 문제가 명확하지 않았다. 투자유치대상 범위에 있어 1984년의 「합영법」에서 재일조선상공인을 비롯한 해외에 거주하는 동포(제5조)를 포함하였는데, 1994년 1월 개정된 「합영법」 제2조, 신설된

50) 남성욱, 앞의 논문, pp. 26~27.

51) 이와 관련하여 북한의 『개성특구법』 제2조를 보면, 주로 남한기업으로 예정되어 있는 것으로 보이는 개발업자가 우선 공업지구안의 토지를 북한당국으로부터 장기임대받아 공장부지로 개발함과 동시에 공업지구의 하부구조 내지 사회간접자본시설을 건설한 후에 투자입주기업을 모집하는 방식으로 개방한다는 원칙을 정하고, 아울러 동 공업지구에 지역지구제를 적용하여 공장구역·상업구역·생활구역·관광구역 등 일정한 용도구역으로 분할하여 효율적인 공업도시로 개발하고자 한 점을 알 수 있다. 이상철, 앞의 논문, p. 165.

「외국인투자법」 제5조, 「합작법」 제5조, 「외국인기업법」 제6조, 「자유경제무역지대법」 제7조 등에서는 모호하게나마 남한의 기업이 북한에 투자할 수 있는 길을 열어 놓은 것으로 해석된다.⁵²⁾ 이와 관련하여 논란이 제기되었던 것은 남한측 투자자에게도 투자자로서의 자격이 인정되는가의 문제이다. 그러나 「개성특구법」 제3조에서는 남한기업을 법률상 투자유치대상에 포함하고 있어 그동안 제기되어 왔던 투자유치대상에 대한 논란문제는 일단락되었다. 그리고 남한기업인이 ‘개성특구’에 출입하고자 할 경우 출입증명서를 가지고 지정된 통로로 사증없이 출입할 수 있도록 하였으며, 우편, 전화, 팩스 같은 통신수단을 자유롭게 이용할 수 있도록 규정하여 ‘라진·선봉경제특구’에서 문제시되었던 점들은 일부 개선되었다고 할 수 있다.

넷째, 나진·선봉의 실패의 원인은 하드웨어의 문제라기보다는 북한 경제정책이 가동되는 소프트웨어적 시스템에 있다. 국제자본은 세계 각 지역의 경제특구 및 자유무역지대를 철저히 비교·검토하여 투자여부를 결정한다. 북한으로서는 각종 혜택을 부여하지만 국제자본 입장에서는 여타 지역과 비교하여 결코 만족스럽지 못하다. 은연중에 부과된 각종 정치적 규제와 제약은 사업 활성화를 가로막고 있으며, 근로자들의 수동적이고 경직적인 자세도 부담스러운 요인이다. 또한 소비시장이 형성되어 있지 않다는 점등이 지적되고 있는데, 이러한 부정적 요인들은 ‘개성특구’ 개발에서 해결되어야만 하는 과제들이다.⁵³⁾

52) 김달현 부총리가 외국인투자법제의 전면개정 이전에 이미 대우그룹의 남포공단투자를 요청한 사실, 또 전면개정 이후 김달현 부총리의 삼성, 럭키금성 등에 대한 투자요청(『중앙일보』, 1993년 2월 1일), 그리고 전면개정 이후 홍콩에서 개최된 국제회의에서 북한 대외경제협력추진위원회의 관계자가 합작법상 ‘조선동포’에 한국인도 포함된다고 밝힌 점(『동아일보』, 1992년 11월 6일) 등을 볼 때 한국기업도 북한의 외국인투자법제에 따라 투자할 수 있다는 해석이 가능하다. 全洪澤·吳剛秀, 『北韓의 外國人投資制度와 對北投資 推進方案』(韓國開發研究院, 1995, pp. 100~101.

53) 남성욱, 앞의 논문, p. 27.

V. ‘개성특구’의 전망과 과제

다음에 ‘개성특구’의 성공 가능성에 대해 전망해 보고 그에 따른 과제를 살펴보고자 한다.

첫째, 개성지역은 평양권 및 서울권과 지리적으로 가까워 남북 연계가 용이하며, 철, 석회석 등 지하 자원이 많고,⁵⁴⁾ 풍부한 양질의 노동력을 확보할 수 있어 개성공단이 조성되면 중장기적으로 발전 가능성이 높을 것으로 전망된다.⁵⁵⁾ 우선 남한과 지리적으로 가까워 송전을 통해 전력 부족문제를 용이하게 해결할 수 있으며, 경의선은 물론이고 육로를 통한 물자수송이 가능하며, 인근에 있는 인천항이나 인천신공항을 활용할 수 있어 물류비를 절감할 수 있다는 점을 꼽을 수 있다. 특히 ‘개성특구’를 남한의 경인공업지역과 연계시킬 경우 남북간의 경제협력은 양적·질적으로 급진전될 수 있을 것이다.⁵⁶⁾ 그러나 개성지역은 산업기반 시설과 항만시설 등이 부족하고 투자관련 법제도가 마련되어 있지 않는 등 위험 요소가 산재해 있어 공단 추진에 걸림돌로 작용할 가능성도 있다. 또한 개성공단 내에 막대한 자금을 투입한 후 우리 기업들이 진출하더라도 부득이한 사유로 공단에서 철수해야 하거나 공장 가동이 중단되는 등의 사태가 발생할 위험도 배제할 수 없다. 따라서 개성공단에 진출하고자 하는 기업들은 개성공단의 투자 안전성 보장, 수익성 추구, 기업경영의 자율성 확보 등 여러 요소들을 종합적으로 고려하여 진출 전략을 수립하는 것이 중요하다.⁵⁷⁾

54) ‘개성특구’는 지리적·경제적인 측면에서 큰 이점이 있다. 지리적으로 남북한 접경지역 및 남한의 수도권 인접지역에 위치하고 있어 유통과 소비, 생산측면에서 유리하다. 또한 개성은 한반도의 중심 지역으로 경의선이 통과하는 교통의 요충지일 뿐 아니라 남한 최대의 소비시장인 서울과 수도권에 인접해 있다. 더욱이 남북한 공동의 산업벨트 형성 및 남한의 SOC와 투자 환경 이용에도 유리할 뿐 아니라 개성 주변의 문화 유적지 개발을 통한 관광사업 전망도 밝다는 이점이 있다. 홍순직, “개성공단 개발의 경제적 효과와 성공 조건,” 『통일경제』, 제82호 (현대경제연구원, 2002. 7·8), p. 62; 조봉현, 앞의 논문, p. 29.

55) 조봉현, 위의 논문, pp. 29~30.

56) 임강택, “개성공단, 경인공업지대와 연계가능,” 『통일한국』 (평화문제연구소, 2000. 9), p. 9.

둘째, 개성공단 개발이 순조롭게 이루어질 경우 한반도는 물론 동북아의 정치·경제·사회 문화에도 매우 지대한 긍정적 효과⁵⁸⁾를 미칠 것이다. 즉 남북관계 개선과 상호 신뢰구축, 한반도의 긴장 완화와 민족의 동질성 회복, 남북한간의 법·제도 정비와 민족경제공동체 형성의 촉진, 북한의 개방 및 국제 무대로의 진출 기회 확대 등의 비경제적 효과는 물론, 경제적으로도 유무형의 많은 긍정적 효과를 가져올 것이다. 경제적 효과면에서 보면, 남북한 양측은 인건비 수입과 원부자재 판매 수입 등과 같은 직접적인 외화 수입과 함께 설비 투자와 인프라 구축, 공장 신축, 투자환경 개선⁵⁹⁾으로 인한 외자 유치 증대 등의 유형의 경제적 효과를 얻게 될 것이다. 남한에게는 국내 경제 부양과 가격 경쟁력 회복, 유희설비의 효율적 활용과 동북아 진출을 위한 거점 확보 등의 무형의 효과를 가져다 줄 것이다. 반면 북한에게는 고용과 소득 증대를 통한 인민들의 삶의 질 향상, 산업 인프라와 자본 축적, 공급 능력 확충 등을 통한 성장 잠재력 증대와 국가경제력 강화로 경제의 선순환 구조 형성, 공단 개발에 따르는 관련 산업과 지역 개발의 촉진으로 새로운 수요 창출 등 무형의 경제적 효과를 촉발시킬 것이다.⁶⁰⁾

셋째, 북한의 개성공단 조성사업은 경의선 복원사업과 함께 남북정상회담 이후 남북한이 공동으로 추진하는 대표적인 경제협력사업이다.⁶¹⁾ 북한

57) 조봉현, 앞의 논문, pp. 29~30.

58) 개성산업단지 개발에 대한 부정적 효과도 있을 수 있으나, 긍정적 효과에 비해서는 매우 미미하며, 이는 부정적 효과라기보다는 향후 추진 과정에서 보 완되어야 할 과제로 인식하는 편이 합리적일 것이다. 홍순직, “개성공단 개발의 경제적 효과와 성공 조건,” 앞의 논문, p. 56.

59) 투자 여건을 개선하기 위해서는 투자보장협정을 비롯한 당국간 제도적 장치의 마련, 투자기업에 대한 각종 우대 조치의 실현, SOC를 비롯한 인프라시설의 완비, 행정 서비스의 획기적 개선 등이 필요하다. 황동연, “개성산업단지의 성공을 위한 선결 요건,” 『통일경제』, 제71호 (현대경제연구원, 2000. 11), p. 61.

60) 홍순직, “개성공단 개발의 경제적 효과와 성공조건,” 앞의 논문, p. 56.

61) 남북경협은 지난 2000년 6월 평양에서 개최된 남북정상회담을 통해 새로운 도약의 기회를 마련하였다. 이 회담은 분단 55년 만에 이루어진 실질적인 남북한 정상회담의 첫 만남이라는 점에서, 그리고 한반도의 통일 및 화해·협력의 실질적 이행의 틀이 마련되었다는 점에서 남북관계의 새로운 지평을 연 것으로 평가할 수 있다. 이러한 남북정상회담의 여운이 채 가시기도 전에 북한의 아태평화위원회와 현대이산(주)이 2000년 8월 22일 북경에서 ‘개성경제지구 및 관

대외개방의 새로운 실험이라는 측면에서 이 지역의 성공여부는 향후 북한의 개혁·개방정책의 향방과도 연관되어 있다고 할 수 있다. 북한이 최근 경협사업의 최대 장애물이었던 정전협정을 받아들여 남북간 통행문제가 해결됨에 따라 개성공단 건설과 경의선 연결이 급물살을 탈 수 있을 것으로 전망되고 있다.⁶²⁾ 개성공단 착공식과 경의선 연결사업은 비무장지대(DMZ) 통행시 유엔군사령부의 승인을 받아야 한다는 정전협정의 수용여부 논란으로 지연돼 왔으나 북한이 최근 입장을 바꿔 정전협정을 받아들임에 따라 가능하게 되었다.

넷째, 북한은 국제적인 수준의 특구를 운영해 본 경험이 없기 때문에 사업이 활발해질 경우 오히려 나진·선봉개발 당시와 같이 중간에 정치적인 이유로 사업을 위축시킬 가능성이 있다는 우려를 불식시키는 데 주력하여야 한다. 따라서 남북한은 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결,⁶³⁾ 원산지 확인 등 경협관련 4개 합의사항에 대해서도 논의해야 한다.⁶⁴⁾ 결국 개성공단사업의 성공적 추진은 향후 남북경협의 새로운 모델이 될 수 있으며, 정치·사회·문화 등 다양한 분야의 교류협력을 통하여 남북간 화해협력의 새로운 전기를 마련하게 될 것이기 때문이다.

다섯째, ‘개성특구’에서 합리적인 노사관계의 구축 문제이다.⁶⁵⁾ 남측 기

광사업 합의서’를 발표한 것은 향후 남북경협의 발전에 매우 중요한 의미를 갖는 것이었다. 홍익표, 앞의 논문, p. 78.

- 62) 우리 기업들이 개성공단에 진출한다고 해서 반드시 성공하는 것은 아니며, 도리어 다른 해외투자보다 더 어려움이 많을 것으로 예상된다. 따라서 개별기업들은 개성공단 진출에 앞서 투자사업의 손익분기점 분석, 물류비 및 초기 사업 투자 규모, 현지 설비 및 인원 활용 방안, 공단지역의 인프라환경 등에 대한 충분한 검토 및 대비를 해야 할 것이다. 위의 논문, p. 86.
- 63) 『개성특구법』 제46조를 살펴보면, 공업지구의 개발과 관리운영, 기업활동과 관련한 의견 상이는 당사자들 사이에 협의의 방법으로 해결하며, 나아가 협의로 해결이 안되는 경우에는 남북한 상사분쟁해결절차 또는 중재, 재판절차로 해결하도록 규정되어 있다. 그러나 재판절차는 개발사업자에게 북한의 재판관할권의 적용에 대해서는 수긍하기 어렵다고 본다. 이 법의 해석은 최고인민회의 상임위원회가 하도록 되어 있다. 정영화, 앞의 논문, p. 304.
- 64) 남성욱, 앞의 논문, p. 37.
- 65) ‘개성특구’에서 노무관리 부분은 가장 우려되는 부분 중의 하나이다. 노동력은 중앙지도기관이 공급하며(제26조 제6호 참조), ‘개성특구’에 투자하는 기업은 북한 노동력을 채용하여야 한다(제37조). 따라서 투자기업이 직접 종업원을 선

업이 리스크를 무릅쓰고 북측에 진출하는 일차적인 이유는 양질의 저임금 노동력이다. 이러한 장점이 활용되기 위해서는 과거 실포 경수로 건설현장에서 나타났던 전례가 재발되지 않도록 하여야 한다.⁶⁶⁾ 어느 날 갑자기 근로자 임금을 외국노동자의 수준으로 여섯 배 인상해 줄 것을 요구하는 노사관행은 기업의 정상적인 조업을 어렵게 하기 때문이다.⁶⁷⁾ 따라서 생산 및 공급측면에서 공단의 경쟁력이 있게 하기 위해서는 공단 분양가와 북한 노동력의 임금이 적정한 수준으로 책정되어야 한다. 즉, 중국이나 베트남과 비교하여 경쟁력이 있다고 판단되어야 우리 기업들이 개성으로 진출할 것이다.⁶⁸⁾

여섯째, 북한의 ‘신의주특구’, ‘금강산특구’, ‘개성특구’는 각각 그 성격을 달리하여 개발이 추진되는 것으로 보인다. 각기 지리적 및 배후여건, 투자 대상과 범위, 산업별투자 및 발전목표 등에 있어 뚜렷한 구별이 가능하다. 그러나 이러한 구별은 북한의 대외경제개방과 특수경제지대에 대한 기본적인 정책목표를 파악하는 데 어려움을 주기도 한다. 기존의 ‘라진·선봉경제특구’의 개발의 경험과 관련해서도 그 성과를 분석하기도 전에 북한의 전역에 걸친 특수경제지대의 설정을 통한 개발추진은 각각의 경제특구의 비교우위를 가늠하기 어렵게 하고 있다. 무엇보다 법제면에서 북한이 경제특구방식의 개발을 위한 각 지역에 해당하는 기본법을 제정한 것은 북한

택할 수 있는 기회가 희박하며, 북한이 충성심이 강한 종업원을 공급할 경우에는 회사 조직과 노동당 조직간의 이원화된 명령계통이 존재할 가능성이 매우 높은 실정이다. 다만 관리인원, 특수 직종 기술자·기능공에 대해서는 중앙공업지구지도기관과 ‘협의’하고 남측 또는 외국의 노동력을 채용할 수 있도록 (제37조) 한 것은 ‘라진·선봉경제특구’의 시인민위원회와의 ‘합의’로 외국인을 채용토록 한 것과 비하여서는 다소 완화된 규정이다. 한편, 노동시간·휴식 및 임금에 대해서는 명시적 규정이 없다. 조영조, 앞의 논문, pp. 37~38.

66) 한반도에너지개발기구(KEDO)는 북한 함경남도 실포시 금호지구에 건설중인 경수로 사업과 관련하여 경수로 건설 노동자의 임금을 월 110달러에서 390달러로 대폭 인상해 달라는 북한측 요구를 임금 인상폭을 최대 2.5%로 한다는 협정을 들어 거부하고 그 대안으로 KEDO 가맹국으로부터 노동자들을 충당기로 했다. 『연합뉴스』, 2001년 2월 12일.

67) 남성욱, 앞의 논문, p. 37.

68) 김삼식, “개성공단이 사는 길,” 『통일한국』 (평화문제연구소, 2003. 1), pp. 27~28.

의 경제정책의 목표와 방향을 제시하고 있다는 점에서 큰 의미를 찾아볼 수 있다. 이와 함께 향후 이에 대한 후속조치로서 세부법령의 제정이 과제로 남아 있다.

일곱째, 나진·선봉지역에 대한 북한의 정책선회는 향후 ‘신의주특구’나 ‘개성특구’ 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 요구 조건에 대한 인지도가 낮다고 할 수 있다. 따라서 남한 정부 및 기업은 ‘개성특구’의 개발방향과 구체적 요건에 대해 명확한 청사진을 가지고 북한측과 합의를 도출해야 할 필요성이 있다.⁶⁹⁾

여덟째, 중국의 경험에 비추어 볼 때, 북한이 본격적인 경제개혁·개방에 착수하는 경우, 경제개혁은 다음과 같은 방향으로 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 명령식 계획경제영역의 축소 및 계획 기능 및 수단의 조정, 가격구조 조정 및 가격 자유화, 효율적 세제 및 금융제도의 확립, 기업경영 기능과 당·정 관리기능의 분리를 통한 기업 자율권 신장, 노동 인센티브⁷⁰⁾를 반영한 임금제도 개혁 및 영농체제 개혁, 집체소유, 사유, 외국인 소유 등 다양한 형태의 소유제도 도입 등을 시사하고 있다. 현재 북한이 직면하고 있는 경제난과 국제적 고립 등을 고려해 볼 때, 북한이 개혁에 착수할 수 있는 환경 조성 과 순조로운 북한 경제의 개혁을 위해서는 외부로부터의 지지가 필수적인 것임을 알 수 있다. 특히 중국 경제개혁 과

69) 오승렬, “북한과 중국의 경제특구정책 비교 및 정책적 함의,” 『북한의 특구정책 어떻게 볼 것인가』, 연세대학교 통일연구원 정기학술회의(연세대 통일연구원, 2002. 11. 22), pp. 50~51.

70) 『개성특구법』 제4조를 보면, “공업지구에서는 사회의 안전과 민족경제의 건전한 발전, 주민들의 건강과 환경보호에 저해를 주거나 경제기술적으로 뒤떨어진 부문의 투자와 영업활동은 할수 없다. 하부구조건설부문, 경공업부문, 첨단과학기술부문의 투자는 특별히 장려한다”라고 하고 있다. 이는 북한의 낙후된 경제수준을 하루빨리 발전시키기 위하여는 고도의 전문성과 기술력을 요하는 산업분야는 특별히 인센티브정책을 구사하여 촉진하되, 북한경제의 건전한 발전에 도움이 되지 않거나 북한주민의 건강과 환경보호에 반하는 공해유발산업이나 후진국형에 속하는 낙후된 업종은 유지하지 아니하겠다는 입장으로 해석된다. 이상철, 앞의 논문, p. 165.

정에서 볼 수 있었던 홍콩과 대만의 긍정적 역할을 감안하면, 남북한간의 경제관계 확대는 북한의 경제개혁에 크게 기여할 수 있을 것이다.⁷¹⁾

아홉째, ‘개성특구’의 성공을 위한 선결 요건으로 판로 여건의 개선을 지적할 수 있다. 판로 여건을 개선하기 위해서는 기본적으로 북한과 주변국과의 협력이 전제되어야 한다. 지금까지 북한은 개방이 지연되어 왔기 때문에 대외경제 협력 측면이 취약하다. 따라서 이를 시급히 해결하지 않으면 안된다.⁷²⁾

열째, 우리 기업들의 개성공단 진출을 위한 전략은 다음과 같은 기본적인 원칙하에 설정되어야 할 것이다. 개성공단 진출은 북한의 경제개혁·개방 정도와 개성공단의 사업성, 그리고 우리 기업들의 구조조정 전망 등을 감안하여 중장기적인 관점에서 단계적으로 추진되어야 한다. 그리고 투자의 안정성을 고려하여 소규모 사업에 우선 진출하되, 시장경제원리에 따른 수익성 추구를 전제로 추진되어야 한다. 또한 개성공단 진출은 현대그룹측의 입장뿐만 아니라 정부, 각종 경제 단체 및 지원 기관, 외국 기업간의 긴밀한 조정과 협의 속에 추진되는 것이 효율적이다. 아울러 정치·경제·사회문화·법과 제도·기술 등 다각적인 측면에서 체계적인 환경분석이 이루어져야 한다.⁷³⁾

끝으로 북한의 「금강산특구법」과 「개성특구법」의 경우 남한의 투자에 대한 배려와 혜택을 부여하고 있으므로 이를 통한 남한의 해당지역에 대한 투자에 있어 발생할 수 있는 법적 문제점에 대한 사전 검토가 요청된다. 이는 남한의 국내법제의 정비를 필요로 하게 될 것이다. 예컨대 북한의 특수경제지대에 대한 자유로운 왕래와 공직취임의 개방에 따라 남한 인사의 북한 특수경제지대에 대한 출입과 해당지역에서의 공직취임 등의 경우를 생각할 수 있다. 이 경우 현행 법체제하에서는 난점이 있다는 판단

71) 오승렬, “북한에 대한 중국 개혁·개방의 시사점,” 『통일경제』, 제76호(현대경제연구원, 2002. 7·8), p. 55.

72) 판로 여건을 개선하기 위해서는 첫째, 생산제품 판로의 다양화를 허용해야 한다. 둘째, 최대의 수출시장인 북미시장의 개척을 위해서는 북미관계의 개선이 절대적이다. 셋째, 환율의 대폭적인 현실화가 필요하다. 황동언, 앞의 논문, pp. 70~71.

73) 조봉현, 앞의 논문, p. 30.

을 내리게 될 것이다. 따라서 북한의 개방적인 조치에 상응하도록 현행 법제의 효율적인 대처를 가능하게 할 수 있는 법제정비가 요청된다.

VI. 맺음말: 법리적 문제점과 대응방향

북한은 2002년 11월 개성시 일대를 경제특구로 지정하고, 민족경제를 발전시키는데 이바지할 목적으로 「개성특구법」을 제정하였다. ‘개성특구’는 북한의 개혁·개방의 효과를 높일 것이며, ‘개성특구’ 조성사업은 이제 본격적인 실행단계에 접어들었다. ‘개성특구’ 사업은 남북경협을 획기적으로 발전시킬 수 있을 뿐만 아니라 남북간 인적·물적 교류의 활성화를 가져올 것이다. 나아가 ‘개성특구’ 사업은 한반도 평화와 남북공동번영에 이바지할 수 있는 중요한 의미를 가진다. 그러나 ‘개성특구’ 사업을 성공적으로 이끌어 나가기 위해서는 「개성특구법」과 관련하여 우리의 국내법적인 측면에서 제기되는 다음의 사항들을 고려해야 할 것이다.

첫째, ‘개성특구’에는 북한의 ‘주권’이 행사된다는 점과 관련한 법리 문제이다. 북한은 「개성특구법」 채택에 앞서 「개성공업지구를 내움에 대하여」라는 별도의 선행 규범 제4호에서 “개성공업지구에는 조선민주주의인민공화국 주권이 행사된다”고 규정하고 있다. ‘개성특구’에 북한의 ‘주권’이 행사되는 지역으로 규정하고 있는 이상, 「개성특구법」상의 개별조항들이 다양한 형태의 재량과 자유를 부여한다고 할 지라도 북한의 정치적 지배로부터 자유로울 수는 없을 것이다. 즉, 「개성특구법」이 당해 지구에 각양의 재량권을 부여한다 할 지라도 비상시 또는 필요시 언제든지 각종 특권이나 특혜를 ‘주권’ 행사 차원에서 제한하거나 회수할 수 있는 여지가 얼마든지 있는 것이다. 따라서 이러한 사태가 발생하지 않도록 남북한 ‘당국간’에 부수적 합의가 마련되어야 할 것이다.

둘째, 남측인사의 ‘개성특구’ 개발사업자로서의 지위와 관련한 법적 문제이다. 「개성특구법」 제11조에 의하면 개발업자는 북한 정부의 ‘중앙공업지구지도기관’으로부터 해당 기관의 토지이용증을 발급받아 사업을 수행한다. 또 동법 제12조에 의하면 개발업자는 50년의 토지임대기간과 이 기

간이 끝난 다음에도 신청에 따라 임대 받은 토지를 계속 이용할 수 있다. 그리고 동법 제14조에서는 개발업자는 승인된 공업지구개발총계획을 변경 시키려 할 경우 중앙공업지구지도기관에 신청서를 내어 승인을 받아야 한다. 『개성특구법』상 개발업자는 이처럼 북한 정부와 밀접불가분한 관계에 있으므로 북한 정부의 하부기관적 기능을 수행하지 않으면 안되는 관계에 있다. 그러나 남한의 『국가보안법』은 물론 『남북교류협력법』은 이러한 점을 규범체계상 전혀 고려하고 있지 않아 남측기업이나 인사들의 대북투자를 유도하고 있는 북측의 입법취지를 살리기 위해서는 『남북교류협력법』상 ‘개성특구 특례조항’을 신설하여 적극적으로 대처할 필요가 있다. 아울러 『국가보안법』에도 특례조항 신설이 필요하다.⁷⁴⁾

셋째, ‘개성특구’에서 사업활동의 자유 보장과 투자재산의 보호와 관련한 법적 문제이다. 사업활동의 자유 보장과 관련한 조항으로 『개성특구법』 제6조를 보면, “기관, 기업소, 단체는 공업지구의 사업에 관여할 수 없다. 필요에 따라 공업지구의 사업에 관여하려 할 경우에는 중앙공업지구지도기관과 합의하여야 한다”라고 규정하고 있어 원칙적으로 사업활동, 즉 경영의 자율성을 제한하고 필요에 따라 사업에 관여할 수 있는 길을 열어주고 있다는 점에서 문제가 된다. 따라서 이 조항은 보다 구체적인 기준을 담은 ‘한계조항’을 신설할 필요가 있다. 투자재산의 보호와 관련한 조항으로는 『개성특구법』 제7조에서 “공업지구에서는 투자자의 권리와 이익을 보호하며 투자재산에 대한 상속권을 보장한다. 투자자의 재산은 국유화하지 않는다. 사회공동의 이익과 관련하여 부득이하게 투자자의 재산을 거두어 들이려 할 경우에는 투자자와 사전협의를 하며 그 가치를 보상하여 준다”라고 하고 있다. 따라서 투자재산의 국유화는 원칙상 부인하되, 예외적으로 허용되는 투자재산의 귀속절차 만큼은 ‘명확성의 원칙’에 입각하여 보다 세부적 원칙이 명문으로 규정되어야 할 것이다.

넷째, 신체의 자유 보장과 관련한 법적 문제이다. 『개성특구법』 제8조

74) 이와 관련하여 문제가 되고 있는 규정은 『국가보안법』 제3조(반국가단체의 구성 등), 제4조(반국가단체 목적수행), 제6조(북한 지역으로의 잠입, 탈출), 제7조(북한에 대한 찬양·고무 등), 제8조(북한 인사들과 회합·통신 등) 등이라 할 것이다.

를 보면, “법에 근거하지 않고는 남측 및 해외동포, 외국인을 구속, 체포하거나 몸, 살림집을 수색하지 않는다. 신변안전 및 형사사건과 관련하여 북남사이의 합의 또는 공화국과 다른 나라사이에 맺은 조약이 있을 경우에는 그에 따른다”고 하고 있다. 따라서 이 규정을 보면, 북한의 「개성특구법」에서는 ‘신변안전 및 형사사건’과 관련하여 최소한의 보장조항을 두고 있는데 반하여 남한의 경우 「남북교류협력법」상 별도의 조항이 존재하지 않고 있어 이에 대한 법적 조치가 있어야 할 것이며, 아울러 남북 당국간에 이에 대한 합의가 조속히 이루어져야 할 것이다.

다섯째, 개발환경조성비 부담과 관련한 법적 문제이다. 「개성특구법」 제15조에서는 “중앙공업지구지도기관은 개발공사에 지장이 없도록 건물과 부착물을 제때에 철거, 이설하고 주민을 이주시켜야 한다. 개발구역안에 있는 건물, 부착물의 철거와 이설, 주민이주에 드는 비용은 개발업자가 부담한다”라고 규정하고 있다. 이렇듯 ‘개성특구’의 인프라를 구축하기 위한 ‘개발환경 조성’을 위한 제비용(철거 및 주민 이주 비용 등) 부담 조항이 신설되었는 바, 이 ‘개발환경조성비’(인프라 비용)를 공식적인 투자비용으로 법적 보장을 받을 수 있도록 하기 위해서는 남북당국간의 부수적 합의를 통해 보장 장치를 마련해야 할 것이다.

여섯째, ‘개성특구’에의 인원 출입과 관련한 법적 문제이다. 「개성특구법」 제20조에서는 “중앙공업지구지도기관과 해당 기관은 공업지구개발에 지장이 없도록 인원의 출입과 물자의 반출입조건을 보장하여야 한다”라고 규정하고 있고, 동법 제28조에서는 “남측 지역에서 공업지구로 출입하는 남측 및 해외동포, 외국인과 수송수단은 공업지구관리기관이 발급한 출입증명서를 가지고 지정된 통로로 사증없이 출입할 수 있다”라고 규정하여 인적 출입과 관련하여는 무비자임을 밝히고 있다. 이에 대해 남한의 국내법적으로는 「남북교류협력법」 시행 이후 ‘북한주민접촉승인’ 여부 및 ‘북한방문허가’ 여부를 결정하는 심사기준을 적용해 온 바 있다. 그러나 이러한 심사기준에 대해서 향후 법령 개정시에는 이를 명문의 규정으로 객관화하여 행정관청의 자의적 심사 가능성을 배제할 수 있도록 법제개선 내지 법제정비가 필요하다고 할 것이다.

일곱째, 남측인사의 ‘개성특구’ 관리기관장(이사장) 취임과 관련한 법적

문제이다. 「개성특구법」 제26조에서는 “공업지구관리기관의 책임자는 리사장이다. 리사장은 공업지구관리기관의 사업전반을 조직하고 지도한다”라고 규정하고 있다. 현실적으로 남측인사가 ‘개성특구’ 관리기관장(이사장)이 되어 지속적으로 북한 정부의 지시를 받아 사업을 수행할 경우 「국가보안법」과의 관계는 밀접불가분하다. 북한을 아직도 반국가단체로 인식하고 있는 사범당국의 입장이 불변인 한 「국가보안법」 제3조상의 ‘반국가단체구성등의 죄’와 동법 제4조상의 ‘반국가단체등의 목적수행 등의 죄’에 해당하게 될 것이다. 따라서 「국가보안법」의 개정을 통해서라도 국익 및 민족이익에 부합한다면 관리기관장직 수행의 길을 열어 줄 수 있도록 입법정책적 차원에서 검토해 볼 단계라고 본다.

여덟째, 분쟁해결과 관련한 법적 문제이다. 「개성특구법」 제46조를 보면, “공업지구의 개발과 관리운영, 기업활동과 관련한 의견상이는 당사자들사이에 협의의 방법으로 해결한다. 협의의 방법으로 해결할수 없을 경우에는 북남사이에 합의한 상사분쟁해결절차 또는 중재, 재판절차로 해결한다”라고 규정하고 있다. 이와 관련하여 2000년 ‘6·15 공동선언’ 이후 남북경제교류협력의 활성화를 위해 남과 북은 2000년 12월 16일 제4차 남북장관급회담에서 「남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」를 포함한 ‘남북경협 4개 합의서’를 체결한 바 있다. 따라서 ‘개성특구’에서 발생하는 분쟁해결과 관련한 법적 문제를 해결하기 위해서는 조속한 시일내에 국회의 비준 동의 처리가 필요하다.⁷⁵⁾ 이는 곧 ‘남북경협 4개 합의서’의 법적 구속력을 확보하기 위해 필요한 절차로써 국회의 비준 동의를 받지 못할 경우 북한의 「개성특구법」 제46조는 사문화된 조항이 될 가능성이 있다.

아홉째, 「개성특구법」의 ‘해석’과 관련한 법적 문제이다. 「개성특구법」 부칙 제3조를 보면, “이 법의 해석은 최고인민회의 상임위원회가 한다”라고 규정하고 있다. 따라서 「개성특구법」에서 발생하는 법적 문제점에 대한 규범해석의 최종적 권한은 북측만이 갖게 된다는 형평성과 정당성이라는

75) 이와 관련하여, 북한이 정치적인 이유로 ‘개성특구’ 사업을 축소·중단시킬 가능성에 대비하는 제도적 장치를 마련하는 측면도 있다는 분석이 있다. 조영조, 앞의 논문, p. 46.

점에서 모순이 발생하며, 또한 이 법의 입법 목적은 민족경제의 발전에 이바지하는 데에 있다는 점과 주된 투자유치대상으로 남측을 고려하였다는 점을 염두에 두었다는 점에서 법 '해석'에 대해서는 남북한 '당국간'에 부수적 합의가 마련되어야 할 것이다.

이제 북한이 『개성특구법』, 『금강산특구법』 등을 제정·시행함에 따라 남한에서는 해당지역에 대한 남한의 인적·물적교류에 대하여 새로운 접근 방법을 찾아야 하고, 투자재산의 보호와 투자자의 권익보호를 비롯하여 여러 가지 발생할 수 있는 법적 문제에 대한 대응책을 강구해 나가야 한다. 사실 『국가보안법』이 존재하는 가운데 현행 남북교류협력법체제로는 예상되는 문제에 대하여 해결방안을 찾기 어려운 것이 우리의 법현실이기 때문에 현행 우리 법제의 정비가 요청된다.

제네바합의 이후 북·미관계 개선 실패 원인: 정체성 정치의 부메랑 효과

서 보 혁 (한국외국어대 강사)

◆ 논문 요약 ◆

본 연구는 제네바합의 이후 북·미관계 개선이 실패한 원인을 문화적 변인으로 중심으로 설명하는데 목적을 두고 있다. 본 연구는 문화적 변인을 잔여 혹은 종속 변인으로 간주해온 주류 국제정치이론을 반증한다는 점에서 이론적 의의가 있다.

본 연구에서 상정하고 있는 문화적 변인은 국가정체성을 말하는데 자국에 대한 스스로의 인식 및 타국의 인식, 타국에 대한 자국의 인식으로 구성된다. 정체성 정치는 대내적 동일시, 외부와의 차별성을 획득하는 기능을 수행하는데, 그 과정에서 위협이 정치적 필요에 의해 확대재생산 된다. 북한의 정체성은 집단성과 자주성으로 상정할 수 있고 이를 획득하고 강화하는 과정에서

체제의 위협인식과 자주권 담론이 재생산된다.

본 논의에서 분석수준은 국가 단위가 아니라 양국관계로 설정하고 있는바, 정체성 정치 역시 북·미 양국의 적대적 정체성의 상호작용으로 파악하고 있다. 본 연구가 시사하는 바는 북·미관계 개선은 적대적 정체성의 완화와 동반되어야 하며, 그러기 위해서는 정부간 외교뿐만 아니라 공공외교, 민간외교 그리고 양국을 상호 이해하고 있는 제3국의 중재 등 외교방법의 다변화가 필요하다는 점이다. 양국간 정체성 정체가 제네바합의 이후 현상적으로 활발하게 전개된 양국간 대화에도 불구하고 실질적인 관계 개선에 실패한 원인을 설명해주고 있다.

I. 서론

1994년 10월 21일 북·미 기본합의가 체결되기까지 북한은 남한을 배제하고 미국을 주대상으로 하는 소위 생존전략을 전개하여 합의에 미국으로부터의 소극적 안전보장을 포함시킨 바 있다. 그러나 이후 제네바합의에 비판적이던 공화당이 집권하자 북·미관계는 경색되기 시작하였다. 특히 2002년 10월 이후 다시 불거진 북한 핵문제를 둘러싸고 조지 W. 부시정

부는 북핵문제가 북·미 양국에 국한된 사안이 아니라 주변국들이 포함된 국제적 우려사안이라는 판단 하에 문제해결을 위한 접근법으로 다자회담을 시도하고 있다. 사실 북·미 양국의 이러한 차이는 한반도 문제가 남북간 민족적 성격과 미국 등 주변국들이 관여된 국제적 성격을 동시에 갖고 있음을 말해주고 있다. 물론 이 가운데 북·미 적대관계의 청산이 한반도 평화 정착과 남북한의 통일 기반조성에 핵심적인 문제임을 부정할 수는 없을 것이다.

2001년 부시 행정부가 등장하면서 북·미관계는 클린턴 행정부 시기에 비해 크게 퇴조하였다. 그 대표적 원인으로 북한 및 북한 지도자, 그리고 전임 정부의 대북정책에 대한 부시정부의 부정적 인식과 평가가 자리하고 있다. 이런 판단의 이면에는 북한이 냉전 붕괴 이후 체제생존을 담보하기 위해 미국과의 관계개선을 시도해 왔다는 판단이 전제되어 있다. 실제로 부시정부는 북한을 ‘악의 축’으로 규정하고 핵선제 공격 독트린을 공언하는 등 클린턴정부의 대북정책 보다 강경한 입장을 견지하고 있고 제네바합의 이행에 부정적인 태도를 보여 왔다. 반면, 북한은 1980년대 말부터 악화된 안보환경과 경제문제로 체제 확장식의 공세적 대남 통일정책을 수행할 수 없게 되었고 그에 따라 남한은 물론 일본, 미국과의 관계개선을 모색하였다.

그럼에도 부시정부 들어 경색된 양국관계에 관한 위 두 가지 판단은 다음과 같은 지적을 받을 수 있다. 첫째, 클린턴정부와 부시정부 간의 대북정책 차이를 과장하고 있다는 점이다. 두 행정부간의 대북정책을 과장할 경우 2000년 대선에서 민주당이 정권을 재창출했다면 북·미관계 정상화가 이루어졌을 것이라는 예상이 가능하다. 과연 그렇게 볼 수 있는가? 둘째, 탈냉전 이후 북한의 대외정책이 미국을 주대상으로 한 체제생존을 추구했다는 점과 실제 북한의 대미정책이 그에 부합되게 전개되었는지의 문제는 별개라는 점이다. 1990년대 상반기 북한은 제네바합의에 이르기까지 미국에 핵공격(위협)의 포기와 양국관계 개선을 반복적으로 촉구한 것이 사실이다. 그러나 제네바합의 이후 북한이 미국과 가진 다양한 협상 채널을 관계정상화로 수렴시켰는지에 대해서는 의문이 남는다.

본 연구는 이와 같은 문제의식을 바탕으로 제네바합의 이후 북·미관계 정상화가 실현되지 못한 주원인을 분석하고, 그 결과가 향후 양국관계 개

선에 시사하는 바를 도출하는데 목적을 두고 있다. 이를 위해 기존의 국제정치이론에서 소홀히 여겨온 국가정체성을 주요 변수로 설정하고자 한다. 정체성 변수는 위에서 제기된 문제에 답할 수 있는 단초를 제시하고 있다. 예를 들어, 클린턴정부와 부시정부 간의 대북정책 차이는 대북 인식의 차이가 아니라 정책수단에 대한 선호도의 차이에 불과하다고 할 수 있다. 같은 맥락에서 북한의 대미정책 역시 관계정상화 목표와 그 실제 사이에는 북한의 정체성 변수가 개입하고 있다고 가정할 수 있다. 본 논의의 분석수준은 국가 단위가 아니라 양국관계로 설정하고 있는바, 정체성 정치 역시 북·미 양국의 적대적 정체성의 상호작용으로 파악하고 있다.

1장에 이어 2장에서는 정체성에 관한 이론적 배경으로 구성주의를 간략히 설명하고 북한과 미국의 대외정책과 관련한 정체성의 의미와 역할을 검토하고자 한다. 3~4장에서는 제네바합의 이후 양국관계의 양상을 검토하고 그 과정이 관계정상화로 귀결되지 못한 원인을 파악할 것이다. 결론에서는 이상의 분석을 요약하고 가능한 시사점을 도출해 보고자 한다.

II. 정체성 이론과 북한, 미국의 정체성

1. 국제관계에서 정체성

정체성이란 자아가 보는 우리, 타자가 보는 우리, 우리가 보는 타자에 관한 규정으로서¹⁾ 정체성 형성은 주로 사회화 과정을 통해 이루어진다. 웬트(Wendt)는 사회학 이론을 차용하여 정체성이 자연적 선택, 문화적 선택 등 두가지 과정을 통해 형성된다고 말하고 있다. 자연적 선택에서는 물질적 조건이 큰 영향력을 발휘하는 반면, 모방과 학습이 발생하는 사회적 선택에서는 관념이 상대적으로 큰 영향력을 미친다는 것이다. 구성주의는 정체성과 이익을 항상적이고 주어진 것으로 간주하는 합리주의 모델과 달리, 학습이 정체성과 이익을 구성하는 효과에 주목한다.²⁾ 이런 과정을

1) Henri Tajfel, *Human Groups and Social Categories: Studies in Social Psychology* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), p. 255.

통해 정체성에는 자아에 대한 자기 인식과 타자에 대한 인식이 긴밀히 결합된다. 그러므로 정체성 형성에 자아의 문제가 타자의 문제와 어떤 방식으로 관련을 맺느냐에 따라 정체성 정치의 양상은 달리 나타날 수 있다. 구성주의는 국제관계에서 정체성의 구성 과정은 한 행위자가 다른 행위자와 갈등하는 권력투쟁으로 나타나는 경우가 많지만,³⁾ 행위자간 상호주관성(inter-subjectivity)의 획득으로 협력적 집합 정체성이 형성될 가능성을 열어두고 있다.

국제관계에서 특정 집단의 연대의식은 배제와 경계를 통해 규정되어 왔다. 근대 국민국가의 확립 과정은 국가주권의 불완전성을 보완하는데 타자와의 구별, 타자의 위협을 강조해 왔다는 사실을 말해준다. 국가 정체성은 집단적 독특성과 목적을 나타내는 다양한 이데올로기와 국가별로 특수한 주권을 말한다. 주권을 네가지 형태로 나누어 분석한 바 있는 크라스너(Krasner)는 주권을 “조직화된 위선”이라고 결론짓고 있다. 그는 특히 웨스트팔리안 주권(Westphalian sovereignty)이 비자발적 개입과 자발적 초대를 통하여 국가 자율성과 내정불간섭 원칙이 침해받아왔다고 밝히고 있다.⁴⁾ 이것은 역으로 국가가 주권을 확립하기 위해 국가 구성원들을 동일시하고 타자와 경계지으며 정체성 형성에 집착하는 이유를 말해준다.

그러나 여기서 국가 정체성은 실재로 단일한 것인가, 또 정체성 형성이 타자와의 경계 혹은 타자의 위협을 필수적 요소로 하는가 하는 문제가 제기된다. 이에 대해 포스트모더니즘과 비판이론은 정체성 정치가 자국의 존재나 우위를 일방적으로 강조하고 있기 때문에 갈등적 국제관계를 초래한다고 비판한다. 예를 들어 냉전기 미국의 봉쇄정책은 국내외적으로 설정한 위협적 타자를 다루는 야누스의 얼굴을 가졌다는 것이다.⁵⁾ 또 탈냉전기에

2) Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pp. 318~336.

3) Ronald L. Jepperson, Alexander Wendt, and Peter J. Katzenstein, “Norm, Identity, and Culture in National Security,” in Katzenstein, ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1996), p. 72.

4) Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton, N.J.: Princeton University, 1999).

5) David Campbell, *Writing Security: United States Foreign Policy and*

들어서도 북한에서 지속되고 있는 외부세계와의 구별짓기와 위협 조성은 약화되고 있는 국가주권을 방어하려는 국가 정체성의 재확인 작업으로 볼 수 있다. 따라서 자기 정체성 확립을 타자의 위협, 외부와의 경계 설정에 의존하는 것은 국제적 차원에서 협력적 집합 정체성의 형성은 물론 안정적인 자기 정체성 확립에도 부정적으로 작용할 수도 있다. 그러나 국가 정체성이 본성적으로 단일하고 외부와의 경계를 요구하는 것은 아니라고 할 수 있다. 그런데 현실에서는 대개 그와 반대로 보이는 것은 주권국가의 배타성과 완전성을 추구하는 국가권력의 이해에 기인한다. 요컨대, 정체성이 본질적으로 반드시 배타적이라거나 차이가 정체성의 필수적 요소로 해석될 필요는 없다고 할 수 있다. 인간성이 “절대적 배제의 윤리”에 따라 분리될 필요가 없는 바와 같이,⁶⁾ 국가 정체성도 경계와 배제가 아니라 조화와 공존의 정체성을 구성할 가능성은 개방되어 있다고 하겠다.

구성주의에 따르면 정체성과 국가 이익은 문화적으로 재구성된다. 국가 이익은 선형적으로 주어지는 것이 아니라 국가정체성의 구성 원리에 의해 국가마다 특수하게 규정된다는 것이다.⁷⁾ 물론 국제관계는 세력분포에 영향을 받기 때문에 정체성이 국가정책에 영향을 미치는 정도는 특정 국제관계의 국면에 따라 다를 수 있다. 본 연구의 분석 대상이 되는 북한과 미국간에는 국력의 차이가 크고 양국은 적대관계에 있다. 이런 양국관계의 특징을 전제로 본 연구의 시간적 범위는 기존의 적대관계를 개선하기로 한 제네바합의 이후이다. 이상의 이론적 논의로부터 다음 두가지 가설을 도출할 수 있다. 첫째, 적대관계에 있는 양국의 정체성은 관계 개선에 제약요인으로 작용할 수 있고, 둘째, 따라서 양국이 관계 개선을 실현하느냐는 정체성 변수를 얼마나 통제하고 간주관적 행동을 하느냐에 달려있다고 말할 수 있다.

the Politics of Identity (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992), p. 175.

6) R. B. J. Walker, *Inside/Outside: International Relations as Political Theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), p. 66.

7) M. Bukovansky, “Identity and Agency in the International System,” in Eun Ho Lee and Woosang Kim, eds., *Recasting International Relations Paradigms* (Seoul: KAIS, 1996), pp. 248~250.

2. 북한과 미국의 대외정책에서 정체성

북한의 국가정체성은 ‘자주권’ 개념으로 제시되고 있다. 북한은 자주권을 “정치적 자주성의 구현이며 민족자결권의 완전한 실현”으로 정의하고 “국내에서는 최고권력으로 나타나며 대외적으로는 자주독립으로 나타난다”고 말하고 있다.⁸⁾ 말하자면 북한은 자주권을 국제관계 형성 및 유지의 근본적 기초로서 시대적 추이에 따라 가변적인 것이 아니라 영토와 자율성에 기반하여 국제정치체제를 조직하는 제도적 합의로 파악하고 있다. 특히, 북한은 국가 지위와 능력이 도전받는 탈냉전기에 들어서도 주권의 지속성을 강조하고 이를 초국가적 규범의 영향력 침투 가능성에 대응하는 수단으로 파악하고 있다. 냉전 붕괴 이후 김일성 처음 대미관계 개선 의향을 표명할 때도 냉전의 종식을 “세계의 자주화를 실현하기 위한 중요한 전제조건”으로 하였다.⁹⁾

북한의 국가정체성이 대외정책에 주는 효과는 이중적으로 나타날 수 있다. 즉, 북한의 국가정체성은 정책 결정 및 집행에 응집력과 경직성을 동시에 부과하고 있다. 북한에서 국가정체성의 긍정적 역할은 정책 결정 및 집행에 소요되는 국내정치적 비용을 축소하고 대중동원을 촉진하는 것이다. 반면, 북한의 대외정책이 국제사회에서 남한과의 체제 경쟁과 주체사상 선전에 치중해 온 것은 잘 알려져 있는 사실이다. 또 정책 결정이 정치사상 중심적이고 수직적으로 이루어짐으로써 정책 집행과정에서 효율성이 약화될 가능성을 안고 있다. 특히, 자주권에 대한 북한의 집착은 탈냉전기 들어 그 비중이 높아진 초국적 국제규범과 상충할 가능성을 안고 있다.

한편, 미국의 대외정책에도 정체성의 역할이 발견되는데 그 형태는 변용을 거친다. 미국은 과거 자국의 정체성을 정당화해 준 소련의 위협 소멸 이후, 불투명하고 불확실한 안보위협에서 자국의 정체성을 재규정할 필요에 직면하였다. 그에 대해 미국은 일차적인 위협을 찾아내는 작업의 일환으로 위협 인식의 지평을 미래로 확장시켰다. 이제 미국의 위협에는 현존

8) 『정치사전』 (평양: 사회과학출판사, 1973), p. 724.

9) 김일성, “미국 ‘워싱턴타임스’ 기자단이 제기한 질문에 대한 대답 (1992. 4. 12),” 『김일성저작집 43』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), pp. 342~343.

하고 가시적인 것에 국한되지 않고 미래의 잠재적 위협까지 포함된다. 그 결과 미국은 새로운 국제적 역할을 수행함에 있어서 그 주대상을 소련을 대신하여 ‘불량국가(rogue states)’로 설정하고 이들 국가의 대량살상무기의 확산 위협으로부터 자기 정체성을 강하게 부여받았다.¹⁰⁾ 미국이 지목한 불량국가는 국제규범을 무시하는 국가로서 강압정책의 대상으로 부각되었지만, 미국이 선별한 적대국가에 적용하는 선전적 의미를 담고 있는 것도 사실이다.¹¹⁾ 미 행정부의 외교안보 관련 기구는 불량국가의 대량살상무기의 확산 혹은 테러 (지원) 활동 등을 거론하며, 그것을 국방 예산 증액이나 군사력 혁신의 근거로 삼기도 하였다.¹²⁾ 결국, 위협 인식에 대한 시간적 범위의 확대와 불량국가 위협론은 탈냉전기 미국의 안보전략 수립에 기여하였다.

북한 역시 미국에 의해 불량국가로 지목되었다. 북한에게 불량국가는 공산국가, 독재국가, 테러지원국 등 기존의 이미지를 대체한 것이 아니라 거기에 추가되었다는 점이 지적될 필요가 있다. 불량국가 위협론을 통한 미국의 북한에 대한 적대적 정체성은 걸프전 직후 파월(Powell) 당시 합참의장이 “우리는 악당들을 물리치고 있다”며 “다음 차례는 카스트로와 김 일성이다”라고 말한 데서 극명하게 표현된 바 있다.¹³⁾ 이와 같이 미국이 북한에 부여한 다양한 부정적 이미지는 북한위협론으로 나타나 미국의 대한반도정책의 변화를 제약하고, 반대로 북한이 주장하는 “미 제국주의세력의 대조선 압살정책”의 근거가 되기도 하였다. 말하자면, 북·미 양국의 상대국을 향한 위협론은 순환작용을 일으키며 그에 이해관계를 가진 양국내 정치세력 혹은 이익집단에 정치적으로 활용될 가능성을 갖고 있다고 하겠다.

10) Campbell, *Writing Security*, pp. 2~8.

11) Noam Chomsky, 장영준 옮김, 『불량국가』 (서울: 두레, 2001), p. 7.

12) 예를 들어 Department of Defense, “Report to Congress: Domestic Preparedness Program in the Defense Against Weapons of Mass Destruction,” May 1, 1997; Donald H. Rumsfeld, “Testimony Prepared for Delivery Before the Senate Appropriations Defense Subcommittee,” September 5, 2001.

13) Don Oberdorfer, 중앙일보사 역, 『두개의 코리아』 (서울: 중앙일보사, 1998), p. 289.

Ⅲ. 제네바합의 이후 북한과 미국의 대내적 변화

1. 북한: 식량난과 유혼통치

제네바합의의 이후 북·미관계는 양국간 혹은 다자간 회담을 통해 비교적 활발하게 전개되었다. 구체적으로 회담은 첫째, 대북 경수로 건설 사업과 관련한 협상, 둘째 북·미간 현안문제들을 둘러싼 양국간 각종 회담으로 나타났다. 그러나 아래에서 알 수 있듯이 현상적인 대화의 활성화 이면에는 북한의 협상 지연 혹은 분할 전술, 북·미 양국의 대내정치적 제약, 관련국들의 상이한 이해 관계 등으로 협상의 성립이 늦게 이루어지고 그 진도 순탄하지만은 않았다.

제네바합의 이후 시기 북한에서는 김일성 주석 사망으로 인한 김정일의 공식적 권력승계 준비 필요성과 연이은 자연재해로 인한 식량난에 직면하였다. 이 두가지 사정은 북한 지도부에게 체제의 안정적 유지를 보장할 위기관리정책을 요구하였다. 같은 시기에 발생한 예기치 않은 두 사건은 제네바합의 이행에 대한 기대와 결합하여 북한이 대미접근을 실용주의적으로 하도록 강제하였다고 볼 수 있다. 특히 북한은 1995년 1월 국제사회에 식량지원을 공식 요청하는 등 이때부터 본격화된 식량난으로 ‘고난의 행군’에 돌입하게 된다. 북한당국이 ‘고난의 행군’을 전개한 시기는 김정일의 유혼통치 기간과 일치한다는 점은 유의할만한 대목이다.¹⁴⁾ 북한의 극심한 식량난이 김정일의 공식적 권력 취임 시점에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

김일성의 사망과 식량난의 동시 발생은 북한 지도부의 통치방식에도 영향을 미쳤다. 김정일은 군에 의존한 ‘선군정치’를 전개하기 시작하였고 김일성 사후 3년간 유혼통치를 실시하였다. ‘선군정치’라는 용어는 1998년 5월에 등장하지만¹⁵⁾ 그 기점은 1995년 1월 1일 김정일의 군부대 방문으로 볼 수 있다.¹⁶⁾ 북한은 ‘선군정치’가 “김정일정치의 기본방식”이라고

14) ‘고난의 행군’은 1996~97년 진행되었으며 이른바 유혼통치 이후 김정일의 당 총비서 취임은 1997년 10월에 있었다.

15) 동태관·전성호, “군민일치로 승리하자,” 『로동신문』, 1998년 5월 26일 정론.

16) 『로동신문』, 2001년 11월 22일.

하면서 그 특징을 ①군사를 선행하는 방식, ②군에 의거하여 혁명을 전진시키는 정치로 규정하고 있다.¹⁷⁾ 또 김정일의 유신통치는 그의 공식적 권력 취임을 위한 최종적 정치 작업으로 볼 수도 있지만 당시 극심한 식량난이 직접적인 원인이 되었다고 할 수 있다.¹⁸⁾ 대외적으로도 북한은 제네바합의 이행과정을 통해 미국으로부터 획득하고자 했던 경제 지원과 체제의 안정화를 위한 외부환경 조성 차원에서 대미 접근을 적극적으로 추진할 필요가 있었던 것이다.

우선, 핵동결 이후 미국이 제일 우선순위를 둔 문제는 대량살상무기 운반수단인 중장거리 미사일의 개발 및 수출 문제였다. 반면, 북한의 입장에서 미사일은 군사적, 경제적, 정치적 가치를 갖는 중차대한 문제이기 때문에 우선적인 협상을 바라지는 않았다. 그럼에도 북한이 미국과 미사일 협상에 나서게 된 것은 클린턴정부의 단호한 태도와 협상 수용에 상응하는 실리 획득에 대한 기대가 있었기 때문이다.¹⁹⁾ 둘째, 북한이 결국 한-미 양국의 4자회담 제의에 나선 것은 식량 지원과 함께, 주한미군 철수 및 북·미 평화협정 논의가 전제되었기 때문이다. 북한은 1996년 4월 한국과 4자회담 제의 이후 19개월 동안 유보적인 자세를 취하다가, 1997년 11월 21일 뉴욕에서 개최된 제3차 예비회담부터 참여하기 시작하였다. 그러나 4자회담은 1999년 8월에 열린 6차 본회담에서 주한미군 철수 논의를 둘러싼 논란 이후 무기한 유예되고 있다. 셋째, 북한과 미국은 한국전쟁때 사망한 미군유해 송환을 위한 협상을 본격화하였다. 1990년 북한측이 미군유해 5구를 일방적으로 전달한 것을 시작으로 1994년까지 208구의 유해가 송환되었다. 양국은 1993년 8월 유해송환각서 교환, 1995년 11월 경수로 공급협정 교섭 중 회담, 1996년 1월 제1차 유해 송환협상 등을

17) 김철우, 『김정일장군의 선군정치』 (평양: 평양출판사, 2000).

18) 이에 대한 상세한 설명은 Alexandre Y. Mansourov, "The Natural Disasters of the Mid-1990s and Their Impact on the Implementation of the Agreed Framework," in James C. Moltz and Alexandre Y. Mansourov, eds., *The North Korean Nuclear Program* (New York and London: Routledge, 2000), pp. 76~90.

19) 미사일협상의 경과는 박종철, 『북·미 미사일협상과 한국의 대책』 (서울: 통일연구원, 2001) 참조.

거치며 미군유해 공동발굴작업을 실시해 나갔다.²⁰⁾ 그러나 미군 유해 송환협상은 전반적인 북·미관계에 영향을 받으며 진행되어 자체적인 동력을 받지 못하였다. 마지막으로, 북한은 미국과의 정치군사적 협상 수용의 대가로 대북 경제제재 해제와 경제 지원을 요구하였다. 제네바합의 이후 전개된 북·미 협상 기간은 북한의 잇달은 수해, 냉해 등으로 극도의 식량난이 발생한 시기였다. 클린턴행정부는 북한이 제네바 합의를 이행하고 있다고 평가할 경우에 한 해 인도주의적 명목으로 북한에 식량을 지원하였다. 또 클린턴정부는 행정부 재량 차원이지만 제네바합의, 북한의 미사일협상 수용 및 대포동미사일 발사시험 이후 추가 발사 자제 등에 대한 보상 차원에서 경제제재를 부분 해제한 바 있다.

2. 미국: 의회의 행정부 견제력 신장

한편, 클린턴정부는 제네바합의 이후 대북 중유제공을 시작하면서 1995년 12월 15일 경수로공급협상을 타결짓고 경수로사업을 추진하였다. 그러나 제네바합의 이후 미국의 정치적 구도는 공화당이 상하 양원에서 다수당을 차지함으로써 클린턴정부의 대북 개입(engagement)정책을 적극 견제하는 양상으로 나타났다. 공화당은 제네바합의 다음 달 실시된 중간선거에 상하 양원을 장악한 이후부터 2000년 말까지 경수로사업 등 클린턴정부의 대북정책에 강력한 제동을 가하였다. 공화당이 클린턴정부의 대북정책에 가한 비판의 핵심은 두 가지이다. 하나는 클린턴정부가 대북정책을 북한문제에 대한 낭만적 인식에 기초해서 수행하고 있기 때문에 미국의 안보위협이 줄어들지 않고 있다는 지적이다. 다른 하나는 클린턴정부가 전개하는 사안별 대북접근이 실효성이 없다는 비판이다. 공화당은 제네바합의와 경수로공급협정에 따라 진행된 클린턴정부의 대북 중유 공급 및 경수로 건설을 위한 예산 배정에 엄격한 조건을 부여하는 식으로 제약을 가하였다.²¹⁾ 뿐만 아니라 공화당은 의회와 공화당 양차원에서 독자적 대

20) 『조선중앙통신』, 2002년 10월 12일.

21) 이에 대한 자세한 설명은 김국신, 『클린턴 행정부와 의회 관계: 대북정책을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 1999) 참조.

북정책을 모색해 나가면서 클린턴정부의 대북정책을 견제하였다. 탄도미사일 위협 조사위원회의 활동과 아미티지 보고서의 작성작업이 그것이다.

탄도미사일 위협 조사위원회는 1998년 초 상하 양원의 합의로 국방장관을 역임한 럼스펠드(Rumsfeld)를 위원장으로 총 9명의 위원으로 구성되었다. 그 결과 작성된 일명 럼스펠드 보고서는 대량살상무기를 탑재할 수 있는 탄도미사일을 획득하려는 적대 국가들의 위협을 강조하며, 거기에 해당하는 국가에 북한, 이란, 이라크를 포함시켰다. 이 보고서는 북한의 장거리미사일이 남한과 일본, 그리고 미군기지를 공격할 수 있다고 지적하고, 북한의 핵무기 개발과 관련해서는 1980년대 말 최소 1~2기의 핵무기 개발이 가능한 핵물질을 전용했다고 분석하고 있다.²²⁾ 럼스펠드 보고서의 이같은 평가는 위원회 안팎의 정치적 사정과 결합하여 클린턴정부의 대북정책에 강한 영향력을 미쳤다. 즉, 초당적인 위원회 구성, 북한의 금창리 핵시설 의혹과 공화당 주도의 의회 역학구도가 북한의 미사일위협을 더욱 부각시켰다. 특히, 이 보고서가 발표된 지 1개월 후에 발생한 북한의 대포동미사일 발사시험은 북한의 미사일 위협은 물론 클린턴정부의 대북정책 전반에 대한 재검토를 불가피하게 만들었다.

둘째, 공화당 독자적인 대북정책안의 마련이다. 이 작업은 클린턴행정부의 대북정책 조정관 임명을 통한 대북정책 재검토작업이 진행되는 때와 맞추어 진행되었고 페리보고서에 앞서 발표되었다. 1999년 3월 발표된 일명 아미티지 보고서는 먼저, 당시 북·미관계, 미 행정부의 대북정책을 비판적으로 검토하고 있다. 이 보고서는 제네바합의를 통한 북한의 핵동결에 회의적인 입장을 보이고 있어 클린턴행정부의 정세 판단과 배치되고 있다. 그에 따라 아미티지보고서는 다음과 같은 입장을 제시하고 있다. 첫째, 클린턴정부의 대북정책은 정치적으로 지속할 수 없다고 비판하고 강경책을 중심으로 하는 강온 병행 접근을 제시하고 있다. 둘째, 보고서는 당시 행정부의 대북정책은 분절되어 있기 때문에 안보 관심사를 포괄적·통

22) 럼스펠드 보고서는 50개국을 분석대상으로 하는 총 307쪽에 달하는 방대한 분량으로 내용 전체는 비밀로 분류되어 있고, 1998년 7월 15일 요약보고서가 공개되었다. "Executive Summary of the Report of the Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States," July 15, 1998. <http://www.fas.org/irp/threat/missile/rumsfeld/> (검색일 2003년 1월 15일).

합적 접근으로 수정되어야 한다고 지적하고 있다. 그리고 제네바 핵합의 지속을 위해서는 핵의혹 시설과 미사일문제의 처리가 필수적이라고 함으로써 기본합의의 이행 ‘개선(improvement)’을 제시하고 있다.²³⁾ 공화당의 행정부 대북정책 비판은 1998년을 분수령으로 하여 대선이 치러진 2000년 말까지 강화되어 갔다. 럽스펠드 보고서와 아미티지 보고서는 대북정책을 포함한 집권 2기 후반기 클린턴정부의 대북정책이 의회의 강력한 견제 하에서 전개되어 갔음을 말해준다.

이상과 같은 미국내 정체적 상황 속에서 클린턴정부의 대북정책은 1998년 들어 재조정되기 시작하였다. 1998년은 북한의 대포동미사일 발사시험과 함께 공화당에 의한 행정부의 대북정책 비판과 국내의 북한위협 여론이 더욱 높아진 해이다. 1998년 11월 대북정책 조정관으로 임명된 페리(Perry) 전 국방장관은 국내 여론과 남북한, 일본의 입장을 반영하여 소위 페리 보고서를 내놓았다. 이 보고서는 미국이 북한의 행동 여하에 따라 개입 혹은 봉쇄정책을 선택할 수 있지만, 한반도에서 군사적 위협 제거 → 우호적 환경 마련 → 남북, 북·미, 북·일 관계정상화의 길이 가능하다고 전망하였다.²⁴⁾

이상 살펴본 제네바합의 이후 북한과 미국의 대내적 조건은 북·미관계 진전에 상반된 영향을 미쳤다. 미 공화당의 행정부 대북정책에 대한 비판은 북·미관계를 제약하는 방향으로 영향을 미친 데 비해, 북한의 계속된 식량난 해결 및 안정적 권력승계의 필요성은 양국관계를 촉진하는 요소로 작용하였다. 그렇다고 북한에서 대미관계 개선을 촉진하는 요인만 있었던 것은 아니다. 관성적인 협상방식, 위협인식에 따른 예기치 않은 군의 돌출적 행동은 양국간 협상에 부정적 영향을 끼쳤다. 그 기저에는 적성국 관계에 따른 상호 불신, 이질적 정치체제에 따른 상이한 정책결정구조 등 양국관계의 특성이 자리하고 있다. 이는 제네바합의 이후 북·미간 다양한 회담이 공동 관심사에 대한 동일한 인식과 접근에 기초한 것이 아니라 상이한

23) Richard L. Armitage, “A Comprehensive Approach to North Korea,” Strategic Forum, No. 159 (1999), pp. E341~E343.

24) William Perry, “Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations,” Unclassified Report, (Washington, D.C., October 12, 1999).

전략적 이해를 절충해가는 불안정한 과정임을 말해주고 있다. 아래에서 살펴볼 구체적인 양국간 협상은 양국관계 진전을 향한 정권 차원의 공동 노력을 보여주고 있다. 물론 그것이 실질적인 관계 진전으로 나아갈지는 불투명하였다. 양국의 정체성에서 연유하는 상대국에 대한 근본적인 이미지가 영향을 미치고 있었기 때문이다. 특히, 북한의 위협인식과 협상 관성은 제네바합의 이후 대미정책이 동요하면서 진행된 과정을 설명해 줄 것이다.

IV. 북·미 대화와 정체성의 제약

1. 미사일회담 및 고위급회담의 경과

경수로사업이 시작되면서 북·미간 최대의 현안은 북한의 미사일 개발 및 수출 문제였다. 그에 따라 양국은 경수로 협상 타결 직후인 1996년 4월부터 미사일협상에 들어갔다. 그러나 <표 1>에서 보는 바와 같이 양국간 협상 주도권 및 의제 설정을 둘러싼 경쟁, 그리고 협상 외부적 변수 등으로 인해 본격적인 협상은 1999년부터 시작되었다.

<표 1> 북·미 미사일 협상 내용과 추이

회담	일시	장소	협상경과	비고
1차	1996. 4. 20~21	베를린	미, 북한의 미사일 개발·배치·수출 중단 요구. 북, 자위권 내세워 거부	탐색전
1996. 5. 24 미, 북한의 대이란 미사일 부품 수출로 양국에 제재 조치				
2차	1996. 6.11~13	베를린	위와 같음	
1997. 8. 27. 이집트 주재 북한대사 미국 망명 1998. 8. 31. 북한, 대포동미사일 발사시험				
3차	1998.10. 1~2	뉴욕	북한, 수출중단 대신 3년간 매년 10억 달러 요구	북한의 분할접근
4차	1999.3. 29~30	평양	위와 같음. 북, 개발·배치 중단 대신 적대정책 포기 요구	북한의 포괄접근
5차	2000. 7. 10~12	쿠알라룸푸르	북, 수출 중단 대신 현금보상 요구	
2000. 10. 23~24 올브라이트 방북중 북·미 일괄 협상				
6차	2000. 11. 1~3	쿠알라룸푸르	일괄협상 후속 실무 협의	최종타결 실패

북한은 협상과정에서 장거리미사일 문제를 개발, 발사, 수출 등으로 분할하여 접근하는 하는 반면, 미국은 일괄 협상을 추구하였다. 1999년 8월 18일 북한이 마침내 미사일 수출문제만이 아니라 시험발사 문제까지 미국과 협상할 수 있음을 공식적으로 표명하자, 미국과 북한은 9월 12일 베를린에서 개최된 고위급 회담을 통해 대북 경제제재 해제와 북한의 장거리 미사일의 추가 시험발사 중단에 합의하였다. 5차 회담에서 북한은 먼저 미사일 수출 중단 대신 3년 동안 매년 10억 달러씩의 보상 요구를 하였으나 협상은 결렬되었다.

다섯 차례 진행된 미사일협상이 성과를 거두지 못하자 양국간 관계 진전과 제반 현안을 포괄적으로 다룰 고위급회담의 필요성이 높아져 갔다. 5차 회담이후 양국은 외무장관회담(2000. 7. 27), 김정일 특사의 워싱턴 방문(10. 9~12)과 올브라이트(Albright) 국무장관의 평양 방문(10. 23~25)이 이어지면서 미사일문제는 한단계 높은 정치적 타결의 장으로 이 전되었다. 올브라이트 장관의 평양 방문 이후 열린 6차 미사일회담에서도 최종 타결을 보지 못하자 미사일문제도 클린턴대통령의 방북에 기대를 걸 수밖에 없었다. 본격적인 미사일협상이 늦게 시작된 것과 마찬가지로, 대미관계 개선을 향한 북한의 본격적인 행동은 그에 대한 북한의 기대와 클린턴정부의 임기를 고려할 때 늦게 나타났다. 북한이 미 행정부 고위인사의 북한 방문을 수용하기로 한 때가 2000년 1월 22~28일 열린 베를린 고위급회담이었다는 점도 이를 말해주고 있다.²⁵⁾

실제 북·미 관계정상화를 향한 본격적인 출발은 2000년 9월 27일에서 10월 2일 뉴욕에서 열린 고위급회담이었다. 회담에서 양국은 사안별로 개최하던 과거 협상 방식과 달리 북한의 미사일 개발 및 수출 중단, 테러지원국 지정 해제, 제네바 핵합의 이행 등 양국간 현안을 포괄적으로 논의하였다.²⁶⁾ 양측은 또 ‘국제테러에 관한 북·미 공동성명’에 합의하고, 김정일

25) “U.S., Democratic People’s Republic of Korea Agree to High-level Visit,” U.S. Department of State, January 31, 2000. 대북 관계개선 논의를 위한 미 고위 인사의 방북 제의는 1999년 5월 페리 대북정책 조정관의 평양 방문에서 있었지만 당시 북한은 구체적인 반응을 보이지 않았다.

26) “U.S., DPRK to Resume Talks,” U.S. Department of State, September 19, 2000.

국방위원장 특사의 미국 방문 일정을 논의하였다.²⁷⁾ 그에 따라 2000년 10월 9~12일 북한 인민군 총정치국장 조명록이 김정일 국방위원장의 특사자격으로 군복을 입고 미국을 방문하였다. 이 사건은 북·미관계 사상초유의 일로서, 양국관계 정상화를 위한 김정일 국방위원장의 적극적인 의지를 보여준 것이다. 10월 12일 발표된 북·미 공동성명에서 양국은 ①북한의 장거리 미사일 개발 포기, ②양국간 적대관계 청산, 미국의 대북 체제보장 및 경제지원, ③한반도 평화체제 구축을 위해 4자회담 등 여러 방안 활용, ④클린턴 대통령의 평양 방문 준비를 위한 올브라이트 국무장관의 방북 등 관계개선의 발판을 마련하는 듯 하였다.²⁸⁾ 조명록 특사의 방미에 이어 올브라이트 미 국무장관이 10월 23~25일 평양을 방문하여 클린턴 대통령의 방북을 논의하였다. 그가 방북할 경우 김정일 위원장과 상호 국가승인 협정을 맺을 것으로 알려졌다.²⁹⁾ 그러나 클린턴의 방북은 국내적 제약에 직면하였다. 올브라이트 국무장관은 11월 2일, 29명의 한반도전문가들을 국무성에 초청하여 대통령의 방북에 관한 의견을 수렴하였는데 이때 27명이 반대하였다.³⁰⁾ 더욱이 11월 7일 실시된 대통령 선거가 혼란에 빠지게 되고, 그의 임기내 미사일 협상 타결에 시간적 여유가 불충분하다는 판단과 퇴임 직전의 방북에 대한 비판적인 여론 등으로 인해 결국 그의 방북은 무산되었다.

2. 국가정체성의 제약

제네바 합의 이후 양국간 회담은 상대방의 제네바합의 이행에 대한 기대로 적어도 1997년까지 순조롭게 전개되었으나, 1998년 양국내에서 상대국을 겨냥하여 발생한 두 사건은 이후 북·미관계에 부정적인 영향을 미

27) "Joint U.S.-DPRK Statement on International Terrorism," U.S. Department of State, October 6, 2000.

28) "U.S.-D.P.R.K. Joint Communique," U.S. Department of State, October 12, 2000.

29) 모스크바 주재 북한 대사관을 인용한 이타르 타스 통신의 보도, 『조선일보』, 2000년 10월 13일.

30) 찬성한 2명은 쉐리그 해리슨과 레온 시걸이었다. 『한겨레』, 2002년 5월 15일.

쳤다.

1998년 8월 말 북한의 대포동미사일 발사시험은 북한의 의도와 별개로 북·미관계 개선에 부정적인 영향을 미쳤다. 북한은 이 시험을 통해 군부에 의존한 김정일의 공식적 권력승계와 대미 협상 우위 확보를 추구한 것으로 보이지만, 미 중앙정보국이 1998년 연례보고서부터 도입한 보다 엄격해진 위협 평가방식을 결과적으로 정당화시켜 주었다.³¹⁾ 또 이 사건은 당시 진행되고 있던 아미티지 보고서의 작성 작업에도 영향을 미쳤다. 대포동미사일 발사시험은 대내정치적 제약에 직면한 클린턴정부의 대북정책을 더욱 곤경에 빠뜨렸다. 북한의 대포동미사일 발사시험에 대한 미국의 반응은 북한이 기대한 이익보다 부작용이 훨씬 크게 나타났음을 보여준다. 북한의 입장에서 대포동미사일 시험은 제네바합의 이후 대화를 통한 공동이익의 추구가 가능한 조건에서 대미관계 정상화 과정에 역효과를 초래한 주관적 행동으로 평가할 수 있다. 실제 그 사건은 같은 시점 미국에서 제기된 금창리 지하시설에 대한 의혹과 결합되어 북한의 대미 협상력 제고 노력과 그 실제간의 간극을 확대시켰다.

1994년 11월 이후 북·미관계의 양상은 대화의 활성화가 관계 진전으로 발전하지 못한 것으로 특징지을 수 있다. 그 원인은 외형상 양국 정권의 정책 목표와 협상 전략의 차이에서 찾을 수 있지만, 보다 근본적인 요인은 양국간 이질적 정체성에서 연유하는 상대국에 대한 근본적 인식, 즉 적대적 불신에서 찾을 수 있다. 양국의 상호 적대적 인식은 양국내 개인, 집단, 정권을 망라하여 국가차원의 연대의식을 조성했다는 점에서 국가정체성의 반영이라고 말할 수 있다. 말하자면, 국가정체성이 합리적 이익추구가 가능한 조건에서도 양국간 협상을 상호주관적인 방향이 아니라 두 주

31) 미 의회의 결정으로 중앙정보국은 1998년 3월부터 외부세력의 위협 평가를 매년 의회에 보고하게 되었다. 미 정보당국은 NIE 95-19의 위협평가 내용에 문제점을 지적하고 다음 네 가지 방법을 도입하였다; ①탄도미사일개발에 특정한 패턴이 없고, ②탄도미사일 개발이 은폐되고 있고, ③자료한계 속에서 위협 평가에 가능성(likelihood) 추측을 하지 않을 수 없고, ④“증거 부재”를 “(탄도미사일 개발) 부재의 증거”로 간주할 수 없으며 타국의 지원에 주목해야 한다. Robert D. Walpole, “North Korea’s Taepo Dong Launch and Some Implications on the Ballistic Missile Threat to the United States,” Center for Strategic and International Studies, December 8, 1998.

관성이 평행선을 그리게 만들었다. 아래에서는 양국의 정세인식, 양국간 근본적 불신에 따른 상호 위협인식이 제네바 합의 이후 양국관계에 미친 내용을 살펴봄으로써 이점을 확인하고자 한다.

첫째, 북한의 경우이다. 김일성 사후 김정일은 탈냉전기 국제 정세를 “사회주의와 제국주의, 자주력량과 지배주의세력 사이의 첨예한 대결” 구도로 규정하고,³²⁾ 개혁개방, 민주화 등 국제적 추세를 부인하고 ‘우리식 사회주의’노선을 지속할 것임을 분명히 하였다.³³⁾ 이와 같은 그의 국제관은 고립주의적인 북한체제의 속성에 기인하고 있으며 권력집단내의 공동인식을 반영하고 있다. 제네바합의 이후에도 북한 정권에서 대결적 정세관과 위협인식은 유지되었다. 예를 들어 1998년 러시아 및 독립국연합 주재 북한외교관들은 대포동미사일 발사시험 직후 미국이 북한 핵시설에 대해 외과수술식 공격을 할 것으로 판단하고 있었다. 북한관리들은 또 “중국, 베트남 경제의 세계화는 단지 중국, 베트남의 상업화에 불과하다”고 지적하고 이들 나라는 “미국의 하위 동반자로 전락하고 곧 사회적 동요에 직면할 것”이라고 인식하면서 개혁개방정책에 대한 부정적인 인식을 나타냈다.³⁴⁾ 북한정권의 이와 같은 정세 판단은 위협 인식을 이용한 대내 정치적 결속 등 현실적 필요에 따른 것이기도 하지만, 국제적 협력보다는 고립주의적 체제 유지에 대한 지배엘리트들의 선호를 반영하고 있다고 볼 수 있다.

제국주의론에 입각한 북한정권의 대외 인식은 미국의 대외정책 및 대북정책에 대한 인식에서도 발견할 수 있다. 북·미관계가 현상적으로 순조롭게 전개되어 가던 1999년에도 북한은 “미국이 세계의 자주화를 반대하며 미국 독주의 일극적 세계를 추구하면서 무모한 강권행위를 더욱 로골적으로 감행하”고 있다고 주장하면서 반미투쟁노선을 유지하였다.³⁵⁾ 당시 러

32) 김정일, “혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할데 대하여 (1997. 6. 19),” 『김정일선집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 2000), p. 306.

33) 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의위업 수행의 필수적 요구이다 (1995. 6. 19),” 위의 책, pp. 48~85.

34) “THE DPRK REPORT,” No. 15 (November–December 1998), The Institute for Contemporary International Problems (Moscow) and Center for Nonproliferation Studies (California).

시아 주제 북한 외교관들은 “미국의 궁극적 목표는 사회주의 북조선을 파괴하는 것”이라고 하면서 미국의 미사일 협상, 경수로 제공 지원 등을 “공허하고 기만적”이라고 말하였다.³⁶⁾ 북한의 이런 주장은 북한이 미국으로부터 받고 있는 객관적 위협이 정치적으로 확대 재생산되는 과정을 보여 준다. 그러나 북한의 반제 민족자주의식의 강조는 북한 주민 개개인과 집단이 국가정체성에 포섭되는 근거라는 점에서, 북한의 대미인식은 정책결정집단 차원에 국한된 것이 아니라 그보다 더 깊은 북한체제의 역사적 성격에 연유한다고 말할 수 있다. 북한당국이 취약한 안보와 낙후한 경제 상황의 원인을 미국의 ‘대조선압살정책’이나 ‘적대시정책’으로 돌리는 것은, 그것이 단지 대미 협상에서 위신 제고나 실리 획득을 위한 선전에 국한되지 않고 대미정책의 방향과 목표 설정에까지 영향을 미치고 있음을 말해 준다. 이는 북한의 국가정체성이 ①탈냉전 이후 국제적 규범 및 국제질서의 변화 추세와 대립하고 있으며, ②그럼에도 북한의 합리적 대외정책 목표(생존)의 달성 가능성이 대외적 요인에 의해서만 제약받는 것이 아니며, ③실제 대미정책의 합리적 전개에 부작용을 초래한 사실을 설명해 준다.

북한의 이러한 대미 인식이 대미정책에 나타날 때는 적대와 타협이라는 이중적 행태로 나타났다. 그것은 대미정책에 국가정체성과 합리적 이익추구 행위가 경합할 수 있으며, 따라서 북한의 실제 대미정책 과정은 반(半)합리적으로 나타난다고 할 수 있다. 북한은 미국으로부터 안전보장을 추구하면서도, 그 실현에 회의적인 태도를 표명하거나 그 실현가능성에 역효과를 초래할 행동을 나타내기도 하였다. 예를 들어 북한은 1998년 5월 1일 경수로 사업이 지연되고 있다고 비난하면서, 미국이 한편으로 군사적 위협을 강화하는 등 ‘대조선 적대시 정책’을 계속하고 있다고 주장하였다.³⁷⁾ 당시 북한의 한 고위 외교관은 미국이 “핵합의로 우리를 바보로 만들고 국방력을 약화시키는데 성공했다”고 말하며 미국의 대북정책에 강한 불신을 나타냈다.³⁸⁾ 또 다른 북한관리들도 외양상 북·미접촉의 활발한 전개에도

35) 『조선중앙통신』, 1999년 3월 23일.

36) “THE DPRK REPORT,” No. 25 (July-August 2000).

37) <http://nk.chosun.com/original/original.html> (검색일 2002년 11월 15일).

38) “THE DPRK REPORT,” No. 13 (June-August 1998).

불구하고 미국 국방당국이 “의회와 미국의 아시아 동맹국들이 미사일방어 체제가 필요하다고 확신하도록 할 명분을 찾고 있다”고 주장하며 북·미관계 정상화에 강한 회의감을 나타냈다.³⁹⁾

이상과 같은 사실은 북한의 국가정체성에서 반제자주노선이 차지하는 비중을 보여주는 동시에, 북한의 대미관계 개선이 국제규범에 대한 순응을 동반하지 않고 물질적 환경의 악화를 만회하는 도구적 차원에서 추진되었음을 말해준다. 물론 북한의 이와 같은 입장은 나름의 실용주의적 생존외교인 동시에, 자국의 정체성과 국제적 행동규범간의 갈등을 조정하는 일종의 정치적·심리적 기제로 볼 수도 있다. 그럼에도 그것이 북한의 전적인 의도와 통제하에 놓여있지 못한 것도 사실이다. 북한의 생존외교는 대외 접촉의 확대를 수반하게 되면서 북한의 대외적 노출도 증가하게 된다. 그럴 경우 국가정체성의 규제 하에서 있는 북한의 주관적 외교행태가 그 의도와 결과간의 차이를 확대할 가능성이 있다고 말할 수 있다.

둘째, 미국의 경우에도 북한과의 협상 지속이 양국관계의 진전을 제약할 요인들이 엄존하고 있었다. 미 국방부는 2000년 9월 의회에 제출한 ‘한반도 군사정세’ 보고서에서 남북정상회담 이후에도 북한에는 어떤 근본적인 변화의 징후도 보이지 않는다고 평가하였다. 또 북한의 군사적 목표는 무력에 의한 한반도 통일이라고 말하고 북한은 이를 위해 군사력을 증강하고 있다고 평가하였다.⁴⁰⁾ 이는 클린턴정부가 미국의 대북인식이 정부차원의 인식이 아니라 미국내 전반적인 인식임을 말해주고 있다. 클린턴정부 2기 국무부에서 대북정책을 이끈 로드(Lord) 동아태담당 차관보는 북한이 여전히 전진배치된 대규모 재래식 군사력과 미사일, 생화학무기 프로그램을 갖고 있는 폐쇄된 사회라고 지적한 바 있다.⁴¹⁾ 당시 미국 정보기관의 책임자들도 북한의 대량살상무기의 위협을 강조하면서, 그것을 북한이 ‘불량국가’ 혹은 ‘탈법국가’의 속성을 갖고 있기 때문이라고 주장하였

39) “THE DPRK REPORT,” No. 17 (March-April 1999).

40) “2000 Report to Congress: Military Situation on the Korean Peninsula,” (U.S. Department of Defense, September 12, 2000).

41) Winston Lord, “U.S. Policy Toward the Korean Peninsula,” Testimony before the House Committee on International Relations, Subcommittee on Asia and the Pacific, March 19, 1996.

다.⁴²⁾ 요컨대, 미국인들에게 북한은 예측 불가능하고 외부 세계에 적대적인 행동을 지속하는 국가로 인식되고 있었다.⁴³⁾ 따라서 미국 조야에서 북한위협론의 약화는 적대적 대북 인식에 의해 근본적인 한계를 갖고 있다고 말할 수 있다.

이와 같은 미국의 대북인식은 클린턴정부의 대북정책에도 반영되었다. 예컨대, 북·미 핵합의는 클린턴정부의 대북 인식이 유희적이라기보다는 ‘실패한 국가’인 북한의 붕괴가 불가피하다는 판단에서 경착륙의 비용을 줄이는 차원에서 수용된 것으로 볼 수 있다. 클린턴 정부가 집권 2기에 들어서 북한의 대포동미사일 발사시험과 증대하는 의회의 비판에 직면하여 당면 대북정책 과제를 “북한의 일탈적 행위에 대한 보상없이 북한을 변화시키는 방법”을 제시하는 것으로 규정한 것도 미 행정부의 대북정책이 미국 전반에서 공유되고 있는 적대적인 대북 정체성에 기초하고 있음을 보여준다.⁴⁴⁾

이상 살펴본 바와 같이, 제네바 합의 이후 북한과 미국은 대화의 지속 및 확대에도 불구하고 실질적인 관계 진전을 이루지 못하였다. 전자의 요인은 양국 정권 수준의 전략적 필요를, 후자의 경우는 양국의 상대국에 대한 적대 이미지의 상승작용을 의미한다. 이를 종합해 본다면 제네바합의 이후 북·미관계의 현상적 확대가 실질적 관계 진전으로 발전하지 못한 것은 근본적으로 국가정체성의 제약에 기인한다고 하겠다. 1998년 양국에서 동시에 발생한 두 사건과 대내적 제약요인들은 그런 기제의 구체적인 작동으로 분석할 수 있다. 그 결과 양국은 직접적인 군사적, 외교적 대결 관계에서 벗어난 상태에서도 상호주관적 협상을 추진하는데 한계를 드러냈다. 요컨대, 양국은 현상적으로 국가이익의 합리적 추구가 가능한 조건

42) 예를 들어 Patrick M. Hughes, Director, Defense Intelligence Agency, “Global Threats and Challenges: The Decades Ahead,” Prepared Statement before the Senate Armed Services Committee, February 2, 1999.

43) USIP, “Mistrust and the Korean Peninsula: Danger of Miscalculation,” Special Report (1998).

44) Charles Kartman, “Special Envoy for the Korean Peace Process and U.S. Representative to KEDO,” Testimony Before the House International Relations Committee, September 24, 1998.

에서도 양국관계의 특성이 매개된 정체성 정치를 완전히 탈각하지 못했던 것이다.

V. 결 론

북한과 미국은 제네바합의 이후 다양한 사안에 대해 대화를 전개해 나갔다. 이때 북한은 김일성 주석의 사망 및 식량난의 동시 발생, 미국은 의회의 행정부 견제력 신장 등 대내적 조건의 영향을 받으며 각각 대화에 임하였다. 이 시기 북·미관계와 북한의 대미정책은 분명 이전의 대결국면과 다른 양상이었다. 핵합의 이후 북·미관계는 공동관심사를 둘러싼 접촉면의 확대와 접촉 방식의 변화를 나타냈다. 양국은 핵합의 이행을 전제로 미사일문제를 비롯해 미군유해 송환, 한반도 평화체제, 대북 경제지원 등 다양한 사안들을 협의해 나갔다. 북한은 현상적으로 실리 추구를 극대화하기 위해 적극적인 협상자세를 보였다. 이것은 제네바합의 이후 양국이 합리적 이익 추구가 가능한 조건에 있었음을 의미한다. 그럼에도 이 시기 북·미대화는 상대방에 대한 양국의 정체성의 제약을 완전히 벗어나지 못한 불완전한 수준에서 전개되었다. 제네바합의에서 미국의 북한에 대한 ‘소극적 안전보장’과 양국의 관계 정상화 노력이 명시됨으로써, 북한은 그때까지 주권의 배타성 및 독립성을 앞세운 정체성 정치가 일정한 효과를 거두었다고 평가하였다.⁴⁵⁾ 북한은 이후 미국과의 각종 협상에서 이런 효과를 거둘 수 있을 것이라는 기대 속에서 벼랑끝, 분할, 지연 전술을 구사하였다. 양국간 사안별 협상은 2000년 들어 양국관계 개선을 위한 논의로 수렴되었지만 그 결과가 양국관계의 실질적 개선으로 귀결되지 못하였다. 북한의 다양한 협상 전술은 주관적 희망의 과대평가와 객관적 조건의 과소평가로 인해 관계개선에 역효과를 초래하였다. 미국 역시 제네바 합의에도 불구하고 대북 핵공격 계획을 유지하고 있었다.⁴⁶⁾ 이상과 같은 사실은 결

45) 신년 공동사설 “위대한 당의 령도를 높이 받들고 새해의 진군을 힘있게 다그쳐 나가자,” 『로동신문』, 1995년 1월 1일.

46) Hans M. Kristensen, “Preemptive Posturing,” *Bulletin of the Atomic Scientist*, Vol. 58, No. 5 (2002), pp. 54-59.

국 북·미 관계개선의 실패가 단지 양국의 특정 정책결정집단의 신념체계나 상대국에 대한 이미지에 따른 전략적 오인(誤認)이 아니라 국가적 차원의 상호 적대적 정체성에 기인하고 있음을 말해준다.

거시적 측면에서 볼 때 이 시기 북한의 대미정책은 제한적이거나 이전 시기에 비해 합리적 이익추구 행위를 전개한 것으로 평가할 수 있다. 비록 정책 환경이 북한에 불리하였지만 북·미관계의 상대적 안정화로 인해 정보 습득 및 커뮤니케이션의 조건이 용이해졌다. 비위기적 상황과 대화 분위기에서 여러 채널을 통해 진행된 양국간 회담이 이를 말해준다. 그럼에도 협상과정에서 나타난 북한의 실질적인 대미정책은 반드시 합리적으로만 나타나지 않았다. 구체적으로 북한의 국가정체성과 양국관계의 성격에 기인하는 대미 위협인식 및 불신의 영향과 벼랑끝 전술의 관성이 작용하였다. 말하자면, 대미관계 정상화라는 북한의 목적합리성은 국가정체성에서 파생된 수단합리성의 제약으로 인해 관계 진전의 정체라는 ‘의도하지 않은 결과’를 초래하였던 것이다. 물론 그 결과는 상호작용의 한 축인 미국의 대북 인식과 국내정치적 제약에도 기인한다. 클린턴 행정부가 제네바 합의 이후 대내정치적 제약을 타개하면서 북한과 관계개선을 추진할 정치적 조건과 능력은 그 의지와 무관하게 약화되어 갔다. 정보기관과 의회, 언론의 금창리 핵사찰 의혹과 경수로 건설 및 중유 제공 비용 등을 둘러싼 정치적 견제와 비판적 여론이 그 사례들이다. 특히, 의회의 역학구도와 북한의 돌출적 반응이 상승작용하여 클린턴정부의 대북정책은 더욱 제약을 받았다. 요컨대, 제네바합의 이후 북·미간 상호작용은 현상적으로 활발하게 전개되었지만 그것이 양국관계의 개선으로 귀결되지 못한 원인은 양국간 정체성 정치에서 찾을 수 있다. 제네바합의 이후에도 북한의 엘리트 집단에서 지속된 대미 불신과, 미국내 행정부와 의회의 대북정책 수단에서의 차이에도 불구하고 공유된 부정적 대북 인식이 그것을 말해준다.

이상과 같은 분석 결과가 향후 북·미관계와 한반도 문제 해결에 주는 시사점은 무엇인가? 첫째, 적대관계에 있는 국가들 사이에서 협력과 공동이익은 전략적 상호작용과 함께 문화적 상호작용이 병행될 때 가능할 수 있다는 점이다. 북·미관계의 특성상 국가정체성이 양국관계 개선에 부정적인 역할을 한다는 점을 감안할 때, 상호 불신과 공동 관심사에 대한 상이

한 인식을 해소하는데 문화적 교류협력이 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 제네바합의 이후 북한과 미국은 공동 관심사에 대한 전략적 접근은 각종 정부간 대화를 통해 다양하게 전개되었으나 상호신뢰 구축은 동반되지 않았다. 둘째, 이러한 지적은 결국 북·미관계의 개선에 양국간 소통 합리성을 제고하는 일이 무엇보다 중요하다는 것을 말해준다. 소통 합리성은 대화 자체를 상호주관적 이해를 증진하는 과정으로 파악한다. 소통 합리성의 증진을 위해서는 정부간 외교는 물론 민간외교, 공공외교 등 접촉의 다변화를 필요로 한다. 물론 북·미간 상호주관적 이해가 단기적으로 실현되기 어려운 현실을 감안할 때, 북·미 양국의 입장을 이해하고 있는 한국, 중국 등 제3자의 중재 역할이 적극 활용될 필요가 있다. 대화 자체를 목적으로 하는 북·미간 다양한 외교 채널의 확보 노력과 제3자의 중재 역할은 민족적, 국제적 성격이 교차하는 한반도 문제의 해결에 긍정적인 역할을 할 것으로 기대된다. 그런 과정에서 국가간 상호 신뢰가 형성될 수 있으며 그럴 때 국가정체성은 국제적 규범과의 조화와 협력적인 집합적 정체성 형성에 기여할 수 있을 것이다.

10기 전인대 이후 중국의 외교안보정책 분석과 전망

신 상 진 (통일연구원 선임연구원)

◆ 논문 요약 ◆

2002년 11월과 2003년 3월 중국은 최고지도부를 개편하고, 향후 5년 동안 추진해 나갈 대내외 정책방침을 확정·발표하였다. 장쩌민을 핵심으로 하는 3세대에서 후진타오를 비롯한 4세대로 중국의 지도부가 변화되었으며, '사회주의 시장경제체제'에 부합되는 방향으로 중국공산당의 외연을 확대하고 '전면적 소강사회' 실현을 국정목표로 제시하였다.

이 논문은 16차 당대회와 10기 전인대에서 결정된 중국 신지도부의 외교안보정책을 분석·전망하였다. 21세기 들어 처음으로 개최된 당대회와 전인대 회의를 통해서 확정된 중국의 신지도부가 경제적 실리를 중시할 것이기 때문에, 중국의 외교안보전략은 보다 현실적이고 타협적인 방향으로 전개될 것으로 전망하였다.

I. 들어가는 말

2002년 11월과 2003년 3월 중국은 중국공산당, 국무원, 인민해방군 및 전인대 지도부를 선출하고, 향후 5년 동안 추진해 나갈 대내외 정책방침을 확정·발표하였다. 16차 당대회와 10기 전인대를 계기로 장쩌민(江澤民)을 핵심으로 하는 3세대에서 후진타오(胡錦濤)를 비롯한 4세대로 중국의 지도부가 변화되었으며, '사회주의 시장경제체제'에 부합되는 방향으로 중국공산당의 외연을 확대하고 '전면적 소강사회'(全面的 小康社會) 실현을 국정목표로 제시하였다.

16차 당대회와 10기 전인대에서 장쩌민, 리펑(李鵬), 주룽지(朱鎔基), 리루이환(李瑞環) 등이 총서기, 정치국 상무위원, 국가주석, 국무원 총리, 전인대 상무위원장 등 핵심 요직에서 물러났다. 예외적으로 장쩌민은 중앙

군사위 주석직에 유임되었는데, 이는 아직 군부 내에 확고한 세력기반을 구축하지 못한 후진타오에게 권력을 강화할 시간적 여유를 주기위한 배려성 차원으로도 해석되고 있다.¹⁾ 2차례 이상의 연임을 금지한 헌법규정에 따라 장쩌민이 국가주석직에서 물러났으며, 국무원 총리, 전인대 상무위원장, 정치협상회의 주석 등도 15차 당대회 시에 합의된 70세 이상 간부의 퇴임에 대한 목계에 의해 현직에서 사임하였다.²⁾

이제 후진타오, 우방귀(吳邦國), 원자바오(溫家寶), 쩡칭홍(曾慶紅) 등이 중국의 대내외정책을 진두지휘하게 되었다. 후진타오는 당 서열 1위의 총서기와 대외적으로 중국을 대표하는 국가주석으로서 중국의 최고 지도자가 되었다. 우방귀는 전인대 상무위원장으로로서 정부의 정책과 주요 인사 임면권을 심의하는 권한을 갖게 되었으며, 당 서열 2위로 부상하였다. 국무원 총리 원자바오는 중국의 대내외정책 전반을 집행하는 막강한 권한을 부여받았다. 쩡칭홍은 당내 서열이 5위이지만, 장쩌민 직계로서 장쩌민의 후원 하에 서기처의 상무서기로서 당의 일상 업무를 총괄하게 되어 실질적으로 당을 지배하게 되었으며, 국가부주석으로서 후진타오를 견제할 유일한 지도자로 간주되고 있다.

개혁·개방 이후 중국의 법치화·제도화가 진행되고 있지만, 중국에서는 여전히 지도자 개인의 역할이 지대하다. 후진타오가 장쩌민의 그늘에서 벗어나 마오쩌둥(毛澤東)과 덩샤오핑(鄧小平)처럼 정책결정 과정에서 주도적인 역할을 수행할 수 있을 것인가, 아니면 장쩌민이 중앙군사위 주석직을 보유하면서 정치국 상무위원회 내 자신의 지지자들을 통해 계속 외교안보정책을 좌지우지할 수 있을 것인가는 앞으로 상당한 시일이 경과된 이후에나 드러나게 될 것이다. 이는 특히 장쩌민이 언제 중앙군사위 주석직에서 물러날 것인지에 의해서 결정될 것으로 보이는데, 장쩌민의 건강상태를 고려할 때 향후 2년 정도는 중앙군사위 주석으로서 외교안보정책에 계속 발언권을 행사할 것으로 전망된다. 그리고 후진타오와 원자바오 등

1) “江澤民掌權, 利平穩過渡,” 『文匯報』, 2002. 11. 16.

2) 다만, 68세의 리루이환이 정치국 상무위원회에서 물러난 것은 예외적 사건이었다. 그가 왜 물러났는지는 분명하지 않으나, 장쩌민 등 일부 지도자들이 전면 퇴임에 소극적인 태도를 보이자 자신도 퇴임할 것이니 연로한 모든 지도자들에게 술선해서 물러날 것을 제의하였다고 한다.

신지도부가 외교안보정책에 깊이 관여한 경험이 많지 않고 중국이 경제발전을 핵심 정책목표로 설정하고 있다는 점에서도 당분간 중국의 외교안보정책에 큰 변화가 나타나지는 않을 것으로 보인다.

후진타오를 비롯한 제4세대 지도부 하에서도 중국은 대내 경제발전을 위한 평화로운 주변환경을 조성하는데 외교안보정책 목표를 둘 것이지만, 장쩌민이 전면에 있을 때와는 상이한 주변환경과 대내여건 하에서 외교안보정책을 결정하고 집행해야 한다. 따라서 16차 당대회와 10기 전인대 이후 중국의 외교안보정책에 다소간의 변화가 나타날 수 있다. 한반도에 대한 중국 신지도부의 기본 인식과 정책도 큰 변화는 없을 것이나, 북한 핵문제 등 한반도 현안을 처리하는 과정에서 중국의 행동이 과거와는 다르게 나타날 가능성이 있다.

이 논문은 16차 당대회와 10기 전인에서 결정된 중국 신지도부의 외교안보정책, 특히 북한에 대한 정책을 분석·전망하고자 한다. 동시에 한반도의 평화와 안정유지에 대한 중국의 건설적 역할을 유도하기 위한 정책적 고려사항을 제시하고자 한다.

II. 중국 신 지도부 구성과 대내정책 전망

1. 후진타오-원자바오 체제 출범

후진타오가 당 서열 1위의 총서기와 국가주석(전임 주석: 장쩌민)에 선출·유임되고 원자바오가 정치국 상무위원과 국무원 총리(전임 총리: 주룽지)에 임명되었다는 점에서, 중국의 지도부는 외견상으로 장쩌민-주룽지 체제에서 후진타오-원자바오 체제로 변화되었다고 할 수 있다. 당내 서열 2위와 4위인 우방귀와 자칭린(賈慶林)이 각각 전인대 상무위원장과 정치협상회의 주석에 선출되었으나, 전인대와 정치협상회의의 역할을 고려할 때 중국정치에 대한 이들의 영향력은 상대적으로 제한적일 것이다.

그러나 16차 당대회와 10기 전인대 이후에도 실권은 여전히 250만 명의 인민해방군에 대해 지휘·통제권을 유지하고 있는 장쩌민에게 있다. 16차 당대회에서 장쩌민은 자신의 ‘3개대표 중요사상’을 중국공산당 규약에

삽입하는 정치적 승리를 거두었다.³⁾ 그리고 장쩌민은 9명으로 구성된 정치국 상무위원회에 우방귀, 쩡칭훙, 자칭린, 황취, 리장춘 등 5명의 지지자들을 발탁시키게 되어, 중국공산당의 핵심 정책결정과정에 계속 직·간접적으로 발언권을 행사할 수 있게 되었다. 장쩌민은 당 중앙군사위 주석과 국가 중앙군사위 주석에 유임되어 계속 군권을 장악하게 됨으로써 과거 마오쩌둥과 덩샤오핑처럼 막후에서 수렴청정을 할 수 있는 지위를 누리게 되었다. 10기 전인대에서도 장쩌민은 일부 중국전문가들의 예측과 달리 국가중앙군사위 주석직을 계속 보유하게 됨으로써 군사안보문제를 직접 관장하게 되었다.⁴⁾

중국 신지도부의 또 다른 특징 중의 하나는 집단지도체제의 성격이 강화되었다는 사실이다. 정치국 상무위원이 기존의 7명에서 9명으로 증원되었다는 점은 특정 지도자 한사람에게 권력이 집중될 여지가 줄어들게 되었다는 것을 의미한다. 장쩌민(군)이 외교안보분야에서 최고 결정권을 유지하면서 후진타오(당·정), 쩡칭훙(당), 원자바오(정) 등이 권력을 분담하는 양상이 전개될 것이다.⁵⁾ 카리스마적 인물이 아닌 후진타오가 중국공산당의 영도핵심으로 자리를 잡기 위해서는 쩡칭훙 등 라이벌과의 경쟁에서 승리를 거둬야 할 것이다.

후진타오-원자바오 지도부는 자연과학을 전공한 기술전문가로 구성되어 있다. 9명의 정치국 상무위원 전원이 개혁·개방정책을 현장에서 추진해 온 기술관료들이며, 중국의 신지도부의 평균연령이 대폭 감소되었다. 356명의 당 중앙위원회 정·부위원 모두가 1949년 중화인민공화국 수립 이후 공산당에 가입한 간부들이며, 중앙위원회에 진입한 지도자들의 평균연령이 55.4세로 젊어졌다. 국무원 비서장과 28개 국무원 부장의 평균연령도

3) 중국공산당 규약 전문은 『文匯報』, 2002. 11. 19에 실려 있다.

4) 장쩌민의 ‘불완전한 은퇴’가 갖는 의미에 대해서는 全聖興, “中國 16次 黨大會에 대한 序說의 評價,” 『新亞細亞』, 제10권 1호 (2003. 봄), pp. 7-9에 잘 정리되어 있다.

5) 江澤民은 16차 당대회 개최 직전 소집된 중앙군사위 회의 시 중앙군사위 주석 퇴임 의사를 피력하였으나, 군부의 유임 희망을 받아들여 유임된 것으로 알려지고 있다. “江澤民曾辭任將領紛挽留,” 『文匯報』, 2003. 3. 16; “中共新班子分工穩然成形,” 『明報』, 2002. 11. 5.

58.7세로 감소되고, 쉬용웨이(許永躍) 국가안전부장을 제외한 모든 국무원 부장이 전문대학 이상의 학력을 보유하여 중국 행정부 지도자들이 고학력의 전문가들로 구성되게 되었다.

후진타오-원자바오 지도부 하에서 중국의 정책결정 과정은 보다 민주화와 제도화의 방향으로 발전될 전망이다. 전문가와 일반국민의 정책결정 과정에 대한 참여가 확대될 것으로 보이며, 중대한 정책결정이 과학적·합리적 판단에 입각하여 이루어질 가능성이 제고될 것이다.⁶⁾ 그러나 중국의 신지도부는 대내 안정과 발전을 중시하여 행정효율 향상과 법·제도 정비에 중점을 두는 ‘사회주의 민주화’를 강조할 것이나, 정치체제 개혁에는 여전히 소극적인 자세를 보일 것이다.

<표 1> 중국정부 신 지도부 현황

국가주석	胡錦濤
국가부주석	曾慶紅
국무원총리	溫家寶
국무원 부총리	黃菊, 吳儀, 曾培炎, 回良玉
국무위원	周永康, 曹剛川, 唐家璇, 華建民, 陳至立
국가중앙군사위 주석	江澤民
국가중앙군사위 부주석	胡錦濤, 郭伯雄, 曹剛川
국가중앙군사위원	徐才厚, 梁光烈, 廖錫龍, 李繼耐
전인대 상무위원장	吳邦國
정치협상회의 주석	賈慶林
외교부장	李肇星
국방부장	曹剛川

6) “溫家寶強調要建立科學民主決策機制,” <http://www.chinanews.com.cn/n/2003-03-04/26/278740.html>(검색일: 2003. 3. 5)

2. 대내정책: 안정·개혁·발전 도모

16차 당대회시 장쩌민의 정치보고와 전인대 폐막 당일 원자바오 총리 기자회견에서 나타난 바와 같이, 중국 신지도부는 계속 경제발전을 통해 국민의 생활수준을 향상시키는 데 핵심 국정목표를 두고 있다.⁷⁾ 이를 위해 중국은 대외개방 조치도 더욱 확대할 것으로 보인다.

실업자문제, 빈부격차, 농촌문제 및 국유기업 적자문제 해소를 당면 최대 현안으로 인식하고 있기 때문에, 향후 중국은 농촌개혁, 기업개혁, 금융개혁, 정부기구 개혁을 중점적으로 추진하게 될 것이다.⁸⁾ 중국의 지도자들은 농업, 농민, 농촌 등 소위 '3農問題' 해결을 체제안정에 직결된 사안으로 간주하고 있어서 농민의 부담을 경감시키는 방향으로 농민에 대한 세수정책을 전환하고, 양곡 수매제도 개혁과 농민에 대한 보조금 지급제도 개혁을 통해 농가소득 증대를 도모할 것이다. 특히 원자바오 총리가 텐진의 농촌지역 출신으로서 농업담당 부총리를 역임하였다는 점도 중국이 농촌문제 해결에 적극적인 관심을 보이고 있다는 사실을 나타내 주고 있다.

막대한 적자를 보고 있는 국유기업 개혁 차원에서 중국은 국유자산관리체제를 개혁하고, 국유기업의 민영화 등 현대적인 기업제도 도입노력을 적극화 할 것이다. 10기 전인대에서 국유자산감독관리위원회를 장관급 부서로 신설하였다는 점이 이를 뒷받침하고 있다. 국유기업의 적자누적이 중국 내 금융기관들의 막대한 불건전 여신비중을 심화시킨 주요 요인으로 작용해 왔는데, 중국은 금융기관의 영세성과 관리체제의 문제점을 보완하기 위한 노력을 강화할 것이다. 이와 관련, 금융감독 체제 강화 일환으로 중국 은행업감독관리위원회를 신설하였다. 세계무역기구 가입으로 중국이 외국의 금융·보험업 진출을 허용하지 않을 수 없는 상황에서 금융업계의 개혁은 시급한 과제가 아닐 수 없다. 10기 전인대에서 정부기구 개혁안이 통과되었는데, 이는 '전면적 소강사회' 건설을 위한 조직체제 구축차원에서

7) 중국공산당은 16차 당대회 정치보고 제목을 “소강사회를 전면적으로 건설하고, 중국특색의 사회주의 사업의 신국면을 개척해 나가자”로 결정하였다. 16차 당대회 정치보고 전문은 <http://www.fmprc.gov.cn/chn/37816.html>(검색일: 2002. 12. 28)에 게재되어 있다.

8) 『中國廣播網』, 2003. 3.1 8. 10:30-12:00 am.

공평하고 투명한 경쟁환경 조성을 위한 것으로 볼 수 있다. 중국은 정부와 기업의 분리, 권한 하방, 행정체제 효율제고 등을 통해 세계무역기구 가입 시대에 부합하는 정부관리체제를 구축하려 하고 있다. 과거 대외무역은 대외무역경제합작부가 국내무역은 국가경제무역위원회가 담당하였는데, 이번 기구개편으로 두 기구가 상무부로 통합되어 대외무역 발전에 기여할 것으로 보인다.

전 세계가 경제침체 국면에 처한 상황 속에서도 중국이 정부업무보고를 통해 2003년도 경제성장율을 7%대로 설정하였는데, 이는 국유기업 개혁과 농촌주민의 도시유입으로 인하여 증가되고 있는 도시 실업율을 4.5% 이내로 통제함으로써 내부 안정을 도모하기 위한 것이다.⁹⁾ 후진타오 지도부는 실업자 대책 차원에서 재취업과 새로운 고용기회를 확대하고, 연금 및 의료보험제도 등 사회보장체제를 강화할 것으로 예상된다.

Ⅲ. 중국의 대만정책 전망

1. 교류·협력 확대정책 지속

후진타오-원자바오 지도부는 실업문제와 빈부격차 해소 등 대내적으로 해결해야 할 산적한 과제를 목전에 두고 있고, 장쩌민이 대만공작영도소조 조장으로서 대만정책 결정과정에 핵심 영향력을 행사할 것으로 보여, 중국의 대만정책에 큰 변화가 없을 것으로 전망된다. 중국의 신 지도부는 집권 초기에 안정적 대외관계를 유지하려 할 것이기 때문에 대만과 대화를 강조할 것이다.

중국의 경제발전을 위해 대만의 협력이 필요하다. 서부대개발과 ‘南水北調’(양자강지역의 물줄기를 동북부지역으로 역류시킴) 사업 추진을 위해서도 중국은 대만자본을 적극 유치할 필요성을 느끼고 있다. 현재 대만은 홍콩과 미국에 이어 중국의 3대 자본투자 유치국이다. 현재 수십만 명의 대

9) 중국의 도시 실업율이 2000년 3.1%, 2001년 3.6%, 2002년 4%로 점차 악화되어 고용창출 필요성에 직면해 있다.

만주민이 중국에서 경제활동에 종사하고 있고, 대만자본은 중국 동남부지역 발전에 큰 기여를 하고 있다.¹⁰⁾

중국은 ‘평화통일, 일국양제’ 방식의 통일정책을 견지하면서 대만과 교류·협력을 확대하여 중국에 대한 대만의 의존도를 높이는 데 주력할 것이다. 중국은 대만경제의 대중국 의존도가 심화되면 대만정부가 대만 주민들로부터 중국과 대화에 나서도록 하는 강력한 압력을 받게 될 것으로 판단하고 있기 때문이다. 2002년 1~11월간 중국-대만 교역총액이 402억 달러를 기록하였으며, 동 기간동안 대만의 대중 협의투자 규모는 60억 달러에 달하였다. 1999년 대만의 총 교역에서 대중 교역이 차지하는 비중이 17%에 이르렀으며, 홍콩을 포함할 경우 대만경제의 대중 의존도는 23%에 달하였다.¹¹⁾

그러나 대만은 중국에 대한 의존도가 심화될 경우 대만의 국가안보에 위협이 될 수 있다는 판단 아래, 1996년 대중국 투자를 제한하는 내용의 ‘戒急用忍’(서두르지 않고 인내한다)정책을 채택하였다. 민진당의 천수이벤(陳水扁) 통치하에서도 대만은 대중국 경제의존도가 과도하게 확대되는 것을 원하지 않고 있다.

중국은 대만과 직접 ‘3통’(통상, 통항, 통우) 실현을 적극 추진하여 평화적으로 대만통일을 촉진하고자 할 것이다. 2001년 1월 최초로 대만의 금문도, 마조도와 중국 복건성의 하문과 복주 간 ‘소3통’이 이루어졌으나, 대만은 국가안보상의 이유로 대만섬과 중국 간 직접 ‘3통’에는 반대하고 있다.¹²⁾ 중국은 “중국과 대만 모두가 하나의 중국에 속한다”는 유연한 자세를 보임으로써 대만에게 본격적인 ‘3통’ 실시를 촉구하고 있다.

2003년은 중국의 해협양안관계협회(해협회)와 대만의 해협교류기금회(해기회) 간 ‘汪辜會談’이 개최된지 10주년을 맞는 해라는 점에서, 중국은

10) Richard Bush, “Cross-Strait Relations: A Time For Careful Management,” <http://www.brookings.org/fp/cnaps/papers/survey03.htm>(검색일: 2003. 5. 2), pp. 61-62.

11) 吳獻斌, “兩岸經貿關係的發展與趨勢,” 『當代亞太』, 2003年 第1期 (2003. 1), pp. 38-42; “16大後兩岸關係走勢,” 『瞭望』, 2003年 第2期 (2003. 1), p. 47.

12) 黃佺, “兩岸加入WTO後的三通前景分析,” 『中國政治』, 2002年 第12期 (2002. 12), pp. 89-93.

양안 간 대화 재개를 위해 적극 노력할 것이다. 1993년 4월 싱가포르에서 양안 간 최초의 반관반민 성격의 ‘왕고회담’이 개최되었으나, 제2차 ‘왕고 회담’은 1995년 리덩후이(李登輝) 대만총통의 미국방문과 중국의 미사일 위협으로 인하여 현재까지 성사되지 못하고 있다. ‘왕고회담’이 개최되기 위해서는 1992년 해협회와 해기회간에 구두 형식으로 합의된 ‘하나의 중국원칙’을 대만이 수용해야 하나, 대만정부가 이를 인정하기를 거부하고 있기 때문에 조만간 제2차 ‘왕고회담’이 개최되기는 현실적으로 어려운 상황이다.

2. 대만독립 저지

후진타오 총서기가 전인대 회의에서 ‘대만공작 4개 원칙’을 밝히면서 ‘하나의 중국원칙’을 강조하였다는 점에서, 중국은 대만의 독립을 저지하는데 대만정책의 핵심 목표를 둘 것이다. 중국은 대만 민진당 정부 하에서 대만문제를 근본적으로 해결하기는 어렵다고 보고, 양안간 현상이 유지되기를 바라고 있다.

후진타오-원자바오 지도부는 집권 초기 대만과의 관계를 완화하는 데 주력하면서 대만에 대한 무력사용 위협을 최대한 자제할 것이다. 귀리펑(郭立峰) 동해함대 소장은 전인대 기간 중 미국이 대만에 대한 군사무기 판매를 중단하면 중국은 대만해협 지역에 배치된 미사일을 철거할 수 있다는 입장을 밝힌 바 있으며,¹³⁾ 장쩌민 중앙군사위 주석도 2002년 10월 25일 부시 미국 대통령과의 정상회담 시 미국이 대만에 대한 첨단 군사무기 판매중단을 약속할 경우 중국은 대만해협 인근에 배치된 미사일을 감축할 수 있다는 입장을 밝힌 바 있다.¹⁴⁾

그러나 중국은 대만이 독립을 선포하거나 두개의 중국을 기도할 경우에는 강경한 태도를 보일 것이다. 2004년 3월 총통선거를 앞두고 대만에서 대만독립 주장이 강화될 우려가 있는데,¹⁵⁾ 중국 신지도부는 차기 대만 총

13) “美停對台軍售可撤飛彈,” 『文匯報』, 2003. 3. 12.

14) John Pomfret, “China Suggests Missile Buildup Linked to Arms Sales to Taiwan,” *Washington Post*, December 10, 2002, p. A01.

통선거에서 국민당의 련잔(連戰)과 친민당의 송추위(宋楚瑜)가 총통과 부총통으로 출마하여 민진당 후보에 맞서기를 바라고 있다. 2000년 선거 때와 같이 국민당과 친민당이 독자후보를 낼 경우 대만독립 지향적인 민진당에 필패할 것이라는 판단하에, 간접적으로 중국통일을 지향하는 정당을 후원하고 대만독립을 당 강령으로 명시하고 있는 민진당에게는 배타적 태도를 견지할 것이다.

중국은 대만에 대한 미국의 지지·지원정책이 대만으로 하여금 중국과의 정치대화를 거부하게 하는 주요 원인이 되고 있다고 보고, 대만과 미국간 군사관계 강화를 강력하게 견제할 것이다. 1979년 미·대만간 외교관계 단절 이후 최초로 2002년 3월 탕야오밍(湯耀明) 대만 국방장관이 미국을 방문하여 군수회담에 참가한데 대해 강력하게 반발한 바 있다. 미국 내에서 제기되고 있는 대만의 전역미사일방어(TMD)체제 가입 주장에 대해서는 미국과 대만간 새로운 형태의 군사동맹으로 간주하고 있다.¹⁵⁾

중국의 대만정책 결정과정에서 중앙 대만공작 영도소조, 대만공작 판공실, 중앙군사위원회 그리고 총참모부가 중요한 역할을 담당하고 있는데, 이들 기구 구성원이 어떻게 구성될 것인지가 중국의 대만정책에 영향을 미칠 것으로 보인다. 당분간 장쩌민이 중앙 대만공작 영도소조 조장을 맡을 것으로 예상되고 있고, 일부 당연직으로 참가하는 멤버에는 다소간의 변화가 있을 것으로 예상된다.

한편 홍콩과 마카오가 정치·사회적 안정 속에서 경제적 번영을 유지되도록 하는 것이 대만문제를 ‘일국양제’ 방식을 통해 해결하는 데 결정적 영향을 미칠 수 있기 때문에, 중국은 홍콩과 마카오의 안정과 발전을 위해 적극적으로 협력할 것이다.

15) 후진타오가 국가주석에 선출된 3월 15일 리덩후이 전 대만 총통은 국호를 『臺灣』으로 개칭하고, 헌법을 개정해야 한다고 주장하였다.

16) 閻學通, “全區導彈防禦系統與東北亞安全,” 『中國評論』, 2000年 6月號 (2000. 6), pp. 90-91; 韓輝, “美國發展部署反導武器的意圖與影響,” 『瞭望』, 2000年 第25期 (2000. 6), p. 56.

IV. 중국의 외교안보정책 전망

1. 중국 신 지도부의 국제질서 인식

중국 신지도부의 국제질서에 대한 인식은 16차 당대회 정치보고와 10기 전인대 정부공작보고 중 ‘국제정세와 대외공작’ 부분에 잘 기술되어 있다. 중국은 평화와 발전이 현 국제사회의 양대 주제이며, 국제질서의 다극화와 경제의 세계화 추세가 진전됨으로써 국제질서가 대체적으로 중국의 발전에 유리하게 전개되고 있다고 판단하고 있다.¹⁷⁾

그러나 중국은 아프가니스탄과 이라크 공격 등 미국의 패권정책이 강화되는 등 불확실성 요인이 증대되고 있다고 인식하고 있다. 9·11 테러사태 이후 대미관계가 개선되었으나, 미국이 키르기스스탄, 타지크스탄, 우즈베키스탄 등 중앙아시아 지역에 대한 영향력을 확보하고, 필리핀과 인도네시아 등 동남아국가들과의 군사관계를 강화하고, 인도와 파키스탄과도 안보 협력을 확대하는 등 대중 포위망을 형성하고 있다고 판단하고 있다.¹⁸⁾ 미국이 이라크를 군사 공격하여 지배하려는 이유는 중동지역을 장악하여 미국주도의 패권체제를 공고히 하고, 중동지역의 석유이권을 확보하려는데 있다고 간주한다.¹⁹⁾ 국제테러와 범죄, 마약 등 새로운 형태의 분쟁요인이 분출되고 있는 근본 이유는 남북간 격차가 확대되는 등 국제질서의 민주화가 이루어지지 못하고 있는 데 있다고 평가한다. 아-태지역의 핵심 불안정요인으로 인도-파키스탄 분쟁, 아프가니스탄문제, 한반도문제 그리고 대만의 독립움직임을 지목하고 있다.²⁰⁾

17) 江澤民, “江澤民同志在黨的十六大上所作報告全文,” <http://www.fmprc.gov.cn/chn/37816.html>(검색일:2002. 12. 28)

18) 江凌飛, “‘9·11’ 反思: 當前國際戰略形勢與中國安全環境,” 『國際經濟評論』, 2002年 9-10月號(2002.10), pp. 42-44; 林利民, “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(2002.3), pp. 26-31.

19) 張達基, “反恐未結束, 動蕩持續: 美國攻伊之國際形勢分析,” 『中國評論』, 2002年 11月號 (2002. 11), pp. 22-24; 黃培昭, “戰爭深刻影向中東地區格局,” 『人民日報』, 2003. 3. 26; 王如君, “審視布什政府的中東政策,” 『人民日報』, 2003. 3. 25.

20) 國務院新聞辦公室, “2002年中國的國防,” 『新華月報』, 2003年 第1期(2003. 1), pp. 132-133; 王緝思, “對我國際環境和美國戰略走向的幾點估計,” 『現代國際關係』,

또한 중국은 미국의 일방주의 정책으로 인하여 러시아가 실리주의 정책을 채택함으로써 「상하이협력기구」의 결속력이 약화되고 중·러간 전략적 협력·동반자관계가 위축되고 있는 점이 중국의 안보이익에 불리하게 작용하고 있는 것으로 인식하고 있다. 2001년 중국이 러시아와 ‘선린우호협력조약’을 체결하고 러시아를 비롯하여 중앙아시아 4개국과 「상하이협력기구」를 창설한 중요한 이유 중의 하나가 미국에 의한 패권주의를 견제하려는 데에 있었다는 점에서 「상하이협력기구」의 결속력 약화와 러시아의 외교 노선 변화는 중국의 안보이익을 저해하는 요인으로 작용하게 될 것이다.²¹⁾

아울러 중국은 일본이 미국과 안보협력을 강화하면서 대테러 지원 명분 아래 자위대 함정을 인도양에까지 진출시키는 등 군사활동 범위를 확대하고 있는 사실도 중국의 안보에 잠재적 위협요인이 되고 있는 것으로 평가하고 있다.

2. 중국의 외교안보정책 기조

중국외교는 ‘全面的 小康社會’ 실현이라는 전략목표 달성에 목적을 두고 이에 유리한 주변환경을 조성하는데 중점이 두어질 것이다. 즉, 1980년대 이래 줄곧 중국이 견지해 온 주변지역의 안정과 평화유지에 대외정책의 최우선 순위를 계속 부여할 것이다.

중국은 국제적 불확실성이 증대되고 있는 상황에서 주변국과 교류·협력을 새로운 단계로 발전시킴으로써 미국의 대중 견제정책에 대처해 나갈 것이다. 동시에 중국은 계속 대내 경제발전을 핵심 국가정책 목표로 설정하고 있기 때문에 미국과 일본 등 선진 자본주의국가와의 관계개선을 중요시할 것이다.

중국 신 지도부는 2008년 베이징 올림픽과 2010년 상하이 박람회의

2002年 第11期 (2002. 11), pp. 1-3.

21) 夏義善, “團結結碩果, 攜手創未來,” 『人民日報』, 2001.6.18; Bates Gill, “Shanghai Five: An Attempt to Counter US Influence in Asia?” <http://www.brook.edu/views/op-ed/gill/20010504.html>(검색일:2001. 6. 15)

성공적 개최를 위해 대외 평화 이미지를 강조할 것으로 전망된다. 후진타오-원자바오 지도부는 중국이 세계 6대 경제국으로 부상한 상황에서 취임하였기 때문에, 중국은 국제사회에서 책임 있는 국가로서 국제질서의 현상 유지에 기여하는 행동을 할 가능성이 크다.

중국은 대미관계 개선을 위해 반테러 입장을 강조하면서도 국제질서의 민주화와 다극화를 주장하면서 유엔 등 다자 국제기구의 역할이 확대되어야 한다는 입장을 견지할 것이다. 중국은 미국의 일방주의 외교행태에 반대하면서 「상하이협력기구」를 결성하고 「아세안지역포럼」에 적극 참여하는 등 다자 외교활동의 중요성을 강조해 왔다. 미국이 이라크 전을 치루는 도중에도 이라크문제가 유엔의 테두리 내에서 평화적으로 해결되어야 한다는 입장을 강조하였던 것도 미국의 군사적 패권주의를 견제하고자 하는 의도 때문이었다.

군사안보와 관련, 중국은 테러와 지진 등 돌발사건 대비능력을 강화하기 위해 신속대응 능력을 제고하는 방향으로 군사력을 첨단화·현대화 할 것이다. 김태호도 중국 군 지도부의 상당수가 전문군사교육 과정을 이수한 야전 사령관 출신으로 군 현대화·직업군인화·전문화를 강조하게 될 것이라는 점을 강조하고 있다.²²⁾ 10기 전인대에서 통과된 2003년도 정부예산 안에서 국방예산을 전년도 대비 9.6% 증가한 1,853억 인민폐(약 220억 달러)를 책정하였다. 1990년대 이래 처음으로 국방예산을 한자리 수 증액하는데 그쳤지만, 실제 국방비는 이 보다 훨씬 많은 규모가 될 것이다. 최소 400억 달러 이상의 국방예산을 첨단 군사무기·장비 구입 및 개발을 위해 지출할 것이다.

1997~99년 50만 명의 병력을 감축한데 이어 향후 50만 명의 병력을 추가로 감축하는 대신, ‘고기술 조건하의 방어능력’을 강화하기 위해 해군과 공군 무기장비 현대화를 적극 추진할 계획이라고 밝히고 있다.²³⁾ 해·공군력 강화는 대만의 독립을 저지하기 위한 목적의 일환이기도 하다. 이

22) 金泰虎, “中國의 第16次 黨大會: 新指導部 人事內容과 含意,” 『新亞細亞』, 제10권 제1호(2003년 봄), p. 32.

23) 2003년 군사예산 증가분은 주로 공군, 해군, 제2포병부대, 탄도미사일부대를 현대화하는 데 집중 투자할 방침으로 있다.

라크 전쟁에서 미국이 최첨단 무기를 동원하여 단기간 내에 후세인을 축출하였다는 사실은 중국에게 군사 현대화의 중요성을 다시금 환기시키는 계기가 될 것이다.

그러나 외교담당 국무위원으로 승진한 탕자쉬엔이 3월 6일 내외신 기자회견 시 중국의 대외정책 원칙을 ‘剛中有柔, 柔中有剛, 剛柔并濟’라고 천명하였는 바,²⁴⁾ 중국은 ‘독립자주적 평화외교정책’을 확고하게 견지하면서도 사안에 따라 최대한 유연성을 발휘할 것으로 보인다.

16차 당대회와 10기 전인대를 계기로 중국 지도부의 권력분산 체제가 더욱 강화되었다는 사실은 중국의 대외정책이 지도부간 협의를 통해서 이성적, 합리적으로 이루어지도록 하는데 유리하게 작용할 것이다. 결국 중국의 대외정책에 대폭적인 변화가 이루어지기는 어려울 것이며, 중국의 신 지도부는 경제발전에 유리한 환경을 조성하는데 전력을 기울일 것이다.

3. 대미정책

16차 당대회에서 중앙위원회에 진출한 탕자쉬엔과 외교부 부부장으로 이동한 다이빙궈(戴炳國)를 제외한 외교담당 관료들이 미국통이었으며, 이번 10기 전인대에서 주미 대사를 역임한 리자오싱(李肇星)이 외교부장에 임명되었다는 사실은 중국의 대외정책에서 대미관계가 최우선시 될 것임을 의미하는 것으로 평가된다. 우이(吳儀), 리자오싱, 양제츠(楊潔篪) 등 미국통이 중앙위원회에 진출하였고, 1990년대말 대미 무역협상에서 능력을 발휘하였던 우이는 부총리로 승진하였다.

당분간 장쩌민이 중앙외사영도소조 조장에서 물러나지 않을 것으로 보여 중국의 대미정책 결정과정에 발언권을 행사할 것으로 보이나, 우이 부총리와 리자오싱 외교부장 등 미국통이 대미정책 결정과정에 직접 참여할 수 있게 되었다는 점은 중국의 대미정책을 보다 현실적이고 합리적인 방향으로 유도할 것으로 보인다.²⁵⁾ 중국은 강대국의 패권정책에 반대하고 대만문제

24) “中國外交剛柔并濟,” 『人民日報』, 2003. 3. 6.

25) 전임 외교담당 부총리 첸치천과 전임 외교부장 탕자쉬엔은 러시아와 일본 전문가였다.

와 인권문제에 대한 기존의 원칙적 입장을 확고하게 견지할 것이나, 미국과의 실제 협상에서는 유연한 태도를 보일 것으로 전망된다. 중국의 핵심 외교정책 실무자들이 미국을 잘 아는 인사들로 구성되었다는 점은 중·미간 외교협상에서 타협을 이루는데 유리하게 작용할 수 있을 것이다.

중국은 미국이 아프간전쟁을 계기로 중앙아시아, 서남아시아, 동남아시아에 대한 영향력을 강화하고, 이라크전을 통해 중동지역 이권을 장악하는 등 세계 패권을 추구하고 대중 봉쇄망을 구축하고 있다고 판단하고 있으나, ‘全面的 小康社會’ 실현을 위해 9·11 사태이후의 중·미관계 개선 추세를 지속시키려 할 것이다. 부시 대통령 등장 이후 중·미관계는 2001년 4월 군용기 충돌사건과 미국의 대만에 대한 첨단 군사무기 판매 결정 및 동년 5월 대만 총통의 미국 통과방문 허용 등으로 인하여 최악의 상황으로 발전되었었다. 그러나 중국이 미국의 대테러전을 적극 지지하고 9.11 테러 직후 부시 미국 대통령이 상하이 아·태경제협력체 지도자회의에 참석하여 중국을 경쟁자가 아니라 ‘건설적 협력상대’라고 지칭함으로써, 중·미관계가 호전되어 왔다. 중국은 이러한 중·미관계 개선 추세가 지속되기를 바라고 있다.

따라서 중국은 공개적으로 미국의 이라크 공격을 비난하고 유엔 체제 내에서 이라크문제의 평화적 해결을 강조하는 원칙적인 입장을 재천명하는 선에서 그쳤다. 미국의 이라크에 대한 제재 결의안 상정 움직임에 대해 프랑스와 러시아가 반대표를 행사할 것이라고 공개적으로 표명하였던 반면에, 중국은 기권 가능성을 밝힘으로써 미국의 행동에 정면 반대하지는 않았다.²⁶⁾

후진타오-원자바오 신 지도부는 집권 초기에 대만과의 관계가 악화되는 것을 원하지 않고 있기 때문에, 미국이 대만에 대해 첨단 군사무기 판매를 확대하지 않기를 바라고 대만독립을 지지하지 않도록 강력하게 요구할 것이다. 당초 4월로 예정되었던 체니 미 부통령 방중시 중국은 미국에게 ‘하나의 중국’원칙 지지와 대만독립 불지지 입장을 천명하도록 요구할 방침이

26) Gandy A. Epstein, “Beijing limits role in world’s hot spots,” *The Baltimore Sun* (March 11, 2003); “Iraq a big test of Sino-U.S. ties,” *Korea Herald*, March 13, 2003.

었다.²⁷⁾

미국은 중국의 경제발전에 극히 중요하므로, 중국은 대미 경제교류·협력 확대정책을 지속할 것이다. 2002년 중국은 미국에 1,251억 달러를 수출하여 1,031억 달러의 무역흑자를 기록하였다. 중국은 최근 3년 동안 계속 일본을 제치고 미국의 최대 무역 역조국이 되었다. 현재 중국의 경제성장에서 대미 무역이 차지하는 비중이 약 10%에 이르는 것으로 추정되고 있을 정도로 미국은 중국경제에 사활적인 상대이다. 서부대개발 추진에 필요한 방대한 자본 조달을 위해서도 미국과 경제교류·협력을 활성화하고자 한다.

V. 중국의 대북정책 전망

1. 우호협력관계 유지

2002년 8월 이래 중국과 북한관계가 눈에 띄게 소원해졌으나, 중국의 신지도부는 북한이 가지는 전략적 중요성 때문에 북한과 선린우호관계를 회복하고자 할 것이다. 최근 중국 외교부의 쑹취엔(孔泉) 대변인은 중·북 관계를 선린우호관계로 규정하고, 한·중관계를 협력동반자관계로 지칭하였다.²⁸⁾ 경제분야를 비롯 거의 모든 영역에서 중국에게 한국의 중요성이 급증하고 있음에도 불구하고, 중국은 여전히 북한과 우호관계를 유지하고 싶어한다. 이는 1,000킬로미터 이상의 영토를 접하고 있는 북한이 중국에게 적대적인 강대국의 영향권으로 편입될 경우 중국에게 미칠 심각한 안보위협을 고려하고 있기 때문이다. 중국의 안보전략가들에게 있어서 북한은 여전히 중요한 협력상대로 간주되고 있다.

북한 김정일 위원장이 러시아 극동지역을 방문하여 한·중 수교 10주년

27) 그러나 체니 부통령은 이라크전이 예상보다 장기화 되자 중국 등 동아시아 방문계획을 취소하였다.

28) 최근 중국의 대외관계에서 동반자관계가 갖는 중요성이 우호관계가 갖는 의미보다 높게 평가되고 있다. “孔泉就朝鮮中開核反應堆,兩會安全措施等問答,” <http://www.chinanews.com.cn/2003-02-27/26/276924.html>(검색일: 2003. 2. 28)

기념일 바로 전날이었던 2002년 8월 23일 푸틴 대통령과 정상회담을 개최하였는데, 이는 러시아와의 관계를 이용하여 한·중관계 발전을 견제하려는 전략적 고려 하에 이루어진 것으로 해석될 수 있는 사건이었다. 북한은 러시아와 에너지협력을 강화함으로써 중국에 대한 에너지 의존도를 축소하고, 한반도중단철도와 시베리아횡단철도 연결문제를 논의함으로써 중국을 견제하고자 하였던 것이다.

2002년 9월 김정일이 일본 고이즈미 총리와 정상회담 개최문제를 협의하였을 때 중국채널을 통하지 않고 러시아채널을 활용하였다는 점도 중국에게는 불쾌하게 여겨졌을 것이다. 더구나 북·일 정상회담에 대해 북한은 중국에게 사전 협의와 사후 통보를 하지 않은 것으로 알려지고 있다.

2002년 9월 북한이 신의주를 특별행정구로 지정하고 네덜란드 국적의 중국계 기업인 양빈(楊斌)을 행정장관으로 임명하였을 때에도 북한은 중국과 사전에 충분히 협의하지 않았다.²⁹⁾ 중국 외교부 고위관리에 의하면,³⁰⁾ 중국이 북한에게 양빈을 특구장관으로 임명해서는 안된다는 점을 분명하게 밝혔음에도 불구하고 북한은 중국의 요청을 무시하고 특구장관 임명을 강행하였다고 한다. 결국 중국은 양빈을 세금 탈루, 부동산 불법개발 및 반체제활동 연루 등의 혐의를 내세워 구금하여 신의주 특별행정구 구상 실현을 어렵게 하였다.

중국 16차 당대회에서 중국 공산당 최고지도부가 개편된 후 김정일은 중국 최고 지도부와 인적 유대관계를 유지하기 위해 중국방문 필요성을 가지고 있었음에도 중국을 방문하지 않았다. 김정일은 2002년 11월 15일 장쩌민과 후진타오에게 당 중앙군사위 주석과 당 총서기 취임을 축하하는 전보만을 보냈을 따름이었다. 또한 김정일은 2003년 2월 12일 평양 주재 러시아대사관만 방문하고 중국대사관은 방문하지 않았다. 서울에 나와 있는 중국 언론인에 의하면, 당시 김정일이 중국대사관에도 방문의사를 밝혔으나 중국측에서 북한과의 관계가 정상적이지 않은 상황에서 김정일

29) 2002년 10월 양형섭 북한 최고인민회의 부위원장이 중국을 방문하여 북한의 대외관계 개선노력과 성과를 중국에 통보하였다. 이는 북한이 그 이전까지 중국에 대해 러시아, 일본과의 관계개선 상황과 신의주 특구문제 등을 사전에 협의하고 통보하지 않았다는 사실을 시사하는 것으로 풀이된다.

30) 베이징에서 필자와의 인터뷰, 2002. 10. 21.

의 방문을 허가하지 않았던 것으로 전해지고 있다.³¹⁾

이처럼 최근 중·북간 협력관계에 균열징후가 나타나고 있지만, 중국은 북한이 중국의 안보에 미치는 중요성과 한, 미, 일과의 외교관계에서 유리한 입지를 확보하기 위해 북한과의 우호협력관계를 유지하려 할 것이다.

중국은 군사동맹을 통한 안보가 냉전시대의 안보개념이라고 주장하고 예방외교와 신뢰구축을 핵심 내용으로 하는 협력안보를 강조하고 있음에도 불구하고, 1961년 북한과 체결한 군사동맹조약을 형식적으로나마 계속 유지할 것이다. 현재 중국이 군사동맹조약을 유지하고 있는 유일한 국가가 북한이라는 사실은 중·북관계의 상징성을 보여주는 대표적 사례이다. 그러나 중국은 북한이 도발하는 전쟁에 대해서는 자동개입하지 않을 것임을 시사하고 있다. 중국이 아직도 북한과 군사동맹조약을 유지하고 있는 이유는 미국과 한국에게 북한에 대한 무력공격을 저지하도록 하고, 북한에게는 한국을 무력으로 통일시키려는 것을 방지하려는 의도로 볼 수 있다. 중·북 군사동맹은 북한을 군사적으로 돕기 위해서라기 보다 한반도에서 무력분쟁 발발을 억제하기 위한 평화유지적 기능을 하는 측면이 더 많다고 보여진다.

중국은 북한 사회주의 체제붕괴에 따른 혼란과 불이익을 우려하여 북한의 생존에 필요한 최소한도의 식량과 원유를 계속 제공할 것이다. 북한의 경제사정이 극도로 악화되기 시작한 1995년부터 중국은 대북 경제지원을 강화해 왔는데, 중국은 1995년 식량 10만톤, 1996년 식량 10만톤, 1997년 식량 15만톤, 1998년 식량 10만톤과 비료 2만톤 및 원유 8만톤, 1999년 식량 15만톤과 코크스 40만톤, 2001년 식량 20만톤을 북한에 무상으로 제공하였다고 공개하였다. 류젠차오(劉建超) 중국 외교부 대변인은 북한이 경제적으로 어려움에 처했을 때 중국은 북한에 필요한 원조를 제공해 왔으며, 향후에도 힘이 닿는 데까지 지원할 것이라는 입장을 천명한 바 있다.³²⁾ 중국은 미국을 비롯한 국제사회가 북한에 대해 경제제재를 가하는데 대해서도 지지하지 않을 것으로 보인다. 경제적으로 극히 어려운 상황에 처한 북한에게 외부세계가 강도 높은 경제제재를 채택하게 될 경우 북한 사

31) 서울에서 필자와의 인터뷰, 2003. 4. 5.

32) <http://www.chinanews.com.cn/2002-12-13/26/252999.html>(검색일: 2002. 12. 13)

회주의체제가 존속하기 어렵게 될 것이라는 우려 때문이다.

중국은 탈북자문제를 대외적으로는 중국 국내법, 국제법, 인도주의 원칙 그리고 한반도의 안정과 평화를 고려하여 처리한다고 주장하고 있으나, 중국사회 안정에 미칠 영향과 북한의 입장을 동시에 고려하고 있다. 실지로 연길 등 중국 동북삼성지역의 경우 상당부분의 강력사건이 탈북자와 연루되어 있는 것으로 전해지고 있다. 중국은 1986년 8월 북한과 체결한 「변경지역에서 사회질서 유지를 위한 상호협력에 관한 의정서」 제4조에 의거 탈북자들을 북한에 송환해야 한다. 그러나 중국은 중국내 외국 대사관과 영사관에 진입한 탈북자의 대부분을 탈북자의 의사를 존중하여 제3국을 거쳐 한국에 입국할 수 있도록 허용하고 있다. 중국의 이러한 정책도 북한에게는 불쾌하게 받아들여질 수밖에 없을 것이다.

그렇지만, 향후 5년간 중국을 지배할 최고 지도부가 확정되어 중국과 북한은 조만간 최근 경색된 관계를 해소하고 우호협력관계를 복원하기 위해 각종 레벨의 접촉과 협의를 강화할 것으로 전망된다. 중국은 여전히 북한이 필요로 하는 식량과 원유의 절대량을 공급해 주는 등 북한정권 유지에 버팀목 역할을 하고 있다. 2001년 중국은 북한에 57만 1,700톤의 식량과 57만 9,300톤의 원유를 제공하였으며, 2002년에는 중국의 대북 경제지원 규모가 감소하였지만 32만 6,300톤의 식량과 47만 2,000톤의 원유를 제공한 것으로 추정된다.³³⁾

2. 북한 핵문제의 평화적 해결입장 견지

중국은 북한이 핵 개발을 추진하는 이유가 미국이 북한에 대해 적대시 정책을 채택하고 있기 때문이라고 보고, 북한 핵문제의 근본적 해결을 위해서는 미국이 북한의 안보위험을 해소해 주어야 한다는 입장이다. 중국은 북한이 미국으로부터 체제를 보장받기 위해 핵개발 카드를 활용하고 있다고 판단하고, 미국에게 대북 압박정책 보다는 대화를 통한 해결책을 주문해 왔다. 중국은 북한이 핵무기를 보유하고 있을 것이라는 데 부정적인 입

33) 관세관, “2002년 중국-북한 교역동향,” <http://www.koreaemb.org.cn>(게시일: 2003. 1. 29)

장이며, 북한에게 핵무기 기술을 제공하지 않았다고 강조한다. 북한의 핵 능력에 대해 높게 평가하지 않는 보다 근본적인 이유는 미국의 대북 군사·경제적 압력행사를 저지함으로써 한반도의 긴장악화를 방지하려는 데에 있는 것으로 보인다.

중국은 미국이 북한 핵문제를 제기하고 있는 목적은 동아시아에서 군사적 주도권 유지, 대량살상무기 확산 저지 및 북한정권 붕괴 유도에 있다고 판단하고 있다.³⁴⁾ 중국은 미국의 대량살상무기 확산 저지정책에는 적극 지지함으로써 부시 행정부 등장 이후 악화되었던 미국과의 관계를 개선하려 하지만, 북핵 문제를 이용하여 동아시아에서 미군 주둔을 장기화하고 북한을 고사시키려는 것은 지지하기 어려운 입장이다. 북한이 붕괴될 경우 중국의 사회혼란을 가중시키고 중국 자신의 안보에 심각한 위기를 초래할 것이기 때문에 물리적 강제력과 압박을 통한 북한 핵문제 해결에는 반대하고 있다.

따라서 중국은 한반도 평화와 안정유지를 바라면서 북한의 핵무기 개발을 분명하게 반대하고 있다.³⁵⁾ 북한의 핵무기 개발은 동아시아에서 미국의 군사적 영향력 유지를 정당화하는 구실이 될 수 있고, 일본과 대만의 핵무장 등 역내 군비경쟁을 자극하게 될 것으로 우려하기 때문이다.³⁶⁾ 2003년 2월 국제원자력기구(IAEA) 특별이사회가 상정한 북핵문제의 유엔안보리 이관 결의안에 대해 러시아가 기권한 반면 중국은 찬성하였는데,³⁷⁾ 이는 북한 핵개발에 대한 중국의 반대 입장이 강력하다는 것을 보

34) 時永明, “朝鮮核問題何去何從,” 『中國評論』, 2003年 3月號 (2003.3), pp. 62-62; “劉建超就朝鮮核力量, 北京會談和印巴局勢問答,” <http://chinanews.com.cn/n/2003-04-29/26/298867.html>; “中國軍科院軍事專家談朝鮮半島局勢,” “<http://neonle.com.cn/GB/iunshi/62/20030306/937346.html> ; 신상진, “북한 핵문제에 대한 중국의 입장과 정책,” 『월간중앙』, 2003년 2월호 (2003. 2), pp. 308-312 등 참조.

35) 1월 10일 북한이 핵확산금지조약 탈퇴를 선언한 직후 장쩌민은 부시 미국 대통령과의 전화통화에서 북한의 핵무기 개발을 찬성하지 않는다고 분명하게 천명하였다.

36) 時殷泓, “朝鮮核危機與中國的至高戰略利益,” 『中國評論』, 2003年 2月號, pp. 14-18.

37) 『중앙일보』, 2003. 2. 13.

여주는 명백한 사례이다.

북한 핵문제 해법과 관련, 중국은 북·미가 직접 당사자라면서 북·미 양자대화에 의해 평화적으로 해결되어야 한다는 입장을 견지하고 있다. 그러나 미국이 북한과의 양자대화를 거부하는 상황에서 북한과 미국의 입장을 절충하는 형태의 다자틀 내 양자대화 방식에 대해서도 유연한 자세를 보이고 있다. 특히 2003년 3월 10일 부시 대통령과 전화통화를 통해 장쩌민 주석이 “회담의 형식이 가장 중요한 것은 아니다”면서 다양한 외교적 노력을 통해 미국이 주장한 다자대화의 형식을 북한에게 수용하도록 권유하였다.³⁸⁾ 북한의 반대를 이유로 미국이 주장한 다자대화 방식을 통한 북한 핵문제 해결에는 소극적인 입장이었으나, 북핵 위기의 돌파구가 보이지 않는 상황에 이르자 대화의 형식이 중요한 것은 아니라는 입장으로 선회하였다. 중국은 북핵 위기가 대화를 통해 평화적으로 해결되도록 하기 위해 북한과 미국의 입장을 적극적으로 중재함으로써 한반도 위기상황 해소에 건설적인 기여를 하고 있다.

그러나 중국은 일본과 러시아가 북핵 논의를 위한 다자대화에 참여하는 데에는 소극적인 입장을 보이고 있다. 중국이 일본과 러시아의 참여에 소극적인 이유는 북한이 반대하고 있기 때문이라고 밝히고 있으나,³⁹⁾ 보다 근본적인 이유는 한반도문제에 대한 일본과 러시아의 발언권 확대를 원하지 않기 때문이다. 또한 중국은 일본과 러시아의 참여를 허용할 경우 북한이 코너에 몰릴 위험이 있기 때문에 북한의 회담 참여를 보장하기 어려울 뿐만 아니라 중국도 미국 한나라만을 설득하기보다 어려울 수 있다고 판단하고 있는 것으로 보인다.

중국은 이라크문제 보다 북한 핵문제에 따른 위협이 더 심각하다고 판단, 이라크문제에 대한 입장을 완화하는 대신 북한 핵문제를 평화적으로

38) “江澤民與布什通電話,” <http://www.peopledaily.com.cn/GB/shizheng/16/20030311/940694.html>(검색일:2003.3.11)

39) 중국은 공개적으로는 일본과 러시아 등 유관국이 북핵문제 해결과정에서 건설적 역할을 수행하는데 환영하는 입장이라고 밝히고 있으나, 직접 관련국간의 대화를 통해 해결되어야 한다고 주장함으로써 실질적으로는 일본과 러시아의 참여에 소극적이라는 점을 나타내고 있다. 王莉, “人民觀察 朝核會談令人歡迎的好開端,” 『人民日報』, 2003. 4. 28.

해결하도록 미국에 요구하였다. 이라크전 직전인 3월 10일 장쩌민 주석과 부시 미 대통령 간 전화통화에서 부시는 북한 핵문제에 대한 중국의 입장을 중시한다고 밝혔는데, 이는 북한 핵문제 해결과정에서 중국의 입장을 고려하는 대신 이라크전에 대한 중국의 반대입장을 완화시키려는 의도에 기인하였던 것으로 분석된다.

중국은 관련국이 문제를 더욱 복잡하게 하는 행동을 해서는 안 된다고 강조하면서, 북한 핵문제를 유엔안보리에서 논의하는 것은 바람직하지 않다고 주장해 왔다. 북한에 대한 미국의 물리적 행사에도 반대하지만, 북한에게도 폐연료봉 재처리와 장거리 미사일발사와 같은 사태를 악화시킬 수 있는 행동을 원하지 않는다는 경고의 메시지라고도 할 수 있다.⁴⁰⁾

중국은 북한 핵문제가 중국의 국가이익에 중대한 위협을 미칠 수 있다고 보고 북한과 다각적으로 접촉하여 자국의 입장을 관철시키려 하였다. 탕자쉬엔 외교부장이 베이징 주재 북한대사관을 방문하여 북한에 평화적 해결을 촉구(2002. 12. 27)하였으며, 왕이(王毅) 외교부 부부장이 베이징 공항에서 백남순 북한 외무상과 북한 핵문제를 논의(2. 18)하는 한편, 3월초에는 첸치천 외교담당 부총리와 함께 북한을 방문하여 북한에게 다자회담 수용과 김정일의 방중을 촉구하였던 것으로 전해지고 있다.

그러나 북한에 대한 중국의 외교노력이 실효성을 갖기 위해서는 중국의 대북 영향력이 확보되어야 하나, 2002년 8월 이후 중·북관계가 악화되어 중국이 북한에 대해 핵개발 포기를 강력하게 설득하지는 못한 것으로 보인다. 2002년 12월 27일 탕자쉬엔 외교부장이 베이징 주재 북한대사관을 방문하여 최진수 대사에게 핵문제에 대한 입장변화를 촉구하였으나, 북한은 12월 29일 “다른 나라들이 조선반도의 핵문제해결에 관심이 있다면 미국으로 하여금 우리에게 안전 담보를 주고 대화에 나서도록 요구하거나 그렇게 못하겠으면 가만있으면 되는 것이다”고 주장하면서 중국의 중재역할 수행 요청을 거부하였다.⁴¹⁾

이에 반해 1994년 북한 핵 위기 시에는 덩샤오핑(鄧小平)의 지지아래

40) 孔泉 중국 외교부 대변인은 3월 20일 북한에게 핵문제를 더 이상 악화시키는 행동을 자제하도록 권유하고 촉구해 왔다는 사실을 밝혔다.

41) “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인담화,” 『로동신문』, 2002. 12. 30.

장쩌민체제가 확고하게 구축된 상황이었으나 후진타오-원자바오 체제로의 권력 이양기에 있기 때문에, 중국의 신 지도부가 북핵 문제에 적극적으로 개입하기 어려운 점도 있었던 것으로 보인다.

V. 맺는 말

21세기 들어 처음으로 개최된 당대회와 전인대 회의를 통해서 확정된 중국의 신지도부는 경제적 실리를 중시할 것이기 때문에 중국의 외교안보 전략이 보다 현실적이고 타협적인 방향으로 전개될 전망이다. 미국의 일반 주의를 반대하면서도 대내 경제발전과 평화적 대외환경 유지를 위해서는 미국과의 안정적인 관계유지 필요성을 인식하고, 대미관계 개선을 최우선 시하는 정책을 전개할 것이다. 그리고 후진타오 지도부 초창기에 대만과의 관계가 더 악화되는 것을 원하지 않을 것이므로 대만이 ‘하나의 중국원칙’을 수용하도록 하면서 대만과의 교류·협력정책도 지속할 것이다. 중국의 신지도부는 2008년 베이징 올림픽과 2010년 상하이 박람회의 성공적 개최를 위한 여건 조성을 위해 21세기 신질서 구축과정에서 책임 있는 강대국으로서의 위상을 제고하는데 주력할 전망이다.

북한 문제와 관련해서는, 북한의 핵개발을 반대하고 북핵문제의 평화적 해결원칙을 견지하고 있다. 북핵문제의 유엔안보리 이관이나 북한에 대한 미국의 군사적 압박과 경제제재에도 반대 입장을 분명히 하고 있다. 북한을 중국의 안보에 대한 완충지대로 간주하여 북한체제의 동요나 북한의 붕괴를 초래 할 수 있는 조치에 대해서는 부정적인 입장을 견지할 것이다.

중국의 경제력이 세계에서 가장 빠른 속도로 증강되고 있고, 아시아에서 정치적 발언권이 심화되고 있다. 그리고 대만과 홍콩을 포함할 경우, 중국은 이미 미국을 추월하여 한국의 최대 교역상대로 부상하였다. 젊은 세대를 상대로 한 여론조사 결과에서는 미국보다는 중국을 호의적으로 보는 비율이 훨씬 높다. 이러한 추세가 지속될 경우, 동아시아뿐 아니라 한국의 안보 및 경제번영에 대한 중국의 중요성은 더욱 심화될 전망이다. 따라서 향후 한국의 안보와 번영을 위해 중국에 대한 바람직한 정책대안이 강력히 요구되고 있다고 하겠다.

첫째, 장쩌민이 중앙군사위 주석으로서 외교안보정책 결정과정에 중요한 역할을 지속할 것이므로 장쩌민 등 기존 중국의 지도부와의 유대관계를 지속하는 동시에, 후진타오, 원자바오, 쟁칭홍 등 중국의 신 지도부와도 교류·접촉을 확대해야 할 것이다. 그리고 중국 중앙정치국에서 김일성 종합대학 경제학과를 졸업한 장더장(張德江)이 대북정책 결정시 중요한 역할을 수행할 가능성이 있는 바, 정치국원 겸 광둥성 서기로 있는 장더장과의 접촉을 강화할 필요가 있다. 공청단 출신으로 후진타오와 가깝고 국가민족사무위원회 주임에 유임된 리더주(李德洙)에 대해서도 접촉을 확대할 필요가 있다.

동시에 후진타오 지도부 하에서 중국이 외교안보 실무자와 전문가들의 역할이 중요하게 부각될 것으로 보이므로, 중국 외교부, 국방부, 국가안전부, 상무부 등 외교안보부서 실무진과 정부 유관 연구기관 전문가와의 교류도 확대할 필요가 있다.

둘째, 북한 핵문제의 평화적 해결을 위한 중국의 적극적인 역할을 요구할 필요가 있다. 중국은 북한에 대해 영향력을 행사할 수 있는 위치에 있고 유엔안보리 상임이사국으로서 미국에 대해서도 북한 핵문제를 평화적으로 해결하도록 요구할 수 있는 능력을 가지고 있다. 그리고 북핵 문제에 대한 한국의 입장에 중국이 크게 공감하고 있다. 따라서 중국이 계속 북한 핵문제 해결과정에서 건설적인 역할을 수행하도록 외교력을 발휘할 필요가 있다. 그러나 북한 핵문제 해결과정에서 우리가 중국과 협력하여 미국에 대항하려 한다는 불필요한 오해를 미국이 갖지 않도록 할 필요도 있다.

셋째, 중·북관계에 대해 전략적 사고를 가져야 한다. 중국이 한반도의 안정과 평화유지에 한반도정책의 최우선 순위를 두고 있기 때문에, 중·북관계의 발전이 북한 핵문제의 평화적 해결 등 한반도의 평화유지에 긍정적으로 기여할 수 있는 측면이 많다. 1994년 중·북관계가 우호적으로 유지되었을 때, 중국은 북한의 핵개발을 포기하도록 유도하는데 결정적 역할을 행사하였다는 점이 이를 잘 보여주는 사례다. 따라서 과거 냉전시처럼 중·북관계 개선을 부정적으로 인식하기보다는 중국과 북한의 지도부 접촉 시 이를 북한 핵문제의 평화적 해결을 도모하는 기회로 활용하는 것이 바람직하다.

넷째, 21세기 중국과의 관계를 균형적이며 상호 호혜적인 관계로 발전 시켜야 한다. 그동안 대북관계에서 중국의 협력을 확보하기 위해 대만문제, 달라이 라마 방한문제 및 중국 내 탈북자문제 등에 있어 우리가 일방적으로 중국의 입장을 수용해 왔으나, 대중관계에서 우리의 입장을 적극적으로 개선할 필요가 있다고 하겠다. 특히 「참여정부」 하에서 시민단체들이 중국에 대한 저자세외교를 타파하도록 요구할 가능성이 있다는 점에 대비해야 할 것이다.