# 통일정책연구

제13권 1호 2004

## 연구 논문

중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화

중국의 부상과 북한의 위기 : 중국 대한반도 정책의 딜레마

미국의 중국에 대한 인권정책

1970년대 초 박정희의 한반도 평화구상과 자주 · 통일외교의 모색

남북접경지역의 평화적 이용을 위한 남북간 법적 협력방안

북한에 의한 테러유형과 대응방안

북한의 '민족공조' 론과 남북관계 10년 : 평가와 전망

외국 사례를 통해 본 북한의 정보통신산업 발전전략
: 소프트웨어 산업 발전전략, 오픈소스 소프트웨어 개발전략, 인터넷 전략

통일에 대비한 지식재산권 기반조성전략
: 북한의 산업재산권 법제 인프라에 대한 이해중심

## 최근 발간자료 안내

통일연구원

통일정책연구 제13권 1호 2004

## 연구 논문

중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화 김영춘 · 1

중국의 부상과 북한의 위기 : 중국 대한반도 정책의 딜레마 홍면기 · 23

미국의 중국에 대한 인권정책 서재진 · 45

1970년대 초 박정희의 한반도 평화구상과 자주·통일외교의 모색 김현철 · 81

남북접경지역의 평화적 이용을 위한 남북간 법적 협력방안 지봉도 · 101

북한에 의한 테러유형과 대응방안 노호래·이대성 · 135

북한의 '민족공조'론과 남북관계 10년 : 평가와 전망 최진욱 · 163

외국 사례를 통해 본 북한의 정보통신산업 발전전략 :
소프트웨어 산업 발전전략, 오픈소스 소프트웨어 개발전략,
인터넷 전략 이희진·장승권·고경민 · 187

통일에 대비한 지식재산권 기반조성전략 :
북한의 산업재산권 법제 인프라에 대한 이해중심 제성호 · 221

Unification Policy Studies Vol. 13, No. 1, 2004

## General Issues

The Rise of China, Japan's Threat Perception and Military Buildup
..... *Kim Youngchoon*

The Rise of China and the Crisis of North Korea: Chinese Dilemma concerning its Policy toward the Korean Peninsula
..... *Hong Myeonkey*

The US Policy towards Chinese Human Rights Issues
..... *Suh Jaejean*

President Jung-hee Park's Diplomacy and Initiatives for the Peace-Building on the Korean Peninsula and the South-North Korea Relations in the early 1970s
..... *Kim Hyunchul*

A Study on the Legal Cooperation between South and North Korea for the Peaceful Utilization of Border Region
..... *Chi Bongdo*

Types of North Korean Terrorism Attacks and Response
..... *Roh Horae/Lee Daesung*

North Korea's 'National Collaboration' and Inter-Korean Relations
..... *Choi Jinwook*

Strategies for ICT Development in North Korea: Major Issues and Implications from other Countries' Experiences
..... *Lee Heejin/Jang Seungkwon/Ko Kyungmin*

The Question of Laying the Foundation for the Protection and Exchanges of Intellectual Property Rights between South and North Korea
..... *Jhe Seongho*

# 중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화

김 영 춘*

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 중국의 부상과 일본의 동아시아 안보인식
Ⅲ. 일·중관계의 협력과 쟁점
Ⅳ. 일본의 군사력 강화
Ⅴ. 동북아 및 한반도에 미칠 영향
Ⅵ. 정책대안

Abstract

**The Rise of China,
Japan's Threat Perception and Military Buildup**

This study examines recent developments Chinese-Japanese relations and their impact on the security of the East Asia. In the first section, the author discusses the growing political and security role of China and Japan in East Asia since the collapse of the Soviet Union in 1991.

In the second section of this article, the author illustrates major areas of conflict between China and Japan. These areas include the incorrect interpretation of history, visits to the Yashikuni Shrine by some Japanese politicians and the disputes over the Diaoyutai/ Shenkaku Islands.

Other issues presented include the discussion on suspicions about each other's military buildup and China's concerns about the US-Japanese mutual security treaty, a present source of conflict in Chinese-Japanese relations. Japan began restructuring, its defense strategy and new threat from China and North Korea.

This gave momentum to change Japanese defense policy toward regionalization of the US-Japan alliance. Bush administration's stance to strengthen US-Japan alliance combined with the rise of regional and non-conventional threat enabled Japan to take an active defense policy orientation.

**Key Word**: the rise of China, threat perception shenkaku islands, economic cooperation, military buildup, US-Japan alliance, Korean peninsula

* 통일연구원 선임연구위원

# Ⅰ. 서 론

1972년 이후 소련에 대한 견제를 공동인식으로 하는 미·중·일 관계는 1978년 중·일 평화우호조약으로 나타났다. 중·일 관계는 1970년대가 밀월관계라면 1980년대는 이러한 관계가 유지되면서도 과거사문제 등으로 갈등을 겪기도 하였다. 1985년 나카소네 수상은 일본의 역대총리로는 처음으로 종전기념일인 8월 15일 야스쿠니 신사를 공식참배 함으로써 중국정부의 거센 반발을 불러일으켰다.

일본에서는 1990년대 초반 중국의 군사현대화와 군비증강이 일본의 안보에 위협이 된다는 중국경계론이 부상하였다. 일본은 냉전 종결에도 불구하고 중국이 계속 두 자리 수로 군비를 증액하고 있는 점을 우려하였다.[1] 1995년 중국은 일본정부의 자제요청에도 불구하고 두 차례에 걸쳐 핵실험을 실시(5.18, 8.17)하고, 황해상에서 군사훈련을 실시(10.16)하였다. 일본은 중국의 핵실험에 대한 보복으로 무상원조 동결조치를 취하였다.[2] 1996년 초에는 센카쿠열도에 대한 영유권을 주장하기 위한 동중국해에서의 중국측 활동에 대해 일본은 배타적 경제수역을 적용하는 결정을 내렸다.

1998년 일·중 관계는 과거사문제로 인하여 정서적 갈등이 내재하고 있는 가운데, 미·일 신「방위협력지침」의 적용범위에 대만포함 여부를 둘러싸고 중국측의 반발이 지속되었고, 아울러 언제라도 갈등이 재연될 수 있는 센카쿠열도의 영유권 문제를 내포하고 있었다. 그러나 대체로 경제부문에서는 협력관계를 지속하고 있었다.

1972년 국교정상화 이래, 일본의 지도자들은 경제적 원조와 무역, 투자 등을 통해서 중국으로 하여금 보다 온건하고 개방적인 대외정책을 취하도록 유도해 왔다. 그러나 두 자리 수의 경제성장을 거듭하고 있는 중국에 대한 최근 일본경제의 침체는 일본 지도자들로 하여금 중·일 양국의 균형을 고려하게 하였다.

---

1) 일본은 1993년판 방위백서에서 중국이 군현대화를 진행하면서 남사군도(南沙群島), 서사군도(西沙群島)를 거점으로 이 지역의 군사력을 증강하고, 해군의 활동범위를 확대하려 하고 있다고 우려를 표명하였다. Hadeo Sato, "Japan's China Perceptions and its Policies in the Alliance with the U.S.," International Studies Association, March 18~21. 일본은 1990년대 초반부터 중국을 새로운 안보위협 국가로 인식하였다.

2) *International Herald Tribune*, March 29, 30, 1997.

최근 중국의 군사력 근대화정책은 비록 대만을 겨냥한 것이라고 하지만 방어적 입장에서 벗어나 병력의 장거리 파병을 지향하고 있어서, 동남아시아를 위시한 주변국에 위협이 될 뿐만 아니라 일본에게도 위협으로 인식되고 있다. 또한 미·일 동맹 강화와 신가이드라인, TMD공동개발과 함께 일본의 군사력증강은 중국을 견제하는 것이라고 하여 중국에게 위협으로 존재한다.

본 논문에서는 첫째로 최근 중국의 정치·안보 역할 확대와 군사력 증강에 따른 일본의 안보의식을 살펴보고, 둘째로는 중·일관계의 마찰요인을 분석하고, 셋째로는 이에 따른 일본의 군사력 강화정책을 검토·분석하며, 마지막으로 일본의 군사력 증강정책이 한반도 안보환경에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 전망하기로 한다.

## Ⅱ. 중국의 부상과 일본의 동아시아 안보인식

냉전체제의 소멸은 동북아지역에도 심각한 영향을 미쳐서 복잡한 구도로 표출되고 있다. 일본은 탈냉전과 그에 따른 세계적 규모의 극적인 안보환경 개선에도 불구하고 동아시아에서는 영토문제, 민족문제, 분단문제, 민주화 및 체제문제 그리고 과거사 문제 등이 미해결로 남아있어 지역안보환경이 불투명한 상황이라고 일본은 인식하고 있었다. 이러한 지역안보의 이중적 성격은 중·일 상호간에게 잠재적 안보위협을 인식시켰으며 군사력 강화를 유도하였다.

중국은 1989년의 천안문 사태를 통해 체제 위기를 겪었다. 그리고 국제사회에서의 지역분쟁의 가능성은 한층 증대되었으므로 국지적 도전에 대한 대응 태세를 갖추어야 할뿐 아니라, 새로운 체제가 구체화되는 과정에서 국익의 보호와 영향력 확대를 위해서는 강력한 군대가 필요하다는 인식을 하기에 이르렀다. 특히 천안문 사태를 통해 입지를 굳힌 중국의 군부는 걸프전을 겪으면서 첨단과학 기술에 기초한 중국군의 근대화를 주장하게 되었다. 그 때 이후 중국의 군사비는 두 자리 수 증가를 지속해 오고 있다.

중국의 국방비는 '6·4 천안문사건'이 일어난 1989년의 인민패 251억여 위엔이었는데,

이는 1988년에 비해 15.35% 증가된 것이었다. 1992년에는 1991년에 비해 14.40%, 1993년은 1992년에 비해 12.69%이었고, 1994년은 29.34%의 높은 성장률을 보이고 있다.[3)]

최근에도 중국의 국방비는 2001년 17.7%, 2002년 17.6%, 2003년 9.6%, 2004년 11.6%의 증가율을 기록하였다.[4)] 이러한 국방비의 증가는 중국의 경제성장에 기인하고 있다.

국제통화기금(IMF)과 세계은행(World Bank)은 구매력 평가를 기준으로 하면 중국이 이미 세계 3대 경제대국으로 부상하였으며, 2020년까지 연평균 6.5%의 경제성장률을 기록할 것이라고 예측하고 있다.[5)]

중국은 1992년 「영해법」을 제정하여 중국 본토에서 멀리 떨어진 서사군도와 남사군도의 도서지역과 다오위다오(釣魚島)를 중국령으로 확정하였는데, 이를 통해서도 동아시아에 대한 중국의 영향력 확대정책을 추론할 수 있다. 중국은 동중국해와 남중국해에서 나타나게 될 세력공백을 자신이 메우고자 하고 있다. 이와 관련, 중국은 러시아에서 수호이 27전투기를 도입하는 등 해·공군력 현대화를 통해 원거리 투사능력을 제고하고자 노력하였다.

일본은 1993년판 방위백서에서 중국의 군현대화를 진행하면서 남사군도, 서사군도를 거점으로 이 지역의 군사력을 증강하고, 해군의 활동범위를 확대하려 하고 있다고 우려를 표명하였다. 중국은 일본정부의 자제 요청에도 불구하고 1995년에 핵실험을 실시(5.15, 8.17)하고, 황해 상에서 군사훈련을 실시(10.16)함으로써 역내 영향력 확대 움직임을 가속화하였으며, 일본도 군사비를 증액하고 유엔안보리 상임이사국 진출을 적극 추진함으로써 정치·군사 대국화를 모색하였다. 일본은 중국의 핵실험에 항의, 1995년도 대중 무상원조액을 1994년도 제공액(78억 엔)보다 축소하기로 결정하고, 인도적 부문을 제외한 대중 무상원조 전면 동결방침을 전달(8.30)하였다.

1996년 4월 미·일 신안보공동선언과 1997년 9월 미·일 방위협력지침(가이드라인)이후 중·일간의 지역주도권 확보경쟁이 노골적으로 나타나게 되었다. 새 지침의 핵심골자는 한마디로 유사개념의 '중심이동'이라 할 수 있다. 과거 지침이 일본 단독 유사(즉 일본이 무

3) 오규열, 『국군사론』 (서울: 지영사, 2000), pp. 131-132.
4) 『중앙일보』, 2004년 3월 8일.
5) IMF, *World Economic Outlook*, May 27, 1993.

력공격을 받을 경우에 대비 한·미·일 협력방안)였다면 새 지침은 일본 주변 유사시를 주 대상으로 상정한 것이다. 이는 결국 유사시 미국과 일본 자위대가 공동작전을 펼치는 중심무대가 한반도 및 대만해협 등 주변지역으로 옮겨졌음을 뜻한다. 물론 양측은 최종 합의서에 일본 주변 유사가 "지리적 개념이 아니라 상황적 개념"이라고 밝혔다. 이는 1997년 6월 중간보고 발표 이후 '일본주변유사'에 대만해협이 포함될 가능성에 대해 중국이 크게 반발해 왔기 때문이다. 그러나 미·일 방위관계자들은 이미 내부적으로 한반도, 대만해협 등을 주변 유사지역으로 상정하고 있다.

일본 자위대의 방위전략이 옛 소련을 주적개념으로 한 '북방방위'에서 중국을 겨냥한 '남방방위'로 바뀌었다. 자위대 주력군을 북방에서 규슈·오키나와 등 남방지역으로 이동하는 것을 골자로 한 중장기 방위전략이다.[6)]

일본이 우려하는 또 하나의 대상은 북한이다. 1998년 대포동 미사일발사 실험과 괴선박 영해 침범 사건을 계기로 북한의 위험성을 더욱 강조하고 있는 자위대와 일본방위청은, 이미 북한을 선제 기동타격하는 방안까지 검토한 것으로 일본 언론에 보도되기도 했다.

일본은 2001년 5월에 2020년을 예상하여 「일본 안전보장에 관한 보고서」[7)]에서 동아시아 국가간에 경쟁의식이 강한 지역으로 규정하고 새로운 내셔날리즘이 대두할 우려가 강하다면서 중국을 지적하였다. 즉 중국은 19세기 유럽에 있어서 독일 같은 존재라면서 언제든지 전쟁을 일으킬 수 있는 국가로 지목하였다.

중국은 과거역사를 통하여 자국의 이익을 위해서라면 무력을 사용할 준비가 되어있음을 수시로 과시하여 왔다. 예를 들어 1979년 등소평은 캄보디아의 크메르루즈를 침공한 베트남을 응징하기 위해 교훈을 위한 전쟁이라는 미명하에 인민해방군(PLA)을 파견한 바 있다. 중국의 인민해방군은 1975년 영토를 확장하기 위하여 Paracel섬에서 베트남을 축출하였고, 남중국해에서 필리핀을 저지하였다.[8)] 1995년 7월과 1996년 3월에 중국은 대

---

6) 『日本經濟新聞』, 2001년 8월 6일.
7) 위의 신문.
8) 김성철, "일중관계의 쟁점과 추이," 『세종정책연구』 2001-9, pp. 29-30; 『중앙일보』, 2004년 3월 26일. 현재도 중국과 베트남은 남중국해의 남사군도에서 영유권분쟁을 현재도 벌이고 있으며, 양국외에 브루나이, 필리핀, 대만 등 6개국이 석유와 가스전을 확보하기 위하여 이 지역에서 영토분쟁을 벌이고 있다. 이러한 사례에 비추어 볼 때, 일본은 중국의 무력사용 의도에 위협을 느끼고 있으며 우려하고 있다고 사료된다.

만에서 실시된 국회의원과 대통령선거에 자국의 영향력을 미치기 위해 남중국해와 대만해협에서 대규모 무력시위를 감행하였다.

일본은 미국에서 발생한 2001년 9·11 사건을 계기로 자위대의 활동영역을 넓히고 있으며, 또한 중국의 군사력강화 및 대만해협의 불안정과 한반도정세의 불확실성의 증가를 빌미로 우경화된 분위기속에서 보통국가를 외치며 헌법개정을 유도하면서 군사력 강화를 추구하고 있다.

# Ⅲ. 일·중관계의 협력과 쟁점

## 1. 과거사 문제

일본의 「야스쿠니신사」 참배문제가 중·일관계를 긴장시켜 왔다.[9] 1985년 8월 15일 나카소네 총리가 정부 각료들을 대동하고 「야스쿠니신사」를 참배하였으며, 동년 8월에는 일부 내각관료와 국회의원들도 참배에 동참하였다. 1996년 11월 마닐라 정상회담에서 하시모토 총리가 江澤民에게 「야스쿠니신사」를 다시는 참배하지 않겠다고 약속함으로써 신사참배 문제와 관련한 중·일간 마찰이 일단락된 듯이 보였다.

고이즈미 일본총리는 2004년 3월 27일 야스쿠니신사 참배에 대한 중국의 반발에 대해 "자기 나라 전몰자를 추도하는데, 왜 외국인이 안 된다고 하는지 아직도 이상하기 그지없다"고 발언하였다.[10] 또한 고이즈미는 매년 한 차례씩 야스쿠니신사를 참배하겠다는 뜻을 분명히 했다.[11] 고이즈미 총리의 야스쿠니 신사참배 행위는 정교분리(政教分離)를 규정한 헌법 위반이라는 일본법원(후쿠오카 지방법원)의 판결이 나왔다.[12] 이번 판결에 대

9) 東京에 위치해 있는 「야스쿠니신사」는 1869년에 설립된 「招魂社」가 1879년 개칭된 것으로서, 1931년 일본의 중국침략이후 국가에 대한 충성을 표시하기 위해 일본정객들이 참배를 해왔던 곳이다. 이 곳에는 2차대전 당시 대외침략을 수행하였던 1급 전범들의 영혼이 안치되어 있다.
10) 『讀賣新聞』, 2004년 3월 28일.
11) 『朝日新聞』, 2004년 3월 28일.
12) 『每日新聞』, 2004년 4월 8일.

해 고이즈미 총리는 "개인의 신념에 따른 참배가 왜 헌법위반인지 모르겠다"며 향후 계속적인 참배의사를 밝혔다.

일본 정치가들의 야스쿠니 신사참배는 국민들의 지지를 유도하는 중요한 수단이 될 수 있기 때문에 중국을 비롯한 주변국의 비난에도 불구하고 참배를 강행하는 것이다. 고이즈미의 신사참배는 2004년 7월로 예정된 참의원선거를 의식한 행동이라고 볼 수 있다.[13]

중국정부는 고이즈미의 잇따른 신사참배와 관련, 당분간 일본총리의 중국방문을 거절하기로 요청하는 등 양국의 갈등이 심각해지고 있다.[14]

## 2. 영토문제

조어도(釣魚島: 중국명 다오위다오, 첨각열도, 尖閣列島: 일본명 센카쿠열도) 문제와 관련한, 중·일간의 갈등은 1990년대 들어와서 양국의 민족주의화와 우경화추세로 인하여 첨예화되었다. 센카쿠열도 영유권문제는 일본 오키나와가 미국의 지배 하에 있었을 당시까지만 해도 중·일 관계에 현안으로 작용하지 않았다. 1971년에는 미·일 양국이 「오키나와 반환협정」을 체결하였는데, 이 때 센카쿠열도를 반환지역에 포함시킴으로써 일본 오키나와의 실효적 지배를 받게 되었다.

그러나 중국은 1972년 9월 국교정상화 교섭 당시 다오위다오 문제에 대한 해결을 당분간 보류하기로 일본과 잠정 합의하고, 1978년 8월 「평화우호조약」 체결 당시에도 일본측에 이 문제해결을 후대에 맡기기로 제의함으로써, 다오위다오 문제로 인하여 중·일관계는 큰 영향을 받지 않았다. 중국은 다오위다오 문제의 분쟁을 접어두고 자원을 공동으로 개발함으로써 이익을 공유하자고 제의해 왔으며, 중·일 외무장관은 1996년 11월 마닐라에서 회동을 갖고 다오위다오 분쟁이 악화되는 것을 방지해 나가자는데 합의하였다.[15] 중국은 다오위다오 문제가 악화될 경우 중국 국민들의 대중시위를 초래하여 내내 불안을 조성할

13) 『조선일보』, 2004년 4월 24일 보도에 의하면, 아사히신문의 최근설문조사에서 일본국민들의 70%는 그가 계속 집권하기를 바라는 것으로 조사됐다고 밝혔다.
14) 『조선일보』, 2004년 2월 17일.
15) 『한국일보』, 1996년 11월 24일.

수 있으며, 중국과 영유권분쟁을 겪고 있는 동남아 지역국에게 중국위협 인식을 갖도록 할 수 있고, 대만에게 심리적 불안감을 줄 수 있다는 점 등을 고려하여 당분간 분쟁을 덮어두고자 하였던 것이다.

중동지역으로부터 대부분의 석유를 수입에 의존하고 있는 일본은 중국이 남중국해와 동중국해 전체에 대한 제해권을 장악하게 될 경우, 해로안전에 심각한 위협을 느끼게 될 수 있다.[16] 남사, 서사군도문제에 대한 중국의 태도에 비추어 볼 때, 주변의 군사적 상황이 유리하게 전개되면 중국이 군사적 행동을 감행할 가능성이 있다고 일본은 판단하기 때문이다.

최근 센카쿠열도를 포함한 주변 해역에 대한 공동개발론이 제기되고 있는데, 남사군도 문제에 비추어 볼 때, 중국은 센카쿠섬을 자국의 영토라는 전제하에 공동개발을 제기하고 있어 일본은 이를 수용하지 않고 있다. 중국에서도 다오위다오섬은 중국의 영토로 해양자원에 대한 일본과의 공동개발은 안된다는 주장이 강하게 제기되었다.

일본총리의 계속되는 야스쿠니신사 참배 및 영토분쟁지역인 다오위다오에 대한 중국 활동가들의 상륙사건[17] 등으로 불거진 중국과 일본의 외교마찰이 격화되고 있다. 중국은 외교상 관례를 깨뜨리고 일본 인사들과의 예정된 만남이나 접촉을 회피하기 시작했다. 이러한 중국측의 반발에 맞서 일본의 자민·민주당의 젊은 의원들은 센카쿠열도 문제와 한국과의 독도문제, 러시아와의 북방영토 문제 등에 대응하기 위해 '나라의 영토를 지키는 의원연맹'을 발족시킬 예정[18]이며, 센카쿠열도에 시찰단 파견을 검토 중이어서 문제는 좀처럼 가라앉지 않을 전망이다.

## 3. 군사력 증강문제

중국의 군비증강과 중국의 핵실험 실시 등은 일본의 중국 위협 요인으로 작용하고 안보

16) Lam Peng Er, "Japan and The Spratlys Disputer," *Asian Survey*, vol. 36, no. 10 (October 1996), pp. 995-1010.
17) 『朝日新聞』, 2004년 3월 25일, 중국운동가들의 상륙은 1996년 10월 이래 8년만이다.
18) 일본중의원 안보위원회, 센카쿠열도 '영토보존' 결의. 『讀賣新聞』, 2004년 3월 30일.

우려를 촉발시키고 있다. 중국의 국방비는 1988년까지 뚜렷한 증가를 보이지 않다가, 1989년부터 1998년까지 매년 두 자리 수 이상의 높은 증가율을 보이고 있다. 중국 국방비가 급격하게 증가한 시점은 '6·4 천안문사건'이 일어난 1989년으로 이 해 중국은 인민패 251억여 위엔을 국방비로 지출하여 전 해인 1988년에 비해 15.35%가 증가하였다. 매년 중국 국방비의 증가율을 살펴보면 1990년은 1989년에 비해 15.45%, 1991년은 1990년에 비해 13.78%, 1992년은 1991년에 비해 14.40%, 1993년은 전년 대비 12.69%, 그리고 1994년은 무려 29.34%의 높은 성장률을 보이고 있다.[19] 최근 중국의 국방비는 2001년 17.7%, 2002년 17.6%, 2003년 9.6%, 2004년 11.6%의 증가율을 기록하였다.[20] 2003년 9.6% 증가율은 14년 만에 한 자리 수 증가율인데 이는 대만에 대한 무력위협 등 아시아패권추구라는 의심을 지우기 위한 것이었다.

중국은 1985년 294억 1,400만 달러였던 국방비를 1999년에는 398억 8,900만 달러로 35.6% 증가하였고, 2000년에는 411억 6,700만 달러로 다시 3% 증액하였다.[21] 일본은 중국의 군비증강 목표를 자신의 안전보장을 확보하는 것을 넘어 아·태지역에서 독자적인 패권을 추구하고 나아가 전 세계적으로 활동범위를 넓히려는 의도를 가지고 있다고 보는 것이다. 일본은 1994년에는 중국의 반대를 무릎 쓰고 히로시마 아시안 올림픽에 대만의 부통령을 초대하였다.[22] 일본은 1995년과 1996년에 중국이 전 세계적인 핵실험유예 압력에도 불구하고 핵실험을 실시하자 정부개발원조(ODA)를 중단하였다.

일본은 중국이 1992년 영해법 제정에 이어서, 1993년 서사군도에 설치한 임시활국로를 '수호이-27'기종 이상의 전투기와 전폭기가 이·착륙 할 수 있도록 확장하고 군함정박시설을 해군기지로 개조[23]한데 대해서, 이러한 활주로와 군함정박시설로 서사군도에서 남사군도 및 센카쿠열도까지 작전반경이 확대되었다고 보고 경계심을 고조시켰다. 1997년 6

---

19) 오규열, 『중국군사론』 (서울: 지영사, 2000), pp. 131-132.
20) 『중앙일보』, 2004년 3월 8일.
21) *The military Balance*, 2001-2002, p. 3001. 일본은 1985년부터 1999년에 이르는 기간 동안 방위비를 318.5억 달러로부터 403.83만 달러로 약 27% 증가시켰고, 나아가 2000년에는 전년보다 무려 10% 가량 늘어난 444억 1,700만 달러로 책정하였다.
22) 최운도, "21세기 일 · 중 관계의 전망," 『일본연구논총』, 제13호 (여름호, 2001), p. 160; 일 · 중 관계에서 1994년을 기점으로 일본의 대응발언과 강경자세가 빈번해졌다.
23) 吳建德, 『中國威脅論』 (臺北: 五南圖書出版公司, 1996), p. 166.

월 미일방위협력지침, 2차 중간보고 안에서 미·일은 일본 유사시 주변지역의 범위를 한반도뿐만 아니라 대만해협 및 센카쿠열도의 위협을 염두에 둔 것으로 분석할 수 있다.

위에서 살펴본 중국의 군사력증강 및 확대 정책들은 1990년대 후반부터 일본에게 위협요인[24]으로 인식되기 시작하였으며, 방위백서는 1990년 말부터 중국을 위협국가로 꼽기 시작하였다.

## 4. 경제협력의 전개

일·중관계에서 두드러진 현상은 정경분리로서, 많은 갈등관계 속에서도 경제교류는 지속되어 복합상호 의존관계를 유지하고 있다는 것이다. 중국과 일본은 문화적 공통점뿐만 아니라 경제적으로도 상호보완적이라고 할 수 있다. 중국은 상품수출시장과 투자유치대상으로서 일본을 주요한 교류대상국으로 삼고 있으며, 일본 역시 중국의 생산기지 및 광활한 시장을 필요로 하는 것이다.

1978년 국교정상화 시 10억 달러였던 일·중간 무역액은 1979년 69억 달러로 증가하고, 2000년에는 700억 달러에 달했다. 일본은 중국의 최대 무역상대국이고, 중국도 일본의 제2의 무역상대국이 되었다. 1979년에 시작된 일본의 중국으로의 ODA는 1999년 말 누계 2조6천8백8십3억 엔에 달한다. 일년 기준 공여금은 중국과 인도네시아가 1, 2위를 차지한다. 일본은 이 당시 대중경제협력3원칙을 발표하였는데, 이는 대중원조를 결정함에 있어서 서구선진제국과의 협조를 모색하고 아세안을 비롯한 아시아제국들과의 균형에 주의를 기울이고, 군사협력은 할 수 없다는 것이다.[25] 자민당 내에서는 대중원조가 군사비로 연결되지 않을까 하는 비판론도 존재하였다.

1998년 8월 타케시타 총리의 방중 당시 일본기업에 대한 내국민대우를 규정한 일·중투자보호협정이 체결되었다. 이에 더하여 타케시타 총리는 1990~95년에 해당하는 제3차

---

24) Ming Zhang and Ronald N. Montaperto, *A Triad of Another Kind: The U.S., China and Japan* (N.Y.: St. Martin's Press).

25) 손기섭, "일본 가이후내각의 제3차 대중엔차관협력의 동결해제 결정," 2001년 춘계학술대회(공동주최: 한국재향군인회, 한미안보연구회, 한국국제정치학회), p. 3. 재인용; 第88回國會衆議院會議錄 第4号『國務大臣の演說に對する竹入義勝君の質疑』, 昭和54年 9月 6日, p. 67.

엔 차관으로 42개 프로젝트에 대한 8,100억 엔의 지급을 약속했다. 이것은 1984년에서 1989년까지의 제2차 차관총액 4,700억 엔(16개 프로젝트 대상)의 2배에 육박하는 규모였다.[26] 또한 당시까지의 차관대상 프로젝트가 대부분 철도나 항만 같은 인프라정비에 국한된 데에 반해, 제3차 차관은 지역발전과 농업진흥에도 비중을 두어 화학비료공장 등이 대상에 포함되었다.

1991년 4월에 일본은 ODA(정부개발원조) 4원칙을 발표하였는데, 이는 ①군사비지출, ②대량살상무기개발, ③무기수출, ④민주화 및 기본적 인권에 있어서 국제사회 요구에 부응하는 국가에게만 제공한다는 것이다.[27] 일본은 1996년에는 수혜국에게 사용용도와 내역을 밝히기를 촉구함으로써 외교정책 수단으로써의 적극적 활용 의지를 내비쳤다. 1995년과 1996년의 중국의 핵실험에 대해 일본이 엔 차관의 동결을 발표한 것이 그 실례가 될 것이다.

2000년 10월에 주룽지 총리는 일본을 방문해 대규모 경제지원을 요청하였다. 주룽지 총리의 방일 목적은 일본이 ODA를 중단하지 않고 계속 제공해 주기를 원하는 것이었는데, 이로 말미암아 일본국민의 여론을 자극할 수 있는 역사문제는 뒷전에 놓이게 되었다. ODA와는 별도로 무역문제도 논의되었는데 일본과의 교역규모가 600억 달러에 달한 중국에게 있어 일본은 주요한 파트너가 되었다.

중국의 경제상황은 크게 호전되고 있다. 세계은행(World Bank)의 구매력 평가를 기준으로 할 때 중국은 1993년에 이미 세계 3대 경제대국으로 부상하였으며,[28] 2003년의 중국 GDP의 성장률은 9.1%로 빠르게 성장하고 있다.[29] 일본이 중국과의 경제교류가 심화됨에 따라 일본 국내에서는 비판론이 일어나고 있다. 중국경기가 과열조짐을 보임에 따라 거품경제로 이어질 가능성이 있으며, 무역에 있어서도 일본에 커다란 적자누적으로 악화될 소지가 있기 때문이다.[30]

---

26) 김성철, "일 · 중 관계의 쟁점과 추이," p. 20.
27) 鈴木宗男, 『世界が變わる日本が變わる』(東京: 講談社, 1992.), p. 83.
28) *World Economic Outlook*, May 27, 1993.
29) 『중앙일보』, 2004년 3월 30일.
30) 일본은 자국의 경기침체, 산업공동화, 무역흑자감소 등 경제난제의 근원이 중국에 있다고 보고 있는 것이다.

중국의 경제성장과 일·중의 상호의존성의 심화는 자원과 연료부족, 공해 등 환경악화로 이어질 것이며, 나아가서 중국의 군사력 증강은 일본안보 및 아시아의 무기경쟁을 초래하므로 일본은 경계할 필요가 있다는 것이다. 이러한 일본의 비판론의 초점은 안보에 비중을 두고 있으며 중국의 정책결정에 영향력이 확보되지 않았다고 보는 것이다.[31] 이것을 분석한다면 경제가 성장할수록 건전한 중산층이 늘어나고, 이들은 민주화를 요구할 것이며 이러한 민주화는 군사력 증강보다는 삶의 질이 향상되는 복지국가를 건설할 것이라는 가정이 중국의 상황에서는 이루어지지 않을 것이라고 일본은 비판하는 것이다.

일본의 통상백서(2001)에 의하면, 일·중간의 갈등은 기술이전문제와 수입제한조치 등으로 나타나고 있다고 보고 있다. 중국은 높은 생산성과 구매력, 우수한 기술력, 산업집적조건 등이 갖춰져 세계 2위의 투자유치국으로 부상했고, 높은 기술력이 필요한 정보기기산업과 첨단산업분야에서 일본과 경쟁하게 되었다고 지적하였다.

## Ⅳ. 일본의 군사력 강화

일본의 군사력강화를 검토·분석하기 위하여 1995년의 신방위대강과 1997년의 미·일 신방위협력지침에 대하여 간략하게 살펴보기로 한다.

일본은 탈냉전과 그에 따른 세계적 규모의 안보환경 개선에도 불구하고 아·태지역의 안보정세는 불확실성과 불투명성이 잔존하고 있다고 보면서, 특히 북한의 핵·미사일문제와 중국의 지속적인 군사력증강을 안보위협으로 인식하였다.

일본은 1995년 군사력의 질적 향상과 국제적인 역할확대를 골자로 신방위대강을 작성하였는데, 이는 군사대국을 지향하지 않고 최소한의 방위력을 유지한다는 기존의 '기반적 방위력구상' 원칙을 재확인하면서도 ㉮미·일 안보유지체의 유지·강화 ㉯유엔평화유지활동(PKO) ㉰자위대 규모 축소 ㉱AWACS(조기경보기) 4대 도입 등 질적인 전략을 향상

31) Michael J. Green and Benjamin L. Self, "Japan' s Changing China Policy: From Commercial Liberalism to Reluctant Realism," *Survival*, vol. 38, no. 2 (1996), pp. 35-38.

시킨다는 내용을 담고 있다.

1997년에 완성된 미·일 신방위협력지침(가이드라인)의 핵심골자는 한마디로 유사개념의 '중심이동'이라 할 수 있다. 과거 지침이 일본 단독 유사(즉 일본이 무력공격을 받을 경우에 대비 한·미·일 협력방안)였다면 새 지침은 일본 주변 유사시를 주 대상으로 상정한 것이다. 이는 결국 유사시 미국과 일본 자위대가 공동작전을 펼치는 중심무대가 한반도 및 대만해협 등 주변지역으로 옮겨졌음을 뜻한다. 따라서 향후 대만사태의 진전은 중·일관계의 심각한 갈등요인으로 작용할 것이다.

교토(京都)대 소에야 요시히데(添谷芳秀) 교수는 "미·일동맹에서의 중국 변수"란 주제발표(동아시아 연구 저널)를 통해 일본이 21세기의 새 경제강국으로 떠오르고 있는 중국을 어떤 시각으로 바라보는지를 생생히 보여주었다. 그는 "1996년 미·일 신안보선언과 뒤이은 미·일 방위협력 가이드라인의 개정을 초래한 직접적 원인은 1993년 한반도 위기상황이었지만 실제로는 급부상하는 중국 때문이었다"고 말했다. 또 "중국이 일본처럼 동아시아에서의 미국의 균형자·안정자 역할을 받아들이지 않는 한 미·중관계는 계속 갈등을 겪을 수밖에 없을 것"이라고 내다봤다.[32]

외교·안보의 중심을 유럽에서 아시아·태평양으로 전환한 부시 행정부로서는 일본이 절대적으로 중요하다. 특히 미국의 패권을 위협하는 강력한 세력인 중국을 억제하는 데 미·일동맹은 필요불가결한 것이기 때문이다.

## 1. 신방위대강의 구체적인 방위력

일본 정부가 1995년 11월 28일 확정한 「신방위계획의 대강」은 병력과 장비의 대폭 삭감과 장비의 하이테크화와 무기의 합리적 운용 추구를 주된 내용으로 하고 있다. 이는 일본의 군사력이 양에서 질 지향으로 전환하고 있다는 것을 뜻한다.

신방위정책[33]은 자위대 병력을 정원 18만 명에서 16만 명(예비역 1만 5천명, 상비정원

32) 『중앙일보』, 2001년 8월 9일. 동아시아 정치학자들은 동아시아 연구저널(Journal of East Asian Studies)의 제3집 '중국과 동아시아' 의 주제발표 및 토론을 2001년 8월 4일에 고려대 인촌기념관에서 개최하였다.

14만 5천명)으로 감축하는 것으로 되어 있다. 이로 인해 육상자위대는 12개 사단에서 8개 사단으로 줄어들었으나 헬기공수여단이 신설돼 전력손실을 보강했다.

해상자위대는 호위함정수를 60척에서 5척으로, 소해정 선단을 2개 부대에서 1개 부대로, P-3C 대잠함초계기를 100대에서 80대로 각각 감축했다. 그러나 가장 중요한 장비인 잠수함은 16척 그대로 유지하기로 하였다. P-3C의 레이더를 강화한다든지 영상 전송장치를 갖추는 등 잠수함의 추적뿐만 아니라 수상 감시능력도 증대시키기로 하였다.[34]

항공자위대는 전투기를 350대에서 300대로 줄이는 대신 공중조기경보기(AWACS) 4대를 추가로 배치하였다. 1995년 말 운용되고 있는 주력 전투기 중 세계에서 가장 강력한 비행기는 F-15이다. 이러한 세계 최강의 요격전투기 F-15는 현재 미국과 일본이 보유하고 있으며 그 밖에 사우디아라비아가 30대, 이스라엘이 21대 보유하고 있다. 일본 자위대는 1995년 말에는 이를 185대 보유하였으며 최종적으로 210대를 도입하였다.[35] F-15의 도입은 이미 달성되기는 하였으나, 1996년부터의 5개년계획에서는 제조능력 유지와 소모분의 보충을 위해 F-15(정확히 말하면 F-15DJ)를 4대 새로 도입하고 1980년 초에 도입했던 초기 F-15의 성능보충을 위해 개량작업을 해나가기로 하였다.

이번 계획에서 가장 논란이 많았던 것이 공중급유기이다. 공중급유기의 도입은 5개년계획으로 성능, 운용구상 등을 검토하여 결론을 내기로 하였다.

공중급유기는 과거에도 도입을 검토한 적이 있으나, 일본의 전투기와 전폭기의 행동반경·체공시간을 두 배 이상 증가시키는 관계로, F-15의 전투행동반경이 1,500km(항속거리는 4,600km)라는 것을 고려해 볼 때 한 번이라도 중간급유를 받으면 행동반경은 3,000km 이상으로 증가되어, 한반도 전체는 물론 중국 내륙까지 전투반경을 넓힐 수 있게 되어 일본주변지역에 대한 무력행사를 충분히 가능케 한다.[36]

이 당시 방위청측이 공중급유기의 후보기종으로 생각하고 있던 것은 미국 공군이 1990년 초에 도입하기 시작한 C-17기종으로, 이 기종은 원래 장거리 대형수송기이다.

---

33) 『防衛白書 1996』, pp. 73-134.
34) 『朝日新聞』, 1995년 5월 24일.
35) 참고로 미국은 820대 보유.
36) F-15는 중국주력기 SU-27과 견주어지는 우수한 전투기이다. 『조선일보』, 2001년 8월 23일.

요컨대 신방위대강은 선진국의 군비억제경향을 고려한 외형적인 축소를 추구하였으나, 실제적으로 21세기의 군사강국을 위한 군사전진화 및 기동력강화를 내용으로 한 방위구상이었다.

## 2. 중기방위력 정비계획(1996~2000)

1996년도부터 2000년도까지의 방위력 정비에 대하여 1996년 이후에 관한 신방위대강에 따라서 다음 사항을 기본으로 삼아 중기방위력 정비계획[37]을 수행하였다.

이 계획의 방침에 의하면 기간부대와 주요 장비에 대해서는 신방위대강에서 정한 새로운 방위력 수준으로 원활하게 이행하기 위하여 합리화·효율화·콤팩트화를 추진하였다. 미·일안보체제의 신뢰성 향상을 꾀하기 위한 각종 시책을 계속해서 추진하였다.

주요 사업내용의 방공요격능력 부분에서는 장래의 기술적 동향에 대응하여 현재 보유하고 있는 요격전투기(F-15)를 앞으로도 유효하게 활용하기 위하여 근대화를 위한 시개수(試改修)를 행하였다. 항공기에 대해서는, 앞으로도 계속 초계 헬리콥터(SH-60J)를 도입하며, 장래의 기술적 수준의 동향에 대응하여 현재 보유하고 있는 고정날개 초계기(P-3C)를 앞으로도 유효하게 활용하기 위해 능력향상을 위한 개수를 하였다. 또한 고정날개 초계기(P-3C)의 후속 기종에 관하여 검토한 후 필요한 조치를 강구하기로 하였다.

함정에 대해서는 호위함, 잠수함, 소해정, 미사일정 등을 건조하였다. 호위함의 건조에 대해서는 호위함 부대 전반의 효율적인 형태에 유의하면서 갱신·근대화를 추진하였다. 해상과 해안에서의 격파능력에 대해서는 현재 보유하고 있는 지원전투기(F-1)의 후속기종으로서 새로운 지원전투기(F-2)를 도입하며 계속해서 지대함 미사일(SSM-1)을 도입하였다.

수송력 및 기동력에 대해서는 앞으로도 수송 헬리콥터(CH-47), 수송함 등을 도입하기로 하였다. 또 초계기(C-1)의 후속 기종에 관하여 검토한 후에 필요한 조치를 강구하기로 하였다. 공중급유기의 성능, 운용구상 등 공중급유기능에 관하여도 검토해서 결론을 얻어

37) 『防衛白書 1996』, pp. 135-165.

대처하였다.

이 중기방위력 정비계획의 실시에 필요한 방위관계비 총액의 한도를 1995년 가격으로 대략 25조 1,500억 엔으로 하는 것으로 1995년 12월 15일 각료회의에서 확정했다.[38] 일본 정부는 1996년부터 이 계획의 범위 내에서 방위비 지출을 하게 되는데 연평균 실질방위비 증가율은 2.1%였다. 그러나 일본정부는 별도로 이 기간중 1,100억엔을 긴급재난대책비용 등에 사용키로 해 사실상 방위비 증가율은 2.2%에 이르렀다.

이 계획은 3년 후(1997)에 그 시점에서 국제정세, 경제·재정사정 등의 내외정세를 감안하여 재검토한다는 단서를 달고 있었다.

일본 정부는 6월 23일 발표한 1998년도 「방위백서」를 통해 북한의 핵·미사일 개발동향에 대한 주의가 필요하다고 지적하고 미·일 신방위협력지침에 입각한 안보협력 강화의 중요성을 강조하였다. 또한 중국이 질적으로는 군사력을 줄이고 있으나 양적인 향상을 도모하고 있으며 전술 운용능력 향상 및 군 인재 양성에 주력하고 있다는 점을 주목하였다.[39]

## 3. 신중기 방위력 정비계획(2001～2006)

2000년에 확정된 중기 방위력 정비계획(2001～2006)은 25조 1,600억 엔 규모이며, 5년 이내에 준항공모함급 호위함과 공중급유기 등의 공격형 장비를 도입, 방위력을 증강할 계획임을 발표하였다.[40]

새로운 방위력 정비계획에는 그 동안 전수방위 원칙과 관련해 논란을 빚어온 준항공급 초계용 헬기 탑재호위함 2천(배수량 3,500t, 1,900억 엔)과 공중 급유기 4대(900억 엔)의 도입이 명기됐다. 이와 함께 최신예 미사일 호위함인 이지스함 2척의 추가 도입(2,800억 엔), P3C 대잠수함 초계기 및 C1 수송기의 후계기 개발(3,400억 엔), 정보기술(IT)혁명에 대비한 소형 경량 전차 개발(500억 엔), 전투기 F5의 현대화(250억 엔) 등도 포함됐다.

북한에 대해서는 탄도미사일 개발과 핵의혹이 국제사회의 불안요인이 되고 있다고 지

38) 총예산중 무기 구입비는 4조 2800억 엔이다.
39) 『防衛白書 1998』, pp. 46-50, 61-71.
40) 『防衛白書 2001』, pp. 89-102.

적했다. 「방위백서 2001」은 이어 아시아·태평양 지역에서 '중국·러시아간의 전략적 파트너쉽'과 '미국을 중심으로 한 그룹' 간에 이해 대립이 일어날 가능성이 있다고 지적하면서 "중국은 공군을 현대화하는 동시에 해양활동의 범위를 확대하고 있다"며 강한 경계심을 보였다. 중국과 대만의 군사력을 비교하면서 육군은 중국이 압도적이지만 대만에 대한 직접 침공능력은 한정적이며 해·공군은 질적인 면에서 대만이 우위에 있다고 분석했다.

특히 중국의 군 "현대화목표가 방위에 필요한 범위를 넘었다"[41]는 표현을 처음으로 사용함으로써 2000년 방위백서보다 강한 우려를 표명하였다.

또한 이 방위백서는 집단적 자위권 행사와 관련, "헌법상 허용되지 않는다"는 종전의 기술과 달리 여러 각도에서 연구해도 된다고 기술하였다. 이는 부시 행정부의 집단적 자위권 행사 요구와 고이즈미 총리의 자위권의 연구·검토 지시와 맞물린 결과였다.

일본 정부는 재정적자를 해소하기 위해 대대적인 긴축예산을 짜면서도 방위비는 삭감대상에서 제외한 것으로 드러났다. 일본 정부는 2002년의 긴축예산을 위해 분야별 예산편성 기준을 정하면서 공공사업·개발원조(ODA) 등을 10% 삭감하기로 했으나 방위비에 대해서는 삭감기준을 제시하지 않았다. 2001년 일본의 방위비는 4조 9,218엔이며 방위청이 당초 계획한 2002년도 예산은 2001년보다 0.3% 늘어난 4조 9,388억 엔이다.[42]

「방위백서 2002」는 한반도 정세와 관련, 정체돼 있던 남북대화 재개(2002.4)에 합의했지만 군사적 분야에서는 본격적인 신뢰조치가 취해지고 있지 않다면서 주의를 환기시켰다. 중국에 대해서는 국방비가 급격히 증가하고 있으나 국방예산 총액을 명시하지 않아서 불투명하다면서 경계심을 나타내었다.[43]

「방위백서 2003」은 일본본토에 대한 직접적인 피침을 상정한 기존의 안보전략과 자위대 장비, 편성의 수정방침을 최초로 공식 천명하였다. 또한 방위청과 자위대과제 항목을 신설하였으며 대량파괴무기, 테러 등 새로운 안보위협에 대응하기 위한 MD 구축과 자위대의 통합안보역량 강화 및 국제공헌확대 의지 등을 강조하였다. 2003년도 방위예산은 전년도와 비슷한 4조 9,265억 엔을 책정하였다.[44]

---

41) 위의 책, p. 60.
42) 『朝日新聞』, 2001년 8월 8일. 일본방위비가 국내총생산(GNP)에 차지하는 비중은 1% 조금 상회한다. 방위청은 인건비, 식량비 등 고정경비가 방위예산의 45%에 달한다고 하였다.
43) 『防衛白書 2002』, p. 60.

특히 한반도 정세와 관련, 북한의 일본인 납치, 핵·미사일개발 및 수출 등이 일본과 국제사회의 위협요인임을 지적하였으며, 주한미군 전차가 훈련 중 일으킨 여중생 사망사고(2002.6) 등으로 인한 한·미 동맹관계의 약화 움직임에 우려를 표명하였다.[45]

일본정부는 사실상 북한의 중거리 탄도탄 '노동'을 요격하기 위하여 2005년까지 미국으로부터 해상배치(이지스함탑재 SM-3), 지상배치(지대공유도탄 PAC-3) MD를 도입한다는 방침 하에 2004년 예산에 1,000억 엔 반영을 최종 결정하였다.[46]

일본정부·자민당이 당초 2005년까지 마련할 예정이던 '중기 방위력 정비계획'을 2년 앞당겨 작성하기로 한 데는 중국의 군사력 강화 및 대만해협의 불안정 그리고 한반도 정세의 불확실성 증가 등 급격한 정세변화에 따른 불안감을 반영한 것이다. 새로운 방위계획은 부시 행정부의 중국 견제전략이나 일본 우익세력의 북한·중국 위협론과 맞물린 것이다. 일본의 방위정책의 변화는 넓은 의미에서 미국의 동북아전략의 틀 속에서 진행되어 왔다고 보여진다.[47]

미국에서 발생한 9·11 테러사건을 계기로 일본자위대의 해외파병이 활발해졌으며, 2003년 6월 6일에는 전쟁 상황에 대비한 유사법제를 마련하였다.[48]

최근 일본은 전쟁에 대한 유사7개 법안을 국회(참의원)에서 2004년 6월 14일 통과시켰다. 2003년 6월 6일 통과된 유사3개 법안에 이어 2004년 6월 14일 7개 법안을 통과시킴으로써 전시를 대비한 법체계가 완성되었다.[49]

최근 미국은 워싱턴주 포트루이스에 있는 육군 제1군단 사령부를 일본 가나가와(伸奈川)현 자마(座間)기지로 이전하고 현지 사령관에 육군대장을 보임할 계획이라고 한다.[50]

---

44) 『防衛白書 2003』, p. 104.
45) 위의 책, p. 53.
46) 『朝日新聞』, 2003년 12월 19일.
47) 김영춘, 『일본의 대한반도 정책추이』, 연구총서 02-03 (서울: 통일연구원, 2002), p. 83.
48) 유사법제는 무력공격사태 대처법안, 자위대법개정안 안전보장회의 설치법개정안 등 3개 법안을 일컫는다. 일본에서 유사법제의 의미는 자위대가 갖고 있는 군사력을 이러한 안보환경의 변화를 계기로, 법적으로 정비해야 한다는 여론이 높아졌었고, 미국도 적극적으로 요구해 왔다는 것이다.
49) 유사7개 법안은 전시에 미군이 원활히 활동하기 위한 미군 지원조치 법안, 자위대와 미군이 공항과 항만을 우선 이용할 수 있는 법안, 미국과 일본이 물품과 역무를 서로 공유할 수 있도록 하는 자위대 개정법안 등이다. 『朝日新聞』, 2004년 6월 15일.
50) 『産經新聞』, 2004년 4월 21일; 『日本新聞』, 2004년 4월 8일.

이는 한반도와 중동지역의 불안정한 정세에 대비, 주일 미군기지를 아시아의 핵심기지로 격상시키겠다는 미국의 구상이 구체화되고 있음을 시사하는 것으로 보인다.

아·태지역 전체의 유사사태에 대응하는 임무를 가진 미1군단이 일본으로 이전되고, 그동안 소장 지급이 맡아온 주일 육군사령관에 이례적으로 대장이 보임된다면, 주일 미군기지의 성격을 일본 방위는 물론 동북아의 유사사태에 대비하는 수준에서 중동지역까지 시야에 둔 '중심(hub)기지'로 변화하게 될 것으로 예측된다.

미 육군 1군단이 일본으로 이전된다면 이는 주한미군의 위상에도 영향을 미쳐 주한미군 사령부가 주일미군 사령부에 해체·흡수되고, 미군과 자위대의 역할 분담이 지금과 크게 달라질 수 있을 것으로 산케이 신문은 분석했다.

2004년 7월 7일 홍콩의 명보(明報)는 일본의 방위백서가 중국의 군사력 확대를 경계해야 한다는 중국위협론을 제기하였다고 보도하였다. 방위백서는 "중국이 핵무기와 미사일을 핵심으로 양보다 질 위주로 해·공군 현대화를 진행하고 있다"며 "중국의 첨단 군사기술은 일본의 안보에 중대한 위협 요인이 될 것이므로 면밀히 관찰해야 한다"고 말했다. 백서는 또 "중국의 국방예산이 전년보다 11.6% 늘어난 254억 달러"라고 밝혔다.

일본은 북한핵과 중국의 군사위협을 빌미로 미군의 자위대 역할을 확대하면서 평화헌법을 개정[51]하고 자위대의 군대변신의 수순을 밟을 것으로 보인다.

## Ⅴ. 동북아 및 한반도에 미칠 영향

중국은 유사법제가 자위대뿐 아니라 주일미군의 활동도 원활하게 하는 내용도 담고 있어 결과적으로 미·일 동맹 강화를 가져올 것이라고 생각하고 있다. 주한미군의 기동성을 높이는 재배치 작업과 맞물린 유사법제 통과를 보는 중국의 심기는 불편할 수밖에 없는 것이다.

51) 고이즈미 총리는 2004년 초에 "내 임기동안 각 당의 입장을 정리해 국회에 개헌안을 내기까지는 앞으로 5년은 걸릴 것으로 본다" 고 말했다. 『조선일보』, 2004년 5월 3일.

중국은 일본의 방위력 증강이 동북아에 군비 경쟁을 부채질하고 있다고 보고 있다. 일본은 이미 미국과 미사일방어(MD)망을 공동 연구·개발 중이고, 자위대기의 항속거리를 늘리기 위한 공중급유기 도입을 결정했다. 현재 4대인 이지스함도 4대를 더 들여올 예정이기 때문이다. 중국은 14년 연속 국방비를 10%대로 늘렸고, 핵·미사일 전력과 해·공군의 현대화에 박차를 가하고 있다. 최근에는 러시아제 수호이-27 전투기의 라이선스 생산을 하고 있고, 순항미사일도 개발 중이다.

중국은 현실적으로 일본의 군사대국화를 막을 만한 정치·외교적 지렛대가 없는 실정이다. 결국 중국은 현안인 북한 핵문제 등을 평화적으로 해결, 일본의 우경화에 빌미를 주지 않는 한편 중장기적으로 자체적인 군사현대화를 꾸준히 추진해 나갈 것으로 전망된다. 이러한 중국의 국방력 강화 움직임은 대만의 군비확충을 부르고 있다. 신형 프리깃함 도입과 전투기(경국호)의 독자 개발, 신형 지대공미사일 배치는 좋은 예다. 남북한도 예외는 아니다. 북한은 선군정치의 기치 아래 군사력을 계속 강화하고 있고, 한국도 이지스함 등을 들여올 계획이다.

북한은 일본의 보통국가화에 크게 긴장하고 있다. 북한은 일본이 북핵문제로 인한 국민의 위기감과 미국이 대북압박을 지렛대로 유사법제를 통과시킨 것으로 보고, 일본의 재무장이 초읽기에 들어간 것으로 파악하고 있다. 북한은 일본이 재무장할 경우, 가장 위협받는 국가가 될 것으로 우려한다. 현재 일본에 대해 무력공격을 가할 가상 국가는 존재하지 않는다는 것이 일본 내에서도 일반적인 지적이다. 결국 일본의 재무장은 미국이 북한을 공격하는 등 일본 주변에서 전쟁에 돌입할 경우 자위대를 동원해 미국을 후방 지원하기 위한 목적이라고 북한은 보고 있다. 이에 따라 북한은 중국 등 주변국과 함께 일본의 보통국가화를 '군국주의 부활', '재침 책동 노골화'로 강력히 규탄하는 한편 일본의 재무장을 구실로 핵무기 보유를 역으로 합리화할 가능성이 있다.

러시아의 일본 전문가들은 대부분 "유사법제 통과를 일본의 군사대국화 시도와 직접 연결짓는 것은 무리"라는 입장이다. 일본의 유사법제법안은 공격보다 방어적 측면에 초점이 맞춰 있으며 일본이 과거와 같은 군사적 모험주의를 쉽게 하지는 않을 것이라고 보고 있다.

한국은 일본의 보통국가화가 불가피한 것으로 보고 있다. 9·11 테러 이후 급변한 국제

질서와 동북아에서의 미국의 군사 전략 변화, 자국 내의 정치·경제적 여건상 일본은 유사법제에 이어 평화헌법 개정이후 자위대의 군대변신 수순을 밟을 것으로 한국은 전망하고 있다.

따라서 일본과 중국의 심각한 군비증강은 아·태지역국가들의 안보위협을 자극하여 본격적인 군비경쟁에 돌입할 가능성이 크다. 현재도 아시아는 세계최대의 무기 구매시장으로 성장하였다.

## Ⅵ. 정책대안

9·11 테러사건 이후 미국의 일본중시 안보전략은 한·미동맹의 상대적 이완 가능성, 일본의 대한반도 정치·군사적 역할증대 가능성, 주변 4국(미·일·중·러)의 갈등 현상을 촉진시켜 한반도 및 동북아 안보환경이 경색될 수 있는 부정적 측면이 강하게 제기되고 있다. 일본의 보통국가화에 의한 군사역할 확대 정책은 중국의 군사력 증강을 더욱 자극하고, 나아가 동아시아 전체의 군비경쟁을 유발시켜 지역의 불안정 구도를 초래할 가능성이 크다.

한국은 보통국가 일본의 등장으로 동북아에서 중·일의 주도권 경쟁이 본격화되면 한국의 입지가 좁아질 가능성이 크다고 우려하고 있다. 한국은 일본의 보통국가화가 막기 힘든 대세임을 인정하되 일본이 보통국가를 넘어 군국주의 국가로 회귀하지 않도록 외교적으로 견제하는 데 역점을 두어야 한다.

미국의 세계 패권지위가 유지되고 동아시아에서 미국이 안정자 역할을 지속할 것이고 또한 일본의 군사역할을 관리할 것이므로 한국은 남북한 평화공존을 위하여 한·미 안보협력을 강화하여야 한다. 한·미 동맹이 이완되지 않는 범위 내에서 한국은 중국, 러시아와 군사 및 정보교류를 확대하여야 한다.

한국은 장기적으로는 한·미·일을 주축으로 중국까지 포괄하는 동북아 다자안보협력체제를 구축해 일본의 재무장으로 인한 중·일간 긴장을 해소한다는 구상도 하여야 한다.[52]

52) 중국 정부는 동북아지역의 안전보장을 주제로 하는 새로운 지역안보기구의 창설을 검토 중이라고

안보대화는 역내 정치·안보적 신뢰 구축과 유사 가능성 사전 예방을 위한 외교노력이며 한반도의 안정 및 평화공존에 기여하므로 한국은 역내 안보대화를 적극적으로 추진하여야 한다.

미·일 신가이드라인이 동북아지역에서의 양국간 군사협력을 규정하고 있으나 주변유사의 주 대상이 한반도라는 점에서 한국으로서는 심각한 이해가 걸린 문제이므로 예의 주시하여야 한다. 한국은 한반도 유사시 일본이 미군에 대한 후방의 효율적 지원체제를 강화하고 군사지원을 가능하게 하였다는 점에서 한반도 전쟁 억제에 기여하는 측면이 있다고 보고 있다. 최근 일본자위대의 방위전략이 옛 소련을 주적 개념으로 한 북방방위에서 중국과 북한을 겨냥한 남방방위로 변화한 것에 대해 한국은 이 전략 또한 한반도 전쟁 억제 기반 강화에 긍정적으로 작용할 것으로 판단하고 있다.

한국은 한반도 유사시를 대비하여 일본의 다양한 형태의 군사개입에 대한 모든 상황을 사전 점검하여 작전 수용범위를 미·일과 협의하여 분명히 정해야 하며, 이를 주변국인 중·러에 통보하여 기정사실화하는 동시에 부족한 소해 능력 등 전투능력을 보강하여야 한다.

---

일본 마이니치(每日)신문이 2004년 2월 25일 보도했다. 이 구상이 실현되면 아시아에서 처음으로 중국이 주도하는 안보협의기구가 탄생하게 된다. '동북아 안보협상회의로' 로 불리는 이 구상은 북한의 미사일은 물론, 주한미군과 주일미군 문제, 일본의 '군사대국화' , 영토분쟁 등 역내 각국의 관심사를 협의하는 기구가 될 것이다. 이 구상이 실현될지는 결국 미국과 북한이 어떤 태도를 보이느냐에 달려있다고 보여진다.

# 중국의 부상과 북한의 위기:

## 중국 대한반도 정책의 딜레마

홍 면 기*

Ⅰ. 문제의 제기
Ⅱ. 중국의 부상과 동아시아 · 한반도
Ⅲ. 북한 위기의 구조화와 한반도, 그리고 북 · 중관계
Ⅳ. 북한의 위기와 중국의 딜레마: 기회와 위험의 변주
Ⅴ. 결론: 한 · 중관계의 공고화를 통한 대안적 질서의 모색

Abstract

**The Rise of China and the Crisis of North Korea: Chinese Dilemma concerning its Policy toward the Korean Peninsula**

The rise of China, from the reform era since 1978, came to be an important and salient factor not only in the alliance formation of East Asia, in Cross-Straits relations, and in North-South Korean relations, but also in the regional stability and development of East Asia. And the relationship between the North Korea and China also now places an emphasis on its practical interests in mutual relations, not on blind alliance as past. In the other hand, the unification of North-South Korea came in practical and strategic area in that the durable and structural dimension of the crisis of North Korea and the development of mutual cooperation between North and South Korea, with a changing divided system, brought some change in balance of power surrounding them. The persistent crisis of North Korea and "the shaking divided system" in Korean peninsula give her the risk and chance at the same time. Taking advantage of the crisis of North Korea, the China can maximize her influence on North Korea and take initiatives in Far East, but also can be situated, regardless of her preference, in an inevitable dilemma when the crisis of North Korea becomes risky one.

The China already considered the implication and effect of the crisis of North Korea and the ramification and consequence of "the possible problems" in the process of unification between North and South Korea, and preemptively takes measure. In this regard, there is an urgent need to more strongly institutionalize strategic cooperation and mutual collaboration in order to solidify the relationship between the China and South Korea.

Most of all, it can be started to converse, through an epistemic community approach suggested by constructivists, on creative issues and themes for the prosperous future. Especially, the author's emphasis is that the north-east region of China should be treated with a strategic manner.

**Key word:**
the rise of China, the crisis of North Korea, the Korean peninsula, the divided system

* 통일부 통일교육원 연구개발과 행정사무관

# Ⅰ. 문제의 제기

등소평의 개혁과 개방조치 후 중국의 변화는 놀랄만한 것이다. 반면 사회주의권 붕괴 이후 북한의 대내외적인 위기구조는 갈수록 심화되고 있다. 더욱이 만성적인 경제난으로 말미암아 북한의 위기는 장기화·구조화의 조짐을 보이고 있으며, 그 내부 사정과 진로에 대해서 '내부 폭발', '외부의 충격에 의한 붕괴', '정권 교체'(regime change), '연착륙'(soft landing)등 여러 가지 억측과 시나리오가 제기되고 있다.

물론 북한도 2002년의 7·1경제관리 개선조치 등 나름대로 회생을 위한 노력을 기울이고 있지만 아직 부분적인 조치에 머물고 있고, 그 효과도 충분히 검증되지 못하고 있다. 게다가 다시 불거진 핵문제, 용천역 폭발 사고 등 난제가 이어지면서 그 장래에 대한 우려가 씻기지 않고 있다.

중국의 부상과 북한의 위기라는 이러한 대조적 상황은 양국관계의 안정적 유지를 저해하는 가장 중요한 배경요인이 되고 있다. 중국의 입장에서 북한은 여전히 전략적 협력 대상이지만 정치·경제·군사적으로 부담스런 존재가 되고 있기도 하다. 그럼에도 불구하고 중국으로서는 지정학적 요충인 북한을 쉽사리 포기할 수 있는 입장도 아니다.

냉전의 해체와 북한의 위기, 그리고 2000년 남북정상회담 이후 크게 진전되고 있는 남북관계 등으로 한반도 정세는 급격한 변화의 물살을 타고 있다. 특히 중국의 부상 등 동아시아의 권력구조가 개편의 조짐을 보이는 시기에 구조화·장기화되고 있는 북한의 위기는 한반도의 불확실성을 더욱 가중시키고 있다. 동북아 권력주기[1]와 남북한 역학관계의 변화, 그리고 북한의 위기는 한반도에서 다시 한번 강대국 간의 파워 폴리틱스가 전개

1) 찰스 도란(Charles Doran)은 '권력' 과 '역할' 이라는 변수를 중심으로 향후 중국과 일본 간의 관계를 전망하고 있다. 도란은 점증하는 중국의 상대적 권력과 국제사회에서의 역할의 괴리와 일본이 가지고 있는 잠재적 권력과 이에 대한 소극적 자세가 동북아에서의 폭발적인 불안정 요인이 되고 있다고 주장하고 있다. 더욱이 권력주기상 중국의 급부상은 일본의 권력지분을 상대적으로 박탈해가고 있기 때문에 양국은 필연적인 경쟁에 직면할 것이며, 따라서 극단적 충돌을 방지하기 위해서는 현재의 구조변화의 속성에 유념하면서 꾸준한 외교적 노력을 기울일 것을 제안하고 있다. 아울러 그는 동북아의 두 분쟁지역인 대만과 한반도 문제를 중 · 일 간의 권력주기의 역학으로부터 분리할 것과 남북한 간의 문제 역시 권력의 상대적인 변화가 가지고 있는 함의를 면밀히 파악할 필요가 있음을 지적하고 있다. 찰스 도란, "권력주기이론으로 본 동북아: 대격변 부를 중일 패권경쟁," 『신동아』 (서울: 동아일보사, 1997.10) 참조.

될 가능성을 예고하고 있는 것이다.

이제 남북한과 한반도 문제의 관련 당사국들은 한반도에서 평화를 성취할 수 있는 기회와 극단적 파국을 초래할 위험을 동시에 안게 되었다. 특히 중국은 증대되는 능력에 걸맞는 역할과 현실적인 정책적 선택 사이에서 적지 않은 딜레마에 봉착하게 되었다.

이 글은 이러한 문제의식을 가지고 중국의 부상이 가지고 있는 의미를 간단히 살펴본 후 북한의 위기로 말미암은 한반도 상황 변화와 이에 대한 중국의 전략적 입장을 개략적으로 설명하고 있다. 그리고 남북관계 개선과 통일과정의 안정적 관리를 위해 한·중관계의 제도화가 필요하며, 그 한 방안으로 역내국가간 지적 공동체의 구성·활용을 제안하고 있다. 아울러 중국의 동북지방을 북한의 변화를 촉진하고 한반도 통일에 대한 중국의 우려를 불식하는 전략적 공간으로 삼아야 한다는 정책적 제언을 덧붙였다.

# Ⅱ. 중국의 부상과 동아시아 · 한반도

## 1. 중국의 부상과 동아시아

세계적 차원에서도 그러하지만 동북아 문제의 중심에는 중국의 부상이 있다. 중국은 역사적으로 동아시아의 중심국이었을뿐 아니라 1978년 개혁·개방을 본격화한 이후 급속한 경제 성장을 이룩하면서 동아시아의 중심국으로 다시 떠오르고 있다. 심지어 중국이 2020년경에 종합 국력에서 미국을 추월할 것이라는 성급한 전망도 나오고 있다.[2)]

이러한 중국 국력의 지속적인 증가는, 중국이 급격한 현상의 변경보다 현상유지를 선호하고 있다고 하더라도[3)] 다음과 같은 점에서 동아시아의 안보와 국제정치 향배에 매우 중

2) 古森義久, "2022년 중국은 마침내 미국을 이긴다," (일)『文藝春秋』긴급 보고서(중국 군사과학원 21세기 국력연구의 최종 결론),『월간 중앙』(서울: 중앙일보사, 2001.10) 재인용; 그러나 이러한 논의는 논란의 여지가 많다. 폴 케네디는 인구, 경제력, 군사비 지출, 인터넷 사용인구, 노벨과학상 수상자, 지정학적 요소 등을 검토하면서 미국의 패권은 흔들리지 않을 것이라고 전망하고 있다. 폴 케네디, "다극체제는 없다, 미국의 세계지배는 오래 간다,"『월간 조선』(서울: 조선일보사, 2001.11) 참조.

요한 변수가 되고 있다.

첫째, 중국의 종합국력의 증강은 동아시아에서 힘의 균형을 급격히 변경시키고 있을 뿐만 아니라 동맹관계에도 심각한 영향을 미치고 있다. 힘의 전이론의 관점[4]에서 이와 같은 힘의 배분의 변화는 중국의 체제에 대한 불만족을 증가시킴으로써 동아시아의 불안을 조장할 수 있다. 이에 대해 미국은 한국, 일본과의 동맹을 통해 중국을 제어하고자 할 것이며, 중국은 이러한 미·일과의 대치구조 속에 한국과의 관계강화를 통해 한·미동맹의 이완을 기도하고 자국의 새로운 질서 구상에 대한 지지를 유도하면서 미·일동맹에 대비하고자 할 가능성이 있다.

둘째, 중국이 조공체제를 특징으로 하는 과거의 소위 중국 중심적 질서(Chinese World Order)의 재현을 시도할 것인가라는 문제가 향후 동아시아 지역의 안보지형에 결정적인 변수가 될 것이다. 즉 중국이 지역 패권에 대한 능력과 의도가 있느냐 하는 문제이다.[5] Alastair I. Johnston은 중국이 현상유지를 선호할 것인가, 아니면 현상의 타파를 기도할 것인가에 대한 문제를 다루면서 중국의 지도자들이 역사적 유사성에 주의를 기울이고 있는지가 불명확하고, 역사의 무대가 바뀐 상황에서 중국외교가 과거와 유사한 패턴을 가질 것인지에 회의적인 입장을 표명하고 있다.[6] 그러나 그 같은 조심스러운 낙관에도 불구하고 중국은 급성장하고 있는 경제력과 군사력을 배경으로 아시아 지역에서 지도적인 역할을 열망하고 있으며, 실제로 그러한 능력을 구비해 가고 있는 것으로 보인다. 특히 중국인들의 심리적 기저에는 굴욕의 역사를 씻고 자신들의 힘을 보여주겠다는 강한 심리적 욕구를 가지고 있으며,[7] 경제적 성취로 이와 같은 자신감이 과잉화(2002년 월드컵

3) Alastair I. Johnston도 중국외교가 현상타파보다는 현상유지적 성향을 보이고 있으나 장기적으로 중국 국내의 격변이나 중 · 미간의 안보 딜레마가 격화될 때 이러한 경향은 반전될 수 있다고 지적하고 있다. Alastair I. Johnston, "Is China a Status Quo Power?," *International Security* (Spring 2003), pp. 5-55 참조.

4) 중국의 부상이 동아시아 질서에 끼칠 수 있는 영향에 대해서는 ①패권국가간의 충돌 가능성을 제기하는 패권론적 시각, ②역내국가간 힘의 분포의 변화를 중심으로 새로운 협력과 갈등의 관계가 형성될 것으로 보는 세력균형적 관점, ③중국의 현존질서에 대한 적응을 기대하는 상호의존적 견해 등의 상호 경쟁적이며 상충적인 시각이 혼재하고 있다. 김재철, "중국의 등장과 동아시아 질서," 『현대중국』 (서울: 가톨릭대학교 아 · 태지역연구원 중국연구센터, 1997), pp. 262-263 참조.

5) Alastair I. Johnston, *Ibid.*; 서진영, "탈냉전 시대 중국의 대외정책: 평화지향적인가, 분쟁지향적인가?," 『탈냉전기 동북아의 국제관계와 정치변화』 (서울: 오름, 2003), pp. 13-39.

6) Alastair I. Johnston, *Ibid.*

시 중국인들의 한국에 대한 태도 등이 그 예가 될 것이다.)되거나, 특히 국내정치적인 수요 등으로 민족주의가 고취될 경우 이러한 중국인들의 자신감과 민족주의적 열망은 동아시아 안보환경에 부정적 영향을 미칠 것으로 본다.

이와 관련하여 전통적인 중국중심의 질서를 어떻게 해석할 것인가의 문제를 짚어볼 필요가 있다. 일부 학자들은 소위 중국중심적 질서가 중국의 '밖'에 대한 관념체계였으므로 확대된 공동체로서의 한계를 가지고 있으며, 동아시아에서 일본이 패권을 획득한 이후 주변에 대한 착취가 가열화되었다고 주장하고 있다.[8] 반면 또 다른 학자들은 중화적 질서의 조공관계에서 중심과 주변의 관계는 '포섭'과 '특화'의 관계로서의 역사적 경험을 축적하고, 정치적으로 '집권'과 '분권'의 대비, 경제적으로 '상업'과 '공업'의 분화를 이루어 왔다고 보고 있다.[9] 또한 일부 중국학자들은 중국중심적 질서를 무역의 실질을 위한 것이었다거나 외교적 수단에 지나지 않았다고 하면서 중국외교의 비정복적 성격을 강조하고 있다.[10]

여기서 이 문제를 제기하는 이유는 전통적 동아시아 질서가 주권국가간의 무정부 상태가 아닌 비무정부적 상태의 위계구조를 시현하였고, 경제적 수탈이나 점령보다는 문화적 우월감을 표상하는 것이었다면 오늘날 새로운 동아시아의 안정과 평화를 모색해가는 데 있어서 유용한 논의의 단서를 제공할 수 있다고 보기 때문이다. 달리 말해 동아시아의 경험을 검토하면서 중심과 주변의 호혜성의 구조가 존재하였는지, 존재하였다면 중심국은 어떠한 공공재를 공급하였는지 등의 문제를 연구해 볼 수 있다는 것이다.[11] 물론 국제정치 환경이 본질적으로 변화하고 동아시아에 미국이라는 강력한 역외 국가가 존재하고 있

---

7) 이러한 심리가 중국위협론을 설명하는 한 배경이 되고 있다. 금희연, "중국위협론의 실체: 중국의 세계전략과 전방위 외교정책,"『중소연구』, 27권 4호 (서울: 한양대 아태지역연구센터, 2003/4) 참조.

8) 박광주, "아시아공동체, 현실인가 신화인가,"『아시아와 세계화』(서울: 세종연구소, 1998), pp. 147-149.

9) 濱下武志의 논지이다. 濱下武志, "동아시아 국제체제," 渡邊昭夫 編, 권호연 역,『국제정치이론』(서울: 한울, 1996), pp. 51-75.

10) 王正毅,『邊緣地帶發展論-世界體系與東南亞的發展』(上海: 上海人民出版社, 1997), pp. 215-217; 黃朝翰,『中國與亞太地區變化中的政治經濟關係』(濟南: 暨南大學出版社, 1990), p. 2.

11) 남궁곤, "동아시아 질서의 구성주의적 해석,"『국제정치논총』, 제43집 4호 (2003), pp. 7-31 참조.

는 현재의 시점에서 이러한 논의를 전개하기에는 많은 한계점이 따를 수 있다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 이러한 논의는 서구와 달리 동아시아에서 국가간의 협조 경험이 부족하다는 비관론자들의 주장을 넘어 문화적 정체성과 호혜의 경험을 통해 탈냉전 후의 다양한 안보쟁점에 접근할 수 있다는 점에서 논의의 의의가 있다고 본다.

셋째, 중국은 남사군도, 대만문제, 한반도 문제 등 역내의 잠재적 분쟁의 당사자가 되고 있다. 국제적인 석유수송로의 길목에 자리 잡고 있는데다가 막대한 양의 석유가 부존되어 있는 것으로 알려진 남사군도는 중국에게는 매우 중요한 지역이다. 중국은 이미 1974년과 1988년에 남지나해에 대한 권리를 주장하기 위해 베트남과 전투를 벌인 적이 있고, 꾸준히 군사시설물 등을 구축하면서 자국의 권리를 주장하고 있다.

대만은 중국 국가통일의 마지막 과제로 남아있는, 중국의 핵심적 국가이익이 걸려 있는 지역이다. 특히 중국으로서는 대만의 독립은 절대 용인할 수 없다는 입장이다. Johnston은 미국에 대한 중국의 경제적 의존이 심화되고, 경제성장이 중국공산당의 정치적 운명에 결정적인 요소가 되어가고 있다는 점에서 중국이 미국과의 대결(balancing)을 추구하지는 않을 것이라고 하면서도 대만문제는 그 예외지대가 되고 있다고 보고 있다.[12)]

북한 또한 전통적으로 중국이 순망치한의 요충으로 인식해 온 전략적인 요충이다. 중국은 그동안 북한을 미국과 일본에 맞서 완충지대 역할을 하는 지역으로 관념하면서 북한에 대한 유무형의 지원을 해왔다. 그러나 최근 보도에 의하면 북한의 핵문제 등이 불거지고 양국관계에 난기류가 조성되면서 중국이 북한 침공을 검토했다거나, 한국에 의한 한반도 통일이 낫겠다는 논의가 공론화되는 조짐이 있다고 한다.[13)] 북·중관계는 동북아의 안보가 파열음을 낼 수 있는 또 하나의 문제가 되고 있는 것이다.

넷째, 많은 학자들은 중국의 중앙과 지방의 갈등, 신흥 중산층의 등장, 민주화, 소수민족 지역의 분열, 인구의 증가, 대량 실업, 공산당 내부의 부패, 분개하고 있는 무수한 농

12) 대만에 대한 미국과 중국의 비대칭적 이해관계와 갈등에 관해서는 Robert S. Ross, "Navigating the Taiwan Straits," *International Security* (Fall 2002), pp. 48–85에서의 논의를 참조.

13) 靑史, "난기류에 빠진 북 · 중관계: 중국, 지난 2월 북한 침공가능성 검토," 『월간 중앙』 (서울: 중앙일보사, 2003.8), pp. 294–300.

민 등을 중국의 장래를 가늠 할 중요한 변수로 꼽고 있다. 그러나 그것이 긍정적이든 부정적이든 중국에서의 급격한 정세 변동은 동아시아의 안보환경의 변화를 촉발할 것이고, 이러한 변화가 동아시아의 안보에 새로운 도전이 될 것은 자명한 일이다. David Kang도 역사적으로 중국이 약화되었을 때 오히려 아시아에서 혼란이 있었음을 상기시키면서 아시아에서는 유럽과는 반대로 "공식적으로는 불평등하지만 비공식적으로는 평등한" 중국 중심의 국제질서를 경험한 바 있다고 지적하고 있다.[14]

## 2. 동북아 안보환경과 중국의 한반도관

### 1) 동북아 안보환경과 갈등요인

등소평 이래 중국은 평화와 발전을 통한 새로운 국제정치경제질서 수립을 표방하여 왔으며, 이러한 전략구상 하에 자국의 지속적인 경제발전과 사회 안정을 담보할 수 있는 환경을 조성하기 위해 노력해 왔다. 그러나 미국과 일본 등에서는 떠오르는 중국을 경계하는 '중국위협론'이 뿌리 깊게 자리 잡고 있으며, 중국의 '능력'과 '의도'에 여전히 의혹의 눈길을 보내고 있기도 하다. 동북아에서 중국이 안고 있는 주요 안보 문제는 다음과 같다.

우선 대만문제를 들 수 있다. 중국은 1997년과 1999년 홍콩과 마카오를 회복한데 이어 대만과의 꾸준한 경제 교류, 투자유치 등으로 일정 정도 불가역적인 상호의존 관계를 발전시켜 나가고 있다. 그러나 이러한 긍정적 발전방향에도 불구하고 양안관계에는 중·미관계나 중국·대만의 내부 문제로 언제든지 대결구도로 내달을 가능성이 잠복하고 있는 것 또한 현실이다. 특히 민진당이 2000년에 이어 2004년 선거에서 재집권에 성공함으로써 '하나의 중국'과 '대만독립론' 간의 힘겨루기가 치열해질 것으로 보이며, 양측의 군비경쟁도 더욱 가열될 것으로 보인다. 이러한 대만해협의 긴장은 동북아시아에서 미국과 일본의 개입, 편가르기, 지역적 냉전을 유발할 수도 있으며 남북관계를 일거에 후퇴시키며 북한의 무력사용을 유혹할지도 모른다.  중국 내부적으로도 양안간의 무력 충돌이 현

14) David Kang, "Getting Asia Wrong," *International Security* (Spring 2003), pp. 57-85.

실화될 경우 서장·신강 등의 분리주의 운동에 불을 당기게 될 개연성도 배제할 수 없다.[15]

둘째, 일본의 보수·우경화와 군사적 역할의 증대 문제이다. 일본 국내 정치지형의 변화와 군사적 역할 증대는 미국·일본과 중국의 대립구도를 심화시키고 한반도의 안보상황에도 직간접적인 영향을 미치게 될 것이다. 중국은 특히 대만의 독립 문제와 관련하여 일본의 역할에 깊은 의구심을 가지고 있다.

셋째, 북한의 위기와 북한 핵문제이다. 특히 북핵문제는 북·중관계 뿐만 아니라 중·미관계 등에도 현안 쟁점이 되고 있다. 중국은 북한의 핵무장이 한반도 비핵화라는 자국의 입장에 배치될 뿐 아니라 일본과 대만의 핵무장을 유혹하고, 나아가 중국 주변의 잠재적인 도전세력에 핵기술이 이전될 경우 자신의 안전에도 심각한 문제를 제기할 것으로 보고 있다. 중국이 북핵문제를 다루기 위한 6자회담의 적극적인 역할을 하고 있는 까닭이다.

넷째, 중국은 역사적·지정학적으로 러시아에 대한 경계와 공포심을 가지고 있으며, 특히 나토의 확장, 중앙아시아에 대한 미국의 영향력 강화 등 새로운 정세 발전은 중국의 안보에 새로운 압박요인으로 작용하고 있다.[16]

위에서 정리한, 중국이 동북아시아에서 가지고 있는 전략적 쟁점의 중심에는 미국이 존재하고 있다. 때문에 중국은 이러한 상황에 대처하기 위하여 미국의 의도와 능력을 간파하고자 하고 있으며, 미국과의 관계개선과 전략적 파트너십에 정책의 우선순위를 두고 있다.[17]

특히 9·11 이후 중국은 분리 독립 세력의 준동을 우려하여 미국과의 협조관계를 도모하고 있다.

---

15) 사실 중국이 가까운 장래에 평화적인 방법으로 대만을 통일해 나가는 데는 그 의지와 능력에 비해 적지 않은 어려움이 있다고 할 수 있다. 대만은 여전히 미국과 일본의 중국 억제정책의 중요한 거점이 되고 있으며, 대만 내부에서도 점차로 독립의 여론이 세를 얻고 있기 때문이다. 한편 중국과 대만간의 밀접한 경제 관계는 양안의 평화를 유지하는 안전판의 역할을 하고 있지만 중국의 무력에 의한 통일을 제한한다는 역설적인 측면도 존재하고 있다. 대만의 지정학적인 의의에 관해서는 李亞强, "臺灣島的海洋戰略地理價值," 『艦船知識』(1995年 第5期), pp. 16-17; 胡鞍鋼 等, 『大國戰略: 中國利益與使命』(沈陽: 遼寧人民出版社, 2000), pp. 52-63.

16) NATO의 확장이 동북아의 변화에 대해서 가지는 의미에 대해서는 삼성경제연구소 issue paper "NATO의 확장과 동북아 변화," (2004.5.11) 참조.

17) 경창현, "중국의 대한반도 정책," 『외교』, 제69호 (서울: 한국외교협회, 2004.4), p. 51.

### 2) 중국의 한반도관

과거 냉전기 중국의 한반도에 대한 인식은 이데올로기적 이분법에 의해 크게 규율을 받아 왔다. 그러나 냉전 종식 후 중국은 이러한 이념적인 경직성을 탈피하여 자국의 국가이익을 보다 분명히 추구하게 되었다. 중국의 한반도에 대한 일차적인 관심(기본정책)은 한반도의 평화와 안정을 도모하는 것이며, 당면하게는 한반도 문제를 해결해 나가는 데 있어서 건설적인 역할을 해나가면서 한반도에 대한 영향력을 확대해 나가는 것이다.

중국의 한반도에 대한 정책 목표는 ①한반도에서의 평화와 안전 유지, ②한국과의 전략적 협력[18]과 경협 등을 통한 실질적인 이익의 추구, ③북한에 대한 전통적 유대와 지정학적 이익의 확보, ④한반도 문제를 비롯한 동북아 지역에서의 주도적 지위 확보 등으로 요약할 수 있다.

요컨대 중국은 한반도에서 특정국의 주도적 영향력을 배제해 나가는 한편 북한의 붕괴, 북한의 대량살상무기 개발, 남북한간의 극단적 충돌 등 '위험한 뇌관'을 제어하면서 평화적으로 문제를 해결하고자 하고 있다. 그 틈에서 중국으로서는 자국의 대외적인 명분을 살리면서 실질적 이익을 취해 나가려는 것이다.

특히 중국은 자국의 전략적 요충인 동북지방과 미·일의 대중 포위망에 핵심적 고리가 되고 있는 한반도의 독특한 역사적·지정학적 위상에 유의하고 있다. 때문에 중국의 한반도에 대한 기본적인 인식·정책은 중국의 동북아 내지 세계 질서에 대한 인식과 전략적인 목표와 밀접한 관련을 갖고 있다.[19] 즉 중국은 한반도 문제를 그 자체로서 뿐만 아니라

---

18) 중국이 한국과의 유대를 강화하려는 전략적 목표는 ①북한에 대한 압력, ②통일과정에서의 영향력 확보, ③한 · 미동맹과 미군으로부터의 잠재적인 위협의 감소, ④일본의 한반도에 대한 영향력 약화 등이다. 요컨대 과거 10년간 중국의 대한반도 정책은 북한의 붕괴 방지 및 통일에 대비한 보험, 경제적 투자, 한반도에 대한 장기적 영향력의 획득과 주변외교의 구성요소 등의 요인에 기초하고 있다. David Shambaugh, "China and the Korean Peninsula: Playing for the Long Term," *The Washing Quartely* (Spring 2003), pp. 49-50.

19) 중국은 전통적으로 한반도를 중국의, 특히 중국 동북지방의 안위에 결정적인 영향을 미치는 전략적 요충으로 관념하여 왔다. 한편 오늘날 중국이 안고 있는 지정학적 상황과 딜레마는 정삼각형 위에 역삼각형을 도시해 보면 개념적으로 쉽게 이해할 수 있다. 이 그림 내부의 6각형은 중국의 중심부(핵심지역)를, 그리고 바깥 쪽 6개의 삼각형은 중국의 외곽(주변부)을 구성하고 있는 몽고-동북- 대만- 홍콩-티베트- 신강 등의 지정학적 요충을 표상하고 있다. 오늘날 중국은 중심부와 주변부의 일체성, 주변부간의 통합적 연계성을 확보하지 못함으로써 지정학적 딜레마를 노정하고

주변 강국과의 다자관계 속에서 조정하고 있다는 것이다.

중국은 1992년 한국과의 수교이후 '새 친구'로서의 한국과 '옛 동지'로서의 북한 등 두 개의 한국과 모두 원만한 관계를 유지하려 하고 있다. 그러나 중국은 한·중 수교 이후 북한보다는 한국과의 관계개선에 노력해 왔고 2003년 7월 노무현 대통령 방중 시에는 '전면적 협력동반자 관계'를 맺기도 하였다. 그럼에도 불구하고 중국이 북한이 가지고 있는 정치적·이념적·전략적 가치를 잊고 있는 것은 물론 아니다. 그동안 중국은 북한이 붕괴되지 않도록 물심양면의 지원을 해왔을 뿐만 아니라 양측지도자의 상호방문 등 북한과의 인적 교류도 계속하여 왔다.

한편 중국은 남북한의 통일 과정에서 예기치 못한 사태로 중국의 안보가 위협받거나 한국의 통일이 중국의 국가이익에 도움이 될 것이라는 믿음이 생기지 않는 한, 한반도 통일문제를 전향적으로 사고할 가능성은 크지 않다고 할 수 있다. 한 중국학자는 중국이 관심을 가지고 있는 문제는 통일을 지지하느냐 반대하느냐의 문제보다는 통일의 '과정'과 '결과'가 어떠할 것이냐 하는 것이라고 주장하고 있다. 이는 통일의 과정이나 결과가 중국의 이익에 반하지 않는다면  중국이 한반도의 분단 상태 유지를 고집할 이유도 없다는 것을 시사하는 것이다.[20] 그러나 중국은 한반도 문제에 대해 뿌리 깊은 대국의식과 양보할 수 없는 지정학적 이해관계를 가지고 있으며, 이러한 점에서 이들의 한국 통일문제에 대한 입장을 낙관적으로만 보는 것은 매우 섣부르고 위험한 판단이라고 하겠다. 중국의 입장에서 한반도의 통일은 전략적 차원에서의 강대국 관계와 중국의 국익에 철저히 종속

---

있다. 현대 중국이 안고 있는 이러한 지정학적 딜레마의 핵심은 인구·사회학적으로 이질적일 뿐만 아니라 심각한 경제적 낙차를 시현하고 있는 이들 외곽지역을 어떻게 구심적으로 포섭하고 국가적 통합성(National Integrity)을 달성해 나가느냐 하는 것이다. 또한 이들 전략적 꼭지점은 전염성이 강한 띠이다. 즉 한 지역의 불안정은 곧바로 다른 지역으로 전염될 수 있다는 것이다. 게다가 이러한 중국의 지정학적인 상황은 내부의 긴장관계 뿐 아니라 이들 외곽과 관계를 맺고 있는 외부세력, 특히 미국 · 러시아 · 인도 · 일본 등의 '대 중화' 를 견제하기 위한 원심적 전략과 밀접히 연계되어 있으며, 개념적으로는 이 같은 원심력과 구심력간 긴장 관계의 향방에 따라서 중국의 장래는 크게 영향받게 될 것이다.

20) Zhang Xiaoming, "The Korean Peninsula and China's National Security: Past, Present and Future," *Asian Perspective*, vol. 22, no. 3 (Seoul: The Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam Univ., 1998), pp. 259-272; 중국의 한반도 통일문제에 대한 고려사항과 입장은 洪晃基, 『中國對韓半島的地緣戰略與新東北亞秩序的探索』, 중국 북경대학 박사학위논문(2000) 참조.

되는 것이기 때문이다. 그런 의미에서 "중국인들은 한국을 너무 사랑하기 때문에 두 개의 한국을 원한다"는 중국 조선족 학자의 표현은 한반도에 대한 중국인들의 이기적이고 야누스적인 이중심리를 극명하게 보여주고 있다.[21]

## Ⅲ. 북한 위기의 구조화와 한반도, 그리고 북·중관계

북한은 체제의 존립이 운위될 만큼 심각한 경제난을 극복하기 위해 2002년의 7·1경제관리개선조치와 경제특구의 지정, 남북대화와 교류협력에의 참여 확대 등 과거와는 변화된 모습을 보여주고 있다. 그럼에도 불구하고 북한 경제는 여전히 소생능력을 회복하지 못하고 '부족의 경제'(shortage economy)라는 깊은 수렁에서 빠져 나오지 못하고 있다. 게다가 경제적인 위기가 장기화되고 심화되면서 사회통제의 해이, 계층구조의 변화, 탈북자의 증가 등 체제이완의 현상도 지속되고 있는 것으로 알려지고 있다.

이러한 북한 위기의 구조화·만성화는 남북한 관계뿐만 아니라 동북아시아의 평화와 안전과 관련된 많은 문제를 제기하고 있다.

### 1. '흔들리는 분단체제'

우선 북한의 체제적·경제적 위기가 장기화·구조화되면서 한반도 내부의 균형이 깨지게 되었다는 점을 주목할 필요가 있다. 특히 탈냉전이라는 세계사적 전환과 더불어 남한 사회의 민주화를 통해 우리사회의 대북관이 변화하고 통일에 대한 내적역량이 축적되면서 한반도의 분단체제는 '흔들리기' 시작하였다는 점이 중요하다. 다시 말하면 공고하던 냉전체제가 해체되기 시작하면서 그 체제 속에서 팽팽한 균형과 긴장을 유지하던 남북한 관계에도 본질적인 변화가 일어나게 되었다는 것이다. 그리고 그동안 한반도를 남과 북의 두 세력권으로 균점하여 분할통치(divide and rule)의 이익을 향수하고 있던 주변국도 이

21) 『동아일보』, 2004년 5월 6일.

러한 상황변화에 대응하여 남북한과의 새로운 관계를 모색해 나가게 되었다. 남북한이 극한적으로 대립하던 냉전기에 북한과의 혈맹관계를 유지함으로써 한반도의 반쪽에 대한 영향력 유지에 만족하였던 중국도 냉전이 와해되고 남북한 관계가 진전됨에 따라 남한과의 관계를 진전시켜 나가면서도 북한에 대한 특수한 영향력과 지위를 확보할 수 있는, 다시 말하면 한반도의 분단 상태를 자국에 유리하도록 운용할 수 있는 입지를 갖게 되었다는 것이다.

이러한 남북관계 변화와 주변정세의 변화에 대응하여 김대중 정부는 한반도 냉전질서의 해체와 대북화해·협력정책을 통한 분단체제의 해체문제를 제기하게 되었다. 북한의 자멸이나 남북한의 충돌이라는 극단적인 파국의 위험을 방지하고 남북한간의 교류와 협력을 통해 '사실상의 통일'(de facto unification)을 달성한다는 김대중 정부의 정책은 2000년 6월 남북정상회담이라는 성과를 일구어 냈다. 현 정부의 평화번영정책도 남북한간의 교류와 협력, 접촉을 통한 북한의 변화를 추구하고 있다는 점에서 기본적으로 김대중 정부의 대북정책의 정신을 계승하고 있다.

## 2. 북한의 위기와 북·중관계의 변화

### 1) 북한과 중국관계의 동인과 성격 변화

북한의 위기가 구조화·장기화되면서 남북한 간의 역학 관계가 변화하게 되고 중국의 북한에 대한 인식도 많은 변화를 겪게 되었다. 즉 1990년대 들어 중국은 북한을 체제유지의 지원대상, 전략적 협력의 대상으로 인식하면서도 점차 자국에 부담을 주는 존재로 인식하게 되었다는 것이다. 특히 중국의 경제발전이 진전되고 북한의 경제난과 국제적인 고립이 가속화될수록 중국은 북한을 혈맹 또는 우호 협력의 대상으로 보다는 부담요인으로 간주하고 있는 것으로 보인다.[22] 그러나 이러한 인식의 변화가 북한의 전략적 가치를

22) 과거 혁명적 유대, 이데올로기이라는 공통의 인식토대와 인적유대가 흐려지면서 이러한 현상은 더욱 가속화되고 있다. 송권주, "탈냉전기 중국의 대북한 정책에 관한 연구" (서울: 고려대 정책대학원 석사논문, 2003), pp. 16-21; 신상진, 『중국의 대북한 정책: 주요 현안에 대한 입장분석

재고하고 정책을 변화시키는 단계까지 나아가지는 않고 있다.

중국의 북한에 대한 정책을 결정하는 메카니즘(동인)은 크게 국제질서(특히 중·미관계), 중국의 국내 상황, 그리고 중국 정책결정자라는 세 가지 요소로 구분해서 설명할 수 있다.[23] 중국과 미국의 관계는 부시 행정부 출범 후 일시 후퇴하였다가, 9·11 이후 미국이 안보전략을 전반적으로 재검토하면서 개선의 기회를 갖게 되었다. 그러나 두 나라는 많은 문제에서 여전히 갈등과 경쟁관계를 가지고 있다. 즉 대량살상무기의 확산, 국제금융시장의 안정, 반테러, 북한 핵문제 등에 상호 협력을 필요로 하고 있지만 양안관계, 북핵문제 등의 경우에서 중국과 미국은 입장을 달리하고 있는 것이다. 이렇게 양국의 이해관계가 대치되고 북·미간의 대립구도가 지속되어 가는 상황에서 북·중 양측의 안보문제 등에 관한 입장에도 균열이 갈 가능성이 높아지고 있다.

둘째, 중국은 2002년 11월 중국공산당 제16차 당대회에서 천명된 '전면적 소강(小康) 사회'의 실현을 위해 미국 등 서방사회와의 경제협력이 매우 절실한 상황이며, 북한의 핵문제 등 한반도의 안정과 평화에 대한 교란을 이에 대한 중대한 도전으로 인식하고 있다. 또한 중국정치의 또 하나의 과제가 되고 있는 정치체제의 민주화 문제[24]라는 측면에서도 WMD 개발, 테러지원, 마약, 위폐 등의 국제적 범죄와 연루되고 있다는 의혹을 받고 있는 북한에 대한 무조건적인 지원은 점점 곤란해지고 있다.

셋째, 중국 제4세대 지도부는 호금도(胡錦濤) 주석을 비롯한 당 정치국 상무위원 대부분이 이념보다 실용주의를 중시하는 성향이 강한 기술관료 출신이라는 특성을 보여주고 있다. 또한 대미외교의 중요성이 강조되면서 외교부의 핵심 요직이 미국통으로 채워지고 명분보다 실질적인 국익 확보에 주력하고 있다는 점도 주목할 필요가 있다.

위와 같은 점으로 보아 북한과 중국의 관계는 장기적으로 혈맹이라는 특수관계에서 일

---

을 중심으로』(서울: 민족통일연구원, 1999);『동아일보』, 2004년 5월 6일자 참조.

23) 趙全勝은 중국 외교정책분석에서 대외적인 환경과 대내적인 환경이라는 이분법을 지양하고, 국내적 거시적 수준에서의 국제적 제약요인과 국내결정요인, 여기에 정책결정자의 신념이나 세계관이라는 요소를 더한 미시-거시연계분석법을 주장했다. 趙全勝, 김태완 역,『중국의 외교정책-미시 · 거시 연계접근분석』(서울: 오름, 2001) 참조.

24) 중국공산당은 2002년 11월 후진타오 주석체제 출범을 계기로 '투명정치'의 실현 등 당내 민주화를 표방하고 있다. 관례적으로 개최되었던 당중앙의 비공개 회의인 '북대하(北戴河)회의'를 중단하기로 한 것도-권력 게임의 측면이 없는 것은 아니지만- 그 한 예이다.

반적인 국가와 국가의 관계로 나아갈 것으로 전망된다. 중국은 앞으로도 북한을 지정학적으로 자국의 경제·안보와 핵심적 이해관계를 가지고 있는 대상으로 여길 것이지만 북한은 자신이 가지고 있는 지정학적 지위를 이용하여 중국의 양보를 얻어내고자 할 것이다. 따라서 이 과정에서 양측의 마찰이 불거질 가능성도 높아질 수 있다.

한편 북한과 중국관계는 양국간의 관계로부터 점차 복합적 다자관계로 변화할 것이다. 즉 그동안 제3자가 틈입할 수 없었던 양국간의 쟁점과 관계가 남한을 비롯한 미국·일본·러시아 등이 연계되는 다자간의 관계로 옮겨 갈 것이라는 것이다. 6자회담으로 이미 북한 핵문제가 다자회담의 테이블의 의제가 되었고. 평화협정, 동북아의 안보협력, 북한 경제의 회생문제 등도 관계 당사국과 국제기구 등의 다자적인 틀 속에서 그 해법이 모색되어 나갈 것으로 보인다.

이 과정에서 중국은 북한에 대한 특수지위를 십분 확장·활용하면서 동북아 및 세계정치 무대에서 한반도 문제에 대한 역할과 발언권을 증대시켜 나갈 것으로 전망된다.

### 2) 최근 북·중관계의 전개

중국의 북한에 대한 정책을 이해하기 위해서는 북한이 중국에게 오랫동안 골칫거리였다는 사실을 상기할 필요가 있다. 중국과 북한은 순망치한(脣亡齒寒)이라는 지리적 인접성과 전쟁에서 피를 함께 나눈 혈맹이라는 특수한 관계를 맺어왔지만, 한국전쟁의 경우에서 보듯 중국은 때때로 북한 때문에 국제사회에서 곤경에 빠진 바가 있고, 중국의 입장에서 보면 북핵문제와 경제난 등으로 말미암은 최근의 딜레마적 상황도 반세기에 걸친 북한의 행태가 재현된 것에 불과하다는 것이다.[25]

1992년의 한국과 중국이 외교관계를 수립하고, 이어 1994년의 김일성이 사망하면서 북한과 중국관계는 급속히 냉각되었다. 동시에 중국에서 제3세대 지도자 집단으로의 권력이양이 마무리되면서 중국 해방투쟁과 한국전쟁에서 고락을 함께 한 혁명세대가 퇴장하게 되고 양국관계는 한층 어려운 단계로 들어서게 되었던 것이다.

---

25) David Shambaugh, *op. cit.*

이러한 양국관계는 2000년 5월과 2001년 1월 김정일 위원장의 방중 및 2001년 9월 강택민 중국 국가주석의 방북으로 기본적으로는 복원되었다고 할 수 있지만 혈맹관계에서 정상적인 국가간의 관계로 나아가는 과정에서 때로는 갈등이 노정되기도 하였다. 2002년 9월 북한이 네덜란드 국적의 화교 양빈(楊斌)을 신의주 특별행정구 장관에 임명했으나 동년 10월 중국이 그를 경제범죄혐의로 체포, 구속한 것이 그 단적인 예이다.

중국은 2002년 북한의 핵문제가 다시 불거지자 1994년의 소극적인 자세에서 탈피하여 적극적인 역할을 수행하고 있다. 이와 같은 중국의 입장전환은 ①북한의 핵보유 저지, ②9·11 이후의 정세변화와 한국에서의 전쟁회피, ③북한문제의 대미 협상카드화 등을 고려한 것으로 분석된다. 또한 이러한 중국의 행보는 주변지역에 지지기반과 활동 공간을 확보하고 동아시아에서의 주도권을 잡으려는 의도가 있는 것으로 보인다.

한편 북한의 김정일 국방위원장은 금년 4월 19일 다시 중국을 방문하여 중국의 16차 당대회를 통해 새로 구성된 중국의 수뇌부와 접촉하고 북핵문제와 경제문제를 협의하고 호금도의 방북 등 지도부의 지속적인 교류에 합의하였다. 북한의 안전과 경제 문제에 대한 중국의 발언권이 강화되고, 북한으로서도 모종의 '전향적인 조치'에 중국의 지지와 도움을 필요로 하고 있다는 점에서 북·중관계는 실질적인 문제에서 진전을 모색해 나갈 것으로 보인다. 최근 중국의 북한문제에 대한 적극적인 행보와 관련하여, David Shambaugh가 지적한 바와 같이 중국이 북한을 진실한 개혁의 길을 인도하기 위한 포괄적인 정책으로 나아갈 것인가가 양국관계의 중요한 포인트가 될 것이다.[26]

26) David Shambaugh, *Ibid.*

# Ⅳ. 북한의 위기와 중국의 딜레마: 기회와 위험의 변주

앞에서 설명한 대로 북핵문제와 극심한 경제난 등 북한의 위기가 장기화·구조화되고 남한의 이니시어티브 속에 남북한간의 교류협력이 활성화되고 북한의 대남의존도가 심화되면서 남북한의 통합이라는 의제가 단순한 희망이 아닌 실천과 전략의 영역으로 들어오게 되었다.

국제사회는 북한의 붕괴, 내부혼란, 남북한 혹은 북·미간의 군사적 충돌 등의 한반도의 급변사태를 우려하게 되었으며, 중국은 이러한 한반도에서의 유사사태에 싫든 좋든 연루될 수 밖에 없는 딜레마를 안게 되었다. 이러한 유동적인 상황은 중국에게 그야말로 기회와 위험을 동시에 안기는 것으로, 중국은 북한의 위기를 활용하여 북한에 대한 영향력을 극대화하고 동북아에서의 주도권을 쥘 기회를 가질 수도 있겠지만, 반면 북한의 위기가 동북아에서의 군비 경쟁 고조, 미국과의 충돌 등 중국이 바라지 않는 위험한 사태로 비화될 수도 있는 가능성을 우려하지 않을 수 없게 된 것이다.

중국은 이러한 한반도에서 '있을 수 있는' 여러 가지 가능성에 대비한 조치를 취하고 있다. 최근 북한 핵문제 해결을 위한 6자회담에서의 적극적 역할, 중국 동북지방에 대한 일련의 조치, 소위 '동북공정' 등이 그 예이다. 이러한 중국의 조치는 중국이 자국 주변의 평화와 안전을 도모함으로써 경제건설과 사회 안정을 꾀한다는 소극적인 의미도 가지고 있지만, 자국의 향상된 능력을 배경으로 북한을 중국의 영향권으로 포섭하고, 나아가 새로운 동아시아 질서 구축을 위한 포석을 놓으려는 적극적이고 공세적인 의미도 가지고 있다고 하겠다. 여기서는 중국의 한반도에 대한 주요하고도 기본적인 이익을 적시하고 이에 대한 중국의 판단과 정책을 분석해 보고자 한다.

## 1. 통일된 한국인가, 분할 지배(divide & rule)인가?

한반도 통일문제에 대해서 중국이 가장 중요하게 고려하는 것은 한반도의 통일과정과 결과가 중국의 지정학적 이익에 어떠한 영향을 미칠 것인가 하는 점이다. 그동안 중국은

남북관계 개선과 한반도의 평화적 통일을 지지한다는 입장을 밝혀오고 있다. 실제로 최근 중국에서 통일된 한반도가 중국에 오히려 유리하다거나 중국이 북한을 포기할 지도 모른다는 설이 유포된 바 있다.[27] 그러나 이러한 중국의 입장은 한반도가 미국과 일본 등 해양세력과의 완충역을 수행하고 중국에 적대적이지 않을 것이라는 기대가 충족되었을 경우에 한하는 것이다. 즉 중국의 한반도 통일이 자국의 지정학적 이익에 부정적인 영향을 미칠 때 중국의 이러한 입장은 하시라도 철회될 수 있다는 것이다. 더욱이 중국이 중국과 미·일 세력간의 대치를 21세기의 전략구도로 상정하고 있다면 중국이 한반도의 통일, 특히 한국 주도의 통일을 선선히 지지하리라고 기대할 수는 없을 것이다.[28] 오히려 중국은 분단된 한반도의 현상에서 북한에 대한 우월적 지위를 유지하고 한국과의 전면적인 관계개선을 추진함으로써 전 한반도에 대한 영향력 제고에 노력하는, 분할 지배(divide & rule)의 유형을 답습해 나갈 가능성이 크다. 다시 말해 중국은 장기적으로 주한미군의 재배치와 성격변화 등 동북아에서의 미군의 역할 변화와 한·미 동맹의 장래,[29] 동북아에서의 다자안보 체제 형성의 추이[30] 등을 주시하겠지만 한반도 전체에 대한 영향력을 상실하는 통일보다는 일단 북한이라는 최소한의 전략적 '여지'를 남겨두고자 하는 유혹을 갖게 될 것이라는 것이다.

## 2. 중국식 개혁·개방의 이식과 북한의 길

북한의 개혁·개방문제를 논의할 때마다 중국이 과연 어떠한 역할을 할 것인가가 항상

27) 중국이 한반도의 통일을 지지하는 근거에 대해서는 張連瑰, "朝鮮半島統一與中國," 『當代亞太』 (北京: 中國社會科學院 亞太研究所, 2004.5) 참조.
28) 洪冕基, 『中國對韓半島的地緣戰略與新東北亞秩序的探索』 참조.
29) 중국에 대한 북한의 전략적 가치는 한·중 관계가 한·미 동맹관계를 대체하거나 초월할 수 없다는 한·중 관계의 한계성에 기초하고 있는 것이다. 다시 말하면 중국이 한국과의 전면적 협력관계를 본격적으로 발전시켜 나간다 하더라도 중국이 한국에 있어서 미국의 특수한 지위를 대체하는 것이 근원적으로 불가능하다는 기본 전제 위에서 중국에 대한 북한의 전략적 가치가 평가되고 있다는 것이다.
30) 동북아에서의 다자안보 문제와 북한의 참여 문제는 이상현, "동북아 다자안보체제의 형성과 북한의 체제전환," 미래전략연구원 (2004.5.19), http://www.kifs.org/main/fbbank 참조(검색일: 2004년 5월 22일).

중요한 변수로 주목을 받아왔다. 중국과 북한은 경제규모와 국토 공간의 차이, 개혁·개방의 초기조건 등 여러 면에서 상이한 조건을 가지고 있다. 때문에 북한이 중국식 개혁·개방 모델을 그대로 답습하기 보다는 북한 나름의 방식을 모색할 가능성이 큰 것으로 보인다. 그러나 북한이 중국과 마찬가지로 정치적 변화를 최소화하면서 경제 부문의 개혁을 이루고자 하고 있으며, 중국을 통해 한국과 미·일의 영향력을 견제할 필요성을 가지고 있다는 점에서 중국의 경험과 존재를 전적으로 무시할 수 없다고 하겠다.[31] 한편 중국은 개혁·개방의 경험을 전수함으로써 북한에 대한 정치·경제적 영향력을 확보하려 하고 있다. 그동안 중국은 상당한 규모의 식량, 원유, 화학비료 등을 북한에 무상원조한 것을 비롯, 과학 기술, 에너지 및 산업설비 현대화 부문 등에서 북한과 협조해 온 것으로 알려지고 있는데 이는 이러한 중국의 의도와 무관하지 않은 것이다. 그러나 중국의 힘만으로는 빈사상태의 북한 경제를 소생시켜 내기에는 한계가 있으며, 양국의 경제가 보완적이기 보다는 경쟁에 있는 분야가 많고, 북한도 중국에 대한 일방적인 경사를 경계할 것이기 때문에 중국의 북한에 대한 영향력에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다고 보여진다.

한편 중국은 차후 북한의 산업화과정에 참여하거나 북한을 장기적으로 중국의 경제권에 포섭하려는 데 적극적인 관심을 가지고 있다.[32] 다시 말하면 한반도를 중심으로 그들의 중화경제권에 대한 강력한 '저지선'이 구축되는 것을 용인하지 않으면서 북한의 개혁·개방 과정에 중국의 경험과 방식을 이식함으로써 북한과의 경제·사회적 동질성을 확보하고 북한 경제체제에 대한 영향력을 구축해 갈 것이라는 것이다.

---

31) 이남주, "북한의 개혁 · 개방과 중국," 미래전략연구원 (2004.5.19), http://www.kifs.org/main/fbbank 참조(검색일: 2004년 5월 22일).

32) 송문홍은 중국이 북한을 중화경제권에 포섭하기 위해 '공세적' 이고 '전략적인' 접근을 시작했다고 보고 있다. 이는 중국이 북한을 정치 · 군사적으로 뿐만 아니라 경제적인 완충지 혹은 세력권으로 관념하고 있음을 시사하고 있는 것으로 주목된다. 송문홍, "미 · 일 · 중 · 러의 북한 갈라먹기, 이미 시작되었다," 『신동아』 (서울: 동아일보사, 1997.11); 최근 중국이 북한을 중국의 동북변경 경제권에 편입하고자 하고 있다는 보도도 이와 맥락을 같이 하는 것이다. 『동북아신문』, 2004년 5월 7일자 참조, http:// 211.172.225.112:8088/article(검색일: 2004년 5월 22일). 중국의 이러한 조치는 한반도 경제적 통합과정에서 중국이 일정한 영향력을 확보할 수 있는 기초로 작용할 수 있을 것이다.

## 3. 동북지방과 조선족의 문제

중국의 동북지방은 지정학적으로 중국의 관문에 해당하는 요지이며, 동북아시아의 핵심지대(heart land)이다. 특히 이 지역은 200여 만의 조선족이 집거하고 있고, 북한이 육로로 외부세계와 접촉하는 거의 유일한 통로로 수많은 북한 주민들이 북한을 탈출하여 이 지역에 은거하거나 제3의 지역으로의 탈출을 기도하고 있는 것으로 알려지고 있다. 중국은 북한을 탈출한 이들이 "난민이 아닌 경제적 어려움으로 인해 국경을 불법적으로 침입한 사람들로서, 중국은 이들을 국제법과 국내법, 그리고 인도주의 원칙에 따라 처리할 것이며 국제사회도 이를 인정하고 있다"[33]고 주장하고 있다. 그러나 탈북자 문제는 동북지방의 치안과 국경의 안정, 조선족 사회에 불안요소가 되고 있으며, 중국 당국은 탈북자 문제로 국제사회에서 중국 인권문제가 쟁점화되거나 NGO, 특히 종교 세력이 침투하는 빌미를 줄 가능성에 매우 민감하게 반응하고 있다. 여기에 만일 북한의 정치·경제적인 위기가 격화되어 북한 주민들이 중국의 동북지방으로 밀려들 경우 중국 정부는 더욱더 큰 곤경에 빠지게 될 것이다.

북한의 식량위기로 탈북자들이 유입되는 등 국경지대의 불안이 야기되고 있는 것과는 대조적으로, 남한의 자본이 중국의 동북지방에 유입되고 있고 이 자본이 동북의 경제발전에 긍정적인 역할을 하고 있다. 이 과정에서 자본을 유치하려는 지방정부 당국과 지정학적인 고려와 국제관계를 우선하는 중앙정부간의 이견이 노정될 가능성도 있다.[34] 중국 당국으로서는 남북한과 동북지방 조선족과의 연계를 달가워하지 않는다. 한반도의 통일과정과 통일 후 조선족 문제, 영토·역사 문제 등과 밀접히 연관된 민감한 사안이기 때문이다. 최근 중국에서의 동북지방 개발 논의와 소위 '동북공정'도 북한의 위기와 한반도의 장래에 대비한 중국의 전략적 포석이라는 관점에서 검토해야 할 것이다.

---

33) 쿵취엔(孔泉) 중국 외교부 대변인 정례 기자 브리핑('04.4.27); 탈북자 문제에 관한 최근의 자료로는 Jaeho Hwang, "Northeast Asia's Pandora's Box: North Korean Escapees," *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. XI, no. 1 (Spring 2004), pp. 49-72.

34) USIA Special Report, "North Korea's Decline and China's Strategic Dilemmas"; http://www.usia.gov/ea/easec/china1.htm, 1998년 11월 4일(검색일: 2004년 5월 22일).

# Ⅴ. 결론: 한·중관계의 공고화를 통한 대안적 질서의 모색

앞에서 본 바와 같이 중국은 최근 강화된 국력과 지위를 이용하여 한반도에서의 영향력 강화에 적극적으로 나서고 있다. 국내외적으로 한반도 정세의 유동성이 증가되고 주변국 간의 갈등과 경쟁이 치열해지는 와중에서 우리는 우리의 국가이익이 희생되지 않도록 해야 할 것이다. 대북 전력공급에 대한 미국의 반대, 신의주 경제특구 구상에 대한 중국의 견제 등은 남북한 간의 협력 게임에 북한 아닌 또 다른 방해요소가 버티고 있다는 사실을 잘 보여주고 있는 사례라고 하겠다. 특히 중국과 미국 간의 관계가 악화되거나 양국이 담합하거나 모종의 조건을 거래할 경우(대만문제, 혹은 경제적 이권 등) 한국으로서는 고래싸움에 새우 등 터지는 과거의 역사적 경험을 반복해야 할지도 모른다. 그럼에도 불구하고 한국이 주도적으로 동아시아의 안보 문제를 풀어가는 데는 많은 한계가 있다. 한국의 국력은 미국과 중국, 일본에 비해 큰 차이가 있으며, 동아시아에서 도덕적인 주도권도 가지고 있지 못하다. 북한 위기의 잠재적 폭발성을 어떻게 관리하고, 한반도 문제를 안정적으로 풀어 가느냐에 따라 동아시아의 안보 지형은 크게 좌우될 것이지만 역시 한국만의 힘으로는 역부족인 것이 엄연한 현실이다.

요컨대 중국의 부상과 북한체제의 위기는 동아시아 안보와 한국의 통일문제에 새로운 도전을 제기하고 있는 것이다. 우리는 급격한 정세의 변동과 주변국의 책략을 슬기롭게 판단하고 운용함으로써 지정학적 조건으로 말미암은 비극의 역사를 재현하지 않도록 해야 할 것이다.

북한 위기의 연착륙을 위해서는 주변국의 협조가 필수적이다. 그러한 점에서 한반도 문제 해결을 위한 중국과의 전략적 공조와 협조관계가 보다 제도화될 필요가 있다. 최근 중국이 소위 동북개발과 동북공정 등 북한의 위기와 한반도의 통일을 염두에 둔 공세적인 조치들을 취하고 있음에도 불구하고 우리의 대응은 대단히 미온적이고 소극적이다. 우선 중국의 동북아와 한반도에 대한 전략과 입장을 정확히 읽고 중국과 남북한 관계의 전략적인 선순환 구조를 도출할 필요가 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 북핵문제 등의 현안뿐만 아니라 중장기적인 공동과제들을 정책 의제화하는 지혜가 필요하다고 하겠다.

한편 필자는 특히 중국의 동북지방에 대한 전략적인 접근이 매우 중요하다고 본다. 중국의 동북지방은 '자원'과 '교통'의 요지일 뿐만 아니라 중국과 대만 사이의 홍콩처럼 남북한 간의 중개·전파·완충 역할을 할 수 있는 전략적인 공간이기도 하다. 한·중 간 미묘한 문제들이 걸려 있는 지역이지만, 동북의 문제가 중국이 한반도 통일에의 지지를 주저하는 근거 중의 하나라면 당연히 정책적인 관심과 해법을 찾기 위한 노력이 시작되어야 할 것이다.[35] 특히 이 문제는 단순한 한·중관계라는 양자간의 관계를 넘어 과거 동북아시아의 공간에서 전개되었던 역사적 실패의 교훈을 반추함으로써 동아시아의 바람직한 국제질서를 재구성해 낸다는 차원에서 접근해 나가야 할 것이다.

"밝은 앞날이 손짓을 하고 있기는 하나 길은 위험으로 가득 차 있다. 한반도의 긴장이 감소됨에 따라 오히려 예상하지 못한 위험들이 증대할 것이다 … 용의주도한 외교는 동북아시아에서 위험을 감소하고 협력의 새 기회를 열어줄 것이다" 저명한 중국문제 전문가인 Michael Oksenberg는 중국의 대한반도 정책을 평가하면서 이렇게 경고하고, 한반도 상황의 발전·변천에 관해 한국과 미국·중국·일본이 공식·비공식적 수준의, 그리고 양자와 다자간의 포럼형식의 논의를 시작할 것을 제안하고 있다.[36]

한반도 통일문제는 냉전시대보다 훨씬 많은 변수와 요소들이 개재되어 있다. 이런 점에서 현실주의의 미망에 갇힌 상상력의 지평을 구성주의적인 사고를 통해 넓혀 볼 필요가 있다고 본다. 즉 필자는 "무정부상태의 국제사회에서도 국가가 하기 나름이다"라는 구성주의[37]의 언명과 그 구현 방법으로서의 지적공동체(혹은 epistemic community approach)[38]가 한·중관계와 동북아 역내 국가간의 상호이해 증진, 그리고 우리의 통일문

35) 한국의 입장에서 중국의 동북지방을 전략적으로 활용함으로써 남북한간의 직접적인 접촉선을 북한의 변화를 유도하는 '제1선'으로 삼고, 북·중간의 국경(중국의 동북지방) 지역을 한중 양국이 북한의 변화를 유도하고 북한 위기의 폭발력을 완화하는 '제2선' 으로 활용할 수 있다고 본다.

36) Michael Oksenberg, "중국의 대한반도 정책," 『계간 사상』 (서울: 사회과학원, 1997년 가을호), pp. 266-267.

37) Alexander Wendt, "Anarchy is what states makes of it: the social construction of power politics," *International Organization*, vol. 46, no. 2 (Spring 1992), pp. 391-425.

38) Peter Hass는 전문가 집단, 즉 epistemic community를 "특정분야에 있어서 전문성과 능력이 인정된 그 분야 내지 분야영역 내에서 정책상 유효한 지식에 대해 권위를 갖고 발언할 수 있는 전문가 네트워크"로 정의한다. Peter M. Hass, "Introduction: epistemic communities and international policy coordination," *International Organization*, vol. 46, 1 (Winter 1992); 이 접근법의 한반도 문제에의 적용 가능성에 대해서는 현인택, "한반도 평화의 군사안보: 이론적 접

제에 대한 상상력의 빈곤을 메워줄 수 있는 한 가지 방법론이 될 수 있을 것으로 기대한다. 이러한 접근을 통해 우리는 보편적 가치와 규범의 관점에서 국제문제를 보는 시각을 확보하고, 폐쇄적 민족주의보다는 열린 국제주의를, 피상적 이상주의보다는 미래지향적인 현실주의를 지향해 나갈 수 있을 것이다.[39] 힘의 한계와 분단이라는 약점을 가진 우리로서는 '동북아중심'이라는 폐쇄형 사고보다는 이러한 미래지향적인 비전을 주도적으로 제시해 나감으로써 역내국가와의 협조관계를 구축해 나가는 가운데 북한의 변화와 통일에의 길을 모색해 나가야 할 것이다.

근," 『21세기 평화학』 (서울: 풀빛, 2002), pp. 390-391 참조.

39) 현인택, "사람이 만드는 한일 역사," 『고대신문』, 2003년 9월 9일; 최근 문제가 되고 있는 중국의 고구려사 훼조 문제도 이와 같은 지식인들의 대화를 통해 문제해결의 접점을 찾아가야 한다는 소리가 높다. 이러한 예들은 지식인들의 인식공동체가 역내 안보 문제를 해소하는 중요한 통로가 될 수 있음을 보여주고 있다고 하겠다.

# 미국의 중국에 대한 인권정책

서 재 진*

Ⅰ. 문제제기
Ⅱ. 미국의 중국에 대한 인권정책 결정요인
Ⅲ. 미국의 중국에 대한 인권정책의 시기별 변화
Ⅳ. 미국의 중국 인권정책에 대한 중국의 시각 및 반응
Ⅴ. 향후 미·중관계에 있어서 인권문제
Ⅵ. 결론: 미국의 향후 대북 인권정책에 대한 함의

Abstract

**The US Policy towards Chinese Human Rights Issues**

This paper explores the development of the US policies towards Chinese human rights problems from the period of the 1970s to the current Bush administration. A special attention is given to the dynamics of the three major national interests and five major actors in forming the human rights foreign policy. While Human rights issues is supposed to be a leading principle in the US foreign policies based upon the US's founding ideology, it used to be surpassed by the national securities and economic interest group pressure.

The dominant interest group in forming the US's human rights polices towards China is the business group. The business group played a determining role in ending linkage between the MFN and Chinese human rights issues as well as in approving the PNTR to China.

After China is given the PNTR and entered the WTO, the leverage of human rights issues of China has considerably weakened.

However, the issue has continued to feature in the US's policies towards China. The US human rights policy towards China has almost entirely relied on a mixture of exhortation and verbal shaming and pursuing a UNCHR resolution against Chinese human rights violations.

This paper also analyzes the rising nationalist mood in China as a reaction of the US human rights policies toward China.

**Key word:** Human Rights, US Policy towards China, North Korea Human Rights

* 통일연구원 선임연구위원

# Ⅰ. 문제제기

미국 의회와 행정부 내에서 북한의 인권실태에 대한 문제가 제기됨에 따라 미국의 대외 인권외교에 대한 연구가 새삼 관심을 끌고 있다. 이 논문은 미국의 대외인권정책의 특징을 분석하기 위하여 중국 인권문제에 대한 미국의 개입 사례를 살펴보고자 한다.

인권문제가 국제적 차원의 이슈로 제기된 것은 제2차 세계대전을 겪으면서 독일, 이탈리아, 일본의 세 군국주의 국가들이 억압적이고 인종차별적 대내외정책을 펼쳐 타민족과 주변 국가들에게 엄청난 고통을 준 것을 계기로 유엔이 1948년 세계인권선언을 채택하면서부터 이다. 나아가 유엔이 1966년에 세계인권선언은 일반 원칙적 선언문에 불과하기 때문에 이를 구속력 있는 법규인 세계인권규약으로 채택함으로써 국제 인권레짐이 형성된 것이다.

이러한 국제적 분위기는 미국에서 가장 적극적으로 반영되었다. 미국의 대외정책에서 민주주의와 인권문제의 중요성은 미국의 건국이념의 하나로 채택되었는데 인권에 대한 관심이 미국의 대외정책의 근간으로 자리를 잡게 된 것은 1973년 미국 하원에서 주도한 인권청문회가 외교정책에 있어서 인권문제를 독립적인 의제로 취급하는 계기를 마련한 뒤부터이다. 미 의회에서 인권문제에 대하여 관심을 갖게 된 계기는 월남전과 닉슨 행정부의 워터게이트 사건 등으로 그동안 도덕적으로 우월하다는 미국의 이미지가 실추된데 따른 반작용의 영향이 크다고 볼 수 있다. 또한 그리스와 칠레 등에서의 친미적인 군사정부의 등장과 필리핀 정부의 계엄통치 및 정치적 반대자에 대한 탄압 등이 상승작용을 하여 미국의 도덕성회복과 인권정책에 대한 관심을 불러일으킨 것이다.[1] 미의회는 국제적으로 인식된 인권침해국가에 대해서 경제적·군사적 지원을 금지하는 법안들을 도입하였다. 미의회는 또한 미국무성으로 하여금 유엔 회원국과 미국의 군사적 원조를 받는 모든 나라들에 대하여 매년 인권보고서를 작성하도록 규정하였다.[2]

---

1) 박종귀, 『중 · 미인권분쟁』 (서울: 새로운 사람들, 2001), p. 156.
2) Rosemary Foot, "Bush, China and Human Rights," *Survival (The IISS Quarterly),* vol. 45, no. 2 (Summer 2003), p. 170.

이러한 추세에 발동을 건 것이 카터 대통령(1977~1981)의 등장이다. 카터 대통령은 미국의 '도덕적 가치'에 기초한 '신외교 정책'을 내세우고 세계의 정의, 평등, 그리고 인권을 외교목표로 설정하였다. 당시 미국은 세계의 인권을 보호하는 것이 하나의 도덕적인 의무라는 사명감을 갖고 있으며, 인권외교가 가장 이상적인 외교라는 확신을 가지고 있었다.

미국의 외교정책에서 외국에 대한 인권문제의 개입은 미국의 민주주의에 대한 지원이라는 '특별한 미션'의 시각에 뿌리를 두고 있으나 민주주의와 인권의 이념적 기초에 근거한 대외정책은 미국 국내에서 논쟁을 불러일으키기도 하였다. 논쟁의 초점은 미국이 민주주의와 인권을 외국에 전파해야 할 것인지 아니면 미국이 단순히 인권 모범국으로 되는 것에 주안점을 두느냐 하는 것이었다.[3)]

그러나 현실적으로 이러한 원론적인 정책과는 달리 미국은 인권문제를 매개로 외국에 개입한 사례가 많으며 특히 사회주의권에 대한 인권정책은 사회주의권 붕괴에도 일조한 측면이 있다. 가령, 유럽안보협력회의(CSCE: Conference on Security and Cooperation in Europe)에서 미국, 캐나다를 포함한 서방국가와 사회주의 국가 간의 오랫동안의 협상 끝에 이루어진 최초의 합의가 1975년의 헬싱키 협정(Helsinki Accords)인데 이 협정에 인권관련 규정이 포함되어 있다. 제1부의 인권에 관한 조항은 서방이 소련과 동구 국가들에게 인권을 포함한 내정문제를 제기할 수 있는 전대미문의 기회를 제공하게 되었고, 제3부의 교류협력에 관한 조항은 사람, 문화 등 인도적 차원의 교류를 통한 파급효과가 소련을 비롯한 동구권을 폐쇄사회에서 개방사회로 변화시킬 수 있게 되었다. 소련에서 반체제는 레닌과 스탈린 치하에서 분쇄되었으며 후르시쵸프 시대에 간헐적으로 등장하였으나 1970년대에 정치적 반체제가 부활하게 된 것은 1975년의 이 헬싱키협정에 일부 기인한다고 볼 수 있다.

미국이 중국의 인권문제에 개입하여 중국과 갈등을 빚은 것은 1972년 닉슨의 중국방문 이후 관계를 트기 시작한 이후이며, 1989년의 천안문사건을 계기로 중국의 인권문제는 첨예한 문제로 대두되었으며 중·미관계에서 가장 중요한 현안으로 취급되었다.

중국의 천안문 사태에도 불구하고 중국과의 관계를 개선하고자 했던 조지 부시 대통령

3) Quansheng Zhao with Barry Press, "The U.S. Promotion of Human Rights and China's Response," *Issues and Studies* 34, no. 8 (August 1998), p. 33.

의 중국에 대한 접근정책은 오히려 백정과 거래를 한다는 미국민들의 반발을 사서 중국의 인권문제에 불을 붙이는 역할을 하였다. 이를 1992년 대선전에서 선거 이슈로 활용하였던 클린턴 후보는 중국에 대한 강경한 인권정책을 정강으로 내걸었기 때문에 미국의 중국 인권문제에 대한 관심은 최고조에 달하였다. 클린턴 대통령은 당선후 1993년 중국에 대하여 MFN 갱신과 인권개선을 연계하는 정책을 발표하였으나 대내외적인 반발에 부딪혀 1년만에 번복하자 다시 중국 인권문제가 쟁점으로 부상하기도 하였다. 그러다가 결국 2000년 중국에 대한 PNTR 승인을 계기로 인권문제를 둘러싼 갈등은 새로운 국면으로 전환하였다.

미국의 중국 인권문제에 대한 접근은 원론적인 도덕적 관심에서부터 국가안보, 경제이익에 이르기까지 다양한 국가이익이 상호작용하는 과정에서 전개되고 있다고 볼 수 있다.

이 연구는 미국의 중국에 대한 인권정책의 전개과정을 심층적으로 분석하고 나아가서 미국이 북한에 대하여 인권정책을 적극 추진할 경우 우리의 대북정책에 미칠 시사점을 도출하는데 목적이 있다.

# Ⅱ. 미국의 중국에 대한 인권정책 결정요인

## 1. 3대 국가이익

미국이 대외정책으로서 인권을 중시하기는 하지만 인권문제 못지않게 국가안보, 경제적 이익이 중요한 변수로 작용한다는 것은 말할 나위없다. 대외정책의 이 세 가지 요인은 각기 독자적 논리를 가지고 있기 때문에 상호 상충적이기도 하다. 국가안보는 제로섬 게임의 논리가 지배적인 경우가 많은 반면에, 경제논리는 상호의존적인 경우가 많으며, 도덕적 인권문제에서는 선과 악의 절대적 대안밖에 없을 수도 있다.[4)]

4) Peter Van Ness, "Addressing the Human Rights Issue in Sino-American Relations," *Journal of International Affairs* (The Trustees of Columbia University in the City of

그럼에도 이 세 가지 요인은 위계적 우선순위가 있다. 안보가 제일 우선이며, 다음이 경제, 맨 마지막이 인권이다. 국가가 위협을 받을 때 국가 안보가 최우선이다. 경제정책은 국가 안보를 지원하기 위해서 재조정되기도 하며, 도덕적 문제는 국가안보를 위해서는 정지되기도 한다. 그런데 안보의 위협이 없을 때는 경제가 우선순위를 가지게 된다. 그런데 소련 붕괴이후 안보의 위협도 없고 경제도 순항할 때는 도덕적 이슈가 우선권을 가지게 된다.

그렇지만 현실적으로 경제논리는 성장과 팽창을 멈추지 않기 때문에 어느 시점에서도 우선권을 포기하지는 않으며 경제논리는 곧 안보논리를 수반한다고 본다면 이들 세 가지 주요 국가이익은 서로 구분하기가 어려울 때가 많다.

미국이 중국의 인권문제를 제기하게 된 최초의 관심은 본질적으로 중국의 일당체제에 관련된 것이다.[5] 1990년대 미국의 학계와 정책서클에서 '민주주의적 평화'에 관한 토론이 많이 있었는데 민주주의적 평화란 민주주의 국가끼리는 서로 전쟁을 하지 않는다는 개념에 근거하고 있다.[6] 이 관점에서 중국의 민주주의와 인권문제가 발전하는 것은 장기적으로 미국의 안보 이익을 증진하여 미국의 이익에 도움이 된다는 것이며, 중국과 같은 비민주주의 국가는 미국과 우방에 잠재적인 위협요인이 된다는 것이다. 중국이 일당독재국가의 특징을 유지하는 한 자국민들에 대한 억압, 대만에 대한 끊임없는 위협을 가하게 되며 이 독재정권이 국내에서뿐 아니라 국제사회에서도 무력을 사용할 것으로 우려된다는 것이다.[7] 미국은 중국이 민주주의 체제를 수용하기를 바라는데 그것은 민주주의가 인권을 보장하고 평화의 외교정책을 보장하는 체제로 보기 때문이다.

미국은 인권이 무역과도 연계되어 있다고 보는데 그 까닭은 중국이 비인간적인 근로기준을 가지고 있고, 미국에 값싼 상품을 수출하기 위하여 강제노동을 사용하고 있다는 사실이 있기 때문이라는 것이다. 인권은 또한 지적 재산권과도 관련이 있는데 그 까닭은 인권을 존중하는, 법이 지배하는 사회가 되면 현재의 중국 상황에서보다는 외국의 지적재산

---

New York), vol. 49, no. 2 (Winter 1996), pp. 309-310.

5) Ming Wan, "Human Rights and Sino-US Relations: Policies and Changing Realities," *The Pacific Review*, vol. 10, no. 2 (1997), p. 247.

6) *Ibid.*, p. 246.

7) Newt Gingrich, "A Vote for Freedom," *Washington Post*, May 22, 2000.

을 더 잘 보장하기 때문이라고 보는 것이다.

구체적인 중국 인권정책의 방법에 있어서는 중국인들을 세계시장, 법의 지배, 자유의 과정에 통합시켜야 한다는 주장과 북경의 독재자로부터 선의와 우정을 가정하는 것은 나이브하기 때문에 중국을 격리시켜서 봉쇄하고 제재를 가해야 한다는 주장이 대립되어 왔다. 미국의 중국에 대한 인권정책은 변화하는 국제정세, 대립하는 이데올로기적인 관점, 이해집단의 변화 등의 맥락에 따라 변화를 보이면서 전개되고 있다는 것이 특징이다.

그렇지만 인권문제는 그 자체의 목표보다는 국가이익이라는 더 큰 목표를 위한 수단으로 활용되는 경우도 있다. 미국의 중국에 대한 인권문제 개입에 대하여 중국인들은 다르게 인식하고 있다. 즉, 중국이 경제적으로 급성장하자 이를 견제하기 위한 수단으로, 내정개입의 수단으로 인권문제를 활용한다는 것이다.[8)]

국가이익의 위계질서라는 측면에서 볼 때 미국의 중국 인권문제에 대한 접근 방식상의 특징이 나타난다. 즉, 국가이익의 위계질서가 있기 때문에 미국은 거대한 중국을 상대로 물리적 수단(material sanction)은 사용하지 않는다는 점이다. 도덕적 원칙보다 국가이익이 우선이기 때문에 중국의 인권문제를 제기하기는 하되 미국의 국익을 거슬릴 정도로 극단적인 방식은 사용하지 않는다는 것이다. 미국이 사용한 수단은 구두비난, 유엔결의, 정상회담 기피 등의 수단을 사용하는 것이다.[9)]

## 2. 5대 행위자

미국에서 중국에 대한 인권정책의 형성은 의회, 대통령, NGO, 기업계, 관료 등 5개 행위자에 의하여 결정된다. 물론 미국의 광범위한 제도의 틀 내에서 이들 여러 행위자들 간의 상호작용을 통하여 형성되는 것이다.[10)]

미국의회는 미국 대외 인권정책 형성에서 가장 강력한 조직이다. 미국의회는 국내뿐만

8) Joseph Fewsmith, "The Impact of WTO/PNTR on Chinese Politics," NBR (National Bureau of Asian Research) Publication: NBR vol. 11, no. 2, http:// www.nbr.org/publications/analysis/vol.11,no.2/essay2.html(검색일: 2000년 5월 19일).
9) Rosemary Foot, *op. cit.*, pp. 174-175, 181.
10) Quanseng Zhao with Barry Press, *op. cit.*, p. 34.

아니라 국제문제에 있어서 인권문제를 주창하는 주요 세력이었으며 인권문제에 관한 여론을 미·중관계 형성과정에 반영시켰다. 가령, 1997년 10월 장쩌민이 미국을 국빈 방문하였을 때 미하원은 중국에 반대하는 8개의 법안을 통과시켰으며 그 법안들은 중국에서 인권위반에 대한 분노의 상징적인 표출로서 MFN(무역최혜국)을 폐기하려는 위협을 대체하는 효과가 있었다.

다른 한편으로 여론에 민감한 미의회는 미·중관계에 있어서 긴장을 완화하는 역할도 하였다. 1993~1994년 인권과 MFN 연계 전략의 효율성 여부에 대한 토론이 한창일 때 미의회는 중국과 무역 거래를 하고 있는 기업들의 로비에 밀려 클린턴 정부에서 중국과의 관계가 쇠퇴하고 있음에 우려를 표명하는 조치를 취하였다. 가령, 1994년 2월 하원 무역소위는 인권은 미국과 중국의 밀접한 경제적 관계를 통하여 증진될 수 있으며 미국은 경제적 측면에서 거대한 중국경제로부터 단절할 수 없으며 중국과의 무역업에 종사하는 사람들의 직장과 그들의 투표의 향방도 분리할 수 없음을 증언하는 토론회를 주선하였던 것이다.

의회는 미국의 인권정책을 전파하는데 핵심적인 역할을 하지만 의원들은 또한 미행정부의 중국정책이 경제, 안보 등 다른 목적도 만족시키도록 하였다. 이러한 이중적인 역할은 의회 내의 다원화된 채널들에 의하여 영향을 받고 있다.

미국 대통령은 전통적으로 외교정책 형성에서 의회를 주도하였으며, 행정부와 외국정부, 언론에 대한 엄청난 인적 영향력을 장악하고 있기 때문에 논의의 성격을 주도할 수 있다. 그래서 대통령 개인의 성격과 정책성향은 인권외교에 중요한 요인으로 작용한다. 닉슨이 전략적 문제를 강조했다면, 카터는 외교정책의 핵심 요소로서 인권을 강조하였다. 부시는 중국대사로서의 경력 때문에 북경과의 관계를 유지하기 위하여 비공식 채널을 사용하였다. 클린턴은 초기에는 중국에 대하여 엄격한 인권 기준을 적용했으나 여론에 밀려 나중에는 인권문제와 MFN을 분리하는 결정을 내렸으며, 중국에 PNTR을 승인해 주기도 하였다. 조지 W. 부시는 집권초기에는 중국에 대하여 긴장을 높이기 시작하였으나 9·11 테러 이후 테러와의 전쟁에 몰두하여 중국의 인권문제는 뒷전으로 밀어놓고 있다.

미국의 인권외교에서 NGO는 매우 중요한 세력이다. 더욱 개방된 중국에서 NGO들의 중국인권에 대한 관심이 더 커졌으며, 중국이 서방과의 교류가 활발해져서 언론 및 NGO들에게 중국의 인권상황을 접하는 기회도 증가하였기 때문이기도 하다.

1989년 천안문사건은 중국의 인권유린에 대한 비상한 관심을 불러일으켰으며 NGO들은 이 사건을 이용하여 미국의 중국정책에서 인권문제를 부각하는데 더욱 중요한 역할을 하였다.

인권관련 정책에 종사하는 부처는 국무부, 국방부, 무역대표부 등 정치, 군사, 경제관련 기관들인데 관련부처가 복수이고 목표의 우선순위가 없기 때문에 부처간의 경쟁이 있다. 미국정부 내에 National Economic Council, 국방부, 재무부, 상무부는 경제와 전략에 기초한 중국정책을 지지한다. 재무장관은 미국의 경제제재는 단지 경쟁국들을 이롭게 해줄 뿐이라고 주장했으며, 재무장관과 상무부 관리들은 인권문제를 둘러싼 이견에도 불구하고 중국과 기꺼이 협력해야 한다고 주장하였다.

중국 인권문제를 중시하는 부서는 국무부와 국가안보보좌관으로서, 국무부는 연례 인권보고서를 작성하도록 되어 있으며 정기적으로 인권보고서를 발표하여 인권문제가 지속되고 있다는 근거를 제공하였다.

1994년 MFN 연계 전략 쪽이 패배한 이후 안보와 경제목표를 주장하는 부처가 미국정부의 중국정책을 장악하고 보다 균형된 포용정책을 정착시켰다.

기업계는 인권운동단체들의 압력은 덜 받으나 일본이나 유럽의 경제대국으로부터의 경쟁에는 매우 민감하며 중국과의 커다란 경제적 이해관계를 가지고 있다. 미·중관계의 악화로 중국과의 계약을 상실하게 되리라는 위협은 기업계로 하여금 중국정책 형성과정에 매우 적극적인 역할을 하도록 만들었다.[11]

1990년에는 기업들이 천안문사건의 여파로 중국에 대한 대중의 강한 반대 때문에 중국에 대한 옹호자 역할을 기피하였으나 1991년 기업계는 무조건적인 MFN 연장을 위한 토론에 개입하기 시작하였다.

기업계는 Business Coalition for US-China Trade와 US-China Business Council을 결성하여 중국정책 형성과정에 강력한 로비운동을 전개하였다. 적극적인 로비를 위하여 미국무역비상위원회(Emergency Committee for American Trade or ECTA)와 US-China Business Council을 연합하여 새로운 상위조직으로 Business Coalition for

11) David Lampton, "America's China Policy in the Age of the Finance Minister: Clinton Ends Linkage," *The China Quarterly*, 1994, p. 605.

US-China Trade를 결성하였다.

1995년까지 Business Coalition for US-China Trade는 800개 이상의 회원사를 거느리며 120억 달러의 무역, 20만개이상의 고임금·고기술 직업을 대표하는 이익단체로 발전하였다. 이 연합은 1993~1994년 MFN과 인권의 연계를 분리시키는 로비운동을 하였으며 2000년 중국에 항구적정상무역관계(PNTR, Permanent Normal Trade Relations)를 승인하는데 주도적 역할을 하였다.[12)]

종합해서 볼 때 중국 정책의 결정과정에 있어서 이익집단의 영향력에 변화가 일어났다. 즉, 인권 NGO들은 인권과 MFN 갱신을 연계하는 정책이 실패한 이후 중국에 대한 효과적인 정책을 제시하지 못함으로써 약화되었다. 그에 반해서 중국무역에 종사하는 미국의 기업들은 적극적인 로비운동을 전개할 수 있었으며, US-China Business Council과 같은 기업단체가 인권단체에 대한 비교우위를 점유함으로써 미·중관계를 변화시키는데 결정적 역할을 하였다.

## Ⅲ. 미국의 중국에 대한 인권정책의 시기별 변화

미국의 중국에 대한 인권정책은 중국과의 이해관계에 따라서 매우 민감한 변화를 해왔으나, 안보가 우선이며 그 다음이 경제적 이익이며, 안보와 경제가 위협받을 때 인권의 명분으로 개입하여 중국체제 변화 유도를 시도하였다고 볼 수 있다.

미국의 중국정책의 역사적 정개과정을 살펴보면, 전략적·경제적 목적이 항상 인권진흥에 우선하였다.[13)] 가장 좋은 예가 닉슨의 중국 정책으로써 닉슨이 1971~1972년 중국과 국교를 개설하였을 때 닉슨과 그의 국가안보 특별보좌관 키신저는 세계의 전략적 삼각구도와 소련의 팽창을 봉쇄하는 것에 몰두하였다. 닉슨이 미국대통령으로서는 처음으로 중국땅을 밟았을 때 중국은 문화혁명이 한창이었으며 중국 인권상황에서 최악의 시기였는

12) Quanseng Zhao, *op. cit.*, p. 41.
13) Quanseng Zhao, *op. cit.*, p. 34.

데도 그 당시 인권과 민주주의는 닉슨과 키신저, 모택동과 주은래 사이에 전혀 이슈가 안 되었다.

1980년대 후반 냉전의 종식과 더불어 미국 외교정책은 공산주의에 대한 봉쇄에서 인권의 중시로 관심을 옮겼다. 민주주의와 인권은 중국에 대한 미국의 외교정책에 있어서 중요한 요인으로 부상했다.

## 1. 70년대 ~ PNTR 승인시기

### 가. 1970년대의 묵인

1970년대에 미국과 중국 양국간의 주된 이슈는 타이완의 지위문제, 타이완에 대한 미국의 무기판매와 같은 것이었다. 미국이 1974년 이후 인권문제를 국제적 차원의 정책으로 추구할 때에도 중국은 인권 예외 국가였다. 중국의 인권문제가 미디어, NGO, 학자들의 관심사로 떠오른 것은 1970년대 말이기는 하지만 미국 행정부와 중국 정부 사이의 문제로 되지는 않았다.

이 기간동안 양국간에 인권문제가 거론되지 않았던 까닭은 미국과 중국은 소련을 견제하는데 있어서 공동의 전략적 이해관계를 가지고 있었기 때문이다. 양국은 내정문제에는 개입하지 않는다는 원칙 하에서 사회적 가치나 정치체제에 대해서는 언급하지 않는다는 것으로 이해하고 있었다. 이것은 닉슨의 1972년 중국방문 기간동안 서명된 상해공동발표문에 명시되어 있으며, 중국이 미국에 혁명을 수출하지 않는 한, 미국은 중국의 내정문제에 비판을 하지 않았다. 월남 패전, 워터게이트 스캔들을 경험하고서 미국은 다른 나라를 비판하는 것을 자제하고 있었다. 뿐만 아니라 중국은 이제 막 경제개혁을 시작하였기 때문에 비판당하기보다는 격려되어야 할 형편이었다.

미국은 중국이 외부세계와의 밀접한 관계를 맺음으로써 변화하기를 기대하고 있었으며, 중국으로서는 '타락된' 서양의 영향이 중국에 미치는 것을 우려하고 있었다. 이 기간동안 중국 정부는 인권문제에 대결하기는 피했지만, 중국인들의 사고방식에 대한 통제력을 점차 상실하고 있었다. 1976년 4월 주은래 사망 때의 천안문광장 사건이후 저항운동이

작은 규모지만 끊임없이 일어났으며, 중국의 반체제 운동은 1979년 대자보 운동을 통하여 세계의 관심을 끌었다. 물론 반체제 운동은 중국 당국에 의하여 진압되었지만, 중국사회에서 정치와 경제문제에 대한 지식인들의 반체제운동은 이후 인권문제에 대한 중국과 서구관계에 있어서 중요한 영향을 미쳤다.[14)]

### 나. 1980년대의 긴장

중국과 미국 간에 인권문제가 외교적 이슈로 등장한 것은 1980년대의 일로서 첫 번째 인권문제 사건은 1983년 레이건 정부가 중국의 테니스 선수 후나를 중국정부의 강력한 반대에도 불구하고 정치적 망명을 허용한 일 때문이었다. 1984년에 의회의원들이 중국의 인권문제를 우려하는 편지를 중국정부에 보냈다. 1985년 8월에는 미국의회가 중국의 강제낙태정책을 비난하는 수정안을 통과시켰다. 1987년 10월에는 미국의회가 티벳에 대한 중국의 인권유린을 비난하는 수정안을 통과시켰다.

중국대사를 지낸 조지 부시가 대통령이 되자 그는 중국과의 관계를 확대하기 위하여 중국을 최초의 방문국으로 선택하였다. 그러나 1989년 이 방중 기간동안 언론이 다룬 주요 기사는 방리지 사건으로써, 중국의 인권상황을 부각시키는 계기가 되었다.

미국의 중국 인권정책 변화에는 여러 가지 다른 이유도 있다. 미국과 소련이 1985년에 관계 발전을 위하여 연례정상회담을 가진 이후 미국은 소련에 대한 전략적 균형자로서의 중국을 이전만큼 필요로 하지 않았기 때문에 미국은 이제 중국을 보다 자유롭게 비판할 수 있게 되었다는 점이다. 또한 중국이 국제관계에 더욱 밀접히 참여하게 됨에 따라 중국에 대한 기대수준이 더 높아지게 되었으며 중국이 인권문제 개선을 더 촉구해야 한다는 기대도 있었다. 두 나라 사이의 밀접한 접촉은 미국의 인권 NGO와 중국의 반체제인사를 연결시켜주었다.

중국이 개방함에 따라서 서방 언론들이 중국의 과거와 현재의 인권유린에 대하여 더 잘 알게 되었으며 아이러니컬하게도 서방은 중국이 인권문제에 있어서 많은 발전을 하고

14) Ming Wan, *op. cit.*, p. 238.

난 다음에야 중국의 인권문제를 의식하게 된 것이다.

이 기간 동안 인권문제에 대한 갈등이 증가함에도 불구하고 인권문제는 두 나라 사이의 현안문제를 지배하지는 않았다. 한 가지 중요한 이유는 등소평이 중국의 경제와 정치 자유화의 개척자로 널리 인식되었기 때문이다. 등소평은 1984년 타임지에 올해의 인물로 선정되었던 것이다.[15]

### 다. 1989~1994년의 인권과 MFN의 명시적 연계

1989년 6월 천안문 사건은 미·중관계를 극도로 긴장시켰다. 의회, 언론, 여론, 인권 NGO, 미국 거주 중국학생들이 중국정부에 대하여 강력한 조치를 취하도록 백악관에 거센 압력을 가하였기 때문에 부시는 매우 어려운 상황에 처했다. 부시는 여론과 의회의 압력을 무시할 수 없었으나, 미·중관계가 치유할 수 없을 정도로 악화되기를 원하지도 않았다. 중국 대사로서의 경험과 중국 지도자들과의 우정에 근거하여 부시는 1989~1990년 위기상황에서 중국문제를 직접 관리해 나갔으며 국내의 비판을 피하면서 중국을 포용하는 정책을 조심스럽게 추진했다.[16]

1989~1994년의 지배적인 이슈는 중국 인권문제와 MFN(Most Favored Nation, 무역최혜국) 지위와의 연계문제였다. 의회와 여론은 MFN을 중국인권문제 개선을 위한 무기로 사용하라는 것이었다. 중국의 MFN 지위를 매년 갱신하는 것은 미국에서 매우 중요한 정치적 쟁점이었는데 공교롭게도 MFN 갱신의 첫해가 천안문 사건 1주년인 1990년이었는데 중국은 내치에 주력하느라고 미국의 저항을 처음에는 무시하다가 부시가 1990년 초에 분명히 불쾌감을 표시하는 것을 보고는 보다 실용적인 제스처를 미국에 보여주었다. 부시는 중국의 제스처를 중국 포용정책을 지원하는 증거로 활용하면서 중국의 MFN 지위를 갱신해주었다. 그런데 부시는 국내에서 북경의 백정에게 굴복했다고 거센 비판을 받았다. 부시의 비판자들은 탈냉전기의 현실을 감안하라는 것이며 소련이 붕괴한 마당에 중국의 전략적 가치는 급격히 감소했다고 보는 것이다.

---

15) Ming Wan, *op. cit.*, p. 239.
16) Ming Wan, *op. cit.*, p. 237.

구소련, 동구, 남아프리카공화국이 인권유린국의 명단에서 빠지자, 중국이 미국과 서유럽의 인권 유린국 명단의 머리에 올랐다. 정치범, 종교탄압, 행형절차, 사형, 티벳 문제, 강제가족계획, 강제노동상품수출 등 광범위한 인권문제가 미국과 국제사회의 관심을 끌었다. 대통령 후보로서 클린턴은 부시의 중국정책을 비판하고 중국의 인권문제에 대하여 단호한 입장을 취할 것을 공약했다. 클린턴 행정부는 1993년 5월 28일 중국과의 무역과 중국의 인권상황을 연계한다는 No.128590 행정명령을 발표했다. 1993년 5월 당시 클린턴행정부의 주된 관심은 의회가 향후 중국정책을 옥죄는 법안을 만드는 것을 사전에 차단하면서 동시에 1992년 선거공약을 지키는 일이었다. 이 과정에서 기업계는 충분히 개입하지 않았으며, 의회의 압력을 극복할 만큼 중국은 그렇게 중요하게 인식되지 않았다.[17]

### 라. 1994년 MFN과 인권의 연계 철회

그런데 클린턴 행정부의 MFN과 인권문제의 연계 정책은 1년도 안되어 번복되고 말았다. 클린턴 행정부는 1994년 5월 26일 중국과의 무역과 중국의 인권상황을 연계한다는 '1993년 5월 28일 No.128590 행정명령에 명시된 정책'을 철회했다. 이러한 정책변경에는 몇 가지 이유가 있다. 우선, 중국이 외교적, 경제적인 측면에서 매우 포괄적인 대응을 해왔기 때문이다. 중국은 지금까지 인권문제에 대해 부인하거나 침묵해 오던 태도를 바꾸어 전향적인 접근을 시작하였으며 중국이 점하고 있는 유엔안보리 상임이사국 위치와 경제적 위상을 적극 활용하기도 하였다. 특히 당시 돌출하였던 북한의 1차 핵문제에서 미국은 중국의 협조를 얻어야 하는 상황이 발생하였던 것이다.[18] 중국에 대한 인권 강경정책은 아시아 국가들로부터도 거부반응이 나왔다. 아시아적 가치라는 새로운 개념들이 제기되었으며 미국의 인권외교에 대하여 부담을 느끼는 국가들이 많았다.[19]

둘째, 미국 행정부나 대통령도 연계전략에 회의를 가지고 있었으며 미국의 국익이 무엇인지 모호했다. 행정부 내에서 경제관련 부처들은 경제적 고려가 1993년 행정명령에 충분

17) Ming Wan, *op. cit.*, p. 240.
18) David Lampton, *op. cit.*, p. 599.
19) Ming Wan, *op. cit.*, p. 241.

히 반영되지 못했다고 인식하고 그들 이익을 강력하게 반영하기로 작정하였다. 뿐만 아니라, 새롭게 조직된 국가경제회의(National Economic Council, NEC)는 대내외 정책에 있어서 경제적 문제를 더 효과적으로 조정하는 창구가 되었다. 그해 3월 중순에 NSC/NEC 공동팀이 구성되어 중국문제를 결정하였는데 여기에서 NEC와 경제팀이 이전의 국무부와 NSC 공동팀 때보다 훨씬 더 적극적인 역할을 했다.

셋째, 무역업계의 조직적 캠페인이 중요한 역할을 했다. 미국의 재계, 클린턴 행정부의 경제관료, 의회의 무역관련 의원들은 1993년 5월 28일의 행정명령을 철회시키기 위하여 강력한 연합전선을 구축했다. 미국 재계는 만약 민간영역 및 의회의 인권단체와 밀접히 연결되어 있는 국무부와 국가안보회의가 중국정책을 주도하도록 내버려 둔다면 자신들의 관심은 충분히 반영되지 않는다는 것을 알았으며 1993년의 에피소드의 재발을 허용하지 않기로 결심하였다.[20]

1993년 5월 28일 행정명령이후 기업계와 행정부 및 의회의 무역관계 집단은 자기들 이익을 효과적으로 관철하기 위하여 조직화하였다. 1993~1994년 이전에는 미국의 기업계는 중국에 대한 MFN을 위하여 요란스럽게 주장하는 것은 모양이 좋지 않을 것이라고 우려하였으며 부시대통령 하에서 그들은 대통령의 거부권과 상원의 34석이 자신들의 이익을 지켜줄 것이라고 믿었었다. 그러나 클린턴 대통령의 행정명령으로 그들은 더 이상 수동적일 수 없게 되었다. 여론조성을 위하여 장쩌민 주석이 1993년 11월 미국을 방문했을 때 보잉사와 그 노동자들의 가정을 방문했는데, 보잉사가 생산하는 비행기 6대당 1대가 중국으로 팔려간다는 점을 언론의 집중적인 관심을 받도록 했으며 미국인들의 직장과 중국과의 무역관계가 연계되어 있다는 것을 시위하였다. 전략의 두 번째 부분은 민선관리들에게 중국정책은 선거에 영향을 미친다는 것을 보여주는 것이었다. 1994년 4월 Business Coalition for US-China Trade 산하의 400여 개 캘리포니아 기업들이 1996년 선거를 앞두고 있는 대통령에게 편지를 보내어 MFN을 거부하면 캘리포니아의 17억 달러 상당의 중국수출과 3만5천 개 직장이 위협을 받는다고 지적했다. Coalition의 한 관리는 캘리포니아에 초점을 맞춘 이유는 클린턴이 재선을 위하여 켈리포니아주가 절대로 필

20) David Lamton, *op. cit.*, p. 598.

요하였기 때문이라고 지적하였다. 중소기업과 농업계 대표, 무역업계, 소비자 단체 800여 명이 클린턴에게 편지를 보내어 MFN을 부결하면 18만 개의 직장을 위협한다고 주장했다.

1994년 2월 24일 하원 Committee on Ways and Means의 무역소위 청문회에서 Emergency Committee for American Trade(65개 미국 대기업으로 구성되어 있는데 연간 1조 달러의 매상을 올리고 500만 명을 고용하는 규모) 회장 KR Williams가 증언하는 기회를 가졌다. 그는 중국이 21세기 초 세계에서 가장 거대한 경제를 가지게 될 것이며, 인권은 경제적 빈곤보다는 경제적 풍요의 조건에서 더 잘 성취될 수 있다고 주장하였다.[21]

이 과정에서 인권의 목소리는 상대적으로 묻혔다. 인권진영은 중국에 대한 보복, 심한 고통, 국제적 고립 이상의 정책대안을 내놓지 못했다.

### MFN과 인권 연계정책 철회의 의미

MFN 결정은 워싱턴의 정책결정에서 전략과 경제적 이익이 더 중시된다는 것을 보여주었다. MFN과 인권 연계정책을 철회하는 클린턴 대통령의 1994년 5월 26일 연설에서 중국에 대한 인권정책은 2차적인 관심으로 밀려있었다. "나는 미국이 중국에 대한 무역에 있어서 MFN을 연장할 것을 결정한다. 이 결정은 장기적으로 인권을 발전시키고 중국과의 관계에 있어서 미국의 다른 이익을 증진시킬 것이라고 믿는다. 그러므로 나는 인권과 MFN 연장을 연계하지 않기로 동의한다 … 문제는 우리가 중국의 인권을 지원하기를 계속해야 할 것인가가 아니라 중국의 인권을 어떻게 가장 잘 지원할 것인가 하는 것이라고 생각한다. 나는 중국인과 교류함으로써 그렇게 할 수 있다고 믿는다. 우리는 더 많은 접촉을 가질 것이다. 우리는 더 많은 국제적 협력을 할 것이다. 우리는 인권문제에 관하여 더 집중적이고 지속적인 대화를 할 것이다."[22]

Human Rights Watch/Asia는 클린턴이 인권과 MFN 연계를 철회한 것은 중국에 대한 중요한 압력의 마지막 보루를 제거한 것이라고 비판하였다. 실제로 미·중관계에 있어

21) David Lamton, *op. cit.*, p. 605.
22) David Lamton, *op. cit.*, p. 603.

서 인권문제의 비중은 급격히 감소하였다.[23]

### 마. 1994~1996년의 갈등: 암묵적인 연계

MFN과 인권의 명시적 연계는 철회되었으나 1994년 5월과 1996년 초 사이 미·중관계에서 인권문제는 여전히 쟁점으로 남아있었다. 미국이 경제와 정치적 관계 유지의 조건으로서 인권문제 개선을 요구하지는 않았지만, 미국은 여전히 양자적 관계나 다자적 관계에 있어서 인권문제로 중국에 압력을 가했다. 더욱 중요한 것은 인권과 양국간의 다른 쟁점사항에 대하여 암묵적인 연계를 지속하고 있다는 점이다.

이 시기 미국정책의 기본적인 방침은 중국정부가 인권개선을 하지 않으면 미·중관계는 충분히 발전될 수 없다는 것을 중국에게 보여주는 것이었다. 가령, 고위관리의 교환방문과 같은 정상적인 관계에는 제한을 받을 것이라는 것이다. 그 까닭은 미국은 그러한 고위관리의 방문을 중국정부에 대한 보상으로 보기 때문이다. 1995년 10월 뉴욕에서 열린 유엔 50주년 기념식이후 장쩌민의 백악관 실무방문만 허용하였고 중국의 국빈방문 요구는 거절하였다. 국빈방문이란 우방국, 미국과 훌륭한 관계를 갖는 국가에만 허용하는 것이다.[24]

1995년 6월 중국의 MFN이 연장되었을 때 클린턴 정부는 중국의 인권상황 중에서 '수용할 수 없는 부분'을 언급하였다. 클린턴 정부는 중국 인권상황 개선의 한 간접적인 방법으로써 중국에서 활동하는 미국기업의 행동지침(honor code of conduct)을 만들 것을 약속했다. 1995년 4월에 백악관이 초안을 마련했는데 이에 대해서 인권 NGO들이 너무 모호하고 강제적인 장치가 결여되었다고 비판하였다. AI의 한 사람은 이빨이 없고, 강제력이 없으며, 상업부의 기술적인 지원이 없으며 모호한 언어들뿐이라고 비판하였다. 그러나 그 초안은 기업계로부터는 환영을 받았는데 그 까닭은 중국에서의 기업 활동을 제한해서는 안 되기 때문이라는 것이었다.[25]

1996년 국무부 연례인권보고서는 중국의 인권상황이 악화되었다고 주장했다. 그러나

23) Quansheng Zhao with Barry Press, *op. cit.*, p. 55.
24) Ming Wan, *op. cit.*, p. 246.
25) Rosemary Foot, *op. cit.*, p. 175.

무역을 중국에 대한 압력으로 사용해야 한다는 주장은 없었다. 국무부의 인권보고서외에도 다른 사건들이 미·중관계를 시험하였다. 중국에서 강제노동 문제를 조사하던 해리우(Harry Wu) 중국계 미국 인권운동가가 1995년 중국에 체포되었다가 미국의 압력으로 15년형을 선고받은 후 석방되었다. 다른 사건으로서는 중국의 가장 유명한 반체제인사였던 웨이징셍(Wei Jingsheng)이 1995년 12월 체포되어 하루만의 재판끝에 14년형을 선고받았다.

미국은 1995년 제네바 유엔인권위원회에서 중국의 인권상황을 비판하는 결의문을 투표에 붙이는 로비활동에서 주도적인 역할을 하였다. 유엔인권위원회는 중국 인권문제를 거론하는데 있어서 다자적인 차원에서 가장 중요한 기구이다. 무역제재에 비교해 볼 때 유엔인권위원회 결의는 워싱턴으로 하여금 미국의 무역과 투자기회를 위협하지 않고도 중국에 인권문제의 압력을 가할 수 있는 기구인 것이다. 그러나 결의문의 구체적 내용에 대한 투표에 있어서는 러시아와 다른 몇 개국이 그들의 태도를 바꾸었고 한 표차로 결의문을 기각시켰다. 유엔결의안에 대하여 중국은 온 세계를 상대로 로비를 벌였으며 다른 국가에 압력을 가하여 인권결의안이 유엔인권위원회에서 채택되지 못하게 하였다.

1996년 4월 53개국 중에서 27개국이 새로 수정된 결의안에 대한 토의와 투표를 기각하도록 표결하였으나 통과에는 실패했다. 중국의 신화사 통신은 힘의 정치, 대결의 정치, 서구가치를 내리먹이는 정치는 실패할 수밖에 없다고 논평하였다.[26]

그러나 이러한 미국의 노력들이 중국을 움직이는 데는 효과적이었다. 중국은 장쩌민이 1997년 10월 미국을 방문하기 직전에 국제인권규약 경제·사회·문화적 권리 규약에 가입하였으며, 미국이 유엔인권위원회에서 중국 인권문제 결의안을 추진하지 않겠다고 발표하자 중국은 국제인권규약 시민적·정치적 권리 규약에 서명하겠다고 약속하고는 1998년 10월에 가입하였다.

---

26) Ming Wan, *op. cit.*, p. 244.

### 바. 1996년 중반이후 미·중관계에 있어서 전략적 이해의 등장과 인권문제의 퇴조

1996년 3월은 양국관계에서 한 전환점이었다. 이등휘가 자신의 모교인 코넬대학을 방문한 것에 대하여 중국은 이등휘가 대만독립을 위한 계산된 움직임이라고 판단하고 대만해협에 군사훈련을 실시하였으며, 미국은 대협지역에 두 척의 항공모함을 파견하였다. 월남전 이후 아시아지역에서 최대의 무력시위였다. 미국과 중국은 직접적인 것은 아니지만 양국이 대치하고 있음을 발견하게 되었으며 3월의 위기는 양국관계가 새로운 관계로 발전할 수 있는 계기가 되었다.

양국 지도부는 대만해협 위기 동안 나타났던 대결로부터 벗어나기 위해 노력했다. 중국은 호의를 원했고 미국은 대만해협을 둘러싼 갈등의 위협이 확산되는 것을 원하지 않았다. 미국과 중국은 모두 갈등을 피하고 협력을 증진하고자 노력하였다. 미국의 정책 커뮤니티에서 하나의 컨센서스가 점차 생겨났다. 그것은 중국과의 전략적 이해에 도달하는 것이 필요하다는 것인데 그 까닭은 중국은 이제 미래에 미국에 도전할 수 있는 가장 유력한 국가라고 널리 인식되기 시작했기 때문이다.

미국의 당시 관심은 중국이 최대 규모의 시장이며, 중국이 다음의 최대 강국이 된다는 것이다. 중국은 1996년 미국 대선에서 이슈가 되지 않았는데 클린턴도 공화당 후보인 도울도 중국 이슈를 건드리지 않았던 까닭은 미·중관계를 악화시키지 않기 위한 의도적인 노력인 것이다. 선거 이후 미디어에서 많은 권고가 있었는데 클린턴 제2기 동안 중국이 매우 중요한 대외정책의 이슈로 등장했다는 것이다. 가령 월스트리트저널지는 미·중관계의 복원이 클린턴 정부가 다루어야 할 두 번째 가장 중요한 이슈가 되었다고 지적했다. 클린턴 대통령은 1996년 11월 안정되고 개방적이며 번영한 중국의 등장, 대국으로서 책임감을 가지는 중국은 미국의 이익에 깊이 부합한다고 호주에서 발언하였다. “미국은 중국을 봉쇄하는데 관심이 없다. 이것은 소극적인 전략이다. 미국이 원하는 것은 더 많은 자유, 더 많은 번영, 더 진정한 협력을 위한 기회가 증대하는 방식으로 중국과의 포용정책을 지속하는 것이다.”[27]

크리스토퍼 당시 미국무부장관이 1996년 11월 중국을 방문하여 클린턴과 장쩌민의 국

빈방문의 길을 닦았다. 클린턴과 장쩌민이 1996년 11월 24일 APEC회담에서 85분간 회담하면서 장쩌민이 1997년 10월 미국을 방문하고, 클린턴이 1998년 6월 중국을 답방하는 것을 확인하였다. 이 기간 동안 미·중관계의 진전은 천안문사태 이후 중국의 정치적 분위기를 완화시키는데 큰 기여를 했다. 관계가 개선되자 장쩌민은 내치의 개혁을 중·미관계 진전에 연계하였다. 또한 1997년 여름, 미국 방문 전에 정치적 분위기 완화의 가시적 조치를 취하였다. 미국 출발 전에 15차 당대회를 주재하였는데 중국공산당 역사에서 가장 개혁적인 대회였다. 장쩌민은 지주제의 확대를 통한 경제개혁과 법의 지배를 통한 정치개혁을 강조하였고, 1980년대 후반이후 실시되던 촌장선거를 높게 평가하고 향후 읍장선거로까지 확대할 것을 용인하였다.

북경의 봄이라고 불려지는 이 시기의 지적 분위기도 가시적으로 변화하였다. 많은 작가들이 새로운 저작들을 발간하였는데 「Crossed Swords」라는 저작은 새로운 개혁을 요구하고 정부가 민족주의적 정서를 식히는 일을 의식적으로 해야 한다고 주장했다. 외교정책에서의 변화를 주장하는 책들이 출간되어 보다 나은 중·미관계를 주장하기 시작하였다. 이들 중에서 가장 중요한 것은 센 지루가 쓴 「중국은 Mr. No가 아닐 수 있는가」인데 이 책은 소련은 미국과의 정상적인 상호작용을 거부했기 때문에 붕괴를 자초했고, 과도한 민족주의는 자기파멸적이라고 주장했다. 중국은 미국에 여러 가지 양보를 했는데 특히 핵비확산 이슈에 있어서 양보를 했다. 즉 중국은 이란에 핵물질 판매계획을 취소한다고 지적했으며 중국이 1996년 5월 파키스탄에 핵 관련 물질의 판매를 중지하겠다는 약속을 준수하고 있음을 미국의 정보기구가 확인했다. 또한 중국이 5월의 약속을 준수하기 위하여 노력하고 있다는 데에 만족하고 있다고 미국 관리가 말했다. 대량살상무기 통제, 환경보호, 지적재산권문제, 한반도 문제 등에 있어서 중국이 협력하고 있는 것은 미국이 중국과의 전략적 대화를 계속하는데 인센티브가 되고 있다.[28]

이러한 맥락에서 인권의 중요성은 약화되고 있는데 이것은 인권이슈가 약화된 것이 아니라 미국은 이제 인권과 같은 대결적 이슈보다는 공통의 전략적 관심에 더 초점을 맞추고 있는 것이다. 한때 인권문제는 미·중관계에 난관을 조성했으나 이제는 저항은 불러일

27) Ming Wan, *op. cit.*, p. 248.
28) Joseph Fewsmith, *op. cit.*, p. 4.

으키지만 관계개선의 노력을 이탈시키지는 않았다.[29]

불행히도 이러한 흐름은 1999년에 갑자기 뒤집혔고 중국의 국내정치에 미친 영향은 컸다. 불법선거자금 기부, 민주주의 운동 탄압, 핵 스파이 문제, 1999년 4월 주룽지총리 방미에서 WTO합의를 얻어내지 못한 점, 유고에 대한 군사작전 등이다. 가장 중요한 이유는 우연적인 사건으로서 벨그라드 중국대사관에 대한 폭격이었다. 이들 사건이 중국정치에 미친 영향은 매우 부정적이었다. 미국에 호의적이었던 지식인들마저 매우 화가 나서 분노를 표출하고 미래를 걱정하였으며 민족주의의 새로운 파고가 중국을 휩쓸었다. 「세계화의 그늘에 있는 중국」이라는 책이 즉각 출간되었으며, 「중국은 No라고 말할 수 있다」의 전통에 있음을 의도적으로 표현하였다. 대사관 폭격은 중국의 자유주의자들을 강타하는 격이었다.

## 2. 2000년 중국에 대한 PNTR의 승인과 인권정책의 변화

### 가. PNTR 승인운동과 주도세력의 중국 인권정책에 대한 입장

미국은 냉전법 때문에 공산국가인 중국의 관세지위를 매년 갱신하도록 되어 있었는데, WTO에 가입한 각 회원국은 다른 회원국에게 수입상품에 대하여 조건없는 PNTR(항구적 정상무역관계)을 부여하도록 되어 있다. 중국이 WTO 회원국의 의무를 수용함에 따라 미국이 WTO 회원국 133개국과 똑같은 시장 접근을 허용하는 PNTR을 부여하지 않으면 미국은 중국에 대하여 차별대우를 하게 되는 것이며, 중국도 다른 회원국에 부여하는 PNTR 특권을 미국에게는 주지 않게 되는 것이다. PNTR은 중국에게 냉전법의 적용을 중지시키는 것이며, 1980년 이후 매년 갱신해 오던 MFN을 영구 갱신하는 것이었다.[30] 이에 대하여 인권주의자, 노조 등 반대자들은 중국에 대한 NTR을 매년 갱신하는 것이

29) Ming Wan, *op. cit.*, pp. 248-249.
30) James Nolt, "In focus: China in WTO: The Debate," *Foreign Policy in Focus: Internet Gateway to Global Affairs*, http://www.foreignpolicy-infocus.org/ briefs/vol4/v4n38china.html (검색일: 2000년 5월 20일).

인권을 포함한 여러 가지 이슈에 대하여 중국에 대한 영향력을 행사하는데 효과적인 도구가 된다고 주장하였다. 자동차노련(United Auto Worker) 회장이 중국의 WTO 가입합의가 매우 잘못된 것이라고 보는 이유는 중국이 종교탄압, 시민인권탄압에 있어서 끔직한 기록을 가지고 있다는 것이다.[31]

### (1) PNTR 승인운동의 전개

미국의 중국 인권정책 변화를 결정하는 요인을 분석하기 위하여 중국에 대한 PNTR 승인과정을 자세히 살펴보는 것이 필요하다.

미국의 PNTR 승인운동의 주도 세력은 무역업계와 경제 진영의 정치 및 관료계의 주도로 추진되었다. 운동방법으로서는 US-China Business Council(이하 미·중기업협회)과 Business Coalition for US-China Trade(미·중무역업연합)가 역대 대통령, 국무장관 등 미국 내의 중요한 인물들의 PNTR 지지발언을 인터넷에 게재하고, 4대 공중파 텔레비젼 방송을 통하여 자신들의 논리를 광고하는 등 전국적 규모의 캠페인을 매우 조직적으로 전개하였다.[32]

주요 홍보논리로 사용된 입장은 다음과 같다. 중국에 PNTR을 주는 것이 미국의 영향력 하에 중국을 개방시키고 더 높은 생활기준에 노출시키며, 인권을 더 존중하도록 장려하게 될 것이라는 것이다. 이는 개도국에서 산업국가로 발전한 다른 나라의 경우에 있었던 사례라고 주장하였다.

미·중기업협회는 PNTR을 승인할 경우 얻을 수 있는 경제적 이득으로서 중국과의 합의 내용을 중점적으로 홍보하며, 다른 한편으로는 중국이 WTO 가입을 위한 협상인 만큼 다른 무역관련 협상과는 달리 미국이 양보한 것은 없고 일방적으로 중국이 양보함으로써 협상안을 의회에 통과하면 미국에 엄청난 이득이 된다는 내용을 주장하였다.

---

31) Wayne M. Morrison, "China and the World Trade Organization," May 19, 2000. memeo.

32) Business Coalition for US-China Trade, "Voices of Engagement: In Support of Trade With China," http://www.uschina.org/public/wto/usavalues.html(검색일: 2000년 5월 24일).

"중국을 위한 백지수표가 아니라 미국을 위한 백지수표다!"(Not a Blank Check for China, a Big Check for Americans!)라는 구호를 사용하기도 하였다.[33] 또한 Goldman Sachs가 평가하기를 PNTR을 통과하면 중국에 대한 미국의 수출을 2005년까지 127억 달러 내지 139억 달러 반대자들이 매년 정기적인 NTR 재심의가 중국의 인권에 대한 압력의 지렛대가 되기 때문에 PNTR을 반대해야 한다는 주장에 대응하여 무역업계는 중국의 WTO 가입을 통한 개방의 확대와 그로 인한 경제발전이 중국인의 인권과 복지에 기여한다고 주장하였다.

미·중기업협회는 PNTR을 생각할 때 다음과 같은 역사적 관점을 가지는 것이 필요하다고 주장하였다. 닉슨이 1972년 중국을 방문했을 때 중국은 문화대혁명이 한창이었는데 모택동의 호령 하에 있었고, 민간시장은 없었으며, 지식인들은 57 간부학교에서 돼지를 기르고 있었고 강제노동소는 정치범으로 가득 차 있었다는 것이다. 그런데 불과 30년 후, 중국역사에서는 매우 짧은 기간인데, 중국은 극적으로 변화하였다고 주장하였다. 인민공사는 없어지고 계획경제는 미미해졌으며, 임금은 엄청나게 증가하였고 개인의 자유는 중국역사의 어느 시기보다 좋아졌다는 것이다. 미국에 대한 중국의 개방이 이러한 변화의 주된 이유라는 것이다.

미·중기업협회는 NTR을 중단하겠다는 몇 안 되는 의원들의 협박으로 중국은 물론이고 어떤 나라도 협박당하지 않았다고 주장하였다. 왜냐하면 협박은 중국뿐 아니라 미국을 해치는 일이며 대만과 홍콩에도 파괴적 영향을 미치기 때문이라는 것이다. 연례 NTR 재협상은 레버리지가 아니며, NTR을 거부하는 것은 미국의 20만개 직업을 위협하며 파괴적인 무역전쟁을 야기하며, 미국의 안보, 경제, 인권을 위협하는데 중국은 그러한 위협에 협박당하지 않았으며 미래에도 협박당하지 않을 것이라고 주장하였다.

PNTR을 거부하는 것은 미국의 무역 레버리지를 높이지 않으며, 세계에서 가장 거대한 시장으로 떠오르고 있는 중국은 유럽의 비행기를 사고, 일본의 차를 사며, 호주의 밀을 사고 캐나다의 돼지고기를 사기 때문이라는 것이다.[34]

---

33) http://www.uschina.org/public/wto/b4ct/0412.html(검색일: 2000년 5월 24일).

34) The United States-China Business Council, "China PNTR: Enforcing US Trade Rights and Strengthening US Leverage," http://www.uschina. org/public/wto/b4ct/ptnrcoalition.html (검색일: 2000년 5월 19일).

미국창업연맹의 전망에 의하면 미국이 WTO의 틀 안에서 중국을 다룰 수 있어야 미국의 경제적 권리를 보존하고 미국의 국가 이익을 증진하는 도구가 된다는 것이다. 중국의 지도부가 WTO 가입이 큰 변화를 가져온다는 것을 분명히 인식하고 있다고 주장한다는 것과 중국의 무역장관이 최근의 회의에서 1970년대, 1980년대에 만든 많은 법규들이 국제법에 상충된다는 것을 말하면서 중국은 WTO 체제의 요구에 부응하기 위하여 무역과 투자 법규를 전면 손질할 것이라고 말했다는 것도 강조하였다.

PNTR은 미국의 기업, 노동자, 농민들에게 중국의 시장을 개방하는 강력한 도구를 가져다 줄 것이며, WTO 공약을 강요할 것이며, 중국을 국제법에 따라서 행동하게 할 것이라고 주장하였다. WTO는 자유무역 규칙을 매우 엄격하게 강요하며 WTO 분쟁의 80%를 제소자측이 이겼음을 주장하였다.

### (2) 주요 인사 및 단체들의 지지의견 게재

미·중무역업계동맹은 미국 각계각층의 PNTR 지지의견을 인터넷에 게재하였다. Ford, Carter, Bush 등 전직 대통령의 의견을 게재하였는데 이들은 중국이 WTO에 가입하고, PNTR을 부여하는 것은 2차대전 이후 역대대통령들이 추구하던 중국의 시장개방을 성사시키게 될 것이라는 점, 미국 시장에 대한 중국의 접근을 더 확대하지도 않고 중국의 시장을 개방하게 될 것이라는 점, 미국은 단지 의회가 PNTR을 승인하기만 하면 과실만을 따먹게 될 것이라는 점, 국가안보의 이익도 매우 큰데 PNTR을 부여하면 volatility를 감소시키고 미·중관계 개선의 분위기를 개선하게 되고 중국을 올바른 방향으로 움직이게 하는 미국의 능력도 향상될 것이며, 중국의 안정과 번영의 기회도 증가할 것이라는 점 등이 강조되었다.[35]

연방정부 총재 Greenspan의 편지도 게재되었는데 역사가 보여주는 것은 중앙계획경제체제에서 권력을 제거하고 시장메카니즘을 확대함으로써 수반되는 것은 개인 인권의 확산이며 그러한 발전은 일반적으로 다른 어떤 대안보다 개인의 인권을 신장하는 가장

35) Business Coalition for US-China Trade, "Voices of Engagement: In Support of Trade With China," http://www.uschina.org/public/wto/usavalues.html(검색일: 2000년 5월 19일).

강력한 수단이 된다는 것이다. 중국이 미국과 다른 산업국가와 무역관계를 더욱 확대하는 것은 중국 내에서 법의 지배를 강화하고 경제개혁을 강화하는 것이다.[36]

또한 George W. Bush와 Al Gore 당시 대통령 후보, 전직상무장관들의 목소리 게재, 47개 미국 주지사들의 목소리 게재, 민선관리들의 목소리, 중국 인권운동가의 주장 소개, 중국전문가의 주장 소개, 종교계의 목소리 게재, 미국기업에 고용되어 있는 중국 근로자들의 목소리가 게재되었다.

### 나. PNTR 승인 이후 미국의 중국 인권문제에 대한 접근법 변화

하원 표결 이틀을 앞둔 2000년 5월 22일 전하원의장이었던 깅리치가 워싱턴포스트지에 글을 기고하였는데 미국과 중국의 관계는 인류의 미래에 영향을 미칠 가장 중요한 문제라고 주장하였다. 깅리치는 21세기 국가안보를 위한 Hart-Rudman 위원회의 위원으로서 향후 25년 국가안보에 영향을 미칠 요인에 관한 보고서를 국방장관에게 보고하도록 되어 있는데 그 중에서 만장일치로 결론을 내린 것이 중국, 러시아, 인도와 같은 주요국을 새로운 국제사회의 주류에 참여시키는 것이라고 지적하였다. 미국은 중국을 정치·경제적 측면에서 건설적으로 포용해야 하며 동시에 미국은 아태지역에서 억지력과 연합체제를 유지해야 한다고 주장하였다.

미국은 중국인들을 세계시장, 법의 지배, 자유의 과정에 통합시켜야 한다고 보게 되었다는 것이다. 중국에 대한 부정적인 접근은 중국인들을 반미주의로 변화시킬 것이며 중국 지도부는 미국과는 경쟁 외에는 대안이 없다고 결론짓게 될 것이라는 점을 강조하였다.

중국을 민주화시키고 인권을 신장하는 길은 미국과의 무역관계를 확대함으로써 중국체제를 개방시키고 개혁시키는 것으로 정립된다고 보면서 미국정부의 중국 인권문제에 대한 접근법이 과거의 봉쇄를 통한 압력에서 포용을 통한 유도로 바뀌었다. 시장기제의 확대는 개인의 일반적 인권을 더욱 확대시키게 된다고 보았다.

결국 기업계의 중국 PNTR 승인 운동이 미국정부의 인권정책의 개념을 바꾸었다고 볼

36) Letter to House Banking Chairman, Jim Leach, May 5, 2000.

수 있다. 미국의 중국에 대한 PNTR 부여의 의미는 미국정책의 우선순위는 중국과의 무역관계에 있으며, 인권문제는 부차적인 것으로 정립되었다. 클린턴 정부가 2000년 중국에 PNTR을 부여하고 중국이 2001년 말 WTO에 가입함에 따라 이전의 경협과 인권문제를 연계하는 미국의 견제력은 사실상 상실되었다.

그래서 미국은 2000년 미·중관계법에 따라서 상하양원의회, 상무성, 노동성의 19인으로 구성된 중국문제의회·행정부위원회(Congressional-Executive Commission on China)를 설치하여 중국 인권문제를 다루도록 하였다. 중국이 국제인권 기준을 이행하는지 감시하고, 법의 지배를 발전시키도록 장려하고, 인권유린의 희생자 명단을 관리하는 등의 역할을 수행하는 제도적 장치를 마련한 셈이다. 이 기구의 활동을 명분으로 클린턴 행정부는 중국에게 PNTR을 허용해주고 중국의 WTO 가입을 지원하는 것을 허용받은 셈이다.[37]

## 3. 부시정부의 중국 인권정책

부시행정부는 출범하면서부터 전임정부의 중국 정책이 전반적으로 유약하다고 평가하고 중국 인권문제에 대한 고삐를 조였다. 부시 행정부의 입장에서 중국은 경쟁국이기 때문에 민주주의 국가이며 오랜 우방인 일본과 한국을 희생하여 중국에 우호적인 배려가 주어져서는 안 된다고 보았다. 이러한 입장을 표출하기 위하여 부시대통령은 한국과 일본의 지도자를 중국지도자보다 먼저 미국에 초청하였다.[38]

취임 후 얼마 지나지 않아서 미국은 2001년 4월에 열린 유엔인권위원회에서 중국의 인권문제 결의안을 추진하였다. 미국은 EU 국가들이 지원을 받기 어렵다는 사실을 알면서도 그렇게 했던 것이다. 부시 대통령은 또한 티벳에 대하여 더욱 우호적인 태도를 표명하는 신호를 보내기도 하였다. 부시는 달라이 라마와의 회담을 통하여 티벳의 고유한 종교, 문화, 언어적 정체성이 보호되어야 한다고 주장하면서 중국의 티벳 정책에 개입하곤 하였다.[39] 부시의 중국에 대한 냉랭한 태도는 2001년 4월에 있었던 미국 정찰기와 전투기의

37) Rosemary Foot, *op. cit.*, p. 175.
38) Rosemary Foot, *op. cit.*, p. 176.
39) The White House, Statement by the Press Secretary on the Meeting with the Dalai

충돌사건에서 정점을 이루었다.

그런데 2001년의 9·11 테러사건을 계기로 미국과 중국간의 관계는 '건설적 관계'(constructive relationship)로 전환하게 되었다. 중국이 9·11 테러사건을 당한 미국을 지원하는 입장을 보였으며, 미국도 대테러전쟁을 위하여 중국의 지원이 필요하였기 때문인 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 이러한 관계의 개선은 중국의 인권문제에 대한 관심을 종식시키지는 않았다.[40] 미국은 중국의 인권문제를 지속적으로 거론하고 있다. 장쩌민과 부시간의 세 번의 회담에서 모두 부시는 중국의 인권문제를 거론하였다. 특히 1972년의 닉슨과 모택동의 정상회담 30주년을 기념하기 위한 중국 방문 시 부시는 칭화대학 학생들을 대상으로 한 연설에서 종교의 자유를 강조하면서 중국을 비판하기도 하였다.

또한 미국은 북한 탈북자들에 대한 중국 당국의 강제송환에 대하여 1967년의 난민의정서에 부합되게 처리하도록 촉구하였으며,[41] 중국의 파룬궁에 대한 통제에 대해서도 문제제기를 하였다.[42]

미국 의회는 중국이 모든 정치범을 석방하고 시민적·정치적 권리에 관한 국제인권규약을 비준하고, 국제적으로 인정된 인권을 준수하지 않으면 2008년 올림픽게임이 중국에서 열려서는 안된다고 강력하게 문제제기를 하기도 하였다.[43]

미국은 해마다 제네바에서 열리는 연례 유엔인권위원회 회의에 중국 인권문제를 비난하는 결의안을 제출하였으나 통과시키지는 못하였다. 2004년 60차 회의에서도 미국이 중국인권문제 결의안을 제출하였으나 통과되지 못하였다.

---

Lama, May 23, 2001, http://usinfo.state.gov/regional/ea/uschina/ dalai523.htm(검색일: 2004년 4월 26일).

40) Rosemary Foot, *op. cit.*, p. 178.

41) U.S. Department of State, "U.S. 'Deeply Concerned' about North Korean Refugees," (Lorne Craner, Assistant Secretary of State for the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, American Enterprise Institute Conference on North Korean Refugees, Washington, D.C., December 2, 2002), http://usinfo.state.gov/regional/ea/uschina/cranernk.htm(검색일: 2004년 4월 25일); U.S. Department of State, "U.S. 'Extremely Concerned' about North Korean Refugees in China," (Statement of Assistant Secretary Arthur E. Dewey, Bureau of population, Refugees, and Migration, Senate Judiciary Subcommittee on Migration, http://usinfo.state.gov/regional/ea/uschina/korefuge.htm(검색일: 2004년 4월 25일).

42) http://usinfo.state.gov/regional/ea/uschina/falun188.htm(검색일: 2004년 4월 25일).

43) http://usinfo.state.gov/regional/ea/uschina/senolymp.htm(검색일: 2004년 4월 25일).

2004년 4월 중국을 방문한 체니 미국부통령은 4월 15일 푸단 대학에서의 연설에서 중국이 테러와의 전쟁에 대한 협력은 인정하지만 테러와의 전쟁이 정당한 비판과 표현의 자유가 억압되는데 이용되어서는 안 된다고 주장하였다.

부시행정부가 이처럼 중국의 인권문제를 지속적으로 거론하는 것은 중국 인권문제를 도외시할 수 없는 이유가 있기 때문이기도 하다. 의회의 중국 비판세력, 인권 NGO들과 언론이 가만두지를 않기 때문이다. 또한 클린턴 정부 말기에 설치한 중국문제의회·행정부 위원회의 활동은 끊임없이 중국 인권문제에 대한 보고서와 쟁점을 생산해내고 있기 때문이다.[44]

## Ⅳ. 미국의 중국 인권정책에 대한 중국의 시각 및 반응

중국이 대외개방을 시작한 이후 민주주의와 인권문제의 측면에서 외부의 압력을 받게 되었으며, 동시에 대내적으로도 민주화 단체들의 압력이 증가하였다. 중국은 등소평 이후 정치·사회적 측면에서 통제를 점진적으로 완화해온 것은 사실이지만 국제적 기준으로는 항상 지체된 것으로 인식되었다.

특히 천안문사태는 중국 인권문제에 대한 국제사회의 관심에 불을 지피는 계기가 되었다. 1989년 당시 북경에는 아시아개발은행(ADB) 회의와 고르바초프 소련대통령의 중국 방문을 취재하기 위하여 와 있던 서방언론의 카메라 앞에서 학생들이 주도한 시위를 군부가 탱크로 피의 진압을 하는 장면들은 온 세계에 충격을 주었다. 중국은 이후 국제사회에서 인권유린국의 딱지를 받고 경제적·외교적 제재를 받았으며 외자유치 등의 어려움에 직면하게 되었다.[45] 특히 앞에서 살펴본 대로 미국에게 중국의 인권문제는 미·중관계의 중요한 현안으로 인식되게 되었다.

국제사회의 중국 인권문제에 대한 개입에 대하여 중국은 어떤 반응을 보이고 어떻게

44) Rosemary Foot, *op. cit.*, p. 179.
45) Quanseng Zhao with Barry Press, *op. cit.*, p. 51.

대응하였는지를 살펴본다.

## 가. 중국정부의 반응

천안문 사태 이후 중국 정부는 외국의 모든 비난에 대하여 내정간섭이라고 받아쳤다. 그러나 얼마 지나지 않아서 중국은 서방의 인권문제 개입에 대하여 나름대로의 인권외교를 전개하기 시작하였다. 경제적·외교적 제재에 무릎을 꿇은 셈이다. 호주, 프랑스, 스위스 등의 국가들로부터 인권문제 대표단을 초청하여 중국의 인권문제 실태를 조사하도록 하였고 중국의 언론에 인권실태에 대한 논평을 싣도록 하였으며 1991년 11월부터 인권백서를 발간하였다. 이러한 태도변화에 대하여 인권단체들은 이를 환영하였으며, 비판자들은 중국이 일상적인 기업 활동에서 평상으로 돌아가기 위한 겉치레라고 폄하하기도 하였다. 어쨌든 이러한 제스처를 통하여 중국은 얼마 지나지 않아서 대부분의 국가들과 정상적인 관계를 회복하였다.[46]

나아가서 중국은 강온 양면적인 외교를 구사하였다. 한편으로는 외교 전략으로써 중국은 국제사회에서 고립되지 않고 미국의 인권정책을 고립시키기 위하여 적극적인 외교를 펼쳤다. 중국은 미국 내에서 벌어지고 있는 인종차별, 걸인, 범죄 등의 인권유린 실태를 비난하였다.[47] 제3세계 국가들의 지원을 호소하면서 서방의 인권외교는 서방의 제국주의의 새로운 가면이라고 주장하였고 중국은 고유의 전통과 사정이 있기 때문에 서구의 가치를 수용할 수 없다는 견해를 주장하였으며, 미국의 중국에 대한 인권정책은 중국 내정에 개입하기 위한 구실이며 패권주의라고 비판하기도 하였다.[48] 중국은 인권문제에 있어서 미국 인권정책의 타겟이 되어 있는 아시아 국가들과 가까운 관계를 형성했다. 1993년 방콕과 비인에서 개최된 유엔인권회의에서 나타난 바와 같이 인권에 대한 서방의 시각에 대립되는 아시아적 시각이 등장했다.[49]

---

46) Peter Van Ness, *op. cit.*, pp. 315-316.
47) Quanseng Zhao with Barry Press, *op. cit.*, p. 50.
48) Peter Van Ness, *op. cit.*, p. 316.
49) Quanseng Zhao with Barry Press, *op. cit.*, p. 51.

또 한편으로는 중국은 인권을 중시하며 다른 나라들과 인권문제에 있어서 동등한 입장에서 인권문제를 논의하고 협력할 준비가 되어있다는 입장을 표명하였다. 1992년 유엔안보리 정상회의에서 당시 이붕 총리가 연설하기도 하였다.

중국은 결국 1997년 10월에 국제인권규약 경제적·사회적·문화적 권리규약에 가입하였고, 1998년 10월에는 국제인권규약 시민적·정치적 권리규약에 가입하였다.

중국정부는 미국의 중국인권 정책을 다루는데 있어서 선전, 외교, 경제 등 종합적 전략을 구사하였다. 선전 전략으로는 인권문제에 대한 거부와 침묵에서 정면적인 돌파방식으로 바꾸었다. 인권문제에 대한 중국의 신문과 잡지들은 중국의 역사와 경제발전상황에 근거하여 중국의 인권상황을 두둔하고 미국의 인권상황을 비판하였다.

중국 재무장관은 미국이 인권문제에 대하여 세 가지 기준을 가지고 있는데 자국의 인권문제에 대해서는 눈을 감고, 다른 나라의 인권문제에 대해서는 하나의 눈을 뜨며, 중국의 인권문제에 대해서는 양 눈을 다 부릅뜬다고 불평한 적이 있다.[50]

선전 전략의 효과는 두 가지 측면에서 중국의 입장을 강화시켰는데 첫째, 미국의 도전에 정면으로 대응함으로써 중국은 서양의 인권사상은 중국의 상황에서는 타당하지 않다는 생각을 낳게 하였으며, 둘째 더욱 중요한 것은 서방이 결코 무시할 없을 정도로 아시아의 집단적인 목소리를 만들게 되었다는 점이다.

중국은 또한 유엔 안보이사회 이사국 지위와 거대한 상품시장을 압력용으로 사용하였다. 중국의 상임 안보리 이사회원국과 아시아에서의 정치적·군사적 파워 때문에 미국은 국제적 및 지역적 문제에 있어서 중국의 협력이 필요하다는 사실을 활용하였다.

### 나. 중국 사회의 반응

지난 10여 년 동안 중국의 변화 중에서 큰 변화가 있었던 분야는 중국인의 미국에 대한 인식변화다. 1980년대에 풍미했던 미국에 대한 긍정적인 이미지는 퇴색되고 매우 어두운 이미지로 바뀌었다. 이제 광범위하게 인식되고 있는 것은 미국은 중국의 인권이나 중국정

50) David M. Lampton, *op. cit.*, p. 597.

부의 권력남용에 관심이 없고 미국은 단순히 중국과 중국인들을 반대한다는 것이다.[51]

미국과의 갈등과정에서 중국의 신민족주의가 등장했는데 이는 국내요인과 국제요인 모두를 반영하는 복합 현상이다. 국내적으로는 1990년대는 지역간, 지역 내 임금격차가 벌어지면서 급속한 사회경제적 변화를 가져왔고, 수백만의 농촌인들이 도시로 몰려와 새로운 삶의 기회를 찾고 있으며 범죄와 사회질서문제가 증가하고 있기 때문에 이념은 퇴색되고 새로운 가치와 정체감을 추구하고 있다. 이념 상실에 대한 다양한 반응들에서 공통적인 하나의 흐름은 민족주의의 부활로서 1980년대의 세계주의(cosmopolitanism)와 1990년대를 분명히 구분 짓는 것이다. 민족주의로의 전환은 국제적으로는 동유럽과 소련에서 사회주의의 붕괴에 의하여 강화되었다. 중국인들은 소련의 붕괴는 서구모델과 서구의 충고를 너무 충실히 따르려고 했기 때문인 것으로 이해하고 있다. 어떤 사람들은 심지어 소련의 붕괴는 사회주의를 붕괴시키고 평화적 전변을 꾀하려는 미국의 노력이 성공한 것으로 본다. 동시에 꽤 자유주의적이고 개방적인 생각을 가진 많은 중국인들도 미국이 부강하고 안정된 중국의 등장을 두려워하며 중국을 묶어두려고 무슨 일이든지 할 것이라고 생각한다. 한 가지 가장 중요한 전환점은 1993년 미국이 미국의회와 미국올림픽위원회가 중국의 2000년 하계올림픽 유치를 반대했을 때인데 중국의 학생, 지식인, 일반인들 모두 미국은 중국정부를 반대한 것이 아니라 중국을 반대했다고 확신하였다.[52]

1994년 왕산(Wang Shan)이 쓴 책, 「제3의 눈을 통해 중국을 보자」가 발간되었는데 이 책은 모택동 숭배의 한 흐름으로써 모택동은 신이며, 국민들은 몇 년이 지난 다음에야 그를 조금씩 이해하기 시작하고 있다고 썼으며, 등소평의 개혁에 대하여 비판하고 첫 장의 제목 "중국에 간섭하지 말라"에서 민족주의적 정서를 풍겼다. 왕의 책은 1994년의 베스트셀러가 되었으며, 반미감정과 민족주의가 용솟음치는 대중여론의 흐름을 극명하게 반영하였다

1995년에 "중국은 NO라고 말할 수 있다"라는 책이 발간되어 2백만 권이 팔렸다. 많은 독자의 심금을 울린 이 책의 대단히 감정적이고 민족주의적인 측면은 1980년대 미국의 행태에 의하여 강하게 영향을 받은 것이라고 저자는 주장하였다.

---

51) Joseph Fewsmith, *op. cit.*, p. 2.
52) Joseph Fewsmith, *op. cit.*, p. 3.

중국인들이 깨닫게 된 것은 미국은 이전에 생각했던 이상주의의 요새가 아니며 인권은 미국이 자국의 이익을 추구하기 위한 가면이라는 것이다. 미국은 세계의 이상을 주창하기는커녕, 거만하고, 자기도취적이고, 패권주의로서 세계경찰의 역할을 한다는 것이다. 이제 미국은 중국이 힘 있고 돈 있는 나라로 부상하는 것을 억제하기 위하여 힘으로 온갖 것을 다하고 있다는 것이다.

민족주의적 여론의 파도는 대만총통 이등휘가 미국을 방문한 1996년에 또 왔다. 이등휘의 방문은 모교인 코넬대학을 방문하는 것으로서 중국에서의 여론은 매우 거세었다. 당시에 실시한 여론조사에서 미국이 우방국이냐는 질문에 87.1%가 아니라고 대답했고, 85.4%가 미국이 걸프전에 참전한 것은 자국의 이익 때문이라고 응답했다.[53]

## Ⅴ. 향후 미·중관계에 있어서 인권문제

인권문제는 미·중관계에서 하나의 이슈로는 남을 것이나 과거와는 다른 양상을 띨 것이다. 인권문제에 대한 미국의 시각이 바뀌었을 뿐 아니라 미국의 개입에 대한 중국인의 시각이 바뀌었다.

미국은 중국이 민주주의 체제를 수용하기를 바라며 그것은 민주주의가 인권을 보장하고 평화의 외교정책을 보장하는 체제로 보기 때문이다. 중국을 그렇게 바꾸려는 미국의 의도는 중국에서 반작용을 낳고 있으며 심지어 개방된 의식의 자유주의적 지식인들마저도 미국의 개입주의를 싫어하게 되었다. 아이러니컬하게도, 인권과 다른 문제를 연계하고자 했던 미국의 노력은 중국 정부와 사회의 통합을 강화시켰다.

중국인들은 이제 일반적으로 미국이 인권문제를 이용하여 중국이 경쟁국으로 부상하는 것을 억제하려고 압력을 가한다는 것으로 이해하고 있다. 오늘의 중국은 1989년의 중국과 다르며 중국은 민주화에 대하여 다른 생각을 가지고 있다. 첫째, 정부가 폭력을 남용하는 것은 분개하지만 학생의 데모가 성공했다면 중국이 혼란에 빠지고 내전으로 치달았을지

53) Joseph Fewsmith, *op. cit.*, p. 4.

도 모른다고 믿고 있다. 둘째, 구소련이 어떻게 되었는지를 보았기 때문에 중국의 개혁방식이 더 낫다고 믿고 있다. 셋째, 중국인들은 민주화운동의 지도자들에게 실망하고 있다. 넷째, 머지않아서 천안문사건에 대한 당국의 판결이 번복될 것이라는 것을 공감하고 있기 때문에 그 문제를 더 이상 거론할 필요가 없다는 것이다.

더욱 중요한 것은 미국의 정책이 중국의 상황에 맞지 않다는 점이다. 개혁주의적 지식인들마저도 미국의 중국정책에 대하여 거부반응을 보인다는 점이다. 이것이 최근 미국의 중국인권정책이 실패한 이유이다. 중국 사회는 과거 어느 때보다 인권문제에 관심이 많으며 정부의 부정부패에 대하여 민감하지만 중국의 상황은 개선되고 있으며 완만하게, 안정 속에서 해야 성공할 수 있다고 본다는 점이다. 중국과 미국은 다른 정치체제, 사회가치를 가지고 있으며, 이 상황은 금방 바뀌지 않을 것이라고 본다. 중국은 미국이 인권문제를 가끔씩 들고 나올 것이라는 것을 알고, 미국은 또 중국에게 직접적인 압력을 가해도 효과가 없다는 것을 알고 있다.

그러나 미국과 중국의 국내정치 때문에 인권문제는 계속해서 양국관계에 영향을 미칠 것이다. 중국과의 더 깊은 관계를 주장하고 전략적인 대화를 주장하는 사람들조차도 인권은 여전히 중요하다는 것을 주장한다. 결국 미국은 중국 인권문제에 대한 고압적인 접근은 실패할 수밖에 없다는 교훈을 얻고, 제재보다는 긴밀한 교류협력이 인권개선에 이바지한다고 인식하게 되었다.

## Ⅵ. 결론: 미국의 향후 대북 인권정책에 대한 함의

지금까지의 분석에서 미국이 중국 인권문제를 원론적 입장에 근거하여 개입하였지만 실제는 미국의 안보적·경제적 이해 관심이 인권에 우선하였다는 점을 시대별 전개과정을 통하여 알 수 있다. 미국의 대외 인권정책의 역사적 전개과정을 살펴보면, 전략적·경제적 목적이 항상 인권진흥에 우선하였다는 것을 알 수 있다. 가장 좋은 예가 닉슨의 중국 정책으로서 닉슨이 1971~1972년 중국과 외교관계를 개설하였을 때 중국은 문화대혁명시기

인권이 가장 열악한 상황이었으나 닉슨과 그의 국가안보 특별보좌관 키신저는 세계의 전략적 삼각구도와 소련의 팽창을 봉쇄하는 것에 몰두하였다는 점이다. 그러나 오히려 중국의 인권문제가 개선된 후일에 중국 내정에 개입할 필요가 있을 때는 인권문제를 활용하였음을 알 수 있다.

미국이 소련과 동구에 대하여 헬싱키 협정을 통한 인권문제 개입에는 성공했으나, 압력을 통한 중국에 대한 접근에서는 성공했다고 보기 어렵다. 이것은 압력보다는 상호이익이 되는 협상이 효율적이라는 사실을 시사한다.

미국의 중국 인권 정책 변화에 영향을 미친 변수로는 미국 재계의 압력이 대단히 막강하였다는 점을 지적할 필요가 있다. 미국 내 재계의 힘이 인권집단을 압도한 셈이다.

미국의 중국 인권문제 개입에 대하여 중국의 적극적인 저항과 중국의 저항할 수 있는 힘에 주목할 필요가 있다. 중국의 정부, 지식인, 일반여론은 중국 민주주의를 외치는 미국 편이라기보다는 중국정부 편이었다는 점을 중시할 필요가 있다. 또한 중국은 거대한 경제력에 근거하여 미국에 압력을 가할 수 있는 힘을 가지고 있었다. 중국은 미국에 대하여 저항할 때 다른 나라의 상품을 구매하는 등의 힘 대결을 벌이며, 거대한 경제력을 무기로 미국의 압력에 굴복하지 않았다. 중국은 또한 대만문제에 대하여 강력한 군사력으로 대만을 위협함으로써 미국의 타협을 끌어내기도 하였다.

미국의 중국에 대한 인권개입이 중국의 인권문제 개선에 있어서 일부 진전이 있는 부분은 있었다. 그러나 대체로 미국이 인권문제를 매개로 중국에 개입한 것에는 득보다 실이 많았다고 볼 수 있다. 중국 국민들이 미국은 중국에게 경쟁국일 뿐이라는 인식을 심으면서 미국을 보는 시각을 부정적으로 바꾸는데 결정적인 계기가 되었다. 인권은 명분이고 사실은 미국이 중국을 견제하기 위한 것이었다는 것이 중국인들의 인식이다.

미국은 북한에 대해서도 인권문제에 개입하려는 조짐을 보이고 있다. 미국이 북한인권문제에 개입하는 것도 중국의 경우와 마찬가지로 자국의 이해관심에 영향을 받을 것은 분명하다. 과거 클린턴 정부 기간 미국은 북한의 인권문제에 대하여 침묵하였다. 당시 미국은 북한의 핵문제와 미사일 문제에 관하여 북한과 협상을 통하여 안보적 문제를 해결하는데 주력하였기 때문인 것으로 볼 수 있다. 그런데 부시행정부에 들어서는 북한의 인권문제에 관심을 돌리고 있다. 부시행정부 출범 직후에 미국·북한인권위원회를 설치하였고,

국제종교자유위원회가 북한의 인권관련 보고서를 내고 있으며, 미국의 행정부, 의회 차원에서 탈북자들을 초청하여 북한의 인권관련 청문회를 수차례 개최하고 있다.

미국은 최근 북한의 핵문제가 돌출한 시점에서 북한 인권문제를 더 많이 거론하고 있다. 핵문제 해결 이후에도 북한을 통제하기 위한 명분으로 인권문제를 활용할 것이라는 전망이 제기되고 있다.

북한의 인권문제는 핵문제 못지않게 국제적 관심사로 부상하였으며, 국제사회의 압력을 받고 있다. 유엔인권위원회가 작년에 이어 금년에도 제60차 회의에서 북한 인권문제 개선을 촉구하는 결의안을 채택하였으며, 특히 금년의 대북결의안은 강도가 더 높아진 것이 특징이다. 대북결의안 중에서 가장 중요한 것은 특별보고관을 임명하도록 한 것인데, 특별보고관은 북한 정부 및 주민들과 직접 접촉채널을 구축하여 국제인권협약과 국제인도법 준수 여부를 포함한 인권상황 전반을 조사하고 유엔인권위원회 및 유엔총회에 조사결과와 권고사항을 보고할 의무를 갖는 제도이다. 북한은 이에 대하여 강력하게 반발하고 있지만 북한으로서는 별 대안이 없다. 유엔인권위원회를 통한 북한에 대한 인권문제 결의안 채택은 EU가 주도하고 있지만 AI(국제사면위원회)와 국제기구, 아시아워치 등 인권관련 NGO들도 북한 인권문제에 대하여 한 목소리를 내면서 압력을 가하고 있다.

북한에게 가장 강력한 압력을 행사하는 나라는 미국이다. 유엔을 통한 EU의 문제제기 못지않게 중요한 것이 미국의 대북 인권 공세이다. 미국은 해마다 연례각국인권보고서를 통하여 북한의 인권문제를 제기하고 있으며 부시행정부에서는 미국·북한인권위원회(U.S. Committee for Human Rights in North Korea)를 설치하여 본격적으로 북한의 인권문제를 분석하고 문제를 제기하고 있다. 미국·북한인권위원회가 2002년 10월에 Hidden Gulag라는 보고서를 발간하여 북한의 정치범 수용소의 전모를 공개하기도 하였다.

이에 그치지 않고 미국은 본격적으로 북한인권문제에 개입하기 위한 국내의 법안 마련에 착수하였다. 2003 북한자유법안과 2004 북한인권법안이 그것이다. 이 두 법안은 별개로 발의되었지만 심의과정에서 2004 북한인권법안으로 단일화되어 입법화될 가능성이 많다.

2004 북한인권법안은 7월 22일 미국 하원을 만장일치로 통과했다. 짐 리치(공화 아이오와주) 등 미국 하원의원 16명 2004년 3월 미 하원에 상정한 '2004 북한인권법안(North Korean Human Rights Act of 2004)'이 같은 달 31일 국제관계위원회를 통과했으며 향

후 상원 통과 절차를 남겨두고 있다. 북한인권법안은 2003년 11월 짐 리치 등 미 하원의원 4명에 의해 하원에 상정됐다가 한반도 및 동북아의 안보상황이 고려되지 않은 문제조항이 대거 포함돼 있다는 이유로 논란이 일었던 북한 자유법안을 수정, 보완한 것이다.

우선 논란 끝에 법안의 명칭이 북한자유법안에 비해 보다 중립적인 표현인 북한인권법안으로 변경됐으며, "북한이 완전한 경제개혁을 이루기 전까지는 대북 무역제재 해제 및 경제원조 제공을 할 수 없다"는 조항이 삭제됐다. 또 "대북협상 시 핵무기, 대량살상무기(WMD), 미사일, 재래식 무기, 테러, 한반도의 평화정착 방안, 인권문제가 핵심의제로 포함돼야 한다"는 조항이 "대북협상 시 북한 인권문제가 주요 관심사항(key concern)으로 다뤄져야 한다"는 보다 덜 구속적인 문안으로 대체됐다.

북한 인권법안은 크게 북한주민 인권 촉진, 북한주민 지원, 북한난민 보호 등 3장으로 나누어져 있다. 첫 장인 북한 주민인권 촉진 분야는 북한의 인권, 민주주의, 법치주의, 시장경제를 육성하는 민간 비영리단체에 2005년부터 4년 간 매년 200만 달러를 지원하고 대북 라디오 방송을 현재 하루 4시간에서 하루 12시간으로 늘리는 것이 골자다. 두 번째 장인 북한 주민지원 분야는 대북 인도적 원조를 제공하는 세계식량계획(WFP), 미국 비정부기구(NGO)에 내년부터 4년 간 매년 1억 달러 이상을 지원한다는 내용이 핵심이다. 세 번째 장인 북한 난민보호 분야는 북한 정부의 불법행위의 희생자에 대해 난민, 망명, 인도적 임시입국 허가 등의 조치로 미국 입국 및 정착을 허용한다는 내용을 담고 있다. 이 법안은 특히 북한 주민을 내국인으로 간주하는 한국 헌법으로 인한 피해를 없애기 위해 북한 주민이 미국에 난민지위 또는 망명을 신청하면 북한 국민을 한국국민으로 간주하지 않는다는 내용을 포함하고 있다. 그러나 북한인권법안이 명목상으로 북한 주민과 탈북자의 인권보호 등을 내걸고 있지만 실질적으로 북한 주민의 생존권을 향상시킬 경제제재 해제나 식량지원 보다는 북한 주민의 이탈을 조장하는데 더 큰 관심이 있다는 지적도 받고 있다.

그러나 이 법안은 북한 핵문제에 대한 현재의 협상에서 '미국 대통령의 재량권을 구속하지 않는다', '미국에 들어오는 북한인들과 관련 어떤 방법으로도 미 이민당국 및 국토안보부의 권한을 제한하지 않는다'는 등의 예외 및 단서 조항을 두었다.

이처럼 미국이 북한의 인권문제에 개입할 경우 중국과는 달리 북한의 대응력에는 한계

가 있다. 중국의 경우에는 중국의 경제력이 큰 협상력이 되었으며, 미국 국내에 중국과의 관계개선을 선호하는 재계의 힘이 막강하였으나 북한의 경우에는 경제적인 힘도 없고 미국내 북한의 기업계 우군도 없다. 특히 북한의 인권문제는 중국에 비하여 훨씬 심각한 편이다.

향후 핵문제가 해결된 이후 북한인권문제가 미국에 의하여 본격 제기될 경우 북한과 미국 관계는 파국적 상황으로 빠질 수 있다. 북한은 중국과는 달리 경제적 측면의 협상력이 없기 때문에 강경한 방식에 의존할 가능성이 높다. 핵문제 해결 이후 경제난 해소를 위하여 국제적 협력이 긴요한 상황에서 미국이 인권문제로 북·미관계를 교착상태에 빠지게 할 경우 북한은 다시 핵문제나 미사일 문제로 맞대응할 가능성이 있기 때문이다.

미국이 북한 인권문제 관련하여 우리정부에 한미공조를 요구할 수도 있다. 이때 우리정부가 어떻게 대응할 지가 중요한 정책적 과제이다. 이것에 대비하여 우리 정부는 미리 북한 인권문제에 대하여 독자적 접근법을 가지고 정책을 추진할 필요가 있다.

# 1970년대 초 박정희의 한반도 평화구상과 자주·통일외교의 모색*

김 현 철**

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 박정희의 외교정책 구상과 대북한 정책의 전환
Ⅲ. 7·4 남북공동성명의 前史와 한·미관계
Ⅳ. 맺음말

Abstract

**President Jung-hee Park's Diplomacy and Initiatives for the Peace-Building on the Korean Peninsula and the South-North Korea Relations in the early 1970s**

This article analyzes, from the late 1960s to the early 1970s, the specific process made in relation to President Jung-hee Park's perception on the change of international affairs surrounding the North East Asia. Furthermore, it tries to reveal the changing attitude of the Korean government toward the North Korean counterpart at this time, aiming at building a peace mechanism in the Korean Peninsula and improving the relations between the two Koreas.

In addition to the remarkable development achieved and the serial epochal measures taken with regard to the South Korean government's foreign and unification policies at this period, it can be greatly estimated that South Korea made efforts and finally began to open wide relations with the Non-Alignment countries as well as the Communist Blocs, putting an end to the hostility with them and establishing mutual recognition as part of enlarging South Korea's independent diplomatic autonomy.

In his speeches given in the early 1970s, President Park showed a willingness to abandon the Hallstein Doctrine and hinted an intention to change his government's policy toward North Korea -- a policy to reduce tension and keep peace around the Korean Peninsula. Though South Korean authorities discussed in advance with the U.S. government the matter about the direction of South-North dialogue, it turns out that President Park and South Korean officials played a key role in accomplishing the detente in the Korean Peninsula, in particular in producing the Joint Statement between the two Koreas on the 4th, July, 1972.

**Key Words:**
The dialogues between South-North Korea in early 1970s
Peace-Building in the Korean Peninsula
South Korea's Diplomatic activities with the Communist countries
President Jung-hee Park

* 이 논문은 2002년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2002-005-B00021).
** 고려대 평화연구소 연구조교수

# Ⅰ. 서 론

북한 핵문제로 한반도의 전쟁 위기가 고조되고 남·북한 간, 그리고 미·북한 간 협의가 진행되는 현 시점에서 볼 때, 한반도에서 전쟁을 억제하고 남북한간 화해, 교류와 협력을 증대시키는 소위 '한반도 평화체제'의 실현은 매우 시급한 과제이다. 역사를 거슬러 올라가서 1970년대 초 7·4 남북공동성명의 발표 등 일련의 남·북한 간 대화와 화해의 모색 시도는 현재까지 한반도 평화체제 구축과 남북관계 개선 방향에 대해 남북한이 사실상 최초로 합의한 매우 극적인 사건이었다.[1)]

1945년 이후 한국외교정책의 전개과정에서 한국정부가 비동맹중립국 및 공산권과의 관계개선을 시도함으로써 외교적 자율성의 영역이 확대되는 측면을 '자주외교'의 모색으로, 그리고 남북한간 분단과 대립 상황에서 대화와 협력을 모색하는 측면을 '통일외교'의 모색으로 바라본다면, 1970년대 초 한국의 외교정책 및 통일정책은 커다란 전환기를 맞은 것으로 볼 수 있다. 30여년이 지난 현재의 시점에서 이러한 전환기를 좀더 구체적으로 살펴보기 위해서는 1970년대 초 한국정부가 중립국들과의 관계를 개선하고 7·4 남북공동성명을 추진하는 과정이 한반도 평화체제 구축에 어떠한 의미를 지니며, 당시 상황 하에서 한국의 대외관계에 어떤 영향을 끼쳤는가를 재조명할 필요가 있다.

1970년대 초 남북한 관계의 개선에 대한 기존의 평가를 보면, 박정희에 대한 다양한 평가와 연계되어 있다. 박정희 대통령을 민족주의자, 근대화를 이룩한 지도자라고 바라보는 예찬론자들의 경우 당시 한국의 대북한, 그리고 대사회주의권 국가들과의 관계 개선 시도를 박정희 대통령의 자주외교, 통일외교의 대표적 치적으로서 거론하고 있다.[2)] 한편, 유신체제의 출범에 대해 비판적인 시각에서는 당시 7·4 공동 성명이 이를 정당화하는 명

---

1) 지난 2000년 남북정상회담과 7 · 4 남북공동성명을 비교한 기존 연구로서 정해구, "남북대화의 가능조건과 제약조건 분석: 7 · 4 남북공동성명과 남북기본합의서 사례를 중심으로," 평화문제연구소, 『통일문제연구』, 10권 2호 (제30호), 1998을 들 수 있음. 그리고 한반도의 평화체제 구축에 관한 기존 연구로서, 박건영 외 4인 공저, 『한반도 평화보고서』 (서울: 도서출판 한울, 2003); 송대성, 『한반도 평화체제: 역사적 고찰, 가능성, 방안』 (성남: 세종연구소, 1998)을 들 수 있다. 특히 송대성, 위 책의 경우 한반도 평화 구상의 제1단계로서 남북대화를 강조함.

2) 김성진 편저, 『박정희시대-그것은 우리에게 무엇이었는가』 (서울: 조선일보사, 1994), pp. 123-163; 정재경, 『한민족의 중흥사상- 박정희 대통령의 정치철학』 (서울: 신라출판사, 1979).

분으로 활용하는 등 1970년대 초 남북 대화는 남북한 각각이 자신의 정치체제를 공고화하는 계기가 되었다고 평가하고 있다.[3] 당시 박정희의 측근 인사의 회고록이나 일부 연구에서는 미국의 권유와 국내의 정책자문 지식인그룹의 건의를 받아들여 박정희가 남북한 관계의 개선을 위한 주도권을 잡으려고 시도한 것으로 보고 있다.[4]

기존 연구의 이러한 설명에도 불구하고, 아직까지 자세히 밝혀지지 못한 부분, 즉 1970년부터 한국정부가 비밀리에 사회주의권과의 관계개선을 시도하면서 남북대화를 준비해 나가는 과정에서 당시 박정희 대통령의 구상이나 미국과의 협의여부에 대해 자세히 살펴볼 필요가 있다. 최근 한·미간에 관련 사항을 보여주는 미국 문서들에 대한 접근이 가능함에 따라, 남북관계 개선에 대한 박정희 등 한국정부와 미국 정부 간의 입장을 좀더 구체적으로 살펴보는 것이 가능하게 되었다.

이와 관련, 당시 한국의 최고정책결정권자인 박정희는 당시 국제정세의 변화 및 북한을 어떻게 인식하였으며, 대사회주의권 접근과 남북대화를 준비하는 과정에서 미국과 어느 정도로 협의하였는가 라는 질문을 제기할 수 있다. 이를 위해 본 논문에서는 1960년대 후반부터 70년대 초까지 박정희의 관련 연설문·담화문, 관련 인물의 회고록, 그리고 주한 미국대사관, 미국무성, 백악관 등의 입장에 관련되는 보고서를 중심으로 당시 박정희의 국제정세인식과 통일관의 전환, 이에 기반한 한반도 평화체제 구상, 그리고 남북관계 개선의 구체적 전개과정에 대한 한·미간 협의의 측면을 살펴보고자 한다.

---

3) 전재호, "박정희 체제의 민족주의: 담론의 변화와 그 원인," 한국정치학회『98년 연례학술회의 논문집(한국정치연구위원회 1)』, 1998; 이종석, "유신체제의 형성과 분단구조," 이병천 편,『개발독재와 박정희시대: 우리 시대의 정치경제적 기원』(서울: 창비, 2003), pp. 247-286. 이종석, 위의 논문, pp. 251-255에서는 1971년 초반까지만 해도 남북한 양측이 대화의지를 가지지 않은 것으로 보았으며, 미국은 한반도에서 닉슨독트린을 위태롭게 할 돌발적인 불상사를 우려하여 한국정부에 북한과 대화할 것을 강력히 요구한 것으로 여겨진다고 설명하고 있다.

4) 김정렴,『김정렴 정치회고록, 아! 박정희』(서울: 중앙 M&B, 1997).

# Ⅱ. 박정희의 외교정책 구상과 대북한 정책의 전환

## 1. 1960년대 말 박정희의 국제정치관과 대사회주의권 접근

5·16 쿠데타를 주도한 세력의 정치 이념은 5·16 혁명공약으로 표출되었으며, 이는 크게 자유민주주의의 재건, 반공태세의 확립, 그리고 자립경제 건설과 경제개발정책의 시행 등을 통한 '조국 근대화'의 실현으로 표방되었다.[5] 5·16 주도세력이 주창한 이러한 개혁이념은 이후 제3, 4공화국 시절 한국의 외교안보 및 통일문제에 대해 반공안보 논리의 강화와 민족주의의 고취로 특징지어진다. 이는 박정희가 민족의 수난을 극복할 것을 여러 차례 강조하는 데서 나타났다.[6]

1960년대 후반 박정희는 국제정치현실을 약육강식의 세계로 바라보면서, 한국이 살아남기 위해서는 자국의 국력을 길러야 한다는 일종의 사회진화론의 측면을 다음과 같이 설명하였다. 즉 "실로 우리는 지금 우승열패(優勝劣敗)하고, 적자생존(適者生存)하는 생존 경쟁이 그 어느 때보다도 준엄한 국제환경 속에 살고 있는 것이다" 이러한 인식을 바탕으로 그는 북한과의 체제경쟁에서 이기기 위해서 자주국방, 자립경제의 기치 하에 근대화 과제를 먼저 수행할 것을 강조하였다. 그 연장선상에서 박정희는 한국정부가 취해야할 정책의 기본 바탕은 우선 국내체제를 강화하고 국론을 통일하며 이를 배경으로 주체의식을 가지고 국내외 정세에 능동적으로 대처하는 데 있다고 보았다.[7]

---

5) 대통령 비서실, 『박정희대통령 연설문집』 (서울: 대한공론사, 1973) (이하 『박정희대통령 연설문집』으로 약칭함), 제1권(최고회의편), pp. 31-33, 1961년 8월 15일, 재일 한국동포에게 보내는 메시지. pp. 239-244, 1962년 5월 16일, 5 · 16 군사혁명 1주년기념식 기념사. 제3공화국시기 국내정치상황에 대한 개괄적 설명은 이달순, 『한국정치사의 재평가』 (수원: 수원대학교 출판부, 1995); 장달중, "제3공화국과 권위주의적 근대화," 한국정치학회 편, 『현대한국정치론』 (서울: 법문사, 1986)을 참조하기 바람.

6) 1960년대 초부터 70년대 초까지 제3공화국정부의 외교정책의 구체적 전개양상에 관한 개괄적 설명과 평가에 대해서는 김정원, "제7장 제3공화국의 외교정책: 1961-1972," 『한국외교발전론』 (서울: 집문당, 1996), pp. 135-191; 김창훈, "제4장 박정희 정부의 외교 1961-1979," 『한국 외교 어제와 오늘』 (서울: 다락원, 2002), pp. 83-141; 강성학, "한국외교정책의 특성: 편승에서 쿠오바디스로?," 『IRI 리뷰』, 제2권 제2호 (통권 6호), 1997년 여름; 김계동, "외교사적 측면에서 본 한국외교정책," 김달중 편저, 『한국의 외교정책』 (서울: 도서출판 오름, 1998)을 참조하기 바람.

7) 『박정희대통령 연설문집』, 제2권, pp. 937-938, 1967년 2월 2일 대통령후보 지명수락연설;

1960년대 후반이후 박정희는 대외정책의 주요 방향으로서 한반도 분단, 경제건설, 그리고 북한으로부터의 침략 위협 등에 대처하기 위한 외교적 노력으로서 지역 국가간 협력과 유대강화에 중점을 두었다. 이에 따라 1960년대 후반이후 한국 외교의 주요 방향은 통일을 추구하는 유대외교(紐帶外交), 안전보장을 추구하는 동맹외교(同盟外交), 그리고 번영을 추구하는 경제실리외교(經濟實利外交)를 추구하였다.[8)]

1969년 7월 닉슨 독트린의 발표에 커다란 충격을 받은 박정희는 '아시아인의 문제는 일차적으로 아시아인의 손으로'를 기조로 하는 닉슨 독트린이 월남전의 월남화 계획을 통해 구체적으로 실행되어감에 주목하게 되었다. 또한 한국정부로서는 미·중국(중공)간 관계 개선, 중공 승인국의 증대와 중국의 국제사회 진출, 그리고 국제통화의 불안 등으로 한반도를 둘러싼 동북아 국제정세가 크게 변하였음을 주시하지 않을 수 없었다.[9)]

박정희는 1970년 1월 9일 기자회견에서 당시 국제정세의 특징으로서 다음 측면을 지적하였다. 즉 1960년대 후반이후 미·소간 양극화에서 다극화로 변모되어가며, 중·소 이념분쟁 등 사회주의권 내부의 분열현상이 초래되었으며, 동유럽 공산국가내에서 자유화 운동이 증대되어갔다. 박정희는 이러한 국제정세의 변화를 기반으로 1970년대의 국제정세를 힘의 다원화 현상이 나타나고 각국이 이데올로기보다는 자국의 실리를 추구하는 경향이 고조되며, 지역 국가들끼리 서로 협력 체제를 강화하려는 경향이 점차 농후해 질 것으로 전망하였다.[10)]

이러한 국제정세의 변화에 대응하기 위하여 박정희는 1970년 7월 10일 국회의원들의 질문서에 대한 답변서에서 1970년대 한국의 국가안보를 확보하기 위한 한국정부의 외교

---

『박정희대통령 연설문집』, 제4권, pp. 102-124, 1972년 1월 11일 연두기자회견. 박정희의 연설문에 대한 분석을 통해 그의 정치이념을 분석한 것으로서 구경서, "박정희 정치연설 연구: 연설문의 내용 분석을 중심으로," 건국대학교 박사학위논문(1998); 이우영, "박정희 통치이념의 지식사회학적 연구," 연세대 박사학위 논문(1991.6)을 들 수 있음.

8) 『박정희대통령 연설문집』, 제2권, pp. 579-585, 1966년 1월 18일 연두교서. pp. 913-920, 1967년 1월 17일 연두교서.

9) 『박정희대통령 연설문집』, 제4권, pp. 39-45, 1971년 9월 2일 "1972년도 예산안 제출에 즈음한 시정연설," 한편, 닉슨독트린과 주한미군의 철수라는 충격에 대한 당시 박정희의 대응으로서 1970년대 초 군사적으로 자주국방과 핵개발로 나가는 측면에 대해서는 조철호, "1970년대 초반 박정희의 독자적 핵무기 개발과 한미관계," 『평화연구』, 제9호 (서울: 고려대 평화연구소, 2000) 참조.

10) 심융택 편, 『자립에의 의지: 박정희대통령어록』 (서울: 한림출판사, 1972), pp. 319-321.

정책의 기본 과제로서 다음 사항들을 제시하였다. 즉 첫째, 한·미간 상호방위조약에 기반하여 국가방위체제를 효율적으로 유지하며, 둘째, 한반도문제에 대한 유엔안보리 결의안이 채택되도록 하며, 셋째, 자유진영 내 한국안보에 유리한 기반과 조건을 형성하며, 넷째, 북한의 도발과 침략에 대처할 수 있게끔 자주국방태세를 강화하며, 그리고 다섯째, 세계 각국으로부터 지원을 확보한다는 것이었다. 그리고 한·미·일간 집단 방위기구의 수립과 관련, 한국의 입장에서는 일본이 아시아의 평화와 번영에 기여해야 하며, 당시로서는 한·미·일간 집단안전보장체제의 수립에 유보적인 태도를 보였다.[11]

그리고 1971년 1월 11일 연두기자회견에서 박정희는 평화는 상대적 힘이 서로 균형을 이루고 있을 때 유지되는 것이라고 강조하였다. 그동안 아시아에서 자유 진영측이 힘의 우위의 입장 또는 균형된 입장을 고수해왔기 때문에 평화를 유지해 왔으나, 앞으로는 이러한 균형의 붕괴 시 새로운 불안이 조성될 것으로 우려되었다. 이날(1971.1.11) 기자회견 석상에서 미·중공간 관계 개선 추세에 대해 박정희는 중공이 국제사회에서 그 지위와 영향력이 커져가며, 미국의 닉슨 독트린과 이에 따른 아시아지역에 대한 불개입정책으로 인해 아시아에서 힘의 공백이 초래되었다고 설명하였다. 그러나 그는 이를 당장 대체할만한 어떠한 대안도 없으며, 아시아 지역 국가들이 자체의 힘으로 자국의 국방과 안보를 담당할 힘이 갖추어지지 못해 불안정 요소가 증대하고 있다고 전망하였다.[12]

한편, 박정희는 1960년대부터 여러 차례 한반도 문제를 외세에 의존할 것이 아니라, 사대사상과 배외 관념을 배제하고 한국민의 자주적 노력에 의해 '자주, 자립, 자존의식'을 보여주면서 해결해 나갈 것을 언급하였다.[13] 이러한 한반도 문제의 '자주'적 해결의 모색은 1971년 8월 15일 광복절 경축사에서 다음과 같이 국내외에 표명되었다.

> "여기서 우리가 다시 한번 다짐하고 넘어가야 할 것은, 우리 한반도의 장래에 관한 문제는 열강이나 국제 조류가 해결해주는 것이 아니라, 우리의 주체적인 노력과 자주적인 결단에 있다는 사실입니다. 따라서 우리는 어떠한 경우라 할지라도 민족의 주체

11) DOS. Airgram from AMERICAN EMBASSY SEOUL to Department of State, "President Park's Statement on Security Problem and Relations With North," July 28, 1970, p. 1.
12) 『박정희대통령 연설문집』, 제3권, pp. 916-924, 1971년 1월 11일 연두기자회견.
13) 『박정희대통령 연설문집』, 제2권, pp. 195-196, 1964년 10월 3일 개천절 경축사.

성을 견지하고, 변천하는 세계 조류에 능동적이고도 신축성 있게 대처해 나가면서, 평화적인 국토통일의 길을 다져 나가야 하겠습니다."[14]

이러한 인식하에 한국정부는 중립국을 비롯한 미수교국과의 적극적인 수교외교 노력을 전개하였다. 박정희는 1970년 7월 10일 국회의원들의 질문서에 대한 답변서를 통해 그해 1970년 제25차 유엔총회에서 한국 정부가 중립국과의 외교관계를 강화하기 위한 정책의 일환으로서, 아프리카의 중립국 및 비동맹국가들에 의료진과 의약품을 파견하고 있다고 밝혔다. 박정희의 이러한 답변서를 입수한 미국은 한국의 대북한 정책의 변화 가능성을 인지하였으며, 박정희가 얼마 후 8·15 광복절 경축사에서 통일문제에 대한 중요 성명을 발표할 것으로 사전에 파악하였다.[15]

그리하여 한국정부는 공식적으로 공산국가와의 관계 개선 의사를 표명하였다. 그 예로서 1971년 1월 1일 신년사에서 박정희는 "우방과는 동맹 외교를 추구하고, 중립국과는 유대 외교를 강화하며, 경우에 따라서는 적성국(敵性國)이 아닌 공산 국가와도 실리 외교를 전개하여 되도록 많은 국가를 우리의 우호세력으로 만들어야 하겠다"라고 밝혔다.[16] 몇 개월 후 1971년 8월 15일 광복절 경축사에서 박정희는 한국을 해치지 않는 국가에 대해서는 언제나 우리의 친구로 맞아들일 것이라고 하면서 다음과 같이 이념의 구별을 떠나 세계 모든 국가와 교류 및 협력할 것을 제의하였다.

"나는 앞으로 정치체제나 이념에 구애됨이 없이 우리의 自主性을 존중하고, 우리에게 적대행위를 하지 않는 나라들과는 가능한 모든 분야에 있어서 상호 유대와 협력 관계를 촉진할 것입니다. 우리의 이러한 자세는 조국의 평화통일뿐 아니라, 세계평화와 인류의 공영에도 크게 이바지하는 길이라고 확신하는 바입니다."[17]

---

14) 『박정희대통령 연설문집』, 제4권, pp. 34-35.

15) DOS. Airgram from AMERICAN EMBASSY SEOUL to Department of State, "President Park's Statement on Security Problem and Relations With North," July 28, 1970; DOS. Telegram from AMEMBASSY SEOUL to SECSTATE WASHDC, "President Park's Statement on Security Problem and Relations With North" (Confidential Seoul 3599), Jul. 1970, pp. 1-2.

16) 『박정희대통령 연설문집』, 제3권, pp. 896-897.

나아가 한국정부는 기존의 할슈타인 원칙을 포기할 것을 시사하였다. 그동안 한국 정부는 1945년 해방 이후 대한민국이 한반도의 유일한 합법정부라는 입장을 견지하면서, 북한의 유엔가입에 반대하였다. 그리고 북한이 유엔기구에 참여하거나 유엔총회에서 한국문제의 토의 시 남북대표의 동시 초청안에 대해 이를 봉쇄한다는 입장을 취하였다. 이러한 소위 '할슈타인 원칙(Hallstein Doctrine)'에 기초하여 한국정부는 '1민족 1국가 1정부'론을 내세우면서 북한을 인정하지 않았다.

그러나 1973년 6·23 선언을 통해 한국의 대북한 정책은 북한의 국제기구 참여와 남북한 동시 유엔가입에 반대하지 않겠다는 입장을 표명하는 방향으로 크게 바뀌었다. 즉 "한국은 호혜평등의 원칙 하에 모든 국가에게 문호를 개방할 것이며 우리와 이념과 체제를 달리하는 국가들도 우리에게 문호를 개방할 것"을 촉구하였다. 이러한 입장표명은 그동안 북한 승인국과의 단교 상태에서 탈피하며 북한과 수교한 사회주의 국가들과도 외교관계를 수립할 의사가 있음을 표명한 것이다.[18]

## 2. 박정희의 통일관과 한반도 평화의 모색

1960년대에 박정희는 남북통일에 대해 한반도에서 분단 상태가 해소되지 않는 한, 진정한 평화는 보장되지 않으며, 한국정부의 과제는 북한의 실지를 회복하고 남북한 통일을 이룩하는데 있음을 강조하였다. 박정희는 남북한 통일의 가능성에 대해 자립(自立)과 근대화(近代化)라는 중간 목표가 달성된 이후에 비로소 국토통일이 가능하다고 보았다. 그리하여 박정희는 이미 1960년대부터 여러 차례 통일이전에 한국만의 자주국방, 자립경제 및 근대화를 달성해야 한다는 입장을 보여주었다.

1960년대 후반까지만 하여도 한국정부가 북한 정권을 인정하는 것은 있을 수 없으며, 사회주의식 통일이나 이들과의 교류는 받아들일 수 없는 것이었다. 이러한 분위기하에서 한반도의 통일은 '전국토의 민주화, 북한 지역에 대한 자유의 선포'라는 표현으로서 상징되었다. 이에 따라 제3공화국이 공식 표명한 통일방안은 "유엔 결의에 따른 남북한 자유

17) 『박정희대통령 연설문집』, 제4권, p. 35.
18) 김정렴, 『김정렴 정치회고록, 아! 박정희』, pp. 220-221.

총선거에 의한 평화적 통일"이었다. 그리고 박정희는 한국전쟁직전인 1950년 6월초 북한의 김일성이 '남북한 총선거', '남북대표자 협의회' 등을 제의하였던 점을 상기시키면서, 북한의 남북간 교류 제의 및 통일방안을 한국 내 내부 붕괴와 분열을 조장하는 위장평화 공세로 파악하여 이를 거절하였다. 당시 한국 정부는 평화통일로 가는 첫 단계는 한반도에서 전쟁발발을 억지하는 데 있으며, 이를 위해서는 북한이 무력통일 의지를 포기하며 한국이 북한의 군사적 위협을 억지할 만큼 충분한 국력을 배양하는 데 있다고 여겼다.[19]

1960년대 후반까지 남북한간 체제경쟁에서 북한이 실질적으로 군사력이나 중화학 공업 등에서 한국보다 앞서 있는 상황에서, 박정희는 북한이 한국에 대해 군사적 공격을 감행하지 못하도록 국방력을 강화하는 한편, 한국의 경제력을 발전시켜 북한체제보다 우위에 서는 것을 주요 정책목표로 삼았다. 반면 북한은 남북정당사회단체회의의 개최를 주장하고 유엔군 사령부 해체, 미군철수 및 평화협정 체결, 반공법 및 보안법의 철폐 등을 주장하였다. 이러한 북한의 요구조건은 당시 박대통령에게 북한이 남북간의 대화를 원하기보다는 체제전복을 노리는 것이라고 판단되어 수용될 수 없었다.[20]

그러나 1970년대에 들어서면서 박정희의 통일관은 점차 변화의 모습을 보여주었다. 그 예로서 1970년 초 신년사에서 박정희는 한반도의 통일을 적극 모색해야 하며, 북한에 대해 절대 우위의 힘을 확보하기 위해 자주국방력을 확보해야 한다고 천명하였다.[21]

이로부터 몇 개월 후인 1970년 8·15 선언에서 박정희는 한반도의 통일이 무력에 의한 공산화나 폭력혁명에 의한 한국정권의 전복 등과 같은 방법으로 달성되어서는 안되며, 평화적인 방법에 의해 이룩되어야 함을 천명하였다. 그리고 평화통일의 전제조건으로서 한

---

19) 『박정희대통령 연설문집』, 제2권, pp. 130-135, 1964년 6월 26일 시국수습에 관한 대통령 교서. pp. 238-239, 1964년 12월 9일 방독시 교포 조찬회에서의 인사. pp. 579-585, 1966년 1월 18일 연두 교서; 『박정희대통령 연설문집』, 제3권, p. 25, 1967년 8월 15일 광복절 경축사. p. 157, 1968년 2월 1일 서울-수원간 고속도로 기공식 치사. pp. 174-175, 1968년 2월 26일 서울대 졸업식 치사. pp. 837-839, 1970년 10월 1일 국군의 날 치사. pp. 1033-1034, 1971년 4월 13일 칠백의총 보수 정화 준공식 치사. pp. 571-575, 1969년 9월 25일 저축의 날 치사 및 1969년 10월 1일 국군의 날 치사; 『박정희대통령 연설문집』, 제4권, pp. 117-124, 1972년 1월 11일 기자회견.

20) 이러한 북한의 입장은 1970년대 초 북한의 박성철이 서울에 와서 박정희 대통령을 만났을 때 전달 및 확인되었다. 김성진 편저, 『박정희 시대, 그것은 우리에게 무엇이었는가?』 (서울: 조선일보사, 1994), pp. 43-53.

21) 1970년 1월 1일 신년사, 『박정희대통령 연설문집』, 제3권, pp. 652-653.

국이 국내적으로 경제성장을 통해 국력을 배양하는 한편, 북한에게 한반도에 대한 무력통일 또는 공산화의 포기를 대내외적으로 공식선언할 것을 요구하였다. 이를 바탕으로 한국정부는 북한이 한반도문제의 평화적 해결을 위한 유엔의 권위와 권능을 인정할 경우 유엔에서의 한국문제 논의에 북한의 참석을 반대하지 않는다는 태도를 표명하였다. 그리고 이날 8·15 선언을 통해 박정희는 남북한간 체제경쟁을 통해 민주주의와 공산주의 체제 중 어느 체제가 국민들을 잘 살게 하는가를 입증해보자고 제의하는 등 북한과의 무력대치 상황 하에서 잠정적인 화해와 상호인정의 분위기를 조성할 것을 시사하였다.[22)]

또한 1년 후 1971년 8·15 경축사에서 박정희는 북한에 무력과 폭력을 포기하고 한국의 평화통일 제의를 수락할 것을 촉구하였다. 나아가 박정희는 한반도에서 항구적 평화를 달성하기 위해서는 북한이 평화공세를 그만두고 북한의 인민해방전쟁노선을 뒷받침해 온 체제를 변화시킬 것을 촉구함으로써, 사실상 북한 정권의 교체가 한반도 평화의 전제조건임을 시사하였다.[23)]

그리고 1972년 초 한국정부로서는 남북한 통일과정에서 유엔과의 유대를 중시하였으며, 당시 분단국가의 유엔동시가입에 대해 다음과 같은 유보적 태도를 취하였다. 즉 박정희는 같은 분단국가라도 독일, 월남, 중국 및 한국의 역사적 배경과 사정이 다름을 전제로 인정하였으며, 특히 독일과 한반도의 분단 상태를 동일시하는 것은 잘못된 것이라고 보았다. 그리고 중공의 유엔가입 당시 거론된 보편성의 원칙도 이념상 분단된 국가에 두 개 정권을 인정하며, 유엔에 동시 가입함으로써 상호 인정을 추구하는 것이었다. 그러나 국제사회, 특히 유엔에서 자유중국이 쫓겨남으로써 보편성의 원칙도 사실상 지켜지지 못하였다. 그리하여 한국 정부는 남북 교류 및 대화의 좀더 구체적인 전제조건으로 다음 사항들을 제시함으로써 북한의 대남정책의 전면 전환을 요구하였다. 즉 첫째, 4대 군사노선 등 무력적화통일노선의 즉각 포기, 둘째, 비무장지대 내 군사기지와 무장군인 및 무기의 즉각

22) 8 · 15 선언의 주요 내용을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 북한이 무력적화통일 기도를 포기하면 남북간의 인위적 장벽을 단계적으로 제거하며, 둘째, 북한이 유엔의 권위와 권능을 수락하면 유엔의 동시초청을 반대하지 않는다. 그리고 셋째, 남북이 어느 체제가 더 잘 수 있느냐를 보여주는 '선의의 경쟁' 을 하자고 제안하였다. 『박정희대통령 연설문집』, 제3권, pp. 807-811, 1970년 8월 15일 광복절 경축사.

23) 『박정희대통령 연설문집』, 제4권, p. 35, 1971년 8월 15일 경축사. pp. 136-137, 1972년 1월 21일 1972년도 치안 및 예비군 관계관 중앙회의 유시.

철수, 셋째, 무장간첩의 남파 중지, 비정규 특수부대의 해체, 넷째, 납북 항공기의 승무원 및 어부들의 즉각 송환, 그리고 다섯째, 한국측 적십자사의 제의 수락 등이었다.[24]

## Ⅲ. 7·4 남북공동성명의 前史와 한·미관계

### 1. 미국의 대한반도 현상유지 정책과 남북 관계 개선

1970년 초까지만 하여도 미국은 한국정부가 북한과 관계 개선을 위해 적극적인 노력을 주도적으로 할 것이라고 전망하지 않았다. 그 전 해인 1969년 미국은 한국 정부에 통일문제에 대해 좀더 전진적인 정책을 펼치기를 희망한다는 점을 전달하였으나, 1971년 한국의 대통령 선거전까지는 한국의 대북정책의 전환이 이루어지지 않을 것으로 전망하였다. 실제로 미국은 한국정부가 고수해온 '유엔 감시하의 한국민의 자유로운 투표에 의한 남북통일' 방안이 현실적이지 못한 것으로 판단하였다.[25]

1970년 6월 주한 미국대사관은 미국무성에 보내는 비밀전문에서, 한반도에서의 통일이 미국의 국익에 도움이 안되며, 미국은 현상 유지를 보존하는 정책을 사실상 추구해왔다고 밝히고 있다. 미국의 대한반도 통일 정책은 공개적으로는 자유선거에 기반한 통일 구상을 지지해왔으나, 한국이 북진에 대한 유혹을 느낄 만큼 강해지는 것은 미국에 이익이 되지

---

24) 『박정희대통령 연설문집』, 제4권, pp. 114-121, 1972년 1월 11일 연두기자회견. p. 187, 1972년 3월 30일 육군 사관학교 졸업식 유시.

25) DOS. Airgram from AMERICAN EMBASSY SEOUL to Department of State, "U.S. Policy Assessment-Republic of Korea 1970," March 11, 1970, pp. 2-10. 본 논문에서 자세히 설명하지 않고 있는 1960년대 초, 중반까지의 한·미관계에 대해서는 趙眞九, "朴政權の登場と60年代の韓美關係-國家的自立追求と構造的脆弱性," 東京大學大學院 博士論文(2002.3); 마상윤, "근대화 이데올로기와 미국의 대한 정책: 케네디 행정부와 5·16 쿠데타," 『국제정치논총』, vol. 42, no. 3 (서울: 한국국제정치학회, 2002)를 참조하기 바람. 그리고 7·4 남북공동성명이후 한미관계의 주요 양상에 대해서는 김용직, "박정희 정권과 동맹체제: 인권분쟁과 한·미 동맹의 위기, 1974-1979," 『한국정치사 기획학술회의 논문집, 박정희 시대의 한국: 국가·시민사회·동맹체제』 (서울: 한국정치학회, 2000.4); 신욱희·김영호, "박정희 정권과 동맹체제: 전환기의 동맹-데탕트 시기의 한·미안보관계," 『한국정치사 기획학술회의 논문집, 박정희 시대의 한국: 국가·시민사회·동맹체제』 (서울: 한국정치학회, 2000.4)를 참조하기 바람.

못한다고 보았다. 당시 미국으로서는 남북한 문제를 무력으로 해결하려는 경향을 감소시키는데 도움을 주는 방향으로 한국이 성장하고 있다고 평가하면서도, 한반도의 상황이 남북한 중 어느 한쪽에 명확한 승리를 가져오는 통일로 이어지지는 않을 것이라고 보았다.

이러한 남북한간 경쟁 상황에서 미국은 그동안 북한에 의해 선호되어온 '남북한 직접 협상에 의한 통일' 방안을 하나의 접근 방안으로 보고, 한국측에 가족방문, 편지교환 등과 같은 제안을 고려하게끔 권고하였다. 그리고 미국은 국제 감시하의 자유투표 실시에 의한 '유엔의 틀 하에서의 통일' 방안이 1970년 당시 시점에서 실현 가능성이 매우 작은 것으로 판단하였다. 설사 이 방안에 따르더라도 미국은 남한의 인구수가 많기 때문에 자유선거를 치를 경우 반공주의자들이 승리하며, 주된 수혜자는 한국 정부가 되며, 이 정책을 옹호하는 것이 당분간 현상유지를 희망하는 것이라고 파악하였다. 그리고 당시의 남북한 국력의 추세로 보아, 미국의 직접적 지원이 없는 한 한국의 북진 통일은 이루어지기 힘들며, 오히려 북한이 무력을 행사하여 남북한 통일을 추진할 가능성이 있다고 보았다. 미국으로서는 북한이 평화통일 방안을 내세웠지만, 김일성이 제거되지 않는 한 북한의 대남 정책의 변화는 오기 어렵다고 판단하였다. 이런 상황에서 한반도에서 미군의 철수는 바로 북한에게 베트남식 통일의 추구를 검토하게끔 유도하는 상황이 전개되리라고 전망되었다.[26]

당시 미국은 중국, 러시아, 미국 및 일본 등 한반도의 주변 강대국 간에 상호 수용할 만한 것 또는 남북한에 부과된 것을 기반으로 한반도의 통일 문제에 관한 협상이 전개될 가능성이 없다고 파악하였다. 미국으로서는 공산주의자들의 통일 조건을 수용하지 않는 한 다가오는 몇 년 사이에 한국에 의한 통일이 이루어지기 어려운 것으로 판단하였다. 이러한 현실에 대한 대안으로서 남북한의 현상유지 방안이 제시되었다. 그리고 미국이 취할 수 있는 최선의 방안은 한국의 발전을 고무하기 위해 한국측에 유리하도록 상황을 유도하는 것이라고 보았다. 이러기 위해서는 상당한 기간동안 최소한 미국의 군사적 관여가 지속되는 것이 요청되었다.

그럴 경우 한국과 북한의 집권층은 한반도의 현상 유지를 받아들이게 되며, 미국으로서도 직접 영향력을 행사할 사안이 없게 될 것으로 전망되었다. 또한 이러한 한반도의 현상

26) DOS. Airgram from AMERICAN EMBASSY SEOUL to Department of State, "Some Thoughts on Reunification," June 9, 1970, pp. 1-5.

유지의 보존 필요성에 대해 소련과 중국(중공)이 적어도 제한된 의미로나마 이해할 가능성이 고려되었다. 그렇지만 미국은 통일문제에 대해 한국정부가 소극적 태도를 보이는 것은 이 지역의 긴장 완화에 도움이 안 되며, 한국의 대외 이미지에도 부정적으로 작용하고 있다고 판단하였다. 이러한 측면을 해소하기 위하여 미국은 한국정부가 통일문제에 대해 다음과 같은 방향으로 태도를 변화시킬 것을 고려하였다.

첫째, 한국 내에서 남북한간 통일문제에 대한 공개 토론을 좀더 확대하며, 이러한 변화는 일부 대중의 잘못된 인식을 불식시키는데 도움이 될 것이다. 둘째, 한국이 가능하면 유고슬라비아 등 동유럽 국가들과 영사관계를 개설한다. 그리고 셋째, 박정희 대통령이 통일문제에 대한 한국의 평화적 의도와 점진적 통일에 대한 바램을 강조하는 성명을 발표하며, 나아가 이러한 성명발표가 남북한간 직접 협상을 제안하는 것에서 멈추지 않음을 표명하는 것이었다.[27]

## 2. 1970년대 초 남북대화의 준비와 한·미간 협의

박정희는 1970년대 들어 브란트 서독 수상이 동독을 비롯하여 소련, 폴란드와 관계 개선 교섭 등 과감하게 동방정책을 추진하고 특히 동독과 협상하는 모습에 커다란 관심을 표명하였다. 이에 따라 이러한 서독의 정책과 동·서독간 협상을 남북관계 개선에 참조하기 위해 청와대 비서실에 관련 정보를 수집·보고할 것이 지시되었다. 당시 김정렴 비서실장의 회고에 의하면, 청와대 공보수석비서관, 대학교수 및 주요 언론사의 논설위원 등으로 구성된 자문기구인 '수요회'가 중심이 되어 당시 국제정세의 변화에 관련된 외신과 외교논문들을 수집, 번역하여 박정희 대통령에게 보고하였다.

당시 수요회는 브란트의 동방정책 및 동·서독간 교섭에 큰 관심을 보이면서, 남북관계의 구체적인 개선방안을 모색하였다. 그 결과 수요회는 박정희에게 한국이 국제적인 데탕트 분위기를 활용하여 장차 남북통일을 전망하고 북한과의 긴장완화와 관계개선을 도모하기 위해 남북간 인적, 경제적 교류 분야에서 주도권을 잡을 필요가 있다는 의견을 제시

27) DOS. Airgram from AMERICAN EMBASSY SEOUL to Department of State, "Some Thoughts on Reunification," June 9, 1970, pp. 5-6.

하였다. 그중 남북이산가족찾기 제안은 인도적 견지에서 국제사회와 북한의 호응을 얻을 것이라고 예상되었다. 이러한 건의사항은 박정희 대통령에게 보고되었으며, 박정희는 이를 중앙정보부, 외무부 및 통일원 등 관련 기관으로 하여금 그 실현가능성을 검토하라고 지시하였다.[28)]

당시 박정희가 염두에 둔 것은 서독정부가 동·서독 유엔 동시 가입의 전제조건으로서 제시한 20여개의 조건 중 '무력 사용 또는 위협의 상호 포기' 조항이었다. 즉 동·서독 양측의 전쟁부인 동시선언, 또는 양측이 평화공존을 저해하는 행위를 포기하자는 조항들이었다. 박정희는 동·서독이 전제 조건 없이 유엔동시 가입을 추진하지 않았음을 상기시키면서, 독일의 현실에 비해 한국의 상황은 먼저 해결해야 할 과제가 많다고 보았다.[29)]

이와 같이 박정희 대통령의 주변에는 대학 교수들이 자문그룹으로 임명되어, 한국의 중장기 외교정책을 기획하는 일에 관여하였다. 이들은 주한 미대사관측 인사와 만나는 자리에서, 자신들이 한·중간 및 남북한간 관계 개선에 관심을 보이고 있으며, 이점을 박정희 대통령에게 건의하였다고 밝혔다. 이들은 한국 정부가 장차 소련을 포함하여 동유럽 국가들과의 관계 개선을 추구하는 것을 고려 중에 있음을 미국측에 간접적으로 전달하였다.[30)]

그리고 중앙정보부 등 관계기관은 남북간의 '천만 이산가족 찾기 운동'을 건의하였으며, 박정희는 이를 받아들여서 당시 최두선 대한적십자사 총재로 하여금 북한 적십자사에 제안하도록 하였다. 그 후 남북한 협상의 정치적 타결을 위해 박정희는 당시 이후락 중앙정보부 부장을 평양에 파견하면서, 만일의 경우에 대비하여 처음부터 끝까지 주한 미CIA 책임자에게 알리도록 지시하였다. 이후락 부장도 이를 미국측에 통보하였다. 당시 남북간 대화를 제안하면서도 박정희는 남북통일문제가 논의될 때 주변 측근에게 자주 "김일성이 살아있는 한 통일은 어렵다"라고 언급한 점으로 미루어 볼 때, 단기간 내 통일이 가능하리라고 보지 않았다.[31)]

---

28) 김정렴, 『김정렴 정치회고록, 아! 박정희』, pp. 150-154.
29) 1972년 1월 11일 연두기자회견, 『박정희대통령 연설문집』, 제4권, pp. 114-117.
30) DOS. Telegram from AMEMBASSY SEOUL to SECSTATE WASHDC, "President Park's Foreign Policy Brain Truster" (Confidential Seoul 6605), Dec. 1970, pp. 1-2.
31) 김정렴, 『김정렴 정치회고록, 아! 박정희』, pp. 156-163. 당시 남북대화의 구체적 전개과정에 대한 개괄적 설명은 돈 오버더퍼 저, 이종길 역, 『두 개의 한국(The Two Koreas)』 (서울: 도서출판 길산, 2002); 국토통일원 남북대화사무국, 『남북대화백서』 (서울: 국토통일원, 1988); 최상

그리고 1970년 2월 주미한국대사관의 황호을과 미 국무성의 피터스(Richard B. Peters) 한국담당과장간의 면담에서, 한국의 대북한 정책의 변화 징후가 사전에 미국측에 통보되었다. 한국은 기존의 할슈타인 원칙을 고수하던 입장을 바꾸어 북한을 승인한 국가들, 예를 들면 당시 가나(Ghana)와 외교관계의 수립을 고려하고 있었으며, 미국측도 이점을 파악하였다. 한국은 이러한 결정 후 공산권 국가들과의 접촉을 허용하는 예비 단계로, 한국에서 국제회의 개최 시 공산권 국가들의 입국 허용을 구상하였다. 그 예로서 한국은 서울에서 ECAFE를 개최하기 위해 노력중이며 이 회의에 소련측 대표의 참가를 허용하겠다는 의향을 미국측에도 전달하였다. 그리고 황호을이 전한 바에 의하면, 한국정부가 1~2년 내로 북한에 통일 관련 제안을 할 것으로 예상되었다. 미국측은 이러한 한국측의 통일제안의 주도가 북한 정권에 정치적 어려움을 가져다 줄 것으로 보았다. 한편, 주미한국대사관측은 한국 정부도 동·서독간의 협상 경험과 진전과정을 신중하게 관찰 및 연구하고 있음을 여러 차례에 걸쳐 미국측에 전달하였다.[32]

이러한 대북 정책의 변화를 암시하는 것으로서, 박정희는 1970년 7월 10일 국회의 야당의원들의 질문서에 답하면서, 북한이 한국에 대해 현재의 침략정책을 포기할 경우 한국정부가 북한과 정치협상을 할 용의가 있다고 답변하였다. 비록 조건이 전제되었지만, 박정희의 이러한 답변 내용에 대해 미국은 이후 한국의 대북한 정책의 변화 가능성을 인지한 것으로 보여진다.[33]

이와 같이 1970년 박정희가 한국이 북한과 정치적 협상을 할 용의를 시사한 변화에 대해 미국은 박정희가 북한과 직접 얼굴을 맞대고 하는 대화로까지 문호를 명확히 개방하지 않았으나, 그 가능성을 배제하지 않은 것으로 파악하였다.[34] 이러한 주한 미국대사관의

---

완, "7·4 남북공동성명이 작성·발표되기까지 1972년," 『북한』, 제164호 (서울: 북한연구소, 1985), pp. 118-123; 김달술, "남북대화: 과거, 현재 그리고 미래-서울의 시각," 『한국과 국제정치』, vol. 3, no. 1 (서울: 경남대 극동문제연구소, 1987), pp. 199-218을 참조하기 바람.

32) Department of State, Memorandum of Conversation, "Loosening Up, Reunification, Trilateral Discussions on North Korea," Feb. 2, 1970, pp. 1-2.

33) DOS. Telegram from AMEMBASSY SEOUL to SECSTATE WASHDC, "President Park's Statement on Security Problem and Relations With North" (Confidential Seoul 3599), Jul. 1970.

34) DOS. Airgram from AMERICAN EMBASSY SEOUL to Department of State, "President Park's Statement on Security Problem and Relations With North," July 28, 1970.

보고로 미루어 볼 때, 미국은 1970년 8·15 선언에 대해 사전에 그 시기와 내용을 어느 정도 파악하거나 통보받은 것으로 추정해 볼 수 있다.

한편, 남북간 상호 경쟁과 평화공존 제의가 과연 빠른 시일 내에 이루어질 것인가에 대해 박정희는 그 실현가능성에 대해서 의구심을 가졌던 것으로 보인다. 이 시점에서도 박정희는 대국민 연설에서 여전히 북한 정권을 신뢰하지 않으며 북한의 무력 도발에는 무력으로 대응하기 위해서 국력을 배양할 것을 강조하였다. 그 다음해인 1971년도 초까지도 박정희는 공식석상에서 북한의 무력포기에 대한 확증이 서지 않는 한 남북교류 및 서신교환 등 교류 논의는 실현가능성이 없다고 언급하는 등 대북 강경태세를 보여주었다.[35]

미국이 보기에 1970년대 초 남북간 직접 협상은 나중에는 통일을 위한 직접 협상으로 발전될 것으로 기대되었지만, 다음과 같은 문제점들이 지적되었다. 첫째, 한국측의 입장에서 보면 남북협상은 현재의 분단 상태를 인정하게 되는 것이 되며, 이러한 한국측의 태도는 미국측에서 보기에 시간이 경과하면서 변하겠지만 가까운 몇 년 내에는 변하지 않을 것으로 전망되었다. 둘째, 남북한 모두 이러한 직접 협상에 대해 상당한 신뢰를 가지고 임할 것으로 기대되지 않았다. 남북한 모두 각자 자신들의 목적을 위해 우편 교류 및 상호 방문을 활용하려고 하기 때문에, 그 결과 오히려 남북한간 긴장이 증가될 것으로 예측되었다. 당시 동·서독간 교섭과정과 유사한 과정이 한반도에도 전개될 것으로 예상되지만, 한국이 독일을 따라 잡을 수 있을지의 여부는 논쟁의 여지가 많았다.[36]

그리고 1971년 7월 당시 이후락 중앙정보부장과 미국의 브라운(Winthrop G. Brown) 동아시아담당 부차관보간 면담 내용을 보면, 이후락 중앙정보부장은 미국측에 북한이 제의한 군축제의의 실현가능성에 대해 의구심을 표명하면서, 남북한간 관계 개선을 위해 인도적 차원에서 접근하는 것이 최선의 방법이라고 설명하였다.

남북관계의 구체적 개선 방법으로서 이후락 중앙정보부장은 첫째, 한국측이 먼저 국제적십자사 등을 통해 남북 이산가족의 생사여부를 확인하는 것을 북측에 제의한다. 둘째, 서신 교환을 제의하며, 이것이 수락되면 가족 방문을 허용할 것을 제의한다. 그리고 셋째,

35) 1970년 10월 1일 국군의 날 치사, 1971년 4월 25일 4.27 대통령선거 서울 유세 연설, 『박정희대통령 연설문집』, 제3권, pp. 836-839, 1110-1111.

36) DOS. Airgram from AMERICAN EMBASSY SEOUL to Department of State, "Some Thoughts on Reunification," June 9, 1970, pp. 2-3.

가족방문이 허용되면 스포츠팀 등의 교류를 허용할 것을 제의한다. 이러한 일련의 노력은 정부 차원보다는 민간 차원에서 이루어질 경우 그 성사 가능성이 좀더 큰 것으로 전망되었다. 이날 이후락은 그동안 김일성의 제의뿐만 아니라 박정희의 제의들이 상대방측에서 전혀 받아들일 수 없는 조건들을 포함한 점을 인정하면서, 이러한 상황은 변화되어야 한다는 견해를 피력하였다. 이후락 중앙정보부장은 이러한 구상이 그 자신의 개인적인 견해라고 하면서도 이를 최근 박정희 대통령에게 제의하였으며, 박정희 대통령도 승낙하였다고 덧붙였다. 이후락의 설명에 대해 브라운 대사는 이러한 구상들이 매우 전망 있는 것으로 평가하면서, 한국정부의 자신감을 표현하는 것이라고 보았다.[37]

이후락 중앙정보부장은 북한과 접촉하는 과정에서 그 사실을 미국측에 통보하면서 미국측의 입장을 문의하였다. 1971년 12월 그는 주한 미대사관측 인사와 만난 자리에서, 한국이 판문점 등을 통해 비정기적으로 북한측과 비밀리에 접촉하고 있으며, 향후 대화채널을 고위급 관리 레벨로 격상시켜 좀더 진지하게 협의할 의향임을 밝혔다. 이후락은 판문점에서 남북 회담을 통해 한국측은 북한의 생각을 파악할 수 있었으며, 장기적으로는 적십자회담의 수준을 넘어서 좀더 주요한 정치적 문제에 대해 남북한간 회담이 전개될 것이라고 자신의 전망을 밝혔다.[38]

당시 이후락 중앙정보부장은 주한 미국 대사관측에 남북회담이 다음과 같은 파급효과를 가져올 것으로 예측하면서 이에 대한 미국측의 반응을 타진하였다. 즉 남북한간 회담이 순조롭게 진행될 경우, 남북한 양측은 상대 진영에 대해 어떠한 적대적 조치를 취하지 않겠다는, 일종의 불가침 선언을 선포한다. 그리고 남북한간 커뮤니케이션을 위한 조치들이 취해지며, 군사력의 상호감축에 대한 동의가 이루어지게 된다. 결국 남북한 양측은 한반도 문제 해결을 위한 주변 강대국 간의 합의 및 보장을 받아들이게 될 것이다. 만약 남북이 이러한 사항들에 합의할 경우 미국이 지지할 것인가? 라는 질문에 대해, 주한 미 대사관측은 직접적인 답변을 피하면서도 만약 남북한이 협상을 통해 상호 수용할만한 합의점에 도달한다면 미국으로서 그러한 사태진전을 환영할 것이라고 간접적으로 답변하였다.

---

37) Department of State, Memorandum of Conversation (Participants: Lee Hu Raek & Ambassador Winthrop G. Brown), July 14, 1971, p. 4.

38) DOS. Telegram from AMEMBASSY SEOUL to SECSTATE WASHDC (Secret Section Seoul 7289), Dec. 1971, pp. 2-3.

한국측(이후락 중앙정보부장)은 이후 한국의 대북한 접촉과 회담이 미국측의 입장에 배치되지 않는 방향으로 접근하고자 한다는 점을 미국측에 확인시켜줌으로써, 남북관계 진전에 따른 미국의 우려를 불식하고 미국측의 지지를 얻고자 하였다.[39]

## Ⅳ. 맺음말

이상 본문에서 살펴본 바와 같이 한국 정부는 1970년대 초 국내외 정세의 변화에 대응하기 위해 한편으로는 북한의 위협에 대처할 수 있는 자주국방과 한·미 안보관계의 지속을 추구하였으며, 다른 한편으로는 북한과의 직접 대화 및 공산권 국가들과의 관계 개선을 통해 한반도의 평화와 통일의 기반을 조성하려고 하였다.

박정희 대통령이 이러한 이중적 접근을 취하게 된 배경을 보면, 1960년대 말 이후 국제정치적으로 미·소간, 미·중간 데탕트 추세와 동·서독간 관계개선 추세에 자극받았으며, 지역적으로는 닉슨독트린에 따른 주한미군의 철수와 미국의 대한반도 정책의 변화에 대응하기 위해서였다. 그리고 남북한이 기존의 대결양상에서 벗어나 상호 인정과 체제경쟁을 시도하려는 정치적 의도가 크게 작용하였다.

박정희의 이러한 한반도 평화 체제 구상은 1960년대 이후 한국정부가 중립국과의 국교개설 등 일련의 다변외교를 전개한 것을 기반으로 하였다. 동시에 박정희는 1971년 8·15 광복절 경축사 등을 통해 한국에 적대적이지 않은 중립국 또는 동구 사회주의국가들과 관계를 개선함으로써 유엔총회 등 국제사회에서 한국의 지위와 발언권을 높이려는 태도를 보여주었다.

본문에서 살펴보았듯이 박정희와 남북관계 개선에 적극적인 한국 관리들은 기존 연구에서 설명한 시점보다 더 빠른 1970년에 북한과의 접근을 비밀리에 추진하면서, 그 방향과 내용에 대해 당시 주한미국대사관측과 협의하면서 미국측의 반응을 탐색하였다. 그러

39) DOS. Telegram from AMEMBASSY SEOUL to SECSTATE WASHDC (Secret Section Seoul 7289), Dec. 1971, pp. 4-5.

나 당시 남북관계의 구체적 방향과 내용에 대해 1971년 말까지 한·미 양국은 구체적 합의를 본 것은 아니었으며, 한국측이 주로 미국의 반응을 탐색하고 지지를 호소하는 정도에 그쳤다. 당시 미국으로서도 단시일 내에 한반도의 통일이 이루어지리라고는 예상하지 않았다. 이러한 남북대화가 진전되는 과정에서도 한국측은 북한의 군사적 도발 가능성에 대응하기 위해 국내정치적으로 유신체제라는 비상사태를 선포하였다. 그럼에도 1970년대 초 박정희와 한국정부의 한반도 평화구상과 남북관계 개선 시도는 당시 주한미군철수문제를 둘러싸고 한·미간 이견과 갈등이 심화되는 가운데, 자주국방 추진의 현실적 한계를 보완하며 한반도의 긴장을 완화시키려는 외교적 노력의 일환으로 전개되었다.

결국 1970년대 초 한국의 남북관계 개선 구상과 7·4 남북공동성명에 이르기까지 한국정부의 대북한 접촉 및 대미 외교활동을 돌이켜 볼 때, 그 과정에서 비록 미국측에 관련 사항을 통보하고 지지를 부탁하였으나, 구체적인 사항에 대해서 한국정부가 자율성을 가지고 주도한 자주·통일 외교의 양상을 띤 것으로 볼 수 있다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고, 약 30여년이 지난 현재 시점에서 북한의 위협에 대한 인식, 그리고 주한미군의 감축논의와 한반도를 둘러싼 국제관계의 변화 등에 기인하여 한국의 안보를 위협하는 측면들은 그 형태와 정도의 차이는 있지만 남북한간 교류와 협력을 제약하는 주요 요인으로 크게 작용해왔다. 1970년대 초 박정희 대통령을 비롯한 한국정부가 남북대화와 구사회주의권과의 관계개선을 모색하는 과정에서 한편으로는 남북한간 정치적 타결을 통해, 그리고 다른 한편으로는 한·미간 협의를 통해 미국의 지지를 호소하는 가운데 그 성과를 거둔 점은 향후 한국이 남북한간 교류와 협력을 증대하고 한반도의 평화체제를 구축하는 데 시사하는 바가 크다.

# 남북접경지역의 평화적 이용을 위한 남북간 법적 협력방안

지 봉 도*

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 「남북접경지역의 평화적 이용」의 개념
Ⅲ. 남북접경지역의 평화적 이용에 관한 법적 제 문제
Ⅳ. 남북접경지역의 평화적 이용을 위한 남북간 법적 협력방안
Ⅴ. 결 론

Abstract

**A Study on the Legal Cooperation between South and North Korea for the Peaceful Utilization of Border Region**

This study aims to suggest on negotiation with North Korean Authority for the peaceful utilization of Border Region. It focused on the legal perspective on the jurisdiction of DMZ Area and the legal status and the rule of general application on Peace-Belt in border region that the present Administration had proposed on new national land planning on 29 Jan, 2004.

First, this article has explained the concept of South and North Korea's border region and its peaceful utilization.

Secondly, it raised the problems that would be occurred in a new national land planning, such as a the jurisdiction in DMZ Area, the legal status of Peace-Belt and the applicable law in this region.

Finally, for the solution of this legal problems, this study has analyzed the conclusion of South and North Korean Peace Treaty for the possession of jurisdiction in DMZ Area, the establishment of Free City for the peaceful coexistence in border region and 'South and North Korean's interlocal conflict of laws' being applicable law in this area in agreement with South and North Korea.

Specially, in this article emphasized the necessity for the regulation of legal logics that South and North Korea must has been the peace treaty making party as soon as possible. Because of the treaty making power of Korean Armistice Agreement on 27 July, 1953 had been the Commander-in-Chief, United Nations Command, on the one hand, and the Supreme Commander of the Korean People's Army and the Commander of the Chinese People's Volunteers, on the other hand. And so, for the new national land planning would been practised in the future, it is necessary for the negotiation with North Korean Authority for the peaceful utilization of DMZ Area and the establishment of Peace-Belt in border region. According to this reasons, first of all, this article has been analyzed the legal logics as a theological basis that the Peace Treaty in Korean Peninsular must be concluded between South and North Korea.

**Key word:** negotiation, North Korean Authority, utilization, Border Region, jurisdiction, DMZ, Peace-Belt, Administration, national land planning, applicable law, peace treaty, free city, coexistence, conflict of laws, legal logics, treaty making party Korean Armistice Agreement, United Nations Command, Supreme Commander of the Korean People's Army, Commander of the Chinese People's Volunteers, Korean Peninsula

* 명지대학교 북한연구소 연구위원

# Ⅰ. 서 론

2004년 1월 29일 대전종합청사에서 열린 '지방화와 균형발전시대 선포식'에서 노무현 대통령은 2020년을 향한 신국토구상 5대전략과 7대과제를 발표하였다. 이 신국토구상계획은 제4차 국토종합계획의 일환으로 그 세부사항 중 남북접경지역을 평화벨트로 조성하여 이를 남북이 공동으로 이용한다는 것에 초점을 맞추고 있다.

현실적으로 남과 북의 관계는 1953년 7월 27일 한국정전협정의 체결에 의한 비무장지대 설치 후 상호 적대행위가 일시적으로 정지되어 있을 뿐, 평화는 아직 달성되지 못한 상태이다. 그렇지만 현재의 남과 북은 평화회복과 통일을 목표로 경제교류협력을 활성화하고 있으며, 이를 토대로 보다 발전적이고 미래지향적인 남북관계의 정립을 추구하고 있다.

남북접경지역의 평화적 이용 구상과 계획은 이 같은 남북관계의 새로운 정립차원에서 행해지는 국가사업의 하나이다. 하지만 그 현실적인 실현에 있어서는 현재 군사정전위원회가 행사하고 있는 비무장지대의 관할권을 누가 행사할 것인가에 대한 법적 과제가 남아 있다.

본 논문은 이 점에 착안하여 남북접경지역의 평화적 이용을 위해 제시되고 있는 평화벨트 구축에 필요한 남북간 법적 협력방안으로 '남북평화조약'의 체결방안을 제시하고자 한다. 더 나아가 이 지역의 영구한 평화정착을 위해 평화벨트지역을 남북이 합의하는 '국제자유시'로 전환하는 방안을 검토하면서 이 지역에서의 민사법률관계에서 발생하는 법적 분쟁해결의 적용법리로서 '남북국제사법'의 제정방안을 제시하고자 한다.

따라서 본 논문은 첫째, 남북접경지역의 평화적 이용에 관한 개념, 둘째, 남북접경지역의 평화적 이용에 관한 법적 제 문제, 그리고 마지막으로 접경지역의 평화적 이용을 위한 남북간 법적 협력방안에 대해 고찰한다.

# Ⅱ. 「남북접경지역의 평화적 이용」의 개념

## 1. 남북접경지역의 개념

### 1) 이론상 개념

남북접경지역의 평화적 이용에서 남북접경지역에 대한 개념은 참여정부가 2004년 1월 29일 제4차 국토종합개발계획의 일환으로 '신국토구상'과 관련한 남북접경지역 평화벨트 조성계획을 발표하기 이전에 국토연구원이 그 구체적인 평화벨트조성방안에 대한 연구결과를 발표한 것에 근거한다.[1] 이 발표에 의하면 남북접경지역은 경의선 연결, 개성공단 착공, 금강산육로관광 등 남북 사이에 교류협력이 활성화되고 있는 지역을 단계별로 점차 남북과 동서로 확대하여 이 지역을 평화벨트로 조성하고 남북한이 공동대처해야 할 현안을 중심으로 공동 이용하면서 화해와 평화를 만들어 내는 공간을 말한다.

이러한 남북접경지역의 개념은 구체적으로 공간적 범위와 시간적 범위, 내용적 범위로 구분되어 있다.

남북접경지역의 공간적 범위는 비무장지대와 연접한 북한의 일정지역과 남한의 일정지역을 대상으로 하고 있으며,[2] 시간적 범위는 제1단계 '평화벨트준비기', 제2단계 '평화벨트 형성기', 제3단계 '평화벨트완성기'의 3단계로 구분되어 있고,[3] 내용적 범위는 평화벨트 구축을 위한 협력지구 및 사업 선정으로 되어 있다.[4]

---

1) 『연합신문』, 2004년 3월 1일.

2) 북한지역은 연안군, 배천군, 개성시, 개풍군, 판문군, 장풍군, 철원군, 평강군, 김화군, 창도군, 금강군, 고성군 등 12개 지역과 남한지역은 옹진군, 강화군, 김포시, 파주시, 연천군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군 등 10개 지역(총 13,373㎢)을 포함하고 있다(김영봉 외, 『경의 · 동해선 연결과 접경지역 평화벨트 구축방안』(서울: 국토연구원, 2003), pp. 3-5).

3) 발표논문은 평화벨트준비기를 '북한이 대외적인 개방을 추진하는 시기로 남북간에 제한적인 협력이 이루어지는 시기' 로, 평화벨트 형성기를 '북한의 개방의 범위를 확대하면서 남북교류협력이 활성화 되어 협력이 정착되어 가는 시기' 로, 평화벨트 완성기를 '정치적 통일이 이루어지기 전에 경제교류협력이 자유롭게 이루어지는 시기' 로 설정하고 있다(김영봉 외, 위의 책, pp. 3-5).

4) 김영봉 외, 위의 책, pp. 107-114 참조.

요컨대, 이론상 남북접경지역의 개념은 비무장지대를 포함한 남북 동서간의 일정지역을 평화벨트화 하는데 남북이 합의한 지역을 말하며, 이때 비무장지대는 한국정전협정, 남북기본합의서, 가칭 '남북한접경지역 평화벨트에 관한 당국간 합의서'의 3중적 규율을 받는 지역이 되는 것이다.

### 2) 법률상 개념

#### (1) 한국정전협정상 개념

법률상 남북접경지역이라 하면 한국정전협정에 의해 설치된 군사분계선을 기준으로 남북 4㎞, 동서 248㎞에 걸친 비무장지대(약 907㎢)를 의미한다. 본래 비무장지대란 글자 그대로 무력충돌을 공간적으로 통제하고자 하는 방법으로 비무장화 지역 또는 공간적 군축지역이라고도 하며,[5] 둘 또는 그 이상의 국가들이 접전하던 접전지역 또는 접경지대 등과 같은 주로 군사전략상 민감한 지역을 의미한다.

한국정전협정 제1조 1항은 군사분계선의 확정과 비무장지대의 설치에 관해 다음과 같이 규정하고 있다.

> 한 개의 군사분계선을 확정하고 쌍방이 이 선으로부터 각기 2㎞씩 후퇴함으로써 적대 군대간의 한 개의 비무장지대를 설정한다. 한 개의 비무장지대를 설정하여 이를 완충지대로 함으로써 적대행위의 재발을 초래할 수 있는 사건의 발생을 방지한다.

그리고 동 협정 제1조 3항에서는 비무장지대의 범위는 남 경계선과 북 경계선으로써 이를 확정한다고 규정하면서 그 상세한 범위에 관한 지도를 첨부하고 있다.

따라서 한국정전협정상 남북접경지역은 남북간 적대행위의 재발을 초래할 수 있는 사건의 발생을 방지하기 위한 군사분계선과 비무장지대를 말한다.

---

5) J. Delbrueck, "Demilitarization," *Encyclopedia of Public International Law,* vol. 3 (1982), p. 151.

### (2) 남북기본합의서상 개념

남북접경지역에 대한 법률상의 또 다른 개념은 남북기본합의서에 의한 남북간 불가침경계선과 불가침구역에 대한 남북간 확인을 말한다. 남북기본합의서 제11조는 남북의 불가침경계선과 구역을 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역이라고 하여 이를 나라와 나라 사이의 국경선이 아님을 표시하고 있으며, 동시에 그 범위를 접경지역이라 하지 않고 남북한간의 불가침구역이라고 하고 있다.[6)]

따라서 남북기본합의서상 남북접경지역의 개념은 정전협정상의 군사분계선을 기준으로 지금까지 남북이 관할하고 있는 통치구역을 말한다.

### (3) 접경지역지원법과 군사시설보호법상 개념

2000년 1월 21일 공포된 우리의 접경지역지원법 제2조 1항에서는 남북을 포함한 접경지역에 대한 개념은 없고, 다만 접경지역을 '군사시설보호법의 규정에 의한 민통선 이남의 시·군 관할구역에 속하는 지역으로 거리, 지리적 여건, 개발정도 등을 기준으로 하여 대통령령이 정하는 지역'이라고 규정하고 있다. 따라서 군사시설보호법을 보면 제4조에서 군사분계선 남방 25㎞(약 4,904㎢) 범위를 군사시설보호구역으로 하고 이 안에 15㎞(약 1,703㎢) 범위 내에 민통선을 설정하고 이를 민통선이북지역(통제보호구역)과 민통선이남지역(제한보호구역)으로 구분하고 있다. 따라서 국내법상 접경지역이라고 하면 군사분계선 15㎞ 범위 밖의 지역으로 이 지역의 행정구역으로는 인천시 2개 군과 경기도의 7개 시·군, 강원도의 6개 시·군이 포함된 총 15개 시·군이 해당하고 있다.[7)]

### (4) 금강산관광지구법과 개성공업지구법상 개념

---

6) 남북기본합의서에 의한 남북불가침부속합의서 제1조에서는 불가침구역을 더 명확히 하여 "남과 북은 군사분계선 일대를 포함하여 자기측 관할 밖에 있는 상대방…에 대하여 피해를 주는 일체 무력도발행위를 하지 않는다" 고 규정하고 있다.

7) 『문화일보』, 2004년 5월 24일.

북한에는 우리와 같은 접경지역에 대한 개념이나 규정은 없다. 다만, 현재 추진되고 있는 금강산관광개발사업에 따라 2002년 11월 13일 '금강산관광지구법'을 제정하고 있으며, 동법 제1조에서는 그 지역을 금강산관광지구로 명명하여 이를 국제적인 관광지역이라고 명시하고 있다. 또한 개성공단개발사업에 따라 2002년 11월 27일 '개성공업지구법'을 공포하여 개성공업지구를 국제적인 공업, 무역, 상업, 금융, 관광지역으로 명시하고 있다.

결국 북한에 접경지역에 대한 개념은 아직 없으나 북방한계선으로부터 일정지역(20㎞ 정도)에 민간인의 여행이 제한되는 지역을 설치하고 있는 것으로 파악되고 있고 이들 지역은 남한의 접경지역이 군사시설보호법에 따라 군사분계선을 기점으로 군사시설보호구역이 형성된 것과 유사하다고 볼 때,[8] 개풍군·판문군·장풍군 등이 접경지역에 해당한다고 할 수 있다.[9]

## 2. 평화적 이용의 개념

### 1) 남북간 긴장완화와 상호신뢰구축

비무장지대의 평화적 이용에 대해서는 1971년 6월 12일 제317차 군사정전위원회 본회의에서 최초로 제기되었으며, 그 내용은 비무장지대의 비무장화지역 확대와 민간인의 농토복구허용 등 평화유지를 위한 7개항의 제의였다.[10]

이후 1972년 2월 12일 우리 외무부장관이 이를 지지하는 성명을 발표한데 이어,[11] 1982년 2월 1일에는 통일원장관이 비무장지대의 20개 시범실천사업제의를 통해 자유관광공동지역, 자유공동어획구역, 자연생태계공동조사 등 구체적인 내용의 평화적 이용을 제의한 바 있다.[12]

또한 1988년 10월 18일 노태우대통령은 유엔연설에서 통일을 앞당기는 상징사업으로

8) 김영봉 외, 『경의 · 동해선 연결과 접경지역 평화벨트 구축방안』, p. 50.
9) 위의 신문, 2004년 5월 24일.
10) 국방정보본부, 『군사정전위원회편람』 (서울: 국방정보본부, 1986), p. 345.
11) 통일원, 비무장지대의 평화적 이용방안관련주요제의 장관실무 보고자료(1987.2.10), p. 2.
12) 통일원, 『통일백서』 (서울: 통일원 통일정책실, 1990), pp. 39-40.

비무장지대 내에 평화시를 건설하여 여기에 이산가족면회소, 민족문화관, 학술교류센터, 상품교역장 등을 설치하고 교류·교역을 실시하자고 제의한 바 있으며, 1989년 9월 11일에는 한민족공동체통일방안에서 이 같은 내용의 구체적 실현을 위해 비무장지대에 일정구역을 평화구역으로 설정해 경의선철도연결 등과 같은 공동사업을 제의한 바도 있다.[13]

### 2) 비무장지대의 비무장화

한국정전협정과 남북기본합의서에서는 남북접경지역의 평화적 이용에 관해 구체적인 규정은 두고 있지 않다. 다만, 정전협정은 비무장지대를 완충지대로 함으로써 적대행위의 재발을 방지하기 위하여 '비무장지대의 비무장화'를 위해 비무장지대로부터 군사역량 등의 철거와 비무장지대의 출입금지에 관한 규정을 두고 있다.

정전협정 제1조 13항 ㄱ 목에는 비무장지대의 철거에 관한 내용으로서 '일체군사역량, 보급 및 장비의 철거', '모든 폭발물, 지뢰, 철조망 등의 위험물의 제거' 등에 관해 규정하고 있으며, 비무장지대의 출입금지에 관한 내용으로서 사령관의 특정허가에 의한 출입과 민사행정 및 구제사업에 관한 출입만을 예외로 '군인 및 민간인 출입금지의 원칙'을 명시하고 있다.

그리고 남북기본합의서 제12조에서는 불가침의 이행과 보장을 위해 비무장지대의 평화적 이용 등에 관한 문제를 협의·추진하기 위하여 남북군사공동위원회의 구성·운영에 관한 합의를 하였다.

### 3) 남북간 경제적 공동이용

평화벨트 조성계획에 의한 남북접경지역의 평화적 이용은 정전체제에 의해서 설치된 비무장지대의 이용체제를 평화와 화합의 시대에 걸맞게 전환할 필요에 의해 국토공간의 공동이용 및 자연환경보전이라는 커다란 사업에 중점을 두고 있다. 또한 궁극적으로는 비

13) 국토통일원, 『한민족공동체통일방안(기본자료해설)』 (서울: 국토통일원, 1989), pp. 27-28.

무장지대를 포함한 남북접경지역을 평화벨트로 조성하여 남북간의 항구적인 평화구축이라는 목표를 달성하고자 하는 것이다.

평화적 이용의 구체적 내용을 보면 제1단계 '평화벨트준비기(개방추진기)'에서는 교통망 복구·확충, 비무장지대 및 접경지역 생태계 공동조사, 접경생물권보전지역 지정추진, 홍수·화재방지 협력방안 마련, 비무장지대의 평화지대화 착수 등을 제시하고 있다. 다음으로 제2단계 '평화벨트형성기'(개방확대기)에서는 남북교류협력지구 조성 및 기능별 활용방안 마련, 주요 생태자원 공동보전 방안 마련, 산업협력 모색, 문화·역사유적 공동조사, 민간인통제구역까지 평화벨트확대 등의 사업을 제시하고 있으며, 제3단계 '평화벨트완성기'(개방정착기)에서는 서부연안지역 경제특구 설치, 금강산·설악산연계 남북관광특구 조성, 원산·강릉간 동해안 관광벨트 조성, 국제기구 유치 등의 사업을 제안하고 있다.[14]

요컨대, 남북접경지역의 평화적 이용이라 하면 현재의 금강산관광개발사업, 경의선 및 동해선 철도·도로연결사업, 개성공단개발사업, 임진강수해방지사업, 임남댐관련협력사업을 기초로 한 남북간 신뢰구축과 긴장완화를 통해 그 범위와 내용을 확대·발전시켜 결과적으로 비무장지대를 포함한 남북간 일정지역을 남북이 공동으로 이용하면서 남북과 동서로 잇는 하나의 평화벨트 즉, 띠를 형성하는 남북간 경제적 협력사업이라고 개념지울 수 있다.

14) 김영봉 외, 『경의 · 동해선 연결과 접경지역 평화벨트 구축방안』, pp. 119-123.

# Ⅲ. 남북접경지역의 평화적 이용에 관한 법적 제 문제

## 1. 비무장지대의 법적 관할권 귀속

### 1) 영유권과 통치권의 구분

상술한 바와 같이 남북접경지역이라 하면 그 개념과 범위에 있어서 남북이 구체적으로 합의한 근거는 없다. 하지만 이 지역의 평화적 이용에 대해서는 기본적으로 비무장지대를 포함하고 있다는 점에서 서로 견해를 같이 하고 있다고 할 수 있다. 이렇듯 남북접경지역의 평화적 이용에 관해 남북은 견해를 같이 하고 있으나 현실적으로 그 지역에 관한 관할권의 행사는 한국정전협정에 의해 설치된 군사정전위원회가 행사하고 있다. 따라서 남북접경지역의 평화적 이용에 있어서 제기되는 문제 중의 하나가 바로 비무장지대의 법적 관할권을 누가 행사하느냐 하는 것이다.

비무장지대의 법적 관할권 귀속의 논의에 앞서 비무장지대에 대한 *dominium*(영유)과 *imperium*(통치)에 대한 개념을 명확히 해야 할 필요성이 있다. 이는 국가의 영역권과 구별되는 개념이기 때문이다.

국가가 국제법에 의하여 제한되지 않는 범위 내에서 배타적으로 지배하는 공간을 영역권이라고 한다. 여기서 배타적 지배란 영역 내에서 영역자체와 영역내의 인(人) 및 물(物)에 대해 타국의 구속을 받지 않고 절대적으로 지배할 수 있는 권리를 말한다. 따라서 국제법상 일반적으로 국가의 영역권은 영토, 영수, 영공으로 구성되고 국가영역인 영토, 영수, 영공은 각각 그 법적 지위를 달리 하며, 이 중 영역권이 가장 강하게 미치는 영역은 영토이다.[15]

또한 영역권의 개념은 영역자체와 영역상의 물(物)을 사용·처분할 수 있는 *dominium*의 개념과 영역상의 인(人)을 통치할 수 있는 *imperium*의 개념을 혼합한 개념으로 국가

15) 김명기, 『국제법원론(상)』 (서울 : 박영사, 1996), p. 436.

권한 행사에 대한 장소적 한계를 설정한 것이라 할 수 있다.

일반적으로 *dominium*과 *imperium*의 개념은 1국의 영토에 대한 타 국가의 영토주장이나 분단국의 정통성과 영역권 주장에 통용되는 법리로 이 같은 주장에 대해 흔히 *dominium*을 영유권으로, *imperium*을 통치권이라고 사용한다.

따라서 여기서 문제가 되는 것은 비무장지대의 영역권이 누구에게 속해 있느냐에 대한 것이 아니라 법적 관할권인 *dominium*과 *imperium*이 어디에 속해 있느냐에 대한 것이다. 왜냐하면 대한민국헌법 제3조의 규정에 따르면 남한의 영유권은 한반도와 그 부속도서에 미치며, 북한헌법 제1조에 의하면 북한의 영유권은 전체조선에 미친다고 하고 있지만,[16] 현실적으로 비무장지대에 대한 통치권은 헌법과 달리 행사되고 있기 때문이다.

### 2) 비무장지대의 영유권

현재 남북접경지역의 평화적 이용에 기초를 이루고 있는 비무장지대에 대한 *dominium*과 *imperium*은 모두가 남한정부의 일방에 속해있거나 또는 북한정부에 있는 것이 아니다. 명확히 말해 비무장지대에 대한 *dominium*은 남한의 입장에서는 남한에 속해 있고, 북한의 입장에서는 북한에 속해 있는 것이 되며, 다만 이 지역에 대한 *imperium*이 제한되어 있을 뿐인 것이다.

따라서 비무장지대를 포함한 남북접경지역의 평화적 이용을 위한 구상이나 계획에 있어서 먼저 고려해야 할 사항은 비무장지대의 *dominium*의 문제이다. 즉, 남북이 비무장지대에 대한 *dominium*을 공동으로 행사할 것인지 아니면 분할해서 행사할 것인지의 문제가 제기된다. 이는 또한 과거 비무장지대 설치 이전에 이 지역에 대한 남한 사람들의 개인토지소유권과도 밀접한 관련이 있다.

16) 오늘날의 남한과 북한은 유엔가입 이후 유엔과의 관계에서는 각기 국가이나, 아직 상대방을 각기 국가로 승인하지 않고 있으므로 남한과 북한과의 관계에서 남한의 입장에서는 남한만이 한반도 전역을 지배하는 국가이고, 북한의 입장에서는 북한이 전체조선을 지배하는 국가이다.

### 3) 비무장지대의 통치권

정전협정상 비무장지대에 대한 *imperium*은 남 또는 북에 의해서 행사되는 것이 아니라 군사정전위원회에 의해 행사되고 있다. 군사정전위원회에서 행사되고 있는 *imperium*은 비무장지대의 출입, 군사분계선의 통과, 비무장지대의 상대방지역의 출입 등에 대해서 군사정전위원회와 지역사령관의 허가를 요하고 있다.

#### (1) 비무장지대의 출입 등

비무장지대의 평화적 이용을 위해 비무장지대를 출입하는 데에는 몇 가지 법적 문제가 제기된다. 정전협정상 비무장지대 내로의 출입은 원칙적으로 금지되어 있고, 예외적으로 민사행정 및 구제사업의 진행에 관계되는 인원과 군사정전위원회의 특정한 허가를 얻고 들어가는 인원의 출입은 허용되고 있다.[17] 또한 군사분계선의 통과에 대해서도 군사정전위원회의 특정한 허가없이는 어떠한 군인이나 민간인도 이를 통과할 수 없다.[18]

이와 같이 정전협정은 군인이든 사인이든 막론하고 비무장지대 내로의 출입을 원칙적으로 금지하는 동시에 군사분계선을 통과하여 상대측 지역에 진입하여야 할 경우 동지역을 관할하는 사령관의 특정한 허가를 얻어서 출입할 수 있도록 규정하고 있다.[19]

따라서 남북접경지역의 평화적 이용을 위한 제1단계 사업내용인 비무장지대의 교통망 복구·확충, 비무장지대 및 접경지역 생태계 공동조사, 접경생물권보전지역 지정추진, 홍수·화재방지 협력방안 마련, 비무장지대의 평화지대화 착수 등을 실현하기 위한 필수인원의 출입을 위해서는 군사정전위원회 또는 관할 사령관의 특정한 허가를 받아야 한다는 문제점이 제기되며, 이는 이미 남북간 경의선 철도·도로연결사업의 착공 시 북한이 비무장지대 관리권 이양에 대한 유엔사령관으로부터의 보장각서를 우리에게 요구한 경험을 통해서 잘 알 수 있다.

---

17) 정전협정 제1조 9항.
18) 정전협정 제1조 7항.
19) 정전협정 제1조 8항.

#### ⑵ 비무장지대의 관리책임

정전협정은 군사정전위원회의 비무장지대 내의 민사행정 및 구제사업의 집행에 대한 인원의 출입허가 이외에도 비무장지대 내에서 이루어지는 민사행정 및 구제사업에 대한 책임까지도 쌍방의 총사령관이 지도록 하고 있어 비무장지대에 대한 모든 통치는 군사정전위원회가 맡도록 되어 있다.[20]

따라서 남북접경지역의 평화적 이용을 위한 비무장지대 내의 모든 사업의 주체에 대한 관할은 물론 사업의 성격에 대한 군사정전위원회의 사전 특정허가와 사후 관리책임까지도 총사령관이 맡도록 되어 있어 남한의 일방적인 결정 내지 북한과의 합의에 의한다 할지라도 그 실현에 있어서는 대단히 어려운 문제점이 있다.

요컨대, 남북접경지역의 평화적 이용에서 가장 중요시해야 할 점은 비무장지대에 대한 *dominium*과 *imperium*을 누가 행사하느냐 하는 것이다.

## 2. 평화벨트의 법적 지위

평화벨트가 구축되어 그 지역을 남북이 공동으로 이용하기 위해서는 평화벨트를 법률상 어떤 지역으로 정립하여야 하느냐의 문제가 제기되며, 그러기 위해서는 먼저 이용 주체인 남북의 법적 관계가 어떠냐를 살펴보아야 한다. 이는 평화벨트의 법적 지위를 결정하기 위한 기본적인 사항이기 때문이다.

### 1) 남북한의 법적 관계

#### ⑴ 일반 국제법상의 관계

국제법상 국가승인의 효과는 승인한 국가와 승인받은 국가와의 관계에서만 발생하는

20) 정전협정 제1조 10항.

상대적인 것이다.[21] 따라서 대한민국은 대한민국을 국가로 승인한 국가와의 관계에서는 국가이나 대한민국을 승인하지 않은 국가와의 관계에서는 국가가 아닌 것이며, 북한도 북한을 국가로 승인한 국가와의 관계에서는 국가이나 북한을 국가로 승인하지 않은 국가와의 관계에서는 국가가 아닌 것이다.

1945년 대한제국은 일본으로부터 분리된 이후 1948년 남과 북은 각기 정부를 수립하고, 분단된 상태에서 남과 북은 전쟁을 한 후 1953년 한국정전협정의 체결로 남북간 적대행위는 일시적으로 정지되어 현재의 남북간 법적 상태는 평화상태가 아닌 전쟁상태이다. 따라서 한국정전협정이 체결되어 전쟁을 종료하는 평화조약이 체결되지 않는 한, 국제법상 남한의 입장에서는 남한은 국가이나 북한은 교전단체이며, 북한의 입장에서는 북한은 국가이나 남한은 교전단체에 불과한 것이 된다.

결국 남북한과의 관계에서 볼 때, 남한은 북한을 국가로 승인한 바 없으며 이는 남북공동성명, 남북기본합의서, 남북공동선언의 채택 이전은 물론 이후에도 동일하며, 북한 역시 남한을 국가로 승인한 바 없으므로 북한의 입장에서 볼 때 남한은 국가가 아닌 것이다.

### (2) 유엔헌장상의 관계

1948년 12월 12일 유엔은 남한정부가 한반도에서 유일한 합법정부임을 승인하는 결의를 채택하였다, 따라서 당시 유엔은 남한만을 한반도 전역을 영토로 하는 국가로 본 것이며, 북한은 국가가 아닌 것으로 본 것이었다. 그러나 1991년 9월 17일 남북한 모두 유엔에 가입했으므로 가입 이후 남한과 북한은 모두 유엔과의 관계에서 유엔으로부터 국가로 승인받은 것이 된다.[22] 그러나 남북이 유엔에 가입했다고 해서 남북한 상호간의 관계에서 상대방을 국가로 승인한 것으로 되는 것은 아니며,[23] 상호 상대방을 국가로 승인하지 아니했으므로 남한과 북한과의 관계에서 상호는 국가가 아니다.

---

21) I. Brownlie, *Principles of Public International Law,* 3nd ed. (Oxford: Clarendon, 1979), p. 91; G. Schwarzenberger, *Manual of International Law,* 6th ed. (Milton: Professional Books, 1976), pp. 57-58.

22) 유엔헌장 제4조 ①항은 유엔에 가입하기 위한 자격을 평화애호국이라고 규정하고 있다.

23) 김명기, 『분단한국의 평화보장론』 (서울: 법지사, 1988), pp. 96-97.

결국 유엔과의 관계에서 볼 때, 남한과 북한이 유엔에 가입함으로서 남한과 북한 모두 국가이나, 남북한간의 관계에서는 유엔에 가입했음에도 불구하고 남한의 입장에서는 남한만이 국가이고 북한은 교전단체에 불과한 것이며, 북한의 입장에서는 북한만이 국가이고 남한은 교전단체가 되는 것이다.

### (3) 합의서상의 관계

#### 가. 남북기본합의서상의 관계

남한과 북한은 1992년 2월 9일 '남북기본합의서'를 채택하였다.

합의서 전문에는 "쌍방 사이의 관계가 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계"로 규정하고 있으면서, 제1조에서는 "서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다"라고 규정하고 있다.

전문에서 나라와 나라사이의 관계가 아니라는 의미는 남한도 북한도 모두 국가가 아니라는 의미가 아니라 남한의 입장에서는 남은 국가이나 북은 국가가 아니며, 북한의 입장에서는 북은 국가이나 남은 국가가 아니라는 의미인 것이다. 따라서 국제법상 남한과 북한과의 관계는 국가와 국가간의 관계가 아니며, 그렇다고 국가와 국제조직간의 관계도 아닌 것이다. 또한 상대방의 체제를 인정·존중한다는 의미는 남한과 북한의 정부가 상호를 법률상의 정부로 승인한 것이 아니라, 1국 2체제의 특수 관계로 인정한 것에 불과한 것이다.

결국 남한과 북한은 나라와 나라사이의 관계가 아닌 관계수립을 조약이라는 형태로 확인했을 뿐이며, 그렇다고 해서 이것이 국가와 국제조직간에 이루어지는 준외교관계로 수립한 것도 아닌 것이다.

#### 나. 남북공동선언상의 관계

남한과 북한은 2000년 6월 15일 '남북공동선언'을 채택하였다.

남북공동선언 전문과 1항 2항에서 남한과 북한은 남북분단관계를 발전시키고, 나라의 통일문제를 주인인 우리 민족끼리 자주적으로 해결해 나가며, 상호의 통일방안이 공통성이 있음을 확인하고 있다. 따라서 남한과 북한과의 관계를 국가간의 관계인 기본관계로 인정한 것이 아니고, 분단 상태에서의 1국가 통일을 위해 경제교류협력의 활성화를 통한 신뢰회복을 할 것에 합의했을 뿐이다.

요컨대, 법률상 남북간의 관계는 국가와 국가 사이의 관계가 아닌 국가와 교전단체 또는 남북합의에 의한 잠정적 특수 관계인 것이다.

### 2) 평화벨트의 법적 지위

상기의 남북관계의 법적 성격을 토대로 볼 때, 남북접경지역의 평화적 이용의 궁극적인 목표는 비무장지대를 포함한 일정지역을 남북이 합의하여 평화벨트로 조성하는 것이다.[24] 따라서 평화벨트는 그것이 국제법상의 제도인 비무장지대의 법적 지위를 어떻게 전환하느냐에 따라 결정되는 것이다. 그러므로 평화벨트지역에 대한 법적 지위는 비무장지대와 유사한 기타 다른 지역의 법적 지위로부터 유추해야 한다.

#### (1) 국제용익지(international servitude)

비무장지대는 적대당사국간의 양자 또는 다자조약에 의해 설정되는 것이 일반적이나, 국가와 교전단체간 또는 국가와 국제조직간 그리고 국가·국제조직과 교전단체간의 합의나 조약을 통해서도 이루어진다.

반면에 국제용익지란 특정국가와 주변국가간의 용익적 법률행위로 주변국의 이익을 위해 특정국가의 영토에 부과된 특별한 부담에 의해 수립된 구역으로 특별법적 지위로 인정되는 지역을 말한다.[25]

---

24) 비무장지대의 평화적 이용에 대한 최근의 논문으로는 김영봉, "남북한 평화정착을 위한 비무장지대 활용방안," 『국토연구』, 제41권 (안양: 국토연구원, 2004), pp. 11-16.

25) T. Bruha, "Danzig and ILO(Advisory Opinion)," *Encyclopedia of Public International*

따라서 비무장지대를 포함한 평화벨트의 법적 지위는 정전협정상의 당사자인 군사정전위원회[26]와 남북기본합의서의 당사자인 남한과 북한 등의 합의나 조약에 의해 설정되어야 할 것이다.

결국 비무장지대를 포함한 평화벨트지역의 법적 지위는 그것이 관련당사국들의 합의나 조약을 통해서 설정되어야 할 것이므로 반복적인 용익적 법률행위에 의해 특별법적 지위로 인정되는 국제용익지역에서부터 이를 유추해야 한다.

### (2) 중립지역

비무장지대란 적대당사자가 접전지역의 일정지역을 완충지대로 함으로써 적대행위의 재발을 방지하기 위해 그 지역을 비무장화하는 것이며, 일종의 공간적 군축의 한 방법으로 설치하는 지역을 말한다.

반면 중립지역이란 한 국가의 특정 항구나 구역 또는 어느 국가에도 속하지 않는 지역이 조약에 의해 전쟁지역으로부터 배제되어 그곳에서의 군사작전이 위법한 것으로 되는 구역 또는 지역을 말한다.[27]

평화벨트지역은 정전체제에 의해서 설치된 비무장지대의 이용체제를 평화와 화합의 시대에 걸맞게 전환할 필요에 의해 국토공간의 공동이용 및 자연환경보전, 경제특구설정 등을 목적으로 하는 지역으로 종국적으로는 남북간의 항구적인 평화구축이라는 목표를 달성하기 위한 것이다. 따라서 평화벨트의 법적 지위는 전쟁지역으로부터 배제된 군사작전의 제한지역인 중립지역으로부터 이를 유추하여야 한다.

---

*Law,* vol. 2 (1981), pp. 71-72; D. P. O' Connell, *International Law* (London: Stevens and Sons, 1973), p. 551.

26) 1995년 3월 이래 비무장지대의 관리책임을 진 군사정전위원회와 중립국감시위원단의 공산진영측 구성원은 북한의 요구로 모두 철수한 상태여서 현재의 군사정전위원회의 북측대표는 북한군사령관이다.

27) S. Verosta, "Neutralization," *Encyclopedia of Public International Law,* vol. 4 (1983), p. 31.

## 3. 평화벨트의 적용법

비무장지대를 포함한 평화벨트지역의 영유권과 통치권 모두를 남 또는 북이 행사한다고 가정할 경우에는 평화벨트지역에 적용되는 법은 남 또는 북한의 법일 것이다. 그러나 군사분계선을 기준으로 하여 양측 2㎞ 지역의 비무장지대에 적용되는 법은 현재의 한국정전협정이 적용되며, 또 비무장지대를 제외한 남측의 평화벨트지역에는 남한의 법이 적용되고 북측의 평화벨트지역에는 북한의 법이 적용되게 된다.[28] 따라서 이 지역에서의 법적 분쟁의 경우 한국정전협정이 적용되게 되느냐 남한의 법이 적용되느냐 또는 북한의 법이 적용되느냐의 복잡한 문제가 발생하게 된다.

본고에서는 평화벨트지역 내에서의 사인간의 법률관계에 적용되는 법리만을 대상으로 하기 위해 공법관계에 적용되는 한국정전협정은 논외로 하며, 또 평화벨트지역의 토지의 소유권 인정 및 거래 허용 등에 대한 문제도 제외한다.[29] 따라서 평화벨트지역 내에서의 사인간의 법률관계에 적용되는 법은 남과 북의 법 중 어느 법이 적용되는지 또 상거래행위에 대해서는 이미 발효한 4대경협합의서가 적용되는지 아니면 남한의 국제사법과 북한의 대외민사관계법이 적용되는지에 대한 문제로 한정한다.

### 1) 평화벨트에서의 합의의 법적 성격

#### (1) 계약성

평화벨트지역에서의 남북간 또는 제3국과의 당사자간에 체결되는 합의의 법적 성격은 합의당사자가 모두 국제법상의 법인격자인 경우는 조약이고, 국내법상의 법인격자인 사인인 경우는 계약이며, 그 일방이 국제법상 법인격자이고 타방은 국내법상의 법인격자인 사인인 경우는 준조약이 된다.[30]

---

28) 평화벨트 남측지역과 북측지역에 대해 남북이 각기 법적 관할권을 갖는 것으로 본다는 전제이다.
29) 이에 대해서는 별도의 연구를 요하므로 여기서는 논외로 한다.
30) 일반적으로 국제법주체간의 합의를 국제법상 조약이라고 하며, 국내법상의 주체인 사인간의 합

평화벨트지역에서의 남북한의 거래는 지금까지 남북간 경제교류협력의 성격을 민족내부거래로 확인하고 있는 상황에 비추어 볼 때, 그것이 투자계약이든 매매계약이든 임대차계약이든 그 계약의 당사자는 남한측에서는 사인인 회사 또는 공법인이고, 북한측에서는 사경제주체로서의 공법인 또는 공공기관인 것이 일반적일 것이므로 그의 법적 성격은 계약으로 보는 것이 일반적이다.

또한 이른바 국영투자 내지 국영무역의 경우라 할지라도 남한은 국가이나 북한은 국가가 아닌 사경제주체로서의 공법인 또는 공공기관인 것이며, 반대로 북한은 국가이나 남한은 공법인 내지 개인인 것이므로 이 경우의 합의는 조약이 아니라 준조약인 계약이다.

그 외에 평화벨트지역에서의 제3국과 남북 당사자간에 체결되는 합의의 법적 성격도 모두 계약에 해당되는 것이 일반적이다.

### (2) 섭외적 사법관계성

섭외적 사법관계란 사법관계를 구성하고 있는 요소가 타국에 관련이 있는 사법관계, 즉 외국적 요소를 가진 사법관계를 말하며, 사법관계의 구성요소란 당사자의 국적, 주소, 목적물의 소재지, 행위지 등을 말하며, 이 같은 요소가 전부 내국과 관련이 있는 것이 아니라 그 중 일부가 타국과 관련이 있는 법률관계를 말한다.[31] 예를 들면 A의 국적을 가진 갑이라는 사람이 B국의 국적을 가진 을로부터 부동산임대차계약을 체결하는 경우 갑과 을간의 사법관계, 또는 A국의 국적을 가진 여자가 B국의 국적을 가진 남자를 상대로 A국의 법원에 이혼청구를 제기한 경우 여자와 남자간의 사법관계를 섭외적 사법관계라고 한다.

평화벨트지역에서 이루어지는 투자계약, 거래계약 또는 신분적·재산적 계약 등의 사법관계를 법리상으로 보면 모두 남한에만 관련이 있는 것이 아니고 그렇다고 전부가 북한에

---

의를 계약이라고 한다. 여기서 국제법주체간의 합의는 공법적 법률관계이고, 국내법주체간의 합의는 사법적 법률관계인 것이다. 따라서 공법적 법률관계란 국제법상의 법인격자인 국가 · 국제조직 · 교전단체간의 법률행위를 말하며, 사법적 법률관계는 국내법상의 법인격자인 사경제주체로서의 국가 · 공공단체를 포함한 공법인 · 회사 그리고 자연인간의 법률행위를 말한다. 그러나 국가는 경우에 따라 국제법상의 법인격자로서 사경제주체와도 조약을 체결할 수도 있는데 이 경우 그 조약은 준조약이라고 하며, 이 준조약은 국내법상 계약과 같이 취급된다.

31) 김명기, 『국제사법원론』 (서울: 법지사, 2002), pp. 3-4.

만 관련이 있는 것이 아니라 이는 남북 또는 제3국과 관련이 있는 것이다. 따라서 이를 일국의 통일된 내국적 사법관계로 간주하기에는 법리상 어려움이 있다. 그러나 또 그렇다고 이를 국가간의 외국적 사법관계로 볼 수도 없는 것이다.[32]

결국 평화벨트지역에서의 거래는 주로 계약으로 그에 규율되는 법률관계는 사법관계인 것이며, 그 사법관계를 구성하는 요소는 남과 북의 단독으로 이루어지는 것이 아니라 남한 또는 북한과 관련이 있거나 제3국과 관련이 있는 법률관계이므로 이는 사법관계를 구성하고 있는 요소가 타국에 관련이 있는 사법관계, 즉 섭외적 사법관계의 성격을 띠고 있다고 보아야 한다.[33]

### 2) 국제사법과 대외민사관계법 적용의 한계

#### (1) 적용원칙

국제사법이라 하면 섭외적 사법관계에 적용될 내국사법 또는 외국사법을 지정하고 그 적용범위를 결정하는 법을 말한다.

이 같은 적용원칙에 따라 남한과 북한도 각기 국내적으로 섭외적 사법관계에 적용되는 법으로 국제사법과 대외민사관계법을 가지고 있다. 이를 보면 남한의 국제사법은 제1조에서 "이 법은 외국적 요소가 있는 법률관계에 관하여 국제재판관할권에 관한 원칙과 준거법을 정함을 목적으로 한다"고 규정하고 있으며, 북한의 대외민사관계법 제2조는 "이 법은 우리나라 법인, 공민과 다른 나라 법인, 공민사이의 재산가족관계에 적용할 준거법을

32) 남북한 각기 헌법이나 관련 법률상으로 보면 한반도 전체에 대하여 각기의 영유권과 주권을 주장하여 상대방의 법제를 부인하고 있기 때문에 평화벨트지역에서의 남북한간의 사법관계의 구성요소는 내국적 사법관계에 불과한 것이나, 제3국과의 사법관계의 구성요소에 대해서는 외국적 사법관계가 형성이 되는 것이다. 또한 제3국을 제외한 남북간 합의는 남북간의 사법관계의 구성요소가 남한 또는 북한에 관련이 있다 할지라도 남과 북은 상호 외국간의 관계가 아니기 때문에 이를 외국적 사법관계로 보기에도 법리상으로 무리가 있다.

33) 이에 대해 제성호 교수는 남북을 모두 국가로 승인한 국가의 입장에서는 이를 섭외적 사법관계로 간주하며, 남북을 모두 국가로 승인하지 않거나 어느 일방만을 승인한 국가의 입장에서는 내국적 사법관계로 비쳐질 수 있다고 하여, 남북한에 민사법관계의 구성요소의 일부가 각각 존재하는 법률관계에 있어서 '상대성'을 갖는다고 하고 있다(제성호, "북한의 『대외민사관계법』과 남북한간 민사법률문제 처리방향," 『통일정책연구』, 제10권 2호 (2001), p. 247).

정하며 민사분쟁에 대한 해결절차를 규제한다"라고 규정하고 있다.

### (2) 적용한계

남북한 사법관계의 안정성 확보를 위해 남한의 국제사법 또는 북한의 대외민사관계법을 민족내부거래에 준용하기 위해서는 먼저 국내적으로 남북관계에 관한 새로운 헌법해석이 필요하고 관련법령 등의 정비 내지 새로운 입법이 요구되는 것은 물론 이에 대한 북한과의 별도의 합의가 요구된다.

그러나 이와는 별개로 그 동안 남한은 남북교류협력을 촉진하기 위한 남한지역과 북한지역에 적용되는 특별법으로 남북교류협력에관한법률을 제정하면서, 남북교류협력을 목적으로 하는 행위에 관해서는 다른 법률에 우선하여 이를 적용한다고 하여 외국과의 관계에서 적용되는 국제사법의 적용을 원천적으로 배제하고 있다. 그러나 이 법은 내용면에서 남북간의 왕래와 접촉 그리고 교역, 협력사업 등에 관련한 허가와 절차를 규율하는 절차법에 머물고 있기 때문에 실제로 분쟁이 발생할 경우 이를 해결하기 위한 권리·의무에 관한 사항을 규율하는 실체법으로서의 성격은 전혀 가지고 있지 않다.[34]

또한 북한 민법 제10조도 "조선민주주의인민공화국 민법은 국제조약이나 협정으로 달리 정하지 않는 이상 공화국령역 안에서 이루어진 모든 민사법률관계에 적용한다"고 규정하여 북한영역에 관계되어 있는 민사법률관계에 대해서는 북한의 민사법이 절대적으로 적용되게 되어 있다.[35] 따라서 평화벨트지역에서 민사법률관계의 구성요소 일부가 북한에 관계되어 있는 당사자는 북한 민사법에 따라서 해결해야 한다는 문제가 발생하게 된다.

더 나아가 2003년 8월 20일 발효한 남북간의 4대 경협합의서에서는 남북한의 거래가 '나라와 나라 사이가 아닌 민족내부의 거래임'을 확인하고 있어 남북한 사법관계의 법적 안정성 확보를 위한 국제사법 또는 대외민사관계법의 적용을 원천적으로 막고 있다. 따라서 남북한 특수관계에서 이루어지는 사법관계에 대한 전반적인 것을 국제사법 또는 대외민사관계법으로 규율한다거나 또는 법률분쟁을 해결하는데 있어서 그 한계가 있다.

---

34) 다만, 일부 내용에 대해서는 대외무역법, 외국환관리법 등의 법규정을 준용하고 있을 뿐이다.
35) 제성호, 위의 글, p. 247.

### 3) 「남북사이의상사분쟁해결절차에관한합의서」 적용의 한계

#### (1) 준거법 지정의 원칙

현재 남과 북은 상호 국가로 승인하는 기본관계조약을 체결하지 않은 상태에서 남북한 상사관계를 경제교류협력이라고 개념 짓고 그 성격을 나라와 나라사이가 아닌 민족내부의 거래임을 확인하면서 여기서 발생하는 상사분쟁의 해결을 위해 '남북사이의상사분쟁해결절차에관한합의서'를 채택하여 발효하고 있다.[36] 이 합의서에서는 남북경제교류·협력과정에서 생기는 상사분쟁의 해결은 당사자간의 협의의 방법으로 해결할 것을 원칙으로 하면서, 협의의 방법으로 해결되지 않는 분쟁은 중재로 해결한다고 하고 있다. 따라서 남과 북은 이의 해결을 위한 남북상사중재위원회를 구성하고 그 기능 중 중재기능으로 ①남과 북의 당사자 사이에 경제교류·협력과정에서 생기는 상사분쟁의 중재, 조정기능, ②일방의 당사자와 상대방의 당국 사이에 경제교류·협력과정에서 생기는 상사분쟁의 중재, 조정기능, ③상대방의 투자자와 일방 사이에 발생되는 투자분쟁의 중재, 조정기능 등을 담당하도록 합의하고 있다.

이 같은 원칙과 방법을 통하여 남북은 중재해결을 위한 중재판정의 준거법으로서 첫째, 당사자가 합의한 법령, 둘째, 당사자가 합의한 법령이 없는 경우 남 또는 북의 관련법령, 국제법의 일반원칙, 국제무역거래관습법을 지정하고 있다.

#### (2) 준거법 지정의 문제점

여기서 문제는 중재판정의 준거법으로 정한 '당사자가 합의한 법령'이란 남북거래당사자가 거래를 위해 체결한 계약서를 지칭하는 것이 아니라, 당사자간에 분쟁이 발생한 경우 이를 남한법에 따르느냐 또는 북한법에 따르느냐를 합의한 것을 의미하는 것으로 해석

36) 이 합의서는 효력발생에 대해 모두 남북한 각기 발효에 필요한 내부절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날로부터 효력을 발생하는 것으로 합의하고 있으며, 이에 따라 남한은 2003년 6월 30일 국회의 본회의 가결과 2003년 8월 20일 발효통지문을 남북이 상호 교환함으로써 현재는 국내법과 동일한 효력을 발생하고 있다.

되기 때문에 분쟁해결의 법적 안정성을 확보할 수 없다는 점이다. 또한 이러한 합의법령이 없는 경우 남과 북의 관련법령이란 남한의 국제사법을 말하는 것인지 북한의 대외민사관계법을 말하는 것인지 분명하지가 않다는 점이다.

따라서 평화벨트지역에서의 거래가 그것이 일반적인 매매계약이든 토지임대차계약이든 분쟁이 발생한 경우 이 지역에 적용될 남북간 합의한 새로운 법의 제정이 요구되는 것이다.

# Ⅵ. 남북접경지역의 평화적 이용을 위한 남북간 법적 협력방안

## 1. 한국정전협정의 남북평화조약으로의 전환

### 1) 남북간 평화조약 체결의 필요성

남북접경지역의 평화적 이용의 주체는 남한과 북한이어야 함은 당연한 사실이다. 그러나 현재의 한반도는 남북한 각기의 헌법뿐만 아니라 한국정전협정에 의해서 복잡하게 얽혀져 있기 때문에 접경지역의 평화적 이용은 그리 간단한 일만은 아니다.

이 점은 남북접경지역의 평화적 이용계획이 비무장지대를 포함한 남북한의 일정지역을 하나의 벨트로 조성하는 것이므로 남한만의 일방적인 추진으로는 그 목적을 달성할 수 없고, 설사 남북이 합의한다 하더라도 현재 비무장지대의 관할은 정전협정에 의해 군사정전위원회가 담당하고 있기 때문에 군사정전위원회의 승인 없이는 그 계획이 실효를 거두기가 어렵다는 점에서도 잘 나타나고 있다.

따라서 남북접경지역의 평화적 이용이 실효를 거두기 위해서는 먼저 정전협정에 의한 정전체제를 평화체제로 전환한 후 현재 군사정전위원회가 행사하고 있는 비무장지대에

대한 법적 관할권의 남북당사자화를 위한 방안이 모색되어져야 한다. 그러기 위해서 요구되는 것이 정전체제를 평화체제로 전환시키는 평화조약의 체결인 것이며, 관할권의 남북당사자화를 위해서는 평화조약의 체결 당사자가 남북이어야 한다는 법논리의 확립이 필요하다.

### 2) 남북간 평화조약 체결의 근거

현재의 한반도는 한국정전협정에 의해 적대행위가 일시적으로 정지되어 있는 상태이다.[37] 한국정전협정은 적대행위를 일시적으로 정지시키는 군사문제의 해결을 위한 다자간의 합의로서 중국·북한의 군사령관을 일방으로 하고 유엔군사령관을 타방으로 하여 체결되었다. 따라서 그 당사자는 중국·북한·유엔이며 대한민국은 휴전협정에 의해 간접적으로 영향을 받을 뿐 군사문제의 직접적인 당사자는 아닌 것이다.[38]

일반적으로 평화조약의 체결은 휴전조약이 체결된 것을 전제로 하여 체결되는 것이며, 따라서 당사자도 휴전조약의 당사자가 곧 평화조약의 당사자인 것이다.

그러나 이와는 반대로 휴전조약의 당사자라고 해서 반드시 평화조약의 당사자가 되어야 하는 것은 아니며, 실제로 현대에 와서는 휴전조약의 당사자와 평화조약의 당사자가 일치하지 않는 것이 관행이다. 특히 연합군을 편성하여 작전하는 경우는 휴전조약의 당사자와 평화조약의 당사자는 각기 개별적으로 정해지며, 양자의 당사자가 일치하지 않는 것이 일반적이다.[39]

---

37) 이에 대해 일부 학자들은 사실상 전쟁이 종료되었다고 주장하기도 한다(유병화, "한국통일에 관련된 몇 가지 국제법적 문제,"『국제법학회논총』, 제33권 2호 (1988), pp. 5-6; 이장희, "한국정전협정의 평화협정체제로의 전환방안,"『국제법학회논총』, 제39권 1호 (1994), p. 64).

38) 한국정전협정의 당사자에 대한 학설은 ①실질적 당사자설(북한의 김영철, 서원철교수), ②직접당사자설(유병화, 제성호 교수), ③간접당사자설(김명기, 이병조, 이중범 교수), ④관련당사자설(배재식, 지정일, 이장희, 민경길, 백진현 교수) 등이 있고, 현재 다수설은 관련당사자설이다.

39) 1951년 대일평화조약, 1973년 월남평화조약, 1979년 이집트이스라엘평화조약, 1988년 아프카니스탄평화협정, 1995년 보스니아평화포괄협정 등 근대에 들어와서는 휴전조약의 당사자와 평화조약의 당사자가 일치하지 않는 경향을 나타내고 있다.

### (1) 유엔헌장상 남북평화조약체결의 근거

가. 유엔에 의한 북한의 평화애호국 승인

유엔헌장 제4조 1항은 유엔에 가입하기 위한 자격을 평화애호국이라고 규정하고 있으며, 2항은 그러한 국가의 회원국 승인은 총회의 결정으로 이루어진다고 하고 있다.

따라서 북한이 유엔에 가입하기 전까지 북한은 유엔과의 관계에서 국가도 아니고, 평화애호국도 아니었지만,[40] 북한이 유엔에 가입함으로써 북한은 유엔으로부터 평화애호국으로서의 국가승인을 받은 것이 된다.[41]

이처럼 북한의 유엔가입은 유엔이 북한을 국가로 승인한 것이며, 그 결과 한국정전협정상의 북한과 유엔과의 적대관계는 종료되었다고 보아야 하며, 상호 평화관계가 회복된 것으로 해석해야 한다.[42] 왜냐하면 유엔헌장은 평등권과 자결권원칙의 존중에 기초하여 국가간의 우호관계를 발전시키고 세계평화를 강화하기 위한 적절한 조치를 취하는 것을 목적으로 하고 있으며, 이에 따라 모든 회원국은 헌장에 규정된 의무를 수락하는 평화애호국이어야 한다고 규정하고 있기 때문이다.

나. 유엔에 의한 중공의 승인

1971년 10월 25일 유엔총회의 결의 제2758(ⅩⅩⅥ)호를 통하여 '중공정부가 중국정부

---

40) 유엔은 1948년 12월 12일 총회의 결의에서는 한반도에서 대한민국만이 유일한 합법정부라고 했고, 1950년 6월 25일 안전보장이사회의 결의에서는 남한을 '대한민국정부'라고 했고 북한을 '북한당국'이라고 하여 남한은 국가이나 북한은 국가가 아니라 '교전단체'인 것으로 보았으며, 6월 27일의 결의와 7월 7일의 결의에서도 북한을 '평화의 파괴자'라고 보았을 뿐만 아니라 심지어 1951년 2월 1일 총회의 결의에서는 북한을 '침략자'로까지 보았다.

41) N. Mugerwa, "Subject of International Law," in *Manual of Public Inter- national Law,* Max Sørensen ed. (London: Macmillan, 1968), p. 284; A. V. Thomas and A. J. Thomas, *Non-Intervention* (Dallas: S. M. Univ., Press, 1956), p. 261; R. Higgins, *United Nations Peacekeeping, 1946~1947, Documents and Commentary Ⅱ, Asia* (London: Oxford Univ. Press, 1970). pp. 131-132.

42) 그러나 민경길 교수는 한국전쟁의 교전당사자는 16개 참전국, 대한민국, 북한, 중국, 구소련 등 모두 20개 국가가 교전당사자이며 한국전쟁을 종료시키기 위해서는 한국전쟁의 모든 교전당사국들 간에 집단적 또는 개별적으로 평화관계가 구축되어야 한다고 주장한다(민경길, "국제법상 한반도 정전체제의 종결에 관한 연구," 『국제법학회논총』, 제42권 1호 (1997), pp. 111-112).

를 대표하는 정부'[43]라고 승인한 것은 한국정전협정을 체결할 당시의 사실상 정부인 중공을 법률상 정부로 인정한 것이다. 따라서 중국대륙을 대표하는 정통정부는 더 이상 자유중국정부가 아닌 중공정부가 되는 것이다.

1971년 유엔총회의 결의는 중국을 1개의 국가로 보는 점에서는 과거와는 다름이 없으나, 중앙적 법률상의 정부를 자유중국정부가 아닌 중공정부로 승인함으로써 결국 중공이라는 지방적 사실상 정부를 국제법상 평화애호국으로 인정한 것이며, 이 평화애호국이라는 의미는 동시에 한국정전협정상 별도의 조치 없이 유엔과 중공과의 법적 상태를 전쟁상태에서 평화상태로 전환한다고 하는 또 하나의 효력이 발생한 것으로 해석하여야 한다.

따라서 어떤 국제법상의 실체가 유엔으로부터 정통정부의 승인을 받게 되면 이는 평화애호국이라는 것이며, 이것으로 한국정전협정상 적대당사자인 중공은 유엔과 특단의 조치 없이 평화관계를 회복한 것이라고 보아야 한다.[44]

요컨대, 북한의 유엔가입과 유엔에 의한 중공승인으로 한국정전협정의 당사자는 간접당사자인 대한민국과 북한과의 관계만이 남을 뿐이며,[45] 결국 평화조약체결에 대한 남북한의 당사자일원화는 여기에서 찾아볼 수 있다.

### (2) 남북기본합의서상 남북평화조약체결의 근거

유엔에 의한 중공승인과 북한의 유엔가입으로 한국정전협정은 폐기된 것이 아니라 정전협정상의 복잡한 군사문제의 당사자가 변화된 것이라고 볼 수 있으며, 다만 그 당사자를 새로이 정하는 문제만 남는다고 보아야 한다. 이 점에서 남북기본합의서 제5조는 "남

---

43) 1949년 10월 1일 중공은 중국대륙의 실질적인 지배권을 장악하고 북경에 중화인민공화국을 수립한 후, 자신이 중국대륙을 대표하는 중앙적 법률상의 정부라고 선포한 바 있다.

44) 국제적 전쟁의 종결방식으로는 집단적 평화조약의 방식보다는 서로 적대행위를 하였던 국가들 상호간에 개별적인 평화조약을 통하여 또는 평화관계의 수립과 관련된 내용을 포함한 외교관계 수립조약을 통해서 전쟁상태를 종결시켜 온 것이 보다 일반적인 관행이었다. 이에 관한 자세한 내용은 W. Grewe, "Peace Treaties," ; S. Verosta, "Peace Treaties after World War Ⅰ," ; E. Puttkamer, "Peace Treaties of 1947," ; W. Morvay, "Peace Treaties with Japan," *Encyclopedia of Public International Law, Instalment 4* (1982), pp. 102-129 참조.

45) 대한민국과 중국과의 관계는 1992년 8월 25일 '한중수교공동성명'을 통해 상호 상대방을 국가로 승인하는 평시우호관계를 수립함으로써 정전협정의 당사자문제는 정리되었다고 할 수 있다.

과 북은 현재의 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환하기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다"라고 명시하고 있는 것이고, 그 해석을 "남과 북은 유엔과의 평화관계의 회복을 계기로 당사자문제가 혼재되어 있는 현재의 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환하기 위하여 공동으로 노력하며 남북간 평화조약이 체결될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다"라고 해석해야 한다.[46] 왜냐하면 만일 지금까지 북한이 주장하여 온 정전협정의 당사자는 남한이 아니며 미국이라고 한다면 이 같은 규정을 명시할 필요가 없고, 또 남한 역시도 남한이 정전협정의 직접적인 당사자라는 주장이 옳다면 구태여 이를 규정으로 할 필요가 없기 때문이다.

요컨대, 남과 북은 남북기본합의서를 통하여 남한과 북한이 휴전협정의 직접적인 당사자임을 확인한 것이며, 또 평화조약이 체결될 때까지 휴전협정이 존속한다는 것을 남북이 공히 확인하고 있는 것으로 보아야 한다.[47]

## 2. 평화벨트의 국제법상 자유시로의 전환

남북접경지역의 평화적 이용을 위한 궁극적인 목표는 비무장지대를 포함한 일정지역을 평화벨트로 조성하는 것이다. 그러나 남북한 각기의 헌법에 의하면 한반도에 대한 영역권은 남한의 입장에서는 남한에 속해 있고, 북한의 입장에서는 북한에 속해 있는 것이 되며, 다만 현실적으로 북한지역 또는 남한지역에 대한 *imperium*이 제한되어 있을 뿐인 것이다.

---

46) 그러나 제성호 교수는 현 정전체제를 평화체제로 전환하기 위해서는 반드시 평화조약을 체결해야 하는 것이 아니라 전쟁상태의 종결선언이나 수교에 관한 합의를 통해서도 얼마든지 가능하다고 하면서, 남북정상회담을 개최하여 '한반도평화선언'을 채택, 상호 평화의지를 확약하는 방안이 가장 현실성이 있는 것이라고 하고 있다(제성호, "한국정전협정의 법적 재검토," 『국제법학회논총』, 제45권 1호 (2000), pp. 200-212).
또한 이장희 교수는 남북정상이 남북기본합의서를 화해협력단계의 법적 기초로 보고 이 문서를 평화협정으로 대체한다는 「남북평화공동선언」이란 정치적 결단을 내리는 방안이 비교적 현실성과 타당성이 있다고 하고 있다(이장희, "한국정전협정의 평화협정체제로의 전환방안," p. 69).

47) 남북기본합의서를 통하여 남한과 북한은 현재 정전상태에 있다는 것을 '남북기본합의서' 제5조에서 확인했을 뿐 이후 '남북공동선언'에서 조차도 '전쟁종료'는 물론 '평화상태'라는 언급은 전혀 없다.

따라서 비무장지대를 포함한 남북접경지역의 평화적 이용을 위한 구상이나 계획에 있어서 고려해야 할 사항으로 평화벨트에 대한 *dominium*과 *imperium*을 남북이 공동으로 행사하는 것으로 평화벨트의 법적 지위를 국제법상 자유시로 전환하는 방안을 제시해 본다.

### 1) 국제법상 자유시의 개념과 법적 지위

#### (1) 자유시의 개념

자유시(free city)란 국가와 국가간의 경계에 위치하거나 한 국가의 영토에 의해 둘러싸여져 있으면서도 독자적으로는 타국과의 관계를 유지하며 통치행위를 하는 국가의 개념과 유사한 정치적·영토적 구성체로서,[48] 이 지역에 대한 이해당사국과 국제사회의 이해관계를 완화시킬 목적으로 법률상 제한적 범위 내에서 행위능력이 인정되는 국제법상 법인격을 가진 자치도시를 말한다.[49]

특히 자유시는 그 지역은 물론 관련국들의 상호 정치적·경제적·영토적 이해관계를 해결하기 위한 목적으로 그들 국가를 구속하는 조약에 따라 성립되는 것이기 때문에 독립적으로 타국과의 관계를 유지하면서 통치행위를 하는 국제법상의 법적 주체이며, 법적으로 관계당사국이나 국제조직이 자유시의 존재를 보장하고 자유시 내의 활동에 관한 통제의 책임을 맡는다.[50]

자유시는 이해당사국간의 관련 영토에 대한 영유권의 배타적 주장을 절충한 결과로 설정되는 것이 일반적이므로, 자유시의 설립에 참여한 모든 국가의 이 지역에 대한 영토고권을 배제하는 특성을 갖는다. 또한 자유시는 제한된 범위 내에서 능력이 인정되는 것이므로, 완전한 국제법의 주체성을 갖지는 못하나, 그 설립에 관련된 국가들에 의해 그 존재

48) E. Jacosmãnczyk, *Encyclopedia of the United Nations and International Agreement* (London: Taylor and Francis, 1990), p. 308.
49) E. Klein, "Free Cities," *Encyclopedia of Public International Law,* vol. 10 (1987), p. 189.
50) G. Glahn, *Law Among Nations* (New York: Macmillan, 1987), p. 73.

를 보장받는 특성을 가지고 있다.[51]

#### (2) 자유시의 법적 지위

자유시는 이해당사국간의 조약이나 이해당사국·유엔간의 특별조약에 의해 설립되는 것이므로 국제법상 제한된 범위 내에서 능력이 인정되는 특별법적 지위를 가지며, 주변국간의 법률행위가 인정되는 국제지역 또는 평화구역으로의 지위를 갖게 된다.[52] 또한 조약 자체 내에 또는 이해당사국의 국내법으로 자유시 자체의 관리·운영에 관한 법률을 제정하여 독립된 자치구역으로서 존재하는 것이다. 그렇기 때문에 자유시 설립 이후 그 자체를 중립화하거나 그 지역을 비무장화하여 군사적 이용을 제한하는 것을 제외하고는 대부분 경제적·정치적 목적의 이용에 국한된다.[53]

### 2) 평화벨트의 자유시로의 전환 필요성과 법적 지위

#### (1) 전환 필요성

접경지역의 일정지역을 평화벨트로 조성하여 이를 국제법상 자유시로 전환하여 하나의 국제지역으로 하는 것은 정전체제에 의해서 설치된 비무장지대의 이용체제를 평화와 화합의 시대에 걸맞게 전환할 필요에 의한 것이라 볼 수 있다.[54] 또한 이는 국토공간의 경제적 이용은 물론 자연환경보전이라는 커다란 목표를 달성하는 데에도 그 의미가 있다. 따라서 제1단계 '평화벨트준비기', 제2단계 '평화벨트형성기'를 거쳐 제3단계의 '평화벨트완성기'에서 서부연안지역 경제특구설치, 금강산·설악산연계 남북관광특구 조성, 원산·강릉

51) Klein, *op. cit.*, p. 189.
52) Bruha, *op. cit.*, pp. 71–72.
53) T. Schweisfurth, "Danzig Legistlative Decree," *Encyclopedia of Public International Law,* vol. 2 (1981), pp. 72–73.
54) 이에 대한 보다 자세한 내용은 지봉도, "남북이산가족재결합의 실천적 방안," 『인도법논총』, 제14호 (1994), pp. 143–152; 지봉도, "한반도평화체제의 구축방안과 그 보장방안의 국제법적 접근," 『북한학보』, 제25집 (2000), pp. 20–30.

간 동해안 관광벨트조성, 국제기구 유치 등의 사업을 성공적으로 추진하기 위해서는 국제적 보장도시로서의 면모를 갖추는 것이 필요하다.

그 이외에도 남북간의 전쟁상태를 종료시키고 남북간의 평화회복을 위한 평화조약의 체결 이후 이 평화조약을 이행·보장하는 의미를 내포하고 있으며, 비무장지대에 주둔하고 있는 군사정전위원회의 철수를 통하여 비무장지대의 법적 관할권을 남북으로 전환한다는 의미도 내포하고 있다.

### ⑵ 평화벨트의 법적 지위

#### 가. 국내법상의 지위

평화벨트의 자유시전환은 남과 북이 국가와 국가간의 관계가 아닌 통일이 달성될 때까지 잠정적인 특수 관계에서 1개의 국가를 기본 틀로 하여 남과 북이라는 2체제가 주변국 또는 유엔의 보장 하에서 내부적으로 특별법을 제정하여 평화벨트 자체의 법률행위를 인정하는 특별자치구역을 설정하는 것이다. 이는 남북한의 헌법상 영역권에도 부합하는 것으로 남북간의 특수 관계에서 성립되는 자치구역으로서의 지위로 인정하는 것이다.

따라서 이는 남과 북은 물론 유엔과의 이해관계를 절충하여 나타난 결과에 대해 법률로서 그 법적 지위를 부여하여 주변국 또는 유엔이 이를 보장하는 독립된 법률행위를 할 수 있는 특별자치구역으로 볼 수 있다. 또한 경제적 측면에서는 남한과 북한이 합의를 통하여 민족내부의 특수 관계에서 성립되는 자치구역으로서의 지위를 부여하는 것이다.

#### 나. 국제법상의 지위

현재 남한과 북한은 아직 상대방을 국가로 인정하고 있지 않기 때문에 그 국제법상의 지위는 국가와 국가간의 관계가 아니며, 유엔가입 이후 유엔과의 관계에서만 2개의 국가로 볼 수 있다. 이러한 남북 상호간의 관계에서 볼 때 평화벨트의 법적 지위는 남한이라는 국가와 북한이라는 교전단체간의 조약을 통하여 주변국 또는 유엔이 이를 잠정적으로 승

인하는 국제법상의 특별주체이며, 유엔과의 관계에서 볼 때에만 남과 북이라는 2개의 국가가 조약을 통해 평화벨트를 자유시로 하여 유엔의 보장 하에 성립된 제한적 국제법주체로 보아야 한다.

## 3. 평화벨트에 적용될 「남북국제사법」의 제정

### 1) 준국제사법이론 유추적용의 어려움

평화벨트지역에서의 민사법률관계가 소송으로 발전하게 되면 그 준거법을 무엇으로 할 것인가라는 문제가 발생하게 되는데, 이 경우 이론상으로는 우리의 국제사법 또는 북한의 대외민사관계법을 민족내부거래관계에 준용하는 것을 생각해 볼 수 있다. 이 때 문제가 되는 것은 어떠한 근거에서 국가와 국가간에 적용되는 국제사법 또는 대외민사관계법을 국가와 국가가 아닌 민족내부거래에 적용할 수 있는가 하는 것이다. 왜냐하면 현재의 남북관계의 법적 성격은 국가간의 관계가 아니기 때문이다.

그 해결방안으로 제시될 수 있는 것이 준국제사법이론이다. 준국제사법은 예컨대, 연방국가에서처럼 지방에 따라 내용이 서로 다른 법을 가지고 있는 나라에서는 국제사법에 근거하여 어느 지방의 법을 준거법으로 할 것인가를 정하는 이론이다. 원칙적으로 준국제사법이론은 별도의 법을 제정하지 않고 국제사법의 경우와 동일한 원칙에 의해서 문제를 해결하는 것이다.[55]

그러나 평화벨트에 준국제사법이론을 유추하여 우리의 국제사법을 직접 적용한다든가 국내법을 곧 바로 적용하는 것은 북한의 대외민사관계법과의 충돌은 물론 북한의 실체를 인정하는 남북한 특수 관계에 비추어 적절치 못하다. 따라서 평화벨트지역에만 적용될 수 있는 새로운 국제사법의 제정 필요성이 대두되는 것이다.

55) 과거 서독은 이를 '역간법적용법'이라 하여 특별히 명문의 법으로 제정하지 않고 국제사법의 원리를 준용하여 동독지역에도 그들의 법을 직접 적용하였다.

### 2) 「남북국제사법」의 제정

상술한 바와 같이 준국제사법이론에 따라 평화벨트 지역에 남한의 국제사법을 직접 적용하거나 북한의 대외민사관계법을 그대로 적용하는 것은 상대방의 법체계를 인정하지 않고 일방의 법만을 적용하는 경우가 되므로, 평화벨트의 평화적 이용이라는 목적과 서로 상치되는 것이라 할 수 있을 뿐만 아니라 대등한 관계에서의 경제교류협력이 이루어 질 수 없다는 것이 된다. 따라서 평화벨트지역에서 발생하는 법률분쟁에 대해서 남북은 준국제사법 이론을 들어 각기의 국제사법 또는 대외민사관계법을 적용법으로 할 것이 아니라 현재의 각자의 내국사법을 그대로 두고 남북이 합의로 사안에 따라 이 지역에 적용될 남한의 법 또는 북한의 법을 지정하는 법으로, 가칭 '남북국제사법'의 제정을 고려해 볼 수 있다.

새롭게 제정되는 이 남북국제사법은 평화벨트지역에서 민사법률관계의 분쟁을 해결하기 위해 현재의 남북의 내국사법을 그대로 인정하는 가운데 이를 준거법으로 지정하는 법이라 할 수 있다.

이 같은 새로운 남북국제사법의 제정은 법률관계에 있어서의 교류협력은 물론 북한 민법 제10조의 "조선민주주의인민공화국 민법은 국제조약이나 협정으로 달리 정하지 않는 이상 공화국령역 안에서 이루어진 모든 민사법률관계에 적용한다"고 규정한 절대적 규정을 완화할 뿐만 아니라 남북 거래당사자간에 발생하는 민사관계의 법률분쟁을 원활히 해결할 수 있는 남북간 법적 협력방안이기도 하다.

## Ⅴ. 결 론

남북접경지역의 평화적 이용이라는 참여정부의 '신국토구상'은 현재의 남북간 군사분계선을 기준으로 남한지역의 약 20~25㎞에 해당하는 일정지역을 ①군사분계선을 기점으로 남북 2㎞ 이내의 비무장지대, ②남방 15㎞ 이내로 정해진 민통선 이내 지역, ③남방

25㎞ 이내에 지정된 군사시설보호구역의 단계별 범위로 설정하고, 이를 제1단계 '평화벨트준비기'·제2단계 '평화벨트 형성기'·제3단계 '평화벨트 완성기'로 하여 정전체제에 의해서 설치된 비무장지대의 이용체제를 평화와 화합의 시대에 걸맞는 국토공간의 공동이용과 자연환경보전이라는 평화적 이용체제로 전환하려는 국가사업이다.

그러나 정전협정상 비무장지대의 출입, 군사분계선의 통과, 비무장지대의 상대방지역에의 출입 등 비무장지대에 대한 통치권은 군사정전위원회가 행사하고 있어 남북접경지역의 평화적 이용을 위한 사업은 군사정전위원회 또는 관할 사령관의 특정한 허가를 받아야 한다. 또한 비무장지대 내의 모든 사업의 주체에 대한 관할은 물론 사업의 성격에 대해서도 군사정전위원회의 사전 특정허가를 필요로 하며 사후 관리책임까지도 총사령관이 맡도록 되어 있어 남한의 일방적인 결정 내지 북한과의 합의에 의하더라도 그 실현이 상당히 어렵다는 문제점을 안고 있다.

그 밖에도 비무장지대를 포함한 평화벨트지역에서 발생하는 법적 분쟁의 경우 남한의 법을 적용하느냐 또는 북한의 법을 적용해야 하느냐의 문제가 발생하며, 이의 해결을 위해 남한의 국제사법 또는 북한의 대외민사관계법을 민족내부거래에 준용한다고 하더라도 그에 앞서 국내적으로는 남북관계에 관한 새로운 헌법해석이 필요하고 관련법령 등의 정비 내지 새로운 입법이 요구되며 이에 대한 북한과의 별도 합의가 따라야 한다.

물론 이미 채택 발효된 '남북사이의상사분쟁해결절차에관한합의서'를 통하여 분쟁을 해결할 수도 있지만, 중재판정의 준거법으로 정한 법령이 남한의 법인지 또는 북한의 법인지, 아니면 남한의 국제사법인지 북한의 대외민사관계법인지가 분명하지 않다는 것이 해석상의 문제점이다.

따라서 남북접경지역의 평화적 이용을 위해서는 비무장지대의 법적 관할권 문제와 평화벨트지역의 법적 지위 및 적용법에 대한 명확한 방안이 제시되어야 한다.

먼저 비무장지대의 법적 관할권 문제해결을 위해서는 남북한이 평화조약을 체결하는 방안을 모색하여 비무장지대의 관할권을 남북당사자화하고, 평화조약을 체결하는 당사자 또한 남북이어야 한다는 두 가지의 법적 논리를 일치시킬 필요가 있다.

유엔헌장 제4조에 따른 북한의 유엔가입은 유엔이 북한을 국가로 승인한 것이며, 그 결과 한국정전협정상의 북한과 유엔과의 적대관계는 종료되고 상호 평화관계가 회복된 것

으로 해석해야 한다. 또한 1971년 유엔총회의 결의에 의한 중공정부의 승인은 결국 중공이라는 지방적 사실상 정부를 국제법상 평화애호국으로 인정한 것으로, 이 평화애호국이라는 의미는 동시에 한국정전협정상 별도의 조치 없이 유엔과 중공과의 법적 상태를 전쟁상태에서 평화상태로 전환하는 효력이 발생한 것으로 해석하여야 한다.

따라서 북한의 유엔가입과 유엔에 의한 중공승인으로 한국정전협정의 당사자는 대한민국과 북한만이 남아 있으며, 남북한간 평화조약체결의 근거는 여기에서 찾아볼 수 있다. 이 점에 대해 남북기본합의서 제5조는 "남과 북은 현재의 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환하기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다"라고 명시하고 있어, 한반도의 평화조약의 체결은 결국 남북간 체결되는 평화조약임을 확인하고 있다.

남북접경지역의 평화적 이용을 위한 또 하나의 필요방안인 평화벨트지역의 법적 지위와 적용법문제의 해결을 위해서는 국제법상 자유시로 전환과 남북국제사법의 제정을 모색해 볼 수 있다.

접경지역의 일정지역을 평화벨트로 조성하여 이를 국제법상 자유시로 전환하는 것은 남북간의 전쟁상태를 종료시키는 평화조약을 체결한 이후 이를 이행·보장하는 의미를 내포하고 있으며, 비무장지대에 주둔하고 있는 군사정전위원회의 철수를 통하여 비무장지대의 법적 관할권을 남북으로 전환한다는 의미도 내포하고 있다.

나아가 평화벨트지역에 남한의 국제사법을 직접 적용하거나 북한의 대외민사관계법을 그대로 적용하는 것은 상대방의 법체계를 인정하지 않고 일방의 법만을 적용하는 경우가 되므로 평화벨트의 공동 이용이라는 목적과 서로 상치되는 것일 뿐만 아니라 대등한 관계에서의 경제교류협력에도 걸림돌이 될 수 있다.

따라서 평화벨트지역에서 발생하는 법률분쟁에 대해서는 남과 북이 각자의 내국사법을 그대로 두고 남북이 합의로 사안에 따라 이 지역에 적용될 남한의 법 또는 북한의 법을 지정하는 법, 가칭 '남북국제사법'을 제정하는 방안을 제시해본다.

현실의 우리는 평화와 통일을 민족적 과제로 삼고 있으며, 여기서 평화는 현실인 것이며, 통일은 이상인 것이다. 남북접경지역의 평화적 이용이 통일의 이상을 향해 내딛는 현실적인 첫걸음이기를 기대해 본다.

# 북한에 의한 테러유형과 대응방안

노호래 · 이대성*

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 북한에 의한 테러유형
Ⅲ. 북한의 대남한 향후 테러 전망
Ⅳ. 북한의 대남테러 대응전략
Ⅴ. 결 론

Abstract

**Types of North Korean Terrorism Attacks and Response**

Most of terrorist attacks which occurred in South Korea were committed by North Korean communists. There were also many South Koreans who were kidnapped by North Korean agents in foreign countries. Under these circumstances, North Korea must have been placed at the top of the list of terrorist countries.

Following the historic June 15 declaration made by the former president Kim Dae-jung, he declared that there would be no more war in the Korean Peninsula. Unfortunately, no one can make it clear that there will be no attacks by North Korean terrorists. It is also clear that North Korean side insists that they are not related to any kind of terrorism occurring in South Korea.

Even they hope that communists will be boosted up on the South Korean soil with the recent favorable environments. Nowadays many nationals from the northeastern areas of China have entered South Korea and living here. During the past 5 decades, North Korean leadership has tried to change its tactics for terrorism. So we expect them to use pro-communism figures and Chinese compatriots and have linkage with overseas terrorist groups in order to undermine South Korean society.

North Koreans are likely to use explosives, chemical and biological weapons and attack diplomats, businessmen, tourists and overseas compatriots in foreign countries. Therefore, we need to seek countermeasures against possible attacks in the three aspects.

First, so-called Anti-terrorism Act must be enacted as soon as possible. Second, it is urgently needed to draw a policy in order to prevent terrorist attacks. Third, diplomatic means must also be sought to this end. We must positively respond to any possible terrorism by both North Korea and third countries until it is clearly proved that the South-North reconciliation develops into a phase of unity stimulated by true passion toward peace.

**Key word:** terrorism, Anti-terrorism

* 노호래: 세명대학교 경찰행정학과 조교수
이대성: 세명대학교 경찰행정학과 강사

# Ⅰ. 서 론

현대사회는 위험과 공포가 가득한 풍요의 사회이다. 과거의 위험은 자연재해나 인위적인 재해가 주류였다. 그러나 현대 사회는 인간의 이해관계, 이념의 충돌, 문화적 수단과 목표의 괴리 등으로 인하여 신체적·물리적 위해를 가하는 테러의 위협이 증가하고 있다. 이러한 테러는 전쟁의 공포 못지않게 국제사회의 혼란과 위험을 초래하고 있다.[1)]

그리고 일반 시민의 의식 속에 범죄나 테러라는 말들이 자연스러운 일상생활처럼 표현된다는 현실을 주목할 필요가 있다. 특히, 대중매체나 영화사는 무분별하게 테러를 주제로 한 제작활동을 하고 있으며 이러한 테러 현실이 우리의 눈앞에 펼쳐진다면 우리는 생각만 해도 끔직한 일이다.

지난 2001년 9월 11일 미국의 심장부인 워싱턴 D.C, 뉴욕, 피츠버그에서 공중 납치한 항공기를 이용한 동시다발적인 자살공격테러는 반인륜적이고 반문명적인 범죄행위임을 극명하게 드러낸 사건이다. 특히, 뉴욕 무역센터에 대한 전문적이고 조직적인 알 카에다의 항공기테러 공격은 국제 사회에 큰 충격을 던져주었다. 이로 인하여 미국은 약 3천 6백여 명의 인명피해와 220억 달러의 재산 피해를 입은 것으로 알려졌으며, 인명 피해는 美 역사상 남·북 전쟁이후 1일 사망자 數로는 최대를 기록하였다.[2)] 또한, 2004년 3월 11일 아침 스페인 수도 마드리드 기차역 3곳에서 동시다발적으로 통근열차를 대상으로 10여 차례 연쇄폭탄테러가 자행되어 사망 198명, 부상 1400여명으로 집계되었다.[3)]

이러한 대규모 테러사건이 보여주듯이 현대 테러는 최정예 테러리스트들이 고도의 치밀함과 정확한 정보를 가지고 불특정 다수를 대상으로 그 범위를 넓혀가고 있으며 그 무대도 국제적으로 확대되고 있다.[4)] 이러한 테러는 국제 사회 질서를 파괴·위협하고 그 안전을 위태롭게 하여 인간의 고귀한 생명과 인권을 담보로 수행되기 때문에 그 여파는 가

1) Arblaster, Anthony, "Terrorism: Myths, Meanings, and Morals," *International Security,* vol. 25, no. 3 (1997), p. 413.
2) 『동아일보』, 2001년 9월 12일.
3) 『조선일보』, 2004년 3월 13일.
4) Holmers, Kim R., "The Terrorist Attack on America: Implication For U. S. Policy," *The Heritage Foundation Executive Memorandum,* vol. 11, no. 7 (2001), p. 45.

히 충격적이라 할 것이다.[5] 우리도 이러한 테러의 위협에 직·간접적으로 노출되어 있고 국·내외의 테러발생가능성을 배제할 수 없는 현실에 직면해 있다.

현재 북한은 지난 2001년 10월 5일 이형철 UN주재 대표부대사가 UN총회의 '국제테러리즘 근절을 위한 조치' 회의에서 테러에 대한 유감과 테러리즘과 이를 지원하는 행위에 대하여 지속적인 반대 입장을 유지해 왔다고 선언하였다. 그러나 북한은 지난 1982년 12월 "외교관 등 국제적 보호인물에 대한 범죄의 예방 및 처벌에 관한 협약"에 가입한 후, 그 다음해인 1983년 10월 9일에 버어마랑군 묘소에서 우리 대통령 및 각료 등 국제적으로 최고의 보호인물에 대한 테러행위를 자행하였다. 또한 1983년 5월에는 "항공기 내에서 행한 범죄 및 기타행위에 관한 협약"에 가입한 후, KAL기 폭파사건을 자행하여 무고한 115명의 승객전원을 살해하는 잔혹성을 보여주었다.[6]

이외에도 북한은 남한을 대상으로 수많은 테러를 자행하였다. 특히, 위의 두 사례는 북한이 국제협약을 준수하겠다고 국제적으로 확약하고도 국제협약을 위반하는 단적인 사건이다. 그러기에 우리는 최근 남북한 화해분위기에도 불구하고 북한의 선언을 신뢰하기에는 보다 신중한 자세가 필요하다. 왜냐하면, 남한에 대한 테러 주체성은 아직도 북한임을 완전히 배제하기 어렵기 때문이다.

본 연구는 우선 북한의 대남테러전술과 테러유형을 살펴봄으로서 북한의 대남한 향후 테러전망을 조명하고자 한다. 둘째, 이를 근거로 북한의 테러가능성과 향후 테러유형을 분석하여 우리의 현실에 맞는 대응방안을 모색하고자 한다. 셋째, 대응방안에 있어서는 입법·정책·외교적인 측면 등 다양한 시각을 통하여 분석하고자 한다.

---

5) 김태진, "국제테러조직 동향과 대응책," 『한국공안행정학회 학술세미나』(2003), p. 45.
6) 국가안전기획부, 『국제테러사건정보자료: 년도별』(1985), p. 435.

# Ⅱ. 북한에 의한 테러유형

## 1. 북한의 시대별 대남한 테러전술

### 1) 정권수립기(1945년 8월 15일부터 1950년 6월 24일까지)

북한은 1948년 9월 9일 조선민주주의 인민공화국을 선포하였다. 그러나 북한은 실질적으로 소련 정권에 의하여 지배되고 있었다. 이 시기에 북한의 한국에 대한 테러전술은 지하조직을 통한 합법·비합법 양면작전으로 폭력도발과 테러가 주를 이루었다.

### 2) 전후복구기(1950년 6월 25일부터 1960년 4월 19일까지)

6·25 남침전쟁 종결 후, 북한의 대남공작방향은 주로 평화선전공세에 초점을 두었다. 휴전 후, 북한은 경제의 사회주의적 개조라는 명분 하에 일체의 생산수단을 공유화하면서 군수공업에 주력하였다. 이러한 표면적인 평화공세와 별도로 한국에 대한 테러는 전후복구에 역점을 두기 위해 최소한에 그쳤다.

### 3) 혁명추구기(1960년 4월 20일부터 1970년 8월 15일까지)

4·19혁명 후, 한국 사회의 무질서를 틈타 투쟁방향의 전향을 시도하고 간첩의 대량 투입과 용공세력의 확대에 역점을 두었다. 특히 북한은 대남 게릴라전 수행을 위하여 124군부대와 특수부대요원을 양성함으로서 본격적인 한국을 표적으로 한 테러기반을 확보하였다.

### 4) 양면전술기(1970년 8월 16일부터 1980년 12월까지)

북한은 노동당 제5차 대회에서 1960년대의 전략추진 성과와 1970년대의 내외정세평가에 기초하여 대남전략 기본방향을 인민민주주의 혁명노선으로 설정하였다. 북한은 1971년 9월 20일 남북적십자 제1차 예비회담, 1972년 7월 2일 남북공동성명발표, 1974년 3월 20일 대미평화협정제의 등과 같은 평화화해분위기를 조성하면서, 한편으로 한국에 대해 호전적이고 무차별적인 테러행위를 통하여 양면성을 극명히 보여주었다.[7)]

### 5) 대화추구기(1981년부터 1990년까지)

10·26사태 이후, 북한은 한국의 정세를 관망하였으나 1980년에 접어들면서 소위 민주화운동이 거세지고 정국이 불안한 틈을 이용하여 남한내 혁명을 유도하는 대남전략을 획책하였다. 특히, 김정일이 권력세습체제를 구축하는 과정이었기 때문에 총리회담 및 남북대화를 지속하였다. 그러나 북한은 혁명추구기에 양성한 124군부대, 인민무력부 소속 특수부대요원 9만 9천명, 노동당 연락부 소속 공작원 1천명, 그리고 조총련 공작원 4백명 등을 기반으로 한국을 대상으로 한 테러와 비정규 특수전 준비를 완료하였다.

### 6) 방어추구기(1991년부터 현재까지)

1990년 10월 3일 동·서독의 통일, 탈냉전 여파로 구소련의 해체, 동구 사회주의 국가들의 잇단 붕괴로 북한의 대남공작전술은 대내·외적으로 시련을 맞게 되었다. 그리고 한국의 북방외교 성과로 러시아·중국·동구권 국가와의 국교 수립, 남·북한 UN 동시가입, 남·북한기본합의서 발표, 미·북한 제네바 핵합의, KEDO에 의한 경수로공사착공 등은 북한의 테러의지를 자제하게 만드는 요인이 되었다.

특히, 국제사회와 한국 정부가 1994년 김일성 사망과 자연재해로 인한 경제적 궁핍과

---

7) 최윤수, "국가지원 테러리즘에 관한 연구," 동국대학교 대학원 박사학위논문(1991), pp. 137-141.

식량난을 극복할 수 있도록 식량 원조를 하였기에 북한의 대남전략은 방향전환이 불가피하게 되었다. 그러나 한국을 대상으로 하는 북한의 테러행위는 국지적으로 계속되어 북한의 테러 도발에는 변함이 없음을 확인할 수 있다.[8)]

## 2. 북한의 대남한 테러유형

### 1) 항공기테러

#### (1) KNA 민간항공기납치

1958년 2월 16일 부산발 서울행 항공기에 승객으로 가장한 간첩 기덕영의 주도로 다른 4명의 간첩들이 총기로 조종사를 위협하여 강제로 납북하였다. 이로 인하여 승무원 3명, 승객 28명이 납북되었다. 이 중에는 미군장교 1명과 국회의원 1명이 포함되었다. 간첩들은 한국의 정치, 경제, 사회 및 군사 등 모든 분야에 관한 정보를 수집하기 위한 임무를 띠고 대구의 군사비행장 근처에서 활동한 것으로 판단된다. KNA 민간항공기 납치사건은 북한의 사전지령에 의해서 자행된 것이라기보다는 그 당시 한국경찰국의 수배인물인 간첩에 의해 장기간에 계획된 것으로서 이들이 북한으로 탈출하기 위한 수단으로 분석된다.

#### (2) KAL YS-11 민간항공기납치

1969년 12월 11일 12시 25분 강릉발 서울행 항공기가 비행과정에 강제로 납치되었다. 항공기는 승무원 4명을 비롯하여 승객 47명을 태우고 대관령 상공을 비행할 때, 객석에 앉아 있던 간첩이 조정실로 들어간 후, 강제로 항공기의 진로를 바꾸게 하였다. 항공기가 동해상에 진입하자 두 대의 북한 전투기가 접근하여 북한의 함흥부근 연포 비행장에 강제 착륙시켰다.

---

8) http://www.mnd.go.kr/image/04/50/50_10.pdf.

이 사건은 1958년 KNA 민간항공기 납치사건이후 두 번째로서 다시 한번 정부와 국민들에게 충격과 분노를 안겨주었다. 한국정부와 국민들은 북한의 만행을 비판하면서 인도주의적 조치로 승객과 기체를 돌려줄 것을 요구하였으나 1970년 2월 14일 탑승객 59명중 39명이 판문점을 통하여 귀환하였다.

#### (3) KAL F-20 민간항공기 납치미수

1971년 1월 서울발 속초행 민간 항공기를 납치하여 북한으로 납북시키려다가 실패하였다. 이는 북한의 민간항공기납치에 대한 한국 정부의 철저한 대비의 성공사례이다.

#### (4) KAL 858 민간항공기 폭파

1987년 11월 29일 오후 2시 05분경에 민간항공기가 버어마 안다만해역 상공에서 공중폭파되어 탑승객 115명 전원이 희생되었다. 이 사건도 역시 한국정부를 대상으로 한 북한의 테러이다. 범인들은 북한 노동당 중앙위원회 조사부 소속의 대남특수공작원 김승일과 특수여자공작원 김현희로 밝혀졌다. KAL 858기 폭파사건은 1987년 10월 7일 김정일이 북한 노동당 중앙위원회 조사부장을 통하여 두 공작원들에게 내린 친필공작지시에 의해 자행되었다.[9)]

### 2) 폭탄테러

#### (1) 국립묘지 현충문 폭파미수

1970년 6월 22일 북한무장공비 2명이 한국대통령 및 정부요인들이 6·25전쟁 20주년을 맞아 국립묘지 현충문 참배를 기회로 이용하여 폭파·사살하려고 시도했다. 이들은 폭파임

9) 한국공항주식회사, 『보안교육』 (서울: 한국공항주식회사, 2002), p. 34.

무를 띠고 동년 6월 10일경 경기도 군지만에 상륙하여 육로로 수원, 광주, 남양, 군포 및 안양을 거쳐 서울로 침투했다.

이들은 정부요인을 암살할 목적으로 비밀리에 국립묘지 현충문 옥상에 크레모아 원격조정폭탄을 천장에 설치하던 중 그들의 실수로 사전에 폭발됨으로서 참사를 미연에 방지할 수 있었다. 그 폭파로 인하여 그 중 한 명이 현장에서 즉사하고 다른 한 명은 도주하였다.

### (2) 버어마랑군 아웅산묘소 폭파

1983년 10월 9일 북한 테러분자들이 버어마를 공식 방문한 전두환 대통령과 한국국빈을 아웅산묘소 참배 시에 살해하려고 기도한 아웅산묘소 폭파사건이 발생하였다. 이 사건의 주범들은 북한군 소좌 진용진, 대위 강민철, 그리고 대위 김치오 3명이 1조로 구성된 북한의 정예특수요원들이었다. 이들은 1983년 9월 9일 동건애국호편으로 북한 웅진항을 출발하여 1983년 9월 22일에서 23일 사이에 버어마랑군에 도착하였다. 이들은 현지에 파견된 2명의 안내원에 의하여 버어마주재 북한대사관 송창휘 3등서기관, 김웅삼, 손기훈이 살고 있는 집으로 안내되었다. 거기서 이들 테러리스트들은 파괴에 필요한 폭파물을 인계받았다.

테러범 3명은 사고 3일전에 머물렀던 북한외교관 집을 미리 나와 비밀리에 테러공작을 위하여 범행지인 쉐다곤공원 묘지 주위를 사전 답사하였다. 이들은 10월 7일 새벽 02 : 00분에 비밀리 아웅산 묘지 지붕 위에다 2개의 폭탄을 설치하였다. 8일에는 공원에서 자고 10월 9일 아침 한국의 국빈이 자동차로 아웅산 묘역에 도착한 후, 도열하여 대통령 영접을 위한 의식을 연습하는 중에 이들은 위자야 극장 부근에서 원격조정장치로 폭파시켰다. 이로 인하여 대한민국 국빈 17명이 사망하고 14명이 부상당했으며, 버어마 관계자도 4명이 사망하고 32명이 부상당했다.[10]

---

10) 조용관 · 유지웅 譯, 『북한과 테러리즘』 (서울: 고려원, 1991), pp. 81-113.

### 3) 요인암살·납치 및 무장간첩 침투

#### (1) 청와대 기습미수

1968년 1월 21일 북한의 민족보위성 정찰국에 직속된 제124군부대 소속의 1개 소대규모인 무장공비 31명이 휴전선을 넘어 청와대 기습임무를 띠고 서울에 침투하였다. 이들은 동일 밤 10시경 세검정에서 청와대를 향하여 접근하여 오던 중 공비출현 신고를 받고 출동한 종로경찰서장 최규식 총경의 불심검문을 받자 총격과 수류탄 투척을 통한 테러행위를 감행하다가 당시 수도경비사령부 제30경비대대의 즉각적인 출동으로 기습작전은 실패하게 되었다. 정부는 군경합동작전으로 도주한 자들을 추격하여 그 중 1명을 생포하고 26명을 사살하고 나머지 3명 중 2명은 월북하여 귀환한 것으로 추측되었다.

#### (2) 삼척 · 울진지구 무장공비 침투

1968년 11월 3일 북한의 제124군 특수부대원 무장공비 120명이 강원도 삼척군과 경북 울진군의 경계지점의 해안에 침투하였다. 이들 무장공비대원들은 그 지역주민들을 집합시켜 놓고 김일성 주체사상을 선전하고 우리 국민들을 설득하려고 노력하였다.

#### (3) 문세광 박정희 대통령 저격미수

1974년 8월 15일 국립극장에서 광복절 기념식을 거행하던 중, 북한의 지령을 받은 조총련계 간첩 문세광이 박정희 대통령을 향하여 저격을 시도하였고, 이 과정에 영부인 육영수 여사께서 서거하셨다.[11]

#### (4) 강릉 북한무장간첩 침투

11) 국가안전기획부, 『국제테러정세』(1996), p. 10.

1996년 9월 8일 무장간첩을 태운 북한 잠수함이 강원도 강릉 앞바다에서 좌초된 채 발견되었다. 잠수함에서 내려 상륙한 북한요원 중 생포된 이광수는 인민무력부 정찰국 소속이었으며, 정찰국 소속의 정예침투요원 8명이 포함된 것으로 확인되었다. 북한 잠수함은 상어급 소형잠수함으로 침투작전용과 소형함정공격용으로 사용되고 있는 것으로 밝혀지고 있다.[12)]

### (5) 속초 북한잠수정침투

북한의 유고급 잠수정 1척이 공작을 위하여 우리 영해에 침투했다가 복귀하던 중 사고가 발생하여 강원도 속초 동쪽 11.5마일 해상에서 우리 어선의 꽁치잡이용 그물에 걸려 침몰하였다. 북한 잠수정은 70톤급으로 10~11명이 승선할 수 있으며, 공작원 및 특수부대 침투용으로 이용되고 있다.[13)]

### (6) 김정일 전처 조카인 이한영 피살

1997년 2월 15일 발생한 김정일의 전처 성혜림의 조카 이한영씨 피격사망사건은 북한 남파간첩의 소행으로 확인되었다. 이한영씨는 지난 2월 15일 밤, 자신이 기거하던 경기 성남시 분당구 서현동 현대아파트 김모(45세)씨집 현관 입구에서 괴한 2명이 쏜 실탄에 이마를 맞아 뇌사상태에 빠진 뒤 11일만인 2월 25일 숨졌다. 경찰은 이씨 피격현장에서 수거한 탄피가 북한간첩들이 사용하는 것과 동일하고 이씨가 숨지기전 '간첩! 간첩!!!'을 외쳤다는 점 등을 들어 북한간첩의 소행일 가능성이 높은 것으로 보고 수사본부인 성남분당경찰서를 중심으로 9개월째 수사를 벌여왔으나 범인의 행적을 찾아내는데 실패해 수사가 미궁에 빠졌다.

한편 국가안전기획부는 최순호 부부 간첩이 진술한 서울 관악구 신림동의 '드보크'를 발굴한 결과 독침 10개를 담아둔 편지봉투가 이씨 피격 장소 부근인 경기도 성남시 분당

12) 『한국일보』, 1996년 9월 19일.
13) 『조선일보』, 1998년 6월 23일.

구 서현동 '한솔외국어학원' 명의인데다 함께 발굴된 무전기가 사건 발생 1달 전가량인 1월 20일 발간된 생활정보지 '교차로' 신문지로 포장된 점이 이같은 사실을 뒷받침하고 있다고 밝혔다.[14]

#### (7) 여수 반잠수정침투

1998년 12월 17일 23시 15분 여수 앞바다 4㎞지점에 괴물체가 접근하였고, 이를 추격 12월 18일 1시40분 2차 포착 정지명령에 불응하고 도주하자 5시58분 함포 3발을 발사하여 반잠수정이 침몰하였고 12월 18일 8시10분 잠수복차림 북한군 간첩 시체 1구가 떠올랐다.

## Ⅲ. 북한의 대남한 향후 테러 전망

### 1. 북한에 의한 테러발생가능성

테러지원국들은 미국의 아프카니스탄 텔레반 정권과 이라크 후세인 정권에 대한 대테러 보복 공격을 보고, 그 대상이 테러지원정권과 국가가 될 수 있음을 인식하고 테러에 대한 자제를 촉구하고 있다. 북한도 6·15 남북회담, 북·미회담 및 UN에서 테러에 대한 유감표명으로 보아서는 당분간 한국을 향한 테러는 소강상태를 유지할 것으로 보인다. 그러나 북한은 국제사회에서 테러를 선호하는 입장이기에 언제든지 테러를 이용할 가능성을 배제할 수 없다. 그렇다면 북한에 의한 테러발생가능성은 어떻게 되는지 살펴보기로 하자.

14) 『조선일보』, 1997년 2월 17일.

### 1) 친북인사나 간첩에 의한 테러

국내에 있는 친북인사들의 각종 테러에 가담할 가능성은 더욱 배제할 수 없다. 6·15 선언 이후, 북한으로부터 직접적인 테러행위는 나타나지 않고 있지만, 한국에 간첩을 파견하거나 한국 내의 고정간첩들과는 계속 활동을 하고 있다고 보는 것이 정상이다.

### 2) 국내외에 거주하는 조선족을 이용한 간접지원테러

북한의 간접지원테러 대상의 1순위는 국내외에 거주하는 조선족이다. 조선족은 '코리안 드림'을 꿈꾸고 고향에서 막대한 비용을 지급하며 한국에 왔지만, 실질적으로 이들을 기다리고 있는 것은 열악한 근무여건, 저임금, 그리고 불법체류자라는 신분이다. 이러한 현실은 이들에게 이상과 현실사이에서 "상대적 박탈감"을 느끼게 하고 있다. 이러한 상대적 박탈감은 코리안 드림에 대한 기대가치와 실익 사이의 괴리에 의해 발생하는 것으로, 이들의 기대가치에 부응하지 못할 경우 결과적으로 사회·심리적 좌절감이 형성되고, 이것은 곧 폭력사태로 발전할 가능성이 있다는 것이다.[15]

특히, 조선족은 이념의식이 부족하고 남한 사회병리현상에 대한 강한 거부감이 있기에 북한에서 파견되거나 국내에서 활동 중인 고정간첩에게 간접적 테러수단으로 포섭될 우려가 있다. 또한 중국에서 북한의 공작원에게 포섭되어 이념교육을 받은 조선족이 국내에 잠입하여 고정간첩으로 활동하거나 국내 불만세력과 규합하여 테러를 자행할 가능성을 배제할 수 없다.

### 3) 해외 테러조직과 연계가능성

현재 우리나라는 여행 자유화 조치 이후 외국인의 출입이 자유로우며, 따라서 해외 테러조직과의 연계가능성을 배제할 수 없다. 2003년도 출입국 현황을 살펴보면, 일본과 미

15) Robert Merton, *Social Theory and Social Structure* (New York: Free Press, 1968), p. 200.

국의 입국자가 가장 많다.[16] 특히, 북한은 일본 적군파 요원들에게 은신처를 제공하고 있고, 테러조직에 무기를 판매했으며, 미국이 테러지원국으로 지정한 시리아·리비아 등에도 탄도미사일 기술을 계속 지원하고 있는 것으로 드러났다.[17] 이는 북한이 테러지원국임과 동시에 제3세계 국가를 통하여 재외국민이나 공관에 대한 직·간접테러를 자행할 가능성을 보여주는 것이다.

## 2. 북한에 의한 향후 테러유형분석

북한의 반세기 동안의 테러유형을 살펴보면 항공기테러, 폭탄테러, 요인암살·납치 및 무장 간첩 침투가 주를 이루었다. 그렇다면 현재 북한에 의해 발생가능한 테러유형은 어떠한 것이 있는지 살펴보자.

### 1) 폭탄테러

폭탄테러의 가능성이다. 첨단 기술을 가진 공장 폭파, 통신케이블 파손, 교통통제실 폭파를 통한 교통 혼란 가중, 가스 공급처 폭파, 컴퓨터 연결망 마비, 그리고 송유관을 폭파함으로서 수십만 시민들의 불편을 초래할 수도 있다. 폭탄의 종류로는 편지·소포 폭탄, 자동차 폭탄, 그리고 변형하기 쉬운 플라스틱 폭탄 등 광범위하게 사용될 수 있다.[18]

정부의 주요 기관에는 차량폭파를 시도할 가능성이 높을 것이다. 폭탄테러 자행시의 수단으로는 식당이나 자판기 등의 관리·보수유지가 민간인에게 있기 때문에 이를 적극 활용할 것으로 예측된다.[19]

첫째, 폭탄은 해외테러조직과의 연계를 통한 직·간접 구매, 또는 북한에서 직접 제작하거나, 아니면 고도로 훈련된 북한 특수부대 출신을 남파하여 직접 제작하게 할 것이다.

---

16) http://www.moj.go.kr/immi/04_data/statistics_f.htm(검색일: 2004년 5월 23일).
17) U. S. Department of State, *Patterns of Global Terrorism 2000* (Washington, D. C.: GPO, 2001), pp. 75-76.
18) 강영숙 · 이민용 譯, 『테러의 이해』(서울: 백산출판사, 2002), p. 104.
19) 이황우, "국내에서 발생가능한 테러유형과 대응책," 『한나라당 정책위원회』(2001), p. 4.

제작된 폭탄의 운반책은 일반수하물의 폭탄이 설치된 사실을 인식하지 못한 일반인을 이용할 것이다. 둘째, 일반수하물에 운반되거나 설치된 폭탄을 원격 리모콘을 이용하여 폭파할 가능성도 배제할 수 없다. 셋째, 북한에 의해 이념 교육을 철저히 받은 조선족이나 국내불순세력을 이용한 차량폭탄테러의 가능성이다.

### 2) 생·화학테러

생·화학무기는 사람이나 동식물에 해로운 미생물·생물체·독소·질병매개물을 이용함으로써 그 대상을 치사 및 무능화시키는 테러행위를 말한다.[20] 이러한 생·화학무기는 종래의 테러 수단과 방법의 변화를 조장하고 있다. 생·화학무기는 가장 편리하게 소지하거나 사용할 때 용이하게 활용될 수 있으며  파급효과가 크고 증거인멸이 용이하기 때문이다. 우리도 북한의 생·화학무기 공격의 위험에 노출되어 있어 만일의 경우 가장 많은 피해를 볼 수 있다.[21]

우리는 세계에서 인구밀도가 가장 높은 국가에 속하고 있다. 특히, 북한은 지난 60년대부터 소련의 지원으로 화학무기 개발에 착수해 70년대부터는 독자적인 생산조직과 체계를 갖추었으며 화학무기의 경우 현재 세계 3위의 생산국으로서 5,000톤을 보유한 것으로 추정되고 있다.

생물무기도 페스트균, 콜레라균, 탄저균 등 13여종의 생물무기를 안주 등 8개 생산시설과 4개 연구소, 6개 저장시설을 갖추어 다량 보유한 것으로 추정되고 있다.[22] 만일 북한에서 세균테러를 자행할 경우 그 대상지역은 좌파성 인사들이 없는 건물이나 기관을 택하게 될 것이다. 국세청, 경찰청, 검찰청, 군부대, 국가정보원, 정부종합청사, 언론사 등이 그 주요 목표가 될 것이다. 또한 원자력발전소, 지하철, 시장, 백화점, 대형상가, 고원, 경기장 등 공공장소에 대한 생·화학테러도 배제할 수 없다.

---

20) 노호래 · 김창윤, “뉴테러리즘의 특징과 예방대책에 관한 연구,” 『한국민간경비학회』(2002), p. 220.

21) National Science and Technology Council, *Global Microbial Threats in the 1990s* (Washington D. C.: The White House, 1996), p. 2.

22) 고용복 · 윤문근, 『화생방전의 오늘과 내일』(서울: 한국군사사회연구소, 1995), p. 302.

### 3) 해외주재공관·상사원, 해외여행객, 그리고 해외동포를 향한 테러

현재 북한은 아시아·태평양 지역에 6개국 9개 조직, 중동·아프리카 지역에 13개국 14개 조직, 그리고 유럽·미주 지역에 17개국 32개 조직 등 총 36개국 55개 테러조직과 연계되어 있다.[23] 현재 기업의 해외진출이 활발해지고 해외여행이 증가하며, 해외동포의 숫자가 점차 많아짐에 따라 테러에 노출될 확률자체가 높아졌다. 이는 북한에 의한 해외공관, 해외주재상사원, 그리고 해외여행객을 대상으로 하는 테러가 국외에서 발생할 가능성을 예측하게 하는 근거이다.[24]

첫째, 해외주재공관에 대한 테러가능성이다. 1996년 10월 북한의 소행으로 추정되는 러시아 블라디보스톡 최덕근 영사 피살 사건은 해외주재 한국외교관을 대상으로 하였기에 더욱더 테러가능성을 배제할 수 없다.[25]

둘째, 해외주재상사원에 대한 테러가능성이다. 경제성장을 위해서는 테러발생의 위험이 높은 지역에도 자본, 기술, 인력, 그리고 상품을 진출시켜야 한다. 선진국과 개발도상국과의 경쟁을 위해서는 테러발생 위험이 높은 지역을 다른 국가보다 앞서 새로운 시장으로 개척해야 하는 경우도 있다. 따라서 해외진출주재상사원이 북한 테러의 표적이 될 확률이 높아진다고 예견된다. 또한, 1970년대를 기점으로 많은 기업이 해외건설현장에서 많은 근로자들과 함께 국익과 경제성장을 위해 노력하고 있다. 이러한 해외근로자들도 북한의 테러 대상이 될 수 있다. 둘째, 해외여행객에 대한 테러가능성이다. 1990년대 이후, 해외여행이 자유화되면서 한국인의 해외여행이 급속히 증가하고 있다. 해외여행의 증가는 단순한 여행객의 증가뿐만 아니라 업무를 위한 해외 출장의 증가도 포함된다. 또한, 여행지역도 다양해져서 초기에는 일본, 미국을 주요 여행지역으로 하였으나, 최근에는 여행 대상지역이 사회주의권을 포함하여 전세계로 확대되었다. 여행객의 증가와 여행지역의 다변화는 테러대상의 확대를 의미한다.

---

23) 최진태, 『테러, 테러리스트 & 테러리즘』(서울: 대영문화사, 1997), p. 9.
24) Chris Ryan, "Tourism, Terrorism and Violence," *Conflict Studies,* Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism (1991), p. 244.
25) 국가안전기획부, 『국제테러정세』, p. 11.

# Ⅳ. 북한의 대남테러 대응전략

## 1. 테러예방을 위한 입법적 대응

### 1) 테러방지법의 제정

정부의 대테러에 관한 법규 제정과 실제적 훈련에 관한 사항은 올림픽을 기점으로 많이 발전하였다. 지금 우리는 대통령 훈령 제28호에 근거하여 북한의 대남한 테러에 대처하고 있다. 그러나 현재 북한을 포함한 테러지원국의 테러가 점진적으로 증가하고 있는 우리의 대테러관련 법규정은 몇 가지 문제점을 안고 있다.[26]

(1) 대통령 훈령 제47호에 업무분담이 구분되어 있으나 통일적인 대테러종합전담기구가 법적으로 보완되지 않았다.

(2) 군병력에 대한 치안유지 기능여부 및 지휘권에 관한 사항 등의 법률상의 근거와 긴급출동의 결정 및 지휘감독권의 행사에 관한 하부책임에 관한 대책이 미비하다.

종합적인 대테러관련법규정의 문제점을 보완하기 위하여 다음과 같은 사항을 고려하여야 할 것이다.

(1) 테러에 대한 정부의 종합적인 대책, 전담기구 설치에 관한 법령, 테러정책의 기획에 관한 사항, 위기관리체제의 수립, 관련부처의 협력, 예방을 위한 보안 및 정보수집 범위, 테러진압을 위한 절차 등을 포함시킨 테러방지법의 제정이 절실하다.

(2) 테러의 예방 및 진압을 위한 군병력 사용근거와 지휘권에 관한 사항을 규정하여 운영상의 편의를 제공하여야 한다.

(3) 대테러전담기구가 테러 예방 및 보안·정보 수집을 위하여 유관기관에 협력을 요청한 경우 적극 협조하도록 하는 관계 법령의 제정이 필요하다.

(4) 테러방지법 규정이 정치적 목적과 임무에 남용되지 않도록 적용 범위와 목적을 엄

26) 최윤수, "우리나라도 테러리즘에 안전한가?," 『한국공안행정학회 국제학술발표회』(2001), pp. 36-37.

격히 제한하고, 대테러전담기구를 견제할 수 있는 대테러전문위원회의 구성이 필요하다.

### 2) 대테러전담기구 설치

정부는 1982년 1월 21일 대통령 훈령 제47조인 국가대테러활동지침을 법령으로 제정·공포하고, 국무총리를 위원장으로 하는 대테러대책위원회를 구성하여 국가대테러 추진방향을 논의·결정하고 있다. 그리고 행정자치부장관을 위원장으로 하는 실무위원회를 구성하여 제반사항과 대책을 강구하고, 부처별로 대테러전담기구를 편성·운영하고 있다. 부처별 대테러전담임무를 살펴보면 다음과 같다.[27]

#### (1) 외교통상부

국외테러를 담당, 국제기구가입 및 국제협약체결, 그리고 외국정부와 협력체제 유지 임무를 수행하고 있다.

#### (2) 행정자치부

국내테러를 담당, 주요인사·주한외국인 등의 경호안전대책, 그리고 경찰청 대테러특공대를 운용하고 있다.

#### (3) 법무부

테러분자들의 잠입저지대책수립·시행, 위조여권호별 연구개발장비 확보, 출입국제조사업무, 그리고 전문요원을 양성하고 있다.

---

27) 경찰청, 『경찰백서』 (서울: 경찰청, 1998), p. 261.

### (4) 국방부

대테러특공부대 편성운영, 대테러 특수전술연구·개발·장비확보, 그리고 국내·외 대테러 군사작전 지원태세를 확립하고 있다.

### (5) 관세청

대테러위해작품장비저지 대책수립시행, 총기·폭발물 등의 탐지를 위한 검문검색기술 개발, 그리고 요원양성을 하고 있다.

### (6) 국가정보원

국제테러에 관한 정보수집·전파, 대테러시행·감독·조정기능, 대테러 위기관리방법 연구 개발, 그리고 대테러정보·기술·장비·훈련 등을 지원하고 있다.

### (7) 대테러전담진압조직

대테러전담진압조직으로는 1982년 창설된 공수특전단 707부대, 1986년 아시안게임과 1988년 서울올림픽 등 국제적인 행사에 대비하기 위해 창설된 경찰특공대, 그리고 1993년 해상테러 방지를 위하여 해군 UDT내에 해상특공대를 창설하였다. 위의 부처별 테러대응 전략을 살펴보면 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다.[28]

가. 테러방지를 위한 상호기관의 업무협력공조체제가 미비하다.

나. 테러발생시에 진압 및 구출을 위한 책임부서가 없다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 각 분야별 대책본부를 신설하여 정보수집, 테러발

28) 구상회, 『테러학개론』 (서울: 동문, 1999), pp. 183-185.

생시 진압·구조체제 확립, 그리고 교육훈련프로그램개발 등의 구체적인 대책이 필요하다.[29] 이를 위해서는 정부차원에서 테러방지법을 근거로 한 대테러전담기구의 신설이 절실히 요구된다.

## 2. 테러예방을 위한 정책적 대응

### 1) 테러예방을 위한 위기관리체제 확립

대테러활동의 효과성은 대테러활동을 구성하는 구체적인 훈련·계획수립의 정도에 성패가 좌우되는 테러에 대한 전술적인 대응단계이다. 이러한 조직을 활용할 수 있도록 정부는 북한의 테러를 효과적으로 대처하기 위하여 기초적인 프로그램을 개발하여야 한다.

#### (1) 예방(Prevention)

테러의 목적과 정당성에 관계없이 국제법 질서 아래에서 절대로 용인되지 않는다는 의견의 일치와 함께 테러를 조직하고 훈련시켜 수출하거나 테러활동을 지원하는 국가를 외교적으로 고립시키는 활동을 개발한다.[30]

#### (2) 저지(Deterrence)

상황적으로 테러범들이 테러를 일으킬 상황과 여건을 용인하지 않도록 하고, 모든 공공부문과 민간부문에서 주요시설물 및 요인을 보호하고 안전을 기하는데 가급적 최대한의 적절한 조치를 취한다.

---

29) 윤우주, "한국의 대테러 대비태세와 발전방향," 『한국국방연구원』 (2002), p. 28.
30) Heymann, P.B., *Terrism and America: A Commonsense Strategy for a Democratic Society* (MIT press, 1998), pp. 11-12.

### (3) 대응(Reaction)

구체적인 테러에 대항하는 공격활동이다. 테러가 또 다른 테러를 낳는다는 말은 국가가 테러를 정치적인 이유로 용납하거나 관용의 태도에서 비롯되기 때문에 반드시 상응하는 공격으로 좌절시켜야 된다.[31]

### (4) 예측(Prediction)

예측은 위의 다른 3가지 프로그램을 끊임없이 지원하는 정보와 첩보들로서 가능해진다. 북한에 관한 전술, 훈련, 그리고 구체적인 테러방법 등에 관한 중요한 정보를 수집하고 분석함으로써 그들의 테러형태를 예측할 수 있는 능력을 배양해야 한다.

## 2) 테러예방을 위한 사전단계

예방테러는 테러범이나 테러조직에 대한 정보수집분석, 진압작전계획, 훈련, 대테러부대의 관리유지 등이 포함된다. 예방테러는 테러위험 사건으로 발현되지 않도록 관리하고 통제하는 업무를 말한다. 예방테러를 구체적으로 살펴보면 위험의 원천인 테러행위가 생성되지 않도록 관리, 테러단체나 각종 테러위험 정보 분석, 대응방안 수립, 그리고 예방조치를 준수하지 않을 경우 처벌하거나 규제하는 행위를 포함한다.

### (1) 테러정보수집

테러에 대한 정보를 수집·분석하여 그 결과의 중요성을 재평가하고 유관기관에 배포한다.

---

31) Cooper, J., Nelson, And Ronczkowski, M., "Tactical/investigative analysis of targeted crimes, in Advanced Crime Mapping Topics," *National Law Enforcement and Corrections Technology Center, Denver, CO* (April 2002), p. 28.

#### (2) 테러위협분석

테러위협에 관련된 시설물 및 조직에 대한 취약성에 관한 정보 및 첩보를 충분히 활용한다.

#### (3) 테러예방을 위한 보안

예방을 위한 보안은 크게 작전보안, 대인보안, 대물보안으로 구분된다. 첫째, 작전보안은 통신체계를 통한 정보수집 및 배포활동과 대인간의 접촉에 관한 보안이므로 각별한 배려가 수반되어야 한다.

둘째, 대인보안은 대인적 보안조치이다. 테러범의 공격대상이 되는 사람들에게는 항상 위협의 인식도를 높이고 필요시에는 적절한 경호조치를 취하여야 한다.

셋째, 대물보안은 주요 공공시설에 대한 보안이다. 특히 공항만의 보안·검색을 강화하여야 할 것이다. 왜냐하면 공공시설물은 일반 시민들에게 공포감을 유발시키고 기회비용을 높일 수 있기 때문이다.

#### (4) 위기처리계획 수립

테러는 예기치 못한 상황에서 돌발적으로 발생하기에 테러사건의 위기를 처리·통제할 수 있는 특별전담반을 편성·훈련시켜야 한다.[32]

### 3) 테러발생시 대응단계

#### (1) 정책모형의 결정

32) 이상팔, "대테러 위기관리체계의 보완점 모색," 『입법정보』, 제73호 (2002), pp. 4-5.

북한에 의해 자행된 테러 유형으로는 항공기테러, 폭탄테러, 요인암살·납치 및 무장간첩침투 등이다. 그리고 예견되는 유형으로는 폭탄테러, 생·화학테러, 그리고 해외주재공관·상사원·해외여행객·해외동포를 향한 테러이다. 만약 이러한 테러사건이 발생한다면 대테러전담기구는 테러상황에 적합한 정책모형을 신속히 결정하고 위기관리시스템을 가동하여야 한다.

### (2) 위기관리기능의 가동

위기관리기능을 3단계로 구분할 필요가 있다. 그 모형은 테러 유형에 따라 위기관리 프로그램을 제시하여야 한다.

첫째, 완화(Mitigation)는 테러로 인하여 사회 안전에 위협이 된다고 판단되는 경우에 어떠한 행동을 취할 것인가를 결정하고 위험감소 프로그램을 시행하는 것이다.

둘째, 대비(Preparedness)는 테러사건 지역내·외에서 중요한 자원들의 확인과 대응기관들 사이에 필요한 협력을 포함하는 대응계획의 실행과 인명구조와 재난 피해를 최소한으로 줄이는 임무이다.

셋째, 대응(Response)은 비상장비의 지원과 2차적 피해의 가능성을 최소한으로 줄이는 기능이다.[33]

### (3) 진압 및 구조 활동

테러사건이 실제로 발생한다면 대테러조직은 인질범과 협상, 전략적 대응, 테러범 신원확인과 특성파악, 테러범의 제압, 폭발물 제거, 현장통제 등의 임무를 수행한다. 선진국에서는 경찰특공대 역할이 중요한 부분을 차지하고 있다. 첫째, 경찰특공대의 경우 특별대응팀, 신속대응팀, 비상대응팀, 특별작전팀, 그리고 특별출동연합 등을 통하여 다양하게 대처할 수 있도록 하여야 한다. 이러한 경찰특공대는 인질구출작전이 1차적 임무이며 현장

33) 이황우 · 한상암 共譯, 『대테러정책론』 (서울: 명진출판사, 1996), pp. 33-36.

보존을 주 임무로 하고 있다.[34] 둘째, 특수기동타격대인 제707부대는 실질적으로 테러를 진압·구조 활동을 담당하고 있다. 셋째, 해군 UDT내에 해상특공대는 해상테러 진압·구조 활동에 주력하고 있다. 그러나 진압 및 구조 활동의 문제점을 다음과 같이 지적할 수 있다. 첫째, 테러업무를 연속적으로 최대화할 수 있는 통합네트워크가 구축되지 않았다는 점이다. 둘째, 조직 상호간 장비·자원의 상호운영성이 부족하다는 점이다. 셋째, 위 기관들의 보고·지시체계의 문제점 등을 들 수 있다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 앞에 언급한 대테러전담기구 신설이 필수적이다.

## 3. 테러예방을 위한 외교적 대응

### 1) 국제협력을 통한 대응

북한과 같이 국가가 직접 테러를 지원하는 경우는 여러 가지 형태를 통해서 제재를 가할 수 있다. 국제적인 협약, 외교관계 단절, 국가승인 철회, 그리고 경제적 제재조치를 포함한 비군사적 제재가 있다.[35]

(1) 북한은 1987년 이후 테러를 직접 지원하지는 않았으나, 9·11 테러사태 이후 대테러정책 천명 및 국제협약가입 등 긍정적인 조치에도 불구하고 대테러관련 12개의 국제협정·의정서 등에 6개만 가입하는 등 실질적인 대테러활동은 미흡한 실정이다. 또한 UN안보리 결의안 1373호 이행 및 테러분자들에 대한 금융동결 조치가 미흡했고, 미국의 대테러회의 개최제안도 거부한 바 있다.[36] 이에 우리는 다양한 외교채널을 통하여 북한의 국제협정 및 의정서 가입을 종용하여야 할 것이다.

(2) 테러를 방지하기 위한 국가간의 강력한 조치는 주로 외교관계의 단절로 테러국가의

34) 김상훈, 『SWAT 테러전 대응장비』 (서울: 평화출판사, 1993), pp. 64-75.
35) 정형근, "국제테러의 법적규제에 관한 연구," 서울대학교 대학원 박사학위논문(1991), p. 323.
36) 김태진, 위의 글, p. 56.

대사관을 폐쇄하고 주재외교관들을 강제 추방하는 것이다. 북한이 자행한 테러사건으로 인하여 강제로 추방당하고 양국간의 외교단절을 가져온 사건은 많이 있다. 그 중에서 북한이 외국정부를 전복하려는 음모를 가지고 당해국가의 테러리스트들을 지원한 혐의로 북한외교관들이 강제로 추방당했다. 그리고 1983년 버어마랑군 아웅산묘소 폭파사건으로 버어마 정부는 북한에 대한 국가승인을 철회하였고, 폭파사건 발표 후 48시간 이내에 북한대사관을 폐쇄하고 공관원을 추방하였다.[37]

(3) 미국 국무부는 "세계 테러리즘의 유형: 2003년"이란 보고서에서 1993년 이후 지금까지 북한·쿠바·이란·이라크·리비아·수단·시리아 7개국을 테러지원국으로 지정하고, UN은 테러지원 7개국에 대하여 무기·경제원조·국제금융기관의 차관제공금지 등의 제재조치를 부과하고 있다.[38]

### 2) UN기구를 통한 대응

한국과 북한이 비회원국가로 활동할 때는 UN의 제재를 받지 않았으나 지금은 정식회원국으로 가입함으로서 UN회원국들의 결의를 준수해야 할 의무를 가지기 때문에 이러한 대응은 효과적이다. 국제테러를 예방하고 대처하려는 노력은 UN에서 여러 차례 시도해 왔다. UN총회는 국제테러에 관한 임시특별회의를 개최하여 다양한 측면에서 대책과 그 결과에 관한 의결을 하였다. 그 내용은 다음과 같다.[39]

(1) 인류의 근본적인 자유와 생명을 위협하는 모든 국제테러를 만장일치로 비난한다.
(2) 국제테러를 일으키는 근본적인 원인을 연구해야 할 것이다.
(3) 모든 회원국들에게 UN 산하기관과 협조 하에 국제테러의 근본적인 원인을 근절하

37) 최윤수, "우리나라도 테러리즘에 안저한가?," p. 44.
38) U. S. Department of State, *Patterns of Global Terrorism 2002* (Washington, D. C.: April 2003), pp. 76-82.
39) 제성호, 『항공기테러와 국제법』 (서울: 지평서원, 1989), pp. 430-447.

는데 기여하도록 촉구해야 한다.

(4) 국제법 하에서 다른 회원국이 테러에 가담하거나 또는 테러행위를 묵인해서는 안되며, 테러집단을 조직·충동하고 협조하지 않도록 UN헌장을 준수하는 회원국으로서의 임무를 성실히 수행하도록 촉구한다.

(5) 1963년 서명된 비행 중 공격행위의 금지를 내용으로 한 동경협약과 1970년 체결된 비행기 불법납치 등에 관한 국제테러를 규탄하고 공동대처한다는 헤이그 협약 등 기존국제협약에 가입하지 않은 비서명국가들에게 가입하도록 종용한다.

(6) 회원국들에 대하여 자국의 영토 내에서 테러활동을 대비하고 국제협약에 준한 국제법을 제정하여, 국제테러리즘의 문제를 신속하고도 효과적으로 근절할 수 있는 모든 적절한 대책을 취하도록 한다.

(7) 각 국가의 책임관할 영토 내에서 국제테러리즘을 예방하고 대처하는데 중요하다고 고려되는 대책을 관련된 UN특별기관에 건의하도록 한다.

(8) 국제테러를 다루는 각국의 정책자료를 집계하여 책자를 발간·배포한다.

(9) 지금까지 여러 협약에 포함되지 않은 국가지원테러를 근절하기 위하여 범인인도와 기소의 원칙에 관한 보완적인 지원협정이 요망된다.

(10) 국제테러의 원인을 근절하는데 기여할 수 있도록 하고, 안보이사회는 UN헌장의 규정을 필요시에 적용하며, 국제테러를 야기하고 국제평화와 안전을 위태롭게 하는 외국인의 영토점유, 식민지, 인종차별 등의 상황에 각별히 유의하도록 촉구한다.

그러나 UN이 모든 국제테러문제를 효과적으로 대처하는 것은 아니다. UN도 다음과 같은 문제점을 안고 있다. 첫째, UN의 주관으로 이루어진 각종 테러방지대책은 그렇게 효과적이지 못하다는 사실이다. 둘째, 테러에 대한 정보를 유포하고 쟁점화시키는데 효과적이지만 실질적인 제재는 어렵다는 점이 있다. 위의 문제점에도 불구하고 북한의 국가지원테러에 대처하는 우리에게는 UN회원국으로서 이러한 방안을 특별임시회의에 건의하고 적절한 조치를 강구할 지위를 갖고 있기 때문에 상당히 효과적일 것으로 기대하고 있다.

### 3) 북한과의 직접적인 대화

역사적으로 고찰하면 테러에 대한 양국가의 동일한 이해관계가 상호 존중되어야 한다는 제한된 범위 내에서 양국가간의 대테러 협력체제가 가장 효과적이었다.[40]

테러에 대한 이해관계가 있는 당사국들은 국제테러를 어떠한 유형, 목적, 동기에 의해 자행되든지 간에 국제법 하에서 엄연한 범죄행위로 간주하는 명백한 태도결정이 있어야 한다. 그러나 테러에 관한 명백한 태도결정이 어렵다면 적어도 제한된 범위 내에서 최소한의 입장을 밝혀야 한다. 그리고 우리는 북한에 대하여 다음과 같은 사항에 대하여 합의하여야 한다.

(1) 국제테러의 동향과 인적사항에 관한 정보의 발신과 수신을 원활하게 운용하는데 근본적으로 의견을 함께 하여야 한다.
(2) 보다 정확하고 명확한 정보를 전달할 수 있는 통신체계를 구축하고 운영한다.
(3) 국제테러리스트의 분류를 전산처리하고 신속하게 이들의 동향을 알리고, 테러를 방지하는데 대한 정책결정수준에서의 노력을 유도한다.

이러한 체제를 운영하기 위하여 우리와 북한은 테러의 예방과 대책에 관한 방법과 전술을 포함한 각종의 정보를 교환하고, 일반적인 경찰업무에 관한 사항이나 범죄에 관련된 수사기술, 장비에 관한 정보 및 활용방안에 관한 협정을 체결한다. 이것은 테러범이나 사건의 수사에 관한 협조의 형태로 가장 많이 시행되고 있는 것으로서 테러범의 인도조약과 재판관할권에 관한 협정을 포함한다.

---

40) Paul Wilkinson, "International Dimensions," in William Gutteridge(ed.), *The New Terrorism* (London: Mansell Publishing Limited, 1986), p. 49.

# V. 결 론

1945년 이후 최근까지 한국에서 발생된 대부분의 테러사건은 북한 공산주의자들에 의해 자행된 테러이다. 또한 외국에서 북한의 공작원에 의해 납치되는 경우도 많았다. 이러한 상황에서 볼 때 우리 한국의 대테러대상은 북한일 수밖에 없다.

6·15 선언 이후 김대통령은 앞으로 한반도에서는 전쟁이 없을 것이라고 했다. 그러나 한국에서는 북한에 의한 테러가 없을 것이라는 확증도 없는 상태이다. 북한의 입장에서는 한국에서 발생하는 어떠한 형태의 테러행위도 북한과는 관계가 없다고 주장할 것이 명백하다. 이러한 환경은 북한의 입장에서 볼 때 한국 사회에서 더 많은 공산주의자들의 잠재적 성장이 기대되는 시기이다. 그리고 현재 한국에서 중국연변조선족들이 비교적 자유롭게 출·입국을 하면서 한국 내에서 생활하고 있다.

지난 반세기 동안 북한은 끊임없는 테러 전술의 변화를 시도하였다. 현재 북한에 의한 테러발생가능성은 친북인사나 간첩에 의한 테러, 국내·외에 거주하는 조선족을 이용한 간접지원테러, 그리고 해외테러조직과의 연계가능성을 예견할 수 있다. 북한에 의한 테러유형으로는 폭탄테러, 생·화학테러, 그리고 해외주재공관·상사원·해외여행객·해외동포를 향한 대인테러가 있다. 여기서 우리는 북한의 보이지 않는 테러와의 전쟁에서 3가지 측면에서 대응방안을 모색하여야 할 것이다.

첫째, 입법적인 측면에서 테러방지법의 제정이 시급하다. ①무엇보다도 테러방지법은 테러에 대한 종합적인 대책, 전담기구 설치에 관한 법령, 테러정책의 기획에 관한 사항, 위기관리체제의 수립, 관련부처의 협력, 예방을 위한 보안 및 정보수집범위, 그리고 테러진압을 위한 절차 등을 포함하여야 할 것이다. ②부처별로 세분화된 대테러전담업무를 통괄할 수 있는 대테러전담기구의 신설이 절실하다.

둘째, 테러예방을 위하여 정책적으로 대응할 수 있는 방안이 필요하다. 이를 위하여 ① 위기관리체제를 예방, 저지, 대응, 예측의 체제로 세분화하여야 한다. ②이를 근거로 사전예방인 테러정보의 수집, 테러위협의 분석, 테러예방을 위한 보안, 위기처리계획 수립 등을 하여야 한다. ③테러 발생시에 정책모형을 결정하고, 여기에 적합한 위기관리기능을

가동하여 진압 및 구조 활동을 하여야 한다.

셋째, 테러예방을 위하여 외교적 수단을 이용하여야 할 것이다. 우선 ①국제협력을 통하여 북한이 국제협정 및 의정서 가입을 종용하고 ②테러자행시에 외교를 단절하거나 외교관을 추방하는 강경책을 고려하여야 하며 ③경제적인 제재조치를 취하여야 할 것이다. ④또한 UN을 통하여 북한의 테러행위의 조짐이나 우려를 간접적인 조치로 공론화시켜야 할 것이다. 이러한 북한의 테러행위 공론화는 상당히 기대가 클 것으로 기대된다. ⑤마지막으로 북한과의 직접적인 대화를 통하여 테러 예방과 대책에 관한 방법과 전술을 논의·합의할 수 있도록 하여야 할 것이다.

여기서 우리는 남·북한의 화해분위기가 진정한 평화적 욕구에 의한 화합의 단계에 진입했는지를 입증할 때까지는 북한뿐만 아니라 제3국으로부터의 테러에 대하여도 적극적으로 대처해야 할 것이다.

# 북한의 '민족공조'론과 남북관계 10년:
## 평가와 전망

최 진 욱*

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 민족공조 논조의 시기별 변화
Ⅲ. 김정일 정권 10년 남북관계 실태와 평가
Ⅳ. 북핵 위기와 남북관계 전망
Ⅴ. 결 론: 대북정책 추진 방향

Abstract

**North Korea's 'National Collaboration' and Inter-Korean Relations**

This paper is to analyze North Korea's "National Collaboration' and inter-Koreans relations during the last ten years. It also tries to analyze the prospects for future inter-Korean relations and North Korea's policy direction towards South Korea in the context of North Korea's nuclear crisis. Finally, it provides some policy suggestions for the future inter-Korean relations.

North Korea redefined the concept of the nation and began to emphasize it in 1990's. The most important requirement for the same nation is to share blood and language. North Korea's nationalism is characterized by self-reliance on the basis of which Korean should expel the U.S. forces from the Korean peninsula. North Korea's nationalism can materialize only under the leadership of the Great Leader.

As for the inter-Korean relations, the relationship has developed in many areas during the last ten years: reunion of separated family, economic cooperation of over seven million dollars a year, a number of government talks including the 2002 summit, exchange visit of people. However, the inter-Korean relationship has yet to make progress in such areas as the reduction in military tension, dispute over the policy towards North Korea between the progressive group and conservative group, substantial change of North Korea.

**Key word:** nationalism, national collaboration, self-reliance, military tension reduction, substantial change, North Korea's nuclear crisis, perceptions towards North Korea

* 통일연구원 선임연구위원

# Ⅰ. 서 론

김정일 정권 10년간[1] 북한은 사회주의체제를 유지하고, 김정일 정권을 유지·강화시키기 위해 전념한 것으로 평가된다. 이를 위해 내부적으로 북한은 이념과 당, 군의 중요성을 강조하는 일관성을 보였다. 북한은 동구사회주의권의 붕괴는 이념의 붕괴에서 초래된 것이라고 진단하였으며, 이념의 강화를 책임지는 당의 역할을 중시하였다. 특히 선군정치를 김정일의 정치방식이라고 주장하며 군의 중요성이 증대되었다.

대내정책의 일관성과 달리, 북한은 대외정책 및 대남정책에 있어서 다양한 전술을 구사한 것으로 평가된다. 1993~1994년 북핵 위기 시 북한은 소위 '통미봉남' 정책 하에 미국과의 교섭에 전념하면서 남한을 철저히 배제하는 정책을 취함으로써 남북관계는 경색국면을 벗어나지 못했다. 90년대 중반부터 북한은 극심한 경제난 속에서 외국의 원조를 요청하였으며, 1998년 김정일의 공식승계 이후 서방과의 관계정상화에 적극적으로 나서기 시작하였다. 북한은 남한과의 당국회담에 적극적인 자세를 보이기 시작하였으며, 2000년 남북정상회담이 개최되기도 하였다. 북한은 부시행정부 등장 이후 미국의 대북 적대시 정책을 이유로 남북관계를 경색시켰으나, '악의 축' 발언 등 부시행정부의 대북 인식이 오히려 악화되는 가운데 남북관계를 복원시키는 상반된 모습을 보이기도 하였다. 최근 핵위기의 와중에서는 '민족공조'론을 들고 나옴으로써 보다 적극적인 대남정책을 전개하고 있다.

본 고의 목적은 김정일 정권 10년간 북한의 대남관계를 분석하고 향후 남북관계를 전망하는 것이다. 이를 위해 최근 들어서 강조되고 있는 북한의 '민족공조'론 논조 변화를 분석하고, 1994년부터 2004년까지 남북관계 10년을 평가한 후, 향후 남북관계와 북한의 대남정책방향을 전망해 보고자 한다. 끝으로 우리의 대북정책 방향을 제시하고자 한다.

---

1) 본 고에서 '김정일정권 10년', '남북관계 10년'의 기간은 1994년 김일성 사후부터 2004까지의 기간을 말한다.

## Ⅱ. 민족공조 논조의 시기별 변화

1980년대까지 북한의 '민족'은 민족개념에 대한 스탈린의 정의에서 크게 벗어나지 못하였다. 1960년대 발행된 「조선말사전」에 의하면, 민족은 "언어, 지역, 경제생활 및 문화의 공통성에 의하여 표현되는 심리적 상태" 위에서 발생된다는 스탈린의 정의를 그대로 따르고 있다. 1964년의 「대중정치용어사전」에서는 민족은 "전세계에서 공산주의가 실현되고 모든 민족들이 유일한 공산주의적 경제체계를 가지게 되면 점차 민족들의 합류가 실현될 수 있다"고 설명한다.

민족의 개념은 80년대 들어서 「고려민주공화국창립방안」과 함께 통일문제에 있어서 핵심적인 지위를 차지하게 된다.[2] 1985년판 「철학사전」은 "민족이란 핏줄과 언어, 령토와 문화의 공통성에 기초하여 결합되면서 형성되기 시작하였다"고 정의하였다. 이와 같은 '민족'의 중요성이 증대되는 경향에도 불구하고 80년대 중반까지 김정일은 "우리 공산주의자들이 민족주의자로 될 수는 없습니다. 공산주의자들은 참다운 애국주의자인 동시에 참다운 국제주의자입니다"라고 강조함으로써 민족주의자로서 인식되기를 거부하였다.[3]

북한 '민족주의'의 본격적인 출범은 90년대 들어서였다고 할 수 있다. 90년대 들어서 김정일은 민족의 기본징표로서 핏줄, 언어, 지역의 공통성을 제시하고, 이 가운데서도 언어와 핏줄이 가장 중요하다고 하였다. 즉, 같은 지역에서 살아도 핏줄과 언어가 다르면 민족이라 할 수 없고, 해외에서 살아도 동포들은 다 같은 조선민족이라고 말하였다.[4] 따라서 언어, 지역, 경제생활의 공통성, 문화생활의 공통성 등 4가지를 민족의 기준으로 삼은 스탈린의 입장은 조선의 실정에 맞지 않다는 것이었다. 즉, 김정일은 민족이란 "사회력

2) 정영철, "북한 민족주의의 전개와 그 특징: 1980년대와 1990년대를 중심으로," 『현대북한연구』 4권 2호 (2001), p. 239.
3) 정영철, 위의 글, p. 244.
4) 스탈린이 언어, 지역, 경제생활의 공통성, 문화생활의 공통성 등 4가지를 민족의 기준으로 삼은 데 대하여, 조선의 실정에 맞지 않다고 김정일은 반박하면서 민족의 기본징표로서 핏줄, 언어, 지역의 공통성을 제시하고, 이 가운데서도 언어와 핏줄이 가장 중요하다고 하였다. 김정일의 이러한 주장은 1960년 논문에 나타난 것으로 되어있지만, 실제 작성된 것은 1980년대 중반 이후로 추정된다. 김정일, "민족문제에 대한 올바를 리해를 가질데 대하여(김일성종합대학 학생들과 한 담화, 1960.10.4)," (평양: 조선로동당출판사, 1999).

사적으로 형성된 사람들의 공고한 결합체이며 운명의 공동체"라고 규정하면서, 혁명과 건설은 나라와 민족을 단위로 하여 실현된다고 주장하였다.[5)]

90년대 들어서 북한식 '민족주의' 개념이 정립된 이후에도 지난 10년간 '민족'에 대한 북한의 논조는 전략적 변화를 보여 왔다. 여기서는 지난 10년간 북한 '민족주의'의 시기별 강조점의 변화를 살펴보고, 평가해 보고자 한다.

## 1. 체제수호와 공식 승계, 1994~1998

1994년 김일성 사후부터 김정일이 공식 승계하는 1998년까지 북한의 '민족'은 과거의 '민족대단결'론에서 크게 벗어나지 못하였다. 북한은 1972년 「7·4 남북공동성명」에서 남북통일방안의 3대원칙의 하나로서 '민족대단결'론을 제시한 이래, 1980년 「고려민주연방공화국창립방안」과 1993년 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령」 등에서 '민족대단결'론을 유지하여 왔다.

'민족대단결'론이 1980년대 후반 이후 강조되기 시작한 것은 소련 및 동구사회주의권의 붕괴로 인한 체제위기의 극복을 위한 것이었다고 할 수 있다. 1989년 김정일은 "조선민족제일주의 정신을 높이 발양시키자"는 논문에서 "조선민족의 위대성에 대한 긍지와 자부심"을 주창하면서 북한식 사회주의체제의 고수와 통일위업 완수를 강조하였다.

북한이 말하는 민족대단결은 "민족전체가 당파와 소속, 정견과 신앙의 차이를 초월하여 하나로 굳게 단결하여 조국의 통일과 통일된 조국의 번영에 기여하기" 위한 것이다. 단지 1990년 이전에는 통일 3대원칙의 하나로서 거론되었으나, 1990년대에는 "조국의 자주적 평화통일의 근본전제이며 또한 그 본질적 내용"으로서 북한의 대남정책에 있어 가장 중요한 준거개념으로 사용되었다.[6)]

김일성 사후 김정일의 '민족'에 대한 강조는 더욱 강화되었음을 1997년부터 연이어 나

5) 김정일, "인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다(1991.5.5)," 『김정일선집 11』 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 47.
6) 김태일 · 전상인, 『〈조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령〉과 북한의 대남정책』, 통일정세분석 93-04 (서울: 민족통일연구원, 1993), p. 8.

온 김정일의 문헌에서 찾아 볼 수 있다. 김정일은 체제위기의 현실을 감안, 계급문제 해결보다 민족성을 부각하면서 민족주의가 체제의 중요한 이념적 좌표임을 강조한 바 있다.[7] 김정일은 민족은 영원하지만 계급은 영원하지 않다고 인식함으로써, 사회가 발전하고 공산주의 사회에 이르면 민족자체가 소멸될 것이라는 스탈린의 주장에 반대하였다. 민족과 계급은 모두 사회적 집단이지만 민족은 계급보다 포괄적인 사회적 집단이기 때문에, 민족이 있고서야 계급이 있을 수 있으며 민족의 이익이 보장되어야 계급의 이익도 보장될 수 있다고 보았다. 즉, 사회주의가 완전한 승리를 이루면 무계급 사회가 실현되지만 민족이 이어오는 혈통은 대를 이어 존속하기 때문에, 민족은 영원하며 민족이 영원할 수 있기 위해서는 그러한 힘을 키워야 한다는 것이다. 요컨대, 계급과 계층은 사회에서 차지하는 지위와 역할에 따라 변할 수 있어도 사람들의 운명 공동체인 민족은 영원하다는 것이다.[8]

이 시기 북한의 민족주의 강조는 체제수호와 공식승계의 명분축적을 위해 강경일변도의 대남공세 대신 민족주의 기치아래 대남정책을 다변화할 가능성을 시사한 것이라고 할 수 있다. 김정일은 자주·평화통일·민족대단결의 조국통일 3대원칙과 「전민족대단결 10대강령」, 「고려민주연방공화국창립방안」을 가장 정당하고 현실적인 투쟁강령이라고 강조하면서, 김일성의 통일노선을 지켜나갈 것을 강조하였다. 즉, 민족을 떠난 계급이나 계층은 있을 수 없으며, "사상과 이념, 제도의 차이를 뒤로 미루고 민족공동의 이익을 앞에 내세우며 그에 기초하여 단결하는 원칙을 견지하여야 한다"고 하였다.[9]

김정일은 "사상과 신앙의 차이, 자본가, 군장성, 집권 상층여부와 관계없이 지난날 민족 앞에 지은 죄를 뉘우치고 통일의 대오에 나설 것을" 촉구하면서,[10] 조건부의 남북관계 개선 및 대외관계 개선을 주장하였다. 즉 남한에게는 반북대결정책을 연북화해정책으로 바꾸고 국가보안법 철폐 등을 주장하였다. 또한 미국과 일본에 대해서도 북한에 대한 적대시 정책을 버린다면 관계가 호전될 수 있을 것이라는 것을 지적하였다.

---

7) 김정일, "혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여(1997.6.19)," 『김정일선집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 2000).
8) 조성박, 『김정일 민족관』 (평양: 평양출판사, 1999), p. 233.
9) 김정일, "위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자(1997.8.4)," 『김정일선집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 2000), p. 350.
10) 위의 글, p. 351.

1998년 신년 공동사설에서도 북한은 “남조선에서 근본적인 변화가 일어나야 한다”는 것을 재차 강조하였다. 4월 18일 “온민족이 단결하여 조국의 평화통일을 이룩하자”(세칭 『4·18 서한』)에서 김정일은 「민족대단결 5대방침」 제시를 통해 김대중 정부의 대북 3원칙에 대응하고, 김정일의 통일능력을 과시하려고 하였다. 5대방침은 민족자주, 애국애족, 남북관계 개선, 반외세, 내왕·접촉·대화·연합 강화였다. 비록 「5대방침」이 조건부 대남유화정책이라는 한계를 벗어나지는 못하였으나, 기존의 주장과 한 가지 다른 점은 김대중 정부에 대한 비난을 자제하는 한편, 국가보안법, 안기부법 폐지를 공공연히 주장하는 대신, “반통일적인 법률과 기구폐지”라는 간접적 표현방법을 구사하였다.

요컨대 북한이 「10대강령」과 『5대방침』 등에서 강조하고 있는 ‘민족대단결’은 통일의 맥락에서이며, 반미·반정부 투쟁을 위한 통일전선의 확대를 의미하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 공세적 의미의 통일전략이라기 보다는 사회주의권 붕괴와 김일성의 사망이라는 체제위기 속에서 남한의 흡수통일에 대한 불안감으로 인한 방어적 성격이 강하였다고 할 수 있다. 즉, 체제유지적이고 방어적인 입장에서 민족주의를 사회주의와 결합하여 ‘우리식 사회주의’와 ‘조선민족제일주의’로 상징되는 민족주의적 사회주의를 전면에 내세우기 시작한 것이다.

## 2. 경제적 실리 추구, 1998~2002

1998년 김정일의 공식승계 이전 북한은 미국과의 관계개선 노력 속에서 남한을 철저히 배제하는 소위 ‘통미봉남’ 정책을 유지하였다. 그러나 김정일의 공식승계를 계기로 전술적 변화를 보였다. 즉 시급히 필요한 식량과 외화의 획득을 위해 기존의 전투적인 대남전략보다는 유연한 대남전략을 전개하여 왔다.

‘민족대단결’ 역시 통일의 맥락에서 크게 벗어나지 않았고 반외세적·반정부적인 것이었으나, 통일전선전술의 개념을 확대하여 남한 자본가들과의 협력을 위한 명분을 확보하고자 하였다. 특히, 김대중 정부 출범 이후 남한의 적극적인 대북 포용정책에 편승하여 실리차원의 전술적 변화를 보였다. 북한의 태도변화는 대북 비료지원을 논의하기 위한 차관급 회담(1998.4.11~4.17)의 수용과 금강산관광사업을 시작으로 가시화되기 시작하였다.

남한정부에 대한 불신과 1999년 서해교전 등으로 북한의 태도변화가 대남정책 변화로 이어지는 데는 시간이 필요하였으나, 마침내 북한은 체제안정에 대한 자신감을 바탕으로 과감한 대외관계 확대에 나서고 남한의 대규모 대북 경제지원 메시지 및 현금제공에 고무되어 남북관계개선에 나서게 되었다.

2000년 남북은 정상회담을 개최하고 5개항의 「6·15 남북공동선언」을 채택하여, 자주적 통일, 남북한 통일방안의 유사성 인정, 당국간 대화 개최, 남북경제교류협력 확대, 인도적 문제의 조속한 해결, 김정일 답방 등에 합의하였다. 북한은 「6·15 남북공동선언」이 "민족자주통일선언으로 민족끼리 힘을 합쳐 자주적으로 조국통일을 이루자는 것을 온 세상에 천명한 것이다"라고 주장하면서 남북관계의 진전을 강조하였다. 2000년 정상회담을 계기로 남북관계는 전과는 다른 차원에서 전개되기 시작하였다. 무엇보다 통일의 방법과 형태 및 남북협력에 대한 당국간 공조의 가능성을 열었다.

2001년 부시행정부의 등장 이후 북·미관계가 긴장되면서 북한은 보다 적극적으로 민족공조를 주장하기 시작하였다. 2001년 3월 개최된 한미정상회담에서 부시대통령이 북한에 대하여 강경발언을 한 것 등과 관련하여, 북한은 남북한이 화합하여 통일하려는 것을 달가워하지 않는 미국의 '반통일정책'으로 규정하고, 남북, 해외 전체동포가 이를 저지하여야 한다고 촉구하였다.[11]

2002년 신년공동사설에서 북한은 '민족공조'란 용어를 처음 사용하였으며, 2002년 2월 한미정상회담에서 논의된 대북문제와 테러문제 등에 대한 한미협력에 대하여 불만을 표시하면서 한국의 국제공조에 대하여 반발하였다.[12]

11) 『평양방송』, 2001년 4월 3일; 4월 19일.

12) 김 대통령은 회담에서 "한미동맹 관계는 한반도뿐 아니라 동북아 안정에 긴요하다" 는 점을 강조하면서 대테러 전쟁에 동맹국으로서 가능한 지원과 협력을 아끼지 않겠다는 입장을 전달하였다. 특히 양국 정상이 한미동맹관계를 기존의 대북공조 뿐 아니라 테러문제 등 범지구적인 차원에서까지 협력하는 '글로벌 파트너십' 수준으로 발전시켜 나가기로 하였다. 『인터넷 연합뉴스』, 2002년 2월 20일(검색: 2004년 2월 26일).

## 3. 핵위기 돌파, 2002~현재

2002년 핵위기 이후 북한의 '민족공조'론은 보다 적극성을 띠기 시작하였다. 이전의 민족공조가 남북통일의 맥락과 남한으로부터의 경제적 지원확대를 위한 것이었던데 반해서, 핵위기 이후는 보다 적극적으로 반미를 위한 민족공조를 강조하였다. 북핵 위기를 미국과 북한의 갈등이 아닌, 미국과 '조선 민족'의 갈등으로 규정하고, 반미·반전을 위한 민족공조를 주장하기 시작하였다. 2003년 1월 1일 「로동신문」, 「조선인민군」, 「청년전위」 공동사설에서 북한은 "우리 민족끼리, 민족공조를 실현하는 것은 통일에로의 지름길이다. 핏줄도 하나, 언어도 하나, 문화도 하나, 력사도 하나인 우리 민족에게 있어서 민족공조는 당연한 리치이며 생존방식이다 … 외세와의 공조를 추구하는 반민족적인 책동을 철저히 배격해야 한다"고 주장하였다.

선군정치와 우리민족제일주의가 북한뿐만 아니라 남한까지도 대상으로 확대되었다. 정부, 정당, 단체 연석회의(2004.1.19)에서 "올해 민족제일주의 기치 밑에 조선민족 대 미국의 대결구도를 실천으로 해결하고 자주통일의 활로를 열어나가기" 위해 우리민족 제일주의 고취, 미국의 민족 이간 책동에 맞서 민족공조 실현, 민족의 안녕과 평화를 지키기 위한 반미성전, 6·15 공동선언의 철저 구현, 선군정치 지지 등 5개 항목을 제시하면서, 민족공조를 강조하였다.

또한 남한 당국과 정치인에게 '민족공조의 길'에 들어설 것을 촉구하는 등 공조의 대상에 남한정부를 포함시킴으로써 과거 통일전선전술과 차별성을 보였다. 13차 남북장관급 회담(2004.2.3~6)에서 한국이 '우리 민족끼리'이념을 저버렸다고 비난하고 '우리 민족끼리'를 공동보도문에 삽입할 것을 강력히 요구하였다. 북한의 김영성 단장은 '민족공조에서 기본은 책임 있는 당국자 사이의 공조'이며, 당국 공조를 높은 단계로 이끎으로써 민간급 공조를 추동할 것을 주장하였다. 공조의 주요 과제로서, 핵문제와 관련한 북한측 입장 지지와 남북경제협력을 남북 당국이 책임지고 진척시킬 것을 지적하였다.

요컨대, 북한의 '민족공조'론은 당국간의 공조까지도 포함되는 등 그 범위가 확대되었고, 노골적으로 한국의 반미를 요구하는 데 까지 이르게 되었다. 북한은 6·15 공동선언의 기본정신을 '우리 민족끼리'의 이념으로 규정하고, 정상회담부터 줄곧 미국이 이를 방해하고

있다고 주장함으로써 한·미 이간을 부추기고 있다. 남한의 탄핵사태 역시 친미 보수세력이 한 일이며 미국이 그 배후에 있다고 주장하면서, 남한 내 반미감정을 자극하려고 하였다.

## 4. 평가

오늘날 북한의 민족개념은 서구의 문화공동체설이나 경제공동체설을 부인한다. 즉 혈연과 지역의 공동을 기초로 하여 공동의 문화가 형성되며 이 문화의 공동을 계기로 하여 하나의 집단이 성립된다는 문화공동체설은 유럽의 역사적 현실의 반영이며, 경제생활의 공동을 결정적인 것으로 보는 경제공동체설에 따르면 그 내부에서 공동의 경제생활을 영위하여야만 민족으로서 완성된 모습을 가지게 된다는 것이다.[13] 이러한 논리를 따르면 경제생활과 문화생활의 단위가 다른 해외 동포와 남북은 같은 민족이라 할 수 없기 때문에 이를 받아들일 수 없다는 것이다.[14] 따라서 핏줄과 언어가 같으면 민족이라는 것이 오늘날 민족에 대한 북한의 정의이다.

지난 10년간 시기에 따른 강조점의 변화에도 불구하고, 북한의 '민족'은 대외적으로는 반외세적이며 대내적으로는 전체주의적 단결을 추구하고 있다.[15] 김정일은 민족의 존재와 번영을 가능하게 하는 가장 중요한 요소는 자주성이라고 주장하였다.[16] 즉, 민족이 자기 운명의 주인이 되어 자기의 운명을 민족 자신의 힘으로 개척해 나가려는 사상이 민족자주이념이라는 것이다.[17] 통일의 진정한 목적도 계급적 모순이나 제도상의 대립을 해결하기 위한 것이 아니라 민족의 자주권을 확립하기 위한 것이며, 자주적 통일이야 말로 가장 합법칙적인 통일과정이라고 주장한다.

또한, 민족이 세계사회주의의 완성된 단위가 될 수 있으며 북한이 이미 그 모범을 보이고 있다고 주장한다.[18] 따라서 외세의 식민지 지배하에 있는 남한은 계급투쟁보다 반미자

13) 장석, 『김정일 장군 조국통일론 연구』 (평양: 평양출판사, 2002), p. 23.
14) 위의 책, p. 26.
15) 김창근, "김정일 민족관: 내용과 특징," 『극동문제』 (2002.8), p. 33.
16) 김정일, "다부작 예술영화 〈민족과 운명〉의 창착성과에 토대하여 문학예술건설에서 새로운 전환을 일으키자(1992.5.23)," 『김정일선집 13』 (평양: 조선로동당출판사, 1998), p. 63.
17) 조성박, 『김정일 민족관』, p. 108.
18) 김창근, "김정일 민족관: 내용과 특징," p. 30.

주화 투쟁을 우선시하여야 하고 남북한 민족이 이를 위하여 함께 투쟁하여야 한다고 주장한다.[19] 즉, 자주통일은 분단의 원인인 외세를 척결하고 남북의 대단합을 전제로 하는 것이며, 자주의 원칙은 민족대단결의 기초의 기초가 되는 것이라고 주장한다.[20]

김정일의 민족관에서 무엇보다 중요한 것은 수령에 의한 민족 영도를 절대화하고 있는 것이다. 자주성을 생명으로 하는 민족을 영도하는 권위가 수령에게 부여되어 있는 상황에서, 수령, 민족, 그리고 역사의 주체로서의 인간 사이의 괴리가 남게 된다. 결국 수령 영도의 무오류성·절대성하에서 민족의 생명에서 가장 중요한 것은 자주성이 아니라 수령 김정일의 영도가 되는 셈이다.[21] 북한이 주장하는 대로 남과 북은 한 핏줄, 한 언어를 공유하는 민족이나, 민족의 의미는 많은 차이를 나타낸다.[22] 북한의 민족에 있어서 가장 중요한 요소는 '탁월한 수령의 역할'로, "민족의 위대성은 수령의 위대성에 의해 결정된다."

# Ⅲ. 김정일 정권 10년 남북관계 실태와 평가

## 1. 분야별 남북관계 실태

김정일 시대 10년의 대남관계는 동결상태에서 시작되었다. 1993~1994년 북핵위기 시 북한은 소위 '통미봉남' 정책 하에 미국과의 교섭에 전념하면서 남한을 철저히 배제하는 정책을 취하였다. 김일성 사후 조문파동으로 최악의 상태에 빠진 남북관계는 1995년 15만 톤의 대북식량지원에도 불구하고 김영삼 정부 말까지 회복되지 못하였다.

1998년 김대중 정부의 출범과 북한의 헌법개정 및 김정일의 공식승계를 계기로 남북관계는 새로운 전기를 마련하였다. 그러나 김대중 정부 출범 이후에도 남북관계의 소강상태는 지속되었으며, 1999년 서해교전으로 침체를 벗어나지 못하였다.

---

19) 조성박, 『김정일 민족관』, pp. 81-82.
20) 장석, 『김정일 장군 조국통일론 연구』, p. 286.
21) 김창근, "김정일 민족관: 내용과 특징," p. 33.
22) 임채욱, "북한의 민족심리와 '민족공조론'," 『극동문제』 (2003.4), pp. 62-63.

김대중 정부의 정경분리원칙에 의해 비정부차원에서 금강산 관광사업이 출범하는 등 부분적 진전을 보이던 남북관계는 2000년 정상회담으로 극적인 전기를 마련하였고, 이후 다양한 후속회의가 개최되고 많은 합의가 이루어졌다. 2004년 5월까지 총 14차례의 장관급 회담이 성사되어, 분단 이후 처음으로 남북한 당국간 회담이 정례화 되는 전기를 마련하였다. 이밖에도 두 차례(2000년 9월과 2001년 4월)의 특사회담이 개최되었다. 또한 남북 국방장관회담, 남북군사회담, 남북경제협력추진위원회와 남북경제협력실무접촉 등이 이어졌다.

남북경협 역시 정상회담에 힘입어, 2000년에는 대북 비료지원, 위탁가공교역 확대 등에 따라 4억 달러를 돌파하였으며, 2003년에는 거래성 교역의 꾸준한 증가세와 비거래성 교역인 대북 식량차관, 철도·도로 연결공사 관련 자재·장비 지원 등에 의해 7억 2천만 달러 수준으로 크게 증가하였다.

대북 인도적 지원은 1995년부터 2003년 말까지 총 9억 달러의 지원이 이루어졌다.[23] 남한정부 차원의 지원분야는 긴급구호성 식량지원과 병행하여 1999년부터는 북한의 농업생산성을 증대하기 위한 비료지원도 이루어졌다.[24]

경의선 철도와 도로 연결 사업을 통해 좁은 지역이긴 하지만 비무장지대에서 철책과 지뢰가 없는 지역이 탄생하였으며, 금년 중 철도와 도로의 개통을 목표로 하고 있다. 이산가족상봉은 1998년 이전에는 생사확인 및 서신교환이 간혹 이루어졌고 직접 상봉은 제3국에서 일년에 10여 차례에 불과하였으나, 1998년 이후 민간과 정부차원에서 크게 활성화되었다. 1998년 이후 정부차원에서는 2000년 6월 남북정상회담 이후부터 2003년 9월까지 8차에 걸쳐 8,051명의 가족과 친척들이 상봉하였다. 한편 항구적인 이산가족 문제 해결을 위해 남북은 이산가족 면회소 설치를 추진하였다. 정부는 2000년 6월 남북정상회담 이후 남북적십자회담, 남북장관급회담을 통해 북측에 이산가족면회소 설치

23) 정부 차원에서는 6억 2천만 달러가 지원되었고 민간 차원에서는 2억 8천만 달러가 지원되었다.
24) 민간차원의 지원은 정부지원과 상호 보완관계를 유지하면서 농업분야, 보건의료분야, 취약계층 지원 등으로 전문화 · 세분화되는 추세에 있으며, 긴급구호에서 점차 지속적 협력사업 형태로 발전되고 있다. 지원방식은 정부차원의 경우 남북관계 개선이라는 측면을 고려할 때 국제기구를 통한 간접지원보다 직접 지원하는 것이 바람직하다는 판단에 따라 1999년부터 대북 직접지원 원칙을 견지하고 있다.

를 제의하였으며, 면회소 설치 장소문제는 2002년 9월 제4차 남북적십자회담에서 마침내 면회소 설치에 합의, 동부지역에는 금강산지역에 설치하고 서부지역에는 경의선 철도·도로가 연결되면 추가로 설치하기로 하였다. 또한 남북은 2002년 10월부터 2003년 1월까지 3차례의 적십자 실무접촉을 통해 금강산 지역 면회소 부지 선정, 규모, 착공식, 면회소 설치를 위한 건설단 구성 등에 합의하였다.[25)]

남북간의 사회문화교류 역시 1998년 이후 급속히 성장하였다. 1997년 1천 명 수준이던 방북자수가 1998년 3천 명을 넘어섰고, 2003년 1만 5천 명을 넘어설 때까지 해마다 가파른 상승세를 보였다. 한편 1998년 11월 18일 시작된 금강산 관광인원은 2003년 말까지 총 1,283항차 592,221명(외국인 등 1,802명 포함)에 이르렀다.

한편, 북한주민의 남한 방문은 1999년 이전 전무하다시피 하였으나, 1999년 62명이 방문한데 이어서 정상회담을 계기로 2000년 706명, 2001년 191명, 2002년 1,052명, 2003년 1,023명이 방문하였다. 특히 부산아시아경기대회 시 북한 '여자응원단'이 대거 참석, 남한주민의 이목을 집중케 하였다.

2000년 8월 「언론사 사장단」 방북을 계기로 언론·방송분야 교류는 급물살을 탔다. 문화예술분야에서도 2000년 「평양학생소년 예술단」, 「평양교예단」, 「남북교향악단」 합동연주회(8.18~24), 「금강산 가극단」 등의 서울 공연과 「춘향전」 평양공연이 있었고, 체육 분야에서는 2000년 「제1회 자동차질주경기대회」 금강산 개최, 「통일탁구대회」 평양 개최, 「시드니올림픽 개막식」 남북선수단 동시입장(9.15), 「전국체전 성화」 금강산 채화(10.1) 등이 있었다. 비정부 차원의 민간단체 행사도 매우 활성화되어, 2000년 10월 민간단체의 「노동당창건행사」 참관 이후 농민, 청년학생, 여성단체 등의 대규모 남북공동행사를 통한 남북주민간 접촉 및 부문별 교류가 활발하게 이루어졌다.

25) 김대중 정부의 대북정책 가운데 가장 큰 업적이 무엇이었느냐는 2003년도 통일연구원 여론조사 질문에 대해서 '이산가족상봉' 이 48.1%를 차지함으로써 '남북정상회담(23.9%)' 과 '금강산 관광(10%)' 을 크게 앞서는 것으로 나타났다.

## 2. 평가

김정일 정권 10년간 남북관계는 남북정상회담이라는 역사적 사건과 남북관계의 외형적 진전에도 불구하고, 몇 가지 아쉬운 점을 남겼다.

### 1) 군사적 긴장완화 미진

첫째, 지난 10년간 북한은 경제사회분야에서의 다양한 대남접촉에도 불구하고 긴장완화를 위한 군사적 접촉은 철저히 외면하였다. 2000년 6월 개최된 정상회담 당시에도 '긴장완화와 평화정착' 문제가 논의는 되었지만 북한의 강력한 반대 때문에 남과 북의 군사적 긴장을 완화하고 군비를 감축하는 데 대한 구체적 합의가 없었다. 2000년 9월 남북국방장관회담에서 남한은 전반적인 군사적 신뢰구축 문제를 논의하려 했으나 북한의 거부로 경의선 철도복원과 도로건설을 위한 제한된 협의만 하였다.

북한은 남북간에 군사회담을 하더라도 미국이 지키지 않으면 남북간 합의는 무의미하다는 이유를 고집하고 있다. 그러나 보다 근본적 이유는 경제협력 문제는 남한과 풀어나가되 군사안보 문제는 미국과의 양자회담을 통해 해결한다는 북한의 협상전략에 바탕을 두고 있는 것으로 보인다.

따라서 군사적 긴장완화 조치가 이루어지지 않았고 북한의 두 차례 서해도발 및 핵 개발은 우리 국민들의 안보불안감을 조성하는 중요한 원인이 되었다.[26] 특히, 2002년 6월 29일 발생한 서해교전은 당시 진행 중이던 월드컵 행사에 찬물을 끼얹는 것이었음은 물론, 남북화해의 분위기에 젖어만 있던 많은 국민들의 대북 경계의식을 일깨워 주었다.

---

26) 남북한간에는 군비통제와 군축을 위한 많은 준비가 갖춰져 있기 때문에 양측의 의지만 있다면 군비통제를 실현하는 것이 어려운 일은 아니다. 1992년 체결된 남북기본합의서에서 불가침과 군축에 대한 주요 원칙에 합의했을 뿐 아니라 구체적인 실천조치를 협의하고 이행할 기구까지도 만들어 놓은 상태이다. 또한 남북한은 군사공동위원회를 구성하여 대규모 부대이동과 군사연습의 통보와 통제 문제, 비무장지대의 평화적 이용 문제, 군인사 교류와 정보교환 문제 그리고 대량살상무기와 공격무기의 단계적 군축 문제를 다뤄나가기로 합의했고 이를 바탕으로 불가침에 관한 부속합의서까지 체결한 바 있다. 전성훈, "안보의식," 최진욱 외, 『남북관계진전과 국내적 영향』 (서울: 통일연구원, 2003), pp, 165-168.

북한정권과 남북관계 개선에 대한 호의적인 분위기에도 불구하고 북한의 무력도발과 한반도 전쟁발발 가능성에 대한 우려는 5년 전과 비교할 때 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. 2003년 5월 실시된 통일연구원 여론조사에 의하면, 북한의 무력도발 가능성이 존재한다는 답변(57.7% 대 58.6%)과 그렇지 않다는 답변(38.9% 대 38.8%)이 1998년과 2003년 거의 유사하게 나타났다. 한반도에서 전쟁이 발발할 가능성에 대하여도 '매우 높다(8.8%)', '다소 높다(42.3%)', '별로 없다(30.1%)', '거의 없다(17.1%)'라는 대답이 나오는 등 50% 이상이 전쟁의 가능성을 우려하고 있음을 알 수 있다.

지난 6월 남북 장성급 회담에서 서해상 무력충돌 방지 대책 및 상호 선전 활동 중지에 합의한 것은 군사적 긴장완화를 위한 첫 발걸음이라고 할 수 있으나, 합의 사항 준수 및 회담의 지속과 실질적인 긴장완화의 진전 여부가 향후 남북관계 진전의 바로메타가 될 수 있을 것이다.

### 2) 남남 갈등

북한이 의도하였던 하지 않았던, 북한의 대남 관계는 남한사회를 분열과 갈등으로 몰아넣었다. 김대중 정부의 적극적인 대북 포용정책은 남북 정상회담을 비롯한 남북관계에서 많은 진전을 가져왔지만, '대북 불법송금' 이나 '퍼주기론' 등으로 인해 부정적인 평가도 만만치 않은 것이 사실이다.

김대중 정부의 대북 포용정책은 국민의 60% 내지 65%정도의 지지를 받았음에도 불구하고 지역적, 계층적으로 고른 지지를 받지 못하였다.[27] 여론조사에서 햇볕정책에 대한

27) 포괄적 내용의 정책은 다수의 하위 내용으로 구성될 수 있는데, 그 정책을 지지한다고 해서 다수의 하위 내용 모두를 지지하는 것은 아니다. 정책을 지지하여 합의를 이룬 구성원내에서도 일부는 모든 내용을 지지하는 반면 다른 일부는 몇 가지의 내용만을, 또 다른 일부는 극소수의 내용만 지지하는 경우도 있다. 그리고 똑같이 지지한다 하더라도 지지하는 열정에 있어 차이가 있으며 생각에서의 합의가 반드시 행동에서의 합의를 수반하는 것도 아니다. 곧 어떤 생각에 동의한다 해서 그 생각을 실현하기 위한 구체적 행동의 실행에도 동의한다는 것은 아니다. 결국 어떤 정책에서 사회 구성원의 대부분이 합의를 이룬다 하더라도, 그러한 합의 내에서 조차 많은 개인적 차이가 있다. 예를 들면 거의 모든 국민들이 북한과 화해 · 협력하고 북한을 도와주는 정책을 지지할 수 있으나 지원하는 조건이나 방식에 관해 동의하지 않을 수도 있다. 한 때 의견이 일치되지 않았던 쟁점에서 합의가 이루어지는 반

비교적 높은 지지에 안주하면서, 반대의 목소리는 정치적 논쟁 속에 빠져 실종되었다. 국민설득 작업을 소홀히 하였으며, 보수적 시각을 표명하면 '반통일세력'으로 치부, 이 과정에서 야당의 협조를 확보하지 못하고 갈등이 확대되어 갔다. 더욱이 남북정상회담을 '4·13 총선' 직전인 4월 10일 발표함으로써 통일문제의 정치적 이용이라는 의혹을 받았고 총선 결과는 '여소야대'로 나타났다.

민족의 화해와 협력을 최대의 목표로 설정한 대북 정책이 수행과정에서 남한 내 민족의 불화를 초래했다는 것은 아이러니가 아닐 수 없다.

### 3) 북한의 실질적 변화 미흡

남북교류협력을 통해서 북한이 변화하였는가 하는 데 의문이 제기된다. 우선 정치·군사적인 면에서 북한이 대남 적화정책을 포기했다는 명백한 증거는 보여주지 못하였다. 대남 적화와 관련된 노동당규약 전문이 수정되지 않았고, 2회에 걸친 '서해도발'은 이러한 비난을 합리화시켜주는 증거가 되고 있다.

경제적인 면에 있어서, 2002년 7월 북한의 부분적인 시장화 조치에 대한 긍정적 평가에도 불구하고, 북한이 개혁·개방을 위한 각종 요건이 제대로 갖추어져 있지 못한 상황에서 부분적 시장화 조치가 오히려 거시 경제 및 정치적 불안요인을 증폭시킬 수 있다는 지적이 있다.[28] 특히, 남북교류협력이 북한의 돈벌이 수단으로 전락하고 남한의 변화에 비해 북한의 변화에 한계가 있는 것이 아닌가 하는 의문이 제기되었다. 실제로 북한주민의 남한 방문보다 남한주민의 북한방문이 남북교류의 본질이며, 북한주민은 제한된 사람들만이 남한의 방북인사를 영접함으로써, 일반주민과의 접촉은 불가능하였다. 1998년부터 2002년 말까지 총 37,572명(연평균 약 7,514명)의 남한주민이 북한을 방문한 데 비해, 2,011명(연평균 약 402명)의 북한주민이 남한을 방문하였다.

---

면, 이전에 합의가 이루어졌던 것에서 부분적으로 합의가 깨어지기도 한다. 때때로 합의는 매우 포괄적일 수도 있고 또 상황과 조건의 변화에 의해서 그 참여자의 일부 혹은 많은 부분이 이탈할 수도 있다. 이교덕, "합의기반조성방향," 최진욱 외, 위의 책, p. 255.

28) 오승렬, "남북경협의 현황과 전망," 한국수출입은행 · 통일연구원 주최 2004 북한경제 심포지엄, 『북한경제와 남북경협: 현황과 전망』(2004.7.7), p. 59.

향후 개성공단과 금강산 관광 사업 등에서 이루어질 남북한 인적 교류의 질적·양적 규모와 경제협력의 제도화 여부가 남북교류를 통한 북한의 변화여부를 가름하는 잣대가 될 것이다.

# Ⅳ. 북핵 위기와 남북관계 전망

## 1. 북핵 위기의 배경

북한체제는 경제난으로 인한 주민의 불만이 높아지고 있으며, 탈북자의 증가, 탈북자의 왕래 등으로 인한 외부 사조 유입 등으로 사회불안 요인이 증대하여 왔다. 여기에 당·정 일군들의 부패와 핵위기로 인한 미국과의 갈등은 북한체제의 위기를 증대시키고 있다. 그럼에도 불구하고 북한의 억압체제, 외부와의 단절, 계급정책에 의한 인사로 인한 지도부의 응집력, 반외세 증오 등으로 북한체제는 유지되고 있다.

북한은 경제회생을 위해 개혁·개방의 필요성은 절감하고 있으며 부분적으로 시도도 하고 있으나, 근본적인 개혁에는 한계가 있는 것으로 보인다. 진정한 개혁이란 체제의 효율성을 높이기 위한 것이며, 이를 위하여 과감한 기득권의 포기와 다른 부분의 희생을 강요한다. 그러나 북한이 체제의 효율성을 높이기 위하여 희생을 할 용의가 있는가는 매우 회의적이다. 예컨대, 당적 지배, 국가 계획경제, 성분에 입각한 인사제도, 물자배분, 지역별 자립체제를 위한 국가발전전략 등은 모두 체제의 효율성을 저해하는 요인이나, 북한은 경제적인 관점보다는 정치·군사적 관점에서 체제를 관리·운영하여 왔으며, 이러한 원칙에 대한 변화 조짐을 보여주지 못하였다. 무엇보다 개혁은 수령제의 포기와 법치주의의 도입을 의미하는 것으로 김정일 정권의 종말을 의미한다고 할 수 있다. 중국과 베트남은 성공적으로 정권교체를 이루고 있기 때문에, 정권안보에 대한 두려움 없이 개혁·개방을 수행할 수 있었다.

근본적인 개혁에 한계가 있는 상황에서 북한은 '강성대국'을 앞세우며 외부의 지원에만

의존하여 왔다. 일본의 배상금이 경제회생의 계기가 될 것이라는 기대도 있으나, 배상금은 대부분 현금도 아니고 지급되는 데는 10~15년 정도가 소요된다. 더욱이 체제유지의 수단으로 추진하고 있는 북한의 핵개발이 북한을 국제사회로부터 고립시키고 있다는 것이 북한의 딜레마이다.

체제위기에 봉착한 북한은 사회주의체제를 보존하고 김정일 정권을 유지하는 것을 최대의 목표로 삼아왔다. 이러한 목표를 위하여 대중·러관계 복원, 대서방외교관계 확대, 대남관계 개선, 대일관계 개선 등을 추진하여 왔으며, 무엇보다 대미관계 개선을 통해 경제난, 외교적 고립, 안보불안 등 총체적 위기를 일거에 해결하고자 하였다.

대미관계 개선 못지않게 북한은 체제수호의 마지막 보루로써 핵무기 보유를 추구하여 왔다. 핵이 없는 북한은 주변국 누구도 큰 관심을 기울일 필요가 없는 '국제적 미아'로 전락하고, 남한으로부터 흡수당할지도 모른다는 불안감을 북한 지도부는 갖고 있는 것으로 보인다.

북한이 핵을 완전히 포기하면 북한은 대미 레버리지를 상실하는 것이며, 안전을 보장받을 장치가 없다고 믿고 있다. 국가안보뿐만 아니라 김정일 정권의 안전보장을 최대의 목표로 하는 북한으로서는 미국과의 관계개선과 함께 핵무기 보유의 양대 목표를 추구하고 있는 것으로 보인다.

## 2. 남북관계 전망과 북한의 대남정책 방향

### 1) 남북관계 전망

향후 남북관계는 무엇보다 북핵 위기의 해결 방법과 북·미관계에 크게 영향을 받을 것으로 보인다. 미국의 부시행정부 출범 이후 북한은 남북관계를 철저히 북·미관계의 종속변수로 전락시켰다. 2001년 부시행정부 등장 이후 북한은 미국의 적대시 정책을 이유로 장관급 회담을 돌연 중단하면서 남북관계를 동결시켰다. 그러나 미국의 대북정책이 불변인 상태에서 2001년 9월 이후 장관급회담에 응하였고, 2002년 4월 특사방문을 계기로 남북관계의 복원을 결정하는 등 자신들의 주장과 배치되는 행동을 하였다. 미국의 대북

강경정책 때문에 남북 대화가 어렵다는 것은 미국을 압박하려는 북한의 의도로 보인다.

향후 북·미관계는 소강상태, 악화, 진전의 3가지 시나리오를 가정해 볼 수 있다. 첫 번째 경우는 현재와 같이 6자회담이 계속되는 등 북·미관계가 파국으로 치닫지는 않으나, 북핵 위기의 해결방안을 찾지 못하고 소강상태가 지속되는 경우이다. 남북관계의 모멘텀을 유지하려는 남한의 의도와 경제지원이라는 실리 및 민족공조의 명분을 추구하는 북한의 의도가 맞물려 남북관계는 현 상태를 유지할 것이다. 그러나 군사분야는 북·미간 해결해야 할 문제라는 북한의 입장이 고수될 것이다.

두 번째 경우는 북·미관계가 악화되는 경우이다. 핵문제가 외교적 방법으로 해결되지 않으면, 미국은 선택적 제재, 경제제재 확대, 외교·군사적 압박의 순으로 북한을 압박하려 할 것이며, 남북관계에 부정적 영향을 미칠 것이다. 미국은 동남아 국가들을 포함시키는 등 PSI 참가국을 확대하여 대북 압박을 강화함으로써, 실질적인 경제제재의 효과를 노릴 것이다. 또한 북한의 대량살상무기, 마약, 위조지폐에 대한 통제를 강화할 것이다. 남한으로부터의 주요 돈줄을 봉쇄하기 위하여 남한의 협조를 요구하게 될 것이며, 남북경협사업, 금강산관광사업, 민간단체의 방북, 개성공단 사업이 중단 내지 연기될 것이다. 인도적 지원도 최소화될 것이다. 대북 압박의 초기단계에서부터 남북관계는 정치·군사·경제·사회 모든 분야에서 긴장상태에 빠질 것이다.

세 번째 시나리오는 북·미관계가 진전되는 경우이다. 핵문제의 돌파구가 마련되고 북·미관계가 개선의 궤도에 들어선다 하더라도 많은 우여곡절과 시간이 소요될 것이다. 1993~1994 핵위기 시에도 핵문제가 돌출되고 제네바합의까지 3년이라는 시간이 소요되었다. 북·미관계 진전 상황이란 북한이 남한의 대북 영향력을 배제하고, 핵포기를 조건으로 미국으로부터 김정일 정권의 안전보장과 경제지원을 제공받는 것이다. 이는 곧 남한으로부터의 흡수통일을 방지하고 김정일 정권을 유지하고자 미국에 대하여 '항복'하는 것이며, 남북관계는 새로운 유형의 경쟁관계에 돌입할 것이다. 미국으로부터 안전보장을 확보하고 경제회생이 가능해진 북한의 입장에서 남북간 정치·군사적 교류의 효용성은 감소될 수도 있다. 북한은 오히려 공세적으로 통일문제를 주 이슈로 제기할 수 있으며, 북·미관계 진전 후에 한미동맹, 주한미군 철수 등을 주요 이슈로 상정할 가능성이 높다. 사회문화 분야에서는 통일전선전술 차원에서 적극적인 민간교류에 나설 것이다.

현재의 조건에서 북한이 핵을 포기하고 북·미관계가 조속한 시일 내에 개선되기를 기대하기는 어렵다. 북한은 개혁·개방 보다는 군사력을 통해서 경제지원을 받고 체제를 유지하는 전략을 고수하여 왔다. 북한의 핵협상은 미국의 강압에 의해 이루어지고 있으나, 핵에 대한 의지가 강하기 때문에 쉽사리 협상이 타결되지 않을 것이다. 핵 없는 북한은 국제적 미아라고 북한의 지도부는 믿고 있다. 남북경협이나 외국과의 경협, 경제지원도 북한체제의 근본적 개혁 없는 범위 내에서 추진하려 하기 때문에 한계가 있다. 그러나 전반적 남북관계가 과거 냉전시대로 돌아갈 가능성은 없다. 주변 환경이 안정과 평화를 희망하고 있으며, 남북한이 화해의 분위기를 발전시키기를 원하고 있기 때문이다.

### 2) 북한의 대남정책 방향

북·미관계의 소강상태가 지속되는 가운데 북한의 대남관계 개선 노력은 다목적용으로 보인다. 우선 식량과 비료 등 남한으로부터의 경제지원은 북한에게는 시급한 일이 아닐 수 없다. 또한 남북관계의 진전을 통하여 통일지도자로서 김정일의 정치적 기반을 공고히 하고 주민들의 불만을 잠재울 수 있다. 북한의 적극적 대남 접근은 남남갈등과 한미갈등을 야기시키고 있다. 특히, 핵위기 속에서 북한은 이러한 정책방향을 유지시키면서, 장기적으로는 남북관계의 주도권을 확보하려고 할 것이다.

역사적으로 분단체제에서 일방이 타방을 자신의 영향력 하에 두거나 정복하고자 하는 것은 당연한 것이다. 특히 북한체제 수립의 당위성을 '남조선 해방'에서 찾고 있는 북한에게 이러한 목표는 확고하다고 할 수 있다. 북한 내에서 김정일의 확고한 정치적 위상을 감안할 때, 강력한 정치지도자로서 남조선 혁명의 목표를 결코 포기하지 않을 것이다. 단지 사회주의권 붕괴라는 세계사적 변화와 북한의 경제적 어려움으로 인해 북한의 목표달성에 난관이 조성되었기 때문에, 전술적 변화를 보여 왔다. 즉 미군이 한반도에 주둔하는 한 과거와 같은 군사적 방법은 역부족임을 알고 있으며, 남한에 대한 물질적 열세와 한미동맹체제라는 장벽을 돌파하기 위하여, 남한에 대한 정신적·이념적 우위를 내세우고 있다. 북한은 '민족공조'를 앞세워 미국과 맞서는 '주체의 강국'으로서 위상을 강조하고 있는 것으로 보인다.

이를 위하여 향후 북한의 대남정책은 다음의 몇 가지 사항에 초점을 맞출 것으로 전망된다. 첫째, 남한 내 보수진영과 진보진영간 갈등 및 보수진영의 약화이다. 핵개발로 인해 국제적으로 고립된 북한에게 남북관계의 진전은 가장 중요한 외교적·경제적 지렛대이다. 북한이 의도하는 남북관계의 개선은 경제적 지원획득과 대미 협상력 제고에 있으며, 이를 위하여 남한 내 보수파의 세력 약화가 필요하다. 북한은 향후 남한 내 선거 및 정치행사 등을 통해 남한 내 보수파를 약화시키는 방향으로 적극적인 개입을 하려고 할 것이다. 예컨대, 각종 스포츠, 문화예술 축전 등 이벤트성 행사를 통해 남북화해의 분위기를 이어나가고, 통일의 열기 속에서 남한 내 보수진영을 친미사대주의·반통일세력으로 규정하여 고립시키려 할 것이다.

둘째, 북한은 교류사업을 통한 선전선동사업을 강화할 것이다. 남북교류협력을 통해서 북한이 변할 것이라는 우리의 생각과는 달리 북한은 지난 몇 년간의 교류협력에서 자신감을 얻은 것으로 보인다. '미녀 응원단' 등 남한 방문단을 통해 남한사람들에게 '뜨거운 민족애'와 '통일의 열정'을 느끼게 하며, 방북인사들에게는 친절과 교양사업 등을 통해 감동을 줄 수 있다고 생각하고 있다. 남북간의 다양한 교류협력 사업에도 불구하고 남한사람과 접촉하는 북한사람들은 극히 제한되어 있는 실정이며, 이들은 대부분 대남사업을 전문으로 하는 사람들이다. 실제로 남한의 일부 방북인사들이 분위기에 편승하여 친북발언과 반미발언, 남한의 보수층에 대한 비판 등을 서슴지 않고 있다. 북한의 안내원들은 방북인사들에 대하여 친절을 베풀면서도 이전의 방북단에 대하여 비판을 함으로써 남한의 방문단간 이간을 노리고 있다.

2003년 5월 통일연구원에서 실시한 국민여론조사에 의하면, 국민들의 대북인식은 1998년과 비교할 때 2003년 긍정적인 방향으로 바뀌고 있음을 알 수 있다. 북한을 '지원' 혹은 '협력'의 대상으로 보는 긍정적인 인식이 1998년 37.2%에서 2003년 52.5%로 증가한 반면, '경계'와 '적대적' 대상으로 보는 부정적 인식은 54.4%에서 39.7%로 크게 줄었다. 북한의 장래에 대한 비관적인 전망('붕괴'하거나 '그럭저럭 생존'할 것)이 1998년 89.2%에서 2003년 54.6%로 줄어든 반면에 '개방을 통해 경제난을 극복'할 것이라는 희망적인 전망은 4.7%에서 42.3%로 높아졌다. 북한의 핵개발 의도에 대하여도 '핵무기 보유'(11.2%)보다는 대미협상력의 제고(40.4%)와 '체제위기극복수

단'(45.5%)이라는 해석이 압도적 우위를 보였다.

셋째, 북한은 경제분야에서의 협력을 더욱 강화하려 할 것이다. 이미 북한은 개성공단 개발에 대하여 적극적인 관심을 보이고 있으며, 동해선과 경의선 연결에도 적극적이다. 또한 크고 작은 방북단으로부터 공식·비공식 경비 이외에 뒷돈은 주요 외화 수입원으로 자리잡고 있다. 현재의 장관급 회담은 핵문제나 정치문제와 같은 본질적 토의보다는 식량·비료 등 대북지원 협의 창구로 활용하고 있다.

넷째, 북한은 한미갈등을 조장하고자 할 것이다. 북한의 안전보장 요구도 궁극적으로 북한을 가상 적으로 상정하는 한미동맹체제의 해체를 목표로 하는 것으로 보인다. 북한은 미국의 안전보장을 확보한 후에, 한미연합사 해체, 주한미군 철수 등을 요구할 것이다. 이러한 맥락에서 북한은 작년 6월 주한미군이 110억 달러 규모의 전력증강 계획을 밝힌 데 대하여 북한을 힘으로 압살하려는 기도라고 맹비난하였다. 북·미 갈등의 와중에서 한국에게 '민족적' 입장에서 분명한 줄서기를 강요하고 있다. 북한의 핵개발은 남한에는 전혀 위협이 되지 않고, 오히려 미국으로부터 남한을 보호할 것이라는 주장을 한다.

## V. 결 론: 대북정책 추진 방향

김정일 10년의 대북정책은 전술적으로 보다 유연하고 실용적이라고 할 수 있다. 한편으로는 핵무기를 개발하고 다른 한편으로 남북관계에 적극적으로 임하는 북한을 상대하기는 훨씬 어려워졌다고 할 수 있다. 향후 대북정책 추진에 있어서 다음의 몇 가지 사항이 고려되어야 할 것이다.

첫째, 대북인식이다. 우리의 대북정책은 북한의 경제적 파탄과 남북의 국력격차를 주목하며, 현 북한의 지도부를 개혁지향적인 집단으로 평가하고 있다. 즉, 주변환경이 우호적이라는 전제하에 북한의 개혁 가능성에 대하여 긍정적으로 평가하고 있으나, 북한정권과 지도자의 부도덕성과 호전성 등 부정적 측면이 과소평가되면서 남한내 정서적 혼란과 한·미간 정책적 마찰의 원인이 되고 있다. 예컨대, 미국은 북핵 문제의 평화적 해결을 강

조하면서도 북한 지도부에 대한 극도의 불신감을 숨기지 않고 있으나, 우리는 북한 지도부의 개혁의지를 평가하고 있다. 그러나 과거의 예에서 보듯이 북한의 변화 지체나 약속 불이행이 곧 우리의 정책실패로 직결될 수 있음에 유념하여야 할 것이다.

둘째, 대북 협상 명분과 품격에 대해 더 많은 관심을 기울여야 할 것이다. 우리의 대북정책은 '강자의 아량' 혹은 '큰형님 론' 등 비외교적이고 감상적인 접근이었으며, 남북관계를 열어가기 위해 북한과의 마찰을 극소화하기 위한 것이었다.[29] 대북포용정책의 주요 논리요소 중의 하나가 '우리의 대북포용정책에 의해 북한이 변화할 수밖에 없고, 이미 북한은 변하고 있다'고 주장하였기 때문에, '북한 변화'의 증거를 발견하고 입증하기 위해 무리한 논리를 전개하였다는 지적이 있다. 또한, 북한의 핵개발이나 도발이 대북정책의 실패 논란으로 이어지지 않도록 하기 위하여 가급적 이를 과소평가하려는 노력으로 이어졌다는 지적이 있다. 결과적으로 북한의 핵개발 자체에 대한 경각심 보다는 미국의 대북 적대시 정책이 부각되는 현상이 나타나기도 하였다. 이는 남북관계 마찰을 최소화하고 더 빨리 진전시켜야 한다는 조급증에 기인한 것으로 보이나, 향후 대북정책에서는 남북관계 진전 속도에 대해 조급증을 가지지 말아야 할 것이다. 대북 비밀 송금도 바로 조급함의 결과라고 볼 수 있다.

같은 맥락에서 북핵문제는 핵비확산 규범에 저촉되는 국제적인 사안임과 동시에 한국의 생존에도 직접적인 영향을 미칠 수 있는 중대한 안보 사안이라는 사실을 분명히 인식하고 적극적으로 대처해야 할 것이다. 대북협상에 있어서도 위기를 고조시킬 수 있다는 이유로 압박 수단을 포기하기 보다는 북핵 포기의 유도라는 궁극적 목표를 위하여 당근과 채찍을 적절히 병행하여야 할 것이다.

셋째, 대북정책에서 국민적 합의는 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 남북통일을 지향하면서 남남갈등이 유발되는 것은 아이러니가 아닐 수 없다. 국민적 지지 확보를 위해 국민 참여 확대, 정책추진의 투명성 제고, 초당적 협력, 통일교육 강화 등에 관심을 기울여야 할 것이다.

넷째, 남북한이 군사대화를 조속히 그리고 진지하게 진행시켜야 한다. 햇볕정책에도

29) 박형중, "여론조사결과와 실제갈등 양상간의 괴리," 최진욱 외, 위의 책, pp. 222-242.

불구하고 두 차례의 서해교전과 북한의 핵개발 등 한반도의 군사적 긴장은 여전하다는 것이 드러났다. 지금까지 정치, 경제, 사회, 문화 분야에서 관계개선이 되어야 군사분야의 신뢰구축이 가능하다는 것이 우리사회의 통념이었으나, 남북한 긴장의 핵심은 결국 군사적 대치상태이기 때문에 이에 대한 해결 없이 진정한 관계개선은 있을 수 없다고 볼 수도 있다.

반세기의 남북 분단사에서 현재 남북관계는 중요한 기로에 서있다. 향후 남북관계의 방향을 전망하기는 그 어느 때 보다 어려워 보이며, 이는 특히 핵문제와 밀접히 연관되어 있다. 북한이 체제위기의 가장 현실적 극복방안으로서 보다 과감한 개혁·개방과 남북관계 개선에 임하고자 결정할 때, 비로소 남북관계는 중요한 전기를 마련할 수 있을 것이다.

우리는 무엇보다 북한의 변화라는 교류협력의 목표에 충실해야 하며, '대한민국'을 최우선에 두는 정책을 추진하여야 할 것이다. 남한 내 갈등을 감수하고도 추진해야할 대북정책은 없으며, 북한문제로 인한 한미갈등이 초래되는 것도 결코 바람직하지 않다.

# 외국 사례를 통해 본 북한의 정보통신산업 발전전략:

## 소프트웨어산업 발전전략, 오픈소스 소프트웨어 개발전략, 인터넷 전략

이희진* 장승권** 고경민***

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 소프트웨어산업 발전전략
Ⅲ. 오픈소스 소프트웨어(OSS) 개발전략
Ⅳ. 인터넷 전략
Ⅴ. 결론

Abstract

**Strategies for ICT Development in North Korea : Major Issues and Implications from other Countries' Experiences**

North Korea is enthusiastic about reviving and developing its economy through information and communication technology. This paper examines three main issues which North Korea will encounter while pursuing its ICT development: software industry development, open source software and Internet access strategy (or control). Many developing countries and transitional economies have faced, and are coping with, challenges from these issues. In so doing, they have devised various strategies to overcome the challenges. By reviewing those strategies, this paper aims to provide a framework through which we can project possible alternatives that North Korea can take in each area in the short term. This paper is based on two streams of research: ICT in developing countries developed in the discipline of information systems on the one hand, and Internet access in authoritarian or socialist states studied in international relations. By examining the experiences of some developing countries in the three areas, we draw the following implications for North Korea's ICT development:

First, North Korea needs to leverage the linkage factor with South Korea in pursuing its software industry development. While capitalizing on the linkages, North Korea may specialize niche markets using its existing capabilities and expertise.

Second, OSS is emerging as an alternative to proprietary software. OSS can offer North Korea some benefits including security, less dependency on foreign technological capabilities and low costs.

* The University of Melbourne 정보시스템과 교수
** 성공회대학교 유통정보학과 교수
*** 서울시립대학교 전자정부연구소 선임연구원

Third, North Korea needs a strategic approach to the Internet access policy which takes into account not only political control over its citizens but also economic implications, if North Korea is to invite foreign investments and economic aid from the international community. The future of ICT development in North Korea will depend on inter-Korean ICT cooperations, which will be affected by the international relations surrounding the Korean Peninsula.

**Keyword:** North Korea, developmental strategy, software industry, open source software, Internet

# Ⅰ. 서 론

2000년 6 · 15 남북정상회담을 전후로 남북경협이 활성화되기 시작하면서 첨단 경협분야로 정보통신기술(information communication technology: ICT) 분야가 주목받기 시작했다. ICT 분야에서의 경협은 남북 양측 모두에게 이익이 되는 윈윈(win-win) 사업으로 평가되었다. 그에 따라 ICT 경협에 대한 '수요'가 많아졌고, 이에 대한 관련 업계와 학계의 관심과 연구도 뜨거웠다. 그러나 2002년 10월 북한의 비밀핵개발 계획의 시인 이후 모처럼 활성화된 북한 ICT 관련 연구 분위기가 반전되기 시작했고, 2003년부터는 점차 관심에서 멀어지기 시작했다.

그동안 북한의 ICT와 관련된 연구들은 대체로 추론적 현황과 실태 파악 또는 전망적 논의를 중심으로 수행되어 왔다. 그리고 주로 학술적인 접근보다는 남한 정부의 경협 활성화 방안이나 업계의 북한 진출전략 차원에서 이루어진 정책 권고안 또는 기업전략 차원의 연구들이 많은 부분을 차지하고 있다. 그럼에도 불구하고 ICT 분야의 남북경협이 타 분야에 비해 거둔 성과가 특별히 두드러지는 것도 아니다. 이 글은 정보통신 발전에 대해 북한과 유사한 문제 및 과제들을 공유하고 있으면서 비교적 앞서가는 개발도상국과 사회주의 국가들의 경험을 토대로 북한의 정보통신 발전을 위한 함의를 도출하고자 한다.

해외에서는 개발도상국 및 권위주의 국가들의 ICT에 대한 연구가 꾸준히 진행되고 있다. 여기에는 크게 두 가지 학문적 흐름이 독자적으로 또는 유사한 맥락에서 발전해 오고 있다. 그 중 하나는 개발도상국의 '발전을 위한 ICT의 이용'(the use of ICT for

development)에 관한 연구들이다. 예를 들면, 개발도상국에서 ICT와 사회경제적 발전 간의 관계, 개발도상국으로의 ICT 이전 문제, 그리고 개발도상국에서의 정보시스템(information system) 개발 실패에 관한 연구들이 있다.[1] 이러한 관점의 연구들은 개발도상국에서 인터넷의 확산, 인터넷이 사회경제적 발전에 미치는 영향 등에도 관심을 기울이고 있으며,[2] 또한 개발도상국별로 특정 부문의 개별 조직 수준에서 수행된 사례연구들도 있다.[3]

또 다른 하나의 흐름은 국제정치 또는 안보 연구 분야에서 이루어지고 있는 권위주의 국가에서의 인터넷의 정치적 영향에 관한 연구들이다. 서방국가의 정치인들, 정책결정자들, 언론인들 사이에서 공통적으로 견지되는 관점은, 인터넷이 권위주의 체제에 민주화를 가져올 것이라는 믿음이다. 그러나 이러한 기술결정론적 관점은, 정치적 통제를 유지하면서 경제적 혜택을 얻으려는 권위주의 국가들이 채택한 다양한 인터넷 통제전략들을 탐색한 최근 연구들에 의해 도전받고 있다.[4]

---

1) Chrisanthi Avgerou, "How Can IT Enable Economic Growth in Developing Countries?" *Information Technology for Development,* vol. 8 (1998); D. Morales-Gomez and Martha Melesse, "Utilizing Information and Communication Technologies for Development: The Social Dimensions," *Information Technology for Development,* vol. 8 (1998); Peter Loh, Christopher Marshall and C.J. Meadows, "High-Tech/Low-Tech: Appropriate Technologies for Developing Nations," *Journal of Global Information Management,* vol. 6, no. 2 (1998); Richard Heeks, "Information Systems and Developing Countries: Failure, Success, and Local Improvisations," *The Information Society*, vol. 18, no. 2 (2002).

2) Ben Petrazzini and Mugo Kibati, "The Internet in Developing Countries," *Communications of the ACM,* vol. 42, no. 6 (June 1999); Shirin Madon, "The Internet and Socio-economic Development," *Information Technology and People,* vol. 13, no. 2 (2000). Trisha L. Bezmen and Craig A. Depken, Ⅱ, "The Macroeconomic Impacts of Information Technology Transfers: Empirical Evidence and Policy Implications" (2004). www.uta.edu/depken/P/intdiff.pdf(검색일: 2004년 4월 18일).

3) Erik Baark and Richard Heeks, "Donor-funded Information Technology Transfer Projects: Evaluating the Life-Cycle," *Information Technology for Development,* vol. 8, no. 4 (1999); Ramiro Montealegre, "The Contents of Resource Decisions in the Diffusion of Internet Strategies in Less-Developed Countries: Lessons from Bolsa de Valores de Guayaquil," *ICIS* (1999).

4) Shanthi Kalathil and Taylor C. Boas, *Open Networks, Closed Regimes: The Impact of the Internet on Authoritarian Rule* (Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2003); Nina Hachigian, "The Internet and Power in One-Party East Asian States," *The Washington Quarterly,* vol. 25, no. 3 (Summer 2002); Taylor C. Boas, "The Dictator' s Dilemma? The Internet and U.S. Policy toward Cuba," *The Washington Quarterly,* vol. 23, no. 3 (2000).

이 글은 이들 두 분야에서 축적된 연구 성과들을 북한에 적용해 보고자 한다.[5] 그동안의 북한 ICT 관련 연구들이 주로 국내적 범위에 국한해서 연구가 수행되어 왔다는 점에서 국가간 비교연구의 시각이 다소 미흡했다고 할 수 있다. 따라서 이러한 외국 사례의 함의를 검토하고 북한에 적용하는 것은 보다 객관적인 조건 하에서 성공적인 북한의 정보통신 발전을 위해서 필요할 뿐만 아니라 향후 본격적인 비교연구를 위한 출발점으로서의 의미도 가질 수 있을 것이다.

북한은 1999년 경제정책의 기조로 '과학기술중시정책'을 제시한 이후 매년 신년 공동사설을 통해 과학기술의 발전을 강조하고 있다. 2004년에도 과학기술을 중시해야 한다는 논조의 보도가 계속되고 있으며[6] 북한경제 회생의 원천으로써 과학기술 발전에 대한 의지는 그 어느 때보다도 강하다. 그런데 다른 과학기술 분야에 비해 북한의 ICT 분야에는 많은 제약요인들이 작용하고 있기 때문에 ICT의 국가적 육성은 아직 '선언적' 수준에 머물고 있으며 ICT의 성장을 토대로 한 경제회생도 아직은 요원해 보인다.

북한의 ICT 발전을 제약하는 것은 미국의 대북 경제제재로 인한 첨단기술 도입의 제약과 북한 핵문제로 인한 불확실성과 긴장 등의 대외적 요인뿐만 아니라 대내적으로도 여러 가지 문제들을 안고 있다. 북한은 취약한 인프라와 장비 부족, 경제피폐로 인한 투자 우선순위 조정의 어려움, 비즈니스 마인드의 부족으로 인한 상품화의 한계와 마케팅 능력 부족, 인터넷으로 대표되는 ICT의 정치적 영향에 대한 우려 등의 문제를 안고 있다.

그런데 북한이 당면한 이러한 문제 및 과제는 북한만의 고유한 문제는 아니다. 대부분의 문제는 여러 개발도상국이나 시장경제 체제로 이행중인 사회주의 국가들이나 권위주의 국가들이 공유하고 있는 문제이며, 그들이 이미 거쳐 간 길이기도 하다. 따라서 이 글은

---

5) 북한의 ICT에 관한 사회과학적 접근의 연구로는 UNDP에 의해 지원된 ICT 프로젝트에 대해 간략하게 소개한 정도이다. P. Collins and F. Nixson, "Public Sector Management and the Transition to a More Open Economy: Cautious Reform in the Democratic People's Republic of Korea(DPRK)," *Public Administration and Development,* vol. 13 (1993). 그리고 최근에는 저자들의 연구가 있다. Heejin Lee and Jaeho Hwang, "ICT Development in North Korea: Changes and Challenges," *IT and International Development,* vol. 1, no. 3 (2004), forthcoming; 고경민, 『북한의 IT전략: IT산업, 전자정부, 인터넷』 (서울: 커뮤니케이션북스, 2004).

6) 예를 들면, 2004년 신년사설에서는 '경제와 과학기술의 일체화', 2004년 2월 2일자 『로동신문』에서는 '과학기술에 의한 경제발전의 3대 요소', 2004년 4월 1일자 북한의 『교육신문』은 "나라와 민족의 흥망성쇠가 과학기술 발전에 달려 있다"고 보도하고 있다.

이들 국가들의 ICT를 활용한 발전 경험이나 발전전략에 대한 연구 성과들을 토대로, 북한은 어떻게 정치경제적으로 ICT에 접근하고 활용해야 할 것인지를 분석, 전망할 것이다.

이 글은 북한이 처한 상황을 감안하면서 북한의 정보통신 발전을 추진하는 과정에서 고려해야 할 전략적 요소들을 도출하고, 그에 대한 함의를 제시할 것이다. 북한 경제의 당면과제와 최근의 북한 ICT 관련 동향을 종합적으로 고려해 볼 때, 장기적인 ICT 플랜보다는 단기적으로 북한경제의 효율성을 끌어올릴 수 있는 부문에 대한 집중적인 관심과 투자, 대외협력이 필요하다고 할 수 있다. 따라서 이 글은 위의 두 가지 관점의 기존연구 성과들을 토대로 다음과 같은 세 가지 IC 발전을 위한 전략 및 개발 이슈를 제기한다.

첫째, 북한이 현재 추진하고 있는 소프트웨어산업 육성정책은 다른 나라의 경험에 비추어 볼 때 어떤 문제와 가능성을 갖고 있는지를 분석할 것이다. 이를 위해 개발도상국들에게 열려 있는 가능한 소프트웨어 발전전략들을 검토하고, 이른바 '3I'로 불리는 인도, 이스라엘, 아일랜드의 성공 사례를 통해 소프트웨어 수출 국가의 성공요인을 살펴본다. 그리고 치열한 국제경쟁 속에서 북한은 어떤 소프트웨어산업 육성전략을 선택해야 하는지를 살펴 볼 것이다.

둘째, 리눅스(Linux)로 대표되는 오픈소스 소프트웨어(Open Source Software: OSS)는 최근 전 세계적으로 마이크로소프트(Microsoft) 등의 사적 독점 소프트웨어를 대체할 수 있는 대안으로 떠오르고 있다. OSS는 안보문제, 기술종속, 저렴한 비용 등의 장점으로 새로운 소프트웨어 전략산업으로 가치를 인정받고 있다. 북한으로서도 OSS는 다른 어떤 소프트웨어보다 정치적으로나 경제적으로 또 기술적으로도 개발할 만한 가치가 있기 때문에 이에 대한 전략적 육성의 필요성과 함의를 제시할 것이다.

셋째, 북한은 아직까지 체제유지 문제 때문에 인터넷을 개방하지 않고 있지만, 이미 인터넷 기술을 이용하여 인트라넷을 구축하고 이를 계획경제의 효율성 향상을 위한 수단으로 활용하고 있다. 또 북한이 앞으로 특구 방식의 본격적인 개방을 통해 해외투자를 유치하기 위해서는 적어도 특구지역 중심의 인터넷 개방이 필수적이기 때문에 인터넷의 활용과 통제는 중대한 관심사가 아닐 수 없다. 따라서 사회주의 국가들의 인터넷 통제 및 활용 경험을 통해 향후 북한의 인터넷 개방 이슈와 개방 이후 인터넷의 전략적 활용 가능성과 방향을 제시할 것이다.

요컨대, 이 글의 목적은 북한의 정보통신 발전전략에 대한 해답을 제시하고자 하는 것이 아니다. 북한에 관한 직접적인 답을 제시하기에는 우리가 접할 수 있는 정보가 너무나 제한적이다. 따라서 이 글은 하나의 예비 단계로서 북한의 정보통신을 발전시키는 데는 어떤 문제점들이 있으며, 가능한 전략은 무엇인지를 검토하는 것이며, 특히 선행 국가들의 사례를 통해 북한의 정보통신 발전전략을 들여다 볼 수 있는 틀을 마련하고자 한다. 그리고 북한이 처한 고유한 상황에 기반하여 북한 정보통신 발전전략에 대한 부문별 전망 및 제안을 할 것이다.

## Ⅱ. 소프트웨어산업 발전전략

최근 개발도상국 및 과거 사회주의 계획경제에서 시장경제로 이행 중인 체제전환 국가들 가운데 많은 나라가 경제발전을 달성하기 위한 전략산업으로 소프트웨어산업을 채택하고 있다.[7] 소프트웨어산업은 오늘날 세계 경제발전의 주요 동인인 정보통신산업의 핵심 분야이면서도 상대적으로 소규모의 자본이 소요되고 진입 장벽도 낮으며, 특히 이들 국가들이 보유하고 있다고 자신하는 우수한 두뇌들을 낮은 비용으로 활용할 수 있는 노동집약산업으로 간주된다.[8]

무엇보다도 이들 국가에서 소프트웨어산업에 대한 관심은 인도의 성공에 고무된 결과이다. 인도의 소프트웨어산업은 1990년대에 매년 40% 이상의 성장률을 기록해서, 2000~2001년에는 약 51억 달러의 소프트웨어(서비스)를 수출했다. 2001년 소프트웨어 수출은 인도 총 수출의 8%를 차지했으며, 1000여개의 기업에 약 14만 명이 고용되어 있다.[9] 이렇게 괄목할 만한 인도의 소프트웨어 수출도 세계 소프트웨어 서비스 시장의 2%

7) Erran Carmel, "Taxonomy of New Software Exporting Nations," *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries,* vol. 13 (2003), pp. 1-6.
8) Richard Heeks, "Software Strategies in Developing Countries," *Communications of the ACM,* vol. 42, Issue 6 (June 1999), pp. 15-20.
9) Richard Heeks and Brian Nicholson, "Software Export Success Factors and Strategies in Developing and Transitional Economies," IDPM Development Informatics Working

에 불과하며, 따라서 이 분야는 개발도상국들에게 아직 큰 기회가 열려 있는 시장으로 보인다.[10] 베트남과 이란 등이 비슷한 시도를 하고 있으며, 러시아의 성공에 자극받은 우크라이나와 루마니아 등도 비슷한 정책을 추진하고 있다.[11] 북한도 이러한 조류에 동참하고 있는 것으로 보인다.

그러나 인도의 성공이 다른 후발 주자들의 성공을 보장하는 것은 당연히 아니다. 이미 소프트웨어 수출 부문에서 치열한 경쟁이 벌어지고 있으며, 여러 나라들이 소프트웨어산업을 전략산업으로 육성하기 위한 발전전략을 추진하고 있다. 따라서 2000년을 전후로 한 북한의 소프트웨어산업에 대한 지대한 관심을 지켜보면서, 우리는 다음과 같은 문제의식을 갖게 된다. "치열한 경쟁과 후발 주자로서의 불리함을 고려할 때, 북한과 같은 후발국가가 추진하는 소프트웨어산업 발전전략이 과연 현실적으로 가능하고(feasible) 지속가능한(sustainable) 전략인가?"

## 1. 개발도상국의 소프트웨어 발전 전략

소프트웨어 산업은 크게 제품으로서의 소프트웨어 패키지를 생산 판매하는 부문과 기업이 필요로 하는 소프트웨어의 개발 · 유지 · 보수 서비스를 제공하는 부문으로 구분할 수 있다. 힉스(R. Heeks)는 여기에 내수 중심이냐, 수출 위주냐를 더해 개발도상국가들이 취할 수 있는 소프트웨어산업 발전전략을 〈그림 1〉과 같이 제시한다.

먼저 '서비스-수출'(A)은 인도가 나아가는 방향으로 글로벌 소프트웨어 아웃소싱 시장을 목표로 하는 전략이다. 인도 소프트웨어 수출의 대부분은 서비스가 차지한다. 인도는 소프트웨어 개발인력(예: 프로그래머)을 해외에 있는 고객회사에 파견하는 보디쇼핑(bodyshopping)에서 시작해서 현재는 해외 기업의 아웃소싱을 받아 인도 국내에서 처리하는 오프쇼 아웃소싱(offshore outsourcing)에 주력하고 있다. 이 과정에서 인도는 단

---

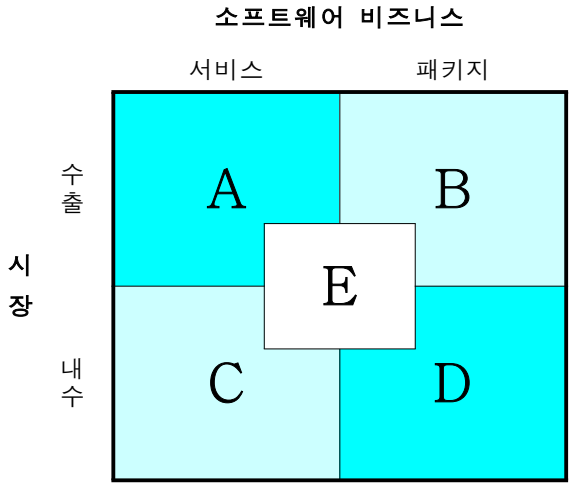
Paper, University of Manchest (2002).

10) Erran Carmel, *op. cit.*

11) 이들 나라의 사례는 *Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, vol. 13의 "emergence of software exporting industries in dozens of developing and emerging economies" 특집 참조. http://www.ejisdc.org/.

순 코딩, 프로그래밍에서 디자인, 개발 및 프로젝트 관리로 옮겨가면서 부가가치를 향상시키고 있으며 이를 통해 후발 국가와의 차별화를 시도하고 있다.

**〈그림 1〉 개발도상국 소프트웨어 발전을 위한 전략적 포지셔닝**




자료: Richard Heeks, *op. cit.*(1999), p. 16.

'패키지-내수'(D)는 개별 국가의 고유성(언어, 법, 회계제도 등)으로 인해 단기적 및 특정 분야에서는 개발, 유지 가능한 전략이지만 워드 프로세서, 데이타베이스, 운영체계 등 일반 소프트웨어에서는 타당성이 없는 전략이다. 수입 소프트웨어(합법적 또는 해적판)의 범람으로 이미 높은 진입장벽이 형성되어 있으며, 낮은 임금에 기초한 초기의 경쟁우위는 높은 개발비용 및 마케팅 비용 등으로 곧 잠식된다. 그리고 소비자들도 이미 마이크로소프트 같은 해외 브랜드를 선호한다. 비슷한 이유로 '패키지-수출'(B)은 개념적으로만 가능하고 현실적으로 가능하지 않은 전략이다.

'서비스-국내'(C)는 대다수의 개발도상국 소프트웨어 기업이 진입하기 가장 용이한 부문이다. 규모가 있고 다양하고 양질의 서비스를 요구하는 국내시장이 형성되어 있으면 이 시장에 대한 경험을 바탕으로 해외시장 진출의 발판이 될 수 있다. SI(시스템 통합)의 수출에 주력하는 한국 등이 이 경우에 해당한다. 또한 대형 해외 기업들도 이 시장에 참여할

것이므로 이들과의 협력을 통해 기술 발전과 해외시장 진출을 꾀할 수도 있다. 그러나 대부분의 개발도상국에는 아직 규모를 갖추고 고도의 다양한 서비스를 요구하는 내수시장이 형성되어 있지 않은 것이 일반적이다.

〈그림 1〉에서 가운데 위치한 전략(E)은 서비스 및 패키지 양 부문에서 틈새시장(niche market)을 찾아 전문화하는 전략이다. 개별 국가의 법률, 관행, 회계 등의 고유성에 기반한 수직적 산업 전문화가 가능하며(예: 은행, 보험, 의료 등), 보안 등 특정 애플리케이션 전문화, 그리고 언어에 기반한 소프트웨어 로컬라이제이션(localization) 전문화도 가능하다. 일단 국내 시장에서 이런 전문화를 통해 기술을 축적하면 지속적인 혁신을 통해 해외시장으로의 진출도 가능하다. 보안 등에 특화한 이스라엘의 예가 여기에 해당한다. 아일랜드의 소프트웨어 산업은 소프트웨어 다국적 기업들이 유럽어 로컬라이제이션을 위해 아일랜드를 생산 기지로 사용하면서 발전하기 시작했다.

인도, 이스라엘 및 아일랜드는 소프트웨어 수출 산업에서 성공한 세 나라, 즉 이른바 '3I' 국가로 일컬어지지만, 그들이 취한 전략은 위에서 보듯이 상이하다. 한편 이러한 발전 방향의 차이에도 불구하고 이들의 성공을 가능하게 한 공통의 요인들이 있다. 다음 절에서는 이들 성공 요인을 살펴본다.

## 2. 소프트웨어 수출 국가의 성공 요인

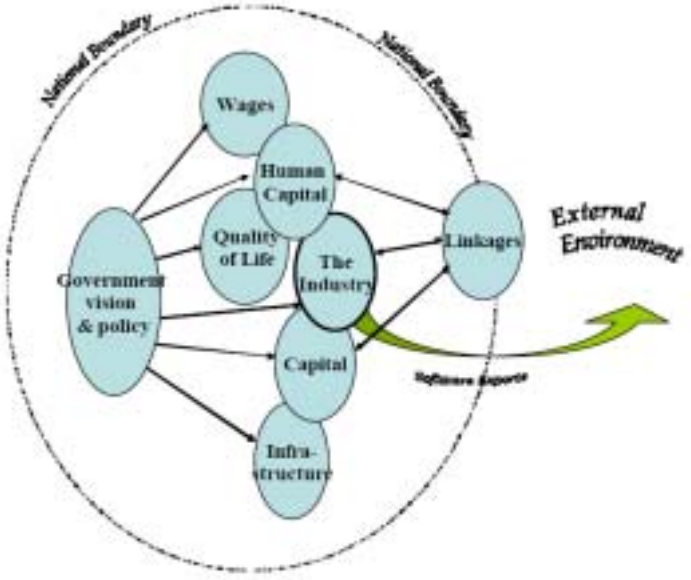
카멜(E. Carmel)은 소프트웨어 수출 국가의 성공 요인으로 다음 여덟 가지를 들고 〈그림 2〉와 같은 모델을 제안한다.[12] 화살표는 요인들 사이의 관계를 나타낸다.

소프트웨어 수출 전략에서 성공한 국가들을 보면, 정부가 소프트웨어산업을 포함한 첨단산업을 추진하는 데 적극적인 조치들을 취했다. 이들 국가에서 정부는 소프트웨어산업 및 정보통신산업을 중심으로 한 비전을 제시하고, 이를 뒷받침하기 위해 제도화된 기관을 통해 정책들을 추진했다. 아일랜드의 Industrial Development Authority와 그 산하의

12) Erran Carmel, "The New Software Exporting Nations: Success Factors," *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, vol. 13 (2003).

National Software Directorate가 대표적인 예이다.[13] 인도의 성공도 1991년 경제 자유화로의 경제정책 전환에서 본격화되었다.

**<그림 2> 소프트웨어 수출 성공요인 분석 모델**




자료: Erran Carmel, *op. cit.* (2003), p. 3.

<그림 2>에서 보듯이, 정부의 비전 제시 및 정책은 다른 여러 요인들을 촉진시키는 중심적인 역할을 한다. 높은 수준의 과학기술 교육을 받은 우수한 인적 자원도 빠질 수 없는 요소이다. 그리고 자질 있는 전문가 집단을 유지하고 끌어 들이기 위해서는 높은 삶의 질을 제공하는 지역적 특성이 필요하다. 이런 지역은 이들 전문가들이 수준 높은 라이프스타일을 즐기기 위한 자연·문화 환경을 갖고 있어야 한다.[14] 삶의 질 요소는 임금 요소와 상충되는 측면이 있지만, 낮은 임금 비용은 개발도상국의 소프트웨어산업 발전에서

13) Richard Heeks, *op. cit.* (2002).
14) Richard Florida, "Competing in the Age of Talent," *The Software Industry Center at Carnegie Mellon University,* Working paper (January 2000).

뺄 수 없는 요소이다. 풍부한 자본 또는 자본 동원능력, 그리고 안정된 전기 및 통신 서비스를 포함하는 기술적 사회기반 시설(technological infrastructure)이 성공 요인에 포함된다.

나머지 두 요인, 즉 해당 국가의 소프트웨어산업의 특성과 연결망도 정부 비전 및 정책과 더불어 중요한 요인이다. 성공한 나라들을 보면 어느 정도 규모를 갖춘 다수의(critical mass) 소프트웨어 기업들이 한 지역에 모여 클러스터(cluster)를 형성하고 있다. 인도의 방갈로 지역이 대표적인 예이다. 클러스터가 형성되면 인적 및 제도적 네트워킹을 통해 신속하게 지식과 정보를 교환할 수 있으며, 사회기반 시설 제공이 용이하고, 공동의 마케팅 등을 통해 시장에서의 인식을 제고할 수 있다. 인도소프트웨어서비스기업협회(NASSCOM)와 같은 산업협회를 통한 협력도 중요한 요인이다.

마지막으로 중요한 요소는 산업 특성, 인적 자원 그리고 자본 형성과 밀접한 관련을 갖는 연결망이다. 연결망(또는 네트워킹)은 어떤 사업에서도 본질적인 요인이다. 여러 인적·사회적·역사적 연유로 형성되는 연결망은 신뢰관계의 기본이 된다. 인도의 성공에는 인도인의 영어소통 능력과 미국 내에 형성되어 있는 인도계 사업가 및 과학자의 지원이 저변에 깔려 있다. 미국 내에 존재하는 유대인 및 아이리쉬 네트워크가 이스라엘과 아일랜드 소프트웨어산업 발전의 기반이 되었다는 것도 주지의 사실이다. 소프트웨어산업, 특히 수출 전략이 발전하기 위해서는 이들 여덟 가지 요인이 유기적으로 결합되어야 한다.

## 3. 북한의 소프트웨어산업에 대한 함의

여기서 우리는 다시 “치열한 경쟁과 후발 주자로서의 불리함을 안고 있는 북한이 추진하고자 하는 소프트웨어산업 발전전략은 현실적으로 가능하고 지속가능한 전략인가?”라는 질문으로 돌아간다. 북한의 소프트웨어산업을 직접적으로 평가할 수 있는 자료 및 정보가 절대적으로 부족한 현실에서 우리는 이 질문에 대한 직접적인 답을 제시하기는 어렵다. 하지만 개발도상국의 소프트웨어산업 발전전략 및 성공 요인에 대한 논의를 바탕으로 우리는 다음과 같은 잠정적인 전망 및 향후 과제를 제시할 수 있다.

힉스와 카멜 등에 따르면, 후발 국가들이 소프트웨어산업을 발전시키기 위해 넘어야 할

많은 제약들이 있다. 북한도 부족한 자본, 기반시설 등 개발도상국들이 갖고 있는 공통의 문제점을 갖고 있다. 여기에 더해 북한의 핵무기 개발을 둘러싼 대외 정치·안보 환경의 불안정성은 어떤 자본도 감수하기 힘든 정치적 위험을 내포하고 있다. 따라서 북한 정보통신 및 소프트웨어산업 발전의 전제는 무엇보다도 핵문제를 둘러싼 국제 관계의 개선이다.

반면, 북한은 다른 개발도상국들이 갖지 못한 고유한 특성이 있고, 이 점이 북한 소프트웨어 발전의 지렛대가 될 수 있다.[15] 힉스와 카멜의 연구를 보면, 인도 등 '3I' 국가의 성공 요인에서 상대적으로 중요한 역할을 한 것이 연결망이다. 미국에 자리 잡은 인도, 유대, 아이리쉬 공동체의 끌어주기와 영어라는 언어 연결망은 이들 국가의 성공에 결정적인 역할을 했다. 마찬가지로 북한에게는 남한이라는 파트너가 있다. 남한은 최근 세계 정보통신을 선도하는 국가로 등장했으며, 무엇보다도 북한과의 교류 및 협력에 대한 의지와 그럴 만한 능력을 갖고 있다. 남한은 북한이 이전받을 수 있는 기술을 보유하고 있으며, 북한이 장래에 생산하게 될 제품 및 서비스를 소비할 수 있는 충분한 크기의 시장도 갖고 있다. 남한은 또 세계 시장에 대한 정보와 경험을 갖고 있고, 무엇보다도 북한이 이용할 수 있는 신뢰 및 명성을 쌓아왔다. 남한의 입장에서도 북한은 유용한 자원의 공급원이 될 수 있다. 양질의 소프트웨어 개발인력을 저렴한 비용으로 활용할 수 있다. 이러한 한국이라는 연결망 요인은 북한의 소프트웨어산업 발전에 중요한 자산이 될 것이다.

이렇게 원론적 차원에서 북한의 소프트웨어산업은 다른 개발도상국과는 다른 전망을 보유하고 있지만, 이런 전망이 실현되기 위해서는 몇 가지 산업 또는 조직 차원에서의 조치가 필요하다. 북한의 소프트웨어 연구개발 기관 등을 접한 업계 및 학계의 의견을 종합해 보면, 북한 소프트웨어산업에는 최고의 수재급 인재들이 모여 있다고 한다. 그러나 소프트웨어 개발은 천재적인 개인들에 의해서 이루어지는 것만은 아니다. 창의성은 당연히 중요하지만, 소프트웨어 개발은 하나의 엔지니어링 프로세스로 제도화되어야 한다.

인도와 중국의 소프트웨어산업의 차이를 이 측면에서 설명하는 리와 가오(M. Li and M. Gao)의 연구는 주목할 만하다.[16] 인도의 소프트웨어산업은 국제적인 기관의 인증(예:

15) Heejin Lee and Jaeho Hwang, *op. cit.*

16) M Li and M Gao, "Strategies for Developing China' s Software Industry," *Information Technologies and International Development,* vol. 1, no. 1 (December 2003), pp. 61-73.

CMM: Capability Maturity Model)을 받음으로써 세계 시장으로부터 신뢰를 얻은 반면, 중국의 소프트웨어산업은 개별적인 천재들에 의존하는 형태를 띠고 있다고 한다. 북한 소프트웨어 인력을 접하고 같이 일해 본 사람들의 평가도 이와 유사하다. 특히 상업적 개발 능력 부족은 북한 당국이 시급하게 양성해야 할 능력이고, 이 능력은 한국기업과의 협력을 통해서만 길러질 수 있다.

인력 양성에 있어서도 프로그램을 개발하는 인재만이 아니라 소프트웨어 개발을 프로젝트 관리라는 경영의 관점(조직, 사업전략 등)에서 바라볼 수 있는 넓은 시야를 가진, 즉 기술 및 관리 두 가지 능력을 가진 하이브리드(hybrid) 인재[17]를 양성해야 할 것이다. 이를 위해서는 컴퓨터 사이언스만이 아니라 시스템 개발을 하나의 사회적·경영 과정으로 보는 정보시스템학에 대한 교육이 필요하다.

## Ⅲ. 오픈소스 소프트웨어(OSS) 개발전략

최근 오픈소스 소프트웨어는 선후진국을 막론하고 소프트웨어산업을 발전시킬 수 있는 새로운 '기회의 창'으로 인식되고 있으며, 정부 차원에서 투자·구매·연구개발 지원 등의 다양한 정책들이 추진되고 있다. OSS는 특히 소프트웨어 개발능력 면에서 선진국과 격차를 보이는 개발도상국들에게 새로운 기술도약의 기회를 만들어 줄 수 있다.

OSS는 소스코드나 개발방식을 공개하기 때문에 소프트웨어 원천 기술이 취약한 개발도상국들에게 소프트웨어의 설계 및 개발과정에 대한 지식을 얻게 해준다. 그리고 적은 비용으로 소프트웨어를 개발할 수 있게 해주기 때문에 국가 정보화를 촉진하는 데도 큰 도움이 될 수 있다. 또한 사용자의 필요에 따라 소스 코드를 수정할 수 있기 때문에 국가별 필요나 시장의 요구에 맞게 운영체제를 수정하거나 보완할 수 있다. 각국 정부에서 OSS를 지원하는 이유는 대개 보안·안전·프라이버시, 경제적 효율성, 기술종속 극복 및 기술혁신, 국내 소프트웨어 산업의 발전 등의 여러 가지가 있다. 이중에서도 권위주의 또

17) Richard Heeks, *op. cit.* (2002).

는 사회주의 정치체제를 유지하고 있는 개발도상국들에서는 경제적인 이유뿐만 아니라 국가의 안전보장, 기술종속성의 극복 등이 보다 중요한 영향을 미치고 있다.

이런 측면에서 북한에게 OSS는 기존의 소프트웨어 개발전략과 함께 충분히 집중 육성할 만한 분야이다. OSS가 개발도상국에게 새로운 기회를 제공해 줄 수 있다면, 북한의 경우도 그 가능성을 고려할 수 있는 것이다. 북한의 소프트웨어 발전의 또 다른 기회로써 OSS는 어떤 필요성과 가능성을 갖고 있으며, 북한의 정보통신 발전을 위해 어떤 함의를 도출할 수 있을까?

## 1. OSS와 경제개발

OSS란 소스 코드를 공개한 소프트웨어이며 소스를 공개한 만큼 이를 수정하여 재배포하는 것을 허용하고, 이렇게 만들어진 2차 저작물은 다시 이런 라이센스를 조건으로 재배포해야 하는 소프트웨어를 말한다.[18] 그러나 엄격히 말하면, OSS란 비영리기관인 오픈소스 이니셔티브(open source initiative)가 발표한 오픈 소스 정의(The Open Source Definition: OSD)를 따르는 조건하에 배포되는 소프트웨어를 의미한다. 이에 의하면 OSS는 공식적으로 다음과 같은 아홉 가지 기준에 맞는 라이센스를 중심으로 정의할 수 있다.[19]

첫째, 자유롭게 재배포(free redistribution) 되어야 한다. 즉 소프트웨어를 무료로 제공하거나 유료로 판매할 때 라이센스를 제한해서는 안 된다. 특히 판매할 때 로얄티를 요구하거나 다른 수수료를 요구해서는 안 된다. 둘째, 소스코드(source code)를 공개해야 한다. 프로그램은 소스코드를 포함해야 하며 소스코드 배포를 허락해야 한다. 셋째, 2차 저작물(derived works) 수정을 허용해야 한다. 넷째, 소스코드의 수정을 제한해야 한다(integrity of the author's source code). 즉 라이센스 안에 소스코드의 수정을 제한하는

18) 비슷한 용어로 자유 소프트웨어(free software)도 있다. 여기서 자유(free)란 '공짜' 를 의미하는 것이 아니라 '자유로운' 이라는 의미에 가까운 것이다.

19) Martin Fink, *The Business and Economics of Linux and Open Source* (Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, 2003), pp. 37-39.

항목을 추가할 수 있다. 이 경우에도 수정된 소스코드를 이용하여 만들어진 소프트웨어는 자유로운 배포를 허용해야 한다. 다섯째, 개인이나 단체에 대한 차별을 금지해야 한다(No discrimination against person or group). 다시 말해, 라이센스는 모든 개인이나 단체에 동일한 기준을 적용해야 하며 차별해서는 안 된다. 여섯째, 사용분야에 대한 차별을 금지해야 한다(No discrimination against fields of endeavor). 라이센스는 특정 분야에서 프로그램을 사용하려는 사람에게 제한을 두어서는 안 된다.

일곱째, 라이센스의 배포(distribution of license)에 관해서는, 프로그램에 대한 권리는 별도의 부가적인 라이센스 승인이나 양도 없이 재배포 되어 다른 사람이 동일하게 사용할 수 있어야 한다. 여덟째, 라이센스 적용상의 동일성이 유지되어야 한다(License must be specific to a product). 즉 프로그램에 따른 권리는 특정 소프트웨어 배포본의 일부분인 프로그램에 의존해서는 안 된다. 만약 프로그램이 배포본으로부터 생성되었거나 프로그램의 라이센스 내에서 사용되고 배포된다면, 그 프로그램이 가지고 있는 라이센스는 본래 소프트웨어 배포와 관련해 동일한 권리를 가지고 있어야 한다. 아홉째, 다른 라이센스의 포괄적 수용이 요구된다(License must not contaminate other software). 라이센스에 OSS와 함께 배포되는 소프트웨어에 대한 제한을 두어서는 안 된다. 예를 들어, 동일하게 배포되는 소프트웨어는 모두 OSS이어야 한다는 제한으로 인해 다른 라이센스 기준을 따르는 소프트웨어와 함께 배포되는 것을 금지해서는 안 된다.

대표적인 OSS로 마이크로소프트의 윈도우즈(Windows)와 비교되는 운영체제(Operating System)인 '리눅스'[20]를 들 수 있다. 리눅스를 중심으로 개발도상국이 OSS로부터 얻을 수 있는 장단점을 비교해 본다면 OSS가 북한에 줄 수 있는 이점, 그리고 동시에 겪을 수 있는 어려움을 사전에 검토해 볼 수 있을 것이다. 리눅스를 개발도상국에서 활용할 때 장단점 비교는 <표 1>과 같다.[21]

---

20) Linux의 개발 역사를 간략히 살펴보면, 헬싱키 대학 학생이었던 Linus Tovalds가 1991년 오픈 소스 운영체제로 Linux를 개발했다. 이를 바탕으로 1994년에 GNU 프로젝트로의 코드와 그가 개발한 커널을 기초로 한 버전 1.0이 발표되었다. 그러나 Linux는 GNU GPL로부터 따로 떨어져 나왔다. Linux 2.4는 2001년 1월에 공개되었다. Linux 운영체제는 네트워킹, 소프트웨어 개발, 서버와 데스크 탑 플랫폼을 위한 지원이 포함된 여러 측면에서 사용된다. 그리고 다른 운영체제에 대한 저비용 대안으로 고려되고 있다.

21) Nir Kshetri, "Economics of Linux Adoption in Developing Countries," *IEEE Software,*

**<표 1> 개발도상국에서 Linux를 활용할 때 미시/거시적 영향 요소 비교**

| 요 소 | | 긍정적 효과 | 부정적 효과 |
|---|---|---|---|
| 미시 경제 | 소유권 | · 기본 인프라 특성의 진부화 속도가 느리기 때문에 총 소유비용 감소 | · 보안상 취약점을 지원 받기 어려움 |
| | 효과적 사용 | · 변형의 용이함으로 인해 지역에서 요구에 맞게 고쳐 쓸 수 있음 | · 보통의 사용자는 자신의 요구에 맞게 수정하여 사용하기 어려움<br>· 사용자의 요구에 맞게 지원하는 비용이 시간이 지남에 따라 급격히 상승함 |
| | 학습/전환 | · 전환비용이 선진국에 비해 낮음<br>· Linux 공동체가 변환을 위한 호의적 환경을 지원함 | · Linux 유틸리티와 소스코드의 복잡성을 사용하기 위해서는 높은 수준의 학습과 전환 비용이 필요함 |
| | 호환성 | · Linux는 구형 및 중고 하드웨어를 위한 높은 수준의 호환성과 이동성 있음 | · 비즈니스 파트너의 기술과 호환성이 없을 가능성 높음<br>· Linux 디바이스 드라이버를 구하지 못하면 하드웨어, 운영체제와 호환성 없음 |
| 거시 경제 | 지적재산권법 적용 | · Linux의 지적재산권 관련 규정은 기본 자원을 공유하고 비즈니스 성장을 지원함 | · 사용 독점 유형의 Linux는 재적재산권법에 따름 |
| | 국가 안보 | · Linux는 글로벌하게 보안 인프라의 공유할 수 있는 기반 제공함 | · 마이크로소프트사의 소스 코드 공개정책에 따라 Windows는 상대적으로 이점이 더욱 커져감 |

출처: Nir Kshetri, *op. cit.*, p. 76.

<표 1>을 요약하면, 결국 경제적으로 어려움을 겪고 있는 개발도상국은 소유, 효과성, 학습 그리고 호환성 등에서 많은 이점을 얻게 되며 지적재산권이나 국가 보안 등에서도 강대국의 영향을 적게 받을 수 있다는 장점이 있다. 그러나 문제는 이들 개발도상국들이

vol. 21, no. 1 (Jan-Feb, 2004), pp. 74-81.

아직 OSS 관련 기술 및 인적자원의 역량과 정보통신 인프라가 부족하다는 데 있다. 이런 기반 구축이 미흡한 상황에서 현재 OSS의 문제라고 할 수 있는 서비스 지원을 어떻게 할 수 있는가가 중요한 문제점이다. 실제로 OSS를 도입하고 운영하는 데에는 여러 가지 장애를 예상할 수 있다. 그러나 현실적으로 개발도상국이 미국의 마이크로소프트로 대표되는 사적 독점 소프트웨어를 비싼 돈을 들여 계속 구입하고 사용하는 것은 너무나 힘든 일이고 이를 통해서 정보통신기술을 지속적으로 선진국 기업에 의존하게 된다는 문제를 고려하면 OSS의 선택은 어쩌면 피할 수 없는 것일지 모른다.

## 2. 개발도상국에서의 OSS 활용 사례

미국, 일본, 독일, 프랑스, 영국 등 선진국은 물론이고 브라질, 중국, 인도, 파키스탄, 태국, 말레이시아, 필리핀 등 개발도상국에 이르기까지 광범위하게 OSS를 활용하는 정책을 펴고 있다. 특히 정부 및 공공부문에서 OSS를 활용하기 위한 개발을 적극적으로 추진하고 있다.[22)]

브라질 대통령 룰라는 사적 독점 소프트웨어 대신 리눅스와 같은 OSS를 연방정부 기관 및 기업에 설치하려는 정책을 승인했다. 이 정책의 목적은 OSS를 공공부문에서 활용하는 것을 정부 차원에서 적극적으로 지원하는 것이다. 남아프리카공화국에서는 정부의 보고서를 통해서 OSS 개발의 교육적이며 상업적인 이익이 크다는 점을 인식하고 이를 정부 정책에 반영할 것이라고 주장하고 있으며, 학계와 산업계 그리고 정부 기관 사이에서 이행되어야 할 관계 강화를 강조하고 있다.[23)]

개발도상국가에서 OSS를 사용하려는 정부 정책은 주로 개도국이 처한 상황 때문이다. 즉 정부 재정이 풍족하지 못하기 때문에 적극적으로 공공부문에서 정보시스템을 활용하

22) Paul Dravis, *Open Source Software: Perspectives for Development,* The World Bank, Washington D.C. (2003). http://www.infodev.org/symp2003/publications/OpenSource-Software.pdf(검색일: 2003년 12월 30일).

23) GITOC, *Using Open Source Software in the South African Government: A Proposed Strategy,* Compiled by Government Information Technology Officers Council(GITOC). http://www.oss.gov.za/docs/OSS_Strategy_v3.pdf(검색일: 2003년 12월 30일).

기 어렵다. 지역사회 개발을 위한 도구로 정보기술을 활용하기 위해서 필요한 소프트웨어 보급도 어렵다. 그리고 인적자원의 개발을 위해서 필요한 교육 부문의 정보기술 활용을 위해서도 소프트웨어가 필요하지만, 서구 특히 미국에서 개발된 정품 소프트웨어를 제대로 구입하기 어렵다는 이유도 있다. 부족한 재정상황을 고려할 때, OSS를 기반으로 한 정보화 추진은 자연스러운 것이고 이를 통해서 웹사이트는 전자정부 포털, 교육, 그리고 중소기업의 제품과 서비스를 홍보하는 것과 같은 데에서도 사용할 수 있다. 그러나 그 이외에도 전력 등 사회경제적 인프라의 문제와 언어 번역 등의 문제도 있다.[24] 이런 사정을 바탕으로 다음 네 가지 사례를 중심으로 개도국에서 OSS를 활용하는 구체적 내용을 정리해 본다.[25]

브라질 상파울로시의 원격센터(The Telecenter) 프로젝트는 지방자치단체가 자유로운 컴퓨터 사용과 인터넷 접근을 제공하기 위해 네트워크 원격 센터를 구축하는 프로젝트에서 시작되었다. 원격센터의 실행과 관리는 전자정부 활동에 의해 제공된다. 2003년 말 현재, 128개 센터의 운영을 목적으로 72개의 원격 센터가 운영되고 있다. 여기서 OSS를 사용하는 근본적 이유는 정부의 예산 압박에서 벗어나기 위한 것으로, 저비용으로 질 높은 서비스를 제공하기 위한 기술 대안 전략의 일환이다.

구소련 연방의 하나였던 타지크스탄에서는 지역에 맞는 정보통신기술을 도입하는 프로젝트를 추진하고 있다. 데스크탑 OSS를 타지크 언어로 번역하고, 개발 중인 중등학교 교육 요소를 타지크스탄의 교육 과정을 기초로 한 컴퓨터로 번역하는 시도이다. 이는 타지크 언어로 지원되는 시스템의 부족 때문에 시작되었고, 데스크탑 소프트웨어를 타지크 언어로 번역하는데 초점을 맞추고 있다. 타지크 언어로 번역된 Linux를 중심으로 한 이 프로젝트는 이후 타지크스탄의 중등학교 교육 교재를 개발할 것이다. 여기서 OSS를 사용하려는 근본적인 이유는 타지크 언어로 이용 가능한 마이크로소프트 소프트웨어 버전이 전혀 없고 번역은 매우 비싸기 때문이다. 또한 사적 독점 소프트웨어를 번역하는 것은 앞으로 시판되어 나오는 제품이 지속적으로 타지크 언어로 번역된다는 보장이 없는 이상, 국가 컴퓨터 기술이 전부 외국 기업에 의존하는 결과를 가져올 수 있다는 문제가 있다. 따라

24) Paul Dravis, *op. cit.*
25) *Ibid.*, pp. 12-19.

서 OSS를 타지크 언어로 번역하여 사용하게 되면 타지크스탄인 자신들이 소유하고 있는 정보통신 기술과 인프라를 통제할 수 있다는 이점을 얻을 수 있다.

인도의 고아(Goa)주 학교 컴퓨터 프로젝트는 고아 지역의 125개 학교에서 Linux 운용체제 위에서 움직이는 재생 PC를 활용하려는 시도이다. 인도의 '고아학교컴퓨터프로젝트'(Goa School Computer Project: GSCP)는 학교 주변의 공동체와 학생들이 손쉽게 PC에 접근하는 것을 도와주려는 목적을 갖고 있다. 이들이 OSS를 사용하려는 근본적인 이유는 소프트웨어 저작권 침해를 피해가려는 데 있다. 또한 마이크로소프트 소프트웨어를 설치하기 위한 비용은 재활용 컴퓨터의 비용보다 더 크다는 현실적인 경제적 이유도 중요하다.

라오스의 자이 컴퓨터(The Jhai Computer)는 네 개의 외진 마을을 인터넷을 통해 외부로 연결하려는 프로젝트를 수행했다. 이들은 문서와 스프레드시트와 같은 기초적인 컴퓨터 기능을 제공한다. 이를 통해서 지역주민들은 서로 의사소통을 쉽게 하고, 농업 시장에 대한 가격 정보를 얻을 수 있으며 소득을 높이고 있다. 그러나 마을에는 전기와 전화가 없으며, 휴대전화 역시 이들 마을이 산악 지역에 위치해 있기 때문에 제한적이다.

그 결과 이들은 Jhai 시스템이라는 낮은 전압을 가진 내장형 컴퓨터를 값싸게 공급하려는 시도를 하게 되었다. 이는 LaoNux라고 불리며, Debian Linux 배포판을 바탕으로 하고 있다. 이 마을의 컴퓨터는 태양 전지를 이용하여 신호를 전송해서 지붕에 달려있는 안테나와 통신카드를 통해서 인터넷에 연결한다. 그리고 이는 전화선이 연결된 가장 가까운 이웃 마을로 보내어진다. 12와트 전압으로 운영하는 컴퓨터는 자전거 페달을 밟아서 만든다. 그러나 태양 전지만을 쓸 수는 없다. 왜냐하면 라오스는 4개월 동안이나 몬순 기후가 계속되어 태양전력 공급이 어렵고 비용도 높기 때문이다. 그렇기 때문에 이들이 OSS를 사용하는 이유는 단순히 비용만이 아니라 무선통신을 지원하는 Linux와 같은 OSS가 필요하다는 것도 있다.

## 3. 북한의 OSS 개발 및 활용에 대한 함의

북한에서 OSS를 어떻게 활용하고 있는지에 대해서는 알려진 바가 거의 없다. 다만, 리

눅스에 대한 소식은 종종 들려오고 있다. 북한 내부에서 사용하게 될 공식적인 운영체계(OS) 프로그램으로 조선콤퓨터센터 체계프로그램센터 리눅스 체계실은 자체 개발한 '붉은별 Linux 1.2'판을 내놓았다는 보도가 있었다.[26] 이 프로그램은 지난 2001년에 열린 '제12회 전국 프로그램 경연 및 전시회'에서 프로그램 전시회 부문에서 특등으로 뽑혔던 한글 '리눅스체계'인 것으로 보인다.[27] 그리고 2003년 '제14회 전국 프로그램 경연 및 전시회'에서는 김책공업종합대학의 컴퓨터 운영체계인 'Linux 아리랑 2.0'이 우수상을 받았다는 보도도 있었다.[28] 「조선신보」(2001년 10월 31일)에 의하면, 김책공업종합대학은 수년전부터 리눅스 개발과 업그레이드에 힘을 쏟고 있다. "(김책공대) 콤퓨터공학부에서는 지금까지 윈도즈판으로만 개발하던 프로그램을 리넉크스(리눅스)판으로 이행하고 있다"면서 "리넉크스에 대한 연구, 개발은 독자적인 OS 개발의 첫걸음"이라고 전했다.[29] 북한은 리눅스 관련 연구 성과가 높아짐에 따라 리눅스 환경에서 운용되는 응용 소프트웨어를 다양하게 개발하고 있으며 리눅스 환경의 게임이나 기타 소프트웨어도 다량 개발 중이라고 한다.

리눅스 등 OSS 육성과 관련된 북한 당국의 의지는 김정일 위원장의 이른바 '우리식 프로그램 개발도구'에 대한 강조를 통해서 엿볼 수 있다. 최근까지도 이는 소프트웨어 개발의 기본 전략이자 방식이 되고 있으며, 북한의 소프트웨어 개발의 가장 핵심적인 목표가 소프트웨어 기술 분야에서 외국에 의존하지 않는 독자적인 소프트웨어 체계를 갖추는 것이라는 점을 분명히 하고 있음을 의미하는 것이다.[30]

국내 언론을 통해 알려진 바에 의하면, '우리식' 소프트웨어 개발과 관련된 김정일 위원장의 공식 언급은 1998년 2월 8일 전국 컴퓨터프로그램경연 및 전시회 출품작을 둘러보면서 "우리가 프로그램 기술에서 단연코 세계적인 위치에 올라가자면 우리식의 프로그램

---

26) 『전자신문』, 2002년 3월 19일.
27) 『연합뉴스』, 2001년 10월 9일.
28) 『연합뉴스』, 2003년 10월 9일.
29) 『연합뉴스』, 2001년 10월 31일.
30) 『조선신보』(2001.2.16)는 김정일 노동당 총비서가 구상하고 있는 '컴퓨터화'를 다음과 같이 소개했다. "우리의 힘, 우리의 기술로 건설하고 운영되는 완전히 주체가 선 경제, 기계화-자동화-콤퓨터화-로보트화가 실현되어 생산과 경영활동의 모든 부문들이 고도로 현대화, 과학화된 인민경제를 추켜세운다." 『연합뉴스』, 2001년 2월 21일. 북한은 소프트웨어 개발에서 자력갱생 원리에 기반하여 '우리식' 소프트웨어 개발을 추진하고 있다.

개발 도구를 만들어야 한다"[31]고 강조한 것이 처음인 것으로 보인다. 이에 따라 북한의 프로그램 연구기관들에서는 "남들이 만든 도구를 이용하면 그 도구가 가진 기능 이상을 초월할 수 없다"는 인식을 견지하고 자체 언어 개발에 힘을 쏟고 있다.[32]

그러나 리눅스와 기타 OSS가 실제로 어떻게 활용되고 있으며 얼마나 광범위하게 활용되고 있는지 등에 대한 상세한 내용은 잘 알려지지 않고 있다.[33] 그럼에도 불구하고 간헐적인 언론 보도를 통해 북한의 OSS 현황을 평가해 본다면, 분명히 정책적으로 OSS의 중요성을 인식하고 있으며 이를 적극적으로 활용하려는 의지를 가지고 있다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 우리는 앞서 언급한 개발도상국에서의 OSS 활용 사례와 리눅스의 경제적 장단점에 대한 토론을 통해 생각할 수 있는 몇 가지를 중심으로 다음과 같은 잠정적 결론을 내릴 수 있다. 즉, OSS의 장점을 중심으로 북한이 OSS를 더욱 적극적으로 활용하여야 할 이유를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 정치적 측면에서 OSS는 국가 안보와 직접적인 연관을 갖는 정보시스템 보안을 위해 중요한 수단이 될 수 있다. 사회 통제뿐만 아니라 국가가 보유하고 있는 정보의 통제와 그에 대한 보안은 체제의 사활이 걸린 중요한 문제이기 때문이다. 이런 측면에서 볼 때, OSS는 보안문제에 있어 마이크로소프트 등 사적독점 제품보다 우월하다. 그 이유는 코드가 공개되어 있어 해킹 등을 당했을 때 많은 프로그래머가 힘을 합쳐 그 문제를 해결하기 때문에 오히려 쉽게 문제를 풀게 되어 보안상의 문제가 적은 소프트웨어를 개발하게 되는 것이다.

그러나 정치적으로 이보다 더 중요한 문제는 미국의 북한에 대한 위협과 제약으로부터 벗어나는 데 OSS가 유용하다는 점일 것이다. 북한의 '우리식' 소프트웨어 전략의 근본적인 배경은 세계 소프트웨어 시장에서 차지하는 미국의 독점적 지위가 북한에 가하는 잠재적인 위협에 있다. 북한이 리눅스를 도입하고 있는 것도 미국의 기술적·경제적 지배를 견제하기 위한 것이다.[34] OSS는 세계 각국이 공통적으로 인식하고 있듯이, 기술종속 문제

31) 『연합뉴스』, 1998년 2월 10일.
32) 『연합뉴스』, 1999년 3월 3일.
33) 그러나 『조선신보』(2001.2.7)에 의하면, "리낙스를 우리나라 실정에 맞게 도입함으로써 우리식의 컴퓨터망을 구축할 수 있다" 고 말해 북한이 지난 1997년부터 전국적으로 확대하고 있는 통신망인 '광명' 이 리눅스를 기반으로 구축되고 있음을 암시했다. 『연합뉴스』, 2001년 2월 7일.

를 극복할 수 있는 대안으로 등장하고 있다. 따라서 북한은 OSS를 통해 전 세계 소프트웨어 산업을 장악하고 있는 미국 마이크로소프트로부터의 기술종속에서 탈피할 수 있다. 아울러 미국이 현재 북한을 테러지원대상국으로 분류하여 미국의 기술과 상품의 북한 유입을 통제하고 있는 데 대한 대응전략 차원에서도 OSS의 개발이 필요하다고 할 수 있다.

둘째, 북한에서 OSS의 활용은 경제적 측면에서도 중요한 수단이 될 수 있다. 대부분의 개발도상국들이 취약한 정부 재정문제 때문에 OSS에 대한 정부의 지원을 추진하고 있다. 이런 점에서 볼 때, 북한에게 OSS는 비용을 절감하면서 경제회생을 추진할 수 있는 수단이 될 수 있다. 실제로 북한에서 OSS는 수많은 공장·기업소의 기술개건 및 컴퓨터화의 실현을 위해 훌륭한 대안이 된다.[35] 경제적 측면에서 OSS는 무엇보다도 비용 절감의 장점이 있다. 대표적으로 소프트웨어의 총소유비용(TCO: Total Cost of Ownership)이 마이크로소프트의 윈도우즈 등 사적 독점 소프트웨어보다 낮다는 점을 지적 할 수 있다.[36] 그리고 북한이 처해 있는 정치적 환경과 경제적 사정에 맞게 소프트웨어를 재구성하여 비교적 쉽게 정부 부문과 산업현장에 적용할 수 있다는 장점도 있다.

셋째, 사회적 측면에서 OSS는 장기적인 소프트웨어 인력개발을 위해 필요하다. 북한은 소프트웨어 전문인력 양성에 ICT 육성을 중점 사업으로 추진하고 있다. 이를 위한 교육체계의 개편 및 교육연구기관의 설립 등 다각도로 정책을 추진하고 있다. 그 중에서도 특히 북한은 '수재 교육'에 대단한 열의를 보이고 있다. OSS 개발은 바로 이러한 소프트웨어 수재들의 창의력과 아이디어가 중요한 역할을 하고 있다. 이런 요소가 인도 등 소프트웨어 강국의 핵심경쟁력이기도 하다. 따라서 아직은 주류가 아니지만 미래에 발전 가능성이 큰 OSS의 기술 인력을 육성하는 것이 중요할 것이다. 즉 향후 리눅스 등 OSS 관련 기술이 더 큰 시장을 장악하게 되었을 때, OSS 개발 및 서비스 기술을 중심으로 세계 시장에도 진출하여 외화를 획득할 수도 있을 것이기 때문이다.

---

34) 『조선신보』 (2001.2.7)에 의하면, "윈도, 맥 OS 등 미국의 대기업이 개발한 OS가 세계를 지배하고 있다" 며 "리낙스(리눅스)를 도입하고 주체적으로 발전시킬 과제를 강력히 추진하신 분이 다름 아닌 김정일 장군님이시다" 면서 "이는 미국의 기술적, 경제적인 지배를 미리 타파한다는 뜻도 포함되고 있다" 고 전했다. 『연합뉴스』, 2001년 2월 7일.

35) 『연합뉴스』, 2001년 2월 21일 참조.

36) David A. Wheeler, *Why Open Source Software/Free Software(OSS/FS)? Look at the Numbers!*, http://www.dwheeler.com/oss_fs_why.html(검색일: 2003년 9월 20일).

마지막으로, OSS는 남북한 통일을 위한 전략적 가치로서 중요한 의의를 가질 수 있다. 북한의 정보화 구축비용을 낮추고 통일 이후 통합 전산망 구축비용도 감축할 수 있는 기회가 될 수 있을 것이다. 특히 남북한간 OSS 개발을 위한 교류와 협력은 남북한 각각의 OSS 기술력 확보에 도움을 주는 것은 물론이고,[37] 향후 통일에 대비한 장기적인 남북한 통합 정보화 기반 구축을 위한 연구개발 사업으로서도 중요한 의미를 갖고 있는 것이다.

## Ⅳ. 인터넷 전략

인터넷이 민주주의를 가져올 것이라는 일반적 통념이 만연해 있다. 각국 정부의 수뇌, 기업가, 언론인, 일반 대중에 이르기까지 인터넷이 민주주의의 촉매제가 될 것이라는 데 별로 이의를 제기하지 않는다. 이러한 일반적 통념은 특히 개발도상에 있는 권위주의 국가들을 대상으로 할 때 보다 적극적인 주장으로 전환된다. 즉 인터넷의 정치적 영향이 통치체제를 약화시킴으로써 민주화를 가져오는 결정적 요인이 될 것이라는 주장이 그것이다.

과연 인터넷은 민주주의의 촉매제이며 독재체제를 붕괴시키는 효과적인 수단인가? 그러나 인터넷이 권위주의 체제를 위협하고 있다는 사실을 경험적으로 확인할 만한 사례는 아직 찾기 어렵다. 권위주의 또는 사회주의 국가 같은 비민주적인 체제에서 인터넷은 오히려 체제를 위협하기보다는 체제 유지 또는 강화를 위한 수단으로 활용되고 있다.[38] 이

37) 이와 관련, 리눅스원의 김우진 사장은 북한의 아태평화위원회의 초청을 받아 2001년 2월 북한을 방문하여 "북한과 함께 리눅스 기술에 대한 정보를 공유하고 싶다는 의사를 전달했으며 북한이 리눅스를 이용해 제품을 개발하면 리눅스원이 세계 시장에 판매하고 이익을 나눠 갖자고 제안" 한 바 있다. 『연합뉴스』, 2001년 3월 6일.

38) Taylor C. Boas, *op. cit.*; Nina Hachigian, "China's Cyber-Strategy," *Foreign Affairs,* vol. 80, no. 2 (March/April 2001); Nina Hachigian, *op. cit.* (2002); Nina Hachigian, "Political Implications of the Information Revolution in Asia," in Nina Hachigian and Lily Wu, *The Information Revolution in Asia* (Santa Monica, Calif.: RAND, 2003); Michael S. Chase and James C. Mulvenon, *You've Got Dissent! Chinese Dissident Use of the Internet and Beijing's Counter-Strategies* (Santa Monica, CA: RAND, 2003); Shanthi Kalathil, "Dot Com for Dictators," *Foreign Policy Magazine* (March/April 2003).

들 국가들에게 인터넷은 체제선전과 경제 활성화의 효과적인 수단인 동시에 중앙집권적 계획경제와 사회통제를 위한 수단으로서도 높은 이용가치를 갖고 있다.

만약 사회주의 국가들이 인터넷의 부정적 영향을 차단하면서 체제선전과 경제성장의 효과적인 수단으로 활용할 수 있다는 것이 사실이라면, 북한은 왜 인터넷을 개방하지 않고 있는 것일까? 북한은 최근 핵 문제로 인한 정세 악화에도 불구하고, 경제관리 개선을 위한 개혁정책과 경제특구 방식의 개방정책을 비교적 의욕적으로 추진하고 있다. 그리고 내부적으로 컴퓨터 네트워크를 이용한 '경제 정보통신망'과 '온라인 상업망' 구축 등에 열의를 보이고 있다. 이러한 점에 비추어 볼 때, 만약 북한이 인터넷을 개방한다면 어떻게 이를 정치적으로 통제하면서 경제적으로 보다 효과적으로 활용할 수 있을 것인가?

## 1. 사회주의 국가들의 인터넷 전략

정보화 시대에 사회주의 국가들은 '인터넷 딜레마'(internet dilemma)에 직면해 있다. 한편으로는 경제적 이익을 얻기 위해 인터넷의 발전을 촉진해야 하고, 다른 한편으로는 정치적 위협으로부터 체제를 수호하기 위해 유해한 인터넷 컨텐츠를 적극적으로 통제해야 한다. 사회주의 국가들에게 인터넷은 경제적 활용 가능성과 함께 정치적 위협요소로 작용할 수 있다는 데서 적극적인 활용 대상인 동시에 적극적인 통제의 대상인 것이다. 따라서 사회주의 국가들은 '공통적으로' 인터넷의 '정치화', 즉 정치적 위협은 최소화하고 인터넷의 '상업화', 즉 상업적 이익은 극대화하려는 도구주의적 방향성을 견지한다.[39]

그러나 사회주의 국가들의 인터넷 통제와 활용 수준은 다양하다. 국가별로 인터넷의 대중적 접근과 이용에 대한 통제 정도, 즉 인터넷 개방 수준에서는 차이를 보이고 있다. 중국, 베트남, 쿠바는 사회주의 정치체제를 유지하면서 인터넷 이용에 의해 제기되는 도전들에 대처함과 동시에 체제의 권위와 중앙의 통제를 확장하기 위해 인터넷 통제를 강화한다는 공통점을 갖고 있다. 그러나 인터넷의 활용, 특히 경제활성화의 수단이라는 면에서는 다소 차이를 보인다.

---

39) 고경민, 『북한의 IT전략: IT산업, 전자정부, 인터넷』, pp. 301-304.

최근 중국은 세계 어떤 국가보다도 빠른 인터넷 발전 양상을 보이고 있다. 이는 중국 정부가 인터넷을 '신경제의 핵심엔진'으로서 경제자유화 추진을 위한 수단으로 인식하고 적극 육성하고 있다.[40] 그리고 중국의 지도자들은 중국이 강대국이 되기 위해서 ICT와 인터넷의 발전은 필수불가결의 요소로 보고 있다. 중국 공산당 기관지 「인민일보」도 "정보 네트워킹 기술의 발전 정도가 국가 근대화의 수준과 국력을 측정하는 중요한 척도가 될 것"이라고 전망하고 있다.[41] 베트남의 경제정책이나 인터넷 정책의 발전은 중국과 유사한 경로를 따르고 있다.[42] 베트남은 인터넷에 대한 대중적 접근에 대해서 비교적 관대한 편으로, 인터넷 카페 개설을 통해 일반인들의 인터넷 이용을 허용하고 있으며, ICT와 인터넷 발전을 통해 경제적 효율성을 증진시키고자 한다. 중국과 베트남에 비해 쿠바는 인터넷을 상업적 이익을 추구하기 위한 수단으로 한정된 분야에서의 사용만 허가하고 있다. 쿠바에서 인터넷은 관광산업 부문, 쿠바 기업이나 해외합작 벤처들의 효율적인 관리와 거래, 그리고 과학기술 발전과 바이오산업의 증가 등 외화 획득 및 수출지향적 산업 부문을 중심으로 활용되고 있다.[43]

사회주의 국가들의 인터넷전략 선택은 인터넷에 대한 정치적 통제와 경제적 활용 사이에서 어디에 보다 우선순위를 두느냐 하는 문제로 이해할 수 있다.[44] 특히 중국, 베트남, 쿠바의 인터넷 활용 수준의 차이는 개혁·개방 수준의 차이를 반영한 결과라고 보여진다. 중국은 경제 전반에 대한 시장개혁을 적극적으로 추진하고 있으며, ICT 부문의 급속한 발전과 기술노동력의 증가를 경제적 잠재력으로 이용하기 위해 광범위한 인터넷 접근과 이용을 촉진하고 있다. 베트남 역시 '쇄신'을 의미하는 '도이모이'(Doi Moi) 정책으로 상징되는 개혁·개방정책을 계기로 시장개혁을 추진하고 대내외적 경제활성화에 집중하고 있다. 그러나 쿠바는 반드시 필요한 부분에 한해 경제개혁을 도입했는데, 시장메커니즘을

40) RSF(Reporters Without Borders), *The Enemies of the Internet: Obstacles to the Free Flow on Information on the Internet* (2001). http://www.rsf.fr(검색일: 2003년 7월 7일).
41) Michael S. Chase and James C. Mulvenon, *op. cit.*, p. 45,
42) Nina Hachigian, *op. cit.* (2002), p. 47.
43) Taylor C. Boas, *op. cit.*, p. 62; Andy Williamson, "The Impact of the Internet on the Politics of Cuba," First Monday, vol. 5. no. 8 (August 2000). http://firstmonday.org/issues/issue5_8/williamson/index.html(검색일: 2002년 11월 18일).
44) Taylor C. Boas, *op. cit.*, p. 59.

주로 수출주도 경제부문에 한정하고 있다.[45]

이런 측면에서 사회주의 국가들의 인터넷 활용 전략의 차이는 정부 당국의 온라인을 이용한 시장지향적 정보경제의 발전에 대한 인식의 차이를 반영한 것으로 보인다. 이러한 인식이 약할수록 광범위한 인터넷 접근에 따른 경제적 이익의 잠재력을 보류하고 좀 더 방어적인 통제 수단을 채택할 것이다. 반면, 이러한 인식이 강할수록 광범위한 인터넷 접근뿐만 아니라 적극적인 활용을 통해 경제적 이익을 극대화하기 위해 다양한 정책 수단들을 동원하고, 그에 따라 좀 더 공격적이고 능동적인 통제 수단을 채택할 것이다.

## 2. 개혁·개방과 인터넷 활용의 정치경제

국가별로 현실세계에서와 사이버스페이스에서의 정치질서, 특히 체제의 억압성 정도는 대체로 일치하는 경향을 보인다. 현실세계에서 체제의 억압성 수준이 높은 국가일수록 인터넷에 대한 통제의 수준도 높게 나타나고 있다.[46] 그런데 사실상, 체제의 억압성 정도는 사회주의 국가들 간에 큰 차이를 보이지 않는다. <표 2>에서 보는 것처럼, 사회주의 국가들은 정치 부문 중에서 '시민적 자유'의 수준에서만 다소 차이를 보일 뿐 '정치적 권리'의 수준과 전반적인 '자유 등급'은 모두 동일한 수준으로 나타나고 있다. 따라서 체제의 억압성이 높을수록 인터넷에 대한 통제 수준이 높다는 가정은 가능할지 모르지만, 인터넷 활용 수준의 차이를 설명하기는 어렵다.[47]

---

45) Shanthi Kalathil and Taylor C. Boas, *op. cit.* (2003), p. 9.

46) 북한, 미얀마, 쿠바, 베트남, 중국, 이라크, 리비아, 사우디아라비아, 시리아, 수단, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄 등의 국가는 현실세계에서 '가장 억압적인 체제들'(18개 국가 및 지역)인 동시에 사이버스페이스에서의 '인터넷 공적국가들'(20개 국가)에도 포함된다. RSF(Reporters Without Borders), *op. cit.*; Freedom House, *The World's Most Repressive Regimes 2003* (2003).

47) 최근 아시아 28개국을 대상으로 인터넷 보급률에 영향을 미치는 요인들을 분석한 결과에 의하면, '정치적 자유'(political freedom)의 수준은 관계가 없는 것으로 조사되었다. Hao Xiaoming and Chow Seet Kay, "Factors Affecting Internet Development: An Asian Survey," *First Monday*, vol. 9, no. 2 (February 2004).

**<표 2> 사회주의 국가의 정치·경제·인터넷 부문 비교**

| 부문 | 세부 항목 | | 중국 | 베트남 | 쿠바 | 북한 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 정치1 | 정치적 권리 | | 7 | 7 | 7 | 7 |
| | 시민적 자유 | | 6 | 6 | 7 | 7 |
| | 자유 등급 | | Not Free | Not Free | Not Free | Not Free |
| 경제 | GDP2 | 1인당 | $4,700 | $2,300 | $2,700 | $1,000 |
| | | 실질성장률 | 8% | 7% | 1.1% | 1% |
| | 경제자유화3 | 지수 | 3.54 | 3.90 | 4.43 | 5.0 |
| | | 순위 | 127위 | 135위 | 155위 | 156위 |
| 인터넷4 | 이용자 수 | | 79,500,000 | 1,500,000 | 120,000 | – |
| | 이용자 증가율 (2000~2004) | | 253.3% | 650.0% | 100.0% | – |
| | 인터넷 보급률 | | 6.0% | 1.8% | 1.0% | 0.0% |

자료) 1. Freedom House, The World' s Most Repressive Regimes 2003 (2003). http://www.freedomhouse.org/research/mrr2003.pdf(검색일: 2003년 7월 6일).
2. CIA, The World Factbook 2003 (2003). http://www.cia.gov/cia/publications/factbook(검색일자: 2003년 6월 27일).
3. The Heritage Foundation and the Wall Street Journal, 2003 Index of Economic Freedom (2002). http://www.heritage.org/research/features/index/(검색일: 2003년 7월 6일).
4. www.internetworldstats.com(검색일: 2004년 2월 15일).

그러나 경제적 측면에서는 비교적 분명한 차이가 드러나고 있다. 대체로 중국과 베트남이 쿠바와 북한에 비해 GDP의 실질성장률[48]이나 경제자유화 지수가 높은 것으로 나타나고 있다. 중국과 베트남은 개혁·개방을 보다 적극적으로 추진하는 국가로 평가되며 경제자유화순위에서도 큰 차이를 보이고 있다. 사실, 정치적 요인 중에서 중국과 베트남의 '시민적 자유' 지수가 쿠바와 북한과 다르게 나타난 것도 개혁·개방에 따른 시장경제의 도입 정도의 차이에 따른 결과로 볼 수 있을 것이다.

그런데 이러한 경제부문의 국가별 공통점과 차이점은 인터넷 부문에 그대로 반영되어

48) Xiaoming and Kay의 연구는 1인당 GDP가 높을수록 인터넷 보급률도 높아진다는 가설을 입증하고 있다. *Ibid.*

나타나고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 사회주의 국가들 간의 인터넷 이용자 수나 이용자 증가율은 국가마다 확연한 차이를 보이고 있는데, 그 중에서도 2000년 대비 2004년의 이용자 증가율을 보면 베트남과 중국이 쿠바에 비해 훨씬 높은 수준을 보이고 있는 것으로 나타나 이들 국가의 인터넷 보급과 활용에 대한 적극적인 의지를 읽을 수 있다.

이러한 논의를 통해서 볼 때, 사회주의 국가들의 경제자유화 수준뿐만 아니라 경제 활성화의 정도가 인터넷 보급 수준에 중요한 영향을 미치는 것으로 추론할 수 있다. 그리고 더 나아가 사회주의 국가들의 실질적인 개혁·개방의 수준과 인터넷의 활용성은 의미 있는 관계를 보이고 있다고 할 수 있다.

## 3. 북한의 개혁 · 개방과 인터넷 전략에 대한 함의

북한의 인터넷 전략은 인터넷으로 인한 체제오염을 우려한 인터넷·인트라넷의 '이원적 분리구축' 전략이라고 할 수 있다.[49] 현재까지 북한의 인터넷 활용은 외국의 서버를 이용하여 체제선전과 상업적 이익을 위한 사이트를 개설하는 수준으로, 국내에서 인터넷의 대중적 접근(public access)은 허용되지 않고 있다.[50] 이런 이유 때문에 북한은 국내에서만 접근 가능한 폐쇄적인 인트라넷 개념의 컴퓨터 네트워크 '광명'을 구축하고 생산과 경영활동의 정보화를 통한 계획경제의 효율성 제고를 위해 공공기관별로 홈페이지를 구축·운용하고 있다. 따라서 북한에게 글로벌 인터넷은 '대외지향적' 자원으로 정치경제적 목적을 위한 실험 수단이고, 인트라넷은 '대내지향적' 자원으로 정부 업무 및 계획경제의 효율성 증진을 위한 활용수단이다.

북한이 인터넷을 개방할 수 없는 근본 원인은 북한이 처한 대내외적인 경제위기와 핵

49) 고경민, "북한의 전자정부 구축 방식과 전략: 인터넷 · 인트라넷 전자정부의 분리 구축을 중심으로," 『북한연구학회보』, 제7권 제2호 (2003); 고경민, 『북한의 IT전략: IT산업, 전자정부, 인터넷』, pp. 230-233.

50) 세계적으로도 북한처럼 인터넷을 철저하게 원천 차단하는 국가는 없다. 인터넷에 대한 접근을 '사실상' 제한적으로 허용하는 쿠바나 미얀마, 이용자들이 이슬람 율법을 위협하는 부적절한 컨텐츠(특히 포르노)에 접속하지 못하도록 모든 인터넷 접속을 인터넷통제센터(KACST)의 프록시서버를 통하도록 하는 사우디아라비아 등 이른바 '인터넷 공적국가'로 불리는 국가들도 제한적으로나마 인터넷에 접속은 할 수 있게 하고 있다.

문제를 둘러싼 정치군사적 위기가 체제유지를 위협하는 요소로 작용하고 있기 때문이다. 물론 북한이 인터넷을 대외적 자원으로서 다양한 방식으로 활용하려는 노력을 보이고 있지만, 체제유지에 사활을 걸고 있는 북한으로서는 여전히 인터넷 개방에 따른 철저한 정치경제적 손익계산을 하고 있는 것으로 보인다.[51]

중국이나 일본 언론 등을 통해 끊임없이 북한의 인터넷 개방이 예견되어 왔지만 북한은 아직도 사이버공간의 빗장을 풀지 않고 있다. 실제로 현재와 같은 정치군사적 위기와 취약한 인터넷 인프라 상황 하에서 북한의 인터넷 개방의 필요성은 그다지 크지 않다. 물론 북한이 2002년부터 개혁·개방정책 추진을 위한 의미 있는 조치들을 내놓고 있기는 하지만, 북한체제의 특성상으로나 현재 북한이 처한 상황적 측면에서 볼 때, 경제적 사안은 정치군사적 사안보다 우선순위에서 밀릴 수밖에 없다. 또한 아직까지 인터넷에 대한 북한 당국자들의 방어적이고 보수적인 인식을 바꿀만한 특별한 유인 요소도 없는 것으로 보인다. 따라서 북한은 인터넷을 활용한 '상업화'의 극대화가 '정치화'를 촉진할 수 있는 가능성에 대한 우려를 불식시키지 못하고 있기 때문에 여전히 '정치화'를 최소화하는 전략을 유지하고 있으며, 그로 인해 '상업화'가 근본적으로 제약당하고 있는 것이다.

현재로서는 북한의 인터넷 전략이 극적으로 전환되는 것을 기대하기는 쉽지 않다. 그리고 만약 북한이 인터넷을 개방하더라도, 인터넷 접근이나 컨텐츠 이용에서 제한적이며 이를 대중적 수준으로 확장시켜 나가는 데는 점진적인 단계를 거칠 수밖에 없을 것이다. 이러한 제한적이고 점진적인 인터넷 개방은 인터넷의 정치적 영향을 차단하기 위한 기술적·제도적 보안 시스템을 강화시키면서 기존의 '북한식' 인터넷 통제전략의 틀 속에서 이루어질 것이기 때문이다. 특히 최근처럼 핵 문제로 인해 북한과 주변 강대국들의 이해관계 대립이 지속됨으로써 대외적인 군사안보적 체제위협이 해소되지 않을 때 인터넷 개방이나 기존 인터넷 전략의 전환 가능성은 더욱 희박하다고 할 수 있다.

인터넷의 활용 및 대중적 보급 수준이 경제자유화의 수준과 의미 있는 관계를 보인다고

51) 이런 측면에서 북한은 쿠바와 유사하다. 인터넷에 대한 쿠바의 신중한 대응은 국내정치의 문제만이 아니라 미국과의 적대관계의 다이내믹스가 중요하게 작용하고 있다. 쿠바의 적대국가로서 미국의 존재는 체제 강경론자들의 안보에 대한 관심을 강화시켰고, 그들로 하여금 인터넷에 대한 중앙집권적인 통제를 유지하지 않을 수 없게 만들고 있는 것이다. Taylor C. Boas, *op. cit.*, pp. 58-59; Andy Williamson, *op. cit.*

할 때, 북한의 인터넷 전략의 전환은 개혁·개방에 대한 북한 당국의 인식 변화에 의해 결정될 것이다. 그동안 북한은 개혁·개방이 기존의 계획경제 시스템을 고수하면서 대내적 자원 동원만으로는 성공 가능성이 희박하다는 것을 그동안의 실험을 통해서 체득한 바 있다. 북한이 개혁·개방을 통한 기대 효과가 외국인 직접투자(FDI) 유치, 대규모 경제지원, 시장경제 도입에 따른 북한 경제의 생산성 향상 등이라고 할 때, 인터넷 개방과 활용이 갖는 상징적 또는 실질적 효과는 충분히 기대할 만하다. 북한에 대한 외국인 투자자의 신뢰감 형성, 효과적이고 효율적인 대북 경제지원, 북한 내부경제의 생산성 향성 등을 위해서 인터넷 활용은 필수불가결한 것으로 보인다.

그러나 개혁·개방 초기 단계에서 북한의 인터넷 개방 및 활용은 특정 지역 및 대상으로 제한할 수밖에 없을 것이다. 즉 국내에 인터넷을 개방하더라도 인터넷 접근과 이용을 내국인에게까지 완전히 개방하지는 않을 것이다. 그 방식은 예컨대, '일반지역-내국인용 인트라넷'과 '특구지역-외국인용 인터넷'이라는 분리전략이 불가피할 것이다. 북한의 입장에서 본격적인 개혁·개방정책에 착수할 때 가장 경계할 대상이 그와 함께 묻어오는 자유화·개방화의 '황색바람'이라는 점을 감안한다면, 인터넷 개방 역시 기술적으로나 제도적으로 훨씬 고도화된 통제전략을 근간으로 하는 가운데 이루어질 것이다.

북한이 인터넷 개방을 앞당기고, 또 인터넷의 활용을 통해 실질적인 경제적 효과를 거둘 수 있도록 하는 데 중요한 역할을 할 수 있는 것이 남한이다. 최근 개성공단 건설이 본격화되면서 현실공간에서의 남북경협은 새로운 전기가 마련될 조짐을 보이고 있다. 그러나 2003년 말 남한 정부가 의욕적으로 추진하여 출범한 민·관 '남북전자상거래협력워킹그룹'이 온라인 남북경협에 대한 기대감을 갖게 했으나 2004년 들어 답보상태에 있다. 남북한 간 인터넷 교류협력의 가능성과 한계를 확인한 이른바 '주패사태'를 통해서 드러난 바와 같이, 온라인 남북경협의 걸림돌은 북한의 폐쇄성에만 있는 것이 아니라 '인터넷 접촉 승인제'와 같은 관련 법제가 정비되지 않은 남한에게도 있음을 부인하기 어렵다. 따라서 북한의 인터넷 개방과 발전은 북한 당국의 인터넷 활용 의지와 남한 정부의 적극적인 인터넷 교류협력 의지가 중요한 역할을 할 것이며, 두 정부간의 이해관계가 맞아 떨어질 때 북한의 인터넷 개방과 발전, 그리고 인터넷 교류협력도 상승효과를 기대할 수 있을 것이다.

# V. 결 론

개발도상국들은 낙후된 기술과 취약한 자본으로 인해 저발전된 경제를 벗어나지 못하고 있지만, 21세기 정보화 시대에 도약발전(leapfrogging development)의 꿈을 포기하지 않고 있다. '도약발전론'은 개발도상국들이 순차적인 발전 단계를 뛰어넘어 산업사회에서 탈산업사회로 전환하기 위해서 '성장 엔진'이 필요하며, 특히 기술의 도약적 발전이 경제 전반의 효율성과 경쟁력을 높이기 때문에 국가가 정책적 차원에서 ICT 발전전략을 추진하는 것이 필요하다는 주장으로 요약된다.[52] 이러한 도약발전에 대한 문제의식 내지 목표의식은 여러 개발도상국들에서 공통적으로 나타나고 있다.[53] 북한의 이른바 '단번도약론'[54] 역시 ICT의 급속한 발전을 통해 '사회주의 강성대국' 건설을 목표로 삼는다는 점에서 여러 개발도상국들과 큰 차이가 없다.

저조한 경제의 활력이나 취약한 발전 잠재력, 경제의 발목을 잡고 있는 정치체제, 이윤동기 부여에 인색한 사회체제 등 여러 면에서 다른 개발도상국들에 비해 유리한 조건이라고는 찾아보기 어려운 북한이 어떻게 ICT의 발전을 토대로 도약 발전할 수 있을까? 이 글은 북한이 ICT 부문에서 단기적으로 성과를 거둘 수 있는 세 분야—소프트웨어 발전전략, OSS 개발전략, 인터넷 전략—에 초점을 맞춰 외국사례와의 비교적 시각에서 성공가능성에 대한 전망과 제안을 하고 있다.

우선, 소프트웨어산업 발전전략에서는 '틈새시장'을 찾아 전문화하는 전략 선택이 필요하며, 북한 핵 문제를 둘러싼 국제관계의 개선을 전제로, 북한의 소프트웨어 발전을 위한 연결망으로써 기술 이전, 인력 양성, 판매 시장 등의 역할을 할 수 있는 남한과의 ICT

---

52) J. P. Singh, *Leapfrogging Development: The Political Economy of Telecommunications Restructuring* (New York, Albany: State University of New York Press, 1999), pp. 4-5.

53) Robert Davison, Doug Vogel, Roger Harris, and Noel Jones, "Technology Leapfrogging in Developing Countries: An Inevitable Luxury?," *The Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries,* vol. 1 (2000), p. 2.

54) 북한에서 '단번도약'이라는 용어는 2001년 1월 7일자 『로동신문』 정론 "더 용감하게, 더 빨리, 더 높이"에서 처음 공식적으로 사용되었다. 이에 관해서는 고경민, "북한의 '단번도약' 전략 산업으로서의 IT산업 발전전략 연구," 『2002 신진연구자 북한 및 통일관련 논문집(Ⅱ), 경제』 (통일부, 2002).

교류협력을 중요한 성공요인으로 꼽고 있다.

둘째, OSS 개발전략은 소프트웨어 개발 및 상용화에 소요되는 경제적 비용과 인력개발 및 인적 자원 활용 등에서도 장점이 있지만, 북한이 ICT와 관련하여 가장 우려하는 정치적 보안문제와 기술종속의 문제 등에서 그 필요성과 당위성이 충분히 인정되며, 특히 OSS는 장기적인 남북한 통합 정보화 기반 구축을 위한 공동 연구개발 사업으로서 중요한 의미를 갖는다는 점에서 남북한 공동 OSS 개발전략의 추진과 그 효과를 높이기 위한 남북 교류협력을 제안하고 있다.

셋째, 인터넷 전략에서는 북한의 인터넷 개방이 경제회생을 위한 외국인 직접투자, 대규모 경제지원, 시장경제 요소의 도입에 따른 내부경제의 생산성 향상 등을 위해서 필요하지만 인터넷 개방 문제는 북한 당국의 개혁·개방에 대한 적극적인 의지 여하에 의해 결정될 것이다. 만약 북한이 인터넷 개방을 한다면 인터넷 접근이나 이용에서 내부적으로 제한적·점진적·단계적인 과정을 거칠 것이며, 인터넷 활용의 효과가 실질적인 경제적 효과를 거두기 위해서는 역시 남한과의 인터넷 교류·협력이 중요하며, 이를 위해 남한 정부의 관련 법제정비가 중요한 과제라는 점을 주장하고 있다.

이상의 논의들을 통해서 볼 때, 세 분야에서 공통적으로 도출된 시사점은 ICT 분야의 남북 교류협력이라는 일반화된 원론적 논의로 되돌아간다. 사실 이러한 결론이 진부한 듯하지만, 그 이외에 다른 대안을 찾기가 쉽지 않다. 그만큼 북한의 단기적인 ICT 발전 역량(capability) 자체가 취약함을 반증하는 것이다. 아울러 취약한 ICT 역량에도 불구하고 기술적 도약을 기반으로 한 경제 활성화를 이루기 위해 북한이 선택할 수 있는 최선의 전략은 ICT 분야에서의 남북경협 활성화이다. 그리고 이는 그동안 ICT 부문 남북경협의 실질적인 성과가 미진했음을 드러내는 것이기도 하다.

최근까지 ICT 분야의 남북경협은 가능성과 필요성 또는 당위성 측면에서만 그 가치를 평가하고 접근했다는 사실을 부인하기 어렵다. 남북경협을 통해 남북한이 어떤 실질적인 성과를 거두었는가를 돌아보면 앞으로의 전망도 낙관할 수 없다. ICT 분야의 남북경협 활성화를 위해서는 북한으로 하여금 경협에 대해 적극적인 입장을 견지할 수 있도록 남한 정부 당국의 노력이 필요하다.

북한에게는 우선적으로 북한의 ICT 발전을 위해 선택할 수 있는 최선의 전략이 남북경

협이라는 것을 분명하게 인식시켜야 할 것이다. 이러한 바탕 위에서, 세계적 수준에서 북한이 선택할 수 있는 최적의 소프트웨어 발전전략을 제시해주며, 공동 연구개발의 활성화를 통해 비즈니스 마인드에 기반한 상품화 전략을 지원해 주고, 중장기적인 마스터플랜 하에서 OSS의 공동 연구개발 전략을 수립하여 교류협력의 지속성을 확보할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 인터넷 활용을 위해 남한의 인트라넷이나 전자정부 구축 경험을 다양한 채널과 방식을 통해 전수해주고, 대북 경제지원을 위한 채널로 인터넷 활용을 제안할 필요도 있다. 특히 개방정책의 효과를 높이기 위한 인터넷 개방의 필요성을 인식시킴으로써 인터넷 교류협력의 기반 조성에도 노력해야 할 것이다.

마지막으로, 성공적인 IT 분야의 남북경협을 위해서 분명히 해야 할 것은, 북한이 개혁·개방 노력과 함께 내세우는 '실리' 보장과 정보기술, 정보산업 육성은 남한의 온정주의적 접근만으로는 그 한계가 분명하다는 사실이다. 남북한 정부 및 기업들 모두가 '실리'를 취할 수 있는 ICT 경협 아이템 선택 및 객관적으로도 성공 가능성이 분명한 북한의 ICT 발전전략의 수립 지원과 이를 토대로 한 경협 추진이 필요하다.

이 글은 북한 연구에서 나타나는 자료의 부족, 다양한 정보에 대한 접근의 어려움 등을 극복할 수 없었다는 한계를 갖고 있다. 그럼에도 이 글은 그 동안 경제학이나 정치학 등 학문 분야별로 발전해 온 남북 ICT 교류협력에 관한 연구를 경영학의 정보시스템과 정치경제학적 이슈를 북한연구에 접목시킨 학제적 연구로서의 의의가 있다. 이 글을 통해 우리는 북한의 정보통신 개발 이슈와 관련하여 여러 개발도상국들과 사회주의 국가들에 대한 사례들을 통해 북한 문제를 보는 학문적·현실적 시야를 넓히기 위해 다양한 접근 방안 모색을 제언한다.

# 통일에 대비한 지식재산권 기반조성전략

## 북한의 산업재산권 법제 인프라에 대한 이해중심

제 성 호*

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 지식재산권의 개념
Ⅲ. 지식재산권 관련 북한의 법제도 인프라
Ⅳ. 남북한의 지식재산권 기반조성의 법적 근거
Ⅴ. 남북한간 지식재산권 보호 현황 및 문제점
Ⅵ. 남북 지식재산권 기반조성을 위한 실천방안
Ⅶ. 결 어

Abstract

**The Question of Laying the Foundation for the Protection and Exchanges of Intellectual Property Rights between South and North Korea**

For the formation of a single unified "information society" on the Korean Peninsula, we should make mutual recognition and protection of intellectual property rights(IPR) possible and establish a common legal framework to realize IPR between the South and the North. Furthermore, we should conduct South-North Korean exchanges and cooperation continuously in the field of IPR. Some proposals can be suggested as concrete ideas of inter-Korean IPR's exchanges from the legal or practical perspective.

First, it is desirable that the two Koreas should adopt a charter for the construction of Korean National Information or IPR Community.

Second, the two Koreas should initiate and develop not only inter-Korean human contacts but also technical or material cooperation in the IPR's area.

Third, the two Koreas should also permit and expand direct communication and on-line trade by internet between the South and the North as a way of laying a foundation for Korean National Information Community.

Fourth, the two Koreas should conclude inter-Korean agreements concerning mutual respect and protection of IPR. By dint of such agreements, each side must fully protect and enforce IPR owned by people of the other side.

**Key words:** intellectual property rights(IPR), Korean National Information Community, on-line trade by internet, World Intellectual Property Organization(WIPO), industrial property rights

* 중앙대학교 법대 교수

# Ⅰ. 서 론

지식기반사회 혹은 지식공동체란 생소한 말이 나타난 지도 벌써 여러 해가 지났다. 사실 21세기 정보화시대에 들어와서 지식 내지 정보는 하나의 생산 수단적 혹은 재산적 가치를 갖는 것으로 관념되기에 이르렀다. 이런 경향은 앞으로 시간이 갈수록 더 심화될 것이다. 물론 법적 보호의 가치가 있는 지식이나 정보의 경우가 그러하다는 말이다.

작금 남북한간에 화해·협력이 상당한 진척을 보이고 있다. 6·15 남북공동선언의 채택은 그러한 토대를 만드는 데 결정적인 기여를 했다. 하지만 통일시대에 진입하기에는 아직 갈 길이 멀다. 남과 북이 법적·제도적 통일을 이룩하기 위해서는 정치·경제·사회·문화 등 다방면에서 실질적인 통합이 선행되어야 하는 데, 그러한 여건이 현재로서는 극도로 미비하기 때문이다.

실질적인 남북통합을 촉진하는 길은 한 마디로 말해서 쌍방간에 사람·정보·물자의 교류를 꾸준히 확대해 나가는 것이다. 이를 통해 우리는 남북지식공동체를 형성할 수 있게 될 것이다. 남북지식공동체 형성의 중심에는 법적 가치가 있는 지식 혹은 지식재산권의 상호 교류·보호가 위치하고 있다.

이러한 기본인식 하에 본고에서는 남북간 경제·사회·문화통합을 촉진하기 위한 방안으로 남북 지식재산권 기반조성의 과제를 주로 법적 관점에서 살펴보기로 한다. 이를 위해 먼저 지식재산권의 개념을 간단히 검토하고 지식재산권 기반과 관련 있는 남북한의 법제와 기구, 그리고 남북 지식재산권 기반조성의 법적 근거를 제시하기로 한다. 이어 남북 지식재산권 기반조성의 구체적인 실천전략을 제시하기로 한다.

# Ⅱ. 지식재산권의 개념

일반적으로 인간의 지적 활동의 성과로 얻어진 정신적 산물로서 재산적 가치가 있는 것을 '무체재산' 혹은 지적 재산이라고 한다. 이러한 지적재산에 대한 권리를 총칭하여 지적재산권이라고 한다. 일부에서는 이를 두고 지식재산권이라고 부르기도 하는데, 아직까지 학계에서 널리 사용되고 있지는 않다.[1] 다만 지식재산권이란 용어는 오늘날 지식기반사회에 있어서 지식의 중요성과 재산적 가치를 강조하는 데 보다 적합한 것이라고 보인다.[2]

지적재산 내지 지식재산은 첫째, 예술·문학·음악 등을 중심으로 한 정신문화의 발전에 기여하는 것과 둘째, 새로운 발명·고안 등과 같이 물질문화에 기여하는 것으로 나눌 수 있다. 전자를 저작권, 후자를 산업재산권이라고 한다.[3] 저작권은 지적 활동에 의해 생성된 저작물에 대한 저작자의 권리를 말한다. 산업재산권은 특허발명이나 실용적인 고안, 심미적인 의장(意匠)과 같이 산업상 유용한 '신규의 창작'에 대한 권리, 상호·상표·서비스표·영업표 등 '영업상 유용한 표지'에 대한 권리로 나뉘어 진다. 즉 산업재산권은 특허권, 실용신안권, 의장권, 상호권, 상표권, 서비스표권, 기타 각종의 표지(영업표, 영업명, 원산지 표시 등)에 대한 권리를 포함하는 개념이라고 하겠다.

지식재산권은 그 형식과 구체적인 내용을 불문하고 모두 모방으로부터 보호되어야 할 필요성이 크다. 또 동산, 부동산과 같은 일반재산에 비하여 정신적 노고가 투입된 재산으로 인격적 이익 보호가 강조되는 권리라고 할 것이다.

---

1) 육소영 · 윤권순, 『북한의 지식재산권 제도에 대한 연구』, 연구보고서 2003-13 (서울: 한국발명진흥회 지식재산권연구센터, 2003); 이한상 · 김준학, 『산업재산권의 이론과 실무』 (서울: 제일법규, 2001), p. 23 및 책 머리말 참조. 이한상 · 김준학은 지식재산권이란 개념을 산업재산권, 저작권, 신지식재산권을 포괄하는 상위개념으로 파악한다.

2) 기술의 편의상 본고에서는 지적재산과 지식재산, 지적재산권과 지식재산권이란 개념을 동의어로 사용하기로 한다. 이와 관련, 최근 특허청은 이러한 용어 사용을 고집하고 있다.

3) 윤선희, 『지적재산권법』, 5정판 (서울: 세창출판사, 2003), pp. 1-2. 세계지적재산권기구(WIPO)에 의하면, 지적재산권이라 함은 ①문학, 예술 및 과학적 저작물, ②실연가의 실연, 음반 및 방송, ③인간노력에 의한 모든 분야에서의 발명, ④과학적 발견, ⑤의장, ⑥상표, 서비스표, 상호 및 명칭들, ⑦부정경쟁으로부터의 보호, ⑧산업, 과학, 문학 또는 예술영역의 지적 활동에서 발생한 기타 모든 권리들을 말한다. 1979년의 세계지적재산권기구(WIPO)설립협약 제2조.

# Ⅲ. 지식재산권 관련 북한의 법제도 인프라

## 1. 지식재산권 관련 북한의 법제

### 1) 북한의 지식재산권 관련 법제 현황

북한의 지식재산권 관련 법령에는 헌법을 정점으로 하여, 「발명법」, 「창의고안에관한규정」(「발명및창의고안에관한규정」의 개정판),[4] 「발명및창의고안에관한규정세칙」, 「상표법」, 「공업도안법」, 「상표및공업도안에관한규정」, 「저작권법」 등이 있다. 또 형법에서는 지식재산권의 보호(침해의 처벌)를 명시하고 있다.

우선 국가의 기본법이라 할 수 있는 북한헌법(1998.9 개정)은 제74조에서 "공민은 과학과 문화예술 활동의 자유를 가진다. 국가는 발명가와 창의고안자에게 배려를 돌린다. 저작권과 발명권, 특허권은 법적으로 보호한다."고 규정하고 있다.

「발명및창의고안에관한규정」이란 법규가 1978년 12월 28일 처음으로 제정되었고,[5] 이는 1986년 6월 28일 발명위원회에 의해 정무원결정 제45호로 개정되었다. 그런데 이 규정은 그 후 「발명법」과 「창의고안에관한규정」[6]으로 분리되어, 현재 시행 중에 있다.[7] 이 중 「발명법」은 1998년 5월 13일 최고인민회의 상설회의 결정 제112호로 채택되었고, 1999년 3월 11일 최고인민회의 상임위원회 정령 제507호로 수정·보충되었다. 아직 「창의고안에관한규정」은 우리나라에 소개되고 있지 않다. 한편 1986년에 「발명및창의고안에관한규정」의 시행을 위한 세칙이 규정과 함께 채택된 바 있다.[8]

---

4) 창의고안이란 용어는 우리의 실용신안에 해당하는 것이다.

5) 이와 관련해서 「발명및창의고안에관한규정」이 1967년에 처음 제정되었다고 주장하는 견해도 있다. 특허청, 『북한의 산업재산권 제도안내』 (서울: 특허청, 2001.2), p. 13. 하지만 1967년과 1978년 중 어느 입장이 옳은 것인지 확인하기 어렵다.

6) 『민주조선』, 2001년 6월 21일, p. 2.

7) 발명법의 제정으로 종전의 「발명및창의고안에관한규정」이 완전히 효력을 상실한 것인지는 확실치 않다. 양자간에 충돌하는 조항은 신법인 발명법이 적용될 것이나, 법에서 침묵하고 있는 사항에 대하여는 일단 규정이 계속 적용되고 있다고 보아야 할 것으로 보인다. 일반적으로 북한법에는 불명확성 및 구체성 결여라는 문제점들이 나타나고 있기 때문에 그러하다고 볼 수 있다.

「상표및공업도안에관한규정」은 1968년 1월 1일 처음으로 제정되었다. 외국기술 및 자본의 유치 필요성에 따라 1983년 5월 2일 전면 개정되어 동년 6월 1일 발효하였다. 이후 1984년 합영법 실시 등 경제개발을 위한 외국기술·자본의 유치를 위해 산업재산권을 재정비하는 과정에서 1986년에 동 규정이 개정되었고, 관리기구의 명칭 변화로 인해 1991년 3월 13일 다시 개정되었다. 이후 「상표및공업도안에관한규정」[9]도 「상표법」과 「공업도안법」으로 분리 제정되어 오늘에 이르고 있다. 「상표법」은 1998년 1월 14일 최고인민회의 상설회의 결정 제106호로 채택되었고, 1999년 2월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령 제483호로 수정되었다. 「공업도안법」은 1998년 6월 3일 최고인민회의 상설회의 결정 제117호로 채택되었고, 1999년 1월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령 제350호로 수정되었다. 이 같은 분리 입법조치는 대외경제개방 추세에 맞추기 위한 것으로 풀이된다.

북한은 2001년 4월 5일 최고인민회의 제10기 4차 회의에서 저작권법을 채택하였다. 저작권법에서는 저작권의 보호대상, 보호범위, 보호기간, 이용절차 등을 구체적으로 규정하고 있다. 저작권법 제정은 북한당국이 대외적으로 북한 저작물의 무단사용을 방지하고, 저작권 사용료 수익을 국가 수입원으로써 활용하는 한편, 분쟁발생 시 해결을 도모하기 위한 내부적인 법적 근거를 마련하려는 데 그 목적이 있는 것으로 풀이된다.[10]

한편 형법에서는 저작인격권의 보호를 규정하고 있다. 1999년 8월 11일 개정된 형법은 '제5장 사회주의문화를 침해하는 범죄' 중에서 1개 조문을 두어 "탐욕, 질투 그밖에 비렬한 동기밑에 저작, 발명, 창의고안, 문학예술작품을 고의적으로 그릇되게 평가하여 묵살하였거나 다른 사람의 창작품을 자기의 이름으로 발표한 자는 3년 이하의 로동교화형에 처한다"(제98조)고 명시하고 있다. 이 밖에도 북한에서는 상표법, 과학기술법, 상표및공업도안

8) 「발명및창의고안에관한규정세칙」에 관해서는 박정원, 『북한의 공업소유권 보호제도에 관한 연구』(서울: 한국법제연구원, 2001), pp. 129-145 참조.

9) 「상표및공업도안에관한규정」은 5장 54개조로 되어 있으며, 제1장은 총칙, 제2장 상표와 봉사표시, 제3장 공업도안(우리의 의장에 해당), 제4장 본래명칭(우리의 원산지표시에 해당), 제5장 부록으로 구성되어 있다. 상표법과 공업도안법이 제정됨에 따라 이 규정은 두 법에 의해 대체됨으로써 사실상 효력을 상실한 것으로 간주된다. 그러나 법리상 상기 두 법에 저촉되지 않는 구규정의 조항들은 상표법과 공업도안법에 대한 시행세칙들이 각각 마련되기 전까지는 계속 유효하다고 보아야 할 것이다.

10) 남우석, "북한의 저작권법 해설," KOTRA 북한실, 『북한알기(북한경제정보)』 자료 (2001.8.24), p. 1 (http://www.kotra.co.kr/main/trade/nk/research/etc_45.jsp 참조).

에관한규정세칙이 실시되고 있다고 하지만,[11] 아직 그 내용을 정확히 파악할 수 없다.

### 2) 북한의 지식재산권 관련 법제의 주요특징

#### (1) 발명법, 상표법, 공업도안법[12]

북한은 발명에 대해 발명권과 특허권을 부여하는 이중적인 제도를 운영하고 있는데, 발명권제도를 기본으로 하면서 여기에 병행하여 특허권도 법적으로 보호하고 있다.[13] 발명권과 특허권은 모두 발명에 대한 법적 보호형태로서 ①그 내용과 적용범위, ②국가에 등록보호를 청원하는 신청절차와 방법, ③문건형식, ④심의절차와 기준 등이 거의 같다. 하지만 양자는 그 성격상 본질적인 차이점이 있다.[14]

발명권은 발명자가 가지지만 그 이용권은 국가에 속한다. 반면에 특허권은 발명에 대한 이용권을 특허권 소유자가 독점한다. 특허권을 양도하는 경우, 양도자는 정당한 보상을 받을 권리를 가지며, 그러한 보상의 지불조건과 방법은 쌍방의 계약에 의해서 결정하는데, 그 계약서는 발명총국의 동의를 반드시 받아야 한다(「발명및창의고안에관한규정세칙」 제11조).

발명권을 받은 사람은 발명권을 마음대로 취소하거나 포기할 수 없으며 다른 사람에게 넘겨 줄 수도 없다. 그러나 특허권 소유자는 특허권을 포기할 수도 있고 다른 사람이나 기관, 기업소 또는 다른 나라에 완전히 팔거나 그 이용권을 일정한 기간 넘겨 줄 수 있다. 다만 다른 나라에서 북한 특허기관에 등록을 하고 특허권을 부여받은 발명을 특허무역을 통하여 제3자에게 양도하려 할 때에는 그에 대하여 북한 특허기관에 통보할 뿐 아니라

11) 최정희, "공업소유권과 공업소유권보호제도에 대한 일반적 이해," 〈김일성종합대학학보〉『력사법학』, 제46권 제2호 (2000), p. 65.
12) 이상의 법에 대한 보다 자세한 분석에 관하여는 육소영 · 윤권순,『북한의 지식재산권 제도에 대한 연구』, pp. 45-84; 박정원,『북한의 공업소유권 보호제도에 관한 연구』, pp. 38-54; 법무부,『북한법의 체계적 고찰(Ⅲ)-상사 · 경제, 노동관계법』, 법무자료 제216집 (서울: 법무부, 1997), pp. 363-404 참조.
13) 최정희, "공업소유권과 공업소유권보호제도에 대한 일반적리해," p. 62.
14) 최정희, 위의 글, pp. 61-63 참조.

구매자와 체결하는 계약내용에 대해서도 북한 특허기관의 합의를 받아야 한다. 이는 등록을 받은 특허권이나 그 이용권을 다른 사람에게 이전시키는 것이므로 응당 그 권리를 부여한 특허행정기관의 승인을 받아야 하는 것이며 앞으로 있을 수 있는 그 어떤 제3자로부터의 특허권 침해현상을 미리 막기 위해서이다.

발명권은 특허권으로 바꿀 수 없지만, 유효기간 안에 있는 특허권은 그 소유자의 요구(신청)에 따라 발명권으로 바꿀 수 있다(발명법 제32조). 특허권은 그 유효기간이 15년이지만, 발명권의 효력기간은 일반적으로 무기한이다. 발명등록과 관련된 비용부담도 근본적으로 다르다. 발명권을 등록할 때에는 신청료나 기타 요금을 물지 않고, 오히려 국가로부터 정치도덕적 및 물질적 특전들이 부여된다(「발명및창의고안에관한규정」 제34조). 반면에 특허권은 신청등록을 할 때에는 여러 가지 수속요금(신청료, 신소청원료, 변동통지 수속료 등)을 물어야 하며 일단 등록을 한 다음에는 매년 적지 않은 보호연금을 물어야 한다(법 제13조 1문, 「발명및창의고안에관한규정」 제12조).

또 북한은 출원공개제도(出願公開制度)를 발명법 제20조, 「발명및창의고안에관한규정」 제18조와 「발명및창의고안에관한규정세칙」 제46조 본문에 명시하면서도, 법 제20조 2문과 세칙 제46조 단서에서 "필요한 경우에는 특정출원 발명은 공개하지 않을 수 있다"고 하여 출원공개원칙을 제한하고 있다. 우리와는 달리 심사청구제도(審査請求制度)[15]를 도입하지 않고, 발명권이나 특허권을 신청하면 별도의 심사청구 절차 없이 신청문건을 접수한 날로부터 15개월 안에 심의결정을 한다(「발명및창의고안에관한규정」 제22조).

외국인이 특허권을 취득하는 경우에도 그 권한이 북한당국에 의하여 제한 받게 되는 경우가 있다. 특허권자는 그의 권리 전부 또는 일정기간 독점실시권을 타 기관, 기업이나 개인에게 양도할 수 있고 양도 시 보상의 지불조건과 방법은 쌍방의 계약에 의해서 결정하는데 이 경우 계약서는 발명총국의 동의를 반드시 받아야 한다(「발명및창의고안에관한규정세칙」 제11조). 또한 특허된 발명이 국가에 매우 중요한 것일 경우 국가가 특허권을 양도받을 권리나 독점실시권을 가진다(「발명및창의고안에관한규정세칙」 제12조).[16]

---

15) 심사청구제도는 출원 후 일정기간 내(우리 법에서는 출원일로부터 5년 내)에 심사청구의 절차를 밟는 출원에 관해서만 심사하고 그렇지 아니한 출원은 취하한 것으로 간주하는 제도로서, 모든 출원을 심사하는 방식에 비추어 상당수의 출원이 심사의 대상에서 제외되어 전체로서 심사의 촉진에 기여하게 된다. 송영식 · 이상정, 『지적재산법』 (서울: 세창출판사, 1999), p. 71.

그 동안 북한에서는 우리와 달리 상표, 서비스표, 의장제도를 단일법으로 규율해 왔으나, 1990년대 말 상표법과 공업도안법의 제정으로 상표와 공업도안을 분리 규율하기 시작했다. 하지만 아직 하위규정의 정비가 미비하여 종래의 「상표및공업도안에관한규정」이 계속 적용되는 것으로 판단된다. 남한에서는 부정경쟁방지법의 규제대상으로 하고 있는 「원산지표시」를 북한에서는 「본래명칭」이라는 권리제도로써 인정하고 있다. '본래명칭' 제도는 지리적 표시 또는 원산지 표시보호제도와 유사하며, 등록에 의해 보호하고 있는 점이 우리와 다르다. 다른 나라 기관, 기업소와 공민이 북한에 상표등록을 신청할 때에는 조선말로 써내야 한다(「상표및공업도안에관한규정」 제11조)는 점을 명시하고 있는 것도 하나의 특징이다. 또한 북한은 국제상표등록에 관한 마드리드의정서에 가입하고 있어 마드리드루트에 의해 등록이 가능하다. 그러나 '상표출원공고결정제도'가 없는 바, 이에 따라 이의신청제도도 없다는 점이 우리와 다르다.

공업도안은 우리의 '의장'에 해당하는 것인데, 남북한간에 개념상의 차이가 있다. 우리는 '물품의 형상, 모양, 색채 또는 이들의 결합으로서 시각을 통하여 미감을 불러일으키게 하는 것'(의장법 제2조 1호)인데 비해, 북한은 '공업적 방법으로 생산하려는 제품의 특별한 형태와 색깔, 장식, 색조화 등을 통하여 외형을 새롭게 묘사하는 것'(공업도안법, 제2조, 「상표및공업도안에관한규정」 제30조)으로 규정되고 있다. 그러나 실질에 있어서는 별 차이가 없다고 할 것이다.

종래에는 개인에게는 공업도안권을 인정하지 않고, 공업도안을 유일하게 사용하는 기관, 기업소에게만 권리를 부여하였다(「상표및공업도안에관한규정」 제36조 1문). 그러나 최근 제정된 공업도안법에서는 단체와 공민에게도 공업도안권을 인정하고 있다. 권리보호기간에 관하여는 우리의 경우는 원칙적으로 10년인데 비해, 북한은 등록일로부터 5년이다(공업도안법 제35조 1문, 「상표및공업도안에관한규정」 제36조 2문). 물론 연장은 가능하다.

16) 그러나 이와 관련해서 발명법 제31조 1문에서는 "특허권을 받은 과학기술이 사회적 이익을 위하여 필요할 경우에는 국가가 특허권이나 그 과학기술의 이용권을 넘겨받을 수 있다" 고만 규정하고 있을 뿐이다.

### ⑵ 저작권법

2001년 제정된 저작권법에서는 제1장 저작권법의 기본(기본원칙), 제2장 저작권의 대상, 제3장 저작권자(보호기간 포함), 제4장 저작물의 이용(저작재산권의 제한 포함), 제5장 저작인접권자, 제6장 저작권사업에 대한 지도통제 등을 규정하고 있다. 총 6장 48개조로 구성된 이 법은 북한이 저작권에 관해 제정한 최초의 법이다. 여기서는 저작권법의 주요내용을 간단히 살펴보기로 한다.

첫째, 창작자의 저작활동과 저작권자의 권리(제1조)를 법적으로 보호하고 있다. "개인의 이름으로 창작된 저작물에 대한 저작권은 그것을 창작한 자가 가진다"(제16조). "저작권자는 인격적 권리와 재산적 권리를 모두 가진다"(제13조). 여기서 저작권자에는 저작물을 창작한 자뿐만 아니라 그로부터 권리를 '넘겨받은' 자도 포함된다. 저작권을 양도받은 자에게 재산적 권리와 더불어 인격적 권리도 인정하는 것은 색다른 입법태도라고 하겠다.

저작권자는 인격적 권리로서, 저작물의 발표를 결정할 권리, 저작물에 이름을 밝힐 권리, 그리고 저작물의 제목, 내용, 형식 같은 것을 고치지 못하도록 할 권리 등 3가지를 인정하고 있다(제14조). 그런데 우리 저작권법에 따르면, 공표권, 성명표시권, 동일성유지권은 일정한 경우 제한되고 있다. 예를 들면, 성명표시권의 경우 "저작물의 성질, 그 이용목적 또는 형태 등에 비추어 부득이하다고 인정되는 경우에는" 성명표시를 생략할 수 있는 것이다. 하지만 북한 법에서는 이러한 제한이 존재하지 않는다.

저작권자는 재산적 권리로서, 복제, 공연, 방송, 배포, 전시, 편작·편곡·각색·윤색·번안·번역과 같은 방법으로 개작, 편집 등 7가지 권리를 4개호로 나누어 열거하고 있다(제15조). 그러나 북한 저작권법에서는 디지털 기술의 발달에 따른 우리 저작권법상의 전송권 개념은 없는 것으로 보인다. 대여권도 인정되고 있지 않는 듯하다.

둘째, 저작권법은 보호대상을 예시하고 있으나(제9조), '해당기관'이 저작권의 대상을 구체적으로 정하도록 하고 있다(제8조). 다만 출판, 발행, 공연, 방송, 상영, 전시 등이 금지된 저작물은 보호되지 아니한다(제6조). 이것은 저작권법의 기본적인 입법태도와 배치된다. 공법상 규제대상인 저작물이 저작권 보호를 받는가 여부는 전연 별개의 문제이기 때문이다. 우리 저작권법의 보호대상은 그 품격이나 가치, 공서양속에 반하는가 여부와는

관계없이 일정한 요건을 갖추면 바로 저작물성이 인정되고 있다.

셋째, 저작물을 이용하여 공연, 녹음, 녹화, 방송을 한 자의 권리(제4조 및 제33조)를 보호하고 있다. 이러한 저작인접권자 보호규정은 우리 저작권법상의 실연자, 음반제작자 및 방송사업자를 보호하는 것에 상당하는 것이다. 저작인접권자인 공연자에게는 이름을 밝힐 권리(성명표시권)가 인정된다(제34조). 인접권자에게 동일성유지권은 제외하고 성명표시권만을 인정하고 있는 점이 특이하다.

넷째, 개작하거나 편집한 자는 원저작권자의 권리를 침해할 수 없다(제19조). 그리고 저작권자를 찾을 수 없는 경우 해당기관이 저작물 이용을 승인할 수 있다(제27조). 이는 일종의 법정허락 규정이라 할 수 있다. 우리 저작권법에서도 법정허락 제도를 두고 있다. 이에 의하면, 법정허락은 일정한 요건을 갖춘 경우에 한하여 사용료의 상당액을 공탁함으로써 허용된다. 법정허락 제도가 남한의 것과 유사점은 있으나, 북한 저작권법에서는 구체적인 요건과 절차에 관해서는 정하지 않고 있다는 점에서 차이가 있다.

다섯째, 저작권의 보호기간은 저작물을 창작한 자가 사망한 때로부터 50년간이다. 기관이나 단체의 이름으로 창작된 저작물, 그리고 영상저작물은 발표된 때로부터 50년간 보호된다. 다만 보호기간의 기산점을 발표시점으로 잡고 있다(제23조 및 제24조).[17] 저작물은 통상적으로 창작과 더불어 법적으로 보호를 받는 것이 원칙이다. 하지만 북한의 경우 창작보다 더욱 객관적 기준이라 할 수 있는 발표를 기산점으로 삼고 있다. 이는 분쟁의 소지를 줄이는 등 나름대로 장점이 있으나 사회주의 시각이 법에 투영된 것이라는 느낌을 준다.

여섯째, 저작물의 이용은 저작권자가 하며, 저작권자의 허가를 받아 기관, 기업소, 단체와 공민도 저작물을 이용할 수 있다(제27조). 기관, 기업소, 단체에 소속된 공민이 직무수행으로 창작한 저작물은 그 기관, 기업소, 단체가 우선적으로 이용할 수 있다(제28조). 기관, 기업소, 단체와 공민은 허가 또는 승인받은 범위에서 저작물을 이용하여야 하며(제29

17) 북한의 저작권법에서는 다음과 같이 규정하고 있다. 저작물에 대한 재산적 권리는 저작물이 발표된 때부터 그것을 창작한 자가 사망한 후 50년까지 보호한다. 공동저작물에 대한 재산적 권리는 저작물이 발표된 때부터 마지막으로 남은 창작자가 사망한 후 50년까지 보호한다(제23조). 기관, 기업소, 단체의 이름으로 창작된 저작물이나 영상저작물에 대한 재산적 권리는 저작물이 발표된 때부터 50년까지 보호한다(제24조). 저작권의 보호기간은 저작물이 발표되었거나 창작자가 사망한 다음해 1월 1일부터 계산한다(제25조).

조), 저작물의 이용을 허가 또는 승인받은 기관, 기업소, 단체와 공민은 그 이용권을 제3자에게 양도할 수 있다. 이 경우 저작물의 이용을 허가한 저작권자나 승인한 기관의 합의를 받아야 한다(제30조). 여기서 제3자는 개인 사업자를 포함하는 것인지 확실치 않다. 이에 관한 구체적인 실천은 좀더 두고 보아야 할 것 같다.

일곱째, 저작물을 이용하는 기관, 기업소, 단체와 공민은 저작권자에게 해당한 요금을 지불하여야 하며, 이 때 요금은 가격제정기관이 정한다(제31조). 여기서 요금이란 사용료(royalty)로 이해된다. 사용료는 저작자에게 부여되는 재산권 행사의 결과 그 대가로서 인정되는 개념이다. 사용료의 국가기관에 의한 책정은 사회주의 계획경제체제에서나 생각할 수 있는 것이다.

여덟째, 권리 제한이 폭넓게 인정되고 있으며, 그 요건도 매우 완화되어 있다(제32조). 예컨대 저작권법 제32조 제5호에 의하면, '저작물을 소개하기 위하여 방송하거나 신문, 정기간행물에 내는 경우'에는 저작권자의 허락을 받지 않고도 저작물을 이용할 수 있도록 하고 있는데, 이와 관련해서 제한의 필요성, 제한의 범위 등에 관해서는 아무런 언급이 없다. 그런데 우리 저작권법 하에서는 저작자에게 부여된 배타적인 권리는 공익상의 목적 등 일정한 경우에 예외적으로, 또 특정의 요건을 충족하는 경우에 한해서 제한될 수 있다. 권리 제한을 폭넓게 인정하게 되면, 저작권 보호의 긍정적인 효과가 퇴색하기 때문이다.

아홉째, 저작권 사업에 대한 지도통제가 국가의 업무로 되어 있다. 여기에는 권리 보호, 대리기관의 선정, 표절방지 대책, 손해배상 대책, 행정적·형사적 책임 부과 등을 포함한다(제41조 이하).

이 밖에 저작권 분야에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 발전시키고(제7조), 북한이 체결한 조약에 가입한 다른 나라의 법인 또는 개인의 저작권은 그 조약에 따라 보호한다(제5조)고 규정하고 있다. 이는 북한이 앞으로 저작권 관련 국제조약에 가입할 가능성을 시사하는 것이다. 이처럼 북한은 국제조약에 따라 외국인의 저작물을 보호하도록 하면서, 동시에 비당사국 국민의 저작물이라 하더라도 북한에서 최초 '발표'된 것은 북한법에 의하여 보호하도록 하고 있다(제5조).

북한은 아직 국제조약 체제에 참여하지 않고 있으므로 아직까지는 다른 국가 국민의 저작물을 보호하지 않는 셈이다. 또 북한에서 최초로 '발표'된 저작물도 거의 없다. 그러므

로 북한이 현재까지는 외국인의 저작물을 보호하지 않는다고 할 수 있다. 여기서 '발표'라 함은 우리 저작권법상 '공표'로 이해할 수 있을 것이다. 다만 최초 발표가 우리 저작권법에서 말하는 '동시 발행'의 의미를 포괄하는지는 불명확하다. 아마 그렇지는 않은 것으로 추측된다.

## 2. 지식재산권 관련 북한의 기구

북한에서 지식재산권 관련 업무는 우리의 '부'(Ministry) 단위인 과학기술위원회와 그 산하조직인 「발명총국」(Invention Office),[18] 그리고 일종의 외국(外局)인 「계량 및 품질감독국」과 산하의 「상표 및 공업도안처」에서 관장하고 있는 것으로 알려져 있다. 발명총국은 우리의 특허청에 대응하는 정부기구라고 할 수 있다.

과학기술위원회는 특허 및 발명 업무전반에 대한 대내외 정책수립 및 조정을, 발명총국은 특허·창의고안·발명에 관한 정책수립 및 집행업무를 관장한다. '계량 및 품질감독국'과 '상표 및 공업도안처'는 상표 및 공업도안의 정책업무(접수·출원·등록 등)를 소관하고 있는 것으로 알려져 있다.

현재 발명, 특허의 심사업무는 발명총국 산하 발명심의처[19]에서, 상표 및 공업 도안에 관한 심사업무는 '상표 및 공업도안처' 소속 상표심사과 및 공업도안심사과에서 각각 관장하고 있다. 상표 및 공업도안 심사관은 약 20여명이며, 특허심사관은 약 60여명 정도인 것으로 추정된다. 그 외에 위조상표 단속을 위해 평양, 양강도, 평안남·북도, 자강도, 함경남·북도, 황해남·북도, 나진·선봉 등 전국 주요도시 및 자유무역지대, 도청소재지급 지역에 위조상표 단속담당 공무원을 두고 있는 것으로 전해진다.[20]

---

18) 발명총국이 설치되기 전에는 과학기술위원회 산하조직으로 '발명위원회' 라는 것이 있었다. 다시 발명위원회 산하에는 발명심의소가 있고, 그 아래에 행정과, 번역과, 심사과, 항고심판과, 상표과, 공보발간과, 행정지원과가 있었다. 김중효, "상표를 중심으로 한 북한의 산업재산권 제도와 통일을 대비한 남북한 산업재산권 상호보호방안," 특허청『특허정보』(1994.5), pp. 50-61 참조.

19) 종전의 발명심의소가 발명심의처로 변경(확대 · 승격?)된 것 같다. 현재 발명총국 산하에는 발명심의처 이외에도 발명장려처, 특허대리처, 문헌실 등이 있다. 나동규, "북한의 발명권과 특허권에 대하여," 특허청,『지식재산21』, 제57호 (1999), p. 115.

20) 이은정, "남북교류와 지적재산권의 보호," 법원행정처,『남북교류와 관련한 법적 문제점(1)-특

외국인이 북한에서 발명등록이나 특허를 출원하는 경우에는 평양에 있는 '평양발명특허상표대리부'에서 이를 관장하고 있다(발명법 제10조, 규정 제16조, 세칙 25조 참조).[21] 이와 관련해 북한은 2002년 3월 베이징에 '조선준마특허및상표대표부'를 설치·운영하고 있다. 이 밖에도 북한은 해외에 있는 동강과학기술자문공사(중국법인)를 업무대행회사로 지정해서 지식재산권 관련 업무를 담당케 하고 있는 것으로 알려지고 있다.

한편 저작권사업에 대한 지도는 내각의 통일적인 지도 밑에 출판지도기관과 문화지도기관, 과학기술지도기관이 한다. 출판지도기관과 문화지도기관, 과학기술지도기관은 저작권사업체계를 바로 세우고 저작권자와 저작인접권자의 권리를 보호하여야 한다(저작권법 제42조). 출판지도기관과 문화지도기관, 과학기술지도기관은 저작권사업에 필요한 대리기관을 둘 수 있으며, 이 경우 내각의 승인을 받는다(동법 제43조).

아직 북한에서는 우리의 변리사에 해당되는 법률 직업이 없는 것 같다. 일반 변호사들이 특허소송 등 산업재산권 소송을 수행하는 것으로 추정된다.

# Ⅳ. 남북한의 지식재산권 기반조성의 법적 근거

## 1. 남북한의 지식재산권 관련 국제협약 가입 현황

북한은 발명 및 특허, 의장 등 산업재산권과 관련한 국제조약 가입에 대하여는 매우 적극적이다. '산업재산권보호를 위한 파리협약'(1883)을 제외하고 거의 모든 조약의 가입시기가 우리보다 먼저이다. 특히 우리는 아직 가입하지 않고 있는 '표장(標章)의 국제등록에 관한 마드리드협정'(1891), '의장의 국제기탁에 관한 헤이그협정'(1925), '의장의 국제분류에 관한 로카르노 협정'(1958)과 같은 조약에 북한은 이미 가입한 상태이다. 이것은 과학

수사법제도연구위원회 제6 · 7차 회의 결과보고-』, 통일사법정책자료 2002-1 (서울: 법원행정처, 2002), p. 112.

21) 장상해, "북한의 산업재산권," KOTRA 북한실, 『심층기획조사(북한경제정보)』 자료 (2000.8.9), p. 3 (http://www.kotra.co.kr/main/trade/nk/research//etc_26.jsp 참조).

기술발전과 발명사업의 강화에 우선을 두고 있는 북한의 정책목표와 밀접한 연관을 맺고 있는 것으로 해석된다. 북한이 산업재산권제도의 근간을 이루고 있는 국제조약의 가입에 적극성을 보이는 것은 적어도 북한이 산업재산권제도 개선 및 현대화에 대해 상당한 관심을 가지고 있다는 증좌라고 하겠다.[22]

북한은 저작물 보호에 관해서는 국제조약 가입에 소극적인 태도를 보여 왔다. 그러다가 2001년 저작권법을 제정하고 필요한 대내적 조치를 취한 후 2003년 1월 28일자로 세계지적재산권기구(WIPO)에 「문학·예술적 저작물의 보호를 위한 베른협약」에 대한 가입서를 기탁하였다.[23] 그에 비해 남한은 1987년에 세계저작권협약(Universal Copyright Convention: U.C.C.),[24] 그리고 1996년에 베른협약[25]에 각각 가입한 바 있다.

22) 권규우, "북한 산업재산권제도 현황 및 남북한 산재권 교류협력방안," 『지식재산 21』, 제64호 (2001), p. 39.

23) 문화관광부 홈페이지(http://www.mocs.go.kr) 새소식 2003년 2월 13일자 자료 참조.

24) 1952년 제네바에서 체결되었다. 베른협약의 저작권 보호 수준이 너무 높아 개발도상국의 가입 기피에 대처하기 위해 성립되었다. 방식주의, 비소급주의, 저작자 생존시와 사후 25년간 저작권 보호기간 등 저작권 보호 수준이 베른협약보다 다소 낮으며, 베른협약 동시가입국 상호간에는 베른협약의 보호기준을 우선 적용한다.

25) 1886년 스위스 베른에서 체결되어 저작권 보호에 관한 기본적 국제조약으로 인정받고 있다. 무방식주의(저작권 발행에 특별한 방식이나 절차가 요구되지 않음), 소급주의(협약가입전의 저작권도 소급 인정), 저작자 생존시와 사후 50년간의 저작권보호기간 등 저작권 보호 수준이 높다.

**<표 1> 지식재산권 관련 조약의 남북한 가입현황(발효시기)**

| 조 약 | 가입일자 | |
|---|---|---|
| | 남한 | 북한 |
| · WIPO 설립협약 | 1979.3.1 | 1974.8.17 |
| · 산업재산권 보호를 위한 파리협약(1883) | 1980.5.4 | 1980.6.10 |
| · 특허협력조약(PCT, 1970) | 1984.8.10 | 1980.6.10 |
| · 표장의 국제등록에 관한 마드리드협정(1891) | – | 1980.6.10 |
| · 표장의 국제등록에 관한 마드리드 의정서(1989) | 2003.4.10 | 1989.6.28 |
| · 의장의 국제기탁에 관한 헤이그협정(1925) | – | 1992.5.27 |
| · 의장의 국제분류에 관한 로카르노협정(1958) | – | 1997.6.6 |
| · 상품서비스의 국제분류에 관한 NICE 협정(1957) | 1998.10.8 | 1997.6.6 |
| · 특허절차상 미생물기탁의 국제적 승인에 관한 부다페스트조약(1977) | 1988.3.28 | – |
| · WTO/TRIPs | 1994.12.30 | – |
| · U.C.C. 협약 | 1987.10.1 | – |
| · 베른협약 | 1996.8.21 | 2003.4.28 |

## 2. 지식재산권 기반조성 관련 남북한간의 합의 실태

남북한은 1991년 12월 13일 채택되고 1992년 2월 19일 발효한 '남북기본합의서'의 제3장에서 '남북교류·협력'이라는 제목 하에 경제 분야뿐만 아니라 사회·문화 등 각 분야의 교류와 협력에 합의하고 있다. 특히 제16조에서 "남과 북은 과학·기술, 교육, 문화·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에

서 교류와 협력을 실시한다"고 약속하고 있다. 또한 「남북기본합의서의 제3장 '남북교류·협력'의 이행과 준수를 위한 부속합의서」 제2조 제2항에서, "남과 북은 쌍방이 합의하여 정한데 따라 **특허권, 상표권 등 상대측 과학·기술상의 권리**를 보호하기 위한 조치를 취한다"고 하고, 동 합의서 제9조 제5항에서는 "남과 북은 쌍방이 합의하여 정한 데 따라 상대측의 **각종 저작물에 대한 권리**를 보호하기 위한 조치를 취한다"고 함으로써 지식재산권에 관한 특별협정의 체결 가능성을 열어놓고 있다.

이후 2000년 6월 '6·15 남북공동선언'의 채택을 계기로 다방면의 교류·협력이 실현되면서, 남북기본합의서 규정에 입각한 여러 가지 후속합의들이 채택되고 있다. 또한 남북경제교류의 확대·발전을 위해 경협관련 기구들이 설치·운영되고 있다. 남북경제협력추진위원회와 남북경제협력제도실무협의회가 그 대표적인 것들이다. 여기서 지식재산권과 관련하여 남북한 당국간에 합의가 채택된 바 있다. 즉 2003년 12월 20일 채택된 남북경제협력제도실무협의회 제4차 회의 공동보도문 제3조는 "남과 북은 남북사이의 경제협력에 필요한 법령 및 규정들을 상호 교환하기로 하고, … 산업재산권 문제도 계속 협의해 나가기로 하였다"고 규정하고 있다. 이와 관련해서 남북한은 남북경제협력제도실무협의회 제3차 회의와 제4차 회의를 통해 각기 상대측에 교환한 요구법령 목록에 모두 지식재산권 관련 법령을 포함시켰다.[26]

한편 2000년 12월 16일 채택된 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」에서도 산업재산권 관련 권리 보호를 규정하고 있다. 동 합의서 제1조 다항은 "투자자산에는 다음과 같은 것이 속한다. (다)저작권, 상표권, 특허권, 의장권, 기술비결을 비롯한 지적재산권과 이와 유사한 권리"라고 명시하고 있다. 이상의 내용에 비추어 이미 남북한간에 산업재산권 관련 교류·협력이나 저작권 보호에 대해 원칙적 합의는 이루어진 상태라고 할 수 있다. 하지만 원칙적 합의의 존재에도 불구하고, 아직까지 후속협의가 개시되지 못하고 있다.

---

26) 우리측은 제3차 회의 때 북측에 발명법, 상표법, 저작권법 등의 제출을 요구한 반면, 북측은 4차 회의 때 우리측에 저작권, 컴퓨터프로그램보호, 특허 등과 관련된 남측 법령의 제출을 요구하였다고 한다.

## 3. 지식재산권 교류·보호 등에 대한 남북한의 입장과 처리 전망

위에서 지식재산권 교류 및 보호에 관한 남북한의 원칙적 입장과 관심도를 당국간 합의와 상대측에 대한 법령교환 요구를 통해 간단히 일별해 보았다. 하지만 북한의 경우 그 이상의 보다 구체적인 태도를 파악하기는 어렵다. 필자가 남북회담사무국의 관계자들에게 문의한 바에 의하면, 지식재산권문제에 관하여 북한이 남북협상 과정에서 특기할 만한 언명(言明)을 한 것은 없다고 한다.

북한당국이 지식재산권분야의 남북교류와 관련해 대내적 차원에서 주목할 만한 발표를 한 적도 없다. 단지 북한이 1998년에 발명법, 상표법 및 공업도안법을, 그리고 2001년에 저작권법을 제정한 것은 대외경제 개방에 대비하여 국내적으로 필요한 입법조치를 취한 면 외에도 향후 남북경제교류 확대시 지식재산권 보호문제가 등장할 것임을 예견하고 미리 법제도적 준비를 한 것이 아닌가 생각된다. 그럼에도 불구하고 아직까지 북한이 산업재산권에 대한 명확한 법적 개념과 권리실현 방안에 대한 구체적인 아이디어를 갖고 있는지는 의문이다.[27] 반면에 그 동안 북한저작물의 남한 내에서의 보호문제가 제기된 사실과 북한도 이를 잘 알고 있는 점에 비추어 저작권 개념에 대한 북한의 인식은 이전보다 많이 향상된 것으로 판단된다.

우리 정부는 남북경제교류가 확대되고 남북경제교류가 본격화·활성화되려면 지식재산권의 보호문제가 해결되어야 한다고 보고 있다. 이미 여러 차례 남북한 당국간 회담에서,

---

27) 다만 북한은 '산업재산권'에 해당하는 개념을 '공업소유권'이라는 용어로 사용하고 있다는 점이 특기할 만하다. 북한은 '지적소유권'에 대하여 "인간에 의하여 사상과 문학, 예술 및 과학기술 분야에서 이루어진 지적창조물에 대한 소유권"이라고 정의하고, 지적소유권은 저작소유권과 공업소유권으로 나누어 설명하고 있다. 그에 따르면, 저작소유권은 "문학예술분야의 재부에 대한 소유권을 말하며(보다 구체적으로는 사상, 문학예술분야에서 창조된 학술적 저작과 출판물, 소설, 시 등 문학작품, 미술작품, 연극, 영화, 음악, 무용 및 그 밖의 예술작품과 록음, 록화, 방송 등 예술적 활동에 의해 이루어지는 재부에 대한 소유권이라고 한다.), 공업소유권은 과학기술분야에서 창조된 발견, 발명, 창의고안, 공업도안, 상표 같은 재부에 대한 소유권"이라고 한다. 사회안전부출판사, 『민사법사전』(평양: 사회안전부출판사, 1997), p. 573. 2002년 발간한 『국제법사전』에도 비슷한 설명이 발견된다. 사회과학원 법학연구소, 『국제법사전』(평양: 사회과학출판사, 2002), p. 25. 하지만 이 같은 사전적인 정의와 별개로 북한이 대내적으로 산업재산권(발명권, 특허권)을 충분히 보호하고 있는가 하는 점과 이 분야에서의 대외 및 대남교류의 필요성 인식에는 상당한 문제가 있는 것으로 생각된다.

특히 남북경제협력추진위원회나 남북경협제도실무위원회에서 이 문제를 제기한 것으로 알려지고 있다. 앞으로도 기회있을 때마다 남북경제협력추진위원회 등의 당국간 회담에서 지식재산권 보호문제를 계속 제기하여 북한측과 본격적인 협의를 개시할 계획이라고 한다. 단지 개성공업지구 건설 및 우리 기업인들의 진출, 경의선 및 경원선 철도연결 등 보다 시급한 사안들이 산적해 있는 만큼,[28] 대북협상의 순위에서 잠시 뒤로 밀려나 있을 뿐이다. 따라서 멀지 않은 장래에 지식재산권 기반조성을 위한 법제도적 정비 차원에서 남북 당국간 대화가 가시화될 것으로 예상되고 있다. 이는 남북경협의 제도적 보장을 위한 불가피한 조치라고 생각된다. 향후 남북한 당국간에 남북교류협력분야 부속합의서 제2조 제2항의 이행·준수를 위한 세부합의서를 체결할 경우, 특허권, 상표권 등 과학기술상의 권리에 대한 상대측 권리 인정·보호, 산업재산권 관련 분쟁 예방·해결절차 마련, 남북한간 특허 및 상표제도의 통일화방안 등을 명시해야 할 것이다. 저작권 보호를 위한 세부합의서를 체결할 경우에도 이와 유사한 규정을 포함시키게 될 것으로 예상된다.

## V. 남북한간 지식재산권 보호 현황 및 문제점

현재 남북한이 모두 WIPO, 파리협약, 특허협력조약(PCT) 등 주요 국제협약의 당사국이므로 법적으로는 "내국민 대우원칙"에 의거하여 각각 상대지역에서의 산업재산권 상호 출원 및 등록의 가능성이 보장되어 있다. 그러나 실제에 있어서는 남북한이 모두 상대측 국적 명의의 출원을 인정하지 않고 있다. 이는 무엇보다도 북한이 체제 인정문제 등 정치적인 이유로 남한기업 및 주민의 직접적인 출원서 접수 자체를 거부하고 있기 때문이다.[29] 또한 남북관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 민족내부관계임을 들어 국제조약의 남북간 직접적용을 부인하고 있는 점도 작용하고 있다고 볼 수 있다.

---

28) 예컨대 경의선 철도연결에 관한 합의서, 차량운행에 관한 합의서, 해운합의서들이 이미 남북한간에 생산되었다. 또한 개성공단 건설 및 진출도 조금씩 진척을 보게 되어 북한과 개성공업지구와의 통신 · 통행 · 통관 및 검역에 관한 합의서 체결이 실현되었다.

29) 장상해, "북한의 산업재산권," p. 4.

아무튼 우리측 기업의 기술, 상표나 상호 등이 북한 내에서 등록되지 못하고 있는 관계로 외국의 경쟁기업이나 제3자에 의해 동 기술이나 상표가 선점될 우려가 있다. 또한 이 점은 앞으로 원만한 남북경협 추진에도 장애요인으로 작용할 것으로 예상되고 있다. 북한도 역시 「옥류관」,[30] 「들쭉술」, 「신덕샘물」 등 정식 프랜차이즈가 라이선스(license) 계약 없이 남한기업에 의해 유통될 경우에 대비해서, 상표 또는 상호에 대해 적절한 재산권을 행사해야 할 필요가 등장하고 있다.[31]

그럼에도 불구하고 현재 우리측 출원인의 북한에서의 산업재산권 직접출원 및 등록은 불가능한 실정이다. 일찍부터 북한은 외국기업에 대해서는 산업재산권 출원의 문호를 개방했지만, 남한에게는 폐쇄적인 입장을 견지하고 있기 때문이다. 우선 특허권의 경우, 기술적인 표준과 국가기술의 보호 등 북한이 민감하게 반응할 수밖에 없는 부분이 적지 않다. 이 같은 점이 작용하여 아직까지 남한기업의 북한 내 출원등록은 없는 것으로 파악되고 있다.

반면 상표의 경우, 당장 북한경제나 체제에 미치는 영향이 적은 탓인지 출원등록이 조

30) 그 동안 남한 내에서 '옥류관' 상표 사용과 관련해서 남북한간에 문제가 된 일이 있었다. 탈북자 윤모씨는 1998년 8월 '옥류관' 상표권을 등록한 후 1999년 1월 조총련계 B무역과 함께 공동출자로 ㈜옥류관을 설립하였다. 그런데 이모씨는 1999년 4월 윤씨에게 가맹비와 인테리어비 등 1억4000만원을 내고 서울 노원점과 성남 분당점 등 가맹점 설치에 관한 계약을 체결했다. 그러나 이후 이 사실을 알게 된 북한당국이 방송을 통해 "남한 사람들이 평양옥류관 상호를 멋대로 사용한다"고 보도하게 되었고, 이를 계기로 윤씨측의 매출이 급감하자 2001년 5월 영업을 중단하였다. " '짝퉁' 시비 식당 옥류관 거액 손배소 기각 '휴' ," 『문화일보』, 2003년 11월 25일자 참조.

31) 2003년 7월 16일 현재 특허청에 따르면 광복후 지난 1991년까지 북한의 산과 하천 등 지명에 대한 상표출원이 196건에 불과했으나, 남북대화 재개를 계기로 1992년 이후 현재까지 957건으로 대폭 늘어났다. 그 동안 출원된 총 1153건 가운데 평양과 영변 · 해주 · 개성 등 널리 알려진 지명을 상표로 출원한 것이 737건으로 가장 많았으며, 백두산 등 북한의 명산을 대상으로 한 것이 269건, 아바이 등 북한의 일상용어를 포함한 것이 115건, 대동강 등 하천을 대상으로 한 것이 36건 등인 것으로 나타났다. 특히 북한의 지명을 이용한 상표 중 백두산이 125건으로 1위를 차지했고, 그 다음으로는 금강산 95건, 신덕 87건, 풍산 74건, 평양 68건, 함흥 66건, 개성 60건, 고산 46건, 송림 43건, 경성 34건, 옥류관 30건, 아바이 25건, 천지연 23건, 소백산 21건, 오마니 15건, 대동강 6건, 압록강 4건 등이 뒤를 이었다. 특허청의 실무자(상표3과장)에 의하면, "최근 남북 화해분위기의 영향으로 북한지명을 이용한 상표출원이 급증하고 있으나, 유명한 지명만으로 이뤄진 상표는 현저한 지리적 명칭이나 상품의 산지표시에 해당돼 상표등록이 될 수 없으므로 상표로서의 식별력을 갖춘 창작적 요소를 충분히 담아 출원하는 것이 중요하다"고 한다. "북 지명-사투리 상표 급증/금강산, 신덕, 아바이, 오마니…/91년까지 출원 196건 불과/92년이후 957건으로 늘어," 『문화일보』, 2002년 7월 16일.

금씩 이루어지고 있다. 하지만 그나마 이것도 제3국을 통한 출원에 한하고 있다.[32] 이에 따라 우리 기업들이 중국·홍콩 등 제3국을 경유하여 제3국인 명의로 북한에 상표권 출원·등록을 하고 있는 것이 현실이다. 2000년 5월말 현재 20여건의 상표출원이 북한에서 이루어지고 있다고 한다.[33]

이와 관련, 2000년 8월 6일자 KOTRA 분석보고자료(「국내기업의 북한상표 출원현황」)에 의하면, '동양제과'의 「오리온」과 「오리온 초코파이」 등 2건의 상표를 제3국인 명의로 북한에 출원하여 공식 등록한 적이 있다고 한다. '신세계' 역시 제3국인(人) 명의로 「신세계」 및 「shinsegae」 상표를 북한에 등록하였다는 것이다. 「이-마트」도 상표를 출원 신청하였으나, 북한당국에 의해 거부된 것으로 파악되고 있다.[34] 다만 이와 관련해서 이랜드와 경원엔터프라이즈가 최근 북한에 「E-LAND」와 「MIDAS」 상표를 출원한 것으로 알려지고 있는 바,[35] 향후 북한의 처리가 주목되고 있는 상황이다.

저작권의 경우, 우리는 헌법상의 영토조항을 근거로 북한저작물을 남한주민의 저작물과 동일하게 보호하고 있다. 그러나 현재 북한과의 직접 계약체결이 어려워 남한주민에 의한 북한저작물의 무단활용이 많은 것이 사실이다. 따라서 저작권과 관련해서 북한저작물의 불법·무단 활용사례에 대한 북한의 문제제기 가능성이 상존하고 있다.

남북간 계약체결 시에도 중개인 혼선 등으로 인한 분쟁사례가 증대하고 있다. 반면 북한의 남한저작권 침해가능성은 낮은 실정이다. 하지만 컴퓨터프로그램, 출판물, 가요, 방송 등의 무단활용도 일부 존재하는 것으로 파악되고 있다. 이 같은 점에 비추어 향후 남북간 저작권 상호 보호방안에 대한 검토가 절실하게 요구되고 있다고 하겠다.[36]

---

32) 북한은 1995년을 전후해 상표권에 한해서 제3국을 통한 출원만을 우리 기업에 대해 허용하고 있다.
33) 장상해, "북한의 산업재산권," p. 4.
34) 박형일, "남북간 지식재산권 문제 협의방향," 대한변리사회 · 한국발명진흥회 주최, 『한 · 중 · 일 특허공동체 필요성/남 · 북 지식재산권 기반조성』, 전문가토론회 발표문집 (2004.3.29), p. 62.
35) 최근 한국이 국제상표출원 관련 조약인 마드리드의정서에 2003년 4월 가입한 후 2건의 상표를 북한에 출원했다. 2004년 4월 8일 특허청에 따르면, 이랜드와 경원엔터프라이즈는 WIPO 국제사무국을 통해 각각 의류브랜드인 'E-LAND' 와 무세제세탁기 'MIDAS' 를 북한에 출원했다. 북한은 남북한간에 합의서가 체결되지 않아 그 동안 한국기업의 상표 등록을 거부해 왔다. 그러나 지난해 북한도 마드리드의정서에 가입함에 따라 한국 상표도 북한에서 등록될 수 있을 것으로 관계자들은 분석하고 있다. 이와 관련해서 특허청의 실무자는 "마드리드의정서 가입국은 정당하지 않은 사유로 타국의 상표 등록을 거부할 수 없다" 고 하면서 "북한도 이를 깨지 않을 것" 으로 기대한다고 밝혔다. "북한에 첫 상표 출원 E-LAND, MIDAS," 『한국경제신문』, 2004년 4월 9일.

# Ⅵ. 남북 지식재산권 기반조성을 위한 실천방안

## 1. 기본방향

소위 선진 각국의 개방화, 세계화의 정책은 여러 분야에서 상당한 영향을 미치고 있다. 그 중의 하나가 바로 지식재산권 분야라 할 수 있다. 오늘날 지식재산권은 정보화, 첨단산업화 및 지식창조의 고도화를 견인하는 역할을 담당하고 있다. 그래서 지식재산권의 지속적인 확대·발전 및 법적 보호는 중요하다. 지식재산권에 대한 무관심은 곧 첨단산업, 고부가가치산업을 선도하는 국제경제의 주류에서 밀려나는 것을 의미하는 것이기도 하다. 21세기 정보화시대, 기술전쟁의 시대에서 살아남기 위해서는 지식재산권의 기반을 강화하고, 계속 확충해 나가야 한다.

그런데 우리의 반쪽인 북한은 아직도 산업화, 근대화도 이룩하지 못한 낙후된 국가로 남아 있다. 하지만 이를 그대로 두고서는 민족의 재통합은 기대하기 어려우며, 우리의 생존마저 위협을 받을 수 있다. 북한의 경계심을 최소화하면서 남북통합을 원만하게 이룩하는 방도에는 여러 가지가 있겠으나, 최근 북한이 가장 관심을 갖는 IT교류(정보통신교류)를 비롯한 남북경협이 가장 좋은 예가 될 것이다. 가령 IT교류는 첨단지식의 교류를 수반하는 바, 이는 북한 과학기술분야의 수준 향상을 요구할 뿐 아니라 필연적으로 지식재산권의 보호문제를 야기하게 된다. 여타의 남북경제교류도 크게 다르지 않다.

결국 현 단계에서 가장 시급한 것은 하루빨리 남북한간에 지식재산권의 기반조성을 위해 노력해야 한다는 점이다. 그것은 남북경협을 확대하는 길이며, 훼손된 민족의 동질성을 회복할 뿐 아니라 북한을 국제사회의 대열에 합류시키는 최선의 방책이라고 할 것이다. 이러한 점에 유념해 앞으로 정부는 지식재산권에 대한 북한당국자들의 경직적인 태도를 지속적으로 변화시키는 한편, 관련 법제도 인프라를 정비해 나가야 한다.

---

36) 동서독간에는 서독이 국내법에 의거해 동독저작물을 서독저작물과 동일하게 보호한 반면, 동독은 베른조약에 의거해 서독저작물을 외국의 저작물과 동일하게 보호하였다. 중국-대만간에는 저작권에 관한 공식적 협정이 체결되지 않았으나, 양쪽 모두 국내법 효력이 상대방 주민에게도 미친다고 보고, 각각 상대편 저작물도 국내 저작권법상의 보호대상으로 삼고 있다.

이 같은 시각에서 남북 지식재산권 기반조성과 관련하여 몇 가지 기본방향을 제시할 수 있을 것이다.

첫째, 지식재산권 기반조성을 위해 다양한 형태의 인적·물적 교류를 추진한다. 이를 통해 상호 신뢰의 기반을 마련한다.

둘째, 남북 지식재산권 기반조성을 위해 상호간에 정보교환을 추진하며, 관련 법제도 인프라 구축 및 정비를 위해 노력한다. 무엇보다도 산업재산권 보호 및 저작권 보호를 위한 남북 당국간 합의서 체결에 주력한다.

셋째, 남북간 지식재산권 기반조성 차원에서 먼저 한·중·일간에 동북아 특허경제공동체를 구성하고, 북한의 호응 및 적극적인 참여를 유도한다.

## 2. 세부 실천방안

### 1) 남북 지식재산공동체 및 정보공동체 형성을 위한 헌장 마련

한반도의 안정화, 한반도의 민주화, 한반도의 시장화와 더불어 한반도의 지식사회화·정보화는 작금 가장 시급하게 추진해야 할 대북정책 과제로 등장하고 있다. 지식사회화·정보화는 북한의 대외개방 및 개혁을 촉진시키는 한편, 남북한간의 단일 시장화를 촉진시키게 될 것이다. 이는 정부가 추진하는 '동북아 경제중심' 건설은 물론, 세계 속에 우뚝 서는 '글로벌 한국'의 위상과 대외적 이미지 구축에도 기여하게 될 것이다.

이런 점을 고려할 때 정부 또는 민간 차원에서 우리의 지식기반사회 건설을 기초로 한 남북지식공동체 혹은 남북정보공동체 형성을 대북정책의 목표로 설정해야 한다. 이는 인터넷 강국으로서의 우리의 입지와 위상을 잘 활용하는 현명한 대북정책이 될 것이다.

정부는 한반도의 지식사회화 혹은 남북지식공동체 형성, 나아가 중·장기적으로는 정보공동체 건설을 위한 헌장을 채택하고, 기회 있을 때마다 이 점을 대내외에 천명해야 한다. 이와 관련, 중·장기적으로는 김정일의 서울답방을 비롯해서 제2차 남북정상회담이 개최될 경우, 남북한의 두 정상이 한반도의 정보화 및 지식사회화를 위해 공동으로 노력할 것을 선언하는 합의문 내지 공동발표문을 채택하는 것도 좋은 방안이 될 것이다. 물론 민간부

문에서도 이를 뒷받침하기 위한 다방면의 노력을 기울여야 한다.

### 2) 남북 지식재산권 인력들 간의 접촉 및 교류

우선 현단계에서는 남북한에서 지식재산권분야에 종사하는 정부 실무자 및 민간 전문가들간에 인적 교류를 조심스럽게 추진하는 것이 필요하다. 이를 기초로 적절한 시기에 남북한의 특허당국간에 협의체를 구성하는 것이 바람직하다. 남북 특허당국간 협의체는 별도의 합의서가 체결되기 전까지는 남북경제협력추진위원회나 남북경제협력제도실무위원회의 산하기구로 설치·운영함이 현실적이 아닐까 생각된다.

이 밖에 민간 차원에서는 대한변리사회 소속 변리사들이 북한의 조선변호사회와 직접 대화채널을 개설하고, 산업재산권 보호 관련 업무에 관여하는 변호사들과 인적 교류를 적극 추진해야 할 것이다. 예컨대 지식재산권 기반조성 차원에서 평양에서 전문가세미나를 개최하여 북한측에게 산업재산권 등 지식재산권의 중요성을 널리 확산시키는 것이 긴요하다고 생각된다. 물론 북한이 전문가들을 남한에 초청하여 특허청과 대한변리사회를 방문토록 하고, 지식재산권 업무처리 실태를 직접 눈으로 보여주는 것도 좋은 아이디어라고 할 수 있다.

이러한 인적 교류는 남북경협 확대를 위해 반드시 필요한 것이다. 따라서 교류 추진과정에서 남북협력기금법에 의해 기 조성되어 있는 남북협력기금을 최대한 활용하는 것이 바람직하다고 하겠다. 이와 관련하여 대한변리사회가 지금부터 통일부(사회문화교류국)와 긴밀한 협조를 하는 것이 요망된다.

### 3) 지식재산 교류 및 보호의 기반조성을 위한 남북인터넷교류 추진

지식재산 교류 및 보호의 기반조성을 위해서는 현재 논란이 되고 있는 남북인터넷교류를 긍정적인 관점에서 적극 추진할 필요가 있다. 물론 단기적으로는 안보적 측면에서 우려되는 부분이 적지 않다. 지금과 같이 남북한 주민 상호간에 자유로운 인터넷 이용이 불가능한 상황에서 인터넷에 의한 대북 접촉을 합법화할 경우, 건전한 대북교류 확대보다는

북한의 대남 선전선동이 강화되거나 북한의 공작부서와 이에 동조하는 남한내 친북 좌익 세력간의 의견교환 통로만 합법화해 주는 결과를 초래할 위험이 있다. 또한 남한주민이 북한측이 개설한 사이트에 일방적으로 접속하는 것이 허용될 경우, 친북성향의 국민이 북한 자료를 임의로 전송받거나 다운받아 자신이 개설한 홈페이지나 이적단체의 사이트에 그대로 게시하여 무분별하게 북한의 사상을 전파하는 사례가 급증할 가능성도 있다.[37]

하지만 인터넷상에서의 북한주민 접촉승인제를 폐지하자는 주장(남북교류협력법 개정안)은 ①인터넷 강국으로서의 정보통신 역량 활용, ②남북교류협력 활성화 지원, ③절차 간소화를 통한 국민의 편의 제고 등 긍정적인 측면이 있다. 무엇보다도 시공을 초월하는 인터넷의 특성은 155마일 휴전선을 자유롭게 넘나들 수 있다는 점에서 새로운 교류협력의 장으로서 성장할 수 있는 좋은 여건을 갖고 있고, 시간과 비용을 절감할 수 있으며, 언제 어디서든지 자유롭게 교류가 이루어질 수 있다는 장점을 갖고 있다고 하겠다.

또한 남북한이 신뢰와 민족동질성을 회복하고 한반도에 정보화 사회 조기정착과 민족통합을 이룩함으로써 평화와 번영을 누리기 위해서는 계속적으로 IT분야의 남북교류협력이 활발히 이루어져야만 할 것이다. 이를 제도적으로 뒷받침하는 차원에서 인터넷상의 북한주민 접촉에 대하여는 사전승인제를 폐지 또는 수정하는 것이 필요하다고 볼 수 있다. 게다가 우리나라가 갖고 있는 인터넷 강국으로서의 역량을 남북관계에서만 사장시키는 것은 부적절하며, 이를 통해 남북교류 활성화를 선도하는 것이 시대정신에도 부합한다고 할 수 있을 것이다.[38] 이러한 관점에서 볼 때 현행 북한주민접촉승인제 하에서 인터넷 접촉승인제를 신고제로 전환하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다. 아울러 이를 기반으로 해서 남북간 전자상거래를 활성화하고 점차 그 규모를 확대해 나가는 것이 바람직하다고 하겠다.

장기적으로는 가칭 남북 당국간에 '남북사이의인터넷교류를위한합의서' 채택을 추진토록 해야 할 것이다. 이러한 합의서에는 ①남북간 인터넷교류의 민족내부교류성, ②남북간 인터넷통신망의 연결 및 운용, ③인터넷 통신망 장애제거 노력 및 통신망 장애발생시 신

37) 이승섭, "북한 인터넷접촉 승인제 폐지안 검토-남북교류협력법 개정 공청회 관련-," 국회통일외교통상위원회, 『남북교류협력에관한법률중개정법률안에 관한 공청회 자료』(2003.10.27) 참조.
38) 한나라당의 조웅규 의원이 2003년 10월 27일 작성한 "남북교류협력법 공청회 관련 참고자료"와 같은 날 동인이 배포한 "공청회 발표문에 대한 견해" 참조.

속한 복구 협조, ④비상통신보장체계 수립, ⑤상대방 법률제도 및 국제관례의 존중, ⑥각기 자기측이 개설한 인터넷사이트의 IP주소의 임의변경 금지 및 사전통보 의무 명시, ⑦인터넷교류 관련 법률 및 정보 상호제공, ⑧남북정보통신기술의 제공 및 협력, ⑨합의서상의 의무 위반 시 정당한 대응조치 강구, ⑩합의서의 해석 및 적용, ⑪분쟁해결 장치 등을 규정하도록 노력 등을 명시할 수 있을 것이다.[39]

### 4) 남북간 지식재산권 보호를 위한 합의서 채택

남북 지식재산권 기반조성을 위해서는 산업재산권과 저작권의 상호보호를 위한 합의서를 체결하는 것이 필요하다. 이는 가장 중요한 법제도 인프라라고 해도 무방할 것이다.

#### (1) 남한기업의 특허 및 상표의 북한내 보호대책 마련

남한상품의 대북한 반출 또는 남한기업의 북한과의 임가공 교역 내지 합작투자가 본격화될 경우, 자본 및 신용과 직결되어 있는 남한기업의 특허권 또는 상표권의 북한내 보호문제가 제기될 것이다. 과거 미국이 구소련과 경제협력을 논의하면서 제일 먼저 요구한 중점사항 중의 하나가 '특허 및 상표제도의 서구화'였다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

단기적으로는 불충분하기는 하지만 일단 한국기업의 기술과 상표가 북한의 현행제도 수준의 보호를 받도록 하여야 할 것이다. 그러나 중·장기적으로는 우리 기업의 기술과 상표가 한국에서 보호받는 수준으로 향상·개선되도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 남북한간 특허 및 상표제도의 통일화를 기해야 한다.[40]

특허 및 상표제도의 통일화를 기함에 있어서 가장 시급하게 해결해야 할 것은 남북한간

---

39) 제성호, "남북인터넷교류에 따른 법적 대응," 통일연구원 내부발표문(미발간자료), 2004년 3월 16일, p. 9.

40) 장명봉, "남북 경제교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안," 민주평화통일자문회의, 『2001 대북정책 과제에 대한 정책건의』(서울: 민주평화통일자문회의, 2001), p. 120.

에 특허와 상표 등 산업재산권의 상호 출원·등록을 인정해 주는 문제라고 하겠다. 우리 기업의 자본과 신용을 최소한의 수준에서 보호하기 위해서는 먼저 우리 기업의 특허와 상표가 보호받을 수 있는 장치가 필요한데, 그것은 곧 우리 기업의 특허와 상표를 각기 북한에 출원·등록함으로써 이루어질 수 있기 때문이다.[41] 남북한이 모두 「산업재산권 보호에 관한 파리협약」(Paris Convention for the Protection of Industrial Property, 일명 파리조약)에 가입해 있고,[42] 동 파리조약 당사국간에는 외국인에 의한 자국내 특허나 상표의 출원등록을 허용하고 있으므로(내국민대우의 원칙) 제도적으로는 우리 기업의 특허권 보호를 위한 북한출원이 받아들여지지 않을 이유가 없다고 하겠다.

남북한간 특허 및 상표제도의 통일화를 추진함에 있어서는 궁극적으로 북한의 발명자증제도를 폐지토록 함으로써 특허권의 내용을 특허만으로 단일화하는 것이 요망된다. 아울러 남북한간에 특허 및 상표의 등록요건(불특허사유 포함)과 이들의 심사기준 통일, 권리보호기간 및 보호내용(국가수용사유 및 침해자 제재수준)의 일치 등을 추진해야 할 것이다.[43][44]

이러한 점에 유의하여 앞으로 남북한 당국이 가칭 「남북사이의산업재산권보호에관한합의서」(또는 「남북사이의산업재산권분야교류협력에관한합의서」) 체결을 강구해야 한다. 동 합의서에는 대략 ①산업재산권의 개념과 범위(특허·실용신안·의장·상표·컴퓨터프로그램·반도체칩 등), ②산업재산권 등록출원의 상호 인정, ③산업재산권 질서의 체계화·통일화 노력, ④상대지역 출원, 등록권리의 상호 보호 및 모방출원 방지, ⑤산업재산권 관련 국제조약의 상호 적용 및 성실한 이행, ⑥산업재산권 관련 법규 및 제도에 대한 상호 존중 및 긴밀한 정보교환,[45] ⑦산업재산권 관련 인적·물적 교류 추진(기술교육·지도 및 산업재

41) 송만호, "북한의 상표와 특허제도 연구," 『북한』, 1992년 4월호, p. 84.
42) 이 「산업재산권 보호에 관한 협약」에 의해 「산업재산권보호동맹」이라는 국제기구가 탄생하였다.
43) 송만호, "북한의 상표와 특허제도 연구," p. 84; 한편 북한의 특허제도와 상표제도에 관해서는 송만호, "북한 특허법과 상표제도," 『조선법률신보』, 1992년 8월 17일, p. 4 참조.
44) 제성호, 『남북경제교류의 법적 문제』, 아산재단 연구총서 제137집 (서울: 집문당, 2003), pp. 172-173.
45) 이와 관련해서 남북한의 산업재산권에 관한 정보교환의 필요성은 아무리 강조해도 지나침이 없다. 북한의 폐쇄적인 태도로 중요한 관련법령의 입수조차 어렵게 하는 현실에서 북한의 지식재산권제도에 대한 정보수집과 우리측의 일방적인 분석의 한계를 극복하는 것이 무엇보다도 시급하기 때문이다. 더불어 북한의 지적재산권제도의 내용 및 특성을 올바로 이해하는 것이 매우 중요하다.

산권 관련 대북협력 포함), ⑧가칭 남북산업재산권교류협력위원회 설치·운영, ⑨산업재산권 기반확충을 위한 전산협력 및 정보인프라 구축, ⑩산업재산권 분쟁의 해결 등의 내용을 담을 수 있을 것이다.

### (2) 저작권 보호에 관한 합의서 채택

남북한간에 경제교류협력이 확대될 경우, 북한 저작물의 남한 내 보호 및 우리측 저작물의 북한 내 보호문제가 발생하게 될 것이다. 저작권 보호는 저작자 개인의 재산권 보호 차원은 물론이고 남북한간의 언론 및 방송교류 활성화를 위해서도 필요한 일이다. 그리고 남북한간에 호혜적인 저작권 보호질서를 세우려면 당연히 그에 관한 합의서 체결이 요구된다.

가칭 「남북사이의저작권보호를위한합의서」는 저작권 보호에 관한 실체법적 규정과 절차법적 규정으로 구성될 것이다. 실체법적 규정은 남과 북의 저작자에게 상대방 영역에서 주어지는 권리의 보장과 한계를 담게 될 것이다. 절차법적 규정은 구체적인 권리행사에 요구될 수 있는 행정절차와 분쟁 발생시 권리구제 절차를 명시하게 될 것이다. 구체적으로 저작권 보호에 관한 합의서에는 ①저작권 보호대상, ②저작물 보호범위(1차적 및 2차적 저작물과 편집 저작물)와 비보호저작물, ③원저작권의 보호, ④저작인격권과 저작재산권, ⑤저작재산권의 보호기간, ⑥저작재산권의 양도 및 상속, ⑦공동저작물의 권리행사, ⑧저작물의 이용허락과 이용허락권의 양도, ⑨저작물 이용료의 지급의무, ⑩배포권의 소멸, ⑪저작인접권자의 지위와 권리, ⑫저작인접권의 보호기간, ⑬협의절차 및 저작권 분쟁의

---

예컨대 북한의 발명권의 개념과 발명권의 관계, 발명권을 강조하는 배경과 현실 등을 사회주의제도의 특성에 비추어 이를 분석하는 것은 우리의 산업재산권제도와의 차이점을 아는 동시에, 양자의 공통성을 찾는 초보적인 작업이 될 것이다. 또한 우리는 북한에 공인된 변리사가 존재하는지, 만일 없다면 변리사 업무를 수행하는 변호사들은 얼마나 되는지에 대한 통계수치도 제대로 파악하고 있지 못한데, 이에 대한 정보의 수집 및 사실관계 확인작업이 긴요하게 요구되고 있다. 하지만 앞서 지적한 바와 같이 정보와 자료가 극도로 제약되어 있는 것이 현실이다. 따라서 남북 당국간 합의서 채택 전이라도 다양한 루트를 통해 북한의 산업재산권 관련 정보 및 자료 수집에 나서야 한다. 가령 북한에서 발행하는 '발명공보'의 분석을 통해 북한의 특허등록 동향을 추적하는 것은 북한의 산업재산권 실제를 정확히 파악하는 데 도움이 된다고 본다. 박정원, "토론문," 대한변리사회 · 한국발명진흥회 주최, 『한 · 중 · 일 특허공동체 필요성/남 · 북 지식재산권 기반조성』, 전문가토론회 발표문집 (2004.3.29), pp. 56-57 참조.

해결, ⑭다른 법 및 협정과의 관계, ⑮수정 및 발효에 관한 사항들이 규정되어야 할 것이다.

「남북사이의저작권보호를위한합의서」의 실체법적 규정은 남북한 당국간의 이행의무를 발생시키는 약정으로서의 성격 뿐만 아니라 직접 제3자인 사인들에게 권리와 의무를 부여하는 사법적 규정으로서 의미가 있다. 즉 사인은 동 합의서를 근거로 직접 상대방의 주민에 대하여 권리를 행사할 수 있고 의무를 요구할 수 있으며, 남한 또는 북한 당국에 권리구제를 신청할 수 있게 된다. 특히 저작권의 내용으로서 저작인격권과 저작재산권을 보장하는 조항은 절대권으로서 제3자들이 존중하여야 할 권리의 법적 근거를 마련하는 것이어서 당사자들의 계약에 대하여 강행적 효력을 발휘하게 될 것이다.[46)47)]

### (3) 합의서 체결 추진전략 및 실천과제

우리 정부는 통일에 대비한 지식재산권 기반조성의 일환으로 남북 당국간 대화를 통해 산업재산권 문제에 대한 구체적인 논의를 시작해야 한다. 이를 위해 '남북경제협력제도실무협의회'에서 남측 기업의 투자 활성화, 출원 및 등록의 상호인정에 따른 경제적 이익, 국제적 신뢰 제고, 현행 제도 하에서 교류협력이 가능하다는 점 등을 들어 북한당국을 설득하는 것이 필요하다. 아울러 남북교류협력분야 부속합의서의 관련 규정의 유효성을 재확인하고, 북한측에 상호출원 및 보장 필요성을 제기하는 한편, 남북한간에 가능한 산업재산권 교류협력 분야를 제시함으로써 북한측의 호응을 유도해야 한다. 그리고 북한측의 반응을 보아가며 남북한 산업재산권 상호보호 및 교류협력 추진을 위한 「남북사이의산업재산권보호에관한합의서」 체결을 추진해야 할 것이다.

우리측은 남북 당국간 회담('남북경제협력제도실무협의회')에서의 협의 결과를 토대로 단기적으로 실현가능한 세부적이고 구체화된 교류협력방안을 강구해야 한다. 상호출원 인정 및 등록보장, 권리의 모방 출원 및 등록 방지방안 마련, 정보자료 교환 및 인적 교류, 공동 발명전시회 개최, 산업재산권제도 공동연구 등이 그 대표적인 예가 될 것이다. 장기

46) 남북한 주민간의 저작권계약에서 임의적으로 권리를 새로이 창설하는 것은 원칙적으로 허용되지 않는다. 다만 '동일성 유지권' 의 인정, 그 내용과 범위가 문제될 수는 있을 것이다.
47) 제성호, 『남북경제교류의 법적 문제』, pp. 170-171.

적으로는 남북한간에 관련 용어 및 법령, 심사관행 등과 관련된 양측간의 차이점 제거, 산업재산권 분쟁 조정을 위한 절차 마련 등 남북간 산업재산권 제도의 접근을 신중하게 모색해 나가야 한다. 산업재산권 분야 교류협력 및 상호보호에 관한 남북간 협상창구와 관련해서는 '남북경제협력제도실무협의회' 외에도 앞으로 구성될 '남북상사중재위원회'를 활용하는 방법도 대안으로 고려할 수 있을 것이다.

저작권 문제는 남북경제협력추진위원회(경추위)에 상응하는 남북사회문화협력추진위원회(사추위)를 구성한 후 이 기구를 통해 논의하는 방향으로 추진하는 것이 바람직하다. 이와 관련, 2003년 7월 9일부터 12일까지 열린 제11차 남북장관급회담 개최기간 중 양측은 남북사회문화협력분과회의를 구성하는 문제를 검토하기로 합의한 바 있다.[48] 그러나 아직까지 남북사회문화협력추진위원회는 구성되지 못하고 있는 상태이다. 앞으로 정부는 남북장관급회담에서 동 기구의 설치문제를 계속 북한측과 논의토록 해야 할 것이다.

아울러 북한저작물에 대한 보호를 강화해야 한다. 이를 위해 정부는 우리 국민이 북한 저작물을 반입할 때 가급적 북측 당사자와 직계약을 체결하도록 유도하는 한편, 남북간 계약의 효력 담보 차원에서 북한측의 공식 확인서를 반드시 수령하도록 계도해야 한다. 또한 북측과 정당한 방법으로 계약을 체결한 후 북한저작물을 활용하고, 북한주민 접촉 및 물자반입 관련절차를 준수토록 홍보해야 할 것이다. 이 밖에 북한측이 제3국 대리인을 통해 저작권사용료를 요구할 경우 당사자간의 합의를 통한 원만한 해결을 도모하도록 해야 한다. 이와 관련해서 만일 합의가 성사되지 않을 경우에는 우리 국내법에 따라 처리할 수밖에 없을 것이다.[49]

### 5) 지식재산권 관련 대북 기술지도 및 시범적 협력사업 추진

특허청, 대한변리사회 혹은 한국발명진흥회 등이 초기의 단순한 인적 교류에서 더 나아가 산업재산권분야에서 북한측에 기술교육 및 지도를 제공하는 것이 바람직하다. 문화관광부나 대표적인 분야의 저작권협회 등도 북한측에 대해 저작권분야에서 북한측에 필요

48) 통일부 남북회담사무국, 『남북대화』, 제69호 ('02.12-'03.11), pp. 35-40 참조.
49) 박형일, "남북간 지식재산권 문제 협의방향," p. 63.

한 기술지원을 제공할 수 있을 것이다. 이는 북한으로 하여금 지식재산권분야에서의 물적 토대의 수준을 끌어올리는 데 기여할 것으로 생각된다.

한편 2002년 여름 한양대 전자컴퓨터공학부 교수 2명이 북한의 김책공대에서 2개월간 컴퓨터관련 강의를 한 적이 있다.[50] 이러한 선례를 지식재산권분야에도 적용하도록 해야 한다. 즉 지식재산권분야의 실력있는 교수, 전문가들을 선발해서 김일성대학의 법학부나 관련 학과에서 과학기술 및 지식재산권과 관련 있는 자본주의 법제도와 지식재산권에 대한 전문지식, 기타 국제적 협력추세 등을 북한 대학생들에게 강의하는 방안도 고려할 필요가 있다고 할 것이다.

이러한 남북교류 경험을 기반으로 해서 중·장기적으로는 남북 합작방식에 의해 가칭 '통일특허정보센터'를 설치해 국내외 기업에 대해 특허정보를 제공하는 것을 물적 교류 차원의 시범적 협력사업으로 추진할 수도 있을 것이다. 이 같은 정보센터를 확대·개편해, 실용신안, 의장, 상표, 컴퓨터프로그램, 반도체칩 등으로 그 정보제공의 범위를 넓혀갈 수 있을 것이다. 여기서 나오는 수익으로 북한 대학생들이 산업재산권 인력으로 육성될 수 있도록 장학금을 지급하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 이러한 방안은 물적 교류와 인적 교류를 접목시키는 모범적인 남북교류가 될 것으로 판단된다.

### 6) 한·중·일간의 '동북아특허공동체' 형성 및 북한의 참여 유도

금년 3월 1일 베이징에서 열린 '한·중·일 변리사회장 모임'에서 참가자들은 오늘날 지식기반사회에 자주 발생하는 국제특허분쟁의 심각성에 대해 공감하였고, 더불어 한·중·일 3국간에 특허공동체를 형성할 필요가 있다는 데 의견일치를 보았다고 한다. 이는 앞으로 '동북아특허공동체'를 형성하는 데 있어서 작지만 의미있는 사건이었다고 하겠다. 만남에서 관계가 싹트고 이 관계 속에서 새로운 역사가 시작되는 것이기 때문이다. 한·중·일 3국간에 특허경제공동체가 형성되면, 여기에 러시아 극동지역, 몽골, 대만, 홍콩, 필리핀 등도 추가로 참여하게 될 것이고, 그러다 보면 자연스럽게 '동북아특허공동체'를 만드는 것이

50) "한양대 오희국 · 차재혁 교수 북김책공대서 강의," 『조선일보』, 2002년 8월 27일자; "한양대학교 교수들, 북한서 강의," 『유뉴스』, 2002년 7월 12일자 참조.

가능하게 될 것이다.[51]

적절한 시기에 '동북아특허공동체'에 북한을 가입시키면, 이러한 공동체는 완성을 보게 될 것이다. 물론 아직 갈 길은 멀다. 하지만 특허와 같은 지식재산권을 통해 동북아경제협력이 심화되고, 나아가 동북아에서 특허공동체가 형성되게 된다면, 이는 동북아지역에서의 경제·과학·기술 발전과 복지향상을 촉진시키게 될 것으로 내다 보인다. 특허·실용신안·의장·상표 등 지식재산권분야나 과학기술협력을 레버리지로 잘 활용해 북한을 '동북아특허공동체'에 들어오도록 하는 것은 현 정부가 추진하는 평화번영정책, 특히 '동북아경제중심' 건설의 정책방향에 부합하는 전향적이고도 바람직한 조치라고 하겠다.

## Ⅶ. 결 어

본고에서 남북통일에 대비한 지식재산권 기반조성방안에 관하여 개괄적으로 고찰해 보았다. 남북한간에 통일적인 지식재산권 기반조성 혹은 지식정보화사회의 실현은 민족통합을 위해 반드시 이룩되어야 할 과제이다. 여기에는 법적·제도적 측면뿐만 아니라, 경제적 측면, 과학기술적 측면 등이 개재되어 있다. 또 정부가 해야 할 분야가 있고 민간부문이 담당해야 할 분야도 있다. 앞으로 남북 지식재산권 기반조성의 과제가 안고 있는 다양한 측면을 고려하여 가장 적실성 있는 실천방안을 강구해야 할 것이다.

필자는 우리 정부가 하루빨리 남북한간에 지식재산권의 기반조성을 위해 적극 나서야 한다는 점을 강조하면서, 이를 위해 정부가 실천할 수 있는 몇 가지 교류방안을 제시하였다. 그것들은 ①남북 지식재산공동체 및 정보공동체 형성을 위한 헌장 마련, ②남북 지식

51) 동북아특허공동체 형성 추진시 정부간 논의에 앞서, 그리고 매우 전문적인 지식이 필요한 주제에 대하여는 수요자의 필요를 가장 잘 파악하고 있는 전문가집단인 대한변리사회가 주축이 되어 다출원기업, 연구소를 포함한 민간기구들과의 논의를 활성화시킬 필요가 있다. 이 같은 접근전략을 통해 한국이 동아시아 신기술 보호에 관한 협력체계 구축에서 주도권을 행사하는 계기로 삼을 수 있을 것이다. 이상희, "한 · 중 · 일 지식재산공동체 기반조성을 위한 준비," 대한변리사회 · 한국발명진흥회 주최, 『한 · 중 · 일 특허공동체 필요성/남 · 북 지식재산권 기반조성』, 전문가토론회 발표문집 (2004.3.29), p. 12.

재산권 인력들 간의 접촉 및 교류, ③지식재산 교류 및 보호의 기반조성을 위한 남북인터넷교류 추진(특히 인터넷 접촉승인제 폐지 또는 개선), ④남북간 지식재산권 보호를 위한 합의서 채택, ⑤지식재산권 관련 대북 기술지도 및 시범적 협력사업 추진, ⑥한·중·일간의 '동북아특허공동체' 형성 및 북한의 참여 유도 등이다. 이것을 기초로 해서 보다 다듬으면 각 분야에서 보다 실현가능하며 타당성이 있는 세부적인 대책을 마련할 수 있을 것으로 생각된다.

위에서 적시한 남북 지식재산권의 기반조성방안은 이정표 성격을 갖는 하나의 방향 제시에 불과하다. 앞으로 정부와 민간이 상호 협력하는 가운데, 빠른 시일 안에 한반도의 정보화 및 과학기술분야에서의 남북간 법적 통일이 이루어지기를 기대하면서 이 글을 마치기로 한다.

# 최근 발간자료 안내

## 연구총서

| | | | |
|---|---|---|---|
| 2002-01 | 통일한국의 비핵정책: 통일과정에서 통일이후를 바라보며 | 전성훈 | 저 8,000원 |
| 2002-02 | 남북 환경·에너지협력 활성화 전략 연구 | 손기웅 | 저 8,500원 |
| 2002-03 | 미국의 MD체제 추진 실태와 국제사회의 반응 | 이헌경 외 | 공저 9,000원 |
| 2002-04 | 북한의 맑스-레닌주의와 주체사상의 비교연구 | 서재진 | 저 8,500원 |
| 2002-05 | 북한사회의 상징체계 연구 | 이우영 | 저 5,500원 |
| 2002-06 | 북한인권과 유엔인권레짐 | 최의철 | 저 6,000원 |
| 2002-07 | 김정일 정권의 외교 전략 | 박영규 | 저 4,000원 |
| 2002-08 | 북한의 대남 정책 특징 | 전현준 | 저 4,000원 |
| 2002-09 | 김정일 현지지도의 특성 | 이교덕 | 저 4,000원 |
| 2002-10 | 김정일총서 | 박형중 외 | 공저 10,000원 |
| 2002-11 | "불량국가" 대응 전략 | 박형중 | 저 4,500원 |
| 2002-12 | 파키스탄-인도-북의 核政策 | 정영태 | 저 4,500원 |
| 2002-13 | 북한 종교정책의 변화와 종교실태 | 김병로 | 저 6,000원 |
| 2002-14 | 9.11테러사태 이후 미국의 대북정책과 북 · 미관계 전망 | 최진욱 | 저 4,000원 |
| 2002-15 | 북한의 국가위험도 측정모델 개발연구 | 김규륜 | 저 3,000원 |
| 2002-16 | 남북한 관계의 제도적 발전 : 이론과 실제 | 김학성 | 저 5,500원 |
| 2002-17 | 북한의 대량살상무기 개발과 한국의 대응 | 홍관희 | 저 5,000원 |
| 2002-18 | 북한 협동농장 개편방향에 관한 연구 | 김영윤 | 저 7,000원 |
| 2002-19 | 북한경제의 변화 "이론과 정책" | 오승렬 | 저 4,500원 |
| 2002-20 | 북한 농업의 개발전략과 남북한 농업협력 | 최수영 | 저 4,500원 |
| 2002-21 | 남북협력 증진을 위한 군사적 조치의 이행방안 | 박종철 | 저 4,000원 |
| 2002-22 | 북한핵문제와 남북관계의 진로 | 김학성 외 | 공저 8,500원 |
| 2002-23 | 남북한 및 미국의 3자 관계와 평화공존 | 박영호 | 저 5,000원 |
| 2002-24 | 북한의 핵개발계획 인정과 우리의 정책방향 | 허문영 | 저 4,500원 |
| 2002-25 | 화해협력정책과 남북한 미래상 연구 | 조 민 | 저 4,500원 |
| 2002-26 | 남북한 사회문화공동체 형성 방안 연구 | 조한범 | 저 3,500원 |
| 2002-27 | 새로운 남북협력모델의 모색 | 임강택 | 저 5,000원 |
| 2002-29 | 통일시나리오와 통일과정상의 정책추진방안 (이론적 모델) | 박영호 | 저 4,500원 |
| 2002-30 | 통일시나리오와 통일과정상의 정책추진방안 (점진적 시나리오) | 조한범 외 | 공저 6,000원 |
| 2002-32 | 미국의 대·반테러 세계전략과 대북전략 | 이헌경 | 저 6,000원 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 2002-33 | 일본의 대한반도 정책: 변화와 추이 | 김영춘 | 저 4,500원 |
| 2002-34 | 21세기 한국의 발전구상과 대북전략 | 배정호 | 저 5,000원 |
| 2002-35 | 韓半島 平和體制 構築과 中國 | 최춘흠 | 저 3,500원 |
| 2002-36 | 통일독일의 적극적 외교정책과 한반도 | 여인곤 | 저 7,000원 |
| 2002-37 | 미국의 동아시아 전략과 한반도 | 김국신 | 저 4,000원 |
| 2003-01 | 북한의 인권부문 외교의 전개방향 | 최의철 | 저 6,500원 |
| 2003-02 | 북한이탈주민의 지역사회 정착 | 이우영 | 저 5,000원 |
| 2003-03 | 「조선녀성」 분석 | 임순희 | 저 6,000원 |
| 2003-04 | 북한의 개인숭배 및 정치사회화의 효과에 대한 평가연구 | 서재진 | 저 6,500원 |
| 2003-05 | 21세기 미,중,일,러의 한반도정책과 한국의 대응방안 | 여인곤 외 | 공저 8,500원 |
| 2003-06 | 부시 행정부의 군사안보전략 | 이헌경 | 저 5,000원 |
| 2003-07 | 일본의 군사안보전략과 한반도 | 김영춘 | 저 4,000원 |
| 2003-08 | 중국의 한반도 안보전략과 한국의 안보정책 방향 | 최춘흠 | 저 3,500원 |
| 2003-09 | 한반도 평화정착 추진전력 | 박영호 외 | 공저 8,500원 |
| 2003-10 | 핵문제 전개 및 내부 정치변동의 향배와 북한 변화 | 박형중 | 저 7,000원 |
| 2003-11 | 미국의 대이라크전쟁 이후 북-미관계 전망 | 최진욱 | 저 5,000원 |
| 2003-12 | 북한의 후계자론 | 이교덕 | 저 4,500원 |
| 2003-13 | 김정일 정권의 안보정책: 포괄적 안보개념의 적용 | 박영규 | 저 5,500원 |
| 2003-14 | 북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로 | 전현준 | 저 4,000원 |
| 2003-15 | 핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오 | 박형중 외 | 공저 10,000원 |
| 2003-16 | 통일예측모형 연구 | 박영호 외 | 공저 5,000원 |
| 2003-17 | 동북아 안보·경제 협력체제 형성방안 | 박종철 외 | 공저 10,000원 |
| 2003-18 | 국제적 통일역량 강화방안 | 황병덕 외 | 공저 10,000원 |
| 2003-19 | 북한 재산권의 비공식 이행 | 임강택 외 | 공저 5,000원 |
| 2003-20 | 북한 노동력 활용방안 | 최수영 | 저 3,500원 |
| 2003-21 | 대북 인도적 지원의 영향력 분석 | 이금순 | 저 5,500원 |

## 북한인권백서

북한인권백서 2002

서재진·최의철·김병로 외 공저 8,500원

*White Paper on Human Rights in North Korea 2002*

서재진·최의철·이우영 외 공저 9,500원

북한인권백서 2003
서재진·최의철·이우영 외 공저 9,500원
*White Paper on Human Rights in North Korea 2003*
서재진·최의철·이우영 외 공저 10,000원
북한인권백서 2004
이금순·최의철·이우영 외 공저 10,000원
*White Paper on Human Rights in North Korea 2004*
이금순·최의철·서재진 외 공저 10,000원

## 연례정세보고서

2002 통일환경 및 남북한 관계: 2002~2003 6,000원
2003 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2003~2004 6,000원

## 학술회의총서

2002-01 한반도 평화정착의 현황과 전망 4,500원
2002-02 북한 체제의 현주소 7,000원
2002-03 남북관계 발전과 한반도 평화정착 6,500원
2002-04 북한의 변화와 남북관계 5,500원
2002-05 한반도 평화정착과 국제협력 6,500원
2003-01 신정부 국정과제 추진방향 5,000원
2003-02 한반도 평화번영과 국제협력 5,500원
2004-01 김정일 정권 10년: 변화와 전망 10,000원
2004-02 한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방 10,000원
2004-03 한반도 및 동북아의 평화와 번영 8,000원

## 논 총

통일정책연구, 제11권 1호 (2002) 10,000원
통일정책연구, 제11권 2호 (2002) 10,000원
통일정책연구, 제12권 1호 (2003) 10,000원
통일정책연구, 제12권 2호 (2003) 10,000원
*International Journal of Korean Unification Studies, Vol.* 11, No. 1 (2002) 8,500원

*International Journal of Korean Unification Studies, Vol.* 11, No. 2 (2002) 10,000원
*International Journal of Korean Unification Studies, Vol.* 12, No. 1 (2003) 9,000원
*International Journal of Korean Unification Studies, Vol.* 12, No. 2 (2003) 10,000원

## 영문초록

2003-1 KINU Research Abstracts '02 10,000원

## 협동연구총서

2002-01 남북한 '실질적통합'의 개념과 추진과제 7,500원
2002-02 남북한 실질적 통합을 위한 교류·협력 제도화 방안 10,000원
2002-03 남북경제공동체 형성을 위한 대북투자 방안 김영윤 외 공저 9,000원
2002-04 남북연합기 북한 지역에 시장제도 정착 방안 박형중 외 공저 6,000원
2002-05 남북한 실질적 통합과 주변국 협력 유도 방안 배정호 외 공저 6,000원
2002-06 남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성 방안 박영호 외 공저 6,000원
2002-07 남북한 실질적 통합과정에서 주한미군의 위상과 역할 허문영 외 공저 5,500원
2002-08 남북한 통합을 위한 종교교류·협력의 제도화 방안 김병로 외 공저 7,500원
2002-09 남북한 직업교육훈련체제 통합 및 운영방안 연구 강일규 외 공저 8,500원
2002-10 남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 과제 양현모 외 공저 7,000원
2002-11 남북한 실질적 통합단계의 교육통합 방안 연구 윤종혁 외 공저 6,000원
2002-12 남북한 법통합 및 재산권문제 해결방안 연구 조은석 외 공저 10,000원
2002-13 남북한의 실질적 통합을 위한 청소년 교류·협력 제도화방안 연구 길은배 외 공저 9,000원
2002-14 남북한의 실질적 통합을 위한 여성정책방안 김제인 외 공저 10,000원
2002-15 실질적 통합대비 남북한 농업기술 교류협력 공동 추진 계획 신동완 외 공저 10,000원
2002-16 실질적 통합 단계에서의 남북 문화예술 분야의 통합방안 김동규 외 공저 8,000원
2002-17 2002년 협동연구 요약집 10,000원
2003-01 국내적 통일인프라 실태 10,000원
2003-02 통일정책 추진체계 실태연구 허문영 외 공저 10,000원
2003-03 남북관계의 진전과 국내적 영향 최진욱 외 공저 10,000원
2003-04 법·제도분야 통일인프라 실태 연구 제성호 외 공저 10,000원
2003-05 통일교육의 실태조사 및 성과분석 한만길 외 공저 10,000원

2003-06 국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사: 경제분야 이상만 외 공저 10,000원
2003-07 북한이탈주민 적응실태 연구 이금순 외 공저 10,000원
2003-08 종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사 박영규 외 공저 9,000원

◈ 비매품 ◈

## 통일정세분석

2002-01 한·미 정상회담 결과분석 국제, 김국신, 이헌경
2002-02 북한 최고인민회의 제10기 제5차회의 결과분석 북한, 최진욱, 임강택
2002-03 미국의 북한인권문제 관련 동향분석 인권, 서재진, 김수암
2002-04 한반도 현안에 대한 중국과 미국의 입장 국제, 최춘흠
2002-05 북한의 7·1 '경제관리개선' 조치가 주민생활 변화에 미칠 영향 인권, 서재진
2002-06 후진타오시대 중국의 대내외정책 전망 국제, 신상진
2003-01 중국의 통일외교안보정책 전망 -10기 전인대 1차회의 결과분석- 국제, 신상진
2003-02 북한 핵문제의 경제적 파급효과와 향후 전망 경제, 임강택
2003-03 북한 인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향 인권, 최의철, 임순희
2003-04 한/미 정상회담과 공조방향 국제, 이헌경, 박영호
2003-05 일본의 안보개혁과 유사법제 정비 국제, 배정호
2003-06 북한 병력제도 변화와 병력감축 가능성 북한, 박형중, 정영태
2003-07 11기 1차 최고인민회의 개최 동향 분석 북한. 박형중
2004-01 2004년도 북한의 신년 공동사설 분석 박형중, 전현준, 이교덕, 최진욱
2004-02 최근 북한 변화 및 개혁 동향 북한연구실
2004-03 제13차 남북장관급회담 결과 분석 및 전망 정책, 조한범
2004-04 최근 북한의 주요 대남논조: 「민족공조」론 강조의 배경과 의도 평화, 박형중
2004-05 미 국무부의 '2004년 북한 인권보고서' 분석 북한인권, 최의철
2004-06 제2차 6자회담 분석과 전망 북한, 전성훈
2004-07 제4대 러시아 대선결과 분석 국제, 여인곤
2004-08 북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석 이석, 최진욱
2004-09 제60차 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항 인권, 최의철, 임순희
2004-10 김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석 이교덕, 신상진
2004-11 2차 북·일 정사회담 결과분석 김영춘
2004-12 북한의 고농축우라늄(HEU)프로그램 추진 실태 전성훈
2004-13 2004년 상반기 북한 동향 정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕
2004-14 일본 참의원 선거결과 분석 김영춘

2004-15 남북한 전자상거래 추진방안 김영윤, 박정란
2004-16 미의회 '북한인권법' : 의미와 전망 김수암, 이금순
2004-17 2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅰ):
케리 민주당 후보의 외교안보정책 방향 박영호, 김국신

## Studies Series

2004-01 The Successor Theory of North Korea Kyo Duk Lee
2004-02 Nine Scenarios for North Korea's Internal Development Hyeong Jung Park
2004-03 The Impact of Personality Cult in North Korea Jae Jean Suh
2004-04 The Unofficial Exercise of Property Rights in
North Korea Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim
2004-05 A Study of the Social Control System in North Korea:
focusing on the Ministry of People's Security Hyun Joon Chon

# 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분
   1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
   2) 학생회원: 대학 및 대학원생
   3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입
   1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
      ② 본원 홈페이지(http://www.kinu.or.kr)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
   2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다
      (기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
   3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
   4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택
   1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
   2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
   3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
   4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입할수 있습니다.
   5) 저작권과 관련하여 DB써비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처
   서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호:142-076)
   통일연구원 통일학술정보센터 (전화:901-2559, 901-2529 FAX:901-2547)

# 회원가입신청서

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 성 명 | | 주민등록번호 | - | |
| 근 무 처 | | | | |
| | 직 위 | | | |
| 간행물 받을 주소 | (우편번호 : ) | | | |
| 연 락 처 | 전 화 | | FAX | |
| | 전자메일 | | | |
| | ID | | PW | |
| 전 공 및 관심분야 | | | | |
| 회원구분 | 일반회원 ( ) 학생회원 ( ) 기관회원 ( ) | | | |

본인은 통일연구원의 정기회원 가입을 신청합니다.

200 년 월 일

신청인 (인)

※ 본 신청서를 팩스나 우편으로 보내주십시오.
(서울시 강북구 수유6동 535-353 통일연구원 통일학술정보센터 FAX: 901-2547)

※ 신한은행 온라인 310-05-006298 (예금주: 통일연구원)

※ 본 연구원에서 여러분들을 위해 어떤 서비스를 더 제공했으면 좋은지에 대한 의견이 있으신 분은 본 신청서 뒷면에 적어주시기 바랍니다.

절 취 선

## 【글을 주실 분들께】

「통일정책연구」는 통일연구원에서 연 2회 발간하는 전문학술지입니다. 본 학술지는 북한의 실태, 한반도의 주변정세, 통일정책에 관한 논문을 편집대상으로 하고 있습니다.

통일연구원은 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다. 보내실 글은 순수학술논문이어야 하며 다른 곳에 게재되거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며, 「통일정책연구」 심사위원의 심사후 게재여부를 결정합니다. 그리고 저희 연구원의 편집방향과 편집기준에 따라 게재되지 않을 수도 있습니다.

원고매수는 200자 원고지 120매 내외로 집필해주시기 바랍니다. 보내실 원고는 반드시 본 연구원의 '원고 집필 요령'을 참고하여 '아래아 한글' 프로그램으로 작성하셔서 연락처와 함께 E-mail로 보내주시기 바랍니다.

채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 지불합니다.

투고하실 분은 먼저 담당자를 통해 투고 응모신청을 해주십시오.

### <원고보내실 곳>

(142-076)
서울시 강북구 수유6동 535-353
통일연구원 「통일정책연구」 편집위원회

Tel: (02) 901-2625(간사)
(02) 901-4300(대표)
Fax: (02) 901-2544
E-mail: iskim@kinu.or.kr
Homepage: http://www.kinu.or.kr

## 【원고집필 요령】

1. 원고의 분량은 각주, 표, 그림 등을 포함하여 200자 원고지 120매 내외 정도로 한다.
2. **200단어 정도의 영문요약문과 핵심어(key word), 영문제목을** 반드시 첨부·제출해야 한다.
3. 본문은 순한글을 원칙으로 하며, 외국어, 한자이름 등은 첫 번째에 한하여 한글 옆에 괄호 속에 기재한다.
4. 숫자는 아라비아 숫자로 쓰는 것을 원칙으로 하며 항목별 대소번호는 다음 예에 따른다.

   **예) Ⅱ, 2, 2), (2), 나**
5. 각주의 인명, 서명, 논문명 등은 외국어의 경우 원어대로 쓰며, 한글 혹은 국한문 혼용의 경우 한글 사용을 원칙으로 한다. 그 형식의 범례는 다음과 같다.
   (1) **저서:**
   김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』 (서울: 도서출판 오름, 2000), p. 100.
   Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Conn.; Yale University Press, 1968), p. 15.
   (2) **논문:**
   김병로, "북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향," 『통일연구논총』, 제7권 1호, (1998), p. 135.
   Richard J. Anderson, "Marxism and Secular Faith," *American Political Science Review*, vol. 79, no. 3 (September 1965), pp. 627-40.
   (3) **신문:**
   *The Korea Times*, May 18, 1999.
   『한겨레신문』, 1999년 5월 18일
   (4) **인터넷 자료:**
   www.kinu.or.kr/elec_lib/library.html(검색일: 2002년 1월 15일)
6. 앞에서 인용한 저서·논문을 재차 인용할 경우
   (1) **저서:**
   <바로 위 각주에서 인용한 경우>
   김 덕, 위의 책, p. 102.
   *Ibid.*, p. 22.
   <바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>
   김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』, p. 102.
   Huntington, *op. cit.* p. 22.
   (2) **논문:**
   <바로 위 각주에서 인용한 경우>
   김병로, 위의 글, p. 137.
   *Ibid.*, p. 629.
   <바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>
   김병로, "북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향," p. 137.
   Richard J. Anderson, *op. cit.*, p. 635.
   (3) **신문:**
   위의 신문, 1999년 5월 18일.
   *Ibid.*, Dec. 25, 1999.
   (4) **인터넷 자료:**
   위의 인터넷 자료
   *Ibid.*
7. 그림이나 도표의 경우 출처를 기재하며 그 형식은 각주와 같다. 출처와 각주가 반복될 경우에는 재인용의 예에 따른다.
8. 감사의 말이나 연구비의 출처를 밝힐 필요가 있을 경우에는 원고제목 우측 상단에 별표(*)를 하여 각주로 기재할 수 있다.

# 『국방정책연구』

한국국방연구원은 국방과 관련한 제반 문제를 이론적·실증적으로 다룬 논문과 연구자료를 수록하는 전문학술지 『국방정책연구』를 계간으로 발간 배포합니다.

## 2004년 여름 (통권 제64호)

### △특집 논문: 이라크전쟁과 우리의 안보

- 신 안보환경 하에서의 한국의 안보전략 방향/남만권
- 이라크전쟁 처리의 한반도 안보 시사/전경만
- 미국 차기대선 후보 진영의 외교안보정책 분석/김진아
- 국가의 자율성과 동맹관계/박원곤

### △일반 논문

- 지식기반사회에서의 군 취업연계 교육 개선 방안 /최광표·정길호
- 미래 전장관리정보체계 구축 방향/홍진기
- C4ISR 효과 모의분석의 기반개념 고찰/고 원·김진우

---

## ■ 『국방정책연구』에의 투고를 환영합니다 ■

1. 다른 곳에 발표되었거나 발표될 예정의 글이어서는 아니 되며, 순수한 창작 논문이 아닌 경우에는 (연구 프로젝트의 요약이나 재정리 등) 그 내용을 밝혀야 합니다.
2. 기고된 글은 본지의 편집 방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지는 원고 반환에 대해 책임지지 않습니다. 채택 원고에 대해서는 소정의 고료를 드립니다.
3. 원고는 워드프로세서 <**호글**> 프로그램으로 작성하되, 논문의 경우 200자 원고지 기준 80~120매, 자료의 경우 80매 이내, 서평의 경우 30매 이내로 제한합니다.
4. 기타 내용은 본지 말미의 기고 및 집필 요령을 참고하시기 바랍니다.

※ **문의 및 원고 보내실 곳 :** 한국국방연구원 연구협력팀 『국방정책연구』 담당
주소 : 서울 동대문구 청량우체국 사서함 250호(우편번호: 130-650)
전화 : 02) 961-1227 팩스 : 02) 961-1172

# ≪국 가 전 략≫

『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 정책지향성을 지닌 심사제 학술지로서, 국가이익을 신장시키기 위한 국가전략을 모색하는 학문적 논의의 장을 마련하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 본 학술지는 2002년 12월 한국학술진흥재단의 국내학술지 평가에서 "등재학술지"로 선정되었습니다. 앞으로도 더욱 많은 사랑과 관심으로 『국가전략』을 보아주시고 아낌없는 성원과 지도편달을 부탁드립니다.

▣ 제10권 2호 2004년 여름 (통권 제24호) ▣

**【논문】**
- 부시행정부의 패권전략과 동아시아의 안보딜레마 /장달중·임수호
- 9·11테러 사태이후 필리핀과 미국간의 관계강화: 지역안보의 함의 /박광섭
- 21세기 현대 정보전의 실체와 한국의 전략과제 /허태회·이상호·장노순
- 경제위기가 정치협력에 미치는 영향에 관한 일고찰: 힘의 균형 관점에서 본 비교정치경제이론의 재검토 /최정욱
- 인간안보와 여성: 인도적 위기상황 및 개발문제를 중심으로 /이신화

**【서평】**
- 신간 단평/이면우

**【부록】**
- 외교정책평가 패널 보고서

## 『국가전략』 원고 공모

▶ 보내실 글은 시사성과 학술성을 갖춘 논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며 소정의 심사과정을 거쳐 게재여부를 결정하고, 출판된 원고에는 소정의 원고료를 지급합니다.

▶ 보내실 원고는 200자 원고지 내외의 길이로 제출하되, 어떤 경우에도 150매를 넘지 않아야 합니다. 원고는 반드시 『국가전략』 '원고집필 요령'에 따라 '아래아 한글'이나 'MS워드'로 작성하셔야 합니다. 응모시에는 원고와 200자 내외의 '논문 요약문' 그리고 투고자의 주소, 전화·휴대폰·팩스번호, E-mail 주소를 함께 보내셔야 합니다.

▶ 자세한 내용은 아래의 연락처로 문의하시기 바랍니다.
031-750-7611, 031-723-8800(Fax), public@sejong.org(『국가전략』 편집위원회 간사)

# 한국과 국제정치

경남대 극동문제연구소는 남·북한의 대내외 정치한반도 주변정세 및 통일전략 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교·안보정책에 관한 학술 논문을 중심으로 연 2회『한국과 국제정치』를 발간하고 있다.

### ◉ 목차 (제20권 제2호 2004년 여름 통권 제45호)

○동북아경제중심의 가능성과 추진과정 /양길현

○한반도문제와 중국역할: 의미와 한계 /이희옥

○북한 핵개발 전략과 그 지정학적 함의 /최용환

○서구 자유주의권리이론에 나타나는 '일 방향 권리-의·책무 관계구조'의 오류비판 /이봉철

○영국 노동당, 탈각된 사민주의: 1987-1992년 '정책검토'(Policy Review)와 정책전환 /박경미

○미국 주정부 업무수행 능력의 상이성 분석: 사회자본과 제도적 요인을 중심으로 /가상준

○한국 기업의 다국적화: 경제사회학적 해석 /김명수


◆◆◆◆◆

### 『한국과 국제정치』에 게재할 원고를 다음과 같이 공개 모집합니다

▶ 기고할 논문은 순수 학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재 되거나 게재 될 계획이 없는 것이어야 합니다. 원고 매수는 국문 원고지 120매 정도이며, 원고제출은 경남대 극동문제연구소 홈페이지에서 온라인 접수를 이용하시거나 디스켓과 출력본 2부를 서울시 종로구 삼청동 28-42 경남대 극동문제연구소『한국과 국제정치』편집실 앞으로 우송하면 됩니다.

▶ 제출된 원고는 국내외 학자의 익명심사를 거치게 됩니다. 채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 지급합니다.

▶ 자세한 내용은『한국과 국제정치』의 원고모집 광고를 참조하시거나 편집간사(전화 02-3700-0708)로 문의하시면 됩니다.

KINU

# INTERNATIONAL JOURNAL OF KOREAN UNIFICATION STUDIES

Published biannually, **International Journal of Korean Unification Studies** provides a forum for renowned experts, scholars and policy-makers from South Korea and overseas to share their advanced research, views, and diverse perspectives on unification issues of the Korean peninsula.

## TABLE OF CONTENTS Vol. 13, No. 1, 2004

*Patrick Morgan*
North Korea and Nuclear Deterrence

*Alexandre Mansourov*
North Korea's Road to the Atomic Bomb

*Kim Kookshin*
The U.S.-DPRK Relations and Contending Options for the Nuclear Standoff

*Park Jongchul*
North Korea's Nuclear Crisis and the Six-Party Talks: Issues & Prospect

*Park Yongok*
South Korea's Post-9/11 Security Environment: Current Key Issues and Policy Priorities

*Park Hyeongjung*
Political Changes in North Korea: What Is It, What Has Happened and What to Expect?

**International Journal of Korean Unification Studies** welcomes your submission of articles on all unification-relevant issues that offer a new argument or perspective. Articles that you would like to submit should be your own and never published before. We will provide honorariums for the articles that have been chosen for publication.

For more information, please contact us at:
Korea Institute for National Unification
535-353 Suyu 6-dong, Kangbuk-gu
Seoul 142-887, Republic of Korea
(Tel) (822) 9012 658 (E-Mail) kimmik@kinu.or.kr

**Annual Subscription Rates (Two Issues)**
Individual & Institution:
Korea 20,000 Won
Outside Korea US$20.00 (plus for air-mail)