

南北韓關係 現況 및 95年 情勢展望

國內學術會議發表論文集

1994. 12. 20

民族統一研究院

序 文

지난 7월 김일성이 돌연 사망하고 10월에는 북한 핵문제가 제네바 北·美 회담에서 원칙적으로 妥結되는 등 금년에는 한반도를 둘러싸고 있는 통일환경이 어느 해보다 急變하였다고 할 수 있습니다.

김정일체제의 공식 출범이 지연되고 있지만 김정일의 권력승계문제에 대해서는 전문가들도 견해차이를 보이지 않고 있으며, 남북관계도 이에 따라 새로운 局面으로 접어들게 될 것으로 전망되고 있습니다.

우리정부 차원에서도 지난 8월 15일 경축사에서 「민족공동체 통일방안」을 천명한데 이어, 그 동안 핵문제로 인해 교착상태에 있던 남북한 경제교류·협력을 추진하기 위해 「南北經協활성화 조치」를 단행한 바 있습니다.

김정일의 권력승계에 따른 북한의 권력구조 및 정책변화, 그리고 북·미간 연락사무소 개설, 경수로 건설과 대체에너지 지원 등 北·美간 합의사항 履行過程에서 관련 당사자간의 利害표출로 남북 및 주변 4각관계가 構造的으로 變化를 겪을 가능성이 커지고 있는 시점에서, 당 연구원은 내년의 동북아 정세와 북한의 대남전략, 남북관계를 분석·전망하고자 1994년 12월 20일 「남북한 관계 현황 및 95년 정세전망」이라는 주제로 제15회 국내학술회의를 개최하였습니다.

이 보고서는 금번 학술회의의 3편의 발표논문과 토론내용을 책으로 묶은 것인데, 토론내용은 발간과정에서 부분적으로 재편집하였다. 아무쪼록 이 보고서가 내년 95년의 남북관계 정세 전망과 통일문제연구에 도움이 되는 참고자료로 활용되기를 기대한다.

1994. 12

민족통일연구원

연구조정실

一 目 次

序 文

開 會 辭 李秉龍... 1

I. 會 議 3

1. 북·미 합의 이후의 남북한관계 박영호... 5

2. 북한의 대외경제정책과 남북경협전망 남궁영... 33

3. 미국의 대북한 관계개선 전망 김규륜... 71

II. 綜 合 討 論 103

〈附錄〉 會 議 日 程 132

開 會 辭

多事多難했던 甲戌年이 저물어가고 있는 시점에서 지난 한해 한반도 안팎의 情勢 推移를 돌이켜 分析해보고 내년을 展望하기 위한 學術會議를 개최하게 된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다.

지난 7월 근 반세기 동안 北韓體制를 이끌어왔던 金日成이 死亡하고 북한 核問題가 제네바 북·미회담을 통해 해결의실마리가 마련되는 등 올 한해 韓半島를 둘러싼 統一環境은 그 어느 해보다 急變하였다고 하겠습니다.

金正日體制의 공식출범이 지연되고 있지만 김정일의 權力承繼에 대해서는 專門家들도 의견의 차이를 보이지 않고 있으며 남북관계도 이에따라 새로운 局面으로 접어들게 될 것으로 생각됩니다.

그동안 남북관계를 경색시켜 왔던 북한의 核問題가 북·미합의를 통하여 원칙적인 타결의 틀을 마련한 이후 최근 미국에서 개최된 連絡事務所 개설을 위한 북·미간 專門家 會談에서 보듯이 北·美關係는 改善의 방향으로 전개될 전망이고, 輕水爐 지원을 위한 국제컨소시엄 구성과 代替에너지 지원과정에서 周邊4角은 기존의 구도에서 탈피하여 자신의 國益에 따라 대한반도 政策方向을 재조정하는 등 남북한 및 주변4각관계가 構造的으로 변화를 겪고 있다는 조짐들이 나타나고 있습니다. 특히 이 과정에서 전통우방인 美國과 日本이 우리의 利害와 부합되는 방향으로 움직이지만은 않을 가능성도 있습니다. 또한 북한은 對美關係 改善에만 주력하고 南北關係를 대미관계 개선을 위한 수단으로 인식하여 韓·美共助體制를 이완시키면

서 남북관계 개선에는 消極的인 태도를 보일 것으로 전망됩니다.

이와같이 새롭게 전개되고 있는 한반도 周邊情勢의 본질을 정확하게 파악하여 이를 바탕으로 南北關係를 개선하고 우리의 國益을 극대화하는 방향으로 주변4각과의 관계를 再設定해 나가기 위해서는 관련 專門家들의 衆智를 모아 民族的 力量을 결집해 나가는 노력이 그 어느때보다도 필요하다고 하겠습니다.

이러한 轉換期에 서서 저희 연구원은 「미국의 對北韓 關係改善 전망」, 「북한의 對外經濟政策과 南北經協 전망」, 「北·美合意 이후 南北韓關係」를 分析·展望하고, 그 토대위에서 統一問題研究 및 南北韓關係에 대한 政策代案 개발의 방향을 정립하고자 오늘 會議를 개최하게 되었습니다.

아무쪼록 이번 學術會議가 올 한해를 整理하고 내년의 周邊情勢와 남북한관계를 전망하는데 有益한 討論의 場이 될 수 있도록 이 자리에 참석해 주신 사회자, 발표자, 토론자 등 사계의 專門家 여러분께서 진지하게 意見을 교환해 주실 것을 부탁드립니다. 간단하나마 開會의 인사에 갈음하고자 합니다.

감사합니다.

民族統一研究院
院長 李秉龍

I. 會議

빈 면

北·美 合意 이후의 南北韓關係

朴 英 鎬

(민족통일연구원 연구위원)

〈 목 차 〉

- | | |
|---------------------|---------------|
| I. 머리말 | III. 남북한관계 전망 |
| II. 남북한관계 현황 분석과 평가 | IV. 맺음말 |

I. 머리말

작년 3월 12일 북한의 핵비확산조약(NPT) 탈퇴선언 이후 지루하게 끌여오던 북한핵문제가 지난 10월 21일 북·미 3단계 고위급 2차회담(제네바회담)에서의 합의로 포괄적인 해결의 국면으로 접어들게 되었다. 물론 이러한 합의가 북한핵문제를 완전히 해결한 것은 아니며 앞으로도 합의사항의 구체적인 이행과정에서 얼마든지 문제가 발생할 수도 있다. 실제로 제네바 합의사항이 아무런 이상없이 순탄하게 이행된다고 하더라도 근 10년이 걸리게 된다.

여하튼 북한핵문제 해결의 기본틀이 마련됨에 따라 향후 북한핵문제 해결과정에 국제원자력기구, 미국 및 한국이 대북협상의 상대로서 실질적으로 간여할 수 있는 場이 마련되었으며, 이에 따라 북·미관계는 물론 한·미관계와 남북관계가 적어도 중·장기적 관점에서 보면 새로운 차원에서 전개될 가능성이 높아졌다. 즉 북·미간

포괄적 합의는 향후 탈냉전시대 동북아질서 재편과정에 영향을 미칠 뿐 아니라 주변국의 대한반도정책 방향의 재조정을 수반함으로써 남북관계 및 통일환경에 중요한 변수로 작용할 것임에 틀림없다.

남한정부는 북·미 제네바합의를 계기로 남북관계를 개선하려는 적극적인 의지를 표명하면서, 11월 8일 그 구체적인 실천조치로서 핵·경협연계 완화조치를 발표하였다.¹⁾ 북한은 「조국평화통일위원회」의 담화(11.10)를 통해남한정부의 이러한 조치에 대해 부정적인 반응을 보였으며 최근에는 남한정부의 김일성사망에 대한 조문불허, 북한핵문제 거론, 독수리94 등 각종 군사훈련 실시, 국가보안법 등을 이유로 남북대화 거부에 대한 입장을 거듭 천명하고 있다.²⁾

그러나 다른 한편으로 북한은 제네바 합의사항에 따라 핵계획을 동결하고, 사용후 핵연료봉 처리, 경수로 공급, 연락사무소 개설 등 3개 분야의 북·미 전문가 회담 1차 회의를 대체적으로 원만하게 수행함으로써³⁾ 핵문제를 매개로 한 미국과의 관계개선에 더욱 박차를 가하고 있다.

1) 정부의 핵·경협연계 완화조치의 주요내용은 시범사업 협의 및 타당성조사를 위한 기업인의 방북, 위탁가공교역 활성화, 시범적 경협사업 등을 우선적으로 허용하고, 향후 남북관계의 진전상황에 따라 남북 당국간 제도적 장치를 마련하고 분야별로 경협을 확대한다는 것이다. 자세한 내용 및 분석은 오승렬, 「핵·경협연계 완화조치와 북한의 대응정책 전망」, 통일정책분석 94-// (민족통일연구원, 1994. 12) 참조.

2) 예컨대 북한의 김영남 외교부장은 독일의 일간지 프랑크푸르트 알레마이네와의 회견에서(1994.12.14 보도) 남한정부가 김일성 조문금지에 대한 사과를 하지 않는 한 남북대화가 재개되지 않을 것이라고 언급하였다. 「경향신문」, 1994년 12월 15일자.

3) 각각 평양, 베이징 및 워싱턴에서 개최된 사용후 핵연료봉 처리를 위한 전문가회담(94.11.12~19), 경수로 지원을 위한 전문가회담(94.11.30~12.3), 그리고 연락사무소 개설을 위한 전문가회담(94.12.6~10)에서 북한과 미국은 경수로 지원문제를 제외한 다른 두 분야에서 대체적인 합의를 이루었다.

이와 같은 북한의 이중적인 태도는 앞으로도 계속될 것인가? 북한은 남북대화를 미국과의 대화촉진을 위한 부수적인 수단으로써 계속 활용할 것인가? 과연 향후의 남북관계는 북한핵문제의 포괄적 해결 수준에 상응하여 개선될 것인가? 이 글은 북한핵문제를 둘러싼 협상과정에서 북·미관계의 종속변수로 전락한 금년 한 해의 남북관계를 분석·평가하고, 그동안의 협상과정에서 나타난 북한의 행태에 입각하여 북한의 예상태도를 점검한 후 향후의 남북관계를 전망하고자 한다.

II. 남북한관계 현황 분석과 평가

1. 남북간 주요 현안

가. 핵문제

북한핵문제는 그 해결과정에 남한정부가 직접 개입하지 못한 상태에서 남북관계를 결정짓는 변수였다. 북한은 핵문제에 관한 남한의 역할을 인정하지 않았으며,⁴⁾ 이에 따라 남한은 미국과의 공조체제를 통하여 간접적으로 간여할 수 밖에 없었다. 1994년 한 해 동안 북한핵문제의 해결 가능성 여부에 따라 한반도 위기가 고조되거나 완화되는 상황이 노정되었다.

우선 1993년 7월 2단계 북·미회담 이후 북한이 핵안전협정 이

4) 예컨대 김일성은 1994년도 신년사에서 핵문제는 어디까지나 「조 미회담」을 통해서 해결해야 할 문제라고 분명하게 선언하였다. 「로동신문」, 1994년 1월 1일.

행과 남북대화 재개 약속에 대한 성의를 보이지 않음으로써 3단계 회담은 1994년에 들어서도 언제 개최될 지 알 수 없는 상황에 있었다. 북한과 IAEA간의 협상이 부진한 가운데 북한핵문제에 대한 미국 및 국제사회의 응징여론이 비등해졌고, 북한은 1994년 2월 15일 미국과의 실무접촉에서 7개 신고시설에 대한 사찰수용을 결정함으로써 북한핵문제가 다시 유엔 안보리로 회부되는 상황을 피할 수 있었다.

그러나 1994년 3월 3~14일 실시된 IAEA 사찰이 북한의 약속 불이행으로 불완전하게 끝남에 따라 IAEA는 3월 21일 제6차 임시·일반사찰(93.2) 이후 북한의 핵물질 전용여부를 확인할 수 없다고 발표하고 북한핵문제를 유엔 안보리에 회부하였다. 유엔 안보리는 4월 1일 북한에 대해 IAEA 사찰 수용을 촉구하는 의장성명을 채택하였다. 同 의장성명에서 안보리는 「비핵화 공동선언」 이행을 위한 남북한 협상 재개와 관련당사국간 대화의 지속도 촉구하였다. 한편, 의장성명이 채택된 이후 한국은 북·미협상의 여건조성을 위해 특사교환 요구를 철회하였다(4.15).

결국 북한은 국제사회의 요구에 응하여 IAEA 사찰의 연속성 보장 사찰⁵⁾을 수용하고, 3월 실시된 사찰에서 거부했던 방사화학실험실내 글로브 박스에서의 샘플채취와 감마선 지도작성도 허용하였다.

그러나 북한이 5월에 들어 IAEA의 감시를 허용하지 않은 채 5MW 원자로에서 폐연료봉을 추출함으로써 북한핵문제를 둘러싸고 위기가 급격히 고조되었다.⁶⁾ 북한의 행태에 대한 국제사회의 비판여

5) 핵시설 감시용 카메라의 필름과 건전지의 교환 및 봉인훼손 여부 확인사찰을 의미함.

론이 비등해지고, 한·미 양국을 비롯한 관련당사국들은 북한에 대한 유엔제재를 강력히 추진하였다. 이에 대해 북한은 6월 14일 IAEA에서 공식 탈퇴하는 것으로서 대응하였다.

이러한 한반도의 긴장고조는 1994년 6월 15~18일 미국의 카터 전대통령의 북한 방문을 계기로 긴장완화 국면으로 전환되었다. 카터·김일성 회담 이후 북·미 3단계 1차 회담이 1994년 7월 8일 개최되었다. 그러나 김일성의 사망으로 중단되었다가 8월 5일부터 12일까지 제네바에서 재개되었다.

3단계 1차 회담에서 북·미 양국은 ①북한의 핵개발 동결(흑연감속로 건설 중단 및 방사화학실험실 봉인)과 미국의 경수로 지원, ②워싱턴과 평양에 외교대표부 설치, ③미국의 對北 핵불사용 보장과 북한의 「비핵화 공동선언」 이행, ④북한의 NPT 잔류와 IAEA 안전조치협정 이행 등 4가지 원칙에 합의하였다. 이를 바탕으로 1994년 9월 23일 부터 10월 17일까지 진행된 3단계 2차 회담에서 양측은 북한핵문제를 해결하기 위한 포괄적 합의문(Agreed Framework)⁷⁾을 채택, 공포하였다(10.21).

6) 폐연료봉의 임의추출은 5MW 원자로의 과거 운전역사에 대한 정확한 파악과 과거 핵 활동 규명을 기술적으로 매우 어렵게 만들므로써 북한 핵개발의 투명성을 확보하려는 韓美 양국을 자극했던 것이다.

7) 합의문은 모두 4장으로 구성되어 있다. 제1장은 북한 핵시설 해체 및 대북경수로 지원 문제를 다룬다. 미국은 북한에 대해 2003년까지 총 2,000MW 규모의 경수로 제공과 그때까지 대체에너지를 제공할 수 있는 조치를 취한다. 이를 위해 미국은 국제 컨소시엄을 설립하여 합의문 서명후 6개월내에 북한과 경수로 제공을 위한 공급계약을 체결한다. 이에 대해 북한은 합의문 서명후 1개월내에 5개 핵시설(①5MW 연구용원자로, ②50MW 흑연감속로, ③200MW 흑연감속로, ④방사화학실험실, ⑤핵연료제조공장)을 동결하고 동결상태에 대한 IAEA 사찰을 허용하며 경수로 사업종료 시점에 이들 시설을 완전해체한다. 또한 폐연료봉의 재처리를 통하지 않는 방법으로서의 처리방안을 강

합의문의 이행은 일단 순조로운 출발을 보이고 있다. 북한은 1994년 11월 1일 북한내 핵활동을 동결한다고 발표하였으며, 유엔 안보리는 IAEA에 북한 핵활동 동결에 대한 감시권한을 공식으로 부여했다(11.4). 또한 합의문의 구체적 이행문제를 다루기 위해 북·미간 전문가 협의가 3개분야에서 개최되었다. 우선 1994년 11월 12~19일 미국의 핵전문가들이 평양을 방문하여 폐연료봉 처리문제를 협의하였으며, 11월 30~12월 3일 베이징에서는 경수로 제공을 위한 협상이 개최되었다. 또한 12월 6~10일 워싱턴에서 연락사무소 개설을 위한 협의가 진행되었다. 전문가협의에서 북한과 미국은 경수로 지원문제를 제외한 다른 두 분야에서 대체적인 합의를 이루었다.

1995년도 상반기에도 제네바 합의의 이행체제를 정식 출범시키기 위한 관련국간 구체적인 협의가 진행될 것이다. 우선 한·미·일을 중심으로 코리아에너지개발기구(KEDO) 설립을 위한 협상이 본격화될 것이며, 이후 북한과 KEDO간의 경수로건설 협상이 이루어질 것이다. 이 과정에서 경수로 및 대체에너지 지원비용 분담에 대해 관련국간의 갈등도 예상된다. 이러한 가운데 북한의 과거 핵의혹 해소문제가 또 다시 쟁점으로 등장할 가능성도 있다.

구한다. 제2장은 북·미 양국간 정치, 경제관계 정상화에 관한 것이다. 북·미 양국은 합의 후 3개월내에 무역 및 투자제한을 완화하고, 쌍방의 수도에 연락사무소를 개설하며, 상호 관심사항의 진전에 따라 대사급 관계를 수립하기로 한다. 제3장은 한반도 비핵화의 바탕위에서의 평화와 안전을 위한 협력문제에 관한 것이다. 미국은 북한에 대해 핵무기의 불위협-불사용을 공식 보장하고, 북한은 「비핵화 공동선언」의 이행과 남북대화를 추진한다. 제4장에서는 국제적 핵비확산 문제를 다룬다. 북한은 NPT에 완전 복귀와 IAEA의 안전조치를 수용하고, 경수로의 주요 부품이 북한에 반입되기 전에 북한의 과거 핵의혹 문제를 완전히 해소한다.

나. 남북대화

1994년도의 남북대화는 작년과 마찬가지로 남북관계 개선을 위해 서가 아니라 북·미 핵협상과정에서의 부산물로서 이루어졌으며, 그나마도 몇차례의 접촉으로 끝나고 말았다. 그러나 김일성의 사망으로 무한정 연기되고 있으나 분단 후 최초로 남북정상회담 개최가 합의되었다.

(1) 특사교환 논의

1993년 11월 4일로 예정되어 있던 특사교환을 위한 제4차 실무접촉이 북한에 의해 중단된 후 긴장관계 해소의 실마리를 풀지 못하던 남북당국간 대화는 1994년 2월 22~25일 북·미 실무접촉에서 양측이 ‘남북 특사교환을 위한 실무대표 접촉’을 포함하는 「4개 동시행동조치」에 합의함으로써 재개의 가능성을 보였다. 특히 미국은 국무부 성명(3.3)을 통해 남북간 특사교환을 북·미 3단계 회담의 전제조건으로 확인하였다.

이에 따라 남한정부는 2월 28일 특사교환 실무접촉 재개를 제의하고, 남북대화 분위기 조성을 위해 ‘94 팀스피리트훈련의 조건부 중단을 발표하였다(3.3).

1994년 3월 3일 제4차 실무접촉이 재개되어 3월 19일까지 5차례의 접촉이 있었으나 북한이 4개 요구사항⁸⁾을 실무대표접촉 지속의 전제조건으로 제기하는 등 남북대화 회피 입장을 보임으로써 성

8) 4개 요구사항은 핵전쟁 연습중지, 국제공조체제 포기, 패트리엇 미사일 반입중지, 김영삼 대통령의 북한 핵개발 비판 발언 취소 등이다.

과를 거두지 못했다. 특히 북한은 8차 실무접촉에서 남한이 특사교환을 북·미 3단계 회담 개최 방해수단으로 사용한다고 비난하고, 차기회담 개최결정을 거부함으로써 특사교환 성사에 관심이 없음을 시사하였다.

북한이 특사교환 성사에 관심을 두지 않은 이유는 핵카드 효용성의 극대화과 북·미 회담에서 남한배제를 통한 북한의 위상강화를 목표로 하고 있었기 때문이다. 즉 실무접촉은 북·미 합의를 형식적으로 이행함으로써 미국에 대한 그들의 입장을 강화하려는 의도였다. 또한 남북간 대화에서는 남한이 수용하기 곤란한 요구조건을 내세워 남한에게 대화결렬의 책임을 전가하려는 의도를 갖고 있었기 때문이다

특사교환이 무산된 이후 유엔안보리가 남북대화 재개 및 관련당사국간 대화를 촉구하는 의장성명을 채택(4.1)하였는 바, 남한정부는 이러한 국제사회의 움직임과 병행하여 4월15일 '특사교환 철회 및 「비핵화 공동선언」 이행을 위한 대화문화 개방'을 발표하여 특사교환 노력을 공식적으로 철회하였다. 남한정부의 이러한 결정은 특사교환이 핵문제 해결 뿐 아니라 남북정상회담 및 기타 주요현안을 포괄적으로 다루고 있기 때문에 북한핵문제의 중요성을 희석시킬 우려가 있다는 판단에서 나온 것으로 해석된다.

(2) 정상회담문제

유엔의 대북제재 추진으로 남북 긴장관계가 심화되는 가운데 이루어진 카터 전 미국대통령의 방북(6.15~18)은 북한핵문제에 대한 미국의 입장전달과 북한의 양보를 설득하기 위한 것이었다. 김일성

은 방북한 카터를 통해 남북정상회담에 응할 용의가 있음을 밝혔고,⁹⁾ 김영삼대통령이 이를 수용함으로써 남북한 사이에 정상회담이 논의되기 시작했다.

남북한은 6월 28일 부총리급을 수석대표로 하는 예비접촉을 개최하여 회담시기(7.25)와 장소(평양) 및 2차회담 추진방법(정상간 별도 합의) 등에 합의하고, 기타의 문제는 수석대표 접촉에서 합의토록 결정하였다. 이후 남북한은 실무대표접촉(7.1~2)과 통신 및 경호 실무자접촉(7.7~8)을 갖고 대부분의 절차문제를 마무리 하였으며, 미합의사항 논의를 위해 7월 13일 평양에서 다시 한번 실무자회담을 갖기로 하였다.

그러나 남북정상회담은 7월8일 김일성이 사망함으로써 무산되고 말았다. 북한은 7월11일 김용순 명의로 남북정상회담의 연기를 요청하였고, 남한정부는 북한측의 연기요구에 따라 정상회담 재개문제는 북한의 재추진 통보가 관건이 된다는 입장을 밝혔다. 이후 남한은 후계구도가 불확실한 가운데 불안정한 상태를 유지해 오고 있는 북한과의 정상회담 재개문제를 조심스럽게 관망하는 자세를 취하고 있다.

남북정상회담은 비록 무산되기는 하였으나 분단 이후 처음으로 시도된 정상간 대화라는 점에서 커다란 의미를 갖는다. 대립과 경쟁의 비정상적 관계를 유지해 온 남북한 사이에 국정의 최고책임자가

9) 김영삼대통령은 남북정상회담의 필요성에 관해서 1993년 2월 대통령취임사에서 이미 밝힌 바 있으며, 1994년 2월 25일 취임 1주년 기자회견에서 다시 한번 “북한의 핵개발을 저지하는데 도움이 된다고 판단될 때 김일성 주석과의 정상회담을 추진하겠다”고 확인하였다. 이러한 김대통령의 제의에 대해 김일성은 정상회담의 필요성에 동의하고, 김대통령의 제의를 수락한다는 의사를 카터에게 전했던 것이다.

대화를 통한 평화적 방법으로 문제해결을 시도했다는 점은 종래 상대방에 대한 정치실체 인정 거부자세를 벗어나 양자간 새로운 관계를 설정하는 결정적 계기가 될 수 있는 것이었다.

남북정상회담은 남북한 양측의 사정이 다소 달랐으나 이해관계가 일치됨으로써 개최가 합의될 수 있었다. 남한의 경우 첫째, 문민정부의 등장과 국민의 높은 지지를 배경으로 하는 자신감, 둘째, 북한 핵문제로 고조된 안보 위기감의 해소, 셋째, 남북간 직접대화 채널 확보를 통한 북·미회담에서의 소외감 해소, 넷째, 이산가족 문제 해결의 적극 추진, 다섯째, 한반도 긴장완화 및 대화분위기 조성 등이 직접적 촉진요인이 되었던 것으로 보인다. 이에 반해 북한의 경우는 첫째, 핵문제에 따른 국제적 압력의 회피와 국제적 고립탈피, 둘째, 경제상황의 어려움, 셋째, 권력승계구도의 마무리 필요성 등이 주요 요인으로 작용했으며, 무엇보다도 김일성 개인의 결정이 핵심적 요인이었던 것으로 분석된다.

다. 교류·협력

(1) 경제분야

금년도 경제분야에서의 교류·협력은 북한핵문제로 인한 남북관계의 전반적인 경색에 따라 정부차원의 공식적 교류는 중단된 채, 민간차원에서 큰 진전이 없이 1993년의 수준을 유지하였다.

3월 19일 특사교환을 위한 제8차 실무접촉에서 북한대표의 “서울 불바다” 발언으로 결렬된 후 남북간 교역이 급속도로 감소하였으나, 6월 이후 감소경향이 반전되었다. 특히 위탁가공교역(임가공교역)분야에서의 실적은 상당히 증가하였으며, 이는 앞으로 남북교

역분야에서의 새로운 가능성을 보여주고 있는 것이다.

남북한 교역규모는 1994년 11월 말 현재 통관기준으로 774건 1억 6,552만 달러로서, 작년 동기의 561건 1억 6,541만 달러와 거의 동일하다.¹⁰⁾ 남북교역에서의 반입과 반출을 전년 동기와 비교하면, 통관기준으로 반입은 5.1% 감소하였으며, 반출은 56.4% 증가하였다. 반출이 급격히 증가한 현상은 금년 들어 확대되기 시작한 위탁가공교역의 영향 때문인 것으로 판단된다. 그러나 북한의 경제력과 외환보유에서의 한계에 따라 남북교역에서 반입이 91.8%로 여전히 압도적 비중을 차지하고 있다.

1994년도 위탁가공교역 실적은 11월 현재 90건 2,536만 달러로서 1993년도에 비하여 총액규모에서 300% 이상 증가하였다. 이에 따라 위탁가공교역이 남북교역에서 차지하는 비중도 13.0%로 작년의 3.4%에 비하여 급속한 증가세를 보이고 있다. 위탁가공교역의 주요 품목은 섬유류이며, 위탁가공교역에 참여하는 기업은 현재 총 15개사인 것으로 확인되고 있다. 북한 경제력의 한계를 고려하였을 때, 현재 확대추세에 있는 위탁가공교역은 당분간 남북교역에서 중요한 위치를 차지할 것이다.

경제분야에서의 인적교류는 1994년도 11월 말 현재 경제교류의 성격을 띤 교통·관광분야를 포함하여 성사 44건, 105명으로, 1993년도 성사 72건, 300명에 비해 상당히 감소하였다. 인적교류의 주요 내용은 남북경협 및 투자·협력사업 협의, 교통분야에서의 직항로 개설 협의 및 관광교류 협의를 위한 것이었다.

10) 통일원 교류협력국, 「월간 남북교류협력 동향」, 제41호(1994.11) 참조. 이하 경제통계수치는 같은 자료에 근거함.

한편, 북·미 제네바합의에 따라 남한정부는 11월 8일 남북경제 교류·협력활성화 조치를 발표하였다. 이에 대해 북한은 「국가보안법」 철폐를 남북경제협력의 전제조건으로 내세우며, 남한정부의 협조치발표의 의도를 비난하였다. 그러나 북한은 민간 차원에서의 협력은 적극적으로 모색하고 있다. 이는 남한의 한 재벌기업이 12월 13일 북한을 방문하여 나진·선봉지구의 도로, 항만, 통신 등 사회간접자본에 대한 투자환경조사 및 시멘트 합작공장 등에 대해 협의하는 데서도 드러난다.¹¹⁾ 이러한 북한의 대응은 정부차원의 직접적 경제교류·협력은 현 단계에서 거부하고, 민간차원에서 남한기업의 북한과의 경제교류만을 인정하겠다는 뜻으로 해석된다.

(2) 사회·문화분야

사회·문화분야에서의 남북간 교류·협력도 경색된 남북관계에 영향을 받아 활성화되지 못한 한 해였다. 그러나 숫적으로는 1993년 26건 221명에 비해 11월말 현재 30건 384명으로 증가추세를 보였다. 이를 분야별로 보면, 학술분야에서 7건 93명, 문화분야에서 3건 31명, 종교분야에서 3건 67명, 체육분야에서 2건 5명, 언론·출판분야에서 2건 2명, 그리고 기타 13건 186명의 교류가 이루어졌다. 다만, 작년도에는 남북간 직접방문교류가 1건 있었으나 금년도에는 직접방문교류가 1건도 성사되지 않았다.

1994년도에 사회·문화분야에서 남북교류가 활성화되지 못한 것은 북한 핵문제가 주된 원인이었으나, 김일성사망(7.8) 직후 발생한

11) 「동아일보」, 1994년 12월 16일.

조문논쟁으로 상호불신이 심화된 것도 중요하게 작용하였다. 특히 북한은 「조평통」 대변인의 담화를 통해 남한의 조문단 파견을 환영한다는 성명을 발표함으로써 김일성사망조차도 정치적으로 이용하려는 시도를 하였다. 또한 북한은 예년과 마찬가지로 통일전선사업의 일환인 「범민족대회」 개최를 남북간 교류시도의 수단으로 활용하였으며, 단군릉 준공식(10.11)에 즈음 남한의 주요 정당 및 사회단체 인사들을 대거 초청하는 서신을 발송하기도 하였다.

북·미합의 이후에도 사회·문화교류가 활성화될 소지는 적은 것으로 보인다. 왜냐하면 김정일체제를 공고화하는 과정에서 내부결속의 강화를 위해 북한주민의 외부세계와의 접촉을 제한할 가능성이 높기 때문이다. 그럼에도 불구하고 1995년에 경수로건설 등에서 남한과의 기술 및 과학교류가 불가피해질 수밖에 없다면 비정치적 분야를 중심으로 남북간 교류가 점증할 가능성이 있다.

라. 인도주의적 사안

1994년에는 이산가족문제 이외에도 러시아 별목장에서 탈출한 북한 별목노동자 귀순과 국제사면위원회의 북한인권에 대한 보고서 발표(7.30) 등에 따라 북한의 인권문제가 남북관계에서 중요한 사안으로 대두되었다.

(1) 이산가족문제

이산가족문제의 근본적인 해결은 남북한 당국간의 협의에 의해 가능한 사안으로, 남북대화 교착으로 말미암아 올해에도 별다른 진전을 이루지 못했다. 이에 따라 이산가족들의 북한주민 접촉신청과

성사사례도 작년보다줄어들어 11월 말 현재 632건 신청에 132건이 성사된 것으로 나타났다.

남북간 이산가족교류는 초기에는 주로 서신교환형태로 이루어졌으나, 최근에는 중국거주 동포들에 의한 남북한 가족 초청방식을 통한 가족상봉이 이루어지고 있다. 제3국을 통한 이산가족교류는 대부분 해외거주 친지나 해외동포를 매개로 한 생사확인과 제3국 상봉이다. 일부 이산가족들은 외화(달러 또는 엔화), 의약품 및 생활용품을 정기적으로 북한에 거주하는 가족에게 보내고 있는 것으로 알려지고 있다.

북한은 남한측의 이산가족 문제거론에 대하여 남한내 미전향 출소자들에 대한 복송문제를 제기하였다.

(2) 탈출 벌목노동자 및 북한의 인권 문제

러시아에는 1994년 8월 말 현재 약 1만명 수준의 북한 벌목노동자가 있는 것으로 추정되며, 이중 170 여명이 열악한 생활환경 및 비인간적 대우 등의 원인으로 독립국가연합과 중국으로 탈출한 것으로 추정되고 있다. 탈출자중 현지 정착을 원하는 사람도 있으나, 일부는 남한으로의 귀순을 희망하고 있다. 남한정부는 탈출 벌목노동자문제에 대해 인도주의적 차원에서 적법한 조치를 통해 희망자 전원을 수용한다는 방침을 밝혔다(4.15).

러시아는 한·러 정상회담후 공동기자회견시(6.2) 인권 차원에서 신원이 확인되는 탈출 벌목노동자들에 대해서는 소정의 법적 절차를 거쳐 희망자 전원을 한국에 송환한다는 입장을 밝혔다.

남한정부가 희망자 전원수용 방침을 천명한 이래 11월 까지 16명

의 탈출별목노동자들이 러시아등 제3국과의 정식 외교교섭을 통해 국내에 입국하였다.

북한은 남한정부의 별목노동자 귀순허용조치에 대해 임업부 대변인 담화 등을 통해 이를 납치로 간주, 단호한 보복을 가하겠다는 반응을 보였다. 그러나 탈북을 자극하는 북한의 전반적인 사회환경이 변하지 않는 한 별목노동자의 탈출현상은 수그러들지 않을 것으로 전망된다.

한편, 국제사면위원회 아·태대표단은 1994년 7월 30일 서울에서 기자회견을 갖고 수개월간 북한의 인권실태에 관해 수집한 자료를 정리한 보고서를 발표하였다. 보고서의 주요내용은 북한 평양 동남쪽 70km정도 떨어진 승호마을에 6백명 가량의 양심수들이 수용되어 있으며, 이들은 매우 심각한 인권침해를 받고 있다는 것이다. 사면위는 구금된 정치범 55명의 명단도 공개했다.

이에 따라 남한사회에서는 북한의 인권문제가 새롭게 부각되었으며, 납북자들에 대해 북한이 조속히 귀환 조치를 취해야 하며, 남한정부는 이들의 송환을 위해 정부차원뿐 아니라 유엔인권위원회와 같은 국제기구 등 가능한 모든 채널을 통해 적극적인 교섭을 벌여 나갈 것을 촉구하였다.

남한정부는 북한의 인권상황 개선을 위해 국제기구와의 연계, 경제협력과의 연계, 언론매체의 상호개방, 그리고 여러 차원의 협상 등 남북관계를 진전시키기 위한 다각적인 방안을 강구하고 있다.

북한은 국제사면위의 북한 인권문제 제기에 대해 “허위모략”이라고 주장하는 한편, 남한정부의 인권문제 거론에 대응하여 미전향 장기수의 송환과 「국가보안법」의 철폐를 반복적으로 주장하였다.

1995년에는 북한 인권문제가 남한정부는 물론 북·미관계 개선과 관련하여 미국 등 국제사회의 주요 관심사로 대두될 전망이다.

2. 평 가

1994년도의 남북한 관계는 한마디로 남북정상회담 추진을 제외하고는 북한핵문제에 압도되어 남북관계 진전의 돌파구를 찾을 수 없었던 특징을 가졌던 것으로 평가할 수 있다. 특히 북한이 핵문제를 매개로 하여 미국과의 대화에 정책의 우선순위를 둠으로써 남북간에는 현안문제 해결을 위한 돌파구가 마련될 수 있는 대화통로가 없었던 것이 올해의 남북한관계였다. 이에 따라 경제, 사회·문화 부분의 교류·협력도 작년도 수준 또는 그에 못미치는 실적을 기록함으로써 전반적으로 침체국면을 벗어나지 못했다. 그러나 보다 근본적으로는 남북한 각각의 정책적 상황이 이러한 국면을 초래하는데 영향을 미쳤던 것으로 평가된다.

남한의 경우를 보면, 김영삼정부는 출범후 적극적으로 추진했던 대북정책이 북한의 NPT 탈퇴로 타격을 받게 되자, 대북정책에 있어 북한핵문제를 가장 중요한 의제로 간주해왔다. 핵문제가 갖는 국제적 성격을 감안하여 한국정부는 국제공조체제를 통하여 문제를 해결하려는 노력을 전개하였다. 따라서 북한에 대한 제재가 거론될 때마다 국제공조체제에 동조하되 북한에 대한 군사적 제재는 반대한다는 입장을 표명해왔다.

그러나 이러한 입장표명의 반복으로 정부가 의도하지 않았던 정책적 유약성을 노출시키고 부정적인 국민여론을 조성하는 결과를

초래하게 되었다. 또한 정부가 강·온 양면전략을 추구하였음에도 불구하고 시의적절한 입장표명을 하지 못함으로써 정책적 일관성이 결여되었다는 비판을 받게 되었다. 이와 함께 남북회담과 북·미회담의 경직된 연계정책이 오히려 북·미회담 자체에 제동을 거는 결과를 초래하고, 또한 북한으로 하여금 대남불신을 심화시켰을 가능성도 전혀 배제할 수 없었던 것이다.

북한핵문제를 해결하려는 이와 같은 남한정부의 입장으로 말미암아 남북관계 진전을 위한 돌파구를 여는데 일정한 정도의 제약점이 있었던 것이다.

그러나 남북관계 경색의 보다 큰 책임은 북한당국에게 있다. 북한이 핵카드로 정치, 외교, 안보, 경제, 사회 등 제반 영역에서의 목적을 달성하려는 의도를 가지고 있음은 새삼 거론할 필요가 없다.¹²⁾

북한은 핵문제를 미국과의 직접대화를 통해 해결할 문제임을 주장하면서 한국의 간여를 배제하는 전략을 구사해 왔다. 이에 따라 남북간 실질적 대화는 단절되고 極限戰略을 구사하는 북한에 대한 한국내 인식은 부정적인 방향으로 전환되는 조짐을 보이게 되었으며, 한국정부의 대북정책도 그러한 여론을 감안하지 않을 수 없었다.

또한 남북관계가 대화국면으로 급작스레 전환되는 상황에서 7월8일 김일성의 사망은 또 한번 남북관계에 충격을 가져다 주었다. 김일성의 사망으로 남북정상회담이 무산되고 북한의 권력승계가 공식적으로 완료되지 않은 상황에서 의미있는 남북대화 또한 기대하기

12) 핵관련 북한의 의도 및 목표에 대한 분석은 김정우 박영호 외, 「북한 핵문제와 남북관계」, (서울: 민족통일연구원, 1994.4), pp.25-68 참조.

어려운 상황이 전개된 것이다.

요컨대 현실적으로 최고책임자간 대화가 아닌 여하한 대화통로도 남북관계 결과에 대해 양지역 사회내부에서 발생하는 책임을 감내할 수 없는 것이 남북한간의 대결구도이다. 남한사회내에서는 강한 반공세력으로 말미암아 북한과의 타협에 따른 책임부담이 매우 큰 상태이며, 북한사회내에서는 남한에 의한 흡수통일 우려가 남북관계 개선의 효용성을 앞지르고 있는 것으로 평가된다. 이러한 양지역 내의 제반상황이 현안문제 해결을 위한 남북관계의 진전을 근본적으로 어렵게 하고 있는 것이다.

그러나 1994년 중 남북한간에는 정상회담의 실패에도 불구하고 대화에 긍정적인 상황변화가 이루어진 것으로 보인다. 1993년 1월 북한의 대화중단 선언이래 거의 중단되다시피 해온 남북 당국간 대화가 1994년 3월 특사교환 예비접촉의 완전 결렬에 이르기까지 상호 갈등과 불신의 구조아래 놓여 있었다고 본다면, 이후 남북정상회담 개최 합의와 남한정부의 대화재개를 위한 문호개방은 상당히 긍정적인 국면전환을 보여주는 것이라 할 수 있다.

Ⅲ. 남북한관계 전망

가. 북한의 예상태도

1990년대에 들어 북한정권에게 있어서 체제유지가 당면목표로 되었다. 핵개발은 이러한 목표를 실현하기 위해 북한이 찾아낸 거의 유일한 수단이다. 북한은 핵무기개발의지를 포기하지 않은 채 핵문

제를 對美협상의 주요 수단으로 활용해왔다. 핵문제를 매개로 미국과의 대화채널이 마련되자 북한은 대미관계 개선을 정책적 우선순위에 두고 협상을 추진하였다. 이외에도 북한은 주한미군 철수, 한·미상호방위조약 폐기, 한·미관계 이간, 서방과의 경제협력을 통한 경제난 해소, 외교적 고립 탈피, 체제결속 강화, 체제인정·존중 보장 등을 대미협상의 목표로서 설정하였다.

이러한 목표아래서 북한은 남북대화를 단지 북·미대화를 원활히 진행시키기 위해 활용하는 부수적 수단으로서 간주해왔던 것이다. 즉 북한은 자국의 요구를 실질적으로 충족시켜 줄 수 있는 미국과의 협상에 주력하는 한편, 1993년 5월 25일 남북간 특사교환제의 이후 실질적인 남북관계 진전에는 관심을 보이지 않은 채 북·미회담 지속을 위한 최소한의 조건충족 차원에서 남북대화에 임하여 왔다. 따라서 북한은 미국과의 대화가 지속되는 한 남북대화에 적극성을 보이지 않았으며, 제네바합의에서도 마지막 순간까지 남북대화재개를 명문화하는데 반대입장을 견지했던 것이다. 이러한 관점에서 볼 때, 핵문제를 매개로 한 북한의 대미관계개선 우선전략은 어느 정도 성공한 셈이며, 이에 따라 남한정부의 정책전개에는 근본적인 한계를 내포하고 있었던 것이다.

이러한 북한의 「主 북·미회담, 從 남북대화」 전략기조는 적어도 북한의 목표인 미국과의 관계정상화를 달성할 때까지 지속될 것으로 전망된다. 북한은 합의사항의 이행과정이 자신의 의도대로 진전될 수 있다고 판단하는 한, 미·일을 비롯한 서방국가와의 관계개선 및 국교정상화에 정책적 우선순위를 두면서 실질적인 남북대화에는 소극적 자세를 보일 것이다. 사실 북한 신정권의 지도부로서는 미국

과의 포괄적인 관계개선의 틀이 마련된 상황에서 남한과의 대화에 적극성을 가질 필요를 느끼지 않을 것이다.

이러한 입장은 최근 북한의 남한에 대한 행태에서 살펴볼 수 있다. 즉, 북한당국은 남한정부에 대한 극렬한 비방을 강화하고 있으며 주민들에게는 남한에 대한 적대감을 고취시키고 있는 것이다. 이러한 상황은 북한이 현재의 난국에 대처하기 위해 주민들을 동원하고 결속하려는 수단으로서 해석될 수도 있으나 남한과의 대화에 그다지 관심이 없음을 간접적으로 시사하는 것이다. 북한당국의 이러한 태도는 남북대화의 필요성을 언급하면서도 남한당국에 대해 김일성사망시 조문 거부에 대한 사과와 국가보안법의 철폐 등을 거론하면서 대화할 의사가 없음을 표명한 것에도 드러난다. 북한은 남북대화의 교착상태를 남한에게 돌리면서 남북대화 분위기 조성을 위한 남한당국의 선행조치를 요구하고 있는 것이다.

따라서 앞으로도 북한은 북·미 합의사항의 이행을 저해하지 않는 범위내에서 형식적으로 남북대화를 진행, 남북관계의 실질적인 진전은 회피하면서 전반적인 한·미관계의 이완 내지는 약화를 시도하는 행태를 보일 것이다.¹³⁾ 더욱이 북한이 남북대화에서 실질적인 성과를 기대하기 어렵다고 판단할 경우, 남한정부의 일방적인 의지와 노력만으로 남북관계를 개선시키는 데에는 한계가 있다.

그러나 북한은 북·미 합의사항의 이행차원에서 남북대화를 장기

13) 예컨대 북한은 지난 11월 28일 미 국무부 갈루치 핵대사에게 강석주 외교부 부부장의 명의로 서한을 보내어 “미국이 남북대화 분위기 마련을 위해 남조선에 국보법불폐지토록 영향력을 행사해 줄 것”을 요청하였다. 북한은 특히 북·미관계가 해소조짐을 보이고 있는 지금 국가보안법이 남북대화, 남한의 경수로문제 참가 및 남북경제협력에 걸림돌로 작용하고 있다고 주장하였다.

간 방지할 수는 없다. 따라서 대미관계의 부수적 차원에서 남북대화 재개에 호응하되 실질적인 대화에는 성의를 보이지 않을 것이다. 이러한 과정에서 북한은 기존의 남북고위급회담 틀 내에서 보다는 새로운 형태의 정치회담을 선호할 것으로 보인다. 또한 남한당국과의 대화 보다는 민간기업인의 방북초청 및 합작투자제의 등에 더욱 관심을 기울일 것이다.

앞으로 남북관계 진전은 북·미 합의사항의 이행에 따른 북한핵 문제 해결의 수준이 중요한 결정요인으로 작용할 것으로 보이지만, 북한의 체제불안과 같은 핵문제 이외의 요인들이 복합적으로 작용할 수도 있으므로 남북화해를 위한 점점 도출에는 많은 어려움이 수반될 것으로 예상할 수 있다.

나. 전 망

향후의 남북관계에 대해 언급하기 전에 북·미관계의 장래를 간략히 전망해본다. 왜냐하면 북·미관계의 진전이 여전히 남북관계 개선에 가장 중요한 변수의 하나로 작용할 것이기 때문이다. 양국관계는 북한이 북·미 합의사항을 성실히 이행하는 한, 지속적인 개선 과정을 거치게 될 것이다. 지난 11월 미국의 중간선거 결과 공화당이 의회를 장악하게 됨에 따라 북·미 합의사항의 원만한 이행을 우려하는 의견도 등장하고 있으나 합의사항의 이행에 대한 걸림돌이 미국측으로부터 먼저 제기되지는 않을 것이다.

북한은 예정대로 양국의 수도에 연락사무소가 개설될 경우 그 위상을 격상시키고 국교를 정상화하려는 목적으로 고위급 정치회담을 추진하게 될 것이다. 이와 함께 북한은 한·미공조체제 와해를 목적

으로 북·미평화협정, 주한미군철수, 한국의 보안법 철폐 등의 문제를 지속적으로 제기할 것이다. 그러나 양국의 국교가 정상화되기까지는 북한의 미사일수출, 생화학무기, 인권문제, 미군유해송환, 테러리즘 문제 등은 물론 기타 제반 법적, 제도적 문제들이 해결되어야 하고,¹⁴⁾ 남북관계 또한 중요한 변수가 될 것이기 때문에 앞으로도 상당한 시일이 소요될 것으로 예상된다.

그러면 향후의 남북관계 전망은 어떠한가.

1995년의 남북한관계는 우선 북·미회담 합의사항 이행문제와 남북한간 경험가능성이 남북대화 촉진요인으로 작용할 것으로 예상된다. 북·미간 합의내용 이행문제에 있어서 당분간은 북한이 먼저 합의이행을 위반할 것으로 보기 어려운 바, 북·미간 기본합의문 채택 사실이 김정일의 긍정적인 指導者像을 부각시키는데 도움이 되고 북한의 어려운 경제사정이 서방국가들과의 관계개선을 필요로 할 것이기 때문이다. 또한 남북한관계에서는 이미 남한정부가 핵-경협 연계정책을 완화한 바 있으므로, 북한으로서도 경제적 어려움을 벗어나기 위한 노력으로 비정부차원에서 남한기업들의 대북진출에 협력적인 자세를 보일 것으로 예상된다. 이러한 한반도내 환경의 변화가 남북대화에 긍정적인 영향을 미치게 될 것은 의심의 여지가 없다.

그러나 여기에도 북한내부 문제가 또 다른 변수로 작용할 수 있음

14) 북·미관계 정상화에 이르기까지의 법적, 제도적 문제에 대한 분석으로는 Zachary S. Davis, *et. al.*, "Korea : Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea," CRS Report for Congress 94-933 S (November 29, 1994) 참조.

을 간과할 수 없다. 김일성 사후 6개월이 경과한 현재에 이르기까지 김정일의 권력승계가 가시화되지 못하고 있는 상황에서 1995년 기간중에 북한체제가 쉽게 안정화되리라 단정할 수 없다. 따라서 북한의 정치적 안정화가 순조롭지 못할 것을 예상하는 경우, 북한이 대내적 권력기반 강화를 위해 대외개방을 부분적으로나마 봉쇄하는 조치를 취하게 될 가능성도 상존한다.

한편, 1995년 중 남한내부에서는 남북한관계에 영향을 미치게 될 지방자치제 선거가 예정되어 있다. 김영삼정부는 남북한관계의 획기적 개선이 선거에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단하고 적극적인 남북대화 재개 노력을 기울일 것으로 보인다. 6월로 예정되어 있는 선거를 앞둔 시점에서 남한정부의 노력이 가속화될 것임을 감안하면, 남북대화재개에 대한 정부의 능동적인 노력은 1995년 상반기에 집중될 것이다. 다만 북한의 상황이 상반기 중 남북대화에 호응할 만큼 호전되기 어려운 상황이라는 점을 감안할 때, 남한정부의 노력이 기대만큼의 성과를 얻기는 어려울 것이다.

이처럼 예상되는 남북한의 사회상황 속에서 1995년에 개최될 가능성이 있는 남북대화를 대화창구로 전망해 본다면 다음과 같다. 이미 남북한 정부당국간 개최를 합의한 바 있는 정상회담의 가능성은 상존한다고 할 수 있다. 김영삼대통령의 지속적인 정상회담 수용의사 표명을 고려할 때 회담개최의 가능성은 북한의 상황에 따라 결정될 것이며, 북·미간 합의문 채택 이후 남북관계에 있어 핵문제의 비중이 상대적으로 약화되고 있으므로 정상회담 개최 가능성은 높다. 또한 북한이 필요로 하는 서방과의 관계개선 및 국제사회내 활동의 증대(국제기구 참여 등)에 남한의 지원이 효과적일 수 있음을

감안한다면 정상회담의 필요성은 점차로 증대할 것으로 생각된다.

그러나 남한정부가 수시로 밝히고 있는대로 정상회담의 개최는 북한측 대화 당사자가 될 김정일의 권력승계가 확실하게 안정되어야 한다는 전제가 있다. 현 시점에서 북한에서 김정일의 주석직과 당 총비서직에 대한 취임이 이루어지지 않고 있다는 사실을 고려하면, 당분간 정상회담 개최가능성은 불확실한 것으로 보인다. 특히 김정일의 권력승계에 필요한 객관적인 환경조건이 모두 갖추어진 상황에서 그의 권좌취임이 이루어지지 않고 있는 사실은 당분간 그의 주변에 해결하기 어려운 문제가 있는 것이 아닌가 하는 추측을 낳는다. 따라서 정상회담 개최는 김정일 체제의 안정화가 확인되기까지 미루어질 것이며, 이에 따라 1995년 상반기에 대화가 성사되기를 기대하기는 어렵다. 다만 정상회담 개최를 위한 남북간 절차합의는 이미 마련되어 있는 상황이므로 1995년 중 김정일체제의 안정화가 이루어짐과 동시에 남북한관계가 긍정적으로 진행되는 경우, 회담개최를 방해할 요인이 새로 등장할 가능성은 높지 않다고 하겠다.

한편 정상회담 개최를 합의한 바 있는 남북한간에 고위급회담과 부속기구를 통한 대화개최의 필요성은 현시점에서 상대적으로 낮은 것으로 보인다. 북한은 1993년과 1994년 기간동안 특사교환을 제외하는 가운데, 고위급회담을 포함하는 기존의 대화채널에 대한 정당성과 진전상황을 부인하는 자세를 견지해 왔다. 또한 북·미간 핵문제 해결에 대한 합의가 이루어진 상태에서 부속기구의 하나로 남북한간 핵문제를 다루는 핵통제공동위원회를 개최하는 것은 북한에게 충분한 이익을 보장하기 어려움은 물론, 남북한 상호사찰이라는

정치·군사적 부담을 안게되는 결과를 초래하게 된다. 따라서 북한은 핵통제공동위원회의 개최를 피하기 위해서도 고위급회담의 필요성이 상당한 정도로 증대되지 않는 한, 고위급회담의 개최 및 활성화를 수용하지 않을 것으로 추정된다.

한편, 특사교환과 같이 특정한 방식의 대화가능성은 매우 높은 것으로 보인다. 이는 남북한간 정상회담의 필요성이 계속 존재하는 한 필요한 과정이기 때문이며, 북한이 상대적으로 불리한 남북한간 대화의 제도화를 피하기 위해서 특정분야에서의 비정기적 특사교환방식의 회담을 선호할 것이기 때문이다. 또한 북한내부의 정치·경제상황이 1995년에 급격하게 호전될 것으로 예상할 수 있는 요인이 현재로서는 없는 상황이므로, 정기적인 남북간 대화가 활성화되기 어려운 가운데 특정한 사안을 대상으로 하는 비정기적 회담의 가능성이 높을 것으로 예상된다.

한편 1995년 중 예상되는 남북한관계의 특징은 남북한간 비정치적 접촉의 활성화 가능성이 높을 것이라는 점이다. 북·미간 합의사항 이행과정에서 경수로건설 지원을 위한 코리아에너지개발기구(KEEDO : Korea Energy Development Organization)의 구성과 운영이 본격화될 1995년에는 남북한간 실무적·전문적 분야의 접촉이 증대할 수 밖에 없기 때문이다. 따라서 남북한 당국간 대화보다는 경제교류와 협력을 위한 비정부적 접촉이 우선 추진될 것이 예상되며, 이를 지원하기 위해 당국간 하위 실무자들의 절차문제 중심의 접촉을 예상해 볼 수 있다. 그러나 이 경우에 남북한간에는 직접적인 접촉보다 북한의 선택에 의해 UNDP나 KEDO와 같은 국제조직상 대화채널을 통한 간접적인 대화의 비중이 높아질 가능성이 크다.

결론적으로 1995년 중 남북한간 대화는 여전히 제도화되지 못한 가운데, 부문별 접촉을 통한 다변화의 가능성을 예상할 수 있다. 이러한 상황은 남북한관계의 갈등정도를 낮추고 협력의 가능성을 제고하는 데는 도움이 될 것이나, 대화기반의 취약성으로 말미암아 안정적인 남북한관계를 형성시키기에는 미흡할 것이다. 또한 정상회담의 가능성으로 인하여 남북양측의 매우 조심스러운 정치적 접근이 이루어질 것으로 예상할 수 있다. 그러나 북한이 추진해 온 남한공산화 전략이 북한체제의 대내적 결속의 필요성을 감안 계속 견지될 것이므로, 이때 나타나는 남북한간 갈등으로 말미암아 남북한간 화해가 남한사회의 안보우려를 충분히 불식시키는 수준으로까지 발전하기는 어려울 것이다. 즉, 북한이 남북관계 진전의 속도와 폭을 체제유지에 위협이 되지 않는 제한적 범위내에서 선택적으로 조절하려 할 것이기 때문에 남북한이 본격적인 교류·협력단계에 진입하기 위해서는 상당한 시간이 소요될 것이다.

IV. 맺음말

남북관계에 대한 분석과 전망은 항상 상황성에 제약을 받는다. 그러나 현 시점에서 우리가 내릴 수 있는 중요한 결론의 하나는 남북관계 개선을 위한 남한정부의 노력이 북한의 정책적 선택에 의해 커다란 영향을 받고 또한 적어도 상당기간 동안 북·미관계에 의해 영향을 받을 수 밖에 없다는 사실이다. 이러한 판단이 옳다면 남북관계 진전의 관건은 이러한 근원적 제약을 적실성있게 반영하는 남한정부의 대북정책에 달려있다고 할 수 있다.

어떠한 정책을 추진하는 것이 바람직한가. 기본적으로 남한정부는 능력이상의 욕심을 부려서는 안될 것이다. 예컨대 북한체제의 장래가 불투명하다고 하더라도 남한이 북한의 변화방향에 직접적인 영향력을 행사하는 데에는 분명한 한계가 있음을 명확히 인식하고 대북정책 추진과정에서 정부의 공식적 통일방안과 정책기조인 단계적이고 점진적인 방식에 충실한 정책을 구사함으로써 국제사회의 신뢰를 확보하고 남북관계에서도 신뢰를 구축해 가는 것이 바람직하다.

단기적으로는 남북대화를 대화자체를 위해 추진할 필요는 없다. 그보다는 한반도의 전반적인 상황을 남북관계 개선의 구도로 이끌어가는 환경조성정책을 추진하는 것이 바람직하다. 또한 남한정부는 단기적으로 초래될 불이익을 너무 우려할 필요는 없다. 우리가 목표로 하고 있는 남북관계 개선과 궁극적인 통일은 남북대화와 신뢰구축을 통해서 가능하다는 인식을 가지고 대화창구를 항시 열어두는 정책을 추진해야 할 것이다. 남북관계 개선은 이제 그야말로 현실주의적 입장에서 정책을 입안하고 추진하는 것이 바람직하다.

빈 면

北韓의 對外經濟政策과 南北經協展望

남 궁 영

(민족통일연구원 연구위원)

〈목 차〉

- | | |
|--------------------|----------------------|
| I. 서론 | 현황과 특징 |
| II. 북한 경제실태 및 문제점 | V. 결론 : 북한의 대외경제정책 및 |
| III. 북한의 대외경제정책 변화 | 남북한 경제교류·협력 전망 |
| IV. 남북한 경제교류·협력의 | |

I. 서론

지난 10월 21일 미·북한 핵협상타결 이후 미국·일본을 포함한 서방세계와 북한사이의 관계개선 및 경협 가능성이 어느 때 보다도 실질적인 이슈로 등장하고 있다. 북·미간에는 관계개선을 위한 전문가 회담이 진행되고 있으며, 일본도 북한과의 수교를 전제로 한 대북교섭 움직임을 보이고 있다. 마찬가지로 독일을 비롯한 유럽 국가들도 북한경제에 대한 관심을 표명하고 있는 것으로 전해지고 있다.

반면 남북한은 1988년 7월 「민족자존과 통일·번영을 위한 특별선언」과 이에 대한 후속조치인 동년 10월 제정된 「남북물자교류에 관한 기본지침」에 따라 경제교류를 추진해온 결과 1994년 10월말

현재 남북간의 경제교류는 반입총액 7억 5,151만 달러, 반출총액 6,974만 달러를 기록하고 있다. 그러나 남북한 간의 물자교역도 간접 교역 방식이 주종을 이루고 있으며, 남북한 경험은 북한의 핵문제로 인하여 전무한 상태이다. 이러한 상황하에서 미북한 핵협상 타결로 한국 정부 역시 지난 11월 8일 기업인 방북허용, 위탁가공 교역 활성화, 시범적 경제협력 사업 실시 등을 골자로 하는 「남북경제협력 활성화 조치」를 발표하여, 그동안 핵경협 연계정책으로 묶여왔던 기업 차원의 대북한 경제협력의 단계적 허용방침을 밝혔다.

남북한의 경제교류·협력은 첫째, 남북한 상호간에 경제적 이득을 가져다주며, 둘째, 남북한 간의 적대감 완화 및 신뢰구축에 기여하며, 셋째, 교류협력 활성화에 따른 상호 동질성 회복과 민족공동체 형성 및 통일국가 형성을 위한 기반 조성 측면에서 의의가 매우 크다고 할 수 있다. 따라서 핵문제가 한고비를 넘기고, 북한이 대외관계개선을 통하여 침체일로에 있는 경제를 회생시키고자 노력하고 있는 상황에서 북한의 대외경제정책변화는 우리의 주요 관심사가 될 수 밖에 없다. 남북한간의 경제협력은 당국간의 상호합의에 의해 이루어질 수 밖에 없는 만큼, 향후 남북경협의 범위와 발전속도는 우리의 계획보다는 북한의 대외경제정책노선에 따라 결정될 가능성이 크기 때문이다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 우선 북한의 경제실상과 대외경제정책변화를 살펴보고, 남북한 경제교류·협력 현황 및 특징을 분석한 후 전반적인 북한의 대외경제정책과 남북한 특수상황의 틀속에서 남북한 경제교류·협력을 전망해 보고자 한다.

II. 북한 경제실태 및 문제점

1. 식량 및 에너지문제

북한경제는 1970년대 초반까지만 해도 연평균 경제성장을 10.4% (1971~1975)를 기록하면서 상당한 경제성장을 이룩하였다. 그러나 1970년대 후반 이후 북한경제는 연평균 경제성장을 2~4%로 침체되기 시작했으며, 특히 1990년대에 들어서는 1990년에 -3.7%의 마이너스의 성장률을 기록한 이후 1993년까지 4년 연속 마이너스 성장을 보이고 있다<표 1 참조>.

〈표 1〉 북한의 연평균 경제성장률 추이

(단위 : %)

1957 ~1961	1961 ~1965	1966 ~1970	1971 ~1975	1976 ~1980	1981 ~1985	1986 ~1990	1990	1991	1992	1993
20.9	9.8	5.5	10.4	4.1	3.7	1.4	-3.7	-5.2	-7.6	-4.3

자료 : 1985년까지는 US CIA, Handbook of Economic Statistics (Washington D. C. : Government Printing Office, 1988); 1986~1992년은 통일원, 「남북한 경제지표」, 1993 ; 1993년은 한국은행, 「1993년 북한GNP 추정결과」, 1994.

결과적으로 1993년 북한의 국민총생산(GNP)은 205억 달러로 한국(3,287억 달러)의 1/16 수준이며 1인당 GNP는 904달러로 한국(7,466 달러)의 1/8 수준이다.¹⁾ 현재 북한경제에서 가장 심각한

1) 한국은행, 「1993년 북한 GNP 추정결과」, 1994.

문제중의 하나는 식량부족현상이다. 북한의 식량수요는 연 640~660만톤 정도로 추정되나 실질생산량은 1991년 443만톤, 1992년 427만톤, 1993년 388만톤으로 매년 약 200만톤 이상이 부족한 것으로 추정되고 있다. 더욱이 식량수입에 투입할 외화가 부족하여 값싼 중국산 옥수수를 대량으로 수입하고 있는 실정이다.²⁾ 1993년의 경우, 총식량수요량은 658만톤이나 1992년의 곡물생산량 427만톤과 1993년 곡물수입량 109만톤을 합하여 공급량은 536만톤에 그쳐 122만톤의 식량부족을 겪었다. 1994년에는 1993년 곡물생산량이 388만톤으로 급격히 감소하여 식량부족현상이 더욱 심각해질 것으로 평가된다.

〈표 2〉 북한의 식량수급상태

(단위 : 백만톤)

		1991	1992	1993	1994
수 요		6.40	6.50	6.58	
공 급	생 산	4.81	4.43	4.27	3.88
	수 입	1.30	0.83	1.09	—
부 족 량		0.29	1.24	1.22	—

주 : 각 연도의 곡물총공급량 중 생산은 전년도 수치임.

자료 : 통일원, 「남북한 경제지표」, 1993 ; 한국은행, 「1993년 북한GNP 추정 결과」, 1994를 참고하여 작성.

2) 최근 북한의 곡물수입은 주로 중국으로부터 공급되고 있다. 1992년 북한총곡물수입 83만톤 가운데 65만톤, 1993년의 109만톤 가운데 99만톤이 중국으로부터 수입되었다. 「중국해관통계」, 각년도.

북한은 곡물생산에 부적합한 지리적 여건때문에 식량의 자급자족이 곤란했는데 최근 들어서 이상저온현상, 병충해 확산 및 농약부족, 경작방식 실패 등으로 사정이 더욱 악화되고 있다.³⁾

북한경제의 취약성을 보여주는 또 다른 분야는 에너지 문제이다. 북한 에너지 공급의 70%를 차지하는 석탄생산이 계속 감소되고 있으며⁴⁾ 구소련으로부터 연 100만톤 가까이 수입되던 원유가 최근들어 중단된 상태이고 전력생산마저 계속 떨어지고 있어 운송 및 공장 설비가동에 큰 타격을 주고 있다.

1990년의 석탄 생산량은 3,320만톤이었으나 1991년 3,100만톤, 1992년 2,290만톤, 1993년에는 2,710만톤을 생산하는데 그쳤다. 북한의 발전시설 가운데 화력이 차지하는 비중은 40%이며 화력발전소는 모두 석탄을 연료로 사용하고 있기 때문에 이러한 석탄생산량 감소는 전력생산 감소로 이어질 수 밖에 없다.⁵⁾

북한의 발전시설용량은 1993년 현재 714.2만kW로 이 가운데 수력이 429.2만kW(60.1%), 화력이 285만kW(39.9%)이며, 총발전량은 221억kWh로서 수력발전은 60.2%에 해당하는 133억kWh, 화력발전은 39.8% 수준인 88억kWh이다.

3) 북한의 식량배급은 노동자 1일 700g, 노인과 가정주부 300g이 지급되는데 옥수수가 절반이 넘고, 그것도 「애국미」, 「절약미」라는 명목하에 반납됨으로써 실제로는 배급량을 채우지 못하고 있으며, 「1일 2식 운동」이 보편화 되어가고 있다. 1994년 4월 제9기 7차 최고인민회의에서 강성산 총리가 식량증산을 최우선과제로 제시하고 있는 데서도 북한 식량난의 심각성이 있다.

4) 북한의 에너지공급구조는 석탄 70%, 수력 16%, 석유 10%, 기타 4%로 구성되어 있다. 남궁영, 「북한의 사회간접자본 실태분석」 (서울: 민족통일연구원, 1994).

5) 북한의 화력발전소 중에서는 웅기화력발전소(발전용량 15만kW)만이 유일하게 중유를 연료로 쓰고 있다.

북한의 발전설비능력은 1990년 714.2만kW를 기록한 이후 정체상태에 있으며 발전량은 1989년 292억kWh에서 1990년 277억kWh, 1991년 263kWh, 1992년 247kWh, 그리고 1993년 221억kWh로 지속적인 감소추세에 있다.⁶⁾

북한의 연간 전력수요는 500~600억kWh로 추정되고 있으나 1990~1993년 동안의 연평균 전력생산량은 252억kWh로서 총수요의 40~50% 정도에 불과하며 이에 따라 최근 공장가동률은 30~40% 수준에 머물러 있는 것으로 평가된다.⁷⁾

〈표 3〉 최근 북한 원유도입실적

(단위 : 만톤)

	1990	1991	1992	1993
총수입	252	189	152	136
중 국	110	110	110	
이 란	98	75	22	
러시아	44	4	-	
리비아			20	

자료 : 통일원, 「북한경제 종합평가」, 각년도 ; 한국은행, 「1993년 북한GNP 추정결과」, 1994.

북한은 최근 대외경제협력 여건의 악화 및 경화부족으로 원유도

6) 통일원, 「남북한 경제지표」, 1993 ; 한국은행, 「1993년 북한 GNP 추정결과」, 1994.

7) 최근 북한의 전력생산 감소는 발전시설의 노후로 인한 가동률 저하, 화력발전용 석탄공급의 부족과 저열탄 사용 등이 주요 원인으로 되고 있으며, 기존 화력발전소를 완전 가동하기 위해서는 연간 총 1,450만톤(1kW당 5톤)의 석탄이 요구되고 있다. 반면 전력수요면에서는 석유공급 감소로 인한 에너지의 전력의존 심화, 송배전시설 노후 및 에너지 관리기술 낙후로 인한 전력손실이 증대됨으로써 전력수급사정을 더욱 악화시키고 있다.

입량을 매년 축소할 수 밖에 없는 상태이다. 1992년도 북한의 원유 도입 실적은 총 152만톤으로 전년도 도입량보다 19.6% 감소되었으며 1993년 원유도입량은 136만톤에 불과하였다.

북한의 에너지 공급구조에서 석유가 차지하는 비중은 10% 정도로 에너지의 석유의존도가 매우 낮으나, 석유수급 실패가 수산업·농업·수송 및 군사부문에 미치는 영향은 심대하다.

북한의 원유수요량을 정확히 평가하기는 어려우나 최근 북한의 원유도입량이 급격히 감소하기 전까지의 북한 원유도입량이 250~300만톤이었음을 고려할 때 원유부족량은 100~150만톤으로 추정된다. 더욱이 북한에 대한 최대 원유공급국인 중국은 경제발전에 따른 국내수요 증가로 대북한 수출여력이 감소되고 있을 뿐만 아니라, 북한에 대해 1991년부터는 거의 국제가격을 적용하고, 1993년부터는 경화결제를 요구하고 있다. 이에 따라 북한 유류사정은 더욱 악화되고 있는 것으로 평가된다.

〈표 4〉 중국의 대북한 및 세계원유수출

		1986	1987	1988	1989	1990	1991
대 북한	수량(천톤)	1,237	1,223	1,202	1,073	1,063	1,102
	단가(\$/톤)	64	63	63	60	58	126
대 세계	수량(천톤)	28,498	27,223	27,045	24,338	23,979	2,260
	단가(\$/톤)	84	115	98	113	142	131

자료 : 「중국해관통계 적요」, 「중국해관통계연감」 각년호, JETRO, 「북조선의 경제와 무역의 전망」(1992. 9)에서 재인용.

2. 경화부족 및 외채증대

북한의 대외무역은 1990년 코메콘붕괴로 인한 시장상실과 청산결제에서 경화결제로 결제방법이 전환됨으로서 1990년대 초에 급격한 감소추세를 보였으나 1993년도 북한의 대외무역규모는 전년도와 거의같은 수준인 24억 7,663만 달러(수출 9억 3,814만 달러, 수입 15억 3,849만 달러)로서 최근 다시 정체현상을 보이고 있다.

〈표 5〉 북한의 대외무역 추이

(단위 : 억달러)

	수출 (A)	수입 (B)	무역총액 (C=A+B)	무역수지 (A-B)	GNP (D)	무역의존도 (C/D)
1988	20.3	32.1	52.4	-11.8	206.0	25.4
1989	19.5	28.5	47.9	- 9.0	240.0	20.0
1990	12.6	18.2	30.9	-5.6	231.0	13.3
1991	9.5	16.4	25.9	- 6.9	229.0	11.3
1992	9.2	15.5	24.7	- 6.4	211.0	11.7
1993	9.4	15.4	24.8	- 6.0	205.0	12.1

주 : 1990년 이후 통계는 북한·러시아간 무역의 경우 1990년 11월부터 도입된 구소련의 상업환율을 적용하여 1\$ = 0.67루블에서 1\$ = 1.6458루블로 변경하여 환산하였음.

자료 : 1989년까지는 통일원, 「남북한 경제지표」, 1993 ; 1990~1993년은 KOTRA, 「북한의 대외무역동향」, 각년도를 참고하여 작성.

교역수지면에서는 1990년대 들어 매년 5~7억 달러 적자가 계속 유지되고 있다. 과거에는 사회주의 동맹국들의 원조와 재일본 조총련계 송금으로 적자를 매워왔으나 이러한 공급원이 중단 또는 축소 되면서 북한의 외화부족은 한층 심각해지고 있다.⁸⁾

〈표 6〉 북한의 외채현황

	총외채	총외채/GNP(%)	총외채/수출액(%)
1975	21.0	22.5	254.5
1980	34.6	25.6	212.6
1986	40.6	23.3	299.5
1990	78.6	34.0	423.2
1991	92.8	40.5	918.8
1992	97.2	46.5	952.9
1993	103.2	50.3	1,011.8

자료 : 통일원, 「남북한경제지표」, 1993 ; 한국은행, 「1993년 북한 GNP 추정 결과」, 1994를 참조하여 작성.

1993년 현재 북한의 외채총액은 약 103.2억 달러로 추정되고 있다. 북한의 총외채 대 GNP 비율은 50%가 넘고 있으며, 외채 상환 능력을 측정할 수 있는 총외채에 대한 수출비율은 1000%를 초과하여 이미 위험수위를 넘어선 것으로 평가된다. 그결과 대외신용도는 세계 119개국 중 최하위를 기록하였는 바, 이는 북한경제회복에 있

8) 구소련으로부터의 경제원조는 1987년 이래 중단되었다. U. S, CIA, *Handbook of Economic Statistics*, (Washington, D.C : Government Printing Office, 1988).

어 필수적인 선진외국의 자본·기술 도입을 가로막고 있다.

3. 북한경제의 구조적 요인

북한이 이처럼 심각한 경제난에 처하게 된 구조적 원인으로는 다음과 같은 문제점들을 들 수 있다.

첫째, 중앙집권적 계획경제하에서 생산요소의 이동이 경제적 효율성을 무시한 채 지시에 의해서 경직되게 행해짐으로써 자원의 효율적 분배가 곤란하다.

둘째, 생산수단의 국유화 등으로 노동동기부여가 미흡하여 ‘일하러 나가되 일하지 않고, 일하되 열심히 하지 않는’ 행태가 널리 퍼져 있다.

셋째, 관리부문을 포함하여 비생산부문의 비대가 경제의 효율성을 저해시킨다.

넷째, 할당제 중심에 의한 계획경제로 기술개발이나 노동성 향상을 기대하기 어렵다.

다섯째, 과중한 군사비 부담을 들 수 있다. 1993년 북한의 군사비는 전체 경상 GNP의 27.4%를 차지하고 있으며 이는 남한의 3.6%에 비하여 7.6배에 해당한다.⁹⁾

여섯째, 특히 1990년대 들어 북한의 대외경제협력대상국들이었던 소련, 동구 등 사회주의권 국가들의 몰락은 침체되어 가는 북한경제를 더욱 위기로 몰아 넣었다.

9) 1993년도 군사비규모는 남한 119.2억달러, 북한 56.2억달러이다. 한국은행, 「1993년 북한 GNP 추정결과」, 1994.

이상과 같은 구조적 문제로 인하여 최근 북한 경제는 에너지 및 원자재 부족→산업가동률 저하 및 생산부진→소비재 및 수출상품 부족→수출부진과 무역적자 누진→경화부족→에너지 및 원자재 수입곤란으로 이어지는 악순환의 위기에 처해있다.

Ⅲ. 북한의 대외경제정책 변화

북한은 대외경제정책을 국가독점의 원칙, 자급자족경제의 원칙, 호혜평등의 원칙에 입각하여 자립경제의 완성을 위한 보조적인 수단으로 간주하여 왔다. 국가독립의 원칙이란 모든 대외경제활동을 국가의 감독과 사전적 계획아래서 집행한다는 것이며, 자급자족의 원칙은 대외경제의 기능을 계획경제의 추진을 위하여 부족한 물자의 조달을 위한 역할로 국한시킨다는 의미이다. 호혜평등원칙이란 자본주의 국가들과의 모든 관계는 불평등하다고 상정하고 북한과 정치적·사상적 공감대를 형성하고 있는 사회주의 국가들과의 교류·협력을 중심으로 대외경제정책을 운영하기 위한 원칙이다.

그런데 1970년대 이후부터 북한은 앞서 설명한 바와같은 북한경제의 침체에서 벗어나 보다 효율적인 사회주의 경제건설을 위하여 선진기술과 자본도입에 관심을 기울임으로써 대외경제정책에 부분적인 변화를 가져왔다.

1. 대서방 차관도입

사회주의국가와의 경제교류·협력을 위주로 추진해 온 북한은 소

련·중국 그리고 동구제국의 서방 무역적자가 확대되어 사회주의권 국가들로부터 경제원조를 받기 어렵게 되고 또한 사회주의권보다 월등히 앞선 서방 선진기술과 자본도입의 필요성을 인식하여 1970년대초부터 서방으로부터의 상업차관도입을 적극적으로 추진하였다.¹⁰⁾ 북한은 1970~1975년 동안에 총 21억4천만 달러의 차관을 도입했는데 이 중 58%에 해당하는 12억4천만 달러가 서방선진국 들로의 차관이였다<표 7 참조>.

〈표 7〉 북한의 무상원조 및 차관도입 현황

(단위 : 만달러)

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

주 : ()속의 숫자는 무상원조

자료 : 국토통일원, 「북한경제통계집」(1986).

10) 1970년말까지 사회주의국가들이 북한에 제공한 무상원조 및 차관의 규모는 20억4천만 달러였으며 이 중 9억6천만 달러(47%)는 소련으로부터의 차관이였다. 국토통일원, 「북한경제통계집」(1986). 구소련의 자료에 의하면 동기간동안 사회주의권 국가들이 제공한 차관규모는 8억3,680만 루블이었으며 이중 66%에 해당하는 5억 5,210만 루블이 소련으로부터의 차관이였다. Bazahanova (1992), p.26.

그러나 1970년대 중반기의 국제시장 여건은 북한에 매우 불리하게 움직였다. 북한의 주요수출품목인 아연, 동 등의 비철금속가격은 크게 떨어지고 기계류, 석유 등의 주요 수입품목의 가격은 급격히 상승하였다. 따라서 북한은 1975년 이후 외채지불 불능상태에 빠져 서방으로부터의 신규차관 도입을 기대할 수 없게 되었다.

2. 합영사업추진

북한은 1980년대 중반부터 외국인 직접투자 형태의 자본도입정책을 추진하였다. 경제합작(Joint Venture) 자체를 외국의 경제적 예속이라 여기고 자력갱생원칙과 인민경제의 주체화를 지속적으로 주장해 오던 북한이 외국기업과의 합영을 공식적으로 표명한 것은 매우 커다란 변화라고 할 수 있다. 이러한 북한의 정책변화배경은 크게 다음과 같이 볼 수 있다.

첫째, 1975년 이후 외채상황이 어려워짐에 따라 수출이 부진한 상황에서 늘어나는 수입수요를 충족시킬 수 있는 수단으로서 서방 선진국으로부터의 차관은 기대할 수 없고 국제금융시장으로부터의 상업차관도 거의 불가능한 상태였으므로 북한은 상환부담이 없는 외국과의 합작투자를 외화조달의 방법으로 선택한 것이다.

둘째, 1979년 8월 중외합자기업법을 제정하고 경제특구를 설치하는 등 개혁·개방정책으로 막대한 외국자본을 유치하여 빠른 경제 성장을 이룩한 중국의 대외개방정책 성과에 영향을 받았다.

이 시기의 특징은 조총련에 의해 전개된 합영사업은 많았으나 중소규모의 합영이 대부분이었고 또한 합영회사의 경영이 부진하여

북한의 의도와는 달리 조총련 상공인들의 대북투자 활성화가 이루어지지 못했다는 점이다. 그러나 북한이 서구자본의 유치라는 합영법 본래의 목적에서 벗어나 주로 조총련기업을 파트너로 삼은 것은 외국과의 합작에 부수될 수 있는 시장경제의 유입가능성을 우려하였기 때문이라고 볼 수도 있다.¹¹⁾

결과적으로 1984년 9월 합영법 발표 이후 1993년말까지 10년 동안 북한의 외자유치실적은 140여건에 금액으로는 1억5천만 달러 정도에 불과하였다. 이중 실제 설립된 것은 100여건 정도로 투자액은 평균 100만 달러 이하의 소규모이며 그나마도 가동중에 있는 것은 70여건에 지나지 않는 것으로 알려지고 있다.¹²⁾

3. 경제특구정책

조총련 자본의 대북유입이 기대대로 이루어지지 않음에 따라 조·조합영사업만으로는 북한의 심각한 경제난을 타개할 수 없다는 점

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

12) 남궁영, “북한의 외자유치정책 운용실태와 성과분석” 「통일연구논총」, 제3권 1호 (1994) 참조. 이러한 북한의 외자유치 실적은 1987년 12월 외국인투자법을 제정 공포한 이후 외자유치에 노력을 기울이고 있는 베트남의 경우와 비교해 보면 그 건수나 규모가 매우 저조한 상태임을 알 수 있다. 개방 초기년도인 1988년에 37건 3억6천만 달러 상당의 외국인 직접투자를 유치한 이래 베트남의 외자유치 실적은 해마다 증가하여 1993년 말 현재 42개국으로부터 총 836건, 74억 6천만 달러에 달하고 있다. 대한무역진흥공사, 「베트남투자환경」, 1993, p.180.

을 인식한 북한 당국은 1991년 12월 나진-선봉지역의 621km²를 자유경제무역지대로 지정함으로써 경제특구정책을 추진하기 시작하였다. 나진-선봉 자유경제무역지대 관련, 북한 정무원 결정 제74호 요지는 다음과 같다.¹³⁾ ① 나진시의 14개동, 리와 선봉군의 10개 리를 포함하는 621km²의 지역을 자유경제무역지대로 한다. ② 자유경제무역지대에서는 합영, 합작, 외국인 단독기업을 허용한다.¹⁴⁾ ③ 투자하는 나라에 대한 제한이 없다. ④ 국가는 다른 나라 사람들이 투자한 자본과 재산, 기업운동을 통하여 얻은 소득과 기타 소득을 법적으로 보장한다. ⑤ 개발지대안의 나진항, 선봉항과 함께 인접지역에 있는 청진항을 자유무역항으로 한다. ⑥ 기업소득세의 감면을 비롯한 여러가지 특혜조치를 취한다.

13) 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 「황금의 삼각주 : 라진-선봉」, 1993.

14) 일반적으로 합작투자란 지분참여방식과 비지분참여방식을 포함한다. 그러나 나라에 따라 외국인투자기업의 조직형태를 달리 분류하기 때문에 용어는 다르지만 같은 내용일 수 있고 그 반대의 경우도 있어 혼동을 부르기도 한다. 일반적으로 합작투자라고 부르는 지분참여형 기업을 북한을 「합영기업」이라고 부른다. 북한과 비슷하게 외국인 투자기업의 조직형태를 3가지로 분류하고 있는 중국의 경우 이를 「중외합자경영기업」이라 하며, 베트남은 「합자기업」이라 부른다. 이 「합영기업」은 투자 당사자들이 공동출자하고 운영하여 이윤과 손실의 분배는 출자비율에 따르는 유한책임회사로서 북한의 법인으로 등록된다. 이에 반해 「합작기업」은 일종의 생산분여 또는 기술공여 계약에 의한 투자기업으로서 우리 기업들이 생각하고 있는 합작투자의 개념이 아니라 다양한 형태의 임가공사업인 것이다. 이에 대해 북한의 외국인투자법은 “합작기업이란 우리쪽 투자가와 외국투자가가 공동으로 투자하고 우리쪽이 운영하며 계약에 따라 상대방에 투자몫을 상환하거나 이윤을 분배하는 기업”이라고 규정하고 있으며 “합영기업은 우리쪽 투자가와 외국투자가가 공동으로 투자하고 공동으로 운영하며 투자몫에 따라 이윤을 분배하는 기업”이라고 차이를 설명하고 있다. 즉 경영권과 이윤분배 방식에 차이가 있는 것이다. 세번째 형태인 「외국인기업」은 말 그대로 외국인의 100% 단독투자기업으로 북한은 이를 나진-선봉 자유경제무역지대에 한하여 허용하고 있다.

경제특구란 개발도상국들이 경제발전을 추진하기 위하여 필요한 자본과 기술을 선진국가로부터 도입하기 위한 전략의 일환으로서 많은 개도국들이 이러한 전략을 운영했거나 또는 지금까지 운영해 오고 있다.¹⁵⁾

북한이 이러한 경제특구정책을 추진하는데는 다음과 같은 배경요인이 있다.

첫째, 조총련일변도의 외자유치정책에서 탈피하여 서방선진국 자본을 적극적으로 유치함으로써 침체된 경제를 활성화하려는 새로운 경제발전전략의 시도라고 볼 수 있다.

둘째, 경제특구설치는 일부 지역에 한정된 경제개방정책으로서 동구와 같은 전면적 개방의 경우에 수반되는 정치체제변화의 위험성을 최소화할 수 있는 방법인 것이다.¹⁶⁾

셋째, 중국의 경제특구 성공사례가 외화부족과 만성적인 경제부진의 어려움에 처한 북한에 영향을 주었다.¹⁷⁾

북한은 이와같이 당면한 경제위기 타개를 목적으로 설정한 자유경제무역지대를 활성화하기 위하여 1992년 10월부터 외국인투자법, 외국인기업법, 합작법을 제정·공포하는 등 투자제도 정비에 나서는

15) 그 예로는 타이완, 필리핀, 파키스탄, 타일랜드, 베트남 등의 가공수출지구(Export Processing Zone), 인디아의 자유무역지구(Free Trade Zone), 싱가포르, 스리랑카의 공업단지, 그리고 중국의 경제특구(Special Economic Zone) 등이 있다.

16) 북한은 나진-선봉 자유경제무역지대 설정 직후부터 나진-선봉지역과 청진항 동항 지역의 주민성분정리를 시작하여 보위부 안전부에서 정년퇴직한 사람 등과 같이 성분이 좋은 사람들을 이주시키고 있는 것으로 알려지고 있다. 민족통일연구원 간담회에서 귀순자 증언(1994.6.10).

17) 중국의 경제특구정책은 ① 대외무역의 확대와 대외무역업무의 축적, ② 외자유치에 의한 국면타개, ③ 외국선진기술의 도입, ④ 대외경제무역의 발전과 세계각국 정부 국민과의 우호증진 및 국제사회에서의 중국의 지위향상이라는 성과를 가져왔다.

한편 최근에는 나진-선봉지역을 직할시로 승격시키고 나진-선봉 자유경제무역지대의 범위를 확대시키는 등 경제특구정책에 적극적인 자세를 보이고 있다.¹⁸⁾

북한은 또한 이 지역에 대해서 우선적으로 사회간접자본 확충 등 투자조건을 개선하여 외국기업의 유치를 촉진한다는 목적하에 32억 3,884만 달러 규모의 프로젝트에 합영·합작을 통한 외자유치를 계획하고 있다.

이 계획을 단계별로 보면 1단계(1993~1995)에서 12억 227만 달러, 2단계(1996~2000)에서 10억 2,088만 달러, 3단계(2001~2010)에서 10억 1,570만 달러가 소용될 전망이며, 항목별로는 항만 확장 3개 사업에 16억 5,710만 달러, 선봉국제공항건설에 7억 2,856만 달러, 도로보수 및 고속도로 건설사업에 3억 4,650만 달러, 통신사업 2건에 1억 8,856만 달러, 철도사업 6건에 1억 5,812만 달러의 외자를 유치할 계획이다.

그러나 사회간접시설은 투자규모가 크고 투자 결과 이윤이 나오기까지의 회임기간이 길기 때문에 정치적 리스크, 국내시장 협소, 지속적인 경제침체, 경직된 사회주의 중앙통제 등 외국자본 유치조건이 양호하지 않은 북한으로서는 이러한 사회간접자본 확충계획을 달성하기 위한 외자유치가 쉽지 않을 것으로 전망된다.¹⁹⁾

18) 북한은 1991년 12월 나진-선봉지역을 자유경제무역지대로 지정한 이후 1994년 11월 현재 21개 외자유치관련 법령을 정비하였다.

19) 2010년 3단계 사업까지 완료하기 위해서는 지난 10년(1984~1993)동안 유치했던 외자유치의 20배가 넘는 유치실적을 올려야 한다.

〈표 8〉 라진·선봉자유경제무역지대의 사회간접자본 확충투자규모

(단위: 만 달러)

	사업건수	투자방식	제1단계	제2단계	제3단계	합 계
철 도	6	합작	15,812			15,812
도 로	6	합영	37,560	20,680		34,650
항 망	3	합작·합영	46,765	40,550		165,710
공 항	1	합작·합영	4,090	26,092	13,970	72,856
통 신	2	합작	16,000	14,766	87,600	18,856
전 력	1	합작				16,000
합 계	19		120,227	107,088	101,570	323,884

주: 도로건설 6개사업중 청진-라진간 고속도로 사업은 투자방식으로 합작 형태를 제시하고 있음.

자료: 조선민주주의인민공화국 대외경제협력촉진위원회, 「황금의 삼각주」, 1993 참조 작성.

4. 무역제일주의

북한은 1993년 12월 개최된 북한노동당 중앙위원회 제6기 21차 전원회의에서 제3차 7개년계획(1987~1993)의 실패를 인정하고 경공업·농업·무역제일주의를 기본목표로 하는 ‘신경제전략’을 채택하였다.²⁰⁾

북한의 경제침체는 경직된 경제제도에 의한 효율성저하, 부적합한 발전전략 등 제요인들의 복합적인 결과이기는 하나 특히 제3차 7개년계획을 추진하던 기간에 나타난 북한 대외경제협력체계의 붕괴는

20) 제3차7개년 계획기간중 「10대 전망목표」(전력, 석탄, 철강, 비철금속, 시멘트, 화학 비료, 직물, 곡물, 수산물, 간석지 개간)를 기준으로 한 목표수행률은 10~25%에 불과하였다.

북한 경제를 침체로 몰고간 가장 큰 원인의 하나가 되었다고 볼 수 있다. 사회주의권 국가들과의 교류·협력체계가 유지되고 있는 동안에도 경제적 관계가 북한이 의도한 대로 기능하지는 않았지만 적어도 기간산업의 가동에 필요한 원자재 및 연료등은 안정적으로 공급 받을 수 있었으며, 구상무역의 혜택에 따라 북한상품을 사회주의 국가로 수출할 수 있었다. 그러나 기존의 대외협력관계를 염두에 두고 설정된 제3차 7개년 계획의 목표는 북한제품의 시장상실과 원자재·연료공급기지가 붕괴된 조건하에서는 계획대로 실행될 수 없는 것이었다.

제3차 7개년계획... 기간에 이전소련과 동구라파나라들에서 사회주의가 좌절되고 세계 제국주의와 반동세력의 반사회주의적 공세는 유례없이 격화되었다... 90년대에 들어서면서 연이어 일어난 엄중한 국제적 사변들과 복잡한 사태들은... 우리의 경제건설에 큰 피해를 주었을 뿐 아니라 전반적 경제발전의 속도와 균형을 조절할 수 없게 하였으며 제3차 7개년 계획을 원래 예견한대로 수행할 수 없게 하였다... 우리당은... 앞으로 2, 3년간을 사회주의 경제건설의 완충기로 하고 이 기간에 농업제일주의, 경공업제일주의, 무역제일주의로 나갈데 대한 전략적 방침을 제시하였다.²¹⁾

21) 중앙방송, “제3차 7개년계획 수행정형에 대한 당중앙위원회 전원회의 보도” (1993. 12. 9).

이와 같이 전통적 경제협력 상대인 사회주의권국가들의 몰락에 따른 3차 7개년계획의 실패는 대외경제협력의 필요성을 크게 부각시켰으며 이에 따라 북한은 향후 2~3년을 조정기로 설정, 해외시장 적극개척, 무역방식의 다양화, 수출생산기지정비 및 수출품 생산 확대 등 무역제일주의에 많은 노력을 기울이겠다는 의지를 표현하였다.

먼저 해외시장 다각화를 보면 북한은 현재 중국, 일본, 러시아 등 몇몇 국가 중심으로 유지되는 교역패턴에서 교역국의 다각화를 추진한다는 것이다. 특히 선진국과의 교역에서는 북한의 원자재와 선진국의 완제품이 교환되는 교역형태에서 탈피하기 어려우므로 자원이 풍부하고 지리적으로 가까우며 거래조건이 좋은 동남아국가 등 개발도상국가들과의 교역을 증진시킨다는 것이다.²²⁾

둘째, 무역방식의 다양화를 추진하고 있다. 즉 가공하지 않은 원자재의 수출이나 반제품의 수출은 외화가득률도 낮을 뿐만 아니라 자원이 고갈됨에 따라서 무역잠재력이 감소하게 되므로 가공무역, 되거리무역(중개무역) 등 다양한 무역방안을 모색한다는 방침이다.

셋째, 북한은 수출잠재력을 높이기 위해서 수출품생산기지 건설을 적극적으로 촉진하고 있다. 북한이 수출 가능한 품목으로 들고 있는 것은 강재, 유색금속, 기계설비, 축전지, 마그네슘크링커, 시멘트, 돌가공품, 비단제품, 고려약 등으로 이러한 수출품목을 적극개발 하겠다는 것이다.²³⁾ 또한 정무원산하 대외경제위원회 관리들을 각 지역

22) 최근 북한은 식량, 고무 등 원자재 확보를 위해 동남아국가들을 대상으로 한 자원의교를 적극적으로 전개하고 있다. 통일원, 「주간북한동향」 제 177호(1994. 5. 15~5. 21).

23) 「로동신문」 1994. 3. 17.

으로 파견하여 지방별로 현지실정에 적합한 수출생산기지 건설을 추진하고 있다. 지역별 육성 수출품으로는 평양의 완구제작품, 함경남도의 비철금속, 평안남도의 금, 은, 아연 등 지하자원, 그리고 평안북도와 황해남도의 피복가공 등을 들 수 있다.²⁴⁾

〈표 9〉 1994년 상반기 북한의 국가별 교역실적

(단위: 천 달러, %)

구 분	중 국	일 본	러 시 아
총교역규모	336,477 (431,190)	181,733 (218,471)	12,100 (21,192)
수 출	115,622 (116,460)	110,539 (112,477)	—
수 입	220,855 (314,730)	71,194 (105,944)	—
증감율	-22.0	-16.8	-43.7

주: ()내 수치는 전년동기 실적, 러시아는 1/4분기 실적
 자료: 통일원, 「1994년도 상반기 북한경제동향」 1994. 11, p.5

북한은 무역제일주의를 천명하고 수출품 생산기지 확대강화 및 생산품 품질제고에 역점을 두었으나 1994년 상반기 중의 무역실적은 1993년 동기에 비해 오히려 감소하였다. 이 기간 중 북한의 무역실적을 보면 대중국 무역은 1993년 동기의 4.3억 달러에서 3.4억 달러로 22.0% 감소하였고, 대일본 무역은 전년 동기의 2.2억 달러에서 1.8억 달러로 16.8%가 감소하였으며, 대러시아 무역 실적은

24) 「민주조선」 1994. 5. 4.

1994년 1/4분기 중 1,210만 달러에 불과하여 1993년 동기 대비 43.7% 각각 감소하였다. 특히 북한의 최대 교역 대상국인 중국과의 교역은 1991년 이래 매년 상승추세를 보여 왔으나 중국측의 강력한 경화결제에 의한 거래요구로 인하여 1994년 중 교역규모가 크게 감소한 것으로 분석된다.

IV. 남북한 경제교류·협력의 현황과 특징

본 절에서는 지금까지 살펴본 전반적인 북한의 경제실상과 개방정책의 틀속에서 남북한 경제교류·협력은 어떠한 추세로 발전하여 왔으며 또한 어떠한 특징을 가지고 있는가를 분석하고자 한다.

1. 경제교류·협력 현황

가. 교역실적

남북한 물자교역은 남북한 교역을 민족내부교역으로 간주한다는 1988년 7월 「특별선언」과 이의 후속조치로서 동년 10월 제정된 「남북물자교류에 관한 기본지침」에 따라 시작되었다.

남북 물자교역은 1988년 10월부터 1990년 말까지 4,843만 달러에 불과했으나, 1991년의 반출입승인액은 1억 9,217만 달러로 1990년 대비 770% 증가함으로써 남한이 중국, 일본, 구소련, 이란에 이어 북한의 5대 교역국으로 부상하였다. 이는 우리측이 국내수요의 충당을 위해 북한으로부터 비철금속과 농산물 등의 반입을 증

〈표 10〉 남북한 연도별 교역규모

(건/천\$)

년 도	반 입		반 출		계	
	승 인	통 관	승 인	통 관	승 인	통 관
1988	4/ 1,037	-	-	-	4/ 1,037	
1989	57/ 22,235	66/ 18,655	1/ 69	1/ 69	58/ 22,304	67/ 18,724
1990	75/ 20,354	78/ 12,278	4/ 4,731	4/ 1,187	79/ 25,085	82/ 13,465
1991	328/ 165,996	300/ 105,722	40/ 26,176	23/ 5,547	368/ 192,172	323/ 111,269
1992	365/ 200,685	510/ 162,863	42/ 12,818	62/ 10,499	407/ 213,503	572/ 173,362
1993	478/ 188,528	601/ 178,166	76/ 10,262	97/ 8,425	554/ 198,790	698/ 186,591
1994. 1~10	475/ 152,671 (165,999)	525/ 135,276 (148,427)	123/ 15,680 (6,886)	154/ 10,884 (3,559)	589/ 168,351 (172,885)	679/ 146,160 (151,986)

주: ()안은 1993년 동기실적
 자료: 통일원, 「남북교류협력동향」, 제40호.

대시켰고 북한측은 외화난 타개를 위해 남한과의 무역을 확대하였기 때문인 것으로 보인다. 1992년의 남북한 교역승인액은 반입 2억 69만 달러, 반출 1,282만 달러, 합계 2억 1,350만 달러로 연간 승인실적이 2억 달러를 넘었다. 그러나 1992년의 실적은 1991년 대비 11% 증가(반입 21% 증가, 반출 51% 감소)에 그쳐 1991년의

급격한 증가에 비하면 성장추세가 많이 수그러들었다. 한편 1993년에는 반입 1억 8,853만 달러 반출, 1,026만 달러로서 남북한 교역승인액은 전년에 비하여 7% 감소한 1억 9,879만 달러를 기록하였다. 1994년 10월까지의 남북한 교역승인액(1억 6,835만 달러)도 전년동기대비 3% 감소한 규모이다.

통관기준으로는 1990년 1,347만달러에서 1991년 1억 1,127만 달러, 1992년 1억 7,336만 달러, 1993년 1억 3,659만 달러로 지속적인 성장을 보였으나 1994년 들어서는 9월까지 1억 4,616만 달러를 기록하여 작년 동기에 비하여 4% 감소하였다.

나. 경제협력현황

남북경제협력 추진현황을 보면 남북한간 경제협력사업을 목적으로 한 방문과 북한주민접촉은 활발히 추진되었으나 북한의 핵문제 등 정치·안보적 문제와 남북경협에 필요한 제도적 장치의 미비 등으로 실제로 협력사업이 착수되지는 못하고 있다.

1989년 1월 현대그룹 정주영 회장이 방북, 금강산공동개발 사업을 협의한 것을 시발로 1992년 1월 대우그룹 김우중 회장의 남포공단 건설 협의를 위한 방북, 1992년 9월 고합그룹 장치혁 회장의 방북 등의 사례가 있었으며, 1992년 9월 제8차 남북고위급회담에서 「남북교류협력 부속합의서」가 채택되면서 많은 국내기업들이 대북 경제협력사업을 준비하게 되었으나 핵문제의 돌출로 모든 협력사업의 추진이 중단되었다.

한편 1994년 10월 미·북한 핵협상 타결에 따라 한국정부는 11월 기업인방북허용, 위탁가공교역활성화, 시범적 경제협력사업 실시

등을 골자로 하는 남북경제협력활성화조치를 발표하였으며 12월에는 현대, 삼성 등 6개기업의 방북을 승인하였다. 그러나 북한측의 방북 불허통보로 한국기업의 연내방북은 어려울 것 같다.²⁵⁾

〈표 11〉 남북협력약사

일 자	주 요 내 용
1988.10	○대북경제개방조치 발표
1989. 1	○현대 정주영 회장 북한방문, 금강산공동개발 등 협력사업 협의
1992. 1	○대우 김우중 회장 북한방문, 남포공단 건설 합의
1992. 2	○「남북 기본합의서」 발표
1992. 7	○북한 김달현 부총리 일행 남한방문, 산업시설 시찰
1992. 9	○제8차 남북고위급회담에서 「남북교류협력 부속합의서」 채택
1992. 9	○고합 장치혁 회장 방북, 섬유공장 건설 협의
1992.10	○대우그룹 남포조사단 방북
1992.11	○남북경제협력 활성화 조치 발표
1994. 2	○쌍용그룹 투자조사단 방북

2. 남북물자교역의 특징

남북 물자교역의 특징으로는 첫째, 승인된 교역이 통관으로 이어지는 거래성사율이 매우 낮으며, 둘째, 총교역규모에서 반입이 차지하는 비중이 지나치게 높고, 셋째, 주로 간접교역의 형태로 이루어지고 있으며, 넷째, 위탁가공교역이 급격히 증대하고 있는 점 등을 지적할 수 있다.

25) 쌍용그룹이 「11. 8 남북경협활성화 조치」이후 방북이 승인된 6개 남한기업중 처음으로 12월 13일 북한에 투자조사단을 보낸 것으로 밝혀졌으나 이는 김일성의 죽마고우인 손원태박사(前 일리노이주립대교수)의 사적인 주선으로 이뤄진 것이다.

가. 낮은 거래성사율

남북교역에서 승인대비 통관비율은 1990년 53.7%, 1991년 57.9%, 1992년 81.2%, 1993년 93.8%로 매년 증가하고는 있으나 1988년 남북교역이 시작된 이래 1993년 말까지의 전체승인대비 통관비율은 승인총액 6억 5,289만 달러의 80%에도 미치지 못하는 5억 348만 달러에 불과하다.

〈표 12〉 승인대비 통관비율

(단위 : %)

	반 입	반 출	계
1989	83.9	100.0	83.9
1990	60.3	25.1	53.7
1991	63.7	21.2	57.9
1992	81.2	81.9	81.2
1993	94.5	82.1	93.9
1989~1993	79.8	47.7	77.1

이러한 현상은 남북교역의 특성상 각종 루트를 통하여 우선 약속부터하고 이를 뒷바침하기 위하여 정부의 승인을 받는 형태가 주를 이루고 있으며, 북한이 자신들의 물자공급능력에 비해 과다한 계약을 하고 있어서 실제로 거래가 성사되는 건수는 적기 때문이다. 특히 반입의 경우 1993년 말까지의 거래성사율이 79.8%인 반면, 반

출의 경우는 47.7%에 불과하여 큰 차이를 보이고 있다. 이는 북한이 외화난 타개를 위하여 물자를 반출하는 데는 적극성을 보이는 반면, 북한 내부에 미칠 영향을 우려하여 한국으로부터의 물자반입은 제대로 행하고 있지 않다는 것을 보여주고 있다.

나. 교역수지 : 대북한 반입위주

남북한 교역구조를 살펴보면 일방적으로 한국의 반입위주인 것을 알 수 있다. 승인기준으로 총남북교역규모에서 한국의 반입이 차지하는 비중은 1990년 81.2%, 1991년 86.4%, 1992년 94.0%, 1993년 94.8%로서 1994년 10월까지의 승인총액 8억 2,124만달러의 91.5%(7억 5,151만달러)에 달하고 있다. 통관기준으로는 동기간동안 반입비중이 승인기준보다도 더 높은 95%를 차지하고 있다. 특히 1990년의 91.2%에서 1993년에는 95.5%로 계속 증가추세에 있는 반입비중이 1994년의 경우 다소나마 감퇴된 것은 위탁가공을 위한 원·부자재의 반출이 크게 늘어난 이유이다.

〈표 13〉 남북교역에서 반입이 차지하는 비중

(단위 : %)

	승인기준	통관기준
1990	81.2	91.2
1991	86.4	95.0
1992	94.0	93.9
1993	94.8	95.5
1994	90.7	92.6
1988~1994	91.5	94.4

주 : 1994년의 경우 승인기준은 10월까지, 통관기준은 9월까지 통계임.

북한으로의 반출이 극히 부진한 이유는 첫째, 북한 당국이 남한상품의 북한유입을 꺼려 하고 있으며 둘째, 북한이 외화부족으로 인하여 남한제품과의 물물교환 형식보다는 남한으로 반출하는 물품의 현금결제를 원하고 있기 때문이다. 따라서 남북교역확대를 위해서는 청산계정개설, 남북한간 경제협정체결 등의 필요성이 있음을 보여주고 있다.

다. 간접교역방식위주

남북한간의 물자교역은 제3국의 중개상을 통하거나 국내기업의 해외현지 법인에서 북한측 당사자와 직접 협의하되 계약 및 대금결제는 제3국 중개상을 통하는 방식의 간접교역 위주로 이루어지고 있다. 1991년 후반기 이후 남북교역을 직교역으로 전환하기 위한 시도가 추진되었으나 아직 미미한 수준에 머물고 있다.²⁶⁾ 교역총액에서 직교역이 차지하는 비중은 전수로는 1991년 5건(1.3%), 1992년 13건(3.2%), 1993년 14건(2.5%), 금액기준으로는 1992년 1.5%(329만달러), 1993년 1.7%(345만달러)이다.

남북한교역 중개지로는 홍콩, 일본, 중국, 싱가포르 등을 들 수 있다. 그 중에서도 홍콩의 비중이 가장 높다. 1993년의 경우 반입중개지로는 홍콩이 전체 478건의 74.5%인 356건을 중개, 꾸준히 남북교역의 주요중개지 역할을 하고 있으며, 일본이 14.4%(69건), 중

26) 남북한간에 이루어진 최초의 직교역은 1991년 4월 남한의 쌀과 북한의 시멘트·무연탄의 교환을 들 수 있다. 이는 남한의 천지무역상사와 북한의 금강산국제무역개발공사간에 이루어진 것으로 7월에 남한쌀 1차분 5,000톤이 북한에 인도되었다. 그러나 북한이 대금결제를 하지 못하여 우리 정부가 천지무역의 손실금에 대해 남북경협기금에서 補塡해 주는 선례를 남겼다.

국이 5.7%(27건), 싱가포르가 1.5%(7건)를 차지하고 있다. 반출 중개지 또한 홍콩이 60건으로 전체 반출승인건수의 78.9%를 차지하고 있으며 일본이 7건, 중국 3건, 싱가포르 4건의 순으로 되어있다.

라. 위탁가공교역 급증

남북한 교역의 또 하나의 특징은 위탁가공무역의 급신장이다. 위탁가공무역은 가공할 원·부자재의 전부 또는 일부를 거래상대자에게 수출하여 가공한 후 가공임금을 지급하는 조건으로 수입하는 거래이다. 따라서 가공임금을 조건으로 수출입이 연계되어 있기 때문에 실무적으로는 흔히 임가공무역이라고 불린다.²⁷⁾

한국기업이 북한에 원료 및 기자재를 공급하고 완제품을 들여오는 형태의 위탁가공교역은 반입승인기준으로 1991년 1건(2만 3천 달러)이 성사된데 이어 1992년 10건(55만 6천달러), 1993년 44건(438만 5천달러)으로 급격한 증가추세를 보이고 있으며, 전체교역에서 차지하는 비율도 1992년 0.26%에서 1993년 2.2%로 증가하였다. 특히 1994년에 들어 10월까지의 위탁가공교역 승인실적은 84건, 1,427만 1천달러 규모로서 전년도 전체실적의 3.3배에 달하고 있어 향후 남북교역을 확대시키는 방안으로 관심을 받고 있다.

국내 임금상승으로 인한 노동집약산업의 해외이전이 급속히 이루어지고 있는 상황에서 북한과의 위탁가공교역 활성화는 우리기업들

27) 위탁가공교역은 반출과 반입이 연계해서 이루어지는 것이 원칙이나 절차상의 번거로움이 따르기 때문에 거래 당사자간에 위탁가공으로 계약은 체결하지만, 실제 거래는 반출과 반입을 분리하여 독립된 결제방식으로 시행하는 사례가 많다.

에게는 해외진출을 하지 않고도 경쟁력을 유지할 수 있는 방안이 될 수 있으며, 북한으로서도 구사회주의 협력체제 붕괴이후 수출시장 상실로 야기된 유희설비와 값싼 노동력을 활용하여 외화를 벌어들일 수 있다는 점에서 상호 이해가 일치될 수 있다.

〈표 14〉 위탁가공교역 승인현황

(단위: \$)

연 도	건 수	반 입	반 출
1991	1	22,880	13,406
1992	10	556,076	413,635
1993	44	4,384,634	3,610,788
1994(1~10)	84	14,270,752	10,126,366

자료: 통일원, 「남북교류협력동향」 제40호

V. 결론: 북한의 대외경제정책 및 남북한 경제교류·협력 전망

남북한 경제교류협력을 전망하기 위해서는 북한의 전반적인 경제정책 변화가능성과 남북한관계의 특수성이 고려되어야 한다.

1. 체제수호적 대외개방정책

김정일체제도 기본적으로는 과거와 마찬가지로 체제유지와 경제

발전을 동시에 보장해 줄 수 있는 경제정책을 추진하고자 할 것이다. 그러나 김정일은 이와함께 김일성체제하에서의 경제정책과 차별성을 부각시키면서 최대한의 성과를 거둘 수 있는 방안을 모색할 것으로 보인다. 김정일체제가 보다 과감한 경제개방정책을 모색해야 할 이유는 다음과 같다.

첫째, 북한경제의 개방을 재촉하는 가장 큰 이유는 앞에서 언급한 바와 같이 현재 북한이 당면하고 있는 경제난이다. 북한주민들은 만성적인 식량부족과 생필품부족으로 근로의욕을 상실하고 있으며, 원자재 및 에너지부족으로 많은 공장이 가동을 중단하고 있다. 그러나 북한은 경제를 활성화시키기 위한 투자재원의 절대적 부족상태에 처해 있다. 사회주의 북한경제에서 일차적 투자재원의 성격을 지닌 재정규모는 1993년도(결산기준)에 비하여 1994년도(예산기준)에 3.2% 증가에 그쳤으며, 직접적 투자재원인 인민경제비도 전년대비 3.2% 소폭증액에 그쳤다.²⁸⁾ 이는 북한의 투자재원수요의 증가에도 불과하고 투자재원 절대량에 있어서 원천적부족을 그대로 반영하고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 김정일이 김일성에 비해 카리스마가 부족하다는 것 또한 북한의 경제정책이 변해야 하는 이유로 들 수 있다. 지난 20년동안 비록 김일성의 후광속에서 후계자로 양성되어 왔지만 항일투쟁이나 사회주의 혁명을 직접 경험하지 않은 김정일로서는 다른면에서 이러한 결점을 메꾸어야만 할 것이다. 이를 위해 가장 좋은 방법은 경제난으로 헐벗은 북한주민들의 생활수준을 높여 주는 가시적인 성

28) 북한 최고인민회의 제9기 7차회의에서의 「93년도 예산집행 결산 및 94년도 예산에 관한 보고」, 1994. 4. 7, 「내외통신」, 1994. 4. 8에서 재인용.

과를 보여주는 것이다.

셋째, 변화된 국제환경도 북한경제의 개방을 요구하고 있다. 구소련의 해체와 동구 사회주의국가들의 붕괴로 세계 사회주의체제의 연대가 깨어짐으로서 북한은 대외협력기반을 상실하였다. 특히 중국은 개혁·개방정책을 통해 괄목할 만한 경제성장을 이룩해 왔으며, 이러한 중국식 개혁·개방을 북한이 수용할 것을 권하고 있다. 중국은 일방적인 지원에서 벗어나 경제원칙에 입각한 경제관계의 수립을 북한에 촉구하면서 과거 우호가격으로 제공하던 원유를 국제시장가격으로 공급하고 있다. 따라서 북한을 둘러싸고 있는 모든 나라의 경제체제는 시장경제원리에 의해 지배되고 있기 때문에 현재의 북한식 폐쇄적 사회주의 경제체제가 변화되지 않고는 경제발전의 전기를 마련할 수 없을 것이다.

그러나 이러한 경제개혁·개방의 필요성에도 불구하고 이를 이행하는데 따른 정치적 부담은 개혁·개방을 통한 경제정책의 변화를 억제하는 요인으로 작용하고 있다.

첫째, 구소련의 붕괴와 동구 사회주의 국가들의 몰락을 바라보면서 북한은 경제난 극복을 위한 급격한 개혁·개방은 사회주의체제의 붕괴를 가져온다는 것을 배웠다. 더구나 북한은 폐쇄적 통제체제로 정권의 안정을 유지해 왔기 때문에 일단 개방으로 밖으로부터 정보가 유입되기 시작하면 체제붕괴 가능성이 증가된다는 것을 우려하고 있다.

둘째, 민족자립경제를 중요한 요소의 하나로 간주하는 주체사상은 북한의 급격한 경제정책의 변화를 제약하고 있다. 이러한 사실은 다른 사회주의 국가들의 대변혁을 보면서 북한이 주체사상의 재해석

을 통하여 북한의 사회주의가 다른나라의 것과는 본질적으로 다르다는 ‘우리식 사회주의’의 우월성을 강조하고 있는데서도 알 수 있다.²⁹⁾ 김정일은 최근 발표한 ‘사회주의는 과학이다’라는 논문에서 동구의 붕괴원인이 사회주의 때문이 아니고 사회주의가 제대로 이행되지 못한 데 있다고 주장하고 있다.

사회주의 사회에서 객관적인 물질경제적 조건에 결정적 의의를 부여하고 경제건설에만 매달리면서 인민대중의 사상 개조사업을 부차시하며 혁명의 주체를 강화하고 그 역할을 높이는 사업을 소홀히하면 전반적 사회주의 건설을 옹기할 수 없으며 경제건설 자체에서도 침체를 면할 수 없게 된다.³⁰⁾

물론 사회주의 이데올로기 표방 자체가 개혁과 개방의 가능성을 완전히 배제한다고 볼 수는 없다. 중국의 경우도 개혁·개방정책을 추진하면서 정치적 안정을 유지하기 위해 사회주의체제를 고수하는 ‘4대원칙’은 유지했다.³¹⁾ 그러나 중국의 경우 사회주의 이데올로기를 공식적으로 포기하지는 않았지만 실제에 있어서는 이데올로기의 역할이 상당히 감소되고 있다. 이에 반해 북한에서는 이데올로기의 역

29) 김정일, 「인민대중 중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다」, 조선노동당 중앙위원회 책임일꾼들에게 행한 담화(1991.5.5).

30) 김정일, “사회주의는 과학이다”, 「로동신문」(1994.11.1), 중앙방송(1994.11.4)에서 재인용.

31) 「不變4原則」이라고도 불리는 四大原則은 ① 사회주의 노선견지, ② 인민민주주의 노선견지, ③ 공산당 영도, ④ 마르크스 레닌주의 및 모택동 사상의 견지를 뜻한다.

할이 약해지기는 커녕 오히려 더욱 강화되고 있다.

이와 같이 김정일 정권의 정통성유지 및 체제의 정당화를 위하여 새로운 경제발전전략이 요구되는 상황에서 선택되어야만 할 정책이 체제의 근본원리와 배치된다는데에 북한 지도부의 딜레마가 있다. 이러한 점을 고려할 때, 김정일 정권의 경제정책은 선택의 폭에 있어서 한계를 지닐 수 밖에 없다. 따라서 북한은 체제붕괴를 유발할 위험이 있는 경제자유화조치나 전면적인 대외개방 등과 같은 경제정책을 채택할 가능성은 매우 희박하며, 지금까지와 같이 제한적인 개방정책의 틀 속에서 그 성과를 최대화하기 위해 노력할 것이다. 다시 말해서 북한의 개방정책은 개혁지향적 개방(reform-oriented opening)과는 전혀 성격이 다른 체제수호적 개방(system-defending opening)이 될 것이다. 결국 남북한간 경제교류·협력 역시 이러한 북한의 제한적인 경제개방 정책의 틀 속에서 결정될 것이다.

2. 제한적 경제교류·협력

남북한 경제교류·협력을 전망하기 위해서는 앞에서 검토한 북한의 대외경제정책 변화요인과 함께 남북한 분단상황이라는 특수관계가 고려되어야 한다. 이러한 관점에서 남북경제교류·협력을 촉진하는 요인을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 남북한 경제교류협력은 부존자원의 차이, 산업부문별 상호보완성 등의 측면에서 발생하는 경제적인 이익을 남북한 모두가 얻을 수 있으며, 특히 경제난에 시달리는 북한의 입장에서는 상대적으로 더욱 큰 경제적 이익을 얻을 수 있다. 실례로 지금까지의 남북물

자교류에서 북한의 반출이 총교역의 90%를 넘고 있으며 1993년말 현재 한국은 중국, 일본에 이어 북한의 3대 수출국이다. 무역수지로만 볼 때, 한국은 북한의 최대적자국으로서 북한으로서는 최대 외화 획득원인 셈이다.

〈표 15〉 1993연도 북한의 10대교역국

(단위 : 천달러, %)

순 위	국 명	대북한수출	대북한수입	총교역	비 중
1	중 국	602,350	297,290	899,640	3.5
2	일 본	219,654	252,351	472,005	17.6
3	러시아	278,994	52,290	331,284	12.3
4	이 란	98,000	120,000	218,000	8.1
5	독 일	49,000	80,000	129,000	4.8
6	인 도	23,715	90,424	114,139	4.3
7	홍 콩	78,531	30,198	108,729	4.0
8	싱가폴	38,267	5,186	43,453	1.6
9	이태리	34,000	2,080	36,080	1.3
10	폴란드	8,600	22,500	31,100	1.2
*	한 국	8,425	178,166	186,591	—

자료 : KOTRA 내부자료.

둘째, 남북경협이 증진은 그 자체로서 북한의 투자환경이 개선되고 있음을 의미하기 때문에 외국기업의 투자심리를 자극하여 외자유치를 위해 해외홍보를 추진하는 것 이상의 효과를 북한이 거둘 수

있다.

그럼에도 불구하고 다음과 같은 요인들은 남북경제교류·협력을 크게 제한하고 있다. 첫째, 남북경제·교류협력의 활성화에 따른 한국의 물자나 기술인력의 유입이 체제에 미칠 부정적인 파급효과(사회불안정 등)를 북한은 매우 우려하고 있다. 또한 남북간 경제교류 협력이 확대됨에 따라 수반될 수 있는 남한경제에 대한 종속가능성을 염려하고 있다. 따라서 북한은 경제협력의 동반자로서 한국보다는 오히려 주변국가나 국제기구를 선호할 가능성이 더 크다.

둘째, 남북경제교류·협력의 증진·확대는 무엇보다도 정치적인 요소가 중요한 영향을 미치기 때문에 남북한간의 정치·군사적 긴장이 큰 제약요인으로 작용하고 있다.

따라서 북한은 핵문제에 관한 북·미합의에 따른 대미관계개선으로 서방기업들의 대북투자 및 교역장벽을 완화하고³²⁾ 이어서 일본과도 관계개선을 이루어 50~100억달러 상당의 배상금을 챙기는 한편 대미·일 관계개선을 기반으로 서방기업들의 기술·자본을 유치하고자 하는 것이다. 그러므로 북한이 필요로 하는 남한과의 경험은 북한의 투자환경이 미흡하여 서방기업들이 투자를 꺼리는 동안 우선적으로 유인할 수 있는 자본(민족, 고향에 대한 투자 등의 이유로)의 성격과 또한 본격적인 서방자본 유치를 위한 분위기 조성용이란 성격을 갖는다.

북한은 적어도 당분간은 적극적인 체제개혁 의향을 보이지 않을

32) 클린턴행정부는 1994년 10월 21일 북한과 체결한 기본합의문에서 향후 3개월 이내 통신서비스의 외환거래금지조항을 포함한 대북투자 및 교역장벽을 완화하기로 약속했다.

것이며, 최소한의 남북한간 경제관계발전을 추구하면서도 이념적 경직성, 호전적 대남관을 포기하지 않음으로써 궁극적인 남북한 관계발전을 억제할 것으로 보인다.

따라서 북한이 처한 경제현황과 지금까지의 남북경제교류협력 추세를 감안해 볼 때 남북한 경제교류는 ① 교역품목을 발굴하기가 쉽지 않고 ② 북한의 외화부족으로 결제방식에 제한이 있으며 ③ 북한이 남한상표를 인정하지 않는 데다 ④ 구매력도 약해 종전처럼 연간 2억달러 수준에서 정체될 것으로 전망된다.

한편 남북경협과 관련, 한국정부가 기업인의 방북, 기술자파견, 북한내 기업사무소 설치 등을 허용하는 활성화 대책을 내놓았으나 북한이 한국정부와의 공식창구를 통한 경협논의를 회피하고 있는 점을 감안할 때, 대규모 대북투자를 위해 필요한 투자보장, 청산계정, 분쟁해결절차 등에 관한 남북당국간 공식적 합의가 이루어지기까지는 상당한 시간이 소요될 것으로 예상된다. 그러므로 한국정부의 경협활성화 방안이 곧바로 남북한 경제협력의 활성화로 연결될 것으로 기대하기는 어려울 것이다.

결국 북한은 한국정부당국과의 협상을 회피하면서 부분적 경협을 위한 대상으로 한국기업체를 선별적·비공식적으로 허용하며 경제적 실리를 추구할 것이며 이는 곧 남북한간의 경제교류·협력관계를 제한된 틀 속에서 전개될 수 밖에 없도록 할 것이다.

빈 면

美國의 對北韓 關係改善 展望

김 규 루

(민족통일연구원 연구위원)

〈목 차〉

- | | |
|---------------------|---------------------|
| I. 序 論 | IV. 美國의 對北韓 關係改善 展望 |
| II. 美國의 北韓 核問題 解決戰略 | V. 結 論 |
| III. 美國의 對北協商 | |

I. 序 論

북한은 당면한 경제난을 타개하고 체제유지를 담보받고자 미국과의 관계개선을 원하고 있다. 북한의 핵개발로 인하여 조성된 동북아 지역의 긴장상태는 현재 미·북한간 기본합의문의 타결로 인하여 해결의 실마리가 보이고 있다. 그러나 핵문제의 국제적 속성으로 인하여 북한 핵문제 해결과정에서 남북한관계는 상대적으로 소홀히 취급되는 현상을 동시에 보이고 있다.

한국은 탈냉전시대의 국제적 조류를 활용하여 북한의 동맹국인 소련 및 중국과의 관계를 정상화하였다. 양국과의 수교이후 한국은 경제교류는 물론 군사·안보분야에서의 협력도 추진하고 있다. 이에 따라 북한은 상대적으로 국제무대에서 위축되고 있으며, 중국과 러시아 양국은 북한에 대하여 경화결제를 요구하는 등 냉전시대에 제

공하였던 경제 및 군사원조를 축소 또는 중단하였다.

미국은 한국전에 참전하여 북한을 상대로 전쟁을 하였으며, 종전 이후에도 북한에 의하여 자행된 1968년의 미국 정보함 푸에블로호 납치사건과 1969년의 미국 정찰기 격추사건 및 1976년의 도끼만행 사건 등으로 인하여 북한과 적대적 관계를 지속하여 왔다. 또한 1988년의 서울올림픽 개최를 방해하기 위한 목적으로 북한이 KAL 기를 폭파한 사건으로 인하여 미국은 1988년부터 북한을 테러를 지원하는 국가로 분류하게 되었다. 그러나 미국은 북한 핵문제의 외교적 해결을 모색하는 과정에서 북한과의 직접접촉을 통하여, 1994년 10월 21일 북한과의 관계개선을 포함한 기본합의문에 합의하였다.

본 논문은 미국과 북한간에 합의된 핵문제 해결을 위한 기본합의문이 미국과 북한간 관계개선을 촉진시킬 것이라는 인식하에, 미국의 대북한 관계개선을 미국의 입장을 중심으로 전망하고자 한다. 이를 위하여 첫째, 미국의 대북한정책과 핵문제 해결에 대한 미국의 전략을 분석한다. 둘째, 미국의 대북한 핵협상 과정을 검토한다. 셋째, 기본합의문과 미국의 대적성국 관계개선 사례 분석을 통하여 미국의 대북한 관계개선을 전망한다.

II. 美國의 北韓 核問題 解決戰略

1. 미국의 대북한정책

가. 미국의 동북아정책

미국은 냉전이후시대 새로운 국제질서에 대응하여 世界的 地位를 維持하고자 민주주의와 시장경제체제의 전세계적 확산, 유럽 및 아시아 대륙에서 세력균형을 통한 안정 유지, 정치·군사적 패권국가 등장 방지 등을 전세계적 대외정책 목표로 설정하고 있다. 이와 같은 목표를 달성하기 위해 미국은 다음과 같은 軍事·安保 및 經濟政策을 수립하여 중점적으로 추진하고 있는 것으로 분석된다.

첫째, 미국은 군사·안보면에서 핵 및 생화학무기 등 대량살상무기의 확산을 방지하여 전쟁 위험성을 줄이되, 국지전 발생에 대비하여 「두개의 전장에서 동시에 승리할 수 있는 전략」(Win-Win Strategy)을 유지한다. 또한 국제적 분쟁에 대한 개입은 미국의 국익을 고려하여 선별적으로 행하되 미국의 독자적 행동보다는 유엔 등 국제기구를 통한 집단적 해결을 모색한다.¹⁾

둘째, 경제면에서 미국은 경제력의 재건 없이는 대외정책 목표를 효과적으로 달성하기 어렵다는 인식하에, 경쟁력 강화를 위한 國內政策과 수출촉진 및 貿易赤字 縮小를 위한 강력한 통상정책을 동시에 추진하고 있다. 한편 미국은 다자간 무역기구를 통하여 세계경제의 자유무역 기조가 유지될 수 있도록 하고 있다.

셋째, 이념면에서 미국은 전략적 이해관계가 있는 지역 및 국가에 대하여 미국의 중심적 국가이념인 민주주의와 인권의 신장을 도모하고 있다.

1) 미국이 1994년 8월 18일 발표한 「연대와 확대의 국가안보전략보고서」에 의하면, 미국은 주요한 지역에서 분쟁이 거의 동시에 발발하더라도 이를 동시에 제압할 수 있는 Win-Win 전략을 최종안보전략으로 채택하였으며, 해외에서의 군사력 유지를 통해 미국과 동맹국의 이익을 방어하기 위한 결의를 과시하고 유사시 신속대응체제를 구축한다는 것이다. 「서울신문」, 1994. 8. 20.

이와 같은 미국의 전세계적 대외정책은 냉전이후시대 동북아지역에 대한 미국의 대외정책을 선도하고 있으며, 동북아지역 국가들의 경제적 역동성, 중국의 부상 및 북한 핵문제 등으로 인하여 미국의 동북아정책은 미국 대외정책의 중요한 부분을 차지하고 있다.

미국의 냉전이후시대 동북아정책은 클린턴 대통령이 1993년 7월 일본과 한국을 방문했을 때 발표한 「新太平洋 共同體」 구상에 잘 나타나 있다.²⁾ 「신태평양 공동체」구상의 안보적 측면은 다음과 같다.

첫째, 미군의 지속적인 역내 주둔이다. 둘째, 대량살상무기 확산을 방지하기 위한 보다 강력한 노력이다. 셋째, 공동의 안보위협을 전반적으로 다루기 위한 새로운 지역안보대화의 모색이다. 넷째, 지역전체에 대하여 보다 개방된 사회와 자유민주주의를 지원한다. 이러한 우선과제를 성취하기 위하여 클린턴 대통령은 첫째, 한국, 일본, 호주, 필리핀, 태국 등 5개 역내국가들과 유지하고 있는 양자적 안보관계가 중요하다는 점을 강조하였다. 둘째, 클린턴 대통령은 대량살상무기 및 운반수단의 확산방지와 관련하여 북한의 신형미사일 개발 및 중동지역에 대한 판매에 대하여 우려를 표명하는 한편, 생화학무기의 확산을 방지하여야 한다는 점을 강조하였다. 또한 북한에 대하여 「핵확산금지조약」(NPT)과 「국제원자력기구」(IAEA)의 의무사항을 준수할 것을 요구하였다. 셋째, 地域安保對話의 필요성과 관련, 클린턴 대통령은 소련 위협의 소멸과 함께 등장한 종족분쟁, 지역불안, 난민문제 및 마약과 불법무기 등 냉전이후시대의 안

2) U.S. President Bill Clinton's Address to the National Assembly, July 10, 1993.

보위협에 대처하기 위하여 아·태지역에서도 유럽과 같은 지역기구가 필요하다는 점을 강조하였다. 아·태지역의 지역협력기구는 ‘다양한 위협과 기회’(multiple threats and opportunities)에 대처하기 위한 ‘다양하고 새로운 방법’(multiple new arrangements)을 강구하여야 한다는 것이다. 다양한 위협과 기회란 북한 핵문제 해결과정에서의 미국을 포함한 관련국의 협조, 유엔의 평화유지군(PKO) 활동 및 지역적 또는 소지역적 분쟁에 대한 신뢰구축 문제 등이다. 넷째, 클린턴 대통령은 아시아지역의 일부국가에 대한 민주주의와 인권문제의 적용이 맞지 않는다는 주장을 일축하면서, 민주주의의 확산이 국민의 필요와 기대를 충족시키는 가장 중요한 수단이라는 점을 강조하였다.

이와 같은 미국의 아·태정책을 분석하면 미국은 다음과 같은 동북아정책을 추구하고 있음을 알 수 있다. 첫째, 정치이념면에서는 자유민주주의체제를 확산시키는 것이다. 둘째, 안보면에서 역내 미국의 국익보호를 위해 군사적 개입을 도모할 수 있는 발판을 확보 및 유지하는 것이다. 셋째, 경제면에서 시장경제체제를 확산시킴으로써 미국 기업의 자유롭고 공정한 활동을 보장하는 것이다.

따라서 미국의 동북아정책은 美國의 主導權을 維持하고 자국 경제력을 향상시키고자 하는 목표달성을 위하여 다음과 같은 점을 중심으로 전개될 것으로 전망된다. 정치·안보면에서는 대중국 관계 회복·확대와 한반도의 비핵화 실현 및 지역안보대화의 발전을 통하여 역내 안보를 확보한다. 한편 경제면에서는 일본시장을 개방하고 「아·태경제협력체」(APEC)의 발전을 통하여 자유무역을 확대시킨다.

나. 미국의 대북한정책

미국의 대북한정책은 미국의 대한반도정책의 틀 속에서 운용되고 있으며, 미국의 대외정책에서 차지하는 한반도문제의 중요성은 다음과 같다. 첫째, 미국은 한반도가 세계적 강국인 일본, 중국, 러시아가 모여있는 동북아지역의 중심에 위치하고 있다는 地理的 重要性을 인식하고 있다. 둘째, 남한이 이룩한 경제성장으로 인하여 미국은 남한의 경제적 역동성을 중요시하고 있다. 셋째, 북한은 민주주의 확산이라는 세계적 추세에도 불구하고 사회주의를 고수하고 있는 바, 이는 민주주의 확산을 통한 번영된 사회 달성이라는 미국의 세계전략 및 동북아정책에 전면적으로 배치되는 것이다.³⁾

3) 미국의 한반도정책은 미국이 한국전쟁 종결후 수립한 한반도의 장래에 대한 계획에 잘 나타나 있다. 미국의 한반도정책 목표는 첫째, 한반도가 통일되어 자급자족할 수 있는 경제를 가지고, 둘째, 미국에 대하여 우호적이며 자유롭고 독립된 민주정부를 수립하며, 셋째, 국제협약을 준수하고 자력으로 국내치안을 유지하며, 넷째, 강국들의 하나가 공격하지 않는 한 자국을 방위하여 정치와 영토의 통합을 이룩한다는 것이었다. 이러한 목표를 수행하기 위한 구체적 정책은 첫째, 무력침략을 반대하는 유엔의 결의를 실행하고 전쟁의 재발을 예방하며, 이 지역에서 공산주의의 지배를 막기 위하여 미국은 한반도에서 강력한 군사적 우위를 유지한다. 둘째, 한반도가 평화적 방법으로 통일될 때까지 미국은 휴전협정을 준수하고 현재의 분계선(DMZ)으로 분단된 한반도의 현실을 인정한다. 셋째, 만일 공산측에서 휴전협정을 위반하고 전쟁을 다시 시작한다면 미국은 이를 저지하기 위하여 신속히 행동할 것이다. 넷째, 만일 한국이 북침을 시도한다면 미국은 직접적으로나 간접적으로 이 시도를 지원하지 않을 것이며, 경제원조를 즉각 중단하고 유엔군사령부의 철수를 고려할 것이다. 다섯째, 미국은 한국과 상호방위조약을 통하여 한국을 미국의 방위체계에 연결시키고 군사적 동맹국으로 발전시키며 한국군의 자위역량을 증강시킬 것이다. 여섯째, 미국은 한국이 민주제도를 강화하도록 지원할 것이다. 일곱째, 미국은 한국에 경제원조를 제공하여 경제안정을 도모한다. *Foreign Relations of the United States: 1952~1954. Volume 15, Part 2* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1984), pp.1620~1624. 이채진, “미국의 한반도 통일정책,” 고려대학교 아세아문제연구소 주최 세미나 「동북아 안보정세와 통일전망」 1993. 11. 19~20. 참조.

따라서 미국의 한반도정책은 韓半島의 分斷現實 認定, 戰爭再發防止, 平和統一 支持, 韓·美 同盟關係 維持, 韓國의 經濟安定 등으로 요약되며, 이러한 한반도정책의 수행과정에서 북한 핵문제로 인하여 한국에 대한 안보공약은 더욱 확고해지고 있다.

미국이 전세계적 차원에서 대량살상무기의 확산을 방지하고 이념면에서 민주주의와 인권의 신장을 도모하고 있다는 점을 고려할 때 북한은 미국의 정책목표에 배치되는 국가일 수 밖에 없다. 또한 미국은 한국전쟁이후 北韓과 敵對感에서 비롯된 대결관계를 유지해왔다. 따라서 미국은 북한을 세계에서 가장 閉鎖的이고 好戰的인 共產獨裁國家로 인식하고 있다. 한편 미국은 북한의 선언 및 약속 등이 제대로 준수되지 않는 경우를 흔히 경험하였는 바, 북한에 대하여 강한 불신감을 가지고 있다.

이와 같은 미국의 북한에 대한 불신감과 우려는 북한 핵문제로 인하여 더욱 증대되고 있다. 이러한 미국의 북한 핵문제에 대한 우려는 북한의 핵개발이 주변국을 자극하여 동북아지역의 군비경쟁을 심화시킬 가능성과 1995년으로 예정된 NPT연장에 대한 악영향때문에 더욱 증폭되고 있다. 따라서 美國의 對北韓政策의 優先順位는 核問題 解決에 있다.

미국의 대북한정책 기초를 요약하면 첫째, 북한 핵문제 해결을 통하여 한반도 및 동북아지역의 안전을 보장하고, 둘째, 북한을 남한과의 관계개선에 보다 성실히 임하도록 유도하며, 셋째, 북한이 국제사회에서 보다 책임있는 일원이 되도록 하는 것이다.

2. 미국의 전략

북한 핵문제를 國際關係 側面에서 보면, 1995년 「핵확산금지조약」(NPT) 연장, 일본의 역내 안보역할 방향, 미·중관계 개선 및 확충, 동북아지역 다자간 안보대화 등 제반문제와 직접적으로 관련되어 있으며, 남북한관계와도 긴밀한 관계를 가지고 있는 등 東北亞 地域 뿐 아니라 全世界的으로도 주목받고 있는 복합적인 사안이다.

첫째, 미국은 북한 핵문제가 전세계적 핵확산방지 분위기를 저해하여 1995년의 NPT연장에 장애가 될 것을 우려하고 있다.

둘째, 미국은 일본이 역내에서 건설적인 안보역할을 수행하기를 기대하고 있으나, 북한 핵문제 및 미사일 개발에 자극받아 일본이 군사대국화를 추진하는 것을 우려하고 있다.

셋째, 중국은 북한 핵문제 해결과정에서 대북한 경제제재를 반대하는 등 미국과 의견차이를 보여 왔다. 따라서 북한 핵문제는 美·中關係에도 惡影響을 미칠 수 있는 잠재성을 가지고 있다.

넷째, 미국은 냉전이후시대의 다양한 안보문제를 논의하기 위한 場으로 동북아지역에서도 다자간 안보대화를 추진하고 있으나, 북한 핵문제 및 북한의 불참은 이와 같은 동북아지역 다자간 안보대화의 발전에 장애가 되고 있다.

북한 핵문제 해결과 관련한 미국의 목표는 北韓 核問題의 透明性 保障, 여타 국가 및 지역에서의 핵무기 개발의도 억지, NPT연장 협상에 대한 악영향 배제 등으로 볼 수 있다.

첫째, 미국은 북한 핵문제의 투명성을 보장하기 위하여는 북한이 핵시설의 가동을 동결하는 것과 함께 IAEA 사찰에 성실히 응하여야 한다는 입장을 취하고 있다.

둘째, 미국은 우크라이나 등 구소련 국가들이 핵무기를 해체하는

데 합의하도록 하였으며, 이라크 등 중동지역 국가들이 핵무기를 개발하는 것을 심각히 우려하고 있다. 따라서 미국은 북한 핵문제를 외교적으로 성공리에 해결하여 비핵국가들의 핵무기 보유 시도를 사전에 예방하려 하고 있다.

셋째, 核擴散禁止條約은 기탁국들의 핵무기 보유에 대한 기득권만을 인정한다는 점에서 비핵보유국들로부터 불평등한 조약이라는 비난을 받고 있으므로, 미국은 북한 핵문제가 NPT연장에 미칠 잠재적 악영향을 우려하고 있다.

이와 같은 목표하에 미국은 협상의 원칙과 관련하여 1993년 11월에 개최된 한·미 정상회담에서 「철저하고 광범위한」(Thorough and Broad) 접근을 모색하기로 한 바 있다. 철저하고 광범위한 접근은 핵문제의 철저하고 완전한 해결을 위하여 모든 가능한 방안을 활용하자는 것이다. 반면, 북한은 핵문제와 미·북 관계개선을 「일괄타결」(Package Deal) 방식으로 해결하자고 주장하였다.

미국의 대북한 핵협상을 戰術的 次元에서 보면, 미국은 북한 핵문제를 해결함에 있어 외교적 접근이 적절하다는 인식하에 항해도(Road-Map) 접근방식을 사용하고 있는 것으로 분석된다. 항해도 접근방식은 협상상대의 목표 및 의도가 불명확할 때, 협상상대가 협상타결의 조건들을 제시하게 하고 이에 대응하는 형태를 취하는 것으로서, 미국은 항해도 접근방식에 따라 북한과 3단계에 걸친 고위급 회담을 개최하여 북한의 NPT탈퇴를 억제시켰으며 기본합의문을 도출해냈다.

미국은 북한 핵문제의 투명성을 제고시키기 위하여 協商의 手段으로 당근과 채찍을 사안에 따라 적절하게 사용하여야 한다는 입장

을 가지고 있다. 미국이 북한에 대하여 제공할 수 있는 궁극적 당근은 미·북 관계개선이며, 미국이 북한의 핵문제를 해결하기 위하여 동원할 수 있는 체찍은 국제적 압력 및 대북한 경제·군사제재 등을 고려할 수 있다.

Ⅲ. 美國의 對北協商

1. 고위급회담 이전

미국은 서울올림픽 직전에 북한에 대하여 올림픽을 방해하지 않는다면 일련의 유화조치를 취할 것을 북한에 제의하였다. 미국은 노태우대통령의 「7·7 선언」에 호응하는 동시에 이와 같은 제의를 실천하기 위한 조치의 일환으로 북한에 대한 적대정책을 완화시킨 바 있다. 즉, 미국은 미 외교관이 북한인사를 접촉하는 것을 허용하고, 북한의 非公式·非政府 인사가 학술 및 문화행사에 참석하기 위하여 미국을 방문하는 것을 허용하고, 미국 시민의 친지 방문 및 학술·문화 행사 참가를 위한 북한 방문을 허용하고, 사안별로 인도적 차원에서의 대북한 수출 허용 등의 조치를 취하였다.⁴⁾

이러한 미국의 대북한 유화조치에 따라 1988년 12월부터 미국과 북한은 북경에서 참사관급 접촉을 시작하였으며, 고위급회담 이전까지 33차례의 회담을 가졌다. 동 회담에서 미국은 북한에 대하여 ①

4) Daniel Russel, "U.S.-North Korean Relations," in Current Issues in Korean-U.S. Relations : Korean-American Dialogue (Seoul : The Institute for Far Eastern Studies, 1993), p.49 ; 吉埏宇 등 공저 「美國 클린턴 行政府의 東北亞政策과 東北亞秩序 變化」(서울 : 民族統一研究院, 1993), p.61 참조.

남북대화의 실질적 진전, ②IAEA와의 안전협정 체결, ③한국전에서 실종된 미군 유해반환, ④테러행위 중지, ⑤인권상황 개선, ⑥미사일 및 관련기술 수출 금지 등을 요구하였다. 한편 북한은 미국에게 ①주한미군 철수, ②남북한의 상호감군, ③휴전협정의 평화협정으로의 대체, ④팀스피리트훈련 중지, ⑤북·미간 직접 대화 및 관계개선, ⑥미군 유해송환을 위한 양국 정부간 협의 등을 주장하였다.⁵⁾ 이에 대하여 미국은 한국을 배제한 상태에서 북한과의 평화협정 논의는 불가하다는 입장을 고수하였으며, 남북한 쌍방이 원한다면 남북대화에 미국이 참여하는 방식은 고려할 수 있다는 입장을 밝힌 바 있다.

북한은 위와 같은 미국의 유화조치에 대하여 1990년 5월부터 208구의 미군 유해를 송환하였으며, 미국은 이에 대한 보상으로 북한에 89만달러를 지불하였다.⁶⁾

이후 미국은 1991년에 한반도에서 핵무기를 철수하였다고 발표하였으며, 노태우 대통령은 한반도에 핵무기가 존재하지 않는다고 선언하였다. 동시에 양국은 1992년의 팀스피리트 훈련을 취소할 용의를 표명하였다. 한편 미국의 아놀드 캔터 국무부 차관보와 북한의

5) Richard H. Solomon, "The Last Glacier : The Korean Peninsula and the Post-Cold War Era," 미 하원 외무위 동아 태 소위원회, 1991. 2. 11, p.107; 吉烜宇, "北·美關係와 韓國 : 過去, 現在와 未來" 「南北韓關係와 美國」 (서울 : 民族統一研究院 세미나 시리즈 94-02, 1994), p.11 참조.

6) 미국은 유해송환 관련, 북한에 한구당 2천달러에서 3천달러를 보상할 것을 제시하고 있으나, 북한은 3만달러를 요구하고 있다. Congressional Research Service, *Korea : Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea*, (Washington D.C : Congressional Research Service, November 29, 1994), pp.1-7 참조.

김용순 노동당 국제담당 비서관에 1992년 1월 첫번째 고위급회담이 개최되었다. 이에 따라 북한은 1992년 1월에 IAEA와 안전협정을 체결하였다. IAEA는 1992년 6월부터 1993년 2월까지 6차례의 일반사찰을 실시하였으며, 그 과정에서 IAEA는 북한이 IAEA에 신고한 양보다 많은 플루토늄을 추출하였다는 사실을 밝혀냈다. IAEA는 1993년 2월에 북한에 대하여 특별사찰을 요구하였고, 이에 반발한 북한은 1993년 3월 12일 NPT를 탈퇴한다고 발표하였다.

2. 1, 2단계 고위급회담

미국은 북한의 NPT 脫退에 대응하여 유엔에서 결의한 회원국에 대한 핵문제 해결 촉진 권고⁷⁾에 근거하여 1993년 6월 2~11일 뉴욕에서 미·북한간 제1단계 고위급 회담을 개최하였다. 제1단계 미·북 고위급회담은 북한의 NPT탈퇴 유보선언을 유도하고 NPT체제 및 IAEA의 安全措置가 북한에 계속 적용되도록 함으로써 IAEA 사찰 재개의 법적 근거를 확보하게 되었다.

7) 유엔 안보리는 제825호 결의를 통하여 북한 핵문제에 대한 다음과 같은 사항을 발표하였다. 1. 북한에 대해 1993년 3월 12일자 서한에 담긴 NPT 탈퇴 선언을 재고하고 NPT에 대한 이행의무를 재확인할 것을 요청한다. 2. 또한 북한에 대해 조약상 핵무기 확산방지 의무를 준수할 것과 IAEA 이사회의 1993년 2월 25일자 결의안에 명시된대로 IAEA와 안전조치 협정을 이행할 것을 요청한다. 3. IAEA 사무총장에 대해 IAEA 이사회가 지적한 문제들을 해결하기 위해 북한과 협의를 계속할 것과, 적절한 시기에 그 결과를 안보리에 보고할 것을 요청한다. 4. 모든 회원국들에 대해 북한이 이 결의에 긍정적으로 호응하도록 권고할 것을 촉구하며 또한 문제해결을 촉진시켜 나갈 것을 권유한다. 5. 안보리는 이 문제에 계속 관여하면서, 필요하다면 추가적인 조치를 취할 것을 검토하기로 결정한다.

미국과 북한은 제1단계 고위급 회담에서 핵확산방지 목적에 부합되게 한반도비핵화에 관한 남북한 공동선언을 지지할 것을 표명하였으며, 북한은 필요하다고 인정하는 기간 동안 NPT로부터의 탈퇴 효력(the effectuation of withdrawal)을 일방적으로 정지(suspend) 시키기로 하였다. 미국과 북한은 첫째, 핵무기를 포함한 무력의 불사용 및 불위협 보장, 둘째, 전면적인 핵안전조치의 공정한 적용을 포함한, 비핵화된 한반도의 평화와 안전의 보장과 상대방 주권의 상호존중 및 내정 불간섭, 셋째, 한반도의 평화적 통일 지지 등 원칙에 합의하였다.

미국과 북한은 1993년 7월 14~19일 제네바에서 제2단계 고위급 회담을 개최하였으며, 미국은 제1단계 회담에서 북한이 NPT잔류를 수용했다는 전제하에 제2단계 회담에서는 IAEA 사찰문제 해결에 주력하였다.

제2단계 미·북 고위급 회담에서는 북한이 IAEA 사찰의 필요성을 인정하고 IAEA와의 협상 용의를 표명함으로써 북한의 NPT잔류가 기정사실화되었는 바, 동 회담의 공동보도문의 내용은 다음과 같다. 첫째, 양국은 제1차 미·북 고위급 회담 공동발표문의 원칙을 재확인하였다. 둘째, 북한 핵문제의 중국적 해결방안의 일환으로서 현존 흑연감속원자로와 그와 관련된 핵시설들을 경수로로 교체하는 것이 바람직한 바, 미국은 북한의 경수로 도입을 지지하며 이를 위한 방도를 북한과 함께 모색할 용의를 표명하였다. 셋째, 양국은 IAEA 핵안전조치의 완전하고 공정한 적용이 NPT체제 유지에 필수적이라는 것에 대하여 견해를 같이 하였다. 넷째, 북한은 안전조치와 관련한 현안문제와 기타 문제들에 관한 IAEA와의 협상을 가능한 빠른

시일내에 시작할 용의를 표명하였다. 다섯째, 양국은 한반도의 비핵화에 관한 남북공동선언 이행의 중요성을 재확인하며, 북한은 빠른 시일내에 남북회담을 시작할 용의를 재확인하였다. 여섯째, 핵문제 관련 현안 및 미국과 북한 사이의 전반적 관계개선의 기초를 마련하기 위하여 2개월내 회담을 진행하기로 합의하였다.

그러나 IAEA의 대북사찰 및 남북대화가 진전되지 않음에 따라 1993년 9월로 예정된 미·북간 제3단계 고위급회담은 개최되지 않았다. 이후 미국과 북한은 일련의 비공개 실무접촉(1993. 11. 24~12. 29)을 통해 IAEA가 북한의 7개 신고시설에 대한 임시·일반사찰을 재개하는데 합의하였으나, 미·북한간 실무접촉 합의사항에 대한 해석상 차이로 인하여 대북사찰이 지연되었다. 즉, IAEA 임시·일반사찰에 대하여 미국은 NPT회원국이 수용하는 전면적 범위의 임시·일반사찰로 해석하였으나, 북한은 NPT탈퇴 유보의 특수상황에서 核安全措施의 連續性 維持를 위한 제한적 사찰이라고 주장하였다.

대북사찰의 지연으로 UN안보리의 제재문제가 다시 대두되자 북한은 1994년 2월 15일 IAEA에 7개 신고시설에 대한 사찰을 수용할 것을 통보하였으며, 미·북 실무접촉이 재개되었다. 미국과 북한은 뉴욕에서 가진 실무접촉 결과를 합의문 형식으로 1994년 2월 25일 발표하였으며, 그 내용은 다음과 같다. 미국과 북한은 1994년 3월 1일자로 다음과 같은 사항을 동시에 추진한다. 첫째, 미국은 한국의 1994년 팀스피리트훈련 중지 결정에 동의한다. 둘째, 핵안전 조치의 연속성을 위하여 북한과 IAEA간에 2월 15일 합의된 사찰을 실시한다. 셋째, 남북 특사교환을 위한 실무접촉을 판문점에서

재개한다. 넷째, 미국과 북한은 제3단계 미·북 회담을 1994년 3월 21일 제네바에서 개최한다. 그러나 IAEA의 연속성 사찰 결과, 핵 안전조치의 연속성이 충분히 보장되지 않고, 남북 특사교환이 성사되지 않음에 따라 3월 21일로 예정되었던 미·북간 3단계 회담은 개최되지 않았다.⁸⁾

북한측의 남북 특사교환을 위한 실무접촉에서의 불바다 발언사건과 국제공조체제에 의한 대북제재에 의하여 한반도에 긴장이 고조된 가운데, 미국의 전직 대통령인 지미 카터씨가 6월 15일 북한을 방문하여 김일성과 개인적 자격으로 회담을 가졌다. 카터 전 미국대통령은 북한 방문후 김영삼 대통령에게 김일성의 정상회담 개최의사를 전달하였으며, 이에 대하여 김 대통령이 즉각 수락함으로써 남북한은 정상회담을 1994년 8월 25일에 평양에서 개최하기로 합의하였다.

3. 3단계 고위급회담

미국은 김일성이 카터 전대통령을 통하여 핵개발 동결의사를 밝힘에 따라, 7월 8일 제네바에서 미·북 3단계 회담을 재개하였다. 그러나 김일성이 7월 8일 사망함에 따라 미·북 3단계 회담은 하루

8) 북한 핵문제 관련 미·북한간 협상 및 북한의 의도에 대한 자세한 분석은 다음과 같은 보고서에 잘 나타나 있다. 民族統一研究院, 「北韓 核問題와 南北關係: 展開過程 및 發展展望」 (서울: 民族統一研究院, 1994); Congressional Research Service, *North Korea's Nuclear Weapons Program*. (Washington, D.C.: Congressional Research Service, January 25, 1994); Larry A. Niksch, *CRS Issue Brief: North Korea's Nuclear Weapons Program*. (Washington, D.C.: Congressional Research Service, February 16, 1994).

만에 연기되었으며, 미국과 북한은 제네바에서 8월 5~13일 개최된 3단계 1차회담에서 다음과 같은 사항에 합의하였다.

첫째, 북한은 흑연감속로들과 연관시설들을 경수로 발전소로 교체할 용의를 표명하였으며 미국은 가능한한 빠른 시일안으로 2백만kW 발전능력의 경수로 발전소들을 북한에 제공하며 그동안 북한에 흑연감속로들을 대신할 대용에너지기를 제공하기 위한 조치를 취하기로 하였다. 북한은 경수로와 대용에너지기 제공조치에 대한 미국의 담보를 받는 대가로 5만kW, 20만kW 발전능력의 흑연감속로들의 건설을 동결하고 재처리를 하지 않으며 방사화학실험소를 봉인하고 國際原子力機構의 감시밑에 두기로 하였다.

둘째, 북한과 미국은 정치·경제관계의 완전한 정상화를 위한 조치로서 각기 상대방의 수도에 외교대표부를 설치하고 무역 및 투자장벽을 완화하기로 하였다.

셋째, 한반도의 비핵화와 평화 및 안전을 이룩하도록 하기 위하여 미국은 북한에 핵무기를 사용하거나 핵무기로 위협하지 않는다는 담보를 제공할 용의를 표명하였으며 북한은 한반도의 비핵화에 관한 남북 공동선언을 이행할 일관된 용의를 표명하였다.

넷째, 북한은 핵확산금지조약의 회원국으로 남아있으며 조약에 따르는 안전협정의 이행을 허용할 용의를 표명하였다.

위와 같은 합의사항을 이행하기 위하여 미국과 북한은 전문가 협상을 진행하기로 하였으며, 3단계 2차회담을 1994년 9월 23일 제네바에서 재개하여 10월 21일 기본합의문에 합의하였다.

IV. 美國의 對北韓 關係改善 展望

1. 기본합의문

미국의 대북한 관계개선을 전망하기 위하여 가장 중요한 것은 기본합의문의 내용이다. 미국과 북한이 합의한 기본합의문(Agreed Framework between the United States of America and the Democratic Peoples's Republic of Korea)은 ①경수로 지원 조항, ②관계 개선 조항, ③한반도 비핵화 조항, ④NPT체제 유지 조항으로 구성되어 있다. 한편 클린턴 대통령은 10월 20일 김정일에 대한 친서를 통하여 기본합의문의 이행을 북한에 대하여 약속하였다.

첫째, 기본합의문 중 경수로 지원 조항은 다음과 같은 내용을 담고 있다. 미국은 2003년까지 2,000MW에 상당하는 경수로를 북한이 건설하는 것을 지원한다. 이를 위하여 미국은 대북 경수로 지원을 위한 국제컨소시엄을 구성한다. 미국은 국제컨소시엄을 대표하여 6개월안에 북한과 경수로 공급계약을 체결하며, 이를 위한 전문가회담을 가능한한 빠른 시일안에 개최한다.

미국은 북한의 흑연감속로 건설 중단에 따른 에너지 손실을 보상하기 위하여 첫번째 경수로 완성시까지 대체에너지를 공급한다. 대체에너지는 난방과 전력생산을 위한 중유로 한다. 대체에너지의 공급은 3개월안에 개시하며 연간 50만톤까지 공급하기로 한다.

북한은 경수로 지원 및 대체에너지 제공에 대한 미국의 약속이 접수되는 즉시 흑연감속로 가동을 중지하며, 궁극적으로는 흑연감속로

와 부속시설들을 해체한다. 북한은 흑연감속로 가동을 1개월안에 동결한다. 북한은 IAEA가 핵동결을 감시하는데 협조한다. 흑연감속로의 해체는 경수로 건설이 완성되는 시점에 완결한다. 미국과 북한은 5MW 실험용원자로에서 추출된 폐연료봉의 안전한 저장방법을 강구하며, 경수로 건설기간 중에 폐연료봉을 폐기하도록 한다.

미국과 북한은 경수로 지원과 대체에너지 제공문제 관련 전문가 회담 및 폐연료봉의 처리와 폐기 관련 전문가 회담을 가능한 빠른 시일안에 개최한다.

둘째, 관계개선 관련 조항은 다음과 같은 내용을 담고 있다. 양측은 정치 및 경제관계를 정상화하기 위하여 노력한다. 합의문 서명후 3개월안에 양측은 금융거래 및 통신을 포함한 투자와 무역상의 장벽을 낮추기로 한다. 양측은 영사 및 기술적 문제를 해결하기 위한 전문가 회담을 개최하여 상대방의 수도에 연락사무소를 개설한다. 양측의 관심사항에 대한 해결이 진전될 경우, 미국과 북한은 양자관계를 대사급까지 격상한다.

셋째, 한반도 비핵화 조항은 다음과 같은 내용을 담고 있다. 양측은 비핵화된 한반도의 평화와 안전을 위하여 협조한다. 미국은 대북한 핵무기 불사용 및 불위협을 공식적으로 확약한다. 북한은 한반도 비핵화공동선언을 이행하기 위하여 노력한다. 북한은 본 합의문이 남북대화의 여건을 조성한다는 전제하에 남북대화를 재개한다.

넷째, NPT체제 유지 조항은 다음과 같은 내용을 담고 있다. 양측은 NPT체제 강화를 위하여 노력한다. 북한은 NPT체제의 일원으로서 남아 있을 것이며, 안전협정의 이행을 수락한다. 경수로사업의 공급계약이 체결되는 시점에 IAEA의 동결시설을 포함한 부대시설에 대

한 임시 및 일반사찰이 재개된다.

경수로 지원사업이 상당히 진척된 시점 즉, 핵심부품이 인도되기 이전에 북한은 IAEA와의 안전협정에 근거하여 북한내의 모든 핵시설과 북한의 핵시설 관련 초기보고서에 대한 정확도 및 완성도를 제고하기 위한 완전한 사찰이 이행되도록 한다.

기본합의문은 17개월간의 미국과 북한간 회담을 거쳐 완성되었으나, 동 합의문은 비공개 부속조항을 담고 있으며, 그 내용은 알려지지 않고 있다. 한편 미국은 가칭 한국에너지개발기구(Korea Energy Development Organization : KEDO)라는 국제컨소시엄을 구성하여 약 40억달러에 달하는 경수로 건설비용을 지원하기로 북한과 합의하였다. 따라서 한국은 상기금액 중 약 55%에 달하는 금액을 조달할 것으로 예상되며, 나머지는 일본을 포함한 국제사회가 비용을 부담할 것으로 알려지고 있다.⁹⁾

기본합의문 중 미국의 대북한 관계개선과 관련된 조항은 관계개선의 속도를 자세하게 제시하지는 않고 있다. 따라서 미국의 대북한 관계개선의 수준과 속도를 전망하기 위하여는 미국의 대적성국가와의 관계개선 사례를 분석하는 것이 필요하다.

2. 미국의 대북한 관계정상화

가. 미·중 및 미·베트남 관계개선

9) Congressional Research Service, *Korea : Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea*, (Washington D.C : Congressional Research Service, November 29, 1994), p.8 참조.

(1) 미·중 관계개선

미국은 1949년 장개석 정부가 대만으로 패퇴하였음에도 불구하고 중화인민공화국 정부를 승인하지 않았다. 그러나, 미국은 1954년에서 1972년 사이에 스위스 및 폴란드 등지에서 중화인민공화국 정부와 접촉을 유지하고 있었다. 1971년 7월 키신저가 중국을 방문함으로써 시작된 양국간 수교교섭은 닉슨 대통령이 1972년 2월 중국을 방문하여 중국의 주은래 총리와 양국관계의 정상화가 바람직하다는 데 합의하였다. 이에 따라 1973년 2월 양국은 상대방의 수도에 연락사무소를 개설하기로 합의한 후 5월에 연락사무소를 개설하였다.

카터대통령은 1978년 12월 미국과 중국은 1979년 1월 1일부로 대사급 외교관을 교환하는 외교관계를 설정하고 대만과의 외교관계를 단절한다고 발표하였다.¹⁰⁾

1979년 10월 미국은 미국내 중국자산에 대한 동결을 해제함으로써, 중국이 미국과 무역을 재개할 수 있도록 하였다. 한편 1979년 7월 미국이 중국에 대하여 최혜국대우를 부여하는 것을 골자로 하는 무역협정을 체결하였으며, 동 협정은 1980년 2월 1일부터 발효되었다. 이에 따라 중국은 1980년 4월에 국제통화기금(IMF)에 가입하였으며, 1982년에 관세무역일반협정(GATT)에 옵서버 자격으로 참여하였다. 현재 중국은 1986년에 GATT가입신청서를 제출한 상태로서 대만이 1950년에 탈퇴한 중국의 회원국 자격을 회복하려

10) 미국은 ①중화인민공화국이 중국의 유일한 합법정부임을 인정하고, ②대만은 중국의 일부라는 점을 인정하며, ③대만과의 공식적 관계를 단절하고 대만주둔 미군을 철수한다고 발표하였다. 한편 중국의 덩소평 부총리가 1979년 1월 미국을 방문하여 ①영사협정, ②과학기술 협정, ③핵가속기 건설에 대한 미국의 원조협정, ④NASA에 의한 통신위성 발사협정, ⑤문화교류협정, ⑥학술교류협정을 체결하였다.

하고 있다.¹¹⁾

(2) 미·베트남 관계개선

미국은 베트남 참전이후 베트남을 적대국가로서 분류하여 대베트남 제재조치를 적용하였으며 북한도 같은 상황에 처해 있다는 점을 감안할 때 미국의 대베트남 관계개선 방식은 미국의 대북한 관계개선 과정을 전망하는 데 참고가 될 것이다.

미국은 1964년 베트남전에 참전하면서 대베트남 경제제재조치를 취한 이래 1975년 베트남 공산화이후 대베트남 경제제재조치를 확대하였으며, 1978년 베트남이 캄보디아를 침공하자 대베트남 경제제재조치를 더욱 강화했다. 미국은 베트남이 1989년 캄보디아에서 철수하기 시작하자 대베트남제재조치 완화에 대하여 논의하기 시작하였으며, 1991년 4월 베트남과의 관계정상화 계획을 수립하였다.

미국의 대베트남 관계개선 협상은 전술한 미국의 대북한 협상과 마찬가지로 항해도 접근방식(Road-Map)에 근거하여 베트남의 약속 이행여부에 따라 단계적으로 대베트남제재를 완화하는 방식으로 진행되었으며, 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 1단계로서 베트남이 1991년 10월의 캄보디아평화협정에 조인하는 시점을 시작으로 베트남과 미국은 다음과 같은 사항을 이행한다.

베트남은 미군 전쟁포로와 실종자 문제 해결을 위하여 협력하고

11) Congressional Research Service, *Vietnam : Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of U.S. Diplomatic and Economic Relations*, (Washington D.C. : The Library of Congress, August 4, 1994), pp.32-36 참조.

미국과 관련된 억류자를 베트남에서 2년안에 출국할 수 있도록 조치한다.

미국은 뉴욕주재 베트남 외교관의 25마일 여행제한을 철폐하고, 외교관계 정상화를 위한 양자간 대화를 시작하며, 미국 단체여행단의 베트남방문을 허용하며 대캄보디아 경제관계를 자유화한다.

둘째, 2단계로서 캄보디아 UN평화유지군 주둔이 순조로이 진행될 경우 다음과 같은 사항을 이행한다.

베트남은 파리협정을 준수하고 미군 전쟁포로와 실종자 문제 해결에 대하여 계속 협력한다.

미국은 양국관계 정상화 회담을 위한 고위대표단을 하노이에 파견하며, 미국과 베트남간 통신망 연결, 미국 기업과 베트남간의 계약 체결 허용, 기본적 생필품에 대한 미국과 베트남간 상업거래 허용, 국제금융기관에 대한 베트남의 채불금 지불 지원, 미국 기업의 베트남내 사무소설치 허가, 비정부차원의 대베트남 협력계획에 대한 규제 철폐 등을 조치한다.

셋째, 캄보디아의 안정을 위한 UN활동이 정착될 경우 다음과 같은 사항을 이행한다.

베트남은 캄보디아문제에 대한 캄보디아평화협정을 준수하며, 캄보디아 주둔 베트남군의 완전 철수, 미군 전쟁포로 및 실종자문제 해결, 미군유해송환 등을 이행한다.

미국은 양국간 연락사무소 설치와 무역금수조치의 전면해제, 기본적 생필품에 대한 국제금융기관들의 대베트남 원조 회의 지원 등을 이행한다.

넷째, 4단계로서 캄보디아의 자유총선거 실시와 미군 전쟁포로 및

실종자문제의 완전해결을 조건으로 미국은 대사급 수준 외교관계 수립, 베트남에 대한 최혜국대우 부여, 기본적 생필품 분야 이외에 대한 국제금융기관의 지원 등을 이행한다.¹²⁾

미국은 이와 같은 항해도 접근 방식에 근거하여 1991년 12월 베트남에 대한 관광금지를 해제한데 이어, 1992년 12월 미 기업들의 베트남 사무소 개설 허용, 1993년 7월 베트남에 대한 여신승인, 1993년 9월 미 기업의 현지 프로젝트 참여 허용, 1993년 12월 대 베트남 경제제재조치의 일부 해제, 1994년 2월 4일 대베트남 금수 조치의 전면 해제 등을 단계적으로 조치하였다. 1994년 9월 하노이를 방문한 미 국무부 대표단은 양국간 연락사무소가 가능한 빠른 시일안에 개설될 것이라고 발표하였다.¹³⁾

나. 미국의 대북한 제재조치

미국은 북한을 적성국가로 분류하여 대북관계를 규제하는 여러가지 조치를 취하고 있는 바, ①북한이 테러국가로 분류되어 적용받고 있는 조치, ②인권문제와 관련해서 적용받고 있는 조치 및 ③공산주의 국가에 대하여 취하고 있는 조치 등이 있다. 한편 미국의 대북한 제재조치 완화는 일반적으로 행정부와 대통령의 결정으로 이루어질 수 있으나, 의회와의 협조 또는 승인을 필요로 하는 경우가 있다. 다음에서는 미국이 대북한 관계개선을 추진하기 위하여 완화해야 할 필요성이 있는 대북한 제재조치를 경제제재조치와 핵관련 협

12) Congressional Research Service, 앞의 책, pp.37-38 참조.

13) Congressional Research Service, *Vietnam-U.S. Relations : The Debate Over Normalization*, (Washington, D.C. : The Library of Congress, October 27, 1994).

력에 필요한 조치로 나누어 분석한다.

(1) 경제제재조치

미국의 대북한 제재조치 중 외교적 성격을 띠고 있는 것은 첫째, 북한의 유엔주재 외교관에 대한 25마일 반경박의 여행 금지이다. 이 조치는 국무부가 FBI와 CIA의 협의하에 폐지 또는 완화할 수 있다.

둘째, 미국은 북한의 대남 침공에 대하여 미국의 수출규제령(Export Control Act)에 의거하여 1950년 6월 28일 대북한 금수조치를 취하였다. 미국은 또한 중공군의 한국전 개입에 대응하여 국가비상사태시 적용할 수 있는 적성국교역령(Trading With the Enemy Act)에 의거, 1950년 12월 17일 해외자산규제규정(Foreign Assets Control Regulations)을 발효시킴으로써 북한에 대한 경제관계를 전면적으로 단절하는 조치를 취하였다. 이와 같은 대북한 경제관계 전면 단절조치의 연장은 대통령에 의하여 매년 결정되며, 1994년 9월 8일의 대통령 결정으로 북한에 대한 全面的 經濟關係 단절 조치는 1995년 9월 14일까지 유효한 상태이다. 미 행정부는 동 규제조치를 완화 또는 폐지할 수 있다.

셋째, 미국은 북한에 대하여 무역협정연장령(Trade Agreements Extension Act)에 의거, 1951년 8월 1일 이후 최혜국(MFN) 대우를 부여하지 않고 있다. 이 조치는 북한이 자국 국민들의 해외이주를 허용한다는 대통령의 판단 또는 미국과 북한간 특정한 조항이 포함된 쌍무협정 체결에 의하여 폐지 또는 수정할 수 있다.

넷째, 미국은 북한을 국제적 테러행위를 지원하는 국가로 분류하

여 1988년 1월 20일 이후 수출행정령(Export Administration Act)에 의거, 북한의 군사력이나 국제적 테러행위 지원에 도움이 될 수 있다고 판단되는 물자의 대북 수출을 금지하고 있다. 이러한 규제를 해제하기 위하여는 미국 대통령이 국가안보에 필수적이라고 판단할 경우, 특정거래에 대한 금지를 철회할 수 있으나 의회와 협의해야 한다.

다섯째, 미국은 북한을 공산주의국가로 분류하여 해외원조령(Foreign Assistance Act)에 의거, 북한에 대한 원조를 전면 금지하고 있다. 그러나, 대통령은 국가이익에 도움이 된다고 판단하면 일정기간 동안 동 조치를 해제할 수 있다.

이외에도 미국은 북한을 인권 침해국가로 분류하여 대북한 원조를 금지하고 있으며, 국제금융기관인 IMF 및 IBRD와 ADB의 이사진에 대한 영향력 행사를 통하여 대북한 차관제공 등 금융지원을 금지하도록 할 수 있다.¹⁴⁾

(2) 핵관련 협력제한조치

미국은 북한과의 기본합의문을 이행하기 위하여 북한에 중유를 공급하여야 하는 입장에 있다. 그런데 북한은 상기한 여러가지 미국 국내법에 의하여 원조금지 대상국가에 포함되어 있으므로 미국이 북한 중유를 공급하기 위해서는 미국의 대북 經濟制裁措置 緩和가 선행되어야 할 것으로 판단된다.

14) Congressional Research Service, *Korea : Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea*, (Washington D. C. : The Library of Congress, November 29, 1994), pp.21-36 참조.

장기적 측면에서 보면, 미국의 KEDO를 통한 대북한 경수로 지원 사업은 다음과 같은 미국 국내법에 저촉될 가능성이 있다. 즉, 미국이 외국과 직접적으로 핵관련 협조사업을 추진할 경우에는 원자력 에너지법(Atomic Energy Act)과 핵비확산법(Nuclear Nonproliferation Act)의 규제를 받게 되어 있다. 따라서 미국이 직접적으로 북한의 경수로 건설사업에 참여할 경우에는 미국이 북한과 양자간 원자력협정을 체결하여야 한다. 한편 미국이 직접적으로 건설에 참여하지 않는다 하더라도 미국의 핵기술이 제3국을 통하여 북한에 이전될 경우에는 북한이 IAEA의 안전협정을 성실히 준수하여야 한다는 전제조건이 미국 국내법에 명시되어 있다. 따라서 미국이 국가적 차원에서 KEDO에 참여하지 않더라도 미국 기업 또는 미국 기업의 기술이전을 받는 한국기업이 북한의 경수로 건설사업에 참여할 경우에는 미국과 북한간 원자력협정이 체결되어야 할 것으로 판단된다.¹⁵⁾

다. 미국의 대북한 관계개선 고려사항

미국과 북한은 전술한 배경에서의 참사관급 접촉과 3단계 고위급 회담을 통하여 미·북 관계개선의 고려사항을 제시해 왔으며, 기본 합의문의 타결로 인하여 고려사항의 상당한 부분은 이미 이행되고 있거나 이행에 대한 합의가 이루어진 상태이다. 우선 미국이 북한에 제시한 관계개선의 고려사항을 사안별 중요성의 순위에 따라 미국 측 입장에서 정리하면 다음과 같다.

15) Congressional Research Service, 앞의 책, pp.37-41 참조.

첫째, 북한 핵개발의 동결문제이다. 북한은 기본합의문에 따라 핵개발을 동결하였으나, 폐연료봉의 처리문제를 둘러싸고 미국과 북한은 전문가회담을 진행중이다. 또한 북한 핵개발의 동결이 확실해지는 조치인 흑연감속로 및 부속시설의 해체는 경수로 건설이 완성되는 시점까지 연기된 상태이다.

둘째, 북한 핵문제의 투명성 확보문제이다. 북한 핵문제의 투명성 확보문제는 다시 IAEA의 안전협정 이행문제와 남북한 상호사찰문제로 나뉘어진다. IAEA에 의한 대북 핵사찰은 기본합의문에 따라 경수로사업의 기본계약이 체결되는 시점(기본합의문 서명후 6개월 안)에 IAEA의 임시 및 일반사찰이 재개될 예정이다. 그러나, IAEA의 완전한 사찰은 핵심부품이 인도되기 이전(약 4-5년후)에 시행하도록 되어 있다. 따라서 북한 핵문제의 과거문제에 대한 완전한 규명은 1999년 또는 2000년경에 이루어지는 것이다.

한편 미국은 한반도의 비핵화공동선언이 이행되어야 한다고 주장하고 있는 바, 한반도 비핵화공동선언을 이행하기 위하여는 남북한 핵통제공동위원회가 재가동되어야 할 것이다. 핵통제공동위원회는 남북 상호사찰문제를 논의하게 될 것이며, 남북 상호사찰은 북한 핵문제의 투명성을 확보하는데 있어 IAEA사찰을 보완하는 방향으로 추진할 수 있을 것이다.

셋째, 남북대화의 실질적 진전문제이다. 남북대화의 실질적 진전문제는 기본합의문에도 명시되어 있으며, 미국과 북한간 북경접촉 및 고위급회담에서도 미국측이 지속적으로 요구하고 있는 사안이다. 따라서 남북대화 재개문제는 미국의 대북한 관계개선에 있어 중요한 고려사항이다.

넷째, 한국전에서 실종된 미군 유해 반환문제이다. 미국은 한국전에서 실종된 미군에 대한 완전한 설명을 북한측에 요구하고 있으며, 북한도 미군 유해 반환문제에 대하여는 신축적인 입장을 보일 것으로 전망된다.

다섯째, 미사일 및 관련기술 수출금지 문제이다. 미국은 북한이 중동지역 국가들인 이란, 시리아, 및 리비아에 미사일을 수출하였다고 파악하고 있으며, 북한의 미사일수출이 미사일기술 확산을 방지하기 위한 미사일기술통제체제(Missile Technology Control Regime : MTCR)의 강화에 방해가 된다고 판단하고 있다.¹⁶⁾ 따라서 미국은 북한의 MTCR 가입을 관계개선의 전제조건화할 가능성이 있다.

여섯째, 북한의 테러행위 중지 및 인권상황의 개선문제이다. 미국은 전술한 바와 같이 북한을 테러국가 및 인권침해 국가로 분류하여, 대북한 경제관계를 규제하고 있다. 따라서 미·북 관계가 정상화되기 위하여는 북한이 국제적 테러를 지원하지 않는다는 확약과 북한내 인권상황에 대한 조사가 이루어져야 할 것이다.

3. 전 망

미국과 북한간 관계개선의 속도와 수준에 가장 큰 영향을 미칠 변수는 역시 북한 핵문제로서, 기본합의문을 북한이 성실히 이행할 것 인지의 여부가 중요한 문제이다.

미국 대북한 관계개선을 단기적으로 보면, 미국은 1995년 4월로

16) Congressional Research Service, *North Korea : Military Relations With the Middle East*, (Washington, D.C. : The Library of Congress, September 27, 1994) 참조.

예정된 NPT연장 협상 이전에 북한이 또 다시 핵문제를 가지고 국제사회에 파문을 일으키는 것이 바람직하지 않다는 판단하에 대체 에너지 제공과 무역 및 투자장벽 완화조치를 3개월안에 취하고 경수로 공급계약을 6개월안에 체결하기로 합의한 것으로 분석된다. 따라서 미국은 북한과의 연락사무소 개설은 상호주의 원칙하에 가능한 빠른 시일안에 추진할 것으로 예상된다.

미국은 북한과 연락사무소를 개설함으로써 정상적 외교채널을 통하여 북한 핵문제 해결을 심도있게 논의하는 동시에, 북한내 사정에 대하여 보다 정확한 정보를 가지게 될 것으로 보인다. 즉, 미국은 북한을 국제사회에서 고립시키기 보다는 북한이 국제사회의 책임있는 일원이 되게 함으로써 북한의 호전성과 미국에 대한 적대감을 완화시키려는 의도를 가지고 있는 것으로 보인다.

그러나 미국의 대북한 관계정상화는 전술한 미·중 관계정상화 및 미·베트남 관계개선 사례에서 본 바와 같이 상당한 시일이 걸릴 것으로 예상된다. 또한 기본합의문의 이행 완결시점이 2003년경이라는 점을 감안할 때, 미국의 대북한 관계정상화도 북한 핵개발의 투명성 확보문제와 연계되어 단계적으로 진행될 것으로 전망된다. 따라서 미국과 북한간 대사급 수준의 국교정상화는 대북 경수로 지원사업이 완결되는 시점 또는 흑연감속로 및 부속시설의 해체가 완결되는 시점에 가서야 가능할 것으로 예상된다.

한편 미·베트남 관계개선 사례가 시사하듯이 미국은 국교정상화 이전에도 대북한 금수조치를 해제한 바 있으므로, 미국은 대북한 경제제재 조치를 전술한 미·북 관계개선의 고려사항에 대한 북한의 태도와 연계하여 단계적으로 완화할 것으로 전망된다.

V. 結 論

미국의 대북한 관계개선은 기본합의문에 명시된 바와 같이 북한 핵문제의 해결과 연계되어 이미 진행되고 있다. 그러나 미국은 북한에 대하여 불신감을 가지고 있는 바, 북한이 기본합의문 및 관계개선의 고려사항을 성실히 이행하지 않을 경우 미국과 북한간 관계정상화는 난관에 봉착할 가능성이 많다.

한편 미국의 대북한 관계개선은 한국과 미국, 그리고 북한간 관계에 직·간접적으로 영향을 미칠 것이다. 첫째, 팀스피리트 훈련 중지와 한반도 주둔 미군문제이다. 팀스피리트 훈련 중지 문제는 김영삼 대통령과 클린턴 대통령간 정상회담에서 한국이 주도적으로 결정하기로 합의한 바 있으며, 1994년 팀스피리트 훈련은 연기된 상태이다. 한반도 주둔 미군 감축문제는 미·북한 협상과정에서 북한이 제기할 가능성이 많은 문제이며, 美國은 이미 駐韓美軍 減縮計劃을 設定하였으나 북한 핵문제로 인하여 그 實踐이 留保된 상태이다.

둘째, 남북한 군비축소 문제이다. 남북한 군비축소 문제는 주한미군 감축과 깊은 관련이 있는 문제이다. 북한 군사력의 휴전선 부근 전진배치가 해소되지 않은 상태에서 주한미군이 감축된다면 한반도의 군사력이 불균형상태를 보이게 될 것이므로 한반도의 안정을 위하여는 남북한 군사력의 감축이 동시에 추진되어야 할 것이다.

셋째, 북한과의 平和協定 締結問題이다. 북한은 남한을 배제한 상태에서 미국과 양자간 평화협정을 체결하기를 원하고 있다. 그러나 美國은 南韓을 排除한 상태에서는 북한과 어떠한 형태의 평화협정도 체결하지 않겠다는 입장이다. 따라서 북한과의 평화협정 체결문

제는 북한과 한국·미국간 또는 남북한간 평화협정을 미국과 중국이 보장하는 형태가 될 가능성이 높다.

넷째, 북한에 대한 美國의 投資 및 貿易制限 措置 緩和는 北韓의 經濟建設에 도움이 될 것이며, 남북한 경제관계 발전에도 긍정적 영향을 미치게 될 것이다.

다섯째, 북한의 국제금융기구 및 아·태경제협력체 참가에 대한 미국의 지원은 북한이 국제사회에서 책임있는 일원으로 활동하게 하는 계기가 될 것이며 북한의 경제난 타개에도 큰 도움이 될 것이다.

北韓 核問題의 解決은 核問題의 國際的 屬性으로 인하여 미국을 비롯한 한반도 주변국가들의 협조를 필요로 하고 있다. 그런데 북한 핵문제 해결과정에서 한반도 주변 4강은 각기 조금씩 다른 입장을 노출하고 있으며, 주변 4강의 立場差異는 미·북한 관계개선 과정에서도 여러가지 형태로 나타날 전망이다.

첫째, 日本, 中國, 러시아 등 3국의 北韓과의 關係 變化를 예상할 수 있다. 日本은 우선 미·북 관계개선이 진전될 경우, 北韓과의 修交를 摸索할 것이다. 중국은 미·북 관계개선에 따라 미국의 북한에 대한 영향력이 확대되는 것을 우려할 것으로 전망된다. 한편 러시아도 北韓에 대한 過去의 影響力을 回復하고자 하고 있으므로, 미국 또는 중국의 대북한 영향력 증대를 원하지 않을 것으로 예상된다. 이러한 주변국가들의 대북한 관계변화는 남북한관계에 주변국가들이 개입할 가능성을 높일 것으로 예상된다.

둘째, 미·북 관계개선은 동북아지역에서 미국이 보다 더 활발한 역할을 하는 계기가 될 것이다. 이 경우 미국은 동북아지역 안전의

보장자로서 또는 중개자로서의 역할을 하게 될 것이다. 따라서 東北亞地域 安保를 위한 南北韓과 美·日·中·러 등 6개국간 多者間 安保協議體의 구성이 가시화될 것으로 예상된다. 이러한 동북아시아 다자간 안보협의체가 한반도문제를 다루게 될 경우, 남북한관계의 안정화에는 도움이 될 것이나 남북한관계 진전에 장애가 될 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

셋째, 미·북 관계개선은 「豆滿江地域開發計劃」(TRADP) 등 동북아시아에서 이루어지고 있는 다자간 경제협력 사업에도 큰 영향을 미칠 것이다. 두만강지역개발계획에는 현재 북한, 중국, 러시아 등 접경 3국과 한국, 몽골 등 비접경국가가 정회원국으로 일본이 옵서버로 참여하고 있으며, 「유엔개발계획」(UNDP)이 주도하고 있다. 따라서 두만강지역개발계획의 수립과정에서는 中國의 役割이 가장 積極的이었던 반면, 北韓과 러시아는 相對的으로 疏外된 면이 있었다. 북한은 또한 나진·선봉지역을 자유무역지대로 설정하고 외자를 유치하려 노력하고 있으며 남한의 참여도 배제하지 않고 있으나, 북한의 노력은 핵문제와 북한의 투자위험도 등으로 인하여 큰 결실을 거두지 못하고 있다. 따라서 미·북 관계개선은 북한에 대한 투자를 촉진하는 효과를 가져오게 될 것이며, 북한의 경제건설에도 긍정적 영향을 미칠 것이다. 북한에 대한 직접투자 및 무역 증대는 북한으로 하여금 개방의 중요성을 인식하게 하는 효과가 있을 것이며, 이에 따라 남한과의 경제관계도 확대될 것으로 보인다.

Ⅱ. 綜 合 討 論

빈 면

綜 合 討 論

〈토 론〉

- 사회자 : 이상우(서강대 교수)
- 토론자 : 곽태환(미국 이스턴켄터키대 교수)
이성춘(한국일보 논설위원)
하용출(서울대 교수)
양호민(사회과학원 자문위원)

사회자 : 핵심부분만 골라 요령있게 토론해 주기 바란다. 토론 순서는 일정대로 하고 토론은 5분 정도 범위내로 지명토론 해주면 여기 오신 전문가들의 얘기를 듣는 시간을 가지도록 노력하겠다. 원장 양해를 얻어 5시 10분에 끝내겠다. 순서에 따라 곽태환 박사부터 지명 토론하겠다.

곽태환 : 작년에 제가 이곳에서 94년도에 새해 남북관계를 전망하면서 이런 이야기를 한적이 있다. “93년은 구름이 끼어있다가 94년도는 햇별이 날 것이다” 이렇게 얘기했는데 그 말이 틀렸기도 하고 맞기도 한 것 같은 기분이 든다. 원래 전망이라는 것은 상당히 어려운데 오늘도 몇가지 전망을 할까 한다. 여기 세분이 발표한 논문에 대해 동의하는 것이 너무나 많기 때문에 몇가지 앞으로 북한이 제기할 문제들에 관해 집중적으로 얘기할까 한다. 특히 지금 문제가 된 북·미합의문이 잘 이행된다고 보지 않을 수 없다고 생각한다.

오늘 발표에서 남북관계에 대해 여러가지 이유로 해서 약간 비관적인 전망을 말했는데, 그러면 정부가 그대로 있어야 하느냐, 안그러면 북한을 어떠한 방식으로 유도해 내느냐 하는 이런 문제가 아주 중요하다고 생각한다. 그래서 박영호 박사는 결론부분에서 좀 구체적으로 얘기를 했으면 하는 아쉬움이 있었다.

북한을 어떻게 유도해 내는가에 대해 우리가 할 수 있는게 무엇인가? 결과적으로는 여러가지 이유를 명분으로 북한이 대화에 나오지 않고 있는데, 우리가 해야될 것이 뭔가, 그리고 지난 18개월동안 북·미협상과정에서 정부가 혹시 잘못된 것은 없었는가? 만약 잘못된 것이 있었다면 반성하고 이 mistake를 시정할 필요가 있지 않겠는가, 이런 측면들도 음미해서 앞으로 정부가 해야될 것은 무엇인가에 대해 생각해 볼까 한다.

북한에 제기할 문제를 구체적으로 말하면 우선 보안법 철폐, 주한 미군 철수, 박영호박사가 얘기하는 북·미평화협정체결, 이것 3가지 중에 가장 강력히 제기해올 문제는 제가 보기에 북·미평화협정일 것이다. 북·미평화협정을 간단하게 무시할 수 없을 것 아닌가. 그러면 정부는 어떻게 해결해야할 것인가. 이에 대한 구체적 대안이 필요하리라 본다.

여러가지 대안을 정부가 연구한 걸로 알고 있지만 결국 북·미평화협정 타결방식은 남북당사자 원칙하에서 해결해야 된다. 그러면 원칙만을 주장해서 또 다른 시행착오를 겪을 것인지. 만약 그런 차원을 떠나서 타결하는 방식이 없는건지? 저는 이렇게 생각한다. 휴전협정의 당사자들이 누구냐? 여러분들이 너무 잘 알기 때문에 설명할 필요도 없이 UN의 이름으로 안보리의 역할이 필요하지 않나

생각한다. 그래서 UN안보리 결의안 같은 것을 내용으로 해서 남북 당사자 원칙을 강조하면서 휴전협정 당사자로서 미·중·남북한 당사자 회의, “2+4+2 방식”으로 이 문제를 풀어나가는 것이 좋다고 본다.

최근 중국이 이번 북·미 합의문에도 상당한 역할을 했기 때문에 앞으로도 중국의 역할이 상당히 중요하다고 생각해서 휴전협정을 평화협정으로 전환하는 문제는 결국 북·미평화협정에 대비해서 우리가 대안을 제시하는 차원에서 “2+4+2 방식”, 유엔 안보리 특히 유엔 사무총장의 주재하에 이 문제를 해결하는데 있어서 결국 three set로 peace agreement가 일괄타결식으로 해결되어야겠다.

다시 말하면 북·미평화협정 1세트, 한·중평화협정 1세트, 남북한 기본합의서 제5조를 실현하는 의미에서의 남북평화협정 1세트, 이렇게 해서 4국이 함께 사인할 수 있는 그러한 대안이 바람직하지 않겠느냐 생각한다. 과연 그것이 이루어질지 안이루어질지는 모르겠지만 우선 북한이 북·미평화협정을 들고 나왔을 때, 종래의 당사자 원칙만을 주장할 것이 아니라 새로운 어떠한 타결방식을 내놓는 것이 좋다고 본다. 이같은 측면을 신중히 생각해볼 필요가 있다고 본다.

그리고 세분 발표자께서 북한의 변화측면을 지적하고 있는데, 여기에 대한 기본적인 인식이 필요하다고 생각한다. 거기에 대한 정부의 새로운 접근방법, 정책이 무엇이어서 하는가에 대해 제가 몇가지 제의하겠다. 앞으로 정부의 대북정책을 어떤 방향으로 제시해야 하는가에 대해 지금까지의 방식이 옳았다면 그 방식을 해야겠죠. 그러나 현재는 국제정세라든가 지금 말씀하신대로 여러가지 상황이 변

했으니까 이에 대한 새로운 하나의 정책이 나와야 된다고 본다.

지금까지의 대북 접근방법은 결과적으로 강경·보수 접근방식 이었다. 이 때문에 여러가지 문제가 생겼다고 생각한다면 앞으로는 이 접근방식에서 탈피해서 대북접근을 다른 방법에 의해 적극적으로 추진해 봐야 되지 않겠느냐 생각한다. 정부가 김정일정권의 안정을 도모해야 하느냐 혹은 김정일 정권의 몰락을 촉진해야 하느냐 하는 2가지 안인데 여러분도 알다시피 경제적 측면에서 보면 북한이 망하는 것이 역사적 필연성이라고 본다.

5년 후에 북한이 망하리라고 본다. 아무리 우리가 안정을 도모한다 하더라도 망하지 않겠느냐. 그런 경제상황에서 과연 북한이 survival을 어떻게 할 수 있느냐. 그렇다면 5년후에 우리가 결국 북한을 흡수하는 결론이 되는데 그때까지는 북한이 안정을 도모하도록 해야 된다고 본다.

둘째 새로운 대북정책 추진과정에서 첫번째와 연결해서 새로운 건설적인 包容정책을 채택할 필요가 있다고 본다. 지금 현재도 그렇지만 남북한은 상호 비방을 중지해야겠다. 북한 로동신문을 보면 알지만 특히 김영삼 정권에 대해 더욱 비방하는 것을 보면 과연 이 사람들이 정신이 있는 사람들인가 할 정도로 상당히 비방이 증대되고 있는데 이것은 비생산적이고 매우 위험스러운 것은 말할것도 없다. 현재로서는 정상회담이 내년에 이루어질 가능성이 논의되지만 저는 이러한 상황에서 어떻게 정상회담이 이루어질 것인가에 대해 의문을 제기하지 않을 수 없다. 우리가 북한을 동반자이자 민족공동체 일원이라고 강조한 이상 포용정책의 시각에서 대북정책을 추진해 나가야 되겠다 하는 것이다.

이성춘 :곽태환 박사가 말한대로 세분 북한문제 전문가께서 여러 가지 다각적 분석을 해주셨는데 그걸 토대로 내년에 이러이러한 문제들이 돌발하지 않겠느냐, 돌발이라는 말에 약간의 어폐가 있지만 몇가지 나름대로 의견을 말할까 한다. 내년은 분단 50년이고 저사람들이 말하는 통일원년이다. 더군다나 1년 반이상 곡예를 한끝에 엄청난 수확을 거둔 후이기 때문에 또 그것을 실천하는 첫해이기 때문에 저사람들이 내년들어서는 어떤 형태로든지 김정일의 권력승계와 함께 대대적인 대남, 대외 적극 공세로 나올 가능성이 다분히 있다고 본다.

구체적으로 제기될 문제로 첫째는 여러분 잘 아시는 KEDO(코리아 에너지 개발기구) 문제인데, KEDO가 한국형이고 한국이 주도적으로 한다고 국민들이 다 알고 있는데 이게 또 상당한 파문을 일으킬 것 같다는 생각이 든다. 6개월 내에 경수로 계약을 하게 되지만 북한이 얄전하게 한국형이라는 문안, 설사 문안을 안적는다 하더라도 그것을 받아들이고 장차 근 8, 9년동안 계속된 건설공사에 있어서 남쪽의 관련기술자나 건설인력들을 고분고분하게 받아들이겠느냐? 전 그렇지 않다고 본다. 금년부터 계약전부터 시비를 걸지 않겠느냐, 이것은 자기네들도 주제발표에서 말한대로 체제내부의 여러가지 오염문제도 생각하기 때문에 아마 상당한 대비책을 준비할 것 같다. 이걸 우리가 충분히 고려해야 된다고 본다. 왜 이 말을 하나면 또 한국형이 됐느니 안됐느니 해가지고 또 한번 정부의 정책실패니 뭐니 해서 논란거리가 되어 국력을 소모시킬 소지가 다분히 있기 때문이다. 구체적인 것은 말하지 않겠다.

둘째는 남북대화 문제이다. 잘 아시는대로 지난 10월 20일 발효

된 북·미합의문에 보면 3조 2항, 3항 특히 3항에 보면 “본 합의문이 대화촉진해 나가는데 도움을 주기 때문에 북한은 남북대화에 착수”한다고 했다. 광박사 말대로 저사람들은 이 대목을 넣지 않으려고 발버둥치다가 결국은 동의했다. 그때나 지금이나 대화할 생각은 현재로서는 티끌 만큼도 없다. 북한으로서는 가장 선결요건이 미국과의 관계개선, 규제완화 등이다. 결국 그러한 관계를 탄탄하게 구축해 놓은 다음에 일본과도 관계개선을 하고, 그 다음에 여유있게 정상회담이든 뭐든 해보겠다는 것이다. 이제 김일성때와는 다르지 않겠느냐. 우리가 대비는 해야겠지만 우리가 또 한번 헛손질을 할 가능성이 다분히 있다. 남(미국측)이 만들어준 억지대화는 제대로 이루어지지 않는다는 점은 작년의 이른바 특사교환 소동에서도 여실히 드러났었다.

설사 합의가 된들 오락가락 왔다갔다 해서 뭐가 되겠느냐. 저사람들 실제 마음이 없지 않겠느냐? 우리가 너무 대화에 집착할 필요가 없다는 점을 지적하고 싶다. 그럼 어떻게 할거냐에 대해서는 뒤에 말하겠다.

세번째는 남북경협이다. 남북경협에 대한 논조는 1주일전 김영남의 프랑크푸르트 알게마인 차이통紙와의 회견 내용을 보면 이전과 똑같은 내용이다. 앞서 11월 8일 組平統의 발표내용 그대로 결국은 남한이 사과해야되고 보안법을 철폐해야 된다고 되풀이하고 있다. 그런데 잘 아시는대로 쌍용그룹이 평양에 갔다오기 시작했다. 2차대전 이후 분단국들의 경협유형을 보면 서독과 동독은 50년대초 쪽 내리 오르렁거렸지만 역시 교역은 했다.

정경병행 스타일이다. 그리고 대만, 중국은 공식적으로는 완전 적

대지만, 비공식적으로는 기타의 제3지역을 통해서 밀무역이든 뭐든 교류를 했다. 한국경우는 본격적인 경협도 아닌, 이것도 아니고 저것도 아니고 엉거주춤한 형태로서, 발표하신대로 위탁가공쪽에 상당한 치중되어 있다. 그럼 이것 우리가 어떻게 해야되겠느냐? 제가 한 가지 결론적으로 말씀드리면 이제는 우리 스스로가 경협부분에 있어서 확실한 입장을 취할 필요가 있다고 본다. 이제 핵같은 그야말로 국가안위상의 위협적 상황이 아니라면 우리가 경협문제에 있어서 이랬다 저랬다 할 필요는 없는 것이다.

마지막으로 걱정되는 것은 이미 예정되어 있는 일이지만 미국과 북한과의 연락사무소 개설문제인데, 지금 여러분들이 보시는대로 헬기사건 가지고 당연히 보내줘야 할 것을 조사중이라면서 늦추고 있다. 지금 모두들 짐작하는대로 평화협정을 체결하는데에 이용하려고 한다. 북·미 핵합의같은 것을 실천하기 위해서는 더더군다나 저런 폐쇄체제와 미국이 여러가지 교류를 하려면 빨리 정상적인 외교채널이 있어야 되지 않겠느냐 해서 뜻밖에 연락사무소가 앞당겨 개설될 가능성이 있다.

미국이 우리에게 그렇게 많은 여유를 주지 않을 것이다. 자기네가 필요하면 그냥 그대로 해버릴 것이라고 본다. 여기에 대해서도 우리가 지금부터 마음의 자세를 갖출 필요가 있다고 본다. 빠르면 내년 전반기 내지 후반기 무렵 워싱턴에 인공기가 휘날릴 가능성이 있는 것입니다.

그 자체도 이미 예정된 것이지만 굉장히 쇼킹한 사건이고, 그와 함께 북한은 대대적인 평화공세내지 선전공세를 펼것으로 보인다. 그 공세는 2가지를 우선 겨냥하지 않겠느냐. 순박한 미국민들 또는

미국의회를 겨냥해서 결국 북한이 과거와 같은 테러국가 아니고 침략국가 아니고 이렇게 평화애호 국가라는 것을 과시하기 위해서 미군철수, 보안법 철폐 등 대대적인 선전공세를 벌일거다. 그런데 이것이 그사람들에게 상당히 딱혀 들어갈 가능성이 있다.

또 하나 파급효과는 역시 僑胞社會를 분열시키는 측면입니다. 따라서 우리로서는 이런 문제에 대해 정부나 관계기관에서 적절하게 지금부터 대응자세를 갖출 필요가 있다고 본다. 앞에서 말한 이런 KEDO문제나 남북대화 문제를 우리가 안이하게 협조문안에만 너무 매달릴 필요는 없다고 본다. 나중에 다시 한번 코멘트 기회가 오면 거기에 대해 구체적인 말을 하겠다.

하용출 : 세분 논문들 잘 읽었다. 세분들 논조가 비슷한 점이 많았다. 몇가지 문제에 대해 말하겠다. 우선 가장 중요한 문제는 올해와 비교해서 내년에 뭐가 달라지느냐. 다시 말하면 궁극적으로 남북한 관계에 있어서 지금의 구도가 내년에 얼마큼 달라질 것이냐? 이것은 다시 말씀드리면 남북한 관계가 박영호 박사가 말했듯이 核構圖에서 얼마나 벗어날 수 있느냐 하는 문제이다. 우선 전체적으로 지역적인 차원에서 접근하게 되면 핵문제가 남북한 문제에 어떠한 지역적인 변화를 가져왔느냐? 이것이 대단히 중요한 문제인데 이미 몇분이 말했지만 기본적으로 한반도 문제가 우리 손에서 얼마나 벗어났느냐, 그렇지 않으면 얼마나 들어왔느냐 즉 국제화가 더 됐느냐, 그렇지 않으면 당사자 원칙이 더 강화됐느냐? 핵문제를 통해서 우리의 의도와 상관없이 주변국가들의 입김이 대단히 강해졌다고 본다. 따라서 당사자 원칙을 고집하던 우리의 전략개념이 어떻게 변

해야 되느냐? 이런 문제가 크게 대두되리라 생각된다.

저는 거기에 대해서는 역시 다자적 구조속에서 양자적 관계 형태가 되는 즉 bilateralism, multilateralism의 형태가 되리라 생각한다. 그중에 가장 큰것은 역시 KEDO 문제가 된다. 이것은 남한쪽으로 볼때는 KEDO는 우리에게 새로운 비용도 야기시키지만 다른 한편에서 보면 우리에게 기회도 제공한다. 그 기회는 우리가 KEDO의 구도를 어떻게 사용하느냐에 따라서 많은 변화를 가져온다고 생각한다. 이 KEDO라는 것이 역시 한반도 문제를 중심으로 하는 유일한 최초의 어떤 국제적인 다자적인 구도라고 할 때, 북한이 당사자 원칙을 가능한 한 벗어나려고 한다는 박영호 박사의 말대로 이것을 그나마 수용할 수 있는 구조가 KEDO구조라고 우선 생각한다. 그런 의미에서 KEDO의 활용방안이 대단히 중요하고 이 KEDO 활용방안의 전략이 제대로 서있지 않게되면 국내적으로 대단히 큰 문제를 낳는다고 생각한다. 이것은 우리가 러시아한테 돈주고 뺨맞듯이 돈은 가장 많이 주고 아무런 이득도 없다는 국내적인 반발이 예상된다. 따라서 이 문제가 우선적으로 고려되어야 한다고 생각한다.

또한 국제적 맥락에서 4강체제를 중심으로 하는 새로운 평화구조에 관한 변화가 내년부터는 보다 가시적으로 시작되리라고 본다. 여기에 대한 중·장기적인 대비가 필요한 시기가 될 것 같다는 생각이 든다. 따라서 남한쪽에서 볼때는 새로운 機會는 주어졌는데 그것을 이용하거나 제도화하는데는 대단히 시간이 걸리는 한해가 되리라고 예상이 된다. 그러나 북한으로 볼때는 주어진 제도를 우리보다 빨리 활용할 수 있는 특히 북·미관계 같이 빨리 전개되는 이미 만들어진 제도속에서 단기적으로는 북한이 발빠르게 움직일 수 있는 그런 한

해, 그러나 우리는 제도화 하는데 상당히 시간이 걸리는 그런 한해가 되고, 따라서 남북간에 격차가 있는 한해가 될 수 밖에 없지 않느냐하는 생각을 해본다.

또 하나 말씀드리고 싶은 것은 결국 북한문제인데, 북한문제에 대해 여러분들이 말씀을 하셨습니다만 북한으로서도 지금 그렇게 쉬운 상황이 아니라고 생각한다. 우리가 볼때 북한이 마치 모든 상황에 대해 완벽하게 어떤 준비를 해서 상황마다 대처한다고 생각하는 것은 아니라고 생각한다. 북한도 대단히 어려운 것이 지금까지는 테이블상에서의 이야기였지만 구체적으로 북한도 엄연한 현실속에서 선택을 해야된다. 따라서 그렇게 볼때 북한이 취할 수 있는 전략은 크게 두가지로 본다.

하나는 평화전략, 즉 정치안보적인 전통적인 수단을 계속하느냐 그렇지 않으면 경제적인 쪽으로 역점을 두느냐? 이 두가지가 커다란 전략적인 선택이라고 보고 그 두가지 커다란 전략적인 선택에서 역시 중점은 경제쪽에 있다고 생각한다. 그리고 이 두가지는 완전히 상호배타적인 것은 아니겠지만 저는 경제적인 것에 더 역점을 뒤서 북한이 나갈 것이라고 본다면 한반도의 어떤 장기적인 차원이 아니라 단·중기적 차원에서는 한반도에 벌어지는 국제화의 성격을 우리가 정치안보적으로 규정할 것이냐? 그렇지 않으면 보다 경제적으로 규정할 것이냐? 이것이 우리에게 대단히 중요한 전략적 선택의 문제라고 보여진다.

제가 보기에는 북한이 지속적으로 평화안보적인 전략을 추구할 것인가 하는 점을 생각해 볼때, 북한으로서는 실리가 없다고 생각한다. 과연 북한이 핵전략을 써서 앞으로 구체적인 실리를 획득할 단

계에 와있다면 북한으로서도 시간이 오래가고 별로 이득이 없는 평화전략을 계속적으로 들고나올 일은 없다고 생각한다. 보다 구체적으로 말하면 저는 미군철수문제나 평화협정문제에 대해 과연 북한이 지금처럼 그렇게 심하게 주장을 하지 않을 가능성이 많다고 생각한다. 그 이유로는 지금 말했듯이 소위 평화협정이나 미군철수를 주장했던 근거가 이제와서는 많이 사라졌다고 보기 때문이다.

다음은 국내적인 차원 문제인데, 이런 상황에서 과연 남한이 대북정책에 대한 목표를 어떻게 세워야 될 것이냐? 저는 아까 지적했듯이 단기적으로 볼때 남한이 상당히 해야될 일들이 많이 있고 효과가 나타날 경우가 많기 때문에 단기적인 목표 설정을 되도록 낮게 하는 것이 좋을것 같다. 이것은 특히 과거 일년동안 우리가 당했다라고 하는, 이제 핵문제에서 벗어났다고 하는 그런 국내적 분위기 때문에 대단히 목표치가 높은 대북정책을 설정할 가능성이 많은 상황이기 때문에 더욱 더 경계를 해야할 상황이라 본다. 따라서 이렇게 볼때 가능한 한 기대치를 낮추되 보다 중·장기적인 비전을 제시할 수 있는 그런 정책대안을 취해야 하지 않을까 하는 생각을 하고 있다.

특히 이와 관련해서 이제 우리의 대북전략은 상당히 다양화되어야 한다. 하나는 남북간의 문제, KEDO의 문제, 지역적인 안보전략 문제 등 이렇게 다각적으로 전략구상이 되어될 단계에 와 있다고 말할 수 있겠다. 다음으로 한가지 말하고 싶은 것은 우리가 지금 말했듯이 장기적인 대책을 내년부터 시작할 것이 있다는 생각이 든다. 그것은 평화체제는 궁극적으로 단기적으로는 어려울지 모르지만 우리가 준비해야 될 것이라는 생각이 들고 contingency plan이 있어야겠다는 생각이 들기 때문이다. 이것은 뻔한 이야기이기 때문에

부연하지 않겠다.

마지막으로 국내정책의 과제는 아까도 지적 했지만 무엇을 KEDO 속에서 얻어낼 것인가를 구체적으로 설정하지 않으면 국내정책 반발이 대단히 심하고 이것은 부작용을 낳을 가능성이 있다. 이런 차원에서 저는 계속 주장을 해왔습니다만은 이 KEDO전략이 대단히 용의주도하게 세워지지 않으면 안된다고 강조하고 싶다.

양호민 : 제가 그동안 세미나를 1년반 이상 만나왔다. 연구원 측에서 요청이 있어서 나왔다. 제가 발표논문을 전부 읽었는데 젊은세대와 우리세대의 의견이 별로 차이가 없다는 것을 느꼈다. 우리와 견해차이가 없다. 상당히 한국안에서의 대북정책이라든가 북한문제 여러가지 한반도를 둘러싼 문제에 있어서는 상당한 의견 접근이 있는 걸로 보고 있다. 대단히 반가운 일이다. 세분의 논문을 읽고 일일이 논평을 할 수 없다. 지금 여러가지 다른 선생들의 코멘트와 중복되는 부분은 언급하지 않겠다. 그것은 저하고 생각을 많이 같이하기 때문이다.

상당히 세간에서는 북·미합의서가 위험성, 맹점같은게 논의되고 경고하는게 있었는데 그런 지적이 상당히 적다. 그 문제를 좀 더 분석을 했었으면 하는 점인데 그게 조금 미흡하지 않은가 싶고, 그 이외의 것은 대체로 제 의견과 같다. 여기서 제가 생각할 수 있는것은 대개 이런 것이다.

크게 봐서 이번 합의서로 나타난 북·미 양국간의 관계는 파괴되기 어렵다고 본다. 앞으로 2003년까지 많은 문제점들이 제기되겠지만 북·미합의는 이미 기정사실이 됐다. 미국이 한반도에서 전쟁을

바라지 않고 있는 한, 북·미관계의 기본구도는 지속되리라 여겨진다. 한국이 중국과 국교가 되어 있는 형편이기에 미국측으로서는 여러가지 염려가 있을 수 있다.

그런데 자기만이 떨어져서 북한과 아웅다웅하면서 북한에 들어가지 못한다는건 아마 내심 불편하게 생각할 것이다. 또 북한이 이 기구를 깨부술 대안이 없다. 전쟁할 수도 없고, 경제적으로 대단히 곤궁한 입장에 있어서 싫으나 좋으나 북·미관계 구도는 앞으로 계속 여러가지 난관을 해치면서 계속될 수 밖에 없다.

세분이 다 인권문제를 말했는데 북한에 있어서 인권문제는 해결 불가능이라고 본다. 인권문제, 언론출판의 자유, 벌목공 문제 등 많은 문제가 있는데 자꾸 인권문제를 제기하면 그것은 북한의 제도가 무너지라는 소리밖에 안된다. 아마 적어도 김일성체제 혹은 김정일체제 또는 그것을 계승하는 사람의 당 노선이 바뀌지 않는 한 이걸 계속 마찰의 요인이 되면서도 별로 해결의 성과가 없다고 본다.

다음으로 크게 봐서 지금 우리는 오늘의 시점에서 문제를 논하고 있습니다만은 이제 곧 시각이 바뀐다. 즉 내년에 한국에 지방선거가 있고, 북한에서 이 결과를 예의 주시할 것이다. 3년뒤에 가서는 총선거가 있다. 대통령선거가 있다. 또 2003년까지 한국은 정권의 3번이 교체된다. 앞으로 두번 더 교체가 되어야 2003년에 도달하게 되는데, 남한의 정권교체 문제가 상당한 변수로 작용할 것으로 보인다.

북한에도 마찬가지로 2003년까지 김정일이 건강이 유지되어 계속 밀고나갈 것인가? 지금 아버지가 죽은다음에 반년이 지나도록 당총비서도 결정 못하고 국가주석도 결정 못한 권력의 일대공백상태

조. 이전 큰 이변이다. 그런데 지금은 계속 김정일을 밀고 나가는데 무슨 문제점이 있다고 본다. 정상적인 상태로는 볼 수 없다. 그래서 그 문제를 상당히 우리가 고려해야 할텐데 너무 깊이 파고들면 공상이 될테니까 이만한 정도로 넘겨야 되겠다.

경제문제에 대해서는 1980년대 10월 7차 당대회에서 10대 전망 목표를 장기간 웅장한 목표로 내세웠는데 오늘까지 실현이 되지 못하고 거꾸로 지적하신대로 마이너스 성장율로 나타나고 있다. 이것은 김일성이 잘했다 잘못했다 보다도 계획경제 즉 지원과 생산품을 국가에서 전부 배급하고 또한 전 농업을 철저히 집단화해서 단 한평의 땅도 농민이 갖지 못하게 하는 것에 기인하는 것이다. 또 모든 조그만 중소기업까지 협동조합화, 국영화하는 것이 계획차질이나 각 지방 관리들의 부패로 연결이 되는데, 이러한 제도를 바꿀 생각은 하나도 없다. 작년 1년반 정도 전에 김일성이 연설한 것을 보면 농업협동은 협동조합 정도가 아니라 앞으로 이걸 전인민적 소유, 국유화를 하겠다고 했다. 이번 김정일이 발표한 “사회주의는 과학이다”라는 논문을 보면 자본주의 비판을 대단히 많이 한다. 자본주의가 무슨 능률을 올린다든가 생산성을 높여서 취하는 방법을 노동자의 착취다 해서 극악한 제도로 욕을 하고, 자기네는 이미 먹을 것이 다 해결됐고 주택 문제가 해결됐고, 일자리도 다 해결이 됐고, 그러니 역시 우리식 사회주의가 제일이라는 것을 계속 강조하는 바, 제도를 바꿀 생각은 전무하다고 생각된다.

이 논문은 김일성이 죽은 다음에 나온 논문인데 앞으로의 잠정적인 당노선이라고 한다. 이러한 극단적인 이론이 이데올로기가 되서 버티고 있는 한 북한은 변하기가 대단히 어렵다고 본다. 경험문제에

서 특히 제가 주목하는 것은 오늘 우리나라 쌍용에서 가고 그러는데, 북한이 완전히 이중정책을 취한다는 점이다. 며칠전만 해도 김정일은 김영삼 정권이 경제가 어려우니 협력이니 하는 의사도 없고 할 자격도 없는 놈이다라고 욕설을 계속했다. 그러면서 기업가 대표들과 만나고 있다. 그 사람들이 다급하니까 경제원조를 얻으려고 하는데 얻되, 조건은 남한의 기업가들간에 경쟁을 시켜서 자기네의 주가를 올린다는 것이다.

기업이라는건 이윤추구가 목적이니까 어떻게 하든지 경쟁을 붙이는 것이다. 정부가 간섭 안하고 제맘대로 투자하고 교역하는걸 아마 기업가들이 원할지 모르는데, 이것을 지금까지 정부가 자꾸 자제하라고 막아왔다. 북측으로서는 이런 기업의 이윤추구 심리와 정부의 통제간의 갈등을 이용해서 정부, 기업인을 이간시키고, 또한 북한에 대해 투자를 하거나 교역을 하는 사람을 애국적 기업인으로서, 애국적 민족 부르조아로서 찬양을 하겠쥬. 한국이 북한에 대해 여러가지 제동을 걸면 미국과 한국사이도 나빠질 수 있다.

그래서 이러한 경험문제는 말은 좋지만 앞으로 여러가지 문제점을 야기할 가능성이 있다. 박영호박사께서 여러가지를 지적해 주셨는데 저도 동감이다. 그런데 앞으로 북한은 어떻게 할 것인가? 미국과의 構圖는 유지하면서 자기의 취약점을 커버하기 위해 계속해서 대남 평화공세 즉 냉전공세를 계속할 것으로 보인다. 그래서 국가보안법, 범민련, 양심수 구속자 석방 등을 계속해서 들고나올 것이다. 만일 이런 공격적 수세를 하지 않으면 자기체제를 유지하기가 대단히 어렵다고 본다.

그래서 성공할 가능성이 있든 없든 계속해서 밀고 나오고 또 한편

미국에 대해서는 핵화학을 2003년까지 해서 한다는데 여러가지 불투명한 점이 많다. 경수로를 한국이 얼마를 대는지 똑똑치 않다. 아직 여기 나온 소위 의정서를 저는 보지 못했다. 하지만 별거 없다. 있는지 없는지도 모르고 있는 실정인데 앞으로 핵 재처리문제, 연료문제, 경수로 설계하기까지 여러단계를 거치는데 절대로 북한이 핵카드를 포기하지 않을 것이고, 그걸 위해 핵카드를 계속 쥐고 있을 것으로 예상된다. 그래서 미·북한에도 한편에는 마찰이 계속되면서 한편에는 협력관계가 유지될 것이 아닌가하는 생각을 한다.

단지 북한으로서 큰 난점은 미국과 수교하고 또 일본과 수교하고 여기 뒤따라서 경제원조를 얻으려면 남북대화를 해야되는데 아까 지적하신데로 안할수는 없으니까 형식적으로 하면서 시간을 끌면서 원조를 받아들이는 방안을 택할 것이다. 동시에 통일전선 전술을 계속 사용하면서 남한에 불안을 조성하고 정부로 하여금 항상 동요하게 하는 술책을 계속하리라 생각 한다.

김일성이 살았을때 상당히 伸縮性이 있었다고 생각된다. 예컨대 북한이 IAEA의 특별사찰을 받지 않을때 UN제재를 하겠다고 하는 결의가 거의 실천단계에 들어갔을때, 카터가 들어가서 주선을 해서 남북정상회담을 발표한 것은 다 아는 사실이다. 이것은 김일성이 초강경정책으로 대들다가 마지막에 안보리의 제재를 피하기 위한 하나의 꾀어로 보인다. 그런데 가령 김정일의 경우에는 이럴 능력이 있겠느냐? 위급할때 바꿀 그러한 조정능력이 있겠느냐는 두고봐야 알겠지만 의문점으로 보고 있다. 미국과 남북관계는 일단 틀이 잡혔지만 대단히 불확실한 시대로 접어들면서 엇치락 뒤치락 하지 않을 까하는 것이 제 견해이다.

사회자 : 오늘 네명의 지명토론을 마쳤다. 세분의 발표와 네분의 지명토론 여기서 여러가지 중요한 얘기가 정말 많이 나왔는데 이것을 놓고 이제 남은시간이 15분 내지 20분 밖에 없지만 오늘 여기오신 분들 모시고 일반토론으로 들어가볼까 생각한다. 거기에 앞서 사회자니까 말하지 않아야겠지만 오늘 토론의 핵심을 강조하기 위해 한마디만 하겠다. 결국 94년과 95년에 무엇이 가장 달라질것인가 하는 문제가 초점이 될 것 같은데, 남북한 문제와 관련해서 이미 서두에 제가 잠깐 말씀 드렸습시다만은 역시 미국이라고 하는 요소가 아니겠는가 생각이다.

한·미관계가 우리에게서 대북관계에 있어서 가장 기초가 되는 부분이고 북한이 대남정책에서 변화를 일으키는 부분이 북·미관계 변화다. 그렇게 되니까 결국 공통분모가 미국이다. 3주전쯤 됩니다만 어떤 기회에 주한미국 대사 래니대사가 간단한 스피치를 했다. 그때 한·미관계에 변화에 대해 우리에게 의미심장한 얘기를 했기 때문에 관련이 있을 것 같아 소개한다. 지금까지 지속되 왔던 한·미관계라 하는 것은 특수관계인데, 이것은 “alliance against”라고 했다. 어떤 공동의 적을 대상으로 한 동맹관계이다. 냉전시대 같으면 소련 공산세력 좁혀서 북한까지를 두고 그렇게 해서 공동의 뚜렷한 적을 둔 동맹이었다. 그러나 냉전이 끝났으니 적이 없어진거다. 미국의 입장에서 본다면 따라서 한·미간에도 공동의 적이 없어진 거다. 그렇다면 “alliance against”는 그 자체가 의미가 없어졌다는 거다. 그렇다면 이제부터는 뭐냐. “alliance for”라고 했다. 이제부터 앞으로는 한국과 미국이 합의하고 공동으로 추구할 가치가 있을 때, 새롭게 그것을 위한 동맹을 생각한다는 뜻이다. 그러니까 똑같은 동

맹이지만 근본적으로 질이 달라진거다. 제가 그걸 캐서 물었다. 당신이 for뒤에 뭘 넣겠느냐고 물었더니 래니대사의 이야기를 그대로 한다면 “한국 너희에게 달렸다”고 답변했다. 그래서 예를 들어보라고 했다. 소위 민주주의 한국과 미국이 같이 자유민주주의를 추구한다면 그것을 위한 동맹을 생각해 볼 수 있는 것이고, 또한 자유시장 경제를 전세계에 보급하는 일에 동참한다면(동맹을) 생각해볼 수 있는 일이고, (한·미간의 동맹) 그것은 앞으로 생각해볼 문제라는 얘기였다. 이것은 가벼운 문제가 아니다. 저희는 지금까지 한·미관계가 특수관계라는 것을 기본 전제로 놓고 대북관계를 다루었다.

그런 基本前提 자체가 본질적으로 變化하는 것이다. 아까 어느분께서 말했지만 북한은 이 변화를 아주 발빠르게 이용한 것이다. 그것이 오늘날의 제네바 협정까지 온 것이다. 내년의 남북관계에서는 게임규칙이 바뀔 것이라는 것이 그런 맥락인 것이다. 한·미간의 관계를 접어두고 그 기초위에서 해오던 남북관계가 이제는 미국이 우리편일 수만 없는, 또 북한과 미국이 적대관계가 아닐 수 있는 이러한 새로운 상황속에서 남북한 관계가 진행된다. 우리도 북한을 그렇게 다루어야 되고 북한도 그러한 새로운 상황속에서 한국을 다룰려고 할 것이다. 그것이 아까 박영호 선생의 발표에서 나타난 것처럼 몇가지 현황문제에서 북한이 달라질 것이고 상당히 강한 공세로 나올 것이라는 점이다. 특히 한국 내부에서의 평화공세문제, 미국에 대한 평화공세문제, 국제사회에서의 적극적인 평화공세문제 등등 전부가 그런 변화에서 나오는 것이라고 보고 있다.

제가 사회이기 때문에 더 하고싶은 얘기가 있어도 이정도로 하고 이것이 핵심이라는 것만 제가 강조하고 다시 토론으로 들어가겠습니다

니다. 다른 의견 개진도 좋고 견해를 달리한다는 의견도 좋습니다. 광태환박사께서 말씀해 주십시오.

광태환 : 북·미합의서의 몇가지 문제점을 다시 한번 제 나름대로 정리해 보겠다. 이미 여러분께서 말했기 때문에 말하지 않은 부분만 말하겠다. 합의문에 “미국이 핵무기를 사용하지 않는다”는 이런 조항이 있다. 결국 이것은 지금까지 아까 이상우 박사께서 이야기한 것과 일맥상통하는 이야기인데 지금까지 미국이 核雨傘을 제공했다. 그런데 이제는 한국이 미국에 핵우산을 잃어버린 셈이 되어버렸다. 그래서 이에 대한 대책이 급하다는 생각이 든다. 원칙적으로 미국의 핵우산하에서 아직도 러시아나 중국으로부터 핵공격에 대한 보호를 받고 있다는 것이 사실이다. 그러나 북한의 경우에는 이런 조항들이 우리가 핵우산을 잃어버린게 아닌가 하는 생각을 들게할 것이고, 또 한가지 문제점은 아까 양호민 선생께서 지적하셨지만 북한은 핵카드를 계속해서 쓸 것이라는 점이다.

저도 동의하는 바입니다. 다시 말하면 폐연료처리 이후 특별사찰이 5년이라는 기간을 두고 설정되어 있기 때문에 북한은 그동안에 핵카드를 계속해서 쓸 것으로 생각된다. 또 한가지 문제는 핵시설 폐기는 언제부터 하는지 명확하지 않은 점이다. 그러나 단지 2003년까지는 폐기할 것으로 되어있는데 그것이 경수로 완공시기 등등 몇가지 문제들이 있기 때문에 우리정부의 대책이 구체적으로 마련되어야 된다고 다시 한번 강조하고 싶다.

사회자 : 그러면 이제 하용출선생, 이성춘선생께 시간을 드리고 나

머지 9분을 발표하신 분들께 드리고 끝내려 한다.

하용출 : 감사합니다. 우선 우리가 북한을 어떻게 봐야될 것인가의 문제인데 제가 볼때는 북한의 전술과 전략개념을 혼돈하지 말아야 된다고 생각한다. 대체적으로 우리가 과거를 보게되면 북한의 전술적인 차원의 반응에 너무 민감하게 반응하면서 오히려 북한의 전술을 전략으로 만들어주는 그런 행위를 많이 했다고 생각한다. 따라서 그 얘기는 아까 여러가지 평화공세 얘기가 많이 나왔는데 그것은 일종의 전술차원이라고 생각한다. 따라서 문제는 우리가 북·미합의에서 남북대화를 일종의 연계를 시켜왔는데 어떤 상태를 남북대화로 연계시킬 것이냐? 그 구체적 내용이 앞으로 대단히 문제가 될 것이라고 생각한다.

우리가 만족스런 부분과 저쪽 사람이 만족스런 부분이 과연 일치하는거냐의 문제가 하나 있습니다. 두번째는 우리가 북한의 의도를 너무 사악하다라기 보다는 제가 보기에는 우리는 새로운 게임상황이 벌어졌다라는 점을 인정해야 된다고 본다. 왜냐하면 아까 말한 KEDO 얘기도 나왔고 북·미관계도 변화가 생길 것이고, 이런 복잡한 관계속에서 북한도 게임을 할 수 있는 새로운 변수가 생긴 것이다.

우리도 어떤 새로운 변수가 생긴 것이고, 따라서 북한과 남한간에 상당히 복잡한 게임상황이 벌어질 그런 양상으로 저는 예상하고 있다. 따라서 우리가 일방적으로 북한의 의도를 미리 설정해서 그 의도에 미리 눌러서 우리 행위를 더 제약하는 이런 상황을 빨리 벗어나는게 좋지 않느냐는 생각을 하고 있다.

이성준 : 북의 자세나 전략 같은것은 하교수가 말했기 때문에 저는 2가지만 구체적인 얘기를 말하겠다. KEDO 중에 우리가 결국 북한이 북·미합의서 이른바 핵동결 시키고 다시는 그러한 위험한 짓을 안하겠다는 것을 철저히 이행할 경우는 기왕에 40억불중 상당한 부분을 전담하게 됐기 때문에 우리로서도 거기에 응당 내는것은 당연하다고 생각한다. 그런데 문제는 그 2003년이 될 때까지 수십가지의 고민이 있는데 그때마다 저사람들이 여러가지 자기네 국내적 사정이나 대외관계를 고려해서 수시로 의도적인 어떤 전략을 구사하지 않겠느냐, 그런걸 우리가 늘 염두에 뒀어야 되고, 구체적으로 KEDO 부분에 있어서 클린턴이 10월 22일 발효될때 김정일에게 친서 보낸것을 보면 “경수로 부분과 정유부분에 있어 만약에 북한의 사정으로 안될 경우는 내가 직권을 행사해서 승인을 얻어다 주겠다”는 얘기를 했는데, 지금 이런 부분도 문제가 있다고 봅니다. 이번에 정유도 미국방성이 이번에 첫해는 자기네가 하겠다고 해서 미국방성이 예비비로 5만톤을 보냈는데, 동남아 각 회사들이 응찰을 하여 한국의 호남정유로 낙찰되었다. 난 이걸 개인적으로 바람직하지 못하다고 생각한다.

이 경우 한국이 같이 말려 들어가는게 아니냐? 결국 지금 더더군다나 의회가 저런 판도가 된 상황에서는 내년부터는 KEDO쪽에서 다 물어야되고 KEDO라는 것은 한국이 거의다 내야되지 않느냐? 앞에 말한대로 북이 고분고분 이행을 성실히 할 경우에는 문제가 없지만 그런 파문을 일으킬 때마다 나쁘게 말하면 장난을 칠 때마다 우리가 어떻게 대처할 것인가, 국민들을 어떻게 설득할거냐? 또 하나는 지금은 잘 아시는대로 미 의회가 공화당이 장악하고 보수파들

이 득세를 했는데 외신에 보는데로 북·미합의를 백지화해야 된다는 등 아주 논란이 되고 있는 형편이다.

미국측으로서는 북한을 핵개발 못하게 하는데 왜 미국이 단돈 10원이라도 낼 필요가 있겠느냐, 경수로니 뭐니 이런걸 뺏기 때문에 우리가 도와줘야 되느냐 하는 식의 분위기가 조성될 수 있습니다. 그런데 클린턴 행정부는 우리가 내는게 아니라 KEDO, 한국과 일본이다 대지 않느냐는 식의 논리인것 같습니다. 그래서 물론 이런 국제정치 상황이라는 것은 모든 것이 다 연관되기 마련이기는 하지만 이런것도 우리가 잘 고려해야 되리라고 봅니다.

왜냐하면 우리가 작년 제작년 근 2년반동안 핵소동관계로 상당히 오락가락 했던게 사실이기 때문이다. 상당히 방황도 하고 혼선도 자초하고 했는데, 그것이 어떻게 보면 정부 스스로가 구도를 잘못 설정하고 방향을 잘못 잡은 측면이 많기 때문에 이런 부분도 정리해서 국민들한테 분명히 얘기해줘야 할 필요가 있다고 봅니다.

사회자 : 박영호 선생 3분만 얘기해 주기 바란다.

박영호 : 네분 선생께서 추가로 토론하는 과정에서 남북한 관계가 결국 미국이라는 변수에 의해 상당히 영향을 받을 수 밖에 없고, 또 KEDO 구성후에 대체에너지 문제라든가 폐연료봉 처리문제라든가 그런것 때문에 한·미·일간의 의견 조율과정에서의 갈등관계 그런 것들이 앞으로 상당히 문제가 될 수 있다라는 것으로 이해하고, 그러한 것에 대해 간략한 제안을 하는것으로 저의 마지막 코멘트를 대신할까 한다.

결국 앞으로의 남북한 관계가 한·미관계를 어떻게 이끌어 나가느냐에 따라서 다르다고 생각을 한다. 이상우선생께서 말한 것처럼 무엇을 위해서 한·미가 공동의 목표를 향해 갈 수 있느냐? 지난 2년동안 핵문제 협상과정에서 우리가 할 수 있었던 것과 해왔던 것을 평가해 보면 앞으로 우리가 할 수 있는 것과 할 수 없는 것, 즉 미국이나 국제원자력 기구가 할 수 있는 것을 구분해서 우리는 우리가 할 수 있는 것을 하고 핵 사찰문제, 투명성 문제 같은 것을 일단은 미국과 국제원자력 기구에 의한 국제사회의 주도에 맡겨두는 것이 우리가 현실적으로 이득을 찾을 수 있는 방법이 아닌가 생각한다.

그와 관련해서 앞으로 북·미관계 개선과 남북한 관계개선을 어떻게 조화롭게 이끌어가느냐 하는것도 제가 첫번째 말씀드린것과 같은 맥락에서 말씀드리고 싶다. 북·미관계 개선에 대해 우리가 남북한 관계개선 수준이 어느 정도에 이르러야만 북·미관계개선이 있어야 된다는 것에 너무나 경색되게 집착할 필요는 없다고 본다. 이를 좀 유연하게 정리해서 좀 대국적인 입장에서 남북한 경제개선과 미국이 동북아 전략이나 한반도 전략과 관련을 할 수 있는 것과 그 안에서 우리가 여분을 이용해서 한·미관계를 새로운 관계로 발전시키고 그 과정에서 남북한 관계를 개선시키는 그러한 전략과 전술을 채택하는 것이 앞으로의 남북한 관계 개선을 위해서 바람직하다고 생각된다.

김규륜 : 여런 선생님들께서 좋은 말씀을 많이 해줘서 지적하지 않은 사항 또는 다른 의견에 대해 2가지만 간략하게 얘기하겠다. 지금

말하는게 장·단기를 다 얘기했는데, 제가 볼때는 이번 논문을 준비하는 과정에서 보니까 결국엔 2000년 핵심부품의 인도시점이라든지 또는 2003년 경수로 건설이 완성되는 시점까지를 염두에 두고 기본 합의문이 작성되었다는 것을 볼 때, 2000년 또는 2003년에 가서의 한반도를 둘러싼 동북아의 안보환경을 염두에 둔 한국의 對 4강 외교정책이라든지 특히 한국의 대미외교정책에 장기적인 안목이 필요하지 않은가 하는 것을 저는 느꼈다.

지금 양호민 선생께서도 말했지만 우리나라와 마찬가지로 미국에서도 96년에 선거가 있을것이고 2000년에도 선거가 있을 것인데, 만약에 민주당 대통령에서 공화당 대통령으로 넘어갈 시점이라든지 또 한번의 선거가 있는데 그러한 시점을 생각해 볼때, 우리측은 이러한 장기적인 비전을 가진 대외정책의 수립이 필요하지 않은가 싶습니다.

두번째로 미국과 베트남 관계개선 사례를 보니까 미국과 북한과 관계개선 사례와 다른 점이 있다면 북한에 대해서는 역시 中國이라는 상당히 강력한 우방국가가 존재하고 있는데 미국과 중국과의 관계가 상당히 미묘한 관계가 아닌가 저는 그런 생각이 든다.

그래서 중국이라는 존재로 의해서 미국과 북한과의 관계개선이 빨라질 수 있겠지만 또 거꾸로 얘기하면 중국과 미국과의 관계여하에 따라서 미국과 북한의 관계개선이 늦어질 수도 있는 그런 상황이 있지 않을까 하는 생각이 든다. 그래서 이러한 두가지 문제를 고려해볼 때 좀 더 중·장기적인 대책이 필요하리라고 봅니다.

남궁영 : 네분 토론자께서 여러가지 말씀을 많이 해주셨다. 특히

양호민 선생께서 북한의 대외 경제관계에 대해서는 10대전망목표의 달성 미비라고 지적해 주시고, 또 북한의 이데올로기 강조에 따른 어떤 대외개방정책의 어려움 쪽을 말해주었는데, 저는 이 두대목을 조금 더 부연 설명하고자 합니다. 전력, 석탄, 철강, 시멘트, 화학비료, 직물, 수산물, 곡물 등 주요항목에 대해 먼저 말씀드렸지만 3차 7개년계획의 목표중에서 특히 이 10대전망목표만을 기준으로 봤을 때, 북한의 목표 성과율이 10~25%밖에 안된다. 그래서 이런 10대전망목표만 보더라도 북한이 87년부터 93년까지의 경제가 얼마나 목표수준에 미달하고 있는가를 보여주는 그런 대목이다.

또 하나는 이데올로기 강조부분에 있어서 사회주의의 이데올로기를 표명한다는 자체가 개혁·개방의 가능성을 완전히 배제한다고는 볼 수 없다. 중국의 경우에서도 개혁·개방을 주장하면서 정치적 안정을 유지하기 위해 4대원칙을 유지하고 있다.

사회주의노선 견지, 인민민주주의노선, 공산당 영도, 마르크스-레닌주의 등 4대원칙을 유지하고 있지만, 문제가 되는것은 중국의 경우에는 이러한 사회주의 이데올로기를 정식으로 포기하지 않았다 하더라도 실질적인 역할에 있어서 이데올로기 역할이 상당히 약화되어서 그 사회라든가 시장 자체는 상당히 시장원리 또는 이데올로기를 벗어난 원리속에서 움직이고 있다는 것입니다. 거기에 비해 북한은 이것을 강조하고만 있는것이 아니라 현실적으로 이데올로기의 역할이 점점 더 강화되고 있다는 데에 문제가 있다고 말할 수 있겠다.

마지막으로 남북교류협력의 방향을 한마디로 말하면 여태까지 이런 문제 때문에 여러가지 활성화 방안이라든가 그 조치들이 나왔음

에도 불구하고 경협쪽이 성과가 없기도 했고 앞으로도 결론이 활성화 전망이 좋지않다고 말했는데, 그러한 의미에서는 우리가 남북교류협력 또 남북경제협력 같은것을 추구하는데 있어서 너무 선언적이기 보다는 조용한 속에서도 실질적인 성과가 생기는 그런 방향으로 추진해 나아가야 좀 더 전망이 밝다고 봅니다. 그리고 남북교류협력을 해나가는 우리의 입장이 북한으로 하여금 자본주의 또는 市場經濟의 원리를 하나하나 차분히 가르쳐주는 입장이라는 그러한 접근을 해 들어가야 좀 더 성과가 있고 앞으로 전망이 밝을 것입니다.

사회자 : 예정된 시간중 1분이 남았는데 한마디만 하겠다. 북한의 변화에 대해 우리가 분석하고 예측을 하는데 제가 보기에 그렇다. 남북한 관계를 북한은 기본적으로 政治戰이라고 인식하고 있다. 그리고 主戰場을 북한이 아닌 남쪽사회 내부라고 보고 있다. 그런 기준에서 남북한 관계를 전망하고 계획하고 있다.

거기에 비하면 우리는 남북한 관계를 주로 경제적인 측면에서 분석하고 있다. 그리고 앞으로 일어날 관계변화가 북한 내부의 변화에서 일어나길 기대하고 있다. 어느것이 맞는지는 모르겠다. 다만 북한이 政治戰으로 보고 主戰場을 한국 내부로 본다고 한다면 그것이 옳든 그르든간에 그사람들의 움직임을 볼때는 그것을 고려해놓고 분석을 해야 제대로 그림이 보이지 않겠는가 하는 것만 외람되게 한마디 보태겠다.

발표자께서 써준 논문 저도 어제밤에 열심히 읽었고 아주 감명 많이 받았다. 아주 치밀하고 어려운 자료를 다 발굴해서 이런 좋은 논

문과 발표해주신 세분 박사께 감사드리고 그리고 바쁘신 시간에도 나와서 좋은 토론해 주신 네분 교수께 감사드린다. 오늘 좋은 기회를 마련해준 이병용원장께 각별히 감사한다. 그럼 이것으로서 민족 통일연구원이 주최한 제15회 학술회의를 모두 마치겠다. 감사합니다.

〈附錄〉會議日程

- 13 : 30~14 : 00 登 錄
- 14 : 00~14 : 05 開會辭：李秉龍(民族統一研究院 院長)
- 14 : 05~15 : 05 主題發表
 - 司 會：이상우(西江大 教授)
 - 發 表：박영호(민족통일연구원 연구위원)
 “北·美合意 이후의 南北韓 關係”
 - 남궁영(민족통일연구원 연구위원)
 “北韓의 對外經濟政策과 南北經協
 展望”
 - 김규륜(민족통일연구원 연구위원)
 “美國의 對北韓 關係 改善 展望”
- 15 : 05~15 : 20 Coffee Break
- 15 : 20~17 : 00 討 論：곽태환(켄터키大 教授)
 이성춘(한국일보 論說委員)
 하용출(서울大 教授)
 양호민(社會科學院 諮問委員)
- 17 : 00~18 : 00 다과회

南北韓關係 現況 및 95年 情勢展望

세미나시리즈 94-06

發行處 民族統一研究院

編輯人 民族統一研究院 研究調整室

서울 중구 장충동 2가 산 5-19

전화 : 232-4725, FAX : 232-5341

印刷處 한국컴퓨터산업(주) 전화 : 273-8111

印刷日 1994년 12월 25일

發行日 1994년 12월 31일
