

# 統一研究論叢

第2卷2號 1993

民族統一研究院

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

# 目 次

統一研究論叢

第2卷 2號 1993

## 〈企劃論文〉 北韓의 對外政策

- 轉換期の 北韓 外交政策 ..... 許文寧... 1  
北韓의 核政策과 對美關係 ..... 鄭永泰... 39  
북한의 對日外交政策 ..... 全東震... 85  
日·北韓 國交正常化 交渉과 日本의 對應 ..... 金鳳珍...109

## 〈研究論文〉

- 호소가와 新政府의 對外政策展望 ..... 金永椿...145  
南北經協 推進過程에 있어서 政府와 民間部門의 役割 ..... 吳承烈...167  
南北韓 經濟力 比較研究 ..... 南宮鑑...187  
통일문화와 민족공동체 ..... 曹 敏...231

Abstract.....253

# 轉換期的 北韓 外交政策

許 文 寧\*

## ◁ 目 次 ▷

- |                         |                      |
|-------------------------|----------------------|
| I. 序 言                  | IV. 脫冷戰期 北韓 外交政策의 展望 |
| II. 冷戰期 北韓 外交政策의 特徵     | V. 結 論               |
| III. 對內·外的 環境變化와 北韓의 對應 |                      |

## I. 序 言

1990년대에 들어와 북한은 전환기의 국제정세에 직면하여 나름대로 일관된 대응정책을 전개하였겠지만, 제 3자의 눈에는 ‘수세적 적응’ 또는 ‘변화와 연속의 이중적 대응’ 양상으로 나타난다. 예컨대 북한은 그동안 ‘하나의 조선’ 논리에 근거하여 ‘민족분열의 고착화 책동’으로 비난하던 남한과의 유엔 동시가입도 수용(1991. 9. 17)하였고, 「남북기본합의서」와 「비핵화 공동선언」을 발효(1992. 2. 18)시켰으며 나아가 분야별 「부속합의서」를 채택·발효(1992. 9. 17)시켰다. 그리고 국제원자력기구(IAEA)의 핵

\* 民族統一研究院 責任研究員

## 2 統一研究論叢

안전협정에 서명(1992. 1. 30)하고 6차에 걸친 임시 핵사찰도 수용(1992. 5~93. 2)하는 한편 국제연합개발계획(UNDP)의 두만강개발 계획에도 적극 참여하고 있다. 또한 '철천지 원수'인 미국과도 35차에 걸쳐 참사관급 접촉(1988. 12. 6~1993. 9. 15)을 지속하는 한편 2차례의 고위급회담(1993. 6. 2~11; 7. 14~19)을 갖고, 비록 잠시 중단하고 있으나 일본과도 8차례에 걸쳐 수교회담(1991. 1. 30~1992. 11. 5)을 진행함으로써 외교정책상의 변화된 모습을 보여주고 있다.

그러나 북한은 '제국주의자들과 반동들이 사회주의의 보루인 북한을 고립, 질식시키고 사회주의 위업을 말살해보려고 책동'하였음을 지적하고, '현 국제정세가 복잡하지만 우리 공화국정부의 자주적인 대외정책에는 변함이 없다'고 주장하고 있다.<sup>1)</sup> 그리고 1993년 3월 8일에는 한·미 팀스피리트 훈련에 대응하여 '준전시상태'를 선포한 뒤, 12일에는 국제적인 핵개발저지 압력에 대응하여 '핵확산금지조약(NPT)탈퇴'를 선언함으로써 외교정책상의 강경한 입장을 지속하는 모습 또한 보여주고 있다.

이에 이 글에서는 전환기 북한의 외교정책 변화 현황과 전망을 살펴보고, 이에 따라 미·일·중·러 등 대4국과의 관계가 어떻게 전개될 것인지를 예측해 보고자 한다. 이를 위해 ①냉전기 북한 외교정책의 특징 ②북한 외교정책결정요인 현황과 이에 대한 북한의 인식과 대응 ③탈냉전기 북한 외교정책의 변화 현황 및 전망 ④북한의 대4강관계 변화 전망 순으로 설명하려 한다.

---

1) 김일성, "신년사(1993)," 「로동신문」, 1993.1.1.

## II. 冷戰期 北韓外交政策의 特徵

### 1. 國際秩序觀：兩大陣營論(反帝·自主)과 南朝鮮植民地論

북한은 ‘대외관계분야에서 확고히 견지하고 계승발전시켜 나가야 할 영광스러운 혁명전통’이 ‘항일혁명투쟁’에 의하여 세워졌음을 주장한다.<sup>2)</sup> 즉 ‘항일혁명투쟁시기 대외관계에서 확고히 견지한 자주적립장과 철저한 반제혁명적립장, 국제혁명력량과의 런대성을 강화할데 대한 사상과 경험’들은 북한의 ‘자주, 친선, 평화를 기본리념으로 하는 당과 정부의 대외정책의 영광스러운 전통으로, 억세고 튼튼한 력사적 뿌리’가 되었다고 북한은 주장한다.<sup>3)</sup>

그러나 이러한 북한의 주장과 달리, 국제질서를 보는 북한의 입장은 김일성 정권의 유지를 우선적 목표로 하여 대내·외적 환경의 변화에 대응하는 과정에서 역사·중첩적으로 형성된 것으로 보인다. 북한의 국제질서관은 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 북한은 陣營論的 立場에서 국제무대를 ‘민주세력과 반동세력간의 치열한 투쟁’이 전개되는 장으로 이해하였다.<sup>4)</sup> 북한은 전후세계의 정치적 역량관계를 미국을 중심으로 하는 帝國主義 陣營(반동세력 반혁명역량 지배세력)과 소련을 중심으로 하는 國際民主 陣營(민주세력 혁명역량 반제 자주세력)으로 대별하는 한편, 점차 제국주의세력이 약화되고 민주세력이 결정적 우세를 차지하는 방향으로 변하고 있는 것으로 보았다. 북한은 자본주의진영의 국제관계를 강대국의 약소국에 대한 침략과 정복, 식민지 및

2) 박태호, 「조선민주주의인민공화국 대외관계사(1)」, (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 3.

3) 박태호, 앞의 책, p. 16.

4) 김일성, “북조선로동당 제2차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고 (1948. 3. 28)” 「자주성을 옹호하는 세계인민들의 단결을 위하여」, (평양: 조선로동당출판사, 1982), pp. 13~23.

반식민지 국가들에 대한 약탈의 제국주의적 관계로 특징지었다. 반면에 민주주의진영 국가들(공산주의 국가들)간의 관계는 호상존중과 형제적 협조에 기초한 프롤레타리아 國際主義(proletariat internationalism)적 관계로 특징지었다. 그리고 이러한 프롤레타리아 국제주의의 기치하에 자본주의 진영을 뒤집어엎고 사회주의·공산주의 사회를 건설하기 위하여 국제적으로 단결하고 서로 도울 것을 주장하였다.<sup>5)</sup>

한편, 북한은 민족 분단과 통일 문제도 이와 관련하여 이해하고 있다. 김일성은 美 제국주의의 '남조선' 강점과 식민지 통치 지속으로 인하여 '조국통일'이 지연되고 있다고 보는 한편, 이의 타파를 위해 '민족해방 인민민주주의 혁명'이 추진되어야 함을 주장하였다.<sup>6)</sup>

둘째, 북한은 사회주의 진영내의 의견대립과 갈등에 봉착하여 自主的立場을 표방함으로써 주체성과 실리를 확보하고자 노력하였다. 북한은 진영론에 근거하여 소련 및 중국과 긴밀한 관계를 유지하려 하였으나, 후르시초프의 東西 平和共存 政策 등에 따른 중·소 분쟁의 심화와 이에 따른 사회주의권의 분열, 중국에서의 문화대혁명 발생과 이로 인한 북·중간 긴장국면의 조성에 대응하여 북한은 자위적 조치로서 대외관계에서 '현대수정주의와 교조주의' '대국주의' 등에 대한 자주노선을 선언하였던 것이다.<sup>7)</sup> 또한 북한은 1970년 11월에 열린 제 5차 당대회에서 중·소분쟁의 격화와 공산권 내부의 분열로 인하여 일관된 대외정책을 전개할 수 없었음을 반성하는 한편, 사대주의·수정주의·교조주의에 대한 반대와 주체사상에 기초한 자주적 대외정책 추진을 천명하였다.<sup>8)</sup>

5) 김일성, "프롤레타리아국제주의와 조선인민의 투쟁,"(1952. 4. 25), 「자주성을 옹호하는 세계인민들의 단결을 위하여」, pp. 25~36.; 「정치용어사전」(평양: 사회과학출판사, 1970), p. 630.

6) 김일성, 「김일성저작선집」제 4권, (평양: 조선로동당출판사, 1968), p. 389; 허종호, 「주체사상에 기초한 남조선혁명과 조국통일 이론」(평양: 사회과학출판사, 1975), pp. 13~18.

7) 김일성, "현정세와 우리당의 과업(조선로동당대표자회에서 한 보고, 1966. 10. 5)," 「자주성을 옹호하는 세계인민들의 단결을 위하여」, p. 168, p. 185.

8) 김일성, "조선로동당 제5차대회에서 한 중앙위원회 사업총화 보고," 「김일성저작선집」제 5권 (평양: 조선로동당출판사, 1972), pp. 416~529.

## 2. 外交 理念：自主・親善・平和

북한은 1966년 자주노선을 선언한 이후 대외관계에서 ‘자주’에 최고 우선순위를 두어왔으나, 6차 당대회 이전까지는 특정한 외교이념을 공식적으로 채택하지 않았었다. 그리고 북한은 1980년 10월 10일 조선로동당 제 6차 당대회에 이르러서 ‘자주·친선·평화’를 대외정책의 기본이념으로 설정하였다.<sup>9)</sup>

이를 좀더 살펴보면,<sup>10)</sup> 북한은 자주의 이념을 견지하는 것이 대외활동의 근본원칙으로서, 이를 철저히 관철하여 나감으로써 북한의 국제적 권위와 민족의 존엄과 영예를 빛내고 있다고 주장하였다.

북한은 자주의 이념하에 남한을 자주성이 없는 ‘미제의 식민지’로 규정함으로써<sup>11)</sup> 절대적 정통성 우위를 확보코자 하였고, 외세인 주한미군의 철수를 주장했던 것이다.

친선의 이념을 견지하는 것은 대외활동의 확고한 원칙으로서, 이를 구현함으로써 국제혁명역량과의 단결을 강화하고 세계 진보적 인민들과의 연대성을 튼튼히 함으로써 ‘조선혁명과 세계혁명의 승리’를 힘있게 다그쳐 나가고 있다고 주장하였다. 북한은 친선의 이념하에 사회주의 국가들은 물론 제3세계 국가 및 우호적인 자본주의 국가들과의 정치·경제·문화적 교류·협력을 통하여 체제 발전 및 공산화 통일을 위한 여건을 조성하고자 노력했던 것이다.

평화의 이념을 견지하는 것은 대외활동의 일관한 원칙으로서 제국주의의 침략과 전쟁정책을 저지파탄 시키고 세계의 평화와 안전을 수호하기 위한

9) 김일성, “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고,” 國土統一院, 「朝鮮勞動黨大會 資料集」 第 4輯 (서울: 國土統一院, 1989), pp. 73~75.

10) 정동욱, “자주, 친선, 평화는 우리 당 대외정책의 기본리념,” 「근로자」 제 526호 (1986. 2), pp. 88~92; 고성순, “자주, 친선, 평화는 대외활동에서 견지하고있는 우리 당의 기본리념,” 「근로자」, 제538호(1987. 2), pp. 92~96

11) 「정치용어 사전」, p.429; 「정치사전」, (평양: 사회과학출판사, 1973). pp. 724-725

투쟁을 정력적으로 벌여나감으로써 제국주의의 멸망을 촉진시키며 침략과 전쟁이 없는 평화로운 새 세계를 건설하기 위한 공동위업에 적극 기여하고 있다고 주장하였다. 북한은 ‘지구상에서 제국주의를 쓸어버리지 않고서는 진정한 평화에 대하여 생각할 수 없다’고 천명하였는 바,<sup>12)</sup> 평화의 이념하에 군사빨력(한·미 상호방위조약 등)해체, 한반도의 비핵지대, 평화지대(핵무기 및 대량살상무기 철수)창설을 제시함으로써 대외적으로 도덕적 우위 및 공산화 여건을 확보코자 했던 것으로 보인다.

### 3. 外交 目標：革命과 解放

한 나라 대외정책의 목표와 원칙은 국가목표에 기인하는 바, 냉전기 북한의 외교목표는 당 규약<sup>13)</sup>과 사회주의 헌법<sup>14)</sup>에 근거하여 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 최소목표로서, 현존 북한체제의 유지 및 발전(「공화국 북반부에서의 사회주의 건설 및 완전승리」)이다. 둘째, 최대목표로서, 한반도 공산화 통일(「민족해방 인민민주주의 혁명완수와 온사회의 주체사상화 공산주의 사회화」)과 전세계 공산화 달성(「프롤레타리아 국제주의와 사회주의 승리」)이다.<sup>15)</sup> 북한은 「혁명」과 「해방」을 완수하는 데 대

12) 「정치용어사전」, p. 624.

13) ‘조선로동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며, 전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의의 혁명과업을 완수하는 데 있으며, 최종목적은 온 사회의 주체사상화와 공산주의 사회를 건설하는 데 있다.’(黨規約 前文, 1980년 10월 제 6차 당대회에서 채택) 당 규약 全文은 統一院, 「北韓概要」(1990), pp. 499~517.

14) ‘조선민주주의 인민공화국은 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하여 전국적 범위에서 의세를 물리치고 민주주의적 기초 위에서 조국을 평화적으로 통일하여 완전한 민족적 독립을 달성하기 위하여 투쟁한다.’(북한 사회주의헌법 제5조, 1972년 12월 최고인민회의 제5기 제 1차회의에서 채택) 북한헌법 全文은 「北韓概要」(1990), pp. 483~498.

15) ‘조선로동당은 자주성과 프롤레타리아 국제주의 원칙에 기초하여 미국을 우두머리로 하는 제국주의와 지배주의를 반대하며 평화와 민주주의, 민족적 독립과 사회주의 공동위업의 승리를 쟁취하기 위하여 투쟁한다.’(당 규약 전문); ‘국가는 마르크스-레닌주의와 프롤레타리아 국제주의 원칙에서 사회주의 나라들과 단결하고 제국주의를 반

외정책의 목표를 두고 있는 것이다. 예컨대 許談(당시 북한 외교부장)은 5차 당대회에서 북한 대외정책과 대외활동의 기본목적이 ‘미제를 국제적으로 철저히 고립시키고 조국통일과 조선혁명의 전국적 승리를 촉진시키는 데’ 있음을 밝혔다.<sup>16)</sup> 그리고 북한은 이와같은 외교목표를 달성하기 위한 전략노선으로서 ‘공화국 북반부에서의 사회주의 혁명역량 강화, 남조선 혁명역량 강화 국제 혁명역량과의 단결 강화’ 등 「3대혁명역량 강화노선」을 채택하였다.<sup>17)</sup> 한편 김일성은 최고인민회의 제8기 제1차회의 시정연설을 통하여 ‘조선혁명은 세계혁명의 한 부분이며, 사회주의의 완전승리와 조국통일의 역사적 위업을 앞당겨 실현하기 위해서는 국제혁명역량과의 연대성을 강화하고 우리 혁명에 유리한 국제환경을 마련’하는 것이 대외정책의 주요과업임을 주장하였다.<sup>18)</sup>

#### 4. 外交 政策 : 이데올로기 重視 外交

북한이 위와같은 외교목표를 달성하기 위해 마르크스·레닌주의와 프롤레타리아 국제주의에 기초하여 외교정책을 전개해 왔다. 냉전기에 추진된 북한 외교정책의 특징을 추출해 보면 다음과 같다.

첫째, 북한은 陣營 外交를 추진하였다.<sup>19)</sup> 북한은 현존체제의 유지 및 발전(‘사회주의 건설 및 완전 승리’)를 위하여 ‘반혁명세력’으로 부터의 安全을 확보하려는 외교정책을 추구해 왔다. 북한은 「한·미 상호방위조약」 체결(1953.10.1)과 「미·일 상호협력 및 안전보장조약」(1960.1.19)과 「한·

대하는 세계 모든 나라 인민들과 단결하며 그들의 민족해방 투쟁과 혁명투쟁을 적극적으로 성원한다.’ (북한 사회주의 헌법 제 16조).

16) 國土統一院, 「朝鮮勞動黨大會 資料集」第 3輯 (서울: 國土統一院, 1989) p.355.

17) 이 노선은 1964년 4월 2일 김일성 연설(‘조국통일 위업을 실현하기 위하여 백방으로 강화하자’)에서 체계적으로 드러나고, 1965년 4월 14일 김일성 연설(‘조선민주주의 인민공화국에서의 사회주의 건설과 남조선혁명에 대하여’)에서 논리적으로 완성되었다. 「김일성저작선집」, 제4권 (평양: 조선로동당출판사, 1968), p. 94; p. 239.

18) 國土統一院, 「北韓最高人民會議 資料集」第 4輯, (서울: 國土統一院, 1989), p. 797.

19) 許文寧, 「脫冷戰期 北韓의 對中國 러시아 關係」(서울: 民族統一研究院, 1993), pp. 6~21.

일 기본조약」 체결(1965.6.22)에 따라 남한과 ‘미 제국주의와 일본 군국주의’간의 南方三角關係가 형성된 것으로 인식하였다. 이에 대응하여, 북한은 「중·소 우호동맹 및 상호원조 조약」(1950.2.14)을 토대로 「조·소 우호, 협조 및 호상원조 조약」(1961.7.6)과 「조·중 우호, 협조 및 호상원조 조약」 체결(1961. 7. 11)을 통하여 北方三角關係를 강화하였던 것이다.

그리고 북한은 진영론에 근거하여 ①자주성과 프롤레타리아 국제주의 원칙에 기초한 사회주의 나라들과의 단결강화 ②비동맹 제3세계 나라들과의 국가관계 발전 및 정치 경제 문화의 모든 분야에서의 단결과 협조의 강화 ③우호적으로 대하는 자본주의 나라들과의 우호관계 형성 및 경제 문화교류의 발전 ④지리적으로 가까이 있는 아시아 나라들과의 선린관계 발전을 위한 내왕과 접촉의 강화 및 경제 문화교류와 협조의 발전 등을 주장하였던 것이다.<sup>20)</sup>

둘째, 북한은 自主 外交를 추진하였다.<sup>21)</sup> 냉전기 북한은 중·소분쟁 상황하에서 ‘지배주의’ 및 ‘패권주의’로부터 자율성을 확보하려는 자주 외교<sup>22)</sup>를 내세움으로써 김일성 정권의 공고화를 추구해 왔다. 중·소분쟁과 이에 따른 중·소간 대북 견인경쟁의 심화는 북한의 상대적 자율성을 심화시켰는 바, 북한은 중국과 소련의 대한반도정책이 북한의 입장과 어긋날 경우 국가목표와 이해관계에 따라 적극 대응할 수 있었던 것으로 분석된다.

셋째, 북한은 革命 外交를 추진하였다.<sup>23)</sup> 북한은 제국주의를 반대하며 사

20) 김일성, “조선로동당 6차대회 사업총화보고,” 國土統一院, 「朝鮮勞動黨大會 資料集」 第 4輯, (서울, 國土統一院, 1988), p. 73.

21) 북한은 지난 40여년간 중국과 소련사이에서 自主性에 근거한 等距離 外交를 전개해 왔다가 보다는, 김일성체제를 유지하기 위하여 時計鍾 外交를 전개해 온 것으로 분석된다.

22) 북한은 1966년 10월 조선노동당 대표자회의에서 ‘외교에서의 자주’를 선언하였다. ‘공산당 및 로동당들이 자주성을 견지하는 것은 국제 공산주의 운동에서 중요한 문제입니다. 자주성이 보장되어야 매개 당들이 자기 나라 혁명을 잘하고 세계혁명에 이바지할 수 있으며 국제공산주의 운동의 단결도 강화할 수 있습니다. 자주성은 그 누구도 침해할 수 없는 매개 당의 신성한 권리이며 매개 당은 또한 다른 형제 당들의 자주성을 존중할 의무가 있습니다.’ 「김일성 저작집」, 제20권, p. 406.

23) 김일성은 ‘국제혁명력량을 강화하고 그와의 련대성을 튼튼히 하는것은 우리 당이 일관

회주의 혁명을 일국 차원에서 뿐만 아니라 세계적 차원에서 완수할 것임을 지속적으로 천명하였다.<sup>24)</sup> 이를 위하여 북한은 대내적으로는 자력갱생 경제발전전략을 추진하는 한편, 대외적으로는 사회주의 국가들과의 반제 연대 및 아프리카 아시아 신생국가들과의 반식민지 연대를 통한 국제혁명역량과의 단결 강화를 추구해 왔던 것으로 분석된다.

넷째, 북한은 解放 外交를 추진하였다.<sup>25)</sup> 북한은 ‘하나의 조선정책’을 내세워 정통성있는 정부인 북한이 ‘미제국주의의 식민지’인 남한을 해방해야 함을 주장하는<sup>26)</sup> 한편, ‘조국통일’(한반도의 공산화 통일)을 위하여 先 주한미군 철수·국가보안법 철폐·애국정권 수립등의 제조건 이행, 後 고려민주연방공화국 창설을 통한 대외 및 대남 선전적 외교를 강화해 왔던 것으로 분석된다.

이상을 정리해 볼 때, 冷戰期 북한은 南朝鮮解放과 共產革命을 위해 陣營論에 입각한 ‘自主’(時計錘)외교정책을 추구해 온 것으로 분석된다.

하게 견지하고 있는 혁령로선’이라고 주장하였다. 김일성, “조선로동당 제6차대회 중앙위원회 사업총화보고,” 國土統一院, 「朝鮮勞動黨大會資料集」 第4卷, (서울: 國土統一院, 1989), p. 72.

24) ‘우리 혁명은 국제혁명운동의 한 부분입니다. 우리 혁명에 충직한 것이 곧 국제혁명운동에서 자기의 의무를 잘 수행하는 것이 됩니다.’ 주체사상에 기초한 세계혁명리론은 매개나라 인민들이 자기나라 혁명을 잘하여 나라의 정치·경제·군사적 위력을 강화하는 길이 바로 국제혁명역량을 강화하고 세계혁명을 촉진시키는 길이라는 것을 밝혀줌으로써 로동계급의 민족적 임무와 국제적 임무에 다같이 충실할 수 있는 믿음직한 담보를 마련하여 주고 있다.’ 「주체사상에 기초한 세계혁명리론」, (평양: 사회과학출판사, 1975), pp. 219~220.

25) 박태호, 「조선민주주의인민공화국 대외관계사(1)」, pp. 240~47.

26) 박태호, 「조선민주주의인민공화국 대외관계사(2)」, (평양: 사회과학출판사, 1987), pp. 185~91.

### Ⅲ. 對內·外的 環境變化와 北韓의 對應

#### 1. '3대혁명역량'의 全般的 弱화에 처한 北韓

북한의 외교정책 방향에 영향을 미치는 요인은 크게 국제환경 요인, 한국내부요인, 북한내부 요인 등 3부분으로 구분할 수 있는데, 1980년대말부터 현재까지 전 요인에 걸쳐 점차 북한에게 불리하게 전개되고 있다.

##### 가. 국제혁명역량과의 단결 弱화

첫째, 소련의 해체 및 동구 사회주의권의 몰락은 북한의 경제난 심화에 결정적 원인이 되고 있다. 북한의 무역은 1980년대 후반에 들어와 45% 이상 소련에 의존하고 있었으며, 과학기술은 상당부분을 동구권에서 도입하고 있었기 때문에, 이들과의 관계단절로 인해 절대적 어려움에 처하게 된 것이다.<sup>27)</sup>

둘째, 북방삼각관계의 와해와 조정은 북한의 안보위기감에 결정적 원인이 되고 있다. 한·소수교(1990.9.30) 및 한·중수교(1992.8.24)는 한국을 '공동의 적'으로 상징하는 「조·중 우호, 협조 및 호상원조 조약」 및 「조·소 우호, 협조 및 호상원조 조약」의 유효성을 의문케 하기 때문이다.

셋째, 탈냉전시대의 도래와 북한의 핵무기개발 의혹에 따른 국제적 대북 압력은 북한의 국제적 고립 심화 원인이 되고 있다.<sup>28)</sup> 북한은 그동안 냉전

27) Natalia Bazhanova, 梁浚容 역, 「기रो에 선 北韓經濟」, (서울: 韓國經濟新聞社, 1992), pp, 92~212.

28) 유엔은 북한에 대해 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴재고를 촉구하는 안보리 결의를 채택하였으며(1993. 5. 12), 핵사찰수용을 촉구하는 총회결의를 찬성 140: 반대 1(북한): 기권 9 (중국, 쿠바, 이라크 등)표의 압도적 지지로 채택하였다. 「中央日報」, 1993. 11. 2.

체제하에서 사회주의 중주국이었던 소련과 중국을 배후에 두고 혁명주의적 진영외교를 전개해 왔다. 그러나 탈냉전하의 협력 및 상호의존 지향적 국제질서의 대두는 북한에게 체제유지를 위해 보다 합리적이며 개방적인 실리외교를 추구하도록 요청하고 있는 것이다. 또한 북한은 1993년 들어와 핵무기 개발의혹으로 인하여 전세계적 압력에 직면하고 있다. 북한은 핵무기를 실리확보 차원에서 협상카드용으로 사용할 뿐만 아니라, 실제 개발하고 있는 것으로 보여진다. 그 결과 북한은 국제원자력기구 결의와 미국을 위시한 주변 4국의 강력한 반대, 심지어 유엔 총회 결의에 의한 압력에까지 봉착해 있는 실정이다.

#### 나. 남조선 혁명역량의 弱化

첫째, 한국의 문민정부 출범과 체제 안정은 과거 정통성이 취약한 한국 정부에 대해 대대적으로 전개되었던 북한의 이데올로기적 공세를 약화시키는 계기가 되고 있다. 국민의 42% 지지를 얻어 출범한 신정부는 문민정부의 정통성을 토대로 근본적 개혁(司正 및 實名制 도입 등)을 추진함으로써 9월 현재 80% 이상의 국민적 지지를 확보하고 있다. 또한 신정부는 대북정책으로서 북한 체제의 전복을 목표로 하는 封鎖政策(containment policy)이 아니라 ‘공존공영’·‘민족복리’ 등을 기조로 남북합의에 의한 단계적 점진적 통일을 지향하는 參與政策(engagement policy)을 천명하고 있다.<sup>29)</sup> 신정부의 전향적 대북정책은 북한으로 하여금 공세적 대남적화전략을 추진하는 대신 남북대화에 응하도록 하는 압력요인이 되고 있다.

둘째, 한국의 정치, 경제, 외교 등 제반 분야에서의 지속적 발전에 따라 남북한간의 국력격차는 더욱 증가하고 있는 실정이다.<sup>30)</sup> 이는 북한으로 하여금 민족자해적인 소모전적 체제 경쟁에서 더 이상 승리하기 어려운 것임을 인식케 하는 요인이 될 것이다.

셋째, 신정부의 과감한 개혁은 사회구조적 정비와 더불어 국민적 지지를

29) 韓完相, “金泳三정부의 統一政策과 南北韓關係,” (統一院, 1993. 7. 9) p. 9.

30) 民族統一研究院, 「南北韓 國力趨勢 比較研究」(서울: 民族統一研究院, 1992),

획득해 나가고 있는 바, 계층간 대립 양상 및 제반 사회소요가 점차 줄어들고 있는 추세이다. 이러한 한국사회의 안정화 추세는 북한으로 하여금 '통일전선사업' 추진이 용이하지 않을 것임을 인식케 하는 요인이 되고 있다.

#### 다. 북조선 사회주의 혁명역량의 弱化

첫째, 북한의 제 3차 7개년계획(1987~93년)이 올해로 끝나지만, 경제난과 식량난은 해소되지 않고 더욱 심화되고 있는 실정이다. 북한의 경제는 1990년 -3.7%, 1991년 -5.2%, 1992년 -7.6% 등 마이너스 성장을 지속하여 지난 3년사이에 약 15% 이상의 경제후퇴를 나타냈다. 1992년 말 현재 외채총액은 97.2억 달러로서 총 수출규모(10.2억 달러)의 9.5배에 달하고 있다. 공장가동율도 1992년 현재 30~40%에 불과하며, 무역 또한 1988년 52.4억 달러를 기록한 이후 계속 감소하여 1991년에는 전년 대비 41.4%가 감소한 27.2억 달러, 1992년에는 26.6억 달러를 기록하였다.<sup>31)</sup> 북한의 이러한 경제후퇴 추세는 중국의 대북원조 지속에도 불구하고, 북한경제의 절대적 후원자였던 소련의 해체와 '우리식' 사회주의 경제체제의 구조적 한계로 말미암아 당분간 지속될 것으로 전망된다. 또한 북한은 일기불순과 주체농법의 실패에 따라 최근 3년 연속 흉작을 기록하여, 1991년 필요식량 총량 640만톤에 곡물생산량(쌀과 옥수수) 481.2만톤으로 160만톤이 부족하였고, 1992년에는 200만톤이 부족하였다. 이에 북한은 140만톤의 곡물을 수입하려 했으나 달러부족 등으로 인하여 83만톤에 그쳐, 식량난이 더욱 가중되고 있는 상황이며, 이에 산발적인 식량폭동설이 흘러나오고 있는 실정이다.<sup>32)</sup>

둘째, 북한은 김정일 후계체제의 구축을 위해 지속적으로 노력하고 있음에도 불구하고, 후계체제 유지의 불확실성 또한 커지고 있는 것으로 보인다. 북한은 1970년대에 은밀하게 1980년대에 공개적으로 김정일 후계체제를 구축하기 시작하였다. 그리고 1990년대에 들어와서는 黨·政·軍의

31) 「中央日報」, 1993. 6. 8.

32) 「京鄉新聞」第 14862號; The Washington Post. 1993. 8. 19.

최고 직위를 김정일에게 이양하는 작업을 추진하였는데, 그 중 軍權移讓 작업을 제일 먼저 완료하였다. 김정일의 군권장악 과정을 살펴보면, 김정일은 당 중앙 군사위원 보선(1980.10)을 시작으로하여, 국방위원회 제 1 부위원장(1990.5), 인민군 최고사령관(1991.12), 원수칭호 수여(1992.4), 국방위원장(1993.4)에 추대됨으로써 북한 권력구조 최정점의 일각을 이양 받게 되었다. 이와 더불어 북한은 1990년 5월 이후 김정일에 대한 군의 절대적 충성을 촉구하는 주요 軍 행사를 10건 이상 개최해 왔다.<sup>33)</sup> 이에 북한은 김정일이 당 정 군에 걸쳐 실질적 최고통치권자가 되었다고 주장한다. 그리고 국제정세 변화에도 불구하고 ‘북한식 사회주의’를 고수할 수 있는 것은 김정일을 ‘당과 혁명의 수위’로 모시고 있기 때문이라고 주장한다.<sup>34)</sup>

그러나 북한의 주장에도 불구하고, 김정일이 ‘수령’으로서의 권위를 북한 주민 및 군인들의 내면세계에서까지 확보하는 문제는 아직 남아있는 것으로 보인다. 예컨대 김정일은 아버지 김일성과 같은 항일무장투쟁 경력이 없는 바, 최광 이을설 등 군 수뇌부를 장악하고 있는 항일 빨치산 출신 장군들의 지지를 과연 전폭적으로 받고 있는지 의심스럽다. 또한 김정일은 인민군 복무경력이 없기 때문에 대대장 및 연대장급 군관의 지지를 받고 있는지도 의문시 된다. 작년 9월 소련유학과 군장성 쿠데타 사전발각설도 이러한 맥락에서 이해할 수 있을 것이다. 북한주민들 역시 김일성의 항일 투쟁경력과 1970년대까지 북한경제의 성공적 인도를 인정하는 반면에, 김정일에 대해서는 반제투쟁경력이 전무하고 더욱이 그가 등장한 1970년대 이후 북한경제가 침체되었기 때문에 속마음에서까지 인정하는 것은 아니라는 귀순자 및 방북자들의 증언도 대두되고 있는 상황이다.<sup>35)</sup>

33) 영웅분대 쟁취운동 청년군인 선구자대회 (1991. 7. 17), 사관장대회(1991. 10. 17~18), 중대장대회(1991. 11. 12~13), 군 중대정치지도원대회(1991. 12. 25~26), 군 모범전투원대회(1993. 9. 4~5), 군사학교 교원대회(1992. 10. 14), 군 포병대회(1992. 10. 28), 군 후방일군대회(1993. 3. 5~6), 전국노병대회(1993. 7. 23~25), 군 지휘관 정치일군대회(1993. 10. 18~19).

34) ‘인민적 품모를 지닌 위대한 영도자를 둔 것은 우리 인민의 크나큰 행복,」로동신문」사설, 1993. 11. 2.

35) “전 인민군 중위 임영선씨 수기,」 「월간 조선」, 1993년 11월호, pp. 470~79; “북

요컨대 북한은 소련 및 동구 국가들의 몰락과 탈냉전시대의 도래로 인하여 ‘국제혁명역량과의 단결’이 약화됨에 따라 ‘평화적 이행’의 압력에 봉착하였으며, 그 결과 대외적 고립과 경제난에 처하게 되어 ‘북조선 사회주의 혁명역량’ 또한 약화되었다. 반면에 남한은 문민정부의 출범과 정치·경제적 안정화 추세로 인해 남북한 국력경쟁에 있어 상대적 격차를 더욱 확대시켜 나가고 있다. 따라서 북한은 현재 경제의 지속적 침체 및 식량난, 김정일 후계체제의 공고화 어려움 등으로 인해 현 김일성·김정일 부자체제를 유지하는 데 있어 어려움을 겪고 있는 것으로 분석된다.

## 2. 北韓의 對應

### 가. ‘3대혁명역량’의 전반적 약화에 대한 北韓의 認識

첫째, 1990년대 초반 북한은 동구 사회주의권의 몰락과 소련의 해체를 ‘미 제국주의의 평화적 이행’ 전략에 기인한 것으로 인식하였다.<sup>36)</sup> 북한은 이 사태를 “일시적인 우여곡절”로 간주하고, “인류가 사회주의 길을 따라 나서는 것은 그 어떤 힘으로도 막을 수 없는 역사발전의 법칙”이며 “우리식 사회주의는 필승불패”라는 사회주의 승리의 필연성에 대한 확신을 재천명하였다.<sup>37)</sup> 金正日은 또한 이들 “자본주의가 복귀된 나라에 파국적 위기”가 조성되어 있다고 보고, “이 위기는 사회주의 위기가 아니라 복귀된 자본주의의 위기이며, 그것은 부르조아 복귀주의 파산을 의미”하는 것인 바, “자본주의가 복귀된 나라들에서 날로 심각해지고 있는 정치, 경제, 사

한 탈출한 당간부 1문1답,” 「문화일보」, 1993. 10. 5; “전 북한외교관 고영환씨 증언,” 「신동아」, 1991년 11월호, p. 386.

36) 김일성, “우리나라 사회주의의 우월성을 더욱 높이 발양시키자(최고인민회의 제 9기 제 1차회의 시정연설),” 「로동신문」, 1990. 5. 25; 김일성, “신년사(1991),” ; “신년사(1992),”

37) 김정일, “인민대중 중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1991. 5. 5)” 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」, (평양: 조선중앙통신사, 1992), pp. 336~37.

상, 도덕적 혼란과 위기로부터의 출로는 사회주의를 재건시키는 길 밖에 없다”고 주장하였다.<sup>38)</sup> 한편 金正日은 소련과 동구 사회주의의 몰락에서 배운 ‘역사적 교훈’이 “사회주의 원칙으로부터의 한걸음의 양보와 후퇴는 열걸음, 백걸음의 양보와 후퇴를 가져왔으며, 결국에는 로동계급의 당 자체가 파멸되지 않으면 안되는 엄중한 결과를 가져오게 되었다”는 사실이라고 언급하였다.<sup>39)</sup> 이와 같은 문건들을 통해 북한의 입장을 정리해 볼 때, 향후 북한이 사회주의 체제를 지양하는 체제변화와 근본적인 개혁 개방을 취할 가능성은 매우 낮은 것으로 예상된다.

둘째, 북한은 남한의 김영삼 정부를 ‘두개의 얼굴을 가진 문민파시스트’로 비난하는 동시에, 남한이 ‘흡수통일’책략을 지속적으로 추구하고 있는 것으로 인식한다.<sup>40)</sup> 북한은 남한의 신정부 출범 초기에 ‘과거와는 달리 민족의 이익을 중시하는 입장’에 서있는 것으로 간주하는 한편, 과거에 비해 상대적으로 비난의 강도를 낮추었다. 그러나 북한은 김일성의 ‘전민족대단결 10대강령’이 남한 정부에 의해 크게 수용되는 조짐이 없자, ‘안기부 해체, 국가보안법 철폐, 방북 구속인사 석방’ 등이 문민정부의 시금석임을 주장하면서 비난의 강도를 다시 높이기 시작하였다. 또한 북한은 남한정부의 제 4차 범민족대회에 대한 태도가 ‘문민과 독재를 가르는 시금석’이라고 주장하고,<sup>41)</sup> 이를 불허하자 ‘문민 파쇼’정부라고 비난하고 나섰다. 남한 정부의 문민적 정통성은 부인할 수 없는 객관적 사실임에도 불구하고, 북한이 비난을 다시 강화하고 있는 것은 북한의 불안감과 초조감을 반증하는 사실이 되기도 할 것이다. 이에 북한은 통일전선사업의 협력대상인 남한의 반정부세력을 고무하는 한편, 대내 결속을 강화할 의도에서 비난을 강화하고 있는 것으로 보인다.

또한 북한은 남한 당국이 연방제를 거부하는 속셈이 “제국주의자들의

38) 김정일, “혁명적 당 건설의 근본문제에 대하여(조선로동당 창건 47돐에 즈음하여 집필한 논문 1992. 10. 10),” 「로동신문」, 1992. 11. 2.

39) 김정일, “사회주의 건설의 력사적 교훈과 우리당의 총로선(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1992. 1. 3),” 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」, p. 435.

40) 「민주조선」 1993. 7. 16 ; 1993. 7. 31.

41) 「조선중앙방송」, 1993. 8. 2.

평화적 이행전략에 편승하여 우리에게 대한 개방유도로 이른바 자유민주주의 체제에 기초한 흡수통합, 승공통일을 이룩해 보려고 꿈을 꾸고 있는 것”이라고 주장하고 있다.<sup>42)</sup> 그리고 신정부의 통일정책에 대해서는 “분열을 언제까지 지속시키며 꺾렁꺾렁 시간이나 보내면서 북에 자유화바람을 불어 넣어 흡수통일하려는 속셈을 드러낸 것”이라고 비난하였다. 나아가 “〈3단계 통일방안〉이란 본질에 있어서 통일을 지연시키고 분열을 고착화시키기 위한 분렬방안이며 〈승공통일〉을 노린 대결방안”이라고 주장하였다.<sup>43)</sup>

셋째, 김정일은 금년 들어와 사회주의체제의 붕괴는 “제국주의자들과 반혁명세력의 공모결탁의 산물이며, 제국주의의 사상문화적 침투와 우경 기회주의 사상의 부식작용의 결과”임을 주장하는 한편, “여기에서 결정적 작용을 한 것은 내부에서 생긴 사회주의 배신자들의 반혁명적 책동”임을 경고하였다.<sup>44)</sup> 이를 보건대 북한은 국제적인 ‘평화적 이행’압력에 대해서는 다소 자신감을 회복한 것으로 보여지는 반면, 북한 사회내부의 동요조정과 이에 대한 대책 강구도 유추해 볼 수 있다.<sup>45)</sup>

#### 나. 體制守護를 위한 二重的 對應

북한은 3대혁명역량의 전반적 약화에 처하여 독자적인 대응논리 및 대응정책 개발을 위해 노력하고 있는 바, 對內적으로는 統制強化 政策과 對外적으로는 制限的 經濟開放 政策을 추진하고 있는 것으로 분석된다.

##### 1) 對內政策: ‘우리식 사회주의’의 強化

북한은 이른바 불순분자의 책동 및 내부 분열에 대응하여 ‘우리식 사회주의’ 구호를 내걸고 체제결속 강화를 시도하고 있는것이다.

42) “조국통일 3대원칙을 구현하여 90년대 통일의 결정적 국면을 열어가자,” 「로동신문」 사설, 1992. 7. 4.

43) “〈승공통일〉론의 복사판 〈3단계 통일방안〉,” 「로동신문」 1993. 9. 12.

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

45) 「내외통신 주간판」, 제 838호 (1993. 3. 11); 「조선일보」, 1993. 11. 9.

첫째, 이념적 분야에서 북한은 외부사조의 유입으로 인한 사상적 이완 및 사회적 일탈행위의 증가에 대응하여, ‘사회주의 대가정’등의 구호를 내세워 인민의 정서적 통합을 추진하고 있다. 김정일은 북한이 “수령, 당, 대중이 생사운명을 같이하는 하나의 사회정치적생명체로 결합되어있고 하나의 혁명적대가정을 이루고”있어 긍지높이 자랑할 수 있는 사회라고 선전한다.<sup>46)</sup>

둘째, 정치적 분야에서 북한은 김정일 승계체제의 확립을 위해 헌법 개정을 통하여 법적 제도적 장치를 보완하는<sup>47)</sup> 한편, 친·인척 및 핵심 측근을 중용하였다. 북한은 개정헌법에서 국가주석의 군 최고사령관 당연 겸직 규정을 삭제하고 (107조), 국방위원회 위원장의 전반적 무력 통솔권 (제 113조) 및 중요 군사간부에 대한 인사권(제 114조)을 명시함으로써 김정일의 명실상부한 군 실권 장악 기반을 조성하였다. 나아가 최고인민회의에 주석 소환권(제 91조)을 신설 부여함으로써 권력분립의 명시화를 통한 ‘우리식 사회주의’의 민주성을 대내 외적으로 과시하는 한편, 향후 김정일의 국가주석 승계에의 순조로운 도정을 준비한 것으로 분석된다.

또한 당 중앙위 6기 20차 회의(1992.12.10) 및 최고인민회의 제 9기 4차회의(12.11)를 통해 김정일의 친척인 함북도당 책임비서 강성산을 총리로 재임명하고, 핵심측근인 김용순, 김달현을 정치국 후보위원에, 김국태, 김기남을 당 비서에 각각 임용함으로써 김정일 친정체제의 강화를 위해 권력구조를 정비한 것으로 보인다.

셋째, 경제적 분야에서 북한은 인민생활 향상을 위한 농업과 경공업 발전을 강조하면서 종래의 중공업 중심의 발전전략을 부분적으로 수정하려고 하고 있으며, 중앙집권적 계획경제의 비효율성을 극복해 보려는 보완적 ‘경제개혁’을 시행하고 있다.<sup>48)</sup> 이같은 북한의 ‘경제개혁’은 공유제의 원칙

46) 金正日, “사회주의건설의 역사적교훈과 우리 당의 총로선,” 「김정일동지의 문헌집」, p. 446.

47) 북한은 1992년 4월 9일 최고인민회의 제 9기 제3차회의에서 헌법을 개정하였다. 개정헌법은 全文 7장 171조로 구성되었다.(舊 社會主義憲法은 全文11장 149조로 구성됨) 통일원, 「'92 북한개요」, (통일원, 1993), pp. 517~41.

48) 기업의 효율성 제고를 위한 독립채산제 도입, 개인의 근로 의무 고취를 위한 능률임금 제도 수용, 부분적인 개인 영업 허용, 제한적인 사유재산제 허용 등과 같은 제한적 경

과 계획경제에 입각한 기존의 사회주의 경제의 기본구조와 관리체제에 대한 ‘개혁’이라기 보다는, 사회주의 경제를 운영하는 과정에서 나타나는 결함을 보완하고, 정책적인 효율성을 증가시키려는 ‘개혁’이란 점에서 제한적인 성격을 띠고 있다.

예컨대 북한은 ‘사회주의제도가 선 다음 사회주의 집권당 앞에 경제건설이 중요한 과업으로 나서지만, 경제건설 일면만 내세우면서 당을 강화하고 당원들과 인민들을 혁명적으로 교양하기 위한 사업을 잘하지 않으면 경제건설 자체도 잘 할 수 없고 사회주의 전취물마저 잃어버릴 수 있다’고 주장하고 있는 것이다.<sup>49)</sup> 나아가 북한은 ‘사회주의사회에서 경제에 대한 정치적 령도와 중앙집권적인 계획적 지도는 로동계급의 당과 국가의 기본임무의 하나’로서 ‘어떤 경우에도 경제에 대한 지도를 포기하여서는 안된다’고 주장하고 있다.<sup>50)</sup>

## 2) 對外政策：制限的 經濟開放政策—「革命 外交」에서 「實利 外交」로

북한은 대내정책 분야에 있어서는 대단히 조심스러운 ‘변화’를 시도하고 있는 반면에, 대외정책 분야에 있어서는 상대적으로 적극적인 ‘변화’를 추진하고 있다. 앞에서 살펴보았듯이, 3대혁명역량의 전반적 약화에 처한 북한은 이데올로기 중시적 革命 外交에서 국가이익 중시적 實利 外交로 정책 비중을 전환하고 있는 것으로 분석된다.<sup>51)</sup>

가) 外交 理念上의 變化：‘자주·친선·평화’에서 ‘자주·평화·친선’順으로 북한은 국제질서의 변화흐름에 나름대로는 적극적으로 대처하여 왔다. 이는 외교이념 우선순위의 변화를 통해 나타나는 바, 1988년 9월 이후 북한은 외교이념을 ‘자주·평화·친선’순으로 정식화하고 있다.<sup>52)</sup> 북한이 ‘친

제 개혁을 북한은 시도하고 있다. 서진영, 中川雅彦, “전환기의 북한 사회주의(Ⅰ),” 『사회주의의 위기와 생존전략』, (서울: 고려대아세아문제연구소, 1993), pp. 183~84.

49) 김정일, “혁명적 당건설의 근본문제에 대하여,” 『로동신문』, 1992. 11. 2.

50) 김정일, “사회주의에 대한 희망은 허용될 수 없다,” 『금수강산』, p. 6.

51) 김정일, “사회주의에 대한 희망은 허용될 수 없다,” 『금수강산』, pp. 2~8.

52) 김일성, “주체의 혁명적 기치를 높이 들고 사회주의, 공산주의 위업을 끝까지 완성하자,” 『조선중앙년감 1989』, p. 32. 『내외통신』(주간판 799호, 1992. 6. 11)은 북한

선'보다 '평화'를 앞세운 것은 냉전질서의 붕괴, 소·동구권의 변화, 북한 경제난의 심화, 한·미 방위력의 증강 등에 대처하기 위한 것으로 분석된다. 1990년 5월 최고인민회의 제9기 1차회의에서의 김일성 연설, 1991년 5월의 김정일 담화, 1993년 김일성 신년사에서 '자주·평화·친선' 순으로 거듭 강조되었으며, 드디어는 개정헌법 (1992.4.9) 제17조에 북한 '대외정책의 기본리념이며 대외활동 원칙'으로서 명문화되었다. 그러나 북한에서 나오는 각종 논설 및 주장들을 분석해 보면, '자주·평화·친선'에 대한 개념정의는 주체사상에 근거한 이데올로기적 편향을 여전히 탈피하지 못하고 있음을 알 수 있다.<sup>53)</sup> 요컨대 북한 외교이념의 순서 변화는 목표상의 근본적 변화를 의미하는 것이 아니라, 냉전후기시대에 체제유지가 보다 중요한 과제임을 의미하는 우선순위상의 전술적 변화로 보아야 할 것이다.

나) 部門別 外交 政策上의 變化 : '世界革命'에서 '國家利益'우선으로

또한 북한은 부문별 정책방향에 있어서도 탈냉전기를 맞이하여 냉전기의 세계혁명 추구전략에서 국가이익 추구전략으로 전환하고 있는 것으로 분석된다. 급속도로 변화하고 있는 국내외환경에 대응하여 북한도 하나의 국가로 살아남기 위하여 現實適應的 對外政策 또는 制限的 對外開放政策을 추구하고 있는 것이다.

政治外交 측면에서 북한은 첫째, '제국주의를 반대하고 사회주의 혁명을 완수하겠다'는 입장을 지속하고 있으나, 이것은 북한주민들에게 현체제를 정통화하기 위해 취하는 태도이고, 실제 대외적으로는 국가로서의 생존과 번영을 위해 기존 외교정책의 내용과 방법을 재정의하고 있는 상황에 있다. 북한은 혁명이라는 기본목표는 포기하지 않고 있으나, 우선순위에 있

이 1990년 5월 최고인민회의의 9기 1차회의에서 대외정책이념의 우선순위를 처음 바꾼 것으로 설명하나, 북한은 1988년 9월 공화국창건 40돌기념 경축대회에서의 김일성 보고를 통하여 처음 바꾼 것으로 나타난다.

53) 황현, "자주 평화 친선은 온 세계의 자주화를 위한 투쟁의 기본리념이며 활동원칙," 「국제생활」 1989년 1월호, p. 10; 허담, "자주 평화 친선은 우리 공화국의 대외정책의 기본리념," 「국제생활」 1990년 9월호, p. 3; 최승국, "우리 공화국의 자주 평화 친선의 대외정책," 「로동신문」, 1991. 1. 23.

어서는 종전과 달리 국가이익을 앞세우고 있는 것으로 보인다. 예컨대 1990년대 김일성의 신년사와 김정일의 각종 담화에서 국제정세는 제국주의와 사회주의, 반동과 진보의 대결이 지속되고 있다고 주장하고 있으나, 대미·일접근을 동시에 추구하였던 점이 그 실례가 될 것이다.

둘째, 북한은 냉전종식과 한국의 북방정책에 대응하여 자신의 안보와 발전을 위해 미국 및 일본을 비롯한 서방국가들과의 교차승인 및 경제협력을 수용하는 방향으로 전환하고 있는 것으로 분석된다.

經濟外交 측면에서 북한은 첫째, 다국간 계획인 두만강 개발계획에 참여하는 동시에 나진-선봉 자유경제무역지대 개발정책을 적극 추진하고 있다.<sup>54)</sup> 북한은 부분적 경제개방 방식을 취함으로써, 체제유지와 경제난 극복이라는 상호모순된 문제를 동시에 해결하는 자구책을 모색하고 있는 것으로 보인다. 북한은 1991년 12월 28일 정무원 결정 74호로 나진 선봉지역을 자유경제무역지대로, 청진항의 일부 보세구역을 자유무역항으로 선포하면서 외국자본의 유치를 유도하는 한편, 대외무역사업에서 혁명적 전환을 일으킬 데 대한 정무원 결정을 채택함으로써 무역을 전면적으로 확대하기 위한 노력을 나름대로 기울이고 있는 실정이다.<sup>55)</sup>

둘째, 북한은 동 지대 선포이후 동 지역을 운영하는데 필요한 각종 법적인 장치를 지속적으로 마련해 오고 있는 바, 1992년 10월15일 「외국인투자법」 및 「외국인기업법」에서 외국기업의 100%투자를 허용하였으며, 1993년 1월 31일 「자유경제무역지대법」을 제정·공포하였다. 한편 북한은 대내외적으로 투자유치활동도 활발히 전개하고 있다. 1991년 12월 일본 종합상사 실무진의 동 지역 시찰을 수용한 뒤, 1992년 5월 평양포럼 개최시 동 지역의 시찰 및 설명회부터 실시하였으며, 1992년 7월 일본 경제사절단의 방문시 설명회를 개최하였고, 1992년 12월 남한기업 대표와의 모임에서는 동 지역에 대한 투자를 희망하였다. 또한 1993년초 미국·독일 등지에서 대북한 투자설명회를 개최하였고, 1993년 4월 중국과 ‘두만

54) 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 「조선민주주의인민공화국 라진, 선봉지구 자유경제무역지대의 현 실태와 전망에 대하여」(평양, 1992. 4).

55) 「민주조선」, 1992. 2. 26.

강지역 개발에 관한 쌍무협정'도 체결함으로써 적극적인 경험의사를 대내외에 표출하고 있다. 동시에 북한은 경제난을 해결하기 위한 「서방외교」 및 「남방외교」도 지속적으로 추진하고 있는 것으로 분석된다.

軍事外交 측면에서 북한은 첫째, 핵무기개발 의혹에 대한 국제적 압력에 직면하여 핵확산금지조약(NPT)탈퇴를 선언하였고 (1993.3.12), 이후 수세적 상황이 전개되에도 불구하고, 중국과의 우호적 관계를 토대로 국제적 압력에 완강히 저항하면서 핵문제 협상을 구실로 대미접근을 강력히 시도하고 있다. 둘째 북한은 대소련 경험 및 무역 축소에 따라 경제난 및 원유난을 겪게 되자, 이란 및 시리아에 노동 1호 등 각종 무기를 판매하는 대신 원유를 도입하려는 군사외교를 적극 추진하고 있다. 한편 이 미사일들이 이스라엘에게 위협요인이 되는 바, 이를 이용하여 북한은 대이스라엘 외교도 함께 추진하고 있다.

#### 다) 對外政策 및 對南政策 實務責任者의 變化

북한은 지난해 당중앙위 전원회의(1992.12.10)와 최고인민회의 (12.12)를 개최하여 강성산을 총리로 임명하고, 대외경제위원장 이었던 김달현을 국가계획위원장에 그리고 이성대를 대외경제위원장에 임명하였다. 이들은 김일성, 김정일의 친인척이거나 당성과 전문성을 함께 갖춘 엘리트들인 동시에 합영법 제정 및 두만강특구개발, 남북교류 및 합작 등 일련의 대외경제개방 정책을 추진해 온 중심인물들이다. 이로 보건대 북한은 향후 '우리식 사회주의' 강화를 통한 김정일 승계체제의 공고화 및 이를 위한 제한적 부분적 대외경제개방정책을 확대해 나가려는 것으로 분석된다. 또한 최고인민회의 제9기 5차회의 (1993.4.9)에서 김용순 (전 외교위원장)을 통일정책 위원장에, 최태복(전 교육담당 비서)을 외교위원장에 임명하였다. 이는 향후 북한이 대남관계를 대미 일관계 개선과 연계하여 추진하려는 것으로 분석된다. 또한 김용순을 국제담당 비서에서 대남담당 비서로, 최태복을 교육담당 비서에 국제담당 비서를 이동시킨 점을 고려할 때, 북한은 향후 대서방 외교정책을 노동당 국제부보다 정무원 외교부를 주축으로 하여 전개할 것으로 예상된다.

#### IV. 脫冷戰期 北韓外交政策의 展望

이상의 사실들을 중심으로 북한 대외정책의 변화를 전망해 볼 때, 북한은 명목상의 혁명 추구하고 실제상의 실리 추구의 二重的인 制限的 對外經濟 開放政策을 정치체제의 근본적 변화가 없는 한 확대해 나갈 것으로 보인다. 이를 좀더 상세히 전망해 보면 다음과 같다.

##### 1. 國際秩序觀：陣營論의 對內 持續 對外 拋棄와 反帝·自主의 持續

북한은 양대 진영론을 대내적·명목적으로는 지속하되, 대외적·실제적으로는 포기할 것으로 예상된다. 탈냉전적 국제질서 가운데 북한만이 사회주의 이데올로기의 보루로 남아 자본주의 진영과의 대결을 강력하게 주장하기는 어렵다. 그러나 북한은 양대진영론을 체제유지 논리로 작동시켜 왔었기 때문에 쉽게 포기할 수도 없다.<sup>56)</sup> 따라서 북한은 반제 자주의 국제질서관을 적어도 공식적으로는 포기하지 않을 것으로 전망된다.

북한은 현 국제정세를 ‘초대국들 사이의 대결로 인한 랭전구조가 허무러졌지만 자주의 흐름에 역행하며 인민들의 평화념원에 도전하는 낡은 세력은 그대로 남아있으며 그들은 변함없이 힘으로 세계를 제패하여보려고 이르는 곳마다에서 침략과 간섭, 전쟁 책동을 강화하고’ 있는 것으로 인식한다.<sup>57)</sup> 그리고 ‘사회주의 위업을 압살하려는 제국주의자들과 반동들의 책동

56) 김정일은 일부 나라들에서 사회주의가 좌절되게 된 원인 중 사회주의 근본원칙을 일관성있게 견지하지 못한다고 보고, 제국주의 반대투쟁을 더욱 견결히 해야 할 것과 사회주의나라 당들 사이의 관계에서 자주성에 기초한 국제적 연대성을 더욱 강화해야 한다고 주장하였다. 김정일, “사회주의건설의 역사적교훈과 우리 당의 총로선,” 「김정일동지의 문헌집」, pp. 428~37.

57) 박문성, ‘은 세계의 자주화와 세계의 공고한 평화,’ 「로동신문」, 1993. 9. 22.

이 날이 갈수록 악랄해지고' 있다고 주장한다.<sup>58)</sup> 이에 북한은 '혁명적 당들의 국제주의적 단결과 연대성을 강화하는 것은 현시기 인류의 자주위업, 사회주의위업을 힘있게 전진시켜나가기 위한 필수적 요구'라고 주장하고 있다. 그리고 '현시기 혁명적 당들앞에 나서는 절박한 과업은 제국주의자들과 반동들의 혁명적 공세로부터 사회주의를 옹호고수하며 반제투쟁을 힘있게 벌리는 것'이라고 거듭 주장하고 있기 때문이다.<sup>59)</sup>

## 2. 外交 理念：自主·平和·親善의 宣傳 持續

북한은 외교이념을 개정헌법에서 조문화 하였던 바, 탈냉전기에도 '자주·평화·친선'의 외교이념을 외교정책의 전개 방침 및 합리화의 수단으로서 지속적으로 추구할 것으로 보인다. 북한이 제시한 외교이념은 국제환경의 근본적 변화에도 불구하고 현실적 유용성이 크기 때문이다. 그러나 우선순위상에는 변화가 있을 것으로 예상되는 바, 先 '우리식 사회주의'의 보장·後 통일지향으로 방향이 틀 지워질 것이다. 김일성은 '현 국제정세는 복잡하지만 우리 공화국정부의 자주적인 대외정책에는 변함이 없습니다. 우리 공화국정부는 앞으로도 계속 자주, 평화, 친선의대외정책을 관철해 나갈것입니다'라고 주장하였다.<sup>60)</sup> 북한학자들도 동일한 주장을 반복하고 있다.<sup>61)</sup>

한편, 외교이념을 헌법조문화한 북한으로서는 더욱 '자주·평화·친선'을 대외정책의 전개 방침 및 합리화의 수단으로 사용할 것이다. 자주의 기치하에 주한미군 철수 및 핵우산 포기를 제시할 것이며, 평화의 기치하에 한반도 및 동북아에서의 군축을 적극 제안하는 한편 핵무기개발도 은밀하

58) '위대한 당의 령도따라 전진하는 우리식 사회주의 위업은 필승불패이다,' 「로동신문」 사설, 1993. 10. 10.

59) 송정표, "우리 시대 혁명적 당건설에서 튼튼히 틀어쥐고 나가야 할 사상리론적 무기," 「로동신문」, 1993. 10. 9.

60) 김일성, "신년사(1993)," 「로동신문」, 1993. 1. 1.

61) 홍현운, "우리 공화국정부의 변함없는 자주적인 대외정책" 「천리마」 (1993. 6), pp. 80~81.

게 끊임없이 모색할 것이다. 또한 북한은 친선의 기치하에 비적대적인 서방국가들과의 경제·교류 증진을 추구할 것으로 예상된다.

### 3. 外交目標：革命과 解放의 婉曲한 修正 및 政權安保 強調

북한은 ‘마르크스·레닌주의’(구헌법 제4조)를 개정헌법에서 삭제함으로써 더 이상 북한의 활동지침이 아님을 천명하는 동시에, 구헌법 제 5조에 규정되어 있던 ‘전국적 범위에서 외세를 물리치고’라는 국가의 투쟁목표를 개정헌법 9조에서 누락시켰다. 그리고 개정헌법 17조에 ‘자주·평화·친선’의 대외정책 기본이념을 신설함으로써 마르크스·레닌주의에 입각한 혁명과 해방의 투쟁노선을 완화시킨 모습을 보여주었다. 따라서 외교노선에 있어서도 마르크스·레닌주의와 프롤레타리아 국제주의보다 주체사상과 우리식 사회주의 및 ‘자주성에 기초한 국제적 연대성 강화’를 강조하고 있는 것이다.<sup>62)</sup> 그러나 북한은 개정헌법 1조를 통하여 유일 정통성 주장을 지속하는 동시에 11조에 노동당 영도조항을 신설하였고, 노동당 규약 전문의 대남적화 언명이 지속되고 있는 바, 아직은 북한이 외교 목표를 근본적으로 변화시킨 것으로 보기 어렵다. 이러한 일련의 수정조치는 3대혁명역량의 전반적 약화에 따른 체제위기 상황을 간파한 북한이 金正日體制維持 및 金正日 승계체제의 공고화를 위하여 역량변화에 보다 신축적으로 대응하려는 의도에 비롯된 것으로 보인다.

### 4. 外交政策：이데올로기 重視에서 實利 重視로

북한은 현재 ‘혁명’에 근거한 종전의 외교정책을 ‘국가(정권)이익’에 근거한 새로운 외교정책으로 발전시켜 나가야 하는 과도기에 처해 있다. 이러한 맥락에서 탈냉전기 북한 외교정책의 변화 방향을 전망해보면 다음과 같다.

62) 송원호, “우리 공화국은 자주성을 확고히 견지하고 유엔성원국들과의 연계와 협력을 더욱 강화해나갈 것이다.(유엔 총회 48차회의에서 연설)” 『로동신문』, 1993. 10. 8.

첫째, 북한은 革命 外交를 상대적으로 완화시키고, 實利 外交를 보다 추구해 나갈 것으로 예상된다. 북한은 체제결속을 고려할 때 ‘남조선 혁명 및 전세계의 공산화를 위한 국제혁명역량과의 단결 강화’라는 수사를 완전히 포기할 수는 없으나, 대외적 환경을 고려할 때 완강하게 지속하기도 어려운 상황에 처해 있다. 따라서 북한은 ‘조선반도의 주체사상화와 온 세계의 자주화’라는 간접적 표현을 통하여 이를 대처할 것이다. 그리고 남한과의 유엔 동시가입으로 인해 그동안 주장해오던 ‘하나의 조선’ 논리가 국제사회에서 더 이상 유효하지 않은 바, 북한으로서는 혁명적 이데올로기를 고수하기 보다는 경제적 실리를 추구해 나갈 전망이다. 이에 북한은 제한적 대외경제개방 외교를 보다 강화함으로써 점차 자력갱생 경제발전전략에서 대외개방 경제발전전략으로의 전환을 모색해 나갈 것으로 보인다. 그리고 그동안 남한과의 경쟁차원에서 이데올로기적 연대성 확보를 위해 전개해 온 대아프리카중시 외교정책을 김일성체제 유지 및 김정일후계체제 공고화 차원에서 실리확보를 위해 대동남아중시 외교정책으로 전환할 것으로 보인다.

둘째, 북한은 ‘남조선 해방’을 위한 解放 外交에서 ‘북조선 사회주의’체제유지를 위한 守護 外交로 방향을 전환해 나갈 것으로 예상된다. 냉전기 북한은 남한에 대한 절대적 정통성 우위를 주장하는 한편, ‘하나의 조선’정책 추진과 3대혁명역량의 강화를 통해 ‘남조선 해방’을 정당화 하였다. 그러나 이제 ‘하나의 조선’정책의 붕괴와 3대혁명역량의 약화에 직면하여 북한은 남북한 평화공존을 추진할 수 밖에 없는 상황이며, 동시에 대내적 정당화를 통한 체제결속을 위해 상대적 정통성 우위를 추구할 수 밖에 없는 상황이다. 따라서 북한은 전면적인 남북한 평화공존은 김정일 체제를 공고화하는 데 불리하나, 제한적인 남북한 평화공존은 유리한 바, 이를 위한 제반 정책들을 추진할 것으로 예상된다. 이와 더불어 북한은 외교정책 기초를 마르크스 레닌주의와 프롤레타리아 국제주의에서 주체사상과 이에 기초한 자주성과 평등의 국제주의로의 전환을 강조할 것으로 보인다.

셋째, 북한은 陣營 外交를 단기적으로 非同盟(빨럭불가담) 外交로, 장기적으로는 開放 外交로 전환할 것으로 예상된다. 한·소(러)수교 및 한·중

수교로 인해 북방삼각관계가 근본적으로 동요되었고 러시아에 자유민주주의 체제가 공고화되고 있으며 중국 또한 시장경제를 지향하고 있는 바, 북한으로서는 더 이상 사회주의 진영 외교만을 고집할 수 없는 상황이다. 따라서 북한은 평양선언 채택 및 빨리불가담 국가와의 관계강화 의지 천명, ‘남남협력’ 강조 등에서 보듯이, 비동맹외교를 단기적으로 채택하되, 경제난 타결 및 동맹관계의 재조정 필요성 때문에 대서방외교 또한 추진해야 하는 바 장기적으로는 개방외교를 전개할 것으로 예상된다.

넷째, 북한은 냉전기 중국과 소련 사이에서 지정학적·전략적 위치를 토대로 실리를 확보하기 위하여 自主外交(시계추 외교)를 전개해 왔으나, 중·러화해로 인해 북한의 전략적 가치가 감소되자 誘引外交를 전개하기 시작한 것으로 보인다. 이러한 모험외교는 김정일체제가 존속하는 한 지속될 것으로 예상된다. 북한은 체제유지 보장에 대한 반대 급부로 對南 革命路線과 對美·日 反帝國主義 鬭爭路線의 포기를 요청받고 있다. 이에 북한은 체제유지, 경제난 해결, 대외적 고립 탈피 등 3중 문제의 일괄 해결을 위해 對美·日 修交交渉 強化, 對中·러 同盟關係 持續, 對南 交流·協力 摸索 등 3軌道政策(Three-Track Policy)를 적극 추진할 것으로 보인다. 단 북한으로서는 대내 결속을 위해 ‘외부의 敵’을 지속적으로 유지할 필요가 있는 동시에 대미관계 개선을 통해 체제유지를 도모해야 하는 바, ‘미 제국주의와의 투쟁’ 슬로건을 약화시키고 상대적으로 ‘일본 군국주의 재생과의 투쟁’ 슬로건을 강화시킬 가능성이 높다. 한편 중·장기적으로 미국과의 관계가 정상화되고, 동북아에서 다자간 협력이 강화되며 日本이 대북수교에 적극적으로 나올 경우, 북한은 일본과의 관계정상화도 다시 추진할 것으로 전망된다. 요컨대 북한은 對中·蘇 牽引競爭 誘發外交로부터 對五國(美·日·中·러·韓國) 誘引外交로의 轉換을 모색할 것으로 전망된다.

5. 對4國關係：冷戰期 陣營 外交로부터 脫冷戰期 現實適應  
 外交로의 轉換

북한은 그동안 대미·일·중·소관계를 공산이데올로기에 근거한 진영 외교논리에 의해 전개해 왔다. 그러나 3대혁명역량의 전반적 약화에 처한 북한으로서는 체제유지를 위해 실리에 근거한 새로운 대4국관계가 필요한 바, 정치 군사적 보장은 對美 核協商과 對中 同盟持續을 통해 확보하는 한편, 경제난 타결은 對러 經濟交流 및 協力 恢復과 對日 賠償金 確保를 통해 추구해 나갈 것으로 전망된다.

가. 對 러시아 關係：同盟 瓦解, 經濟交流·協力 恢復

한·소수교 직후 ‘달러로 사회주의 연대’를 팔아먹었다고 북한이 소련을 맹비난함에 따라, 북·소관계는 긴장관계로 들어가게 되었고, 자유민주주의를 추구하는 러시아의 출현에 따라 양국관계는 정치 경제 군사 등 전반적 측면에서 악화되었다. 그러나 최근 일부 러시아인들 가운데 러시아 국익의 차원에서 북한에 대한 새로운 평가가 있어야 한다는 주장이 나오고 있으며, 북한도 경제난 해결을 위해 러시아와 우호적 관계회복을 바라고 있다. 이에 양국관계는 정치 경제적 이해를 중심으로 재조정될 전망이다. 이를 요인별로 살펴보면 다음과 같다.

정치적인 면에서 북한과 러시아는 더이상 정치적 동질성을 추구할 수 없을 것으로 보인다. 러시아는 북한을 냉전논리에 기초한 이데올로기적 동맹관계의 파트너로 생각할 수 없는 방향으로 체제변화를 하고 있기 때문이다. 또한 열린 러시아 대통령의 방한과 「한·러 기본관계 조약」의 체결에 따른 한·러 유대강화는 북·러 관계를 더욱 약화시킬 전망이다. 러시아는 과거 이데올로기에 근거한 대북관계에서 국가이익에 근거한 대북관계로의 전환을 모색할 것이다.

경제적인 면에서도 북한은 기존 대소동맹관계에 의한 원조를 확보하기 어려울 것으로 전망된다. 1990년 -12%, 1991년 -17.9%, 1992년 -

13.7% 경제성장과 1992년 2600% 인플레이션을 기록한 구소련은 심각한 경제난과 재정위기에 빠져 있다.<sup>63)</sup> 따라서 러시아는 이러한 경제난 타결을 위해 체제개혁과 시베리아 개발에 열중하는 한편, 1992년부터 대북무역에 있어 우호가격 철폐 및 경화 결제를 실시하였다. 반면에 북한의 경제 및 무역구조는 1980년대를 통하여 다소 의존적으로 변화되었기 때문에 소련의 해체에 따라 심각한 경제난에 봉착하게 되었다. 더우기 소련산 플랜트, 무기 등이 지난 40여년간 북한내에서 가동·이용되어 왔는 바, 북한으로서는 지속적인 자재공급과 부품조달을 위해 구소련 공화국들과의 관계개선 및 유지가 불가피한 실정이다. 따라서 북한은 실리추구적 입장에서 러시아 및 CIS 공화국들과 개별적 관계를 발전시켜 나갈 것으로 예상된다.

그러나 군사적인 면에서는 북 러간에 제한적 유대관계가 지속될 것으로 보인다. 그 이유는 양국이 일본의 방위력 증강 5개년계획 (91-95년) 추진에 따른 군국주의 무장화에 대해 심각한 우려를 갖고 있기 때문이다. 러시아는 북방 4도의 반환을 주장하는 일본의 팽창정책에 대하여, 북한은 PKO 파견정책을 추진하는 일본의 군국주의 부활에 대하여 심각한 우려를 표명하고 있다. 따라서 양국은 대일 안보측면에 있어 공통의 이해관계를 갖고 있다. 더우기 북한군부의 엘리트들은 소련에서의 군사교육 경험으로

#### 〈북·러 무역 및 원유도입 현황〉

구분 \ 연도	1987	1988	1989	1990	1991	1992
교역량(억불)	19.5 (47)	26.4 (50.4)	23.9 (49.8)	11.4 (37.2)	3.6 (14.1)	2.9 (11.8)
원유도입(만톤)	80	64	50	41	4	3

주: ( )는 총액에 대한 점유율(%) 표시임.

출처: 「내외통신」 주간판, 840호(1993.5.20); KOTRA, 「1991년도 북한의 대외무역동향」(1992.11), 「1992년도 북한의 대외무역동향」(1993.6).

63) IMF, 러시아 대외경제은행 자료, 「文化日報」 1993. 10. 5.

인하여 소련군부에 호의를 갖고 있다. 이러한 양국 군부의 인적 밀착은 양국관계 개선에 기여할 것이다.

이와 같은 요인들을 종합해 볼 때, 러시아에서 보수 군부의 쿠데타 및 구공산주의자의 혁명이 다시 성공하더라도, 현존 사회주의 진영의 몰락과 냉전 종식으로 인하여 세계질서가 근본적 변화를 겪고 있기 때문에, 북·러관계는 과거처럼 프롤레타리아 국제주의에 근거한 군사동맹적 밀착관계 또는 협력적 동맹관계로 돌아가기는 어려울 것으로 전망된다.

요컨대 북한과 러시아는 첨예한 이데올로기적 갈등을 회피해 가면서, 러시아의 대한반도 영향력의 지속적 확보 및 아·태 진출 정책과 북한의 체제유지 정책의 결과에 따른 상호 필요성에 의해 점차 이데올로기-군사적 영역중심의 동맹적 국가관계에서 정치-경제적 영역중심의 정상적 국가관계를 회복하기 위해 노력할 것으로 전망된다.<sup>64)</sup>

#### 나. 對 中國關係：同盟 緊張，制限的 同盟關係 持續

북한은 한 소수교이후 러시아를 맹비난했던 것과 달리, 한 중수교(1992. 8. 24)이후 적어도 공식적 차원에 있어 침묵을 지키고 있다. 이는 중국이 북한에게 남아 있는 유일한 이데올로기적 동맹국이기 때문인 것으로 보인다. 따라서 최근 북·중 국경에서의 40여번의 충돌설이 있음에도 불구하고 북한은 중국과의 관계 공고화를 우선적으로 추구하고 있으며, 이에 중국도 북 미회담을 거중하고, 抗美援朝 기념관을 단동에 건립하는 등 상응한 태도를 취하고 있다. 북 중관계의 현황과 전망을 요인별로 살펴보면 다음과 같다.

정치적 요인에서 살펴볼 때, 정치체제 및 대내정책의 측면에서 중국은 혁명 1세대의 퇴진에 따른 신권력구조 형성과 개혁정책의 지속적 추진의 특징을 보이는 반면 북한은 혁명 1세대의 지속과 폐쇄정책 지속의

64) 북한은 두만강지역의 나진 선봉지구 개발을 위해 러시아의 21개 기업들과 약 1억 달러에 달하는 계약을 체결함으로써, 북·러간의 경제교류 및 협력의 회복조짐이 나타나기 시작했다. *Far Eastern Economic Review*, 1993. 9. 23. 「每日經濟新聞」 1993. 9. 24. 재인용.

특징을 보이는 바, 단기적으로 약간의 정책적 마찰이 예상된다. 또한 대 한반도정책에서 중국은 한반도에서의 영향력 확보와 경제발전을 위해 대북한 「변방외교」와 대남한 「실리외교」의 2중정책을 구사하고 있는 반면, 북한은 대중 「전통적 친선관계」의 지속을 주장함에도 불구하고 한 중수교 이후 대중 신뢰감이 약화된 바, 양국관계는 과거와 같은 수준의 동맹관계를 유지하기 어려울 전망이다. 그러나 양국 지도자간 친밀도 지속 측면에서 보면 등소평(鄧小平:89세)과 김일성(81세)의 생존기간에 큰 변화는 없을 전망이다.

경제적 요인에서 살펴볼 때, 사회주의 발전전략 측면에서 북한과 중국은 정치적 보수와 경제적 대외개방 추구 차원에서 유사하나, 대내 경제 개혁 및 지방정부 권한 강화를 북한은 수용하기 어려운 점이 차이점으로 나타나고 있다. 이에 따라 북한의 사회주의 발전전략이 개혁·개방지향적으로 변화되지 않는 한 양국간 경제부문에서의 마찰은 점차 심화될 전망이다. 사회주의 우호가격에 의한 청산계정 처리방식의 교역도 점차 위축될 것인 바, 양국 경제관계는 이데올로기 위주의 시혜적 협력관계에서 실리위주의 호혜적 협력관계로 점차 전환될 전망이다.

군사적 요인에서 살펴볼 때, 북한의 핵무기개발 의혹에 대해 중국은 전통적·이데올로기적 관계를 중시하는 차원에서 「협상과 대화를 통한 해결」을 제시하였다. 동시에 중국은 「한반도 비핵화」에 대한 지지를 통해 북한의 핵무기개발에 분명한 반대를 표명하였는 바, 이는 양국관계의 강력한 소원화 요인이 될 전망이다. 그러나 한국전 참가경험이 있는 현 중국 군부의 고위직은 북한에 대한 심정적 지원이 대단한 바, 양국간 군 인사교류는 지속될 전망이다. 또한 현 사회주의 체제가 중국에 지속되는 한 북 중 동맹조약의 개정 및 폐기가 쉽지 않을 전망이다. 이에 따라 북 중간의 군사동맹관계는 과거 물질적 군사지원 차원에서 정신적 군사지원 차원의 우호관계로 전환될 전망이다.

요컨대 중국은 단기적으로 한반도의 안정과 평화유지라는 기조하에 북한에 대해 邊方外交차원에서 정치 군사적 지원정책을 계속함으로써 대한반도 영향력 유지를 추구하는 한편, 남한에 대해 實利外交차원에서

경제교류 및 협력을 강화함으로써 대내 경제발전을 도모할 것이다. 이에 대응하여 북한은 중·러간의 대북 견인경쟁을 다시 유도하는 한편, 대미 접근도 강화하여 현 김일성 체제유지를 위해 정치·경제적 실리를 확보해 나갈 것이다. 따라서 북·중관계는 점차 과거의 「혈맹관계」 또는 「순치관계」로 표현되는 실질적 협력관계인 협력적 동맹관계(partnership alliance)는 상징적 협력관계인 보호적 동맹관계(protectorate alliance)로 변화될 것으로 전망된다.<sup>65)</sup> 다시말해 40년 이상 지속되어온 북·중간의 혈맹적 유대관계는 한·중수교에 따른 약간의 마찰에도 불구하고 다시 회복될 것이나, 북한의 대중 혈맹관계 지속 의도에 반하여 점차 내용이 없는 명분과 관념적 관계로 전환될 가능성이 크다.

#### 다. 對 美國關係：關係改善 到來

북한은 소련의 해체와 러시아의 공산주의 포기에 따라 중국과의 관계를 더욱 강화하였으나, 4개현대화 등 경제적 실리주의를 추구하고 있는 중국을 소련의 대안으로 택할 수 없었다. 물론 체제유지를 위한 석유, 석탄, 식량 등의 최소한 원조를 중국으로부터 받고 있으나, 북한의 구소련과의 교역량을 중국과의 교역확대로 대체하고 있지 못한 실정이다. 이에 북한은 대서방 관계개선에 적극적으로 나섰다. 특히 전쟁 배상금을 타낼 수 있는 일본과의 관계정상화를 서두르게 되었다. 그러나 8차에 걸친 수교회담에도 불구하고 진전이 거의 없게 되자, 북한은 일본의 대북정책 저의와 미국의 외교적 조정력을 고려하게 된 것으로 보인다. 이에 북한은 일본과의 회담을 중단하고, 미국과의 직접교섭에 적극 나서게 되었던 것이다.<sup>66)</sup>

그동안 북한과 미국은 1988년 12월 6일 북경에서 참사관급 접촉을

65) Robert R. Simmons, *The Strained Alliance: Peking, Pyongyang, Moscow and the Politics of Korean Civil War* (New York: The Free Press, 1975), pp. 261~62

66) 김일성은 워싱턴 타임스 기자와의 회견에서 '맹전의 종식과 함께 조 미 사이의 비정상적인 관계를 개선할 데 대한 문제가 일정에 오르게 된 것은 응당한 일'이라고 언급하였다. 「로동신문」, 1992. 4. 12.

시작한 이래 1993년 9월 15일까지 35차례의 회합을 가졌으며,<sup>67)</sup> 1992년 1월 22일 당비서 김용순과 켄터 미국무부 정무차관간의 최초 차관급 회담을 개최하기도 하였다. 북한이 대미접근을 시도한 1차적 의도는 현 김일성·김정일 체제에 대한 인정과 보장을 확보하는 데 있고, 2차적으로는 주한미군 철수 및 한·미 동맹관계 약화 그리고 경제적 실익 추구에 있는 것으로 볼 수 있다. 반면에 전세계를 상대로 하는 미국에게 있어 북한은 수많은 교섭대상 국가 중 하나인 바, 미국의 대북한정책은 한반도 문제해결 뿐만 아니라 동북아 및 세계전략의 일환으로 전개되고 있다. 미국은 1차적으로 동북아에서의 미국의 헤게모니 (군사적 우위 및 안정된 경제관계)유지, 2차적으로 이 지역에서의 냉전상태 해소를 지향한다. 이러한 맥락에서 미국은 1989년 이후 대북한 관계개선에 전향적 입장을 취하였고, 최근 들어와 북한의 핵무기개발 저지에 전력을 기울이고 있는 것이다. 이는 북한이 핵무기를 보유하게 될 경우 한국과 일본의 핵무장을 초래하게 되어, 결국 미국의 핵확산방지정책에 배치되기 때문이다. 요컨대 신데탕트 체제의 도래와 이중적자 가운데 동북아에서 헤게모니를 지속하려는 미국의 대북정책과 이에 대한 북한의 체제유지적 대응전략으로 북·미접촉은 시작된 것으로 분석된다.<sup>68)</sup>

한편 북한은 1993년 3월 12일 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴선언의 강경책을 구사함으로써 대미 직접협상을 유도해 냈고, 그 결과 1단계 회담(1993.6.2~11)에서 ①핵무기를 포함한 무력 불사용·불위협 ②상호주권 존중 및 상호내정 불간섭 ③한반도의 평화통일 등의 원칙과 남북한 비핵화선언을 지지하는 데 합의를 도출해내는 한편, 향후 양국대화의 지속에 대한 동의도 이끌어냈다. 그리고 2단계 회담(1993.7.14~19)에서 북한은 핵문제를 협의하기 위해 국제원자력기구(IAEA) 및 한국과 협의하기로 동의하는 대신, 원자력개발의 경수로방식으로의 전환에 대한 미국의 지지를 받아냈다. 북한의 핵문제와 관련된 향후 북·미협상의

67) 「한국일보」, 1993. 9. 16.

68) 許文寧, “北韓의 對日·美 交涉現況과 修交展望,” 「統一研究論叢」 創刊號 (서울: 民族統一研究院, 1992), pp. 65~66.

주요 쟁점은 IAEA의 특별사찰과 남북한간의 상호사찰 수용여부와 미국의 경수로 교체지원 여부가 될 전망이다.

이와같이 북한의 핵무기개발 의혹이 선결되지 않는 한, 북·미관계는 급속히 진전되지 못할 것이다. 그러나 그동안 여러 경로를 통해 북한의 대미 요구조건과 미국의 대북 관계개선 전제조건이 상당히 충족되어 가는 형편인 바, 양국간의 관계개선 가능성은 점차 높아지고 있는 것으로 보인다. 즉 북한은 ①직접대화 ②대북 핵 불사용 선언 ③북한 사회주의 체제 인정과 내정 불간섭 ④주한 미군 철수 ⑤팁스피리트 훈련 영구중지 ⑥정전협정의 평화협정으로 대체 및 3자회담 개최 등을 요구해 왔다. 그런데 북·미 1단계회담에서 ①②③조건이 충족되었고 ④조건에 대해 북한은 점진적 철수에 대한 동의의사를 표명한 바 있고 ⑤조건인 경우 북한의 핵의혹이 해결될 경우 중단고려 의사를 미국이 표명한 바 있으므로 ⑥조건을 제외하고 양국간에 상당한 합의가 있는 것으로 볼 수 있다. 한편 미국은 ①NPT 복귀 및 핵문제 해결 ②남북대화의 진전 ③미군유해 송환 ④반미 적대선전활동 중지 ⑤테러행위 및 폭력불사용 ⑥인권문제 ⑦대량살상무기의 해외판매금지 등을 제기해 왔다. 그런데 ①②③④⑤조건에 대해 북한이 나름대로 노력하고 있는 것으로 미국은 평가한 것으로 보인다.

요컨대 북한이 국제원자력기구의 특별사찰과 남북한 상호사찰을 수용할 경우, 북·미간 고위급 회담의 정례화 및 본격적인 수교논의 그리고 미국의 대북한 무역규제 완화 등 상당한 관계개선이 이루어질 것으로 전망된다. 그러나 그동안 분단의 원인제공국으로서 '주타격방향'의 대상국인 미국을 인정하여 수교하는 것이 북한입장에서 쉽지 않을 것이다. 따라서 북한으로서는 '체제유지'를 위해 관계개선까지는 적극 추진할 것이나, 미국과의 관계정상화에 대해서는 선전적 차원이 아닌 실제적 차원에 있어 소극적으로 나올 가능성 또한 있는 것으로 보인다.

#### 라. 對 日本關係 : 關係改善 遲延

북한과 일본은 1990년 9월 28일 북한의 조선로동당과 일본의 자민당

· 사회당간의 「3당공동선언」을 통해 국교정상화 추진에 합의한 후, 1991년 1월 30일 제 1차 본회담 개최 이래 1992년 11월 5일까지 8차례의 수교회담을 진행하였다. 북한은 일본의 자본 및 기술도입을 통해 경제난을 극복하는 한편 서방외교를 추진함으로써 한국의 북방외교에 따른 소련 및 중국과의 관계에서의 외교적 손실을 만회할 의도로 대일 접근을 시도한 것으로 분석된다. 반면에 일본은 1980년대 이후 경제대국화에 부합하는 정치적 대국화를 추구해 왔는 바, 대북 관계정상화를 통해 동북아에서의 정치적 영향력을 확대시키는 한편 자본과 기술에 의한 대북 경제협력을 통해 「환일본해 경제권」형성에서의 헤게모니를 장악하려는 의도로 대북접근을 시도한 것으로 분석된다.<sup>69)</sup>

북한과 일본은 8차례의 수교 회담을 통해 주요 현안에 대한 의견차이를 노정하고 있다. 첫째, 기본문제인 구한말 조약(을사보호조약 및 정미 7조약 등)과 병합조약의 유효·무효 문제와 관련하여, 북한은 한반도에서의 정통성 확보 및 보상대상 확대를 위하여 구조약의 무효성을 주장하고 있으나, 일본은 한·일 기본조약의 해석틀 내에서 이 문제를 해결하려는 방침이므로, 앞으로 상당한 논란을 거친 후 보상방식과 연계하여 합의점에 이를 것으로 보인다.

둘째, 보상원칙 등 경제문제에 있어 북한은 교전국으로서의 보상, 식민지 지배에 대한 보상, 전후 45년의 피해와 손실에 대한 보상을 주장한 반면, 일본은 교전국으로서의 보상과 전후 보상에 대해 거부하는 한편 식민지 지배 보상도 재산 청구권 문제로 취급되어야 한다는 입장을 견지하고 있다. 따라서 보상문제는 북·일 양측의 입장 차이로 쉽게 타결되기 어려울 것이나, 궁극적으로 양측의 「정치적 타결」에 기초한 「청구권 및 경제협력 방식」으로 해결될 전망이다.

셋째, 북한의 핵문제 해결 등 국제문제와 관련하여 일본은 IAEA사찰과 남북 상호핵사찰을 대북한 수교의 전제조건으로 내세우고 있으며, 대일본 교섭의 지렛대가 없는 북한으로서는 실질적 이득을 확보하기 이전

69) 許文寧, “北韓의 對日·美 交渉現況과 修交展望,” 「統一研究論叢」 創刊號, pp. 63~

핵 카드를 포기하기가 쉽지 않은 바, 이 또한 난제가 될 전망이다.

넷째, 기타문제로서 북한이 제기한 재일 한국인의 법적 지위문제와 일본이 제기한 일본인 처의 본국왕래문제 및 이은혜 문제가 있으나, 수교회담의 본질적 장애요인으로 작용할 가능성은 낮은 것으로 보인다.

이상의 4개부문 주요현안을 정리해 볼 때, 향후 북 일 수교협상의 진전여부는 일차적으로 북한의 핵문제 해결 여부에 달려 있는 것으로 보이며, 주요 현안 및 기타 문제들이 완결되기까지는 시간이 걸릴 것으로 예상된다. 더욱기 북한은 미국과의 관계를 개선시켜 나가는 동안 체제유지를 위해 또 다른 '외부의 적'을 만들어야 할 필요가 있는 바, 일본을 '주타방'으로 삼을 가능성이 높으며, 그 논리는 일본 군국주의의 발흥<sup>70)</sup>과 핵무장화<sup>71)</sup>에 대한 경계가 될 것으로 전망된다.

## V. 結 論

본 논문에서는 냉전기 북한의 외교정책 특징들을 추출한 후, 탈냉전기 대내·외적 환경의 변화와 이에 따른 북한의 외교정책 변화 및 대4강관계 변화를 분석 전망해 보았다.

냉전기 북한외교정책의 특징을 요약해 보면 다음과 같다. 이 시기 북한은 국제무대를 제국주의 진영과 국제민주진영간의 대립의 장으로, 남

70) 리종현, “강도적인 《정한론》을 합리화하려는 어리석은 기도,” 「로동신문」 1993. 10. 13; 김종손, “미싸일위협은 일본으로부터 오고있다,” 「로동신문」, 1993. 10. 10; 최성국, “군축의 시대적흐름에 역행하여,” 「로동신문」 1993. 9. 21; “일본반동들의 군사대국화 책동,” 「천리마」 1992년 11월호 (평양: 천리마사, 1992), pp.72~73.

71) 손성필 주러 북한대사는 동북아에서 새 핵위협은 일본에 의한 것이라고 주장하였다. 「한겨레신문」 1993. 11. 18; 최성국, “일본의 핵무장화책동은 저지되어야 한다,” 「로동신문」 1993. 10. 5.; 송무경, “일본은 인민들의 평화에 맞게 행동해야 한다,” 「로동신문」, 1993. 10. 1; 북한외교부 대변인 담화, 「조선중앙방송」, 1993. 9. 24.

한을 미 제국주의의 식민지로 인식하는 ‘양대진영론’과 ‘남조선식민지론’의 국제질서관을 가진 것으로 평가되었다. 그리고 북한은 1980년대 이후 ‘자주·친선·평화’를 외교이념으로 설정하고, 체제유지(공화국 북반부에서의 사회주의 건설)를 최소목표로, 한반도 공산화통일(은 사회의 주체사상화) 및 전세계 공산화 달성(은 세계의 자주화)을 최대목표로 규정하였으며, 이의 달성을 위한 외교정책으로서 진영외교, 자주외교, 혁명외교, 해방외교를 추진해 온 것으로 분석되었다.

한편 북한은 탈냉전기에 들어와 사회주의권의 몰락과 북방삼각관계의 와해와 조정, 문민정부의 출범과 남한 체제의 안정화 및 남북한 국력격차의 지속적 증가, 북한 경제난의 심화 및 김정일 승계체제의 공고화에의 어려움 등으로 인해 이른바 ‘3대혁명역량’의 전반적 약화에 처하게 되었다. 이에 북한은 제국주의의 ‘평화적 이행’전략, 남한의 ‘흡수통일’책략, 북한내의 불순분자 책동 가능성을 인식하고 이에 대해 경고를 하는 한편, 체제수호(김일성 체제의 유지 및 김정일 승계체제의 공고화)를 위한 이중적 대응정책(대내 ‘우리식 사회주의 강화’정책, 대외 제한적 경제개방정책)을 전개하고 있는 것으로 분석되었다. 특히 대외정책의 경우 대내정책 보다 상대적으로 적극적인 변화를 추구하고 있는 것으로 보이는 바, 외교이념에 있어 자주·친선·평화에서 자주·평화·친선으로 그 우선순위를 바꿨으며, 부분별 외교정책에 있어서도 세계혁명중시의 관점에서 국가이익중시의 관점으로 바꾼 것으로 평가되며, 대외정책 및 대남정책 최고 실무책임자도 각각 경질함으로써 혁명외교 중심에서 실리외교 중심으로의 조심스러운 비중상의 변화가 있는 것으로 분석되었다.

이를 토대로 탈냉전기 북한 외교정책의 변화를 전망해 볼 때, 북한은 명목상의 혁명 추구하고 실제상의 실리 추구의 이중적 대외정책을 대내 정치체제의 근본적 변화가 없는 한 지속 확대해 나갈 것으로 보인다. 예컨대 북한은 국제질서관에 있어서 진영론을 대내적으로 명분적으로는 지속하되, 대외적·실제적으로는 포기할 것으로 예상된다. 자주·평화·친선의 외교이념은 현실적 유용성이 큰 바, 북한은 이를 대내·외적으로

지속·선전할 것으로 보인다. 한편 북한은 개정헌법에서 마르크스 레닌주의를 삭제하고 대외정책의 기본이념을 신설하였는 바, 외교 목표에 있어 혁명과 해방의 노선을 완곡히 수정하는 한편 최대목표보다 최소목표인 체제유지 또는 정권안보에 중점을 둘 것으로 예상된다. 이에 따라 북한은 외교정책에 있어서도 혁명 외교에서 實利 外交로, ‘남조선해방’을 위한 해방 외교에서 ‘북조선 사회주의 체제유지’를 위한 守護 外交로, 진영 외교에서 단기적으로 비동맹(빨럭 불가담)외교를 거쳐 全方位 開放外交로, 자주외교는 명목적 차원에서 대내·외적으로 지속할 것이나, 실제적 차원에서는 대중·러 시계추외교에서 對五國(美·日·中·露·韓國) 誘引外交로의 轉換을 추진할 것으로 전망된다.

그리고 북한의 대 4국관계는 진영외교로 부터 현실적용 외교로의 전환에 따라 새로운 관계들이 설정될 것으로 예상된다. 북한의 대러시아 관계는 보호적 동맹관계는 와해될 것이나, 경제교류 및 협력은 양국간의 필요성으로 인해 다시 회복될 전망이다. 북한의 대중국관계는 협력적 동맹관계에 긴장 국면이 조성될 가능성이 있으나, 단기 조정 국면을 거쳐 전통적 유대관계가 지속될 것으로 보인다. 북한의 대미국관계는 관계개선이 진전될 가능성이 높으나, 관계정상화는 쉽지 않을 것으로 전망된다. 한편 북한의 대일본관계는 관계개선이 더욱 지연될 전망이며, 일본의 수교교섭에의 적극적 노력(예컨대 배상금 및 구조약 처리문제)이 전제되지 않는 한 수교는 어려울 전망이다.

이상의 논의를 총괄하여 볼 때, 북한은 냉전기 이데올로기 중시적 차원에서 對中·蘇 牽引競爭 誘發外交를 토대로 대외정책을 전개해 왔던 것으로 분석되는 한편, 탈냉전기 실리중시적 차원에서 對五國 誘引外交로 전환을 시도해 나갈 것으로 전망된다. 이러한 북한 외교정책의 변화는 우리에게 우려와 대책 강구의 필요성을 제기하고 있다. 북한이 유인외교를 통해 경제난 및 대외적 고립 그리고 궁극적으로 김정일 승계체제의 공고화를 달성할 경우는 남북한관계 및 동북아 정세에 큰 문제가 없을 것이다. 그러나 북한의 의도와 달리 체제유지에 실패할 경우, 북한에는 내란과 더불어 주변 4국의 대북한 간섭이 초래될 것으로 예상되

며, 그 결과 제2의 舊韓末 外勢介入事態 또는 제2의 유고 內戰事態가 북한지역을 중심으로 재연될 가능성 또한 높은 것이다.

따라서 우리로서는 이러한 사태 발생에 대한 대비책 또한 강구해야 할 시점에 온 것으로 평가되는 바, 다음과 같은 방향의 정책들을 준비·추진해야 할 것으로 생각된다. 한국의 대응정책 기본방향은 북한내 개혁지향적 세력의 입지를 강화해 줄 수 있는 것이 되어야 할 것이며, 北韓의 自主的 體制發展에 대한 協力과 支援이 되어야 할 것이다. 그리고 구체적인 정책원칙으로는 先 和解 後 應報戰略 또는 段階的 對應戰略을 채택하여 실시해야 할 것이다.

정치적 측면에서 과거 냉전적 대북정책을 벗어나 統一以後 民族統合에 대비해 나가는 정책을 적극 추진해야 할 것이다. 즉 국가이익 중심적 사고에서 民族利益 중심적 思考로의 전환이 필요하다. 경제적 측면에서 북한경제의 대일 종속화를 유의하면서 南北 經濟協力 또는 UNDP의 多者間 經濟協力방식을 통해 나진·선봉 경제특구 및 기타 지역의 대외개방을 유도해 나가는 것이 필요하다. 군사적 측면에서 북한을 현재 논의 중인 亞·太 安保協力機構에 함께 참여할 수 있도록 도와줌으로써 북한 체제에 대한 한국의 보장의지를 분명하게 표현해야 할 것이며, 이를 통해 남북한 平和共存體制를 형성해 나가야 할 것이다. 그리고 북한의 핵문제 해결은 가장 강력한 상호핵사찰 방식 보다 相互信賴 構築이 가능한 方式을 우선적으로 채택하여 段階的으로 強度를 높여나가는 정책이 필요한 것으로 생각된다.

# 北韓의 核政策과 對美關係

鄭 永 泰\*

## ◁ 目 次 ▷

- |                             |                    |
|-----------------------------|--------------------|
| I. 序 論                      | IV. 北韓 核政策의 特徵과 展望 |
| II. 核擴散 理論과 北韓의 核開發<br>誘引要因 | V. 北韓의 對美關係 展望     |
| III. 北韓의 核開發 能力 評價          | VI. 結 論            |

## I. 序 論

北韓政權의 정책 결정자들은 현재의 한반도 안보환경의 구조적 변화를 그들의 체제 또는 정권 자체의 존립을 위협하는 최악의 상황으로 간주하고 있음에 분명하다. 우선 국제적인 상황변화는 북한에게 상당히 불리하게 전개되어 왔다. 구소련의 붕괴를 포함한 사회주의권의 몰락으로 새로이 형성된 신국제질서의 구도는 북한을 국제적으로 고립시켜 나가고 있으며 군사적으로도 중국 및 舊소련과의 동맹관계가 약화 또는 변질되어 감으로써 북

\* 民族統一研究院 研究委員

한의 안보가 심각한 타격을 입고 있는 실정이다. 실제로 북한은 이러한 안보상의 변화를 “제국주의자들과 반동들이 사회주의 나라들에 대한 사상문화적 침투책동을 악랄하게 벌이고 있는 조건”<sup>1)</sup>으로 규정함으로써 김일성 정권안보에 대한 근본적 위협으로 인식하고 있음을 간접적으로 시사하고 있다. 따라서 북한은 이러한 외부적 위협을 타개하기 위하여 실질적인 여러 조치를 취해 왔는데 그 내용은 외부로부터의 斷絶 및 閉鎖戰略으로 집약되고 있다. 즉 중국, 동구, 舊소련에서의 개혁과 무관하게 북한은 더욱 ‘우리식 사회주의’의 우월성을 고수·고취하고 있으며, 이들 사회주의권의 개혁바람이 북한에 침투하는 것을 철저히 막기 위해서 사상적으로나 정치, 군사적으로 강력히 무장하지 않으면 안됨을 강조해오고 있는 것이다.

그런데 김정일이 權力承繼 과정의 과도기적 현상을 극복하고 자신의 권력기반과 정통성을 확보하기 위해서는 구체적인 정책적 성과를 필요로 하고 있으며 이러한 정책적 성과는 경제의 희생 없이는 불가능한 것이다. 경제희생을 위해서 북한은 실질적인 경제개혁, 개방조치를 표방할 수 밖에 없겠는데, 문제는 내부적 문제에 대해서도 철저하게 소외 또는 차단으로 통제해 나가지 않으면 안되는 북한체제의 폐쇄적 특성상 그들의 개혁, 개방정책의 시행이 그만큼 제약을 받지 않을 수 없다. 따라서 정권안보 측면에 있어서 북한 당국은 갑작스런 개혁, 개방의 심화를 통한 정권유지정책을 적극화하기 보다는 외부로부터의 정권 불안정 요인을 차단하기 위해 주체사상의 강조와 같은 이데올로기적 결속작업과 체제선전을 통한 현정권 유지를 꾀할 가능성이 더 크다.

이와같은 맥락에서 북한은 군사적으로도 비록 대남 모험주의와 같은 강경노선을 당분간 지양할 것이지만 金父子 權力承繼體制 유지에 필수적인 군사적 優位確保 중심의 군비증강정책 만은 포기하지 않을 것이다. 대신에 북한은 자체 경제능력의 저하라는 상황을 고려하여 지나치게 소모적인 군비증강정책은 피하되 기존에 개발해오던 핵무기를 포함한 공격형 무기체계 즉 기습공격 및 대량살상무기체계를 더욱 발전시켜 군사적 우위를 지속적

1) 김정일, “인민대중 중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다,” 「로동신문」, 1991. 5. 27.

으로 확보하고자 할 것이다. 이러한 측면에서 볼때 북한의 핵무기 개발 지속정책의 필요성이 한층더 증가할 것이라는 판단이 설득력을 지니게 된다. 즉 북한은 총체적인 군사적 억제 기능 측면에 있어서나 상대적인 개발 비용<sup>2)</sup> 측면에 있어서도 효율성이 提高되는 핵무기 개발정책을 적극 발전시켜 나갈 것으로 보인다. 하지만 북한의 핵무기 개발정책의 고수는 미국을 포함한 국제적 압력에 직면해 왔으며 동시에 이는 북한의 대미관계 개선에 가장 큰 장애물로 작용해오고 있기도 하다.

본 연구는 북한이 핵개발을 어떠한 動因에서 출발하여 지금 어느 수준의 핵개발 능력을 확보하고 있으며, 어떠한 핵정책을 구사함으로써 전환기의 대안적인 군사정책적 목적을 달성할 수 있을 것인가를 구체적으로 분석하고, 마지막으로 북한의 이러한 핵정책이 그들의 對美關係에 어떠한 영향을 미치고 있으며 북한의 對美關係 전망이 어떠한가를 糾明해 보는 것을 목적으로 하고 있다.

## II. 核擴散 理論과 北韓의 核開發 誘引要因

### 1. 核擴散 理論

1974년 5월 18일 인도가 핵실험을 공식적으로 밝힘으로써 미국, 구소련, 영국, 프랑스, 중국에 이어 6번째 핵국가로 되었다.<sup>3)</sup> 그리고 이스라

2) 核武器 개발 비용이 지나치게 높기 때문에 북한경제에 오히려 부담을 가중시키는 결과를 초래할 것이라는 주장이 있을 수는 있다. 그러나 현대의 모든 尖端裝備들은 통상무기 이든 핵무기 이든 그 값이 크게 상승하고 있고 나아가 그것의 개발을 위해서는 많은 비용이 소용되기 때문에 높은 비용은 핵무기 개발에만 해당되는 것이 아니다. 특히 북한의 핵개발은 오늘의 갑작스런 일이 아니라 벌써 오래전 부터 시행, 개발되어온 것이기 때문에 향후의 북한핵 개발 비용은 상대적으로 크지 않을 수 있다.

3) 인도의 경우 다른 핵보유국과는 달리 한번의 핵폭실험만으로 핵국가가 된 소위 '一發原爆' 국가의 특별한 사례가 되었다. 이호재, 「核의 世界와 韓國 核政策—國際政治에

엘, 파키스탄, 남아프리카 공화국등은 사실상의 핵보유국으로 분류되고 있다. 이외에도 많은 국가들(이스라엘, 파키스탄 등)이 핵무장을 위하여 상당한 정도의 핵기술 단계에 진입하고 있다고 밝혀지고 있다. 북한도 여기에 있어서는 예외가 아니다. 대부분의 핵전문가들은 이러한 핵확산에 대해서 다음과 같이 주장하고 있다.

“핵확산은 결국은 막을수 없는 어쩔수 없는 문제이다. 다만 우리는 그 확산속도를 어느 정도까지는 줄일 수 있고 또 어느 나라가 먼저 다음번 핵보유국이 되느냐는 것이 문제될 뿐이다. 도미노이론은 공산화되는 경우 보다는 핵확산의 경우에 더 잘 적용되어 핵국가의 수가 지금 보다 조금만 더 많아지면 그때 부터 핵확산현상은 매우 가속화될 것이다.”<sup>4)</sup>

수많은 학자들은 세계의 국가들이 이와같이 앞다투어 핵무장옵션을 취하고자 하거나 또는 그것을 취하는것 자체를 자제하는 요인을 규명하고자 하는 연구를 해왔다. 이러한 연구들은 핵확산의 技術學派(Technical School)와 動機學派(Motivational School)<sup>5)</sup> 의 두가지 부류로 대별된다. 여기에서 종합적으로 밝혀진 핵확산 요인들은 기술, 경제력, 평화용과 군사용 핵기술의 불구분성, 국가안보, 잠재적 敵의 억지, 국가적 활성력 그리고 정치적 군사적 독립 및 국가권위의 示威, 국방비 삭감, 세계정치에 있어서의 세력지위 획득, 협상력 提高, 국내적 위기, 국내적 指導力 및 정통화 등으로 요약된다.

技術學派에 의하면 일국이 핵무장에 나아가게 되는 動力은 일정 수준의

있어서의 核의 役割」(서울:法文社, 1987), p. 79.

4) 國土統一院, 「核武器와 弱小國의 外交的 地位 - 東北亞 國際秩序, 核武器, 그리고 韓國」(1977), p. 11.

5) ‘技術’(Technical)이라든가 ‘動機’(Motivational) 등의 용어는 S. M. Meyer가 사용한 것이다. Stephen M. Meter, *Dynamics of Nuclear Proliferation* (Chicago and London: University of Chicago Press, 1984) 참조; 김태우 박사와 같은 학자는 이를 보다 세분화하여 기술·동기학과 이외에도 유사동기학과(quasi-motivational school) 및 연계학과(Linkage School)을 포함시키고 있다. Kim, Tae Woo, *Nuclear proliferation: Long-term prospect and prospect on the Basis of Realist Explanation of Indian Case*, ph. D. Dissertation at state University of New York at Buffalo, 1989, pp. 40-78.

핵관련 기술적 노우하우(Know-how)의 발전과 경제적 능력이라는 것이다.<sup>6)</sup> 다시 말하면 기술적 수단을 획득한 국가는 자동적으로 그기술을 핵무장을 위해서 사용하며 만약 그것이 통제되지 않으면 마치 전염병과 같이 핵무기 개발기술은 국가에서 국가로 확산된다는 것이다. 기술학과 학자들은 제3세계의 대부분의 국가들이 핵무장으로 갈 수 없는 것은 기술적으로나 경제적으로 능력이 없기 때문이며 이와는 달리 경제적으로나 기술적으로 충분한 능력을 갖춘 대부분의 국가들은 시간적 차이를 두면서 모두 핵무장을 하게된다고 주장한다. 여기에서 문제가 되는 것은 모든 국가가 보편적으로 핵무장을 원하고 있다고 전제함으로써 핵무장을 위한 정치적 촉진요인과 억제요인을 완전히 간과해 버렸다는 점이다. 예를 들면 캐나다나 스웨덴, 스위스, 이탈리아 그리고 일본 등이 경제적으로나 기술적으로 충분한 능력이 있음에도 불구하고 아직까지 核武裝을 하고 있지 않은 것에 대해서는 技術學派의 이론으로 충분히 설명할 수 없다. 이러한 사실은 결국 핵확산의 요인으로서 기술적 능력이 필요조건임에는 분명하나 충분조건은 아니라는 점을 반증한다고 하겠다. 모든 국가가 반드시 핵무장을 원하는 것은 아니며 핵무장의 결정은 기술적 요인 이외에 여러 요인이 복합적으로 작용하여 이루어 진다고 볼 수 있다. 그래서 포터(William. C. Potter)와 같은 학자는 前述한 선진국들이 핵무장을 선택하지 않은 것은 기술적 노우하우 보다는 정치적 의지의 여부에 보다 많은 연관을 가지고 있다고 지적하였다.<sup>7)</sup>

6) 1950~60년대의 많은 학자들이 技術的 측면의 핵확산 요인에 초점을 맞추고 있다. National Planning Association, *1970 without Arms Control* (Washington D. C. : NPA, 1958); Hedly Bull, *The Control of the Arms Race* (New York : Praeger, 1961); Leonard Beaton and John Madox, *The Spread of Nuclear Weapons* (New York : Praeger, 1962); William R. Van Cleave, "Nuclear Proliferation : The Interaction of Politics and Technology" (Ph. D. dissertation at Claremont Graduate School, 1967); Walter B. Wentz, *Nuclear Proliferation* (Washington D. C. : Public Affairs Press, 1968); C. F. Barnaby, "The development of Nuclear Energy Programs," in C. F. Barnaby, ed., *Preventing the Spread of Nuclear Weapons* (London: Souvenir, 1969), pp. 16-35; L. Beaton, *Must the Bomb Spread* (Baltimore : Penguin Books, 1966) 참조.

결국 技術學派는 지나친 이론적 단순화와 많은 결점을 노정시킴으로써 水平的 核擴散에 대한 모든 중요한 측면을 규명하기에 충분한 이론적 틀을 제시하는 데에는 실패한 것으로 보인다. 특히 핵기술 뿐만 아니라 핵분열 물질등이 세계적으로 급속히 확산됨으로써 기술학파의 이론적 효용성은 보다 떨어지게 되었다. 현재 많은 국가들이 언제 어느 때를 불문하고 원하기만 하면 핵무장화를 가능케하는 핵잠재능력을 갖고 있다. 이같은 현상은 기술학파의 이론적 적용이 단지 아직까지 핵기술을 확보할 능력이 없는 몇몇 약소국에 국한될 수밖에 없다는 사실을 말해주고 있기도 하다.

이러한 상황을 고려하여 볼 때 1970년대 이래의 動機學派의 등장은 자연스러운 것으로 보인다. 動機學派에 있어서 기술적 수단의 유용성은 더이상 문제가 되지 않으며 향후의 핵확산은 정치적인 것이든 군사안보적인 것이든 국가들의 핵옵션을 부추기게 되는 動機들에 크게 의존될 것이라 한다. 현재 뿐만 아니라 향후에 있어서도 세계적으로 많은 국가들이 보편적으로 핵기술 잠재력을 확보하고 있거나 할 수 있을 것이기 때문에 핵기술 유무는 핵무장 옵션에 있어서 결정적인 요인적 가치를 상실할 것이며 오히려 국가들이 핵무장의 직접적 동기 여하에 따라 핵무장 옵션을 결정하게 될 것이다. 앞에서 설명한 바와같이 일본 및 많은 서방 선진국가들이 핵기술 능력보유에도 불구하고 아직까지 핵무장 옵션을 취하지 않게 되는 것은 바로 이러한 동기적 요인의 중요성을 시사하고 있다고 볼 수 있다.

1970년대 이래로 많은 학자들이 국가들의 핵무장 옵션에 대한 동기요인 분석을 근간으로한 연구를 발전시켜왔다. 이들 학자들이 밝힌 핵무장 동기요인들은 技術 및 經濟的 능력 등의 핵확산을 위한 국가적 필수조건과, 정치적위신, 自治, 협상지위 제고, 국내정치, 경제적 파급, 안보상의 抑止, 교전상의 利點, 위협, 기술적 餘勢 등의 誘引要因 그리고 공공 여론, 관료정치, 외부에 의한 정치적 제재, 평화 이미지에 대한 손상, 국제규범, 외부에 의한 군사적 반응, 동맹체제 약화 및 경제적 비용 등의 抑制要因을 포함한다. 이에 더하여 국제적 위기, 안보협력체제 약화, 핵기술 또는 핵물질의

7) William C. Potter, *Nuclear Power and Nonproliferation* (Cambridge : Oeeschlager, 1982), p. 3.

획득 가능성 증가 또는 감소, 수직적 확산(vertical proliferation), 국내적 위기 또는 지도권의 변동 등의 상황 변화 역시 핵확산의 동기요인으로 작용한다고 한다.

이상을 종합해 볼 때 핵확산 동기가 매우 다양하게 존재함을 알 수 있다. 이는 곧 어느 국가도 완전히 동일한 핵무장 옵션동기를 갖고 있지 않음을 잘 나타내 주고 있기도 하다. 각 국가들의 독특한 특성이 핵무장 동기를 결정하는데 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 대부분의 국가들의 핵옵션의 일차적 동기는 넓은 의미에서 抑止, 交戰上의 이득, 그리고 국제적 지위 및 영향력 등이라는 사실에 있어서는 변함이 없는 것 같다.<sup>8)</sup>

북한의 핵개발 동기 역시 다양한 요인을 갖추고 있을 것이나 기본적으로 이러한 3가지의 誘引要因 범주내에서 분석될 수 있을 것으로 보인다.

## 2. 北韓의 核開發 誘引要因

일반적으로 軍事的 安保와 관련하여 非核武裝 국가들은 핵공격, 재래식 군사력 공격 또는 주변 적대국의 핵무장 등을 저지하기 위하여 핵옵션을 취하게 된다고 한다.<sup>9)</sup> 북한의 핵무기 개발 역시 미국을 포함한 주변국의 위협으로부터 국가안보(national security) 또는 정권안보(regime security)의 유지 및 강화를 위한 정책적 선택이라는 주장이 일반화 되어왔다. 북한이 오래전 부터 남한에 배치되어온 것으로 알려진 미국의 전술핵 그리고 경제 및 기술의 지속적인 발전과 韓 美 군사동맹관계를 기반으로한 남한의 군사력을 억지하기 위하여 재래식 무기 증강에 더하여 핵무기를 개

8) Ibid., p. 178.

9) George Quester, *The Politics of Nuclear Proliferation* (Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1973), pp. 6-7; 이외에 핵개발 動因으로서 군사안보를 위한 抑止要因을 지적한 학자는 다음과 같다. Beaton & Maddox(1962), Rosecrance(1962), Barnaby(1969), Willrich & Taylor(1974), Dunn & Overholt(1976), Greenwood(1977), Kapur(1978), Lefever(1979), Betts(1980), Dunn(1982), Potter(1982), Meyer(1984), Reiss(1988).

발해오고 있다는 것이다.

북한은 한국전쟁 이후 미국으로부터 지속적인 핵사용 위협을 받아왔다. 실제로 미국은 휴전 이후 핵무기체계에 의한 대량보복 전략의 일환으로 한국에 전술핵 무기를 배치하게 되었다. 휴전 이후 잔류하게된 주한미군 2개 보병사단은 핵무기로 장비를 갖춘 5개 전투단으로 편성된 펜토믹(Pentomic)사단으로 개편되고 1958년 1월에는 재래식 포탄이나 전술핵 탄두를 다같이 발사할 수 있는 280mm 원자포와 지대지 미사일인 어네스트 존을 보유하게 되었다.<sup>10)</sup> 물론 이러한 한반도의 핵무기는 일차적으로 억지 그리고 다음으로 방어의 역할을 수행하는 것으로서 북한의 선제공격이 없는 한 그것의 사용에 대해서 염려할 필요가 없는 것이지만 북한은 이에 대해서 상당한 위협을 느껴온 것으로 보인다. 북한은 “남조선에 핵무기가 제거되어야 조선반도에서 핵전쟁의 화근이 없어지고 조선인민 뿐만 아니라 우리주변 나라 인민들이 핵위협을 모르고 평화롭게 살 수 있다”<sup>11)</sup> 고 밝힘으로써 주한미군의 핵위협을 경고하고 있다.<sup>12)</sup>

또한 韓·美相互條約을 토대로한 미국의 지속적인 대남한 군사지원 및 경제의 발전에 부응한 남한의 군사력 증강추세 등은 북한의 핵무기 개발을 자극하는 중요한 요인으로 작용할 수 있다. 특히 박정희 대통령이 1975년 6월 26일 워싱턴 포스트紙 기자와의 회견에서 한국은 만약 미국의 핵우산 보호가 후퇴하면 생존을 위하여 핵무기 개발을 포함한 필요한 모든 조치를 단행하겠다고 선언함으로써 핵무기 개발 의사를 분명히 하였다. 물론 1970년대 한국의 핵무기 개발노력은 미국의 적극적인 저지노력<sup>13)</sup> 으로 무

10) 하영선, 「韓半島の 核武器와 世界秩序」(서울:나남, 1991), p. 213.

11) 「로동신문」, 1986.6.24.

12) 주한미군의 핵무기 위협에 대하여 김일성은 다음과 같이 밝히고 있다. “남조선에는 핵폭탄을 비롯한 1000여개의 각종 핵무기들이 전개되어 있으며 남조선에 배치된 핵무기의 밀도는 나토성원국들에 전개된 핵무기의 밀도보다 4배나 높습니다.… 미국은 남조선에 핵무기를 대대적으로 전개하는 한편 각종 핵무기와 수많은 병력을 동원하여 남조선과 그 주변에서 핵전쟁연습고동을 빈번히 벌리고있습니다.” 「김일성 저작선집 9」, (평양:조선로동당출판사, 1987), p. 429.

13) 예를 들면 미국은 1976년 6월 프랑스의 플루토늄 재가공 기술과 공장(플루토늄 분리 공장이라고도 함)에 대한 한국의 구매교섭이 핵폭탄 제조 용도라 하여 이의 취소를

산되었지만 피터 헤이즈 박사가 주장한 바와 같이 북한이 “보유한 핵기술 능력으로 볼 때 한국은 핵폭탄을 만드는 데 필요한 산업적 기반과 기술을 충분히 갖추고 있다”<sup>14)</sup> 고 인식하고 있을 수도 있다. 북한의 이러한 인식은 한국의 핵무장 가능성과 연결되어 주한미군의 핵무장과 더불어 평양정권의 핵무장을 자극하는 직접적인 요인으로 작용할 수 있을 것이다.

북한의 핵개발에 있어서 이와같은 군사적 안보 요인 이외에도 정치적 요인(국내외적인 정치적 지위 또는 위신)이 크게 작용하여 왔다는 사실 또한 무시할 수 없다.<sup>15)</sup> 김일성정권은 정부수립 이후 그의 유일독재체제를 유지·확대하기 위하여 무력적 방법으로 남한을 침략한 바 있으며 그 이후에도 끊임없이 무력적화통일의 당위성과 제국주의(특히 미국)의 위협을 과장, 이에 대한 대비책으로서의 군사력 강화의 필요성을 강조하면서 북한 인민을 洗腦시켜 왔다고 볼 수 있다. 그결과 국가안보 이데올로기와 대남 무력적화통일 당연성의 강조를 통하여 군비증강을 정당화 해왔으며 이는 곧 김일성에서 김정일로 세습되는 유일지배체제의 강화 및 유지를 위한 주요 수단의 하나로 기능해온 점을 간과할 수 없다.

특히 김일성은 그의 유일독재권력의 정통성을 주체사상에서 찾고자한 것은 의문의 여지가 없다. 김일성정권은 주체이데올로기를 근간으로 ‘주체의 나라, 자주, 자립, 자위의 사회주의 강국’건설을 열망해온 것으로 보인다. 이러한 북한의 의지를 실체적으로 담보해줄 수있는 구체적인 군사적 표현이 바로 군비증강을 위한 핵무기 개발의지임에 틀림없다. 핵무기 개발에 대한 북한의 공식입장은 한반도에 있어서 核武器 無用論을 주장하면서 동시에 그들의 핵개발 의지를 부정하는 것으로 나타나고 있다. 이에 대해서

위해 강력히 압력을 가함으로써 무산되었다. 이호재, 「核의 世界와 韓國核政策」, p. 216.

14) 「시사저널」, 1992.8.13.

15) 핵개발에 있어서 정치적 요인을 지직한 대표적인 학자들은 다음과 같다. Beaton & Maddox(1962), Rosecrance(1964), Quester(1973), Willrich & Taylor(1974), Jensen(1974), Dunn & Kahn(1976), Dunn & Overholt(1976), Greenwood(1977), Kapur(1978), Betts(1980), Lefever(1979), Dunn(1982), Potter(1982), Meyer(1984), Reiss(1988).

김일성은 실제로 “만일 조선에서 전쟁이 일어난다 해도 미제국주의자들이 핵무기를 쓰지 못합니다. 조선에서 전쟁이 일어나면 적아가 서로 맞붙어 씨름을 하며 돌아가겠는데 어떻게 핵무기를 쓰겠습니까. 적들이 핵무기를 쓰면 자기편도 죽습니다”<sup>16)</sup> 라고 주장하면서 북한은 “핵개발 의사도 능력도 없고, 한두개의 핵무기로 수천개 수만개의 핵무기를 갖고 있는 강대국을 상대하기는 어렵다.”<sup>17)</sup> 고 공개적으로 밝힌 바 있다. 김일성의 이러한 한반도에 있어서의 核武器 無用論은 내면적으로 핵개발 자체를 부정하는 것이라기 보다는 사용상의 목적 보다 군사적 억지기능에 더하여 정치적 목적을 많이 수반하게 되는 핵정책의 필요성을 간접적으로 시사하는 것이라 하겠다. 1964년 10월 중국의 핵실험 성공과 관련하여 북한은 “두차례에 걸친 원자폭탄의 성과적인 폭발은 중화인민 공화국의 방위력을 강화하는 데 커다란 의의를 가지었습니다. 이것은 중국의 공업 및 과학 기술이 새로운 발전 수준에 도달하였다는 것을 보여 주는 것으로서 미제국주의자들의 핵공갈과 새 전쟁도발 책동에 심대한 타격을 주었다”<sup>18)</sup>고 밝히고 社會主義 強國으로 진입하기 위한 중요한 요건으로서 핵무기 개발능력을 포함한 현대적 국방력 강화를 지적한 바 있다. 이와같은 맥락에서 볼 때 북한은 ‘작은’ 사회주의 강국건설을 위해서 필수적으로 핵무기의 개발이 뒤따라야 한다는 사실을 인식해 왔을 것이다. 사실상 핵무기는 그 자체로서 강대국 이미지를 제공하고 있기 때문에 핵무기 개발을 기반으로한 ‘작은’ 사회주의 강국 정책추구를 통하여 북한은 대외적으로 정치적 위신을 증대시킴으로써 김일성 유일지배정권 안보의 공고화를 추구해온 경향이 강하다. 실제로 북한이 핵개발로서 ‘작은’사회주의 강국을 이룩하게 된다면 대외적으로 실질적인 정치적 威信(political prestige)과 協商地位(bargaining position) 및 自治(autonomy)를 제고 시킬 수 있을 뿐만 아니라 이를 통해서 國內 政治的 次元의 安定도 도모할 수 있을 것이라는 사실은 부정할 수 없다.

16) 「김일성 저작집」 31 (평양 : 조선로동당출판사, 1986), p. 68.

17) *The Washington Times*, April 15, 1992.

18) 「로동신문」, 1965.10.26.

북한이 한국 및 미국으로부터의 직접적인 도전과 많은 군사적 경제적 원조에 의한 중국 및 구소련의 직·간접적인 간섭에 직면해 온 상황하에서 북한의 핵무기 개발은, 한편으로 구소련 및 중국으로부터의 지나친 군사적 의존성에 대한 탈피로 이들 양사회주의 강대국들로 부터의 자주적 노선 또는 자치의 여지를 넓혀줄 것이며, 다른 한편으로는 남한 그리고 남한을 일방적으로 지원해오고 있는 미국에 대해서도 여러가지 차원에서 대남혁명 전략 달성에 유리한 협상지위의 提高를 가능케 할 것이다. 결국 북한이 핵무기 개발로 얻게될 대내외적 영향력은 김일성 자신의 정통성을 고양시켜 줄 뿐만 아니라 실질적인 권력승계자인 김정일 지도권하의 政權生存을 담보해 줄 수도 있을 것이다.

이러한 전반적인 북한의 핵개발 동인을 고려하여 볼 때 북한당국의 핵개발 의지와 가능성은 충분하다고 판단되며 이에 부응한 추진력 또한 매우 강력하다는 사실을 부인할 수 없다. 그러면 실제 북한의 핵무기개발 능력과 관련한 위협의 실체가 무엇인지를 살펴보기로 하자.

### III. 北韓의 核開發 能力 評價

일반적으로 핵무기 생산을 위해서는 여러가지 기술과 시설을 필요로 하지만 그중에서도 우라늄 농축 그리고 재처리 기술 및 시설이 핵무기 개발을 위한 주요 핵심요소로 평가되고 있다. 핵무기를 자체개발하기 위한 핵분열 물질 확보 측면에서 살펴보면, 우선 플루토늄은 용매추출법이나 불화물 휘발법등의 재처리 기술에 의하여, 그리고 우라늄은 가스확산법, 원심분리법, 노즐분리법 및 레이저 분리법 등의 농축기술에 의하여 생산이 가능하다.<sup>20)</sup> 그런데 이제까지 밝혀진 자료에 의하면 북한은 농축에 필수적

20) Ted Greenwood, George E. Rathjens and Jack Ruina, "Nuclear Power and Weapons Proliferation," *Adelphi Paper, No. 130* (London: International Institute for Strategic Studies, 1976), p. 9.

인 시설<sup>21)</sup>을 아직까지 확보하고 있지 않으나 재처리시설은 확보하고 있는 것으로 알려지고 있다. 따라서 북한의 핵무기 개발은 농축시설이 아니라 재처리시설을 통해서 이루어지고 있을 가능성이 크다.

결국 북한의 核威脅 實體에 대한 평가는 재처리 시설을 이용한 플루토늄 탄 개발에 필요한 핵시설과 기술능력을 평가함으로써 부분적으로 가능하게 될 것이다. 이를 위해서 먼저 핵연료 공급 상황 그리고 북한이 보유하고 있는 원자로의 特性과 제원을 규명할 필요가 있으며 다음으로 재처리 기술의 현황과 관련 기술들을 분석해야 할 것이다.

### 1. 核燃料 供給

김일성이 “원자력 연구분야에 있어서도 우리가 아직 많은 문제를 풀지 못하고 있습니다. 우리 나라에는 핵연료는 얼마든지 있지만 그것을 공업적 방법으로 처리하지 못하고 있습니다”<sup>22)</sup> 고 밝힌 것으로 볼 때 북한의 천연 핵연료에 대한 충분한 공급사정을 간접적으로 이해할 수 있다. 1964년 중국이 5번째의 핵보유 국가로 선포되었을 때 북한이 오스트레일리아, 남아프리카 공화국, 미국 및 캐나다의 우라늄 매장량 보다 많은 400만톤 가량의 우라늄 매장량을 함흥, 웅기, 해금강에서 발굴한 것으로 보도되었다.<sup>23)</sup>

21) 감속재로 중수나 흑연을 사용하는 원자로는 천연 우라늄을 그대로 핵연료로 사용할 수 있기 때문에 우라늄 농축 시설을 필요로 하지 않으나 그의 대부분의 원자로는 농축된 우라늄을 필요로 하기 때문에 농축시설을 필요로 하고 있다. 그러나 우라늄 농축시설의 운용을 위해서 필요한 고도의 기술과 막대한 비용 때문에 핵기술이 발달한 몇개국을 제외하고는 대부분의 국가들은 농축시설을 갖고 있지 못하여 필요한 농축 우라늄을 이들 국가들로부터 공급받고 있다. 예를 들면 북한 역시 우라늄 농축시설을 갖고 있지 못하기 때문에 소규모의 원자로에 필요한 농축 우라늄을 구소련으로부터 공급받아온 것으로 전해지고 있다. 「시사저널」, 1991.5.31, p. 46; 그런데 한국의 핵관련 전문가들에 의하면 북한이 농축시설에 대해서 부인하고 있지만 여러가지 징후로 보아 그 존재의 가능성을 전혀 배제할 수 없다고 한다. 존재한다고 하더라도 그것은 실험실 규모의 농축시설에 불과할 것으로 예상된다고 한다.

22) 「김일성 저작집 19」 (평양 : 조선로동당출판사, 1982), pp. 213-15.

23) Leonard S. Spector, *Nuclear Ambitions, The Spread of Nuclear Weapons 1989-1990* (Boulder, Sanfrancisco, Oxford : Westview Press, 1990), p. 121.

물론 북한이 발굴했다고 발표한 우라늄 매장량은 다소 과장되었다고 하더라도 북한은 자체 원자력 산업발전에 필요한 상당한량의 우라늄 매장량을 보유하고 있는 것만은 분명한 것 같다. 최근 북한은 황해도 평산과 평북 박천 부근 등 두곳에 우라늄 광산을 보유하고 있다고 IAEA에 보고한 바 있다.<sup>24)</sup>

이들 광산에서 채광된 우라늄을 현지에서 精練하여 불순물과 우라늄을 분리해 낸다음 약 70% 내지 80%의 酸化 우라늄(U3O8)을 함유하고 있는 精選鑛(Yellow Cake)을 생산해낸다. 특히 평산 광산에서는 22개의 생산단위 공장, 4개의 선광시설, 600m의광석운반 콘베이어 등으로 채광하여 원광을 인접지역인 평화리 정련공장에서 정련을 하게 된다. 정광은 구성과 영변에 소재한 우라늄 가공공장에서 핵연료로 가공되나 이 공장의 처리능력은 아직 파악되지 않고 있다. 따라서 북한의 현재까지의 채광실적과 핵연료 가공실적이 어느 정도인지를 정확히 알 수 없다. 그럼에도 불구하고 북한은 현재 운용중인 제2원자로<sup>25)</sup>에 소요되는 핵연료의 공급에는 큰 애로가 없으며 장차 완공될 제3원자로를 위한 핵연료도 충분히 자체 공급할 수 있을 것으로 판단된다.

## 2. 原子爐 施設

재처리 기술 및 시설을 통한 핵무기 개발을 위해서는 원자로가 필수적이다. 현재 북한은 가동중이거나 건설중인 4기의 원자로를 보유하고 있다. 제 1, 2, 3 원자로가 모두 영변에 위치하고 있는 반면에 제4원자로에 해당하는 원자로는 발전용 원자로서 함남 신포에 소재하고 있다.

제1원자로(KP-0001 연구용 원자로)는 舊蘇聯에서 도입되어 1965년 6월 30일부터 가동되기 시작하였다. 이 원자로에 필요한 대부분의 핵연료(20~80%)의 농축 우라늄은 구소련에서 수입되었으며 사용된 핵연료는

24) 「東亞日報」, 1992.5.6.

25) 북한은 제2원자로에 소요되는 핵연료를 천연우라늄으로 공급하고 있는 것으로 알려져 있다. 「京鄉新聞」, 1989.7.5.

소련으로 전량 회수된다. 정상출력 4MW, 최대출력이 8MW인 이 원자로 는 순수한 연구용 원자로이며 「조·소 쌍무협정」에 근거 1992년 3월까지 15차례에 걸친 IAEA사찰을 수검한 바 있다. 북한은 제1원자로를 원자력 연구에 주로 이용하였을 것이며 그 주요내용으로는 핵물리학, 원자로 물리학,

〈도표 1〉 北韓 原子爐의 성능 및 제원

원자로 구분		제 1 원자로	제 2 원자로	제 3 원자로	발전용원자로
일반사항	소재지	영변	영변	영변	함남 신포
	완공년도	1965 완공	1987.10가동	1995완공예정	도입계약1985
	개발/기술 지원	소련	자체건설	자체건설	소련
제원	원자로명	IRT-DPRK	Calder Hall	G-2	VVER-440x4
	용도	연구용	Pu생산용	Pu생산용	상업용
특성	열출력	정상 4MWt 최대 8MWt	최대 30MWt	50-200MWt	열 1375MWt 전기 440MWe
	핵연료	농축우라늄 10-20%	천연우라늄 0.7%	천연우라늄 0.7%	농축우라늄 3.5%
	감속재	증류수	흑연	흑연	경수
	냉각재	증류수	이산화탄소	이산화탄소	경수
비고	<ul style="list-style-type: none"> <li>IAEA사찰 기록</li> <li>88.5, 89.6</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>핵연료 국내생산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>좌동</li> <li>프랑스 핵 무기 개발 시 사용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>안전조치 서명조건으로 건설</li> </ul>	

주 : 3원자로는 G-2형 원자로의 제원임.

출처 : 金民奭, “北韓의 核武器 開發現況,” 「北韓研究」 제3권 22호 (1992 여름), p. 31.

원자로 기술, 핵전자 공학, 핵 재료학, 방사선 의학 등이었을 것으로 추정된다.<sup>26</sup> 이와같이 북한은 이 원자로에 대해서 기술지원, 핵연료 공급, 관련시설 거의 모든 사항에 대해 IAEA 안전조치협정에 준하여 사찰을 받으면서 연구용 이상의 용도로 사용하지 않은 것으로 판단된다. 북한의 핵무기개발과 가장 밀접한 것은 제2원자로와 제3원자로이나 後者는 아직 건설중<sup>27</sup>에 있는 것이기 때문에 이제까지의 북한 핵개발용 플루토늄 생산의혹을 가진 것은 제2원자로라고 할 수 있다.

천연금속 우라늄을 핵연료로 하고 흑연 감속재를 사용한 가스냉각로 방식을 취하고 있는 제2원자로는 북한 자체의 기술로 1980년대 초에 건설되어 1986년 가을에 가동되었다.<sup>28</sup> 이원자로는 당초에 핵무기 제조에 필요한 핵물질을 생산하기 위하여 개발된 원자로로서 기술수준이 낮은 나라에서 건설하기 쉬운 모형이다.<sup>29</sup> 북한이 제 2원자로의 냉각재를 탄산가스(Co<sub>2</sub>)라고 발표한 것을 근거로 할 때 동원자로는 영국의 칼더 홀(Calder Hall)형과 그 특성이 유사한 것으로 보인다.<sup>30</sup> 정근모 교수에 의하면 “이러한 가스爐는 천연우라늄 핵연료에서 상대적으로 Pu-239 동위원소 순도가 높은 플루토늄을 생산해낼 수 있기 때문에 후진국 핵개발에 적합한 爐型”<sup>31</sup>이라 한다. 실제로 북한은 가스爐를 통해서 첫째, 북한내에 매장된 우라늄 원광을 채광하여 핵연료로 제조할 수 있으므로 중국 또는 소련으로부터 핵연료 도입을 하지 않아도 될 것이며, 둘째, 원광을 사용할 경우 핵사찰시사찰관에 의한 추적이 어렵기 때문에 핵연료를 은폐시킬 수 있으며 셋째, 핵무기용 플루토늄 생산<sup>32</sup>에

26) 金民奭, “北韓의 核武器 開發現況,” 「北韓研究」 제3권 22호 (1992 여름), p. 29.

27) 제3원자로는 1986년부터 건설을 시작하여 아직 완공을 보지 못하고 있으며 1995년 쯤 완공될 것으로 추정된다. 동원자로는 열출력 200MWt의 초대형 연구용 원자로로 알려져 있다. “Nuclear Jitter,” *Newsweek*, Apr. 29, 1991, p. 8. 동원자로는 불란서의 가스로(G-2형)의 개선설계를 참조하고 있으며 최대출력으로 가동시 플루토늄을 연간 50kg 정도 생산할 수 있다고 한다.

28) 「朝鮮日報」, 1992.4.17.

29) 정근모 교수의 「北韓 核問題의 現況과 展望」이라는 제하의 핵관련 배포자료 참조.

30) 김민석, “北韓의 核武器 開發現況,” p. 30.

31) 정근모, 「北韓의 核問題 現況과 展望」 참조.

유리한 것 등의 利點 누릴 수 있을 것이다.<sup>33)</sup> 제2원자로는 IAEA에 보고(1987)는 되어 있으나 사찰을 받은 적은 없으며 공식적으로는 전기출력이 5MWt라고 밝혀져 있다. 전기출력이 5MWt인 것을 열출력으로 환산하면 16.5MWt 정도가 되는데 실제로 제2원자로는 최대 출력을 30MWt 까지 낼수 있는 것으로 밝혀지고 있다. 북한이 이와 같이 출력을 줄여서 발표한 것은 사용후 핵연료 양을 조작하기 위한 수단으로도 짐작된다. 30MWt 열출력으로 가정할 경우 11kg의 플루토늄이 생산될 수 있을 것이나 초기의 운전수준을 감안하면 약 6kg 정도 생산될 수 있을 것이다.<sup>34)</sup> 이상을 종합하여 볼 때 북한은 천연우라늄을 사용하고 플루토늄을 생산, 추출할 수 있는 총체적인 핵주기 시설들을 개발 보유하고 왔다는 것이 입증되며 이는 핵무기 제조로도 직접 연결되고 있을 것으로 추정된다.

### 3. 再處理 施設

核擴散 防止라는 측면에서 볼 때 再處理는 연료 사이클의 단계중 가장 우려되는 단계로 알려지고 있다.<sup>35)</sup> 재처리 단계에서 핵무기 제조에 직접 사용될 수 있는 핵물질이 정상 작업중 생산될 수 있는 것이다. 더

32) 핵연료는 우라늄 235와 우라늄 238로 구성되어 있는데 우라늄 235는 핵분열을 일으키면서 에너지를 발생시키는 반면 우라늄 238은 우라늄 235가 분열할 때 나오는 중성자를 흡수 핵무기 원료로 쓸 수 있는 플루토늄 239로 변환된다. 이 플루토늄 239중분열성 플루토늄이 95% 이상이면 핵무기 원료로 사용할 수 있다. 후연감속로에서 나오는 플루토늄 239는 분열성 플루토늄 비율이 95% 이상으로 핵무기 제조에 쓸 수 있다. 「京鄉新聞」, 1993.7.21.

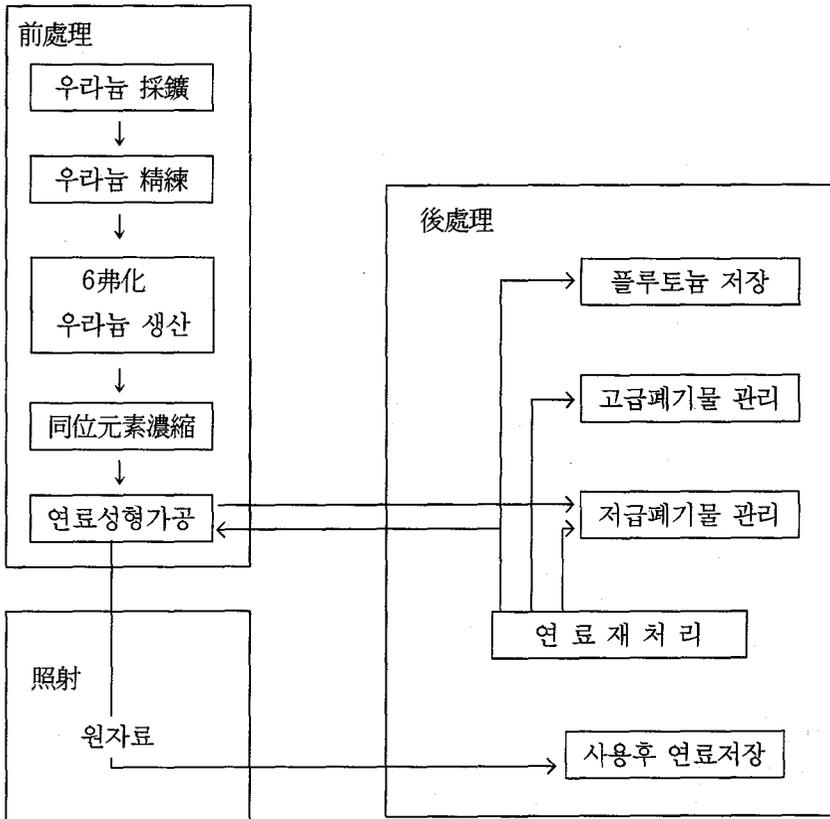
33) 김민석, “北韓의 核武器 開發現況,” p. 30.

34) 위의 글.

35) 핵연료 물질이 자원생산(採鑛, 精練, 轉換)에서 부터 연료회수, 폐기물관리, 폐기물처리에 이르기까지의 연속적인 전과정을 일컬어 전체적인 핵연료 사이클이라 일컫는다. 이 중에서 최초의 다섯가지 단계 즉 채광, 정련, 전환, 농축, 핵연료성형가공을 통틀어 연료사이클의 前處理(front-end)단계라 한다. 그리고 원자로내에서 핵연료의 분열이 일어나는 단계를 照射(irradiation)라고 하며 나머지 제단계 즉 사용후핵연료의 저장, 재처리, 폐기물처리 등을 핵연료 사이클의 後處理(back-end)라고 한다.

육이 플루토늄이 재처리 공장에서 일단 분리되면 이후의 연료 사이클 단계에서 도란, 오용, 유용 등에 취약하게 된다. 북한의 재처리 시설이 현재 가장 논란거리가 되고 있는 이유도 여기에 있다.<sup>36)</sup>

〈도표 2〉 핵연료사이클의 基本要素



출처 : John E. Gray et al., *International Cooperation on Breeder Reactors* (New York : The Rockefeller Foundation, 1978), pp. 1-8.

36) 윌리엄 C. 포터 저, 김석용 역, 「核擴散과 核擴散 禁止政策」(서울 : 國防大學院 安保 問題研究所, 1983), p. 86.

북한은 IAEA에 제출한 14개 핵시설 목록에는 포함하지 않았으나 사찰단의 방문을 뒤늦게 허용한 영변 방사능 화학연구소에서 건설중에 있는 방사능 화학실험실을 갖고 있다. 북한은 이시설를 통해서 재처리 공정에 관한 연구를 수행하며, 건설중에 있는 이시설을 부분 가동하여 폴루토늄(Pu) 추출 공정실험에 성공하였다고 시인하였다.<sup>37)</sup> 그런데 북한이 방사화학실험실이라고 주장하는 이것은 대형시설로서 길이 180m, 폭 20m, 5층 정도의 높이에 축구장 2개 규모의 넓이를 갖춘 폴루토늄 생산 시설임에 분명하다. 한국의 핵관련 전문가들의 의견<sup>38)</sup>에 의하면 시설의 규모를 외국의 재처리 공장과 비교해 볼 때, 영변의 재처리 시설은 연간 약 200~300톤의 사용후 핵연료를 사용할 수 있을 것이며 완공시 세계에서 2번째로 큰 규모의 시설로 추정된다고 한다. 한스 블릭스 국제원자력 기구 사무총장 역시 방사능화학실험실이 완공되면 핵연료 재처리 공장이 될 것이라고 지적한 바 있다.

그럼에도 불구하고 북한은 폴루토늄 생산을 위한 이러한 공장건설을 고속증식로<sup>40)</sup>의 개발 때문이라고 주장하면서 핵무기 개발과 무관하다고 주장하고 있다. 그러나 현단계에서의 고속증식로가 실용화 되려면 선진국에서도 요원할 뿐만 아니라 경제성이 취약한 것으로 평가되고 있는 바, 핵발전 산업이 아직까지 원시단계 상태에 있는 북한이 고속증식로 개발 때문에 폴루토늄 생산공장 시설을 건설하고 있다는 것은 설득력을 상실한다고 볼 수 밖에 없다.<sup>41)</sup>

37) “북한핵시설의 3대 수수께끼,” 『月刊朝鮮』 (1992.8) 참조.

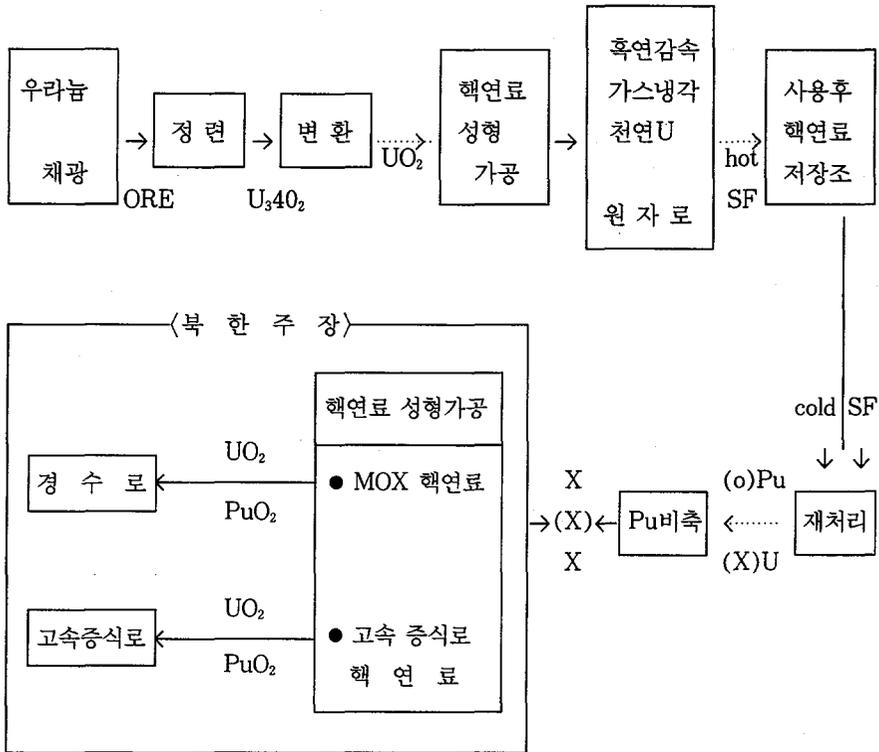
38) 한국의 핵관련 전문가들과의 비공식 인터뷰에 의한 판단임.

39) 『東亞日報』, 1992.5.16.

40) 고속증식로는 사용후핵연료를 재처리하여 얻는 폴루토늄을 우라늄과 혼합해서 사용하는 원자로이다. 고속증식로에서는 연소후에 최초 장전한 양보다 더 많은 폴루토늄이 생성된다. 우라늄자원의 효율성을 극대화할 수 있는 이점을 가진 고속증식로는 부족자원이 부족한 국가들에게는 차세대 전력원으로서의 중요성을 더하고 있다. 그런데 북한이 고속증식로용 폴루토늄 생산을 위한 재처리기술을 필요로하고 있다는 사실을 인정한다고 하더라도 고속증식로 역시 핵탄원료인 폴루토늄의 대량비축 및 생산을 정당화시키는 장치로서의 역할 가능성이 크기 때문에 북한의 핵개발 의혹을 벗을 수 없다.

41) 정근모, 『北韓의 核武器 現況과 展望』 참조.

〈도표 3〉 비순환핵주기(Oncethrough Nuclear Fuel Cycle)운동<sup>42)</sup>



결국 북한이 이러한 재처리 시설을 통해서 플루토늄을 추출해낼 경우 핵무기 개발은 그렇게 어려운 문제가 아니다. 核擴散防止代案 體系評價 計劃(NASAP)의 보고서에 의하면, “대량으로 저장되어 있거나 수송된 이미 분리된 플루토늄을 핵무기에 사용할 수 있는 형태로 전환하는 것은 특수한 과정을 필요로 하지 않으며 훈련되고 경험있는 인력을 가지고 있는 대부분의 국가들에게는 큰 어려움이 없다. 이러한 상황에서 매년 수십개의 플루토늄 폭탄을 만들기 위한 준비작업은 수백만 달러의 경비만 들이면 몇개월내에 완성할 수 있으며 탐지되지 않게 해낼 수 있

42) 본 도표는 한국의 핵관련 전문가들과의 의견을 근거로 작성된 것이다.

다. 단지 한개 또는 두개의 핵무기만이 필요하다면, 또는 산화물이 직접 사용된다면 더 적은 시간과 경비를 가지고도 가능할 것이다. 플루토늄이 처음 획득되는 시간부터 핵무기 제조에 사용될 수 있는 다량의 물질을 생산하기 까지 소요되는 시간은 數日 또는 數週면 가능하다”고 한다. <sup>43)</sup>

북한은 핵무기 개발의지가 분명하고 강렬하다는 점을 감안할 경우 앞에서 설명한 재처리시설이 아니더라도 지하화한 재처리시설을 통해서도 핵무기 개발용 플루토늄을 추출해 내었을 가능성 조차도 배제할 수 없다.<sup>44)</sup> 특히 북한은 그들이 주장하고 있는 방사화학실험실에서 플루토늄 추출공정시험에 성공하였음을 시인한 것으로 보아 재처리 기술축적을 짐작할 수 있으며, 이경우 외부의 도움없이 1년 이내에 1000만 달러 정도의 비중이면 건설할 수 있는 것으로 추측되는 핵무기제조목적을 위한 소규모재처리시설 건설<sup>45)</sup> 을 북한이 쉽게 노출되지 않은 지하에서 은밀히 추진하는 데에는 큰 어려움이 없을 수도 있다.

#### 4. 核武器 保有展望과 威脅의 實體

종합적으로 볼 때 북한의 원자력 산업은 전형적인 핵무기 개발지향사업으로 판단된다. 특히 북한은 앞에서 설명한 사용후연료를 재처리하여 플루토늄을 추출하는 과정(핵개발의 1단계)을 보유하고 있을 뿐만 아니라 기폭장치 및 특수폭약 개발을 통하여 행하게 되는 고폭실험<sup>46)</sup> (핵개발의 2단계)을 1983년부터 현재까지 약 70~80회에 걸쳐 수행한 것으로 전해지고 있다.<sup>47)</sup> 그러나 영국의 한 전문가가 주장한 바와같이 북한이 이미 실질적으로 4~5개의 핵폭탄을 개발완료하였다고 하는 북한의 既核開發說<sup>48)</sup> 을 제외하고는 대체로 북한은 현재 핵무기를 완성한 상태

43) 윌리엄 C. 포터 저, 김석용 역, 「核擴散과 核擴散 禁止政策」, pp. 97-98.

44) 김민석, “北韓의 核武器 開發現況,” p. 36.

45) 윌리엄 C. 포터 저, 김석용 역, 「核擴散과 核擴散 禁止政策」, p. 87.

46) 내폭장치의 작동을 확인하고 고밀도, 고폭속, 고폭압을 확인하는 성능시험의 필요성에서 고폭실험을 하게된다.

47) 김철환, “북한의 과학기술 수준,” 「新東亞」(1990.12), p. 217.

는 아니지만 그들이 필요한 시점이라고 판단되는 때는 何時라도 핵탄두를 조립할 수 있는 핵보유문턱(Nuclear Threshold)에 도달해 있다는 설이 보편적으로 인정되고 있다. 이에 대해서 美CIA국장 울시는 취임후 두번째로 28일 하원의무위원회 국제안보국제조직인권소위원회에 출석 1993년 2월 이후의 북한 핵개발과 관련한 진전상황 브리핑에서 다음과 같이 밝혔다.

“북한은 여전히 동아시아의 안보를 가장 위협하고 있으며 특히 핵무기를 보유하고 있거나 보유하려고 하는 25개가 넘는 국가들 중 가장 심각한 우려를 불러 일으키고 있다. 북한이 플루토늄을 세번 이상 추출해 1개 이상의 핵무기 제조에 필요한 충분한 양을 갖고 있다는 미행정부의 평가는 아직까지 유효하다.”<sup>49)</sup>

나아가 북한은 핵무장의 최종 단계인 운반수단의 확보에도 상당한 수준에 도달해 있음으로써 핵위협을 더해주고 있다. 1980년대~90년대 현재 북한은 地對地 미사일(사거리 500Km)은 15기 정도, Frog 5/5/7는 54기 정도 보유한 것으로 보인다. 북한은 남한 전지역을 사정거리에 두는 개량형 SCUD 地對地 미사일(사거리 500Km)부대를 연대규모에서 여단 규모로 증편하였으며 최근에는 일본까지를 사정거리에 두는 로동 1호(사정거리 1000km)개발에도 성공한 것으로 보도되었다.<sup>50)</sup> 이들은 모두 약 1t의 탄두를 장착할 수 있어서 핵탄두를 운반할 능력을 구비하고 있기 때문에 핵미사일로서의 역할을 충분히 할 수 있게 된다. 요격미사일(ABM)망이 설치되지 않은 상태에서 이러한 핵미사일 공격은 폭격기에 의한 원폭의 공중투하를 증가하는 위협이 될 것이다.

48) 1993년 3월에 발표된 KGB에도 북한이 첫번째 원폭장치의 개발을 완료하였으며 6~7개의 핵무기가 실전배치 단계에 있다는 사실을 담고 있다. 미하원산하 공화당 연구위원회가 1993년 7월 14일 발표한 핵개발 계획에 대한 보고서, 통일원 정보분석실, 「시사정보 9311」, p. 2.

49) 「朝鮮日報」, 1993.7.30.

50) 일본에서 발행하는 「군사연구」지 1993년 8월호에 북한이 노동 1호에 이어 사정거리를 각각 1000km/1500km로 하는 노동 2/3호도 개발 중에 있다는 내용의 글이 발표되었다. 「世界日報」, 1993.7.28.

## IV. 北韓 核政策의 特徵과 展望

### 1. 北韓 核政策의 特徵

북한 핵개발 動因에 관한 앞의 분석에서 살펴보았듯이 북한은 핵개발 의지와 필요성을 충분히 갖고 있으며 이에 부응하여 핵무기 개발을 위한 실제적인 노력을 끊임없이 수행해 왔다. 국가의 핵개발을 가능하게 하는 요소로 기술적 수준 또는 경제력 등의 ‘하드웨어’를 우선적으로 꼽을 수 있겠으나 그보다 중요한 것은 ‘소프트 웨어’에 해당하는 그 국가의 의지라고 볼 수 있다. 북한은 비록 핵무기 개발에 대한 뚜렷한 의지를 공식적으로 표명한 적은 거의 없으나<sup>51)</sup> 그들의 전반적인 군사력 증강정책의 필요성 인식과 이를 바탕으로 한 군사력 증강의지 표명에서 핵옵션의 당위성을 간접적으로 투영시켜 왔다. 김일성은<sup>52)</sup> “우리는 지난 전쟁시기의 쓰라린 교훈을 잊지 말아야 합니다. 우리가 지난 전쟁시기 일시적으로 후퇴하게된 주요한 원인은 자체로 총을 많이 만들지 못

51) 李基鐸 교수가 인용한 바에 의하면, 1965년 10월 북한 노동당 도당위원장과 군단장 집회에서 행한 연설 속에서 김일성은 “불원간에 핵을 보유할 수 있다”고 하였는가 하면, 1967년 민족보위성 지휘관급 회의에서는 “우리도 원자무기를 생산하게 되었다. 미국이 원자탄을 사용한다면 우리도 사용할 수 있다”고 호언하기도 했다고 한다. 이후에도 박성철이 일본사회과학자 대표단에게 “우리는 1972년까지 원폭제조에 노력하겠다”는 핵개발 의지를 밝힌바 있다고 전해진다. 이기택, 「韓半島 統一과 國際政治」(서울: 삼영사, 1991), p. 289. 특히 김일성의 발언은 사실에 근거하여 나온 것이라기 보다 미국의 핵위협을 두려워하여 군의 사기저하가 예상되는 상황에서 나온 虛張聲勢일 가능성이 크다. 실제로 그들이 핵능력이 있거나 핵개발을 진행하고 있다면 이러한 핵개발 의지표명 발언들은 오히려 그들의 핵개발에 있어서 저해요소로 작용할 소지가 더 크기 때문에 북한이 “원자력을 연구하는 것은 원자탄을 만들자는 데 목적이 있는 것이 아니라 원자력을 동력으로 리용”하는데 목적이 있다고 밝히는 것과 같이 철저하게 핵개발 의지를 은폐하는 것이 보통이다.

52) 「김일성 저작집 22」(평양: 조선로동당출판사, 1983), pp. 137-138.

한데 있었습니다. 그때 우리에게서 겨우 기관단총과 박격포를 만드는 공장이 있었을 뿐입니다. 그래서 전쟁이 일어나자 다른 나라에 무기를 요구하였는데 무기를 다른 나라에서 실어오다 보니 일시적 후퇴가 끝난 다음에야 도착하였습니다. 결국 우리는 총이 없어 후퇴를 하지 않을 수 없었다”고 강조하였다. 또한 “아버지 주머니에 있는 돈도 제 주머니에 있는 돈만 못하다는 속담이 있는데 자기에게 필요한 것은 다 자기가 가지고 있어야 한다”고 하면서 핵무기로 강력하게 무장하고 있는 미제국주의를 비롯한 적대국으로부터 “자체의 힘으로 조국을 방위하는데” 필요한 “여러가지 무기”를 자체 생산하여야 됨을 역설하기도 하였다. 여기에서 김일성이 지칭하고 있는 “여러가지 무기”는 核武器를 예외로 하지는 않았을 것이다.

이렇게 볼 때 북한의 핵정책과 관련하여 논쟁거리가 되는 것은 북한이 핵무기 개발로 갈 것인가 아닌가 하는 것이 아니라 오히려 북한이 어떠한 방법으로 핵무기 개발을 진척시켜 나갈 것인가이다.

북한은 항상 핵무장 옵션을 견지하면서도 철저하게 이를 은폐하기 위해 「반핵 평화주의」, 「한반도 비핵지대화」, 「핵의 평화적 이용」 등의 주장을 통한 대내외적인 평화 이미지를 구축해왔다. 핵문제에 대한 북한의 공식적인 태도는 먼저 한반도에 있어서의 미국의 핵위협에 대응한 반핵운동으로 나타났다. 앞서서도 잠깐 언급한 바와 같이 한반도에 있어서의 미국의 핵위협은 6·25전쟁 때부터 끊임없이 반복되어 왔다. 물론 미국의 이러한 핵위협은 북한의 대남무력침략과 같은 무모한 행위를 사전에 봉쇄하기 위한 전략에 불과한 것이었음에도 불구하고 북한 당국은 이를 크게 과장하면서 미국과 핵반입을 허용한 남한을 다같이 맹렬히 비난하였던 것이다.<sup>53)</sup> 특히 유엔 사령부가 280mm 핵포와 어네스트존

53) 「최고인민회의에서 대한민국 민의원 및 전체 남조선사회계에 보내는 서한」에서 북한은 “이승만은 미국호전분자들과 결탁하여 남조선 경계으로 원자력 무기를 반입하기 위한 노골적인 책동을 서슴지 않고 감행하고 있다. 도대체 이승만은 누구를 학살할 목적으로 원자무기를 반입하려 하는가?”라고 남한을 맹렬히 비난하였다. “최고인민회의에서 대한민국 민의원 및 전체남조선사회계에 보내는 서한(1956.11.7),” 平和研究院編, 「북한군사문제 제의 자료집 1948-1988」(서울: 平和研究院, 1989), p. 98.

핵미사일을 남한에 반입한 사실을 간파하고 북한은 수차례의 정부성명을 발표하여 남한의 원자무기 기지화를 반대하고 남한과 미군이 군사분계선에서 대규모 원자전쟁 연습을 하고 있다고 비난하였다. 이후에도 북한은 지속적으로 남한의 핵무기 기지화 반대입장을 표명하였으나 1960년대까지는 한반도 비핵지대화와 같은 구체적인 주장은 하지 않았는 것으로 보인다.<sup>54)</sup> 북한의 이러한 반핵운동은 1970년대 중반에 들어와 「韓半島 非核地帶化」 주장으로 구체화되었다.<sup>55)</sup> 이때부터 북한은 「한반도 비핵지대화」 주장을 기반으로 반핵운동을 국제화함으로써 세계적으로 그들의 반핵평화 이미지 구축에 심혈을 기울였다. 먼저 1978년 일본사회당과 「東北亞 非核 平和地帶」 창설에 합의하는가 하면,<sup>56)</sup> 1970년대 말까지 한반도를 비롯한 동북아와 세계 비핵 평화지대 창설을 지속적으로 주장하여 중국과 구소련은 물론이고 비동맹 제3세계 국가들의 호응을 유도하였던 것이다. 이러한 여세를 기반으로 1980년대 전반에 걸쳐 북한은 한반도비핵지대화로 구체화된 反核運動을 대대적으로 전개하였다. 1981년 3월 평양에서의 북한과 일본사회당과의 「東北亞 非核 平和地帶」 창설을 위한 공동노력 선언, 1982년 2월 일본사회당에 韓半島 및 東北亞地域 非核 平和地帶 창설과 관련하여 「아시아 지역대회」 개최 제의, 그리고 1986년 9월 친북한 제3세계를 중심으로한 80여개국 125개 단체 대표들을 초청한 「韓半島 非核 平和地帶를 위한 평양 國際會議」 개최<sup>57)</sup> 등은 북한의 반핵운동이 얼마나 활발하게 진행되었는가를 단적으로 반영하는 것이라 할 수 있다. 북한의 「한반도 비핵지대화」 관련한 주요 내용은 다음과 같다.

“첫째로, 조선민주주의 인민공화국 정부는 핵무기의 실험과 생산, 저장과 반입을 하지 않으며 외국의 핵기지를 포함한 모든 군사기지의 설

54) 위의 책, p. 35.

55) 1976년 8월 12일 동경에서 개최된 한국문제 긴급 국제회의는 「한반도 비핵지대화」 문제를 처음으로 제기하였다.

56) 「讀賣新聞」, 1978.12.21.

57) 「로동신문」, 1986.9.6~9.

치를 허용하지 않으며 외국의 핵무기들이 자기의 영토, 영공, 영해를 통과하는 것을 허용하지 않을 것이다.

둘째로, 미국정부는 조선반도를 비핵지대, 평화지대로 만들데 대한 조선인민과 세계평화애호 인민들의 염원에 맞게 남조선에 대한 새로운 핵무기반입을 중지하며 이미 반입한 모든 무기들을 단계별로 감축하고 나아가서 그것을 완전히 철수하며 조선반도에서 핵무기사용과 관련한 작전계획들을 취소하기 위한 조치를 취하여야 한다.

셋째로, 조선민주주의 인민공화국 정부는 미국정부와 남조선 당국이 조선반도를 비핵지대, 평화지대로 만들데 대한 우리의 제의와 관련하여 어떤 협상이 필요하다면 그 협상의 형식에 구애됨이 없이 그에 어느때나 응할 것이다.”<sup>58)</sup>

북한은 1970년대 말까지 이러한 비핵지대화 주장을 주로 정치선전적 차원에서 동북아시아는 물론 세계적인 비핵지대화 주장으로 확장시켜 나감으로써 구소련 및 중국 그리고 제3세계 비동맹국가들로부터의 지지를 획득하고 세계적 차원에서의 북한의 입지를 강화하는데 이용해 왔다.

그런데 1980년대 중반 이후부터 북한은 기존의 비핵지대화 주장을 「韓半島 非核地帶化」로 그 범위를 좁혀 한반도에 있어서 보다 구체적인 전략적 이득을 유도해내고자 노력을 배가해 왔다. 북한은 「한반도 비핵지대화」 주장을 통해서 주한미군 및 핵무기 철수를 실현시키고자 하였으며, 동시에 주한미군 보유핵철수에 대비한 한국의 독자적 핵개발 가능성을 원천적으로 봉쇄하려는 의도를 가졌음에 분명하다.<sup>59)</sup>

북한의 이러한 전략적 목표는 1991년 12월 31일 남북한 간에 「韓半島 非核化 共同宣言」이 발표됨으로써 불완전하게나마 달성된 것으로 보인다. 실제로 1991년 9월 「부시선언」과 11월 노태우 대통령의 「非核5原則 宣言」, 12월의 「韓半島 核不在 宣言」 등 일련의 조치로 주한미군

58) “「한반도 비핵 평화지대 창설제의」와 관련한 북한정부의 성명, 1986.6.23,” 平和研究院, 「북한군사문제 제의자료집(1948-1988)」(서울: 平和研究院, 1989), pp. 836-37.

59) 송영선, “韓半島의 核,” 「新東亞」(1991.6), p. 216.

핵 철수가 기정사실화 되었는가 하면 「한반도 비핵화 공동선언」에서 “남과 북은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비 사용을 하지 아니”하며 “남과 북은 핵에너지를 오직 평화적 목적에만 이용” 함을 규정하면서 “남과 북은 핵재처리 시설과 우라늄 농축 시설을 보유하지 아니한다.”고 못박음으로써 북한은 한국의 핵무기 개발 가능성 또한 원천적으로 봉쇄하는 데 성공하였다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 북한의 핵의혹이 해결되지 못하고 오히려 증폭되고 있는 이유는 어디에 있는 것인가? 그것은 북한의 반핵운동과, 「한반도 비핵지대화」 등의 주장이 양면성을 가지고 있다는 사실과 연관된다. 북한은 「한반도 비핵지대화」와 같은 제의를 통해서 “세계평화위업 앞에 지닌 중대한 사명감으로부터 출발하여 조선반도에서 핵전쟁 위험을 가시고 평화를 유지하기 위하여 성의 있는 모든 노력을 다하고” 있음을 시위함으로써 세계적인 여론 형성에 의한 지위획득과 함께 한반도에 있어서의 미군핵 철수와 같은 전략적 목적을 추구하고 동시에 자체 핵무기 개발에 대한 외부적인 의혹의 초점을 흐리게 함으로써 핵무장 목표를 달성하고자 하는 의도를 견지해온 것으로 보인다.

핵문제에 대한 북한의 이러한 평화 공세적 태도는 북한의 핵개발 계획이 군사적인 목적을 위한 것이 아니라 평화적인 용도라는 사실을 강조하는 전략과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 사실상 북한은 평화적 목적의 원자력 개발의 필요성을 공개적으로 강조해왔다. 1974년 북한은 「원자력 법」을 제정함으로써 평화적 핵개발에 대한 법적 장치를 마련하였으며<sup>60)</sup> 이어서 同年 3월 「전국 공업열성자 대회」에서 김일성은 원자력 발전소를 자체의 힘으로 건설할 것을 독려했다.<sup>61)</sup> 또한 1976년 11월 김일성 종합대학 교직원들에게 한 “민족간부양성사업을 더욱 개선 강화할데 대하여”라는 제하의 연설에서 김일성은 원자력 연구사업의 필요성을 보다 구체적으로 다음과 같이 강조하고 나섰다.

“원자력에 대한 연구사업도 잘하여야겠습니다. 지금 원자력 분야에서

60) 「로동신문」, 1992.4.10.

61) 「김일성 저작집 29」(평양: 조선로동당출판사, 1985), p. 143.

도 우리 과학자들이 다른 나라 과학자들 보다도 뒤떨어지고 있습니다. 그러므로 원자력 부문의 과학자들이 원자력에 대한 연구사업을 더 적극적으로 하도록 하여야 합니다. 우리가 원자력을 연구하는 것은 원자탄을 만들자는 데 목적이 있는 것이 아니라 원자력을 동력으로 리용하여 인민경제를 발전시키자는데 목적이 있는 것입니다. 앞으로 몇 십년이 지나면 우리 나라에도 연료가 고갈될 수 있으므로 지금부터 원자력을 동력으로 리용하기 위한 연구사업을 강화하여야 합니다. 우리나라는 원자력을 발전시킬 수 있는 유리한 조건을 가지고 있습니다. 그러므로 원자력을 연구하는 학자들이 연구사업도 강화하고 학생들도 많이 키워야 하겠습니까.”<sup>62)</sup>

또한 조선로동당 제6차 대회(1980년 10월 10일부터 14일까지 평양에서 진행)시 조선로동당 중앙위원회사업총화보고(1980년 10월 10일)에서 김일성은 “1000억키로와트시의 전력고지를 점령하기 위하여서는 새로운 동력자원을 개발리용하기 위한 투쟁을 적극 벌려야”<sup>63)</sup> 한다고 하면서 원자력발전소 건설의 필요성을 거론하였으며 그후 이틀뒤 발표된 조선로동당 제6차 대회 결정서(1980년 10월 12일)에서 원자력 발전소 건설을 확정하였다.<sup>64)</sup>

이와같이 국내적으로 북한은 핵기술의 발전이야 말로 경제적 발전을 위한 총체적인 국가적 차원의 요구에 부응하는 것임을 되풀이하여 강조하여 왔던 것이다. 이에 더하여 북한은 1974년 9월 6일 IAEA에 가입하고 동년 12월에 IAEA 극동지역 대표이사국으로 피선되기까지 함으로써 북한핵 개발의 평화적 이용에 대한 의지를 대외적으로 과시하기도 하였다. IAEA의 핵심기능은 ① 원자력의 평화적 이용을 위한 연구개발 및 실용화를 장려 원조함과 동시에 ② 저개발국의 에너지 수요에 대한 특별한 고려와 함께 수혜국가로의 관련 물자·설비·시설을 제공하며 ③ 과학기술에 관한 정보교환을 촉진함으로써 제공한 핵물질 및 기술이

62) 「김일성 저작집 31」(평양: 조선로동당출판사, 1976), p. 474.

63) 統一院, 「조선로동당대회자료집 제4집」(서울: 統一院, 1988), p. 49.

64) 위의 책, p. 115.

평화용이 아닌 군사적 목적에 이용되지 않도록 안전조치 관리를 설정하는 것이다.<sup>65)</sup> 그러므로 북한은 IAEA에 가입함으로써 ‘두마리의 토끼’를 동시에 잡을 수 있는 방안을 모색한 것으로 보인다. 북한은 核平和主義(nuclear pacifism) 이미지와 평화적 목적을 위한 기술 이양이 국제적으로 공인된 IAEA를 통한 서방선진국의 기술획득을 꾀하였다고 볼 수 있다. 실제로 북한은 IAEA 가입 후 약 10여년 동안 NPT조약을 체결(1985년 12월 체결)하지 않았으며 NPT조약 체결 후 18개월 이내에 IAEA의 전면안전조치협정을 체결(1992년 1월 체결)토록 되어있는 의무사항을 이행함이 없이 IAEA 회원국 지위를 누리면서 괄목할 만한 핵기술의 발전을 이룩하였다. 원자력 에너지 활용을 위한 재처리 및 고속 증식로 개념의 도입 그리고 핵개발 의혹을 강하게 불러 일으키고 있는 제2원자로가 계획되고 가동되기 시작한 것과 1995년 쯤의 완공을 예상하고 있는 제3원자로의 건설이 시작된 것도 모두 북한의 IAEA가입 이후 1992년 1월 전면핵안전협정 체결 전까지 이루어진 핵기술 축적 결과에 해당된다. 앞에서 지적한 바와 마찬가지로 북한은 이러한 핵기술의 축적결과 핵무기 보유문턱(nuclear threshold)에 도달한 국가가 되었다.

이상을 요약하면 북한의 핵정책은 2중적인 요소를 동시에 지니고 있다. 핵무장 해제의 요구와 핵무기 불취득 약속을 기초로한 「핵평화주의」 그리고 핵무기 옵션의 不拋棄에 기초한 궁극적인 핵무장 국가 지위의 성취 등이 그것이다. 북한의 이러한 이중적인 핵정책은 한편으로, 북한의 장기적 차원의 외교정책적 목표(제3세계 모범국으로서의 평화 지향적인 ‘작은’사회주의 강국 이미지 구축) 달성과 주한 미군핵 철수 유도 및 남한의 핵무장 억제 그리고 다른 한편으로는 북한에 당장 불요불급한 것으로 인식된 군사적 수단(핵무기) 확보라는 목표 사이의 균형을 이루고자한 노력을 반영한 것이다. 특히 북한은 핵평화주의를 강조하는 정책을 지속적으로 표방함으로써 핵개발에 대한 국제적인 제재를 잠정

65) 남만권, 「국제원자력기구 핵사찰 현황 및 사례분석」(서울:韓國國防研究院, 1991), pp. 33-34.

적으로 회피 또는 감소시킬 수 있었으며 동시에 제3세계에 있어서의 국제적 지위를 최대화시킬 수 있었다.

그런데 주지한 바와 같이 1992년 1월 북한이 체결한 핵안전조치협정에 의거 핵사찰 수용후북한의 핵시설이 핵무장과 직결되는 것으로 감지됨으로써 북한은 국제적 압력 특히 미국의 제재 위협에 직면해왔다.

## 2. 北韓 核政策의 展望

북한은 현재 핵무기를 독자적으로 개발할 수 있는 능력과 의사를 모두 가지고 있을 뿐만 아니라 실제로 핵무장 직전상황 즉 핵보유문턱에 도달한 기술과 시설을 갖춘 국가라는 잠정적인 결론을 앞에서 내린바 있다. 그러나 북한은 핵무장 사실에 대해 강력히 부정하고 오히려 평화적 핵이용만을 강조하여 국제적 압력을 모면해오고 있다. 실제로 1992년 4월 김일성은 워싱턴 타임스紙와 가진 기자회견에서 “핵무기개발의 사도 능력도 없고, 한두개의 핵무기로 수천개 수만개의 핵무기를 갖고 있는 강대국을 상대하기는 어렵다.”<sup>66)</sup>고 주장함으로써 핵무기 개발의 의사와 능력에 대한 부정 뿐만 아니라 소국(small state)의 핵개발 자체의 無用論까지도 밝히고 있다. 핵정책적 차원에서 핵무기 개발과 관련한 북한의 이러한 공식적인 부정적 태도의 표명이 북한 스스로가 핵무장권을 군사적으로나 외교적으로 전혀 활용하지 않으려는 의도를 반영한 것이라고 하기에는 지나치게 비현실적인 것이다. 오히려 현재 북한의 핵기술과 시설 측면의 특성과 수준을 고려할 때 이러한 철저한 부정은 긍정과도 통한다는 다소 모순된 듯한 논리가 북한 핵정책 규명에 적용될 수 있을 것이다. 다시 말하면 북한의 이같은 철저한 부정의 태도는 북한 핵무장의 실체를 은폐하기 위한 수단에 불과하며, 북한은 결코 핵무장 선택권을 포기하지 않을 것이라는 판단과 일맥상통한다. 북한은 그들의 핵문제로 말미암아 대남관계 뿐만 아니라 IAEA, 유엔 그리고 개별국가로

66) *The Washington Times*, April 15, 1992.

서의 주변 4강 특히 미국, 일본과의 관계를 크게 악화시켜 왔다. 이러한 상황은 세계사회주의체제의 붕괴 이후 증폭된 북한의 국제적 고립을 더욱 심화시킴으로써 북한의 대내적 어려움, 특히 경제적 곤란을 더욱 가중시켰다. 북한의 핵문제가 미국에 의해서 제기되지만 않았더라도 현재 北·美 관계정상화 여부는 불투명하였을지 몰라도 최소한 일본과의 관계개선 또는 정상화만은 달성되었을 것이며 북한은 이를 기반으로 그들의 경제회생의 기회를 포착할 수도 있었을 뿐만 아니라 지금의 국제적 고립에서도 크게 탈피할 수 있었을 것이다. 그럼에도 불구하고 북한이 아직까지 그들의 핵시설에 대한 투명성(영변의 핵의혹 시설에 대한 특별사찰)을 제공할 기미 조차도 보이지 않음으로써 국제적 고립을 자초하고 경제회생의 기회를 놓치고 있는 것은 그들의 핵무장 선택권을 궁극적으로 포기할 의사가 없다는 사실을 시사한다고 할 수 있다. 現實政治(realpolitik) 측면에서 볼때 북한은 핵무장 선택권의 포기없이 오히려 이를 수단으로하여 군사적·외교적 실리를 추구할 가능성이 더 크다.

이와같은 판단을 전제할 경우 북한이 선택할 수 있는 핵정책으로서 핵보유국지위 공개정책, 핵폭제조 자체만을 보류하여 모호성을 유지하는 정책 그리고 핵폭 제조·보유후 그사실을 은폐함과 동시에 모호성을 유지하는 정책등이 지적될 수 있다. 북한이 핵보유국의 지위를 공개할 경우 모호성이 가져다 주는 이점을 상실하게 될 뿐만 아니라 국제적 체제(군사·외교·경제적 제재)와 압력을 피할 수 없을 것이다. 더군다나 북한은 이제까지 제3세계 비동맹 국가들로 부터 반핵운동을 중심으로 핵평화주의 이미지를 구축함으로써 국제적 위신을 제고해온 점을 고려할 때, 북한의 핵무장 공개는 국가의 권위에 보탬이 안됨은 물론 오히려 '무법국가(pariah state)'로 낙인찍힐 가능성이 크다. 이러한 불이익은 현재 극도의 국제적 고립과 경제적 불안정 상태에 처해 있는 북한을 더욱 곤란하게 만들 수 있을 것이다.

다른 한편으로 북한이 인도가 행한 것처럼 원폭실험후 핵국 지위를 공개하는 대신 이실험 자체도 군사용 핵기술 개발을 위한 것이 아니라 평화적 용도의 원자력 산업발전을 위한 한 과정이었다고 주장함으로써

기존의 핵평화주의 원칙을 지속적으로 고수할 수 있으며, 불필요한 국제적 비난을 모면할 수도 있다. 인도의 경우에 있어서 이러한 핵정책은 어느 정도 성공을 거둔 것으로 판단된다. 물론 인도의 핵실험으로 핵국지위가 공개된 후 국제적인 제재행위가 뒤따랐지만 그것 역시 실질적인 것이라기 보다는 상징적인 것에 불과하였다. 캐나다 정부의 핵협력 단절은 인도핵개발 계획을 마비시키지는 못한 것으로 알려지고 있다. 당시 인도는 오일수입 비용, 내부적인 노동문제, 흉작 등으로 심각한 재정원조의 결핍 상태에 처해 있었기 때문에 핵실험으로 인하여 국제적으로 예상되는 원조의 감소를 염려하지 않을 수 없었다. 그런데 핵실험 이후에도 인도가 13개 국가로 구성된 원조 컨소시엄을 통해서 약 14억 달러의 재정원조를 받게 된 것<sup>67)</sup>은 핵국지위 확보를 기반으로 제고된 인도의 영향력을 일면 반영한 것이라고 할 수도 있을 것이다.

북한의 경우에 있어서도 김정일의 권력이양과정에서 핵국지위를 공개·확보함으로써 외부적인 영향력 확대를 통하여 내부적인 체제통합을 추구할 수 있다. 따라서 북한의 핵무장 선포 시기가 김정일의 완전한 권력승계를 의미하는 주석직 이양 선포와 때를 같이 할 수도 있을 것이다. 또한 북한은 체제 붕괴로 인해 전쟁도 불사할 수 밖에 없는 최악의 상태에 빠질 경우 북한의 핵무장 공개는 외교적·군사전략적으로 매우 효과적인 수단이 될 수 있다는 사실을 부인할 수 없다. 그러나 북한의 경우 인도와는 달리 핵국지위를 공개하는데는 많은 위험성을 내포하고 있다.

따라서 현재 북한이 고려할 수 있는 핵정책은 핵무장에 대한 모호성 정책으로 판단된다. 앞에서 설명한 바와 같이 북한은 그들의 핵문제가 국제이슈화 되기 이전까지만 하더라도 철저하게 핵개발 관련 사실을 공식적으로나 비공식적으로도 은폐해왔다. 그러나 북한은 NPT 가입, 전면핵안전협정 체결, 핵사찰 수용 과정을 거치면서 自意든 他意든 핵무장 모호성 정책의 실리를 챙기게 된 것으로 보인다. 북한은 1985년 NPT

67) "Despite Bomb, Indian Gets Aid," *The New York Times*, June 16, 1974.

조약체결후 18개월 이내에 全面安全措置協定을 체결토록 되어있는 의무 사항을 불이행해오다가 1992년 1월에 가서야 同協定에 서명하게 되었으며 이에 근거하여 작성·제출된 최초보고서에 따라 관련 14개 사찰대상 시설을 1992년 5월부터 1993년 2월까지 6차에 걸쳐서 임시사찰을 받았다.

북한은 이러한 일련의 과정을 거치더라도 그들의 핵무장옵션을 지속시킬 수 있는 가능성은 충분히 있음에도 불구하고 이러한 과정수락 자체를 불분명하게 함으로써 한국, 미국에 핵문제를 전략적으로 최대한 활용해왔다. 예컨대 북한이 전면핵안전 협정을 체결하여 핵사찰단계에 진입한다고 하더라도 핵사찰 시행상의 한계성으로 말미암아 그들의 핵무장 옵션에는 큰 지장이 없다. IAEA에 있어서는 피사찰국이 신고한 시설 또는 물질에 대해서만 사찰을 통한 100% 감시가 가능하기 때문에 당사국은 核彈관련 시설을 충분히 은닉할 수 있다. 피사찰국이 제공한 정보가 책임이행에 충분치 못한 것으로 판단되는 경우에 실시하는 특별사찰은 사찰관련 당사국의 “협의”가 필수적이므로 특별사찰 요구 또한 정당하게 회피할 수 있다. 강제사찰은 사전신고된 시설 중 IAEA가 의심스럽다고 판단되는 시설을 임의로 선정하여 불시에 사찰하는 것으로서 이것 역시 피사찰국은 주권 침해등의 이유로 충분히 거부할 수 있는 여지가 있는 것이다.<sup>68)</sup> 그럼에도 불구하고 북한은 오랫동안 전면핵안전 협정체결 여부를 불투명하게 하면서 핵문제를 남한과 미국으로부터 군사전략적 이득을 취하는데 최대한 활용한 결과 미군핵의 철수선언 뿐만 아니라 한국에 “비핵”을가미<sup>69)</sup>도 쉴 수 있게 된 것이다. 나아가 북한

68) 남만권, 「국제원자력기구 핵사찰 현황 및 사례분석」, pp. 90-91.

69) 북한은 핵재처리 시설과 우라늄 농축시설을 갖지 아니한다는 규정을 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」에 포함시킴으로써 한국의 핵연료 자립화를 위한 원자력 기술개발 노력을 원천적으로 봉쇄하는데 성공한 반면 북한 자신은 기보유한 핵재처리 기술 및 시설을 평화용이라고 고집함으로써 그들의 핵무장 옵션을 유지하고 있다. 이후 한국은 미국에 의하여 원자력 기술의 꽃이며 핵연료 자립화에 필수적인 핵재처리 시설에 대한 연구자체까지도 불허됨으로써 핵무장 옵션은 말할 것도 없고 원자력 기술을 통한 에너지 자급자족화의 길 또한 원천적으로 봉쇄되어 버린 셈이다.

은 사전통보에 의한 임시사찰 수준을 허용함으로써<sup>70)</sup> 부분적으로 그들의 핵기술 및 수준을 알리는 동시에 북한의 핵력수준 단계의 모호성을 조장하여 핵문제를 대남한 및 대미 교섭력의 제고를 위하여 이용하였다. 특히 이미 행해진 임시사찰에서 밝혀진 북한의 재처리 기술 능력은 북한의 핵모호성 정책의 효율성을 가장 높여줄 수 있는 요소로 볼 수 있다. 북한은 플루토늄 재처리시설로 추정되는 이시설이 “실험실 기능의 80%가 민간용 실험”이라고 주장하고 있으나 1990년에 일부시설이 완공돼 실험용으로 소량의 플루토늄을 생산하기 위하여 사용해 왔다고 인정한<sup>71)</sup> 사실은 핵정책 측면에 있어서 의미를 더하는 사항이다. 이시설을 이용해서 생산된 플루토늄 용도가 무엇이든 중요한 것은 북한이 핵재처리 기술을 보유하고 있다는 점이다.<sup>72)</sup> 핵연료 재처리 시설을 구비하게 된다면 핵무장권 행사를 위한 필요한 시간이 며칠 또는 몇달에 불과하다는 점을 앞에서 지적하였다. 따라서 핵재처리 시설은 핵폭보유문제를 논할 때 가장 중요하게 거론될 수 있는 것이다.<sup>73)</sup>

북한의 핵의혹을 더하면서 핵모호성 정책의 효율성을 강화시켜준 또 하나는 영변 부근에 급조된 듯한 2개의 핵의혹 시설에 대한 IAEA의 특별사찰 요구<sup>74)</sup>에 직면하여 북한이 행한 NPT탈퇴선언이다. 전술한 임

70) 1992년 1월 22일 캔터(Arnold Kanter) 미국무부 정부차관과 김용순 노동당 국제부장을 대표로한 첫 미 북고위급 접촉에서 북한은 IAEA 안전협정에 서명하고 핵시설에 대한 사찰을 수용할 것을 약속하였다. 「中央日報」, 1992.6.19.

71) 「東亞日報」, 1992.5.17.

72) 북한의 오창림 대사는 “북한은 핵연료주기연구를 위해서 ‘방사능화학실험’을 건설중이며 과학기술과 경제발전을 위한 연구는 중단될 수 없고 이시설은 완공되어야 한다. 또 과학 연구가 목적인 이시설은 재처리시설을 갖지 못하도록한 ‘한반도의 비핵화선언’에 위배되지 않는다”는 주장은 간접적으로 그들의 핵개발 강행의사와 연결될 수 있다. 「東亞日報」, 1992.6.19. 그런데 오대사의 이러한 발언은 협상을 위한 허세(bluff)일 수도 있겠지만 그들의 핵재처리 기술확보 자체는 부정할 수 없기 때문에 핵모호성 정책 차원에서 그만큼 무게가 실린 것이라고 볼 수 있겠다.

73) Alan Dowty, “Nuclear Proliferation: The Israeli Case,” *International Studies Quarterly*, Vol. 1 (March 1978), p. 107.

74) IAEA의 대북한 특별사찰결의 관련 자세한 내용은 전성훈, 「北韓核問題 展開過程 分析 및 展望」, (서울:民族統一研究院, 1993), pp. 5-10 참조.

시사찰 진행도중 북한의 최초 보고서가 충분하지 못하였으며 자발적 협력력이 크게 결핍된 것이 노출됨으로써 북한의 핵의혹이 여전히 문제의 소지로 남게 되었다. 특히 영변 부근에 급조된 2개의 의혹시설이 핵폐기물 또는 사용후 핵연료 저장소일 가능성과 관련 IAEA사찰단의 의심이 증폭된 것이다. IAEA측은 제6차 임시사찰시(1993년 2월) 2개의 핵시설에 관한 특별사찰을 요구하였으나 북한이 이를 거부하였다. 결국 북한은 IAEA의 특별사찰에 대한 최후통첩에 직면하여 NPT탈퇴를 통한 세계 NPT체제에 정면 도전하는 강경책을 선택하기에 이르른 것이다.<sup>75)</sup> 북한의 NPT脫退宣言의 목적은 일단 1993년 3월 25일로 정해진 특별사찰에 대한 최후통첩을 회피함으로써 핵개발 확증요소 포착을 거부하는 데 있는 것으로 보이거나 궁극적으로는 북한의 핵능력에 대한 모호성 정책을 가시적으로 시행하는데 있는 것으로 보여진다. 북한의 NPT탈퇴선언은 북한의 재처리 능력, 플루토늄 보유 유무 등 사실상의 핵무장 옵션을 간접적으로 시인하는 것이 되며 다른 한편으로는 핵무장 옵션을 공식적으로 부인함으로써 핵보유국 지위를 공개하는 이상의 군사적, 정치·외교적 목적을 달성할 수 있다. 실제로 북한의 이러한 모호성 정책을 통하여 다음과 같은 利點을 유도하고자 노력한 것으로 판단된다.

첫째, 러시아나 중국이 군사동맹을 통한 북한안보를 확실히 보장하기 보다는 동맹의 성격자체를 변화 또는 약화시켜 나가고 있는 상황에서 북한은 핵무장 위협을 가시화 함으로써 이들 특히 중국으로 부터 확실한 對북한 방위보장을 유도할 수 있다. 둘째, 북한은 핵폭제조가능성에 근거한 핵무장 위협으로 대외관계에 있어서 외교적으로 특히 미국의 대남한 군사지원(팀스피리트 훈련, 핵우산 체제, 주한미군)을 효과적으로 견제할 수 있는 여지를 확보할 수 있다. 셋째, 북한은 미국이 북한 핵무장을 염려하여 이를 부추길 가능성이 큰 남한의 핵무장론을 원천적으로 봉쇄하도록 유도할 수 있다. 넷째, 북한은 핵협상을 조건으로 미국으로

75) 「로동신문」, 1993.3.9.

부터 경협과 원조등을 요구할 수 있으며 궁극적으로는 관계개선 조차도 가능케 할 수 있을 것이다. 이러한 利點은 북한이 核武裝選擇權을 완전히 포기하거나 핵무장국 지위를 공개하는 정책을 취할 경우에는 보장될 수 없는 것이다.

결국 북한은 NPT탈퇴라는 強攻手段으로 4차례에 걸친 美·北 고위급 협상을 가능하게 하였으며, 제4차 美·북한 고위급회담에서는 쌍방간의 공동성명을 이끌어 내기도 하였다. 북한은 同共同聲明을 통해서 미국으로부터 다음과 같은 몇몇 중요한 요구들을 관철하게 되었다.<sup>76)</sup>

- 한반도 비핵화 공동선언 지지
- 핵무기를 포함한 무력 불사용 보장
- 핵안전 적용의 공정한 보장
- 한반도 비핵화 및 평화의 안전 보장
- 상호주권 존중 및 내정 불간섭
- 한반도 평화통일 지지
- 쌍방 정부간 평등성의 기초 위에 대화 지속

上記의 공동성명 내용을 살펴볼 때, 먼저 핵불사용 등의 북한의 기존 요구는 「核武器를 포함한 모든 威脅에 대한 保障決議」를 통해 잠정적으로 관철된 것으로 보이며, 「韓半島 平和와 安全保障 支持 決議」는 남한의 T/S 훈련 중지, 그리고 향후 주한미군의 단계적 철수에 관한 북한의 요구 관철과 연관될 가능성이 있다. 또한 「相互主權 尊重과 內政不干涉의 決議」는 북한의 사회주의체제 인정이라는 對美 요구사항이 관철된 것으로 판단되며, 향후 미국의 대북한 인권문제 거론을 사전에 봉쇄할 수 있는 좋은 근거가 될 수 있다. 마지막으로 「核安全措施의 공정한 適用原則」은 북한이 IAEA의 특별사찰 요구를 사실상 거부할 수 있는 근거로 이용될 수 있다. 실제로 북한은 IAEA의 대북 특별사찰 결의가 여

76) 「서울신문」, 1993.6.13.

러 측면에서 불공정한 것으로 판단하고 이에 대해서 강한 거부감을 피력해 왔다. 이상과 같은 결과를 가능케한 것은 핵옵션의 효율성임은 부인할 수 없는 사실이다.

북한의 핵모호성 정책의 효율성은 對美關係에 있어서만 머무는 것이 아니라 대남관계 및 대내적 측면에 있어서도 적용된다. 핵문제에 관한한 남한의 핵무장 선택권이 원천적으로 봉쇄되어 있는 사실을 고려할 때 남한이 북한에 대해서 발휘할 수 있는 구속력은 경제협력이라든가 국제 공조체제 획득이라는 소극적인 차원을 제외하고는 극히 제한되어 있다. 이에 반해 북한은 핵모호성 정책을 통해 미·북한 협상테이블에서 거의 강대국에 준하는 지위를 확보함으로써 앞으로 미국·한국·북한의 삼자 관계에 있어서 향후 강력한 발언권을 행사할 수 있는 여지를 확보하고 있다. 따라서 북한은 핵문제를 수단으로 적극적인 對美協商을 벌임으로써 한·미 동맹관계의 이완을 기도할 수 있을 것이며, 이를 기반으로 남한의 안보 불안정을 유도할 수 도있을 것이다. 동시에 북한은 핵문제와 같은 국제적 이슈에 대한 협상 당사자로 남한을 제외시키고자 노력함으로써 남한의 국제적 지위를 약화시킬 수 있는 가능성도 배제할 수 없다.<sup>77)</sup>

대내적 차원에 있어서도 북한은 그들의 핵정책을 기민하게 구사함으로써 사회주의권 붕괴후 도래하게 된 위기상황을 극복하고, 이러한 업적을 김정일의 정치적·군사적 지도력에 의한 당연한 결과로 부각·선전함으로써 김정일 후계체제의 기반을 공고히 하는 계기로도 활용할 수 있을 것이다.

이상과 같은 결과와 가능성들은 단지 북한이 그들의 핵모호성 정책을 면밀하게 수행함으로써 얻어졌거나 얻어질 수 있는 사항들이다. 이러한 점을 고려할 때 북한의 입장에 있어서 그들의 핵무장 선택권을 공식적으로 포기하는 것은 어려울 것으로 보인다. 오히려 북한은 주어진 위기 상황을 핵모호성 정책을 통하여 궁극적인 핵무장 선택권을 포기하지 않고 단계적으로 극복해 나가고자 할 것이다. 따라서 북한은 핵개발옵션의

77) 유진바자노프, “「북한핵카드」는 內治用,” 「京郷新聞」, 1993.7.15.

결정적인 포기없이 다양한 형태의 핵모호성 정책 수행을 통하여 金父子世襲體制의 안보를 확보하기 위한 미국과의 협상을 지속적으로 유도해 나갈 것으로 판단된다. 결국 북한의 이러한 핵정책에 대해서 미국이 어느 정도 까지 타협해 나갈 수 있는 지가 향후 북한과 미국의 관계를 전망할 수 있는 중요한 변수가 될 것으로 보인다.

## V. 北韓의 對美關係 展望

북한은 적극적인 對美 관계개선 정책을 통해서 군사적 대치상태의 해소 및 한 미 동맹관계의 악화 뿐만 아니라 국제무대에 있어서의 지위향상 및 경제적 실리를 꾀하고자 하였다. 북한의 안보에 지대한 위협이 되고 있는 것은 역시 駐韓美軍의 존재이며 동시에 이것은 북한의 對南赤化戰略에 있어서도 가장 장애물이 되어온 것으로 보인다. 따라서 북한은 우선적으로 對美 관계개선을 통해서 駐韓美軍의 철수 또는 단계적 감축을 유도할 가능성이 크다. 더 나아가 북한은 미·일동맹, 對韓 방위공약 준수 및 核雨傘保護를 기초로 한 韓·美·日 三角軍事同盟體制의 이완 또는 와해를 위해서도 미국과의 관계개선을 더 필요로 하고 있을 것이다.

이러한 북한의 對美 關係改善 정책은 닉슨독트린의 선언과 1972년 2월 닉슨의 訪中, 1972년 9월 일·중 국교정상화 등을 계기로 동북아 국제질서에 변화가 일어나게 되자 보다 적극화 되었다. 실제로 북한은 1970년대중반 이전의 적대관계 또는 소극적 인민외교 추진에서 벗어나서 1970년대 후반부터는 정부간 접근 교섭으로 보다 활발한 對美정책을 펴왔다. 특히 7·7선언후 레이건 행정부가 비자규정을 바꾸어 북한 체육인, 학자, 문화인 등 민간차원에서의 미국방문 허용, 미국인의 북한방문 제한 완화, 인도적 차원에서의 미국의 대북한 교역허용 그리고 미국 외교단과 북한 외교관의 접촉완화<sup>78)</sup> 등 4개항목을 포함하는 대북한 완화조치를 발표한 이후부터 참사관급 접촉을 가져왔다. 나아가 미·북한

양국은 상호교류 및 방문을 활발히 진전시켜 왔으며 특히 미국의 대북 수출과 스포츠 교류,<sup>79)</sup> 在美교포와의 경제교류도 어느 정도의 진척을 보게 되었다.

그러나 북한 핵개발 의혹의 증폭과 함께 이에 대한 미국의 저지 의도로 인하여 80년대 후반부터 급속하게 발전하기 시작한 북한의 對美 관계개선의 노력은 수렁에 빠져들기 시작하였다. 그럼에도 불구하고 지금까지 북한은 1992년 1월 NPT 핵안전조치협정 서명, 그리고 이에 근거한 IAEA의 핵사찰 수용, IAEA의 특별사찰 요구 거부, NPT 탈퇴(1993.3)등의 수순으로 核政策을 전개해 오으로써 국제적 위상을 제고하기 위한 노력을 기울임과 동시에 핵문제를 발판으로 對美 관계개선을 위한 입지확보를 추구하고 있다. 그 결과 북한은 비록 핵문제에 국한된 것이기는 하지만 미국과의 수차례의 고위급 회담을 이끌어 내었을 뿐만 아니라 핵문제 해결(북한의 핵사찰 수용)을 전제로 북한의 경수로 전환을 위한 미국의 지원을 약속받음으로써 대미 기술·경제협력의 기반을 구축하게 되었다. 이와같이 북한은 궁극적으로 그들의 핵무장 옵션을 포기하지 않으면서도 미국과의 관계개선을 통한 국제적 고립을 탈피하고자 하는 소위 “두마리 토끼”를 동시에 추구하는 2중전략을 고수해 오고 있다. 그러나 문제는 기본적으로 미국의 대북한 관계개선의 전제조건이 북한의 핵문제 해결이기 때문에 미국이 어느정도까지 북한의 이러한 핵 관련 2중전략을 허용할 것인가에 있다.

북한의 핵개발은 거시적으로는 제 3세계 비핵국가들로의 핵확산을 급속도로 촉진시키는 주요 요인으로 작용할 것이며 미시적으로는 동북아 특히 한국, 일본으로의 핵확산을 부추기게 될 것이다. 따라서 북한의 핵

78) 「東亞日報」, 1988.11.1.

79) 美 상무성이 의회에 제출한 보고서(1990.1.22)에 따르면 미국은 1989년 7월 초부터 대북 상업수출을 시작하여 1989년 까지 840만 달러 상당의 수출을 기록하였다. 또한 북 미간의 스포츠 교류는 1979년 평양세계탁구선수권 대회에 미국이 선수단을 파견한 이래 1990년 10월 12일 북한의 국가대표 축구팀과 친선경기를 벌임으로서 두차례의 기회를 가졌다.

보유는 기존의 세계핵금지체제를 뿌리채 뒤흔들어 놓을 공산이 크다.<sup>80)</sup> 세계의 핵금지체제는 NPT, 핵공급국의 수출규제, 미국의 핵확산 방지법 (NNPA) 그리고 IAEA의 사찰기능 등이 주축을 이루어 왔으며 이를 통해서 북한을 포함한 이라크, 리비아 등 소위 無法國家(pariah state)들의 핵무장을 견제해 온 것이 사실이다. 그러나 미국이 북한으로 하여금 핵무기 개발을 허용하게 된다면 핵개발 의지가 뚜렷한 이라크, 리비아 등을 비롯한 제3세계 국가들로의 핵확산을 효과적으로 견제해왔던 세계핵금지체제는 순식간에 그 기능을 상실하게 될지도 모른다. 그 결과 세계는 여러 다양한 ‘연쇄핵확산 경로’를 통하여 도래하게 되는 심각한 핵의 무질서를 경험하게 될 것이다. 이러한 수평적 핵확산은 미국 및 미국 동맹국들의 국익보호를 의해서나 세계적인 차원에서 미국의 정치·군사적 패권을 유지하기 위해서도 도저히 용납될 수 없는 것으로 인식되고 있다. 특히 구소련 붕괴 이후 미국은 강력한 유일 초강대국으로 남아있기 위해서 그들의 경제력이나 기술력 만으로는 패권적 위치의 고수가 어려움을 감안, 핵무기를 포함한 기존의 군사력을 최대한 활용해야 할 상황에 처하게 되었다. 따라서 미국은 제 3세계 국가의 핵보유를 자신의 핵패권 유지에 장애물이 되고 있는 것으로 보고 이를 이전 보다 더 적극 저지하지 않으면 안되는 필요성에 직면해 왔다. 이러한 측면을 고려해 볼 때 미국이 지금까지 핵무기 개발을 위한 시설로의 전용이 용이한 우라늄 농축시설 이라든가 핵재처리시설이 제 3세계 국가로 확산되는 것을 방지하기 위한 노력을 집요하게 기울여 온 것은 놀랄만한 일이 아니다.

미국이 아직까지 냉전적 상태를 벗어나지 못하고 있는 한반도에 있어서 우라늄 농축시설 및 핵재처리 시설의 불보유를 포함한 비핵화 선언을 강요한 이유도 여기에 있다. 한반도에 있어서 북한 또는 한국이 핵무기 개발용이 아닌 평화적 용도를 위한 우라늄 농축 시설이라든가 핵재처리 시설을 갖게 된다고 하더라도 이는 미국의 군사·외교 및 경제적 목표를 크게 손상시킬 것이다. 예를들어 북한에 있어서 우라늄 농축시설

80) 金泰宇, “韓半島 核問題와 新國際秩序,” 北韓研究, 1992, 여름호, p. 83.

이나 핵재처리 시설의 보유가 기정사실화 되면 가깝게는 한국 그리고 더 나아가서는 여타 중소비핵국가(일본 포함)들의우라늄 농축 시설과 핵재처리 시설의 건설 및 확장노력을 부추기게 되며,이렇게 될 경우 한국을 비롯한 비핵국가들이 이들 시설을 통해 생산된 농축 우라늄 및 플루토늄을 비밀리에 핵무기 개발을 위한 용도로 전용할 가능성이 증가함으로써 미국 자체의 군사 외교적 이익이 위협받게 될 것이다. 즉 북한이 핵개발을 강행하게 되면 자연히 한국 뿐만 아니라 일본의 핵무장이 촉진될 가능성이 크며 이러한 상황은 동북아에 있어서 미국의 지도권에 심각한 영향을 끼치게 될 것이다. 동북아에 있어서 핵역지와 「핵우산」 제공을 통한 소위 「균형자」의 역할을 지속해온 미국은 이러한 영향을 최소화 하기 위해서라도 북한의 핵무장은 말할 것도 없고 이러한 핵무장을 가능케 하는 시설 즉 우라늄 농축 시설이나 핵재처리시설 자체도 용납할 수 없는 단호한 입장을 견지해오고 있다. 이에 더하여 북한을 포함한 비핵국가들이 우라늄 농축시설이나 핵재처리 시설을 확보하여 핵연료의 자급자족화를 추구해 나갈 경우 핵연료 공급을 위한 미국을 포함한 핵국가들의 독과점이 붕괴됨으로써 이들 핵국가들의 핵관련 산업이 직접적인 위협을 받게 될 것이기 때문에 미국은 우라늄 농축시설 및 핵재처리 시설이 비핵국가로 확산되는 것을 엄격히 규제하고자 하고 있는 것이다.<sup>81)</sup>

이와같은 관점하에서 미국은 북한의 핵무장은 물론 핵무장과 직결될 수 있는 핵재처리시설을 단호하게 거부하고 있는 입장을 보이고 있다. 그런데 미국이 북한핵 문제와 관련하여 이와같은 단호한 입장을 어느 정도까지 관철할 수 있을까 하는 문제가 제기될 수 있다. 현재와 같이 북한이 IAEA와의 사찰을 전면 거부함으로써 NPT 체제에 정면 도전하고 있을 뿐만 아니라남북한간의 대화단절로 남북상호 핵사찰에 의한 남북한 상호간의 핵문제 해결 노력 또한 사실상 불가능하게 하고 있는 실

81) 李三星, “북한핵문제에 대한 한국의 대응방안,” 「북한 핵문제 : 전망과 과제」, 제 8회 국내학술회의 발표논문집, 세미나 시리즈 93-02(서울 : 민족통일연구원, 1993) pp. 58-59.

정이다. 따라서 미국은 현재의 국제 핵금지체제의 기본틀만을 가지고 순리적으로 북한핵의 투명성을 확보할 수 없으며 북한을 직접적으로 상대하여 어떠한 해결의 실마리를 찾지 않으면 안될 것으로 인식해 온 것이 사실이다. 미국이 북한과의 고위급 회담을 2단계에 걸쳐서 수차례 개최하여 북한의 핵문제를 해결하고자 하였으나 이것 역시 그 한계성을 노출하고 있다. 즉 아직까지 미국과 북한은 북한의 핵문제를 완전히 타결하기 위한 3단계 고위급 회담을 개최하지 못하고 있는 것이다. 물론 3단계 회담의 개최여부에 대한 열쇠는 미국이 가지고 있는 것은 사실이다. 그러나 3단계 회담 불개최 문제는 궁극적으로 북한이 핵의 완전한 투명성을 제공하는 데 대한 의지의 결핍에 있는 것으로 판단된다. 이와 같이 북한이 끝까지 핵투명성 제공을 거부할 경우 사실상 이의 완전한 해결을 위하여 미국이 선택할 수 있는 수단은 국제적 제재 밖에 없다. 그 중에서도 가장 완전한 수단은 군사적 제재라고 판단된다. 즉 미국을 포함한 다국적군이 이라크를 군사적으로 공격한 것과 같이 북한의 핵시설을 공격하게 되면 외과적 수술을 통해 환부를 도려 내어 치유하는 방식의 해결을 볼 수는 있다. 그러나 이러한 군사적 제재 수단은 현실적으로 북한의 핵문제 해결에 적용될 수 없으며 만약 이러한 제재수단이 미국에 의해 선택된다고 하더라도 한국은 이를 적극지지 않으면 안되는 입장에 놓여있다. 실제로 북한의 핵문제로 인하여 북한을 군사적으로 제재하기 위해서는 안보리 결정을 필요로 하며 중국이 이에 대해서 거부권을 행사할 가능성이 크다. 또한 이라크와 같이 침략행위가 부재된 상태에서 단지 북한의 핵문제와 관련하여 군사적 응징행위를 감행한다는 것은 국제적 명분을 결핍하고 있으며 이스라엘, 인도, 파키스탄 등 NPT를 거부해온 국가들에 대한 국제제재 부재로 인해 형평성 문제가 국제적으로 거론될 수도 있다. 미국의 단독 군사행동 역시 미국내의 여론(여론, 예산 등)상의 애로점으로 인하여 현재로서는 실현성이 희박하다. 이러한 애로점에도 불구하고 군사적 응징이 미국 단독이나 유엔에 의해 결정된다고 하더라도 한국의 강력한 저항에 부딪혀 그실현 여부가 불투명해 질것이다. 왜냐하면 이러한 대북한 군사적 응징은 북한으로 하

여금 남한을 보복대상으로 삼을 것은 자명한 바, 한국은 선의의 피해국을 배제해야 한다는 국제법 제 50조에 대한위배 그리고 한국 스스로도 한반도를 전장화 해서 얻을 이익이 없다는 점을 들어 이를 적극 저지할 것이기 때문이다.

제재 수단으로서 경제적 제재 수단이 보다 효율적인 것은 사실이나 군사적 제재 처럼 완전한 해결 수단이 아니라는 데에 문제가 있으며 이 또한 한계성을 갖고 있다. 경제제재 수단이 북한 핵문제 해결 수단으로 적용될 경우 북한은 이에 굴복하여 핵을 포기할 것인가 아니면 오히려 이 기간을 이용하여 핵무기 개발의 완성으로 나아갈 것인가에 대한 의견이 엇갈리고 있는 것 또한 사실이다.<sup>82)</sup> 앞의 북한 핵정책 연구에서 분석한 바와 같이 북한은 쉽사리 핵무장 옵션을 포기하지 않는다는 점을 고려할 때 북한 당국은 국제적 경제제재와 같은 조치가 내려질 경우 미국과의 대화단절과 一戰을 불사한다는 태도를 견지할 것이며 이를 바탕으로 핵무기 개발을 보다 가속화 할 것으로 보는 것이 보다 현실적인 판단일 것이다.

그럼에도 불구하고 미국이 현재 북한핵 문제 해결을 위해서 상당히 강경하게 나오고 있는 것으로 보아 북한이 일정 기간 동안 핵사찰 수용에 대한 유화적 태도를 보이지 않는한 미국의 대북한 경제제재가 종국적으로 실시될 가능성이 크며 이는 곧 미국과 북한간의 불편한 관계의 지속으로 귀결케 할 것이다. 그런데 전술한 바와 같이 경제제재는 실제 북한의 핵사찰을 유도해낼 가능성이 희박하며 오히려 북·미관계에 있

82) 뉴욕 타임스 誌는 11월 8일자에 북한핵문제를 처리를 위해 북한을 제재할 것인지에 대한 찬반론을 게재했는데 여기에서 미국 랜드연구소 전략담당 선임연구위원인 잘메이 할리저드는 “현재 벌어지고 있는 북한의 핵게임이 지속된다면 북한은 핵무기 개발에 더욱 접근할 것이다.” 고 전제, 이를 봉쇄하기 위해서 “미국은 조속한 시일내에 경제제재를 취해 북한에 경고해야 한다.”고 하면서 “경제제재는 북한에 대한 석유수출 금지와 북한의 대외무기 및 다른 상품수출, 그리고 북한에 대한 금융이전 봉쇄 등을 포함해야 한다.”고 주장하고 있다. 반면 미하원 군사위 소속 민주당 데이비드 메커디 의원은 “유엔주도의 북한 경제제재는 성공할 가능성이 매우 낮다.”고 반론을 제기하고 있다. 그에 의하면 경제제재는 북한으로 하여금 대화단절로 유도하게 될 것이며 동시에 핵개발을 가속화 시킬 것이라고 한다. *The New York Times*, November 8, 1993.

어서 교착상황만을 초래할 것으로 판단되기 때문에 이는 미국으로서도 의도하는 바가 아닐 것이다. 한국 역시 내심으로는 사실상 파산상태나 다름없는 북한정부가 경제제재가 현실화 될 경우 남한에 대해서 폭력적으로 대응해 올 것에 대한 염려를 전혀 배제하지 않고 있다.<sup>83)</sup> 따라서 이러한 점을 감안한다면 현재 미국이 선택할 수 있는 것은 가능한한 대화를 통해서 북한의 핵문제를 해결하는 것으로 판단된다. 실제로 미국은 이러한 대화를 지속하기 위해서 끊임없는 노력을 해오고 있다. 북한이 전면적으로 핵사찰을 거부하고 있는 현상황에도 불구하고 크리스토프 미국무장관은 상원 증언에서 “IAEA가 핵사찰 실시에 대한 희망을 갖고 있는한 우리(미국)는 협상쪽을 택할 것이며 한국과 일본도 강력히 그렇게 하기를 희망하고 있다.”고 밝혔다.<sup>84)</sup> 또한 11월 9일 북한의 요청으로 미국이 뉴욕서 막후접촉을 허용한 것이 협상대화 선호에 대한 대표적 예로 지적된다. 물론 이러한 비공식 실무접촉에서 핵문제 해결을 위한 북·미 대화재개의 타결점을 마련하지는 못하였지만 북한과 미국은 일단 서로가 핵문제로 인한 파국을 면해야 한다는 점에 있어서 인식을 같이한 것으로 전해지고 있다.<sup>85)</sup> 북한측으로서는 핵개발을 포기할 의사는 전혀 없다고 할지라도 미·북한간의 관계를 파국으로 몰고갈 정도로 경직된 태도를 견지하지는 않을 것이다. 즉 북한은 핵사찰 수용 문제에 있어서 핵사찰의 방법, 범위, 시기 등을 매우 점진적이고 단계적으로 조절해 나감으로써 최악의 상황(경제제재 또는 군사제재)을 모면하면서 미국과의 대화를 지속시켜 나가고자 할 것이다. 현재 북한이 핵문제 해결을 위한 일괄타결방식을 미국에 제의해오고 있는 것 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 일괄타결방식에 대한 미국이나 북한의 원칙적인 입장은 큰 차이가 없는 것으로 보인다.<sup>86)</sup> 그러나 일괄타결방식의 내용

83) 「조선일보」 1993.11.9.

84) 「한국일보」 1993.11.6.

85) 「한겨레 신문」 1993.11.11.

86) 미국정부가 일괄타결방식을 공개적으로 표명한적은 없으나 다만 뉴욕타임스 등 미국 언론들이 최근의 미·북한간의 비밀접촉을 보도하면서 워싱턴의 소식을 인용하여 미국이 일괄타결 방식을 고려하고 있음을 보도해 왔다. 「한국일보」, 1993.11.9. 김덕 안

측면에 있어서는 많은 차이를 보이고 있다. 즉 북한은 미·북한 수교를 전제로 경수로 지원, 팀스피리트 훈련 중지, 주한미군 철수 등과 북한핵 투명성과 맞 바꾸자고 제의해오고 있으나 핵투명성 제의 자체도 특별사찰과 같은 강제 사찰을 수용하여 북한내의 핵물질 이동의 완전한 투명성을 제공하는 것이 아니라 이에 못미치는 통상사찰이나 임시사찰을 허용하는 수준을 의미하고 있다. 미국측의 입장은 핵의 완전한 투명성이 보장되지 않는한 북한과의 수교는 있을 수 없다는 것이다. 그러나 미국은 외교적 우선 과제<sup>87)</sup>로 설정해오고 있는 「핵확산금지체제」의 유지를 위해 북한핵사찰 문제를 현재와 같은 과국상태를 마냥 그대로 두고 볼 수는 없다. 이러한 상황에서 북한 핵문제와 관련하여 최근 미국의 대북 강경방침(제재)이 표명되었으나 앞에서 설명한 바와 같이 이것 역시 실마리를 푸는데 그렇게 효과적인 것이 아니라는 것이다. 그러면 미·북한 핵협상과 관련하여 현재의 과국상태를 피하고 점진적이거나 문제해결에 접근하기 위해서는 일괄타결방식의 내용을 미·북한이 상호 조절해나가는 전향적인 태도를 보이는 것 이외에 다른 대안이 없다. 현재로서 이와 관련한 예측 가능한 시나리오는 북한이 일단 통상사찰 또는 임시사찰을 받아들여 NPT체제에의 잔류를 확인하고 미국은 이에 대한 반대급부로 수교수준은 아니라 할지라도 상당한 정도의 관계개선에 대한 약속을 북한에 함으로써 미·북한 간의 대화를 지속해 나가는 상황을 회복하는 것이 될 것이다. 이렇게 볼 때 미·북한 간의 관계는 핵문제를 고리로 하여 복잡한 양상을 띄면서도 심화되어 갈것이 예상된다.

---

기부장은 11월 12일 국방위 간담회에서 “북한핵 문제가 타결될 경우 정부는 미국 북한간의 관계개선에 반대하지 않을 것”이라면서도 미북한간 평화협정 체결에는 반대한다고 언명함으로써 핵문제 해결을 위한 일괄타결방식에 대해서 원칙적으로 찬성하고 있다. 「경향신문」 1993.11.13.

87) 크리스토프 미국무장관은 상원증언에서 미국외교의 우선순위를 첫째 경제안보, 둘째 러시아 및 구소련 제국의 개혁지원, 셋째 유럽 및 북대서양조약 기구, 넷째 아시아 및 태평양 문제, 다섯째 중동, 여섯째 핵확산 금지 및 범세계 문제 등으로 밝혔다.

## VI. 結 論

政權安保 측면에서 북한은 개혁 개방의 심화를 통한 정권유지를 꾀하기 보다는 외부로부터의 정권 불안정 요인을 차단하고, 군사적으로도 체제유지에 필수적인 군사적 우위 확보 중심의 군비증강정책만은 지속적으로 고수해 나가고 있는 것 같다. 그러나 북한은 자체 경제능력의 저하라는 상황을 고려하여 지나치게 소모적인 재래식 무기 증강정책을 지양하면서 이를 보완하기 위한 대안으로서 기존에 개발해오던 核開發體系를 더욱 발전시켜 나갈 필요성을 절감하고 있을 것으로 판단된다.北韓의 핵개발은 총체적인 軍事的 抑制 機能側面에 있어서나 상대적인 開發費用側面에 있어서도 효율성이 높은 것이 사실이다. 이러한 맥락에서 볼 때 북한의 핵개발 정책은 경제력 저하로 난관에 봉착해있는 상황에서 정권안보에 필요한 지속적인 군비증강정책을 보완해줄 수 있는 유일한 군사정책적 대안임에 분명한 것이다. 따라서 북한이 핵개발 의혹으로 인한 미국을 비롯한 국제적 압력에도 불구하고 핵옵션을 포기하지 않고 있는 것은 크게 놀랄만한 일이 아닌것으로 생각된다. 실제로 북한은 지금까지도 핵투명성을 제공하지 않은채 일종의 핵보호성 정책으로 일관하면서 국제적 제재를 피하고 미국, 일본 등으로부터 경제협력과 같은 관계개선책을 유인해 내고자 노력하고 있다. 북한은 핵문제와 관련하여 매우 단계적이고도 점진적인, 그러나 그들의 완전한 핵무장옵션 포기와는 거리가 먼 양보를 하여 이에 대한 반대급부로 많은 것을 미국으로부터 취해왔다는 사실은 앞에서 지적한 바다.

결국 북한의 핵카드를 당분간은 미국을 비롯한 국제적 압력을 자초하게 되어 정권안보를 압박하는 주요한 요인으로 작용할 것이나 궁극적으로는 오히려 政權安保를 담보해주는 유일한 수단으로 이용될 수 있는 가능성을 지니고 있다. 북한의 핵문제는 미국과의 관계개선을 진행시켜

나가는 데 있어서 최대의 걸림돌이 되었음은 주지의 사실이다. 그러나 핵문제가 없었다면 북한은 순조롭게 미국과의 수교를 포함한 관계개선을 이룩하여 이를 바탕으로 그들의 침체된 경제를 발전시킬 수 있었을 것이라는 낙관적인 판단을 하기도 어렵다. 미국이 북한과의 관계개선의 전제조건으로 인권문제, 생화학 무기 및 미사일 개발 등의 산적한 문제로 인하여 지금과 같은 불편한 미·북한 관계를 유지하고 있을 가능성이 큰 것 또한 사실이다. 그렇지 않고 미·북한관계 개선이 순조롭게 진행되어 수교에 이르렀다고 하더라도 이것 역시 북한의 김일성 정권안보를 위해서 순기능적으로 작용했을 것으로 보기도 어렵다. 오히려 갑작스런 대외개방은 북한의 기존체제를 붕괴할 수 있는 소지를 다분히 지니고 있다고도 할 수 있겠다.

따라서 현재 북한은 오히려 핵문제를 연결고리로 하여 미국과의 관계를 점진적이며 단계적으로 개선해 나가면서 그 방향 또한 북한의 필요성에 부응하는 쪽으로 유도해 나갈 수 있는 가능성을 지니게 된 것이다. 즉 북한은 핵사찰에 대한 미국의 요구를 매우 제한적으로 수용해 가면서 안보적 측면에서나 정치·경제적 측면의 이익을 미국으로 부터 도출해내기 위한 대미관계 개선 단계를 조절해 나갈 것으로 예측된다. 따라서 미·북한간의 관계가 갑작스럽게 크게 개선되어 조만간에 수교에 까지 쉽게 도달할 수 있을 것으로 전망하기는 어려우나 그렇다고 해서 지금과 같이 쌍방의 관계가 파국상태를 지속하지는 않을 것이다.

# 북한의 對日外交政策

全 東 震\*

## ◁ 目 次 ▷

- |                        |                                 |
|------------------------|---------------------------------|
| I. 서                   | III. 북한의 대일정책 현안                |
| II. 북한의 대일외교정책 목표 및 기초 | IV. 결론: 일·북한 수교 및 북한의 대일외교정책 전망 |

## I. 서

최근 북한은 소련 및 동구 사회주의권의 혁명적인 변화와 탈냉전의 신국제질서에 적응하기 위하여 불가피하게 과거의 정책노선을 수정하고 제한된 범위에서 개혁과 개방을 실천하여 왔다. 특히 남북한 유엔동시가입 수용과 일본과의 수교협상 개시는 한반도에서 남북한공존체제를 외적으로 인정한 것으로서 북한 대외정책의 주요 전환이라 말할 수 있다. 현재 북한 핵문제가 난관에 봉착하여 수교협상이 재개되지 못하고 있지만, 북한 핵문제가 해결될 경우 일·북한수교 교섭은 급진전될 것으로 전망된다.

본 논문은 북한의 대일정책 목표를 분석하고, 이 목표에 따라 북한이 실

\* 民族統一研究院 責任研究員

제로 추진한 대일정책을 시기별로 고찰한다. 양국간의 현안사항에 대한 북한의 입장과 해결전망을 살펴 본후 북한의 대일정책을 종합 전망한다.

## II. 북한의 대일외교정책 목표 및 기초

북한의 대일외교정책 목표에는 다음과 같은 3가지를 들 수 있다. 첫째, 한·미·일의 정치 군사적 결속 이완, 둘째, 일본의 남북한 등거리정책 유도, 셋째, 서방측 선진 자본과 기술 도입, 넷째, 대미관계개선이다. 이러한 목표에 따라 북한은 대일외교정책 기초로서 대일관계개선 및 국교정상화를 추구하여 왔다. 그러나 이러한 북한의 대일외교정책 기초는 일본의 한미와의 유대관계로 인해 많은 제약을 받아 왔다.

### 1. 한미일 협조체제 이완 및 일본의 대북한 적대시정책 포기 유도

북한의 대일정책 목표는 「미제국주의자들의 극동침략을 위한 전초기지」인 일본과 미국간의 정치 군사적 연계를 최대한 이완시키려는 것을 목표로 한다. 이러한 사실은 1970년 11월 3일 노동당제5차대회의 김일성 보고에서 잘 나타나 있다. 김일성은 “일본군국주의의 재무장과 해외침략책동을 단호히 저지시켜야 하며 침략적인 미일결탁을 결정적으로 파탄시켜야 한다”고 주장하였다.<sup>1)</sup>

북한은 미일의 정치, 경제적 협조체제와 미일상호방위체제를 북한에게 있어서 직접적인 위협이라고 인식하고 있으며 한미일간의 정치군사적 유대관계를 소위 “남조선 해방”에 심각한 장애요인이라고 간주하여 주한미군의 철수와 한미일 3각동맹체제 저지 및 이간을 위한 대일본정책을 추진하고 있다.

1) 로동신문, 1970. 11. 4.

북한은 이처럼 한미일 3각동맹체제 저지 및 이간을 위한 대일정책 목표를 달성하기 위해 첫째, 북한은 일본과의 비정치교류를 활성화함과 동시에 둘째, 일본내의 좌경세력과 연대하여 일본의 한미와의 관계 재정립을 촉구하도록 하는 여론을 조성하려 하였으며, 셋째, 북한노동당의 지원아래 1955년 5월 25일 도쿄에서 결성된 조선인 총연합회(조총련)를 북한의 대남, 대일정책 수행을 위한 일본거점으로 활용하고 있다.

첫째 일본과의 비정치 교류 활성화와 관련, 북한은 1951년 5월 10일 도쿄에서 당시 참의원 우쓰노미야 등을 중심으로 「일조우호협회」를 결성하였으며, 1954년 일본평화옹호위원회 오카다 하루오 및 구시다 후끼가 평양을 방문하는 등 일본과 교류를 시작하였다. 또한 북한은 1970년대 국제상황 및 대일접근을 위한 여건이 호전되었다는 인식하에 적극적인 대일자세를 접근정책을 취하여 종전의 대일비난 자세를 완화하였으며 일조우호촉진연맹(1971. 11. 16) 등 각종 친북한 단체를 결성하였다. 또한 북한은 1970년 이래 일본내 제1야당인 일본사회당과의 유대관계를 강화하여 사회당대표단 및 친북단체대표단을 평양에 초청하였다.

둘째, 일본내 좌경세력과 연대하여 한미일 결속관계 반대 운동과 관련, 북한은 1960년대 초기 사포정권(1964-1972)이 집권하여 미국과의 안보유대를 강화하고 한국과의 관계정상화를 이루자 일본내의 좌익정당 및 사회단체를 부추켜 한일국교정상화 회담 반대 여론을 조성하기 위한 노력을 기울였다. 이와 관련, 북한은 한일회담 반대성명을 발표하여(1962. 2. 15 및 12. 13) 일본내 좌익세력들이 이를 근거로 한국과의 국교수립을 저지하려는 노력을 부추켰다. 또한 북한은 일본내 좌익세력과 연대하여 미국의 지원에 의한 일본정부의 군사력 강화 및 일본의 군사대국화를 반대하였다.

셋째, 조총련지원과 관련, 북한노동당은 1955년 5월 25일 도쿄에서 조선인 총연합회(조총련) 결성을 지원하여 이 조직으로 하여금 북한의 대남, 대일정책 수행을 위한 일본거점 역할을 수행하도록 하였다. 북한은 한일국교정상화회담이 진행되고 있던 1963년에는 조총련에게 보내는 교육원조금 명목의 정치공작금으로 과거보다 두배 증가한 약 8억엔을 송금하였다. 그 후 북한은 매년 조총련에 8-12억엔 상당의 공작금을 지원하여 왔으며,

닉슨독트린 이후 동북아의 데탕트시기였던 1971년에는 지원금을 15억엔 수준으로 증액하였다.

1980년대 일본이 한미일협력관계를 강화하고 한국안보에 연계된 경제원조를 한국에 제공하는 등 한국중시정책을 취하자 북한은 일본의 북한 적대시 정책을 비판하고 이를 중지할 것을 촉구하는 입장을 표명하였다. 김일성은 아사히신문 편집국장과의 인터뷰에서 “우리가 일본정부에 대하여 바라는 것은 일본정부가 우리나라에 대한 적대시정책을 포기하고 조선통일을 방해하는 일을 해서는 안된다는 것입니다”고 말하였고<sup>2)</sup>, 나카소네의 방한(1983. 1)후 중앙통신 논평에서 “미제국주의자와 일본군국주의자 그리고 남조선괴뢰 일파간의 3각군사동맹 결속책동이 최종단계로 급속히 이행하고 있다”고 비난하였다.<sup>3)</sup> 또한 북한은 1983. 3월 중국을 통해 한미일결속에 대하여 매우 위기감을 느끼고 있다는 일본에 전달하였다.<sup>4)</sup>

최근 북한은 한미일 3국간 결속을 약화시키려는 의도로 일-북한수교를 적극적으로 추진하는 한편, 한미일 협조체제에 대한 직접적인 위협 협박수단 확보라는 견지에서 핵개발 및 노동1호미사일 개발을 적극 추진하여 일본에 대한 위협정책을 가중시키고 있다.

## 2. 남북한등거리정책 유도

북한은 일본이 남북한에 대하여 등거리정책을 취하기를 바라고 있으며 일본이 대한반도문제 특히 통일문제에 있어서 중립적 자세를 취해줄 것을 원하고 있다. 김일성은 “일본에 바라는 것은 한반도통일문제에 방해가 되지 말아달라”는 것과 “일본측의 중립적 입장에서 줄 것”을 요구하고 있다.<sup>5)</sup>

이러한 일본의 남북한 등거리정책 유도를 위해 북한은 일본의 한국우선

2) 朝日新聞, 1982. 12. 3.

3) 내외통신, 종합판, 30호 (1984. 7. 1~12. 31), pp. 162~164.

4) Ibid.

5) 毎日新聞, 1972. 9. 19

시정책을 비판하면서도 다른 한편으로는 일본에 대한 접근 의사를 표명하여 왔다. 북한은 일본의 미일관계 및 한국중시 정책으로 인하여 급격한 대일접근이 어렵다고 보고 경제 문화관계발전 등 비정치적인 관계개선을 통하여 정치적인 관계개선 기반을 마련하려 하였으며, 최근에는 국교정상화를 위한 수교협상까지 진행시키고 있다.

북한의 대일접근과 관련하여 북한은 1955년 2월 25일 남일 북한외교부장 성명을 통해 일본과의 관계정상화를 공식적으로 제의하였으나 당시 기시수상은 유엔중심외교 및 자유주의 국가와의 협조 등을 중시하고 있었기 때문에 이 제의를 거부하였다. 이에 따라 북한은 「대외문화연락협회」를 통하여 일본의 좌익인사나 단체들을 초청하는 민간레벨의 민간외교를 적극 전개하였다.

1960년대 일본정부의 대미의존적 외교정책 및 남한 중시정책으로 북한의 대일접근정책은 별다른 진전을 보지 못했으나, 1970년을 전후하여 동북아국제질서가 신국면으로 진입하고 일본이 대북한접근을 적극화함에 따라 북한은 대일접근을 적극적으로 추진하기 시작하였다.

이에 따라 북한은 인적, 물적 교류증대 등 비정치적인 분야의 교류확대를 통하여 일본과의 국교정상화 분위기를 조성하고자 하였다. 김일성은 일본측이 등거리정책을 통하여 북한과의 관계정상화를 이루게 되기를 바라는 내용의 발언을 마이니치신문과의 기자회견에서 밝혔다. 즉 김일성은 “일본 정부가 우리나라와 선린관계를 가지려 한다면 마땅히 한국 일변도정책을 쓰지말고 조선반도의 남과 북에 대하여 어떤 침략적 성격도 없는 균등한 정책을 실시하여야 합니다. 그리하여 조선의 통일을 촉진하는 데에 도움이 되도록 하여야 합니다” 라고 밝히고, “우리는 일본과 국교관계를 맺기 전이라도 기자들과 기술자들을 비롯한 각계인사들의 왕래를 많이 하며, 경제, 문화적인 교류를 널리 진행할 용의가 있다”고 말함으로써 국교정상화를 목표로 한 교류 증대를 역설하였다.<sup>6)</sup>

북한은 이러한 대일접근의사를 구체화하여 1970년대 적극적인 대일자세

6) Ibid

를 취하였는 바, 종전의 대일비난 자세를 완화하고 일조우호촉진연맹(1971. 11. 16), 일조수출입상사(1973. 3. 1), 일조국교정상화 국민회의(1973. 9. 9) 등 각종 친북한 단체를 결성하였다. 또한 북한은 1973년 10월 사회당대표단을 평양에 초청하여 일·북한국교정상화 3원칙<sup>7)</sup>을 발표하였다.

1980년대 한미일협조체제가 강화되고 랑군사태와 민홍구하사 밀항사건(1983. 10), 후지산마루호 억류사건(1983. 12), 대한항공기 폭파사건(1987. 11)등으로 일·북한관계는 다시 경화되었으나 1989년 들어 북한은 한국의 북방정책 성공과 일본의 1987년 7월 참의원선거 및 1990년 2월 중의원선거에서의 일본사회당의 당세 확장을 계기로 국제적 고립으로부터 탈피하고 경제난을 해결하기 위하여 일본과의 수교협상을 적극 추진하고 있다.

이렇게 볼 때 북한은 공식적으로는 일본에 대한 적대적인 태도와 2개의 조선 정책 반대입장을 표명하면서도 일본의 남북한등거리 외교정책을 유도하기 위해 일본과의 국교정상화를 모색하고 있다.

### 3. 일본의 자본기술 도입

북한은 일본을 서방 자유세계에서 가장 접근이 용이하고 북한에게 가장 필요한 기술보유국으로 평가하고 있다. 북한은 폐쇄적인 대외정책으로 인하여 과거 공산권국가 이외의 지역과는 교류가 미미하였으며, 중소분쟁이후 소련으로부터의 원조감소로 인한 공산권국가로부터의 자본 및 생산재도입 제약으로 인해 「제1차7개년 경제계획」(1961~1967), 「6개년 경제계획」(1971~1976), 「제2차7개년 경제계획」(1978~1984)을 수행하는데 필요한 자본과 기술 도입을 일본에 의존하지 않을 수 없는 입장에 놓

7) 첫째, 조선은 하나이며 어떠한 분열정책도 반대한다. 둘째, 김일성이 제시한 자주, 평화통일, 민족적 대단결의 3대원칙을 기본내용으로 하는 나라의 자주적 평화통일에 관한 7, 4 남북한공동성명과 그가 6월 23일에 천명한 조국통일의 5대강령을 적극 지지한다. 셋째, 평화5대원칙에 기초한 조·일국교정상화가 실현되어야 한다.

이게 되었다. 또한 북한은 일본의 정경분리정책에 편승하여 경제적 교류를 통하여 일본과의 정치적 관계 정상화까지 발전시키려 하였다.

1954년중 일조무역협회가 결성되었고 1957년 9월 27일 일조무역회와 북한의 조선국제무역촉진위원회간에 「조일무역협정」이 체결되어 북한과 간접무역이 이루어졌다. 1960년대 북한의 대일관계는 초기 이계다내각(1960. 7-1964. 7)의 대공산권 교역확대를 위한 정경분리정책으로 북한과의 직접무역이 급격히 증대하였으며(1963년 무역총액 1500만달러), 한일국교정상화 이후에도 증가추세는 지속되었다. 한일국교정상화 이후에서 북 일간 무역거래 증가 이유는 위에서 언급한 경제계획 및 중소분쟁요인과 함께 한일국교정상화 이후 긴밀해져 가는 한일관계를 견제할 필요성도 요인으로 작용하였다.

1970년대들어 북한은 일본과 1972년 「일조간 무역촉진에 관한 합의서」를 조인하여 일본의 수출입은행 용자와 장기연불수출금융 혜택을 받을 수 있게 되었고 양국간 무역관계자와 기술자 교류 및 상품전람회 개최가 허용되었다. 그 결과 북한의 대일본 무역은 1974년 수출 1억 달러, 수입 2억 5천만 달러에 달하였고 1980년에는 수출 1억 8천만 달러, 수입 3억 7천만 달러로 일본은 자유주의국가중 북한의 최대 교역상대국이 되었고 1991년도에는 북한의 제2의 교역대상국으로 부상하였다.

그러나 1984년부터 수출대금 및 플랜트 수출대금 약 7억 달러의 채권을 회수하지 못함에 따라 일본은 대북한 수출보험을 중단하였고, 1980년대초부터 현재까지 북·일간 경제교류는 무역의 90% 이상이 조총련계 기업을 통해 이루어짐으로써 1980년대를 통해 줄곧 매년 무역고가 4억~5억달러 전후한 저조한 실적을 보이고 있다.

현재 북·일 무역은 북한의 외화부족 등 신용저하, 협소한 시장 및 COCOM 규제 등으로 인하여 계속 저조한 실적을 보이고 있다. 특히 일·북한간 무역의 현안문제로 대두되고 있는 북한의 일본에 대한 결제대금의 미지불 등은 북·일 무역발전의 저해요인으로 작용하고 있다.

북한의 대일 수출품목은 귀금속류, 동물성 생산품, 섬유, 광산물, 식물성 생산품이 주종을 이루고 있으며, 수입품목은 기계류, 전기기기, 귀금속, 수

송기기 등이 주종을 이루고 있고 화학품, 농약 등도 급성장을 보이고 있다. 북한은 1987년 이후 대일본 무역에 있어서 지속적으로 무역흑자를 기록하고 있다.<sup>8)</sup>

한편, 북한은 일본의 대북한 투자를 촉진하기 위해 1984년 9월 외국으로부터의 자본·기술 도입을 위한 합영법 제정하였다. 그러나 일본기업의 대북한 투자는 북한의 정치적 불안, 기간시설 미비, 통신, 전력, 항만 등 시설의 미정비 등으로 직접투자가 본격적으로 시작되지 않고 있다. 따라서 소수의 조총련계 기업인들만이 북한과의 합작회사 설립을 추진하여 합영의 건수와 규모는 미미한 수준이다. 북한에서 84년 9월 합영법 공포이후 1991년 9월 현재까지 7년동안 가동중인 합영기업의 정확한 수는 공식적으로 발표되고 있지 않으나 100여사의 합영사가 북한내에 설립되어 있는 것으로 알려져 있고 이 중 70% 이상이 조총련과 합작으로 설립한 회사로서 합작 투자 총액은 132억엔에 이르고 있는 것으로 알려져 있다.

최근 북한은 장기적인 경제부진으로 극심한 경제난을 겪고 있는 것으로 전해지고 있는 바, 농업생산 부진, 생산설비 가동률 저하, 에너지 부족 등의 심각한 것으로 전해지고 있다. 따라서 북한은 1992년말 서방선진기술과 자본을 적극 유치하기 위하여 「조선외국인투자법」, 「합작법」 및 「외국인기업법」 등 외국인 투자관련법을 제정 발표하였고, 이 3개법령의 후속 조치로 1993년 2월 「외국인 투자기업 및 외국인 세법」, 「외환관리법」, 「자유경제무역지대법」 등을 제정, 외자유치를 위한 법령 정비작업도 병행하고 있다. 이 법들은 1984년 9월 제정된 「합영법」을 대축개선, 보완한 것으로서, 특히 「조선외국인 투자법」은 외국인들의 보다 적극적인 투자유도를 위하여 수출입 품목의 비관세와 과실송금 허용, 최고 50년간 토지임대 등 특혜조항들과 함께 투자여건의 다변화를 위한 각종 보장조치들이 포함되어 있다.<sup>9)</sup> 그러나 「조선외국인투자법」이 북한 특유의 폐쇄적인 정치, 경제체제를 그대로 둔 채 외국인 단독투자를 자유무역지대내로 제한적으로

8) 구체적인 통계에 대해서는 전동진, 「일본의 대북한정책」 (서울: 민족통일연구원, 1993), p. 40.

9) 내외통신, 종합판, 47호 (1993. 1~3), pp. 136~140.

허용함으로써 외국자본 및 기술유치에 여전히 한계가 있는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 북한이 일본의 대북한투자 촉진을 위하여 기울인 노력으로 미루어 볼 때 북·일수교가 이루어지면 북·일간 경제협력 및 일본 대기업의 북한진출이 과거에 비해 상대적으로 확대될 것으로 전망된다.

#### 4. 미국과의 관계개선

북한은 일본과의 관계개선을 추진함으로써 북한체제의 최대 위협세력인 미국과 간접적으로 평화협상 추진 및 주한미군 철수를 촉진하고자 하고 있으며, 미국을 비롯한 서방 자본·기술을 유치하려 노력하고 있다. 북한은 미국과 일본이 중국과 관계정상화 과정에서 서로 경쟁했던 점을 중시하여 일본과의 관계개선이 미·북한 관계개선으로 연결될 것을 기대하고 있으며, 일본과의 관계개선 및 경제교류 성과를 토대로 미국의 대북한 적대정책 완화 유도 및 서방의 자본 기술 유치를 모색하고 있다. 북한은 일본과의 관계개선이 북한의 대미접촉 기회를 확대해 줄 것으로 보고 있으며 대미관계에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대하고 있다.

이와 같이 북한이 일본과의 관계개선을 통해 대미관계개선을 모색하고 있다는 사실은 북한이 1970년대 일본과의 비정치 교류를 활성화하고 있을 때인 1974년 미국과의 단독회담을 제의하였고 1978년 북한 허담외교부장은 대미관계개선 의사를 강력히 시사하였던 점에서도 알 수 있다.

그러나 반면에 북한은 대일관계를 악화시킴으로써 일본의 대북접근을 자극하려 하고 있는 동시에 대미관계를 개선하려는 의도를 보여주고 있다. 북한은 일본과 1990년말 부터 1992년 11월까지 8차에 걸쳐 수교교섭을 추진하였지만 수교를 위해 해결하여야 할 제반문제에서 의견대립을 보였고, 특히 핵문제에서는 번번히 미국의 압력에 의하여 제약받고 있음을 인식하게 되자, 북한은 먼저 미국과의 관계개선 문제를 타결짓는 것이 급선무라고 생각하게 되었다. 즉 북한은 미국과의 직접대화를 통해 대미관계를 개선함으로써 북한체제에 대한 인정을 받고 일본의 대북한경제지원에 대한 미국의 승락을 받은 후 일본과의 관계정상화를 시도하는 것이 보다 효율적

인 대일접근책이 될 것이라는 판단하게 되었다. 이에 따라 북한은 북한핵 문제를 초강경입장으로 선회시켜 일본을 위협하고 무시하는 정책을 취한후 미·북한관계개선을 최우선과제로 선정하고 핵문제와 미·북한, 북·일 관계개선, 남북한 문제를 미국과의 직접협상으로 일괄타결하려는 자세를 보이고 있다. 북한은 일본에 대하여 무시하는 태도를 보임으로써(북한의 NPT탈퇴선언후 북경주재 일본대사관 관리의 1993년 4월 7일 및 13일 북한대사관 접촉시도에 대한 북한의 거부) 일본의 대북한 접근 자극함과 동시에 대미관계 개선의 당위성을 국내외에 인식시키려 하고 있다.

이처럼 북한이 미일간에 경쟁을 유도하려는 태도에 대하여 일본은 한국 및 미국과의 협력관계 강화로서 대응하고 있고, 북한핵 문제를 둘러싼 미·북한간 회담에 대한 한미일 3각협의체제를 유지하는 노력을 기울이고 있으며(1993년 3월 22일 및 8월 12일 한미일 고위급회담), 호소카와 총리의 방한(1993. 11. 6-7)을 통해 한국과의 유대관계 중시 정책을 공개적으로 표명하였다. 북한은 일본의 한미일협조체제 강화정책에 대하여 “조미관계에 찬물을 끼얹는 대북한 적대시정책”으로 비난하면서<sup>10)</sup> 북한의 대일 경시 및 대미 중시정책을 일본측에게 부각시켜 자극하려 하고 있다.

결국 북한의 대일정책은 북한이 일본에 대하여 관계개선을 모색하든 혹은 일본을 무시하거나 위협하든 최종적으로는 미국과의 관계개선을 또 하나의 목표로 삼고 있는 것으로 보인다.

### Ⅲ. 북한의 대일정책 현안

북한은 공식적으로는 일본에 대하여 적대적인 자세를 취하면서도 정치경제 및 안보적 필요에 의하여 대일접근을 모색하여 왔으며, 최근 한국의 북방정책이 성공을 거두자 국제적 고립으로부터 탈피하고 경제난을 해결하

10) 노동신문 1993. 6. 28; 1993. 7. 3.

기 위하여 일본과의 국교정상화를 적극 추진하고 있다.

일·북한양측은 1991년 1월 30~31일에 제1차 일·북한수교회담을 개최한 이래 8차에 걸쳐서 수교협상을 진행해 오고 있으며, 양측이 합의한 협상의제와 기타 현안은 다음과 같다.

### 1. 핵문제 및 미사일문제

북한은 국제적인 고립과 극심한 경제난을 겪고 있는 가운데 핵무기를 안보유지수단 및 대미일 관계개선을 위한 카드로서 이용하고 있다.<sup>11)</sup> 그러나 일본은 북한의 핵개발과 미사일 개발을 자국에 대한 직접적인 위협으로 인식하고 양국간 수교회담 진전을 위한 양국간 현안으로서 제기하고 있다.<sup>12)</sup>

일본정부는 북한 핵위협에 대한 일본 국민의 우려와 동북아시아의 평화와 안정을 이유로 북한의 핵안전협정 조인과 국제원자력기구(IAEA)의 핵사찰 수용을 촉구하였으며 북한의 핵확산금지조약 탈퇴 선언 이후에는 이를 철회하도록 촉구하고 있다. 또한 일본정부는 동북아 및 한반도의 군사균형을 위하여 미국핵무기 반입을 금지하는 한반도 비핵지대화보다는 국제원자력기구의 핵사찰과 남북한비핵공동선언에 남북상호사찰로 한반도의 비핵화를 지지하는 입장을 취하고 있다.<sup>13)</sup>

이에 대하여 북한은 일본의 북한핵의혹 해소 요구를 일본이 자신의 군사력 증강과 핵무장을 정당화 내지 은폐하기 위한 술책으로 간주하고 있으며,<sup>14)</sup> 일본의 핵무장화를 저지하는 것 급선무라고 주장하였다.<sup>15)</sup> 이와 관

11) Peter Hayes, “核の引き延ばし作戦,” 『世界』, 第587號 (1993年 10月號), pp. 287~297.

12) 森本敏, “九十年代末に緊迫する東北アジア,” 『世界週報』, 1992. 4. 28, p. 14.

13) 山本剛士. “北朝鮮を語る前提,” 『世界』 第587號(1993年 10月號), pp. 262~263; Koji Kakizawa, “Japan’s Position on Suspected Nuclear Weapons Development by North Korea,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. IV, No. 1(Summer 1992), pp. 61~62.

14) 송무경, “결과 속이 다른 일본의 핵정책,” 로동신문, 1993. 8. 4. 또한 북한은 제6차 북·일수교회담(1992. 1. 30~2. 1)에서도 일본의 플루토늄 축적상황을 지적하였다. 朝日新聞, 1992. 2. 2.

런, 북한은 일본의 플루토늄 보유 및 핵연료 재처리 공장건설을 비판하면서 자신의 핵개발을 정당화하려 하고 있다. 일본은 1992년 11월 프랑스로부터 재처리된 플루토늄을 반입한 데 이어 1993년 4월 28일 아오모리(靑森)縣 롯카소무라(六ヶ所村)에 세계최대의 핵연료재처리공장을 착공하였으며, 북한은 이러한 일본의 플루토늄 확보 노력 및 핵재처리시설 건설 노력에 대한 비판을 강화함으로써 자신에 대한 핵사찰 수용 압력의 부당성을 반박하려 하고 있다.

이에 일본은 북한의 핵문제 해결을 위한 국제적 압력 노력에 적극 동참하면서 북한과의 대화채널을 확보하려 노력하고 있다. 일본은 도쿄 서방선진7개국정상회담에서 북한핵위협이 존재하고 핵보유국과 비핵국사이에 불평등하다는 점을 들어 1995년 이후 핵확산금지조약(NPT)의 무조건적인 무기한 연장에 이의를 제기함으로써 북한핵문제에 대한 서방선진국들의 보다 강경한 조치를 바라는 일본의 입장을 분명히 밝혔다(1993. 7. 8).<sup>16)</sup> 또한 호소카와 총리는 최근 유엔총회연설(1993. 9. 27)에서 북한 핵무기개발에 대한 국제적인 우려해소를 강조하였고,<sup>17)</sup> 1993년 9월 24일 일본중의원 답변을 통해 “북한의 핵개발 의혹이 해소되지 않는다면 대북한 국교정상화는 곤란하다”는 입장을 밝혔다.<sup>18)</sup>

이러한 일본의 IAEA사찰 및 남북상호사찰 촉구에 대하여 북한은 자신의 핵문제는 미국과의 협상을 통해 해결할 문제로 보고 일본의 핵사찰 수용요구를 거부하고 있으며, 자신의 핵문제를 미국과의 협상을 통해 미·북한수교 및 일·북한수교 그리고 남북한 관계개선을 일괄타결하기 위한 협상카드로 최대한 활용하려 하고 있다.<sup>19)</sup>

북한은 일본의 핵문제 제기가 미국 및 한국으로부터의 압력에 의하여 제기된 것으로 인식하고, 외교부대변인 담화(1993. 10. 16)를 통해 “일본 등 각국들이 핵문제를 구실로 압력을 계속 가한다면 자위적 조치를 취할

15) 송무경, “핵무기는 완전히 폐기되어야 한다,” 로동신문, 1993. 9. 28.

16) 朝日新聞, 1993. 7. 9.

17) 朝日新聞, 1993. 9. 29.

18) 朝日新聞, 1993. 9. 25.

것”이라고 위협하였다.<sup>20)</sup>

이러한 북한의 강경한 입장에 대하여 미국은 북한의 핵확산금지조약 탈퇴 선언을 핵확산금지체제에 대한 중대한 도전으로 간주하여 유엔에서 대북한 핵확산금지조약 복귀촉구 결의안을 통과시킨(1993. 5. 8) 후에 북한국과의 고위급 접촉을 수락하였다. 미·북한 양측은 제네바회담(1993. 7. 19)에서 미국측이 북한에 대하여 핵을 포함한 무력사용 및 위협을 포기하고 북한핵시설을 경수로로 전환하는 데에 대한 지원을 약속한 대가로 북한이 IAEA와의 협상 및 남북한 상호사찰 실시를 위한 남북한회담을 재개한다는 데에 합의하였다.<sup>21)</sup>

1993년 7월 제네바 제2차고위급회담이후 현재까지 북한의 핵문제는 IAEA와의 협상 및 남북한 상호사찰 실시를 위한 남북한회담이 진전이 없어서 미·북한간 제3차회담을 개최하지 못한채 난관에 봉착해 있는 실정이다. 그러나 북한은 10월 9일부터 12일까지 북한을 방문한 애커먼 미하원 아태소위 위원장을 수행한 퀴노네스 미국무부 북한담당관에게 “수교내지 이에 준하는 조치”를 미국이 보장해 준다면 특별사찰문제 등을 포함한 핵문제 전반에 걸친 사안을 총괄 협의할 수 있다는 입장을 전달해 온 것으로 10월 22일 알려졌다. 21일 뉴욕에서 열린 허중 주유엔 북한차석대사와 하바드 미국무부 동아태 부차관보간의 남북한간의 접촉에서도 확인된 것으로 알려졌다. 이같은 북한의 제의는 핵과 수교를 일괄타결방식으로 핵문제와 「미·북한수교」를 연계 처리하려는 의사를 밝힌 것이다.

한미양국은 북한이 IAEA 임시사찰을 수용할 경우 이에 상응한 조치로서 팀스피리트 훈련중단 등을 검토중이며, 수교문제를 포함한 각종 대북조치들을 1)IAEA의 임시사찰이 실시되고 2)남북한특사교환논의에서 일정한 진전이 있는 뒤에 총괄 협의하는 방안에 대하여 검토중인 것으로 알려졌다.

19) 伊豆見元, 高野紀元, “北朝鮮の現状をどう讀むか,” 「外交フォーラム」, No. 57 (1993. 6), pp. 16~28.

20) 朝日新聞, 1993. 10. 17.

21) 朝日新聞, 1993. 7. 20 夕刊.

향후 미국은 북한이 제기한 핵위협 완화와 IAEA사찰의 공정성 제고 그리고 관계개선 등의 요구를 부분적으로 수용하면서 북한의 IAEA핵사찰 수용 및 남북한상호사찰 실시를 촉구할 것으로 전망되며 북한이 이를 거부할 경우 북한의 태도변화를 유도하기 위한 국제적 압력을 강화해 나갈 것으로 전망된다.

한편 북한은 미사일개발에 박차를 가함으로써 일본에 대한 안보위협을 안겨주고 있다. 우려의 대상이 되고 있는 미사일은 「로동1호」와 「로동2호」로서 이 미사일들은 핵 또는 생화학무기를 장착할 수 있다는 점에서 더욱 우려의 대상이 되고 있다. 이러한 북한의 미사일 개발에 대해 일본은 이 미사일이 일본을 겨냥하고 있는 무기로서 핵개발문제와 함께 일본의 안보에 심각한 위협이 되는 것으로 인식하고 있으며,<sup>22)</sup> 나카니시(中西啓介) 일본방위청장관은 중의원 예산위원회에서 북한 미사일 위협에 대비한 방위체제 구축 필요성을 역설하였다.

이러한 일본의 우려표명에 대해 북한은 로동1호 개발은 철두철미 자위를 위한 것이라고 주장하면서, “일본이 미사일 위협 소동을 벌이고 있는 것은 침략을 위한 무력증강을 지속해온 일본이 군사대국화, 핵무장화를 정당화하기 위한 것”이라고 반박하고 있다.<sup>23)</sup>

북한은 핵 및 미사일개발에 의한 대일 위협을 통해 대일 수교협상에서 입지강화를 기대하고 있으며, 이에 따라 미국과의 협상으로 핵문제가 해결된 이후에도 미사일 능력을 강화함으로써 대일수교협상력 강화수단으로 이용할 가능성이 높은 것으로 보인다.

## 2. 보상문제

북한은 식민지 지배는 불법이며 무효라는 입장에 근거하여 이에 대한 물

22) 中川八洋, “「勞働一號」を迎撃できるか”, 諸君, 第25卷, 第8號(1993. 8), pp. 168~175.

23) 김종선, “미사일 위협은 일본으로부터 오고 있다,” 로동신문, 1993. 10. 10; 홍황기, “공공연한 무력증강 설교,” 로동신문, 1993. 10. 11.

질적인 보상을 일본측에 요구하였다. 북한측은 식민지시대 일·북한관계가 국제법상 교전관계였다는 인식으로부터 전승국으로서의 배상을 요구하고 있으며 식민지 지배에 의하여 입은 손해에 대한 보상을 요구하였다. 이와 함께 북한측은 전후 40년에 대한 피해와 손실에 대한 보상도 제기하였다.

이에 대하여 일본측은 일본의 식민지 지배는 합법적인 것으로, 이를 기반으로 법률에 의해 행해진 일은 합법이며 그 손해를 보상할 의무는 없다는 입장이다. 또한 일본측은 국제법상 일본과 북한은 전쟁상태에 있지 않았다(제2차 수교교섭)고 주장하고, 따라서 이에 대한 배상은 도저히 수용할 수 없다고 주장하였다.<sup>24)</sup>

일·북한 국교정상화에 대한 일본의 기본적 입장은 “한·일기본조약에서 정한 틀과 적합성 내에서 진행시켜 나간다”는 것이다. 한·일간에 국교정상화를 둘러싼 경제문제는 재산청구권문제로서 취급되었다. 따라서 일·북한수교교섭에서도 재산청구권으로서 취급한다는 입장을 표명하였다. 이 경우 “피해의 사실관계를 증명할 객관적 자료가 필요하다”는 이유로 일본은 재산청구권교섭을 거부하였다(제4차 수교교섭). 이와 관련 일본측은 일본이 가한 손해가 어떠한 자료에 기초하여 언제 어디서 어떠한 이유로 사망 혹은 부상당했는지가 명확하지 않음을 지적하면서 증거서류 제출 등 객관성과 구체성이 있는 법적 입증을 요구하였다.<sup>25)</sup>

이에 대하여 이미 제1차회담에서 사상범, 징용, 징병, 정신대의 규모나 약탈된 금, 은, 철광석, 쌀, 목재의 수량을 제시한 바 있는 북한은 일본측 이야말로 필요한 법적인 증거를 미리 제시하여야 한다고 주장하였다(제5차 및 6차회담).

일·북한 양측은 식민지 지배의 인식과 이를 기초로 한 청구권 혹은 보상의 문제에 대해 단순히 일·북한간의 문제로 보는 것이 아니라, 북한의 주장에 일부 동조하고 있는 한국국민의 심리적 반일감정도 의식하고 있다

이와 관련 북한은 최근 10월 28일 중앙방송 보도를 통해 을사조약이 일제에 의해 날조되었다는 것을 선언한 고종황제의 친서가 최근 발견된 사실

24) 朝日新聞, 1991. 3. 12.

25) 朝日新聞, 1991. 9. 3.

을 상세히 소개하면서 이로써 이 조약은 처음부터 무효였다는 것이 더욱 명백해졌다고 강조함으로써 일본의 한일조약 적법성 주장을 반증하려 하고 있으며,<sup>26)</sup> 종군위안부문제에서도 한국과 공조체제를 형성하여 보상을 요구하려 하고 있다.<sup>27)</sup>

### 3. 과거청산 문제와 관할권문제

과거청산 문제와 관련, 북한의 식민지 지배에 대한 인식은 제1차 수교교섭(1991. 1.30)에서 제기한 것은 식민지지배는 불법이면서 무효라는 것이다. 북한은 “일본의 조선반도 지배가 사실상 시작된 1905년 을사조약은 불법임과 동시에 무효이며 그것을 전제로 한 1910년의 한일합병조약은 무효”라는 주장을 제시하고 있으며, “일본이 그후 조선에 대하여 강요한 모든 조약이나 협정이 불법적인 것이고 무효라는 것을 선언하여야 한다”고 주장하고 있다.<sup>28)</sup>

이에 대해 일본정부는 제2차 세계대전 이후 한반도의 식민지배에 대하여 사죄하지만 정당한 절차를 거쳐 일본의 영토가 되었다는 입장을 유지하여 왔다. 최근 일본은 국제정세의 변화에 따라 대북한 관계개선을 추진하는 과정에서 북한이 관계개선의 전제조건으로 제시하였던 식민지배에 대한 불법성 인정 및 사과 요구에 대하여 성의를 표시하기 시작하였지만, 한반도의 식민지배를 합법적인 절차를 거친 지배로 보는 일본정부의 기존 입장을 변경하지 않고 있다.

이러한 일본의 입장에 대하여 북한은 일본정부가 북한과 관계를 개선하기 위해서는 식민지배에 대한 완전한 청산이 이루어져야 한다고 주장하면서 일본정부의 식민지배에 대한 불법성 인정과 성실한 사과를 촉구하고 있다.<sup>29)</sup> 북한은 일본의 식민지배에 대한 기본인식 변화 여부 및 사죄 표명

26) 동아일보. 1993. 10. 24; 1993. 10. 29.

27) 김정옥, “일본의 전후 보상은 국제적인 요구,” 로동신문, 1993. 9. 27.

28) 李三魯, “國交正常化のための朝 日政府間の會談について,” 「朝鮮資料」, 通卷 第 388號 (1993. 9), p. 18.

을 일본의 대북한 관계개선 의지의 표현으로 간주하고 있고 또한 보상문제에서도 영향을 미칠 수 있는 중요한 문제로 인식하고 있다. 따라서 북한은 이 문제에 대하여 원칙론적인 입장을 최대한 고수하려 하고 있다.

또한 북한은 식민지배 문제를 일본측에 제기함에 있어서 남북한의 민족감정에 호소하여 한국과의 연대를 강화하려 하고 있으며, 韓日協調體制를 약화시키려 하고 있다.<sup>30)</sup> 특히 최근 한국학계에서는 당시 조약문서의 원본에 당시 황제 고종의 승인인장이 없다는 것과 황제로부터 대신에게 준 위임장이 없다는 것을 무효 근거로 제시하고 있으며, 또한 고종황제가 을사보호조약이 강제로 체결된 지 7개월후인 1906년 6월 22일 일본과 청국을 제외한 미국, 영국, 프랑스, 독일, 러시아, 오스트리아-헝가리, 이탈리아, 벨기에 등 9개국 국가원수들에게 “을사보호조약은 국제법적으로 무효임”을 선언한 친서가 발견됨에 따라 북한은 이러한 사실을 북한 중앙방송을 통해 크게 보도함으로써 을사보호조약이 무효라는 사실을 강력히 제기하려는 의도를 드러냈다. 그러나 과거사 문제에 대한 북한의 이와 같은 강경한 입장표명은 일본과의 보상협상에서 유리한 지위를 확보하려는 의도로 보이며 양국간의 수교협상이 진전됨에 따라 완화될 것으로 전망된다.

또한 북한은 김일성정권의 출발시기를 만주에서 일본제국주의와 싸운 항일무장 투쟁시기로부터 보고 현재의 북한정권을 그 연장선상에서 인정받기를 바라고 있다.<sup>31)</sup> 항일투쟁과 관련되는 역사적 사실과 관련, 북한은 일·북한 수교회담에서도 이 문제를 거론하고 있으며 일·북한 관계개선을 위해 중요한 문제로 인식하고 있다.<sup>32)</sup>

이에 대하여 일본정부와 보수적인 지식인들은 남한의 문헌에 의존하면서 북한 현지도집단이 과연 항일운동의 주체적인 세력이었는가에 대한 의문과 함께 김일성이 해방 당시까지 무장투쟁을 하였던 그 명성있는 김일성과 동

29) 윤우철, “과거청산을 회피하려는 일본의 파렴치성,” 로동신문, 1993. 9. 19.

30) 朝日新聞, 1992. 9. 1.

31) 和田春樹, “遊撃隊國家の成立と展開,” 『世界』, 第587號 (1993年 10月號), pp. 268~277.

32) 佐佐木春隆, 『韓國獨立運動の研究』(東京: 國書刊行會, 1985), pp. 830~47.

일인물인가 하는 점에 대하여 의문을 제기하고 있다. 일본정부는 구체적인 사실에 근거하여 문헌을 조사한 결과 현재의 북한정권과 항일투쟁시기의 항일운동세력과의 연결이 약하거나 단절된 상태로 인식하고 있다. 북한정권의 정통성과 관계되는 항일무장투쟁 인정문제는 일·북한 사이에 보상문제와도 연관되어 양측간에 커다란 입장차이를 보이고 있다. 북한은 식민지 지배에 대한 보상과 함께 교전국간의 배상을 요구하는 데 반해, 일본은 북한과는 전쟁상태가 아니었음을 주장하면서 배상이나 보상이라는 개념을 인정하지 않고 재산청구권의 관점에서 대화의 용의가 있다고 밝히고 있다.<sup>33)</sup>

최근 남북한이 유엔에 동시 가입함에 따라 한반도에는 현실적으로 두개의 정부가 존재함을 북한 스스로 인정하였으므로 북한은 일본으로부터 자신만이 정통성과 합법성을 지닌 정부로 인정받으려는 요구가 무리한 주장임을 인정하지 않을 수 없을 것으로 보인다. 따라서 대일항쟁론에 입각한 북한의 역사적 정통성 및 합법성 주장은 일·북한간 수교교섭이 진전되어 가면서 점차 완화될 것으로 전망된다.

한편 종군위안부문제와 관련, 북한은 일본정부의 종군위안부문제 진상조사 결과 발표(1993. 8. 4)와 관련하여 일본정부의 태도를 맹렬히 비난하였으며, 위안부문제를 철저히 해결하기 위해서는 전면적 진상조사 및 공개와 함께 1)책임있는 자들의 형사처벌, 2) 납득할 수 있는 명백한 사죄표명과 보상 등 법적 도의적 책임을 다해야 할 것이라고 강조하였다. 또한 한국정부가 대국적 견지에서 이를 긍정적으로 수용함으로써 더 이상 외교현안으로 제기하지 않을 방침을 세운 것에 대하여 매국적 행위로 규정 비난하였다.<sup>34)</sup> 또한 북한은 당기관지 노동신문 논평을 통해 이와 같은 주장들을 되풀이하는 가운데 1)문제해결을 위한 일본정부의 성의있는 노력, 2) 일제과거사의 인정 및 이를 되풀이하지 않을 것이라는 내용의 국회결의 채택, 3) 유엔에서의 공식사죄를 촉구하였다.<sup>35)</sup>

북한은 종군위안부문제에 관해 1991년 1월부터 시작된 북-일 수교회

33) 中平立, “日朝交渉の現場から,” 「外交フォーラム」(1992년 2월), pp. 46~50.

34) 8월 6일 외교부대변인 담화

35) 김중순, “무성의하고 불성실한 태도,” 「노동신문」, 1993. 8. 9.

답에서 일본측에 진상규명과 사실인정 및 사죄 그리고 충분한 보상을 촉구 하였으며 유엔인권위원회에서 한국과 공동보조를 취하려 하고 있다. 일본 정부가 2차진상조사 결과발표를 통해 종전과는 달리 종군위안부문제에 일본정부와 군대가 개입했음을 인정하는 등 상당히 진전된 입장을 보이고 있음에도 불구하고 북한이 종군위안부문제와 관련해 이와 같이 대일공세를 강화하고 있는 것은 다음과 같은 두가지 이유가 있는 것으로 보인다.

첫째, 종군위안부문제가 북한을 제외한 채 한일간의 문제로 귀결되는 양상을 보이고 있는 데 따른 불만표시와 북한도 이 문제 해결의 당사자임을 내세우기 위한 것으로 볼 수 있다. 둘째, 종군위안부문제에서 남북한 공동 입장을 취함으로써 한일간의 협력관계를 이완시키려는 의도가 작용한 것이며, 일본의 정계재편에 따라 새로이 등장한 호소카와 내각의 과거사문제에 대한 유연한 입장 표명으로 종군위안부문제를 대일관계 개선을 위한 지렛대로 삼으려는 의도로 분석된다. 셋째, 북한이 종군위안부문제에서 일본에 대하여 강경한 입장을 표명하고 있는 것은 일본으로부터 「물질적 보상」을 보다 확실히 이끌어내기 위한 것으로 판단된다.

북한은 일본에서 연립정부 출범을 계기로 성사 가능성이 높아진 대일수교협상에서 협상지위를 높이기 위하여 향후 종군위안부문제 및 과거사문제 등 보상문제에서 당분간 강성기조를 계속 견지할 것으로 전망된다. 즉, 북한은 가능한한 원칙론적인 입장을 고수하려 할 것이나 대일 경제원조 획득 필요성을 고려하여 결국 정치적으로 보상문제를 타결할 것으로 전망된다.

한편, 주권관할권문제와 관련, 북한은 3당선언에서 합의한 대로 “조선은 하나”라는 입장으로부터 분단국가를 인정하는 표현을 피하고자 하고 있다. 북한은 일·북한수교를 추진하는 이유로서 연방제에 의한 통일을 주장하고 있는 점을 상기시키면서 일·북한수교는 연방제하의 북쪽 구성국과 일본이 장래 연방제 통일이 실현될 경우 진정한 우호관계를 맺을 수 있도록 대비하기 위한 과도기적인 조치라고 보고 있다.<sup>36)</sup> 따라서 교차승인 개념에는 반대하고 있다. 이에 대해 일본은 남북이 두개의 국가로서 유엔에 가입하

36) 兪哲, “キーポイント,” 「新しい世代」1991年 2月號, p. 21.

였으며 분단이라는 현상이 사실이기 때문에 현실적으로 합당한 기술방법을 택하여야 한다고 주장하여 북한은 제4차회담(1991. 8. 30—9.2)부터 북한의 관할권을 휴전선 이북으로 할 것을 받아들인 것으로 알려져 있다.

#### 4. 조총련문제

북한은 조총련계 조선인을 내국인으로 규정하고 있다. 북한은 일·북한 수교가 이루어질 경우 조총련이 가지고 있는 재산과 조총련계 기업인의 대북한진출 및 그들과의 경제교류에 대하여 지대한 관심을 가지고 있다. 최근 조총련은 일본 니가타와 북한간을 오가는 북한의 만경봉호 편으로 수백 만엔의 자금을 북한으로 보내고 있으며, 북한의 친지를 방문하는 조총련계 조선인과 일본인들로 하여금 1인당 300만엔씩 지참하도록 하고 있고 조총련계 기업의 북한내 합영기업의 형태로 투자한 함으로써 1년에 일본으로부터 북한에 유입되는 돈은 약 600억엔이 되는 것으로 추정되고 있다. 조총련은 합영회사에서 만든 화장품 등 물품 구매운동을 벌여 모금운동을 전개하고 있는 것으로 알려져 있다.<sup>37)</sup> 최근 북한핵문제를 둘러싸고 해결전망이 불투명해지자 북한에 대한 경제제재 논의가 진행되는 과정에서 제일조총련의 대북한 송금 금지문제가 제기되고 있다. 일본은 인도적인 이유와 조총련의 격렬한 항의 등 일본국내에 사회문제를 야기할 것을 우려하여 대북한 경제제재에 소극적인 입장을 보이고 있지만 유엔 안보리 결의에 의한 경제제재가 결정될 경우 일본의 대북한 경제제재 동참도 불가피할 것으로 보여 제일조총련의 대북한 송금문제도 제재조치에 포함될 것으로 전망된다.

또한 북한은 일·북한수교가 이루어질 경우 호전된 일·북한간 경제협력 관계를 기반으로 조총련계 기업의 북한진출이 증대될 것으로 기대하고 있다. 북한은 이러한 조총련계 기업의 북한진출을 촉진하기 위하여 이들에게 경제특구에서 개발우선권 및 세제혜택을 부여하는 등 외국인 투자법을 개

37) 佐藤勝巳, “金正一の「惡魔の選擇」,” 「文藝春秋」, 第71卷 第5號(1993. 5), pp. 205~206.

정하였다.

한편, 북한은 조총련의 재산에 관심을 보이고 있다. 북한은 최근 일·북한수교에 대비하여 재외국민, 주로 일본에 거주하는 북한국민의 공적재산(조총련의 토지, 건물 등)을 국유화하는 법정비를 추진하고 있는 것으로 알려져 있다. 조총련은 막대한 토지와 건물을 소유하고 있는 것으로 알려져 있는 바, 조총련 각급기관, 산하단체, 사업체, 조선인학교 등이 일본에 보유하고 있는 토지와 건물의 현시가는 대개 약 5000억엔정도인 것으로 알려져 있다.

또한 조총련은 재정의 70%를 재일조선상공인들로부터 찬조금을 모금하여 재정문제를 해결해 왔으나 최근 2, 3세로의 세대교체로 교포의 조직 이탈이 가속화함에 따라 재정이 어려워졌으며, 이에 따라 조총련은 수입원을 확보하기 위하여 조총련 중앙 및 지방본부에 직영기업을 설립하여 빠짱코 및 음식점을 경영하고 있는 것으로 전해지고 있다.

북한은 이러한 조총련의 재산에 대하여 국유화조치를 검토하고 있는 것으로 알려져 있다. 이러한 경우 조총련의 북한에 대한 반발이 거셀 것으로 예상되며, 자유민주주의 체제하에서 활동해 온 조총련이 경직된 사회주의 체제 운영방식을 고수하는 북한의 경영에 적용하기 힘들게 되어 조총련 이탈자가 속출할 것으로 예상된다.<sup>38)</sup> 이와 관련 조총련은 1993년 7월초 김정일의 신임을 받고 있는 부의장 허종만을 책임부의장에 임명하였는 바, 허종만 책임부의장은 1986년 9월 이후 조총련의 재정, 경제담당 부의장직을 맡아 대북지원 역할을 담당해 김정일의 신임을 얻고 있는 것으로 전해지고 있으며 한덕수의장의 병세악화를 계기로 조직주도권 장악을 위해 이진규 제1부의장과 조총련 조직내에서 권력투쟁을 벌이고 있는 것으로 전해지고 있다. 허종만에 반대하는 세력들은 허종만이 조총련의 부동산을 부당하게 처분, 북한에 보낼 가능성이 크다고 우려하고 있어 향후 북한이 일본과 수교한 후 조총련의 재산을 국유화하려 할 경우 조총련의 재일재산 처리를 둘러싼 논쟁 및 권력투쟁이 심화될 것으로 전망된다.<sup>39)</sup>

38) 野口均, “朝總聯に何が起きているか,” 「諸君」, 第25卷 第8號 (1993. 8), pp. 218 ~227.

#### IV. 결론 : 일 · 북한수교 및 북한의 대일외교정책 전망

북한은 최근 북한체제 자체의 한계와 구소련을 비롯한 사회주의국가들의 원조중단으로 1992년 마이너스 7% 성장을 보이는 등 3년연속 뒷걸음 성장을 보여 극심한 경제난에 시달리고 있다. 이러한 경제난 극복을 위하여 북한은 국내적으로 부분적 개방정책을 추진하여 1991년 12월에는 나진, 선봉지역을 「자유경제무역지대」로 설정하였고 1992년 10월 5일 최고인민회의 상설회의에서 「외국인투자법」, 「합작법」, 「외국인기업법」을 채택하였다. 1993년에 들어서는 1월에 「외환관리법」, 「세금법」, 「자유경제무역지대법」 등을 채택함으로써 1992년말의 대외개방 관련 법에 대한 후속조치를 취하였다. 또한 1992년 12월 11일 최고인민회의 제9기 4차회의에서 두만강유역개발계획과 나진, 선봉 자유경제무역지대 구상을 추진하였던 실용주의적 대외개방파인 강성산을 총리로 기용하였으며 김달현을 국가계획위원장에 기용하였다.

북한의 이와같은 조치들은 비록 현재로서는 북한 핵문제로 서방과의 협력이 본격적으로 추진되지 못하고 있지만 대외개방을 하겠다는 강한 의지를 보여주고 있는 조치들이라 볼 수 있다. 즉 북한은 현재 대외개방을 적극 추진하기 위한 국면전환을 위한 계기를 찾고 있으며, 핵확산금지조약 탈퇴 선언 등 강경입장은 대외개방 단행 및 김정일체제로의 정권이양에 대비한 국내 체제 정비용 및 대미일 협상 타결의 마지막 고비를 넘기기 위한 협상 지위 강화용으로 평가된다. 북한은 핵문제에 대한 강경입장을 보여 국내적으로 긴장분위기를 조성함으로써 김정일의 위기관리능력을 국내적으로 과시, 권력이양을 촉진하고, 동시에 대일수교 및 대미관계개선에 있어 최대한의 양보를 얻으려 하고 있다.

39) 유호열외, 「북한의 대남동향(1993. 7~9)」(서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 27~35.

따라서 북한은 현재 북한핵문제를 둘러싸고 국제적 제재움직임이 시동되어 협상수단으로서의 핵카드의 효용도가 감소해 가고 있음을 감지하고 핵문제를 일정시점에서 대미, 대일 관계개선 등과 일괄타결방식에 의하여 타결할 가능성이 높아지고 있다.

북한이 미일 양국의 다양한 양보조치 대가로 핵문제를 해결할 경우 일·북한수교 교섭 속도에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 특히 새로 출범한 일본의 호소카와 내각은 과거청산의 일환으로 일·북한수교회담에 적극적으로 임할 것이다. 그러나 핵문제가 해결되더라도 일·북한 수교는 상당한 시간이 걸릴 것으로 전망된다. 왜냐하면 식민지 보상에 있어서 청구권방식으로 할 것인가 혹은 배상형식으로 할 것인가의 문제와 관련해서 북한은 역사해석문제를 제기하고 있기 때문이다. 즉, 북한은 을사조약과 합병조약 등 구조약이 무효라고 주장하고 있으며, 김일성의 항일투쟁 등을 들어 보상과 함께 전쟁의 전승국으로서의 배상도 함께 요구하고 있다. 물론 북한이 경제난으로 인하여 무한정 명분만을 고집할 수는 없겠지만, 만일 북한이 전쟁당사국 지위를 계속 주장한다면 이를 해결하는 데에 의외로 시간이 많이 걸릴 것이다.

또한 일본은 북한 핵문제가 해결되더라도 미국 및 한국과의 관계를 고려하면서 회담속도를 조절하여야 하고 일본 내에도 북한의 경제난이 심각하므로 너무 수교협상을 서두를 필요가 없다는 주장이 제기되고 있어 일·북한 수교교섭 진전에 많은 어려움이 있을 것이다.

그러나 북한의 경제난이 체제에 대한 심각한 위협이 되고 있고 김정일에 대한 안정적인 권력이양이 북한정권의 최대과제가 되고 있음을 고려할 때 북한은 체제보장 및 경제적 실리가 보장되는 수준에서 핵문제를 해결하고 대일수교에 적극성을 보일 것으로 전망된다.

빈 면

# 日・北韓 國交正常化 交渉과 日本의 對應

金 鳳 珍\*

## ◁ 目 次 ▷

I. 머리말	대응
II. 제 1 단계 교섭과 일본의 대응이 지닌 문제점	1. 일본관 「新外交」의 수립
1. 過去清算意識의 결여	2. 한반도 전체에 대한 과거청산
2. 한·미·일·협력체제의 함정	3. 한·미·일 협력체제에의 柔軟 對應
3. 「교섭」문제에 관한 沒理解	V. 맺음말
III. 새로운 단계의 교섭과 일본의	

## I. 머리말

1990년 9월 28일, 일본의 자민·사회양당 대표단의 방북에 따른 북한로 동당과의 「3당공동선언」을 계기로 일·북한 국교정상화를 위한 정부간 교섭이 개시되었다. 그 후 3차례의 예비회담을 거쳐 해결해야 할 4가지 의제<sup>1)</sup>가 합의되었고, 1991년 5차례, 1992년 3차례, 도합 8차례의 본회

\* 日本 北九州大學 助教授

1) 제3회 예비회담(1990.12.15~17)에서 합의된 4가지 의제는, 의제1: 기본 문제, 의제2: 경제적 제문제, 의제3: 국제문제, 의제4: 그 밖의 쌍방이 관심이 지닌 제문제 등이다.

답이 이루어졌다(제1단계 교섭·필자). 그러나 양정부는 하나의 의제도 해결하지 못한 채 제8회 본회담(1992.11.5) 이래 제1단계 교섭을 중단시킨 상태이다.

제1단계 교섭이 진전되지 못한 이유는 첫째 남북대화 및 미·북한 관계 개선과의 협조, 둘째 북한의 핵의혹 문제해결 등에 따른 한국과 미국 측의 압력과 견제라는 외적 요인, 특히 북한이 핵개발을 추진하고 있음에도 불구하고 IAEA에 의한 만족할 만한 핵사찰을 받지 않고 있기 때문이라고 알려져 있다. 실제로 핵의혹 문제는 일본측도 지대한 관심을 갖고 있는 문제로서 일·북한 국교정상화를 위한 의제3의 국제문제로 취급되어 왔다.

그러나, 제1단계 교섭이 답보상태에 빠진 이유는 외적 요인 또는 핵의혹 문제와 함께 여타의 교섭의제를 둘러싼 일·북한 양국의 대립이라는 내적 요인에서도 구해져야 한다. 이러한 내적 요인 가운데 무엇보다도 중요한 것은 일·북한 양국의 過去清算問題이다. 과거청산문제는 한반도 전체의 역사적 유산이자 한민족과 일본국민 간의 신뢰회복 문제로서 일·북한, 한·일 양국관계의 미래를 좌우하는 문제이기도 한 것이다.

일·북한 국교정상화 교섭(이하, 「교섭」으로 약칭)은 일·북한 양국의 문제일 뿐만 아니라 한국과 미국 등 주변제국의 문제로 인식되어 왔다. 다만 한·미·일 3국은 기존의 협력체제를 토대로, 북한의 핵의혹 문제해결 나아가 북한의 변화를 유도하는데 눈을 빼앗겨, 「교섭」이 내포한 의미, 또는 그것이 빚어낼 문제를 소홀히 다루어 왔다. 한편 일본은 이러한 현실에 부응하여 「교섭」의 의미 및 문제를 무시하거나 왜소화시켜 온 것을 부인할 수 없다. 본고의 첫번째 목적은 제1단계 교섭에서의 일본의 대응이 지닌 문제점을 정리하는 것이다. 이와 같은 문제점은 그대로 한국과 미국의 대응이 지닌 문제점으로 통하기도 한다.

1993년에 들어와 한·미·일 3국에는, 이제까지의 정권과 질적 차이를 가진 新政權이 등장했다.<sup>2)</sup> 3국의 신정권은 각각 「改革」, 「變化」, 「變革」

2) 한국에서는 32년 만에 金泳三大統領의 文民政權(2월), 미국에서는 전후세대인 클린턴 대통령의 민주당정권(1월), 일본에서는 38년 만에 자민당 일당지배의 「55년체제」를 붕괴시킨 호스카와 모리히로(細川護熙) 연립정권(8월)이 들어섰다.

을 호소하면서 내부개혁을 추진하고 있으며 탈냉전 시대에 걸맞는 외교정책의 전환을 모색하고 있다. 3국의 내부개혁이 일정한 궤도에 달하고 북한의 핵의혹 문제가 적당한 선에서 타결만 된다면, 3국은 외교정책 전환의 일환으로서 보다 유연한 대북한정책을 취할 것으로 판단된다.

「民族優先」을 표방한<sup>3)</sup> 金泳三 大統領은 도덕성 외교라는 「신외교」정책<sup>4)</sup>을 기조로 하여 남북화해·공존을 위한 실질적인 대북한 유연외교를 추진하려고 하고 있다. 클린턴 정부와 북한과의 관계는 핵의혹 문제를 둘러싸고 일진일퇴를 거듭하고 있으나, 두 차례의 고위급회담에서 정치선언에 해당하는 획기적인 「공동선언」(뉴욕, 6월 11일)<sup>5)</sup> 과 경제교류에 이어질 수 있는 항목을 포함한 「공동발표문」(제네바, 7월 19일)<sup>6)</sup>을 이끌어 내는 등 진전이 있었다. 이에 대하여 호소카와 정권은 「적극외교」에의 의지를 표명하고 있으며<sup>7)</sup>, 연립정부의 제1당을 사회당이 차지하고 있음을 감안하면 앞으로 유연한 대북한 외교정책을 수립할 가능성이 높다. 다만 3국의 대북한 외교가 유연해짐에 따라 그 정책의 협조에는 불일치와 혼란이 발생할 수도 있을 것이다.

이와 같은 상황 하에서 「교섭」이 재개된다면, 이는 새로운 단계를 맞이할 것이다. 물론 「새로운」 단계의 교섭이 어떠한 양상으로 전개될 것인가는 일차적으로 당사국인 일본과 북한의 자세변화에 달려 있다. 「교섭」이

3) 「就任演說」(1993.2.24) 참조.

4) 「태평양 경제협력회의에서의 金泳三 大統領의 연설」(1993.5.24) 참조.

5) 「공동선언」에서 합의된 제 원칙은, 핵무기를 포함한 무력위협을 행하지 않는다는 보장, 전면적인 보장조치의 적용이라는 공정성 보장을 포함한 한반도 비핵화에 의한 평화 및 안전의 보장, 자주권의 상호존중, 내정 불간섭, 한반도의 평화적 통일의 지지 등이다.

6) 「공동발표문」의 합의사항은 다음과 같다. 즉, 북한은 미해결의 핵사찰 문제에 관하여, 가능한 한 빨리 IAEA와의 협의를 개시할 용의가 있다. 북한은 핵문제를 포함한 2국간 문제에 관하여, 남북대화를 개시할 용의가 있다. 미국은 북한의 輕水爐型 원자로 도입에 협력할 용의가 있다.

7) 호소카와 수상이 행한 두 차례의 「所信表明演說」(8월 23일과 9월 21일) 에는, 냉전 후의 신질서 구축, 미·일 양국관계의 중시, 유엔중시의교가 표명되어 있으며, 세계와 유엔에서의 적극적 역할 및 공헌에의 의지가 나타나 있다. 경제대국 일본에 걸맞는 「적극외교」가 예상된다.

성과를 거두어 국교가 정상화되려면 일본과 북한이 서로 납득·양보할 수 있는 변화가 요구되는 것은 당연한 일이다.

그러나 일·북한 국교정상화는 일·북한 양측의 문제에 그치는 것이 아니라 한·일 양국의 문제이자 한·미·일 3국의 문제이며, 바로 그러한 의미에 있어서 일본판 「新外交」의 內包와 外延을 가늠하는 문제이기도 한 것이다. 본고의 두번째 목적은 「교섭」이 新段階에 접어들었을 때, 일본이 취해야 할 자세 변화, 바꾸어 말하면 일본의 바람직한 대응이 무엇인가를 제시하는 것이다. 일본의 바람직한 대응은 일·북한 국교정상화 문제가 지닌 성격으로 말미암아 이에 대한 한국과 미국의 대응과도 서로 영향을 주고 받을 것이다.

## II. 제 1 단계 교섭과 일본의 대응이 지닌 문제

제 1 단계 교섭이 이루어지는 동안 북한 역시 국제정세의 변화에 적응하기 위하여 혁명 제2세대인 김정일세로의 권력승계를 진행시키는 한편, 대외·대남정책의 변화 및 개방·개혁정책을 취하기 시작했다. 예컨대, 남북한 유엔동시가입(1991.9), 「남북 간의 화해와 불가침 및 협력 교류에 관한 합의서」(1991.12.13)와 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」(1992.1.20) 등의 채택·발효 및 승인문서 교환, IAEA와의 핵안전 협정체결(1992.1.30 조인, 4.10 발효) 등이 있었다. 또한 북한은 주변제국, 특히 한·미·일 3국의 협조와 관계개선 없이는 추진되기 어려운 개방정책 및 경제부문의 일부 법·제도 정비를 통한 개혁정책<sup>8)</sup>을 추진하고 있다.

8) 1984년 9월 「합영법」 제정과 그 후 여러 차례에 걸친 세칙 제정, 「朝鮮國際國營總會社」의 설립(1986.8), 정부원의 합영공업부 신설(1988.12).

1990년 7월 중국 장춘에서 열린 「동북아 경제기술발전회의」에서 제기되어, 1991년 7월부터 UNDP가 관여한 「두만강개발계획」, 정부원 결정74호에 의한 라진·선봉지역의 자유경제무역지대의 선포(1991.12.28).

「외국인투자법」 「합자법」 「외국인기업법」의 제정 공포(최고인민회의 상설회의의 결

그런데, 북한은 개방·개혁정책의 추진과 경제난의 탈피를 위하여, 일본의 자본과 기술을 필요로 하고 있으며 일본과의 국교정상화를 서둘러야 할 입장인 것으로 알려져 있다. 이것이 어느 정도 근거 있는 사실이라면, 북한이 제8차 본회담 이후 일본의 요구에도 불구하고 본회담에 응하려고 하지 않는 이유는 무엇일까.

제 8 차 회담이 결렬된 직접적 이유는 87년 KAL기 폭파사건의 범인 김현희가 증언한 남북 일본어 교사 이은혜의 문제를 일본측이 다시 거론하자, 북한측이 이에 반발한 것으로 알려져 있다. 다른 이유는 북한이 미국과의 직접협상을 통한 핵의혹 문제의 해결 없이 일본과의 교섭에서 성과를 거둘 수 없음을 깨달았기 때문이다. 그러나 북한이 본회담에 응하지 않는 보다 근본적인 이유는, 일본측이 성의있는 과거청산에 기초한 국교정상화를 생각하지 않고 있다는 판단 등에서 비롯된 것이다.

일본의 과거청산의식의 결여는 제1단계 교섭에 임한 일본측의 대응이 지닌 가장 중대한 문제점이다. 불행하게도 한국은 일본과의 한일기본조약으로 말미암아 「교섭」에서 거론되고 있는 과거청산문제에 대하여 의식·무의식적으로 무관심해 왔다. 한편 미국은 과거청산문제에는 관심이 없으며, 한·미·일 3국협력체제의 가동에 의한 북한의 체제변화의 유도나 핵의혹 문제의 해결 등에만 힘을 기울여 왔다. 이에 따라 제1단계 교섭에 대한 일본의 대응은 과거청산문제 외에도 여러 문제점을 배태하고 있었음에도 불구하고 별로 주목의 대상이 되지 않았던 것이다.

### 1. 過去清算意識의 결여

일본이 「교섭」을 행하는 목적은 첫째로 과거청산, 둘째로 동북아지역 냉전구조의 극복을 위한 대북한 국교정상화에 있다고 할 수 있다. 후자인 냉전구조의 극복은 한반도 정세 및 주변제국과의 관계가 얽혀있는 과제로서,

정, 1992. 10. 5), 「합영법시행세칙」의 개정(정무원 결정14호 1992. 10. 16), 「외국 투자기업 및 외국인 세금법」 「외화관리법」 「자유경제무역지대법」의 채택(1993. 1. 31) 등.

일본이 독자적으로 그 구조를 타파할 수는 없다. 다만 일·북한 국교정상화의 달성이 동북아지역 냉전구조의 극복에 一助가 될 것임은 분명하다. 한편 전자의 과거청산은 일본의 노력에 따라 성과를 만들어낼 수 있는, 일본의 독자적 영역이 큰 과제이다.

냉전구조 하에서 북한은 그 政權과 國家가 구별되지 않은 채, 북한=김일성 정권이라는 도식으로만 파악되었다. 이에 따라 북한은 「전체주의적 사회주의 국가」<sup>9)</sup>, 사회주의와 전통이 共鳴하는 「수령제 국가」<sup>10)</sup>, 「遊擊隊 國家」<sup>11)</sup>, 「사회주의 코포라티즘 국가」<sup>12)</sup> 등으로 해석되고, 나쁜 이미지로서 「악의 왕국」, 「테러 국가」, 「唯一獨裁國家」 등으로 불리고 있다. 그러나, 북한의 정권, 그리고 그 정권이 건설한 국가의 성격이 어떤 것이든, 그것과는 별도의 차원에서 북한이라는 국가와 북한주민이라는 국민이 존재한다.

과거청산이란 정권을 넘어선 국가와 국민에 대한 大義, 道德的 義務라는 추상적 성격과 정권=국가에 대한 補償이라는 구체적 성격의 양면을 지닌다. 일·북한 간의 과거청산이란 가해자 일본이 피해자 북한에 대하여 과거의 잘못을 반성하고 사죄하여 청산하겠다는 의식의 문제이다. 이러한 북한에 대한 과거청산은 그대로 한국(그 밖의 아시아 및 구미 제국)에 대해서도 적용시킬 수 있을 것이다. 그러나 제1단계 교섭에서 일본측이 북한과의 국교정상화를 위한 의제들에 관하여 주장한 사항<sup>13)</sup>을 보면, 과거청산의 의식이 매우 결여되어 있음을 알 수 있다.

9) Gavan McCormack, "Understanding North Korea", *New Left Review*, No. 198, 1993. 참조.

10) 스즈키 마사유키(鐸木昌之), 『北朝鮮』(東京大學出版會, 1992) 참조.

11) 와다 하루키(和田春樹), 『北の友へ南の友へ』(東京御茶の水書房, 1987) 및 「遊擊隊 國家の成立と展開」, 『世界』, 第587號, 1993.10. 참조.

12) Bruce Cummings, "Corporatism in North Korea", *Journal of Korean Studies*, 1983. 참조.

13) 〈자료-1〉 참조.

### 가. 舊條約의 평가문제

제 1 차 본회담(평양 : 1991.1.30~31)에서 북한측은 1910년의 한일합병 조약을 비롯하여 일본이 조선에 대하여 강요한 모든 조약과 협정이 불법이며 무효였음을 선언해야 한다고 주장했다. 이에 대하여 일본측은 제2차 본회담(東京 : 1991.3.11~13)에서 과거의 한 시기에 일본과 조선 사이에 불행한 관계가 있었던 것에 遺憾의 意와 反省을 표명하면서도, 식민지 지배에 관하여 한일합병조약을 포함한 제조약이 현재에는 무효이나 당시에는 유효하게 성립되었다는 입장을 취하고, 국제법상 일본과 조선이 전쟁상태에 있지 않았다는 인식을 표명했다.

1992년 5월 11일 서울대 규장각 관장 李泰鎮 교수는 舊朝鮮과 일본이 체결했다고 하는 1905년의 을사보호조약과 1907년의 정미7조약이 국제법상 수속을 거치지 않은 것으로 무효이며, 그 후 일본제국주의가 48건의 칙령을 위조했다는 등의 내용을 기자회견에서 발표했다.<sup>14)</sup> 이러한 발표에 힘을 얻은 북한측은 제7차 본회담(북경 : 1992.5.13~15)에서, 일본이 을사보호조약 이후 舊朝鮮과 맺은 모든 조약은 강압적으로 체결된 불법조약이라고 주장했다. 그러나 일본측은 제2차 본회담 이래의 주장을 거듭하고 있으며, 한일기본조약 제2조의 “이미 무효”<sup>15)</sup>의 整合性을 관철하고 있다.

### 나. 補償問題

「3당공동선언」에서 “3당은 과거에 일본이 36년간 조선인민에게 가한 커다란 불행과 재난, 전후 45년간 조선인민이 받은 손실에 관하여, 조선민주주의 인민공화국에게 공식적으로 사죄를 행하고 충분히 補償(일본측 원문에는 償う)해야 함을 인정한다”고 했다. 이에 근거하여 북한측은 제1차

14) 「韓國日報」(1992.5.12) 등 주요 일간지 참조.

15) 제2조는 “1910년 8월 22일 이전에 체결된 모든 조약 및 협정은 이미 무효임을 확인한다”는 내용이다.

본회담에서 「補償」에는 교전국 간의 賠償과 재산청구권의 두 형태가 포함된다는 견해를 제시했다. 이에 대하여 일본측은 「3당공동선언」을 무시하고 전후 45년간의 보상은 물론 식민지 시대에 개한 배상·보상을 받아들이지 않는다는 기본적 입장을 취하고 있다.

그 후 보상문제에 대한 북한의 태도는 「현실적으로」 변했다. 제5차 본회담(북경 : 1991.11.18~20)에서 북한측은 전쟁 배상과 전후 45년간의 보상에 관한 언급을 회피한 채, 보상이란 과거 일본이 朝鮮을 무력으로 침략, 주권과 영토를 빼앗고 식민지 통치를 강요함으로써, 조선인민에게 막대한 인적·물적 피해와 불행, 고통을 가한 일에 대한 보상임을 강조했다. 북한측의 주장은 일본이 조선인민에게 강요한 고통과 손실에 대하여 사죄한 이상, 그에 상응하는 물질적 보상을 해야 한다는 것이다. 이러한 주장은 일찌기 한국측이 한일회담에서 주장했으나 실현을 보지 못한 주장에 가까운 것이다.

북한측의 주장에 대하여 일본측은 이 역시 한일기본조약과의 정합성을 토대로 「유효한」 법령에 기초한 행위의 결과에 대한 피해보상에는 응할 수 없으며, 적법이 아니었던 행위의 결과에 대해서만 「재산·청구권」 문제로 보상한다는 입장을 제시했다. 이 경우에도 「피해의 사실관계를 뒷받침할 만한 객관적 자료」를 제시할 의무는 북한측에 있다는 것이다.

#### 다. 한일기본조약과의 整合性 문제

일·북한 국교정상화에 대한 일본의 기본적 입장의 하나는 제1차 본회담의 冒頭發言에 보이는 “한일기본조약에 정한 틀과의 정합성 속에서 추진해 간다”는 것이다. 여기서 한일기본조약이 체결되기까지 7차, 14년에 걸친 한일회담의 경위를 자세히 되돌아 볼 필요는 없을 것이다. 1965년이 조약과 4개의 협정이, 한일양국의 일반의지, 국민 대다수의 의지를 거스른 채 朴正熙 정권과 자민당의 사토오 에이사쿠(佐藤榮作) 정권 사이에 맺어졌다.

한일기본조약 제2조에 의하여 구조약이 “이미 무효”로 규정되었으나,

한일양국은 조약체결 당시부터 현재에 이르기까지 제2조를 제 나름대로 편리하게 해석하고 있으며, 아직도 有權解釋을 내리지 못한 채 분쟁의 씨앗을 안고 있는 상태이다. 또한 「재산 및 청구권 협정」의 제2조 제1항<sup>16)</sup>에서 한일 간의 국교정상화에 관한 경제문제는 「재산·청구권 문제」로 취급되었다. 한국 국민은 그 누구도 이러한 조약과 협정의 타결 내용에 만족하지 않는다.

한일관계는 냉전의 산물로서, 한일기본조약이라는 「非正常」 조약에 의해 이루어진 「非正常關係」의 성격을 띠고 있음을 부인할 수 없다. 즉 한일관계는 정치·경제 면이나 북한(그 외에 소·동구 붕괴 이전의 사회주의 국가)에 대한 안보 면에서는 「표면적으로」 우호관계를 유지하고 있으나, 사회·문화·역사·국민감정 등 면에서 뿌리깊은 비우호관계 또는 적대관계에 서 있는 二重構造의 「非正常關係」인 것이다.

이와 같은 한일기본조약에 整合하는 형태로 일본이 북한과 국교를 맺으려고 하는 것은, 양국관계를 정상화하는 것이 아니라, 북한과의 「不正常關係」로부터 한일관계와 마찬가지로 「非正常關係」에 이전하게 됨을 의미할 뿐인 것이다.

#### 라. 재일조선인의 법적 지위문제

일본에 살고 있는 외국인, 그 가운데서도 특히 한국인과 조선인이 여러 가지 차별을 받아 왔으며, 아직도 차별구조 속에 놓여져 있음은 잘 알려진 사실이다. 특히 그 지위에 관한 아무런 협정도 지니지 못한 조선총련계의 재일조선인은 재일한국인보다 더 많은 차별에 고통받고 있다.

북한측은 제1차 본회담 이래 조선총련에 대한 탄압 중지나 재일조선인의 재류자격 개선 등 수 많은 항목을 들어 그 개선을 요구하고 있다. 이에 대하여 일본측은 조선총련에 대한 탄압을 행하고 있지 않으며, 재일조선인

16) 이 협정의 제2조 제1항은 “ 청구권에 관한 문제가, 1951년 9월 8일에 샌프란시스코에서 서명된 일본국과의 평화조약 제4조(a)에 규정된 것을 포함하여, 완전하고도 최종적으로 해결되었음을 확인한다”고 했다.

의 법적 대우를 개선하기 위하여 노력 중이라는 입장이다. 그 대신에 일본 측은 일본인 妻의 고향방문을 인도적 문제로서 들고 있다.

## 2. 한·미·일 협력체제의 함정

일본은 「교섭」을 행하면서 일부의 의제, 특히 의제3 : 국제문제를 한·미 양국과 긴밀한 협조 하에 다루어 왔다. 일본측은 교섭 전후에 한·미 양국과 협의하였고, 회담 가운데 협의사항을 충실히 반영시켰던 것이다. 이로 말미암아 3국에게 일정한 성과 예컨대 북한의 유엔가입, 남북대화의 진전, 핵의혹의 국제문제화 등을 가져다 준 것은 사실이다.

현재 일본측은 북한의 핵의혹 문제의 해결을 국교정상화 교섭의 「실질적인」 전제조건으로 삼고 있다. 앞으로 일본측이 핵의혹 문제가 해결 또는 타결된 후 북한의 「인권문제」나 미사일 문제 등에 대하여 어떠한 태도를 취할 것인지는 두고볼 일이다. 아뭏든 일본이 「교섭」을 통하여 북한이 지니고 있는 「위험한」 문제를 해결하는데, 3국협력체제를 「바르게」 활용해 온 측면은 긍정적으로 받아들이지 않을 수 없다.

문제는 3국 협력체제가 일방적으로 북한측에게 불리한 조건이나 양보를 요구함으로써 3국 모두가 아닌 일본에게만 유리할 수 있음을 고려하지 못하거나, 북한 만을 경계한 나머지 일본이 이 체제의 맹점을 「그르게」 활용할 수도 있는 가능성을 무시하는 데 있다. 「교섭」에 직·간접적으로 관여하고 있는 3국협력체제는 생각지도 못한 함정에 빠질 우려가 있는 것이다. 이러한 예를 몇가지 들고자 한다.

### 가. 「3당공동선언」이 지닌 意義의 無視

「3당공동선언」은 한일 양국관계 및 남북관계와 관련되어 문제될 수 있는 항목도 포함하고 있으나 일본이 戰後 最初로 「성의있는」 과거청산을 표명한 획기적 선언으로서의 의의를 지닌다.<sup>17)</sup> 이 선언이 있는 후 미국의 부시정부, 특히 한국의 盧泰愚 정부는 그 의의를 평가하지 못한 채, 「교

섭」을 견제하려는 목적을 가진 요구사항<sup>18)</sup> 만을 제시함으로써 모처럼 찾아든 「성의있는」 과거청산의 가능성을 誤導하고 만 것이다. 교섭 당사자인 일본정부가 기꺼이 한·미 양정부의 요구사항을 받아들이고 「3당공동선언」의 법적, 정치적 구속성을 부인한 것은 말할 것도 없다.

미국 정부가 선언의 의의를 고려치 않고 「교섭」을 견제하려고 한 것은 어느 정도 이해될 수 있다. 그러나 한국 정부가 선언이 지닌 의의마저 무시함으로써 국가와 민족의 이익을 희생한 것이나, 일본 정부가 선언의 구속력을 부인하고 과거청산의 의미를 격하시킨 것은 잘못된 일이다. 이러한 사실은 3국협력체제가 잘못 활용된 일레이자 그 체제가 지닌 함정의 하나였다고 할 것이다.

#### 나. 일본의 한반도 문제에 대한 「발뺨외교」

일본은 동아시아 냉전구조의 최대의 受惠者였다. 또한 일본은 한반도 분단의 책임자의 하나이기도 하다. 냉전구조의 수혜자였던 일본은 심리적으로, 분단된 한반도에 여전히 맴돌고 있는 냉전구조를 타파하려는 노력을 게을리 하는 경향이 있음을 부인할 수 없다. 물론 일본이 이러한 경향을 가질 수 밖에 없는 원인으로는 상기한 심리적 요인 외에도 과거의 불행한 역사로 인한 한반도 문제의 개입에 대한 심리적 거부반응, 한·미양국

17) 〈자료-2〉 참조.

18) 이 선언에 대하여 미국의 부시정부는, 1) 교섭 과정에서 북한이 핵사찰을 받아들여 도록 종용한다, 2) 전후 45년간의 보상은 용인할 수 없다, 3) 36년간의 보상도 북한의 군사력 강화에 사용되지 않는다고 보증시킨다, 4) 남북대화가 후퇴하지 않도록 배려한다는 요청을 전달했다.

한편 盧泰愚 정부는 사전협의를 없었다고 반발하였고, 「3당공동선언」의 자민당 측 대표 카네마루(金丸信)는 1990년 10월 8일 이를 해명하기 위하여 서울을 방문하였다. 이 때 盧泰愚 대통령은 카네마루에게 일·북한 교섭에 관하여 5가지 원칙, 1) 금후 한국과 사전협의를 할 것, 2) 남북대화 교류에 의미있는 진전과 연계시켜 진행할 것, 3) 북한이 IAEA와 안전협정을 체결하도록 유도할 것, 4) 국교정상화 이전에 경제협력, 보상은 행하지 않을 것, 5) 북한이 개방하여 국제사회에 협력하도록 노력할 것 등을 제시했다. 그 후 1991년 1월 초순 방한한 카이후(海部俊樹) 수상은 盧泰愚 대통령과의 회담(1.9)에서 “盧大統領의 5항목을 충분히 염두에 둔다”고 답했다.

특히 한국이 일본의 정치·외교적 개입을 저지하고 있는 현실적 요인 등이 있다.

한·미 양국이 일본의 한반도 문제에서의 적극개입을 바라지 않으면서도 한반도의 냉전구조를 타파하고 분단을 해소하려는 노력에 일본의 동참을 요구하지 않을 수 없는 복잡미묘한 상황이 전개되고 있는 것이다. 이같은 상황에 대처하는 방식에는 여러가지가 있을 수 있으나 일본이 선택한 것은 韓國一邊倒政策과 美國追從外交였다. 「교섭」도 같은 방식으로 추진되어 왔다.

일본이 「교섭」에서 한국일변도정책과 미국추종외교를 고수하는 것은 바람직한 측면을 지니고 있기도 하다. 문제는 일본이 한반도 문제나 「교섭」을 통하여 「독자적으로」 행해야 할 그리고 행할 수 있는 역할이나 책임을 회피한 채 이를 귀찮은 문제, 자국이익을 해치는 문제로 보고 「발뺌」하는 외교를 펴는데 있다. 즉 일본이 한반도 문제나 「교섭」에 대한 「발뺌」외교를 통하여 자국이익만을 추구하거나, 한반도의 냉전상태로부터 파생되는 이익에 만족하는 측면이 있다는 것이다.

#### 다. 일본의 「外壓依存外交」와 군비증강

일본은 「교섭」을 계기로 한 한·미 양국의 요구와 압력에 대하여 「외압 의존외교」를 전개했다. 예컨대 일본측은, 제3차 본회담(북경: 1991.3.11~13)에서 북한측에 대하여 IAEA 핵사찰수용, 남북대화의 진전, 남북한 유엔동시가입 등이 교섭 진전에 매우 중요하며, 핵사찰수용은 그 전제조건이라고 주장했다. 핵사찰 문제는 제1차부터 제2차 본회담까지 의제3:국제문제로서 취급되어 왔던 것이 이 회담에서 전제조건으로 발전한 것이다.

그 후 남북한 유엔동시가입, 북한과 IAEA와의 핵안전협정이 실현된 것은 분명한 성과였음을 인정하지 않을 수 없다. 그러나 이러한 성과가 국교정상화 교섭을 진전시킨 것은 아니며, 교섭 자체의 성과와는 관계가 없었다. 더욱이 일본측은 제6차 본회담(북경: 1992.1.30~2.1)에서 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」의 이행과 핵의혹의 해소를, 제7차 본회담(북경

: 1992.5.13~15)에서 남북상호사찰을 주장하는 등 요구를 에스칼레이트 시켜 갔다. 이러한 요구가 북한의 핵무기 개발 및 핵무기의 세계적 확산을 저지하는 효과를 가져올 수 있는 점에서 긍정적 측면을 띠고 있음은 부인할 수 없다.

그러나 일본측의 이러한 요구에 대하여 북한측이 제7차 본회담에서 행한 발언 즉 일본의 핵무장, 군사대국화의 가능성에 대한 우려에도 거시적, 장기적 관점에서 볼 때 留意할 필요가 있다. 북한측이 거론한 문제는 북한측만의 우려사항이 아니라 동아시아지역의 안보 및 신질서를 생각할 때 한·미 양국은 물론 동아시아 지역국가들의 우려사항이기도 한 것이다. 실제로 한·미·일 3국협력체제가 북한의 군사력과 핵무기개발 가능성에만 주목함에 따라 일본의 그것이 동아시아지역의 안보 및 신질서에 어떠한 영향을 미칠 것인가는 소홀히 취급되고 있다.

최근 일본의 핵재처리 공장의 건설, 플루토늄의 비축 등은 세계적 관심사가 되어 있으며 북한, 한·미 양국은 물론 자국 일본에서도 우려를 불러일으키고 있다. 일본이 우수한 핵무기 생산능력을 보유하고 있음은 국제사회에 잘 알려진 사실이다. 일본은 자국이 세계 유일의 被核國으로서, 「비핵3원칙」을 지니고 있다고 안심시키고 있다. 그러나 일본의 「비핵3원칙」은 「법제화」된 원칙도 아니며 현실적으로 지켜지고 있지도 않다.

또한 일본은 북한이 개발 중인 「로동1호」, 「로동2호」 등 미사일에 대한 방어책으로서, 미국의 요청을 받아들여 戰域미사일 방위(TMD) 구상에 응할 태세를 보이고 있다.<sup>19)</sup> 냉전기에 맺어진 미·일 안보체제는 동서냉전이 끝나자 그 존재이유의 하나를 북한의 군사위협에서 구하고 있다. 더욱이 일본 및 동아시아 지역국가들은 미국의 군산복합체, 국방산업에 의한 무기 시장이 되어 있다.<sup>20)</sup> 후일 동아시아의 냉전구조가 타파되고 미·일 안보조

19) 나카니시 케이스케(中西啓介) 방위청 장관과 에스핀 국방장관과의 회담 (1993.9.27). 각종 일간지 참조. 미국은 한국에게도 TMD 구상에의 참여를 요구하고 있는 것으로 알려져 있다.

20) TMD 구상에 대한 미국정부의 적극자세의 배경에는, 동서냉전 후에 남겨진 국방산업의 「살아남기 전략」이 숨겨져 있다. 즉, TMD 구상은 純軍事的으로는 북한이 개발중인 「로동 1,2호」에 대한 방어망 구축이라는 목 적을 지니고 있으나, 넓게 보면 클린

약의 존재이유가 희박해지거나 없어졌을 때, 일본 및 동아시아 지역국가의 군사력이 어떻게 변질될 것인가는 시야에 들어와 있지를 앓은 것이다.

### 3. 「교섭」문제에 관한 沒理解

「교섭」은 일·북한 양국문제로서 방관된 채 기껏해야 의제3 : 국제문제로서 북한과 한·미·일 3국과의 문제 특히 북한의 핵의혹 문제에만 관심이 집중되어 왔다. 그러나 「교섭」문제는 일본의 과거청산문제, 한반도의 남북공존·통일문제 등과 뒤얽혀 있는 점에서 일본의 국내문제, 외교문제이자 한·일문제, 동아시아 및 세계의 국가들과 관련된 국제문제이기도 하다. 즉 첫째로 일·북한 문제, 둘째로 한·일 문제, 셋째로 국제문제라는 세 측면을 지닌다. 세번째의 국제문제는, 북한과 한·미·일 3국과의 문제, 동아시아 지역문제 및 세계문제로 세분될 수 있다.

이와 같이 다양한 측면을 지니고 있는 「교섭」문제는 그 의미가 음미도 되지 않은 채 소홀히 취급되어 온 것이다. 문제를 왜소화시킨 책임은 주로 일본에게 있다고 할 것이나 그 일부가 한·미 양국에게도 있다. 이러한 책임의 근원 속에 한·미·일 3국협력체제가 지닌 함정이 있는 것이다.

#### 가. 일·북한 문제

「교섭」문제는 1차적으로 일·북한 양국의 문제이다. 특히 이 문제는 일본에게 있어 북한과의 외교문제이자 과거청산과 관련되어 일본 국내문제이기도 하다. 다시 말하자면 외교문제란 일본의 대북한 과거청산 및 국교정상화를 통한 동아시아지역 냉전구조의 극복의 문제, 국내문제란 가해자 일본이 피해자 북한에 대한 「성의있는」 과거청산을 통하여 일본사회와 국민의 양심, 도의를 표명해야 하는 문제임을 의미한다.

턴정권의 산업정책에 깊숙히 얽혀 있다. 「毎日新聞」(1993.9.26)참조.

### 나. 한·일 문제

「교섭」문제는 일본의 과거청산 및 한반도의 남북공존·통일문제와 관련된 의미에 있어서 한·일 문제이다. 지금까지 한국은 남북공존·통일문제에 초점을 맞추어 「교섭」의 진전이 남북관계와 북한의 내부정세의 변화에 미치는 영향에만 관심을 집중시켜 왔다. 즉 한국은 북한의 위협에 공동대처한다는 안보적 이유, 북한의 변화유도나 남북통일에 일본의 협력을 구한다는 정치·경제적 이유로부터, 한·일 양국의 「표면적」 우호협력관계를 유지·강화시키는 정책을 취함으로써 일본정부의 입장을 옹호하는 경향이 있었다. 한편 일본은 과거청산에 대한 한국의 무관심을 틈타 「교섭」에서 생길 수 있는 한·일 문제를 최소화시켜 왔다.

그러나 한국정부는 도덕성이 결여된 일본정부의 과거청산의식에 대한 반일감정을 마음 속에 감추고 있다. 더욱이 한국정부와 국민은 한일기본조약이라는 「비정상」 조약에 대한 불만을 억누르면서 「교섭」의 진전을 복잡한 마음으로 지켜보고 있다. 「교섭」의 진전 여하에 따라서는 한국정부도 일본의 과거청산이 지닌 문제에 관심을 옮겨 한국과 한국국민에 대한 과거청산을 주요 관심사로 다루게 될 수도 있다. 이렇게 될 경우 한국측은 과거청산문제를 해결하기 위하여 「민족우선」정책에 기초하여 한·일 문제 혹은 민족문제의 당사자로서 남북공동전선에 동참하게 될 것이다.

### 다. 국제문제

「교섭」문제는 국제문제로서 이미 북한과 한·미·일 3국과의 문제가 되어 왔으나 이에 더하여 동아시아 지역문제이자 세계문제인 성격을 띠고 있다. 「교섭」은 한·미·일 3국협력체제와 관련되어 3국의 대북한 정책 또는 미국과 일본의 대한반도 정책이 복잡하게 얽혀진 채 진전되어 왔다. 또한 중국과 러시아도 직·간접적으로 「교섭」에 간여해 왔다. 이러한 의미에서 「교섭」문제는 동아시아 지역문제로서의 성격을 지닌다.

그러나 「교섭」은 과거청산이라는 문제로 말미암아 아직 직접적으로 영향을 미치고 있지는 않을지라도, 일본과 동아시아 지역국가 및 세계의 국가들과의 문제에 연결되는 「국제성」을 지닌다. 바꾸어 말하면 일본은 북한과의 교섭을 통하여 일본외교가 동아시아 지역 및 국제사회에게 어떠한 정책방향을 보일 것인가하는 가늠자를 제시하게 되는 것이다.

아시아의 공동체·공생 의식의 형성에 임하여 일본은 한반도, 대만의 식민지화를 비롯한 대아시아 침략주의와 태평양 전쟁이라는 負의 遺産으로 말미암아 당연히 지녀야 할 정치·외교적 무게를 발휘하지 못하고 있다. 일본의 경제력과 정치·외교적, 문화적 영향력과의 불균형은, 부분적으로는 일본이 과거청산을 완전히 결착시키려 하지 않는 태도에서 발생한다. 아무리 일본정부가 막연하게 유감과 사죄의 뜻을 거듭 표명해도 동아시아 지역국가들은 심정적으로 일본이 진정 참회하고 있다고 납득하지 못하고 있다.

전략적 이유로부터 현재 동아시아 지역국가들은 이러한 감정을 억누르고 있다. 한국·중국을 비롯한 동아시아 지역국가들은 일본의 자본과 기술을 필요로 하고 있다. 일본과의 우호관계유지는 동아시아 지역국가들의 국익에 연결된다. 그러나 일본으로부터 충분한 과거청산, 그리고 도의적 반성이 없다면, 중국을 비롯한 동아시아 지역국가들이 강해지고 통일한국이 힘을 얻었을 경우, 전략적 계산도 변하여 결코 수면 하에 잠들 수 없는 반일 감정이 다시금 분출하는 일도 생길 수 있다.<sup>21)</sup>

상기한 점에서, 일·북한 국교정상화에서 보이는 일본의 과거청산의 방식은 일본의 대동아시아 지역외교의 가늠자이자 동아시아 지역질서의 장래를결정하는 씨앗이 될 것이다. 더욱이 일본의 과거청산문제는 동아시아 지역을 넘어선 세계의 관심사이기도 하다.

한편 「교섭」은 과거청산을 매개할 필요도 없이 그 자체로 세계 최후의 냉전잔재로 남아 있는 한반도를 통하여 동아시아 및 세계의 문제로 연결된다. 한반도의 남북공존 통일문제는 남북한 당사자의 문제임과 동시에 탈냉

21) G. 요우(싱가폴 정보문화상), 「동아시아의 연대」, 「讀賣新聞」(1993.7.26) 참조.

전 시대의 동아시아 지역질서 및 신국제질서의 미래상을 좌우하는 국제문제이기 때문이다.

결국 「교섭」에 대한 일본의 대응은 일본이 「교섭」자체 뿐만 아니라 「교섭」이 지닌 다양한 문제를 어떻게 인식하고 해결해 나갈 것인가를 판단하는 기준이 될 수 있을 것이다. 또한 이를 통하여 앞으로 일본의 외교정책이나 동아시아 지역 및 세계 전략은 어떤 양상을 띠게 될 것인지, 그리고 경제대국 일본이 정치·외교·군사대국으로 갈 것인지 아닌지, 만약 이러한 대국이 된다면 그 구체적 모습은 어떠한 것이 될 것인지 등을 추측할 수도 있을 것이다.

### Ⅲ. 새로운 단계의 교섭과 일본의 대응

1992년 11월 이래 「교섭」은 「冬眠期」에 들어가 있다. 제1단계 교섭은 국교정상화를 위한 「일·북한 양측 고유의 문제」를 하나도 해결하지 못한 채 끝맺은 것이다. 그 후 일본측은 제1단계 교섭의 수석대표였던 나카히라 노보루(中平立)을 대신하여 새로이 엔도오 테츠야(遠藤哲也)를 수석대표로 임명(1993.3)하였다. 엔도오 수석대표는 북한과 IAEA와의 「특별사찰」 문제로 말미암아 교섭재개의 전망이 불투명하다고 하면서도, “언제라도 교섭재개의 용의는 있다”고 말했다.<sup>22)</sup> 그러나 북한측은 아직도 교섭을 재개할 의사를 보이지 않고 있다.

북한의 핵의혹 문제는 교섭재개를 방해하는 요인의 하나이다. 핵안전협정에 조인(1992.4)한 이후 북한은 수 차례의 「특정사찰」을 받아 왔으나, IAEA가 「특별사찰」의 수용을 종용하는 결의를 채택(1993.2.25)하자 이에 반발하여, NPT 탈퇴선언(1993.3.12)<sup>23)</sup>을 행했다. 한편 일본측은 제7

22) 「毎日新聞」(1993.6.11) 참조.

23) 중앙인민위원회 제9기 제7차회의의 「결정」과 정부성명, {조선중앙통신} 동일자 보도 참조.

차 본회담부터 「남북동시사찰」을 요구해 왔다. 이와 같이 북한의 핵의혹 문제는 일본 뿐만 아니라 한국과 미국, 그리고 세계각국이 그 해결에 노력하고 있는 관심사이다. 따라서 이 문제의 해결 없이는 「교섭」이 재개되기 어려운 실정이며, 재개되더라도 새로운 단계로 진전될 수 없을 것이다.

그러나 교섭재개를 방해하는 근본적인 요인은 적어도 북한에게 있어서는 일본의 「성의있는」 과거청산 의식의 결여와 일본의 「얼굴없는」 외교 스타일이다. 사실 북한의 핵의혹 문제에 대한 일본의 태도도 어떤 면에서는 일본의 「얼굴없는」 외교 스타일의 하나의 변형이라고 볼 수 있다. 따라서 이러한 요인이 개선 혹은 제거되지 않으면 「교섭」이 재개되기도 어렵고, 재개되더라도 새로운 단계로 발전하기 어려울 것이다.

교섭재개에 임하여 또한 재개 후의 교섭이 결실있는 진전을 보이는 新段階를 맞이하기 위하여 일본은 어떻게 대응하는 것이 바람직 할까. 결론부터 말하면 일본이 「성의있는」 과거청산 의식에 기초한 「얼굴있는」 외교, 환언하자면 다면성을 지닌 「교섭」문제를 왜소화시키지 않고 이를 계기로 일본판 「新外交」를 수립, 전개하는 일이다. 그리고 「신외교」를 바탕으로 한반도 전체 즉 남북한에 대한 과거청산을 동시적으로 행하며, 한·미·일 3국협력체제에 대한 유연대응을 통하여 이체제의 함정을 메워나가는 일이다.

### 1. 일본판 「新外交」의 수립

1989년 이래 소·동구 사회주의권의 「혁명적」 변혁에 따라 세계는 커다란 변혁기에 처해 있다. 더불어 동아시아 지역도 변화하고 있으며, 새로운 국가간 관계, 신질서를 모색하고 있다. 아시아의 사회주의권은 延命하고 있으나 세계적 변혁의 소용돌이에 휩싸인 실정이다. 중국은 개혁·개방으로 자본주의화하고 있으며, 몽고, 베트남, 북한 등도 그 뒤를 따르고 있다. 마치 “이데올로기도 역사도 종언”했고, “냉전이 끝나고 자유민주주의 진영이 승리”한 듯하다.

그러나 이데올로기도 역사도 종언할 리가 없다. 동서냉전 후에도 세계는

「탈사회주의 국가」의 문제, 빈부국의 남북문제, 경제문제, 인구문제, 환경문제, 민족문제, 군축문제, 무기이전문제, 인권문제, 지역주의문제 등 많은 문제에 도전해 나가지 않으면 안된다. 자유민주주의 진영은 냉전에 「승리」했기 때문에, 이러한 냉전 후의 세계문제 및 지역·세계질서의 개편에 큰 책임을 지고 있을 뿐만 아니라 스스로의 진영을 재편성해야 하는 부담을 안고 있다. 또한 동서냉전은 끝났을 지 몰라도 동아시아 지역, 특히 냉전의 최대의 희생자인 한반도에는 냉전이 지속되고 있다.

한편 제2차 세계대전의 패전국이던 일본은 냉전의 최대 수혜자로서 세계 제2의 경제대국이 되어 있다. 동서냉전 후 일본은 어느덧 세계각국과 유엔으로부터 경제대국에 상응하는 책임과 역할에 대한 요망과 기대를 받고 있다. 이를 계기로 일본도 국내개혁에 의한 국가개조, 즉 패전국으로부터 「보통국가」(normal state, Normal Staat)<sup>24)</sup> 에로의 전환을 모색하고 있으며, 유엔 안보리의 상임이사국, PKO활동 등에의 참여를 통한 정치·외교대국화, 나아가서는 군사대국화(?)를 기도하고 있다.

「55년체제」 붕괴후 일본이 지향하고 있는 국내개혁이나 국가개조의 앞에는 현대일본정치가 지닌 한계가 가로놓여 있으며, 외교면에서도 지금까지의 「얼굴없는」 외교에서 어떠한 얼굴을 지닌 외교로 전환할 수 있을 것인가하는 문제점을 안고 있다.<sup>25)</sup> 이곳에서는 현대일본정치가 지닌 한계를

24) 「보통국가」란 확고한 아이덴티티, 국가목표를 가지고, 국내외문제에 주체적으로 대응할 수 있는 나라로 정의한다. 일본의 경우, 이 개념은 연립정권의 구심점이 된 신생당 대표간사 오자와 이치로(小澤一郎)가 주장(「日本改造計劃」, 東京: 講談社, 1993. 참조)한 「보통의 나라」와 통하는 점이 있다. 또한 호소카와 수상은 “질 높은 실속있는 국가”로서 「實質國家」라는 개념을 내세우고 있다(「所信表明演說」, 1993.8.23).

25) 「보통의 나라」를 내걸면서 국가개조를 주장하고 있는 오자와는 현대일본정치의 한계를 인식한 점에서 경청할 만한 부분이 많다. 다만, 그는 대외문제에 대한 인식이 불충분한 탓인지 일본외교의 장래에 대해서는 유엔외교, 미국추종의교로서 충분하다는 견해를 보여줄 뿐이다(상계서 참조).

그러나 오자와의 정치개혁, 국가개조 및 외교에 관한 견해에는 중대한 함정이 숨겨져 있음을 파악할 필요가 있다. 이러한 함정을 지적하고 있는 저서 하나를 소개해 둔다. 아사이 모토후미(淺井基文), 『신보수주의—小澤新黨은 일본을 어디로 이끄는가』, 동경: 柏書房, 1993.

지적하거나<sup>26)</sup> 일본의 정치·외교·군사대국화가 지닌 문제를 지적하지는 않는다. 다만 「교섭」과의 관련성을 고려하여, 日本國家像을 결정하게 될 일본외교의 바람직한 모습, 즉 일본판 「신외교」는 어떠한 것이어야 할까를 생각해 보고자 한다.

#### 가. 냉전사고에서 신사고어로

호소카와 수상은 전술한 「所信表明演說」 및 「유엔연설」(1993.9.27)을 통하여, 국제국가 일본이 냉전 후의 세계평화질서를 구축하기 위하여 유엔 개혁·강화와 평화헌법 하에서의 유엔 평화유지활동에 적극적인 기여와 공헌을 행하여 군축, 핵비확산, 분쟁의 평화적 해결, 경제개발, 지구적 문제 등에 참여해 간다는 「적극외교」의 자세를 보였다.

그러나 현실적으로 일본은 호소카와 수상의 「적극외교」를 뒷받침할 수 있는 구체적 조치 가운데 평화유지활동이나 상임이사국 참가를 둘러싼 문제로 앓고 있다. 그 배경에는 강화되고 있는 평화유지활동에의 참가가 “기여와 공헌”을 명목으로 평화헌법의 개정, 군비증강, 해외확장 등으로 이어질 수 있으며, 상임이사국 참가가 국제사회 주도능력에 대한 의심과 군사대국화에 대한 우려를 일으킬 수 있다는 등 요인이 있다. 더욱이 그 근처에는 일본이 군사력에 의한 평화, 미국의 세계전략에의 편승, 아시아 경시, 일국평화주의 등 냉전사고에 젖어 있고, 따라서 아시아에 대한 과거청산을 게을리해 왔다는 요인이 도사리고 있다.

일본이 유엔 평화유지활동에 적극 기여·공헌하거나 상임이사국에 참가하는 것이 경제대국에 어울리는 「국제책임」(international responsibility)을 보다 충실히 수행하기 위한 것이라면, 이는 환영해야 할 일이다. 또한 필요하다면 평화헌법을 개정하는 일도 잘못된 일이 아니다. 문제는 이 모든 일들이 「올바른」 방향과 방법으로 달성되고, 행해지느냐에 달려 있다.

26) 이노구치 다카시(蝦口孝)는 현대일본정치의 한계를 지도성 결여론, 萬古不易論, 불투명론의 세가지로 정리한다. 蝦口孝, 『日本, 경제대국의 정치운영』, 동아시아의 국가와 사회6, 동경대학출판회, 1993. 참조.

즉 평화유지활동에의 참가가 군비증강이나 해외확장으로 이어지지 않을 것, 상임이사국 참여가 일본에 대한 의심과 우려를 초래하지 않도록 할 것, 평화헌법의 개정이 그 이념을 계승하고 개선시킬 것에 달려 있는 것이다.

무엇보다도 먼저 일본은 냉전사고로부터 탈패권주의, 미국과의 「정당한」 협조, 아시아 중시, 국제평화주의 등 新思考로 전환해야 한다. 신사고는 아시아 제국에 대한 「성의있는」 과거청산의식이 없이는 생겨날 수 없다. 바로 이러한 신사고를 바탕으로 일본은 일본판 「新外交」를 수립할 수 있을 것이다. 일본판 「신외교」는 일본의 「독자외교」이나, 신사고라는 正道에 기초한 일본의 「독창외교」이자 일본판 「도덕성 외교」이다. 그리고 일본의 대아시아 외교는 아시아 패권주의의 망령을 불식시킨 외교, 「脫亞入歐」로부터 「親歐美入亞」에로 전환된 외교를 지향해야 할 것이다.

#### 나. 대리인에서 조정자로

전술한 「소신표명연설」에서 호소카와 수상은 미일안보조약을 중핵으로 한·미·일 양국의 긴밀한 협력이 불가결하다고 하고, 또한 아시아·태평양 지역의 일원으로서 중국, 한국, ASEAN 제국 등 近隣諸國과 더 깊은 관계개선에 노력하겠다고 말했다. 현재의 세계정세와 동아시아 정세로 보아, “미일안보조약을 중핵으로 한·미·일 양국의 긴밀한 협력이 불가결함”은 분명하다.

다만 미일안보조약이 일본의 「쓸데 없는」 군비증강에 이용되거나 미일 협력이 일본을 미국 세계전략의 대리인으로 삼는 일은 경계되고, 회피되어야 한다. 나아가 일본은 미일안보조약을 정세변화에 맞추어 수정·개선하고, 미국과 「정당한」 협조 하에 그 세계전략을 조정하는 조정자의 역할을 수행해야 할 것이다. 일본이 미국의 대리인에서 조정자로 전환하는 일과 함께, 동아시아 지역국가들과의 과거청산에 더욱 힘쓰는 일은 21세기의 아시아 태평양 시대를 맞이하기 위해서 중요한 과제이다.

냉전기에 일본이 미국의 대소대결정책으로 말미암아 과거일본의 식민지

주의와 군국주의의 유산을 청산하지 못하고 동아시아 지역의 신뢰회복 공동번영의 실천을 기피하는 길에 접어든 것은 일본으로부터 직접적 피해를 입었던 근린제국의 일본에 대한 시각을 복잡하게 만들었다. 일본이 독립을 회복했던 대일평화조약(1952년의 샌프란시스코 조약)이 미·일안전보장조약 체결을 수반했던 일, 평화조약에 주요한 동아시아 제국이 참가하지 못했던 일은 일본이 얼마나 아시아로부터 遊離되어 있었던가를 보여주는 예이다.

냉전 후인 지금까지도 일본은 그 냉전의 이로움에 마비된 채, 미국의 대아시아 정책의 대리인 역할에 만족하고, 동아시아 지역국가들에 대한 「성의 있는」 과거청산을 게을리한 채, 이 지역을 경제진출의 대상지역으로 간주해 온 것을 부인할 수 없을 것이다. 과거의 범죄에 대한 청산노력을 게을리하고, 미국의 대아시아 정책에 「무비관적으로」 추종하는 한, 일본은 독자적인 대아시아 정책을 영위할 정신적, 도의적 기반조차 지닐 수가 없다.

일본이 “근린제국과의 더 깊은 관계개선”을 행하기 위해서는 먼저 “근린제국과의 더 깊은 과거청산”에 기초하여 미국의 대아시아 정책에 대한 「批判적인」 조정자, 근린제국 간의 분쟁문제 해결을 도와주는 「善意的」 조정자로 환골탈태하지 않으면 안될 것이다.

## 2. 한반도 전체에 대한 과거청산

「교섭」의 최대의제는 무엇보다도 일본의 과거청산문제이다. 그런데 일본의 자민당과 사회당은 「3당공동선언」을 통하여 “과거 식민지 지배에 대하여 깊이 반성하는 사죄의 뜻을 표명하고, 국교수립과 동시에 북한인민에게 입힌 손해에 대하여 충분히 보상해야 한다”고 인정한 바 있다. 이 선언은 전후 일본의외교사상 유일하다고 할 수 있는 일본 독자외교의 산물이었다.

그러나 「교섭」이 시작되자 일본정부는 이 선언의 정치적 도의적 구속력을 부인했을 뿐만 아니라 그 과거청산에 대한 「송고한」 정신마저 무시해

버렸다. 그리고 일본정부는 지금까지의 냉전사고에 기초하여 미국의 대북한정책의 대리인 역할을 수행하는 한편, 한국의 대북한정책의 약점과 한계를 틈타 자국이익을 최대화시키려고 노력하고 있다.

동서냉전이 끝났음에도 불구하고 아직도 냉전의 기운이 맴돌고 있는 남북한은 화해·공존·협력관계의 구축에 노력하고는 있으나 여전히 냉전적 적대·대립의식에서 탈피하지 못하고 있다. 그러나 일본의 과거청산에 대한 남북한의 원칙적 입장은 “구조약은 원천적 무효”, “일본의 양심과 도의에 근거한 과거청산”을 구하고 있는 점에서 일치한다.

남북한과 일본 사이에는 과거청산문제가 남아 있으므로 말미암아 정상적인 관계가 존재하지 못하고 있다. 한·일관계가 한일기본조약이라는 「비정상」 조약에 의한 「비정상관계」라면, 일·북한관계는 아무런 조약도 없는 「不正常關係」인 것이다. 이에 따라 남북관계가 진전되면 될 수록, 남북한과 일본과의 관계는 후퇴하게 되는 아이러니가 성립된다.

과거청산문제는 법률문제임과 동시에 이를 초월한 역사의식 및 양심·도덕의 문제이다. 일본이 과거의 식민지주의, 침략주의의 역사, 구조선의 주권과 국민의 존엄을 범한 죄에 대하여 눈을 감고 싶은 유혹은, 가해자의 오만이거나 일본인 마음 속에 잠재된 차별의식으로 연결된다. 사실 불행한 과거를 잊거나 이에 구애받고 싶지 않은 욕망은 일본보다도 남북한에게 더욱 강렬하게 존재한다. 그러나 와이츠젱커 독일 대통령이 “과거에 눈을 감는 자는 현재에도 맹목이 된다”는 말은 진리이다. 과거를 직시하지 못하고, 불행한 과거를 청산하지 못한 채, 남북한과 일본과의 「참된 우호관계」를 바랄 수 없는 것이다.

「교섭」에 임하고 있는 일본은 이를 계기로 「3당공동선언」의 정신에 돌아가 북한 뿐만 아니라 한국에 대해서도 「성의있는」 과거청산에 노력해야 한다. 즉 일본은 남북한의 원칙적 입장을 공유한 다음, 북한과의 국교「정상」화와 함께 한국과도 「새로운 기본조약」에 의한 관계「정상」화를 동시에 행해야 한다. 이러한 「정상」화가 가능하다면, 일본은 일본판 「신외교」에 기초하여 남북한 관계의 조정자, 남북통일의 보조자도 될 수 있을 것이다.

## 가. 북한 : 과거청산에 의한 국교정상화

새로운 단계의 「교섭」에 임하게 될 일본은, 의제1, 2, 4와 관련된 과거청산에 대하여 “구조약은 원칙적 무효”이며, 일본의 양심과 도의에 근거한 청산이라는 입장을 취한다. 이러한 입장에서 전술(2의 (1))한 문제를 「상호의 이해관계 및 남북, 한일관계를 해치지 않는 범위에서 정치적으로 타결」짓는다. 이 때 일본은 북한과의 국교정상화가 북한에 대한 경제진출의 수단 또는 남북분단 고정화로 이어질 지 모른다는 의심과 우려를 초래하지 않도록 배려를 잊지 않는다. 나아가 남북화해 및 협력과 통일실현에 양호한 국제환경을 만들어내는 조정자의 역할을 수행한다.

또 하나, 북한과 과거청산에 의한 국교정상화를 교섭하는 사이에 일본은 북한의 국가적 실체를 바르게 인식하려는 노력을 할 필요가 있다. 현재 북한은 한반도의 북반부에 존재하는 나라이며, 세계의 130여개국과 국교를 가지고 있는 유엔 가맹국이다. 그리고 북한이라는 국가적 실체는 다양하게 해석되고 있으나, 나쁜 이미지로서 異常視되는 경우도 있다. 이러한 北韓 異常視는 어느 정도 타당성을 가지고 있을 지도 모른다.

그러나 이것이 일본이 지닌 냉전사고, 오리엔탈리즘(구미의 동양에 대한 편견), 「조선」 멸시에 뿌리 박고 있는 것은 아닌지 반성될 필요가 있다. 이는 북한을 객관적으로 해석하고, 이해(Verstehen)하여 올바른 대북한정책을 세우기 위해서도 의미있는 일일 것이다.

## 나. 한국 : 과거청산에 의한 한·일 「非正常」관계의 정상화

냉전기의 안보상 이유로 한·일 양국은 미국의 프레젼스 하에 정치·경제·안보상 우호관계를 맺고, 동서냉전 후인 지금까지도 유지하고 있다. 그러나 양국의 우호관계의 이면에는 사회·문화·역사·감정적 비우호관계, 적대관계가 존재한다. 즉 한·일 관계는 분야, 영역별로 友敵關係가 교차하는 「비정상 관계」이다. 이는 「負의 구조」라고 할 수 있는 이중구조를

지닌다. 이러한 「비정상 관계」, 이중구조는 냉전시대의 산물이기도 하다.

지금까지 한국은 「교섭」이 지닌 문제를 남북관계와 북한내부의 문제에 미치는 영향에만 관심을 빼앗기고 있다. 한국은 「교섭」이 한·일 간의 「비정상 관계」를 재검토로 연결되고, 일본의 남북한 양측, 한민족 전체에 대한 과거청산문제를 안고 있음을 무시해 왔던 것이다. 일본은 이러한 한국의 鈍感이나 딜레마를 이용하여, 북한의 과거청산 요구에 대해서는 한일 기본조약과의 정합성이라는 공색한 논리로 대응해 왔다. 그러나, 일본도 한국도 과거청산문제에 대하여 「두번의 죄」를 범해서는 안된다.

일본은 「교섭」을 계기로 “구조약은 원천적 무효”, “일본의 양심과 도의에 의한 과거청산”에 입각, 한국과도 새로운 교섭을 시도하여 한일기본조약이라는 「비정상」 조약을 개정해야 한다. 말하자면 일본은 북한과의 국교 「정상화」를 달성시킴과 동시에 한·일 양국의 「비정상」 관계를 「정상」 관계로 바로잡아 「참된 우호관계」를 구축해야 하는 것이다.

#### 다. 과거청산의 방법

1993년 8월 4일 당시 자민당정권의 코오노 요오헤이(河野洋平) 관방장관은 從軍慰安婦에 대하여, “다수 여성의 명예와 존엄을 깊이 상처입혔다”고 사과와 반성의 뜻을 표명하면서 처음으로 강제연행을 인정했다. 그 직후 성립된 연립정권의 호소카와 수상은 취임(1993.8.9) 후 첫 기자회견(8.10)에서 일본의 과거 전쟁에 대한 인식에 답하여 “나 자신은 침략전쟁, 잘못된 전쟁이었다고 인식하고 있다”고 단언했으며, 전 사회당 위원장이던 도이 다카코(土井多佳子)는 중의원 의장 취임을 수락(8.3)하는 자리에서 戰後補償의 추진을 약속했다.

그 후 유감스럽지만, 호소카와 정권의 전후보상 추진은 분명히 어감이 약해져 갔다. 호소카와 수상은 「소신표명연설」(8.23)에서 “침략행위”<sup>27)</sup>라는 표현으로 후퇴시켰으며, 이 연설에 대한 기자대표의 질문에 대하여 “전후처리문제는 샌프랜시스코 조약에 따라 성실하게 대응해 왔다”고 함으로써 새로운 전후보상에는 소극적 태도를 보였다. 외무성 등 정부 내의

“보상문제는 決着完了”라는 견해에 굴복한 것이다. 다만 취임수락 이유의 하나로 “와이즈첵커 대통령과 같이 되어주기 바란다”는 주위의 설득을 들고 있는 도이 중의원 의장은 “전후보상에 관하여 근린 아시아 제국과의 교류를 포함하여 국회문제로서 취급하겠다”는 결의를 보이고 있다.<sup>27)</sup>

가키자와 히로하루(柿澤弘治) 정무차관은 「日中關係의 新段階」에 관한 논문<sup>28)</sup>에서 일본 국회가 태평양 전쟁 50주년인 1995년에 결정적 형태로 일본으로서의 사죄의 뜻을 표명할 것을 제창하고 있다. 그러나 일본이 아시아와 세계를 향해 양심과 도의를 보이고 신뢰를 얻는 일은 빠르면 빠를수록 이롭다. 예컨대 현재 「교섭」의 의제가 되어 있는 북한과의 과거청산 문제를 계기로, 일본이 한반도 전체와의 과거청산을 수행함으로써 그 모범을 보일 수도 있는 것이다. 이때 문제가 되는 것은 과거청산의 구체적 방법과 그 원칙으로서의 持續性이다.

우선 과거청산의 구체적 방법을 제시하고자 한다. 첫째, 전후보상을 포함한 과거청산문제에 관한 특별위원회와 집행부서를 국회와 행정부 내에 설치한다. 둘째, 국회가 과거청산에 관한 「결의」를 행하고, 국회와 행정부는 피해내용이나 문제의 소재를 조사, 그 진상을 규명해 간다. 셋째, 진상을 규명해 가는 한편 집행부서는 피해와 문제의 성격에 따라 보상 및 보상에 대신할 수 있는 조치를 취함으로써 지금까지의 「해결완료」 방식을 보완해 나간다. 그 밖에 피해자 개인에게 도달되는 정신적·물질적 보상, 재발방지를 위한 역사교육, 기념비 건설, 기금조성 등을 행해 나간다.

이렇게 구체적 방법에 기초하여 과거청산을 행할 때 언제나 문제가 되는 것은 「보상」에 관한 구체적 조치일 것이다. 보상에 관한 구체적 조치란 단지 「금전의 문제」가 아니며, 「금전의 多寡의 문제」는 더욱 아니다. 금전에 의한 보상조치는 법적, 역사적, 인도적 책임에 대한 성의를 표하는 중요한

27) 이 연설에는 “과거 우리나라의 침략행위나 식민지 지배 등이 . 다시금 깊은 반성과 사과 의 마음을 말한다”고 되어 있다. 침략「전쟁」에서 침략 「행위」로 후퇴했으나, 식민지 지배에 대한 사죄가 첨가되어 있다.

28) 「毎日新聞」(1993.8.14) 참조.

29) 『JAPAN ECHO』, 93년 특별호의 논문 참조.

수단의 하나일 뿐이다.

일본이 남북한 각각에게 행하는 보상에는 차이가 발생하지 않을 수 없을 것이다. 특히 북한과의 과거청산에 있어서 일본은 일찌기 한국에게 적용한 바 있던 「청구권·경제협력 방식」이 아닌 가해자와 피해자 간의 「보상방식」으로 충분한 보상을 해야 한다. 한편 한국과 새로운 「기본조약」을 개정·체결할 때, 한국측의 타당한 요구가 있다면 새로운 보상을 해야 할 것이다.

다음으로 과거청산의 원칙으로서 지속성을 제기하고자 한다. 일본에서는 침략전쟁인가 침략행위인가 라는 식의 논쟁 또는 「과거」청산이 아닌 「전후」청산의 논의가 행해지기 일쑤이나<sup>30)</sup>, 남북한의 입장에서 보면 너무도 편협한 논쟁, 논의에 불과하다. 일본과 남북한 사이에는—일본과 여타의 아시아국가사이에 도 차이가 있을 것이나—다른 아시아 제국과 달리 「과거」의 범위가 매우 넓은 것이다. 즉 일본과 남북한의 과거청산은 소위 대동아 전쟁, 태평양 전쟁에 따른 「전후」청산 만으로는 채워지지 않는, 식민지시대 및 근대 이전의 불행한 역사에 따른 「과거」청산을 포함한 개념인 것이다.

이러한 「과거」가 「결착완료」 방식으로 청산될 수 없다.<sup>31)</sup> 남북한과 일

30) 일본인 가운데는 자신들도 과거 일본의 침략전쟁의 희생자였다고 느끼고 있는 사람들이 존재한다. 이러한 입장에 서서 본인, 친족, 친구들이 침략전쟁에 가담했다고 인정하고 싶지 않은 사람들이 있을 수 있다. 그러나 이러한 “일본인의 피해자로서의 복잡한 마음”과 “국가로서의 침략 전쟁과 역사에 대한 평가”와는 구별되지 않으면 안된다. 더욱이 아무리 변명할 지라도, 일본의 침략을 받은 당사국이나 그 국민에게 있어 일본 의 식민지 지배와 전쟁도발은 「침략」 이외에 그 어떤 것도 아니다.

일본의 과거 역사에 대한 참회의식이 약해진 현재까지도 대다수 일본 인의 견해는 침략전쟁을 인정하고 있으며, 「전후」보상의 필요성을 인지 하고 있다. 예컨대 「毎日世論 포럼」에 따르면, 태평양 전쟁이 침략전쟁 (전체 59%, 남성 67%, 여성 51%), 전후보상에는 금전적 보상이 필요(전 체 55%)하다는 결과를 보여주고 있다(「毎日新聞」, 1993.9.9).

31) 아사히 신문사가 행한 전국世論조사에 따르면, 전후보상에 대한 일본정 부의 「결착완료」방식에 대하여, 일본국민의 찬성은 37% 뿐이었다. 반대 의견 가운데 “정부는 사항에 따라서는 보상요구에 응해야 한다”는 의견 이 51%였다. 또한 전후보상의 방식에 관해서는 “금전에 의한 해결 만이 아니라 진상규명이나 역사교육에도 힘을 기울여

본은 과거청산을 수행하기 위하여, 상호 간의 이해, 희생, 봉사, 성실, 인내, 용기 등의 덕목이나 인·의·예·지·신이라는 五常의 道德을 마음에 새기지 않으면 안될지도 모른다. 양측은 「世代를 뛰어넘는」 대화와 해결 노력을 거듭하면서 서로에게 무리한 요구를 억제하는 미덕도 지녀야 할 것이다.

「세대를 뛰어넘는」 과거청산을 지속시키는 과정에서 남북한과 일본의 양국민은 상처를 입고, 고민하며, 병에 걸리는 일도 있을 것이다. 그러나 엘리엇(T. S. Eliot)은 “진정으로 건강하기 위해서 우리들의 병은 더욱 악화되지 않으면 안된다”고 말했다. 또한 이러한 과정을 거치는 가운데 남북한과 일본은 「참된 우호관계」를 구축하고 남북통일과 아시아의 연대를 실현시켜, 세계평화와 공동번영, 새로운 질서와 문명을 건설해 나갈 수 있을 것이다.

### 3. 한·미·일 협력체제에의 柔軟對應

현 단계까지 미국의 대북한 정책기조는 소·동구식 변혁 = 「민주화」개혁과 「개방」을 촉진시켜 한반도 문제를 미국주도형으로 해결하는 것이었다. 이것은 미국의 동아시아 지역대책 및 북한에 대한 핵의혹 문제의 집요한 제기를 축으로 삼고 있었다. 한국과 일본도 미국의 정책기조에 동조해 왔다. 그러나 북한의 핵의혹 문제의 해결을 비롯한 한·미·일 3국의 대북한 정책에는 각각의 견해 차이가 존재하며, 이에 따라 3국협력체제에도 모순이 발생하고 있다.

첫째로, 북한의 소·동구식 변혁 유도는 소·동구 사회에서 보이는 극도의 혼란 동요의 증대 및 금후의 예측 불가능성으로 말미암아 그 변혁의 기준자체를 붕괴시켰다. 둘째로, 독일의 통일비용에 놀라 한국에 의한 흡수

---

야 한다”는 의견(35%)이 톱을 기록했다. 더욱이, 전후보상의 요구에 대한 일본정부의 대응에 관한 회답에서 세대 차이가 두드러졌으나, 20~30대에서는 거의 70%가 “사 항에 따라서는 응해야 한다”고 답하여 나이든 세대를 훨씬 능가했다.

「朝日新聞」(1993년 11월 13일, 14일) 참조.

통일의 유효성에 의문이 생겼다. 셋째로, 미국 국내사정의 악화에 따라, 미국주도의 신국제질서 형성에 무리가 발생했다. 넷째로, 남북한의 민족주의 양양에 따라 한·미 양국 간의 모순이 드러나기 시작했다. 따라서 한·미·일 3국은 북한의 핵의혹 문제, 앞으로 제기될 미사일 및 인권 문제에 관해서도 견해의 차이가 발생할 소지가 있으며, 결국 각각의 이해관계에 따라 북한과의 관계개선을 추진하게 될 가능성이 커졌다.

일본으로서는 「교섭」에 관하여 일견 한국과 미국의 대리인 역할에 충실해 온 것이 사실이나, 더 이상 「발뺨외교」나 「외압의존외교」에만 의존할 수 없게 되어가고 있다. 이제부터라도 일본은 현안에 따라 일본판 「신의교」를 내걸고, 이에 기준하여 「교섭」을 추진해야 할 필요성이 생겼다고 할 수 있을 것이다. 바람직하기는 일본이 한국과 미국의 대북한 정책에 관한 조정자로서, 한반도에 있어서의 냉전형 대결구조를 탈냉전형 화해·불가침·협력 구조로 전환시키고, 나아가 남북통일을 돕는 역할과 책임을 다하는 일일 것이다.

#### 가. 북한이 지닌 문제의 해결

일본은 「교섭」을 통하여 북한이 지닌 문제의 해결을 요구할 수 있는 한편, 다른 한편으로 북한 스스로가 해결할 수 없는 문제의 해결을 도울 수 있을 것이다. 이들 문제 가운데는 3국협력체제의 역할이 불가결한 것도 포함되어 있다. 현재에도 현안이 되어있는 북한의 핵의혹 문제와 개혁·개방 문제가 그것이다.

첫째, 북한의 핵의혹 문제에 대하여 일본은 지금까지 최초의 피핵국이자 비핵 3원칙을 지니고 있는 입장에서, 동아시아 안보와 핵무기 비확산을 위하여 강경한 자세를 보여 왔다. 앞으로도 일본은 3국협력체제 하에, 이 문제의 해결에 노력해야 할 것은 말할 나위도 없다. 다만 이러한 일본의 대응에는 두가지 점에서 한계가 있음을 지적하고자 한다.

하나는 일본이 북한의 핵의혹을 문제삼고 있으면서도 비핵 3원칙을 충실히 지키고 있지 않으며, 자국의 핵무장 저지에 관한 법제도적 장치를 마

런하고 있지 못하다는 점이다. 또 하나는 일본이 일방적으로 한국과 미국의 주장 만을 받아들이고 북한의 주장에는 귀를 기울이려 하지 않는다는 점이다. 일본은 북한의 핵의혹 문제해결에 노력함과 동시에, 자국의 명점을 보와 하는 일, 한국과 미국측과 북한측의 주장 모두를 비판적으로 검토·조정하는 일이 필요한 것이다.

둘째, 북한의 개혁·개방에 관한 일본의 대응에는 협조, 방관, 붕괴정책이라는 세 가지 선택지가 있을 수 있다. 지금까지 일본은 한국과 미국의 대리인 입장에서, 이 가운데 방관정책을 취해 왔다고 볼 수 있다. 그러나 북한의 개혁 개방에 관한 일본의 올바른 대응은 협조정책을 기초로 한·미 양국과 주변제국의 협력을 이끄는 일일 것이다. 다만 일본의 협조정책은 한·미 양국, 특히 한국의 협조정책을 추월하지 않을 것과 북한경제에 대한 경제종속·침략으로 이어지지 않을 것에 대한 배려가 필요할 것이다.

지금까지 북한은 스스로 「폐쇄시킨 국가」로 알려져 왔으나, 달리 보면 외부에 의하여 「폐쇄당한 국가」이기도 하다. 요즈음 북한은 그 한계가 있다고 할지라도, 부분적인 개방 및 개혁정책을 시도하고 있다. 일본을 비롯한 한국, 미국이 이 정책에 협조한다면, 북한 내부의 개혁·개방「파」의 입지가 강화되고, 결국 북한은 경제부문의 개혁·개방으로부터 정치·외교·사회 등 체제 전반의 개혁·개방 마저 시도하게 될 것이다. 이렇게 되면 바로 한·미·일 3국을 비롯한 국제사회가 바라는 대로, 북한은 문호를 개방하여 「국제사회의 일원」이 되는 것이다.

#### 나. 한국의 對北韓政策이 지닌 限界의 해소

한국은 냉전사조에 기초한 대북한정책에 의하여 「교섭」에서 문제되고 있는 과거청산이라는 민족문제를 소홀히 취급해 왔다. 또한 한국은 일본과 마찬가지로 미국의 대북한 정책기조에 추종해 왔다. 더욱이 한국은 북한의 개혁 개방 정책이나 여타의 정책 또는 주장의 의미를 객관적이고 민족적 입장에서 「해석·이해」하려는 노력을 기울이지 않았다. 한국의 대북한 정책에도 여러가지 한계와 문제점이 있었음을 인정하지 않을 수 없다.

일본은 한국의 대북한 정책이 지닌 한계와 문제점을 이용할 것이 아니라 이를 해소할 수 있도록 도와주어야 한다. 예컨대 일본은 자진하여 한국과의 과거청산을 시도함을 통하여 한국의 대북한 정책이 「바른 방향」으로 이끌어질 수 있도록 유도할 수 있는 것이다. 또한 「교섭」의제에 따라서는 일본이 한국일변도정책이나 북한적대정책을 적절한 방향으로 전환할 수도 있을 것이다.

일본이 한국일변도정책을 고치고 북한적대정책을 전환시키는 것이 경우에 따라서는 남북통일을 저해하기는 커녕 이를 도와준다는 점을 한국정부에게 이해시켜야 한다. 일본이 상기한 「신외교」에 기초하여 북한과의 국교 정상화를 이룩한다면, 한국정부도 이것이 남북화해와 남북통일을 실현하기 위하여 유익한 국제환경을 형성시킬 것임을 긍정할 것이다.

일본은 한국의 대북한정책이 지녀 온 한계와 문제점을 해소시킬 수 있는 기회를 맞이하고 있다. 한국의 문민정부는, 일본정부가 기존 한국의 군사정권과의 不淨한 상호의존의식을 버리고 자주적인 대북한정책을 수립하려는 노력을 이해할 것이기 때문이다. 이때 일본은 일본의 대북한정책 변화가 어디까지나 한국의 정책변화를 보조하는 것이며, 한국 및 미국의 대북한정책을 조정하는 것임을 명심해야 할 것이다.

#### 다. 미국의 대북한정책이 지닌 문제의 해결

북한에서의 소·동구식 변혁, 미국주도형의 한반도문제 해결을 지향하는 정책은 미국의 대북한 정책기조이나 잘 생각해 보면, 이것 자체가 미국이 취할 수 있는 선택지의 하나에 불과하다. 문제로 삼을 것은 이러한 정책기조가 미국이 냉전기에 취해 온 「힘의 정책」에 근거하고 있다는 점이다. 구체적으로 말하자면 이는 첫째, 북한의 힘을 약화시키기 위하여 주변동맹국인 한국과 일본의 힘을 對峙시킨다는 對症療法的 어프로치, 둘째, 미국 또는 여타 대국의 정책을 정당화시키고, 나아가 유엔을 대국정책의 집행기관으로 삼는 정책, 셋째, 북한이 지닌 문제에 대한 2중기준(double standard)의 적용 등에 뒷받침되고 있는 것이다.

미국은 이제까지 한국과 일본의 군사력 강화에 관대해 왔으며 이들 동맹국과의 군사관계 강화에는 열심이었던 반면, 북한의 핵개발 문제 등에 대해서는 지극히 엄격한 자세를 취해 왔다. 이러한 정책은 냉전기, 또는 남북의 힘관계가 한국측에 불리했을 시기에는 그 나름대로 정당한 이유가 있었다. 그러나 오늘날에는 힘의 불리에서 오는 위기의식이 강한 쪽은 한국·일본측이 아니라 북한측이다. 더욱이 한국은 미국 일본과의 협력관계를 유지하고있으며, 중국, 러시아와도 국교를 맺어 이제 한국에게 적대하는 대국은 존재하지 않는다.

그럼에도 불구하고 미국은 북한의 위험성만을 강조하면서 한·미 팀스피리트 훈련, 미·일 군사협력체제의 강화를 추구함으로써 북한이 자신을 지키기 위해서는 어떤 수단이든 취하겠다는 심정으로 빠져들고 있는 점을 고려하지 않았다. 그리고 북한이 서방측으로 문호를 개방하기 위해 시도하는 일본과의 국교정상화를, 북한의 핵의혹 문제를 방패삼아 견제해 왔다.

일본은 미·일동맹이나 유엔의 틀 속에 안주하는 정책만으로 만족해서는 안된다. 일본의 이러한 정책에는 동아시아 제국도 안심하지만은 못할 것이다. 더욱이 북한은 일본이 이러한 정책에 안주하는 한, 일본과의 국교정상화 교섭에서 소기의 성과를 올릴 수 없다는 것을 인지하고 있을 뿐만 아니라 일본의 장래에도 불안을 느끼고 있을 것이다.

미국의 대북한 정책에 대한 일본의 바람직한 대응은 미국의 정책에 유연 대응함으로써 이것이 지닌 문제점을 해결해 나가는 일이다. 나아가 일본은 북한과의 교섭을 일본판 「신외교」에 기초하여 타결시킴으로써 북한을 동아시아 지역사회 및 국제사회의 일원으로 맞이한 다음, 새로운 동아시아 지역질서, 아시아판 안보협력체(CSCA)의 수립에 공헌하는 일이다.

#### IV. 맺음말

제 1 단계 교섭까지 일본이 「교섭」에 대응해 온 것으로만 판단하면 필자

가 서술한, 신단계 교섭에서 일본이 취해야 할 대응은 「바람직한 것」이기에 現實과 遊離된 理想처럼 보인다. 어쩌면 다음단계의 교섭에서 일본은 기존의 외교방식에 따라 「교섭」을 진전시켜 한국과 미국이 바라든 바라지 않든 북한과도 「비정상」관계를 맺는데 성공할 지도 모른다.

만약 이것이 현실이라면 이러한 일·북한 국교정상화는 북한에게 恨을 남긴 채 남북한과 일본과의 과거청산문제를 다음으로 연장시킴을 의미할 뿐이다. 일본이 일·북한 국교수립 후 아무리 교묘하게 남북한 등거리 정책을 행하더라도 남북한, 그리고 일본에서는 남북통일 방해론, 통일한국 가상적국론, 식민지 지배 합리화론 등이 맴돌게 될 것이다.

또한, 북한과의 국교수립으로 한반도의 과거청산이 「결착완료」라고 간주한 채 「보통국가」 일본이 강화 중인 유엔 평화유지활동에의 참여를 확장시키고, 평화헌법을 개정하고, 상임이사국이 되는 방향으로 진행된다면, 남북한은 물론 동아시아 제국도 일본의 정치·외교·군사 대국화에 대한 우려를 버리지 못할 것이다. 그 사이 남북통일이 실현된다면, 통일한국과 일본 사이에 대항관계가 격화될 것이라는 논의<sup>32)</sup>가 타당성을 지니게 될 수도 있다.

그러나 「교섭」에 대한 일본의 바람직한 대응에 의하여 일·북한 및 한·일 국교「정상화」가 동시에 이루어진다면 남북한과 일본은 필요없는 갈등과 마찰, 눈에 보이지 않는 반감, 증오, 공포 등에 의한 「쓸데없는 힘의 소모」로부터 해방되고, 모든 분야에서 「진정한」 우호, 협력, 교류나 「건설적인」 경쟁, 토론 등이 있는 「참된 우호관계」를 시작할 수 있다. 이를 통하여 상호의 잠재력이 啓發된다면, 일본과 남북한, 통일한국은 동아시아 제국의 잠재된 문명의 힘을 재생시켜 21세기의 아시아 태평양 시대와 새로운 세계문명의 시대를 구축하는 주역이 될 것이다.

사뮤엘 헌팅톤은 두 개의 흥미있는 논문을 발표하고 있다. 하나는 일본의 대두를 견제하기 위하여 한반도의 통일을 촉진시켜야 한다는 취지이다.

32) James A. Winnenfeld, et. al., *A New Strategy and Fewer Forces : The Pacific Dimension*, (Santa Monica, CA : Rand, 1992), chap.2 and 4.

33) 또 하나는 냉전 후 새로운 단계에 들어가고 있는 세계정치가 직면할 갈등이 이데올로기나 경제적 갈등이 아니라 문화적 갈등(cultural conflict)이며, 이로 말미암아 세계는 文明들간의 衝突(the clash of civilizations)을 겪을 것이라는 취지이다.<sup>34)</sup>

물론 통일한국과 일본이 헌팅톤의 注文대로 상호 견제세력이 될 것인지, 「참된 우호관계」를 토대로 동아시아 지역 및 세계의 동반자가 될 것인지는 양국의 주체적 선택에 달려 있다. 또한 냉전 후의 세계는 문명들간의 충돌을 겪을 것이라는 취지에는 비판<sup>35)</sup>이 있을 수도 있다. 그러나 만약 문명의 충돌이 찾아 올 것을 가정할 때, 양국이 이를 저지하는 협력자가 될 것인지, 아니면 서로 견제 대립함으로써 이에 말려들 것인지 역시 양국의 주체적 선택에 달려 있을 것이다. 「교섭」을 계기로 남북한과 일본이 이러한 주체적 선택의 岐路에 서게 되는 것은 아닐까?

33) Samuel Huntington, "America's Changing Strategic Interests," *Survival*, Vol.1, No.33(January / February 1991).

34) Samuel Huntington, "The Clash of Civilizations?", *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3(Summer 1993).

35) 헌팅톤의 논문은 큰 반향을 일으켰으며, 곧 바로 그 취지에 대한 여러 가지 비판론도 일어났다. "On 'The Clash of Civilizations'", *Foreign Affairs*, Vol. 72, No.4(September / October 1993), pp.2~26.

〈자료-1〉 「교섭」에서의 양측 주장의 요점

북한측	일본측
<p>議題1 : 기본문제</p> <p>－ 구조약의 평가 구조약은 일본이 무력으로 「조선」을 점령하여 강제적으로 체결한 것으로 당초부터 불법 무효임.</p> <p>－ 관할권 문제</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국가 간의 국교수립에서는 관할권의 명기가 논의되지 않음.</li> <li>○ 만약 관할권을 명기할 경우, 조선반도 통일을 염두에 두어 「조선은 하나이며 평화적으로 통일되어야 한다」는 전제로 행함.</li> </ul> <p>－ 정합성 문제 한일관계는 朝・日 間의 불행했던 과거를 올바르게 청산하지 않은 채 타결된 것으로서, 일・북한 간의 타결을 한일관계 틀에 맞출 수 있음.</p> <p>－ 조선의 해방과 독립 문제 조선인민은 오랜 동안 항일무장투쟁을 전개하여, 제2차 세계대전에서 연합군과 힘을 합쳐 일본제국주의를 몰아내고 해방과 독립을 찾았음.</p>	<p>구조약은 「이미」 무효이나, 당시로서는 합법적으로 체결되어, 유효하게 실시되었음.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일한관계를 해치지 않는 관점에서 공화국의 관할권을 명기함.</li> <li>○ 停戰라인을 관할권으로 하며, 「조선은 하나이며 평화적으로 통일」이라는 전제는 받아들이지 않음.</li> </ul> <p>일・조관계는 일한관계의 틀 속에서 이에 맞추어 타결해야 함.</p> <p>조선은 샌프랜시스코 조약에 따라 일본으로부터 분리독립했음.</p>

북한측	일본측
<p>議題2 : 경제적 제문제</p> <p>- 보상문제</p> <p>조·일 양국관계는 가해자와 피해자의 관계임. 일본은 조선을 무력으로 점령하여 식민지 지배를 강제하고 조선인민에게 한없는 다대한 인적·물적 피해를 가했음.</p> <p>일본은 20만 종군위안부와 100만 희생자, 600여만의 강제연행문제에 대한 보상책임을 벗을 수 없음. 따라서 일본은 정치·도덕적, 국제법적 견지에서, 또 자기자신을 위해서도 보상해야 함.</p> <p>일본은 전후, 적대정책 특히 조선전쟁에 무력을 파견, 피해를 주었으므로 보상책임을 취해야 함.</p>	<p>조선은 법적으로 일본에 병합되어 분리독립 되었음에 입각, 재산·청구권으로 처리되어야 함. 이 경우에도 청구하는 측이 사실관계에 관한 근거를 제시, 입증해야 함.</p> <p>종군위안부에 대한 보상을 재산·청구권 범위 내에서 고려할 수 있음.</p> <p>전후 45년간의 不正常 관계에는 일본의 책임이 없음.</p>
<p>議題3 : 국제문제</p> <p>국제원자력기관의 특정사찰에 따라, 우리의 핵정책은 목적에 기초한 것임이 확인되었음.</p> <p>「남북상호사찰」이 해결되지 않음.</p>	<p>「핵병기 개발의혹」을 불식하지 않고는 일·조관계를 개선할 수도, 회담을 전진시킬 수도 없음.</p> <p>「남북상호사찰」을 행해야 함.</p>

# 호소가와 新政府의 對外政策展望

金 永 椿\*

## ◁ 目 次 ▷

- |                |                      |
|----------------|----------------------|
| I. 머리말         | IV. 亞·太 및 동북아에 미칠 영향 |
| II. 신정부의 등장배경  |                      |
| III. 신정부의 정책기조 |                      |

## I. 머리말

자민당은 지난 55년 보수대통합이후 금권정치를 기초로하여 38년간 일본을 통치해왔다. 이러한 자민당의 일당권력독점은 최근 하타(羽田)派 등의 탈당(新生黨 창당)과 총선에서의 패배로 인해 붕괴되었다. 이는 선거에서 선전한 8개정파의 연립을 가능케하였고 결국 자민당을 야당으로 전락시켰다. 자민당 선거패배의 원인은 다양한 측면에서 볼 수 있으나 근본적인 원인으로서 잇다른 정치스캔달과 장기적인 일당의 파벌정치에 대한 국민들의 실망과 냉전이후 새로운 시대상황의 대두로 볼 수 있다.

이후 등장한 호소가와(細川)정권은 8개정파의 연립정권이 갖는 잠정적·

\* 民族統一研究院 研究委員

과도기적 성격을 갖고 있으나 반면에 호소카와 개인에 대한 높은 국민적 지지도와 여당의 프리미엄때문에 정권이 쉽게 무너지지 않을 것이라는 시각도 있다. 그러나 취임 3개월째를 맞이하는 호소카와 총리는 年內에 타결 지어야할 정치개혁과 아울러 연립내각의 붕괴를 초래할 수도 있는 세가지 중대문제 즉, 금권정치제도 문제, 세제개혁 문제, 쌀시장개방 문제에 직면해 있다.<sup>1)</sup>

이러한 어려운 상황에서 호소카와 총리는 신정부의 대외정책은 기존 자민당의 대외정책을 유지 계승할 것임을 천명하였다. 따라서 본고는 호소카와 정권의 등장배경과 신정부 대외정책의 모태인 자민당의 대외정책, 그리고 신정부가 추진하려는 외교 안보정책이 무엇인가를 살펴보고 이러한 정책이 동북아시아 및 아 태지역에 미칠 영향에 대하여 분석해 보기로 한다.

## II. 신정부의 등장 배경

### 1. 국내정치요인

신정부는 지난 8월6일 개최된 중의원 본회의에서 일본신당의 호소카와(細川)당수가 총리로 선출되면서 정식 출범하였다. 이러한 신정부의 출범을 가능케한 국내정치적 요인은 자민당의 분열과 총선에서 신당들의 선전을 들 수 있다. 또한 자민당 분열의 원인으로는 일당의 장기권력독점에 대한 국민들의 염증감, 잇따른 대형 정치스캔달에 대한 실망, 그리고 당내 신보수주의 세력의 정치개혁 의지를 지적할 수 있다.

여기에서 자민당의 장기권력독점에 대한 국민들의 염증을 잠재적인 분열의 원인으로 규정할 수 있다면 대형 정치스캔달과 신보수주의 세력의 정치개혁의지는 상호연관성을 갖는 현재화된 분열의 원인으로 규정할 수 있다.

1) *News Week* 1993. 11. 8, pp. 18-20.

대표적인 대형 정치스캔달은 일본정계의 음성적 정치자금 모금과 탈세, 뇌물수수 등으로 대표되는 리쿠르트 스캔들(1989, 6)과 수십명의 정치가가 연루된 사가와 큐빈(佐川急便) 스캔들(1991.6)이다. 이러한 대형 정치스캔달로 인해 자민당 최대파벌인 타케시타파의 파벌영수인 타케시타 前수상, 제일의 실력자인 가네마루(金丸) 前부총리가 불명에 퇴진하자 자민당은 오부치(小淵)파와 하타 오자와파로 분열(1992. 12)하였다.

하타파는 하타 前대장상과 오자와 前자민당간사장을 중심으로 46명의 소수파별로 출범하였다. 이들은 자민당 지도부가 진정한 정치개혁 추진의 사가없음을 비판하면서 정치개혁과 정개개편을 주장하였다. 특히 오자와는 가네마루와의 밀접한 관계에서도 불구하고, 전후 세대를 대표하는 신보수주의 정치지도자로서 향후 일본정치를 주도해 나갈 인물로 주목 받아왔다. 신보수주의는 기존의 보수지향적 맥락에서 정치 경제적 자유주의를 추구하는 동시에 민족주의 강화를 통하여 국제적 역할증대(PKO 파병 등)를 모색하려는 1970년대 말부터 비롯된 새로운 사조이다.<sup>2)</sup>

사가와 큐빈 스캔달 진상규명에 대한 국민들의 불신과 불만은 가네마루가 탈세혐의로 체포(1993.3.6)되면서 증폭되었고 정치개혁 요구의 수위가 더욱 높아졌다. 하타파는 이러한 위기상황을 돌파할 수 있는 정치개혁이 진전되지 않을 경우에 탈당도 불사할 것임을 공언하였다.

이러한 와중에서 국회는 지난 4월부터 정치개혁관련 4법안(공직선거법 개정안, 정치자금규제법개정안, 政黨助成法案, 중의원의원선거구 확정위원회설치법안) 심의에 착수했으나 결국 선거법의 개정방향을 놓고 여야간에 합의를 도출하지 못했다. 선거법 개정에서 자민당은 중의원선거를 현행 「중선거구제」에서 정족수 500명의 「단순소선거구제」, 사회 공명당은 지역구 300, 비례대표 200의 「소선거구비례대표병용제」를 주장하였다. 양측은

2) 오오다케 히데오(大嶽秀末)는 신보수주의를 경제적 자유주의(laissez faire liberalism), 대외적 전통주의(nationalism), 사회적 자유주의로 보았으며, 여기에 나카소네의 일본의 국제화국가의 의지를 추가시켰다. 大嶽秀末, “中會根 政治の イテオロキ—とその國內政治的背景” 「同人紙レ ウアイアサン特輯: 新保守主義の擡頭」(1987年 第1號), pp. 73-91.

각각 자신에 절대적으로 유리한 개혁안을 내놓고 타협을 거부하였다. 미야자와 총리는 내외의 우려를 무릅쓰고 선거법 개정을 포함한 정치개혁법안의 처리 강행을 결정하였다. 이러한 미야자와의 의도는 실현 가능성 없는 정치개혁법안을 국회에 상정하여 명분을 살리고 법안이 성립되지 않은 책임은 야당에 넘기면서 현상유지를 노린 것이었다. 그러나 이는 미야자와의 결정적 실책이었다고 평가되고 있다.

자민당의 반대에 부딪친 야당은 내각불신임안을 제출하였다. 내각불신임안은 자민당내 하타 오자와파의 이탈로 통과되었고 이에 맞서 미야자와 총리는 국회를 해산하였다. 이를 계기로 36명의 의석을 가진 하타파가 자민당을 탈당하게 되고 결국 자민당 권력독점 종말의 첫 신호탄이 되었다.

자민당을 탈당한 하타 오자와파는 新生黨을 창당하였고, 또다른 개혁세력 10명도 탈당하여 新黨 사키가게(先驅)를 창당하였다. 이들은 창당이후 즉각 총선준비에 착수하였다. 총선은 신당들의 승리와 자민당과 사회당의 참패로 끝났다. 자민당은 과반수의석 확보에 실패하고, 사회주의 강령포기 선언까지 하면서 선전한 사회당은 많은 의석을 상실했다. 이러한 정계 개편의 소용돌이 속에서 비자민 연립정권 수립의 문제는 불가피한 당면과제로 부상했고 결국 호소카와 연립정권이 등장하게 되었다.

## 2. 냉전이후시대의 국제정치요인

미·일·중 소와 남북한의 대립구조가 지배하던 동북아에서는 한·미·일 남방3각관계와 북한 중·소와의 북방3각관계간의 복잡하고 첨예한 갈등관계가 1980년대 중반까지 지속되어 왔다.

그러나 1985년 5월 고르바초프 소련대통령의 개혁정책이 시작된 이후 과급 확산된 사회주의권의 대변혁, 중거리핵전력(INF)폐기협정(1987), 몰타정상회담(1989), 베를린장벽의 붕괴에 이은 독일통일(1990. 10.3), 유럽안보회의(CSCE)에서의 냉전종식선언(1990), 소연방의 해체와 독립국가연합(CIS)의 발족(1991. 12) 등과 같은 일련의 사태진전과 함께 국제질서는 근본적으로 재편되고 있다. 새로운 국제질서는 이데올로기적 대

립이 완화되면서 구조가 본질적으로 변화하고 있는 바, 그 기본성격은 냉전체제에서 국제적 위상정립의 결정요인이었던 군사력과 이념의 중요성이 상대적으로 감소하고 경제적 실리추구가 강조되는 질서로 변화하고 있다. 이와 같이 유럽에서 시작된 국제질서의 변화 움직임은 아·태지역에도 파급되어 동북아 정세에도 탈냉전 기류가 형성되고 있다.<sup>3)</sup>

냉전기의 동북아 질서는 미·소 양극체제라는 세력균형에 바탕을 둔 것이었다. 그러나 양자적 동맹관계를 중심으로 유지되고 있던 동북아질서는 최근 미·러연방의 상대적 국력쇠퇴로 미·러·중·일 관계에 변화를 보이면서 다원화되고 있다. 즉, 상대적으로 국력이 약화된 미국, 구소련에 비해 상당히 약화된 러시아, 독자적 외교정책을 추구하는 중국, 그리고 경제대국에 걸맞는 정치적 역할증대를 모색하는 일본의 4강구조가 정착되고 있다. 그러나 냉전이후 정치·경제적 측면에서 동북아국가간의 협력 및 대립구조가 4강체제로 다원화 되었음에도 불구하고, 군사적인 힘의 배분이라는 차원에서는 동북아질서에 근본적인 변화가 있다고 보기 어려운 상황이다. 이는 동북아에 아직 군사전략적 대치지역이 존재하기 때문이다. 중·소국 경지대, 한반도 이외에 극동의 오호츠크해를 중심으로 한·미·러·일의 대치상태가 상존하고 있다. 또한, 동북아의 다원화 현상에 대하여 각국은 동북아의 세력균형 및 군사균형의 변화가 자국에 불리하게 작용할 것을 우려하여 군비증강추세도 보이고 있다.

냉전체제의 붕괴로 빚어진 새로운 국제질서 재편과정에서 일본은 경제력에 걸맞는 국제적 역할증대를 추구하고 있다. 동북아에서 미국의 영향력은 상대적으로 축소되고 있으며 러시아와 중국은 국내문제의 해결을 위하여 국제문제에 주력할 여유가 없다. 따라서 일본은 미국의 동반자로서 자국의 역할을 증대시킬 수 있는 호기를 맞고 있는 것이다. 부시 미대통령의 방일(1992.1.7~10)을 계기로 미·일 양국정상은 「도쿄선언」을 채택하였다. 이 선언에서 양국은 냉전체제 붕괴후 세계평화와 번영을 추구하기 위해

3) 한·소수교, 중·러화해 무드, 한·중수교 움직임, 남북한 UN 동시가입과 남북 고위급회담, 일·북한 수교회담, 미·북한관계 개선을 위한 실무자급 접촉 등은 동북아정세가 전환되고 있음을 시사하고 있는 실례들이다.

‘세계적 동반자관계(global partnership)’를 기반으로 21세기의 도전에 공동대응하기로 하였다. 이는 동서냉전 종결과 소련·동구의 변혁으로 세계 질서가 근본적으로 변화하고 있다는 전제하에 미·일양국이 대등한 책임을 지고 역할분담을 하여야 한다는 것이다. 즉, 소련·동구 및 제3세계의 개혁을 지원하는데 있어서 일본의 보다 많은 경제적 지원이 요구되는 한편, 미국은 일본의 정치·군사적 역할증대를 적극 지원하겠다는 의미로 해석되고 있다. 이러한 맥락에서 미국은 일·러 간의 현안인 북방4개도서에 대한 일본의 입장 및 일본의 유엔평화유지활동(PKO) 참가에 대하여 지지를 표명한 바 있다.

미국은 향후 역할분담의 증대를 요구하면서 일본의 정치·안보적 역할의 점진적 증대는 용인할 것이나 일본의 독자적 외교정책 추구 등 脫美현상은 억제해 나갈 것이다. 미국정부가 일본의 평화헌법과 미·일안보체제의 유지 필요성에 대하여 강조하고 있는 것은 미국이 극동전략의 거점으로서 일본을 미국의 안보유산하에 계속 묶어두겠다는 의도로 해석될 수 있다. 이 점에 대해 일본의 공식입장도 미국과 크게 다르지는 않다. 일본은 동남아시아의 해상수송로 안전확보, 한반도와 중국의 불안정, 그리고 소련의 잠재적 위협 때문에도 미·일안보체제의 유지가 필요하다고 판단하고 있다.

그러나 일본은 동북아 4강구도의 다원화현상과 미국의 아시아지역 병력 감축계획에 의한 세력공백이 역내 정치적 갈등을 유발시킬 수 있다고 판단하고 이에 대비하여 방위력 증강과 방위지역확대를 계속 추진하고 있다. 아직까지는 일본에서 현행헌법의 고수 및 미·일안보체제유지가 기본방침을 이루고 있지만, 최근 신보수주의가 확산됨에 따라 미·일동맹 성격의 재조정 및 개헌 주장까지도 제기되고 있으며 국제적 역할증대론이 강하게 대두되고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 2차대전 이후를 지배해 왔던 양극간의 냉전구조는 구소련을 중심으로한 공산주의 불력이 붕괴되면서 다원화의 길로 접어들고 있다. 이와 더불어 일본사회도 그동안의 좌우이념대립 구도에서 탈피하여 이념적 다원주의를 추구하는 사회로 전환하였다. 이러한 와중에서 신보수주의가 정계에 확산되면서 지배적인 정치이념으로 자리잡고 이러한

이념적 기반위에서 호소카와 정권이 수립된 것이다.

### III. 신정부의 정책 기조

호소카와 정부의 대내외 정책방향을 간략히 예상해보면 다음과 같다.

우선 대외정책은 지역 및 세계적 차원의 안보역할확대, 러시아연방의 잠재적 위협에 대한 방어, 중국에 대한 협조와 견제, 경제협력의 전략적 이용 그리고 한반도 안정이라는 기존의 자민당정책을 계승하리라 전망된다.<sup>4)</sup>

또한 전쟁책임 인정 및 반성 등을 통한 과거사 치유정책을 수행할 것이며, 이를 통해 자민당정권보다도 더 적극적으로 유엔 안전보장이사회 상임이사국 진입 등 국제역할증대 정책을 펴리라 예상된다. 한편 대내정책은 쟁점화되어 왔던 정치개혁법안(소선거구 비례대표 병립제 등)을 연내 국회에서 통과시키려 할 것이며, 우루과이라운드협상의 연내타결과 관련한 국민여론 조성 및 국제적 역할증대의 일환인 자위대 해외파병과 관련한 개헌문제에 주력할 것이다.<sup>5)</sup>

#### 1. 자민당의 정책 기조

##### 가. 지역 및 세계적 차원에서의 안보역할 확대

탈냉전이후 국제정치는 종래의 군사력 위주의 고위정치(high politics)에서 경제력 위주의 하위정치(low politics)로 변화하고 있다. 이에 따라 일본은 경제적 초강대국에 걸맞는 정치·군사적 역할을 모색하고 있으며, 미국과의 협력하에 세계 및 아·태지역에서의 안보문제에 관한 발언권을

4) 호소가와 정부는 8당파간의 「聯立政權樹立에 관한 合意事項」(1993.7.29)에서 자민당 정권의 정책을 그대로 유지할 것을 천명하였다. 朝日新聞 1993. 7. 30.

5) News Week 1993. 11. 8. pp. 18-20

강화하려고 하고 있다.

미국은 국제질서의 안정을 위하여 일본의 경제력을 활용하고자 하고 있으며, 일본 역시 경제력에 상응하는 정치·군사역할(PKO파병 등) 증대를 모색하고 있다. 향후 동북아 및 아·태지역의 국제정치·경제질서는 미국의 우위가 유지된 상태하의 미·일 「兩頭體制」로 안정을 유지할 것으로 보여진다.<sup>6)</sup>

#### 나. 러시아연방의 잠재적 위협에 대한 방어

역사적으로 구소련은 일본의 안보에 있어서 가장 위협적인 존재였다. 1970년대에 미국, 중국, 일본이 구소련을 가상의 敵으로한 3각 안보협조 체제를 구축함에 따라, 구소련은 이에 대응하여 동북아지역에 군사력을 증대시켜 왔다. 이와 같은 구소련의 군사력 강화에는 미·일·중의 전략적 협력관계에 대처하는 한편, 북방도서 문제를 둘러싼 향후 대일협상에서 유리한 위치를 확보하려는 의도도 작용하였다.<sup>7)</sup>

최근 러시아의 국내정세를 볼 때, 러시아가 과거에 비해 일본에 대한 군사적 위협을 강화할 것으로 예상되지는 않는다. 그러나 러시아 극동군의 존재는 일본에게 엄연한 군사적 위협으로 상존하고 있다.<sup>8)</sup> 따라서 이에 대한 일본의 경계는 지속될 것으로 전망된다.<sup>9)</sup>

6) Steve Chan, *East Asian Dynamism : Growth, Order, and Security in the Pacific Region* (Boulder, Colo. : Westview Press, 1990), pp. 102-104; Takeshi Inoguchi, "Four Japanese Scenarios for the Future," *International Affairs* (Winter 1988/89).

7) Harry Gelman, "Continuity versus Change in Soviet Policy in Asia," *Journal of Northeast Asian Studies*, vol. 4, no. 2 (Summer 1985), pp. 3-18.

8) 1990년 日本 「防衛白書」는 蘇聯을 「潛在的 威脅勢力」으로 간주하지는 않으나 극동소련군의 군사력에는 실질적으로 큰 변화가 없다고 보고 있다. 防衛廳 編, 「防衛白書 1990」, p. 46, 49; 「防衛白書 1991」, p. 49., 1993년 「防衛白書」에서는 극동러시아 軍의 존재는 「아시아·태평양지역의 안정에 대한 불안정요인」이라는 인식의 차이를 보이고 있다.

#### 다. 중국에 대한 협조와 견제

일본은 1972년 중국과 외교정상화를 이룩하고 1978년 평화우호조약을 체결함으로써 1931년 이래의 적대관계를 공식적으로 청산하였다. 同 조약은 1979년 미·중 국교정상화와 미·일안보조약과 더불어 미·일·중 안보협력관계를 구축하여 대소전략의 협조체제를 만드는 계기가 되었다. 이와 같은 미·일·중 3각협조체제하에서 일본의 대중정책은 구소련의 잠재적 위협에 대하여 양국이 공동대처한다는 것이었다. 또한, 한반도문제에 있어서도 역시 일본은 역내의 정치·군사적 안정을 위하여 한반도의 갈등 상황을 억제하는데 일·중의 공동노력이 긍정적으로 작용할 수 있다고 판단하였다.

일본은 여전히 지역안정을 위하여 중국과 지속적인 관계개선을 추구하고는 있으나 강력한 중국의 성장을 결코 바라지 않고 있다. 동북아 전략구도에 있어서 지역강대국으로서의 중·일 양국의 경쟁은 불가피하다. 더구나 일본은 1986년 중국해군의 대규모 기동훈련이 서태평양까지 확대됨에 일본의 1,000해리 해상방위영역인 유험등에서 양국이 대치할 가능성이 높다고 판단하고 있으며, 양국간에 센카쿠열도(尖閣諸島)를 둘러싼 새로운 영토분쟁의 가능성도 배제하지 않고 있다. 이러한 면에서 일본은 중국의 군사력증강을 우려하고 있는 것이다.

향후 일본은 중·장기적으로 일·중영토분쟁 등 갈등요인은 협상과 협조로 해소해 가면서 적절한 경제적 협력은 지속하게 될 것이다. 즉, 일본은 중국의 현대화계획과 관련하여 중국경제의 급속한 성장이나 붕괴는 지역 불안요인으로 작용할 수 있다는 우려 때문에 중국의 개방과 개혁이 점진적으로 진행될 수 있도록 적절한 경제지원을 지속할 것으로 보인다. 그러나 일본은 중국의 잠재적인 군사안보상의 위협 가능성을 고려, 첨단산업기술

9) 佐藤誠三郎, 冷戦後 アジア 太平洋地域 における 日米同盟, 國際問題, 1993. 8(No. 401) p.8.

및 고도군사기술의 對中國 이전은 통제할 것으로 판단된다.<sup>10)</sup>

#### 라. 경제협력의 전략적 이용

일본의 외국인조계획(ODA : Official Development Assistance)은 자국의 수출확대와 자원확대를 위하여 1960년대부터 본격적으로 시작되었다.<sup>11)</sup>

일본정부는 1977년부터 1981년까지 외국인조기금으로 14억달러를 책정하였고 1981년부터 1985년까지 이전까지의 경험규모보다 2배 정도 많은 경제지원을 하였다. 1988년에 수립된 대외개발원조(1988~93. 5개년 계획)의 규모는 500억달러로 동남아국가연합 諸國과 중동 諸國 등 저개발 아시아국가에 지원하고 있다.<sup>12)</sup> 이는 일반적으로 同 국가들에 대한 일본의 수출확대 및 미국의 안보전략을 지원하는 측면도 있었다. 또한 최근 일본의 대외경제지원은 경제블록화 추세에 대한 일본 주도의 경제권 형성에 대비하는 측면도 있다고 볼 수 있다.

최근 일본의 개발도상국 개발원조는 경제·정치적 발언권과 영향력 증대를 위한 중요한 수단이 되고 있다. 일본이 유엔평화유지활동(PKO)의 일환으로 해상자위대를 중동에 파견할 당시 국내적으로 자위대의 제3국 寄港問題가 대두되었는데, 대부분의 기항지가 대외개발원조의 수혜국으로 결정된 것이 그 단적인 예이다.<sup>13)</sup> 향후 대외개발원조와 평화유지활동은 상호

10) 이에 따라 일본은 고도의 첨단기술은 중국에 이전시키지 않고 있다. 中西輝政, 長谷川慶太郎, 高坂正堯, “90年代日本の防衛構想,” *Voice* (1990. 8), p. 131.

11) Koji Taira, “Japan’s External Economic Relations : Japanese Perspective,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol.513, no. (January 1991), p.68.

12) Xiaming Zhou, “Japan’s Official Development Assistance Program,” *Asian Survey*, vol. 321, no. 4 (April 1991), pp. 341-350; Tsuneo Akaha, “Japan’s Comprehensive Security Policy,” *Asian Survey*, vol.31, no.4(April 1991), pp. 324-340.

13) 일본은 군사적 역할확대를 위하여 막대한 개발원조를 필리핀(6.47억달러)과 파키스탄(1.97억달러) 및 중동의 터키(3.24억달러) 등에 제공하고 있으며 이와 같은 추세는 앞으로 계속될 것으로 보인다. 防衛廳 編, 「防衛白書」(東京:防衛廳, 1990), p. 94; 「朝日新聞」, 1990.10.6.

연계되어 일본의 국제적 역할증대를 위한 중요한 정책수단이 될 것으로 보인다.

#### 마. 한반도 안정

한반도를 보는 일본의 시각은 한반도가 북방삼각체제(북한·중국·러연방)와 남방삼각체제(한국·일본·미국)의 이해가 교차되는 지역이라는 인식이 주조를 이루었다. 따라서 일본의 對한반도정책 목표는 한반도의 현상유지를 통한 동북아지역의 안정된 세력균형의 유지였다. 1960년대 일본은 중국과 북한을 위협세력으로 간주하였으며, 1964년 중국의 핵실험 등으로 동북아지역의 불안이 증대되자 한국, 대만, 미국 등과 긴밀한 유대를 유지하여 왔다. 그러나 1971년 닉슨의 중국 방문에 따른 미·중관계 개선으로 동북아지역에 있어서 데탕트의 분위기가 조성되었고, 「7.4 공동성명」에서 한국정부가 북한을 사실상의 정부로 인정함에 따라 일본은 1970년대 이후 남북한 간의 등거리외교를 강화하여 정경분리원칙에 따른 비정치분야에서의 對북한관계를 개선하였다.

일본의 남북한 등거리외교는 1970년대 중반이후 1980년대 중반에 이르기까지 일시적으로 후퇴하였다. 1970년대 중반 베트남전쟁의 양상이 공산계열라에 유리하게 전개되자 당시 미키(三木)내각은 베트남의 공산화가 아시아의 공산화로 확대될 수 있다는 우려를 나타내고 한국방위에 적극적 관심을 표명하였다. 1980년대에는 구소련군사력이 극동아시아에 집중배치되고 구소련군의 작전해역이 동해(일본해)까지 확대되자 일본은 한국안보가 일본방위에 직결된다는 인식을 재확인 하게 되었다. 그러나 최근 日本은 南·北韓關係 개선으로 인한 한반도통일의 가능성이 증대되자 경제·안보적 차원에서 자국에 미치게 될 영향을 고려, 남·북한 등거리외교를 재개하고 한반도의 현상유지를 강조하고 있다. 아울러, 일본은 남·북한 통일협상 과정에 있어서 「2 + 4 구도」 등 다자간 협의에 적극 참여하여 자국의 영향력을 확대하려 할 것이다. 더 나아가서 일본은 한반도 문제에 대한 발언권 강화를 통해 동북아질서 재편과정에서 주도적 역할을 모색할 것이다.

## 2. 호소가와 정부의 정책기조

자민당정권의 대외정책을 계승하면서 호소가와 정권이 추구하고자 하는 대외정책 구상은 다음과 같다.

### 가. 미·일 안보협력관계 재조정

일본 국내에서는 당분간 정계 재편이 이루어지면서 정치적 혼란을 겪게 될 것이나, 非自民 연립정권하에서도 일본의 對美 정책 기본틀이 급격히 변화되지는 않을 것으로 전망된다.

그러나 지난 반세기동안 일본의 동맹국이었던 미국이 현재 자국의 경제 문제를 원만히 해결하지 못함으로써 미국에 대한 일본국민들의 신뢰감이 저하되고 있으며 이러한 신뢰감이 회복되지 않는 한 미·일관계는 새로운 조정이 불가피하다는 인식이 최근 일본내에서 대두되고 있다. 이러한 상황에서 부시 미대통령과 미야자와 일본총리는 「도쿄선언」(1992.1.9)의 채택을 통해 미·일관계를 세계적 동반자관계로 천명하고 안보 및 경제정책 전반에 걸쳐 상호협력을 강조하였다. 미국은 아시아지역 안보에 있어서 핵심세력인 일본의 중요성을 인식하여 안보협력관계를 더욱 강화하고 일본의 주일미군 경비부담의 확대에 대해서 합의하였다. 일본은 안보무임승차론에 대하여 최근 주일미군 경비의 35~40%를 부담하기 때문에 미·일관계는 미국의 간섭을 배제하고 쌍무적인 대등한 관계로 재조정되어야 한다고 주장하고 있다.<sup>14)</sup> 이러한 면에서 미국의 전진배치 군사전략과 일본의 재정기여도에 따라 미·일 양국관계가 새로운 동반자 차원으로 발전될 가능성이 제기되었다고 보여진다.

The New York Times는 1992년 3월 8일 미국방부의 이른바 「국방계획지침」이 냉전체제의 붕괴 이후 미국을 세계유일의 초강대국으로 설정하

14) 「世界週報」, 1992. 3. 10

고 있다는 점에서 미국의 「패권주의」추구를 강력히 시사하고 있다.

그러나 미국무부는 1992년 5월 24일 일본과 독일의 부상을 견제하면서 세계유일 강대국의 위치를 확고히 하려던 냉전 이후의 신세계질서전략안을 수정했다고 언급하였다.<sup>15)</sup> 체니 미국방장관이 승인한 신국방계획지침은 미래의 모든 잠재적 경쟁국의 부상을 막는다는 당초의 목표를 수정하는 대신, 분쟁해결을 위한 유엔활동 강화를 강조하였다. 이는 국내여론, 국방비 삭감 추세 등을 감안하여 보다 균형잡힌 전략계획을 수립한 것이나, 기존 미국의 이익보호를 위해서는 단독군사 행동을 계속 견지할 것으로 보인다.

미국은 동북아에서 균형자적 역할을 감안하여 일본에 대한 전진배치를 유지하면서도 이에 대한 경제적 부담을 줄이기 위하여 방위비 분담요구를 확대할 것이다. 미국은 일본의 해로안보정책과 유엔평화유지군 파병과 같은 활동에 대하여 지지를 보냄으로써 일본의 보조적 역할의 확대를 도모하되 그에 대한 정책적 리더쉽은 계속 유지하려 할 것이다. 일본이 군사대국화 내지는 핵강국이 되려 할 경우, 인접국가인 한국, 중국, 러시아 및 아시아제국과 유럽의 반발 내지는 견제가 강하게 대두될 것이므로 미국은 일본을 상당기간 자신의 안보우산에 묶어둘 것으로 보인다. 그러나 일본은 미·일관계의 재조정에는 있어서 미국과 책임분담, 일본식 경제모델의 확산, 아·태지역에서의 경쟁 및 중·러관계에서 미·일갈등 가능성 증대 등에 대하여 폭넓은 정책을 구상하고 있다. 미국은 향후 세계질서를 자신의 주도하에 유지한다는 구도를 가지고 일본의 요구를 부분적, 점진적으로 수용할 것으로 보인다. 향후 아·태지역의 국제질서는 미국의 우위가 유지된 상태하의 미·일 兩頭體制(bigemony)가 유지될 가능성이 높은 것으로 판단된다.

#### 나. 국제역할증대

일본은 PKO법을 제정하여 자위대를 해외 평화유지활동에 파견하였고,

15) *The New York Times*, May 5, 1992.

군비증강과 미야자와 독트린 등을 통해 동아시아에서 지도적 역할에 대한 의욕을 보여왔다.<sup>16)</sup> 그러나 국내 정치가 불안정한 상태에서 일본은 역내에서 지도적 지위를 과시하거나, 적극적으로 국제역할증대에 대한 국내외의 요구에 대응하지 못할 것이다. 또한 각 정당들이 정책의 차이를 조정하여 대외정책의 뚜렷한 방향성을 갖게 되기까지는 상당한 시간이 필요할 것이다.

한편 장기적으로 일본정계는 사회당과 자민당이 분열하고 정당들의 難合 集散을 통해 2개의 保守政黨이 비교적 대등한 세력으로 경쟁하는 兩黨體制로 개편될 것으로 전망되고 있다. 7월 총선결과 출범한 신정부는 새로운 선거법 등 정치개혁을 위한 제반 법률을 제정할 것이며 이에 따라 기존의 정당정치 구도가 근본적으로 변화될 것이다. 즉 자민당의 主流를 이루던 보수 정치인을 중심으로 기존의 안보정책과 외교노선을 견지하면서 消費者들의 이익신장과 生活大國을 내세우는 정당과 헌법·자위대법 개정 등을 통해 패전국 일본의 과거를 완전히 청산하고 적극적인 대외정책을 전개하여 강대국 일본을 지향하는 정당이 출현할 것으로 예상할 수 있다.

오자와 이치로(小澤一郎)로 대표되는 이 新保守 세력은 냉전종식, 걸프전 등 변화하는 국제정세 하에서 일본이 더 이상 자국의 안보를 전적으로 미국에 의존할 수 없으며, 평화주의 뒤에 숨어있을 수 없는 시대가 왔다고 주장한다. 그들은 일본이 보다 대담한 대외정책을 추진하고 국제무대에서 자신있게 행동하기 위해 금권정치 종식, 양당제 형성을 통한 정치과정의 활성화가 필요함을 주장해 왔다. 이와 같은 정책이념을 가진 세력이 집권할 경우 일본의 국제적 역할은 확대될 것이다.

그러나 장기적으로는 국제사회에서 일본의 정치 안보역할은 점진적·지속적으로 확대될 것이다. 일본이 거부권 없는 안보리 상임이사국 지위를 추구할 경우 금세기 내에 이를 획득할 수 있는 가능성이 있다. 미국은 냉전 이후시대 국제사회에서 自國의 리더십을 유지하는데 일본의 경제적 지원

16) 1992년 9월 17일에는 UNTAC참여 자위대 1진이 캄보디아에 파견되었고, 1993년 3월에는 모잠비크의 PKO에 자위대원 50명을 파병함으로써 자위대의 활동범위가 아시아지역을 벗어났다.

이 필요함을 인식하고 있는 바, 일본의 국제적 역할 확대와 政治的 影響力 증대를 용인하겠다는 입장이다. 따라서 미국은 5개 상임이사국 중 일본의 안보리 상임이사국 지위 획득에 가장 긍정적이다. 이와 같은 미국의 입장을 일본도 인식하고 있으며 기존 상임이사국들의 반대를 극복하기 위해서는 미국의 강력한 支援을 필요로 한다는 것을 알고 있다. 따라서 일본은 미·일 안보관계를 유지하여 자국의 獨走에 대한 여타 강대국의 우려를 拂拭시키면서, 미국의 요구에 응하여 유엔 등을 통한 국제적 공헌의 폭을 확대하고, 상임이사국 지위 획득을 지원받으려 할 것이다.<sup>17)</sup>

#### 다. 다자간 안보협력체

일본은 향후 동아시아에서 국제질서 변화와 다양한 역내문제 들에 효과적으로 대처하기 위하여 기존의 兩者間 安保關係를 補完하는 多者間 安保對話 및 協力에 적극적인 입장을 취하고 있다. 이러한 맥락에서 域内外국가들의 입장과 일본의 정책을 살펴보기로 한다.

##### 1) 域内外 主要國들의 提案 및 立場

미국 클린턴행정부는 동북아 및 아 태지역에서 자국의 안보역할을 저비용으로 유지하면서 영향력을 지속적으로 확보하고자 다자간 안보협력에 적극적인 관심을 표명하고 있다. 미국은 기존의 양자관계를 補完하는 차원에서 다자간 안보협력을 지원하고 있으며 캄보디아사태나 북한 핵문제 해결에서 경험했듯이 분쟁지역 문제의 해결에 다자간협력의 효용성을 인정하고 있다.

러시아는 동북아지역에서 안보협력에 대해 가장 많은 제안을 해왔다. 러시아는 이러한 제안들을 통해 미국의 군사적 영향력 희석, 일본과 중국의 군사력 증대 견제, 한반도의 분쟁예방 및 핵을 비롯한 대량학살무기의 역내확산 방지를 추구함으로써 동북아로부터 안보위협을 제거하려는 의도를

17) 단 양국간 통상마찰이 지금과 같은 상태로 계속된다면 미국은 일본의 안보리 상임이사 국가입에 대해 소극적인 태도를 보이게 될 가능성도 배제할 수 없다.

갖고 있다.

중국은 과거 동북아 다자간 안보협력체 창설 주장을 중국포위전략의 일환으로 인식하여 반대해 왔다. 그러나 중국은 냉전 종식 이후 지역분쟁요인을 안정적으로 관리하기 위해서 다자간 안보협력체 창설 구상에 대해 점차 공감하는 입장이다. 그러나 인권문제나 자국의 정치에 대한 간섭은 철저히 배제시키고자 노력하고 있다.

북한은 분단문제 등 역내 주요현안이 해결되지 않은 상태에서 다자간 안보협력구상이 실효성을 발휘할 수 없다고 주장하면서 반대한다는 입장을 취하여 왔다. 그러나 최근 「IGCC 동북아협력회의」(이하 동북아협력회의)를 위한 준비회담에서 북한은 동북아지역의 군사적 대결을 방지하고 긴장해소를 위해 다자간 안보대화를 활용하고자 하고 있다.

캐나다와 호주는 태평양 국가임을 자부하고 아 태지역 안보문제에 관심을 표명하여 왔으며, 1990년 부터 아 태지역 다자간 안보대화에 대한 구상을 제기하고 이를 위한 국제여론 형성에 앞장서 왔다.

최근 아세안은 미국의 안보역할 감소와 중, 일의 영향력 증대를 우려하여 아세안을 중심으로 하는 아·태지역 안보대화 적극적 입장을 보이고 「아세안 지역안보포럼」(ASEAN Regional Forum)을 발전시키기로 합의하였다.

한국정부는 북한 핵문제를 포함한 한반도 안보문제의 안정적 관리와 긍정적인 통일환경 조성을 위한 주변국들의 협력 유도를 위해 다자간 안보대화를 활용하고자 하고 있다. 아울러 다자간 안보외교를 통해 한국의 국제적 역할 증대를 모색하고 있다.

## 2) 日本의 입장

일본은 1990년 까지만 해도 역내 다자간 안보협력 문제에 대해 부정적인 입장으로 일관해 왔다. 또한 일본은 영토 분쟁과 같은 양자간의 문제가 다자간 대화의 틀로는 효과적으로 해결될 수 없다고 인식하고 있으며 과거 미국측이 보여준 다자간 협상에 대한 부정적인 태도 역시 일본을 소극적으로 만든 원인이 되었다.

최근 일본이 다자간 안보에 적극성을 띠게 된 이유는 냉전종식으로 역내 안보환경이 급격히 변화하고 있으며 현재와 같은 미·일 안보관계가 영구히 지속될 것이라고 단언하기 어려운 실정임을 인식했기 때문이다. 미국이 장차 아시아에서 철수하거나 중국이 군사적인 대국으로 성장할 가능성, 그리고 북한의 핵위협이나 역내 군비경쟁을 통한 돌발사태 방지 등을 위해 다자간의 안보대화의 필요성이 요구되고 있으며 일본 역시 이에 적극 동참해야 한다는 인식을 갖게 되었다.<sup>18)</sup> 1991년 7월 나카야마 타로 일본외상이 ASEAN-PMC에서 「나카야마 제안」을 발표하면서 일본은 多者間 安保協力에 적극적인 관심을 표명하기 시작했다. 미야자와 기이치 일본수상은 1992년 7월2일 워싱턴 「내셔널 프레스 클럽」에서 행한 연설을 통하여 태지역의 신뢰구축을 위하여 ASEAN-PMC등 기존의 제도를 활용하여 多者間安保協력을 긴밀히 하면서 장래 중구 및 러시아를 포함하는 지역내 안전보장을 위한 정치적 대화의 틀을 만들자고 제안했다. 일본은 지역안보문제에 있어서 아세안을 중심으로 한 공식 안보협력체가 발족할 경우 자국의 역할 및 활동확대에 긍정적인 기회를 부여할 것으로 믿고 있으며 「미야자와 독트린」을 통해 이러한 ASEAN-PMC중심의 움직임에 적극 동조하고 있다.

일본은 다자간대화를 성사시켜서 일본자신이 군사대국화하고 있다는 기타 아시아국가들의 우려를 희석시키는 동시에 자국의 정치적 영향력을 제고시키려고 하고 있다. 일본은 최근까지 아시아 지역안보를 위해 二元的 接近(two-track approach)을 시도하여 왔다.<sup>19)</sup> 즉, 한반도나 캄보디아, 남중국해 등 국지적 지역분쟁은 관련당사국들의 문제해결 노력을 촉구하는 한편, ASEAN에 중점을 둔 광역적인 안보대화를 추진하는 방법이다. 일

18) 1990년대에 들어선후 일본국내 행해진 다자간 안보협력논의는 Yukio Satoh, "Asian Pacific Process for Stability and Security," the 5th Asia-Pacific Roundtable: Confidence building and Conflict Reduction in the Pacific(Kuala Lumpur: June 10~14, 1991).: Hisayoshi Ina, "A New Multilateral Approach for the Pacific: Beyond the Bilateral Security Network," (The Johns Hopkins Foreign Policy Institute papers, 1993).

19) *International Herald Tribune*, March 30, 1993.

본이 그동안 ASEAN-PMC를 통한 안보대화에 적극적이었던 이유는 아세안을 중심으로 한 안보협력을 통해 자국의 국제적 역할을 가장 효과적으로 수행할 수 있다고 보았기 때문이다.

#### IV. 아·태 및 동북아에 미칠 영향

탈냉전시대 국제질서가 양극구도에서 벗어나 「單極的 多極體制」(uni-multipolar system)의 성격을 띠게 된다는 주장은 구소련의 소멸과 유일 초강대국으로서의 미국의 존재를 상정한 것이다. 다극화 경향을 보이는 세계질서의 변화가 동북아 지역에도 투영됨으로써 동북아시아 국가들간의 관계도 다극화된 세력균형의 추세를 보이고 있다.

역내 배치 군사력에 근거하여 정치적 영향력의 급격한 변화 없이 경제력을 회복하려는 미국, 군사력 감축을 통해서라도 국내경제 회생에 주력하고자 하는 러시아, 자본주의 시장원리의 부분적 도입을 통해 경제발전을 이룩하려는 중국 그리고 축적된 경제력을 바탕으로 정치·군사대국으로 발돋움하려는 일본 등 한반도 주변 4강의 전략적 구상이 동북아질서의 변화방향을 결정할 것이다.

미·일 양국간 경제관계의 갈등에도 불구하고 미·일 안보동맹은 상당기간 지속될 것이다. 일본은 동아시아에서 美國의 軍事力 유지가 일본의 안보에 가장 바람직한 것이며, 역내에서 군비경쟁과 지역분쟁 발생의 억제 역할을 하고 있는 것으로 판단하고 있다. 그러나 미국은 이미 국방비 삭감, 해외주둔군을 段階的으로 撤收하고 있으며, 약화된 경제력을 감안할 때 단독으로는 해외 安保公約을 유지할 수 없는 상황이다. 따라서 일본은 역내질서 안정의 궁극적 보장장치를 제공하는 미국의 대아시아 안보공약 유지를 위한 보조역할을 수행할 것이며, 이 과정에서 일본의 정치·안보적 역할은 지속적으로 증대될 것이다. 한편 미국은 일본이 재정적·군사적 지원을 제공하는 한 당분간 세계최대의 군사력을 보유한 국가로서 동아시아

에서 경찰관 역할을 담당할 것이다. 미·일동맹을 기반으로 하는 일본의 군사안보전략 및 對美政策은 1990년대에도 지속될 것이다. 그러나 앞에서 살펴본 바와같이 세계적 동반자 관계라는 차원에서 일본은 미·일간의 진정한 「대등한 관계」를 기대하고 정치·군사의 다각적 차원에서 국제적 역할을 적극적으로 추구할 것이며, 이는 미·일간의 갈등요인으로 작용할 수 있다.

동북아에서 다자간 안보대화가 구성된다고 해도 이러한 대화가 유럽식 안보협력회의의 수준으로 급속히 발전되기를 기대하기란 쉽지 않다. 최근 북한의 핵문제로 야기된 남북한관계의 교착상태, 중국과 일본의 향후 영향력 확보경쟁에 따른 대립관계, 러시아와 일본의 북방도서와 경제원조를 둘러싼 불편한 관계, 미·일간의 무역마찰과 재정적자해소에 대한 의견차이, 중·미간 인권문제와 미사일수출 문제로 인한 마찰 등 동북아 6개국은 다자간 안보협력을 추진함에 있어 양자간 관계에 많은 긴장요인을 갖고 있다.

그럼에도 불구하고 역내국가들은 미국의 안보역할 감소추세, 일본 및 중국의 군사력 경쟁, 러시아 및 중국의 첨단무기 판매경쟁, 일본의 군사·정치적 역할 증대 및 북한의 핵무기 개발 등으로 파생되는 제문제를 다루기 위해서는 동북아를 중심으로 하는 새로운 다자간 안보협력체를 구성할 필요가 있다는 점에 대체로 동감하고 있다.

일본은 아세안을 중심으로한 안보협력에서 자국의 국제적 역할을 효과적으로 수행할 수 있다는 자신감에 기인하는 것이다. 제국주의 시대 일본의 행위에 대한 아세안 국가들은 反感이 상대적으로 약하고, 아세안에 대한 일본의 경제적 영향력이 거의 절대적이며, 일본과 아세안이 경제면에서 경쟁적이기 보다는 보완적인 측면을 많이 가지고 있기 때문이다. 일본은 다자간대화를 성사시켜서 일본자신이 군사대국화하고 있다는 기타 아시아국가들의 우려를 희석시키는 동시에 자국의 정치적 영향력을 제고시키려고 하고 있다. 미국과는 달리 일본은 북한의 핵위협과 노동1호 미사일의 직접적인 위협을 받고 있는 위치에 있기 때문에 안보대화가 단순한 대화를 위한 것 보다는 실질적인 信賴構築措置들이 논의되고 또 실천될 수 있는 계

기가 되도록 강력히 요구할 것으로 보인다. 미국은 향후 일본이 다자간 안보협의의 장을 형성하는데 중요한 역할을 수행할 것으로 기대하고 있으며, 일본은 역내 4強關係의 유동성에 대처하기 위해 다자간 대화를 활성화하고 여기서 自國의 영향력을 증대하려 할 것이다.

주변4강은 한반도 통일로 빚어질 수 있는 세력균형의 붕괴가 역내 불안을 야기시킬 가능성을 상정할 때, 통일을 적극 지지해야 할 입장이 아니다. 역내 국가들에게 있어서 한반도 통일은 現狀打破의 의미를 갖고 있는 바, 통일한국에 대한 뚜렷한 전략적 구상이 결여되어 있는 현 상황에서 역내 국가들은 한반도의 현상유지(status quo)를 선호하고 있는 것으로 보인다.

일본은 한국이 주도하는 한반도 통일에 대하여 여전히 유보적인 입장을 취하고 있는 한편, 급격한 통일이 초래할 역내 세력균형 변화가 수반할 동북아지역내 불안정 가능성을 우려하고 있는 것으로 이해된다. 한편, 일본은 전통적으로 한국 편향의 남북한 等距離外交를 추진해 왔는 바, 남북한 관계가 일본의 예상보다 빠르게 진전되고 한반도 통일로 발전되는 데에는 유보적인 입장을 취하고 있다고 판단된다.

호소카와 정부는 일본의 국제적 지위 제고를 모색함에 있어서 과거사와 관련하여 주변諸國에 대한 명백한 반성과 사죄를 표명할 필요성을 인정하고 있으나, 현재 일본정부가 추구하는 국제공헌은 세계의 평화와 군축의 실현 및 국제역할 증대라는 측면을 고려할 때 일본정부가 核問題를 안고 있는 북한과의 관계개선을 전후처리의 일환으로 모색하는데는 제약을 느낄 것이나 자국의 영향력 제고라는 측면에서는 수교협상을 추진하려 할 것이다. 이러한 상황하에서 일본의 영향력 강화는 한반도문제에 지대한 영향을 미칠 것이다. 그러나 日本의 정치가들은 새로운 선거제도 개혁에 의거한 다음 선거 이후의 정계개편에 깊은 관심을 두고 있기 때문에 북한과의 관계개선에 적극적인 태도를 취할 가능성이 적다는 점 등을 들 수 있을 것이다. 일·중관계는 센카쿠열도를 중국영토로 규정하는 領海法을 1992년 2월 중국정부가 통과시킨데 대한 일본의 항의, 중국의 군사력증강에 대한 일본의 우려 표명 등 양국관계를 긴장시킬 요인들이 상존하고 있다. 그러

나, 국내 경제발전에 일본의 자본과 기술지원을 필요로하는 중국과 역내의 역할확대와 유엔 안전보장이사회 상임이사국 지위확보 노력 등 세계적 차원에서 정치적 역할을 증대하는데 있어 중국의 양해를 요구하는 일본의 입장을 고려할때 양국관계는 당분간 동북아 정세의 안정에 기여할 것으로 보인다. 러 일관계와 관계, 북방영토문제가 양국간 민족감정의 대립으로 발전되고 있으며, 이 문제가 러시아 경제개혁에 대한 일본의 지원과 연계되어 있어서 단기간에 해결될 전망이 밝지 않다.<sup>20)</sup>

따라서 경제적 이유로 인한 러시아 국내정국의 불안과 호소카와 정부의 집권이후 정계개편을 지향하고 있는 일본정국의 발전 추이는 동북아정세 변화 과정에 불투명성을 더해 주고 있다.

20) 최근 일본은 북방영토문제를 「政經不可分」의 原則에서 「擴大均衡」방식을 취해야 한다고 말하고 있다. 須之部量三 外 3人, “日本外交の「孤立」と「自立」”, 諸君(1993. 8), pp. 71-72.

빈 면

# 南北經協 推進過程에 있어서 政府와 民間部門의 役割

吳 承 烈\*

## ◁ 目 次 ▷

- |                        |                     |
|------------------------|---------------------|
| I. 序 論                 | III. 政策手段의 效率性      |
| II. 南北韓間 經濟交流의 形態 및 推移 | IV. 結論：政府와 民間部門의 役割 |

## I. 序 論

1988년 10월의 「남북물자교류지침」과 1990년 8월의 「남북교류협력에 관한 법률」제정에 따라 남북한간의 경제관계는 실천적 단계에 진입했다. 경제교류의 형태에 있어서도 제3국의 중개 및 국내기업의 현지법인 해외 지사를 통한 간접교역에 더해 부분적인 直接交易도 이루어지고 있을 뿐더러, 임가공(위탁가공)형태의 교역도 점증하는 추세에 있다.

남북교역 총량을 살펴보면 1988년 10월부터 1993년 9월까지 승인기준 6억 496만 7천달러, 1989년 1월부터 1993년 8월 말까지 통관기준 4억

\* 民族統一研究院 責任研究員

5,176만 4천달러를 기록했으며 交易總量에 있어서 남한은 중국, 일본, 러시아에 이어 북한의 4대 교역상대국으로 부상하였다. 그러나 북한은 아직도 남한과의 직접교역을 공식적으로 인정하지 않고 있으며, 남한정부 역시 북한의 核問題로 인해 적극적인 남북경제교류를 추진하지 못하고 있는 형편이다.

최근 남한정부의 대북한 경제정책과 관련하여 북한의 핵개발을 효율적으로 제재하기 위한 경제제재 방법 및 그 효과에 대한 논의와 핵문제 해결 이후 효과적인 남북간 經濟交流 擴大 및 對北經濟支援 方向에 대한 논의가 동시에 이루어지고 있다. 구체적인 남북경제교류의 통로로서는 직접교역, 위탁가공, 직접투자 및 경제지원 등의 방법이 실현중에 있거나 구상단계에 있다. 한편 이에 대한 정부의 統制 및 調節手段으로서 상품 반출입 허가제도, 대북거래에 대한 보조금 지급 및 손실보상 제도, 민족공동체회복 지원제도 등이 법률로 제정되었으며, 핵문제와 관련하여 경제제재 조치가 거론되고 있다.

남북한간의 경제관계는 한반도의 특수한 정치적 상황으로 인해 민간부문 경제활동과 정부부문의 정책적 조절수단의 복합적 상호작용에 의해 형성되고 있다. 특히 남한정부의 남북경제교류에 대한 정책수단은 規制와 支援이라는 양면성을 가지고 있다. 그러나 지금까지 남북한간의 경제관계에 대한 논의과정에 있어서 政府와 民間部門의 상대적 역할이나 정부 정책수단의 효율성 및 파급효과에 대한 이론적 분석이 미흡한 감이 있으며, 그 중요성에 비해 향후 政策改善方向에 대한 논의가 부족한 상황이다. 남한정부의 남북경협 정책수단은 핵문제와 연관해서 뿐만 아니라 향후 일관된 정책 가이드라인을 마련하기 위해서라도 深層的 分析이 필요할 것이다.

본 연구에서는 정부의 남북경협관련 정책수단의 효율성 및 파급효과에 대한 분석·검토를 통해 대북경협 추진과정에 있어서 바람직한 政府의 役割 및 政策代案을 제시하는데 그 목적을 둔다. 제2절에서는 남북한간 경제교류의 형태 및 추이를 살펴보고, 제3절에서는 남한정부의 政策手段의 效率性에 대한 이론적 분석을 시도하며, 제4절에서는 결론으로서 논의결과를 바탕으로 대북경협 추진과정에 있어서 바람직한 정부와 민간부문의 역할을

제시하기로 한다.

## II. 南北韓間 經濟交流의 形態 및 推移

「남북교류협력에 관한 법률」은 남북한간의 경제교류가 物資交易 및 經濟協力 사업에 대한 投資를 포함한 광범위한 분야에 걸쳐 이루어질 수 있도록 규정하고 있으나, 현재까지 직·간접교역 및 임가공을 위한 물자교역만이 이루어지고 있을 뿐이다. 「남북교류협력에 관한 법률」에서 말하는 物資交易이라 함은 남북한간 물품의 반출·반입을 말하며, 반출·반입이란 매매, 교환, 임대차, 사용대차, 증여 등을 원인으로 하는 남한과 북한간의 물품의 이동을 의미한다.<sup>1)</sup> 이러한 의미의 물자교역에는 단순한 반출입외에도 연계교역, 임가공교역 등 여러가지 형태가 있을 수 있다. 連繫交易이란 반출과 반입이 연계된 교역을 말하며, 물물교환, 구상교역, 대응구매 등을 포함한다. 賃加工交易이란 加工賃을 지급하는 조건으로 가공할 원자재의 전부 또는 일부를 북한으로 반출하여 이를 가공한 후 가공물품을 반입하는 위탁가공교역을 주로 가리킨다.<sup>2)</sup>

〈표 1〉은 1988년 10월부터 1993년 9월 말까지 남북한간의 상품교역 추이를 나타내고 있다.

한편 남한의 대북위탁가공은 1991년 12월의 코오롱 상사의 학생가방 가공을 시초로 1993년 7월 현재 〈표 3〉에 나타난 바와 같은 실적을 보이고 있다.

1) 단순히 제3국을 경유하는 물품의 이동 포함. 통일원, 「남북경제교류협력 실무안내」(1992), p.19.

2) 반대의 경우로 加工賃을 획득하기 위하여 북한으로부터 가공할 원자재를 반입하여 이를 가공한 후 가공물품을 반출하는 受託加工交易도 생각해 볼 수 있으나, 현실적으로 남북한의 경제적 상황을 고려할 때 이러한 형태의 교역은 극히 드물 것으로 보인다.

〈표 1〉 남북한간 상품교역 추이(건수/금액)

(단위 : 건/천달러)

연 도	반 입		반 출	
	승 인	통 관	승 인	통 관
1988	4/1,037	-	-	-
1989	57/22,235	66/18,665	1/69	1/69
1990	75/20,354	78/12,278	4/4,731	4/1,187
1991	328/165,996	300/105,722	40/26,176	23/5,547
1992	365/200,685	510/162,863	42/12,818	63/10,563
1993 (1월-9월) 전년동기	314/146,268 267/158,805	407/131,954 309/98,758	45/4,598 32/11,750	51/2,926 50/9,200

주 : 통관기준의 1993년도 실적은 1월 8월 실적임.

자료 : 통일원교류협력국, 「남북교류협력 동향」, 제27호.

〈표 2〉 기업규모별 반출입 승인액

(단위 : 천달러, ( )안은 총액대비 %)

연 도	대기업		중소기업	
	업체수	금 액	업체수	금 액
1988	4	1,037	-	-
1989	9	20,262 (90.9)	11	2,012 (9.0)
1990	11	14,798 (59.0)	25	7,079 (28.2)
1991	21	104,304 (54.3)	105	84,256 (43.8)
1992	20	157,318 (73.7)	100	54,248 (25.4)

자료 : 통일원교류협력국, 「남북교류협력 동향」, 제27호.

〈표 3〉 대북 위탁가공 승인 실적

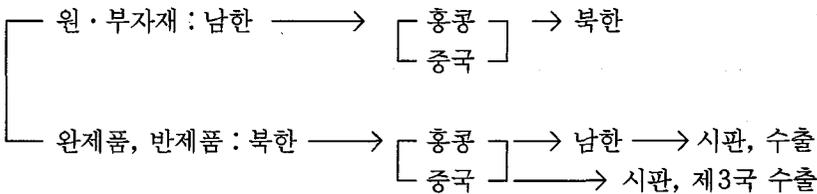
연 도	건 수	금액(천달러)	
		연 도	건 수
1991	1	13.4	22.9
1992	10	413.6	556.1
1993 1월-7월	23	1510.9	2075.3

주 : 반출은 위탁가공을 위한 원부자재 반출액임.

자료 : 통일원 교류협력국 문의 결과

비록 절대금액 및 성사 건수에 있어서는 아직 미미한 수준이나 증가 속도 매우 빠른 상황으로서 향후 委託加工 관련 교역의 가능성은 매우 높은 것으로 판단된다. 그러나 아직 초창기라고 할 수 있는 대북 위탁가공은 북한측 대상기업의 물색과 원부자재 및 완성품의 운송과 관리에 있어서 상당한 정보 및 경영관리 경험이 있어야 하며므로 주로 大企業에 의해 이루어졌으며, 관련기업은 총 9개사로서 남북간의 상품교역 참가 기업수에 비해 상대적으로 적었다. 〈표 4〉는 대표적인 대북위탁가공 경로를 보여주고 있다.

〈표 4〉 대북한 위탁가공사업의 대표적 경로



그밖에 남북한간의 直交易은 북한측의 의사에 따라 예외적인 경우에 한해 이루어지고 있으며 가능품목도 매우 제한적이어서 아직 남북한간

의 일반적인 交易經路로 볼 수는 없는 수준이다. 그러나 남북한간 직교역에 대한 반입 및 반출 승인건수는 1991년의 5건에서 1992년의 13건으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

〈표 1〉에서 보듯이 남북간의 통관기준 商品交易額은 1990년을 제외하고는 줄곧 빠른 속도로 증가하였다. 특히 1993년 1월~9월 동안 북한상품의 반입액은 북한 핵문제를 둘러싼 남북한간의 정치적 긴장상황 하에서도 전년 같은 기간에 비해 33.2%나 증가했다. 동기간 동안 북한으로의 搬出額은 전년 같은 기간에 비해 약 1/3수준으로 감소했는데 이는 북한의 外貨難으로 인해 북한전체의 수입이 줄어들었기 때문인 것으로 판단된다. 그러나 남북한간 교역총액중 대부분이 북한으로부터의 상품반입액으로 구성되므로 전체교역액은 전년 같은 기간에 비해 24.9% 증가하였다. 한편 1992년 같은 기간에 비해 1993년도 남한상품 반출량의 급격한 감소는 북한의 經濟難에 더해 1989~1992년간의 빠른 반출액 성장에 자극을 받은 북한이 의도적으로 남한으로부터의 상품반입을 제한하고 있는 결과인 것으로 보여진다.

이러한 통계수치에 근거하여 판단해 볼 때, 비록 남북한 교역량의 증가속도는 정치적 상황전개에 의해 다소 영향을 받으나, 기본적인 擴大傾向은 지속되고 있음을 알 수 있다. 특히 지속적인 남한의 북한상품 반입량 증가는 다음과 같은 몇가지 이유로 설명된다.

첫째, 남북한간의 商品交易은 대부분 홍콩 등 제3국의 중개 혹은 남한기업의 해외 현지법인을 통해 이루어지므로 政治的 影響을 직접적으로 받지 않으며, 남북한의 경제적 상황변화에 따라 결정된다.

둘째, 북한의 낙후된 경제와 경제난에도 불구하고 남한기업은 북한으로부터의 상품반입을 지속적으로 추진하기 위한 經濟的 誘因을 가지고 있다.<sup>3)</sup>

3) 南韓企業이 북한과의 경제교류에 참여하는 동기로서 短期的 이윤획득과 향후 남북경제관계 심화의 경우에 대비한 橋頭堡 확보 등을 들 수 있으며, 후자의 경우 단기적 손실까지 감수해야 할 경우가 있으나 포괄적인 의미에서 이 또한 經濟的 誘因에 의한 것으로 볼 수 있다.

셋째, 북한은 남한상품의 북한반입에 대해서는 경제적·정치적 상황 변화를 고려하여 가능한 한 엄격한 통제를 하고 있는 것으로 보이나 남한으로의 商品搬出에 대해서는 통제를 완화하고 있다.

한편 남북한간의 대부분의 교역은 제3지역을 통한 仲介貿易의 형태를 취하고 있는데, 그 중 주요 중개지 및 총교역에서 차지하는 비중은 <표 5>에서 보는 바와 같다.

<표 5> 대북한 반출입 주요 중개지

(단위:건, ( )는 총건수 대비 %)

연도	홍콩		일본		싱가폴		중국		직교역	
	반입	반출	반입	반출	반입	반출	반입	반출	반입	반출
1988	3 (75)	-	1 (25)	-	-	-	-	-	-	-
1989	25 (44)	-	15 (26)	1 (100)	14 (26)	-	-	-	-	-
1990	63 (84)	3 (75)	3 (4)	1 (25)	7 (9)	-	-	-	-	-
1991	220 (67)	32 (80)	59 (18)	6 (15)	9 (3)	-	26 (8)	-	3 (1)	2 (5)
1992	233 (64)	31 (74)	71 (20)	1 (2)	4 (1)	3 (7)	29 (8)	5 (12)	11 (3)	2 (5)

자료: 통일원, 「남북교류협력 동향」, 제19호.

<표 5>에서 보는 바와 같이 대북한 商品交易의 仲介地로는 홍콩, 일본, 중국, 싱가포르 등을 들 수 있는 바, 이들지역의 중개에 의한 교역은 남북총교역량의 90%를 상회하며 그중에서도 홍콩의 비중은 반출입 공히 절대적이라 할 수 있다. 특히 1991년 이후 남북한간 교역에 있어서 中國의 역할이 현저히 증가했으며, 1992년 8월 한중수교로 인해 남북한 교역중개지로서의 중국의 비중은 빠른 속도로 증가하고 있다. 한편 남북

한간 직교역 건수도 증가하는 추세에 있으나 아직 그 비중은 미미한 수준에 머물고 있다.

위에서 본 바와 같이 남북한간의 상품교역 증개지로서 홍콩과 중국의 비중이 절대적이며, 大企業의 역할이 증대하고 있는 현상(〈표 2〉 참조)은 남북한간 상품교역에 있어서 다음과 같은 仲介者의 필요성에 의해 설명될 수 있다.<sup>4)</sup>

첫째, 북한은 북한으로 반입되는 상품의 原產地가 남한이라는 점이 밝혀지는 것을 원치 않으므로 직접 남한의 수출당사자와 접촉하기 보다는 가능하면 물자의 공급자와 수요자를 은폐할 수 있는 홍콩 및 중국의 中間商人과 거래하려 하며, 불가피한 경우 남한기업의 현지법인 해외지사와 접촉하려 한다.<sup>5)</sup>

둘째, 남한의 공급자나 수요자의 입장에서는 북한의 수요자나 공급자와 개별적 직접 거래망을 개설하기에는 높은 不確實性 및 危險負擔은 물론 높은수준의 固定費用이 소요되므로 비록 수수료를 지불하더라도 북한측과 접촉이 자유로운 중간상인을 통한 교역을 선택하는 경향이 있다.

셋째, 과거 남북한간의 정치·경제적 단절 및 體制의 相異性으로 인해 남북한의 거래당사자가 상대방의 거래관행 및 특수한 상황을 잘 이해하지 못하고 있는데 비해, 홍콩 및 중국의 中間商은 과거 북한과 같이 사회주의 경제체제를 유지해 온 중국이나 시장기구의 전형이라 할 수 있

4) R.M. Townsend, 'Intermediation with Costly Bilateral Exchange,' *Review of Economic Studies*, Vol. 45 (1978), pp. 417-25.는 경제이론 모형을 통해 仲介者의 역할과 필요성에 대한 해석을 시도하였다. 그의 모형에 의하면, 일반적으로 供給者와 需要者간의 個別的 거래망을 유지 하는 경우 固定費用이 발생하며, 공급자와 수요자의 숫자가 증가하면 할 수록 개별적 거래를 통해 위험부담을 줄일 수 있으나 개별적 거래비용 역시 증가하므로 이를 줄이기 위한 仲介者의 존재가 필연적이다.

5) 남북한간의 교역에 있어서 북한상품은 남한에 搬入時 原產地證明 등을 통해 관세상의 優待를 받으며 소비자가 북한상품인 것을 충분히 認知할 수 있는 반면, 북한의 경우 남한으로 부터 搬入하는 상품의 경우 중국 또는 홍콩 및 일본 기업의 상표를 부착하거나 주문자 상표부착의 방법을 사용하기 때문에 북한의 實需要者들이 남한에서 생산된 상품임을 認知하기 어렵다.

는 홍콩의 체제에 대해 충분한 이해를 하고 있으므로 남북한 거래당사자의 이해를 조정할 수 있다.

넷째, 상업정보·금융·보험 등 交易支援 分野가 상대적으로 발달했고, 자유로운 상거래가 보장되는 홍콩 및 중국의 일부지역은 중간상인의 개입으로 발생하는 비용을 최소화할 수 있는 地理的 比較優位를 가지고 있다.

다섯째, 해외 현지법인 지사망을 유지하고 있는 대기업의 경우, 자체 지사망을 활용함으로써 仲介者 費用을 줄일 수 있으므로 자체의 대북한 교역을 촉진할 수 있을 뿐만 아니라 중소기업의 위탁교역을 대행해 주는 등의 방법을 통해 대북한 교역의 중요한 중개역할을 맡을 수 있다.

이와 같은 측면을 고려해 볼 때, 향후 남북한간의 商品交易은 직접거래에 따른 불확실성 및 위험부담이나 자유로운 상업정보의 교환이 이루어질 수 있는 시점까지는 절대적으로 홍콩 및 중국의 中間商이나 大企業의 해외 현지법인 支社網에 의존할 수밖에 없을 것으로 판단된다.

한편 현행 「남북교류협력에 관한 법률」에 의하면 북한에 대한 상품반출입은 수출입공고상 輸出入 自動承認品目인 경우에는 감류 외국환은행장의 반출입승인을 받으면 되지만, 輸出入 制限承認品目인 경우에는 통일원장관의 반출승인을 얻어야 한다. 또한 반출시 자동승인품목의 반출지는 반출물품이 북한으로 반출(제3국 단순경유 포함)되는 것임을 알려 남북한 교역대상물품으로 승인받아야 한다. 한편 「남북교류협력에 관한 법률」에 의거 원산지가 북한인 물자를 반입한 경우는 民族內部去來로 인정하여 통관시 관세가 부과되지 않으며, 반출물품인 경우에도 대외무역법, 수출입보험법 등에 규정된 혜택을 받을 수 있으며, 남북협력기금법에 따라 손실보조 및 자금대출 지원을 받을 수 있다.

그러나 남북한간의 商品交易은 대부분 중개상인이나 대기업의 현지법인 지사망을 통해 간접적으로 이루어지며, 물자의 운송 역시 홍콩이나 중국 등 제3의 지역을 仲介地로 하여 이루어지고 있다. 따라서 남북교역 중사기업에 대해 현행 輸出入 承認制度가 부여하는 인센티브가 북한과의 교역을 은폐함으로써 얻는 이윤을 초과하지 않을 경우 남북한

교역 당사자들은 정부의 규정을 우회할 가능성과 다양한 방법 및 경로를 가지고 있는 것이다.

〈표 6〉은 1988년 1992년 동안의 남북한 상품교역 건수 및 금액을 교역승인기관별로 정리해 놓은 것이다. 이로부터 남북한의 교역이 어느 정도 규모를 갖추게 된 1990년 이래 반입상품중 自動承認品目的 비중이 증가하고 있으며, 반출의 경우에 있어서도 1991년에 비해 1992년도에는 制限承認品目的 건수와 금액이 크게 줄고 자동승인품목의 비중이 증가했음을 알 수 있다. 이러한 현상은 남한의 남북한 교역 종사자들이 번거로운 절차와 시간소모가 요구되는 제한승인품목의 교역을 회피하는 경향이 있음을 보여준다.

〈표 6〉 대북한 상품교역 반출입승인기관

(단위 : 건수/금액(천달러), ( )안은 총액대비 %)

연 도	반 입		반 출	
	제한승인	자동승인	제한승인	자동승인
1988	1/233 (23)	3/804 (78)	—	—
1989	6/3,235 (15)	51/19,000 (85)	—	1/69 (100)
1990	20/7,694 (38)	55/12,660 (62)	—	4/4,731 (100)
1991	112/51,348 (31)	216/114,648 (69)	7/15,771 (60)	33/10,405 (40)
1992	55/23,398 (12)	310/177,287 (88)	6/1,541 (12)	36/11,277 (88)

주 : 제한승인은 통일원장관, 자동승인은 감류외국환은행장의 승인을 필요로 함.

자료 : 통일원, 「남북교류협력 동향」, 제19호.

### III. 政策手段의 效率性

남북한간의 경제관계에 영향을 미칠 수 있는 정부의 政策手段은 대체로 경제제재, 반출입승인제도, 민간교역에 대한 보조금 및 보상제도와 정부차원의 경제지원 등이 있다. 남북한간의 경제교류에 있어서 북한에 대한 경제제재와 경제지원 등은 보다 적극적인 정부의 개입방법이며, 搬出入承認制度和 민간교역에 대한 補助金 및 補償金 제공 등은 민간부문의 경제교류에 대한 정부의 보조적 역할을 통한 조정방법이라고 할 수 있다. 1988년 이래 정부는 주로 교역허가제도를 통해 남북한간의 경제교류에 관여해 왔으며, 최근 북한의 核問題와 관련하여 경제제재조치와 경제지원 정책 등이 논의되고 있다.

아래에서는 위에 언급된 정책수단의 효율성에 대한 이론적 분석을 시도하기로 한다.

#### 1. 經濟制裁

최근에 이르러 국가간의 경제제재조치는 점차 중요한 外交政策의 하나로 자리매김 되어가고 있으며, 경제제재조치를 채택하는 경우는 군사적 위협에 대한 안보차원, 도덕적 혹은 이념적 설득을 위한 경우, 혹은 貿易政策의 일환으로서 채택되는 경우로 나누어 볼 수 있다.<sup>6)</sup> 최근 논의되고 있는 대북 경제제재조치는 북한의 핵개발에 의한 군사적 위협에 대한 安保次元의 대책으로 볼 수 있다.

그러나 국가간의 경제제재조치는 여러가지 점에서 그 한계를 가지고

6) W.H. Kaempfer and A.D.Lowenberg, *International Economic Sanctions; A Public Choice Perspective* (Westview Press, 1992), pp.1-2.

있으며, 이에 대한 理論的·實證的 研究結果가 제시되었다. 예를 들면, 후프바우어·쇼트·엘리올(Hufbauer, Schott, Elliot)은<sup>7)</sup> 115가지 사례에 달하는 경제제재조치의 비교연구에서 단지 그중 3분의 1만이 被制裁國으로부터 기대했던 반응을 얻어내는데 성공했음을 보여주고 있다.

또한 대부분의 경제학자들은 경제제재조치가 被制裁國의 경제에 대해 심각한 영향을 미치지 못한다고 판단하고 있다. 이들은 경제제재조치가 효력을 발생하려면, 被制裁國과 경제교류를 가지고 있는 국가들이 대부분 참여해야 하며, 또한 경제제재조치가 被制裁國의 교역량의 절대부분에 영향을 미칠 수 있어야 한다고 보고 있다.<sup>8)</sup> 한편 경제제재조치는 被制裁國 뿐만 아니라 制裁國經濟에도 否定的인 영향을 미치므로 이해 당사자들의 갈등을 야기할 가능성 때문에 전반적으로 실행하기가 매우 어려운 측면이 있다.

남북한간의 경제교류 현황 및 추이를 살펴볼 때 남한의 북한에 대한 경제제재조치는 여러가지 점에서 정책수단으로서의 한계를 가진다.

첫째, 위에서 살펴본 남북한의 교역량 및 교역경로로 미루어 보아 남한 單獨의 대북경제제재조치는 그 효과가 지극히 미약할 것이다. 북한의 대외무역구조 및 지정학적 위치로 보아 중국·러시아·홍콩·일본이 共同步調를 취하지 않는 한 북한은 代替供給源 및 代替市場을 가지며, 따라서 경제제재조치는 비효율적일 것이다.

둘째, 남북한의 교역이 홍콩 및 중국 등의 仲介者나 남한기업의 현지

7) G.C.Hufbauer, J.J.Schott, and K.A.Elliot, *Economic Sanctions Reconsidered: Supplemental Case Histories* (Washington DC: Institute for International Economics, 1990).

8) 이와 관련, 윌러와 잘라이가잘(T.D.Willet and M.Jalaighajar, 'U.S. Trade Policy and National Security', *Cato Journal*, winter 1983/84, p. 723.)은 다음과 같이 기술하고 있다.

“예외적인 경우를 제외하고는 被制裁國이 대체할 수 있는 供給源이나 運送經路 및 手段을 가지고 있으면 경제제재조치는 비효율적이다. 한 국가는 경제제재조치의 수단이 되는 물자의 공급에 관해 좀처럼 전반적 통제권을 행사할 수 없으며, 이 경우 경제제재조치는 期待效果를 만족시킬 수 없다.”

법인 해외지사를 통해 이루어지는 한 경제적 이윤이 기대되는 경우 정부의 통제를 피해 거래를 성사시킬 수 있는 많은 통로와 방법이 존재하므로 정부의 통제를 통한 對北經濟制裁措置는 효과적일 수 없다.

셋째, 북한과의 교역가능성이 있는 국가들이 모두 적극적으로 대북경제제재조치를 취하지 않는 한, 남한 單獨의 대북경제교류 제한조치는 결과적으로 일본, 대만, 중국 등 남한과 북한시장 개척에 있어서의 경쟁상대국이 북한시장을 先占할 수 있는 시간적 여유를 준다는 측면에서 남한경제에 부정적 영향을 미칠 것이다.<sup>9)</sup>

## 2. 搬·出入 承認制度

南北交易에 있어서 현행 반·출입 승인제도는 정부에 의한 통제수단이라기 보다는 정부의 남북교역 실태 파악을 위한 補助的 제도라고 할 수 있다. 그러나 반출입 승인제도는 곧바로 남북교역을 量的으로 통제하기 위한 수단으로 전용될 수 있는 바, 이 경우 그 파급효과에 대한 분석이 필요하다고 하겠다.

바그와티(J. Bhagwati)에 의하면<sup>10)</sup> 국가간의 무역에 대한 관세부과나 허가제도와 같은 量的 規制(quantitative restriction)의 파급효과는 일반적으로 다음과 같은 세가지 유형의 직접적으로 비생산적인 행위(DUP: Directly Unproductive Profit-seeking Activities)에 의해 요약된다.

첫째, 관세부과나 量的 規制措置는 밀수와 같이 법적 규제를 우회함으

9) 실질적으로 유엔과 같은 국제기구의 결정이나 미국의 主導下에 對北韓經濟制裁措置가 실행된다고 하더라도 각국의 경제가 민간부문의 경제활동에 의존하고 있는 한 制裁國들은 명분과 경제적 이익간의 딜레마에 빠지게 될 수도 있다. 즉, 민간부문이 이윤동기에 의해 경제제재조치를 위한 정부간의 합의를 위배할 경우 효율적인 규제조치가 존재하지 않을 뿐더러 自國經濟를 위해 迂廻的인 경로를 통한 북한과의 경제교류를 묵인할 가능성이 높은 것이다.

10) J.Bhagwati. 'Directly-unproductive Profit-seeking(DUP) Activities,' *Journal of Political Economy* (1982), Chapter 17.

로써 이윤을 추구하는 불법행위를 誘導한다.

둘째, 이러한 규제조치가 존재함으로써 이득을 보는 집단이 존재할 경우 이들은 규제조치의 存續을 위해 非生産的 로비(lobby)활동에 종사하게 된다.

셋째, 특히 量的 규제하에서 許可를 획득할 경우 이에 따른 이득(premium)이 발생하므로 이를 위한 비생산적 이득추구 행위(rent-seeking activities)를 유발하게 된다.<sup>11)</sup>

이러한 이론적 논의에 근거하여 분석해 보면 현재의 南北經濟交流에 있어서 시행되고 있는 對北韓 物資 搬·出入 승인제도가 통제를 위한 정책수단으로 사용될 경우 다음과 같은 制約要素를 가지고 있다.

첫째, 남북한간 상품교역이 대부분 제3국을 통한 간접무역 혹은 중개 무역의 형태를 취하고 있으므로 반·출입 승인제도를 강화하여 남북한간의 교역을 통제하는 경우에도 거래자의 경제적 이윤이 보장되는 한 우회적으로 승인제도를 회피할 수 있는 방법을 강구할 수 있다.<sup>12)</sup>

둘째, 반·출입 승인제도 자체가 人的·時間的·金錢的 거래비용(transaction cost)의 발생요인이 됨은 물론, 이를 강화하여 남북교역에 대한 통제수단화 할 경우 신규참여자의 허가획득과 既得集團의 既存制度 유지를 위한 비생산적 로비(lobby)행위가 만연할 것이며, 이는 높은 비생산적 거래비용을 수반하게 될 것이다.

셋째, 현행 자동승인제도는 南北交易時 거래자의 신청에 의해 갑류의 환취급은행장이 자동승인하도록 되어 있으나, 교역내용을 공개하기 원치않는 경우 규정을 迂廻함으로써 사업상의 비밀을 유지하기 위한 별도의 거래비용 발생요인으로 작용할 수도 있다.

11) 비생산적 이득추구 행위(rent-seeking activities)의 일반적 분석에 관해서는 A.O. Krugen, 'The Political Economy of the Rent-Seeking Society,' *American Economic Review* 69, No. 3(1974). pp. 509-14. 참조.

12) 이 경우 不法的 경제행위를 規制하기 위한 방법을 고려할 수 있으나, 對北交易이 제3국을 통한 仲介貿易 형태로 이루어지는 한 교역내용에 관한 정보에 있어서의 非對稱性은 당국과 거래자간에 代理人問題(principal and agent problem)를 야기할 수 있으므로 비효율적이다.

### 3. 南北經濟交流 支援制度

남한정부는 남북교역을 民族內部去來로 인정하여 반입물품에 대해 비관세 특혜를 부여하는 이외에 반출품에 대해서도 대외무역법, 수출입보험법등에 규정한 혜택을 주고 있다. 이에 더하여 1990년 제정된 「남북협력기금법」에는 남북교역 및 對北經濟協力事業에 대한 손실보조, 자금대출, 채무보증, 금융기관지원 등을 규정하고 있으며, 별도로 정부차원의 민족공동체 회복지원을 규정하고 있다.

이러한 民間次元의 남북경제교류에 대한 지원 및 政府次元의 대북경제지원 방안은 북한을 남북한간의 경제교류를 활성화시키고 북한경제의 어려움을 덜어줄 수 있다는 긍정적 효과가 기대되고 있다. 그러나 현실적인 차원에서 본다면, 남북경제교류 및 민족공동체회복 지원방안은 그 긍정적 기대효과에도 불구하고 다음과 같은 경제정책수단으로서의 限界를 가지고 있다.

첫째, 민간차원의 대북교역 및 경제협력사업에 대한 일방적 지원은 참여자의 과도한 危險選好現象을 초래할 수 있으며, 최악의 경우 실질적인 경제교류의 동기를 남북경제교류 支援金의 획득에 두는 경우도 발생할 수 있다.<sup>13)</sup>

둘째, 관세부과 및 量的 規制의 경우와 마찬가지로 남북경제교류에 대한 지원이 모든경우에 일괄적으로 적용되지 않는 한, 정책목적과는 달리 정부의 지원을 획득하기 위한 비생산적 이득추구 행위 및 로비(lobby) 행위를 유도할 수 있다.

셋째, 정부차원의 민족공동체회복 지원제도는 支援對象 사업에 참여

13) 이 경우 역시 북한에 대한 情報未備와 실질적 대북경제협력 사업자와 이를 통제하고 지원할 政府機關이 보유하는 정보의 量과 質에 있어서의 非對稱性은 대북경제교류 지원금의 효과적 사용을 불가능하게 하는 代理人 문제를 야기할 가능성이 있는 것이다. 이를 방지하기 위해서는 효율적인 評價制度가 존재해야 하나 남북한간의 특수한 상황에서 객관적인 평가 기준 및 수단을 확보하기는 매우 어려운 것으로 판단된다.

하는 사업자에게 特惠를 부여하게된다는 의미에서 비생산적 이득추구 행위 등 부작용을 수반할 수 있다. 또한 북한측이 스스로 지원을 요청하거나 남한정부의 지원방안에 同意해야만 실현 가능하다는 前提가 있으므로 현재의 남북한 관계로 미루어 볼 때, 현실적인 정책수단이 되기에 는 무리가 따를 것이다. 한편 무리한 정부차원의 대북경제지원 推進은 북한의 정치적 의도에 이용될 수 있으며, 이 경우 실질적인 남북한간 경제협력 확대에 대한 寄與度는 낮을 수 밖에 없을 것이다.

#### IV. 結 論：政府와 民間部門의 役割

本文에서는 남북경제교류의 현황을 살펴본 다음 경제제재조치, 대북 교역 승인제도, 남북경제교류 지원제도 등 남북경제교류에 대한 정부 정책수단의 효율성에 관해 비판적 시각의 분석을 시도하였다. 본문의 결론 부분에서는 이러한 정부 정책수단의 효율성분석결과를 요약하고 이에 근거하여 남북경제협력 추진과정에 있어서 바람직한 정부와 민간부문의 역할을 提示하고자 한다.

1988년 이래 남북한간의 경제교류는 주로 제3국의 仲介商이나 남한 기업의 현지법인 해외지사를 통한 간접교역의 형태로 이루어져 왔으며, 최근 委託加工 및 直交易이 증가하는 추세에 있으나 아직 그 실적은 미미하다. 한편 북한의 核問題를 둘러싼 긴장국면하에서도 남북한간의 통관기준 交易總額은 지속적인 증가추세를 나타내고 있으며, 이는 남북한간의 교역이 기본적으로 경제적인 誘因에 의해 결정되고 있음을 보여준다. 홍콩 등을 이용한 중개무역 형태의 남북교역은 남북한의 공급자와 수요자가 필요로 하는 다양한 貿易經路를 제공함으로써 經濟的 動機에 의한 남북교역의 지속적인 확대를 뒷받침해왔다고 볼 수 있다.

남북한간의 경제교류에 대해 남한정부는 반·출입 승인제도 및 남북 경제교류 사업에 대한 보조금 지급 및 보상제도 등을 법률로 제정했으

며, 북한의 核問題와 관련 대북경제제재조치 및 경제지원방안을 고려하고 있다. 즉 남한정부는 남북경협 추진과정에 있어서 統制와 支援을 위한 정책수단을 동시에 上程하고 있는 것이다. 그러나 본문의 분석을 통해 살펴본 바와 같이 남북한 경제교류의 經路 및 誘因과 북한의 立地를 고려해 볼 때, 현재 남한정부가 남북경제교류 추진과정에서 채택하거나 고려하고 있는 정책수단은 그 效率性的 측면에서 많은 문제점을 내포하고 있다.

북한의 核問題와 연관지어 논의되고 있는 대북경제제재조치는 南北交易量이나 交易經路를 고려할 때 남한정부가 단독적으로 채택할 수 있는 성격의 정책이 아니며, 북한의 地政學的 위치 및 관련국가들의 實益과 名分の 矛盾에 따른 정책적 딜레마로 인해 실질적으로 효과를 거두기는 어려울 것으로 보인다.

남한정부가 현행 對北韓 物資 반·출입 승인제도를 통해 남북경제교류의 속도와 범위를 통제하려 한다면, 현행 남북한간의 交易慣行上 교역종사자들은 다양한 경로를 통해 정부의 통제를 迂廻할 것이며, 그 과정에서 높은 거래비용과 비생산적 이득 추구행위에 의한 非效率性이 증대할 것이다.

제한적 목적의 정책수단과는 대조적으로 민간차원의 남북경제교류에 대한 보조 및 보상을 통한 지원정책을 적극 실행하는 경우 長期的으로 남북한 관계의 개선과 북한의 經濟難 緩和라는 측면에 기여할 것이다. 그러나 남북한이 처한 상황의 특수성을 고려할 때, 이 역시 남북경제교류 종사자들의 비생산적 행위로 인한 자원의 낭비를 초래할 가능성이 크다.

한편 政府次元의 민족공동체회복 지원제도는 그 목적이나 의도에 있어서 매우 긍정적이지만 북한의 立地를 고려할 때 실현가능성이 낮을 뿐만 아니라 남북한 경제관계의 深化에 대한 寄與度 역시 매우 제한적일 것이다.

본문의 분석결과에 의거 향후 남북경제협력 추진과정에 있어서 경제적 효율을 제고하고 부작용을 방지하기 위한 남한정부의 바람직한 역할

을 다음과 같이 제시해 볼 수 있다.

첫째, 정부는 남북한간의 교역과 경제협력사업 추진과정에 있어서의 거래비용(transaction cost)을 최소화하기 위한 조치를 강구함으로써 남북경제교류의 경제적 誘因을 提高해야 한다.

이를 위해서 우선 남북한 경제교류에 있어서 제3국의 중개자를 經由함으로 인해 발생하는 불필요한 仲介費用을 절감할 수 있도록 남북경제교류 관련 통신, 정보, 운송, 보험, 금융분야의 자율적 운용을 보장해야 할 것이다. 또한 북한과의 경제교류에 있어서 정치적 영향을 최소화하여 남북경제교류가 迂迴的 經路를 택해야 할 動機를 축소하고, 제도적 차이에서 오는 거래관행상의 문제점 해소를 위한 仲介者를 內部的으로 育成함으로써 제3국의 仲介商이 개입해야할 필요성을 줄여야 할 것이다.

이와관련 대북교역 底邊擴大를 통한 대북교역관련 기술축적을 위해 中小企業의 경우 大企業을 통한 위탁교역에 의존하기 보다 대한무역진흥공사 등 국가기관의 서비스를 활용 직접경험을 쌓을 수 있도록 지원해야 한다. 한편 남북교역관련 절차의 簡素化를 통한 人的, 物的 거래비용을 최소화 하기 위해 모든 교역에 대한 승인제도를 최소한의 전략품목에 대한 반·출입 제한 및 신고제로 전환할 수도 있을 것이다. 이는 남북경제교류 사업자의 사업상 비밀이 노출되지 않도록 불필요한 남북교역 추진절차를 축소한다는 의미에서도 바람직할 것이다.

둘째, 정부의 정책방향 轉換에 따라 민간부문에 대한 과도한 지원이나 경제적 동기에 의한 경제교류 행위를 제한하는 극단적 조치를 추진함으로써 이로 인한 特惠獲得을 위한 민간부문의 비생산적 이득추구 행위를 조장하지 않도록 해야 한다. 이와관련 남북경제교류로부터 발생하는 損失 및 利得의 歸屬을 뚜렷하게 해야 할 것이며, 經濟的 誘因에 의한 민간부문의 자발적 참여를 통해 북한경제와 市場經濟圈의 連繫性 확대를 도모해야 할 것이다.

셋째, 대북경제제재조치나 정부차원의 대북경제지원 방안은 현실성이 매우 낮으므로 政策代案 提示에 보다 신중을 기함으로써 북한에 대한 자극을 피해야 한다. 이보다는 북한경제의 바람직한 발전방향에 관한 여

러 代案을 제시함으로써 남한정부가 진정 북한경제체제의 개혁·개방을 支援한다는 인식을 심어줄 필요가 있을 것이다.

本文의 논의를 종합해 볼 때, 정부는 남북한 경제협력 추진과정에서 민간부문의 거래비용을 절감할 수 있는 기본적 서비스제공 및 少數 戰略品目에 대한 반·출입 관리와 북한경제의 개혁·개방을 위한 정책대안제시 등을 통해 남북경제교류를 촉진함을 그 기본적 역할로 삼아야 할 것이다.

이러한 정부의 새로운 역할 定立과 더불어 다음과 같은 민간부문의 역할이 기대되고 있다.

첫째, 남북한간 경제협력 추진과정에 있어서 정부의 特惠나 既得權 등 비생산적 이득을 확보하기 위해 무리한 계획을 추진하기 보다는 경제적 妥當性에 입각한 경제협력 프로젝트를 선정·추진하여야 하며, 추진과정에 있어서 발생하는 損失이나 利益에 대해 스스로 책임진다는 경제적 논리의 수용이 필요하다. 또한 短期的 이윤추구 보다는 남북한 경제구조를 조정함으로써 남북한 산업의 경제적 효율을 제고한다는 관점에서 남북경제교류를 추진해야 할 것이다.

둘째, 기업의 선전효과를 노려 북한과의 경제교류 현황을 과대광고하거나 고의적으로 노출하지 말아야 할 것이다. 이러한 행위는 북한을 자극하여 북한자체의 정치적 논리를 경제적 관계에 적용할 가능성을 높임으로써 남북경제협력관계의 심화를 沮害하게 될 것이다.

결론적으로 정부는 민간부문의 남북경제협력사업이 經濟的 誘因에 의해 이루어지고 있다는 인식하에 불필요한 量的 規制나 맹목적인 支援政策을 채택함으로써 과생될 수 있는 副作用을 최소화해야 할 것이며, 민간부문은 남북경제협력 사업의 경제적 효율성을 제고하기 위해 노력을 경주해야 할 것이다.

빈 면

# 南北韓 經濟力 比較研究

南宮 鎧\*

## ◁ 目 次 ▷

- |             |             |
|-------------|-------------|
| I. 序 論      | VI. 工業力     |
| II. 國民總生産   | VII. 社會間接資本 |
| III. 食糧     | VIII. 對外貿易  |
| IV. 에너지     | IX. 綜合平價    |
| V. 戰略的 鑛物資源 |             |

## I. 序 論

한 국가의 經濟力을 측정하거나 국가간의 經濟力을 비교하는 일은 그리 쉬운 작업이 아니다. 왜냐하면 經濟力이란 한 국가의 전체적인 경제적 성과에 대한 광범한 인식에 기초한 개념이며, 경제생활의 서로 다른 국면을 여러 관점에서 폭 넓게 고찰함으로써만 측정이 가능한 복합적인 개념이기 때문이다.

더욱이 남북한과 같이 서로 다른 經濟體制를 지향하고 있는 경우에는 첫

\* 民族統一研究院 研究委員

제 경제발전전략 차이로 인한 經濟構造的 차이, 둘째 상이한 경제체제하에서 통용되는 經濟指標와 概念의 차이 등으로 인하여 각각의 경제력을 비교하는 것은 더욱 어려운 작업이 된다. 이러한 한계를 인식하면서 북한의 경제력을 평가하는데 있어서 특히 다음의 두 가지 문제에 대해서 유념하여야 한다. 그 하나는 서로 다른 체제의 경제역량을 평가하고 비교할 수 있는 적절한 變數(variables)를 선택하여야 한다는 것이고, 나머지 하나는 이러한 변수들을 대표할 수 있는 데이터를 수집하여 타당한 方法으로 분석하여야 한다는 것이다.

이러한 문제를 유의하면서 본 연구에서는 다음과 같이 남북한의 경제역량을 計量的으로 분석하고자 한다. 첫째 Ray S. Cline의 모델<sup>1)</sup>에 따라 경제역량을 비교·평가하는 변수로 국민총생산(GNP), 에너지, 전략적 비연료광물자원, 공업력, 식량생산, 무역량을 보고, 여기에 Cline이 간과한 사회간접자본을 추가하여 평가하고자 한다.<sup>2)</sup> 이에 따라 모델을 수식화하면 다음과 같다.

$$E_p = G + E + M + I + F + T + S$$

(100) (20) (20) (20) (20) (20) (20)

$E_p$ : Economic Power

1) Ray S. Cline의 경제력 평가를 위한 변수와 세부지표 그리고 그것들의 가중치를 보면 다음과 같다.

경제력 = GNP{100} + 에너지 {20; 석유(10) + 천연가스(4) + 원자력(4) + 석탄(2)} + 광물자원 {20; 철광석(8) + 구리(3) + 보오크사이트(3) + 크롬(3) + 우라늄(3)} + 공업생산력 {20; 강철(10) + 알루미늄(5) + 시멘트(5)} + 식량생산 {20; 밀 + 잡곡 + 쌀} + 무역량 {20; 수출 + 수입} Ray S. Cline, *World Power Trends and U.S. Foreign Policy for the 1980s* (Boulder: Westview Press, 1980), pp. 53~91.

2) 사회간접자본에 대한 가중치는 Cline의 보조적 변수들과 마찬가지로 가중치 20을 줄 것이며 계량적 비교를 위한 지표로는 도로총연장(4), 철도총연장(4), 최대집안능력(4), 국제항공노선수(4), 전화회선수(4)를 보고자 한다.

G : Growth National Product

E : Energy

M : Critical Minerals

I : Industrial Strength

F : Food Production

T : Foreign Trade

S : Social Overhead Capital

주: ( )속은 가중치

R. S. Cline에 의하면 통상적으로 한 국가의 경제력을 평가하는 총체적 지표는 國民總生産이다. 왜냐하면 GNP는 물질적 생산은 물론이고 생활의 질에 영향을 미치는 서비스와 경제조직의 효율성 및 기술능력 그리고 경제발전에 중요한 두뇌의 힘까지도 포함하는 綜合的인 指標로 인정되기 때문이다.<sup>3)</sup> 그런데 총체적 경제지표로서의 국민총생산이 미처 나타내지 못하는 경제의 특성을 비교·평가하기 위해서는 국제적으로 경제성과의 지표로 통용되는 에너지, 戰略的 非燃料鑛物資源, 工業力, 食糧生産 그리고 貿易量을 補助的 指標로 함께 보아야 한다는 것이다.<sup>4)</sup> 본 연구에서는 Cline의 경제력 평가를 위한 변수들 외에 생산활동을 간접적으로 지원·촉진함으로 경제발전에 중대한 역할을 담당하는 사회간접자본을 함께 볼 것이다. 이들 변수의 비교·분석에 있어서는 총체적인 經濟成長 成果 자체를 나타내는 經濟規模(economic volume)와 한 경제체제가 환경(특히 외적환경)의 변화에 대처하여 얼마나 커다란 파동 없이 성장을 지속시킬 수 있는가 하는 經濟安定性(economic security)의 양 측면을 중심으로 비교·분석할 것이다.

둘째 자료의 수집 및 분석에 있어서는 북한의 경제역량을 나타내는 통계는 통일원의 자료를 주로 사용하되 가능한 여러 다른 출처의 통계 자료와 비교를 시도하고자 한다.

3) Ibid., p. 55.

4) Ibid., p. 58.

## II. 國民總生産

통상적으로 한 국가의 경제력을 평가하는 총체적 지표로는 國民總生産(GNP: Gross National Products)이 이용되고 있다. 그러나 북한과 같은 사회주의 국가들은 거시경제의 지표로서 GNP개념을 사용하지 않고 모든 개별 생산단위의 생산물 가치를 합계한 社會總生産(GSP: Gross Social Products)개념을 사용한다.

GNP개념과 GSP개념간에는 중요한 두가지 차이가 있다. 첫째, GNP는 생산부문과 비생산(서비스)부문을 포함하여 추정하나 GSP의 측정에는 非生産部門이 배제되어 있다. 둘째, GNP는 총산출가치에서 중간투입재 비용을 뺀 附加價值개념인데 반하여 GSP는 모든 독립생산단위의 각각의 총산출액에서 자체소비분만 뺀 것을 합계한 것으로 中間材投入物이 포함되는 개념이다. 그러므로 남북한 경제력 비교를 위해서는 북한의 GSP개념을 GNP개념으로의 조정이 필요하다. 이에 따라 <표 1>에서 보듯이 국내외의 여러 기관에서 북한의 GNP를 추정하여 왔는데 이들 추정치들은 GSP와 GNP개념상의 차이와 북한 화폐의 미국달러 환율 적용상의 차이 등으로 인하여 심한 편차를 보이고 있다.

예컨대 영국의 전략문제연구소(IISS)와 통일원의 1990년 북한의 GNP추정치를 비교해 보면 2.07배의 차이를 나타내는데, 편차의 상당부분은 통일원이 북한 GNP추정에 있어서 貿易換率을 사용하고 있는데 비하여 IISS는 公定換率을 적용함으로써 생기는 결과라 할 수 있다.<sup>5)</sup>

5) 북한은 公定換율(official rate)과 무역환율(trade rate)의 복수환율제를 채택하고 있다. 公定換율은 북한 당국이 국민소득을 대외적으로 발표할 때 적용하는 환율이며 무역환율은 외국과의 무역 및 무역외거래 등을 할 때 적용되는 환율로 이론적으로는 외국상품가격에 대한 북한상품가격의 비율을 나타낸다.

〈표 1〉 北韓 GNP에 대한 여러 機關들의 推計值

(단위 : 1억달러)

	통일원 <sup>a)</sup>	SIPRI	ACDA	USCIA	IISS
1960	15.2			48.0	
1961	18.1				
1962	20.2				
1963	21.5		23.0		
1964	23.0		25.0		
1965	23.4		25.0	76.0	
1966	24.1		29.0		
1967	26.0		30.0		
1968	29.8		35.0		
1969	31.2		40.0		
1970	39.8		45.0	100.0	
1971	40.9		49.0		28.0
1972	46.2		53.0		35.0
1973	62.7		57.7		
1974	72.9		70.5		
1975	93.5		90.0	160.0	
1976	96.8		99.0	155.5	89.0
1977	106.4		111.0	155.5	98.0
1978	133.2		124.0	166.9	105.0
1979	125.0	137.0	144.0	173.4	141.0
1980	135.0	143.3	155.0	195.0	105.0
1981	135.6	145.8	186.0	214.0	188.0

北韓 원貨의 對美달러 換率推移

(북한 원/미달러)

	1975	1980	1982	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
공정 환율	-	0.87	0.97	-	1.07	1.02	-	0.96	0.98	0.99	1.00
무역 환율	2.05	1.79	2.12	2.36	2.43	2.23	2.14	2.15	2.23	2.14	2.20

출처 : 한국수출입은행, 「北韓의 貿易 및 外國人投資制度」(1991. 10), p. 55; IISS, *The Military Balance* 1992~1993, p. 152.

	통일원 <sup>a)</sup>	SIPRI	ACDA	USCIA	IISS
1982	136.0	153.1	205.0	222.0	187.7
1983	144.7	160.0	216.0	224.0	383.2 <sup>c)</sup>
1984	147.2	195.8	253.0	230.0	399.7
1985	151.4	201.6	263.0		423.6
1986	173.5	206.1	272.0		—
1987	194.0		282.0		452.5
1988	206.0		292.0		471.3
1989	240.0 <sup>b)</sup>				489.1
1990	231.0				479.4
1991	229.0				204.5 <sup>c)</sup>
1992	211.0				

주 : a) 1988년까지 통일원이 추정된 북한 GNP는 북한의 공식 GSP자료를 0.60으로 나눈 후 무역환율로 환산한 수치임.

b) 통일원의 1989년 이후 북한 GNP수치는 UN의 국민계정체계(SNA: System of National Accounts)에 의해 최근 재평가한 추계임. (1989년의 경우 종래의 방법에 의한 추계치는 210.9억 달러였음)

c) 영국의 전략문제연구소(IISS)는 1983년 이전에는 무역환율을, 1983년 이후에는 공정환율을, 그리고 1991년에는 다시 무역환율을 적용한 것으로 보임.

출처 : 통일원, 「分斷 45年 南北韓 經濟의 綜合的 比較研究」(1990), p. 51; 「북한경제 종합평가」각년도판; The Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Yearbook* 1987; U.S. Arms Control and Disarmament Agency(ACDA), *World Military Expenditures and Arms Transfers* 1973, 1984, 1989; U.S. CIA, *Handbook of Economic Statistics* 1984, 1985; International Institute of Strategic Studies(IISS), *The Military Balance* 1971/1972~1992/1993 각 해당년도판.

한편 IISS의 1991년 북한 GNP 추계에서는 다시 무역환율을 적용함으로써 통일원의 평가보다도 적은 204.5억달러로 나타나고 있다.

통일원의 통계자료에 따르면 남한의 국민총생산은 1953년 13.5억달러에서 1992년에는 2,945억달러로 무려 200배 이상 증가했으며 북한은 1953년 4.4억달러에서 1992년 GNP추정치가 211억달러로 동기간에 약 48배가 증가한 것으로 나타났다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 南北韓 GNP 및 1인당 GNP推移 比較

구분 연도	GNP (억달러)			1인당GNP (달러)		
	남한(A)	북한(B)	(A/B)	남한(A)	북한(B)	(A/B)
1953	13.5	4.4	3.07	76	58	1.31
1957	16.7	9.4	1.78	90	85	1.61
1960	19.5	15.2	1.28	94	137	0.69
1962	23.2	20.2	1.49	96	179	0.54
1964	28.8	23.0	1.25	107	194	0.55
1966	36.7	24.1	1.52	125	192	0.65
1968	52.3	27.8	1.88	169	225	0.75
1970	79.9	39.8	2.00	248	286	0.87
1971	93.7	40.9	2.29	285	308	0.93
1972	105.7	46.2	2.29	316	316	1.00
1973	135.0	62.7	2.15	396	418	0.95
1974	185.5	72.9	2.54	535	461	1.16
1975	208.5	93.5	2.23	591	579	1.02
1976	286.8	96.8	2.96	800	585	1.37
1977	374.2	106.4	3.52	1,028	642	1.60
1978	519.6	133.2	3.90	1,406	784	1.79
1979	623.7	124.0	5.03	1,662	873	1.90
1980	603.0	135.0	4.47	1,589	758	2.09
1981	662.0	135.6	4.88	1,719	746	2.30
1982	693.0	136.0	5.09	1,773	735	2.41
1983	760.0	144.7	5.25	1,914	765	2.50
1984	824.0	147.2	5.59	2,044	762	2.68
1985	834.0	151.4	5.51	2,047	765	2.68
1986	1,027.0	174.0	5.90	2,296	860	2.67
1987	1,284.0	194.0	6.62	2,826	936	3.02
1988	1,692.0	206.0	8.21	4,040	980	4.12
1989	2,112.0	240.0	8.80	4,994	987	5.06
1990	2,379.0	231.0	10.30	5,569	1,064	5.23
1991	2,808.0	229.0	12.26	6,498	1,038	6.26
1992	2,945.0	211.0	13.96	6,749	943	7.16

출처 : 1988년까지는 통일원, 「分斷 45年 南北韓 經濟의 綜合的 比較研究」 (1990), p. 51; 1989~1990년은 통일원, 「南北韓 經濟現況 比較」 (1991), p. 38; 1991년은 통일원, 「북한경제동향 종합평가」 (1992), p. 40; 1992년은 한국은행, 「1992년 북한GNP 측정결과」 (1993).

1992년 1인당 국민총생산 역시 남한은 6,749달러로 동 기간중 90배의 증가를 보인데 반해 북한은 1953년에 비해 16배 증가한 943달러에 머물렀다. 남한이 국민총생산액에 있어서 북한을 능가했다 하더라도 인구수에 있어서 남한이 북한에 비해 거의 2배가 되므로 1973년까지는 1인당 GNP에 있어서는 북한보다 뒤지고 있었다. 즉 <표 2>에 나타난 바대로 남한은 1974년을 기점으로 1인당 GNP에 있어서도 북한을 앞서기 시작했으며, 시간이 흐를수록 격차는 크게 증대되어 왔다.

결과적으로 1992년 말 현재 남한의 國民總生産은 북한에 비해 14.0배, 1人當 國民所得에서 7.2배가 되었음을 알 수 있다. 이와 같이 1980년대 후반 이후 1992년 사이의 비교적 짧은 기간에 남북한의 GNP 및 1인당 GNP의 격차가 급속히 커진 것을 알 수 있는데, 이는 1980년대 중반 이후 남한이 연평균 9% 수준에 달하는 괄목할 만한 경제성장을 보인 반면, 이 기간중 북한은 연평균 성장을 -1.3%라는 경제후퇴를 겪었기 때문이다.

R. S. Cline은 앞에서 언급했던 바와 같이 經濟力(200) 평가에 있어서 GNP가 차지하는 비중을 50%인 100으로 보았다. 남북한의 GNP차이(통일원 통계)를 Cline의 방식에 따라 평가해 보면 1960년 100:78, 1970년 100:50, 1980년 100:23, 1990년에는 100:10으로 10년 기간마다 그 격차는 2배 이상으로 늘어나고 있다. 1992년 현재 남북한 GNP는 각각 2,945억달러, 211억달러로서 그 평가치는 100:7이다.

〈표 3〉 南北韓 GNP 評價

	GNP(억달러)		평 가 치	
	남 한	북 한	남 한	북 한
1960	19.5	15.2	100	78
1970	79.9	39.8	100	50
1980	603.0	135.0	100	23
1990	2379.0	231.0	100	10
1992	2945.0	211.0	100	7

주: GNP가 더 큰 남한을 100으로 하고 북한은 이에 비례하여 도출.

### III. 食 糧

‘얼마나 식량을 自給하고 있는가’는 경제력 평가에 있어서 가장 중요한 요소의 하나로 부각되고 있다. 즉, 식량이 부족할 경우 그 국가는 커다란 혼란을 겪게 될 것이며, 식량을 수입해야만 하는 국가는 안정성을 보장할 수 없는 국제 농산물시장의 특성상 매우 곤란한 지경에 빠질 수도 있다는 것이다.<sup>6)</sup>

무엇보다도 국제농산물 시장은 미국, 캐나다, 호주 및 일부 서부국가 중심이 되어 수출국 중심의 販賣者 寡占市場을 형성하고 있고, 더구나 價格과 供給量 調整이 곡물메이저로 알려져 있는 다국적 메머드기업들에 의해서 조정되고 있다는 사실은 세계 전체의 총량적 식량수급 사정과는 무관하게 특정 지역의 작황과 식량수급 사정에 따라서 언제든지 식량수입국에 불리한 가격을 형성할 수 있고, 경우에 따라서는 식량공급국의 다른 경제적 이익이나 정치적 목적을 달성하기 위해 식량을 압력 도구로 사용할 수 있는 특성을 지니고 있다.

1992년 현재 남한의 耕地面積은 207만ha, 북한의 耕地面積은 197만 4천ha이다. 남북한 경지면적을 논과 밭으로 구분해 살펴보면 남한은 논이 전체 경지 면적의 63.5%인 131만 5천ha, 밭이 36.5%인 75만 5천ha이나 북한은 이와 대조적으로 밭이 136만 ha로서 68.9%, 논이 61만 4천ha로써 31.1%를 차지하고 있다.<sup>7)</sup>

남한의 곡물생산은 쌀이 1970년의 394만톤에서 1992년 533만 1천톤으로 상당량 늘어났을 뿐 麥類, 豆類, 鬮類 등은 크게 감소하고 있다. 남한의 총곡물생산량은 감소추세에 있는 반면 전체수요량은 급격히 증

6) Ray S. Cline, *World Power Trends and U.S. Foreign Policy for the 1980s*, p. 77.

7) 농촌진흥청, 「1992년도 북한의 곡물생산량 추정」(1993), p. 2; 농림수산부, 「농림수산주요통계」(1993), p. 25.

〈표 4〉 南北韓 穀物生産 推移比較(精穀基準)

(단위 : 만톤)

	곡물 생산량		쌀 생산량	
	남 한	북 한	남 한	북 한
1970	693.7	398	393.9	148
1975	765.4	435	466.9	173
1980	691.5	510.0	506.3	195.7
1985	699.0	503.0	562.6	201.4
1986	677.4	482.5	560.7	200.9
1987	668.8	495.2	549.3	203.4
1988	729.9	521.0	605.3	209.9
1989	716.0	548.2	589.8	215.9
1990	663.5	481.2	560.6	193.2
1991	623.6	442.7	538.4	164.1
1992	620.6	426.8	533.1	153.1

주 : 남한의 1980년 생산량은 당시 흉년으로 인해 1981년 생산량임.

출처 : 통일원, 「分斷 45年 南北韓 經濟의 綜合的 比較研究」(1990), p. 60;  
통일원, 「남북한 경제지표」(1992), p. 94, 118; 한국은행, 「1992년  
북한 GNP추계 결과」(1993), p. 7.

가 하였기 때문에 많은 양의 곡물을 수입해야 하는 실정에 있다. 남한의 곡물자급율(연간 곡물생산량/연간 곡물소비량)은 사료용 곡물까지 합할 경우 1965년의 93.9%에서 1970년 80.5%, 1975년 73.1%, 1980년 56.0%, 1985년 48.4%, 1990년 43.1%, 1992년 현재 34.3%로 계속 줄어 국제식량값이 폭등할 경우 食糧波動의 우려를 주고 있다.

남한의 경우는 경지면적이 제한되어 있는데다 농업발전에 대한 국가의 상대적 관심이 저조한 까닭으로 곡물의 海外依存度는 더욱 심화될 수밖에 없다. 남한의 곡물 해외의존도가 크게 늘어난 직접적 요인은 식생활패턴의 변화에 따라 밀과 옥수수의 수요가 대폭 증가하였고, 주식으

〈표 5〉 南韓의 食糧自給率 推移

(단위 : %)

구 분	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1992
양 곡	93.9	80.5	73.1	56.0	48.4	43.1	34.3
쌀	100.7	93.9	94.6	95.1	103.3	108.3	97.5
보리쌀	—	106.3	92.0	57.6	63.7	97.4	83.3
밀	27.0	15.4	5.7	4.8	0.4	0.1	0
옥수수	36.1	18.9	8.3	5.9	4.1	1.9	1.2

출처 : 農林水産部, 「農林水産 主要統計」 (1993), p. 228.

로 육류의 수요가 늘어남에 따라 도입사료에 의존하는 畜産物 生産의 증가가 食糧自給率을 크게 떨어뜨리는 요인으로 작용했다.<sup>8)</sup> 남한국민의 주식이라고 할 수 있는 쌀은 1984년 이래 자급하고 있으며 최근에는 과잉생산 기미까지 보이고 있는 반면, 밀은 거의 전량을 수입에 의존하고 있고, 옥수수를 비롯한 사료용 곡물 그리고 식용과 사료용을 겸한 豆類의 자급률도 급격히 떨어져 거의 수입에 의존하고 있는 실정이다. 결과적으로 남한의 양곡수입은 1973년의 327만 1천톤(4억 1753만불)에서 1992년에는 1,217만 3천톤 (18억 6,941만불)으로 증가하였다.<sup>9)</sup>

북한은 식량생산 실적을 粗穀개념인 「알곡」을 기준으로 발표하고 있으며, 곡종별 생산량이나 精穀換算率, 심지어는 薯類의 포함 여부까지도 정확히 파악하기가 어려운 형편이다. 북한의 알곡생산 실적을 살펴보면

8) 실제로 남한에서 국민 1인당 연간 곡물소비량은 점차 감소하고 있는 반면 육류소비량은 점차 증가하고 있다. 곡물의 1인당 연간 소비량은 1972년의 220kg을 고비로 하여 1975년에는 207kg, 1992년에는 164kg으로 계속 감소하고 있다. 쌀의 소비도 1975년 124kg에서 1979년에는 136kg까지 증가하였으나 그후 계속 감소하여 1992년에는 113kg 수준에 와 있다. 농림수산부, 「농림수산주요통계」 (1993), p. 23. 반면에 육류소비량은 1975년 6.4kg에서 1990년에는 19.9kg으로 15년동안 3.1배 증가하였다. 21세기위원회, 「2020년의 한국과 세계」 (서울: 동아일보사, 1992), p. 267.

9) 통계청, 「주요경제지표」 (1993), p. 33.

해방 직후인 1946년 200만톤이던 것이 1947~1949년에는 서류를 제외하고 230여만톤의 평년작 수준을 유지하였고, 농업협동화 과정에서 생산량은 점차 상승하여 1961년에는 490여만톤, 1963년에는 500만톤을 생산하였다고 하면서 마치 비약적인 증산이 이루어진 것처럼 발표하였다.

1970년대에 들어와서는 소위 「主體農法」을 관철하여 한랭전선의 영향을 극복하였으며 정보당 알곡생산이 1974년에는 논벼 5.9톤, 옥수수 5톤, 1979년에는 논벼 7.2톤, 옥수수 6.3톤으로 정보당 수확고가 세계적 수준에 달했다고 선전하는가 하면, 1982년도에는 알곡생산이 950만톤에 달했으며, 제2차7개년계획이 종료된 1984년에는 1,000만톤 생산을 달성했다고 발표하고 있다.<sup>10)</sup> 그러나 북한에서 발표하는 식량통계가 粗穀개념이라는 것 외에도 통계작성시 중앙통계국이 생산성과를 높이기 위해 가장 수확이 많은 지역의 생산량을 표본으로 선정하여 통계를 작성하고 있기 때문에 통계발표치와 실제생산량간에는 엄청난 오차가 발생할 수 있다.<sup>11)</sup>

북한의 경지면적, 기상조건, 영농기술 등을 고려하여 일반적인 식량통계 개념으로 통일원이 평가한 통계에 따르면 북한의 곡물생산 실적은 精穀기준으로 1965년 354만톤, 1970년 398만톤, 1980년 510만톤, 1990년 481만톤, 1992년에는 427만톤이며 쌀 생산은 1965년 125만톤, 1970년 148만톤, 1980년 195만 7천톤 1990년 193만 2천톤 그리고 1992년에는 153만 1천톤으로 추정된다(〈표 4〉 참조).

북한의 이러한 곡물생산 실적은 북한주민의 수요량에 상당량 미달되어 식량자급자족은 어려운 실정이다. 특히 북한은 쌀 생산량의 심각한 부족현상을 극복하기 위해 식량증산과 절약을 강조하고 있는데 1982년 김일성은 “쌀은 곧 공산주의다”라고 선언할 정도로 농업부문의 개발을

10) 통일원, 「南北韓 經濟現況比較」(1991), p. 65.

11) 위의 책, p. 965. 만약 북한의 발표치가 옳다면 (북한은 1982년 476만 7천톤의 쌀을 생산했다고 발표) 북한의 인구를 감안할 때 쌀밥만 먹어도 쌀이 남아도는 처지인데 월남한 귀순자들이나 북한 방문자들의 증언은 전혀 반대이다.

시급한 과제로 제시하는가 하면 종래의 「衣 食 住」라는 용어를 「食 衣 住」로 변경 사용하고 있다.<sup>12)</sup>

1992년도 북한의 연간 곡물 총수요량은 약650만톤으로 추정되며, 구체적인 내역은 식량(배급기준에 의거하여 산출) 487.5만톤, 가공용 58.5만톤, 사료용 45.5만톤, 감모분 42.5만톤, 종자용 16만톤이다.<sup>13)</sup> 그러나 1991년도 생산량(442.7만톤)과 1992년도 곡물수입량(83.0만톤)을 합한 곡물총공급량은 525.7만톤에 불과하였기 때문에 1992년도의 식량 절대부족량은 124.3만톤에 달할 것으로 추정된다.

Cline은 경제력에서 식량이 차지하는 비중을 전체 경제력의 10%로 보았으며 경제력에서 식량에 대한 평가는 穀物의 自給度, [수출(+), 수입(-)]로 보았다. 이는 앞서 언급한 바대로 식량을 자급하지 못하고 수입을 해야만 하는 국가는 安保상의 위험을 초래할 수 있기 때문이다. Cline의 평가에 따르면 남북한의 식량조건은 -20:-3으로 남한이 식량 안보상의 문제가 훨씬 크다고 할 수 있다.

(표 6) 南北韓 食糧 評價 (1992년)

		식량수입(만톤)	평 가 치
남	한	1,217.3	-20
북	한	207.3	-3

주: 1) 수입량이 더 큰 남한을 -20으로 하고 북한은 이에 비례하여 도출.  
2) 북한은 총식량수요 - 식량생산

그러나 이러한 평가는 남한이 주식인 쌀을 自給하고 밀과 잡곡의 수입이 초인 반면 북한의 경우 주식인 쌀의 絶對的 不足으로 곤란을 겪고 있다는 점과 북한이 外換사정의 惡化로 부족분의 식량수입 자체가 어려

12) 1986년 12월 7일, 노동당 제6기 12차전원회의시 김일성연설, 통일원, 「北韓概要」(1991), p. 249에서 재인용.

13) 통일원, 「1992년도 북한의 식량수급 현황분석」(1993).

운 지정이라는 면을 고려하지 않고 있다고 볼 수 있다.

결과적으로 볼 때 북한은 지속되는 식량부족으로 심각한 식량위기에 빠져 있는 한편 남한의 식량자급률 34.3% 수준은 일부의 도시국가를 제외하고는 현재 30%를 유지하고 있는 일본 다음으로 낮은 수준으로 식량안보상의 우려를 주고 있다고 할 수 있다. 이같은 남한의 식량자급률은 최근에 일고 있는 農産物市場의 開放化 추세를 감안할 때 더욱 떨어질 여지가 많다.

#### IV. 에너지

산업사회에 있어서 에너지는 국가의 존립과 직결되는 문제로서 에너지의 안정적 확보 없이는 경제발전도 국민생활의 안정도 기대할 수 없

〈표 7〉 남북한 총 에너지공급 비교(1990년)

(단위 : 천 Toe)

	남한	북한	남북비교(북한=1)
①국내생산	22,249.5	32,861.5	0.68:1
· 석탄	7,919.8	30,367.5	0.26:1
· 원자력	13,782.7	—	—
· 수력	547.1	2,494.0	0.22:1
②해외수입	74,289.9	5,288.0	14.0:1
· 석탄	15,473.9	1,732.5	8.9:1
· 석유	55,905.9	3,555.5	15.7:1
· 가스	2,910.1	—	—
③해외수출	3,747.1	30.7	122.1:1
· 석탄	—	30.7	—
· 석유	3,747.1	—	—
④방카 및 재고변동	388.8	—	—
총 에너지공급 (①+②-③-④)	92,403.5	38,118.7	2.4:1

주 : TOE(Ton of oil Equivalent, 원유상당톤) = 천만 Kcal = 약 7.3배럴

출처 : International Energy Agency, *Energy Statistics and Balance of Non-OECD Countries* (Paris: IEA, 1993), p. 331, 352에서 발췌 작성.

다. 특히 이러한 에너지는 현재의 經濟力에 뿐만 아니라 經濟成長의 潛在力에도 막대한 영향을 미친다. 여기서 초점이 되는 것은 남북한 각 체제가 충분한 에너지를 생산하고 있는가 하는 점과 에너지 自給率로 나타나는 에너지安保 문제이다.

남북한의 에너지 공급구조 비교는 <표 7>에 나타난 바와 같다. 남북한 모두 국내에서 생산되는 유일한 에너지원은 석탄과 수력이다. 북한의 석탄 생산량은 남한의 약 4배가 되며 가정용 연료인 무연탄뿐만 아니라 산업용 연료로 쓰이는 유연탄도 생산하고 있다.<sup>14)</sup> 그러나 금속공업에 필수적인 제철, 제강용 코크스의 원료탄(coking coal)인 역청탄은 남북 모두 생산이 전무하다. 남한은 석유, 천연가스, 유연탄을 전량 수입하고 있으며 1970년대 초까지는 무연탄을 수출하였으나 1970년대 후반부터는 수요급등에 따른 절대적인 물량부족으로 무연탄마저 수입하는 실정 이어서 석탄의 수입의존도도 1980년에는 37.6%, 1990년에는 66.2%로 급격히 높아지고 있다. 북한에서 주로 수입하는 에너지원은 석유이며 소량의 역청탄이 수입되고 있다.

남한이 수입하는 에너지의 양은 1971년 북한의 10배, 1980년 12배, 1990년에는 14배의 수준이다. 남한의 에너지원 國內自給度는 1971년 39.3%에서 1980년에는 21.7%로 떨어져 1990년 현재는 9.2%에 불과한 실정이다. 북한의 각 해당 연도의 에너지 국내자급도는 95.9%, 92.2%, 86.2%로 매우 높은 수준이다.<sup>15)</sup>

에너지 공급능력에 있어서는 1971년에는 남한은 1,670만 3천TOE, 북한은 2,741만 6천TOE로서 북한이 남한의 1.6배였으나 1980년에는 남한은 4,156만 8천TOE, 북한은 3,402만 3천TOE로 남한이 1.2배 정도로 북한을 능가하였다. 1990년 현재는 남한은 에너지 총공급이 9,240

14) 1989년 북한의 석탄생산량 4,330만톤중 무연탄은 2,925만톤, 유연탄 1,405만톤이다. 통일원, 「北韓經濟綜合評價」(1990) (북한의 석탄 1톤은 약 0.625 TOE).

15) International Energy Agency, *World Energy Statistics and Balances 1971~1987* (Paris: IEA, 1989), p. 401, 427, 432; IEA, *Energy Statistics and Balances of Non-OECD Countries* (Paris: IEA, 1993), p. 331, 352.

〈표 8〉 南北韓 에너지원의 國內自給度

	1971	1980	1990
남 한	39.3%	21.7%	9.2%
북 한	95.9%	92.2%	86.2%

만 4천TOE로서 북한(3,811만 9천TOE)에 비하여 약 2.4배의 에너지 공급능력을 갖고 있다.

〈표 9〉 남북한 1차 에너지원별 공급량 및 구성비(1990년)

(단위 : 천 Toe)

에너지源別	남 한(%)	북 한(%)	남북비교(북한=1)
석 탄	24,273.1 (26.3)	32,069.3 (84.1)	0.76:1
석 유	50,626.9 (54.8)	3,555.5 (9.3)	14.2:1
가 스	2,973.8 (3.2)	- ( - )	-
원 자 력	13,782.7 (14.9)	- ( - )	-
수 력	547.1 (0.6)	2,494.0 (6.5)	0.22:1
계	92,403.5 (100.0)	38,118.7 (100.0)	2.4:1

출처 : International Energy Agency, *Energy Statistics and Balance of Non-OECD Countries* (Paris: IEA, 1993), p. 331, 352에서 발췌 작성.

남북한의 에너지 공급구조를 살펴보면 1990년 현재 북한은 석탄이 1차에너지 공급량의 84%를 점유하는 「主炭從油」인 반면 남한은 55%를 석유에 의존하는 「主油從炭」의 에너지 공급구조를 이루고 있다. 또한 남한이 원자력발전, 가스 등 에너지원의 다변화를 이루고 있는데 비해 북한은 거의 석탄과 수력발전에 의존하고 있다고 볼 수 있다.

북한의 에너지 공급구조는 자력갱생적 주체경제노선에 입각해 외국으로부터 수입해야 하는 유류의존도를 최소한으로 줄인 대신 수력발전과 석탄 등 북한이 자체적으로 해결할 수 있는 자원을 최대한 활용하는 형태로 되어 있다. 그러나 이러한 에너지 공급구조는 외형적으로 볼 때 안정적인 것처럼 보이지만 내용면에서는 에너지원의 편중화를 초래함으로써 결과적으로 심각한 에너지난을 야기시키는 원인이 되었다.

예컨대 電力生産의 경우 수력발전 위주로 되어 있어 이로 인해 계절별 전력생산량의 편차가 크다는 등 문제를 유발시키고 있는 점이나, 유류를 석탄으로 대체함으로써 석탄수요가 늘어나 산업전반에 석탄공급을 제때에 하지 못하는 점, 그리고 유류사용을 제한함으로써 유류도입선을 확보하지 못해 산업활동에 필요한 최소한의 유류도입마저 하지 못하고 있는 점 등은 에너지 공급구조에서 비롯된 대표적인 문제점들이다.

〈표 10〉 南北韓 에너지 評價(1990)

(단위 : 천TOE)

	석유(10)		석탄(2)		가스(4)		원자력(4)		합 계
	수출(+) /수입(-)	평가치	수출(+) /수입(-)	평가치	수출(+) /수입(-)	평가치	생산	평가치	
남 한	-52158.8	-10	-15473.9	-2	-2910.1	-4	13782.7	4	-12
북 한	-3555.5	-1	-1732.5	0	0	0	0	0	-1

Cline은 경제력 평가에 있어서 에너지의 비중을 10%(20)로 두었다. 그 중 석유가 현재까지는 에너지원으로 가장 중요하고 또한 세계 에너지교역에서 차지하는 비중이 가장 크기 때문에 10, 그리고 석탄, 가스, 원자력 비중을 각각 2, 4, 4로 평가했다. 또한 Cline은 그 평가의 주안점을 에너지원의 自給 정도에 두었다. 즉 한 국가의 에너지평가는 그 국가가 에너지를 국내생산으로 자급하는가, 수출까지 하는가 아니면 외국에 의존하는가를 보는 것이다. 1973년과 1979년의 석유위기 경우에서 보듯이 에너지공급을 외국에 의존하는 국가는 국제 에너지위기에

심각한 경제활동의 제약을 받게 된다는 것이다. 한편 에너지생산, 소비는 GNP평가에서 이미 포함하고 있기 때문이다. Cline의 평가에 따르면 남한은 -12, 북한은 -1이다.

그러나 북한의 에너지 自力更生構造는 외형적으로는 안정적으로 보이지만 내용면에서는 에너지원의 偏重化를 초래하였고 유류도입선의 확보에 어려움을 겪는 등 결과적으로 심각한 에너지난을 야기시키는 원인이 되었다는 것도 고려해야 한다. 북한의 에너지위기는 에너지공급의 構造的 問題로서 앞으로도 지속될 것으로 전망된다. 한편 에너지부존자원이 빈약한 남한은 경제성장과 함께 에너지수요가 지속적으로 증가함에 따라 수입에 의존할 수밖에 없으며 그 결과 에너지 해외의존도는 앞으로도 더욱 높아질 전망이다.

## V. 戰略的 鑛物資源

2차세계대전 이후 지속된 경제성장과 공업화, 폭발적인 인구증가에 따라 광물자원 소비량은 계속 증가하고 있고, 이와 같은 경향은 앞으로도 가속될 것으로 전망된다. 그러나 광물자원은 지질 특성에 따라 일부 지역에만 편재되어 있으며, 특히 일부 주요 광물은 머지않은 장래에 고갈될 것으로 예상된다. 이러한 광물자원은 소모만 있을 뿐 단기간내에 재생성이 불가능하기 때문에 자원전쟁이 불가피하다. 따라서 오늘날 한 국가의 산업 및 경제능력은 그 국가의 자원확보 및 관리능력에 따라 크게 좌우된다고 할 수 있다.

南北韓의 광물매장량은 <표 11>에 나타난 바와 같다. 남한의 광물자원 부존현황을 보면 30여종의 鑛種이 확인되고 있다. 중소기업의 금속 및 비금속광산들이 전국적으로 산재해 있으나 경제성있는 광산은 많지 않은 실정이다. 반면 북한의 광물자원은 그 종류가 다양하고 매장량이 풍부하다는 특징을 가지고 있으며, 현재까지 발견된 주요 광물 400여종

가운데 경제적 가치가 높은 광물만도 220여종에 이른다.

〈표 11〉 南北韓 鑛物資源 埋藏量 比較

(단위 : 천톤)

광 물 명	성분	단위 %	잠재광량		부족 비율(%)	
			남 한	북 한	남 한	북 한
철	Fe	20-50	200,000	3,000,000	6.2	93.8
중석	Wo <sub>3</sub>	65	185	232	44.3	55.7
몰리브덴	MoS <sub>2</sub>	90	32.5	2	94.2	5.8
니켈	Ni	3	217	1,200	15.3	84.7
망간	Mn	40	1,250	200	86.2	13.8
금	Au	100	0.5	1	33.3	66.7
은	Ag	100	2.5	5	33.3	66.7
동	Cu	100	80	75	51.6	48.4
연	Pb	100	640	29	5.1	94.9
아연	Zn	100		12,000		
흑연(인상)	Fc	100	1,600	2,000	44.4	55.6
흑연(토상)	Fc	75	3,000	3,000	50.0	50.0
형석	CaF <sub>2</sub>	70	2,450	200	92.5	7.5
활석	MgO	30	600	600	50.0	50.0
납석	Sk	32	10,000	125	98.9	1.1
석면			30	13	69.8	30.2
석회석	CaO	50	1,490,000	100,000,000	1.5	98.5
규석	SiO <sub>2</sub>	98	100,000			
규사	SiO <sub>2</sub>	93	31,613	6,600	82.7	17.3
마그네사이트	MgO	45		6,500,000		100.0
고령토	Sk	32	40,000	2,000	95.2	4.8
중정석	BaSO <sub>4</sub>	90	217	500	30.3	69.7
모나자이트	RpO <sub>4</sub>	60	20	46	30.3	69.7
베리륨	ReO	10	0.5	0.6	45.5	54.5
질코늄	ZrO	50	20	50	28.6	71.4
안치모니	Sb	1-5	100			
유화철	S	10-25	16,000			
우라늄	U <sub>308</sub>	0.3-0.5	56,000	26,000	68.3	31.7
무연탄	Cal	64,500	1,450,000	11,740,000	11.0	89.0
유연탄	Cal	64,500	5,000	3,000,000	0.2	99.8

출처 : 국토통일원, 「北韓經濟概觀」(1989), p. 42.

북한은 매장량에 있어서도 철광석, 니켈, 아연, 석회석, 마그네사이트 및 석탄 등 거의 전 광물에서 남한보다 절대적인 우위를 차지하고 있다. 남북한의 주요 광물 매장량을 비교해 보면 주요 에너지원인 石炭은 남한의 매장량이 15억톤인데 비해 북한은 거의 10배에 달하는 147억톤 정도로 추정된다. 광물자원중 가장 중요하다고 할 수 있는 鐵鑛石의 매장량은 남한이 2억톤인데 비해 북한은 30억톤 이상으로 엄청난 차이를 보이고 있다. 특히 경금속공업 원료인 마그네사이트는 남한에서는 전혀 생산되지 않고 있는데 반해 북한은 세계 최대의 매장량(65억톤으로 추정)을 자랑하고 있다.

이와 같은 지하자원 부존량의 차이로 인해 남한은 경제규모의 확대와 더불어 내수용 자원조차 절대량이 부족하여 많은 양을 수입에 의존(1989년 기준 해외의존율 70%)<sup>16)</sup> 하고 있는 반면, 북한의 광물자원은 공업원료 수요를 충족(자급율 70%)<sup>17)</sup> 할 뿐 아니라 외화획득원의 하나로 자리잡아 왔다.

남한의 주요 鑛種 需給狀況을 살펴보면 국내생산으로 완전자급 가능한 광종이 11종, 전량 수입에 의존하고 있는 광종이 12종이다(1990년 기준). 그러나 <표 12>에서 볼 수 있듯이 남한은 Ray S. Cline이 경제력의 중요 요소로서 지적한 5가지의 전략적 비연료 광물자원 - 철광석, 구리, 보오크사이트, 크롬, 우라늄 - 중 철광석과 구리만 소량 생산하고 있으나 그외 보오크사이트, 크롬, 우라늄은 전량 수입에 의존하고 있다.

남한의 이러한 주요 광물 수급추이를 보면 경제규모의 확대에 따른 수요의 증대와 생산량 감소로 인하여 海外依存度가 점차 더욱 심화되고 있음을 알 수 있다. 철광석의 경우 1975년에는 자급률이 31% 였으나 1990년에는 1.4% 수준으로 떨어졌으며 이후 자급률은 계속 저하되고 있다. 동광 역시 1975년에는 25% 정도의 자급률을 보였으나 1990년의

16) 정우진, “북한의 광업, 에너지산업 현황과 남북한 협력,” 한국개발연구원, 「南北韓 經濟關係發展을 위한 部門別 課題研究」(1991), p. 48.

17) 국토통일원, 「北韓經濟概觀」(1989), p. 41.

〈표 12〉 南韓의 主要 鑛種 自給率 現況 (1990)

국내자급광종 (11 종)	금속광(2종) : 연광, 티타늄광 비금속광(9종) : 석회석, 장석, 고령토, 사문석, 불석, 규회석 등
일부자급광종 (18종)	금속광(8종) : 중석, 모리브덴, 은, 아연, 금, 철광, 동광 등 비금속광(10종) : 운모, 규사, 활석, 인상흑연, 석면 등
전량수입광종 (12종)	금속광(7종) : 알루미늄광, 크롬광, 망간광, 주석광, 우라늄광 등 비금속광(5종) : 유황, 석고, 마그네사이트 등

주 : 자급광종은 일부 수입이 있어도 국내생산이 내수량을 상회하는 광종임.  
출처 : 에너지경제연구원, 「에너지 통계연보」 (1991), pp. 234~49에서 발췌 작성.

〈표 13〉 南韓의 主要鑛種 需給推移

광종	단 위		1975	1980	1985	1987	1990
철광석	천톤	내 수	2,076	9,760	12,171	17,774	21,359
		생 산	644	619	668	470	298
		수 입	1,494	9,142	12,418	17,310	21,183
동광	톤	내 수	38,700	235,486	308,961	558,100	380,953
		생 산	9,670	1,487	1,234	661	197
		수 입	29,030	233,999	355,210	553,628	368,402
알루미늄광	톤	내 수	800	2,247	9,177	30,359	34,536
		생 산	0	0	0	0	0
		수 입	800	2,247	9,177	30,359	34,536
크롬광	톤	내 수	300	5,264	3,875	5,183	528
		생 산	0	0	0	0	0
		수 입	300	5,264	3,875	5,183	528
우라늄	U톤	내 수	0	81	207	342	170
		생 산	0	0	0	0	0
		수 입	0	81	207	342	170

출처 : 에너지경제연구원, 「에너지 통계연보」 (1991), pp. 234~49에서 발췌 작성.

자급률은 0.05%로 급속히 저하되어 거의 전량을 수입에 의존하는 실정이다. 고도산업 발전에 긴요한 알루미늄원광(보오크사이트)과 특수강 원료인 크롬광은 남한에는 매장되어 있지 않아 전량 수입하고 있다. 오늘날 원자력 에너지원으로 중요성이 크게 부각되고 있는 우라늄은 남한에도 매장되어 있는 것으로 알려지고 있으나 경제성이 낮아 현재까지 생산되고 있지는 않다(〈표 13〉 참조).

북한은 철광석, 구리, 보오크사이트, 우라늄 등 주요 광물자원의 매장량이 풍부하며 또한 상당량을 생산하고 있다. 철광석의 생산은 철광산의 지속적인 확장 및 개발로 인하여 지속적으로 증가하여 왔으나 최근 수년간 철광석 생산이 정체되고 있다. 연간 생산량은 950만톤으로 자체 수요를 충당하고 있는 것으로 추정된다.<sup>18)</sup>

〈표 14〉 北韓의 鐵鑛石 生産量 推移

(단위 : 만톤)

연도	1960	1970	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
생산	250	650	850	800	850	850	900	950	950

출처 : U.S. CIA, *Handbook of Economic Statistics* (1991), p. 110.

구리는 연, 아연, 금, 은과 함께 북한이 제3차7개년계획(1987~1993)의 輸出戰略商品으로 집중개발하는 유색금속광물로서 1990년 비철금속 광물의 수출실적은 북한 수출총액의 8%(1.6억불)를 차지하였다.<sup>19)</sup> 북한의 연간 동광 생산량은 1988년 기준으로 62만톤으로 추정된다. 또한 북한은 남한에서 전혀 생산되지 않는 알루미늄 원광인 보오크사이트를 평양, 용강, 강서 등에서, 특수강의 주요 원료인 크롬을 나진, 용연에서 생산하고 있다.<sup>20)</sup>

18) 통일원의 통계에 따르면 북한의 1990년 철광석 생산능력은 1,030만톤, 실제 생산량은 843만톤이다.

19) 통일원, 「北韓經濟綜合評價」(1991. 8), p. 10.

〈표 15〉 北韓의 동광 埋藏量 및 生産量

광산명	위 치	매장량	연간 생산추정량
갑 산	양강도 갑산	500만톤	4,000톤 (원광)
만 덕	함경남도 허천	3~6 억톤	56만톤 (원광)
상 농	함경남도 허천		6만톤 (정광)

출처 : 통일원, 「北韓經濟概觀」(1989), p. 48.

북한의 동광, 알루미늄광, 크롬광의 내수, 수출, 수입에 대한 정확한 평가는 통계의 미비로 알 수는 없다. 가용한 통계에 따르면 북한은 1990년 동 583톤, 알루미늄 3,543톤을 일본에 수출했다.<sup>21)</sup> 또한 북한은 구소련으로부터 크롬광을 1989년에 1만 8천톤, 1990년에 1만 9천톤을 수입했다.<sup>22)</sup> 원자력에너지의 원료인 우라늄의 경우도 북한은 2,600만톤 규모의 매장량을 보유하고 있으며, 순천 등 2곳의 고품위 우라늄광산에서 우라늄원광을 생산하고 있다. 또한 북한은 평산, 박천에 있는 2개의 우라늄정련공장에서 자체적으로 원광으로부터 우라늄을 추출, 원자로의 연료로 쓰고 있다.<sup>23)</sup>

Cline은 에너지와 마찬가지로 전략적 광물자원도 전체 경제력의 10% 비중을 주었다. 그 평가의 주안점도 에너지에서와 같이 광물자원의 생산, 소비가 아닌 수출을 하느냐 또는 수입을 하느냐, 즉 국내자급도에 두었다(광물자원의 생산, 소비는 GNP와 공업력 평가에서 어느 정도 계산되고 있다). 철광석, 동광, 보오크사이트, 크롬광, 우라늄 각각의 비중에 있어서는 철광석이 중공업, 군수공업 등에서 필수적인 광물자원이며 가장 널리 쓰이는 자원이라는 면에서 8, 그리고 나머지 광물자원은 각각

20) 한국수출입은행, 「北韓의 經濟開發과 産業現況」(1991. 11), pp. 65~6.

21) 日本貿易振興會, 「北朝鮮の經濟と貿易の展望」(東京: 日本貿易振興會, 1991), p. 99.

22) 日本貿易振興會, 「北朝鮮の經濟と貿易の展望」, p. 72.

23) 한국원자력연구소, 「북한의 원자력개발 현황」(1993. 7) 참조

3의 비중을 갖는다. Cline의 평가에 따르면 <표 16>에 나타난 바와 같이 남한은 -17, 북한은 -3 정도로 북한이 우위에 있다.

〈표 16〉 南北韓 戰略的 鑛物資源 比較(1990년)

		철광석 (8) (천톤)	동 광 (3) (톤)	알루미늄 광(3) (톤)	크롬광 (3) (톤)	우라늄 (3) (U톤)	합 계 (20)
수출(+)	남 한	-21,183	-368,402	-34,536	-528	-170	
수입(-)	북 한	0	583	3,543	-19,000	0	
평가치	남 한	-8	-3	-3	0	-3	-17
	북 한	0	0	0	-3	0	-3

鑛物資源은 지질 특성에 따라 일부 지역에만 편재되어 있기 때문에 자연조건상 북한은 남한에 비하여 유리한 조건에 있다. 특히 남한의 경우 産業化過程이 가속화됨에 따라 에너지소비량의 급증과 더불어 원자재로서 광물자원의 수요가 늘고 있으나 賦存資源의 부족으로 輸入에 의존하여 충족되고 있는 형편이다. 돌발적인 價格不安과 需給의 不均衡이라는 자원문제의 특수성에 비추어 볼 때 海外依存度가 높다는 사실은 남한경제의 불안정요인이 될 수 있다.

## VI. 工業力

클라인은 공업력을 평가하는 지표로서 강철생산량, 알루미늄생산량, 시멘트생산량을 보았다.

鐵鋼工業은 국민경제의 골격을 이루고 있는 基幹産業으로 흔히 「산업

의 쌀』이라고 불리운다. 철강공업은 기계·전자·자동차·조선·건설 등의 주요산업에 원자재를 공급하는 基礎素材産業이다. 따라서 鐵鋼工業은 한 국가의 産業發展의 척도가 될 뿐만 아니라 국력의 상징으로까지 인식되고 있다.

해방전에는 약 60만톤의 제철시설 및 16만톤의 제강시설중 약 90%가 북한에 편재되어 있었다.<sup>24)</sup> 더구나 분단 이후 북한은 풍부하게 매장되어 있는 철광석을 바탕으로 鐵鋼工業에 집중적인 노력을 기울인 결과, 1970년대 초까지만 하더라도 북한의 鐵鋼生産設備能力은 남한보다 월등한 위치에 있었다.

그러나 1973년 8월 포항종합제철 제1기 준공을 시발점으로 하여 남한의 철강제품 생산능력은 급속한 성장을 보여 1980년에는 남한은 제선능력 557만 7천톤, 제강능력 571만 2천톤으로 북한의 제선능력 346만 6천톤, 제강능력 398만 3천톤을 압도하게 되었다(〈표 17〉 참조).

남한은 늘어나는 철강수요에 대비 1987년 5월 연산 270만톤 규모의 광양제철소 제1기를 완공, 완전가동에 들어갔으며 1988년 7월에는 연산 270만톤 규모의 광양제철소 제2기, 1990년 12월에는 동일 규모의 제3기를 완공하여 1990년 현재 제강생산 2,541만톤 능력을 갖춘 세계 7위의 鐵鋼生産國으로 부상했다.<sup>25)</sup>

이에 비해 같은 기간중 북한은 철강공업 부문에서 1988년 8호제강소의 조업을 개시하고 1989년 김책제철연합기업소 제2단계 확장공사를 완료(강철생산능력 240만톤, 압연능력 140만톤) 하였으며 1989년 12월 철강생산능력 연산 200만톤 규모의 「10월9일 강철종합공장」을 착공(1993년 완공목표)하는 등 생산능력 증대에 노력하였으나 남한의 성장에 비교한다면 미약하다고 할 수 있다.

24) 국토통일원, 「남북한 부문별 경제력비교 및 장기예측」(1972), p. 7.

25) 한국의 1990년도 粗鋼(Crude Steel) 생산량은 2,312만 5천톤으로 전세계 생산량의 3%를 점유해 구소련, 일본, 미국, 중국, 구서독, 이탈리아에 이어 세계 7위이다. 통계청, 「統計로 본 世界와 韓國」(1991), pp. 228~29.

〈표 17〉 南北韓 鐵鋼製品 生産能力 推移

(단위 : 만톤)

연 도	제 선		제 강		압 연 강 재	
	남 한	북 한	남 한	북 한	남 한	북 한
1960	1.32	120	5.0	66		
1965	1.84	149	22.7	205		
1970	1.90	206	48.1	217		
1975	118.6	304	20.1	240		
1980	557.7	347	571.2	398		
1985	883.2	508	1561.2	430	1650.5	339
1986	883.2	512	1584.2	430	1798.4	339
1987	1167.2	517	1829.8	481	2191.5	356
1988	1451.2	517	2165.6	504	2567.3	397
1989	1451.2	517	2220.6	594	2792.6	404
1990	1756.1	517	2540.6	594	3283.0	404
1991	1756.7	537	2586.0	598	3578.7	404

출처 : 통일원, 「分斷 45年 南北韓 經濟의 綜合的 比較研究」(1991), p. 64, 67; 통일원, 「南北韓 經濟指標」(1992), pp. 152~56.

〈표 17〉에 나타난 바와 같이 1991년 현재 남한의 製鋼能力은 2,586 만톤에 달하고 있으며 북한의 제강능력은 598만톤으로, 남한의 제강능력은 북한의 4배가 넘는 수준이다.<sup>26)</sup> 銑鐵生産能力은 남한이 1,756만 1천톤인데 비해 북한은 537만톤이고 壓延鋼材 生産能力은 남한이 3,578만 7천톤, 북한이 404만톤으로 약 9배의 차이를 나타내고 있다. 또한 鐵鋼材 生産設備能力이 확충되어 粗鋼生産量이 증대한 결과 남한의 철강재 총수요에 대한 조강자급률은 1970년에 30%에 지나지 않았으나 1980년에는 75.5%로 높아졌고 1990년에는 84% 수준으로 제고되었

26) 1992년 현재 강철생산량은 남한이 2,805만톤, 북한이 179만 3천톤이다. 한국은행, 「1992년 북한 GNP 추정결과」(1993), p. 7.

다.<sup>27)</sup>

그러나 철광석 수급면에서 북한의 경우 대부분 자체생산으로 충당하고 있으나 남한은 鐵鑛石을 비롯하여 古鐵 등 대부분의 원료를 해외로부터 수입하고 있어 鐵鑛石의 海外依存度가 매우 높은 실정이다. 이는 남한의 1990년도 철광석 생산량이 精鑛 기준으로 29만 8천톤에 불과한데 비해 북한은 950만톤이나 생산하였다는 점에서도 쉽게 알 수 있다.<sup>28)</sup>

非鐵金屬工業을 보면, 북한은 비철금속 생산에 필요한 다양한 광물자원을 갖고 있기 때문에 일찍부터 비철금속 생산에 역점을 두어왔다. 북한의 주요 非鐵金屬工場으로는 남포제련소, 문평제련소, 홍남제련소, 해주제련소, 북창 알루미늄공장, 단천제련소, 평양유색금속공장, 청화제련소 등이 있다.<sup>29)</sup> 북한은 과거에 연, 아연, 동 그리고 이들 제련과정에서 추출되는 금, 은 등의 생산에 치중하였으나, 1983년 북창 알루미늄공장을 건설하여 알루미늄, 텅스텐, 니오비움, 세리움 등의 생산에도 노력하고 있다.<sup>30)</sup> 북한은 1985년 연 4만 8천톤, 아연 26만 5천톤, 동 9만 7천톤, 알루미늄 2만톤의 생산능력에서 1991년 현재 연 생산능력은 8만 8천톤으로 크게 증대하였으나 아연과 알루미늄은 각각 28만 5천톤과 2만톤으로 거의 생산능력의 증대를 이루지 못하고 있으며 동은 경우 생산능력 9만톤으로 생산능력의 감소현상을 보이고 있다.

남한의 非鐵金屬工業이 본격적으로 성장궤도에 오른 것은 1970년대 후반이다. 중화학공업 건설이 본격적으로 추진됨에 따라 급격히 증가하는 비철금속의 수요에 대처하기 위하여 경상남도 온산지역에 대규모의 비철금속단지를 조성, 육성하기 시작하였다. 그 후 신·증설투자가 활발

27) 전국경제인연합회, 「韓國經濟年監」(1991), p. 428.

28) US CIA, *Handbook of Economic Statistics* (1991), p. 77.

29) 통일원, 「北韓概要」(1991), p. 176.

30) 소련 및 서방으로부터 설비를 들여와 건설된 북창 알루미늄공장은 연간 생산능력이 2만톤 규모인데, 원료인 알루미늄은 순천에 있는 부산리 알루미늄공장(연간 4만톤 규모)으로부터 공급받고 있다. 위의 책, p. 176.

〈표 18〉 南北韓 非鐵金屬 生産能力 推移

(단위 : 천톤)

	연		아 연		동		알루미늄	
	남한	북한	남한	북한	남한	북한	남한	북한
1985	70.0	48.0	104.0	265.0	130.0	97.4	17.5	20.0
1986	104.0	48.0	205.0	275.0	130.0	97.4	17.5	20.0
1987	130.0	77.5	220.0	275.0	150.0	92.4	17.5	20.0
1988	130.0	87.5	235.0	295.0	200.0	90.4	17.5	20.0
1989	130.0	87.5	247.0	295.0	200.0	90.4	17.5	20.0
1990	130.0	87.5	265.0	295.0	225.0	90.4	17.5	20.0
1991	130.0	87.5	285.0	295.0	225.0	90.4	17.5	20.0

출처 : 통일원, 「남북한 경제지표」 (1992), pp. 158~64.

히 이루어져 알루미늄을 제외한 동, 아연, 연의 製鍊部門과 비철금속 加工部門의 施設能力이 계속 확대되었다.

남한의 비철금속 생산능력을 보면 비철금속중 가장 안정된 공급구조를 보이고 있는 아연은 1985~1991년 기간중에 국내 자동차산업의 호황에 따른 아연도강판 수요증대와 대외가격경쟁력 향상 및 수출증대로 인하여 1985년 10만 4천톤의 생산능력에서 1991년에는 28만 5천톤 규모로 증대되었다. 연은 자동차용 축전지 제조에 이용되고 있어 아연과 마찬가지로 1980년대 후반기 이후 자동차 산업의 급성장에 힘입어 1985년 7만톤 생산에서 1991년에는 13만톤 생산능력으로 성장하였다. 동은 1970년대 중화학공업의 육성과 수요증대에 부응한 시설확장 등의 영향으로 1991년 22만 5천톤의 생산능력을 갖추고 있다. 알루미늄의 경우는 1991년 현재 약 1만 8천톤의 생산능력 규모의 시설을 보유하고 있으나 높은 생산원가로 인한 채산성 악화로 현재 가동중단 상태로 있어 국내수요 증가에 따른 수입증대가 계속되고 있는 형편이다.<sup>31)</sup>

31) 한국산업은행, 「산업기술동향: 남북한의 산업기술 현황과 협력방안」 (1992), p. 27.

남북한의 비철금속 부문의 생산능력을 비교해 보면 鑛種別로 그 우열이 교차하고 있으나 각각의 경제규모와 산업구조를 감안하면 북한의 생산시설 능력이 남한보다는 상대적으로 우월하다고 하겠다. 그러나 북한의 비철금속 공업은 철강공업부문과 마찬가지로 製鍊技術 및 生産設備가 세계적 수준에 비해 뒤떨어져 있기 때문에 이들 施設의 近代化가 당면과제로 되어 있다.<sup>32)</sup>

시멘트공업의 경우 <표 19>에서 볼 수 있는 바와 같이 북한은 1946년에 10만 3천톤을 생산하여 남한(1만 1천톤)에 비해 10배에 가까운 생산실적을 나타냈다. 북한의 이러한 시멘트공업에 있어서의 우위는 1960년대까지는 지속되었으나 1970년대에 들어서는 남한보다 낮은 수준을 나타내고 있다.

북한은 1970년 400만톤, 1980년에는 870만톤, 1991년에는 517만톤의 시멘트를 생산했다.<sup>33)</sup> 한편 북한의 시멘트생산능력은 1985년 904만톤에서 1991년에는 1,202만톤으로 증대하였다. 북한의 시멘트제조설비는 현대화설비인 NSP Kiln이 2기, SP Kiln이 3기로서 전체 설비능력의 35%(남한은 98%)에 불과하며 여타 설비는 에너지절감 및 자동화면에서 낙후된 濕式, 半乾式, 單純乾式의 재래식 설비이다.<sup>34)</sup>

남한의 시멘트공업은 제1차경제개발계획의 시작으로 그 기반을 굳히고 시멘트공업을 10대戰略産業의 하나로 선정하여 중점적으로 육성하였다. 그 결과 1960년까지만 해도 북한생산량(229만톤)의 1/5 수준 정도

32) 아연은 북한수출의 주종을 이루고 있으나 남한의 품위 99.995%에 비해 북한의 품위는 99.95% 수준으로 품질이 떨어지며 동은 북한의 경우 반사로 및 용광로공법을 사용하고 있어 남한의 자용로공법에 비해 구식공법으로 생산하고 있다. 위의 책, p. 27.

33) 북한은 제2차7개년계획 기간(1978~1984년)중에는 1,200~1,300만톤의 시멘트생산을 계획하여 1984년에는 1,424만톤(1977년 생산 800만톤의 178%)을 생산했다고 주장하고 있다. 조선중앙통신사, 「조선중앙년감」(평양: 조선중앙통신사, 1985) 참조. 또한 1992년 6월 노동신문 주필 현준국은 일본방문중 요미우리 신문과의 인터뷰에서 북한의 시멘트생산량(1990년말 기준)이 1,390만톤이라고 밝혔다. 「중앙일보」, 1992. 6. 29.

34) 한국산업은행, 「산업기술동향: 남북한간의 산업기술 현황과 협력방향」, p. 37.

〈표 19〉 南北韓 시멘트 生産能力 및 生産量 比較

(단위 : 만톤)

	생 산 능 력		생 산 량	
	남 한	북 한	남 한	북 한
1946	—	160.0	1.1	10.3
1950	—	—	1.2	50.8
1955	—	—	5.6	36.6
1960	72.0	—	48.1	229.0
1965	—	—	161.4	239.0
1970	700.0	—	578.2	400.0
1975	—	—	1012.9	580.0
1980	2200.0	—	1557.0	870.0
1982	—	—	2345.0	870.0
1984	—	—	2429.0	891.0
1985	2522.1	904.0	—	—
1986	2986.3	904.0	—	—
1987	2986.3	904.0	—	—
1988	3021.3	977.0	2899.5	880.0
1989	3082.3	1177.5	3047.4	890.0
1990	4210.4	1202.0	3357.5	—
1991	4210.4	1202.0	3833.5	516.9

출처 : 1946~80년의 생산능력은 한국산업은행, 「산업기술동향: 남북한의 산업기술현황과 협력방향」(1992. 3), p. 37; 1985~91년의 생산능력은 통일원, 「남북한 경제지표」(1992), p. 182; 1946~80년의 생산량은 통일원, 「남북한 총력추세비교」(1982), p. 82.

1982년 생산량은 The EIU, *Quarterly Economics Review of China, North Korea, Annual Supplement 1984*, p. 30; 1984년 생산량은 통일원 발표, 「동아일보」, 1985. 12. 28; 1988~1990년 생산량은 CEMBUREAU, *World Statistical Review*, 통계청, 「통계로 본 세계와 한국」(1991), p. 214에서 재인용; 1991년 생산량은 한국은행, 「1991년 북한 GNP추정결과」(1992), p. 5.

인 48만톤에 불과하던 남한의 시멘트생산은 1970년에는 578만톤으로 북한의 생산량을 앞서 나갔다. 이후 남한의 시멘트생산량은 1975년 1,013만톤, 1980년 1,557만톤, 1991년 3,833만 5천톤으로 크게 증가하였다.

한편 남한의 시멘트생산능력은 1960년 72만톤, 1970년 700만톤, 1980년 2,200만톤, 1991년 4,210만톤 규모로 급성장하여 1991년 현재 북한에 비해서 3.5배의 생산능력을 갖게 되었다. 남북한의 工業力을 평가해 보면 비철금속공업부문에서만 북한이 생산능력에 있어서 약간의 우위를 가질 뿐 그외에 철강공업 등 모든 공업능력에 있어서는 남한이 압도적으로 우월하다는 것을 알 수 있다.

Cline은 총체적 경제력 평가에 있어서 10%(20)의 비중을 공업력에 주었다. Cline은 공업력을 평가하는 지표로서 강철생산량, 알루미늄생산량, 시멘트생산량을 보았다. Cline에 따르면 鋼鐵은 산업국가의 국력을 평가하는데 있어서 누구나가 인정하는 가장 중요 요소의 하나로서 그 비중은 공업력 전체 비중 20중 10을 차지한다. 알루미늄(비중 5)은 경공업과 소비재공업의 주요지표가 되며 시멘트(비중 5)는 건자재의 주요 요소로서 공업력의 평가에서 차지하는 바가 크다고 보았다.

〈표 20〉 南北韓 工業力 評價(1991년)

(단위 : 천톤)

	강 철(10)		알루미늄(5)		시멘트(5)		합 계
	생산능력	평가치	생산능력	평가치	생산능력	평가치	
남 한	25,860	10	17.5	4	42,104	5	19
북 한	5,980	2	20.0	5	12,020	1	8

남북한의 공업력 평가를 Cline방식에 따라 수치로 비교하자면 남한은 19, 북한은 8로서 남한의 공업력은 북한의 약 2.4배가 된다고 볼 수 있다. 한편 Cline은 단지 강철, 알루미늄, 시멘트만을 비교의 지표로 삼았

으나 그외에도 공업력의 중요 지표로 볼 수 있는 자동차, 조선능력 등은 남북한간에 더욱 큰 격차를 보이고 있다.<sup>35)</sup>

## VII. 社會間接資本

社會間接資本은 재화와 용역의 생산, 소비 등 경제활동을 간접적으로 지원하고 촉진하기 위하여 필요한 자본이다. 사회간접자본 중에서도 특히 輸送과 通信은 經濟活動에 지대한 영향을 미치는 변수이다. 輸送은 생산 및 유통체계를 확립하여 대량생산 및 공급을 가능케 함으로써 경제발전을 가속화시키며, 通信은 산업발전과 국제화의 촉진은 물론 국민 생활향상에 기여하고 있으며, 情報社會에 있어서 국가경쟁력을 좌우할 중요 분야이다.

북한 수송체계의 특징은 鐵道輸送을 주축으로 하고 道路輸送과 海運輸送이 철도수송과의 연계수송의 보조적 역할을 담당하고 있다는 점이다. 貨物輸送의 경우 철도수송이 전체 물동량의 90%를 담당하고 있으며, 도로수송과 해운수송은 각각 7%, 3%를 담당하고 있을 뿐이다. 旅客輸送의 경우도 철도수송이 62%, 도로수송이 37%를 차지하고 있으며, 해운수송은 1% 미만이다.<sup>36)</sup>

이에 비하여 남한 수송체계는 道路輸送을 주축으로 鐵道, 海運, 航空輸送이 보조역할을 취하고 있는 점이 특징이다. 남한의 수송구조는 철도, 도로, 해운 및 항공수송의 분담율이 각각 貨物輸送(톤-km기준)에서 22.1%, 48.6%, 29.0%, 0.1%, 旅客輸送(人-km기준)에서는 27.1%, 70.1%, 0.4%, 2.3%를 나타내고 있다.<sup>37)</sup>

35) John T. Rourke는 공업력평가의 지표로 철강, 알루미늄, 시멘트, 자동차, 전력생산 등을 보고 있다. John T. Rourke, *International Politics on the World Stage* (Monte-rey: Cole Publishing Co., 1986), pp. 152~53.

36) 국토 통일원, 「북한경제개관」(1989), p. 69.

1992년 북한의 철도총연장은 5,096km로 그중 약 70%가 전철화되어 있는 것으로 추정된다. 주요 간선 및 지선수는 총 46개 노선이며, 대부분이 단선철도로 되어 있고 서해안 평야지대에 鐵道網이 밀집되어 있는 것이 특징이다. 북한의 철도는 중국 및 러시아와 3개 철도노선이 연결되어 있다. 러시아와는 북한의 두만강역에서 러시아의 핫산역까지 標準軌와 廣軌의 혼합선으로 연결되어 있고, 중국과는 북한의 남양 신의주로부터 중국의 圖們·丹東으로 연결되고 있다.

〈표 21〉 북한의 수송시설 현황

	단 위	1990	1991	1992
철도총연장 (전 철)	km	5,045 (3,194)	5,059 (3,280)	5,096 (3,397)
도로총연장 (고속도로)	km	23,000 (354)	23,000 (354)	23,219 (522)
항만하역능력	만톤	3,490	3,490	3,501

출처 : 통일원, 「남북한 경제지표」 (1992), pp. 208~216; 한국은행, 「1992년 북한 GNP 추정결과」 (1993), p. 7.

道路輸送 현황을 보면, 1992년 현재 도로총연장은 23,219km로 그 중 포장도로율은 10% 미만이며, 高速道路 총연장은 522km에 불과하다. 고속도로망은 평양-순안(15km), 평양-남포(53km), 평양-원산(172km), 평양-개성(168km)간 4개노선과 동해안의 원산-금강산(114km) 등으로 구성되어 있으며, 현재 평양-희천간 고속도로가 건설 중에 있다.

북한의 항만시설은 동해의 나진, 청진, 홍남, 원산과 서해의 남포, 송림, 해주 등 모두 7개의 무역항이 있으며, 1992년 현재 연간 총하역능력은 3,501만톤으로 남한(2억 5,766만톤)의 13.6%에 불과하다. 항만

37) 교통부, 「교통통계연보」 (1991), p. 31.

시설도 대부분 컨테이너 하역설비를 갖추고 있지 않으며 최대접안능력도 1만~2만톤 정도의 수준이다(〈표 22〉 참조). 對外航路는 청진-블라디보스톡, 남포-상해, 청진-오사카 등 10여개가 개설되어 있으며 船舶保有量은 총 85만톤으로 추정된다.

〈표 22〉 北韓 主要港口의 港灣施設 및 서비스供給能力(1990년)

	수심(m)	부두연장(m)	접안능력(만톤)	연간하역능력(만톤)
청진항	15	5,270	2	880
원산항	7	3,170	1	170
나진항	15	2,280	1.5	400
홍남항	11	1,630	1	260
남포항	10	1,890	2	700
해주항	10	1,350	1	240
송림항	10	500	1	100

출처 : 통일원, 「북한산업지리도」(1991), p. 8.

航空運輸 부문에서는 고려민항(舊조선민항)이 IL-62, AN-24機 등 주기종 29대의 항공기를 보유하고 있으나, 이 부문은 북한 수송·운수 부문중 가장 낙후되어 있다. 國際航空路線으로는 평양-북경, 평양-모스크바-소피아, 평양-하바로브스크 등의 정기노선이 개설되어 있으며, 1993년 4월 평양-방콕간에도 정기항로가 개설되었으나, 1회 운항 후 중단되었다. 북한에 취항하고 있는 外國航空社는 中國民航과 러시아 이에로플로트 항공 2개사뿐이며 최근 승객부족으로 인하여 운항횟수가 줄어들고 있는 것으로 알려지고 있다.

남한에서는 1960년대 중반까지만 해도 수송부문에서 철도의 비중이 상당히 높았으며, 초기 경제개발계획 기간중에도 産業鐵道의 建設 등이 교통투자의 주류를 이루었다. 그러나 1970년대 이후 고속도로의 건설 등 도로의 발달로 인해 수송수단으로서의 철도의 역할이 점차 저하되는 경향을 보이다가, 1980년대 후반 이후 수송분야 社會間接資本의 투자미

비로 交通滯症 등 수송부문의 적체가 심화되자 다시 철도의 중요성이 부각되고 있다.

1992년 현재 남한의 철도총연장은 6,496km로서, 이중 電鐵化區間은 524.5km(전 구간의 8.1%)를 차지하고 있다. 남한의 도로는 1989년 현재 화물수송의 48.6%, 여객수송의 70.1%를 담당하고 있는 가장 중요한 수송수단이다. 남한의 경우 1960년대 전반까지는 고속도로 건설, 1970년대 후반 이후 1980년대 전반까지는 國道, 地方道 확충에 수송체제 투자정책의 기초를 두었다.<sup>38)</sup> 1992년 현재 남한의 도로총연장은 58,905km에 이르고 있으며 이중 고속도로가 1,600km, 도로포장률이 71.5%이다.

〈표 23〉 남한의 수송시설 현황

	단 위	1990	1991	1992
철도총연장 (전 철)	km	6,435 (524.5)	6,462 (524.5)	6,496 (524.5)
도로총연장 (고속도로)	km	56,715 (1,550)	58,088 (1,597)	58,905 (1,600)
항만하역능력	만톤	25,831	24,836	25,776

출처 : 통일원, 「남북한 경제지표」 (1992), pp. 208~16; 한국은행, 「1992년 북한 GNP 추정결과」 (1993), p. 7.

남한에서는 최근 경제의 고도성장과 소득수준의 향상, 국제교류의 확대 등으로 항공수송의 比重과 그 重要性이 날로 커지고 있다. 1992년 현재 남한은 B-747-400항공기 등 90여대의 항공기(여객기 총보유대수는 179대)를 국제선에 투입하여 22개국 40개 도시에 58개 정기노선을 運航하고 있다.

38) 1968~76년 동안 전체 고속도로연장 1,552km의 74%에 해당되는 1,142km를 건설하였으며 1977~86년 동안 국도 5,700km를 포장(전체 포장국도의 54%)하였다.

오늘날의 통신은 단순한 의사전달의 매체로서만이 아니라 산업의 발전과 국제화의 촉진 및 국민생활향상에 기여하고 있으며, 情報社會에 있어서 國際競爭力을 좌우할 핵심분야로 부상하고 있다.

북한의 통신정책은 일차적으로 공적인 행정수요를 충족시키는데 목적으로 두고 있기 때문에 사적 통신부문은 극히 낙후되어 있다. 현재 북한의 전화회선수는 약 80만회선으로 평가되고 있으며,<sup>39)</sup> 최근 북한관리가 비공식적으로 밝힌 전화기 총보유대수는 약 110만대이고, 평양을 비롯한 주요 도시를 제외하고는 대부분 수동식 교환시스템이 사용되고 있다.

전화자동교환기의 종류는 전자식교환기, 크로스바교환기, 스텝바이스텝교환기들이며, 시외전화회선은 유선 및 마이크로파회선을 이용하고 있다. 1990년대에 들어와서는 평양-함흥간 광섬유통신케이블 설치도 계획하고 있는 것으로 알려졌다.

북한은 國際通信網으로 마이크로파회선과 위성통신회선을 사용하고 있다. 위성통신회선과 관련하여 북한은 1986년에 위성통신 지구국을 개설한 이후 현재 인텔세트체계에 FDM 36회선과 SCPC 18회선, 스푸트니크체계에 FDM 22회선과 SCPC 18회선을 운용하고 있다. 또한 마이크로파 24회선, 테이블 네트워크 15회선 등을 확보하고 있는 것으로 알려지고 있다.

남한은 국가발전을 위한 사회적 기본구조로서 통신의 중요성을 깊이 인식하고 情報通信 및 연관산업의 육성에 주력하고 있다. 남한은 이미 1987년에 전화시설이 1천만 회선을 넘어섰고 全國電話自動化事業이 완성되었으며, 1988년에는 전화가입자가 1천만명에 달하였다. 1992년 현재 남한의 전화시설은 1,902만회선에 100인당 가입자수는 36명이며 가입전화시설의 전자화율은 약 90%이다.<sup>40)</sup>

사회간접자본에도 Cline이 여타 보조적 변수들에 부여한 가중치 20을 주고, 본 절에서 분석한 사회간접자본의 각 요소인 철도총연장, 도로총

39) 한국산업은행, 「산업기술동향」(1992), p. 14.

40) 전국경제인연합회, 「한국경제연감」(1993), p. 567.

연장, 연간항만하역능력, 국제항공노선수, 전화회선수에 각각 4의 가중치를 주어 남북한을 비교해 보면 <표 24>에서 볼 수 있는 바와 같이 남북한 사회간접자본의 역량은 20:6으로 평가된다.

<표 24> 남북한 사회간접자본 평가(1992)

		남	한	북	한
철 도	(Km)	6,496		5,096	
	평가치	4		3	
도 로	(Km)	58,905		23,219	
	평가치	4		2	
항만 하역 능력	(만톤)	25,776		3,501	
	평가치	4		1	
국제 항공 노선	(노선수)	58		4	
	평가치	4		0	
전 화 회선수	(만회선)	1,902		80	
	평가치	4		0	
합 계		20		6	

최근 북한은 수송·통신능력의 향상을 위하여 제3차 7개년계획에서도 輸送 通信能力의 向上을 기본과업으로 설정하고 있다. 그러나 투자재원의 부족으로 인하여 그 성과는 크지 못한 것으로 평가된다. 따라서 북한의 수송·통신 등 社會間接資本의 취약성은 당분간 북한경제의 주요 침체요인의 하나로 작용할 전망이다.

한편 남한의 사회간접자본 시설은 북한에 비해서는 월등하다 하겠으

나 1980년대 들어 도로·항만 등 수송부문의 시설확충이 경제발전에 따른 물동량 및 차량의 증가를 따라가지 못해 경제성장에 커다란 장애요인으로 작용하고 있어 이에 대한 대책이 요구된다.<sup>41)</sup>

## VIII. 對外貿易

국제관계에 있어서 貿易規模는 한 국가의 경제력을 가늠할 수 있는 좋은 지표이다. 미국, 일본 등과 같이 세계무역에서 차지하는 비중이 높은 국가들이 일반적으로 세계경제에서 더 큰 힘과 영향력을 갖는다는 것은 주지의 사실이다.

남북한의 경제체제와 성장전략의 차이는 對外貿易에 잘 반영되어 나타나고 있다. 대내지향적 발전전략을 채택한 북한은 20% 내외의 낮은 貿易依存度를 유지해 온 반면, 수출위주의 성장정책을 추진한 남한은 1970년대 중반 이래 50~70%의 높은 貿易依存度를 보여 왔다. 특히 貿易規模에서 나타나는 뚜렷한 차이는 남북한 경제력 격차의 단면을 보여주는 좋은 예라고 할 수 있다(〈표 22〉, 〈표 23〉 참조).

한편 貿易收支면에서는 남북한 모두 몇해를 제외하고는 무역적자를 보였으며 남한의 적자폭이 북한보다 훨씬 더 컸으나 GNP에 대한 貿易收支의 비율 또는 輸出輸入比率을 통해서 살펴볼 때 남한의 貿易收支는 계속 개선되어 왔다.

북한의 총교역규모는 1992년 현재 24.7억달러이며 이는 1960년의 3.2억달러와 비교할 때 약 8배 증가하였다. 같은 기간 동안 남한의 총교역액은 3.8억달러에서 1,524.9억달러로 400배 증가하였다. 이와 같은 남한의 급속한 교역량 증가로 인하여 북한의 약 1.2배이던 남한의 貿易

41) 도로, 화물터미널, 항만의 지체로 인한 1992년 남한의 物流 비용손실액은 6조 2천억원에 달하였다. 「조선일보」, 1993.10.5.

規模는 1992년에는 북한 무역규모의 약 60배에 달하였다.

한편 이 기간 동안의 수출은 북한이 1.5억달러에서 9.2억달러로 6배 증가한 반면 남한은 3,280만달러에서 751.7억달러로 2,300배 증가하였으며, 수입은 북한이 1.7억달러에서 15.5억달러로 9배 증가하였으나 남한은 3.4억달러에서 773.2억달러로 약 227배 증가하였다. 남북한 모두 수출의 증가가 수입의 증가를 앞서고 있으나 남한의 기록적인 수출증가가 남북한 貿易規模의 격차를 심화시키는데 더욱 크게 기여하였다.

〈표 25〉 남한의 대외무역 추이

(단위 : 억달러)

	수 출 (A)	수 입 (B)	무역총액 (C=A+B)	무역수지 (A-B)	GNP (D)	무역의존도 (C/D)
1960	0.3	3.4	3.7	-3.1	19.5	20.0
1965	1.8	4.6	6.4	-2.8	30.1	21.3
1970	8.4	19.8	28.2	-11.4	79.9	35.3
1975	50.0	66.7	116.7	-16.7	208.5	56.0
1980	172.1	216.0	388.1	-43.8	603.0	64.4
1985	264.4	264.6	529.0	-0.2	834.0	63.4
1986	339.1	297.1	636.2	42.0	1,027.0	61.9
1987	462.4	385.8	848.2	76.6	1,284.0	66.1
1988	596.5	482.0	1,078.5	114.5	1,692.0	63.7
1989	614.1	568.1	1,182.2	46.0	2,112.0	56.0
1990	631.2	651.3	1,282.5	-20.0	2,379.0	53.9
1991	695.8	765.6	1,461.4	-69.8	2,808.0	52.0
1992	751.7	773.2	1,524.9	-21.5	2,945.0	51.8

주 : 통관금액을 국제수지기준으로 조정한 것이며 그 평가는 모두 F. O. B. 기준임.

출처 : 경제기획원, 「주요경제지표」 (1977), p. 184; 통계청, 「주요경제지표」 (1993), p. 247.

〈표 26〉 북한의 대외무역 추이

(단위 : 억달러)

	수 출 (A)	수 입 (B)	무역총액 (C=A+B)	무역수지 (A-B)	GNP (D)	무역의존도 (C/D)
1960	1.5	1.7	3.2	-0.2	15.2	21.3
1965	2.1	2.3	4.4	-0.2	23.4	19.1
1970	3.7	4.4	8.1	-0.7	39.8	20.3
1975	8.1	10.9	19.0	-2.8	93.5	20.2
1980	15.3	18.1	33.4	-2.8	135.0	24.7
1985	13.5	17.2	30.7	-3.7	151.4	20.3
1986	14.9	21.1	36.0	-6.2	173.5	20.7
1987	16.7	24.0	40.7	-7.3	194.0	21.0
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	20.2	26.2	46.4	-6.0	231.0	20.1
	12.6	18.2	30.9	-5.6		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

주 : 1990년 하단 이후 통계는 1990년 11월부터 도입된 상업환율을 적용하여 1990년은 1\$ = 1.6458루블, 1991년은 1\$ = 1.7466루블로 환산하였음.

출처 : 1990년 상단까지는 통일원 관계자료 종합작성; 1990년 하단~1991년은 KOTRA, 「91년도 북한의 대외무역동향」(1992.12), p. 11; 1992년은 KOTRA, 「92년도 북한의 대외무역동향」(1993.5), p. 5.

남북한 貿易規模의 성장추이에서 나타나는 것처럼 남한의 貿易規模는 1960년대 중반 이래 꾸준히 괄목할만한 성장해 왔으나 북한의 貿易規模는 1970년대 중반의 급격한 신장이 있는 후 감소와 증가를 반복해 왔

다. 남한은 수출주도의 경제성장전략을 바탕으로 수출산업을 육성해 왔으며 노동집약적인 경공업제품의 국제경쟁력이 낮아져서 수출전망이 어두워지자 1970년대 초반부터 수출위주의 중화학공업화를 추진하였다. 그 결과 남한의 수출상품구조는 개선되었으며 수출의 지속적인 증가가 가능하였다.<sup>42)</sup>

한편 북한은 사회주의국가와의 구상무역에 치중해 왔으며, 1970년대 중반 이후 신기술과 자본도입의 어려움으로 수출상품의 다양화와 품질향상, 신상품의 개발이 미흡하여 국제시장에의 진출에는 한계가 있었다. 특히 1980년대 후반 동구사회주의 국가들의 붕괴 이후 북한의 무역규모는 지속적인 감소추세를 나타냈으며 1991년에는 전년보다 16% 감소한 25.9억달러, 1992년에는 전년대비 4.5% 감소한 24.7억달러를 기록하였다.

클라인은 경제력 평가에 있어서 대외무역이 차지하는 비중을 10% (20)로 보았으며 대외무역에 대한 평가는 수출과 수입을 합한 무역총량으로 보았다. 즉 무역의존도는 앞에서 식량, 에너지, 전략적 광물자원의 해외의존도에서 취급되었기 때문에 여기서는 한 국가가 세계무역에서 차지하는 비중이 어느 정도인가를 평가하는 것이다. 클라인의 평가에 따르면 대외무역에서 차지하는 역량은 20:0으로 남한이 북한을 크게 앞서고 있다.

〈표 27〉 남북한 대외무역평가 (1992)

	무역량 (억달러)	평가치
남한	1,524.9	20
북한	24.7	0

주: 무역량이 더 큰 남한을 20으로 하고 북한은 이에 비례하여 도출.

42) 그러나 남한 국내생산 상품의 수입유발효과(상품 1단위를 생산하기 위해 투입되는 중간재 수입규모를 나타내는 지표)는 1990년 기준으로 평균 24.5%로 미국의 11.6%나 일본의 4.8%, 대만의 22.2% 보다 훨씬 높은 수준이다. 이는 생산구조의 대외의존도가 높다는 것을 의미하며 또한 같은 생산액을 갖고도 선진국이나 경쟁국에 비해 부가가치액이 낮다는 것이다. 한국은행, 「주요상품별 수입유발효과」 (1993) 참조.

## IX. 綜合評價

지금까지의 분석을 바탕으로 現段階 남북한 經濟力에 대한 종합적인 評價를 내려 보기로 한다. 1992년 현재 남한의 경제총력은 110점으로 서, 14점을 얻는데 그친 북한보다 약 8배 정도 우세한 것으로 평가된다. 이를 각 變數別로 나누어 볼 때, 남북한은 GNP 규모에 있어서는 100:7, 食糧自給度는 -20:-3, 에너지 國內自給度는 -12:-1, 戰略的 鑛物資源의 自立度는 -17:-3, 工業生産力은 19:8, 사회간접자본 능력은 20:6 그리고 貿易量에 있어서는 20:0이라는 相對的 위치를 각각 占하고 있다.

다시 말해서 남한은 북한에 비해서 國民總生産 규모에서 14배, 工業生産力에서 2.4배, 사회간접자본에서 3.3배 그리고 貿易量에서 20배 이상 上位에 있으며, 다만 食糧, 에너지, 戰略的 鑛物資源에 있어서는 높은 海外依存度 때문에 북한에 비해 상대적으로 安보적 취약성을 갖고 있는 것으로 나타나고 있다. 이를 <표 28>로 정리하면 다음과 같다.

<표 28> 南北韓 經濟總力 比較 (1992年 現在)

	GNP (100)	食糧 (20)	에너지 (20)	鑛物資源 (20)	工業生産 力(20)	社會間 接資本 (20)	貿易量 (20)	合 計 (220)
南韓	100	-20	-12	-17	19	20	20	110
北韓	7	-3	-1	-3	8	6	0	14

주: 에너지는 1990년, 공업생산력은 1991년 통계임.

이상에서 살펴본 것 처럼 1992년 말 현재, 海外依存도가 높은 몇몇 資源의 경우를 제외하고는 計量的 經濟總力の 거의 모든 부문에서 남한

이 북한에 비해서 絶對的 優勢를 나타내고 있다.

〈표 29〉 南北韓 GNP成長率 推移

(단위 : %)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	연평균
남 한	13.0	12.4	6.8	9.3	8.4	4.7	9.1
북 한	3.3	3.0	2.4	-3.7	-5.2	-7.6	-1.3

주 : 남한의 성장률은 1985년 불변가격으로 계산.

출처 : 통계청, 「韓國經濟指標」(1992), p. 8; 통일원, 「北韓經濟綜合評價」(각년도)에서 추출작성.

한편 향후 전망과 관련하여 볼 때, GNP성장률 추세는 經濟成長 潛在力을 평가하는데 매우 중요한 요소로서 1980년대 후반 이후의 남북한 GNP 실질성장률 추이는 남북한의 경제력 격차가 크게 벌어지고 있는 현실을 잘 보여주고 있다. 1987년부터 1992년까지의 연평균 성장률을 보면 남한은 9.1%의 높은 성장률을 보인 반면 북한은 마이너스 성장률(-1.3%)을 나타내고 있다. 이러한 추세로 나간다면 남북한 경제력 격차는 더욱 현저하게 커질 것이다.

빈 면

# 통일문화와 민족공동체

曹 敏\*

## ◁ 目 次 ▷

- |                  |                 |
|------------------|-----------------|
| I. 序 言           | III. 民族統一과 統一文化 |
| II. 統一文化의 概念과 性格 | IV. 統一文化와 共同體意識 |

## I. 序 言

이 글은 민족통일을 위한 통일의지를 북돋우고 통일후 예상되는 새로운 갈등문제를 해소할 수 있는 방안을 모색하고자 한 시론적 접근이다. 여기서는 '統一文化'를 통일과정과 통일후의 서로 차원을 달리하는 두 단계를 하나로 아우르는 전략변수로 설정했다. 民族共同體는 일단 「통일된 조국」의 미래상으로 민족구성원 모두의 정치적 경제적 자유가 보장되고 복지와 인권이 존중되는 사회로 상정한다.<sup>1)</sup>

통일문제 또는 남북한관계에 대한 지금까지의 연구는 대부분의 경우 군사안보적 시각이나 전략적 측면에서 접근되어 왔다고 할 수 있다.<sup>2)</sup> 이러한

\* 民族統一研究院 責任研究員

1) 통일원, 「3단계 3기조 통일정책」(통일원 교육홍보국, 1993. 8), p. 32.

연구의 암묵적 전제는 북한을 극복의 대상으로 보거나 우리측의 우위 확보의 방안에 주된 관심을 기울인 연구경향이 일반적이었다. 이러한 연구경향은 이념과 가치체계의 문제에서 북한체제의 정통성에 대한 부정과 함께 자유민주주의체제의 정당성에 대한 상대적 확신을 반영한다고 하겠다. 그리고 통일에 대한 적극적 사고 보다는 분단체제의 평화적 관리방안을 모색하는 노력이 최선의 선택으로 인식되면서 국력배양과 우리 사회 내부의 통합논리가 강조되었던 측면도 있다.

그러나 구소련을 비롯한 동구사회주의체제의 해체와 독일통일은 우리에게 엄청난 충격과 함께 민족통일의 가능성을 보여주면서 통일논의가 활성화되는 계기를 마련해 주었다. 이에 따라 통일연구는 이제 정치학, 경제학, 사회학, 심리학, 문학, 문화·예술계를 망라하는 모든 분야의 연구과제로 떠오르는 통일문제연구의 폭주현상을 맞이하게 되었다.

한편 그동안 민중부문에서는 민주화운동의 한 형태로 또는 그것의 최종적 발전형태로 통일운동이 다양한 목소리를 띠고 전개되기도 했다. 그럼에도 재야와 학생운동권을 포괄하는 민중부문의 통일운동은 국제정세의 변화에 따른 통일여건에 적절히 대응할 수 있는 통합과정의 합리적 대안의 제시라는 측면에서는 어느 정도 한계를 노정할 수 밖에 없었지만, 분단의식의 극복과 분단체제에 따른 금기영역을 타파하려는 노력은 주목할 만한 성과였다. 최근 민중부문의 통일논의가 이념적 퇴조와 세계사적 변화의 충격을 수습하면서 남북한관계의 현실적 변화를 토대로 통일논의의 창조적 방안을 모색하고 있는 모습은 다시금 통일문제에 대한 인식의 지평을 넓혀주는 데에 기여할 것으로 기대된다.<sup>3)</sup> 이런 점에서 이념적 차원에서 진보와 보수, 그리고 통일논의의 주체에 따른 당국과 비당국 혹은 정부와 민간부문 사이에서 남북한관계 및 통일문제를 바라보는 인식의 차이가 큰 폭이 아니라는 사실은 우리 사회의 통일역량이 하나로 모아질 수 있고 국민적

2) 양성철, “학문내적 통일논의의 총 점검 및 통일이론의 새정립” 「통일문제연구」 14집 (영남대 통일문제연구소, 1990), pp. 59-115.

3) 백낙청, “분단체제의 인식을 위하여,” 「창작과 비평」 (1992. 겨울); 이에 대한 비판으로 이종오, “분단과 통일을 다시 생각해보며,” 「창작과 비평」 (1993. 여름) 참조.

컨센서스를 마련할 수 있는 좋은 여건이 형성되고 있는 셈이다.

통일문제와 남북한 관계에 대한 접근은 먼저 ‘전부 아니면 전부’ 라는 零合式의 사고와 ‘이기고 지는’ 승부의 문제로 바라보는 사고로 부터 벗어날 필요가 있다.<sup>4)</sup> 이는 먼저 상대방체제에 대한 상호인정이 전제되어야 함을 뜻한다. 이런 점에서 북한의 사회주의적 이념과 가치체계에 대한 합리적 분석과 아울러 남북한이 함께 공유할 수 있는 영역을 찾아보아야 할 것이다.

## II. 統一文化의 概念과 性格

### 1. 통일문화의 개념

통일문제 만큼 합리적 이성 못지않게 순수한 열정이 요망되는 경우도 드물다. 이는 차가운 머리와 함께 뜨거운 가슴도 필요하다는 뜻이다. 이런 까닭으로 통일을 위한 국민적 관심과 열정을 불러 일으키면서 민족공동체의 미래에 대한 합의형성의 바탕을 넓혀가도록 해야 한다. 따라서 통일문화의 창출은 통일과정의 바람직한 規範的 論議를 촉구하는 한편 統一意志의 확산을 위한 다양한 노력을 활성화시키는 것이라 할 수 있으며, 規範形成 그 자체라고도 하겠다. 통일문화는 이러한 규범형성을 전제로 민족공동체의 이념과 제도수립의 합의기반을 마련하여 통일후 예상되는 갈등을 해소시키고자 하는 데에 의의가 있다.

통일문화의 배경을 살펴보면 남북한 관계에서 民族同質性을 확인·회복하여 分斷文化의 극복을 지향하는 가운데 民族和合의 방안으로 문화부문의 架橋역할을 기대하는 데에서 비롯되었음을 알 수 있다.

통일문화라는 용어는 1985년 9월 남북한이 분단 이래 지속되어온 오랜

4) 이상우, “‘이기는 통일’에서 ‘함께 사는 통일’로,” 『통일문제연구』, 제2권 제4호, (통일원, 1990 겨울호) (나남, 『함께사는 통일』, 1993. 6, 재수록) 참조.

단절의 벽을 뚫고 처음으로 고향방문단과 예술단이 서울과 평양을 서로 방문하게 된 것을 계기로 한때 남북한 관계개선의 실마리를 문화예술을 비롯한 비정치적 분야에서 찾아보자는 의도에서 적극적인 관심사로 부각된 적이 있다. 그리하여 통일문화창조의 분위기를 조성하기 위해 문학, 문화예술, 언론, 교육 등의 분야에 걸쳐 統一文化 指向이라는 주제로 활발한 논의가 전개되기도 했다.<sup>5)</sup>

일반적으로 ‘문화’라는 개념 자체는 추상적이고 다의성을 내포하는 관념적인 것의 총체로 여겨지거나, 삶의 질서 전체를 의미하는 것으로도 사용된다. 그런데 우리가 향유하고 있는 문화에 대한 인식조차 부족한 상태에서 ‘통일문화’를 정의하기는 매우 어려울 뿐만 아니라 자칫 혼동마저 일으킬 염려가 있다. 이처럼 통일문화는 개념의 모호성을 불식하기가 어렵다.

그런데 행태주의 정치학에서 ‘政治文化’를 정의한 사례를 참조함으로써 개념정립을 위한 이해를 높혀 보도록 하자. 행태주의 정치학자들은 인류학에서 문화라는 용어를 사용하는데 따르는 모호성에 주의를 기울이면서, 특별히 문화의 수많은 의미 중에서 하나에만 즉, ‘사회대상에 대한 심리학적定向’에 개념을 한정시켰다. G. Almond와 S. Verba는 문화라는 용어를 “특수한 정치정향들 즉 정치체제와 그리고 그것들의 다양한 부분들에 대한 태도, 그리고 정치체제에 있어서 자아의 역할에 대한 태도”를 뜻하는 것으로 사용했다.<sup>6)</sup> 그리고 L. Pye에 의하면 정치문화는 정치과정에 질서와 의미를 부여하고, 정치체제에 있어서 행위를 지배하는 기초적인 가정과 규칙을 제시하는 태도·신념·정서의 총체라고 하면서 정치문화는 한 국가의 정치적 이상과 작동 중인 규범 양자를 모두 포괄하는 것으로 정의된다.<sup>7)</sup> 이와 같은 정치문화는 정치에 대한 심리적이고 주관적인 차원들의 집합적

5) 당시 국토통일원 주최의 통일문화 심포지움으로; 「통일문화 지향과 문화예술」(1985. 11. 25), 「통일문화 지향과 교육계의 역할」(1986. 6), 「통일문화 지향과 교육계의 역할」(1986. 10) 등이 개최되었다.

6) Gabriel Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture* (Princeton Univ. Press, 1964), pp. 13-14.

7) Lucian Pye, “Political Culture,” *International Encyclopedia of the Social Science*, vol. 12, p. 218.

형태의 표현이라고 하겠다.

이렇게 본다면 정치문화는 정치적 행동에 대한 心理的 定向을 말하는 것으로 이해될 수 있다. 그리고 한 사회의 정치문화는 정치적 대상에 대하여 국민들 간에 인지적·감정적·평가적 정향들이 특정하게 분포되어 있는 패턴으로서 조작적으로 정의된다.<sup>8)</sup> 물론 이러한 정치문화 접근법이 통일문화의 이해에 그대로 적용될 수는 없지만 특정 행동에 대한 심리적 정향을 이해하려는 접근방향에 어느 정도 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 그러나 정치문화는 이미 형성되어 있는 문화를 範疇化한 다음, 그것들을 類型化하는 점에 의미가 있는 비교문화론적 접근방식이라 할 수 있다. 이에 비해 통일문화는 범주화나 유형화할 수 있는 성질의 것이 아니다. 통일문화는 전혀 새로운 문화유형을 창조해내야 한다는 점에서 일반문화론적 접근이나 비교문화론적 이해와는 방법론적인 차이가 있다.

통일문화는 민족통일을 추구하는 모든 사람들이 기존의 사고의 틀과 행위양식에 더 이상 의존하지 않고 새로운 사고의 틀과 행위양식을 선택, 창조하면서 수용해 나가야 할 것이 요구된다는 전제에서, 사회의 모든 분야의 개개인의 행위노선을 인도할 가치, 신념, 의미의 체계를 필요로 한다는 데에서 의의를 발견할 수 있다.

통일문화는 모든 분야의 사람들로 하여금 보다 나은 미래, 보다 나은 사회를 향한 기대는 민족통일을 이룸으로써 비로서 성취될 수 있다는 강렬한 열정을 가지게 함으로써 민족통일의 과정에서 ‘사회적 동원’을 기대할 수 있도록 한다.<sup>9)</sup> 그러므로 통일문화를 통해 지금까지의 분단의식과 그로 인한 고정관념으로 부터 벗어나 새로운 통일지향적인 가치와 규범에 관여하는 퍼스낼리티의 변화와 창조가 가능하게 되는 것이다.

통일문화는 무엇보다 민족통일에 대한 동태적이고 창조적인 분위기를 바

8) Almond와 Verba는 정치문화의 준거틀의 세 가지 형으로 認知的(cognitive), 感情的(affective), 評價的(evaluative) 政治定向(political orientation)으로 해석한다. *The Civic Culture*, p. 15.

9) Deutch, K. W., "Social Mobilization and Political Development," *American Political Science Review*, Vol. 55(September, 1961)

탕으로 한, 에토스 *ethos* 로서 보다는 파토스 *pathos* 로서의 성격을 띠는 문화라는 점에 큰 특성이 있다. 이는 곧 분열 보다는 통합을, 갈등 보다는 화해를, 증오 보다는 恨을 풀고 화합의 길로 나아가는 解冤相生을, 그리고 열린세계를 추구하고, 미래를 약속하는 열망으로 특징지워진다고 하겠다.

이러한 통일문화는 두 측면의 성격을 지닌다. 하나는 통일에 대한 당위와 소망 등의 기대감정을 고양시키기 위한 통일과정상의 道具文化의 성격을 가지며, 다른 하나는 통일후의 바람직한 민족공동체 의식을 상징한 目的文化의 성격을 가진다. 그러므로 통일문화는 일반문화론에 바탕한 학술, 예술, 종교 등의 개별문화의 종합적 혹은 통합적 성격과는 다르며 그리고 두 개의 서로 다른 남북한 문화의 절충식 통합과정을 지향하는 ‘文化統合’의 모델과도 다른 별개의 의미이다.<sup>10)</sup>

문화를 통상 사회구성원이 공유하는 관습 또는 행위규범체계라 한다면, 통일문화는 일단 통일을 지향하는 과정에서 마땅히 지녀야 될 어떤 정신자세, 가치체계, 행동양식의 체계라고 볼 수 있다.

그러므로 統一文化의 개념은 統一을 志向하고 民族共同體를 熱望하는 價値體系와 行動樣式을 包括적으로 受容하는 文化라고 정의할 수 있다. 그리고 통일이라는 역사적 당위성의 시각에서 볼 때 이질화되고 양립된 문화를 민족사적 정통에 맞게 융화·통합하고 나아가 통일을 적극적으로 내다보는 문화라고도 정의할 수 있다.<sup>11)</sup> 이런 점에서 남북한 문화의 이질성을 해소하고 동질성을 확인하는 과정과 함께 남북한 문화의 도덕성과 보편적 가치에 근거한 민족문화를 계승하는 것과 아울러 새롭게 창조하는 작업이기도 하다. 통일문화의 창출이야말로 분단의식을 극복하고 통일에 접근하는 필수요건의 하나임이 틀림없다. 따라서 통일문화는 통일지향적 가치정향으로서 국민생활의 모든 분야에 두루 통용되는 가치관으로 자리잡아야 한다.

10) 21세기 위원회(권영민), “문화통합·통일충격을 줄이는 하나의 민족문화로,” 「2000년에 열리는 통일시대」(동아일보사 1993. 2)

11) 이병룡, 「통일문화 지향과 문화예술」(국토통일원, 1985. 11), p. 8.

## 2. 통일문화의 성격

통일문화는 전혀 새로운 文化規範이다. 이를 위해 통일문화는 다음과 같은 두 차원의 기능을 수행해야 할 것이다. 하나는 통일이라는 목표를 향해 국민적 의지와 에너지를 효과적으로 수렴할 수 있는 정신적 지주로서의 기능이 요망된다. 이와 더불어 국가의 모든 정책을—교육, 안보, 외교, 경제, 사회개발, 국민복지, 문화정책 등의 제반정책—통일지향적 방향으로 정립하는 정책지도이념의 기능이 기대된다고 보겠다.<sup>12)</sup> 그러므로 통일문화의 창출은 곧 국가부문과 시민사회 영역의 공통적인 과제라고 생각된다. 특히 교육부문에 있어서 통일문화의 창출을 통해 미래에 대비한 민족공동체 의식을 고양시킬 수 있는 교육과정의 개발이 시급한 과제로 채택되어야 할 것이다.

그렇다면 통일문화 창출의 실천적 성격은 어떠한 것일까? 통일문화의 지향으로는 통일문제를 분단현실의 틀 안에서만 한정시켜 보는 것이 아니라 민족사의 미래에 비추어 분단구조 아래서 왜곡된 의식구조를 해방시키며, 한편으로는 민족의 통합과 민족문화의 창조라는 시각에서 분단현실을 재조명함으로써 통일을 위한 문화적·사상적 기반의 재구성을 시도해야 할 것이다. 그리고 통일에 대한 국민의지를 확산하고 통일문화의 창조적 분위기를 조성을 위해서 대결과 갈등의식을 극복하고 실천적 통일문화 창조운동이 전개될 필요가 있다. 구체적으로는 학문, 예술 특히 공연예술—음악, 미술, 영화, 연극, 무용 등— 및 문학 등의 모든 분야에 걸쳐 남북한 문화의 공통적 기반을 확인하는 작업과 동시에 우리문화 또는 민족문화의 象을 정립해 나가야 한다. 이를 위해서 문화예술 분야는 우선 반세기 동안의 냉전논리를 극복하고 흑백논리와 선악논리를 타파하는 데 기여해야 할 것이 요망된다.

부분은 전체의 구성요소가 되지만, 단순히 부분의 종합이 전체인 것은

12) 문홍주, “통일문화 지향과 교육계의 역할,” (국토통일원, 통일문화심포지움; 1986. 10. 16-17)

아니다. 전체와 부분의 관계를 일단 문화부문에 한정해서 예를 든다면, 통일문화는 분단문화의 극복을 지향하는 다양한 문화 장르의 종합적이거나 최종적 취합이라기 보다는, 통일문화라는 규범적 가치체계가 모든 문화 부문에 선형적으로 관류되고 나아가 모든 국민의 생활문화의 저변에 자리잡는 상태를 상정한 것이라 할 수 있다.

그리고 통일문화의 창출과 관련하여 누가 주체가 되어야 하는가 하는 문제가 남는다. 일반적으로 사회 내의 계급분화와 함께 문화를 향유하는 계층에 따라 고급문화와 대중문화로 나누는 일반문화론적 이해와는 달리,<sup>13)</sup> 통일문화 경우의 주체문제는 민간부문과 정부부문과의 관계에 해당되는 문제라 하겠다. 우선 통일문화 형성의 주체로는 학문, 예술, 문학, 언론 분야의 광범한 민간부문의 역할이 기대되며, 시민사회 내의 다양한 개인 및 단체의 자율적인 활동이 활발히 전개되어야 한다. 여기에다 문화·예술활동의 개별적이고 분산적인 성격을 극복하고 목적지향적인 통일문화 창출의 중심체를 추진하는 노력도 병행될 필요가 있다.

한편 통일문화는 현실적으로 남북한의 특수성이 고려되어야 한다는 점에서 민간부문의 자율성이 충분히 보장되는 전제에서 정부의 일정한 역할도 요망된다. 그런데 정부와 민간부문과의 역할배분의 문제에서 본다면, 대부분의 경우 역사에서 운동의 주체는 체제측이 아니라 민중이라는 점에서 민간부문의 자발성과 자율성이 확산되어 시민운동의 차원으로 까지 고양될 수 있는 상태가 가장 바람직하다고 여겨진다. 이와 유사한 것으로는 우리 사회에서 평화를 가장 효과적으로 증진하기 위한 '평화운동'은 누구에 의해 주도되어야 하는냐는 질문에 국가단위의 정치체제에 의해 이루어져야 한다는 반응은 국민 개개인이 평화운동의 주체가 되어야 한다는 반응에 비해 비교적 낮게 나타나고 있는 사례를 들 수 있다.<sup>14)</sup> 이러한 사례연구의 결과는 평화운동 등과 같은 특정 분야에 있어서의 정부주도의 역할이 오히려 부작용을 초래할 수도 있다는 점을 주지시키면서 통일문화와 관련하여

13) 강현두 편, 「대중문화론」(나남, 1987), pp. 17-21.

14) 최상용, "한국인의 의식에 나타난 정치적 평화," 「평화연구」(고려대 평화연구소, 1991년 창간호), 참조.

누가 주체가 되어야 하느냐 하는 문제에 대해 시사점을 던져 주고 있다.

지금까지 대개 남북한관계 및 통일문제 관련정책들이 정부측에 의해 배타적으로 독점되어온 사례에 비취볼 때, 정부의 역할은 통일문화 형성을 위한 정책적 방향설정과 함께 문화·예술 분야의 지원 및 육성방안의 모색과 활성화 정책에 초점이 맞추어져야 할 필요가 있다.

이 분야에 대한 정책적 대안으로는 이미 남북한 간의 사회·문화적 동질성을 증대시키는 방안제시의 차원에서 구체적 정책방향과 프로그램이 여러 논문들 속에서 제안되고 있는 실정이다.<sup>15)</sup>

이제 통일문화를 창출하는 기본적인 방향을 검토하도록 하자. 본고에서는 문제의식을 제시하는 수준에 한정되겠지만, 몇 가지 예비적인 가정을 검토함으로써 남북한관계 및 통일문제를 바라보는 인식의 지평을 넓혀보고자 한다. 이러한 전제에서 우리는 냉전적 사고방식을 탈피하고 남북한 공통의 가치와 이념적 기반을 발견하고 확인하는 작업을 진행해야 할 것이다. 이를 바탕으로 함께 공유되는 부분과 상호 극복해야 할 부분을 검토해야 한다. 여기서는 통일문화를 창출하기 위한 선행조건으로 먼저 우리 사회 내부의 합의점을 도출하고 불협화음을 조율할 단계라고 여겨진다. 또한 이러한 작업은 현실적으로 접근가능한 문제영역이라는 점에서도 연구의 타당성이 강조된다.

15) 윤덕희·김도태 공저, “공동체 형성의 기본방향 및 동질성 증대방안,” 「남북한 사회문화공동체 형성방안」(서울:민족통일연구원, 1992. 12), pp. 124-156; 김병로, “남북한 사회·문화 교류·협력의 실태분석 및 정책방향,” 성균관대 사회과학연구소 주최 학술회의 발표논문(1993).

### Ⅲ. 民族統一과 統一文化

#### 1. 민족통일이란 무엇인가?

통일은 물론 두 동강난 한반도를 다시 하나로 잇는 일이다. 통일은 대한민국의 국민과 조선민주주의인민공화국의 인민이 한반도의 주인으로 다시 태어나는 일이다. 휴전선 철조망을 걷어 치우고 백두산에서 한라산까지 마음대로 달릴 수 있고, 태극기가 삼천리 강산에 드높히 휘날리고, 통일조국의 어린이들이 똑같은 교과서를 가지고 우리 민족의 역사를 배우고, 그리하여 모두가 단군의 후손임을 자랑스럽게 여기면서 봄 가을엔 평양과 서울로 향하는 수학여행의 꿈으로 한껏 부풀게 되는 나날이다. 지금 이러한 통일조국의 모습은 환상이 아니다. 통일은 이제 우리에게 가능한 현실로서 바짝 다가오고 있다. 그러나 이것은 결코 통일의 완성이거나 최종적 형태가 아니다. 참된 통일은 소외당하고 그늘지고 외진 곳 없이 남북한 주민 전체가 더불어 잘사는 사회가 이루어지는 상태를 말한다.

그렇다면 ‘統一’은 궁극적으로 무엇을 의미하는가? 이는 무엇보다도 정치, 경제, 사회 및 가치관과 생활방식 등의 모든 분야에 걸쳐 단절적이고 대립적인 분단체제를 총체적으로 극복하고 새로운 민족공동체를 형성하는 것을 뜻한다. 요컨대 統一은 새로운 民族共同體를 만드는 일이다. 이를 위하여 분단체제를 특징짓는 대립적 측면인 이념, 정치체제와 권력구조 등을 통합하고 가치관의 차이에 따른 이질화된 문화적 지표와 생활방식 등을 극복해야 하는 과제가 제기된다.

그러므로 통일은 理念統合, 體制統合, 그리고 社會統合의 세 차원을 포괄하는 것으로 정의할 수 있다.<sup>16)</sup> 이념은 정치사회의 구성원들이 추구해

16) 분단의 통합과 민족통일을 민족통합·국가통합·체제통합의 세 차원의 통합을 통해 민족공동체 내지 민족국가를 건설하는 과정으로 규정한 입장이 있다. 구종서, “한민족

나가야 할 기본적인 가치를 집약한다는 점에서 미래에 대한 가치지향적 바람을 담고 있다. 남한은 개인을 정치적 주체로 인식하며 사유재산권을 존중한다. 이에 비해 북한은 개인 보다 집단이 앞서는 사회이며 사회적 가치 배분의 평등성을 강조한다. 이것은 북한 사회주의 공민의 권리와 의무를 《하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여》라는 집단주의 원칙을 천명한 데에서도 잘 나타나 있다.<sup>17)</sup> 이러한 남북한의 상반되는 이념체계를 통합하는 일은 결코 절충식이나 수렴방식으로 하나의 평균적 모형이 만들어질 수 있는 성질의 것은 아니다.<sup>18)</sup> 왜냐하면 남북한은 상호 이데올로기에 매몰된 상태에서 서로를 대화나 타협의 상대로 여기는 것이 아니라 타도대상인 '적'으로 간주하여 상대방을 지극히 혐오하면서 갈등과 불신만을 철저히 내면화시킨 상태이기 때문이다. 그러므로 통일국가가 구현할 민족공동체의 이념은 남북한 이념과 가치체계를 어떠한 여과과정을 거쳐 창조적으로 통합하느냐 하는 과제로 제기된다.

다음으로 체제통합의 경우가 있다. 이는 정치체제와 권력구조의 통합으로 말하는 것으로 국가의 정치적 목표, 주권의 소재, 권력구조의 성격, 통치구조 등을 포괄하는 통합을 지칭한다. 통일의 마지막 형태는 사회통합에 의해 마무리된다. 그러나 사회통합은 보다 근원적이고 심층적인 통합과정이 예상된다는 점에서 더욱 깊은 이해가 요망되는 문제다. 사회통합은 통일에 이르는 과정에 거쳐야 할 하나의 단계로 파악되는 것이 아니다. 그것은 분단상태가 종식된 후 통일된 사회 내에서 남북한 주민이 '더불어 살아가는' 삶의 방식을 정착시켜가는 과정을 뜻하는 것으로 이해되어야 한다.<sup>19)</sup>

공동체 형성에 관한 이론구조, 「한민족공동체 통일방안의 실천과 제도화연구」(통일원, 통일방안논문집 제2집, 1990. 12) p. 32.

17) 북한 사회주의헌법 제 49조 (1972. 12. 28. 최고인민회의)

18) 이념통합의 방식으로는 대개 두 이념체계의 장점을 수렴하고 단점을 지양하는 논리가 제시되고 있다. 이러한 논리에는 '자유와 평등의 조화' (노태구, "평화통일을 위한 정치이념적 모색," 「민족통일」(1992. 3,4월호)), '다원주의, 공공성, 공정성, (박광주, "민주공동체의 이념과 가치," 21세기위원회, 「민주공동체통의 이념, 과제, 발전방향(1)」, 1991. 11) 또는 개인능력 중시와 사회적 평등보장의 조화, 무계획적 무정부적 시장경제의 극복과 폐쇄적 계획경제의 탈피 등의 절충적 가치가 강조되고 있다.

그런데 통일문제에 대한 일반적 인식은 대개 앞의 두 단계 즉, 이념통합과 체제통합의 형태에 주된 관심을 보여주고 있다. 그러나 통일이 비록 유일한 통치권과 단일한 정치제도와 이념으로 통합된다고 할지라도 민족구성원 내부의 차별성이 더욱 심화되고, 남북한간 지역갈등이 새로운 문제로 떠오를 수도 있다.<sup>20)</sup> 이러한 경우에는 이념통합과 체제통합 그 자체마저 위태롭게 될 뿐만 아니라 심각한 사회적 분열현상이 초래되어 통일조국의 현실은 견잡을 수 없는 혼란 속으로 표류하고 말지도 모른다. 그러므로 통일 문제는 정치체제와 국가기구를 하나로 만드는 물리적 통합 못지않게 차별성과 이질적 요소가 자연스럽게 해소될 수 있는 화학적 결합의 당위성이 부각되어야 한다는 점에서 통일의 궁극적 형태인 사회통합의 중요성이 새삼 강조될 필요가 있다. 「남북합의서」에 천명된 바와 같이 통일은 남과 북이 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중하는 바탕 위에서 두 사회체제가 평화적 공존과정을 통해 궁극적으로 하나의 민족공동체를 형성해가는 사회통합(societal integration)의 과정을 중시해야 할 것이다. 따라서 통일이 오히려 사회분열을 가져올 수도 있는 부정적 영향에 대한 충분한 검토와 대책을 마련해야 할 단계라고 생각된다.

## 2. 통일의지는 과연 실천적인가?

‘우리의 소원은 통일’이라는 노래는 남북한에서 함께 불리우는 애창곡이다. 그러나 분단 반세기에 이르는 현재, 통일문제가 우리 국민들의 관심에서 차지하는 비중은 과연 어느 정도일까? 우리의 소원이 통일이라는 노랫말처럼 평균적인 한국인이 남북한 관계와 통일에 대해 평소 얼마나 진지하게 생각하고 있을까? 이러한 의문은 우리 국민의 통일에 대한 열정 또는 ‘통일의지’를 살펴볼 수 있는 관건적인 문제라는 점에서 커다란 관심을 불

19) 21세기위원회(최협), “사회통합 더불어 사는 사회로 이념의 벽을 극복,” 「2000년에 열리는 통일시대」(동아일보사, 1993. 2), pp. 101-102.

20) 강명구, “통일한국의 지역격차 문제 - 공존의 지역정책을 위한 제언,” 「통일한국의 새로운 넘과 질서의 모색」, 제3회 한국정치세계학술대회(한국정치학회, 1993) 참조.

러 일으킨다.

최근 민족통일연구원에서 금년 6월 5일 부터 17일 사이에 전국의 20세 이상 1500명을 대상으로 통일관련 면접조사를 실시한 조사연구보고서를 제출한 바 있다. 조사연구보고서인 「1993년도 통일문제 국민여론조사 결과」에 나타난 분석결과는 많은 시사점을 보여주고 있다. 이 보고서에서 주목되는 부분은 새정부가 가장 역점을 두고 추진해야 할 여러 차원의 정책 항목 가운데 남북한관계 및 통일문제에 대한 국민들의 관심이 상당히 낮은 수준에 머무르고 있다는 사실이다.<sup>21)</sup> 이러한 조사결과는 통일문제야말로 분단체제에서 모든 국민들의 최우선의 관심영역일 것이라는 예상을 뒤집는 것으로 통일문제가 우리의 일상생활 속에서 절박하고 긴요한 문제가 되지 못하고 있는 사실을 반증한다고 하겠다.

그렇다면 ‘우리의 소원은 통일’이라는 말은 한낱 口頭禪에 그치고 마는 껍데기 誓言에 불과한가? 이렇게 된 사정에는 지금까지 통일문제는 정권 유지 차원에서 정부의 홍보정책의 일환으로 이용되었던 전례를 문제삼지 않을 수는 없지만, 정부당국의 의욕적인 노력에도 불구하고 남북한 관계에서 만족할 만한 결실을 얻어내지 못한 사정에서도 기인한다.<sup>22)</sup> 어쨌든 권

21) 면접조사는 새정부 출범 후 국민들이 정부에 대해 무엇을 원하고 있는지를 알기 위하여 “귀하는 현재 새정부가 가장 역점을 두어 추진해야 할 정책은 무엇이라고 생각하십니까” 라는 질문을 제시했다. 응답순위는 「물가안정」(30.9%), 「경제성장」(22.0%), 「부정부패 척결 및 사회기강 확립」(19.0%), 이외에 「지역감정해소」(5.9%), 「정치적 민주화」(5.8%), 다음으로 「남북한 관계개선 및 통일」(5.5%), 「환경오염문제」(2.7%), 「부동산 투기억제」(2.6%), 「교통문제 해소」(1.8%), 「과열입시문제 해결」(1.2%)의 순서로 나타났다. 이 응답결과에 의하면 국민들의 최우선 관심사는 경제 및 생활안정상의 문제라고 할 수 있으며 다음으로는 사회기강 확립의 문제에도 큰 관심을 기울이고 있는 점을 알 수 있다. 여기서 정치적 문제를 비롯하여 남북한 통일 문제에 대해 별로 관심을 보이지 않는 점이 상당히 주목된다. (북한연구실, 「1993년도 통일문제 국민여론조사 결과」, 민족통일연구원, 1993. 7)

22) 이산가족 상봉을 비롯한 남북한 간의 인적·물적 교류 등이 정부당국의 노력과 의욕적인 홍보에 비해 거의 성과를 얻어내지 못하고 있다. 이에 따라 통일문제에 대한 일반 국민의 기대는 항상 실망으로 끝나버리고 이러한 결과가 축적됨으로써 남북관계의 변화에 대한 기대나 통일문제는 점점 국민들의 관심에서 멀어져 가는 현상이 나타날 수밖에 없었다.

위주의 체제의 청산과 민주화를 둘러싼 해묵은 갈등구조가 어느 정도 해소된 상태에서도 여전히 통일문제에 대한 국민적 관심과 열정을 찾아보기 어렵다는 것은 많은 점을 시사한다. 또한 이러한 이유의 저변에는 물론 세계사적 대전환기의 위기의식과 결부하여 경제적 성장과 안정의 추구만이 최상의 덕목으로 부각되는 현상을 지적하지 않을 수도 없겠다. 여기에다 우리 사회를 지배하고 있는 물질적 가치의 숭배와 향락성 소비문화는 민족공동체의 미래를 생각할 여지를 뺏어버리고 최소한의 공동체의식마저 박탈하는 반사회적 문화세태를 상기할 필요도 있다. 이는 고도로 정치화되고 집단화된 북한주민의 의식구조와 전혀 매개고리를 발견할 수 없다는 점에서 우려를 자아내게 한다. 이런 점에서 우리 사회의 ‘통일냉소주의’와 통일만이 모든 것을 해결한다는 북한 주민의 ‘통일지상주의’는 서로 평행선을 달리고 있는 셈이라 하겠다.<sup>23)</sup>

지금까지 필자가 말하고자 하는 것은 두 가지였다. 그것은 첫째, 통일문제가 모든 국민의 생활 속에서 최우선의 실천적 과제로 인식되는 것은 아니라는 점을 지적하고 싶다. 따라서 통일에의 열정 즉, 통일의지를 확산시켜야 하는 과제가 급선무로 떠오른다는 사실이다. 다음으로는 민족통일은 궁극적으로 사회적 통합을 완수함으로써 민족공동체의 형성이 실현된다는 사실을 강조하고자 했다. 그런데 반드시 짚고 넘어가야 할 점은 통일후의 사회적 통합도 역시 우리 사회 내부의 착종된 이념과 가치체계를 해소하고, 불평등한 분배구조를 극복하며, 성장·생산성·효율성의 그늘에 가려진 소외계층을 포섭할 수 있는 민주주의를 어떻게 정착시키느냐 하는 문제

23) 우리 사회에서 통일에 대한 평균적인 시민의 관심은 개인의 이해관계와 타산적인 계산과 관련된 경우가 일반적일 것으로 추정된다. 최근 대학가의 통일운동과 통일관련 집회에서 보여지는 ‘셀물현상’은 통일문제가 이미 다수 대학생의 관심으로 부터 크게 벗어난 상태를 말해주는 것이라고 여겨진다. 더우기 평균적 시민의 의식 속에서 민족통일에 대한 순수한 열정을 찾기란 쉽지 않을 것이다. 이에 비해 북한은 귀순자들의 증언을 종합해 보면, 일반화된 집단적 좌절의식이 통일이라는 급격한 변화를 통해 삶의 돌파구를 찾으려는 기대로 팽배해 있는 상황이라고 짐작된다.(귀순자 임영선씨의 수기, 「월간조선」, 1993년 11월호, 참조) 북한의 ‘통일지상주의’는 물론 분단 이래 지금까지 남반부 해방의 기치를 체제유지의 정당성으로 삼고 있는 북한지배체제의 이념적 세태에 의해 북한주민의 의식 속에 깊이 각인된 환상일 수도 있다.

가 성공적인 사회통합의 가능성을 가늠하는 시금석이 된다는 사실이다. 무엇보다도 이 문제는 통일후 가장 우려되는 ‘통일후유증’을 미리 대비하는 길이기도 하다는 점에서 사려깊은 통찰력이 기대되는 상황이다.<sup>24)</sup> 여기서는 일단 이러한 민족통일과 공동체의식의 형성이라는 과제에 접근하기 위한 전략변수로 통일문화 창출의 당위성을 지적하는 정도에서 그치도록 하자.

#### IV. 統一文化와 共同體意識

##### 1. 이념의 장벽을 넘어

통일은 당장 이룩해야 한다는 열정 못지않게 바람직한 방향에 대한 합의가 더욱 중요하다. 이념과 체제를 달리한채 반세기를 지내온 남북한이 하나의 국가로 합쳐지는 데에는 정치, 경제, 사회, 문화적 제질서와 제도의 모든 영역에 걸쳐 서로의 相容性의 정도를 점차 높여가야 할 것이다. 이런

24) 周知하다시피 ‘통일후유증’은 독일통일의 경험에서 얻는 교훈이다. 통일후유증을 막는 길에 대한 前 서독수상 Helmut Schmidt 의 충고, “독일통일이 한국에 주는 교훈”(특별강연 1993. 5. 20; 중앙일보, 5. 25, 26일자)는 경청할 만하다. 독일통일은 흡수통일이다. 통독과정과 유사한 방법으로 우리에게도 어느 순간에 닥칠지 모를 흡수통일에 대한 ‘기대와 우려’가 교착되고 있는 실정이다.

그런데 통일후유증은 대개 경제적 부담문제와 사회적 분열이라는 문제와 연계되어 인식되고 있다. 경제적 부담문제를 우선적 고려대상으로 삼는 입장에서는 ‘통일비용’과 ‘통일기회’라는 선택적 과제에 초점을 모으면서 후자 즉, 통일기회를 놓치지 말아야 함을 강조하고 있다. 흡수통일을 긍정하거나 적극적으로 대비해야 한다는 입장으로는; 신동원(전 독일주재대사), “흡수통일 반대론에 이의있다,” 「월간조선」(1993. 11월호); 염돈재(전 독일주재공사), “잘못 알려진 독일통일,” 「신동아」(1993. 10월호) 등 참조.

이와 달리 사회적 분열을 통일후유증의 가장 심각한 현상으로 파악하는 입장에서는 흡수통일이 현실화될 상황을 우려하여 통일과정의 템포를 적절히 조절할 것을 호소하면서 상호 합의에 의한 통일을 이상적인 모형으로 상정하고 있다. 흡수통일 반대론으로는; Holger Heider, “민족적 통일과 사회적 분열,” 「창작과 비평」(1993. 봄); 이해영, “통합 2년, 독일은 어디로 가고 있는가,” 「역사비평」(1993. 봄) 등 참조.

점에서 규범적이고 가치내재적인 문제에 대한 합리적 성찰이 필요한 단계라고 여겨진다.

해방 이후 북한에서 내세운 민주기지론이 남쪽의 반응을 얻지 못했듯이 최근 남한 중심의 자유주의체제의 통일의 주장도 스스로 이념적 변용을 기해야만 보다 큰 수용력을 지니게 될 것이다. 이를 위하여 먼저 우리 사회의 자본주의의 도덕적 설득력이 충분하지 않다는 점을 인정하는 것과 동시에 시장체제와 자유주의에 대한 비판적인 입장이 전혀 배제되어서는 안된다는 개방적 인식이 필요하다는 점을 이해해야 할 것이다.

자유민주주의의 토대는 두 말할 나위없이 시장경제다. 시장경제는 共同體意識 *communitarianism*에 입각한 사회관계를 파괴한다. 그 대신 기능적, 도구적 인간관을 정치사회의 합리성으로 간주한다.<sup>25)</sup> 그에 따라 ‘시장의 실패’ 즉, 사회 경제적 지위와 부를 획득하지 못하면 능력부족 또는 ‘인간의 실패’로 규정되고 만다. 자유주의가 허구화되고 형식화되면 개인주의로 전락하듯이 시장논리는 무자비한 이기주의와 탐욕으로 인해 정치사회적 폐단과 부작용도 적지않다. 이런 한계를 극복하려는 노력은 우리 사회 내부에서 부터 먼저 이루어질 필요가 있으며 바람직한 민족공동체를 형성하기 위한 발전적인 가치체계에 대한 창조적 논의를 부차적인 것으로 여겨서도 안될 문제라는 점에서 심각히 고려해야 할 과제라 하겠다.<sup>26)</sup>

이러한 부정적 측면을 제거할 수 있는 길은 남북한이 공동체의식을 가진으로써 해결될 수 있을 것이다. 共同體란 하나의 가치체계 속에서 함께 같이 살아가야 한다는 사회성원들의 공동체의식의 확인을 통해 성립될 수 있

25) R. Dahl, "Why Free Markets Are Not Enough," *Journal of Democracy* 3 (July 1992), pp. 82-89 참조.

26) 민족공동체 형성을 위한 이념적 모색은 최근 학계의 관심사로 부각되고 있다. 한국정치학계는 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」을 주제로 한국정치세계학회(제3회, 1993)를 개최하였다. 그리고 이념문제와 관련하여 탈시장적 인간형의 모색을 시도한 논문으로 강정인, "2000년대 한국의 바람직한 정치적 인간상," 구범모 편저, 「2000년대와 한국의 선택」(한국정신문화연구원, 1992); 통일한국의 미래구상을 이념통합의 측면에서 접근한 논문으로 안청시, "21세기 한국의 정치이념과 체제," 「21세기 한국의 정치와 외교-제3차 미래정책 공개토론회-」(21세기 위원회, 1992. 9) 등 참조.

다. 이러한 공동체의식은 共通文化에 근거할 수도 있고, 합리적 계약에 의해 이루어질 수도 있다. 어느 경우나 공동체의식은 ‘우리는 하나’ 라는 뿌리의식에 바탕하고 있다.

남북한 간의 동질성은 이념과 체제의 차원이 아니라 문화적 차원에서 발견될 수 있는 것으로 남북한을 통하여 생활저변에 흐르는 의식구조, 생활관습에서 찾아 볼 수 있으며, 문화유산 속에서 검증할 수 있을 것이다.

## 2. 화해와 화합의 길목에서

사회주의의 붕괴는 자유주의와 서구의 합리적 가치관의 정당성을 확인시켜 주는데 기여했다. 사회주의는 교만으로 자멸했다. 자기 모순을 은폐하는데 급급했다. 사회체제를 왜곡하면서 밖으로는 정당성을 선전했다. 자본주의는 사회주의의 주장을 겸허히 경청하고 수용했다. 스스로 반성하면서 사회주의에서 많은 것을 배웠다. 그러나 사회주의의 패배와 자본주의의 승리가 분명 우리 민족의 승리로 될 수는 없다.

민족통일은 한민족 모두의 승리이자 한바탕 축제여야 한다. 상호존중과 이질감 해소를 전략적 시각에서 접근해서는 곤란하다. 이 경우 이념과 체제의 존중은 한갓 수사학적 레토릭에 불과할 것이다.

통일문화 창출의 궁극적 지향은 남북한 和解와 和合에 있다. 화해와 화합의 기본전제는 우리 내부의 我執과 독선을 버리는 것이다. 새로운 시대 변화에 부응하여 내일을 내다보아야 한다. 지금 나라 안팎에서 모두 한목소리로 북한의 개혁·개방을 촉구하고 변화를 독촉하고 있다. 물론 이러한 합창이 그릇된 것은 아니다. 뿐만 아니라 북한의 ‘농성체제’의 불가피성을 아무리 이해해 준다고 하더라도 자폐증은 아무런 비전이 없다는 사실을 충분히 설득할 필요도 있다. 그러나 북한의 변화만이 모든 것을 해결한다는 고정관념은 불식되어야 할 것이다. 북한이 변화는 남한사회의 변화와 결코 무관할 수 없는 문제다.<sup>27)</sup>

27) 김문환, “남북한 상황변화 예측과 문화적 대응— 사회주의권 문화예술의 비교를 중심으로—,” 「통일문제연구」 제4권 4호 (통일원, 1992. 겨울)

북한에 대한 증오와 두려움은 이제 멸시와 안타까움으로 변했다. 역사적 추세에 역행하는 '우리식 사회주의'와 주체사상은 아직 상당한 긴장감을 불러일으키지만, 과멸 단계에 이른 경제적 낙후성과 가난은 남한의 부담과 기회로 인식되는 측면도 있다. 그러므로 민족문제를 지금까지 게임논리로, 군사작전 논리로, 정략적 차원에서, 더우기 시장확보 논리에서 파악해온 시각을 극복할 단계라고 여겨진다.

남북한 사이에는 이미 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의를 보았다. 그리고 이 합의서는 남과 북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 서로 교환한 날부터 효력을 발생한다고 천명했다.<sup>28)</sup> 이 합의에 따라 우리측은 교류·협력을 위한 많은 노력과 솔한 방안을 모색해 왔다.<sup>29)</sup> 그러나 지금까지도 기대에는 크게 미치지 못한 상태에서 무성의와 불성실을 상대방 책임으로 비난하고 있다. 그런데 북한의 폐쇄적 자급자족체제는 한계에 도달했으며, 이런 점에서 더 이상 체제대결과 경쟁상대로 인식할 필요는 없다. 그러므로 교류·협력에 대한 관심 못지않게 화해와 화합을 위한 방안을 모색해야 할 것이다.

화해와 화합은 무엇보다 냉전적 사고를 타파하고, 이념적 진통을 극복하고, 나아가 상대방의 가치체계를 이해하려는 노력에서 부터 시작된다. 이는 먼저 우리 사회를 돌아보는 데에서 비롯되는 것이라 하겠으며, 바로 이 점에서 통일문화 창출의 기본전제를 발견할 수 있을 것이다. 요컨대 증오와 독선을 극복하고 진정한 화해를 위해서는 우리사회를 안으로 돌아보는 內向的 省察 *Introspective Reflection* 이 절실히 요망되는 시점이라 하겠다. 북한은 특정 인격체에 매몰된 偶像崇拜 *Cultism* 사회이다. 이 점은 변호의 대상이 못된다. 그러나 우리사회는 어느 면에서 물욕에 매몰된 物神崇拜 *Fetishism* 사회가 아닌가 하는 점에서 바람직한 민족공동체 형성을 위한 내향적 성찰이 요망된다는 하겠다. 이런 점에서 교육, 언론, 학술, 문

28) 남북기본합의서. 1991년 12월 13일.

29) 교류·협력은 기능주의적 논리에 바탕을 둔 것으로, 이를 통해 북한을 개방사회로 유도하면 자유시장체제의 비교우위성이 전파되어 마침내 우리쪽으로 동화될 것이라는 기대에 기반하고 있다.

학, 예술 등을 망라한 모든 부문에서 화해와 화합에 기초를 둔 통일문화 창출에 이바지해야 할 때라고 생각된다.

그런데도 대부분의 경우 지금까지 대개 분단과 반공·반북 이데올로기를 지향하는 반통일적 논리로 일관해 왔음을 부인하기 어렵다. 언론과 방송매체의 경우를 예로 든다면 이를 쉽사리 짐작할 수 있다. 사회주의체제에 대한 언론의 보도와 논지의 틀은 시기적으로 세 단계로 변해 왔다. 첫 단계는 사회주의 진영을 절대적인 적으로 간주하는 냉전시대의 논리틀이 있었다면, 둘째 단계로는 공존의 논리를 강조했다. 그러나 공존의 논리를 강조하면서도 그 밑바탕에는 항상 불신과 음모이론이 깔려 있었다. 셋째 단계로는, 최근의 논리틀로서 사회주의체제와 갈등적 관계를 현실적으로 인식하면서 갈등의 원인이 양측 모두에게 있다고 전제한다.<sup>30)</sup> 이른바 兩非論의 시각이다. 그러나 북한에 대한 인식틀만은 아직도 두번째 단계에서 크게 벗어나지는 못한 상태라고 보여진다.<sup>31)</sup> 여기에다 매스미디어의 흥행논리에 의해 분단의 비극을 일상적 생활에 충격을 가하는 호재로 삼는 상업적 발상도 무수히 경험했다.<sup>32)</sup>

30) 임상원, “북방외교와 보도,” 「1989년도 언론연수 강의록」(한국언론연구원) 참조.

31) 이창현, “방송매체의 반공이데올로기”(「저널리즘」, 1989, 가을 겨울호) 및 “한국언론의 통일 및 북한보도 분석”(「저널리즘」, 1990, 봄 여름호); 김기태, “통일관련 기사의 보도경향과 과제”(「저널리즘」, 1989, 봄 여름호); 김원태, “남북총리회담 보도 분석 연구”(「대중문화의 이해」, 일진사, 1991. 8); 유승익, “매스미디어에 나타난 우리의 통일 및 북한관”(「남북관계의 새로운 인식」, 아주대 사회과학연구소, 1993. 4) 등 참조.

32) 1984년 6월에 시작한 KBS의 이산가족찾기 방송은 분단의 비극을 소재로 삼아 극적으로 흥행에 성공한 케이스라고 하겠다. 한여름 동안 4천만을 뚫고 올린 이 ‘드라마’는 그야말로 ‘비극적 笑劇’ tragic farce 이었다. 이 ‘드라마’는 분단구조 자체가 얼마나 상품성이 있는가를 여실히 보여준 하나의 세계적인 ‘사건’이었다—물론 한국인이 아니면 전혀 이해하지 못할 사건이지만—. 월남한 이산가족문제의 실체는 사실 분단체제의 모순을 반영하는 왜곡된 사회적 관계다. 월남후 재혼한 남녀의 경우, 현격한 사회경제적 차이를 확인하는 순간 기대와 실망 속에서 돌아서버린 경우—사회경제적으로 성공한 월남인의 경우 이산가족을 찾는 문제는 KBS의 이산가족찾기운동이 없더라도 충분히 서로의 존재와 사회적 상태를 확인할 수 있는 의의의 문제에 불과하다—등은 모두 순간의 감동과 동시에 영원한 망각지대로 묻히고 말았다.

이 ‘드라마’는 분단모순에 대한 정치사회적 인식을 새롭게 할 수 있는 계기로 전환되지

현대사회에서 언론이 차지하는 비중과 역할은 삼권분립의 민주주의체제에서 권력구조의 제4부라는 말이 있을 정도로 막강한 영향력을 행사하고 있다. 심지어 우리 사회에서 언론이 차지하는 힘은 더욱 증대되고 있는 실정이다.<sup>33)</sup> 이 점에서 언론의 통일과 북한에 대한 인식들은 통일문화 창출의 과정에 심각하게 우려되는 현상이라 아니할 수 없다. 물론 언론과 방송매체의 경우에만 이러한 인식들에 간혀 있는 것은 아닐 것이라는 점에서 내향적 성찰이 기대되는 단계라고 생각된다.

통일의 철학이 '희망, 화해 그리고 창조'이어야 한다고 말한다<sup>34)</sup> 남북은 서로 이질성을 긍정하고 개방적인 의식개혁의 틀이 먼저 조성되어야 한다. 민족공동체를 형성하는 길은 새로운 '사회계약'을 맺는 것과 같다. 이 사회계약을 위한 전제로 우리는 '적색공포'의 가위눌린 심리상태에서 하루빨리 깨어나야 한다.<sup>35)</sup>

통일문화 창출을 위한 첫걸음은 적대감을 해소하는 일이다. 이를 위해서 한 핏줄 같은 동포에 대한 증오와 맹목적 배타성을 극복해야 한다. 최근 우리 주변에서 민족운동의 과제를 둘러싸고 좌·우파간의 이념적 편차를 노정했던 한국현대사에 대하여 한층 성숙된 이해를 시도하는 작업이 조금씩 나타나고 있는 모습이 보인다.<sup>36)</sup> 이러한 분위기를 서로서로 북돋우면서

---

못한 하나의 해프닝에 불과했다는 점에서 분단의 비극에 편승한 방송매체의 속성을 살필 수 있다.

33) 지난 삼십년 동안 한국사회를 지배했던 4개의 엘리트 그룹으로는 정치군인을 중심으로 한 군부, 경제인그룹, 정치인그룹과 네번째로는 학생집단이 있었다면 90년대에 들어서서는 학생세력이 현저하게 약화되면서 이 자리를 언론이 차지하게 되었다. 한완상, 「관훈클럽 토론회 질의 답변 내용」(93. 10. 26) 참조.

34) 한국철학자 연합대회 대회보, “변화하는 시대와 철학의 과제”(제4회, 1991. 8) 참조.

35) 이장호, “남북통일의 문화심리적 장애요인,” 「남북의 장벽을 넘어서 - 통일과 심리적 화합」(한국심리학회, 1993년도 통일문제 학술 심포지움, 1993. 6) 참조.

36) 화해와 화합의 분위기를 조성하는 작업의 일환으로 정부는 오는 '95년 광복 50주년을 맞아 상당수의 사회주의 계열의 독립운동가들을 독립유공자의 반열에 포함하여 서훈할 것을 발표했다.(동아일보, 1993. 8. 15, 보도기사); 猶夷민족회는 독립운동가 달력을 제작하면서 좌우익을 가리지 않는다는 의미에서 '48년 월북한 사회주의 독립운동가 若山 金元鳳을 포함시켰다.(한국일보, 1993. 11. 21, 보도기사). 민족주의 좌파의 복귀는 '열린 의식'을 보여주는 발전적인 현상이라 하겠다.

교육, 학문, 예술, 언론, 문학 등의 모든 부문에서 한걸음씩 화해와 화합의 광장으로 나아가야 한다.

이 글의 에필로그로 여기서는 민족의 화합을 위해, 통일을 위해 우리 민족의 아름다운 심성인 ‘함께 아파하기’에 기대쓴 작가 이청준의 신작 『흰 옷』을 소개하는 것으로 마무리 하도록 하자.<sup>37)</sup>

이 작품에서 작가는 해방공간과 한국전쟁의 소용돌이 속에서 어쩔 수 없이 좌우로 갈려 피흘려야 했던 이들의 해원과 화해를 통해 오늘의 우리에게 민족의 대화해를 호소하고 있다. 80년대 진보적 이념과 수정주의적 역사관의 세례를 받은 아들은 산사람(빨치산, 야산대)으로 최후를 마친 해방공간의 젊은 선생들의 ‘주체적 민족주의, 그 자주적 사회주의의 숭고한 이념’을 기리면서 그들의 잊혀진 역사를 복원하고자 한다. 반면 당시를 경험한 아버지는 ‘그 투철한 혁명성, 붉은 사상성 보다도 앞서는 인간적인 불안감과 나약한 모습들’을 기억하고 있다. 그러나 작가는 우리에게 그 때의 일들을 역사적, 도덕적 정통성의 잣대로 재단하는 일이 중요한 것이 아니라, 정작 중요한 것은 ‘함께 아파하기’라는 것을 절절히 호소한다.

“더러는 좌우로 서로 길을 달리하면서도 마음 속 소망만은 저들의 내일을 위해, 저들의 밝은 꿈과 소망이 꽃필 이 땅, 이 땅 사람들의 밝은 삶을 위한 사랑으로 뜨거웠거늘... 이념과 사상의 사슬, 대립과 미움과 원한과 복수의 사슬, 거짓과 속임수와 미망의 사슬들을... 누구보다도 저 아이들에게서 그걸 끊어 풀어줘야제. 오늘 다시 저 아이들을 묶는 사슬을 만들지 말아야제.”<sup>38)</sup>

우리는 그동안 참혹한 전쟁의 폐허를 딛고 분단의 상처를 어루만지면서 망국적인 가난을 굴레를 떨쳐버리려고 국가건설과 경제성장을 향해 뒤돌아보지 않고 숨가쁘게 달려왔다. 그러는 사이 우리는 왜 서로 찢겨야 했으며, 왜 서로 저주해야 했는가를 차분히 반추해볼 겨를이 없었다. 이제 겨

37) 작가 이청준은 이 작품을恨의 정서로 민족화합문제에 접근하고자 했다고 술회한다. 한겨레신문, 1993. 11. 7; 중앙일보, 1993. 11. 13, 대담 참조.

38) 이청준, 『흰 옷』 「문예중앙, 1993. 겨울호」

우 숨돌릴 만한 여유를 갖게되자마자 민족통일문제는 급격한 상황변화 속에서 전혀 새로운 의미로 다가오고 있다. 이러한 상황 아래 우리 사회 일각에서는 성장과 발전논리의 신화 속에서 이제 북녘을 ‘해방’시켜야 한다는 논리를 주장하기도 한다. 그러나 민족통일이 참된 민족공동체를 구현하는 일이라면 우리는 체제통합을 넘어 사회적 분열을 최소화하고, 동포애가 발휘되고 동일한 민족문화를 향유하는 ‘더불어 사는’ 공동체를 만드는데 힘을 모아야 한다.

통일문화는 통일과정과 통일후에 두루 적용되는 문화규범으로, 이는 분열을 넘어 통합을, 갈등을 넘어 화해와 화합을, 증오를 넘어 解冤相生하는 길을 모색하는 창조적 과토스로 우리 사회의 모든 영역에 자리잡아야 할 것이다.

## Abstract

- North Korean Foreign Policy ..... Moon Young Huh ... 255  
in a Post-Cold War Era
- North Korea's Nuclear Policy and ..... Young Tai Jeung ... 259  
Its Relationship with the United States
- North Korea's Foreign Policy ..... Dong-Jin Chun ... 261  
Toward Japan
- Japan-North Korean Negotiations for ..... Bong-Jin Kim ... 263  
Normalizing Diplomatic Relations and  
the Attitude of Japan
- Prospects for Foreign Policy of ..... Young Choon Kim... 267  
Hosokawa Administration
- The Role of the Government and the ..... Seung-Yul Oh ..... 271  
Private Sector in the Process of the  
South-North Economic Cooperation
- Comparative Study on Economic ..... Young Namkoong ... 275  
Capability of South and North Korea
- Unification Culture and ..... Min Cho ..... 277  
Korean National Community

빈 면

## North Korean Foreign Policy in a Post-Cold War Era

Moon Young Huh, Ph.D.(RINU)

After deducing some features of North Korean diplomatic policies, this article analyzes and forecasts changes in diplomatic policy as well as in policies toward four major powers that will follow recent internal and external changes on the Korean peninsula.

When we look into the main features of North Korea's diplomatic policies, Pyongyang is perceiving the international scene as confrontation between the imperialist camp and the international democratic camp, regarding South Korea as a colony of the American imperialists on the basis of the two-camp theory and South Korean colonialism. Since the 1980s, North Korea set forth "autonomous, friendliness and peace" as its diplomatic principle, regime survival (construction of socialist state in the Northern half of Korea) as its minimum goal and communization of the Korean peninsula (Juche ideology for the whole Korean society) as well as communization of the whole world (self-reliance around the globe) as the maximum goal. To achieve these goals, foreign policies of camp diplomacy, self-reliance, revolution, and liberation diplomacy have been pursued.

In the meantime, following the collapse of the socialist bloc and the Northern triple alliances, consolidation of civil government in South Korea and consequent stabilization and increasing gaps in national powers, aggravation of the economic crisis on the part of North Korea and difficulties in the process of assuring Kim Jong Il's power succession have weakened North Korea's "triple revolutionary capacity."

Pyongyang accordingly has on one hand given warning about the imperialist strategy of “peaceful evolution,” “absorptive unification” by South Korea, and agitation by internal spies, while on the other hand pursuing dual counter policies of system maintenance (policies of internally reinforcing “our style socialism” and externally pursuing limited economic opening policy).

As an outlook for any change in North Korean foreign policy in the post-Cold War era based on the above-mentioned factors, as long as there is no change in domestic political change North Korea will continue and extend its dual foreign policy pursuing both revolutionary and pragmatic objectives. Pyongyang will continue to pursue the two-camp theory in terms justifiable internally while renouncing it to the outside world. As diplomatic ideas of self-reliance, peace and friendliness are highly abstract and can be interpreted in many ways, North Korea will propagandize these internally as well as externally. In the meantime, Pyongyang has deleted Marxism-Leninism from the revised version of the constitution and set forth a new basic concept for foreign policies. It revised the revolutionary and liberation line in a round-about way, and maximum as well as minimum goals are deemed now to be concentrated on regime maintenance and security. Accordingly, Pyongyang is switching revolutionary diplomacy to practical diplomacy, foreign policies of liberation of South Korea to the diplomacy of regime maintenance and sustaining the North Korean socialist system, from camp diplomacy to non-alliance diplomacy to all-sides-open diplomacy, from self-reliance diplomacy to diplomacy of inducement toward the five neighbors (U.S., Japan, China, Russia and South Korea). North Korean policies regarding the four major countries are likely to switch to foreign policies of adapting to reality and to new relationships.

In the Cold-War era North Korea has been depending on evoking competition between Russia and China but it is highly likely to base its policies on practical interests. These changes in North Korean foreign policy demand our counter-measures to cope with North Korea. Our guide-line for policies toward North Korea should be to provide reciprocal cooperation and assistance for North Korea's economic development. The strategy should be reconciliation first, then a tit-for-tat principle.

빈 면

## North Korea's Nuclear Policy and Its Relationship with the United States

Young Tai Jeung, Ph.D.(RINU)

Internationally isolated North Korea is facing a critical dilemma. Although Kim Il Sung needs to maintain a policy for enhancing military forces for regime security, the aggravated economy is blocking such policy implementation. This seems to be what led North Korea to opt for developing nuclear weapons, which have more deterrent power and require less money.

North Korea is reported to know how to process plutonium, and has achieved considerable level in means of warhead delivery, the last stage of nuclear weapon development. Nevertheless, they deny they have a nuclear weapons project and are pursuing an ambiguous policy in order to maximize the interests of the regime. Through accepting nuclear inspection and then withdrawing from the NPT, North Korea has indirectly revealed its capacity in nuclear development and at the same time has achieved military, political and diplomatic objectives, all while denying any intention to make nuclear weapons. In consequence, North Korea has made possible bilateral talks with the U.S. through a diplomacy offensive of withdrawing from the NPT, and has succeeded in producing joint statements on some crucial points, towards its own advantage.

While Pyongyang is using a procedural strategy of achieving nuclear armament through this policy of ambiguity, the United States is making every possible effort to block it from achieving its objective. Such contrary positions of the concerned parties is indeed a deteriorating

factor in their relationship. Yet North Korea is gradually inducing the U.S. into an improved relationship by taking advantage of the nuclear issue. North Korea can now control the U.S. by accepting to a limited degree the demands for inspection, while attaining political, economic and security benefits from the United States. Considering the U.S. concern to maintain the NPT regime, this may lead to a better relations with North Korea, even if not to complete normalization.

## North Korea's Foreign Policy Toward Japan

Dong-Jin Chun Ph.D.(RINU)

Recently North Korea has adopted an open door policy, even though limited, by resuming dialogue with Japan for diplomatic normalization. The objectives for which North Korea tries to normalize its relations with Japan are as follows. First, North Korea wants to weaken the close cooperative relations among South Korea, the United States and Japan, who are linked with each other by mutual defense pact or by close economic and political cooperation. Second, North Korea wants Japan to take an equi-distance attitude toward the two Koreas, especially regarding unification or security issues. Third, North Korea aims to induce Japanese investments and technical assistance. Finally, North Korea intends to improve its relations with the United States.

In order to normalize its diplomatic relations with Japan, North Korea has to resolve various problems through negotiation such as its nuclear issue, compensation and Japanese apology for violence in the colonial period.

North Korea is eager to improve its relations with Japan and the United States, but wants to maximize the effect of its nuclear card before it softens its stark stance on its nuclear issue. North Korea aims to exchange its nuclear card for diplomatic normalization with the United States which it thinks could assure economic assistance and the stability of its regime.

Because of the economic difficulties, North Korea cannot help im-

prove its relations with the West, and it has to resolve the succession problem and consolidate its internal solidarity before it opens up its economy toward the outside world. So, after stiffening for the time being its stance on its nuclear issues, North Korea will soften its attitude in exchange for the conciliatory measures from the United States.

If the nuclear issue is resolved after a compromise with the United States in negotiations, North Korea will accelerate its normalization process with Japan by softening its stance in the pending issues such as Japanese compensation and apologies.

## Japan–North Korean negotiations for normalizing diplomatic relations and the attitude of Japan

Bong–Jin Kim, Ph.D.

(Professor of Kitakyushu University)

On September 28, 1990, delegations from the Japanese Liberal–Democratic Party and the Socialist Party visited Pyongyang, where they signed a “three–parties’ joint communique” with the North Korean Workers’ Party. Inter–governmental negotiation for normalization between Japan and North Korea has since been going on.

Through three preliminary meetings it was agreed that four items need to be settled: primary issues, economic problems, international issues, and “other issues.” Eight full meetings were held, the first stage of negotiations. However, the two sides have not settled any of the items, and this first stage has frozen since November 5, 1992.

Some of the reasons are external, such as the North Korean nuclear issue, the South–North dialogue, and better U.S.–North Korean relations. But mainly it is from inner causes such as the antagonism between the Japan and North Korea on the negotiation items themselves.

The first aim of this manuscript is to deal with the problems of Japan’s attitude: a lack of desire to clear up past history(which is also related with South Korea); the disadvantageous roles in the trilateral cooperation structure between South Korea, the United States, and Japan; and misunderstanding of the significance of issues of negotiation.

In 1993 new political administrations emerged in each of South Korea, the United States, and Japan, all appealing for reform or change. They are also groping for a change in foreign policy suited for the post-Cold War period. If internal reform in the three countries moves along on the right track and if the North Korean nuclear issue is settled, then the three countries will consider taking a more flexible policy toward North Korea.

In the future, if Japan-North Korea negotiations reopen, it is certain that they will enter a new phase. Both countries need to change this attitude towards the negotiation items.

The second aim of this manuscript is to take a look at the change of attitude that the Japanese side should take.

First, Japan needs to come up with a Japanese version of new diplomacy based upon new thinking such as anti-hegemonism and the proper cooperation with its neighbors. Japan should be a "critical moderator" of U.S. foreign policy and a "sincere moderator" between neighboring countries to help solve their problems. This is needed for not only the normalization of Japan-North Korean relations but for coping with many kinds of problems in East Asia and the world.

Second, Japan has to liquidate its past wrongdoings toward the entire Korean peninsula. In negotiating with North Korea, Japan should take the basic principle that former treaties between Chosun and imperialist-Japan are null and void, and that the clarification of past misfortunes should be based on Japanese conscience and morality. Japan must not only normalize diplomatic relations with North Korea but also rework the abnormal relations with South Korea that came about through an abnormal treaty, so called the Japan-Korea basic treaty of 1965.

The best way might be through a principle of durability, and work-

ing through four stages: The first would be for the Japanese government to establish a special committee with appropriate administrative machinery to cope with past problems, including compensation for after the World War II, in the Diet and in the administration.

The second stage would be that the Diet adopt a resolution on clearing up past history, and an special committee with the administrative machinery to research past misfortunes, where problems exist, and to conduct an investigation of historical truth. Third, continuing such research and investigation, the Japanese government would give compensation and other measures. Fourth, the Japanese government and people should care about the men and women who suffered, and continue showing a sincere heart of compensation through the correct historical education and the establishment of a monument or fund.

Third, Japan needs to respond flexibly to the trilateral cooperation structure. In order to accomplish the Japanese responsibility on the North Korean problems such as the nuclear issue and the North Korean reform and open-door policy, Japan can and should have a role of its own. By following the South Korean and U.S. policies toward North Korea, Japan has treated North Korean problems imprudently and has demonstrated an unjust attitude towards the items dealing with Japan-North Korea normalization.

With a flexible response to trilateral cooperation, and by criticizing the dark sides or limitations of South Korean or U.S. policy toward North Korea, Japan should help the North Korean reform and open-door policy under the auspices of South Korea and the United States, through normalization with North Korea in the correct way.

When we see the reality of the Japanese attitude in the first step of negotiations, such a desirable Japanese attitude at the next stage looks

like an ideal far from reality. But if normalization does come through a Japanese correct attitude, Japan and South and North Korea could all prevent wasting energy, meaningless trouble, friction and invisible antipathy, hatred, fear and so on. They can all start a true friendship in various fields, and cooperate to solve regional and world problems and build up a new regional order in East Asia and in the New World Order.

Then will emerge the potentiality to enlighten each other, Japan and South and North Korea, or United Korea, creating a civilization power, the potential for East Asian countries to wake up and fulfill their role as the main characters to build up Asia-Pacific generation, the twenty-first century's new world civilization. Taking this opportunity of negotiation for normalization between Japan and North Korea, it cannot be denied that Japan and South and North Korea are standing at the crossroads of their future of East Asia and world.

## Prospects for Foreign Policy of Hosokawa Administration

Young Choon Kim, Ph.D.(RINU)

The Liberal Democratic Party since its grand unity of conservative parties based on money politics in 1955 reigned Japanese politics for the past 38 years, but it lost its power in this year's general election giving way for the New Party headed by Hatta faction a chance to seize power. On August 6, the Hosokawa cabinet was launched precariously by a coalition of eight parties. But there are opinions that with high support of the people and premium as the reigning party, the cabinet will not easily be replaced. Prime Minister Hosokawa proclaimed that the new administration will maintain the former foreign policies of the Liberal Democratic Party. To see what effects these may have on Northeast Asian region, this article analyzes the backdrop of the rise of Hosokawa cabinet and the foreign policy guidelines of the Liberal Democratic Party, and the content of diplomatic and security policies the new administration is implementing.

Domestic political factors that facilitated launching of the new administration can be said to lie in the division of the Liberal Democratic Party (LDP) and success of the New Party in election. The LDP's division came from people's frustration over long monopoly of politics by one party, disappointment by political scandals and preference for the reform will of the neo-conservative group. In the process of restructuring of the world order following the end of the Cold War, Japan is pursuing an enhanced international role corresponding to its economic power. The U.S. influence in Northeast Asia is relatively de-

creasing. So it is with Russia and China, who are deeply involved in domestic problems. Japan is facing a very favorable opportunity to increase its partnership role with the United States. The bipolar Cold War structure since the Second World War is changing to a multipolar era. In accordance with this mainstream, Japanese society is also in the process of transforming from its former left-right ideological confrontation into a pluralist orientation. In the midst of this, neo-conservatism upon which the Hosokawa administration is based is becoming the leading political ideology of Japanese politics.

To envisage the direction of future domestic and international policy of the Hosokawa administration, the following would be the most likely prospects.

The administration will continue the LDP foreign policies of increased security roles in the region and on the international scene, defense against potential military threats from Russia, cooperation and as well as keeping a check on China, strategic utilization of economic cooperation, and security of the Korean peninsula. Japan is also forecasted to implement positive measures to enhance its international role by further endeavors to secure as a permanent seat on the UN Security Council, as well as implementation of policies of compensation of its past by recognizing and apologizing for past war crimes. Prime Minister Hosokawa's blueprint for foreign policy can be seen as a re-adjustment of security cooperation between the U.S. and Japan, an increase in Japanese international role and security cooperation through multilateral forums. Domestically, Japan may suffer political confusion through the reshuffling of the political scene, but the main framework of policies toward the U.S. will not change under the non-LDP coalition. Economic issues unresolved between the U.S. and Japan for half century will evoke distrust toward the U.S. among the Japanese

people. There is a voice that until confidence can be restored, readjustment of the South Korea–U.S.–Japan relationship will be unavoidable. In the adjustment, Japan is taking on the comprehensive project of sharing responsibility with the U.S., proliferating the Japanese economic model and preparing for the likely intensification of competition and conflicts in the Northeast Asian region. The U.S., taking into consideration its role as the balancer, is using the Japanese to maintain forward defense and will demand more defense–cost burden sharing. In the long–term prospect, Japanese political and security roles will gradually and continuously increase. Japan will be able to achieve pursues a permanent seat without veto power in the Security Council within this century if it so pursues.

The reason for Japan's active interest on multilateral security is due to the rapid changes in the security environment following the end of the Cold War period, the high possibility that U.S. troops might withdraw from Asia, and China's growing military power. Well aware that nuclear threats from North Korea and military competition in the region could cause an unexpected war, Japan is eager to participate in multilateral cooperation. Until recently Japan has been working on a two–track approach towards regional security issues—that is, calling on the concerned parties of the conflict regions such as the Korean peninsula, Cambodia and South China Sea to solve the problems themselves, but meanwhile pursuing security talks with the region centering on ASEAN.

Now let us turn to the impact of Japanese foreign policy on the Asian–Pacific as well as Northeast Asian regions.

Japan will play a complementary role to sustain the U.S. commitment to Asian security for peace in the region. In this process, the Japanese political and security role will increase. On the other hand, as

long as the Japan provides fiscal and military aid, the U.S. will play the role of world police in Northeast Asia. The Japanese military security strategy based on the U.S.–Japan alliance and Japan's policy toward the U.S. will remain intact in the 1990s.

Japan will activate multilateral talks in order to counter the mobility of the four major power relations, seeking increased influence in the region. As Japan is within the range of a possible North Korean air-strike, it will demand real confidence-building measures in multilateral security talks. Given its international role, Japan is likely to negotiate with the DPRK for normalization.

The Sankaku Islands problem and other elements for conflict with China also remain. But the Japanese desire for support in its objective to attain a seat in the permanent security council will provide China with the capital and technological assistance Beijing needs. This will for a time contribute to peace in Northeast Asia. The relationship with Russia, however, is at the brink of national emotional confrontation. Unstable Russian domestic problems together with confusion regarding readjustment of Japanese politics are creating an obscure outlook for Northeast Asia.

## The Role of the Government and the Private Sector in the Process of the South–North Economic Cooperation

Seung–Yul Oh, Ph.D. (RINU)

Since 1988 there has been a publicly acknowledged indirect trade relationship between the ROK and the DPRK. For October 1988 through September 1993 the volume of inter Korean trade recorded \$650 million on approval basis and \$450 million on the customs clearance basis. In 1991 the ROK became the fourth largest trading partner of the DPRK. Since 1991, several instances of direct trade between the two Koreas were conducted as well as trade for assembling and processing in North Korea. Despite the increasing trends, the volume of such trade still remains negligible. Of note is that over than 90% of trade between the two Koreas has consisted of the South Korea's imports of commodities originated from North Korea.

In the study, analysis of the patterns and trends of inter–Korea trade since 1988 led us to conclude as follows:

Firstly, the absolutely lion's share of inter–Korea commodity trade is conducted through arbitration of economic agents in a third country such as Hong Kong or China. Such a trade pattern can buffer the effect of political strain surrounding North Korea's nuclear issue.

Secondly, the increasing trend of inter–Korea trade indicates that despite the retarded North Korean economy there exist economic incentives for private sector to expand the trade volume.

Thirdly, although the trade flow from the South to the North is still strictly controlled by North Korean authorities, restrictions over export to South Korea has been alleviated.

For South Korea, economic activities of private sector and the government policies based on the political and economic considerations have been intertwined with each other in a complex manner. Major tools suggested for governmental control of the South-North economic relationship includes economic sanctions, import-export licence systems, a subsidization-compensation scheme, and economic aid.

Nevertheless, economic theories and historical experience show such policy measures are usually ineffective to achieve policy objectives, and the potential side effects are too important to be ignored. In this context, the study categorically argues that for South Korea to pursue a productive inter-Korea economic relationship the role of the government and private sector should be clarified.

Major implications of the study and the desirable roles of the government and the private sector are suggested as follows:

Firstly, from the viewpoint that there are diversified conduits for private economic agents to circumvent the quantitative restrictions imposed by government on the inter-Korea trade flow, economic sanctions and other quantitative control measures will be ineffective to achieve policy objectives.

Secondly, given the increasing economic exchange between South Korea and North Korea, in order to guarantee economic efficiency, the South Korean government should concentrate its effort to reduce the transaction costs and the unproductive profit-seeking activities incurred by unnecessary quantitative restrictions and controls.

Thirdly, in the process of the South-North economic cooperation, the economic agents in the private sector should try to expand and deepen

their economic exchange with North Korea on the basis of economic efficiency evaluation rather than to take advantage of the governments' policy measures to evaluation their vested interests.

빈 면

## Comparative Study on Economic Capability of South and North Korea

Young Namkoong, Ph.D. (RINU)

Assessing economic capability is not easy because it is multidimensional. However, it is generally agreed that the most comprehensive way of calculating the extent of a country's mobilized economic capability is to assess the total value of economic goods and services produced and marketed annually, that is, the gross national product.

The GNP, however, as an aggregate measure, necessarily conceals many special features in an economy. Some of these strengths and weaknesses have a substantial impact on the perceived image of a country's economic capacity in international relations. For this reason, six more factors have been selected to adjust the GNP-based assessment. They are energy, critical minerals, industrial strength, food production, foreign trade and social overhead capital.

$$E_p = G + E + M + I + F + T + S$$

(100) (20) (20) (20) (20) (20) (20)

$E_p$ : Economic Power

$G$ : Gross National Product

$E$ : Energy

$M$ : Critical Mineral

$I$ : Industrial Strength

$F$ : Food Production

$T$ : Foreign Trade

$S$ : Social Overhead Capital

\* Figures in parentheses show relative weight.

From the comparative analysis with this model, it was possible to construct following Table giving the total points for general economic power weights of South and North Korea with respect to the seven factors.

Comparative Economic Strength of South and North Korea (1992)

	GNP (100)	Food (20)	Energy (20)	Mineral (20)	Industry (20)	S.O.C (20)	Trade (20)	Total (220)
S.K	100	-20	-12	-17	19	20	20	110
N.K	7	-3	-1	-3	8	6	0	14

The comparative points for power weights in each economic factor of South and North Korea are 100 to 7 in GNP, -20 to -3 in food production, -12 to -1 in energy, -17 to -3 in critical minerals, 19 to 8 in industrial strength, 20 to 6 in social overhead capital, and 20 to 0 in foreign trade. As a result, this analysis shows the total values for economic power weights of South Korea to be 110 and those of North Korea to be 14. This would mean that economic power of South Korea is almost eight times as strong as that of North Korea.

## Unification Culture and Korean National Community

Min Cho, Ph.D. (RINU)

This article pursues a general overview on means to bolster the national will for unification and resolve likely conflicts that may arise after unification. The concept of “unification culture” is used to mean a strategic variable to link the unification process with the process after unification. The national community is defined as a “unified fatherland” where political and economic liberties and welfare are guaranteed and human rights are respected.

Korean unification is a very sensitive issue, which needs pure passion as well as reason. In tackling the problem we need a cold head together with a warm heart. This calls for invoking national attention and zeal for unification and nation-wide consensus on the future master plan for the national community. Accordingly unification culture requires of us to discuss and form a desirable norm for the process of unification and to endeavor at proliferating the will to unite. Based on the urge to form a norm, unification culture can provide an idea for the national community and help reach the consensus needed for to establish institutions to resolve conflicts that are expected after unification.

The Korean unification issue has generally dealt with military and security perspectives. In these perspectives, there is a tacit premise that regards North Korea as an object to be overcome or which South Korea needs to dominate. Such research tendency neglects or negates ideology or value systems of the North and reflects relative confidence

in liberal democracy. Moreover, rather than positive thinking about unification, the emphasis has been mainly on ways to manage the present state of division.

The collapse of the former socialist states had a great impact on us. German unification provided a feasibility for Korean unification and motivated the discussion over unification issues. We are now facing a period of abundant research connected with unification issues in all academic circles.

But we have to bear in mind that our approach to North-South Korean relationship should not be based on zero-sum way of thinking. We each have to recognize the other; only under the very premise of reciprocal recognition can the unification problem properly dealt with. In this sense, we have to be impartial in analyzing North Korean socialist ideas and value systems in order to find a common domain in which both Koreas can really share.

---

---

統一研究論叢

第2卷 2號 1993

---

發行處 民族統一研究院

編輯人 民族統一研究院 編輯委員會

서울 중구 장충동 2가 산 5-19

전화 : 232-4725, FAX : 232-5341

印刷處 韓國컴퓨터産業(株) TEL 273-8111

印刷日 1993년 12월 4일

發行日 1993년 12월 10일

---

---

ISSN 1225-6064