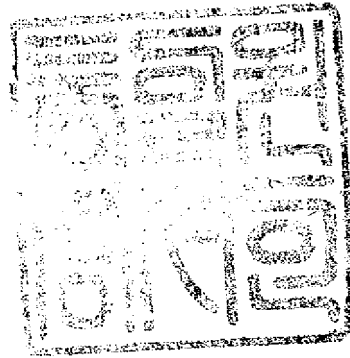


第11次 美洲地域 韓人學者 情報交流會議

# 東北亞의 新國際秩序와 韓半島

1995



統 一 院  
(情報分析室)

이 책자는 제11차 미주지역 한인학자 정보교류회의 ('95. 8. 18~19, 워싱턴 D.C)에서 발표된 논문으로서 여기에 수록된 내용이 당원의 견해를 반영한 것이 아님을 밝혀둡니다.

# 목 차

## 개회식사

개회사 .....	이 항 렬/ 3
치 사 .....	송 영 대/ 7

## 제 1 분과 동북아 질서와 한반도

1. 미국의 신아·태정책과 한반도에 미치는 영향 ...	이 항 렬/ 15
2. 동북아 신질서와 중·러의 한반도정책 .....	사무엘김/ 53
3. 미·북 제네바 합의와 KEDO .....	신 언 섭/ 99

## 제 2 분과 북한의 새로운 체제와 정책전망

4. 북한 신체제의 권력구조와 정책방향 .....	Mansourov/111
5. 김정일체제하의 경제정책과 전망 .....	이 희 상/153
6. 김정일체제의 대남정책 .....	고 병 철/189

## 제 3 분과 신동북아 질서와 남북관계

7. 남북한 경제협력 전략과 전망 .....	김 연 석/219
8. 다자간 국제기구를 통한 남북한 협력문제와 전망 ...	길 영 환/243
9. 남북한간의 군비통제 : 억지력에 의한 화해모색 ...	박 동 환/265

# 開 會 式 辭

# 開 會 辭

이 항 렬\*

송영대 차관님!

바쁘신 와중에도 시간을 내주신 박건우 주미대사님!

그리고 여러 석학 여러분과 한국에서 오신 통일원 관계자분들께 진심으로 깊은 감사를 드립니다.

1995년은 광복 50주년과 휴전 42주년이 되는 중요한 해이며, 국내에서도 엄청난 변동이 일어난 해로 이러한 중요한 시기에 “동북아의 신국제질서와 한반도에 있어서 그 영향”을 조명해 보자는 것이 제11차 학술회의의 목적이라 하겠습니다.

특히 국내에서는 미주지역 학자들의 의견을 충분히 수렴하고자 하므로 이번 회의는 더욱 중요성이 있다고 하겠습니다.

여러학회에 참석하다보니 해외 및 국내학자들의 의견들이 종종 다른 것을 관찰하게 되는데 우리들의 의견이 좀 더 객관적이라는 생각이 들며 그러한 점에서 저희들의 의견개진이 한반도의 평화정착에 기여할 수 있지 않을까 하는 생각이 듭니다.

한가지 예로 작년 김일성 사망후 국내 여론조사에서는 대부분의 학자들이 김정일 정권이 2개월 내지 2년내에 붕괴한다는 의견을 개진하였는데 그러한 의견에 반하여 작년 10차 학술회의에서는 이정

---

\* 재미학자측 준비위원장

급변하는 국제질서의 변화에 능동적으로 대처하고 남북간에 화해·협력을 통해 한반도의 평화통일을 조속히 실현하기 위해서는 우리 모두의 지혜와 용기를 한데 모아야 할 때입니다.

이러한 맥락에서 우리 정부는 『민족공동체 통일방안』의 정립을 통해 남과 북이 교류와 협력을 도모하면서 상호 신뢰를 구축하고 하나의 민족공동체를 회복·발전시키는 바탕위에서 점진적이고 단계적인 통일을 이루어 나갈 것을 제시한 바 있습니다.

이같은 기초에 입각하여 정부는 그동안 남북간의 모든 문제는 당사자간에 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결해야 한다는 입장을 견지하면서 실질적인 남북관계 개선을 위해 다각적인 노력을 경주해 왔습니다.

우선 정부는 우리 민족의 생존은 물론 한반도와 세계평화를 위협하는 북한 핵문제를 최우선적으로 해결하기 위해 최선을 다해 왔습니다.

그 결과 미·북 제네바 합의와 월라분부르 합의를 이끌어냄으로써 북한 핵문제 해결을 위한 토대를 마련하게 되었습니다.

그러나 협상과정에서 나타난 북한측의 태도를 고려해 볼 때 이러한 합의 자체만으로 북한의 핵투명성 확보와 대북 경수로 지원사업이 순조롭게 추진될 수 있다고 낙관할 수는 없습니다.

따라서 북한이 합의사항을 성실히 이행하여 경수로 지원사업이 원만히 추진되고 북한의 핵문제가 완전히 해결되기 위해서는 한·미간의 공조체제가 더욱 확고해야 된다고 생각합니다.

한편, 우리 정부는 『남북경제협력 활성화』 조치 발표를 통해 기업

미국과 한국은 서로의 감정을 자극하는 정책을 피함으로써 관계는 향상할 수 있다. 예를 들어서 한·미 무역관계를 쌍방의 교섭으로 해결하는 것 보다 다자간의 협의체제를 이용함으로써 쌍방의 체면 손실없이 해결하기가 더 용이한 것이다.

다자간의 협정인 GATT(관세와 무역에 관한 일반협정)나 이 협정을 계승하여 설립된 WTO(세계무역기구)를 이용하면 쌍방이 상대방에 너무 양보한 것처럼 보이지 않고 통상문제를 해결할 수 있는 것이다.

양자의 이익을 위하여서도 북한과의 교섭을 서로 의논하여 체결하여야 되며 또한 한·미 양국은 그들의 정책이 일관성과 안정성 있는 양측의 이익을 창조하는 방향으로 나갈 때 한반도에 평화와 안정이 있을 수 있다는 것을 깨달아야 할 것이다.

것입니다.

오늘 회의에서 동북아의 신국제질서 변화에 대한 진단과 남북간 현안문제들에 대한 여러분들의 보다 심도 있고 진지한 의견교환이 이루어짐으로써 정부의 통일정책 수립에 귀중한 보탬이 될 것으로 기대합니다.

아부조록 이번 회의가 좋은 성과를 맺어 우리 민족 앞에 통일에 대한 희망과 확신을 심어줄 수 있는 자리가 되기를 바라면서 인사의 말씀에 갈음하고자 합니다.

감사합니다.



인들의 방북을 허용하였으며 최근에는 우리 기업들이 북한지역에 직접 투자할 수 있도록 협력사업 및 협력사업자 승인조치를 취한 바 있습니다.

그리고 종교계를 비롯한 문화·예술분야 등의 인사나 단체들이 순수한 목적을 갖고 국내법 질서를 존중하는 바탕위에서 대북교류와 접촉을 희망할 경우 이를 적극 허용해 왔습니다.

또한 북한 동포들의 식량난을 조금이나마 덜어주기 위해 아무런 전제조건이나 정치적인 부대조건없이 순수한 동포애적 차원에서 북경 쌀회담을 통해 쌀 15만톤 전량을 무상으로 북한측에 제공하기로 합의('95. 6. 21) 하였습니다.

이와 같은 일련의 조치들은 지난 반세기 동안 지속되어 온 반목과 대결관계를 청산하고 남북관계를 화해와 협력의 새 시대로 진입시키기 위한 우리 정부의 일관된 입장에서 비롯된 것입니다.

그러나 이같은 우리의 노력에도 불구하고 아직까지 남북관계가 아무런 진전을 보지 못한 것은 북한이 『우리식 사회주의』를 고수한 채 변화하는 세계사적 흐름에 동참하기를 거부하고 있는데 그 원인이 있다고 보여집니다.

북한은 김일성이 사망한지 1년이 경과한 현시점까지도 후계체제를 마무리짓지 못하는 상황이 지속되고 있습니다.

그러나 김정일에 대한 이상화를 조직적·지속적으로 전개해 왔으며 김정일은 군부대 방문 등 공개활동의 빈도를 더해가고 있습니다.

이같은 정황으로 보아 김정일은 사실상 최고 실력자로서 역할을 수행하고 있으며, 또한 김정일 외에 다른 대안이 없다는 점을 감안

것입니다.

오늘 회의에서 동북아의 신국제질서 변화에 대한 진단과 남북간 현안문제들에 대한 여러분들의 보다 심도 있고 진지한 의견교환이 이루어짐으로써 정부의 통일정책 수립에 귀중한 보탬이 될 것으로 기대합니다.

아무쪼록 이번 회의가 좋은 성과를 맺어 우리 민족 앞에 통일에 대한 희망과 확신을 심어줄 수 있는 자리가 되기를 바라면서 인사의 말씀에 갈음하고자 합니다.

감사합니다.

# 1. 美國의 新亞·太 政策과 韓半島에 미치는 影響

이항렬(Shepherd대)

## 〈 목 차 〉

- I. 머리말
- II. 오늘날 미국의 동아시아 정책
- III. 미국의 새로운 지역역할
- IV. 미국의 외교 및 군사전략
- V. 탈냉전시대에서 미국의 신전략과  
한반도에 미치는 영향
- VI. 결 론

## I. 머리말

동아시아 지역에 많은 이해관계를 갖고 있는 미국은 해가 거듭될수록 그 중요성이 증가되어 가는 이 지역에 태평양의 영도국으로 남아있게 되기를 원할 것이다. 방대한 아시아시장에 접근하여 이 지역에서 어떤 한 나라가 지역지배를 성취하는 것을 방지하는 것이 미국의 기본적 정책목표로 근 1세기나 유지되어 왔으며, 2차대전이 후에도 줄곧 이 지역에 정치, 군사, 경제적인 투자와 민주화 및 시장경제를 강조하는 정부들을 지원하였다.

또한 미국은 한국, 일본 등 여러 나라와 상호 안보관계를 맺고 있다. 경제적으로 동아시아 지역은 미국의 제일 큰 무역상대자가 되었으며 급기야 이 지역의 무역량은 미국의 대유럽 무역량을 능가하기에 이르렀고, 계속 증가 추세를 보이고 있다.

1992년도에 아시아와 미국간의 무역량은 전년보다 9.1%가 늘어난 3천4백50억달러로 유럽과의 교역량 2천2백70억달러를 추월하였다. 1994년도의 미국과 한국과의 무역교역량만 보더라도, 3백77억달러로서 많은 증가가 있었다.<sup>1)</sup>

이 논문에서는 미국의 아시아정책에 있어 중요한 세가지 정책, 즉 양자 안보관계, 경제의 부 증강, 그리고 미국의 가치관을 반영하는 민주주의 원칙과 시장경제원칙 확립에 대하여 설명하고 이 세가지 목표가 어떻게 한반도에 영향을 미칠 것이며, 특히 현재 미국이 정립하려는 신태평양 지역 질서의 영향들을 고찰해 보고자 한다.

## II. 오늘날 미국의 동아시아 정책

앞에서 지적한 바와 같이 미국은 방대한 아시아 시장과의 접근과 어떤 한나라의 지역지배 방지를 거의 1세기 이상 그들의 기본정책 목표로 삼아왔다.<sup>2)</sup>

현재도 이 지역에서 미국의 10대 무역회사중 5개 회사가 활동을 하고 있으며 이 지역의 일본은 독일, 이태리, 불란서를 합친 액수보다 많은 물건을 미국으로부터 수입하고 있다. 그리고 10억달러 수출량이 20,000개의 직업을 산출한다는 것에서 무역량이 얼마나 중요한 것인지 알 수 있을 것이다. 현재 아시아 상품수출 생산에 종사하는 미국인은 약 2백5십만명 정도로 추산되고 있다.<sup>3)</sup>

이런 관계 때문에 클린턴 대통령은 취임하자마자 처음 외유를 동경에서 열린 G-7 경제정상회담으로 정한 것이다. 국무장관 크리스토퍼도 1993년도에만 아시아의 수도들을 3번씩이나 방문하였다.

1993년 11월에는 미국이 아시아태평양경제협력회의(APEC)를 시애틀에서 개최하였으며 클린턴 대통령, 강택민 중국 주석, 김영삼 대통령을 포함한 14개국의 원수가 한자리에 모였었다. 그리고 이 회의의 연설에서 크리스토퍼 국무장관은 “현재, 아시아가 미국에게 있어 세계에서 가장 중요한 지역”이라고 강조하였으며<sup>4)</sup> 클린턴 대통령은 아시아의 경제력 증가의 중요성과 그것이 미국안보에 커다란 비중을 차지한다는 것을 다음과 같이 설명하였다.

“무엇 보다도 우리의 안보는 경제에 연관되어 있다. 군사적 위협도 아직 있으며 우리의 경제와 결심이 필요하다 그러나 더욱더 세

계에 있어서의 우리 지위는 우리 노동자의 생산능력의 기술에 달렸으며 이것이 무력의 힘만큼 중요하다. 또한 외국의 무역장벽을 허무는 것도 우리안보에 중요한 비중을 차지한다.”

아시아에 관하여는 다음과 같이 증언하였다. “우리의 관심은 세계적 경제도전에 있으며 대서양만이 아니라 세계에서 가장 빠른 경제성장이 지속되는 아시아에 두어야 한다.”<sup>5)</sup>

크리스토퍼도 상원외교분과회의의 증언에서 미국의 아시아 정책을 설명하였는데 그는 탈냉전시대에 있어서 경제안보가 가장 우선이라고 하였으며 따라서 아시아·태평양 지역이 미국내 정치 목록에 있어서 중요한 것이라고 파악하였다.<sup>6)</sup>

시애틀 회의에서는 좀더 구체적으로 미국의 태평양지역의 참여 목적중 경제번영, 안보와 민주주의 확립이 제일 중요한 세가지 목표라고 지적하였다. 그의 설명에 의하면 미국과 아시아의 경제관계를 다자간의 방식과 양자간의 방식으로 더 강화시키고, 이 지역에 있어서 신빙성있는 안보를 위하여 군을 주둔시키며, 대량학살용 무기 확산을 방지하며 많은 나라들을 민주화시키는 것이 아시아에 있어서 미국이익을 수호하는 것이라고 강조하였다.<sup>7)</sup>

아·태지역 차관보 윈스턴 로드는 미정부의 아시아 정책에 대한 10대 목표를 다음과 같이 요약하였다.

- ① 일본과 새로운 국제 동반관계를 형성하며 이 동반관계는 성숙한 책임관계를 더 반영해야 된다.
- ② 한반도에 있어서 핵위협 제거와 평화협력관계를 수립한다.
- ③ 경제개혁의 보조에 맞추어 정치개방을 할 수 있는 중국과의

협력 토대를 달성시킨다.

- ④ 점차 회원수가 늘어나는 ASEAN 동맹국들과 더욱 깊은 유대를 조성한다.
- ⑤ 베트남과 관계를 정상화시킴으로써 미군 실종자들을 더 정확히 파악한다.
- ⑥ 평화, 독립, 민주적인 캄보디아 설립을 추진한다.
- ⑦ 아·태지역 협력체제를 아·태지역의 경제발전 토대로 강화시킨다.
- ⑧ 튼튼한 동맹관계를 유지하면서 다자간의 안보회의를 발전시킨다.
- ⑨ 환경, 피난민, 위생, 마약, 핵확산체제, 무기판매 등의 지구적인 문제들을 지역협동으로 해결한다.
- ⑩ 민주, 인권 등을 자유가 아직도 변형되지 않은 곳에 더욱 권장한다.<sup>8)</sup>

현재 미국은 아시아지역의 경제 접근을 위하여 지역별 안정성과 힘의 균형을 지지하고 있으며 이런 이익을 추구하기 위하여 아시아를 지배할 수 있는 어느 하나의 지역국가가 등장하는 것을 계속 저지하고 있다. 따라서 미국은 현 중국의 경제성장과 군대의 현대화와 최근 남중국해에 대한 중국의 공격적인 태도에 대하여 우려하고 있으며 이런 이유 등으로 미국은 지역적으로 중요한 위치에 있는 한국에서 군대를 철수시키지 않을 것이며 당분간 아시아에 있어서 미군주둔은 10만명 선에서 유지될 것이다.<sup>9)</sup>

또한 미국과 일본의 방위조약, 한미 방위관계, 최근의 베트남과의

계에 있어서의 우리 지위는 우리 노동자의 생산능력의 기술에 달려 있으며 이것이 무력의 힘만큼 중요하다. 또한 외국의 무역장벽을 허무는 것도 우리안보에 중요한 비중을 차지한다.”

아시아에 관하여는 다음과 같이 증언하였다. “우리의 관심은 세계적 경제도전에 있으며 대서양만이 아니라 세계에서 가장 빠른 경제성장이 지속되는 아시아에 두어야 한다.”<sup>5)</sup>

크리스토퍼도 상원외교분과회의의 증언에서 미국의 아시아 정책을 설명하였는데 그는 탈냉전시대에 있어서 경제안보가 가장 우선이라고 하였으며 따라서 아시아·태평양 지역이 미국내 정치 목록에 있어서 중요한 것이라고 피력하였다.<sup>6)</sup>

시에틀 회의에서는 좀더 구체적으로 미국의 태평양지역의 참여 목적중 경제변영, 안보와 민주주의 확립이 제일 중요한 세가지 목표로 지적하였다. 그의 설명에 의하면 미국과 아시아의 경제관계를 다자간의 방식과 양자간의 방식으로 더 강화시키고, 이 지역에 있어서 신빙성있는 안보를 위하여 군을 주둔시키며, 대량학살용 무기 확산을 방지하며 많은 나라들을 민주화시키는 것이 아시아에 있어서 미국이익을 수호하는 것이라고 강조하였다.<sup>7)</sup>

아·태지역 차관보 윈스턴 로드는 미정부의 아시아 정책에 대한 10대 목표를 다음과 같이 요약하였다.

- ① 일본과 새로운 국제 동반관계를 형성하며 이 동반관계는 성숙한 책임관계를 더 반영해야 된다.
- ② 한반도에 있어서 핵위협 제거와 평화협력관계를 수립한다.
- ③ 경제개혁의 보조에 맞추어 정치개방을 할 수 있는 중국과의



협력 토대를 달성시킨다.

- ④ 점차 회원수가 늘어나는 ASEAN 동맹국들과 더욱 깊은 유대를 조성한다.
- ⑤ 베트남과 관계를 정상화시킴으로써 미군 실종자들을 더 정확히 파악한다.
- ⑥ 평화, 독립, 민주적인 캄보디아 설립을 추진한다.
- ⑦ 아·태지역 협력체제를 아·태지역의 경제발전 토대로 강화시킨다.
- ⑧ 튼튼한 동맹관계를 유지하면서 다자간의 안보회의를 발전시킨다.
- ⑨ 환경, 피난민, 위생, 마약, 핵확산체제, 무기판매 등의 지구적인 문제들을 지역협동으로 해결한다.
- ⑩ 민주, 인권 등을 자유가 아직도 번영되지 않은 곳에 더욱 권장한다.<sup>9)</sup>

현재 미국은 아시아지역의 경제 집근을 위하여 지역별 안정성과 힘의 균형을 지지하고 있으며 이런 이익을 추구하기 위하여 아시아를 지배할 수 있는 어느 하나의 지역국가가 등장하는 것을 계속 지지하고 있다. 따라서 미국은 현 중국의 경제성장과 군대의 현대화와 최근 남중국해에 대한 중국의 공격적인 태도에 대하여 우려하고 있으며 이런 이유 등으로 미국은 지역적으로 중요한 위치에 있는 한국에서 군대를 철수시키지 않을 것이며 당분간 아시아에 있어서 미군주둔은 10만명 선에서 유지될 것이다.<sup>9)</sup>

또한 미국과 일본의 방위조약, 한미 방위관계, 최근의 베트남과의

관계 정상화는 이런 맥락에서 미국이 미래 중국 군사력에 대응할 수 있는 보충적인 면에서 이해를 하여야 할 것이다.<sup>10)</sup>

미국의 아·태지역에 있어서의 영향력은 두개의 지주에 의존하고 있다. 하나는 양자간의 상호방위조약이며 다른 하나는 충분한 군사력의 전진배치에 있다.

미국의 안보목적은 여러 지역 국가를 미국에 가까이 하도록 하는 상호 방위조약을 확고히 함으로써 더욱 달성될 수 있으며 각 지역 국가간의 상호 안보관계보다 이것이 더 미국에게 중요하다. 미국이 동아시아 지역에서 다자안보협력체제의 설립을 주저하는 것은 이 지역의 정치, 문화, 경제의 다양성 때문에 양자간의 안보조약이 더욱 타당하기 때문이다.

이런 양자간의 관계로 이루어진 동맹관계 때문에 미군의 해외기지를 제공하고 있으며 이런 나라들은 미국의 경제, 군사 협조를 받게 되며 또한 그들은 미국시장에 접근할 수 있는 것이다.

또 하나의 미국 영향력의 지주는 앞에서 미군의 전진 배치라고 지적되었는데 그 목적은 견제와 위기상황을 막는 것이며 아시아에 있어서의 미국 이익을 보호하는데에 있다. 아·태지역의 미군 배치는 주로 해군력에 중점을 두며(한국의 36,000명의 지상군 주둔 제외) 이런 해군력 배치는 20세기초부터 미군의 전통적 전략으로 볼 수 있다.

또한 미국 해군배치는 북한과 중국으로부터의 가능한 위협에 대처할 수 있으며 국제통상, 통운을 보호하며 영토의 현상유지를 보호할 수 있다.<sup>11)</sup>

따라서 미국은 아·태지역에서 철수할 수 없으며 특히 이 지역은 “새 세계질서” 구상에 있어서 중요한 비중을 차지하는 지역이기 때문이다.

역사적으로 보아도 미국은 과거 50년 동안에 이지역에서 세번의 큰 전쟁을 치렀으며 이런 관계로 미국은 아·태지역에 남아 있을 것이며, 이 지역에 관한 특히 경제, 안보에 관한 미국의 관심은 날로 증대하고 있다.

### Ⅲ. 미국의 새로운 지역역할

아·태지역은 세계에서 중요한 지역이 되었으며 아시아 경제는 1990년에 전세계 경제 생산량의 25%를 차지하였다.<sup>12)</sup> 이러한 현상은 아시아 경제의 빠른 경제성장에 기인하며 미국만 보더라도 1993년에 아시아지역 교역량이 3천7백40억달러가 넘었으며 약 2백50만명에 이르는 미국인의 직업이 아시아 지역과의 관계 때문에 생긴 것이다.<sup>13)</sup>

이러한 입장에서 미국은 새 지역 질서를 구상하고 있으며 그 이면에는 이 지역 경제를 미국 경제안보에 연결시키는 구도가 있다. 이런 정책은 지역적인 무역과 투자의 자유화를 동반시켜야 되며 그 결과로써 미국 수출과 경제성장, 고용분제가 해결될 것이다. 따라서 미국은 아시아 시장을 개방할 수 있는 자유무역정책을 지지하고 있다.

자유무역이 성행하려면 또한 이 지역이 평화로운 분위기가 조성

되어야 한다. 만약 평화로운 지역이 안되면 서로 위협과 의심을 하게 되는 것이다. 평화로운 분위기를 위해서는 군축과 안보체제를 지역적으로 구축시켜야 되며 또한 지역 신뢰감 조성이 수반되어야 된다.

그러나 미국 입장에서 볼 때 미군 주둔이 지역질서를 보장하게 되며 또한 미국경제 관여를 가능케 한다.

1990년대의 소련의 붕괴로 두 강대국의 전쟁염려는 없어졌으나 아직도 많은 안보문제가 남아있는 아·태지역에 있어서 미군 주둔군의 숫자 등은 중요한 문제로 강조될 것이다. 전통적으로 미군 주둔의 역할은 지역균형, 중재자 그리고 안보확보자로서 계속되었으며 이런 역할이 더 증대될 것으로 보이며 미군의 전진 배치는 21세기 초기에도 중요한 역할을 할 것이다. 아·태지역의 안보를 위해서는 미군의 중재역할이 중요하다는 것을 재삼 강조해야 된다.

〈표 1〉 미국의 전진 배치 병력

지 역	전체병력	전진배치병력	전진배치병력/총병력 <sup>1)</sup>
유 럽	341,000	341,000 <sup>2)</sup>	16.0%
태 평 양	362,000	135,000 <sup>3)</sup>	6.3%
기 타	34,000	34,000 <sup>4)</sup>	1.6%

- 주 : 1) 총병력 : 2백13만명  
 2) 항공모함 수병 21,000명 포함된 숫자  
 3) 항공모함 수병 25,000명은 포함되었으나 Guam에 배치된 8,000명은 제외  
 4) 아프리카 및 동남아시아 배치 병력

미국의 동아시아 및 태평양지역 전진배치 병력<sup>1)</sup>

나	라	전진배치병력	전진배치율
일	본	(50,000)	37.0%
- 육	군	2,000	
- 해	군	7,000	
- 해	병 대	25,000	
- 공	군	16,000	
한	국	(44,400)	32.9%
- 육	군	32,000	
- 해	군	400	
- 해	병 대	500	
- 공	군	11,500	
필	리	(14,800)	11.0%
- 육	군	200	
- 해	군	5,000	
- 해	병 대	900	
- 공	군	8,700	
항	공	25,800	19.1%
모	함		

주 : 1) Guam 주둔 8,000명을 제외한 135,000명 전진배치 병력

현재 다른 어느나라도 앞서 서술한 미국의 역할을 할 수 없으며 만약 미국이 점차 그런 역할을 못하거나 영향력이 감소될 때 중국과 같은 다른 나라가 힘의 공백을 메꾸려고 할 것이다. 그렇게 되면 이 지역에서 군비경쟁의 대립적인 현상이 일어나게 되므로 미국은

정치, 경제, 군사면에서 미국의 안정보장의 역할을 계속해야 된다.

태평양지역에서 미국의 영향 때문에 제2범주에 속하는 국가들도 그들의 팽창주의를 견제하고 있으며 또한 미국의 주둔이 필요한 것이다. 이런 상황때문에 미국이 생각할 때는 동맹국이나 우방국이 미군 주둔의 비용을 좀 더 도와주는 것이 타당하며 또한 그럼으로써 지역 국가들간의 전통적인 불신과 마찰이 줄어들 것이다. 물론 미군 주둔이 지역분쟁을 없애지는 못하지만 분쟁을 지역화로 국한시킬 수는 있는 것이다.

따라서 '90년대에는 미군의 역할이 좀더 이해가 될 것이고 주요 지역 당사자들이 지지를 할 것이다. 그러나 변화하는 지역안보 상황 때문에 미국도 안보목적을 현실에 보다 적합하게 또 안보체제를 재구성해야 될 것 같다.

#### IV. 미국의 외교 및 군사전략

##### 1. 미국의 외교전략

미국의 아시아정책은 외교와 군사적인 두가지면에서 진행되고 있다. 외교면에서는 양자간과 다자간의 체제를 사용하며 양자적인 관계는 주로 경제적으로 발전한 아시아국가들 중에서 그들의 시장개방과 지역안정에 더 기여해야 된다는 것을 설득시킬려고 한다.

1993년 클린턴 대통령이 한국을 방문하였을 때 다음과 같은 정책을 표명하였다. 즉, 시장개방과 사회개방을 달성하고 미국과 안보관계를 맺고 미군이 군대를 주둔시키면 한국이 안정된 사회로 발전된

다는 것이다. 또한 그는 핵무기 확산금지도 첨가하였다.<sup>14)</sup>

이러한 양자간의 외교관계 이외에도 미국은 다자간 관계도 고양하고 있는데 그 목적을 달성하기 위한 기구로는 아·태지역 경제협력체를 지적하고 있다. 이 협력체는 아·태지역에서 경제와 통상을 협력 지원하는 것이 목적이며<sup>15)</sup> 미국은 다자간의 체제를 이용한다는 면에서 UN안보이사회와 국제원자력기구를 통해 북한 핵문제를 해결하는데 이용하고 있다.

또한 동남아시아국가 회의(ASEAN)와 아시아지역 포럼(ARF)도 미국정책의 무대가 되었던 것이다.<sup>16)</sup>

## 2. 미국의 군사전력

미국의 세 지역질서 확립 외교를 뒷받침하는 것은 미군의 주둔이다. 1993년 7월 클린턴 대통령도 한국국회 연설에서 이 점을 강조하였으며 한국과 일본에서의 미군 주둔은 태평양 지역의 미국 안보 역할에 근본이 되는 정책이라고 천명하였다.<sup>17)</sup> 이러한 정책은 미국 국방성 「밑으로부터의 보고서」(Bottom-Up Review)에서도 재천명되었으며 이 검토는 부시 대통령이 천명하였던 동아시아의 전략 보고서와도 일치하고 있다.

이 「밑으로부터의 보고서」에 의하면 유럽에서 미군이 점차 감소되지만 아시아 지역에서는 미군 주둔의 숫자를 현상 유지한다는 것이다.<sup>18)</sup>

현재 아·태지역에 미군 주둔이 이런 정책을 반영하고 있으며 미 태평양 사령관은 소위 「협력참여」(Cooperative Engagement)라는

관계유지를 지역국가들에게 제의하고 있다. 이 제의는 미국이 아·태지역에서 무역자인 동시에 지역간의 힘균형을 유지시키는 역할자로 남아 있겠다는 것이다.

이런 제의가 성공하려면 믿을 만한 미군의 주둔이 필요하며 또한 강한 상호 방위조약들이 필요한 것이다.<sup>19)</sup> 이런 상호 방위관계중에서 미국의 군관계자들은 한국과의 조약을 성공적인 사례로 들고 있으며 만약 미국이 주둔 못하게 되면 아시아 지역에 힘의 공백이 생기고 불안해 진다는 것이다.<sup>20)</sup>

이런 미국의 약속과 결심에도 불구하고 아직도 많은 아시아국이 염려하고 있으며 그 이유로는 과거 미국 외교정책에 미국의 이익에 위반되는 작은 사건에 집착되어 정책의 신빙성을 잃었기 때문이다. 한가지 예로 이번 7월에도 하원의장 킹그리치는 대만을 국가로 인정하라고 강조하였다. 특히 현재 미중관계가 악화일로로 달리고 있는데 적절치 못한 발언이었다.

미군의 전진 배치는 아시아 우방과 동맹국들만 도우는 것이 아니라 그 이외에도 사실 미국의 정치, 경제, 안보를 직접 도와주는 것이다. 더욱이 이 정책은 미국의 경비를 삭감시킨다. 역사적으로 볼 때 미군이 현지에 주둔하고 있을 때 분쟁을 더욱 쉽게 막을 수 있고 힘의 균형을 이룰 수 있었던 것이다.

만약 한반도 경우에 있어 미국이 북한의 위협을 못막는다면 경제적인면이나 인명피해도 대단할 것이다.

따라서 미군 주둔이 아시아의 평화와 안정에 절대 중요하며 미국과 아시아국가들이 서로 상호혜택을 받게 되는 것이다. 경제성장은



안정을 필요로 하며 안정과 변영속에 민주주의는 싹 틀 것이다. 그리고 민주화는 국제분쟁을 감소시킬 것이며 대개 민주주의 국가들 서로 싸움할 확률이 적기 때문이다.

1994년에 출간된 미국 안보정책은 그 기본을 미국과 우방에 대한 위협을 감소시키고 시장경제 민주주의를 확장하는데 있다. 강한 방위력과 안보협력을 유지하며, 외국시장을 개방시켜 세계경제를 발전시키고 또한 민주주의도 권장한다는 것이 이 정책의 세 골자이다.<sup>22)</sup>

현재 미국이 탈냉전시대에 적응하기 위하여 정치안보에 치중하였던 대외교 정책이 경제정책을 더 중요시하는 방향으로 가기 때문이 아·태지역이 미국의 정책에 있어서 더 중요한 비중을 차지하게 되었다. 아시아의 급속한 성장은 더욱이 미국이 “신 아·태 질서”라는 구상을 이룩하게 되었으며 미국의 지도력에 도전하는 다른 국가를 견제하기 위하여 미군 주둔이 필요한 것이다.

## V. 탈냉전시대에서 미국의 신전략과 한반도에 미치는 영향

### 1. 경제적 측면

클린턴 대통령은 경제이익을 미국 외교정책의 핵심으로 간주하며 오늘과 같이 빨리 변화하는 세계 경제에서 경제적으로 부강하려면 미국은 국경을 넘어 활동을 해야 된다고 믿는다. 특히 아시아 지역에서는 이것이 사실이며, 태평양 지역 보고에 의하면 다가오는 10년안에 아시아지역이 세계 경제성장의 55% 내지 60%를 차지할

것이라고 하였다. 1997년까지 세계의 거의 반수나 되는 구매자는 중국에 있게 되며 2/3가 아시아에서 팔리게 될 것이다.

그리고 2001년까지는 7백만대의 차량이 아시아에서 팔릴 것이며 다른 내부구조 경제에 필요한 도로, 전기, 발전소 등의 설비에만 2003년까지 5조달러를 쓰게 될 것이다.<sup>23)</sup>

따라서 미국의 장래 경제는 태평양 지역과 더욱 관계가 깊게 되며 한국과의 경제관계도 더욱 증진될 것이다.

한국은 조선, 철강, 전자용품 그리고 자동차 산업을 주요 경제적 기반으로 하고 있으며, 세계에서 14번째가 되는 경제부국으로 미국과의 7번째 큰 무역 교역국이다.<sup>24)</sup> 이런 괄목할 만한 경제성장이 한국을 미국 영향권에서 독립시킬 수 있는 요지가 되었으며 현재 한국과의 미국 경상수지는 과거 십년동안 480억달러라는 적자를 미국에 안겨 주었다. 1994년 적자는 17억달러로 떨어졌으나 아직도 미국의 정치적 압력은 한국시장의 개방을 요구하고 있다.

특히 지적 소유권에 대하여서 미국은 압력을 가하고 있다. 한국에서는 이런 압력에 대하여서 반발하고 있으며 특히 경제정책가, 농민, 노동자, 정치가들이 반대를 하고 있다.

반면 미국은 한국의 자동차, 재정과 농산물 시장을 개방하도록 종용하고 있으며 많은 한국민들은 미국이 한국의 특수사정을 모른다고 비난하고 있다. 그들 의견에 의하면 한국은 일본과 달리 거의 무역균등이 되가고 있으며 노력을 한다고 지적한다. 이런 원조요청에 대하여 미국 통상대표 Mickey Cantor는 아직도 한국 시장이 폐쇄되어 있다고 지적한다.<sup>25)</sup>

〈표 2〉

한·미 무역 현황

(단위 : 10억 \$)

연 도	총 무역액	미국의 무역적자액
1985	15.7	4.3
1986	18.6	6.8
1987	24.7	9.3
1988	31.8	9.6
1989	33.1	6.3
1990	32.8	4.1
1991	32.5	1.5
1992	31.3	2.1
1993	31.9	2.3
1994	37.7	1.7

지역적으로 미국과 한국은 아·태지역경제개발협회에서 많은 공통점이 있으며, 우루과이 라운드에서 동의를 많이 하였다. 아시아·태평양 경제협력제도 자유무역화를 권장하였으며 GATT도 그 맥락에서 성립된 것이다. 현재 한·미 무역관계에서 결정적인 중요한 문제는 없으나 미래의 무역협상에 긴장이 있게 될 기미는 상존한다고 하겠다.

미국의 경제이익은 미군이 주둔함으로써 보호되기 때문에 미국은 한국 정부로부터 미군 37,000명의 주둔 경비를 또한 공동부담하라고 요구하고 있다. 경비부담은 한국에 대한 미국여론을 긍정적으로 유도할 수 있으며 또한 미국 정부측을 위해서도 군대의 전진배치는 그들이 미국에 주둔하는 것 보다 경비가 적게들어 또한 미국의 영향력을 높여주는 일석이조의 방침이다.

〈표 3〉                    한국의 주요 경제지표

구        분	단    위	1989	1990	1991	1992	1993
경    제    성    장    율 (1990년 불변가격)	%	6.8	9.3	8.4	4.7	5.6
GNP (단    위    :    10    억    불)	억불	211.2	242.2	281.7	294.5	308.9*
1    인    당    GNP	불	4,994	5,659	6,518	6,749	7,435*
경    상    수    지 (국    제    수    지    기    준)	10억불	5.1	-2.2	-8.7	-4.5	0.45
소    비    자    물    가    율	%	5.7	8.6	9.3	6.2	4.8
실        업        율	%	2.6	2.4	2.3	2.4	2.8
총    지    축    율 (GNP    대    비)	%	35.4	36.1	36.4	35	34.5*
총    투    자    율 (GNP    대    비)	%	33.6	37.2	39.6	36.1	33.9*
환                율	불	679.6	716.4	760.8	788.4	808.1

\* 추정치

1991년 11월에 체결한 전쟁 당사자의 원조 협정에 의하면 한국이 1억8천달러를 미군 주둔 경비에 제공하였으며<sup>26)</sup> 1994년에 그 원조

액은 3억달러로 증가되었다.<sup>27)</sup> 한반도에서 안정과 질서는 미국 경제 이익에 절대로 필요하기 때문에 가능한 한 미국은 북한과의 분쟁을 피할 것이다.

그들은 1994년 10월에 북한의 핵무기 개발을 중지하게 하기 위해 40억달러의 경수로 원자로 건설지원을 경제적인면에서 투자라고 생각하는 것이다. 특히 미국은 제네바 협정에 의하면 중유를 1995년에 100,000톤과 그 다음해 부터는 500,000톤을 2003년까지 북한에게 공급해 준다는 것이고 경수로 원자로 건설비용의 상당부분인 30억 달러를 한국 정부가 부담하는 것이다.<sup>28)</sup>

미국은 북한과의 경제관계에 있어서는 1995년 1월에 무역과 경제 제재를 완화하기로 하였으며 직통전화, 신용카드 거래도 허락되었다.<sup>29)</sup> 금년 6월에는 북한으로부터 첩관제조에 필요한 마그네사이트도 도입하였으며 또한 워싱턴과 평양은 연락사무소를 서로 설치하기로 결정하였다.<sup>30)</sup>

앞에서 지적한 바 있지만 현 시점에서는 미국의 대북정책은 안보적인 차원보다 경제적 이익면에서 분석하는 것이 더 타당할 것이다.

## 2. 안보적인 측면

클린턴 대통령의 “밀으로부터의 보고서”는 미국의 방위계획 개념을 평가하기 위하여 에스핀 국방장관이 시작한 것으로 이 평가는 미국의 아시아 참여를 계속 강조하였다. 이 보고서는 또한 미군의 해외주둔과 현대화를 강조하고 있으며 구체적으로 미군의 신속한 이동을 도울 수 있는 해·공군의 기동력 현대화를 강조하였다. 또

한 정보제공처와 개선된 탄약들을 급히 전쟁터로 보급하는 것도 중요하다<sup>31)</sup>

미국은 10만의 병력을 동아시아에 계속 주둔시킬 것이며 한국에는 일개 육군군단과 미공군 대대를 주둔시킬 계획이다.<sup>32)</sup> 미국은 또한 위기사항에 대비하기 위하여 군장비를 먼저 배치시키고 북한의 위협때문에 철수시키려던 군대 감축도 철회하여 버렸다. 또한 미군뿐만 아니라 한국군 현대화도 촉진시키고 있다.<sup>33)</sup> 미군은 앞으로 북한의 침략을 막을 수 있는 무기와 장비를 계속 준비해 놓을 계획이다.

일반적으로 한미 안보관계는 두나라의 방위의 필요성과 한반도나 동아시아에 있어서 힘의 균형에 많은 영향을 받았다. 미국내에서는 국방비를 줄이라는 압력이 가중되고 있어 미정부는 부유한 동맹국에게는 국방비 공동부담을 종용하게 되었으며 국방기술 이전에도 예전보다 더 조심성있게 대처해 나가고 있다.

북한의 위협 때문에 한국에서 군대 철수 문제는 철회되었지만 한국이 미군주둔에 대한 미국의 국방비 삭감에 대해 그만큼 비용을 부담해 주기를 원하고 있으며 특히 국회측에서 그런 방향으로 강조하고 있다. 그들은 기술이전에 있어서도 한국측이 전투기 현대화보다 자기들의 항공산업 발전에 치중한다고 의심하고 있다.

1995년 국방예산허가서를 보면 다수당인 공화당이 특히 한국에서 미국의 국방비 삭감을 권장하므로 결국 한국은 미래에 더욱 많은 미국 주둔군의 경비를 짊어지게 될 것 같다. 이런 맥락에서 볼 때 한국도 곧 미국 보호에만 의존할 것이 아니라 다른 아시아국가와 국방에 있어서 의논과 협조를 선택하여야 된다.

1993년 7월에 성립된 아세안지역협의회 같은 것이 지역적인 공동 방위 전략을 마련할 수 있고 북한의 핵문제에 있어서도 KEDO (한반도에너지 개발기구)와 같은 조직이 좋은 예가 될 수 있다. ASEAN지역 안보포럼은 한·미 안보관계를 더 보완시키는 기능을 할 것이다. 또 이런 포럼이 긴장을 완화시키고 신뢰증진에 도움이 되고 지역에 있어서의 군비경쟁을 막을 수 있을 것이다.

현재 이런 안보회의는 동남아 제국만이 아니라 미국, 한국, 일본도 초청하고 있으며 이번 8월초 브루나이에서 열렸던 외상회의에는 베트남까지 초청되었다. 곧 주요국인 중국과 러시아의 초청도 바람직하다.

미국은 아시아의 중요성을 알기 때문에 북한의 위협이 존재하는 한 37,000명의 군대를 남한에 주둔시킬 것이며, 이 주둔군은 북한에 대한 제재뿐만 아니라 전 아시아 지역의 제재방법으로 주둔되고 있는 것이다. 미국도 국제사회를 관여시키기 위하여 IAEA의 북한 핵문제 해결에 지지할 것이며, 북한이 핵무기 확산금지에 대해 이 기구의 규칙에 따르도록 하게 한다는 것이다.

현재 미국이 안보보다 경제이익에 더 치중한다고 이해하는 이상 한국은 안보가 더 큰 문제이기 때문에 경제적 부담을 더 증가하는 것이 현명한 방법이다. 사실, 한국 국방부는 1996년도 국방비를 12.9% 증액하여 청구하였다. 한국 국방백서에 의하면 북한과 군장비에 있어서 동등하게 되려면 국방비를 앞으로 6년간 14% 증가해야 된다고 보고하였다.<sup>34)</sup>

〈표 4〉 예상되는 한국의 국방예산 (단위 : 10억원)

연 도	1996	1997	1998	1999	2000	2001
GNP	390,000	439,000	492,000	551,000	616,000	687,000
국 방 예 산	12,500	14,900	17,400	19,300	21,900	24,100
국방비/GNP	3.21	3.39	3.54	3.50	3.56	3.51

최근 클린턴의 대북정책도 봉쇄보다 북한을 개방과 개혁을 하도록 유도하고 있는 마당에 한국도 인접 강대국인 러시아, 일본, 중국 그리고 대미정책에 대한 조절이 필요하다.<sup>35)</sup> 한국에도 현재 더 신축성있는 정책을 미국에 적용해야 된다는 설이 있으며 안보가 가장 중요시 되던 한미 안보관계를 다시 재조정해야 된다는 것이다. 이를 다시 조절함으로써 한국의 독자적인 독립성도 증가될 수 있다는 것이다.<sup>36)</sup>

미국 뿐만 아니라 일본도 북한과 국교정상화를 추진시키며 그들은 전쟁배상과 50억달러 내지 100억달러의 경제원조를 당근으로 내세우고 있다. 만약 이런 제의가 한국과의 협력없이 이루어진다면 일본과 한국은 북한에서의 시장점령과 투자기회를 놓고 치열한 경쟁이 생길 것 같다. 그런 일본의 행동은 사회경제 협조로 북한과 평화통일을 하려는 한국의 노력을 좌절시킬 수 있다.<sup>37)</sup>

물론 한국, 미국, 일본 등이 한반도의 안보이익에 대한 강조점이 서로 다르다. 한국은 한반도의 핵위협에 가장 우려하고 있으나 미국은 세계와 지역적인 안보에 더 관심이 있다. 즉 미국 입장에서 볼 때 중국의 군현대화, 군사력 증강, 핵 확산 그리고 Spratly섬에서의



문제를 한반도의 핵문제보다 더 심각하게 생각하고 있다.

일본도 새로운 독립성을 찾고 있기 때문에 일본 영토의 미국 기지사용을 재검토할 때가 왔다. 그들의 독자적인 외교는 또한 북한과의 국교정상화 시도에도 나타나고 있으며 그들도 국익을 먼저 계산하고 있다.

이런 새로운 현상을 한국 정책자들은 참고해야 되며 또한 북한의 핵무기 개발뿐만 아니라 유도탄의 개발과 재래식 무기도 감소시키는 데 주력을 두어야 한다. 따라서 한국은 미국의 상호방위 조약과 그들의 핵우산에만 의존할 것이 아니라 다자간 안보체제 구상을 추진하여야 된다.

김영삼 대통령의 이번 7월 방미에서도 그 점을 천명하였는데 올바른 정책방향이라고 할 수 있다. 극단의 무장 지대인 한국에서도 화해 협력만이 아니라 적극적인 무기 준비를 통해서도 무력분쟁을 막아야 한다. 이런 전쟁방지 목적을 위하여 한국에서는 경제성장, 무역수지 투자가 계속 증가되어야 한다.

안보관계와 연관된 문제로 북한의 핵무기 문제를 지나칠 수 없는데 이 문제는 한국의 정책을 가끔 혼란에 빠뜨리고 있다.<sup>30)</sup> 어떤 때는 한국의 대북한 핵정책이 미국보다도 강경하는가 하면 또 갑자기 온건적인 태도로 변하기도 하였다. 물론 이 문제에 있어서 클린턴 대통령도 우왕좌왕 하였다.

북한이 1994년 10월 제네바 협정 이행을 하는데 더욱 요구가 첨가되는 마당에서 미국과 한국은 더 가까운 협력이 필요하다.

만약 북한이 핵무기를 생산한다면 미국은 국내외적으로 위협을

받을 것이다. 예를 들면 북한은 핵무기를 이란, 리비아, 시리아 같은 나라들에 수출할 수 있고, 일본과 한국은 미국의 핵보장에 신뢰를 잃게 된다. 또한 두나라도 북한에 대응하여 그들의 핵무기 발전을 서두를 것이다. 그렇게 되면 1945년부터 지속되었던 미국주도의 안보체제가 아시아에서 무너지게 되므로 워싱턴은 북한의 핵문제를 한국, 일본과 더 밀접하게 의논하여야 된다.

한국에서도 미국이 어떤 때는 북한과의 핵협상에서 한국을 경원시 한다고 이홍구 부총리도 지적한 바 있다. 앞으로 한국은 더 중요한 동반자로 북한문제에 더 적극적으로 참여시켜야 된다고 본다.<sup>39)</sup>

클린턴 대통령도 미국내에 있어서 북한의 핵무기 개발이 위험하다는 것을 주지하여야 된다. 그의 외교정책의 문제점은 처음 출발할 때부터 너무 목적이 높은데서 부터 시작되었으며 근본적으로 보스니아나 북한문제에 대해 개인적 관심이 없다고도 할수 있다.

한가지 좋은 예로 클린턴 대통령은 1994년 연두교서에서 단 3분간의 시간만을 외교정책에 할애했으며 북한 핵문제도 한마디 언급 정도였던 것이다. 그의 안보담당 특보 “안소니 레크”도 핵문제에 깊이 관련이 안되었으며 카터 대통령 밑에서 일하였을 때도 주로 인권문제, 소수민족 문제에 더 치중하였으며 현재 클린턴 밑에서도 핵문제에 있어서는 페리 국방장관이 더 발언권을 행사하고 있다.

여하간 클린턴 대통령의 외교정책이 너무 미약하다고 많은 비판이 있으며 현재 너무 중국문제와 일본과의 무역마찰 문제에 집착하여 북한에 대하여 너무 관대해 질 수 있는 위험도 있다.

김영삼 대통령은 어떤일이 있어도 한반도에서의 전쟁은 피하여야

되며 또 북한과 대화를 함으로써 북한을 고립주의에서 해방시켜야 된다. 그리고 또한 미국, 중국, 일본, 러시아와 협력하여 북한 핵문제를 해결하여야 된다.

또한 가능한 한 경제적 제제가 없는 외교를 계속하여야 하며 당분간 팀스피리트와 같은 군사훈련도 중단하는 것이 좋을 것이다.

현실적으로 볼 때 미국에게는 세가지 선택이 있을 수 있다.<sup>40)</sup> 첫째는 계속하여 북한과 협상을 하는 것이다. 이 협상은 단기간의 협상이 아니라 단계적으로 북한으로 하여금 핵협상의무를 실천해 나가게 하는 것이다. 그리고 이런 전략은 북한에게 제네바 협정을 이행한다면 그들에게 경제적 이익과 정식 외교관계를 수립할 수 있다는 것을 실득시켜야 한다.

둘째, 협상은 경제적 압력이 있어야 되는데 경제원조에 있어서도 무조건 주는 것 보다 단계적 상호 시행결과를 토대로 이행되어야 한다.

셋째, 군사적 해결방법으로 북한 핵시설소에 공중폭격을 가할 수도 있다. 그러나 이런 공격은 지상 목표를 파괴할 수 있으나 북한이 지하에 숨겨둔 물질들은 완전 파괴시킬 수 없다. 또한 이런 방법은 북한의 남침을 도발시킬 수 있는 위험이 내포되고 있다. 이런 직접적인 군사행동보다는 1993년에 마군주둔군의 병력을 보완해준 것과 같은 예방적인 제제가 더 적절할 수 있다.

또한 이런 병력과 군인의 증강은 미국이 북한의 남침을 심각하게 생각한다는 표시가 포함되어 있으며 다른 우방국도 미국에 대한 신뢰감이 더 생기게 된다. 물론, 이런 방법도 북한의 남침을 초래시킬

수 있으나 공중폭격보다 덜 위협성이 내포되어 있다. 북한이 보여준 것과 같이 그들은 진행되는 회담을 보이콧하는 정도에서 그칠 것이다.

군사적 방법 가운데 미국방성 계획에 의하면 “반확산 방법”이라는 방법이 있는데 그것은 북한의 테러적인 위협이 실현되기 전에 미리 방지한다는 것이다. 그리고 반확산(Counter-Proliferation)은 비확산(Non-Proliferation)과 다른데 확산이 될 전제조건을 미리 방지한다는 뜻이 있다.

반확산 방법으로는 북한 핵폭탄이나 핵물질이 지하깊이에 숨겨져 있을 때는 지하 깊이 파들어가는 Smart 폭탄을 발명함으로써 북한에게 미리 지하깊이 감추어야 소용이 없다는 것을 인지시키는 것이 곧 바로 반확산 작전이라는 것이다.

생화학 가스를 알아내는 기구나 적의 유도 미사일을 격추하는 무기들이 북한의 경우에 유효하게 사용될 수 있다.<sup>41)</sup>

### 3. 정치적 측면(미국 가치관의 반영)

미국 아·태지역 정책중의 세계의 중요한 부분중의 하나는 민주주의와 인권을 권장하는 것이다. 미국입장에서 볼 때 국제적 인권을 존중할 수 있는 아시아가 되면 이 지역이 더욱 안정될 것이며 인접국가들과의 분쟁을 일으킬 가능성이 적다는 것이다. 그러기 위해서는 이 지역의 사회·정치개혁이 수반되어야 하며, 그것이 이루어지면 장래의 평화 및 경제성장이 이 지역에 수립된다는 논리이다.

미국 입장에서 볼 때 한국의 민주화를 도운 것이 성공적으로 성취된 성과로 보고 있다. 많은 독재국가와 다르게 한국에서는 1992년 12월에 오랫동안 민간지도자가 대통령에 당선되었으며 김대통령은 부정부패척결, 경제개혁을 단행하였던 것이다. 김대통령은 처음으로 한국에서 실명제와 공무원 재산공개를 강행했으며 한국의 고질인 군인의 정치간섭을 저지하기 위하여 강력한 4명의 장군을 해임하였다.

그런 정책으로 처음 1년반은 지지도가 꽤 높았으나 이번 6월 선거에서 김대중 영향력의 민주당이 승리했으며 벌써 김대중은 그의 새 당을 창립하는 작업을 하고 있으며 다음의 대통령 선거에 나올려는 공작을 하고 있다. 이번 6월의 지자체 선거에서 야당이 승리하였다는 것은 역설적으로 한국에서 민주주의가 발전하고 있다는 증거가 될 수 있다. 미국은 이러한 정치적으로 민주화가 된 한국을 환영하나 민주화의 한국이 어떤 면에서는 더 다루기가 어려워졌다.

첫째, 한국 정부가 국민들에게 지지받지 못하는 미국의 요구를 들어 주기가 어렵게 되었다. 특히 통상과 국방면에서 미국의 요구가 국민에게 인기가 없으며 야당의 정치적 전략은 김영삼 대통령을 미국에 너무 순종하는 지도자로 부상시키고 있다. 사실에 있어서 헨리 키신저도 지적하였지만 아시아에서 민주주의와 국제주의가 부상하는데 그 평행으로 또한 국가주의가 크게 부각되어 국가주의가 미국 국익에 반대되는 주의로 대두될 수 있다는 것이다.<sup>42)</sup>

둘째, 민주주의가 발달한 한국에서는 남북한 분단 현상을 미국에게 비난하는 비평가가 더 생겨날 수 있는 여건이 더 조성되며 근래에는 이런 의견이 많이 대두되었다. 또 노동운동도 민주주의하에서

너무 과격하게 발전되어 한국안보와 경제에 타격을 주고 있다.

민주주의의 발전이 이런 부정적인 요소를 내포하고 있어도 클린턴 대통령은 민주주의와 인권을 주장 할 것이다. 경제, 정치, 안보 이외에 도덕적인 문제라고 생각하고 있으며 이 문제를 떠나서 안보와 경제발전이 이루어져도 가치가 없다는 것이다.

이런 맥락에서 미국은 한국에서 국가보안법에 의한 인권유린을 우려하였으며 반공이란 이름아래 좌파경향의 학생들 탄압도 과히 찬성하지 않았다.

북한의 경우에 있어서는 국제 관심사가 핵문제에 집중되어 있기 때문에 인권문제가 크게 부각되지 않았으나 그래도 미국의 외교정책이 북한을 이런 문제 때문에 핵문제가 해결되어도 탐탁하게 볼 수 없을 것이다.

중국의 경우에도 인권이 문제가 되지만 최혜국으로 인정하고 무역거래를 하나 북한과 마찬가지로 잠정적으로 미국이 거론 안하는 것이지 결국은 이 문제가 부상될 것이며 미국외교 정책목표중에 아직도 중요한 목표로 남아 있는 것이다.

한국을 포함한 아시아국가들이 인권과 개인권리 문제를 중요시하는 미국정책에 동조하지 않고 소위 공동이익을 중시하는 아시아의 전통적인 가치관이 개인을 더 존중하는 미국과 틀리다고 설명한다.<sup>43)</sup> 그러므로 미국의 민주주의와 인권존중 강조는 남북한 정부에 크게 영향력과 발전을 가져올 수 없을 것 같다.

따라서 미국은 인권유린 경우에 반대의사를 표시하는 것은 좋으나 이 문제는 모든 문제와 연관시키는 것은 피하여야 된다. 이런 것

을 연관시킴으로써 단기적 목적이 달성될 수 있으나 전략적인 미국의 경제이익이 장기적으로 파괴될 수 있다는 것을 잊어버려서는 안 된다.

## VI. 결 론

탈냉전 이후의 21세기에든 미국은 아·태지역에서 정치적, 군사적으로 중요한 국가로 활동할 것이다.

미국은 18세기 이래로 그들의 외교정책에서 경제적 이익을 강조하였으며 현재 아·태지역이 미국에게 경제적으로 중요한 지역이며 따라서 이곳의 시장 접근에 매우 관심이 있는 것이다. 미국이 이 지역의 힘균형의 주도자 노릇을 계속함으로써 또한 시장 접근도 가능해지는 것이다.

현 탈냉전후의 미국 외교정책이 정치, 안보 성향에서 경제 이익 추구로 강조되므로 미래 경제의 중요한 지역이 될 아·태지역에 미국이 중점을 더 두게 된 것이다. 미국이 아시아 경제, 군사적인 영향력을 행사하는 권력국가로 남으려면 그들은 전략적인 아시아와의 경제유대를 더 강화해야 되며 또한 그들의 경제이익 추구는 이 지역에서 평화와 안정이 유지되어야만 성취될 수 있다.

이런 조건을 충족시켜주는 소위 “신태평양 질서”라는 외교정책을 지금 미국은 시작하였다. 이 신 아·태지역 질서는 미국이 아·태 국가들과 경제통상을 용이하게 하도록 하는 것이 목적이며 따라서 미국경제를 부활시키는데 큰 역할을 하는 것이다. 그러나 이 새 질

서는 미국이 이 지역에서 군주둔을 계속해야만 가능하며 미국의 영향력도 계속행사할 수 있는 것이다.

이런 정책 밑에서 미국은 한국과 북한을 다루는데 공동전선을 펼칠 것이다. 그러나 미국은 경제이익 추구를 제일 중요시하기 때문에 북한과도 평화교섭을 먼저할 것이며 클린턴 대통령도 이런 관점에서 미국 외교를 수립해 나가고 있다. 북한과의 접촉에서 그는 정말로 북한의 고립과 정직성이 세계 경제로 부터 고립되어 있기 때문이라고 생각한다.

따라서 북한이 세계 사회에 가입이 되고 관계가 이루어지면 북한도 더욱 책임성 있는 나라와 비공격적인 나라로 된다고 믿고 있다.<sup>44)</sup> 즉, 북한이 개방만되면 북한도 평화롭고 순조로운 자본주의 경제와 결국 민주주의로 발전되지 않을 수 없다는 것이다.

한국과의 관계에 있어서는 미국은 경제적 유대와 군사적 유대관계를 적당하게 균형을 맞추려는 정책을 쓰고 있다. 미국은 계속 한국에서의 민주주의와 정치적 다양성을 지지할 것이다. 이런 민주주의 발전이 미국이익에 상반될 수 있다는 것을 또한 이해하고 있다. 지금도 미국정책자와 한국의 정책자들이 통상문제, 미군 철수, 대북한 접근론 등의 문제에서 견해차이가 존재하고 있다.

미국은 한국이 특정한 상품과 기술제공에 대하여 시장을 개방할 것을 원하며 또한 미군주둔 비용에 한국측이 더 많이 부담하기를 요구하고 있다.<sup>45)</sup> 한·미 양국내에서 이러한 군사주둔 공동비용 증가 요구나 또 정치적 자유화 요구 등이 한국정부가 들어주기 곤란하다는 것을 이해하는 층이 다소 있다.



이런 요구가 한국에서 반미감정을 불러일으킬 수 있고 또한 이런 감정이 양측이 다 미군철수를 요구하게 되는 결과를 일으킬 수도 있다. 또한 한국에서 이런 사태는 정치 불안정을 초래하게 되고 이런 사태는 북한의 위협을 초래한다는 점을 고려할 때 매우 위협한 것이며 또한 장기간 동안 지탱해온 한반도의 안정에 위협이 되므로 미국의 국익에도 역행되는 것이다.

50년 동안 분단된 한국의 통일은 예상보다 오래 걸릴 것 같다. 많은 국내학자들의 단기일내에 김정일 체제가 무너진다는 예견들은 적중하지 않았던 것으로 벌써 나타나고 있다. 북한이 김일성 독재 하에 45년 지탱하는 과정에서 그들의 당, 군, 정부 자체가 그들의 힘의 기반을 닦아 놓은 것을 잊어서는 안되고 많은 조직들의 책임자가 김정일 체제와 같은 공동의 이익과 목적을 추구하고 있는 것이다.

북한은 계속 한국을 불법적인 정치체제로 만들려고 애쓰며 한·미간의 관계를 격리시키기 위하여 미국과 직접 문제를 해결하려고 애쓰고 있다. 핵문제 해결에서도 이런 저의가 깔려 있는 것이다. 따라서 조만간 북한과의 정상화 관계 성립과정에서 한국과 미국의 의견이 충돌될 확률이 많다.

현재까지 미국의 제재정책과 아시아에 있어서의 제재역할을 담당 하였던 미군 주둔이 성공적이었다고 할 수 있다. 단기적인 미래에 있어서도 370,000명의 한반도 주둔군을 포함한 미군 아시아 배치는 국내의 변화로 계속 주둔이 어려워질 것이나, 미국 국익에 중요하게 되기 때문에 지속하여야 될 것이다.

미국과 한국은 서로의 감정을 자극하는 정책을 피함으로써 관계는 향상할 수 있다. 예를 들어서 한·미 무역관계를 쌍방의 교섭으로 해결하는 것 보다 다자간의 협의체제를 이용함으로써 쌍방의 체면 손실없이 해결하기가 더 용이한 것이다.

다자간의 협정인 GATT(관세와 무역에 관한 일반협정)나 이 협정을 계승하여 설립된 WTO(세계무역기구)를 이용하면 쌍방이 상대방에 너무 양보한 것처럼 보이지 않고 통상문제를 해결할 수 있는 것이다.

양자의 이익을 위하여서도 북한과의 교섭을 서로 의논하여 체결하여야 되며 또한 한·미 양국은 그들의 정책이 일관성과 안정성 있는 양측의 이익을 창조하는 방향으로 나갈 때 한반도에 평화와 안정이 있을 수 있다는 것을 깨달아야 할 것이다.

## 참 고 문 헌(각주)

- 1) See *Trade Report*, U.S. Department of Commerce, 1993 & 1994.
- 2) For a historical and comprehensive discussion on the development of American commercial, economic, and political interests in the Asia-Pacific region, see Arthur Power Dudden, *The American Pacific: From the Old China Trade to the Present*(New York: Oxford University Press, 1992). Robert B. Oxnam, "Asia-Pacific Challenges", *Foreign Affairs*(1992/1993), p. 58; and Michael W. Chinworth and Dean Cheng, "The United States and Asia in the Post-Cold War World", *SAIS Review*(May 1991), pp. 81-82.
- 3) James A. Winnefeld et al., *A New Strategy and Power Forces: The Pacific Dimension*(California: Rand, 1992), p. 20.
- 4) *The New York Times*, November 24, 1993.
- 5) William Clinton, "America's Pacific Future", a speech given at APEC meeting in Seattle, Washington, *Foreign Policy Bulletin* (November and December, 1993).
- 6) See "The Strategic Priorities of American Foreign Policy," statement by Secretary Christopher before the Senate Foreign Relations Committee in Washington, D.C., November 4, 1993.
- 7) See "America's Pacific Future", *Supra*, Note 5.
- 8) See "A New Pacific Community: Ten Goals for American Policy," *Senate Foreign Relations Committee Hearing on Winston*

*Lord's Confirmation*, March 31, 1993.

Lord's remark at *National Defense University Pacific Symposium*,  
February 15, 1994.

- 9) Les Aspin, *Report on the Bottom up Review*, (U.S. Department of  
Defense, October, 1993), p. 23.

See Hong-Nak Kim, "The U. S. and Korea," *The Korea World  
Affairs*, (Spring 1995) pp. 10-11.

- 10) See Stephen Bosworth, "The U. S. and Asia in 1992," *Asian  
Survey*(January 1993), p. 109.

See Thomas W. Lippman, "Clinton Announces Full U. S. Ties with  
Vietnam," *Washington Post*, July 12, 1995, P. A1.

See Steven Mufson, "Chinese Exercises Raise Fears in Asia, U. S."  
*The Washington Post*, July 24, 1995, p. A1.

- 11) Simon Sheldon, "U. S. Strategy and Southeast Asian Security :  
Issues of Compatibility" *Contemporary Southeast Asia*, No. 4,  
(March 4, 1993), pp. 303-304.

- 12) Bosworth, op. cit., p. 104.

- 13) United States Department of State Dispatch, November 1993, p.  
819.

- 14) See Warren Christopher, "America's Leadership, America's  
Opportunity," *Foreign Policy* (Spring 1995), pp. 16-17.

See also Warren Christopher, "American Foreign Policy : The  
Strategic Priorities"; (Speech at the Senate Foreign Relations

Committee) November 4, 1993. p. 3.

- 15) Bosworth. op. cit., p. 109.
- 16) Winston Lord, "No threat Security Dialogues Important to Asia Pacific Region", (Speech delivered at East-West Center), September 23, 1993.
- 17) See Clinton's speech, *Washington Post*, July 11, 1993.
- 18) See Les Aspin, op. cit.  
The Only significant planned reduction in forward stationed forces in Asia is 6,500 troops to depart Korea by the end of 1995. But even this reduction was put on hold due to the North Korean nuclear issue.
- 19) See *Asia-Pacific Defense Forum*, the U. S. Pacific Command (Summer, 1993)  
Charles Larson, "Cooperative Engagement", *Joint Forces Quarterly*, (Autumn, 1993).
- 20) Charles R. Larson, "Forward Presence : It Shapes Our Future", *Strategic Review*, (Summer 1993).
- 21) See Gingrich's statement, *The Washington Post*, July 11, 1995.
- 22) See *United States Security Strategy*, United States Department of Defense, (July, 1994).
- 23) See 1993 *Pacific Rim Forum*, Edited Highlights, and *Conclusions*, (December 1993, Carl Partners International, Victoria, Australia).
- 24) For the information on general economic development of Korea,

see Neck Young An, "Korea in the East Asian Dynamic," *Korea and World Affairs*, Vol. XIX, No. 1, (Spring 1995, Seoul, Korea).

- 25) The Washington Post, July 4, 1995, p. E1.  
한국일보, 1995. 7. 14, 2면
- 26) *Korean Newsreview*, November 10, 1991, pp. 4-5.
- 27) Ibid., October 15, 1994, p. 6.
- 28) Robert A. Manning, "U. S. Policy Toward Korean Peninsula : Beyond the Nuclear Accord", *Policy Briefing*, January 2, 1995. (Washington D. C., The Progressive Policy Institute), pp. 2-3.
- 29) New York Times, January 21, 1995.
- 30) 한국일보, 1995. 1. 23.
- 31) Les Aspin, op. cit, See Supra footnote 9.
- 32) For general information on the United States military deployment in South Korea, see Hong-Nak Kim, op. cit, pp. 6-13.
- 33) United States Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia Pacific Region* (Washington D. C. : U. S. Department of Defense), February 1995, p. 25.  
See also U. S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim : Looking Toward 21st Century* (Washington D. C. : U. S. Department of Defense), April 18, 1990, pp. 15-17.
- 34) 국방부, 21세기를 향한 한국국방(서울 : 국방부, 1995), 한국일보 1995. 7. 11, 16면.
- 35) Soo-Gil Park, "Response to Four Powers", *Korea Focus*, Vol. 2,

No. 6 (Seoul, Korea, November 1994), p. 6.

- 36) Soo-Gil Park, loc. cit.
- 37) Ibid., p. 37.
- 38) See Congressional Research Service, *CRS Issue Brief 91141* (Washington D. C. : Library of Congress, 1995).
- 39) 한국일보, 1994. 5. 14, 6면.
- 40) See Larry A. Niksch, "North Korea's Nuclear Weapons Program", Congressional Research Service, Library of Congress, March 23, 1994, pp. 12-15.
- 41) Thomas W. Lippman, "If Nonproliferation Fails, Pentagon Wants 'Counterproliferation' in Place", *The Washington Post*, May 15, 1994, p. A11.
- 42) See Henry Kissinger, "Statement to the Senate Foreign Relations Committee," July 13, 1995, p. 17.  
See also Summary of Henry Kissinger's Statement, 한국일보, 1995. July 15, 1995, p. 2.  
Henry Kissinger, "Heading for a Collision in Asia", *The Washington Post*, July 26, 1995, p. A23.
- 43) See Bilakari Kansikan, "Asia's Different Standard", in '92 *Foreign Policy*, Fall 1993, pp. 24-41 which describes how America's approach to advocating protection of human rights in Asia fails to take adequate account of new Asian realities and of socio-economic cultural differences.

44) Henry Kissinger, op. cit, p. 16.

45) For general discussion on U. S. policy towards Korea, See Hang-Yul Rhee, "The Policy of the United States Toward Korea", *The Changing World Order and the Reunification of the Korean Peninsula*, the Fourth International Conference Dissertation Edition (Korean Political Science Association, July 1994).

See also Hang-Yul Rhee, "Clinton's Policy Toward North Korea's Nuclear Program," presented at the Fifth Academic Conference of the Korean-American University Professors Association, Atlanta, Georgia, October 20-23, 1994.



## 2. 東北亞 新秩序와 중·러의 韓半島 政策

사무엘 김(Columbia대)

### 〈목 차〉

- I. 신지역질서에 있어 중국의 부활
- II. 중·러의 새 동반자 관계
- III. 탈냉전시대의 재정의
- IV. 한반도에서의 중·러의 현실정치
- V. 결 론

## I. 신지역질서에 있어 중국의 부활

전 세계적 양극체제의 명료성, 단순성 그리고 명백한 안정성이 사라진 후, 동북아시아는 극심한 혼란과 잠재적 혼돈이 정착되지 않은채 과도기로 들어 갔다. 새로운 국제 및 지역질서 확립을 위한 계기가 냉전이후 세계가 이미 현실정책으로부터 지리경제학으로 전환됨에 따라 도래했다는 사실은 보편적으로 들려지고 유행처럼 말해지기도 한다.

그리고 냉전이후 동북아시아에 지역질서를 형성하는데 있어 불확실성은 최소한 다음과 같은 세가지 주된 요소로부터 유래한다.

첫째, 국가적, 지역적, 세계적 정치에 있어서 지역의 불평등한 지정학적 및 지리경제학적 중요성이다. 둘째, 주된 구조적 변화가 이미 경험되었거나 혹은 경험되고 있다는 것이다. 셋째 국내적 요소의 점증하는 중요성과 모든 강대국들의 해외정책에 있어서의 불일치이다.

단지 동북아시아에 있어서만이 힘의 중심으로 인식되어온 세계의 5대 강국중 미국, 러시아, 중국 그리고 일본은 불안한 상태로 그 세력이 증첩되고 상호 관련된다. 거대한 지각변동의 파편처럼 오직 여기서만 4대 강대국 사이의 어떤 충돌이나 공모가 국제적인 우호와 적대의 패턴에 영향을 주고 또 이를 형성할 뿐만 아니라 지역적, 세계적 힘의 분배의 패턴에도 영향을 준다. 전 세계적 남북분단은 여기에는 잘 맞지 않는다.

왜냐하면 이곳은 자본주의와 사회주의가 공존하며 또한 후진국,

신흥진국 그리고 개발도상국이 공존하기 때문이다. 이미 동북아시아 혹은 나아가서 아·태지역 전체의 가마솥(Cauldron)으로서 간주되어진 한반도의 비핵화에 대한 집착은 미국, 러시아 그리고 중국이 이 지역에 다량의 핵무기를 배치한다는 사실과 일치하지 않는다. 단지 이곳에서는 냉전이 완전히 끝나지 않았다. 왜냐하면 고도의 군사능력과 민족주의적 적대 감정이ダイナ믹하게 상호 작용하고 있기 때문이다.

여가서 다소 느슨해진 냉전 체제를 언급할 필요가 있는데, 이 체제는 지역 안보체제 속에 두 한국과 일본, 중국, 러시아 그리고 미국을 연결하고 있으며 또한 분단된 강력한 민족주의 국가들(중국—대만, 남북한)의 정책속에 연결되고 있다. 세계 어떤 다른 지역에서도 보다는 동북아시아에서 두 초강대국은 정도는 다르지만 냉전시대에서는 패배했다. 그들은 처음으로 과도한 제국주의적 환상으로부터 후퇴해가고 있는 것을 인식했기 때문이다.<sup>1)</sup>

역사적으로 세계정치에 있어서 강대국들의 흥망은 가장 위험한 지정학적 갈등의 시기이다. 1980년대 중반이후 동아시아의 급속한 경제성장으로 말미암아 거대 4국의 상대적 성쇠로 표현되어지는 동아시아의 국제권력 구조상의 주요 변화가 생겨났다. 소련은 1970년대 후반 강대국으로 부상했다가 초강국 적대관계에서 우위를 주장했던 북핵국가 형태의 제국으로서 제일 먼저 약해지기 시작했고 마침내 붕괴됐다.

결과적으로 미국은 단일 극화된 세계에서 유일하게 존재하는 강대국이라고 하는 다소 범상치 않은 역할을 맡게 되었다. 실제 미국

의 주도권은 약화되기 시작했는데, 이는 미국의 군사력과 경제력의 불일치가 원인이 되었을 뿐만 아니라 또한 소련의 붕괴 및 이에 따른 초강대국들의 적대관계가 해소됨에 따른 지역질서와 안정에 대한 미국의 역량 약화와 기여도의 감소에 기인한 것이다.

미국이 또한 냉전에서 패배했다는 것은 다음과 같은 사실에서 명백해졌다. 즉, 미국은 오늘날 세계 최대 채무국으로서 1995년 4월 26일 현재 4조8천여억달러에 해당하는 국가채무를 갖고 있다. 약 4조달러를 미국은 핵무기 계획에 사용해 왔는데 이 금액은 단지 2차 세계대전 이후의 액수이며 아직도 증가하고 있다. 일본은 이미 1인당 국민소득과 해외 원조 총액에서 미국을 앞질렀으며 세계 최대 외화보유국을 가진 세계 최대 채권국이 되고 있다. 이는 미국 Lippmann Gap(예를 들면 기여도를 훨씬 상회하는 능력)의 거의 정반대 숫자이다.

중국은 전쟁시나 평화시 공히 그 인구비중과 거대한 대륙의 크기와 그리고 문화적, 문명적 영향으로 인해서 지역질서의 형성에 있어서 가장 결정적인 요소중의 하나로 항상 존재해 왔다. 동북아시아—일본, 한반도, 극동러시아 그리고 중국과 몽고의 동북지역을 포함—는 중국의 안보와 전략에 대해서 지리적 전략의 중요성에 있어서 정도의 변화가 있어 왔다.

역사적으로 동북아시아 통로를 통한 외침은 직접적으로 두개의 주요한 비한족 왕조의 건국을 가져왔다. 이중 한 왕조는 몽고족이 세운 원(1271-1368)왕조이고 다른 한 왕조는 만주족이 세운 청(1644-1911)왕조이다. 국치의 세기동안(1841-1941) 중국의 정치

적, 영토적 통합에 대한 주된 위협은 이 지역에 집결되어 있다. 예를 들면 짜르 러시아의 대영토 점령, 청일전쟁(1894-1895), 일본의 만주점령과 괴뢰정부수립(1932-1945)이다.

중화인민공화국 시절에서도 북경은 이 지역에서 두 전쟁을 치렀는데 그것은 한국전쟁(1950-1953)과 소련과의 단기 유혈 국경전쟁이다. 동북아시아를 중국의 어떤 다른 확장된 안보지역보다도 중요하게 만드는 것은 중국의 가장 큰 유전을 포함하고 있는 산업의 심장부가 이 지역에 위치하고 있다는 사실이다.

여기에 더하여 폭격 사정거리 내에 있는 북경의 위치와 지역군주 Gao Gang을 진압하기 위한 1954년의 반 Gao Gang 그룹 캠페인을 생각할 때 우리는 중국의 지정학적 사고에 있어서 동북아시아의 위치에 대한 명료한 그림을 그릴 수 있다.

근년에 있어서 중국의 부상은 냉전 이후 동아시아의 안보에 대한 가장 큰 도전으로 받아들여지는 것은 놀랄 일이 못된다. 비록 이번에는 동북아시아보다는 동남아시아에서 더 큰 도전임에도 불구하고 지난 15년동안 중국은 세계에서 제일 빠른 경제 성장을 했다. IMF의 구매력 등급 측정에 의하면 중국은 이미 세계은행의 다변 원조 수혜국이며 일본의 상호원조 수혜국이 되었다. 최근의 성장률이 지속된다면 재래적 측정에 의해서라도 중국은 금세기가 지나면 곧 세계 두번째 경제강국이 되는 것으로 예측되는데 중국과 동아시아와 세계의 정치, 경제에 대한 거의 측정할 수 없는 영향력을 가지게 될 것이다.

1949년의 인민공화국 창설 이래 가장 만족스러운 것으로 중국 관

리들과 정책전문가들에 의한 외부적 안보 환경의 평가에도 불구하고 중국은 군사능력 증가를 가장 빠른 속도와 과단성을 가지고 추진해 왔는데, 특별히 공군력과 해군력에 주력을 두었다. 인민 해방군대의 해군은 21세기에 세계수준의 태평양 세력이 되기 위해 대규모 근대화 임무에 박차를 가해 왔다.

중국의 국방비는 냉전종식 이래 두배가 되었는데 반해 UN 안보이사회에의 모든 다른 상임 이사국들은 군사비가 감소해 왔다. 지난 2년 연속 중국의 국방비는 20% 이상 증가해 왔다. 중국의 국방비는 다음과 같은 지역적 현상을 반영하고 있다. 즉, 동아시아가 지금 세계 최고속 경제성장국가들이며 또한 세계 최고속 군사비 증가국가이기 때문에 냉전종식의 혜택인 평화가 이 지역에는 단순히 지나쳐 버렸다는 것이다.

중국의 군사력 증강에 대한 회의론자들은 미국의 서해안까지 이르는 핵탄두를 발사하는 능력을 가진 새 대륙간 미사일 실험발사가 1995년 5월에 행해짐에 따라 입을 다물었다.

런던의 전략연구소에 따르면 2010년까지 중국은 아시아와 러시아 그리고 미국의 동해안을 공격할 수 있는 능력을 가진 전략 핵무기를 보유하게 될 것인데 이 전략핵무기는 이동 발사대와 지하 격납 설비를 갖춘 5천 내지 8천마일의 사정거리를 가진 50~70개의 대륙간 탄도미사일(ICBM)을 갖추고 있으며 또한 핵탄도 미사일과 비행기 적재능력을 갖춘 3~4대의 차세대 핵연료 잠수함을 갖추게 되며 뿐만 아니라 2~3대의 6만톤급 항공모함을 갖추게 될 것이다.<sup>2)</sup>

천안문 사태와 냉전 종식 이후 구도에 있어서 포효하며 상승하는

용에 대한 점증하는 인식을 가져오게 된 것은 북경이 그 안보행위에 있어서 단호한 일방주의 때문이다. 모택동 사후시대에 있어서 중국은 그 외교정책 행동에 있어서 좀처럼 단정적으로 열광적이지는 않았다.

첫째, 1992년 2월에 있었던 선제공격 즉, Diaoyu Islands, Penghu Islands, Dongsha Islands, Paracel Islands, Spratly Islands와 중화민국에 속하는 다른 섬들에 대한 중국의 주권을 주장한 사건, 둘째로 남지나해에서 무장선 외교를 통한 남쪽 영역확장 시도, 셋째로 냉전이 후 핵실험 일시정지에 대한 거부, 넷째로 1972년의 생화학 무기조약의 서명에도 불구하고 생화학 무기계획을 계속, 다섯째로 미사일 기술 조정제도(MTCR)의 규정에 따라 모든 무기거래는 중단된다고 하는 1994년 10월의 서약에도 불구하고 근래에 중국은 30대의 중국산 M-11 미사일을 파키스탄으로 선적, 여섯째로 1995년 7월에 타이완 해협에서 미사일 실험을 통한 전시적이며 거의 무분별한 힘의 과시와 두번째 미사일 실험을 8월 15일부터 25일 사이에 타이완 북쪽 90마일 동지나 해상에서 실시하기로 예정하고 있다.

이러한 행동들은 중국이 역사적 고충에 대한 예민한 감각을 갖고 있지 않다면 그리고 중국이 그 많은 영토분쟁을 갖고 있지 않고 또한 이웃 국가들에 대한 병합주의적 주장을 갖고 있지 않다면 경고적으로 보이지도 않을 것이며, 또한 중국이 아시아의 가장 덜 만족하는 국가로 보이지도 않을 것이다.

우리가 소위 중국 위협이론에 관하여 듣기 시작하는 것은 동북아시아 지역이 아니라 동남 아시아 지역이다. 동아시아 안보에 대한

의문이 자주 일어나고 또한 지금 ASEAN지역 포럼(ARF) 형태로 제도화하고 다변화된 안보대화를 하기 위한 준비가 되어 있는 곳은 역시 이곳이다. 중국이 ASEAN 국가들을 남지나해에서 중국의 남방확장정책 가운데 남겨두고 가장 약국인 베트남에 모든 공격을 집중할 수 있도록 하는 전통적 지혜는 1995년 2월 8일에 산산히 깨어졌다.

필리핀 사람들을 Palawan섬으로부터 단지 200여 마일 떨어진 곳에 중국 국기가 펄럭이는 것을 보았는데 이는 1982년도에 서명되고 1994년도에 발효된 해양법에 대한 UN의 총회가 승인한 마닐라의 200마일 독점 경제 수역내의 지점인 것이다.

1995년 필리핀에 대한 중국의 공격은 이미 동남아시아 전역에 있어서 전율을 일으켰다. 그리고 이는 북경을 ASEAN의 두 회원국과 직접적인 대치관계에 처하게 했다.

그러나 어떤 다른 외국정책 현안들 보다도 더욱 Spratlys에 대한 중국의 침공은 국내정책의 한 연장이다.<sup>3)</sup>

5대 핵강국가운데에서 오직 중국만이 1992년 10월이후의 핵실험 일시정지를 반대했다. 1995년 5월 15일에 있는 가장 최근의 실험은 일본과 나머지 세계에 대한 계획적인 반발로 보여지는데 이는 북경이 다음과 같은 사실을 동경에 확신시키는 것과 때를 같이 했다. 즉, 중국은 핵실험 반대를 지지하며 NPT 연장을 위한 협정에 조인하고, 핵실험에 대한 궁극적인 제재를 약속하는 4대 핵강국에 가담했다는 사실이다.



이 강극적인 제재 서약은 1주일도 지속되지 못했다. 뉴욕에서 있는 1995년 NPT 회의에서 그 강극적 제재 서약이 성공적이라고 결론지어 전지 4일도 안된 5월 15일에 중국은 핵실험을 했기 때문이다. 이 사실은 또한 프랑스가 1992년 이래 정지되어온 남태평양상의 핵실험을 재개하도록 편리한 구실을 제공했다. 중국은 마치 평양의 비랑끝 외교술을 능가하려 하는 것 처럼 1995년 5월말에 미사일 기술의 제한에 대한 미국과의 계획된 대화를 연기시키고 핵 에너지에 대한 협조도 정지시켰다.

또한 워싱턴측의 대만정책에 대한 비판의 소리가 높은 가운데 미국 관리들의 방문을 연기했다. 1995년 7월에 1주일동안 어업, 해운, 항공 등이 이 지역에서 중단되었는데 이는 중국이 국제적 정당화를 목적으로한 대만의 “유연한 외교”에 대한 무력적인 반대를 보여주기 위하여 대만의 북쪽바다로 6개의 미사일을 실험 발사함으로써 그 군사력을 과시했다.

워싱턴, 동경 그리고 남아시아의 중국주변의 여러나라의 수도에서는 그렇게 단호하고, 부상하는 동아시아에 있어서의 강국을 어떻게 처리할 것인가에 대한 우려가 깊어지고 논쟁이 넓어져 가고 있다. 지난 5년동안 미국의 동아시아 안보전략은 3번 수정되어져 왔는데 이는 1990년, 1992년, 1995년 이었다.

1995년 2월에 발간된 가장 최근의 보고서인 “동아시아 태평양 지역에 대한 미국의 안보전략”은 미국의 주도권 전략을 재 강화하기 위한 것이다. '90년대말까지 이 지역에 탈냉전 시대의 군축계획을 중단시키며(예를 들면, 주로 일본과 남한에 주둔해 있는 약 10만명

의 현재 군사 수준을 일정기간동안 유지하는 것) 이 지역에 있어서 안전핀으로서 미국과 일본과의 양자동맹을 강화시키고 또한 미국의 동맹에 대한 지도력에 대한 보조 수단으로서 지역적 다자간 안보대화 및 제도들을 발전시켜 온 것이다. 이러한 모든 것은 재정적인 비용 대 효과 분석으로 정당화되어 진다.

미 국방차관보 Joseph S. Nye Jr.는 1995년 제출한 보고서에서 다음과 같이 말했다. “사실상 일본과 남한이 제공하는 보조때문에 미국은 미국에서 보다 아시아에 군대를 주둔시키는 것이 비용이 덜 든다.”<sup>4)</sup> 미국의 대 중국 정책이 교전 개념이 아니라 견제 개념이라고 하는 지속적인 주장에도 불구하고 중국요인은 확대되고 있다.

즉, 미국이 중국의 부활에 대하여 양자적 혹은 다자적으로 어떻게 반응하는가 하는 것이 동아시아의 안정과 번영에 결정적으로 중요한 것이다. 물론 북경이 미국을 어떻게 해석할 것인가는 별개의 일이다.

실제로 국제기구안에 있어서 중국에 대한 면책 또는 혜택을 주장하는 압력이 존재하며 또한 중국의 국내적인 적법성 결여를 만회하기 위하여 세계속에서 중국이 강대국이라는 위치를 회복하려는 압력이 있어 왔다.

그러나, 역설적으로 중국의 부활은 중국의 통일성이 급속히 파괴되어질 때 동시에 이루어 진다. 국내의 사회적, 정치적, 인구학적, 환경적 문제들을 약속의 땅을 향한 북경의 행진이 가지고 온 것인데, 이들은 더욱 커져가고 있다. 이러한 관점에서 볼 때 초강대국으로의 중국의 부활은 이미 확립된 정치이론을 제시하는 것보다 더욱 복잡하고 문제가 많다.

천안문 사건후의 중국은 외국에 대하여는 점증하는 공격적인 지역 군사강국으로 나타나고, 동시에 대내적으로는 부패하며 약화되어가는 국가로 나타난다. 어떤 경우에도 중국의 부활은 탈냉전 체제에 있어서 동북아시아의 지정학적, 지리경제학적 현실을 더욱 더 복잡하게 만들었으며 또한, 다양한 해석과 진단과 정책저망이 가능하게 했다.<sup>5)</sup>

부상하는 중국과 부패하는 중국이라는 역설이 어떻게 설명되어질 것이며 또한 중국의 탈냉전시대의 새로운 국제적 전환은 어떻게 설명되어질 것인가에 대한 해답의 일환으로서 혹은 분제의 일환으로서 냉전시대로부터 탈냉전시대의 지역적 및 세계적 질서로의 이전에 있어 깊은 불확실성과 연관이 있다. 분제의 일부는 또한 뒤틀려진 국가 주체성 위기와의도 연관되어 있다.

이는 실제로 모든 주요 강국들이 이제 더 이상 동서 분단에 따라 발생하는 갈등이 존재하지 않는 세계 질서에 적응하려는 노력 가운데 직면하게 되는 난제들이다. 그 과정속에서 대부분의 국가들 즉, 미국, 중국, 러시아, 일본, 한국 등의 외교정책은 그들의 국내정치를 반영하게 됨에 따라 점점 혼란되어 왔다.

동서 갈등의 해소는 외부적 요인들(예를 들면, 세계시장의 경쟁성)이 국내의 특정이의 단체가 국가의 외교정책 수립과 집행과정 에 있어서 더욱 적극적으로 간섭할 때, 국내 정치에 영향을 쉽게 미치도록 해 준다. 대체로 신흥 동북아시아의 질서수립이 불확실한 이유는 이 지역에 있어서 주요 강국들이 정책을 국내화시키고 시장 화시켜 가기 때문이다.

세계 전체와 특히 동북 아시아를 안전하게 만들고 대내적 계획과 구조적 재조정을 가능하게 만드는 작업은 장래에 있어 러시아의 외교 정책에 있어서 주된 도전으로 남아 있을 것이다. 러시아는 다양한 외교정책 이슈에 대해서 번덕을 부려왔는데 특히 NATO 확장문제 및 북한의 핵문제 등이다.

이러한 번덕은 대체로 러시아가 국내의 위기 상황들에 연계되어 있기 때문이다. 현재 미중관계는 위기에 처해 있고, 중러 관계는 호전되고 있는데 이는 워싱턴과 북경과 모스크바에서의 국내 정치가 변화하고 역동하는데 이를 자가충전식으로 반영하여 주고 있다. 중국의 단호한 태도는 워싱턴에 있어서 이상 기류를 불러일으키고 이는 또한 새로운 견제 정책을 요구하게 만들었다. 이러한 정책은 많은 이슈에 대한 미중 갈등의 악순환을 넓게 그리고 깊게 하고 있다. 그러한 이슈 중에는 인권, 지적 소유권, 무기 판매, 다자 안보대화 등이 포함된다.

## II. 중·러의 새 동반자 관계

소련의 붕괴에 따라 중·러 관계에서 주목할 만 것은 술한 급회전과 U턴이 아니라, 그 두나라가 어느 일방을 안보에 대한 위협으로 간주하지 않고 최소한 단기적 혹은 중기적으로 상호 이익이 되는 동반관계로 되어 오면서 양국내의 소요에도 불구하고 그 관계가 유지되어 왔다는 점이다. 과열되어 가던 국경분쟁은 소련측의 양보로 대체적으로 해결됐다.

전 소련 국경은 4개의 신생 중앙아시아 국가들 사이에 분할되었는데 3,605km의 중·러 국경은 아직도 세계에서 제일 긴 국경으로 남아 있는데, 이는 상호 이익을 주는 상업동맹으로 전환되었다.

모스크바와 북경 공히 불불교환 무역을 전환하여 주요 공사와 민간회사를 통한 화폐무역체제를 열망하는 것처럼 보였다. 무역은 1994년 51억달러로부터 1년뒤에는 100억달러로 곧 증가될 것으로 기대된다.

역설처럼 들리겠지만, 중국과 러시아는 지금 영거주춤 균형상태를 유지하고 있는데 이는 이 지역에서의 장기적 평화를 확보하기 위한 일환으로 이윤이 있는 공생관계를 형성하기 위한 것이다.

1992년 12월에 러시아 대통령 엘친은 북경을 방문하고 긴 내용의 합의서에 중국 국가주석과 함께 서명했는데 이 안에는 중·러 국경을 부분적으로 무장해제한다는 합의도 포함되어 있다. 구소련과 러시아는 중국이 그 북부지역에 있어서 500,000명 이상의 군대를 200,000명 이하로 감축시킴에 따라 이 지역에 군대숫자를 서서히 감소시켰다.

1992년 6월에 마지막으로 잔류하는 전투병력은 외몽고로부터 철수했다(이 병력은 1960년대에 65,000명이었다).

1990년 3월이래 중국은 러시아와의 접경으로부터 25개 사단을 철수했으며 5개 사단 병력만을 남겼는데 이는 중·소 분쟁이 한창일 때의 1/6에 불과한 것이다. 1993년 11월에 북경과 모스크바는 5년 시한의 갱신 가능한 군사협정을 조인했는데 이는 병참, 인사, 훈련, 정보, 합동군사 훈련 등의 영역에서 자세한 군사협조 계획을 언별

로 제시해 주기 위한 것이다.

1949년 이후 처음으로, 3대의 중국전함인 1994년 5월에 블라디보스톡에 입항요청을 했다. 강택민 주석이 1994년 9월 37년만에 국가원수로서는 처음으로 모스크바를 공식방문했는데 이때 엘친과 강택민은 군사력, 특히 핵무기를 서로 사용하지 않기로 서명했다.

탈냉전시대에 중·러 관계가 괄목할 만하게 그리고 기대하지 않았던 수준으로 변환함에 따라 중국과 러시아의 국내정치에서 반미주의가 발생한 것이다. 중앙군사위원회의 비밀보고서에 의하면, 러시아와 다른 전 소연방공화국들 사이의 강한 군사적 협조는 군사기술에 대한 서방의 무역제한을 깨뜨리는 전제조건이 된다.<sup>7)</sup>

1993년 4월, 정치국의 상임고문인 Liu Huaging은 50명의 고위공무원을 동원하여 반미 청원서를 제출한 것으로 보고된 바 있다. 이 보고서는 쌍무무역을 얻는 조건으로 국가대 국가의 원칙적인 기준을 포기하는 것을 강력히 반대한다는 내용이다.<sup>8)</sup>

“중국군대는 다음 전쟁을 이길 수 있는가”라는 제목의 한 조그만 책에서 미국은 장래 전쟁 시나리오에서 주된 적으로 명백히 드러난다. 1993년 9월초에 두건의 극비문서에서 미국의 패권주의가 중국을 굴복시키고 다른 아시아 국가들의 내정에 간섭하는 것을 막기 위한 새 전략으로서 러시아와의 새로운 관계정립의 중요성이 강조되었다.<sup>9)</sup>

1992년 중반에 이르러, 러시아의 외교정책은 또한 서방과의 관계에 대한 경비 분석을 고통스럽게 하게 하였다. 페레스트로이카 기간동안 중국에 대한 재검토를 하게 되었고, 이로 말미암아 러시아

의 군산 복합체(중국과 무기거래로 이익을 냄)와 무역상사들로부터 오는 목소리 높은 지지세력을 가진 친중국 경향이 생기게 되었다. 국수주의적 지식인들조차도 중국을 미국의 패권주의에 대한 견제로 보게 되었다.

두명의 러시아 학자가 표현했듯이, 서방과의 환상을 깨고 동시에 모스크바의 보수파들을 강화시킴으로써 러시아의 국제적 위상을 향상시키기 위해서 중국 카드를 쓰게 되었다.<sup>10)</sup> 결과적으로 모스크바는 대서양주의적 이상정책으로부터 유라시아적 현실정책으로 전환하게 되었다. 핵기술과 발전소를 이란에 팔도록 미국이 북경과 모스크바에 가한 최근의 압력은 단지 새 중·러 관계를 강화시켜 줄 뿐이다.

### Ⅲ. 탈냉전 시대의 재정의

3극 시대가 막을 내리고 소련의 붕괴로 냉전이 끝났으며 걸프전이 발발했고, 또 명백하고 현존하는 위협이 있는 새 세계 질서에 직면한 상황에서 1992년 후반에 개최된 제14차 당대회는 국제기구의 구조적 현실에 관한 손익계산 방식의 토론을 종식시켰다.

다극체제 보다, 정확히 말해서 힘의 분산 과정으로서의 다극화는 새로운 각도에서 그 골격이 이루어 졌는데, 이는 만약에 세계가 양극체제였다면 현실적으로 주어질 수 있었던 것 보다 훨씬 많은 지정학적 그리고 지리경제적 운신의 폭을 중국에 안겨주었다. 세 외교정책 노선은 중국의 강택민이 당대회에 제출한 정치 보고서에서

표현된대로 포괄적 국력노선으로 특정지어졌다.

그러나 지역 및 세계 질서에 대한 중국의 정의가 상황에 따라 변화함에도 불구하고 바깥세계를 필연적 갈등관계로 보는 근본적 현실정책 시각이 그 핵심에 있어 왔다.

힘의 정치에 대한 습관적이고도 의례적인 공격에도 불구하고, 지리경제학적 중력의 핵심부가 유럽으로 부터 아·태 지역으로 이전했음에도 불구하고 여전히 중국은 변화하는 국제상황을 힘의 균형이라고 하는 개념안에서 정의하고 있다.<sup>12)</sup> 다극화하고 있는 세계는 아·태지역에 새로운 지정학적 질서를 가져오는 것으로 보이며, 동시에 새로운 지역적 상황에 힘의 정치에 대한 경쟁관계도 아울러 초래하는 것으로 보인다.

장기간의 냉전시대는 중국으로 하여금 아·태 지역을 넘어서 그 힘을 발휘하도록 도움이 되는 반면, 또한 중국시장이라고 하는 유혹은 아주 최근에 와서 탈냉전시대의 세력게임의 균형에 대한 새로운 중국 카드로 아·태 지역을 넘어서 등장해 왔다.

결프전쟁이 발발했을 때 중국의 군대는 팔에 또 하나의 주요한 주사를 맞은 것 같다. 중국군대는 가능성이 있으면서도 바람직한 것으로 보이는 새 임무를 맞이하게 되었는데 이는 수일내에 끝나는 제한 전쟁에서 승리할 수 있는 신속하고 결정적이며 첨단기술로 무장된 군사력을 키우는 임무인 것이다. 분명히 아·태지역에 있어서의 힘의 공백은 피해야 할 위협이거나 혹은 지역 또는 전 세계적 갈등처리 장치를 통해서 해결되어지는 그러한 일은 아닌 것이다.

오히려 일방적으로 이용되어질 수 있는 기회인 것이다. 마치 남



지나해역에서의 무장보트 외교를 정당화 하려고 하는 것처럼, 중국은 지역분쟁의 해결이 모든 나라에 있어서 군사적 근대화와 주된 목표라고 주장하고 있다. 소련의 붕괴와 동아시아에 있어서의 군사력 철수는 필리핀에 있어서의 미군의 해군기지 해체와 맞물려 있는데 이는 자원이 풍부하고 전략적인 지역에 대한 힘의 공백을 메꾸려는 선제공격의 기회를 제공하는 것이다.

만약에 미국의 해군이 필리핀기지를 여전히 유지하고 있었다면 중국이 Mischief Reef에 대한 필리핀공격을 감행하지는 않았을 것으로 보인다.

동시에 새 세계질서에 대한 전 세계적 토론은, 급격한 변화의 과정속에서 보다 유리한 위치로 나아갈려고 노력하는 각각의 주요 국가들의 신흥 Darwinism적인 세력다툼을 상징한다고 말해진다. 1993년 11월 시애틀에서 개최된 APEC 회의에서 클린턴 대통령이 주창한 신테평양 공동체는 아·태지역에 있어서의 미국의 경제적·군사적 주도권을 유지할려는 또 하나의 다변적 접근이라고 보여진다. 중국의 중앙 군사위원회 부위원장 Liu Huaging은 미국의 다변적 협력 주장을 미국의 패권주의에 대한 대응품으로 간주했으며 또한 중국은 미국을 국제경찰로 인정하지 않는다고 했다.<sup>13)</sup>

아직도 중국의 정책 전문가들의 임무는 아·태지역의 안보와 협조를 위해서는 강력한 중국이 꼭 필요 전제조건이라는 개념을 선전하는 일이다. 중국이 위협이라는 이론과 한편으로 ASEAN에 있어서 동아시아의 다자적 안보대화의 당위론적 주도권이 비등하는 가운데에서 중국은 1992년에 들어서면서 그들의 독단적 노선을 약간

단화하기 시작했다.

한편 중국은 유럽의 OSC(Organization for Security and Cooperation)와 같은 통합다자안보장치를 해체하면서, 다소 러시아 노선을 따르는 제안을 했다. 즉 관련문제들을 상담하고 교류 및 상호신뢰를 강화하기 위한 목적으로 양자적, 하부기관적, 지역적 복합 채널을 가진 다층적인 안보대화 장치를 서서히 만들어야 된다는 것이다.<sup>14)</sup>

한 중국학자에 따르면 중국은 다양한 양자적 평화협상 및 대화를 개방함과 동시에 한편으로 적절한 다자간 활동을 모색하며 복합적인 형태·단계·채널을 통한 대화를 통해 이해와 신뢰를 증가시켜야 한다고 주장했다. 그러나 ARF회의가 시작된 1994년 7월 중국은 중국의 비중을 빌미로 Spratly 군도 문제를 의제에서 삭제시켰다.

1991년 봄, 세계질서에 대한 개념은 비로소 중국에서 심각하게 받아들여지기 시작했다. 그러나 여전히 온갖 부정적인 의미에 묶여진 채로 고려되기 시작했다.

새 세계질서를 원하는 부시 대통령은 중국 대토론을 불러일으켰는데 이는 중국 역사상 처음으로 새 세계질서에 대한 대규모의 실용주의적 비난을 가져왔다.

서방세계가 중국시장으로 미친듯이 밀려들어옴과 동시에 중국은 경제적·군사적 세력을 증강시켰는데, 아·태 지역 및 서방세계에 대한 중국의 향후 10년간의 외교정책을 이끌어 줄 전세계적 새 청사진이 1994년말에 등장했다.

보고에 의하면 외교관, 군사 전문가 및 자연과학자들로 구성된

팀을 구성하고 이를 강택민 주석과 이봉 총리가 직접 감독하여 “북경의 새 세계질서”라고 하는 제목의 주요 외교정책문서를 작성했다.<sup>16)</sup> 이 전세계적 청사진에서 북경은 새 세계질서의 아시아 중심 전략을 제시하고 있으며 또한 이는 모택동의 동풍이 서풍을 제압한다라고 하는 사상의 재발굴인데 실제로 동아시아의 지정학적·지리경제학적 요소들을 감안하여 미국의 패권주의에 대항하여 가장 광범위하고도 가능한 동아시아 분화·경제적 연합전선을 결성하기 위한 것이다.

아시아적 가치와 전통(유교적 권위주의 정치문화)<sup>17)</sup>과 집중하는 동아시아의 경제적 영향력을 바탕으로 하고 동서간 사이에 일어나고 있는 경제 및 환경문제에 대한 토론을 이용하여, 북경은 아시아의 아웃들, 즉 싱가포르, 말레이시아, 태국, 인도네시아, 한국 및 일본을 지배하고 흡수하려고 하는데 이는 세계질서에 관련된 의제들인, 전쟁과 평화, 경제적 균등 및 안녕, 인권, 사회정의 그리고 탈냉전 시대 정치에 있어서의 환경 등에 대해서 서방이 그들의 규범과 가치들을 도입시키려는 의도를 봉쇄하기 위한 것이다. 내부적 문서들과 실제행동으로 미루어 볼때 북경은 그 주체성과 역할을 지배적인 아시아의 강국으로 투영시킴을 단호함을 명백히 해 주었다.

탈냉전시대의 국제정세에 대한 러시아의 개념규정을 이해하기 위한 출발점은 국내정치를 우선 인지하는 것이다. 소련연방이 외교정책의 성공에도 불구하고 붕괴했을 때, 국내정치에 있어서도 강하고 동시에 세계정치에 있어서 초강대국이 될 수 있었던 신화도 붕괴했다. 갑작스런 구소련의 제3세계화로 인해서, 엘친의 러시아는 흔히

강국으로 잘못 알려진 다민족 제국인데, 외부적 환경을 안전하게 하고 국내의 경제적 개혁과 구조의 재편을 용이하게 해 준다는 의미에서의 외교정책에 대한 핵심적 도전을 재정의했다.

러시아는 그 핵심부에서 공산주의의 붕괴가 일어남에 따라 보다 결정적인 전환이 일어났는데 러시아의 외교정책을 추진해 나가는 주세력이 이념에서 국익으로 옮겨갔다는 것이다. 처음부터 러시아의 외교정책 팀은 두 그룹의 사상 집단으로 갈라졌다. 즉, 대서양주의와 유라시아주의였다. 이들중 전자가 후자보다 위에 있었다. 1992년 중반까지 러시아의 외교정책은 국내정치에서 보수주의적 국수주의자들의 영향력이 증가함에 따라 대서양주의에서 유라시아주의로 이전되기 시작했다.

1993년초 옐친 정부가 외교정책개념을 채택함에 따라 러시아 외교정책은 방향과 우선순위가 재조정되었으며, 실제로 고르바초프의 이상정책으로부터 옐친의 현실정책으로 주요변화를 가져왔다. 주된 외교정책 도전과 임무는 다음과 같이 재정의되었다.

첫째로, 러시아의 핵심국익은 구소련으로부터 새롭게 독립한 국가들과 새 관계를 발전시키며, 이 지역에 대한 전략적 주도권을 재탈환하는 방법의 일환으로 동·중부 유럽과의 관계는 덜 강조하는데 있다. 둘째로, 러시아의 주요한 경제 전략적 이익은 중국을 포함한 동아시아 및 남아시아 접경에 평화와 안정을 위한 안전벨트를 형성하는 것이다. 이는 외부적 환경을 국내정치에 맞게 바꾸어 주며 또한 러시아의 극동지역을 아·태지역의 역동적인 경제권으로 연결시켜주는 방법이 되는 것이다.

간단히 말해서, 러시아의 동북아시아 정책은 국내정치를 위하여 평화스럽고 안정된 외부적 환경을 확보시키며, 이 지역의 지도적 경제강국들(일본, 중국, 한국)과 안정된 우호관계를 수립하고, 동북아시아에 있어서 거대강국들의 게임을 여러 복합적인 게임으로 되돌리는 것이다.<sup>18)</sup>

이 모든 것은 러시아의 외교정책이 러시아의 능력과 기여도 사이를 보다 잘 맞추어 나가기 위해서 근린 외교로 후퇴함에 따라 전세계적 무대의 시대는 끝났다는 것을 말하는 것이다.

#### IV. 한반도에서의 중·러의 현실정치

중·소 갈등이 종식되었을 때, 세계정치에 있어서 전략적 삼각관계의 논리와 분단 한국에서의 중·소경쟁도 역시 종식되었다. 그러나 현 술을 세 잔에 담듯이 중국의 한국정책은 변화하는 국내의 지역적 그리고 세계 상황들에 따른 현실정치적 논리에 항상 적용되는 세력 균형전략 그 자체이다.

그러면 무엇이 과연 중국대외정책에 있어서 한반도의 지정학적 논리인가? 세가지 주된 목표가 한반도에 대한 중국의 정책을 보여주고 선도한다.

첫째, 한반도는 중국안보에 중요한 전략적 완충지대로 여겨지며 이 동북아시아의 지정학적 교차로에서 평화와 안정 이상으로 중요한 것은 없다. 동시에 한반도는 새로운 동북아시아 질서를 형성하는데 있어서의 불가분한 중국의 역할을 표출시키고 있다.

둘째, 동아시아의 네 호랑이중의 하나로서 남한은 동아시아의 특성들을 지닌(즉, 정부주도의 자본주의적 개발모델) 실현가능한 개발모델일 뿐 아니라 나아가 중국의 근대화 추진정책에 대한 추가의 자원이다.

더욱이 남한은 미국의 경제적 압력에 대처하거나 심지어 동아시아에서 일본의 경제적 헤게모니를 저지하는데 동반되어야 할 잠재국가로 점차로 여겨지고 있다.

셋째, 중국은 한국이 분단되었거나 통일이 되었든, 사회주의 국가이며 다민족 제국인 중국의 적법성에 대해 어떤 정치적 그리고 외교적 도전도 제기하지 않기를 원하고 있다.

이러한 관점에서 보아 두개의 한국은 기회와 동시에 문제점들을 제공했다. 중국은 단계적으로 한국에 대한 정책을 법적으로 단일한국과, 사실상의 두개 한국정책에서 법적 및 사실상의 두개 한국, 두개의 한국정책으로 변화시켜 왔다. 중국의 한국정책은 현실주의적 최대·최소 전략(다차원적으로 정의된 국익을 최대화하고 거대세력으로서의 비용과 책임들을 최소화하는 전략)에 의해 지도되어지고 있다.

이런 실리주의적 정책추구에서, 북경은 다양한 문제영역에서 개별적인 동시에 보완적인 우선순위를 강조하는 접근법을 취해왔다. 서울과 공식적인 외교관계를 열었음에도 불구하고, 남한과의 새로운 지리경제적 유대를 증진하는 동시에 북한과의 전통적인 지리전략적 유대를 강화하고 있다. 북경은 모스크바를 자국의 한국정책을 유지하거나 수정하는데 제반 한계를 시험하는 시험풍선(trial balloon)

으로서 주사하고 있다.

보도에 의하면 등소평에 의해 이루어진 1992년 9월의 대한민국의 인정과 완전한 외교관계 수립의 중요한 결정은 중국의 대외정책의 우선과제가 이데올로기에서 현실주의 정치로 변화되고 있음을 잘 보여준다. 이 사실은 외교부장 전기침의 중국 공산당 중앙외무국에 대한 비밀보고에서 보다 명백해 진다. 서울과의 완전한 관계정상화는 일석사조의 다양한 효과를 가져올 것이라고 전기침이 주장했다고 전해진다.

이런 외교적 조치는 (1) 대만의 외교적 고립을 심화시키고 (2) 서울측과 북경의 경제적 협력을 강화할 것이며 (3) 원조에 대한 평양의 끊임없는 요구를 감소시키고 (4) 불공정무역관행에 대한 미국측의 'Super 301조' 공세를 무력화하는 북경측의 협상능력을 강화한다는 것이다.<sup>19)</sup>

북경이 평양측의 단일한국 주장에 대한 지지를 철회하고 서울측의 유엔가입을 비호하지 않았던 1991년 중반에 중국의 대한정책에 큰 변화가 있었다는 것은 명백히 보인다. 유엔안보이사회가 한국회원문제에 대한 무바콘강을 마침내 건너는데 불과 5분을 소모했던 1991년 8월 8일 이 획기적인 사건이 일어났다.

아무런 토론도 없이 안보이사회는 북한과 대한민국의 유엔회원신청에 관한 신규멤버가입위원회의 보고서를 만장일치로 채택했다. 분명히 이 조치에는 대중의 눈에 비춘 것 이상의 것이 있었다. 안보이사회는 조치의 간결성은 두개의 개별적 회원신청을 하나로 묶어 안보이사회 5개국이 받아들여도록 가능케 한 모스크바측의 리드

소련의 결정 또한 일반적으로는 남북대화에 그리고 특히 평양의 국제적 행태에 중대하고도 배려독스한 결과를 가져왔다. 1971~1972년의 중미화합관계와 같이 1990년의 서울~모스크바 관계 정상화는 평양측의 사회주의자의 배반이라는 초기의 격렬한 반응에도 불구하고 1991년말과 1992년초의 일련의 역사적인 합의에 이르게 되는 국무총리 차원에서의 남북간 대화체계의 주된 촉매였음이 증명됐다.

그러나 중소경쟁의 종식은 특히 모스크바와 북한과의 동맹관계 종식과, 모스크바의 대북한 영향력을 상당히 약화시키고 있어 북한의 안보차원의 고민을 증대시켰다. 모스크바~서울간 관계 정상화는 2년후의 북경~서울관계 정상화보다 더욱 평양을 궁지로 몰아워싱턴, 북경 그리고 모스크바의 관심을 이끌 수 있는 유일한 길로서 핵보유를 통해서 동북아시아 지역의 평화와 안정을 파괴할 수 있는 능력을 보유하고 있음을 과시하려고 했다.

북한의 1993~1994년간 핵문제에 대한 벼랑끝 전술은 중국에게 위협으로써 동시에 기회로서 다가왔다. 여기서 다시 쌍방주의가 예기치 못했던 약간의 결과들을 가져오면서 다자주의에 우위를 보였다. 북경측은 한반도 비핵화를 습관적으로 주창하면서도 한반도의 핵문제는 북한을 일방으로 하고 다른 일방으로는 미국, 국제원자력기구(IAEA), 그리고 남한간의 직접적이고 배타적인 문제라고 주장한다. 환원하면, 중국의 문제가 아니라는 것이다. 동시에 중국의무장관 전기침은 중국정부가 경제제재에 반대할 뿐만 아니라 IAEA에서나 유엔안보이사회에서 이 문제를 거론하는 것조차도 반대한다고



분명히 했다.

경제제재와 미국의 해게모니는 천안문사태 이후의 중국외교정책에서 동일한 의미로 여겨지고 있다. 국제적 제재가 만약 사회주의 동맹과 이웃을 굴복시키는데 성공한다면 핵무장 통제와 핵무기 해제 문제들에 대하여 중국 자신이 취해온 변덕스러운 행태에 대한 판도라의 상자를 열 수 있다고 우려한다. 뿐만 아니라 중국의 북방 정책은 또 다른 사회주의 정권이 붕괴하는 것이나 자국내 그리고 지역적 안정에 재앙적인 의미(중국의 허술한 변경에서의 이미 통제 불가능한 유동인구에 홍수로 인한 난민들이 유입됨을 포함하는)를 가진 혼란이나 전쟁을 방관하지 않겠다고 결정한 것처럼 보인다.

평양을 포기하는 것은 소련의 동맹을 성급하게 포기함으로써 뿐만 한국의 정치역학에 미칠 수 있는 영향력을 잃어버리는 실수를 되풀이 하는 것이라고 생각한다.

모순적으로 평양측이 처음부터 추구하고 있었던 미국과의 직접적인 쌍방 대면과 협상을 얻게 하였던 것은 유엔안보이사회의 모든 제재결의안 초안에 대한 중국의 비토권 발동의 위협이었다. 그 결과 북한과 미국간의 일련의 고위회담들이 뉴욕과 제네바에서 열렸으며 1994년 6월의 핵위기의 정점에서 이루어졌던 카터 전미대통령의 외교로 초기의 교착상태를 벗어나 1994년 10월 21일 기념비적인 합의가 도출되어 졌다. 마치 이 돌파구적 사전에 대한 제일공로 자임을 인정받으려는 듯이 중국은 카터의 성공스런 중재를 대화가 대치보다 우월하다는 것을 보여주었다고 칭송했다.<sup>24)</sup>

이 문제가 미국과 북한과의 양자간 협상을 통해서만 해결되어 질

수 있다는 북경측의 주장의 유효성을 확인한 것으로 제네바 합의를 볼 수 있다는 주장에는 일리가 있다. 북경측이 집하고 있는 유리한 입장에서는 제네바 합의를 통해 경제적 상황을 개선하고 김정일 정권의 합법성을 강화하며 나아가 정치적 안정성 유지의 전망을 개선하는 데 대한, 기회의 창(window of opportunity)을 여는 것처럼 보여진다. 나아가 이 합의는 남북간의 위협스러운 세력불균형을 어느 정도 교정할 것이다. 마찬가지로 제네바 합의의 완전한 이행은 한반도의 평화와 안정에 필수적이며 또 중국의 국가안보적 이익에도 중요하다고 간주된다.<sup>25)</sup>

중재자로서의 영향력을 최대화하는 것과는 별도로 북경측의 시각에서 최대의 위협은 전략적 완충지대에 있는 후진 사회주의 동맹이 제2차 한국전쟁을 반발한다거나 경제제제가 성공하여 중국의 내정에 심각한 정치적, 경제적 그리고 사회적 결과를 가져올 수 있는 북쪽 변경의 사회주의 정권의 붕괴가 일어날 수 있다는 것이다. 중국의 도움으로 평양은 제재조치가 전쟁포고로 간주될 것이며 그러한 조치는 모든 당사자들에게 아무런 득이 없을 것임을 전세계에 보여주었다.

평양측의 확고한 결의는 이 돌파구적 사건이 북경측의 장막 뒤에서의 활동과 관련된다는 주장마저 반박하며 “미국과의 회담을 독자적으로 열었으며 북한과 미국간의 합의사항의 채택은 타인의 영향력에서 나온 것이 아니라 우리의 독립적인 외교정책의 산물이며 마침내 미국이 우리의 주장을 받아들여게 했다.”<sup>26)</sup>고 주장했다.

지난 2년간의 미중관계가 악화됨에 따라, 북경은 현실정치적 시

각에서 한반도 상황을 조명하게 되었다. “한반도 문제는 더이상 단순히 남북한간의 것이 아니며 북한 핵문제에 대한 미국과 중국의 입장의 차이는 본질적으로 한반도에서 두 국가간의 전략적 힘 겨루기이다”<sup>27)</sup>라고 한 익명의 중국 전문가는 밝히고 있다.

또 다른 중국 국제관련 학자는 “한 특정세력이 이 지역을 지배하는 것을 방지하기 위해서 그리고 미·일·중 또는 미·러·중 삼각관계에서 이상적인 균형자가 되기 위해서 중국이 미국·일본 그리고 러시아간에 균형을 유지하는 것이 바람직하므로 중국은 미국·일본 그리고 러시아간의 갈등에 대해서 중립적 자세를 취하고 있다”<sup>28)</sup>라고 주장하였다.

마찬가지로 1995년 6월 13일의 팔라렘푸르 합의도 헤게모니적인 관점에서 조명된다. 미국은 궁극적으로는 남북한간의 문제인 북한의 핵문제에 대한 논란에서 약간의 기여를 하고도 외교적·경제적 및 군사적으로 많은 것을 얻었다.

미국은 일면으로 북한의 핵개발을 저지하는 한편 동시에 자신의 영향력을 한반도의 남쪽으로부터 북쪽으로 넓힐 수 있게 되어 극동에서의 자신의 입지를 강화하게 되었다.<sup>29)</sup>

북경과 대한민국간의 외교관계 수립은 중국과 북한간의 군사적 그리고 전략적 유대에 거의 영향을 주지 못했으며, 양국간 군사대표단의 방문은 여전히 계속되고 그리고 1961년의 중국·북한 동맹 조약이 여전히 불변인 채로 남아있다. 아직도 북한은 중국의 불가결한 전략적 방패인 것이다.

이홍구 국무총리는 1995년 5월의 공식적인 북경방문동안 중국이

북한을 설득하여 기존 핵연감속로의 대체로 남한의 경수로 모델을 받아들일도록 돕겠다는 이봉 총리의 확답을 얻는데 실패했으며 중국은 KEDO에 가입하거나 참여하는 것을 거부하고 있다. 대신에 강택민 주석은 이홍구 국무총리에게 과거의 일본 군국주의의 희생자인 한국과 중국이 냉전이후의 일본의 부상에 함께 대처하기를 촉구했다.<sup>30)</sup>

러시아의 핵확산방지정책은 변화하는 국내적, 지역적 그리고 국제적 상황 논리에 따라 변화되는 균형조절의 행위가 이어져 왔다. 심지어 냉전 동안에도 핵확산방지는 미·소 두 초강대국이 공포와 희망을 공유했던 하나의 이유였다. 핵확산방지조약(NPT)이 1968년에 체결되고 1970년에 실행된 미국과 소련이 유엔총회에 제출했던 수정된 초안 조약의 최후 산물이었다. 간단히 말해 미·소 두 초강대국은(후에 영국이 가입함) 완성된 핵확산방지의 주된 건설자로 작용했다.

나아가 이 두 강대국은 남북한의 핵보유를 저지하기 위해 협력했다. 미국의 압력때문에 한국은 미국의 핵우산하에 들어간다는 보장하에서 핵무기개발계획을 포기해야 했다. 또한 영변에 핵무기개발능력이 가능한 원자로가 건설되고 있었음을 발견했을 때, 워싱턴은 북한이 NPT를 조인하도록 모스크바에 압력을 가했다. 소련의 압력으로 평양측으로 하여금 1985년 12월 12일 NPT에 가입하게 되었다.<sup>31)</sup>

그러나 근래의 한반도에서의 핵 위기는 러시아에 딜레마를 가져다 주었다. 미국의 제재외교에 너무 쉽게 굴복함으로써 나오는 국

내정치적 결과들과 수평적 핵확산에 대해 미약한 조치를 취함으로써 나오는 지리전략적 결과들을 두려워한 엘친정부는 상황에 대처하여 흔들렸다. 러시아의 고위 관료들은 북한이 아무런 핵무기나 핵무기제조에 필요한 정제된 플루토늄을 지니고 있지 않으며, 단지 진보된 핵기술만을 가지고 있거나 북한 핵개발 프로그램은 엄청난 비용과 소련 지원의 중단때문에 동결되었다<sup>32)</sup>고 주장하였다.

러시아 외무장관인 코지레프는 북한이 핵무기를 가지고 있지 않으며 핵무기를 개발하는 데에는 3~7년이 걸릴 것이라고 주저없이 발표했다.<sup>33)</sup>

1990년 소련은 남한과 외교관계를 수립했는데 이는 의도하지 않았던 한 결과로서 평양이 남한과의 경쟁에 가장 효과적인 핵을 개발할 결정을 하도록 했다는 것이다.<sup>34)</sup>

북한에 대한 러시아의 지지가 사라지고 사실상 러시아의 핵우산의 제거됨에 따라 핵 옵션은 선택의 문제가 아니라 필요성의 문제로 되었다. 북한의 외교부장이 1990년 9월 성명을 발표, 효율적인 대체 전략으로서 핵을 선택한다는 것을 명백히 하였다. 즉, 만약 모스크바와 서울간의 외교관계가 수립된다면 소·북한의 맹방조약은 끝나게 될 것이고 북한은 맹방에 의존했던 대신에 어떤 무기를 개발할 조치를 취하는 수밖에 다른 선택이 없다는 것이다.<sup>35)</sup> 소련의 외무장관 세바르드나제가 북한의 지도자에게 장차 남한과의 외교관계 수립을 알리러 1990년 9월초에 평양을 공식방문했을 때, 그는 북한측으로부터 그러한 배신은 평양으로 하여금 단지 핵을 개발케 할 뿐이라고 들었다.<sup>36)</sup> 이와 같은 맥락에서 핵문제에 대한 러시아

의 어떠한 압력도 북한이 35억불의 빚을 소련에 변제하지 않을 것 이라는 경고를 초래할 뿐이다.<sup>37)</sup>

점증하는 긴장과 체제붕괴를 가져올지도 모를 국제적 제재의 가 능성이 있게 되자, 1994년의 엘친 행정부는 1961년의 상호안보협약 에 따라 북한을 군사적으로 지지함으로써 그 의무를 다할 것이라고 선언하였다. 이는 한편으로 북한이 도발없이 공격받는 경우이고 또 한편으로는 이 문제를 해결하기 위하여 중국, 일본, 러시아, 미국 두 한국 UN과 IAEA과 관련하여 다변적인 국제회의를 소집하는 아이 디어를 내었다.<sup>38)</sup>

러시아는 중국의 양자 접근방식으로부터 고립되고 미국의 패권주 의적 제재외교에 의해서 밀려난 상태였기 때문에 게임 내부로 돌아 갈려고 시도하고 있었다. 워싱턴은 다변적 회의를 제안한 러시아를 분열을 조장한다는 이유로 거부했으며 북경은 그 제안을 이미 선언 한 당 노선에서 이탈된 것으로 간주, 이를 무시했다. 1994년 6월 핵 문제가 제언되었을 때, 평양의 대표가 IAEA로부터 철수했고 엘친 대통령은 다시 한번 8강 회의를 부활시켰으며 냉각기간을 제공하기 위해서 최소한 8강 자문회의체라도 만들자고 주장했다. 북경은 이 번에는 조금 더 긍정적으로 반응하면서 그 제안을 심각하게 고려해 보겠다고 했으나 워싱턴은 이를 무시했다.

여기서 아이러니는 전직 대통령 카터가 개인적으로 왕복외교를 발임으로써 냉각기간을 제공하게 되었고 따라서 엘친이 제안한 내 용을 처리해 버렸다. 동시에 러시아가 자진하여 강대국으로서 한반 도에 있어서의 다원적인 핵게임에 들어갈려고 하는 것은 중국 및

일본과 더불어 한반도에 있어서의 지리전략적인 균형매체로서의 러시아의 전통적 역할을 재현하겠다는 것이며 또한 러시아가 평양에 대한 신뢰와 영향력을 희생한 대신 남한에 그들이 가진 모든 것을 쏟아부어 버린 중대한 전략적 실수를 범했다는 것을 자각함으로써 러시아가 한반도의 핵문제에 개입하게 된 것이다.

어떠한 경우에도 제네바 협정은 모스크바가 어떤 행동을 취할 수 있는 기회를 열어 준 것으로 보인다. 모스크바는 모든 반대에도 불구하고 자기들의 경수로 기술이 북한에 더욱 적합하다고 주장했다. 그러한 주장이 벽에 부딪혔을 때 외무차관 파노프가 다음과 같이 경고했다.

즉, 러시아가 뒤에서 핵문제 해결에 어느 정도 공헌했다는 것을 지적하면서 러시아가 일역을 담당하지 않고는 북한의 핵문제를 완전히 해결하기가 어렵다는 것이다.<sup>39)</sup> 북경과는 달리 모스크바는 1995년 8월초 뉴욕에서 열리는 KEDO의 첫번째 회의에 참석하기로 결국에는 결정했다.

러시아·남한 관계에서 가장 이견이 많은 문제는 1961년의 모스크바·평양간 상호원조 조약, 특히 이 조약 제1조<sup>40)</sup>를 유지할 지, 수정할 지 혹은 폐지해야 되는 것인가 하는 것이다. 러시아의 외교정책이 1992년 중반 보수주의자 및 국수주의자들로부터 비판을 받자, 모스크바는 조약을 폐지하지 않을 것을 선언했다. 조약을 폐지하라는 서울측의 모스크바에 대한 강한 압력을 거칠게 비판하고, 1992년 7월에 러시아의 외무장관이 공개적으로 선언하기를 “러시아가 다른 나라와 외교관계를 어떻게 수립해야 하는지를 러시아에게

강요하는 어떠한 시도도 우리에게 용납되지 않는다”<sup>41)</sup>고 언급했다.

그러나, 이 공식노선은 4개월 후에 반복되어졌는데 이는 엘친 대통령이 서울을 공식방문하여 이 조약의 제1조는 수정되어야 한다고 선언했기 때문이다. 다시 엘친 대통령이 1994년 6월에 김영삼 대통령에게 말하기를 이 조약은 1996년말에 실효할 것이라고 했다.

그러나 1995년 중반에 파노프가 이 장주 박사와의 모스크바 면담에서 좀 애매하게 표현했다.

“즉, 자동군사개입에 대한 제1조를 수정할 필요는 있다. 그러나 삭제되지는 않을 것이다. 중국과 북한이 유사한 조약을 유지하고 있는한 러시아는 일방적으로 조약을 폐기할 수는 없다.”<sup>42)</sup> 동시에, 1995년 6월 29일에 1961년의 조약의 일부를 폐지하겠다는 의사를 모스크바가 평양에 통지했다는 것을 서울측이 눈치챘다.

명백히 북경이 러시아의 움직임에 예의 주시하고 있음에도 불구하고 모스크바의 등거리 외교는 지속되고 있다.

## V. 결 론

새로운 동북아시아 질서에서의 중국, 러시아 그리고 남북한간의 상호작용은 모순적인 기대와 결과들로 가득차 매우 복잡하고 변화되었으며 혼란스럽다. 이 논문에서 주장한 바와 같이 앞으로의 새로운 지역질서의 전망에 대한 우리의 이해를 더욱 복잡하게 하는 것은 모든 관련국가들이(중국, 러시아, 일본, 미국 그리고 남북한) 경쟁적이고 때론 모순적인 압력과 세력들에 영향받는 각 국가들의



국내정치의 요동이 심한 궤도상의 이동목표가 되었다는 점이다.

후쿠야마가 주장하였던 바와는 달리 역사는 종말을 고한 것이 아니라 가속화되고 있으며 일반적으로 아·태지역 특히 한반도 지역에서는 더욱 그러하다. 그러한 급속하고 예측이 불가능한 변화의 시기에 우리는 이 지역에서의 국제 모습의 전망에 속단을 내리는 오류를 범하기 쉽다.

아무튼 동북아시아 질서에 현저한 점은 새로운 중·러의 동반자관계로 인한 중국의 부상이다. 강대국간의 갈등이 극동아시아에 연장되어 있으며 구질서를 심오하게 구현하고 있었던 중·미·소의 전략적 삼각관계가 붕괴됨에 따라 한반도에서 중·소 경쟁관계는 종식되었다. 1989년의 북경·모스크바간의 재정상화는 역사적인 1990년 모스크바·서울 정상화 그리고 1992년의 북경·서울 정상화를 가능케 했고 그 결과 한반도를 둘러싼 거대 세력간의 안보 복합체에 영향을 주고 재조정하게 하였다.

만약 모스크바가 남북한 상호 인정조치와 2개의 독립된 그러나 동등한 회원으로서의 유엔 동시가입조치를 포함하는 한반도의 정치적 그리고 전략적 상황을 변화시키는데 중요한 촉매작용을 하였다면, 북경은 현시점에서 당의 노선이 요구하는 바와 같이 서울과 평양측에 심화된 영향력을 행사할 수 있는 위치를 차지함으로써 주된 수혜자가 되었다. 북경측의 점진적 팽창주의는 남지나 해협의 남방 변경지역으로 방향을 선회함으로써 한반도의 평화와 안정에 중국의 위협을 두려워할 근거는 거의 없다.

새로운 중·러 관계로 인해, 중국과 러시아의 한반도에 대한 주

목할 만한 시각은 특정상황에 대한 전술적 수렴은 아닐지라도 지난 수년동안 발생되어 왔다. 이러한 수렴현상은 중국과 러시아의 대외 정책의 중심과제와 당면목표가 국내의 개혁과 구조 제조정에 안전하고 우호적인 외부적 안보환경 특히 한반도에서 조성하고자 한다는 불가피한 사실에 기인하고 있다. 그러한 수렴현상은 또한 서울측의 북방정책 성공에 기여했으며 동시에 평양측의 단일 한국 제통일에 대한 집착을 “두개의 한국”의 평화공존 모델(1민족 1국가 2체제 2정부 모델)로 전환하도록 압박하고 있다.

북경과 모스크바 양자 모두가 한국 제통일 실현보다는 이 지정학적 반도에서의 안정을 구하는데 더욱 관심을 가지고 있다. 북경측의 등거리 외교정책의 논리는 불안정되고 고립된 북한이 위험하고 예측 불가능하다는 단순명료한 것이다. 모스크바는 이 공동안보의 경험적인 교훈을 배웠고 지금은 북경의 등거리 외교를 따라 가려고 시도중이다. 여기에 또한 핵 이슈와 미국 주도의 국제적 제재에 대한 수렴적인 정책들을 통해서 한반도 통일에 대한 중국과 러시아의 예기치 못했던 교감이 존재한다.

종합적 국력의 균형이 이미 남한쪽으로 결정적으로 기울어 졌으며 나아가 흡수통일의 가중되는 전망하에서 쇠약해진 북한과 밀접한 군사적 관계를 유지하는 것은 북경측의 주요한 안보관심이 되고 있다. 흡수통일방식에 대한 북경측의 안보관심과 반대불 고조시키는 것은 한국 핵 이슈에 대한 미국전략에 대한 이해이다.

홍콩의 친 중국적인 한 신문은 “간단히 말해, 미국은 이 기회를 북한을 쓰러뜨리려는데 이용하기를 원하고 있으며 이것이 사회주의

국가들에서 평화적 진화를 이루기 위한 미국전략의 일환이다.”

그리고 “미국은 서독이 동독을 흡수 통일시켰듯이 남한이 북한을 흡수할 수 있도록 하자는 목표하에 지구상 최후의 스탈린주의 정권인 북한에 대해 파괴 전략을 구사할 것이다. 그러한 미국전략은 중국이 한국지역을 중국과 미국사이에 중요한 완충지대로 간주하고 있다는 점에서 이념적 도전으로서 뿐만 아니라 중대한 전략적 위협을 부여한다”라고 보도했다.<sup>43)</sup>

균형자로서의 영향력을 극대화하는 것을 떠나 중국의 가장 커다란 위협은 만약 전략적 완충지대의 사회주의자 우방인 북한이 제2차 한국전쟁 발발 이외에는 생존의 방법이 없다고 느꼈을 때 올 것이다. 경제적 제재가 잘 작용하여 북방국경에 또 다른 사회주의 정권이 붕괴된다는 구도 또한 중국의 안정에 대한 모든 정치적, 경제적 그리고 사회적 결과들을 고려할 때, 보다 안심되는 것은 아니다.

간단한 제재는 북한 지도층이 핵 선택의 결정을 단지 강화할 수 있기 때문에 핵 확산통제에 비 효율적라는 점에서, 그리고 제재가 북한정권을 불안하게 하는데 효과적으로 되어 북한의 많은 난민들이 중국의 동북부와 러시아의 극동지역으로 밀려들 것이므로 가능한 최악의 두가지 결과를 가져올 수 있기 때문에 중국에 아무런 득이 없다. 중국의 대북 제재 반대는 미국이 여러개의 자기 중심적 이유 등에서 북한의 핵무기개발상의 실제상황을 매우 과장하고 있다는 믿음에 근거하고 있다.

북경과 마찬가지로 모스크바측은 한반도에서 기대세력으로서의 그 영향력을 강화하기 위한 방법으로서 1992~1994년間に 보다 균

형잡힌 정책으로 전환하고 있다. 모스크바측은 많은 것을 요구하고 있던 것에 비해 너무나 적은 것을 얻었는데, 특히 1990년 서울측이 약속한 30억달러 차관이 1992년에 급속하게 무효화 된 것과 평양의 45억 달러 핵거래에서 그토록 무례하게 제외된데 대하여, 모욕감을 느끼고 있는 듯 하다.

모스크바 또한 불안정한 북한이 위협스럽다는 것을 경험을 통해 배웠다. 여기에 바로 모스크바측의 새로운 등거리 외교의 논리가 있다.

그러나 이것은 한반도에 대한 중국과 러시아의 정책들을 우려할 만한 근거가 없다는 것은 아니다. 한반도 안정에 대한 주된 위협은 비록 중국과 러시아의 현상 유지적인 현실정치가 국내적 안정에 불가분하게 의존하고 있을지라도, 양국에서의 국내적 약점과 문제점들에서 주로 나타난다. 북경과 모스크바 모두가 그들의 국경지역에서 발흥하는 지역주의와 분리주의에 병들어 있다.

중국정부가 집진적으로 증가하는 인구에 대한 통제력을 잃고 있으며 그 결과 러시아의 국경지역으로 이주하게 됨으로써 러시아 국내 정치의 역할은 특히 러시아 극동부의 중·러 국경에서의 러시아 군대의 철수에 반대하는 지역적 항의와 시위를 가져오고 있다. 또한 성장하고 있는 중국·북한간의 경제적 유대는 중국의 지역주의, 특히 지역적 보호주의를 보다 많은 성들이 국내교역보다는 외부세계와의 교역에 실질적 의미에서 그리고 총교역의 비율에서, 점차 증가함에 따라 국내정치의 범위를 벗어난 점을 강조하고 있다. 현재의 깊은 갈등에 놓여 있는 중·미관계가 분단된 한국의 미래에

대하여 상징하는 바는 결코 명확하지 않다.

그러나 그것은 냉전이후의 외교정책들이 국내정치에 불모가 된 상황을 잘 나타내고 있다. 이러한 상황에서 중국과 러시아의 한 국문제에 대한 최대·최소 접근(자국이익 최대화와 책임의 최소화)은 보다 행동하고 보다 많이 이루려는 비용효과를 극대화하려는 정책인 것처럼 보인다.

- jushi zhengzi fasheng juda de bianhua,” (“The World Situation in the Process of Profound Change,” *Guoji wenti yanjiu*, No. 2(April 1990), pp. 1-3.
- 13) Quoted in Chen Shao-pin, “China Does Not Yield to Hegemonism,” *Ching Pao*(Hong Kong), July 5, 1993 in FBIS-China, July 9, 1993, p. 6.
  - 14) *Renmin ribao*, March 24, 1992, p. 4.
  - 15) Zhan Shiliang, “Yatai diqu xingshi he Zhongguo mulin youhao zhengce,” [“The Asia-Pacific Situation and China’s Good Neighbor Policy”] *Guoji wenti yanjiu* No. 4(1993), pp. 1-7; quoted at p. 2.
  - 16) Willy Wo-Lap Lam, “Li, Ziang Supervise New Foreign Policy Document,” *South China Morning Post*(Hong Kong), November 23, 1994, in FBIS-China, November 23, 1994, pp. 5-7.
  - 17) At an international conference on Confucianism held in Beijing in October 1994, the Chinese government pledged billions of yuan to revive the state creed of traditional China and to spread it overseas.
  - 18) Alexander N. Panov, “The Situation in Asia and the Pacific, and Russia-Korea Relations Toward the 21st Century,” *Asian Perspective* 16 : 2(Fall-Winter 1992), p. 219.

- 19) See the report by Tokyo's KYODO in English, in FBIS-China, 15 September 1992, p. 12.
- 20) Samuel S. Kim, "The Long Road to the Two Koreas' UN Membership," *Hogaku seminar* [Jurisprudential Seminar], 36 : 11, Special Issue on "The New Era of the United Nations," (November 1991), pp. 65-71 and "The Two Koreas and World Order," in Young-Whan Kihl, ed., *Korea and the World*(Boulder, Colo : Westview Press, 1994), pp. 31-40.
- 21) Ipyong Kim, "The Soviet Union/Russia and Korea : Dynamics of New Thinking," in Kihl, *Korea and the World*, pp. 83-95.
- 22) Jia Hao and Zhuang Qubing, "China's Policy Toward the Korean Peninsula," *Asian Survey*, 32 : 12(December 1992), pp. 11-40.
- 23) For a trenchant attack on US "sanctions diplomacy," see *Renmin ribao*, July 15, 1994, p. 6.
- 24) *Renmin ribao*, June 22, 1994, p. 6.
- 25) For further analysis along this line, see Banning Garrett and Bonnie Glaser, "Looking Across the Yalu : Chinese Assessments of North Korea," *Asian Survey* 35 : 6(June 1995), pp. 528-545.
- 26) 노동신문, 1994. 12. 1.

- 27) Quoted in Jen Hui-Wen, "The Chinese-U.S. Strategic Trial of Strength on the Korean Peninsula," *Hsin Pao*(Hong Kong), April 8, 1994, p. 24.
- 28) Yang Chengxu, "Dui Dong Ya anquan wenti de fenxi," "An Analysis of the East Asian Security Problem," *Guoji wenti yanjiu* No. 3(1994), p. 20.
- 29) Zhu Kechuan, "Why Did a Favorable Turn Occur in DPRK-US Nuclear Talks?" *Liaowang*, No. 27(July 3, 1995), in FBIS-China, July 26, 1995, pp. 3-4.
- 30) *Korea Newsreview*, May 20, 1995, p. 10.
- 31) John McBeth, Nayan Chanda, and Shada Islam, "Nuclear Jitters", *FLEER*(February 2, 1989), p. 15.
- 32) The Soviet Union cut its materials and technical support to North Korea's nuclear reactor and stopped supplying nuclear fuels in 1990.
- 33) 조선일보, 1994. 6. 19.
- 34) Andrew Mack, "The Nuclear Crisis on the Korean Peninsula," *Asian Survey*, 33 : 4(April 1993), pp. 339-359.
- 35) Quoted in *ibid.*, p. 342; emphasis added.
- 36) Moscow Television Service, October 1, 1990, in FBIS-SOV, October 2, 1990, p. 19.
- 37) "Pyongyang Takes Tough Measures," *Izvestiya* May 20, 1993, in *The Current Digest of the Post-Soviet Press*, June



16, 1993, pp. 20-21.

- 38) *The International Herald Tribune*, April 9-10, 1994, p. 5.
- 39) YONHAP, February 8, 1995, in FBIS-EAS, February 8, 1995, p. 31.
- 40) Article 1 embodies the so-called "automatic military involvement clause," as it stipulates that "should either of the signatories be in a war situation, the other side will provide military support and aid without delay."
- 41) *Izvestiya*, July 31, 1992, p. 6, in *The Current Digest of the Post-Soviet Press*, September 2, 1992, pp. 16-17.
- 42) 시사저널(서울), 1995. 6. 15. pp. 12-13, in FBIS-EAS, June 12, 1995, p. 51.
- 43) *Hsin Pao*(Hong Kong), April 8, 1994, p. 24, in FBIS-China, April 12, 1994, pp. 13-15 and *Hsin Pao*, June 24, 1994, p. 25 in FBIS-China, June 24, 1994, pp. 7-8; quoted respectively at pp. 7-14.

### 3. 美·北제네바 合意와 KEDO

신인섭(Congressional  
Research Service)

〈목 차〉

- I. 머리말
- II. 제네바합의문의 주요내용
- III. KEDO 설립 협정문의 주요내용
- IV. 팔라롬푸르 합의문의 주요내용
- V. 전 망

## I. 머리말

북한의 핵문제 해결과 한반도의 비핵화를 추진하는데 있어 4가지의 중요한 사항이 있다. 첫째는 1994년 10월 제네바에서 체결된 미국과 북한간 합의문이며, 둘째는 한·미·일 3국이 이 합의문 이행을 위한 국제기구로서 「한반도에너지개발기구(KEDO)」를 금년 3월 뉴욕에서 출범시킨 것, 셋째는 지난 6월 13일 쿼라룸푸르에서 미국과 북한간에 발표한 공동보도문이며, 넷째는 이달말이나 다음달에 KEDO와 북한간에 체결 예정인 경수로공급 협정이다.

이 4가지 사항중 세가지를 요약해 보고자 한다.

## II. 제네바합의문의 주요내용

이 합의문은 간단히 말하면 북한이 국제원자력기구(IAEA)에서 요청한 특별사찰을 거부한 배경에서 나온 것이다. 골자를 말하자면 북한이 핵시설을 동결하고 1994년 5월에 빼낸 8,000여개의 핵연료봉을 제3국으로 반출시키고 또 북한 핵시설을 전부 해체한다는 전제하에 미국이 대표하는 KEDO가 경수로 2기와 대체에너지로 중유를 공급한다는 것이다. 북한은 또한 첫경수로 제공의 교환조건으로 IAEA에서 요구한 특별사찰을 받기로 했다고 미국측에서는 주장하고 있으나, 북한도 같은 주장을 취하고 있는지에 대해서는 두고 봐야할 문제라고 본다. 특별사찰이 실시된다면 시기적으로는 2003년 전후가 될 것으로 예견할 수 있다.

미국은 제네바합의문에서 다음과 같은 약속을 했다. 통상과 투자 그리고 통신 및 재정사업의 장벽을 감소하는 것 외에 연락사무소 교환설치로 시작해서 미·북의 쌍무관계를 대사급으로 격상시키는 것으로 되어 있다.

제네바합의문에서 특히 우리의 관심을 끄는 2가지 조항이 있는데 이것은 미국과 북한이 핵없는 한반도의 평화와 안보를 위해서 서로 힘쓸 것, 그리고 북한이 남북대화를 하겠다는 약속인데 제네바합의문이 이행되면 그런 대화를 촉진시킬 수 있는 분위기가 조성된다는 것이다.

한마디 더할 것은 이 합의문이 잘 이행되면 2005년 내지 2007년에는 북한의 핵문제는 투명화된 것으로 볼 수 있다.

### III. KEDO 설립 협정문의 주요내용

KEDO 설립 협정의 주요내용은 다음과 같다. KEDO는 제네바 합의문에 따라 1,000MWe 용량의 한국표준형 경수로 2기로 구성되는 대북한 경수로 지원사업과 관련한 자원조달과 공급, 그리고 대체에너지 공급을 위해서 설립된 국제기구이다.

KEDO의 기능에는 KEDO사업의 평가 및 관리 회원국으로부터의 자금 또는 현물 조달, 북한으로부터의 경수로사업에 관한 현금 또는 다른 현물 상환, 관련된 협정 및 조약의 체결이 포함된다. 또한 북한에 이전되는 핵물질, 장비 및 기술이 전적으로 경수로사업과 평화적 목적으로만 이용되도록 북한으로부터 정식으로 보장을 받도

록 하는 규정이 있다.

KEDO의 구성과 조직을 보면 원회원국과 일반회원국이 있으며 한·미·일 3국은 원회원국으로 규정되고 KEDO를 지원하는 나라는 누구든지 일반회원으로 될 수 있다. 최고 정책결정 권한을 갖는 것은 원회원국으로 구성된 집행이사회이며 KEDO의 실질적 운영권은 이 집행이사회국가에서 뽑힌 사무총장과 2명의 사무차장이 맡고 있다. 모든 정책결정은 전원합의에 따라하기로 되어 있으며 집행이사회를 보조하는 자문위원회도 설정하기로 규정되어 있다.

KEDO의 법적지위, 재정운영 문제는 원칙적으로만 규정하고 있는데 KEDO의 의의를 말하자면 제네바합의문 체결 단계에서 미국과 북한 양자간 협상과정에 참여할 수 없었던 한국이 대북한 경수로 지원사업에서 “중심적 역할”을 할 수 있는 기회를 마련하게 한 것이라고 볼 수 있다.

그러나 이 중심적 역할이 어떤 형태로 구현될 수 있는가에 관해서는 앞으로 10년 동안 남북한간 또는 미·북간 심지어는 한미관계에서도 논쟁의 대상이 될 수도 있을 것이다.

#### IV. 쿼라룸푸르 합의문의 주요내용

제네바합의문 이행에 관한 미·북간 회담이 금년 5월 19일부터 6월 12일 사이에 쿼라룸푸르에서 열려 체결된 것이 바로 이른바 공동보도문이다. 이 회담은 제네바합의에 따라 금년 4월 21일까지는 대북한 경수로 공급 계약이 체결될 예정이었으나 북한에서 한국표

준형은 절대 받지 않겠다는 시비를 해결하려는 데 그 목적이 있었다.

이 공농보도문은 일반 매개체에서 논평하기를 북한과 한국이 서로 양보한 산물이라고 한다. 특히 관심있는 점은 한국표준형이란 말이 명기되는 대신에 현재 생산과정에 있는 미국 원설계와 기술의 개량형이라고 명시된 것이다(여기서 주목할 것은 북한에서 나온 번역문에는 “U.S Origin Design and technology”에서 “Origin이라는 말을 빼 놓고 있다는 점인데 이것이 무슨 의미를 갖고 있는가는 앞으로 두고 봐야할 것이다).

몇가지 관심사를 더 지적하면, 하나는 경수로지원 사업에서 미·북간의 기본상대자는 미국이라고 결정되어 있기 때문에 북한은 한국을 상대하지 않겠다는 입장을 취한 것이다. 전적으로 미국하고만 접촉하겠다는 의사를 관철하기 위해서 북한은 미국회사를 Program Coordinator(PC) 또는 사업조정자로 하게 했으며, 경수로지원사업의 주계약자는 KEDO에서 선정하도록 되어 있다.

- ① 북한이 자의적으로 해석할 수 있는 막연한 글이 제네바합의문에 있다. 예를 들자면 미국과 북한은 한반도의 평화와 안보를 위해 같이 일하겠다고 약속했는데 북한에서 해석하는 평화와 안보는 미국이나 한국이 생각하는 개념과는 정반대의 개념이기 때문에 이것이 문제가 될 것이다.
- ② 앞으로 미국이나 한국이 대할 북한은 제네바합의문 전의 수세적인 북한과는 달리 공격적이며 오만한 태도로 나올 것을 예상할 수 있다. 다시 말하면 핵문제 해결 차원에서 미국과 한국은 평

양의 자의적 요구조건을 거의 다 수락하지 않을 수 없을 것이라고 북한은 판단을 하고 나올 것이 아닌가 하는 점을 염두에 두어야 한다.

③ 북한이 보는 KEDO는 한국이나 미국의 시각과는 다르다. 평양은 KEDO를 서울에서 말하는 국제공조체제에 의한 정치적 공세 도구라고 보고 있다. 팔라렘푸르의 공동보도문에서 북한은 당사자로서 서명을 했으나 그들은 사실 미국과 체결한 것으로 생각하고 앞으로 KEDO와 협력은 하겠지만 이런 협력은 북한의 이익에 부합하는 정도에 그치고, KEDO가 한국의 편을 들 경우 평양의 태도는 변할 것이라고 생각된다.

④ 북한은 이른바 「선미국, 후한국」이라는 전략을 가지고 있다. 이것은 핵문제 해결을 위해 집중적으로 미국과 손을 잡아 나아가면 미국인들의 대북한 이미지도 좋아지고 북한의 위협성이 미국인들의 의식구조에서 점차 사라지기 때문에 경수로사업이 끝나면 미군철수는 점차적으로 가능하게 될 것이라는 것이 북한의 판단이 아닌가 한다.

즉, 미국만 잘 달래면 북한의 대남정책은 평양의 뜻대로 풀려나갈 것에 자신을 갖고 있는 듯하다.

⑤ 제네바합의문에 규정된 남북대화에 관한 고찰인데 앞으로 6~7년 동안 남북대화는 서울에서 생각하는 것과는 달리 북한은 실리추구가 가능한 한도에서만 하지 막연한 대화를 위한 대화는 하지 않을 것이다. 서울에서 구상하고 있는 경수로 지원차원에서 중심역할을 하고 이런 입장에서 남북의 교류, 협력을 더 능

동적으로 확대하고 밀고 나가 보겠다는 생각은 의향대로 열매를 맺을 수 없을 가능성이 있다고 생각한다.

- ⑥ 또 하나의 문제점은 한국의 대북자세, 대북정책면에서 신빙성을 높여야 할 필요가 있지 않은가 한다. 간단히 말하면 한국도 북한식의 실리추구체를 써야 할 것이 아닌가 한다. 물론 동포에는 좋다. 그러나 김정일의 측근중에서도 서울과 같은 동포에 사상을 가지고 있는지 알고 싶다.

## V. 전 망

그렇다면 제네바합의문과 KEDO, 즉 핵문제 해결에 대한 앞날은 어떻게 될 것인가를 살펴보기로 한다.

워싱턴에서 보는 전망을 단편적으로 말하자면 많은 미국인들은 북한핵문제는 문제없이 해결할 사실상 “끝난협상” 이라고 보는 경향이 있는 듯 하다. 남아있는 문제라면 한국이 돈을 내고 건설사업을 하는 기술적 문제라고 보는 사람들이 있는 듯 하다.

이런 객관적인 시각이 부각되는 것은 요즘 북한자체가 미국에는 시비를 걸지 않고 또 한국내에서의 동포애의 구현으로 “사서까지 쌀을 북한에 주겠다”고 하는 자세가 있는 것으로 보아 이제는 남북한 사람들의 화해도 별지 않아 이루어질 수 있지 않은가 하고 객관적으로 보는 경향이 있기 때문이다.

현실적으로 북한의 대화 자세나 정책이 돌연 변하지 않고 또 한반도의 안보환경에서도 격심한 변화가 없이 앞으로 몇해 동안은 북



한이 안보위주 즉 경제, 정치, 군사, 식량 안보에 집중적으로 힘쓸 것이라고 가정한다면 특히, 이런 안보위주의 실리추구 차원에서 만족할만한 성과가 없다고 한다면 북한이 다음과 같은 방책을 쓸 수 있을 것이라는 시나리오를 가상할 수 있다.

- ① 제네바합의문에서 북한이 약속했다는 특별사찰은 허용하지 않고 문제시되고 있는 2군데 소위 「군사시설」은 남북한 군사협상에서 취급할 안전이라고 나올 가능성이 많다. 물론 이런 거부행사는 또 한번의 「벼랑끝전술」인데 이에 대해 한국, 미국, IAEA, 국제사회가 어떻게 대응할 것인지 하는 문제가 있다.
- ② 북한의 핵연료봉 반출건에 관해서 본인이 생각하는 것은 북한이 거부할 가능성이 많다. 북한은 미국이 제네바합의문에서 약속한 평화와 안보를 위해 같이 일해 보겠다는 조항을 준수 않았다고 주장할 것인데 구체적으로 미국이 북한에 의한 체제전환문제에 동의 안했을 뿐 아니라 북한을 계속 고립화시키려는 냉전술책을 버리지 않았다고 또 주장할 것이다. 연료봉 반출에 반대한다는 것은 북한에서 5MWe 핵시설을 재가동할 수 있다는 위험적 이미지를 보내는 것이다.
- ③ 또 하나의 문제로는 제네바 합의문에서 북한은 경수로 사업이 완료되면 핵시설을 파괴한다고 약속했는데 약속대로 할런지 의문이다. 북한은 특히 5MWe 핵시설을 해체하는 대가로 약 20억 달러를 연구개발비 보상으로 요구할 것으로 보인다. 따라서 한국의 재정부담이 클 것으로 보인다.  
그렇다면 경수로 지원사업이 끝난후의 남북관계나 미국이 참여

하는 삼각관계는 어떻게 될 것인가 하는 것은 불투명하다. 북한은 경수로를 받았으나 특별시찰을 거부한 이유로 고립상태에서 완전히 탈퇴 못할 것이다. 남북관계는 미군철수문제가 부각된다는 가정에서 점점 북한의 대화공세로 활발화 될 수 있는 것이 아닌가도 볼 수 있다. 물론 미군이 계속 주둔한다면 한국의 주둔 분담금을 더 내야 할 것으로 판단된다.

## 4. 北韓 新體制의 權力構造와 政策方向

A. Y. Mansourov(Columbia대)

### 〈목 차〉

- I. 서 론
- II. 새 체제의 정통성 문제
- III. 권력구조와 새 정부 출범과정에  
있어서의 최근 변화
- IV. 국내정책 방향
- V. 새로운 대외정책 방향
- VI. 결 론

## I. 서론

1994년 7월 8일 김일성이 사망했다. 이는 지난 50년간 어떤 다른 뛰어난 지도자가 없었던 북한의 역사에서는 하나의 계기가 되는 사건이었다. 주체 형태의 사회주의적 구조, 공격적인 민족해방이론, 끝없는 개인숭배, 그리고 수십년에 걸친 국내안정화 및 인민의 동의 정책 등은 그 종말이 임박했으며 거스를 수 없는 것처럼 보인다.

오늘날 북한은 전환기에 있다. 북한의 사회와 정치는 비록 자주 드러나 보이지는 않지만 대단히 중요한 변화를 겪고 있다. 1948년 9월 9일에 세워진 북한의 첫번째 공화국은 이제 그 남은 날들을 셀 수 있을 것처럼 보인다. 이는 두번째 공화국이 가능하며 또한 오고 있다는 것을 의미하는가? 이 질문은 양면적이다. 한편으로, 북한의 정치집단은 극적으로 변화하고 있는 국내외적인 사회·경제적 그리고 군사·정치적 환경에 적응할 수 있기 위하여 정치체제와 정책을 실질적으로 바꿀 수 있을 것인가 하는 것이며, 또 한편으로는 만약에 그러한 변화가 시작되었을 경우 북한은 독립국가로 살아 남을 수 있을 것이며 또한 북한의 지배층은 독립적으로 존재하고 기능적으로 작동하기 위한 충분한 의지력을 가지고 있는가 하는 것이다.

두번째 질문은 남한이 제시하는 흡수형식 통일이 가지고 오는 검은 그림자를 감안해야 하기 때문이다. 그렇다면 북한의 정책대안은 무엇일까? 이 글에서는 다음과 같은 문제들을 살펴보고자 한다.

첫째, 평양의 새 지도자의 정통성 문제, 둘째, 작년에 북한에서 발생했던 것처럼 보이는 권력구조 및 권력기반구축 과정의 변화, 셋

제, 이러한 변화가 김일성 사후 북한의 국내외 정책변화에 미치는 영향 등이다.

## II. 새 체제의 정통성 문제

정치질서의 정통성 개념은 정치학 문헌에서 다양한 의미를 갖고 있다. 이 개념은 정치질서, 체제 혹은 지도자에 대한 개인의 태도를 통해서 정의될 수도 있고, 정치체제의 구조적 특성으로 정의될 수 있다.

Lipset은 정통성을 특정 정치과정에 대한 엘리트와 대중의 사전적 수용으로 정의했고, 또 Lamounier는 정통성을 규범과 가치에 대한 주관적 동의가 가져온 복인으로 정의했다.

이는 둘다 Weber의 적법성 개념과 규범과 가치의 정당화 개념에서 유래된 것이다. Habermas는 한단계 더 나아가 정통성을 정의하기를 규범의 사후적 평가라고 했다. 이 이론들은 모두가 사후적 평가는 사전적 수용을 수정한다는 점을 인정하지만, 실제 적용상의 문제는 그 규범에 의해 발생될 결과는 사전적으로는 불확실하기 때문에 일어난다는 것을 인정하지 못하고 있다. 따라서 Coleman은 과정에 동의한다는 것은 그 과정의 결과에 동의하는 것과는 다르다고 했다.

김일성 지배하에서 이 두 형태의 동의는 그의 개인적 카리스마 때문에 당연한 것으로 받아들여 졌다. 김일성의 사후, 비록 평양의 최고지도층들이 김일성 체제로부터 계승된 규범에 대해 당분간 동

의하는 것처럼 보이지만, 그들은 결과에 대한 해석과 평가에 이의를 제기할 것이며, 이 경우에 김정일 체제의 정통성을 파괴하고 그의 권력장악을 약화시킬 것이다. 달리 말해서, 김정일은 초기에는 과정상의 정통성을 누릴지 모르지만 장기적으로 볼 때 그의 동료들이나 대중전체의 시각에 실질적 정통성을 획득하기 위해서는 열심히 노력해야 할 것이다.

정통성을 부정적으로 정의하면, 집단적으로 조직된 대안의 결여이다(Przeworski). 그래서 Przeworski는 권위체제에 대한 위협은 정통성의 파괴가 아니고 반주도권의 형성이며 즉, 집단적 대안이 있을 때만이 흩어져 있는 개인에게 정치적 선택이 가능하다고 주장하고 있다. 이러한 견해는 다음과 같은 Weber의 결론에 도달한다. 즉, 대중을 수용할 만한 대안이 없을 때 개인적인 약점과 좌절때문에 굴복한다는 것이다.

이러한 맥락에서 Stepan과 Linz는 정통성을 「유일한 게임」으로 정의하고 이는 문명사회가 발전함에 따라 사라져 간다고 했다. 수십년간의 김일성체제하에서 그의 집단은 「유일한 게임」이었다. 김일성 사후에는 그의 후계자는 내부로부터 의문을 사고 있으며 다른 도전자의 출현이, 장차 가능한 것이다.

그러나 노동당의 권력장악은 탄탄하며 집단적 대안은 가까운 장래에 없을 것처럼 보인다. 그러므로 김일성 사후 두번째 공화국은 충분한 정통성을 획득할 것이며 내부로부터 심각한 도전없이 상당한 대중의 지지를 확보할 것이다. 유일한 위협을 남한의 정치지도자들이 북한 사회와 정치에 대한 집단적 대안을 제시해 올 경우 뿐

이다.

권위주의적 국가인 북한의 정통성이 파괴되고 있는가 하는 질문에 답하기 위해서는 정치체제가 수용되는 근거와 집행되어지는 근거를 구별하는 것이 유용할 것이다.

David Held는 다음과 같은 일곱 유형을 제시했다. 즉 ① 강제 혹은 질서의 순종 ② 전통 ③ 무관심 ④ 실용적 복인 ⑤ 도구적 수용 ⑥ 규범적 동의 ⑦ 이상적인 규범적 동의이다.

그는 정통성을 단지 여섯번째 및 일곱번째 유형에만 적용한다. 이는 대중은 실제로 그들이 옳다고 생각하고 존경할 가치가 있다고 생각하는 경우에만 규칙과 법을 준수하기 때문인 것이다. 정통성이 있는 정치질서란 국민에 의해서 규범적으로 인정된 것이다.

나는 정통성을 유형 ④ 및 ⑤에까지 확대하는데 이는 또다른 목적을 달성하기 위해서 현재의 상태를 찾는 것을 의미하는 약한 형태의 정통성인 것이다. 그러므로 이러한 다른 목적이 성취가능하게 보이는 한도내에서는 본래의 상황은 동의 가능한 것이다.

유형 ①, ②, ③은 질서의 근거를 형성하지만 정통성을 부여하지는 않는다. 북한에 있어서 정치 질서는 부분적으로 자발적이고 또 부분적으로는 인위적이다. 북한에는 협조적인 행동을 하는 많은 사람들이 위에 열거한 유형들중의 하나에 속한다.

과거에는 북한사회의 각계각층에 있어서 고도의 추종과 화합이 주체사상의 공통적 가치들에 의해서 설명되어질 수 있었다.

현재와 미래에 있어서는 주체사상이 부식되어져 가고 있고 강제적 추종과 무관심이 증가하고 있기 때문에 지배계급의 이념적 지배

가 대중 및 엘리트 사이에 부식되어져 가고 있는 가치에 대한 동의를 대치할 것 같다.<sup>1)</sup> 그러나 현재의 정치질서에서는 집단적 대안이 등장할 것 같지 않다. 이러한 의미에서 제1공화국에서 제2공화국으로의 이전기간에는 어떤 급격한 변화를 기대하지 않는다.

그러나 시간에 따라 정통성의 실질적 근거는 변한다. 예를 들면, 북한의 제1공화국의 정통성은 때에 따라 다른 근거로부터 도출되어져 왔다. 원래는 북한의 정통성이 첫번째 김일성 정부의 북한해방 이념 및 실제에서 왔다.

1950년대 및 1960년대 후반에는 북한의 정치체제의 정통성은 북한이 산업재건과 근대화 과정에서 성취한 상당한 경제적 발전에 의해서 유지되어졌는데 이는 일반 인민의 생활수준을 급격히 개선했다. 1970년대에서는 북한의 과격한 외교로 인해서 북한에 주어진 국제사회의 인식 때문이었다. 1980년대 및 1990년대에는 위대한 지도자의 개인적 카리스마와 과거의 혁명적 전통의 고결성이 체제정통성의 주근거가 되었다.

대조적으로 오늘날 사실상의 북한의 김정일은 그의 정통성을 강화시켜 줄 수 있는 자랑거리가 없다. 다음과 같은 Scalapino의 주장에 전적으로 동의한다. 즉, 북한에서는 지도자와 당이 더이상 인민의 단결을 확보하기 위해서 고도의 인민 고립정책 및 강력한 이념 주입에 의존할 수는 없다는 것이다. 충성은 업적에 의존하게 되며, 이념적 주형으로부터 오는 맹신에 있지 않게 된다.<sup>2)</sup>

그러나 지도자로서 업적이 부족한 것이 당분간 그 실정이다. 북한의 경제는 깊은 침체에 빠져 있으며, 국제적으로는 비록 최근의



외교적 성공에도 불구하고 정치적으로 고립되었고 국체를 포기하도록 강한 압력을 받고 있다.

더욱이 김정일은 그의 동료들이나 일반대중으로부터 무조건적인 존경과 충성을 누리고 있는 것 같지는 않다. 물론 그는 그의 권력의 근거를 김일성의 아들이라는 사실에 계속 둘 것이지만, 이러한 주장은 오랫동안 그의 장래를 보장하지 못할 것으로 보인다. 김일성 사후, 김정일은 확실히 그의 동료들로부터 의심을 받고 있으며 그래서 능력을 보여줄 시간이 필요하다. 그러나 시간은 흘러가고 있고, 그가 진실된 지도력을 보여주고 외교정책을 창안해 내며, 몇년 이내에 경제정책을 개발하지 않는 한 점증하는 내부의 반대에 부딪히게 될 것이다.

한편으로 김정일에 도전하고 제2공화국의 건설을 방해하는 무리들은 서서히 과거를 무시하거나 그들의 업적만으로 신임장을 만들려고 할 것이다. 그러므로 그들은 김일성의 유산과 유언을 재해석하여 집행해야만 할 것이다. 아무도 그의 아들보다 이 지위에 더 적합한 사람은 없다. 그들은 마치 반스탈린주의 및 모택동주의가 소련이나 중국에서 일어났던 것처럼 북한에서 반김일성화를 일으킬지 모른다. 그러나 이러한 예측이 불가능하며 또한 후유증이 클 수 있다. 그러므로 그것은 두려운 일이다.

누가 권력을 승계하든지, 어떠한 경우에도 많은 요인들 가운데서도 김일성 사후의 정통성의 붕괴는 북한이 효율적으로 나아가는데 그 능력을 축소시킬 것이다. 과부하 이론의 관점에서 보면, 기대가 상승하고 복잡성이 감소하면, 과잉수요가 있게 되고 이는 정부와

사회집단간의 관계를 경직시키며 또한 엘리트사이의 경쟁을 증가시킨다.

정통성 이론에서 보면, 신의 죽음과 국가의 퇴조는 이데올로기적 및 정치적 공백을 남기며, 전통적으로 김일성 숭배와 국가중심 주의적 가치와 규범을 파괴시키고, 또한 많은 문제들은 정치 이슈화 되어 정치적 논쟁과 갈등상태로 물고 간다. 결과적으로 수요가 늘어난다면 국가의 힘을 부식시키고 정치적 안정을 깨뜨린다.

지금 북한이 권위주의적 세계의 종말에 접근하고 있다거나, 국가의 권위가 갑자기 몰락한다거나, 김정일의 정통성이 무너지고 있다고 주장하는 것은 아니다. 오히려 불확실성, 무관심, 냉소주의 및 회의주의로 말미암아 정치적 비참여가 늘어가고 있다. 동시에 엘리트들은 그들의 목적을 위해서 대중을 동원하기가 점점 어렵다는 것을 발견하며, 경제사정이 어려워짐에 따라 장래의 이익에 대한 충분한 위로와 약속을 제시하여 이러한 감정을 보상할려는 시도도 실패하게 되었다. 이것이 제2공화국이 직면해야 할 심리적 배경이다.

### Ⅲ. 권력구조와 새 정부 출범과정에 있어서의 최근 변화

최근 김일성사후 1년여가 지났으나, 북한의 주석 혹은 노동당의 총비서가 선출되지 않았다는 문제를 북한상황 토의의 첫번째 의제로 삼고 있다. 현재 북한의 2,200만명의 주민은 공식적인 국가의 수반이 없이, 그리고 지배정당의 수장이 없이 암흑속에서 방황하고 있다.

이러한 비정상적인 상황은 공식적인 권력체제가 붕괴되었을 경우 세 보수체제의 등장을 의미하는가? 권위의 근거로서 카리스마와 합리성은 전통에 밀려났는가? 그리고 최고의 권위가 비공식적인 개인간의 봉로를 통하여 행사되어지는가? 혹은 김일성의 사망과 같은 극적인 사건 직후라서 전환과 제도적 변화상의 어려움이 있다는 뜻인가? 혹은 김정일에 의한 권력통합이 지연된다는 의미인가? 또는 이러한 현실을 은폐하기 위하여 소위 애도기간 술책을 위장하는 북한의 교묘한 선전책술인가?

한국에 관해 지켜보는 사람은 누구든지 이러한 비정상성을 설명하려고 시도하며 또한 이러한 체제부재가 언제, 어떻게 끝날 것인가에 대한 추측에 대해 설명을 해보려고 시도한다. 몇달전과는 달리 요즘 많은 사람은 김정일은 북한을 완전히 장악하고 있기 때문에 권력승계를 서두르지 않고 있으며 단지 외부세계에 그의 확신을 과시하고 싶어한다고 한다. 어떤 북한 역사가들은 김정일은 그의 동료들사이에 그가 정통성있는 후계자라는 것을 높이기 위해서 전통적 한국사회에서 요구되어지는 장기간의 애도의식을 거행함으로써 유교적 정치사회에서 덕목있는 사람으로 행동하려고 하고 있다는 것이다. 그러므로 공식적인 취임이 지연되고 있다는 것이다.

그러나 이에 대해 학자들은 회의적이다. 김정일의 권력장악에 의문을 제기하고 그의 측근에서 그의 권위에 대한 잠정적 도전이 있는 것으로 추정한다. 그들은 당과의 사이에 경쟁이 발생한 이유를 제시한다. 즉, 김정일의 건강문제, 경제정책과 외교정책에 있어서의 실제 경험의 부족 및 그 자신의 동료들 가운데 몇 사람과의 긴장된

관계를 들고 있다. 결과적으로 새 국가 수반 및 당의 수장 선거가 지연되는 것은 김정일이 행정부의 최고위직에 오르는 것에 반대하는 내부세력이 커지고 있기 때문인 것으로 전해지고 있다.

최근 내가 북한방문시 느낀 인상과 또한 내가 알고 있는 모든 북한지식에 의하면, 북한에 있는 모든 사람은 김정일이 공식적으로 어떻게 호칭되는가에 상관없이 누가 최고지도자인지 의심할 여지 없이 알고 있다. 그는 김정일인 것이다.

첫째로 김일성의 말년에 복합적인 권력구조가 존재했다고 북한관계자들은 알고 있다. 두개의 반독립적인 권력의 단계구조가 있었는데 하나는 아버지에게, 또 하나는 아들에게 연결되어 있었다.<sup>3)</sup> 이들은 상호접촉이나 의사소통이 거의 없었다. 공식적으로는 모든 정당 및 정부 기구는 북한의 주석이자 노동당의 총비서이며, 최고 사령관인 김일성에게 예속되어 있었지만, 김정일 개인의 주된 체제는 소위 혁명소조였는데 이는 김정일의 개인적 지배 및 감시기관이 었다.

그러나 혁명소조는 김일성의 사망으로 말미암아 김정일 중심의 권력구조가 되었다. 이러한 변화는 또한 이중적 관료체제를 점차적으로 통합시켰으며, 이는 관료들의 조기승진, 퇴진 및 강등 등으로 나타났고 국가공무원이 상당히 연소화하게 되었다. 또한 한 결과로서 3대 혁명소조는 정규 국가구조안으로 편입된 것처럼 보인다.<sup>4)</sup>

둘째로, 김일성사후 북한의 새 지도자로서의 김정일 개인숭배를 구축하는 선전작업은 극도로 강화되었다. 평양 및 지방신문들은 김정일의 고교동문들을 인터뷰한 기사를 실었는데, 그들은 김정일이

얼마나 뜨겁게 주체사상의 혁명동기를 신봉했으며, 1950년대 후반에 그가 얼마나 뛰어난 학급 및 학교 지도자였는가를 강조했다.<sup>5)</sup> 대학교수들과 급우들은 김정일이 재학시절 그에 대한 이념·이론적인 업적과 혁명지도자 기술을 찬양하는 인터뷰를 했다.<sup>6)</sup> 일련의 회의가 열리고 논문들이 올해초에 출간되었는데 이들은 김정일이 노동당의 중앙위원회에 근무하게 된 31년째 해를 기념하기 위한 것이었다. 그들은 김정일을 뛰어난 조직력의 소유자로 찬양했으며 강력한 혁명정신과 의지를 가졌다고 했다.<sup>7)</sup>

조선인민군 군사위원들은 김정일을 위대한 군사천재로 불렀고, 또한 20세기가 낳은 탁월한 군사천재라고도 했다.<sup>8)</sup> 이러한 모든 사안들에서, 김정일은 김일성의 진정하고도 유일한 후계자로 평가되어 진다.

끝으로 고위 노동당 지도자는 김일성 주석의 축사를 인용하면서도 김정일을 우리의 당과 국가의 최고지도자로 호칭하고<sup>9)</sup> 모든 당과 모든 주민들에게 호소하기를 김정일을 중심으로 마음과 도덕성에 있어 하나가 될 것을 당부했다.<sup>10)</sup>

명백히, 그리고 한동안, 김정일은 대중과 당과 국가 엘리트와 군대에 의해서 위대한 지도자의 유일한 정통적 후계자로 인정되고 있다. 그가 공식적인 국가 및 당의 칭호를 가지고 있지 않다는 사실은 중요하지 않다.

그럼에도 불구하고 승계 지언에는 이유가 있어야 한다. 한편으로는 김정일이 김일성사후 그가 가졌던 모든 칭호를 승계하지 않았던 것은 현명한 결정이었다. 만약 그렇게 안했다면, 그는 국내외의 온

갖 피치못할 정책상의 실패에 대한 비난을 직접 받았을 것이다. 변화의 기대가 높았던 때에 그는 그 기대를 충족시키는 것이 쉽지 않았기 때문에 지도자의 책임을 피해 버렸다.

김일성 사후 생활조건에 대한 기대가 곤두박질 친 다음에야 그들에서 나와서 그에게 떨어진 일을 받아들였다. 그는 북한이 국제적 고립으로부터 완전히 탈피하고 경제도약에 대한 선행조건이 형성될 때까지 권좌에 남아 있을 만큼 김일성으로 부터 충분한 정치적 유산을 받은 것 같다. 오직 이때에야 비로소 그는 그의 수수께끼의 그림자 나라로부터 나와서 공식적으로 그의 유산을 요구할 것 같다.

또한 북한의 최고자리들을 채우는 일이 지연되는 것은 권력구조의 미래의 구상에 대한 깊은 배려가 아직도 평양에서 진행중인 때문인 것이라고 나는 믿는다. 또한 주요 체제변화가 탈공산주의의 도전에 북한의 정치체제를 조정해 나가도록 작업되고 있다. 어떤 의미에는 북한의 원로 군사 및 정치 지도자들을 상대적으로 무혈정변을 위로부터 일으킬 수 있는 역사상 희귀한 기회를 맞이하고 있다. 주된 문제는 최고지도자의 위치와 역할, 당과 국가와의 관계, 주민 대 군대 관계의 재정립, 그리고 국가와 사회와의 관계 등이다.

고위 정치 지도자들은 김정일이 북한정치에서 담당할 새 역할에 대해서 이미 합의한 것 같다. 즉 그는 북한인민의 최고의 지도자요, 민족적 통합과 주체성의 상징이요, 정치적 분쟁에 대한 궁극적 중재자로 나타났다.

그러나, 그들은 김정일의 이 새 역할을 어떻게 제도화할 것인가

에 대해서는 아직 합의할 하지 않은 것 같다. 그의 권한의 범위와 국내외 정책 결정과정 및 국가의 일상적 통치행위에 있어서 전략과 전술을 입안하는 개인적 책임의 정도 등에 대한 어려운 질문이 남아 있다.

최고지도자의 역할은 제도화하는 모델들이 최근 고려되어 왔다. 그러나 그 모델은 물론 김일성이다. 김정일의 권력승계는 김정일이 김일성의 화신이라는 주장에 의해 정당화 되는 것이다.

북한의 외교부장인 김영남이 1995년 4월 14일 평양에서 있는 김일성의 83회 생일기념 연설에서 말했듯이 김정일 동지는 바로 김일성 동지이다. 왜냐하면 김정일은 김일성의 사상, 지도력 및 고상한 덕목의 화신이기 때문이다.<sup>11)</sup>

그러나 김영남은 같은 연설에서 김정일의 중요한 업적을 언급했는데 이는 단지 문학과 군사분야 두 분야 뿐이라고 했다. 같은 백락으로 1995년 6월 19일에 그는 김정일을 김일성의 진정한 승계자로 치켜세웠으며 김정일의 노동당 중앙위원회 근무 31년째 기념사에서 혁명적 주체사상의 열렬한 지지자로 찬양했다. 이때에도 그는 김정일의 문학적, 군사적 업적만을 강조했다.

달리 말해, 부총리이자 외교부장이 대변한 평양의 고위정치인들은 김정일의 정책결정 역할을 다소 제한하여 보고 있으며 경제관리 및 외교정책 등에 있어서는 김정일이 간여하는 것을 기대하지 않는 것 같다.

김일성을 위하여 개인적으로, 특별히 설립된 중앙인민위원회 및 주석직은 김일성 사후 제대로 기능을 발휘할 수 없으며 전과 같은

당과 정부의 두 최고위직을 결정해야 한다는 것과, 김정일이 이러한 자리들은 다른 지도자들에게 양도하기로 결정한다면, 그가 현재 누리고 있는 동일한 정도의 복종을 받을 가능성이 희박하다는 사실이다.

마지막으로 김정일의 이상적 역할의 모습은 역설적으로도 일본천황과 같은 제도적 지위일 것이라고 일부 북한 관료들은 사적인 대화에서 마지못해 인정한다. 그는 국가의 화신이고 그 덕을 상징하며 국내외에서 존중되지만 정책결정권은 거의 갖지 않는다. 그들은 또한 “김일성이 그의 생애동안 적들로부터 숭한 중상과 비판을 받아 그의 아들은 그런 개인적 모욕을 피할 수 있기를 원했다”고 전한다.

또한 그는 그의 계승자에게 대한 권력승계에 대해 주의깊고 느긋했으며 구체적인 정책결정과 집행업무에 대하여는 그의 아들보다 당과 정부의 관료들을 신뢰했다고 전해진다. 이러한 사실들은 또한, “최고지도자로서 김정일의 이상적 역할은 그의 아버지와 같이 국가의 단합과 사명을 상징하는 것이지만 그가 경제적 그리고 외교문제에 대한 실제적 경험을 결여하고 있다는 이유에서 그의 아버지와는 달리 정책결정과정을 초월한 입장에 정치적 분쟁의 최종 중재자로서 그리고 강력한 군부에 의해 지지되는 기존 헌법적 질서의 수호자로서의 그것이다”라는 믿음으로 이어진다.<sup>14)</sup>

현실적으로 거의 불가능한 새로운 왕정의 공공연한 선언이었다면, 제도적으로는 공식적 승계문제에 대한 안으로서는 김정일이 주석의 직위를 갖지만 상징적 책임을 지는 당 수반의 지위를 그가 보



유하게 됨을 함축할 것이다. 그러나 총리(Prime Minister)의 역할이 실질적으로 증가함에 따라 노동당과 정부원간에 권력과 영향력의 분배가 정부원에 유리하게 재분배될 수도 있다.

이제 북한의 기존의 제도적 권력구조를 살펴보자.

1995년 6월 12일에 발간된 “On Preserving the Great Leader Comrade Kim Il Sung in State”에서의 가장 최근의 결정에 따르면, 최고위의 당과 정부기관들의 현재의 배치는 다음과 같다.

노동당 중앙위원회, 노동당 중앙군사위원회, 국방위원회, 중앙인민위원회, 정부원 등으로 되어 있으나, 최고인민회의는 언급조차 않고 있다.

여기에는 당의 완전한 정부통제와 군부의 영향력 증대라는 두 가지 추세가 뚜렷해 보인다.

그러나 북한에서의 당-정부관계와 민간-군부관계는 표면에 드러난 것과는 달리 단순하고 단일차원적인 것은 아니다.

무엇보다도 멀리는 신라통일시대에서부터 전통적인 당-정관관계에 관한 한 한국정치체는 충성적인 당과 관료적 파위간의 치열한 경쟁으로 특징지어진다. 20세기 후반부에 그의 통치를 시작할 때 김일성은 관료적 제도와 경쟁할 필요는 없었다. 1945년 8월의 일본의 항복후에 소련의 점령군은 모든 관료기구를 해체시켰다.

따라서 상당기간동안 북한에는 관료적 파위의 공백상태가 존재했었다. 결과적으로 김일성은 그 자신과 그의 당 기호에 따라 관료제도를 정립하는 사치를 누렸다. 그의 통치기간내내 그와 그의 당은 모든 직위의 정부관료들에 의해서 정의되어졌다.

당이 정부의 집행에 대한 정책제안들을 명백히 했고 고위층 관료 간 분쟁의 중재자였으며 이념적 교리에 대한 예언자인 동시에 스승이었다. 당의 판단은 최종적이며 즉각적인 실행에 대한 구속력을 가졌다.

그러나 강력한 가부장적 지도자가 사라진 현시점에서, 우리는 북한정치에 있어 관료적 세력의 재출현을 목격할 수 있다. 분명히 관료적 자율권은 증가 추세에 있다. 정무원의 증가하는 영향력은 1995년 노동절의 슬로건 들에 반영되어 졌다.

이러한 슬로건들중의 하나는 정무원의 결정들과 지침들의 엄격한 집행을 요구하면서 다음과 같이 선언했다. “정무원은 경제적 프로젝트들에 대한 지휘소이며 그 프로젝트들에 대해 책임을 진다. 그리고 경제적 프로젝트들에 대한 통일된 정부의 통제를 강화하자.”

심지어 김정일은 다음과 같이 선언했다. “당 기구들은 정부조직들의 창조성을 약화시킴으로써 오류를 범할 수 있다. 따라서 우리는 정부조직을 지도하는 정무원의 기능을 당의 대행으로부터 더 수호하여야 한다.”

부분적으로 이 사실은 김정일과 그 주변의 몇몇의 정부 그리고 당 관료들간에 존재하는 특별한 관계에서 기인한다. 인민무력부장 오진우, 부주석 김영주, 외교부장 김영남, 정무원총리 강성산, 사회안전부장 백학림 그리고 그외의 여러명중 대부분은 그의 권력승계 이전의 다양한 시점에 스승들이었다.

더구나 그들 모두는 어떤 관계든지 김일성의 혈연관계에 연관되어 있다. 비록 그들이 계속해서 김정일에 대한 관료적 충성을 강

조하지만, 결과적으로 지도자에 대한 정책 그리고 정신적 조언자들로서의 그들의 모임은 보다 지배적이고 일관되게 빈도와 영향력을 증대시킨 것처럼 보인다. 어떤 면에서는 김정일에 대한 후견기간은 계속되고 있다.

그럼에도 불구하고 당은 투쟁도 하지 않고 그의 특권을 던져버리지는 않을 것이다. 김정일은 그의 저술가운데 하나에서 “우리는 당이 행정부적 기능에 간섭해 오고 있으며 정부의 권력의 자율성과 독립성을 증가시켜야 한다는 구실하에서 당의 지도를 거부하고 희석시키려는 일부 정부조직들의 경향을 강하게 거부하여야만 한다. 당의 지도가 보장되지 않는 한 사회주의 정부는 부르조아 정부가 될 것이며 당이 정부에 대한 지도를 상실한다면 인민의 운영에 대한 책임을 지는 수호기구로서의 존재의의가 사라지게 된다”<sup>5)</sup>고 주장했다.

우리는 비록 북한에서의 당정분리의 출현에 대해 언급하는 것이 시기상조 일지라도 분명히 정부의 정책결정과정에서의 자율성과 독립성이 증대하고 있다고 결론지을 수 있다. 평양에서의 파워게임의 결과는 상당히 김정일이 어느 쪽의 손을 들어주는가에 달려 있다. 정부의 기구들과 대중적 단체들은 당을 위로부터 그리고 아래에서 붕괴시키기 위해 사용했던 고르바초프와는 달리 당의 정치국원들을 공격하거나 정부조직들의 집중하는 영향력을 견제하지 않음으로써 김정일은 아직까지는 중간자적 위치에 서 있는 것 같다.

북한권력구조에서 군부의 증가하는 영향력에 대한 최근의 관찰들에 대해 나는 완전히 동의하지는 않는다. 이러한 평범한 지혜는 다

음과 같은 사실에 근거한다. 1995년 1월~7월까지의 김정일의 대중 출현 19번 가운데 13번은 군부와 관련되어 있다. 군부방문 대부분의 경우에 아래와 같은 군부인사들에 의해 수행되어 졌다. - 최광 국방위원회 부위원장, 국방위원회 위원 이을설·김광진, 백학림 사회안전부장, 김봉률·이하일 국방위원회 위원, 이봉원 당중앙군사위원회 위원, 김명국 평양방위사령관 등이다.

과거와는 대조적으로 권력서열 명부에서 5명의 차수들의 이름들이 현재는 정·부정치국원들 이름들 바로 뒤에 그리고 노동당 비서들의 이름 바로 앞에 위치해 있다.

이와는 대조적으로 비록 북한군부의 활동이 최근에 명백하게 증가하고 있음에도 그들의 실제적 영향력은 다소 감소되었다는 것이다. 따라서 이는 군부의 활동의 외견상 증가를 실제 영향력 감소를 가리려는 그들의 시도로 생각한다. 분명히 김일성 사망 직후의 군부의 잦은 돌출은 그 지도자들, 특히 오진우는 권력승계 정치판과 어떤 잠재적 내부적 반대에 대해서도 무력으로써 김정일을 지원하려는 역할에 부분적으로 그 원인을 두고 있는 것 같다. 그러나 일단 권력승계의 공식적 절차가 끝난 후에는 인민무력부의 영향력 감소와 활동 완화를 예견할 수 있다.

나아가 기본적인 사실은 평양의 정책결과들은 정확히 조선인민군이 원하지 않는 것들이라는 것이다. 군예산의 감축, 군 근대화 계획 대부분의 실질적 중단, 최대의 적에 대한 핵 보유의 포기, 군 공급 배급의 감소, 민간건설과 농업프로젝트들에 대한 군병력 동원 증가, 인민무력부와 외교부간의 고조된 분쟁들에 대한 김정일의 친외교부

적 간섭들 등등이다.

만약 북한이 인민부력부 장군들의 통제하에 있었다면 위와 같은 정책들은 하나도 채택되지 않았으리라고 믿는다. 다시말해 북한정권은 국민들을 부력으로써 통제하기 위한 능력과 군사적 수단에 의한 외국의 공격을 저지하기 위한 능력이 감소했다는 것 뿐만 아니라 북의 최악해지는 국력과 군사적 약점을 은폐하기 위하여 잘 가장된 노력하에 이런 군국주의적 연출을 하고 있는 것 같다. 궁극적으로 부력사용의 위협이 이 정권이 유일하게 가지고 있는 협상도구인 것이다. 따라서 그들은 협상상대자들로 하여금 북한의 지도자들이 부력을 보유하고 있으며 필요하다면 그것을 사용할 것임을 믿게 하여야 한다.

마지막으로, 북한 정치의 모순점은 소위 승계문제가 김일성의 사망후에 바로 별 마찰없이 해결되었다는 점이다. 마치 한 북한 관료가 “그 문제는 이미 20년전에 해결되었다”라고 말했듯이 그러나 이 승계는 “누가 김정일을 이을 것인가?”라는 새로운 미결의 문제를 제시한다. 이 문제는 사십이건 거짓이건, 김정일의 건강상태가 악화되고 있다는 루머에 의거해 볼 때 더욱 더 심각해 진다. 김일성은 이 문제에 아무런 언급이 없었다.

이 점이 바로 모든 문제점들의 출발지이다. 북한의 정치적 전통에서는 승계자를 내세우는 것은 매우 빨리 시작되어야 하며 권력승계자는 반드시 ① 최고지도자 김정일의 아이디어를 신봉하고 그에 밀접한 인사이어야 하며, ② 김정일의 정책을 미래에도 계속 수행할 수 있도록 젊은 세대에 속해 있어야 하며, ③ 상당한 기간 실제

적 훈련을 쌓아야 한다.

그러나 이러한 전통적인 관습은 지금 이 시점의 평양에서 부상하고 있는 정치적 지도자들 세대에게 받아들여지기 어려운 것 같다. 이것이 바로 그들중 일부가 그들의 권력승계의 가능성을 줄 수 있는 제도적 변화를 요구하는 이유이다. 결과적으로 김정일 주변에서의 차기, 차차기, 차차차기 지도자에 대한 잠재적인 투쟁이 심화되고 있는 것처럼 보인다.

요약하자면, 임명을 요구한 평양의 한 고위 정보통에 따르면, 평양의 지도층이 최고위 정치적 조직들과 정부권력제도들의 일정한 구조의 재조정이 불가피하며 이러한 중대한 결정들이 더 빨리 만들어 질수록 김일성 사망의 충격에서 벗어날 수 있을 것이다.

#### IV. 국내정책 방향

심각한 경제적 위기에 처한 오늘날, 북한의 두가지 주요과제는 경제성장을 가져오는 것과 기존질서의 유지에 결정적인 군부, 안보 집단 등의 지원을 확보하는 것이다. 만약 이러한 과제를 성취할 수 있다면 공적질서는 유지되어 질 수 있을 것이다. 여기서 결정적인 것은 정치적으로는 승인가능한 경제조정 전략 그리고 사회적으로 적절할 대체전략의 선택이 될 것이다.

다시 말하자면 경제구조를 보다 시장지향적 방식으로 재조정 할 수 있고, 경제적 그리고 정치적 문제점들의 악효과를 전가시키기 쉬운 집단들에게 지우는 한편 자신들의 주장을 가장 효과적으로 조

직 반영할 수 있는 집단들을 독려할 수 있는 전략들을 선택하는 것이다. 어느 곳에서나 마찬가지로, 가장 상처받기 쉽고 약한 집단들이(여성, 노인, 노동자, 아동, 학생들) 북한에서 가장 수난을 받기가 쉽다. 반면에 가장 입지가 굳고 강력한 이익집단들은 최대의 혜택을 얻을 가능성이 크다. 이러한 전략들을 유지할 수 있는 정치적 의지와 제도적 메커니즘을 정부가 가지고 있는 한 새로운 정권의 정치적 장래는 제2공화국으로 보장될 수 있을 것이다.

어쨌든 북한에서 국내경제정책의 급진적인 새 출발을 언급하는 것은 아직 시기상조이다. 현재 진행중인 대부분인 정책들이 1990년대 초에 출발된 것들이며 어떻게든 사망한 지도자에 의해 추진되어진 것들이다. 첫째로 1993년 11월에 채택된 1994~1996년간에 대한 3개년 조정계획은 북한경제발전의 구조적 우선순위가 중공업과 수송망 개발로부터 농업개혁, 정공업 제조정, 교역증진 특히 대외무역 등으로 변화되었음을 보여주었다. 분명히 이 계획은 제3차 7개년 경제개발계획(1987~1993)의 개발목표들을 성취하는데 정부가 실패했을 뿐만 아니라 북한경제의 전체적인 면모가 침체된 상태이며 주민들의 의복과 식량문제가 심각하다는 사실을 인정했음을 보여준다.

또한 이미 1987년에 김일성은 “인민들의 의식주를 해결하는 것이 노동당의 제일 우선과제임”<sup>10)</sup>을 공식적으로 인정했다. 5년후에 그는 인민들이 비참한 삶을 유지하고 있으며 따라서 그는 인민들의 생활수준을 향상시키는 동시에 인민들을 복종적이며 잘 단련되게 하여 사회주의적 경제운영체제를 해체되지 않도록 하는 문제에 고심하고

있다고 사적인 자리에서 밝힌 바 있다고 보도되었다. 이것은 그가 북한의 변방지역 특히 동북부의 다양한 경제적 실험들을 승인할 용의가 있었음에 대한 이유였다.<sup>17)</sup> 명백하게도 김정일은 그의 아버지로부터 이 접근법을 상속했다.

둘째로, 이러한 것은 특별히 지정된 경제구역—특히 나진·선봉 지역에서의 점진적이며 통제된 경제적 자유화와 개방의 절차이다. 이러한 과정은 최고인민회의 상설회의가 합영법을 공포한 1984년에 시작되어 합작사업체의 수가 100개가 넘었던 1989~1992년간에 약간의 탄력을 얻었다가 북한핵문제에 대한 국제적 교착상태 때문에 주춤거렸다.

그러나 최근에 유엔개발계획의 지원과 중국으로부터 전문가들의 지원하에 북한정부는 두만강지역 개발 특별경제지역에서의 외국투자제도를 급진적으로 자유화하는 새로운 보다 진보적인 법들과 규제조치들을 채택해 오고 있다. 나아가 김일성은 그의 사망에 거의 즈음하여 총리와 다른 정무원 멤버들을 포함하여 경제문제 조언자들의 긴급모임을 소집하여 “특별 경제지역들이 사회주의 건설의 성공적인 완성으로서 주요한 길이 된다”라고 말함으로써 특별경제지역들의 추가적인 개발을 강조했다.<sup>18)</sup>

김정일은 그의 아버지의 이런 교시에 따라 실제로 특별경제지역들에서의 경제개혁을 가속화했다. 또한 김정일은 중국을 비밀리에 방문하여 그의 부친이 그랬듯이 중국남부의 특별경제지역들을 순방했다. 그들은 김정일이 중국의 상황에 호감을 가졌으며 따라서 그가 모국에서 유사한 아이디어들을 받아들일 것이라고 전한다.



분명히 인구학적 문제, 농업개혁 그리고 남북관계들에 관련된 많은 제한에도 불구하고 몇몇의 북한지도자들은 개혁정책들에 대한 중국식의 일반적 접근방식을 선호한다. 사석에서 그들은 “경제가 중국식과 같이 정치로부터 분리되어질 수 있다” 라는 가능성에 대한 그들의 믿음을 밝히고 있다.

그들은 또한 “어떠한 실제적인 경제문제라도 정치적 그리고 군사적 문제들과 상충되지 않는다면 해결되어 질 수 있다”라고 조심스럽게 덧붙이면서 경제적 개혁들이 정치의 영역에 파급효과를 가지지 않고 정권의 생존을 위협하지 않는 한 점진적으로 경제를 자유화해 나갈 정치적 의지를 가지고 있음을 암시했다.<sup>10)</sup> 공식적인 것은 아니지만 중국의 경험에 대한 어떠한 언급도 아직은 금기이다.

동시에 보다 관대해진 정치적 기류들 배경으로 여러 부서들이 특별경제구역에서의 정책결정권과 예산승인문제에 대한 관료적 영역 다툼을 진행하고 있다. 수차례에 걸친 평양에서의 밀실대담에 의하여, 특별경제지역들내에서 그리고 그와 관련된 모든 활동들을 총괄할 수 있는 특별종합기구의 설립필요성이 제기되었다. 그러나 이 제안은 황금알을 낳는 거위를 잃어 버리지 않으려는 몇 중앙부서로부터 심각한 반대에 부딪히고 있다고 전해진다.

또한 보도에 의하면 특별경제지역에서의 과세제도에 대하여 재정부와 중앙은행간에 심각한 긴장이 존재한다고 전해진다. 세정부는 특별경제지역들을 부가적인 예산 수입을 거둘 수 있는 재원으로 생각하여 그곳에서 외국 투자와 기업들에 대한 세율을 높일 것을 주장하는 반면에 중앙은행은 특별경제지역을 외국투자자들을 유치할

수 있는 수단으로 간주하고 따라서 보다 장기간의 지불유예기간과 비교적 낮은 세율을 선호한다.

또한 철도부도 나진·선봉 특별경제지역의 기간설비발전 우선순위에 대한 해운부간의 논쟁에서 교착상태에 빠져있는 것으로 전해진다. 그들은 어떤 수송설비—중앙선로역 또는 항구—가 우선 개발되어야 하는지에 대하여 합의할 수 없었다. 평양에서 할당된 특별경제지역에 대한 예산재원이 부족하므로 첫날부터 줄어든 예산의 일부를 얻기 위해서 그들끼리 경쟁할 수 밖에는 없다.

그 이유는 중앙예산으로부터 착공자금을 얻어내는데 성공한 부서가 차후에 확장 자금을 할당받는데 유리한 입장을 차지할 것이기 때문이다. 흥미롭게도 그들은 자국내에서 각각 자신들의 입장을 강화하기 위하여 특별경제구역에서 항구설비보다는 철도의 개발에 우선순위를 둔 그리고 그 반대로 철도보다는 항구설비 건설에 우선순위를 둔 외국투자자들을 찾으려고 하고 있다.

나아가서는 관련부처간의 다툼의 와중에서 그들은 외국인들에 대한 협력에 대해서 상호 배타적인 조건들과 프로젝트들을 제시하려고 한다. 최종적으로 외국인들에 대한 특별경제지역의 개방성을 지지하여 특별경제지역 출입국시 비자를 면제하려는 경제관련 부처들과 북한내에서 외국인의 이동에 대한 통제를 유지하기를 원하며 따라서 경제관련부처들의 입장을 맹렬히 반대하는 안보관련 부서들간에 긴장이 존재하는 것 같다.<sup>20)</sup>

## V. 새로운 대외정책 방향

북한의 대외정책 분야에는 다른 어떤 정책분야보다 현저한 변화가 있다. 실제로 변화하는 국제적 환경, 특히 동맹체의 붕괴와 핵문제의 위기는 북한지도층으로 하여금 1990년대 초반에 그들의 대외정책의 방향을 재고 하게끔 하였다. 죽음에 임박하기까지 김일성은 북한 대외정책 형성의 일부 원칙들과 방향들에 있어서 급진적인 변화들을 승인했었다. 이러한 변화들은 매우 비정통적이어서 그들은 모두 북한의 대외정책에 있어서 「신 사고」(보도에 의하면 김정일이 힘였했다는) 내지는 「새 출발」이라는 명칭을 얻었다. 대략 이러한 변화는 다음의 것들을 포함한다.

평양의 대외정책결정자들을 지도하는 근본적인 원칙들중에 세계적인 민족해방과 국제주의자 공산당 의제에 부합하는 이념적 입장에 근거한 혁명외교원칙이 북한의 국익, 특히 북한 국가 그리고 지배정권의 생존을 증진시키는데 목표를 둔 보다 실질적인 현실주의 외교로 변화됐다.

일반적 전략의 차원에서는 전통적 억지로부터 핵협상으로의 급진적 변화를 주목할 수 있다. 원래 이것은 완전한 핵협박이자 벼랑끝 전술이었다. 1994년 10월 제네바 합의가 체결된 후에 평양측은 핵동결과 궁극적으로는 균축으로 이동하고 있는 것 같다.

지역적 전략의 차원에서 북한은 그의 동맹국으로부터 남한 적화 전략을 포함하여 수십년동안의 하나의 조선정책을 포기하고 개별적인 유엔가입을 사실상 강요받은 것 같다. 오늘날 북한은 남한과의

무력대립이 바람직하지 않으며 재통일 정책에 있어서 순수한 무력 사용을 점차적으로 격하시키는 한편 두개의 한반도 국가들간에 평화공존의 사고를 증진하기 시작해 오고 있다. 혁명의 전략—북한과 남한에서의 혁명세력을 강화하는—은 양자의 절대적인 동등성이 보장되어지는 연합 전략에 의해 가리워져 가고 있다.

평양은 미국과 일본에 의한 상호교차 승인을 적극적으로 추구하고 있으며 과거의 밀착된 동맹정치 대신에 조만간에 실현될 미국과 일본과의 관계정상화 이후 모든 실용적인 목표들을 추구하기 위해서 이 지역에서의 4대 강대국들에 대한 등거리정책을 추구할 것 같다.

이러한 관점에서 신뢰구축, 군비통제 그리고 심지어는 평화절차의 차후단계에서 점진적인 재래식 군축에 대한 대화를 수반하는 정전협정에서 평화협정으로의 전환에 대한 북한의 제안들을 보아야 할 것이다.

명백히 경제적 외교에 우선순위가 주어진다. 북한은 일본과의 보상회담을 통해 기아선상에 있는 북한경제에로의 일본자본 유입을 확보하기 위하여 가속화시킬 가능성이 크다. 특별경제지역은 해외를 여행하는 모든 공직자들로부터 적극적으로 선전되어지고 있다. 북한의 핵프로그램의 전환에 대한 경제원조의 문제를 협상테이블로 끌어들이는 것과 이 문제를 미국과의 제네바 핵 협약의 상당부분을 차지하도록 하는데 많은 노력을 기울였다. 그리고 물론 북한의 무기상들은 무기판매를 위해 지구 곳곳을 찾아다니고 있다.

마지막으로 현재의 평양정부는 자국의 인권문제에 대한 국제적 토론에 참여할 가능성이 더욱 커졌다. 왜냐하면 지금은 핵협상이

완결되어 졌고 그들이 NPT 제도안에 들어와 있으므로 자연스럽게 그들은 그들의 국제적 이미지를 개선하고자 할 것이다. 만약 이것이 인권협상의 개시를 요구한다면 비록 초기에는 공격적인 방법으로라도 대화를 할 것이다. 또한 그들은 핵협정이 지켜지기를 고대하고 있고 따라서 인권문제와 같은 미국의 지역적 요구에는 양보하려 할 것이다.

또한 납북된 일본여성 문제와 2차대전중의 한국여성에 대한 성적학대에 대한 보상의 문제도 일본과의 미결문제로 남아 있다. 동경과의 관계정상화 대화를 진전시키기 위해서 평양은 인권문제를 또한 처리하여야 할 것이다. 더구나 중국은 서방과의 인권문제토론에의 참여가 권위주의적 정부에 치명적이 아니며 심지어 어떤 면에 있어서는 지배계급에 유익할 수도 있음을 보여주었다.

요약하자면, 상기한 모든 변화들은 북한 대외정책의 「신 사고」를 반영하고 있다. 분명히 이 변화들은 김일성 생전에 예견되어 졌다. 그러나 이러한 새로운 출발이 성과를 가져온다면, 그리고 그때에는 그의 아들과 그의 동료들이 이득을 얻을 것이다.

## VI. 결 론

이 논문에서 나는 김일성 사후 13개월 동안의 북한의 진전의 계속성과 변화의 일면을 탐색했다. 대체적으로는 북한사회의 전략적 부문에서 지속적인 세대변화의 과정에도 불구하고 몇가지 예외를 제외하고는 아직도 기존의 인물들과 접촉하여야 한다.

그러나 이 사실 자체는 급진적인 새로운 정책의 출범을 배제하고 있지는 않다. 예로써, 구소련과 중국에서의 혁명적 개혁들은 사실상 고르바초프나 덩소평과 같은, 지금은 화석이 되었거나 또는 급속히 현대화하고 있는 공산주의자 정치제도들의 순수한 산물들인 인물들에 의해 추진되어졌다.

그러나 이런 새로운 정책 산출의 세대들에게 문제가 되는 것은 위대한 지도자의 사망후에 기성의 구정치인들이 어떻게 권력에 대한 그들의 요구를 정당화하고 권위를 공유하며 그리고 그들 스스로 상호 작용하는가하는 것이 문제이다. 이러한 관점에서 나는 평양에서 현재 정부차원의 권력이동 과정에서 제도적 변화들에 대한 시도와 점증하는 합법성 위기를 논술했다.

지금 북한이 어디로 가고 있는가? 확실히 북한은 당분간 우리들과 함께 할 것이다. 아직까지 북한의 정권은 동유럽과 중앙유럽을 휩쓸었던 사회경제적 그리고 정치적 변화의 재앙과 같았던 도미노 현상에서도 버티고 있는 비록 북한의 동맹국이었던 구 공산주의 세계에 커다란 변화들이 있었지만 그 변화들은 북한을 경제파탄직전에 이르게 했어도 그 생명력을 빼앗는데 실패했다.

한반도에서 핵대치 상황의 결과로 평양에 지워진 엄청난 국제적 압력도 북한을 좌절시키거나 그 신뢰도를 부식시키는데 실패했다. 오히려 그 반대로 이런 압력은 북한이 결정적인 순간에 엘리트층에서 내부적 합의를 이루어 낼 수 있는 능력 뿐만 아니라 북한의 탄력성과 집착력을 보여주었다. 명백히 평양은 어떠한 잠재적인 재앙

이나 적수에 대해서도 끝까지 정권의 생존을 위해 투쟁하겠다는 결의를 가지고 있으며 충분한 의지를 지닌 것 같다.

역설적으로 주변의 커다란 변화는 김일성의 강철같은 통제하에 있는 평양을 조금이나마 변화시키는데 실패했다. 이러한 보수적인 관성은 아직도 북한에 남아 있다. 하지만 그것이 얼마나 지탱할 수 있을까?

김일성이 사망한 이상 조그마한 일련의 변화들이 쉽게 일어날 수 있을 정도로 충분할 것인가? 북한의 전체주의적 변모들은 이미 천천히 사라지고 있다. 일반적으로 북한정권은 서서히 개방을 모색하고 있다. 경제적인 문제들에서는 점차 실제적이며 근대화에 역점을 두고 있으며 대외정책에서는 관념론적 그리고 국제주의적인 호소력을 잃고 있으며 보다 현실주의적 그리고 민족주의적 입장의 영향력이 점차 부상하고 있다.

정치제도에 대한 부담이 점차 과도해짐에 따라, 정부내에서의 이념주의자와 실용주의자간의 정책갈등이 점차 심화되는 듯 하다. 과거에 주어졌던 정책대안들이 더 이상 존재하지 않음으로 인해, 북한의 지도자들은 새로운 기회를 찾아야만 될 것이며 과거에 생각할 수조차 없었던 어려운 선택들을 해야 할 것이다.

이러한 개개인과 정책들에 대한 의견의 분열은 지도력의 분열을 가져와 노동당의 단결을 저해할 것이다. 이러한 작은 제도적 그리고 정책조정과 개인적 변화가 제2공화국의 출현에 이를 수 있는 권력 내부의 마찰과 정치적 대안 추구로 이루어 질 것인가? 내 생각으로는 가능하다.

그리고 북한 지도부가 초국가적인 차원에서 정치발전을 하나의  
지침으로 삼는다면 제2공화국의 출현은 발생할 개연성이 높다고 생  
각한다.



## 참 고 문 헌(각주)

- 1) It is no wonder that in his most recent work “Giving Priority to Ideological Work is Essential for Accomplishing Socialism” published on June 19, 1995, Kim Jong Il stressed that in the DPRK as “in any society, the ruling class tries to bring about the unchallenged predominance of its own ideology”. Moreover, he states that “ideology is the only and most powerful weapon of the working class party...” He comes to the conclusion that “the breakdown of socialism in a number of countries teaches us the serious lesson that, if one overlooks ideology and abandons ideological work in socialist society, this will make people ideologically sick. It will corrupt and destroy everything socialist. If the ideological bulwark falls down, socialism will be unable to defend itself no matter how great its economic and military power may be.” (*The Pyongyang Times*, Pyongyang, No. 27, pp. 1-6).
- 2) Quoted from *North Korea in Transition*, ed. by Chong-Sik Lee and Se-Hee Yoo, CKS, UC at Berkeley : Berkeley, LA, 1991, p. xi.
- 3) For details, see Kamata, “*Kita Chosen gunbu*”, pp. 33-34.
- 4) It is noteworthy that the “thress revolutions squads” are no

longer mentioned in the public speeches of senior party officials nor in the WPK's celebratory appeals. Unlike in May 1993, when the WPK Central Committee announced that "Campaigns of the three revolutions squads are means to guide revolutions in ideology, technology, and culture under the leadership of the Party," in May 1995, the WPK CC stressed the importance of the three revolutions but never mentioned the squads.

- 5) According to Ms. Kim Yun Ok, 56, one of Kim Jong Il classmates in Pyongyang Middle School, who hailed his school days in Pyongyang, saying "Secretary Kim Jong Il strove hard to grasp the President's idea in his study and life. The level of his scholastic achievements was the highest in my class." ("From Activities of Secretary Kim Jong Il (3) : Inheritance of Revolutionary Cause", *The People's Korea*, Tokyo, No. 1,681, January 28, 1995, p. 3)
- 6) According to Dr. Ri Ki Ban and Dr. Han Dong Sun, a senior professor of political economy and an instructor at the economics department of Kim Il Sung University respectively, Kim Jong Il's senior thesis "On the character of modern imperialism and its aggressive nature" (Jan. 15, 1964) was full of outstanding and deep-going insights about the revolutionary struggle against revisionists who

try to weaken the vanguard role of the workers' party. They say that he began to make a direct contribution on the formulation and implementation of party policy on the basis of a unified Juche idea even before his graduation from the University in spring 1964 ("From Activities of Secretary Kim Jong Il (5) : Political Activities in University Days", *The People's Korea*, Tokyo, No. 1,686, March 4, 1995, p. 2).

- 7) At a national meeting held at the February 8 Palace of Culture in Pyongyang on June 19, 1995, devoted to the 31st anniversary since Kim Jong Il began working at the WPK Central Committee, Foreign Minister Kim Young Nam said in his speech that "Ever since he started working at the WPK CC, Comrade Kim Jong Il has performed great exploits in all spheres, such as Party-building and party activity, socialist construction, army-building, national reunification, and world revolution... He has victoriously led the WPK for more than 30 years." ("31st year of Comrade Kim Jong Il's Party Leadership marked", *The Pyongyang Times*, Pyongyang, No. 26, p. 2).
- 8) See a report made by Choe Kwang, Chief of the General Staff of the KPA, at a soldiers' meeting of the Ministry of People's Armed Forces in Pyongyang on May 13, 1995,

devoted to the implementation of the WPK CC appeals on the 50th anniversary of its foundation. He stressed “the need to strengthen in every way the single-hearted unity of the whole army around respected General Kim Jong Il and more thoroughly establish the army command system of moving as one on the orders of the Supreme Commander.” (“KPA Vows to Strengthen Soldiers’ Single-Hearted Unity for Leader”, *The People’s Korea*, Tokyo, No. 1,696, May 20, 1995, p. 1).

- 9) For example, Kim Il Sung is often cited as saying on the eve of his death : “Under the leadership of Comrade Kim Jong Il, our revolution is celebrating a new period of progress. A new change is now coming over Party work, well as over different fields of politics, economics, and culture.”(*The Pyongyang Times*, Pyongyang, No. 26, p. 2).
- 10) See a report made by the Foreign Minister Kim Young Nam at a national meeting devoted to the commemoration of the anniversary of the birth of the late President Kim Il Sung held in Pyongyang on April 14, 1995 (“Vice-Premier Stresses Need to Carry on President Kim’s Juche Cause”, *The People’s Korea*, Tokyo, No. 1,693, April 22, 1995, p. 3).
- 11) “*The People’s Korea*” Tokyo, No. 1,693, April 22, 1995, p. 3.
- 12) In this view, it does not look coincidental that in April 1993

the DPRK Constitution was amended, and the President was relieved from his function of the Commander-in-Chief of the People's Armed Forces. Also, a provision for the recall of the President was added. Thus, these constitutional changes may be construed as the first step initiated by Kim Il Sung himself toward curbing the powers of the Presidency and changing its nature in a more symbolic direction.

- 13) Foreign Minister of the DPRK and Politburo Member Kim Young-nam called for unity around the WPK CC led by Kim Jong Il during the mass rally mourning the death of Kim Il Sung, which took place in Pyongyang on July 20, 1994, with the junior Kim present. Politburo Member Kye Ung-tae made repeated references thereto in his speech on August 27, 1994 at a meeting held to mark the 20th anniversary of Kim Jong Il's presentation of ideological theses and nearly 50 days after the death of Kim Il Sung. Premier Kang Sung-san referred thereto in his dedication speech made at a brief ceremony held on October 11, 1994 to mark the completion of the reconstruction of "Tangun's Tomb". Party Secretary Kim Ki-nam made this reference in his speech at a memorial meeting held in Pyongyang on October 16, 1994 to mark the 100th day after the senior

Kim's death. Kim Jong Il was present.

- 14) I am grateful for this insight into the North Korean thinking to Dr. Steve Linton from Columbia University
- 15) See Kim Jong Il, "*Historical Lessons in Building Socialism and the General Line of Our Party*," Pyongyang, DPRK, 1992, p. 36.
- 16) 노동신문, 1988. 1. 1.
- 17) Quoted from my interview with Vadim Tkachenko, former chief of the Korean section of the International Department of the CPSU CC, who has personally known Kim Il Sung for decades and met him last in 1993. The interview took place on October 14, 1994 in Moscow.
- 18) Quoted from an interview with the Chairman of the Committee on the Promotion of External Economic Cooperation Kim Chong-u, conducted by former USSR Deputy Trade Representative in Pyongyang Alexander Matsegora in August 1994.
- 19) From an interview with Mr. Kim Chong-u, Chairman of the Committee on the Promotion of External Economic Affairs, which took place in August 1994 in Pyongyang.
- 20) From my interviews with the officials from the DPRK Embassy and Trade Mission in Moscow, that asked not to be identified, which took place in October 1994.

## 5. 金正日體制下的 經濟政策과 展望

— 집단주의시장의 확대 —

이희상(Wisconsin대)

### 〈목 차〉

- I. 머리말
- II. 증여된 쌀자루
- III. 협동농장의 국영농장으로의 전환
- IV. 일시적으로 번성하는 자유시장들
- V. 집단주의시장의 확대
- VI. 봉사부문의 집단주의 시장
- VII. 집단주의시장의 성장잠재력과 한계
- VIII. 문호개방
- IX. 결 론

## I. 머리말

본 논문에서는 김정일치하의 북한경제정책 실적을 고찰함으로써 체제의 변화가 있는가, 있다면 그 방향은 무엇이며 깊이는 얼마나 되냐를 연구해 보고자 한다. 1995년 8월 현재 김정일은 취임도 안 하고 있는 상태이니 그 정권의 정책방향을 고찰하기에는 시기상조라 할 수 있겠다. 그러나 김일성 사망이후에 여러가지 중요한 정책 실적이 있었고 이것을 김일성시대의 행적에 연계하여 분석해보면 김정일시대의 경제정책기조를 초보적이거나 규명할 수 있을 것 같다.

김정일정권의 경제실적을 얼핏보면 여러 측면을 갖는 인상을 받을 수가 있다. 예를들어 한국과 일본에서 주는 쌀자루를 냉큼받아 간 것에는 실용주의노선이 여실히 보인다. 반면에 1994년 말에 협동농장 일부를 국영농장으로 전환한 것에는 급진적 집단주의노선을 엿볼 수 있다. 또한 미국의 스탠튼그룹을 끌어들이 나진·선봉 자유무역지대에서 정유, 전력관련 합작사업을 하게한 것은 자본주의 기업을 유치하되 오지지역에 숨겨놓으려는 종전정책을 지속하는 것이었다. 그러나 평양지대 인구집중구역인 남포에 대우그룹의 노동집약적 경공업시설을 끌어들이는 것은 개방의 폭을 훨씬 넓히는 시책으로 볼 수 있었다.

그러나 이들의 다른 행적을 자세히 살펴보면 하나의 정책형태를 찾을 수가 있다. 여러가지 예를 들어 입증하기에 앞서 그 정책형태의 모형을 기술하겠다. 우선 정책행위의 대체적 성격을 묘사해보면



실용주의 노선인 것이 명료하다. 그러나 저자는 그것을 중국의 등소평이 말했 듯 쥐만 잡으면 됐지 고양이의 색깔은 따질 필요가 없다는 식의 실용주의가 아니라, 보수성이 강한 실용주의로 본다. 이 보수적 실용주의는 사상의 순수성을 최대한 보존하며 체제핵심을 되도록 오래 유지하려는 것이다.

이제 경제정책의 이념적 기본노선에 관해서는 김정일정권이 집단주의 시장경제구조를 확대하고 있다는 가설을 설정해볼 수가 있다. 집단주의 시장구조개념은 개인이 자유시장수익을 목적으로 생산활동을 할 수 있는 동시에 수익증대에 필요한 사업, 생산수단 및 판매시장의 세가지 변수중에서 최소한 하나를 집단주의정부의 장악에 둔 제도이다.

집단주의시장경제에서는 기업의 사유화를 거부하며 개인수입에 국가가 임의적 제동을 가할 수 있다. 이 제도가 자본주의시장체제와 다른 것은 후자에서는 개인이 수익증대 변수 세가지 모두를 장악할 수 있고 체제가 발달될수록 국가가 개인수입과 재산을 임의로 제동하는 경우가 줄어든다. 반면에 소위 사회주의시장경제는 사유화와 시장원리를 도입하면서도 사회주의라는 이상이나 구호를 유지하는 공산주의 사회를 말한다.

집단주의정부가 수익증대 변수의 3가지중에서 최소한 하나는 장악하는 체제를 집단주의시장경제로 규정한 바에 따라 북한이 어느 정도의 집단주의국가인지를 되돌아보자. 북한의 집단주의는 ‘하나는 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여’ 라는 구호중의 구호가 입증한다. 이 구호는 개인의 이해를 사회의 이해와 완전히 혼합하고 있

다. 이것은 단순히 정치적 구호가 아니라 북한의 헌법 제63조에 있는 국가기조이다. 따라서 북한이 집단주의를 국가기조로 유지하는 한 필요에 따라 시장원리를 도입하는 개혁을 해도 집단주의시장경제구조를 벗어나지 못한다고 볼 수 있을 것이다.

## II. 증여된 쌀자루

세계적으로 널리 보도된 바와 같이 북한은 1995년 5월경에 일본과 한국에 쌀의 기증을 사주하였으며 냉큼 받아갔다. 이것은 분명히 실용주의행적이지만 보수주의성향도 작용했는데 그것은 굶주릴 때 밥을 먹어 육신보존을 한다는 차원을 넘어 경제적 선차순위차원에 있었다. 북한이 경제적 파탄에 있는 것은 사실이지만 의류수출, 조총련계 송금 등을 통해 매년 수억달러의 외화를 획득하고 있다. 이 돈을 우선적으로 지출한 항목이 무엇이었는데 문제가 있는 것이다.

북한에는 과거 수년간 계속해서 흉년이 들었다.<sup>1)</sup> 작년에도 흉년이었고 동시에 중국에서도 농사가 잘 되지 않아 대북한 식량원조에 차질이 생길 것을 예측할 수 있었다. 그런데 김정일정권은 배굶은 주민을 위해 양곡을 사들이지 않고 더 급하게 돈을 쓴 대상이 무엇이었던가?

북한이 서방은행에 지고 있는 빚은 많지만 그 빚을 갚는데 외화를 쓰고 있다는 보도는 없었다. 한가지 큼직한 지출항목을 발견할 수 있는 것은 러시아로부터 무기를 수입하고 있는 것이다. 러시아

의 경제학자이며 평양에 파견됐던 전외교관에 의하면 북한은 41억 루블에 달하는 대러시아 빚의 40%를 상환하겠다고 1993년에 합의했다고 한다. 그것을 계기로 러시아는 이전에 계약한 35억루블의 MG-29전투기 100대 판매를 현금거래로 다시 시작했다는 것이다.<sup>2)</sup>

부채상환의 연차적 액수와 무기공급의 연차적 금액에는 언급이 없었다. 그러나 그 합계는 수억루블에 달할 것이다. 우선 41억루블의 40%는 16.4억루블이며 이것을 2000년까지 7년기간에 상환한다고 가정하면 매년 2.34억루블이 된다. 무기구입에 관하여 한국 국방부 소식통에 의하면 북한은 매년 14대의 MG-29 부품을 들여다 조립한다는 것이다.<sup>3)</sup> 이것은 전체 35억루블 계약의 7분의 1인 5억루블을 매년 지불한다는 뜻이다. 모두 합하면 7.34억루블이며 그만큼을 2000년까지 무기현대화를 위하여 직·간접으로 매년 지출한다. 그 금액을 달러로 환산하면 대략 10억달러가 된다. 이에 비하여 100만톤의 쌀을 국제시장에서 구입한다해도 3.3억달러 밖에 들지 않으며 100만톤은 한국과 일본에서 1995년에 얻어갈 수 있는 수량보다 훨씬 많은 것이다.

김정일체제하의 북한은 군비현대화를 최고의 우선순위로 간주하는 것이다. 외국에서 식량을 구걸해가는 실용주의는 군사부문의 수요를 우선시하는 보수성을 지닌 것이다.

### Ⅲ. 협동농장의 국영농장으로의 전환

1994년 12월에 북한은 2개군안의 모든 협동농장을 2개의 국영농

장으로 개편하였다.<sup>4)</sup> 이 전인민소유로의 농장전환은 놀라운 것이었는데 그 이유는 다른 전사회주의 국가들에서와 마찬가지로 북한에서도 국영농장이 협동농장보다도 더욱 생산성이 낮았기 때문이다. 따라서 자유세계 일부에서는 굶주린 북한이 그 전에 궁핍했던 중국이 그러했듯이 협동농장을 분할하여 개인경영으로 전환할 것을 기대했던 것이다.<sup>5)</sup> 그러나 영똥한 국영농장으로의 개편을 좀더 깊이 살펴보면 집단주의 기초를 강조하는 동시에 국내정치에 입각한 실용주의 조치인 것을 알게 된다.

1994년의 국영농장전환은 두가지 관점에서 보수적 현실주의노선임을 볼 수 있다. 첫째는 2백여개의 군에서 다만 2개에 한하여 국영농장을 형성한 것이고, 그것도 김일성이 마련한 각본에 의하여 시범적으로 전환한 것이다.

그 전환은 군안의 모든 협동농장과 농기계작업소와 같이 농업을 지원하는 기관들을 묶어 하나의 국영농장을 형성한 것이다. 평양 만경대구역에 구성한 것은 만경대구역 국영농장으로 부르고, 평안남도 속천군에 조직한 또하나의 속천군 농업연합기업소로 명명하였다.<sup>6)</sup> 이름은 다르지만 둘다 이념과 생산성에서 진보된 국영기업으로 간주한다.

이념면에서 협동소유에서 전인민소유로 발전한 것이고 생산성면에서는 농장의 공업적 경영이라는 장점이 있다고 본다. 공업적 경영은 규모의 확대에서 오는 것인데 예를들어 군안에서 종류가 다른 곡물을 재배하여 농번기가 다른 농장들이 서로 도와줌으로써 자원 배치의 효율성을 제고한다는 것이다. 이와 같은 장점을 주장하면서

도 1994년도의 농장 전환은 시범차원에서 두개의 군만 선정하였다.

둘째로 김일성이 국영농장농부들을 불신했기 때문에 그의 사망전 20년 동안 농장전환작업을 연기하였다. 이 불신에 기인하여 북한이 1950년대에 농업의 집단화를 수행할 때 대부분의 농지는 약 3,500개 협동농장으로 조직하였고 국영농장은 축산이나 공예작물분야에서 30개 정도밖에 조직하지 않았다.<sup>7)</sup> 그 후 도시화와 공업화에 의하여 농장의 수가 줄었지만 협동농장의 수는 계속 지배적이었다.

그러나 북한의 농민들은 국영농장제도를 꾸준히 선호하였다. 그 이유는 이념적 상위를 미라보는 것보다 국영기업의 월급제도에 있었다. 농부들의 국영농장 갈망은 1974년 11월에 있는 제5기 최고 인민회의 제4차 회의에서 분출되었다. 일부 대의원들이 협동농장을 국영농장으로 넘겨달라고 제기한 것이다. 김일성은 순서에 없던 연설을 통하여 다음과 같이 그 제안을 반대하였다.

“농민들이 공산주의사상으로 무장하기전에 협동소유를 전인민 소유로 넘기면 오히려 좋지 못한 결과를 가져올 수 있습니다. 올해에 국영안락농장에서는 비 정보당 수확고가 6,800킬로그램 밖에 되지 않습니다. 이것은 강서군 청산협동농장이나 문덕군과 숙천군의 협동농장들보다 훨씬 낮은 숫자입니다. 국영안락농장은 땅도 비옥하며 국가에서 트랙토르를 많이 대주어 기계화수준도 높습니다.…… 국영안락농장이 다른 협동농장들보다 수확을 적게 낼 아무런 조건도 없습니다. 이 농장의 정보당수확고가 낮은 원인은 농장노동자들이 협동농장원들만큼 열성을 내어 일하지 않는 데 있다고밖에 달리는 볼 수 없습니다. 전인민 소유제에서는 농

장노동자들이 일을 잘하든 못하든 노임을 받으면 먹고 살아갈 수 있기 때문에 사상교양을 잘하지 않으면 협동농장원들처럼 아글타글 일하지 않을 수 있습니다.”<sup>8)</sup>

김일성은 이 연설에서 여성들이 남편이 받아오는 월급과 부양가족 식량배급으로 살아갈 수 있기 때문에 자기들은 일터에 나가지 않는 등 국영농장제의 여러가지 취약점을 상기하였다.<sup>9)</sup> 김일성은 그렇다고 대의원들이 제의한 것을 묵살하지는 않겠다고 하면서 자기의 의견으로는 사상수준과 기계화수준이 높은 협동농장을 먼저 시험적으로 국영농장으로 전환하고, 점차적으로 조건이 갖추어지는 대로 협동소유를 전인민적소유로 모두 넘기는 것이 좋겠다고 하였다. 그는 언제부터 그렇게 하자고는 언급하지 않으면서 아래와 같은 야릇한 조건을 제시하였다.

“시험적 단계에서 먼저 전인민소유로 넘어가는 협동농장들에서 사회주의 분배원칙을 철저히 지키는 것이 매우 중요합니다. 노동의 질과 양에 따라 분배하는 사회주의 분배원칙을 엄격하게 지키지 않으면 농촌에서 건달이 생길 수 있습니다.”<sup>10)</sup>

이러한 돌출적 요구, 즉 생산에 기여한만큼 분배하는 자본주의 분배원칙과 비슷하면서도 사회주의 분배원칙이라 부르는 것을 시험 단계에 조직되는 국영농장에서 적용한다는 것은 국영농장제도에서 농민들이 갈망하는 핵심인 정액월급제를 제거한 것이었다. 여하간 북한은 그 변형된 국영농장제나마 20년동안이나 현실로 옮기지 않았던 것이다. 1994년 2월에 가서나 김일성은 이 문제를 다시 거론하였다. 그 시기는 사회주의 농촌문제에 관한 테제 발표 30주년의

날이었다. 사회주의 농촌테제는 북한농촌의 근로와 생활양태를 도시수준으로 끌어올리겠다는 장기적 비전과 구체적 계획을 제시한 공문이었다.<sup>11)</sup>

김일성은 1994년 2월 24일 농촌테제 30주년을 기념하기 위하여 소집된 전국농업대회에 보낸 서한, “사회주의농촌테제의 기치높이 농촌문제의 종국적 해결을 위하여”에서 20년전에 내놓은 협동농장의 국영농장개편을 다시 제기하였다. 그리고는 또 다음과 같이 경고하였다. “농민들의 머리속에 남아있는 개인이기주의 사상잔재는 매우 보수적이고 집요하며 그것은 짧은 기간에 쉽게 없어지지 않습니다.”

그는 사회주의분배원칙을 철저히 관철하여야 할 것도 제차 강조하였다. 그뿐 아니라 “2중 독립채산제”라는 새로운 규율을 제시하였는데 그것은 군단위의 국영농장 뿐 아니라 그 아래에 속하는 각 농장(전의 협동농장)들과 농촌경영에 복무하는 기업소들이 다같이 각자 독립채산제로 운영하라는 것이다.<sup>12)</sup> 이 규율은 일한 것만큼 지불하는 사회주의분배원칙을 동반함으로써 새롭게 되는 국영농장 농부들은 도저히 고정월급을 바라보지 못하게 되었다. 김정일치하에 실시된 시형적 국영농장 전환은 월급제를 제거하였으며 북한농부들이 오랫동안 간구한 소원에 대한 규율에 불과하였다.

김정일정권이 지향하는 경제체제가 무엇인가에 대해 이번 국영농장전환은 집단주의체제임을 의심할 여지 없게 지적해준다. 이 점에 관하여 북한정부기관지인 민주조선은 이렇게 논평하였다. “지금 일부 나라들에서 사회주의가 좌절되고 생산수단에 대한 사유화가 소

유관계의 기본을 이루고 있는 때에 우리나라에 새로 조직된 연합기업소를 잘 관리운영하여 그 정당성과 생활력이 충분히 발양되게 하는 것은 개인경리에 비한 집단경리의 우월성, 자본주의에 비한 우리나라 사회주의제도의 우월성을 과시할 수 있게 하는 중요한 계기로 된다.”<sup>13)</sup>

#### IV. 일시적으로 번성하는 자유시장들

최근에 북한을 탈출한 귀순자들과 만주에 파견된 서울기자들은 북한의 농민시장과 도시에 생긴 장마당이 자유시장거래로 번성하는 것을 알려준다. 농민시장은 북한의 사회주의 역사내내 필요한 애물로 존재하고 있다. 김일성은 농민시장을 상품의 수요공급이 맹목적으로 가격을 결정하는 추악한 자본주의 유물로 간주하였다.<sup>14)</sup>

그러나 사회주의사회에는 협동농장과 개인의 부업생산이 있기 때문에 농민시장은 필요하며, 거기에서는 농장원들이 분배받은 곡물의 일부, 텃밭에서 키운 곡물이나 짐승, 또한 가내작업으로 만든 소비품들을 내다 팔거나 물물교환 할 수 있는 곳이다. 사회주의사회가 주민들이 요구하는 모든 물건을 풍부히 공급할 수 있어 공산주의단계로 넘어갈 무렵에서나 농민시장이 자연적으로 사라질 것이다. 그전에 강제로 그것을 폐기하면 암시장이 나타날 뿐이다. 동시에 텃밭의 규모를 억제하고 농장원 곡물분배의 대부분을 국가가 구매할 것이니 농민시장에서 자본가들이 재현하지는 않을 것이라고 김일성은 말했다.<sup>15)</sup>



이와 같은 마지못한 용납정체에 의하여 북한의 농민시장은 1980년대 초까지 활기없는 존재를 유지하고 있었다. '80년대초까지 개인간의 상업거래를 금지하는 북한에서 도시의 장마당은 형성되지도 않았다. 사정은 '80년대에 달라졌는데 그 이유는 중국에서 소비품 생산이 급증했기 때문이다. 물건부족이 계속되는 북한이 중국의 소비품을 끌어들이기 시작하는 것이다. 북한에 사는 화교와 만주에 사는 조선족들의 친척방문 과정에서 중국의 소비품을 들고 들어갔다.<sup>16)</sup> 그렇게 들어간 물건의 일부는 농민시장에 나타나기 시작했다. 북한의 화교와 만주조선족 일부는 보따리장수가 되어 물건을 들여가 농민시장이 성황을 이루었고 도시지역에는 장마당을 형성하여 자유시장거래를 촉진하였다.<sup>17)</sup>

경제사정이 계속해서 악화되는 북한에서는 농민시장과 장마당의 변성을 점점 더 관대하게 용납하였다. 일부시장에는 가격이 국영상점수준의 10배까지 높지만 물건의 공급은 풍성하여, 평남 안주시에서 이루어지는 장마당은 홍콩시장으로 알려지기까지 되었다.<sup>18)</sup> 이 모든 실정에도 불구하고 오늘날 북한이 겪고있는 심각한 공급부족상태가 언젠가 완화되는 날이 있으면 농민시장은 이전의 활기없는 존재로 전락될 것이며 장마당을 없애거나 작은 규모로 압축될 것이다. 현재의 개인주의 거래수준은 북한의 집단주의 정신수준과 너무나 위배되기 때문이다.

## V. 집단주의시장의 확대

근래에 성장한 자유시장중에는 국영 수매상점과 8-3 소비품 직매점분점이 있다. 수매상점은 개인이 쓰던 물건을 현시세에 사서 되파는 곳이다.<sup>19)</sup> 북한에는 수매상점들이 도시지역 곳곳에 편리하게 자리잡고 있고 농촌에서는 각 협동농장에 있는 국영상점이 수매상점기능도 겸하고 있다. 수매상점에는 이른바 가격평가위원이 있어 개인이 소유하던 물건을 들고가면 물건시세를 정하여 돈을 지불한다. 사들인 물건은 구입가격에 25~40%를 추가시킨 판매가격을 공시하여 즉시 판매대에 진열한다.<sup>20)</sup>

북한에서 사회주의 순수성이 강했던 1980년대 초반까지는 수매상점이 일본물건을 사러가는 곳이었다. 북송 재일교포들이 원래 소비품이나 재일친척이 보내준 손목시계, 라디오, 카메라, 의류 등 소비품을 팔았다. 지역의 돈있는 주민들은 새로 진열된 물품이 있나 하고 수시로 수매상점을 갔다.<sup>21)</sup>

중국의 소비품이 북한으로 흘러 들어가기 시작한 후로는 수매상점에서 중국물건을 많이 볼 수 있다. 본 논문가설의 견지에서 가장 중요한 것은 최근 귀순자들이 알려주는 바와 같이 오늘날 수매상점에는 현시세에 구입한 신중국상품이 많이 팔리고 있다는 것이다. 북한 가정부인들이 수산물, 야생인삼, 약초 등 지방특산물을 장만하여 중국으로 보내 그 대가로 중국물건을 받아 수매상점에 팔아 돈을 번다는 것이다.<sup>22)</sup>

이러한 과정으로 북한의 수매상점망은 저자가 규정하는 집단주의

시장이 되었다. 그것은 개인의 창발성 생산활동을 자극하는 시장역할을 한다. 동시에 그 시장은 정부가 장악하여 생산적인 개개인의 생산수준을 감시할 수가 있으며 국외의 거래선도 제동할 수가 있다. 그러나 창발성 생산행위가 개인차원으로 분산되고, 규모가 작고, 주체식 자력갱생범주 안에 있는 한 집단주의 북한정부는 그 시장이 더욱 성장하기를 바랄 것이다.

넓게 산재하는 수매상점망이 도시지역에서 개인의 생산활동을 추동하는 동시에 농촌에서는 광대한 국영상업망이 갖는 시장기능을 발휘할 수 있었다. 그러나 원래 위에서 내려보내는 상품을 고정가격에 공급하는 타성에 빠진 지방국영상점들은 기동성을 요구하는 자유시장역할을 잘 하지 못하였다. 따라서 각 협동농장에 8-3 소비품 적매점분점을 새로 차리게 하여 집단주의 시장역할을 수행하도록 하는 결정을 1994년에 한 것이다.

8월 3일 인민소비품생산운동은 북한의 전형적인 주체식 시책이었다. 1984년에 김정일이 발단시킨 이 시책은 군이나 도시구역에서 주민을 동원하여 지방에서 찾을 수 있는 폐설물, 부산물, 야생물 등을 수집하여 지방주민들이 요구하는 그릇, 가구, 옷, 학용품, 식료품 등 소비품을 제작하는 것이다.

이와 같은 자력갱생 제작물들은 중앙상업부가 중앙계획에 의하여 운영하는 국영상점과는 별도로 새로 설치한 군정영의 적매점에서 판매하게 하였다. 수요공급을 반영하여 자율가격에 판매하는 적매점제도는 8-3 소비품생산을 고도성장부문으로 추동하였다. 북한경제가 침체로 하강하던 1980년 후반기에 8-3 소비품 판매는 전국적

으로 연평균 20.8%의 성장율을 기록했고, 1989년에는 국영상업당 소비품유통액의 9.5%에 이르렀다.<sup>23)</sup>

북한의 경제가 급강하한 1990년 이후 5년간 8-3 소비품생산운동은 더욱 강력한 생산엔진이 되었다. 부품, 동력 및 다른 생산요소들의 부족으로 인하여 급강하하는 계획부문상품 생산은 많은 유희인력과 쓰지 못하는 자재를 배출하였다. 그들의 일부는 정상적 8-3 생산인력 및 폐설물과 합류하여 8-3 소비품생산을 고속도로 성장시켰다.

따라서 한국은행 추정에 의하면<sup>24)</sup> 1993년에 북한GNP는 4.3% 감소한 것에 반하여 노동신문보도에 의한 8-3 소비품생산실적은 같은해에 11%나 증가하였다.<sup>25)</sup> 또한 노동신문에 의하면 평양시의 8-3 소비품생산액은 1989년부터 1994년까지 40%의 성장을 하였는데,<sup>26)</sup> 한국은행에 의한 북한GNP는 같은기간에 21%나 감소한 것으로 나타났다.<sup>27)</sup>

이렇게 8-3 소비품생산운동은 북한의 궁핍한 과거 5년동안에 유일하게 성공한 경우였지만 그의 혜택은 대부분의 농촌지방까지도 도달하지 못하였다. 그 이유는 8-3 소비품직매점이 주로 군소재지에 있었고 많아야 몇몇개의 농촌동리에만 직매점분점이 설치되어 있었기 때문이다. 그러나 1994년부터 북한은 각기 협동농장, 따라서 각기 자연부락에 군직매점 분점을 설치하게 하여 농민과 부양가족들이 집에서 또는 농장건물에서 제작한 소비품과 식료품을 판매하게 하였다.

8-3 소비품생산시책을 농촌지방으로 확대한 정보는 민주조선이

1995년 5월 하나의 기사를 통하여 보도하였다. 평북 선천군에 초점을 둔 이 기사는 군내 22개의 리 모두가 각기 근적매점분점을 하나씩 차렸다고 보도하였다. 분점에서 팔고있는 상품은 평균적으로 40~50%는 군에서 받아오고 50~60%는 분점자체가 당협동농장원과 부양가족들을 조직하여 제작하였다. 직매점분점은 은정협동농장이 1994년에 제일 먼저 세우고 30여명으로 이 분점에 속하는 8-3 소비품생산을 위한 부업반을 조직하였다.

그들은 의류, 축산물, 생선(송천군은 서해안에 있음)등 물건을 많이 생산하였다. 혼한 진흙으로 장독 등 토기도 여러가지 만들었다. 특기할만한 것은 동물털을 수집하여 17가지의 솔을 25,700개나 생산하여 군안은 물론 다른 도까지에도 팔아 전체적 수입이 수십만원에 달하였다. 이와 같은 내용을 실은 기사의 종결은 다음과 같다.

“리상점과 함께 근적매점분점을 통하여 주민들이 상품을 공급받으니 상품구입때문에 읍까지 나가는 일이 거의 없어지고 읍과 함께 리도 하나의 소비품생산기지로 전환되어 인민소비품생산이 부쩍부쩍 늘어나 마을과 가정이 흥성거리고 있다.”<sup>28)</sup>

여기에 서술된 것은 소박한 가정기구, 일용품, 식료품 등을 생산 공급하는 마을시장이다. 정부발단인 집단농장조직의 장악아래 있는 이 시장은 농민들에게 기존의 지방자원을 좀 더 효력있게 이용하여 더 충실히 일을 함으로써 소비할 수 있는 물건을 좀 더 생산할 의욕을 추동한다. 그러한 뜻에서 지방의 직매점분점은 도시의 수매상점보다도 더욱 북한주체식 사회주의틀에 맞는 집단주의시장이라고 할 수 있다. 그들을 합하는 8-3 소비품직매점분점들과 수매상점들

은 전국적인 집단주의시장구조를 이루고 있는 것이다.

## VI. 봉사부문의 집단주의 시장

북한의 집단주의시장은 봉사부문에다 확장되고 있다. 북한의 봉사부문은 식당, 음료점, 여관 등을 포함하는 사회급양사업과 이발소, 세탁소, 목욕탕, 각종 수리소 등 편의봉사사업의 두줄기로 조직되어 있다. 상품분배사업망을 제외한 이 두줄기 봉사망은 정무원 인민봉사위원회에서 관할한다. 중앙집권계획관료들의 주민생활에서 차지하는 봉사시설을 과소평가하는 타성은 북한에서도 봉사사업의 저개발상태를 자아내었다. 김일성은 일찍이 1962년에 건설분야 관료들에게 다음해 부터는 도시주택건설에 배정된 자금 가운데 5%를 돌려 봉사시설을 건설하도록 지시하였다.<sup>29)</sup> 그러나 편의시설의 부족은 계속되었다.

봉사시설 부족이 계속되는 1979년에 김일성은 도시아파트건물 아래층에 들어있는 기관, 기업소들을 모두 내보내고 거기에다 식당, 양복점같은 봉사시설을 꾸려 그 아파트건물에 사는 여성을 뽑아 거기서 일하게 하도록 지시하였다.<sup>30)</sup> 1990년대에 가서 식료품과 일용품의 심각한 부족은 체제개혁의 필요성을 세차게 강조하였다. 그러한 여건에서 김정일정권은 1994년에 역시 협소한 개혁시책을 봉사부문에다 미치게 하였다.

그러한 개혁의 두가지 종류를 지적할 수 있다. 그 하나는 주로 서울의 중앙일보에 보도되어온 개인식당의 출현이다. 그 보도에 의

하면 1995년 초부터 북한주민은 누구나 20만원(약 2,500달러)만 있으면 시·도봉사위원회에서 음식점개업을 허락받을 수 있다고 한다. 사장인 지배인은 요리사, 접대원, 출납원 등을 마음대로 채용할 수 있다는 것이다.(고용인원 한계유무에는 언급이 없음) 고용인은 대체로 공장노동자의 두배이상인 200원의 월급을 받고 지배인은 이윤의 30%를 세금으로 납부한다. 봉사위원회에서는 식당의 판매량과 이윤을 감독하기 위해 직원 1명을 파견한다.<sup>31)</sup>

이러한 개인식당들은 농민시장, 장마당 인근에 늘고 있다고 한다. 그들은 농민시장에서 재료를 구입하여 요리한 음식을 시장가격에 파는데 고기요리 한 접시에 노동자 한달월급이 넘는 가격이라 한다. 당연히 단골손님은 시장장사꾼들이라고 한다.<sup>32)</sup>

이상의 보도는 주인이 고용인을 채용할 수 있는 자본주의식 개인 음식점이 생기고 있음을 시사한다. 모름지기 사회주의 북한에서 봉사사업에 한해서는 자본주의식기업을 시험할 수도 있겠다. 그러나 그러한 조치는 다음에 언급될 김정일의 1995년 6월교시에 위반되며 1979년에 김일성이 내린 개인 식당허가 금지령도 거역한다. 김일성은 그때 인민봉사와 경공업부문 지도자들에게 큰식당만 몇개 차려놓지 말고 작은 식당과 청량음료점을 여러곳에 많이 꾸리라고 지시를 하고 있었다.

그러나 그 지시는 다음과 같은 경고로 이어졌다. “작은 식당을 많이 차려놓으란다고 하여 개인음식점 같은 것을 차려놓게 하여서는 안됩니다. 평양시 가정부인들속에 음식을 잘만드는 여성들이 있을 수 있으므로 그들로 협동조합을 조직하여 십여명씩 식사할 수

있는 자그마한 식당을 운영하도록 하여야 합니다.”<sup>33)</sup>

북한에는 이른바 협동농장이외에 수산업, 봉사업, 기타분야에서 협동조합형태의 기업소들이 지역적이거나 계속 존재하고 있다. 따라서 최근에 출현한 개인운영 음식점들에는 협동조합구조가 주종을 이룰 것으로 본다. 가족식구끼리 운영하는 영세규모 개인식당이나 협동조합형태일 중소규모 음식점 모두가 저자가 규정하는 집단주의 시장 범주에 들어갈 것으로 본다.

둘째 종류의 봉사부문 개혁시책은 개인구두수리소의 출현에서 볼 수 있다. 여기에 관한 정보는 사회와 집단을 위하여 좋은 일을 한 주민들에게 김정일 명의로 보내는 감사장 내용을 북한신문이 보도하는 관행중에서 최근 보도의 하나에 잘막하게 실려있었다.

감사장중 하나는 평양시 동대원구역 신리동 박경현과 그의 가족에게 발송되었으며 그 내용은 “스스로 구두수리공이 되어 많은 사람의 사랑과 존경속에 일하고 있는 박경현의 가족”으로 되어 있다.<sup>34)</sup> “스스로” 구두수리공이 되었다는 것은 구두수리소를 자발적으로 개업하였다는 뜻이니 북한에 개인운영 구두수리소가 등장한 것이다.

김정일의 축복은 구두수리나 그와 비슷한 수리봉사분야에 개인운영 기업소를 허락, 추진한다는 뜻일 것이다. 이와 같은 서비스분야는 본질적으로 가족운영의 영세규모 기업소들로 구성될 것이니 “하나는 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여”라는 집단주의시장구조가 북한의 봉사산업에 형성이 되고 있다고 볼 수 있다.



## VII. 집단주의시장의 성장잠재력과 한계

본 논문의 핵심적 가설과 논지는 집단주의북한경제안에서 만질되기는 하였으나 역시 시장원리제도인 집단주의시장이 그 생산영역을 확대하고 있다는 것이다. 북한은 어떠한 정책의 변화에도 개혁이라는 용어를 쓰지 않는데 그 용어는 김일성의 불가오류성을 부인하기 때문이다. 그러나 8-3 소비품생산운동의 1984년 도입은 작은 규모의 개혁이었으며, 그 시책의 1994년 확장은 좀 더 큰 규모의 개혁이었다. 그러면 김정일치하의 북한 앞날에는 무엇이 올 것인가?

최근에 김정일은 북한의 정치와 경제에는 오직 집단주의만 있음을 분명히 하였다. 1995년 6월에 그는 김일성 사망이후 두번째의 논문을 발표하였다. 「사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다」 제하의 논문은 사상사업의 절대적 우선순위를 이렇게 설명하였다.

“사회주의사회에서 낡은 사회의 유물을 조장시키거나 사회주의 경제관리에 자본주의적 관리방법을 끌어들이며 더욱이 사회주의적 소유를 침해하고 자본주의적 소유를 되살리게 되면 사회주의 사상의 경제적·물질적 기초를 허물어버리고 개인주의, 이기주의와 부르조아사상이 자라날 수 있는 조건을 지어주게 된다. 사적 소유제도가 개인주의를 낳고 자본주의적 소유와 자본주의적 시장경제에 기초하여 부르조아사상이 자라나고 퍼지게 되는 것은 필연적이다. 사회주의는 사적소유와 자본주의시장경제와는 양립될 수 없는 것이다.”<sup>35)</sup>

사유화와 자본주의시장제도의 거부는 이 문장보다 더욱 분명히 할 수 없을 것이다. 김정일은 북한의 헌법구절인 “하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여”를 재차 확인하였다. 따라서 북한이 불가요류의 김일성시대 궤도에서 탈선할 것을 기대하는 것보다 종전과 같이 인정안하는 개혁과정에서 집단주의 시장구조를 추진할 것을 예측하는 것이 안전할 것이다.

집단주의시장제도는 시장원리를 도입하지만 사유화와 자유경쟁시장에 의하여 경제전체를 합리화하는 것이 아니라, 기존 자원을 좀더 효율있게 이용하고 보다 향상한 기술로 더욱 열심히 일하는 의욕을 추동하는데 목적이 있다. 결과적 생산양식은 필연적으로 가내작업이나 소규모 합동생산과 동시에 정부의 손이 제조과정이나 판매시장에 뻗치고 있음으로 집단주의시장개혁은 강력하고 누진적인 성장과정을 촉발하지 못하며 다만 완만한 성장을 유도할 수는 있을 것이다. 집단주의시장구조만 가지고는 북한이 고도성장을 이루지 못한다.

그럼에도 불구하고 북한경제의 현실정에 있어서 집단주의시장구조는 좀더 대담한 개혁을 할 수 있는 여유를 제공한다. 그 여유는 8-3 소비품생산시책이 이른바 지방공업을 흡수하는데에 있다. 북한에서 지방공업이라는 산업부문은 주로 군이나 도시의 구청이 경영하는 중소기업으로 구성되어 있다. 그것은 경공업의 일부이지만 정무원의 산업별 부서가 관할하는 소비품분야의 대기업들과 구별된다.

그 명칭의 지방이라는 형용사는 지방정부기관이 관할하는 것에서

자하는 것이다.<sup>43)</sup>

대우는 그 합작시설 준공의 최후단계로 13명의 기술자를 북한에 보내는 것에 1995년 7월 6일 한국정부의 승인을 받았다. 그 중의 6명은 60일동안 북한에 체류하면서 설비설치작업을 할 것이며, 7명은 1년간이나 남아서 1,200명의 북한근로자를 고용하는 3개공장에서 제품생산교육을 하게 된다.<sup>44)</sup>

해당 대우합작사업이 특별한 관심을 끄는 것은 그 공장공단이 평양권 인구집결 지역안에 위치한 남포시에 있기 때문이다. 가려진 개방문 건지에서 보면 대우공단이 외떨어진 나진·선봉구역에 자리잡아야 했던 것이다. 더욱이나 고합, 신원 등 여러개 기타 한국기업들이 나진·선봉구역이 아닌 평양이나 다른 곳에 합영공장을 세울 협상을 하고 있다고 한다.<sup>45)</sup>

나진·선봉지역은 1991년부터 북한에 있어서의 중국 센젠이나 지야멘 경제특구와 같이 조성하는 계획하에 있었다. 북한은 1992년에서 1994년까지 외국투자은행법을 비롯하여 11개의 주요 외국인 투자관련 법규와 여러개의 수행규율을 제정 공포하였다. 나진·선봉지대개발은 이를 포괄하여 인접국인 중국과 러시아, 그리고 비인접국이지만 관련이 깊은 한국과 몽골이 공동으로 주관하는 두만강 지역개발계획과 더불어 열심히 추진해왔다.

북한의 두만강개발계획에 포함되는 나진·선봉지역 개발을 위한 적극성은 1995년 5월에 성공적으로 완료한 두만강지역개발계획 제 5차계획 관리위원회에서도 나타났다. 북한은 접경국인 중국과 러시아와 국경조정 및 국경통과 등 주권문제 조정을 위한 위원회 설립

협정에 가서명한 것이다.<sup>46)</sup>

이념의 교조화가 심화되어 있는 북한주민에게 외국인과의 접촉은 사상의 혼란을 조성할 것이기 때문에 외국투자유치를 결정한 북한은 외국기업을 나진·선봉과 같은 오지지역에 입주시키고 그 지역을 철조망으로 봉쇄하여 지역내 근로자주민들과 지역의 주민과의 접촉을 최대한 차단하는 대책을 세운 것으로 판단되었다.<sup>47)</sup> 특히 오랫동안 북한주민들에게 남한의 굶주리는 근로자들을 피비린내나게 착취만 한다고 선전해온 남한 자본가기업들은 나진·선봉과 같은 차단된 지구에 입주시킬 것으로 예상되었던 것이다.

그러나 배경에서 볼 때 대우공단을 그리고 어쩌면 기타 한국기업들도 인구집중지대로 진출하는 결정은 그 사상보안 필수조건을 무시하는 것 같이 보인다. 핵개발문제 해결과정에서 최근에 사실상 한국형 경수로를 수락한 것도 같은 맥락의 정책방향으로 보였다. 핵발전시설을 건설하는 여러해동안에 수백명의 한국기술자들이 북한 상대방들과 뒤섞이게 될 것이기 때문이다. 철조망으로 오지지역 자유경제무역지대를 봉쇄하는 책략이 이와 같은 개방문에는 적용되지 않는 것이다. 그러면 김정일이 물질적 이득을 위하여 사상을 포기한 것인가?

이 질문에 대한 답변은 최근의 귀순자 하나가 제공하였다. 그에 의하면 북한이 나진·선봉지역인구의 70%를 성분좋은 공산주의자로 교체했다고 한다.<sup>48)</sup> 교체된 인구의 정확한 숫자는 문제가 되지 않지만 자유무역지대와 그 지역밖에 입주된 외국기업들을 성분좋은 근로자들로 채운다는 고안은 이른바 가려진 개방문호모델과 합치되

는 것이다.

북한은 오랫동안 주민 하나하나를 성분좋은 배경, 성분나쁜 배경 등 각기 배경중에서도 여러가지 분류로 구분해 놓고 있었다.<sup>49)</sup> 거기에다 김일성은 1991년에 독일인 방문객에게 다음과 같이 말하였다고 보도되었다.

“글쎄 답답하니까 창문을 좀 열긴 열어야겠소. 그런데 조금 열면 신선한 바람이 들어오지만 너무 많이 열면 파리, 모기같은 벌레들이 많이 들어오겠지요. 방충망을 쳐야 되겠지”<sup>50)</sup> 이렇게 북한은 모기장같은 장막을 쳐서 개방된 문호를 가리려고 결정한 것이고 그 모기장은 신빙성있는 북한 공산주의자들로 구축한 것이다.

이 책략의 일부로 북한에 진출하는 모든 외국기업은 기업근로자들을 대표하는 노동조합과 노사계약을 체결해야 하는 의무가 있다. 이 의무는 1993년 12월 30일에 공포된 외국투자기업의 노동규정 제9조에 있다.<sup>51)</sup> 이 조항은 북한 자유무역지대법이 모방했다고 여겨진 중국의 특별경제구역들의 관례와 현저히 다르다. 대만 건너편에 위치한 자야멘특구에 관한 연구발표에 의하면 1990년에 조업중인 294개 대만인 기업중에서 겨우 15개 회사에만 노동조합이 있었다. 그 소수의 노동조합들도 유명무실하였고 심지어 어느 회사는 회사 지배인을 노동조합장으로 앉혀 놓고 있었다.<sup>52)</sup>

반면에 북한에서는 외국기업 노사계약 의무뿐 아니라 외국기업노동규정 제11조와 12조에 외국기업의 근로인력은 해당지역 노동사무소에서 배치받도록 되어 있다. 이것을 보면 노동사무소와 노동조합을 통하여 한국과 기타 외국기업들을 정예 공산주의근로자들로

채우고 감독하여 개방된 문호를 가리려는 것을 알 수 있다.

외국공장의 정예공산주의 고용인들은 공장안의 상황을 공장밖의 주민들에게 알리지 않을 만큼 교육을 받았을 것이다. 자본주의기업의 공산주의고용인들은 국내임금의 두배이상인 160~220원보다는 낮지 않은 월급을 받게 되어 있다.(노동규정 제26조) 그러나 그들이 알게되는 자본주의우월성은 자기들만 간직함으로써 북한의 집단주의 생활양식을 유지하는데 공헌할 것이다.

## IX. 결 론

김정일 치하의 북한은 사회주의체제를 자본주의시장세계에 적용시키기 위하여 중국이나 월남의 모델과는 명확히 구별되는 구조를 발전시키고 있다. 이 독특한 구조는 안으로는 집단주의시장 영역을 확대하여 생산성을 제고하고 밖으로는 문을 열어 자본주의시장과의 교류를 늘려져 열려진 문에 모기장같은 장막을 쳐서 자유사상침투를 억제하려는 것이다.

집단주의시장 개념은 개인이 자유시장 수익을 목적으로 생산활동을 할 수 있는 동시에 사업, 생산수단 및 판매시장의 세가지 수입증대 변수중에서 최소한 하나를 집단주의정부의 장악에 둔 경제구조이다. 집단주의시장은 주체사상 사회주의체제에 뿌리박혀 있어 개혁이라는 명칭없이 추진되고 있다. 열려진 문을 막는 모기장 역할은 외국기업이 필요한 인력을 성분좋은 공산주의 근로자들로만 할당하여 그들이 공장안에서 체험하는 자본주의 우월성을 외부주민

들에게 합구함으로써 집단주의시장개혁만으로 버티려는 공산주의북한을 보호하려는 것이다.

북한의 집단주의시장은 쓰던 물건을 현시세에 사서 파는 국영 수매상점과, 주민을 조직하여 지방의 폐설물로 제작한 소비품을 시장가격에 파는 8-3 인민소비품직매점을 시장기능 발휘에서 한단계 더 발전시킨 것이다. 수매상점은 주민들이 만들거나 외국에서 들여온 세물건도 시장가격에 사서 팔게 하였고, 8-3직매점은 군 소재지뿐 아니라 각 협동농장에 하나씩 직매점분점을 차려놓고 농부들로 하여금 지방부산물을 이용하여 소비품을 만들어 팔게한 것이다.

특히 8-3직매점분점은 북한식 집단주의시장구조의 전형일뿐 아니라 더욱 넓게 발전시킬 잠재력이 있다. 그것은 북한의 경공업생산의 53%를 차지하지만 자체의 직매점이 없어 관료적 국영상업망을 통하여서만 판매하는 지방공업부문을 흡수하여 지방공업소비품과 8-3인민 소비품을 모두 8-3 직매점에서 팔게하는 개혁에 있다.

북한의 집단주의시장경제는 그 특수성이 기업의 사유화 거부에 있는 것이니 장기적 생존가치는 없다. 그러나 그 제도가 제한적이거나 제공하는 시장원리는 특히 지방공업부문을 흡수하는 경우 북한의 공산주의를 중단기적으로 유지하는데는 도움이 될 것이다.

## 참 고 문 헌(각주)

- 1) Hy-Sang Lee, "Supply and Demand for Grains in North Korea: A Historical Movement Model for 1963-1993", *Korea and World Affairs*, Vol. 18, No. 3, Fall 1994, pp. 509-552.
- 2) Vasily Mikheev, "Reforms of the North Korean Economy: Requirements, Plans and Hopes," *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 5, No. 1, Summer 1993. Reprinted in National Unification Board, Republic of Korea, *Information Service on the Unification Question of the Korean Peninsula*, 93-Ⅲ, June 30, 1993, pp. 63-65.
- 3) 중앙일보, 1995. 7. 10.
- 4) *The Pyongyang Times*, January 7, 1995.
- 5) 중앙일보, 1994. 3. 8.
- 6) *The Pyongyang Times*, February 4, 1995.
- 7) Joseph Sang-hoon Chung, *The North Korean Economy*(Stanford: Hooner Institution Press, 1984), pp. 11.
- 8) Kim Il Sung, "Some Problems Arising in the Complete Implementation of the Theses on the Rural Question", speech at the Fourth Session of the Fifth Supreme People's Assembly, November 29, 1974, *Works*, Vol. 29, Pyongyang: Workers' Party of Korea Publishing House, 1985, pp. 615-616.

The volumes of *Works* and *Selected Works* of Kim Il Sung are published in English by the Foreign Languages Publishing House in



Pyongyang, and in Korean by the Workers' Party of Korea Publishing House in Pyongyang. Due to frequent references to these books the publisher and location will be omitted. When speech titles in Korean are quoted, only their English translation will be given; book titles will be cited in Korean accompanied by translation.

- 9) *Ibid.*, p. 616.
- 10) *Ibid.*, p. 621.
- 11) Kim Il Sung, "Theses on the Socialist Rural Question in Our Country," adopted at the Eighth Plenary Meeting of the Fourth Central Committee of the Workers' Party of Korea, February 25, 1964, *Selected Works*, Vol. IV, 1968, pp. 33-58.
- 12) *The People's Korea*, March 12, 1994.
- 13) 민주조선, 1995. 1. 15.
- 14) Kim Il Sung, "On Some Theoretical Problems of the Socialist Economy," answers to the questions raised by scientific and educational workers, *Selected Works*, Vol. V, 1972, p. 314.
- 15) *Ibid.*, pp. 314-319.
- 16) 중앙일보, 1995. 1. 21.
- 17) 중앙일보, 1995. 1. 28.
- 18) 중앙일보, 1995. 1. 21
- 19) 경제사전 제2권(평양 : 과학사전출판사, 1985), pp. 93-94.
- 20) 이한구, 북한의 현실(서울 : 신태양사, 1988), p. 347.
- 21) *Loc. cit.*

- 22) 중앙일보, 1995. 1. 21.
- 23) Hy-Sang Lee, "The August Third Program of North Korea: A Partial Rollback of Central Planning", *Korea Observer*, Vol. 21, No. 4, Winter 1990, p. 462.
- 24) 한국은행, 북한의 1993 GNP 평가, 보도자료, 1994. 6. 10, p. 2.
- 25) 노동신문, 1993. 11. 14.
- 26) 노동신문, 1995. 6. 2.
- 27) 한국은행, 북한의 1994 GNP 평가, 보도자료, 1995. 6. 19, p. 3.
- 28) 민주조선, 1995. 5. 31.
- 29) Kim Il Sung, "On Improving and Strengthening the Work on Commerce", speech at the consultative meeting of the chairman of provincial people's committees, April 8, 1962, Selected Works, Vol. 16, 1982, p. 211.
- 30) Kim Il Sung, "On Developing Light Industry and Improving the Work on People's Service", speech at the consultative meeting of senior officials of light industry and people's service, November 3, 1979, Works, Vol. 24, 1987, p. 458.
- 31) 중앙일보, 1995. 5. 30.
- 32) 중앙일보, 1995. 6. 12.
- 33) Kim Il Sung, "On Developing Light Industry and Improving the work on People's Service," *op. cit.*, p. 458.
- 34) 노동신문, 1995. 5. 28.
- 35) *The People's Korea*, July 1, 1995.

- 36) Hy-Sang Lee, "Economic Factors in Korean Reunification", in Young-Whan Kihl, ed., *Korea and the World: Beyond the Cold War*, (Boulder: Westview Press, 1994), pp. 195-197.
- 37) Pang Hwan Ju, *Korean Review*(Pyongyang: Foreign Languages Publishing House, 1987), p. 131.
- 38) Kim Il Sung, "On Drafting and Accurate State Budget for This Year", speech at a meeting of the Political Committee of the Central Committee of the Workers' Party of Korea, Selected Works, Vol. 35, 1989, p. 71.
- 39) Hy-Sang Lee, "North Korea's Closed Economy: The Hidden Opening", *Asian Survey*, Vol. 28, No. 12, December 1988, p. 1277.
- 40) *The People's Korea*, March 18, 1995.
- 41) 중앙일보, 1995. 6. 2.
- 42) *The Wall Street Journal*, May 30, 1995.
- 43) *The Wall Street Journal*, November 10, 1994.
- 44) 한국일보, 1995. 7. 8.
- 45) 한국일보, 1995. 1. 19.
- 46) 중앙일보, 1995. 5. 31.
- 47) Hy-Sang Lee, "Economic Factors in Korean Reunification", *op. cit.*, p. 200.
- 48) 한국일보, 1995. 8. 8.
- 49) Robert A. Scalapino and Chong-Sik Lee, *Communism In Korea*, Part II (The Society Berkeley: University of California Press,

1972), pp. 763-765.

50) 한국일보, 1994. 3. 22.

51) *The People's Korea*, February 5, 1994.

52) Cheng-Tian Kuo, "The PRC and Taiwan: Fujian's Faltering United Front," *Asian Survey*, Vol. 32, No. 8, August 1992, p. 687.

## 6. 金正日體制의 對南政策

고병철(illinois대)

### 〈목 차〉

- I. 머리말
- II. 대남정책의 전략적 목표
- III. 북한정책의 기술적인 측면
- IV. 남한정책의 방향

## I. 머리 말

북한이 얼마나 이해하기 힘들고 예측을 불허하는 나라라는 것은 김일성사후에 일어나고 있는 일들이 잘 보여주고 있다. 1년이 지나도록 권력의 공식적인 승계, 다시 말하면 당총비서직과 국가주석의 승계가 실현되지 않을 것을 예상한 외부관측자들은 거의 없다. 더구나 주체사상을 신봉하고 민족의 존엄과 긍지 및 자주성과 자립을 끊임없이 주창하고 있던 북한이 일본과 남한에게 쌀공급을 요청한 것은 거의 상상하기도 힘든 일이다.

이처럼 알기 힘든 북한이지만 그 나라의 대외행동은 가시화될 수 밖에 없으므로 분석의 대상이 될 수 있다. 몇가지만 언급해보면 우선 김정일정권(엄격히 말해서 현재 김정일이 권력을 완전히 장악하고 있는지도 불투명하지만 그가 북한인민의 “최고 영도자”로 불리고 있는 것은 확실하고 다른 실력자가 있거나 집단지도체제가 수립되었다는 징조가 없으므로 “김정일정권”이라는 용어를 쓰는 것이 무리가 아닐 듯 하다)하에서 남북관계가 최근 어느때 보다도 악화되었다.

지난 6월부터 쌀회담이 시작되고 남한의 대북한 무상 쌀공급이 합의된 이후에는 관계개선의 전망이 조금 밝아졌으나 낙관은 아직도 시기상조인 듯 하다. 대남비방, 특히 김영삼대통령에 대한 인신 공격은 그 강도와 빈도가 그의 선임자들에 대한 비방을 훨씬 능가하고 있다.

김정일정권은 김영삼정권에게는 극도의 적대정책을 쓰면서도 남

한과의 비정부차원의 경제교류·협력을 적극적으로 추구해 왔다. 남북교역량은 증가일로에 있고 남한기업의 대북한투자사업도 활발히 추진되고 있다. 반면 북한은 통일전선전술의 실천에 박차를 가하고 있다. 북한이 김일성 추모행사로부터 시작하여 단군릉 개막식, 광복50주년 기념행사 등 각종 행사에 남한의 각계각층 인사와 단체들을 초청하는 전술을 쓰고 있는 것은 잘 알려진 사실이다.

북한은 미국과의 관계개선에 지대한 관심을 보이고 있다. 사실 미북고위급회담으로부터 얻은 성과를 더욱 발전시키는 것이 김정일 정권의 대외정책에서 최우선순위에 있다고 말해도 과언이 아닐 듯하다. 북한은 미국과의 협상에서 실용주의적 자세를 취하여 양보도 해가며 많은 이득을 얻어냈다. 북한은 일본과 국교정상화를 위한 대화를 재개할 의사도 표명하였다. 다시 말하면 북한은 남한보다도 미국과 일본과의 대화에 더 열의를 보이고 있다.

이러한 북한의 대외행위는 무엇을 의미하는가? 김정일정권은 새로운 대남전략을 채택했는가? 아니면 북한의 대남전략은 일관성을 유지하고 있는가? 북한 대남정책의 전술적 측면은 어떻게 볼 것인가? 이런 것들이 남한정책에 시사하는 것은 무엇인가?

## II. 대남정책의 전략적 목표 : 지속성과 변화

북한의 대남정책을 개념화해보면 북한정권의 체제유지의 필수조건인 (1) 정통성, (2) 안전보장, (3) 경제발전이 대남정책 뿐만 아니라 북한 대외정책 전체를 좌우하고 있다고 풀이할 수 있다. 이것을

북한정책의 3대 목표라고 말한다면 그 지구력이 북한정책의 지속성을 상징한다. 이 세가지 목표중 어느 것이 최우선순위에 있는가는 시기에 따라 변한다. 바로 그것이 북한정책의 가변성을 시사해 준다. 김정일정권하에서는 안전보장이 다른 두 목표 위에 군림하고 있다.

북한정책의 전략적 목표중 안전보장이 최우위에 있다는 해석은 다른 두 목표, 즉 정통성과 경제개발이 격하되었다는 것을 의미하는 것은 물론 아니다. 사실 이 세 목표는 상호 밀접하게 연결되어 있다. 김정일은 내외 위협으로부터 정권의 안전을 수호하기 위해서 그의 정통성을 보장하지 않으면 안되고 그것은 침체된 북한경제의 활성화, 나아가서는 경제개발을 절실히 요구한다.

그런 의미에서 안전보장이라는 전략적 목표는 정통성과 경제개발을 필요조건으로 하고 있으며 후자가 전자에 포함된다고 말할 수 있다. 또 한가지 지적해야 할 것은 안전보장의 우선순위가 김일성 사망이후에 최상위로 부각됐지만 사실상 그 이전부터 상승하고 있었다는 사실이다. 동유럽과 구소련에서의 사회주의의 몰락, 북한경제의 악화, 남한경제력의 괄목할만한 성장, 남한의 북방정책의 눈부신 성과—이러한 정책환경의 변화는 북한집권층에게 불안감을 부채질 했다고 추정된다.

북한의 핵무기 개발정책, 특히 북한이 핵위협을 카드로 미국과 직접 협상을 하고 미국, 남한, 일본의 정책변화를 유도해 온 것은 이러한 맥락에서 이해해야 할 것이다. 중간성과를 척도로 평가해보면 북한의 핵정책이야말로 가장 성공적인 정책이다. 북한의 대내외



정책이 거의다 실패작이므로 핵정책의 성과가 더욱 주목된다.

북한의 대남정책에서 안보가 차지하는 비중이 크다는 것은 자명하다. 북한안보에 가장 큰 위협을 준다고 북한자신이 말하고 있는 주한 미군은 한미상호방위조약 이행과 직결된다. 북한이 핵예비전쟁이라고 매도하는 팀스피리트 한미합동군사훈련도 남한이 동등한 자격으로 참가하는 행사이다. 북한은 남한의 군사력으로부터 위협을 받는다는 것을 한번도 인정한 적이 없으나 사실상 남한 군사력의 현대화와 증강에 민감할 뿐 아니라 위협을 느끼고 있다. 더구나 남한이 단독적으로 북침할 수 있는 가능성에 대하여 불안감을 가지고 있는 듯 하다.<sup>1)</sup>

만일 북한이 남한으로부터의 안보위협을 인식하고 있다면 그 반대의 경우는 어떻게 평가할 것인가? 다시 말하면 북한이 남한 안보에 주는 위협은 어떠한가? 김정일하의 북한은 남한의 침략 또는 혁명에 의한 공산화를 전략목표로 고수하고 있는가? 북한의 6.25 남침 및 크고 작은 테러행위의 역사 그리고 거칠고 호전적인 선전·선동—이 모든 것들은 많은 관측자들, 특히 남한에 있는 관측자들로 하여금 북한의 남한 무력적화 전략에 조금도 변화가 없다는 견해를 가지게 한다.<sup>2)</sup>

필자의 관점은 통설과 조금 차이가 있다. 북한은 한반도 전지역에 주체사상에 토대를 둔 공산주의사회를 건설하려는 집념을 버리지 않고 있지만 그것은 어디까지나 희망사항(wishful thinking)의 영역에 머물러 있고 전략이라고 보는 것은 무리인 듯 하다.<sup>3)</sup> 전략은 장기 행동계획을 수반하며 실제로 많은 자원의 집중적인 사용을

필요로 하는데 필자는 현재 적화통일이 그러한 수준에 올라가 있지 않다고 보고 있다.

만일 이러한 해석이 설득력이 있다면 북한이 집요하게 통일전선 전술을 쓰고 있는 엄연한 현실을 어떻게 설명할 수 있는가? 또한 북한이 김영삼정권의 타도를 중용하고 있는 것을 어떻게 보아야 할 것인가? 이 모든 것은 북한이 혁명전략을 계속해서 추구하고 있음을 시사하는 것이 아닌가? 북한은 김영삼정권의 정통성을 약화 내지 소멸시키고 김일성사망 직후에 조의를 표하기는 커녕 다른 사람들의 조의표명도 금지시킨 김영삼정권에 대한 불만내지 분노를 표시하고 있다고 필자는 풀이하고 있다.

전략적인 차원에서 북한이 추구하는 것은 무력에 의한 남한공산화라기 보다는 북한체제의 보존이라고 보아야 할 듯하다. 북한은 자신의 체제가 남한으로부터 도전을 받고 있다고 인식하고 있다. 따라서 북한은 공격적이 아닌 방어적 전략을 채택하고 있는 것이다. 다만 가장 효율적인 방어전략은 공격을 필요로 한다는 전제하에 북한은 기회가 생길 때마다 남한의 정통성과 정치적 안정을 저해하려고 노력하고 있는 것이다. 만일에 남한에 4.19나 광주항쟁같은 규모의 반정부 데모가 생긴다면 북한은 그것을 두손을 들어 환영하고 적극적으로 응원할 것이다. 그러한 데모가 정권교체의 길을 열게 된다면 북한은 연방제 통일방안의 실현이 가능해질 것이라고 기대하고 있다.

북한의 이러한 인식과 희망을 혁명전략과 동일시하는 것은 무리다. 남조선 혁명을 효율적으로 지원할 수 있는 북한의 능력은 극히

제한되어 있다. 북한은 너무나 많은 내부적인 문제를 안고 있기 때문에 외부에서 혁명활동에 직접, 간접으로 참가할만한 심적, 물질적 여유를 갖지 못하고 있다. 김일성이 제시한 혁명전략의 핵심적인 고리는 북한의 혁명역량을 강화하여 북한이 남한과 세계혁명진행의 기지역할을 하는 것인데 그러한 혁명기지가 극도로 쇠약해진 상황에서 혁명전략의 추구는 사실상 불가능해진 것이다.<sup>4)</sup>

이러한 상황에서 북한이 할 수 있는 것은 남한정권을 반대하는 사람들을 성원하고 남한정권의 정통성을 와해하기 위하여 위협부담이 적은 책략을 쓰는 것이다. 지난 몇달 동안 북한이 김영삼정권 타도와 인방제 통일방안의 실현을 위한 거국적 투쟁을 끈질기게 선동하고 있는 것은 이러한 맥락에서 평가절하해서 해석하는 것이 현명한 듯 하다.<sup>5)</sup>

북한이 신랄하게 비방증상하던 김영삼정권과 지난 6월부터 쌀공급을 받기 위한 대화를 시작한 것이 전술적 적응에 불과한지 아니면 김정일정권의 대남전략에 변화가 오고 있는 것을 알려주는 것인지는 아직 불투명하다. 시간이 지나면 조금씩 해명이 될 것이다. 다만 북한의 새 정권이 내적 외적환경의 급격한 변화에 적응하는 능력을 가지고 있으며 필요에 따라 정책결정에 실용주의적 접근방법을 쓰고 있음은 분명하다.

### Ⅲ. 북한정책의 전술적인 측면

필자는 북한의 대남정책에 관련된 수많은 전술적 행위중에서 핵

문제를 둘러싼 미북협상과 남북간의 쌀회담에서 나타난 북한의 전술을 검토해 보려고 한다. 1993년 6월에 시작한 미북고위급회담은 북한외교의 중요한 이정표를 제공하였다. 그것은 북한의 3대 전략 목표-정통성, 안보, 경제개발-를 모두 동시에 추구할 수 있는 절호의 기회를 북한에게 제공해 주었다. 북한의 입장으로 볼 때 남한을 제외하고 미국과 쌍무적인 고위급회담을 할 수 있다는 것은 정통성 보장에 이종으로 기여하는 것이었다. 한편으로는 탈냉전시대에 유일한 초대강국으로 남은 미국과 동등의 자격으로 협상을 하게 된 것이고 다른 한편으로는 남한의 자존심과 정통성을 조금이나마 손상시킬 수 있게 된 것이다.

3단계에 걸친 미북고위급회담이 만들어낸 여러가지 공동발표문과 합의서에서 북한은 미국이 북한의 주권을 존중하고 내정에 간섭하지 않으며 핵무기를 포함한 무력을 사용하지 않을 것이라는 약속, 소위 “부정적 안전보장”(negative security guarantee)을 받아냄으로써 안보에 대한 불안감을 많이 감소시킬 수 있게 되었다. 서로 무역과 투자의 통제를 어느 정도 완화한 것은 북한의 경제개발에 도움이 될 것이다. 만일 경수로 제공계획이 실천된다면 정치적으로는 문제가 생길지 모르나 경제적으로는 북한이 많은 이득을 보게 될 것이 분명하다.

북한은 경수로도입이 가져올 수 있는 정치적 부담을 최소화하기 위하여 남한의 참여를 막으려고 모든 노력을 경주하였던 것이다. 남한이 경수로의 비용을 대부분 부담할 뿐 아니라 경수로 자체까지도 제공하게 되면 북한의 단기적 이득은 상쇄될 확률이 크다. 북한

은 1994년 10월 21일에 제네바에서 채택된 합의문에 남북대화  
관련 조항삽입을 끝까지 반대하다가 할 수 없이 받아들였는데 그 때  
에 북한이 어떻게 전술적 적응을 했는지 살펴볼 필요가 있다.

합의문에 삽입된 남북관계에 관한 조항 둘 중 하나는 한반도 비  
핵화선언의 이행을 다루고 있고 다른 하나는 남북대화를 다루고 있  
다. 이 중 후자는 영문으로 아래와 같이 표현되어 있다.

“The DPRK will engage in North-South dialogue, as this agreed  
framework will help create an atmosphere that promotes such a  
dialogue.”<sup>6)</sup>

위의 조항을 남한에서는 “본 합의문이 대화를 촉진하는 분위기를  
조성해 나아가는데 도움을 줄 것이기 때문에 북한은 남북대화에 착  
수한다”고 번역한 것과 대조적으로 북한은 아래와 같은 번역문을  
발표하였다.

“조선민주주의인민공화국은 이 기본합의문에 의하여 대화를 도모  
하는 분위기가 조성되는데 따라 남북대화를 진행할 것이다.”<sup>7)</sup>

물론 남북한이 각각 자기에게 유리하게 번역을 했다고 말할 수  
있겠지만 남쪽번역문이 원문에 더욱 충실하고 북쪽번역문은 원문을  
왜곡했다는 해석이 상당히 설득력을 가진 듯 하다. 그것이 선의의  
오역이었을 가능성을 배제할 수는 없으나 필자는 의도적인 오역,  
다시 말하면 전술적인 왜곡이었다고 추정한다. 북한은 기본합의문  
이 발효된 후에 남북대화제개를 거부하면서 남한에게 대화를 도모  
하는 분위기조성을 위하여 일련의 조건을 충족시킬 것을 촉구하  
였다.

북한이 제시한 조건들은 (1) 김일성사후에 남한이 취한 조치에 대하여 김영삼대통령이 사과할 것, (2) 북한을 반국가 단체로 규정하고 북한과의 사전 허가없는 접촉 또는 북한을 지지하는 언동 등을 엄격히 규제하고 있는 국가보안법의 폐기, (3) 비전향장기수의 송환이다.<sup>8)</sup> 북한은 이 세조건 중 한개만 충족된다면 남북대화 재개의 길이 열릴 수 있다는 입장을 밝힌 바 있다.<sup>9)</sup>

그러나 북한은 남한이 아무런 조건도 충족하지 않은 상태에서 지난 6월에 쌀공급을 위한 대화에 응해 왔다. 이러한 북한의 행위는 나중에 더 자세히 검토해 보려고 한다.

핵문제를 둘러싼 미북협상에서 나타난 북한의 전술을 더 분석해 보면 1995년 6월 13일에 팔라룸푸르에서 발표된 미북공동언론발표문(Joint U.S.-DPRK Press Statement)에 북한정책의 실용주의적 적용이 반영되어 있다. 그러나 미국이 간접적으로는 한국도 전술적인 양보를 했기 때문에 타협안이 나올 수 있었던 것이다. 공동발표문에는 한국의 중심적인 역할이 명시되어 있지 않을 뿐더러 한국에 대한 언급이 전혀 없다. 오히려 미국의 역할이 반복되어 언급되어 있는 것이 주목된다. 예를 들면 “KEDO가 선정한 원자로형은 현재 생산에 도입된 미국설계와 기술의 개량형”이라고 명시되어 있다.<sup>10)</sup>

공동발표문은 “경수로대상을 집행할 주계약자는 KEDO가 선정한 다”고 밝히고 곧 이어 “미국회사가 KEDO를 도와 경수로대상의 전반적인 이행을 감독하는 계획조정자로 되며 이 계획조정자는 KEDO가 선정한다”고 명시하고 있다. 미국과 북한은 1994년 10월 20일에 미국 클린턴대통령이 북한의 김정일 앞으로 보낸 담보서한

이 계속 유효함을 확인하고, KEDO가 미합중국주도하에 있다는 것, 미국이 기본합의문에 지적된대로 경수로제공사업에서 북한의 기본상대자로 된다는 것, 기본상대자의 역할을 수행할 수 있도록 미합중국 국민들이 KEDO측 대표단과 실무단의 단장으로 된다는 것이 언급되어 있다.

다시 말하면 공동발표문은 미국의 역할을 여러번 언급함으로써 그것을 강조하였으니 남한의 역할을 격하시키려는 북한의 의도가 상당히 반영된 셈이다. 공동발표문이 공개된 후 칼라룸푸르에서 기자회견을 가진 미북준고위급회담의 북한측 수석대표인 외교부 김계관부부장은 “이번 회담결과는 경수로문제 해결에서 우리가 일관하게 견지하여온 주장이 대화상대방에 이해되고 그에 따라 합의가 이루어졌었다는 것을 보여준다”고 말하였다.

그는 북한이 “경수료가 유상으로 제공되는 조건에서 우리가 선택권을 가지며 미북사이에 결정해야 할 문제”라는 입장을 견지했으며 “한국형이란 세상에 존재조차 않으며 남조선에 경수료가 있다면 그것은 미국설계에 의한 것”이라고 끝까지 주장하여 미국이 그 논리를 받아들인 것이라고 설명하였다. 그는 “미국이 책임지고 경수로를 건설하여 열쇠를 우리에게 넘겨주는 것으로 합의되었다”고 결론을 내렸다.<sup>11)</sup>

위에 소개한 북한의 해석은 아전인수의 성격을 다분히 가지고 있으며 현실과는 거리가 멀다. 공동발표문이 나온 날인 6월 13일 오후 5시에 서울에서 한·미·일 3국 대표가 참석하는 KEDO 집행이사회가 개최되어 경수로 프로젝트에서 남한이 중심적 역할을 한

다는 종전의 합의를 재확인하는 결의문을 채택하였다. 그 결의문은 “북한에 제공될 경수로로는 KEDO 설립 협정에 규정된 바와 같이 한국 표준형 원자로로 하고, 그 참조발전소는 울진 3,4호로 할 것”을 확인하였다. 동 결의문은 또한 “KEDO가 대한민국의 유자격 회사를 주계약자로 선택할 것이며, 그 회사가 설계, 제조, 건설, 관리를 포함한 경수로 프로젝트의 이행을 담당할 것”이라고 명시하였다.<sup>12)</sup>

그밖에도 같은 날 클린턴대통령이 김영삼대통령 앞으로 친서를 보내 위의 합의사항들을 재확인하였음을 주목할 필요가 있다. 클린턴대통령은 “모든 분야에 있어 전반적인 책임을 지고 경수로 사업을 수행하게 될 주계약자는 한국 회사가 될 것”임을 강조한 다음 “미국 회사는 주계약자인 한국 기업의 하청을 맡게 될 것”이라고 언급하였다. 그는 이어서 “핵문제의 완전한 해결과 제네바 합의의 충실한 이행을 위해서는 남북대화의 재개가 필수 불가결하기 때문에 이를 위해 최대한 노력할 것”임을 다짐하였다.<sup>13)</sup>

이 모든 사실은 쿠파롬푸르의 합의가 양쪽의 득실에 균형을 이룬 전형적인 외교타협의 결실임을 의미한다. 북한은 실질적으로 한국형 경수로를 수락하면서도 형식상으로는 우회적 표현으로 그 사실을 은폐하고 사실과 일치하지 않는 해석을 공식적으로 내릴 수가 있게 된 것이다. 김정일정권이 정통성을 구축할 필요성을 느끼고 있는 한 북한은 미국과의 합의를 이행하는 과정에서 남한의 역할을 격하시키려고 계속 책략을 쓸 것이 분명하다.

그러나 쿠파롬푸르의 합의는 북한이 실용주의적 적응능력을 가지고 있다는 것을 보여주었다. 북한은 그러한 능력을 쌀 부족문제의



해결책을 강구하는 과정에서 다시금 파시하였다. 북한은 원래 일본에게만 쌀공급을 요구하려고 했으나 남한의 협조요청을 받은 일본이 북한에게 남한의 쌀을 먼저 받아야만 일본과의 협상이 가능하다는 방침을 전달했기 때문에 남북대화가 실현된 것이다.

김영삼대통령은 금년 3월 7일과 5월 15일에 북한에게 쌀을 포함한 원료와 물자를 제공할 용의가 있다고 선언하였는데 5월 26일에 북한이 “한국 쌀도 전제조건이 없으면 받겠다”는 의사를 남한에게 간접적으로 전달해 왔다. 같은 날 나웅배 부총리 겸 통일원 장관은 “아무런 전제조건이나 정치적 부대조건 없이 북한에 곡물을 지원하겠다”고 발표하면서 그 문제를 토의하기 위한 대화를 제의하였다.<sup>14)</sup>

그후 남한정부는 대북 쌀제공 방안을 강구하는 등 준비작업을 하는 한편 6월 6일에 당국자간의 접촉을 북한에게 다시 촉구하였다. 북한은 6월 9일 비정부차원에 접촉을 제안해 왔다. 조선 삼천리총회사와 대한무역진흥공사(KOTRA)간에 6월 13일에 베이징(北京)에서 회담을 하자는 것이었다. 남한은 그 제안을 수락하고 6월 13일부터 6월 16일까지 KOTRA와 삼천리총회사간의 접촉이 이루어졌는데 남한은 당국간 협의를 통해서만 쌀공급이 가능하다는 입장을 강조하였다. 이것을 북한측이 수용함으로써 차관급 회담이 베이징에서 6월 17일부터 6월 21일까지 진행된 것이다.<sup>15)</sup>

그 회담에 관련되어 한가지 주목할만한 것은 북한은 정부 또는 당국의 색채를 흐리게 하려고 애를 썼다는 것이다. 남한은 현직 차관, 즉 이석채 재정경제원 차관 겸 남북경제교류협력공동위원회 남측위원장을 베이징에 보냈는데 북한은 대외경제추진위원회 고문,

아시아·태평양평화위원회 부위원장 겸 남북화해공동위원회 북측위원장 전금철을 파견하였다.<sup>16)</sup>

남한은 북한의 의도를 잘 알면서도 전금철을 차관급 인물로 받아들였는데 사실상 전금철은 북한에서 중량급에 속하는 인물이다. 또한 남한은 북한체제상 쌀협상처럼 중요한 문제를 최고당국자가 결정한다는 것을 알고 있을 것이다.

북한은 합의문에 누가 서명하는가 하는 문제를 두고 이의를 제기했다. 역시 당국자들이 아닌 삼천리총회사와 KOTRA 사이에 서명이 되어야 한다고 주장하다가 결국은 양측의 협상자들—이석채 차관과 전금철 고문—이 서명하는 것으로 타협이 되었다. 그러나 이것으로 모든 문제가 해결된 것은 아니었다. 북한은 남북간의 합의 내용을 두번이나 위반하였다.

북한은 남한이 쌀 15만톤을 무상으로 공급한다는 것을 골자로 한 합의문이 서명되었다는 사실을 서울과 평양에서 발표한다는 합의를 무시하고 전혀 발표를 안하였다. 그보다도 더 심각한 합의위반은 6월 28일 청진항에서 일어난 인공기사건이었다. 북한은 쌀을 신고 청진항에 도착한 남한의 선박 “씨 아펙스”(Sea Apex)호에 강제로 태극기를 내리게 하고 인공기를 개양케하여 입항시켰다. 남한이 항의하자 북한은 다음날 조선삼천리총회사를 통해 사과전문을 대한무역공사에 보내왔다.

김영삼정부는 처음에는 그것을 북한의 공식사과로 받아들일 것처럼 하더니 여론의 강력한 반발에 접하여 쌀 2차분을 신고 출발했던 배 2척을 긴급 회항시키고 북한이 당국명의로 공식사과할 때까지

쌀공급을 중단하겠다고 발표하였다. 북한은 6월 30일 밤 전금철의 명의로 “아래일꾼들의 실무적 착오”였다는 사과문을 보내왔고 이것을 남한정부가 공식사과로 수용함으로써 이 사건이 마무리 되었다.<sup>17)</sup>

이미 지적한대로 북한이 원했던 것은 일본으로부터 쌀 원조를 받는 것이었다. 남한과의 쌀 회담은 그 목적을 달성하기 위한 수단으로 이용할 생각이었던 것 같다. 남북한간에 쌀공급 합의가 이루어진 것이 발표되자 일북협상은 도쿄에서 곧 시작되어 15만톤 무상 원조, 15만톤 연불에 의한 매각, 도합 30만톤 지원으로 낙착이 되었다.<sup>18)</sup>

이것은 북한이 기대했던 수준을 훨씬 하회하는 양인데 남한과 일본이 모두 합쳐서 45만톤을 원조하게 되는 것이다. 만일 남한전문가들의 추정이 신빙성을 가졌다면 북한은 이 지원을 받고도 70만~80만톤의 쌀이 부족할 것이다. 북한이 남한에게 쌀의 추가지원을 요청하고 7월 15일부터 18일까지 베이징에서 2차 쌀회담을 가진 것은 이러한 분석을 뒷받침해 준다. 그러나 2차회담은 성과없이 끝났다.<sup>19)</sup>

8월 10일에 열릴 예정이던 3차회담은 또하나의 사건이 터짐으로써 유산되었다. 북한은 8월 2일 쌀을 싣고 청진항에 입항한 남한 선박 “삼선비즈니스호” 항해사 이양천(34세)이 항구사진을 찍었다는 이유로 선박과 선원들을 억류한 채 10일 예정인 남북회담의 연기를 남한에게 통보해 온 것이다. 북한은 이씨가 정탐행위를 했다고 주장하고 있어서 남한은 제1차 베이징회담 합의사항에 따라 오는 15일 이전 이번 사건해결을 위한 남북대표간 접촉을 갖자고 제의하였

다. 남북회담의 북측 수석대표인 전금철은 남측 수석대표 이석채 차관에게 8월 8일밤 전문을 보내 “이양천씨의 촬영행위는 계획적인 정탐행위이자 도발행위임이 본인의 자백에 의해 밝혀졌다”면서 “우리측에 대해 사죄와 재발방지약속, 그리고 쌀지원을 변함없이 추진시켜 나갈 것을 보장하라”고 요구했다.<sup>20)</sup>

전금철의 전문을 보면 이번 사건이 인공기사건때에 북한이 남한에게 사과했던 것에 대한 보복의 성격을 띠었다는 해석이 가능하다. 또하나의 가능성은 남한으로부터 쌀원조를 받는데 불만을 가진 강경파가 일시적으로 우위에 있는 정조일 수도 있다. 앞으로 이 사건이 어떻게 풀릴는지 두고 보아야 하겠지만 남한의 쌀공급이 당분간 동결되는 것은 불가피하고 본격적인 대화와 경제협력·화해의 시대가 올 것을 기대한 김영삼정부와 남한국민들에게 남북관계가 얼마나 어려운가를 새삼스럽게 인식시켰다.

위에서 지적한 바와 같이 북한은 필요에 따라 실용주의적 적응을 할 수 있다는 것을 보여주었는데 일반적인 논리로 설명안되는 경직된 행위도 빈번히 함으로써 관측자들 뿐 아니라 상대방의 정책결정자들을 당혹하게 만들고 있다. 일본과 남한에 쌀원조를 요청한 사실은 김정일정권이 김일성정권보다 더 유연성이 있다는 것을 시사하는지도 모른다. 신격화된 김일성 체제하에서 식량사정의 심각성을 숨김없이 수령에게 보고할 수 있었는지 의문시된다.

김정일 체제하에서는 고위급 간부들간의 의견교환이 전보다 자유로워졌을 가능성이 있다. 물론 식량사정이 그 어느때 보다도 악화했기 때문에 응급조치로 대일본 및 대남한 접근이 이루어졌는지도

모른다. 남북관계에서 예기치 않은 사건들이 자주 일어나는 것은 남북간의 상호불신이 얼마나 깊게 뿌리를 내리고 있다는 것 뿐만 아니라 북한의 실용주의적 직용력에는 한계가 있다는 것을 환기시켜주는 것이다.

#### IV. 남한정책의 방향

김정일정권의 대남정책은 두개의 상호 모순적 요소를 가지고 있다. 하나는 김영삼정권의 지속적인 비방과 정통성 와해공작이고 또 하나는 식량부족이 야기한 위기를 극복하기 위하여 모든 것을 제쳐놓고 원조를 요청하는 것이다. 전략적인 차원에서 북한의 대남정책은 전쟁이나 혁명에 의한 직화통일이 아니고 북한의 우리식 사회주의와 주체사상에 토대를 둔 정치체제를 내적 외적 위협으로부터 보존하는 것이다. 다시 말하면 체제의 붕괴와 남한에 의한 흡수통일을 방지하는 것이 급선무로 부각되었다.

북한이 계속해서 사용하고 있는 전술들-통일전선전술, 남한정부의 정통성 침식책략, 남한과 미국사이에 췌기박기 작전 등-은 그 효율성이 낮고 많은 경우에 오히려 역효과를 가져온다. 남한정부가 당면하고 있는 과제는 북한이 전술을 변화하도록 유도하는 것이다. 위에서 검토해본 두 사례가 보여준 것처럼 북한의 전술은 필요와 환경에 따라 실용주의적 적응을 하기 때문에 남한의 과제는 불가능한 것이 아니다.

경수로사업의 진행과정에서 남한은 지금까지 보여준 유연성과 인

내심을 포기해서는 안될 것이다. 북한이 국내정치 사정때문에 남한의 중심적 역할이 가시화되는 것을 될 수 있는대로 피하려고 한다는 북한집권층의 고충을 이해하는 것이 바람직스럽다. 만일 남한이 지금까지 적용해온 원칙이 실리를 얻을 수 있는 한 상징적인 것은 양보할 수 있다는 것이라면 이 원칙이야말로 실용주의의 극치이며 남한의 대북한정책의 효율성을 크게 제고할 수 있는 지침이 될 수 있다.

이 원칙은 쌀공급 및 경제협력을 위한 협상에도 반드시 적용되어야 할 것이다. 물론 국내정치상의 제약을 무시할 수는 없다. 민주화가 점진적으로 성숙되어가고 있는 상황하에서 여론의 비중은 그 어느때 보다도 커졌고 대북정책에 관한 한 여론이 보수화되어 가는 것도 간과할 수 없다. 그러나 민주주의는 국민에게 선출된 지도자들이 여론에 추종만 할 것이 아니라 독자적인 판단에 따라 국익을 위하여 지도력도 발휘할 것을 요구한다. 식량부족, 소비품부족으로 고통을 받고 있는 북쪽동포들을 도운다는 것은 인도주의와 동포애로써 정당화될 수 있다.

다만 북한정권이 남한의 원조에 사의를 표하지 않을 뿐더러 오히려 쌀을 수송한 선박과 선원을 억류하는 비우호적 행위를 함으로써 위에 언급한 원칙의 지속적인 적용을 어렵게 만들고 있는 것이 냉혹한 현실이다.

남한에 이 문제에 대한 국민적 합의가 이루어졌는지는 불확실하나 김영삼정권은 흡수통일을 원하지 않는다고 선언하였다. 독일통일의 경험은 흡수통일의 대가가 너무나 크다는 것을 보여주었다.

조치에 대한 확실한 약속을 받아낼 수 있다면 장기수 3인의 송환을 허용해도 좋을 것이다. 이산가족의 재회가 협상의 카드로 사용될 수 있다.

김정일정권이 대남정책의 경직성을 내포하고 있는 것은 그 정권이 남한으로부터 위협을 감지하고 있는 것과 관련이 있다. 북한이 강경노선을 추구하면서도 큰 문제를 다루는데 있어서 실용주의적 적응을 해온 것은 남북관계 개선의 문도 사실상 열려 있다는 것을 시사한다. 남한은 정수로 프로젝트와 쌀 회담이 만들어낸 기회를 예지껏 모아 효율적으로 활용함으로써 남북화해와 협력의 시대를 개막시키고 민족의 숙원인 통일을 향한 장정에 뜻깊은 일보를 밟아야 할 것이다.

## 참 고 문 헌(각주)

- 1) 미북고위급회담에 참가한 한 미국관리는 북한측 참가자들은 “2중봉쇄”의 논리를 이해할 뿐 아니라 수긍하였다고 전한다. 그 논리에 의하면 주한미군은 2중 기능 또는 역할을 하고 있는데 하나는 북한의 남침억지이고 또 하나는 남한의 북침방지라는 것이다.
- 2) 국방부, 국방백서 1994-1995, pp. 55-80 참조. 김영삼대통령은 1994년 8월 15일에 있는 광복 49주년 기념식 경축사에서 “북한 당국은 구시대적 대남 적화전략을 마땅히 포기해야 한다”고 말하였다. 이것은 남한정부가 대북전략에 변화가 없다고 믿고 있음을 시사해 준다. 남북대화, 제60호(1994.5-9)(서울: 통일원 남북대화사무국, 1994), p. 121.
- 3) 북한의 집념은 조선노동당 규약 전문(前文)에 명시되어 있다. 조선노동당의 당면목표가 “전국적인 범위에서 민족해방 인민민주주의혁명의 과제를 수행하는 것이며 최고목적은 온 사회를 주체사상화하여 공산주의사회를 건설하는 것”이라고 동 규약은 규정하고 있다. 북조선의 현황(北朝鮮の現況) 1995(동경: 라디오 프레스[ラヂオプレス], 3/95), p. 482.
- 4) 북한의 혁명전략의 내용은 김일성저작선집, 제3권(평양: 조선로동당출판사, 1968), pp. 136-151 참조.
- 5) “조선로동당창건 50돌에 즈음한 당중앙위원회 구호” 참조. 한개만 인용하면 아래와 같다. “남조선 통치배들의 분열주의적 망상을 짓부시고 가장 공명정대한 고려민주연방공화국창립방안을 실현하기 위한



거족적인 투쟁을 벌이자!” 통일신보, 1995. 5. 6, 1면.

- 6) *South-North Dialogue in Korea*, No. 61(December 1994)(Seoul: Office of the South-North Dialogue, National Unification Board), p. 29.
- 7) 남한의 번역문은 남북대화, 제61호(1994. 9-11)(서울: 통일원 남북회담사무국, 1994), 24쪽에서 인용했고 북한의 번역문은 통일신보, 1994년 10월 29일, 1면에서 인용했음.
- 8) 북한이 송환을 요구하고 있는 비전향장기수들은 김인서, 함세환, 김영태의 3인이다. 그들은 6.25때 조선인민군의 일원으로 참전했다가 인민군이 후퇴할 때에 낙오되어 유격대에 가담하였다가 체포되어 장기 복역한 사람들이다. 그들은 공산주의를 포기하고 전향하라는 요구를 거부했기 때문에 장기복역을 했을 뿐 아니라 일단 출옥했다가 재수감되기도 하였다. 북한은 김인서의 두 딸, 함세환의 누이, 김영태의 아들 등을 찾아내어 송환운동을 대대적으로 벌여 왔다. 이들은 1993년 3월 11일에 김영삼정부가 북에 송환한 이인모와 같은 케이스인데 이인모 송환에 대한 북한의 반응이 기대했던 것과 정반대였기 때문에 남한의 태도가 강경화된 것이다. 북한은 호혜적인 조치를 전혀 취하지 않았을 뿐 아니라 오히려 김영삼정권의 비방을 심화하고 이인모를 정치선전에 이용함으로써 이인모 송환에 중추적 역할을 한 당시 부총리 겸 통일원장관 한완상의 입지를 약화시켰다. 비전향장기수에 관한 북한의 입장은 김권휘, “남조선당국은 비전향장기수들을 공화국북반부로 송환해야 한다,” 통일신보, 1994. 12. 17, 4면 참조.
- 9) 이러한 북한의 입장은 유엔대표부의 한성렬 참사관이 1995년 5월

27일에 캘리포니아대학에서 열린 「북한과 한반도 통일의 전망」에 관한 학술회의에서 밝혔다. 미북간의 접촉에서도 같은 얘기가 나온 것으로 알려져 있다.

10) 원문에는 “The reactor model, selected by KEDO[The Korean Peninsula Energy Development Organization], will be the advanced version of U.S.-origin, design, and technology currently under production.”라고 표현되어 있다. 남한의 번역문은 이곳에 인용한 북한의 번역문과 약간 차이가 있으나 본질적으로는 같다. “KEDO가 선정하는 경수로의 노형은 미국의 원설계와 기술로부터 개발되어 현재 생산중인 개량형으로 한다.” 영문 발표문은 *The U.S.-Korea Review*, Vol. III, No. 3(May/June 1995), p. 9; 남한의 번역문은 남북대화, 제62호(1994.12-1995.6)(서울: 통일원 남북회담사무국, 1995), pp. 60-61.; 북한의 번역문은 통일신보, 1995년 6월 17일, 1면에 각각 출판되어 있음.

11) 통일신보, 1995년 6월 17일, 4면.

12) 앞의 책, 62-64쪽 참조. KEDO 집행이사회 결의문의 원문은 *The U.S.-Korea Review*, Vol. III, No. 3(May/June 1995), p. 9에 있음.

13) 남북대화, 제62호, 61-62쪽.

14) 앞의 책, 27-28쪽.

15) 앞의 책, 29쪽.

16) 앞의 책, 30쪽.

17) 한국일보, 1995. 6. 30, 6. 31, 7. 3.

18) *The Japan Times Weekly International Edition*, July 3-9, 1995, p. 3.

19) 한국 농촌진흥청 추계에 의하면 북한의 올해 곡물 총수요는 6백72만톤이고 생산량은 4백12만5천톤으로 2백59만5천톤이 부족하다. 그러나 북한은 하루 두끼먹기운동을 통해 1백20만톤 안팎을 절약할 수 있다고 추정되므로 해외수입에 의존해야 할 절대필요량은 1백40만톤 수준인 셈이다. 대한무역진흥공사 집계에 의하면 북한은 '91년 1백30만톤, '92년 83만톤, '93년 1백28만톤의 곡물을 수입해왔으나 지난해에는 도입량이 36만톤으로 급감했다. 그 가장 큰 원인이 최대 식량지원국인 중국으로부터의 곡물수입이 급감한 것이다. 중국으로부터의 곡물수입은 '93년 99만톤에서 '94년 24만톤으로 줄었고 '95년 1·4분기는 1만2천톤에 머물렀다. 중국에 지난해에 대홍수가 나서 곡물생산이 크게 줄어들고 동북3성의 곡물수출이 금지된 것과 수출대금의 정화결제를 요구하는 것이 대북한 수출의 대폭 감소 원인이라고 한다. 한국일보, 1995년 6월 22일. 중국의 대북한 곡물공급이 거의 중단되었다는 정보는 필자가 금년 7월 29일부터 8월 2일까지 베이징을 방문중 외교소식통과 언론인들로부터도 얻을 수 있었다.

20) 한국일보, 1995. 8. 10, 1면.

21) 남북대화, 제60호, 37-58, 115-126쪽 참조.

22) 이점은 필자가 1995. 7. 31-8. 1. 베이징에서 열린 「남·북·해외 학자 통일학술회의」에서 발표한 논문 “통일방안의 분석”에 더 자세히 설명되어 있음.

23) 북조선의 현황(北朝鮮の現況) 1995, p. 482. 이 규약은 1945. 10. 10에 제정하고 1980. 10. 14에 수정한 것이다.

24) 앞의 책, pp. 521, 526-527. 이 형법은 1987. 2. 5에 최고인민회의 상설회의 결정 제2호로 채택된 것이다.

## 7. 南北韓 經濟協力 戰略과 展望

김연석(Kean대)

### —〈목 차〉—

- I. 머리말
- II. 북한의 대외관계와 남북한교역
- III. 합작투자와 남북한투자흐름
- IV. 전략과 전망
- V. 결 론

## I. 머리말

남북한간의 정치적 제스처 내지 외교적 타협은 경제협력이 이루어지지 않는 한 별다른 진전을 기대할 수 없을 것이다. 보다 내실있는 통일의 첩경은 남북한간에 항구적이고 진정한 경제협력관계를 구축하는 것이다.

동구권의 붕괴와 중국의 개방정책추진으로 북한은 더욱 고립되었으며, 남한은 자력갱생과 대규모의 군사력유지에 몰두한 북한을 경제생산성면에서 크게 앞서고 있다. 북한은 최근 미국과의 핵협상에서 유연한 태도를 새롭게 선보임으로써, 향후 남북한 경제협력을 한층 밝게 해주고 있다. 점진적인 남북한 경제협력증대는 궁극적으로 정치적 통일을 보다 앞당길 수 있을 것이다. 한국국민들은 최근의 점진적인 교역개선이 한국의 재통일을 앞당길 수 있으리라고 기대하고 있다.

최근 남북한은 상대방에 대한 정책방향을 근본적으로 변화시키고 있다. 통일정책은 무엇보다도 경제문제가 먼저 고려되어야 한다. 상대적으로 자원이 풍부한 북한과 산업화가 앞선 남한이 하나가 되는 통일한국은 아시아의 새로운 거인으로 등장할 것으로 기대된다. 오늘날 남한은 자동차, 컴퓨터, 건설장비 등을 수출하는 주요 무역국 중의 하나로 성장하였다.

남북한관계는 3시기로 구분할 수 있는데, 제1기는 경제적으로 앞선 북한이 남한과의 경제협력을 주도한 시기인 1953~1972년에 해당된다. 북한은 광물과 중화학공업제품을 남한에, 남한은 농산물과

경공업제품을 북한에 각각 수출할 것을 당시 선도권을 지닌 북한이 제안하였다. 제2기는 남한이 산업화의 성공으로 자신감을 찾고, 북한이 침체기에 접어든 1972~1988년이다. 이 시기부터 남한이 주도권을 쥐고서 경제협력을 제안하게 되었다. 그러나 모든 경제협력은 당시의 정치적 상황으로 인하여 거의 답보상태에 놓였었다. 제3기는 남한이 경제적으로 북한을 압도한 1988년부터 현재까지로서, 남한이 경제협력을 통한 남북한 통일을 진지하게 추진하고 있는 중이다.

북한은 경제적 수준차이에 따른 남한으로의 흡수통일을 두려워하고 있다. 반면 남한은 북한이 안고 있는 외채는 물론이고, 갑작스러운 북한경제의 붕괴와 이에 따른 엄청난 난민의 유입을 방지하기 위해 부담해야 될 사회적 희생과 경제적 투자에 대하여 고민하고 있다. 남한은 현 군사적 대치상황하에서 흡수통일을 할 수가 없고 할 의사도 없다고 북한을 설득해야 할 것이다.

이러한 범주에서 남북한 모두 통일이전에 양자간의 경제적인 수준을 점진적으로 줄이는 것을 선호하고 있으며, 경제협력을 통한 양자의 접촉이 통일을 향한 가장 손쉽고 효율적인 방법일 것이다.

통일을 가능하게 하는 요인들중 항구적이고 중요한 것은 상호간의 협력이 경제적 이득을 줄 수 있다는 것을 인식하는 것이다. 본고에서는 남북한간의 경제협력을 통하여 양자가 얻을 수 있는 경제적 이득에 관하여 논의하고자 한다.<sup>1)</sup>

## II. 북한의 대외관계와 남북한교역

1980년 이후 북한의 대외정책은 1984년의 합영법 신설과 함께 변화하기 시작하였다. 이러한 정책변화를 가져온 요인들은 다음의 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 구소련과 동구권의 급작스러운 붕괴는 북한이 경험한 정치적 어려움 가운데서 가장 힘든 사건이었다. 둘째, 구소련과 북한은 1990년에 경화로써 거래를 결제할 것에 합의함으로써, 북한은 상호 교역을 과거 장기간에 걸친 구상무역이 아닌 경화로써 지급하여야 하는 매우 어려운 처지에 놓이게 되었다. 북한은 원유, 유화제품, 유연탄 1/3과 상당한 부분의 기계설비를 구소련에서 수입하고 있었다. 셋째, 북한이 가진 대안이라고는 중국뿐이었기 때문에, 교역상대국의 다변화를 추구하지 않을 수 없었다. 북한은 중국으로부터 원유, 원자재, 식품류를, 일본으로부터는 자본재와 소비재를 수입하고 있다.

북한은 러시아로부터 원유를 수입할 수 있는 경화가 없다. 북한의 GNP는 1990, 1991, 1992년에 각기 4%~5%씩 하락하였으며, 1993년과 1994년에는 이보다 더욱 하락한 것으로 분석된다. 산업시설의 50% 가까이가 연료부족으로 인하여 가동중지 상태에 있는 것으로 추정된다.

북한은 기상이변, 연료부족에 따른 농기구 가동률 저하와 토질악화 등으로 1994년에 사상 유례없는 흉작을 기록하였다.<sup>2)</sup> 북한경제는 원유수입에 필요한 외환의 절대적 부족과 기술낙후로 정체상태



에 놓여 있는 것으로 분석되고 있다.

한편 남한은 어떻게 하면 서독이 1990년에 동독을 흡수하면서 지불한 통일비용을 부담하지 않고 북한을 추스릴 수 있을까하는 문제에 직면해 있다.

이 문제에 대한 열쇠는 김정일정권과의 경제교류를 추진함으로써 남북한 통일을 얼마나 늦출 수 있는가에 있다고 하겠다. 북한은 주체사상에 기초한 자력갱생으로 인하여 최소한의 생필품을 수입하면서 수입자금을 확보하기 위하여 수출하는 등 대외무역을 최소화하였다. 이러한 정책으로 인하여 북한의 기업들은 수출시장의 상황에 무지하고 아예 관심을 갖지 않게 되었으며, 이에 따라 무역수지는 만성적인 적자에서 벗어날 수가 없었다. 1993년 현재 총외채는 100억달러로서 연수출액의 100배에 해당되고 있다.

북한의 외채는 꾸준히 증가하여, 북한은 상환약속을 어기지 않을 수 없었다. 1987년 8월에 서구의 상업은행 채권자들은 재협상 스케줄이 무산됨에 따라 북한을 파산상태에 있다고 공식적으로 선포하였다.<sup>3)</sup>

과거 북한은 남한과의 직교역을 피하려고 무단히 애써왔다. 이에 따라 원산지상표가 제거된 제3국을 통하여 소규모의 교역만이 가능하였다. 남한은 홍콩, 싱가포르, 일본, 중국 등지에 산재한 중개상을 통하여 북한과 거래하였다.

북한산 상품의 수입금지가 해제된 1988년 이후부터 남한은 외국 의 중개상을 통하여 북한산 원자재수입을 꾸준히 증가시켜 오고 있다. 북한은 남한과의 직교역을 거부하면서 제3자를 통한 간접교역

에 치중하고 있으며 남한기업들의 투자에 큰 관심을 나타내고 있다. 남북한 교역은 꾸준히 증가하고 있으며, 북한의 무역실무진들이 중국에서 분주하게 남한의 기업가들과 접촉하여 북한에 투자가능한 프로젝트들을 유치하기 위하여 노력하고 있다.<sup>4)</sup>

1994년까지 남북한 총교역규모는 8억7천여만달러에 달하였다. (<표 1> 참조) 남북한 거래는 제3국의 화폐로 청산되는 보상상품 협의(Counter Product Arrangement)에서 점차 보상무역으로 전환되고 있으며, 남한의 재벌기업들이 주류를 이룬채 중소기업들도 조금씩이나마 참여하고 있다.

<표 1> 남북간 교역현황

(승인기준, 단위 : \$1,000)

연 도	북 → 남		남 → 북		합 계
	품목수	금 액	품목수	금 액	
1988	4	1,037			1,037
1989	19	22,235	1	69	22,304
1990	26	20,354	4	4,731	25,085
1991	69	165,996	48	26,176	192,172
1992	93	200,685	34	12,818	213,503
1993	87	188,528	39	10,262	198,790
1994	92	203,521	50	25,423	228,944
총 액		802,356		79,479	881,835

출처 : 남북교류협력동향 1994. 11.

1994년 남한은 북한으로부터 1억7,629만달러를 수입하였는데, 이는 전년의 1억7,816만달러보다 1%정도 감소한 것으로서 남북한간의 정치적경색에 따른 것이다. 한편 북한은 1994년에 전년의 842만달러보다 배증한 1,825만달러의 철강, 가전제품, 기타 공산품들을 남한으로부터 수입하였다.<sup>5)</sup>

북한은 남한의 도움없이 외채문제에서 벗어날 수 없다는 사실을 깨달을 것이다. 이 경우 북한은 남한의 높은 국제금융신용도를 이용하여 보다 유리한 조건으로 자금을 조달할 수 있을 것이다.

남한의 경협이 시사해주듯이, 외자를 통한 수출주도형 산업화는 북한에도 많은 도움을 줄 것이다.<sup>6)</sup> 남한은 해외로부터 마케팅, 파이낸싱 및 기술분야의 도움을 얻고 해외바이어들로 하여금 세계시장에서 경쟁할 수 있도록 부추김으로써 세계시장에 합류하였다. 남한은 규모의 경제를 실현하고, 자국의 제품을 국제경쟁시장에서 판매하고, 약속한 시간내에 동 제품을 공급하고, 요구되는 품질수준에 부합할 수 있도록 자본재와 기술을 도입하였다.

북한은 아연, 금광석, 열코일(thermal coil), 강철판, 무연탄, 구리 등을 수출하였다. 북한은 자본재(양말제조기 및 진공포장기)와 쌀, TV, 의류 등의 소비재, 그리고 반가공원자재(가소재), 석유화학제품, 폴리에스테르 섬유제품들을 수입하였다. 1991년 북한은 남한의 기업들과 직교역을 시작하였다. 북한의 금강산기업은 남한으로부터 5,000톤의 쌀을 수입하였으며, 국영기업체인 용만케미컬(Yongman Chemical)은 400만달러에 해당되는 리키급성TV세트를 수입하였다.

남북한 직교역으로 인하여 수송비, 창고비, 보험료 등을 절약할 수 있게 되었다. 남북한 직교역이 완전히 정착된다면, 남한은 북한산 광물을 사용할 수 있을 뿐만 아니라 노동공급부족현상을 북한의 노동력으로 해소할 수 있게 될 것이다.

국내시장의 팽창은 물론이고 세계시장에서 남북한산 상품들의 경쟁력 또한 크게 제고될 것으로 기대된다.

북한의 무역정책은 주체(자립)경제에 보완적으로 작용하고 있다. 따라서 북한경제정책의 기초는 경제계획을 뒷받침하는 자립에 근거하고 있다.

북한의 무역회사는 동 경제계획을 수립·시행하는 대리인으로서 외국기업들과 협상을 하고 있다. 동 기업은 계약을 체결하고 실제 거래에 따른 최종책임을 떠안게 된다. 북한무역회사가 체결한 계약이 경제계획의 테두리를 벗어나지 않는 한, 동 기업은 독립된 하나의 기업으로서 수출입조건을 결정하게 된다. 즉, 북한의 무역회사는 당의 중앙위원회나 군사령부처럼 권위있는 기구로서 독점적인 권한을 보유하고서 상품수입에 필요한 외환을 확보하는 것이다.

북한의 무역회사는 이전에 광산품 및 해산품 등과 같은 상품들만 특화하여 취급하였다. 그러나 최근 북한은 각 무역회사를 별개의 독립된 회계기관으로 지정함으로써 일반무역회사처럼 이 기업들이 수출입품을 거래하는 등 근본적인 변화가 일어나고 있다.

### Ⅲ. 합작투자와 남북한 투자흐름

외채부담을 경감하고 해외투자와 기술을 유치하기 위하여, 북한은 1984년 9월 처음으로 합영법을 도입하였다. 북한은 동 법이 다음과 같은 역할을 수행할 수 있을 것으로 믿었다.

- (1) 합작투자는 외국자본, 기술과 함께 북한의 경제근대화 계획을 가능하게 할 것이다.
- (2) 합작투자는 필수품의 병목(bottleneck)현상을 해결함으로써 경제계획의 실현이 용이해질 것이다.
- (3) 합작투자는 북한의 경영 및 생산기술을 외국의 투입물과 융화시킴으로써, 북한산 제품의 질과 해외마케팅 능력을 제고시킬 수 있을 것이다.

1991년 12월 28일 북한은 두만강 남쪽에 위치한 선봉, 나진지역을 경제자유무역지대로 선포하였다. 동 지역에서는 외국기업들에게 관세감면, 조세유인, 자본보호 등의 혜택이 주어진다.

특히, 북한은 나진·선봉지역의 자유무역지대를 중국의 두만강개발계획의 대안으로 간주하고 있다. 북한은 자신의 자유무역지대의 세계적인 홍보에 두만강계획을 이용하여, 해외자본을 유치하려고 하고 있다.<sup>7)</sup>

북한은 이 지역의 개발에 착수하여 청진항을 중국에 임대하였으며, 두만강을 중심으로 동북아시아 경제협력체를 설립하려는 의사를 보다 구체화하였다. 북한은 신의주, 남포지역이 중국의 경제지대와 보다 밀접하고 보다 양호한 사회간접자본이 있다는 판단하에 이

들 지역을 개발하고 있다.

이미 착수된 두만강계획은 남북한 교역에 도움이 될 것이다. 북한이 경제계획과 개발을 시도하는 경우, 남한의 기업체들은 경영기술과 정보, 경험을 북한과 공유하고서 필요한 직업훈련을 실시해야 한다. 이러한 노력이 병행되어야 한반도에 새로운 경제체제가 출현하여 정착될 수 있을 것이다. 중요한 것은 북한의 노동력과 남한의 자본 및 기술을 융화하여 세계시장을 겨냥하는 것이다.

북한은 1992년 10월에 위탁가공생산법(Consignment Production Law)과 해외투자법(Foreign Investment Law)을 채택하였다.<sup>8)</sup> 1984년의 합작투자법과는 달리, 동 법률들은 암묵적으로 남한의 투자유치를 위한 특별한 장치를 지니고 있다. 왜냐하면 해외중국(화교)기업인들이 중국의 경제자유무역지대에 위험을 감수하고 투자를 하였듯이 북한은 외국기업들이 외채 및 위험성을 이유로 투자를 꺼리는데 비해, 남한기업들은 보다 적극적으로 위험을 부담할 각오가 되어 있다고 판단하고 있기 때문이다.

위탁가공교역은 북한이 남한의 중간재 및 설비를 이용하여 자신의 책임하에 경영과 생산을 하는 방법이다. 즉, 투자가들은 가공된 재료와 생산설계, 장비, 그리고 기술자들을 북한에 보내는 생산방법이 위탁가공생산이다. 반대급부로, 남한의 투자가들은 완제품을 위험 및 재료공급을 보상할 수 있는 가격으로 제공받게 된다. 이러한 계약형태의 합작투자하에서, 북한은 생산과 경영을 책임지며 남한의 파트너는 합작투자계약에 근거하여 보상받게 됨으로써, 북한의 주체사상과는 상충이 되지 않게 된다.<sup>9)</sup>

북한 노동자들의 월평균 임금은 40달러인데, 이들이 합작투자기업에 근무할 경우 월평균 150달러의 임금을 받을 수 있을 것으로 보인다. 남한의 높은 임금수준으로 인하여, 남한의 기업들이 동남아시아에 투자하고 있지만, 이들은 언어장벽이 없고 수송비용이 저렴한 북한에 투자하는 것을 선호하고 있다.

역내교역은 북한에게 시장체제와 더불어 기술훈련의 기회를 제공할 것이다. 이러한 협력에 기초한 기업간의 거래로 인하여 북한에도 적절한 법체제와 금융제도가 정비될 수 있을 것이다.

월스트리트지(The Wall Street Journal)의 보도에 따르면 남북한은 쌍방에 유익한 사업들을 협의하고 있고, 북한의 기업들이 남한의 기업들과 합작투자에 관하여 합의를 보았으며, 산업프로젝트와 교역, 투자에 관한 협상을 시작하였다고 한다. 동시에 북한기업들과 재보험에서부터 농업관련사업에 이르기까지 모든 분야에서 계약내지 합작투자를 진행중인 외국기업들의 수도 점차 증가하고 있다고 한다.<sup>10)</sup>

북한의 무역업체들도 남한의 무역업체들처럼 경쟁관계에 있기 때문에 제품과 가격 등 여러조건들에 관하여 협상할 수 있는 여지가 매우 많다고 할 수 있다.

경제적인 계약들이 이루어짐에 따라, 상호 이익과 실리에 기반을 둔 상업관계는 법률, 규제, 이전지급 등으로 파급되면서 보다 발전될 것이다. 1994년 2월 현재 767만달러에 달하는 67개 최종 재화들이 위탁가공생산에 의하여 제조되었다. 북한산 경공업제품에 관한 인식이 좋기 때문에 중간재가 보다 적기에 공급되고 공급체제가

개선된다면, 이러한 계약들은 지속적으로 증가할 것이다.<sup>11)</sup>

일본은 1992년 북한으로부터 남성정장복과 같은 의류를 6,500만 달러어치 수입하였는데, 동 제품들은 시장에서 원활히 판매되었다. 이 거래에 참여한 일본의 기업체수는 120개에 달한다. 그리고 독일도 북한으로부터 6,800만달러어치의 의류를 수입하였는데 품질, 비용, 제봉기술 등이 양호한 것으로 평가되었다.

남한의 대북투자는 대개 위탁가공생산의 형태를 띠었다. 비록 한정된 규모의 직접투자가 이루어지긴 하였지만, 남북한 합작투자는 새로운 환경이 조성됨에 따라 마야흐로 시작될 조짐이다. 통일연구원(National Reunification Institute)이 1993년 2월에 실시한 설문조사에 따르면 설문대상기업들 81개 가운데 59개(75%) 기업들이 향후 북한에 투자할 계획을 갖고 있는 것으로 나타났다.<sup>12)</sup>

북한의 주요정책이 국민의 생활수준을 향상시키고 시장원칙하의 자립경제건설에 중점을 두는 경우, 북한은 석탄, 에너지, 철도산업들과 같은 국민생활과 관련된 부문들을 개선시킬 것이며, 소유제도도 협동조합소유에서 개인소유로 전환하는 등 개혁을 추진하여야 할 것이다. 요약하면, 정치적 위험이 수반된 불확실한 개방이긴 하지만 이를 꾸준히 추진하면 북한도 어쩔 수 없이 국내경제제도를 점진적으로나마 개혁하지 않을 수 없을 것이다. 정치적 위험을 극소화하면서 시장경제의 채택과 경제개방에 따른 이득을 향유하기 위해서 북한은 보다 많은 자유무역지대를 신설할 것이다.

부수적으로 남북한간 합작투자도 이루어질 것이다. 금강산을 국제적 관광휴양소로 함께 개발한다는 내용은 북한당국과 현대그룹간



에 논의되고 있다. 그리고 북한 남포산업단지내에 남북한 합작투자가 진행중이다.<sup>14)</sup> 남한기업들의 자유무역지대에 대한 투자전망은 밝다고 할 수 있는데, 왜냐하면 남북한은 지정학적 근접성과 같은 문화·역사적 배경을 갖고 있는 관계로 남한기업들이 외국기업들보다 유리하기 때문이다.

한국 최대제철인 삼성그룹은 불모의 나진·선봉자유경제지대와 중국지린(Jilin)지방의 훈춘(Hunchun)시를 연결하는 철로를 부설할 계획을 갖고 있다. 삼성은 또한 나진항구개발에 필요한 자금을 공여할 계획이다. 북한은 중국과의 국경지역을 개발하고자 한다. 남한은 수백만달러의 양성차관(Soft Loan)을 북경당국에까지 확대시켜 중국과 북한 국경사이의 하부구조(Infrastructure)를 개선시킬 수도 있다. 남한은 지린(Jilin)이 소유한 중국 지린 동베 내항 및 철도회사(China-Jilin-Dongbei Interior Port & Railway Co.)의 지분중 10%를 갖게 된다.

북한은 삼성과의 합작사업을 간절히 바라고 있다. 왜냐하면 북한은 중국의 싹룽내륙지역과 연결하여야 외국투자자들을 나진·선봉의 경제특구로 유인할 수 있기 때문이다. 북한이 간절히 바라고 있고 삼성과 북한사이에 합의가 이루어진다면 이러한 합작사업들이 진행될 것이라는 희망은 많은 편이다.

대우그룹 김우중회장은 최근 북한을 사업상 방문하여 투자 및 고용문제를 협의하였다. 대우는 남포지역의 산업단지 건설에 북한 노동자들을 고용하고 블라우스, 셔츠, 자켓, 신발, 가방, 장난감, 도구, TV, 냉장고 등을 생산하기로 하였다. 대우의 합작투자는 남한의 많

은 대북투자 참여기업들 중 처음 이루어진 것이다. 대우는 장비, 디자인, 재료, 기술진들을 위탁가공생산방법과 부합되는 방향에서 보낼 것을 동의하였다.

1994년 제네바합의 이후, 남한정부는 2년동안 금지해온 남한기업들의 대북접촉을 허용하였으며, 향후 많은 남한기업들이 북한과의 교역과 투자를 증대시킬 것으로 전망된다.<sup>14)</sup> 비록 합작투자가 재외한국인들에 의하여 주로 이루어지긴 하였지만 이들의 목표는 남한·서유럽 및 미국과 북한과의 합작투자가 이루어질 수 있도록 주변 환경을 조성하는데 있었다.

북한이 위탁가공계약을 남한 뿐만 아니라 일본·독일과 체결하였다는 사실은 동 계약이 북한에 유리하다는 것을 함축하고 있다. 왜냐하면 북한은 투자자들의 경쟁으로부터 보다 나은 혜택을 향유할 수 있기 때문이다. 위탁가공생산으로 인하여 북한은 자본, 경영노하우, 마케팅전략 및 기술이 도입됨에 따라 생산성이 증대될 것이다. 특히 북한의 합작투자와 위탁가공교역은 장기적으로 남북한 산업구조 조정에 큰 영향력을 미칠 것이다.

1994년 핵문제에 따른 분위기 악화에도 불구하고, 남한과 북한의 위탁가공교역은 남북한간 1인당 GNP 격차를 줄이는데 공헌하게 된다. 군사력 긴장이 완화되고 북한이 적극적인 개혁을 추진함에 따라 남한은 보다 많은 사회간접자본을 투자하여 역내거래를 증대시킬 전망이다.

#### IV. 전략과 전망

남북한간 교역과 투자는 <표 2>와 <표 3>에서 보듯이 상호 밀접하게 관련되어 있다. 북한의 저임노동과 남한의 자본이 결합되면, 쌍방간의 상거래는 물론이고 요소균등화에 따른 국제적 경쟁력도 한층 증대될 전망이다. 남한은 북한의 구조개혁과 하부구조(Infrastructure)정비를 지원하여 시장경제를 채택하는데 일조할 수도 있을 것이다.

<표 2> 남한주요기업의 대북교역현황('88.10~'92.9)

(단위 : \$ 1,000)

기업명	1988	1989	1990	1991	1992(1-9)	합 계
력키금성		4,575	4,415	34,043	26,588	69,621
삼 성	232	2,585	2,254	22,227	8,304	35,602
서 린				20,360	6,715	27,075
효 성	660	2,273	512	7,659	6,245	17,349
현 대	39	1,085	1,528	4,926	810	8,388
선 경		3,852	1,190	2,365		7,407
효 원				6,550		6,550
쌍 용		4,313	232	859	860	6,264
코 룡		161	2,285	104	5,000	7,550
골 든 벨			1,625	3,601	2,972	8,198
태 창				1,638		1,638
고 려			185	1,256	170	1,611

출처 : 중앙일보, 1992. 11. 13.

〈표 3〉 남한기업의 위탁가공무역 현황

(통관기준, 단위 : \$ 1,000)

기 업	1991	1992	1993	1994	합 계
코 롱	23	183			206
세 영		33			33
쌍 용		94			94
쌍 방 울			16		16
양 지			23		23
헌 트			100		100
국제 무역			10	58	68
삼 성		218	1,879	4,461	6,558
력 키			660	5,967	6,627
대 우			1,460	2,666	4,126
고 합			169	406	575
한 일		28	67	605	700
효 성				19	19
신 원				48	48
진 도 패 셴				41	41
총계 (15 개사)	23	558	4,384	14,271	19,234

Source : Federation of Korean Industries, *South-North Economic Cooperation in Action: Facts & Interpretation*(in Korean), November 1994, p. 13.

남한은 북한경제가 어떻게 외국자본유입을 소화해내는가와 큰 이해관계가 걸려 있다. 북한은 외국투자, 특히 남한, 일본, 미국의 투자를 유인하기 위하여 많은 유인책을 제시하는 등 부단히 노력하고 있다. 예를 들면, 경제특구를 중국관례에 따라 설치하여 수출증대는 물론이고 외국투자를 유인하려고 도모하고 있다. 북한이 세계은행(World Bank)이나 아시아개발은행(Asia Development Bank)으로부터 차관을 공여받을 수 있다면, 이념적 경직성은 다소 개선될 수도 있을 것이다. 두만강계획은 다국적 협력의 틀을 제공하기 때문에 국제적 합작사업을 유인할 수 있는 모델이 될 수도 있을 것이다.

주민들의 도덕적 가치혼란과 정치적 불안의 가능성 때문에 북한의 개방과 가격체제도입에 많은 주의가 있어야 한다. 북한은 세계경제에 편입하려고 하고 있기 때문에, 무엇보다도 북한의 중앙관리식 계획경제체제를 개혁하여 시장경제원칙을 채택하도록 하는 것이 무엇보다도 요구되고 있다.

북한의 합작투자와 산업조정 등은 생산부존자원, 시장접근 용이도 및 기타 요인들과 관련된 지정학적 비교우위를 바탕으로 결정되어야 한다. 따라서, 남북한은 구조개혁, 화폐통합, 산업재배치, 국유자산의 사유화, 해외무역 및 투자와 관련된 기타 문제들을 진지하게 연구하여야 한다. 지금이야말로 경제통합을 준비할 「남북한경제조정위원회(Committee for Inter-Korean Economic Adjustment)」를 구성할 시점이다.

남한은 자국기업이 북한과의 거래에서 발생하는 손실을 보상하기

위하여 「남북경제협력기금(Inter-Korean Economic Cooperation Fund)」을 조성하였는데, 동 기금은 해당기업에게 보험금과 같은 혜택을 주기 때문에, 남한의 무역업체들로 하여금 회원이 되도록 법으로 정해야 한다. 그리고 남한은 금융재원을 증대시키기 위하여 해외증권을 발행하는 것을 고려해야 할 것이다.<sup>15)</sup>

북한과 선의로써 상거래관계를 증대시키고 북한을 추스리기 위하여 남한은 북한이 세계무역기구(World Trade Organization)와 아시아태평양경제협력체(Asia Pacific Economic Cooperation)의 회원이 되도록 힘써주어야 하며, 또한 남북한의 특수한 지위를 요구하여야 한다.

북한이 아무리 현상태를 유지하려고 노력하더라도, 대내외적인 요인들은 북한으로 하여금 변화를 강요하고 있으며, 나아가 남한과의 통일로 나아가도록 하고 있다. 현 북한정권이 기대이상으로 진보적이라는 징후들이 많다. 이 경우 북한은 국제적 신의와 남한의 협조로 도움을 얻을 수 있으며, 이에 따라 북한정권은 국내지지를 얻기에 충분한 경제개혁을 추진할 수도 있을 것이다.

남한은 통일이 다가오고 있다고 믿고 있으며, 통일된 한국은 정치적으로 보다 안정될 것으로 기대하고 있다. 미국과 북한간에 회담이 끝남에 따라 두 나라간의 경제적 거래도 급속히 증가하고 있다. 많은 미국의 기업체들이 북한경제에 간여하고자 하며, 미행정부 역시 북한과의 접촉을 확대하고 있다. 미국내 북한자산의 동결이 해제되었으며, 미정부는 밀과 쌀의 대북수출을 허용하였다. 미국의 기업체들은 기타 안전에 대하여 북한과 협상중이다. 이러한 미국과

북한의 우호적인 관계는 일본과 북한의 관계개선에 긍정적으로 작용하고 있다. 일본의 기업체들은 이미 북한으로 진출할 수 있는 기본적인 준비를 완료하였다. 관계법률이 정비되면, 일본의 기업체들은 북한과의 위탁가공생산을 급속히 증대시키고 자유무역지대에 대한 합작투자를 늘여 나갈 것으로 기대된다.

북한의 대미, 대일 무역확대는 경제개혁과 시장개방에 박차를 가할 것이다.

다국간 계약은 실질적으로 북한의 돌출적인 행동을 억제할 것이기 때문에, 북한의 호전된 대외관계는 남북한 경제협력관계도 보다 기여할 것이다.

## V. 결 론

경제협력관계의 개선이 경제적 수준차이를 줄여 통일로 나아가는 경제통합의 첫단계라는 사실을 염두에 두고, 남한은 교역과 투자로부터 이득을 실현할 수 있는 모든 분야를 하나씩 개방시키기 위하여, 북한을 독립된 경제단위로서 인정하고 협의하여야 한다.

남한정부는 지금까지 모든 거래에 개입하고 규제하여 왔다. 그러나 이러한 정책은 기업들의 의사결정을 허용하는 방향으로 발전하고 있다. 양국정부는 남북한 경제협력관계를 개선시킬 수 있도록 법률정비에 협조하여야 한다.

남한정부는 정보부족으로 인하여 발생하는 과열 대북투자경쟁을 방지하기 위해 시장정보제공과 적절한 정책수단으로 조정하여야

한다.

남한은 북한을 하나의 개도국으로 인정하여야 한다. 그리고 남한은 북한을 교역증진 및 동태적, 국제생산요소배분을 포괄하는 전한 국경제계획의 한 부분으로 고려한 후 경제부흥 프로그램을 진저하게 추진하여야 한다.

통일의 준비단계로서, 대량의 인구이동을 방지할 수 있도록 북한의 생활수준이 개선되어야 할 것이다. 남북한의 궁극적인 목표는 경제협력을 통한 정치적 통합이다. 민주화된 자본주의 남한과 경직된 사회주의 북한간의 정치적 제스처내지 외교적타협은 더 이상의 진전이 있을 수 없다. 그러나 이러한 노력들은 교역 및 투자확대에 따른 실질적인 혜택을 수반할 경우, 남북한간의 관계개선에 도움이 될 것이다. 경제협력은 경제성장과 사회후생에 많은 긍정적인 효과를 줄 것이다. 이를테면, 시장확대, 규모의 경제, 학습곡선효과, 경쟁 및 무역창출 등이 여기에 해당된다. 이는 또한 궁극적으로 통일로 나아가는 정치협상에서 긍정적인 부수효과를 미칠 것이다.



## 참 고 문 헌(각주)

- 1) See Youn-Suk Kim, "Prospects for the Two Korea's Economic Cooperation" *The Journal of East and West Studies*, Vol. 20, No. 2, October 1991, pp. 1-12; Youn-Suk Kim, "Economic Integration: Toward Korean Reunification" *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. VII, No. 1, Winter/Spring 1994, pp. 1-17.
- 2) The North has failed its Third Seven-Year Plan(1987-1993) due mainly to insufficient supply of energy which resulted in a decline in the production of automobiles, steel, cement, textiles and other light manufacturing products.
- 3) See Eui-gak Hwang, *The Korean Economics*, (New York: Oxford University Press), 1993, p. 198.
- 4) See Samuel S. Kim, "North Korea in 1994" *Asian Survey*, Vol. XXXV, No. 1, January 1995, p. 26.
- 5) See Jae-Hoon Shim, "Dangerous Deadlock" *Far Eastern Economic Review*, June 22, 1995, p. 50.
- 6) Youn-Suk Kim, "Korea's Export-Managed Industrialization and Its Lessons" *Human systems Management*, Vol. 9, No. 3, 1993, pp. 173-185.
- 7) The UN-sponsored Tumen project seems destined to have a hard time luring capital and multilateral cooperation since financing is most crucial ingredients. Lending from the World Bank or Asian

- Development Bank is complicated by the fact that they lend not to international projects but to individual countries. See also H. Greg, *A Regional Development Strategy for the Tumen River Economic Development Area*, Preliminary Draft report for the UNDP, April 22, 1994; Jeffrey Lilley, "Tumen Teeters" *Far Eastern Economic Review*, November 10, 1994; M. Miller, A. Holm and T. Kelleher, *Tumen River Area Development: Mission Report of 16-18, 1991*, UNDP.
- 8) See Eui-gak Hwang, "North Korean Laws for the Induction of foreign Capital and Practical Approaches to Foreign Investment in North Korea( I )" *Vantage Point*, Vol. XVII, No. 3, March 1994, pp. 1-10; see also Seong-ho Jhe, "North Korea's Foreign Investment Inducement Laws: An Assess and Analysis(1)" *Vantage Point*, Vol. XVI, No. 8, August 1993, pp. 1-10.
- 9) See Hy-Sang Lee, "Economic Factors in Korean Reunification", *Korea and the World; Beyond the Cold War*, edited by Young Whan Kihl, (Boulder: Westview Press, 1994), pp. 200-201: see also Keun Hau, *op cit*, pp. 85-94.
- 10) Business executives returning from the North say the North's policy makers are surprisingly flexible when dealing with foreign firms. An official of the Ssanyong Group says that during a tour of the North's industry late 1994 he was encouraged by his hosts' candid assessment of their condition that the North knows foreign investment is the only way to turn things around. *See the Wall*

*Street Journal*, May 30, 1995, p. All.

- 11) See Young-sun Lee, "North Korean Economy, Inter-Korean Cooperation", *Korea Focus*, Vol. 3, No. 2, Seoul: Korea Foundation, March-April 1995, pp. 51-53; see also Industrial Bank(Seoul), *Expanding Inter-Korean Trade and Strategy* (in Korean), October 1994, pp. 19-40.
- 12) See Ibid(Young-sun Lee), p. 54.
- 13) 한국일보, 1995. 7. 7.
- 14) See *Business Korea*, Vol. 12, No. 5, November 1994, pp. 26-28.
- 15) See Hy-Sang Lee, op cit., pp. 203-211.

## 8. 多者間 國際機構를 통한 南北韓 協力 問題와 展望

길영환(Iowa대)

### — 목 차 —

- I. 머리말
- II. 남북한이 합의한 국제무대에서의 협력
- III. 남북한과 다자간 국제기구와의 관계
- IV. 남북한관계의 국제화에 따르는 제약성과 문제점
- V. 탈냉전시대의 한반도 통일전망

## I. 머리말

다자간 국제기구를 통한 남북한 협력증진은 듣기로서는 희망적이고 긍정적인 면이 있으나, 이 방안이 효력을 발휘하려면 그 실현성에 대해서 자세한 분석과 검토가 필요하다.

이와 관련해서 제기되는 연구과제는 어떻게 하여 남북한 협력을 다자간 국제기구라는 수단을 통하여 성취할 수 있는가? 그리고 가능성과 문제점은 무엇이고 탈냉전시대와 김일성 사후 시대라는 한반도 상황의 변화가 끼치는 영향은 무엇인가? 이 논문에서는 정부간 국제기구에 중점을 두되 비정부간 국제기구는 부차적으로 취급하고자 한다.

우선 본문에 들어가기 전에 몇가지 언급할 사항이 있다. 첫째, 국제기구에 관한 연구는 세가지 유형으로 분류할 수 있다. 우선 정부간 국제기구(IGOs), 비정부간 국제기구(NGOs), 그리고 다국적이고 초국적기업체(MNCs, or TNEs)에 대한 연구가 있다.<sup>1)</sup> 다자간 국제기구라는 용어는 이 논문에서 일상적 용어가 아닌 특수한 용어이다. 둘째, 이 패널의 다른 두개의 논문들은 기능주의 분야에서 있어서 중요하고 구체적인 문제를 취급하는 반면에, 본인이 할당받은 논문은 문제가 좀더 광범위하고 구체적인 과제로 되어 있다.

이 패널의 첫번째 논문은 남북협력을 위하여 경제와 통상 분야를 다루는 반면에 세번째 논문은 남북한간의 군사와 안보문제, 특히 군비축소와 신뢰구축방안을 취급하고 있다.

이 논문에서 제기되는 문제 설정은 다음과 같다. 한반도의 평화

와 안보를 달성하는 방안으로서의 다자간 국제기구의 기능성과 제약성은 무엇인가? 앞으로 남북한의 통일을 위해서 촉진제 역할을 할 수 있는가? 한반도의 문제해결을 위한 정치적 기능적 접근은 어떠한 문제를 제기하는가?

이러한 문제의 해답을 구하기 위하여 이 논문은 다음의 네가지 과제를 취급한다. 첫째, 남북한간의 국제무대에서의 협력에 대한 합의문 소개 둘째, 남북한과 다자간 국제기구의 관계 - 특히 추세와 형태 셋째, 남북한 관계의 국제화를 위한 제약성과 문제점 넷째, 탈냉전 시대에서의 한반도 통일의 전망 등이다.

## II. 남북한이 합의한 국제무대에서의 협력

탈 냉전시대에 남북한이 한반도를 둘러싼 변화하는 외부환경에 대응하고 반응한 것은 긍정적이고 전진적인 것이었다.<sup>2)</sup> 남한이 과거 북한의 우방국들이었던 공산권 국가들과의 관계를 개선하는 북방정책을 추구하였던데 대해, 북한은 소련과 동유럽의 몰락으로 변화된 전략적 환경 적응에 적극적이었다.<sup>3)</sup> 예를들어, 북한이 미국과 핵문제를 가지고 협상한 것은 국제외교에 있어서 하나의 정상적이고 합리적인 국가로 행동한 경우였다.

남북간 상호관계가 중요해짐에 따라, 남북한은 1991년 12월 13일 역사적인 '남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(이하 「기본합의서」)'에 서명하였다. 이 기본합의서는 전문에서 조국의 통일원칙을 재천명하였는데, 그것은 "정치군사적 대결상

태를 해소하여 민족화해를 이룩하고, 무력에 의한 침략과 충돌을 막고, 긴장완화와 평화를 보장하며, 다각적인 교류 협력을 실현하여 민족 공동의 이익과 번영을 도모한다”는 것이었다.<sup>4)</sup>

이 기본합의서에서 하나 주목할 것은 남북한이 국제무대에서 상호 협력할 것을 언급한 것인데, 이는 구체적인 설명과 분석이 필요하다. 이 합의내용은 남북관계를 어떻게 규정할 것인가 하는 문제와 상충된다. 예를들어, 남북 기본합의서 전문에서는 “남북관계를 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 규정하고 있다.

이와 관련하여, 남북관계의 본질은 무엇인가? 국제관계의 특수한 경우인가, 아니면 국가간 외교의 일반적 관계인가? 하는 의문점이 생긴다. 남북한은 시간과 환경에 따라 이러한 두개의 상충적인 개념을 넘나들고 있다. 1991년 남북기본합의서에서는 남북관계를 정상적인 관계가 아닌 특수관계로 정의했다. 1991년 북한은 종래의 방침을 바꾸어 UN에 가입함으로써, 남북한의 공존을 인정하고 남북한은 국제기구내에서 정상적인 국가관계로 행동해야 했다.

남북한은 이러한 원칙 합의에도 불구하고, 실제적 필요와 상황의 긴급함때문에 상호 주권국가인양 행동했다. 그러나 1991-2년 사이에 남북한 지도자들은 각자의 이해를 남북관계 개선을 위한 긍정적인 합의로 전환시켰다. 1991년 12월 13일의 남북 기본합의서는 분명히 탈냉전시대의 안보질서를 남북한간의 대타트와 화해로 전환시키는 기념비적인 것이었다.

1992년 이래로 남북한 관계는, 이론적으로는 협력이나 실제적으

로는 갈등관계로 지속되고 있다. 북한의 의심스러운 핵무기 프로그램은 한반도가 탈냉전의 평화구조로 전환되는 것을 막는 장본인이 있다. 1993-4년 사이에 핵문제의 대두로 인해 한반도의 탈냉전 약속은 급속히 깨졌다.<sup>5)</sup>

지금 미국과 북한사이에는 궁극적으로 북한 핵개발을 동결하고 해체시키기 위하여, 기본합의문이 체결되었고 남북한 평화와 비핵화의 실현 가능성이 높아지고 있다. 이로 인해 기본합의서에 명시된 국제무대에서의 협력이 어떻게, 어떠한 조건에서 이룩될 수 있는가 하고 재고하게 된다.

남북한은 기본합의서 전문에서 “나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 합의했고 “평화통일을 성취하기 위한 공동 노력을 경주할 것을 다짐”했다. 이 목적을 달성하기 위해 쌍방은 국제무대에서 협력해 나가기로 합의했다.

쌍방은 또한 기본합의서 전문에 “긴장완화와 평화를 보장하며”, “다각적인 교류협력을 실현하며 민족 공동의 이익과 번영을 도모한다”고 희망을 표시했다. 이를 위해 기본합의서 제6조와 21조를 특별히 명시했다. 제6조에서는 “남과 북은 국제무대에서 대결과 경쟁을 중지하고 서로 협력하며 민족의 존엄과 이익을 위해 공동으로 노력한다”는 다소 모호하긴 하지만 경건한 원칙을 선언하였다. 제21조에서는 “남과 북은 국제무대에서 경제와 문화 등 여러분야에서 서로 협력하며 대외에 공동으로 진출한다”는 확고하고 실질적인 내용을 명시하였다.



이러한 국제무대에서의 협력이라는 광범위한 목표를 달성하기 위해 남북 쌍방은 1992년 9월 17일 평양에서 개최된 제8차 남북고위급회담에서 기본합의에 근거한 부속합의서를 서명·교환하였다. 쌍방은 군사, 안보 관련 일부사항은 미합의한 채 화해, 불가침, 교류협력 3개 분야의 부속합의서 채택에 성공했다.

기본합의서 제1장 남북 화해와 관련한 「화해부속합의서」 제6장에서 국제무대에서의 협력에 관한 세부적인 절차를 다음과 같이 제시하고 있다.<sup>6)</sup>

첫째, 남과 북은 국제기구나 국제회의 등 국제무대에서 상호 비방·증상을 하지 않으며 민족의 존엄을 지키기 위하여 긴밀하게 협조한다.(제21조)

둘째, 남과 북은 국제무대에서 상대방의 이익을 존중하며 민족의 이익과 관련되는 문제들에 대하여 긴밀히 협의하고 필요한 협조 조치를 강구한다.(제22조)

셋째, 남과 북은 해외 동포들의 민족적 권리와 이익을 옹호하고 보호하며 그들 사이의 화해와 단합이 이룩되도록 노력한다.(제24조)

기본합의서의 제3장 남북교류 협력의 이행과 준수를 위한 「교류협력 부속합의서」에 있어서도, 남북한간의 국제무대에서의 협력을 다짐하고 다음과 같은 구체적 방안을 제시했다.<sup>7)</sup> 우선 제5조에서 “남과 북은 국제기구에서 서로 협력하며 해외에 공동으로 진출한다”라고 규정하고 다음과 같은 두가지 세부조치를 제시했다. 첫째 “남과 북은 경제분야에서 여러 국제행사와 국제기구들에서 서로 협력한다”(제5조①항)

둘째, “남과 북은 경제분야에서 대외에 공동으로 진출하기 위한 대책을 협의·추진한다”(제5조②항)

### Ⅲ. 남북한과 다자간 국제기구와의 관계 : 추세와 형태

1994-5년도 국제기구연보에 의하면 북한은 대략 260여개의 국제기구(정부간, 비정부간 국제기구를 포함하여)에 가입<sup>8)</sup> 하고 있는 반면에 남한은 1,485개의 국제기구에 회원국으로 가입하고 있는데 세분해보면 다음과 같다.

〈표 1〉 남북한 국제기구 가입과 회원국 현황

	본부 소재지수	국제기구 가입수
남 한	64	1,485
북 한	1	260

이론적으로 보아서 세가지 다자간 국제기구와 남북한 관계를 구분할 수 있다. 그 첫째는 북한만이 회원인 국제기구이고, 둘째는 남한만이 회원인 국제기구며, 셋째는 남북한이 공동으로 가입한 국제기구이다. 1994년 11월에 발간된 통일원의 공식자료에 의하면 북한은 23개의 다자간 국제기구, 13개의 UN 전문기구와 10개의 정부간 국제기구에 가입하고 있으며, 133개 국가와 외교관계를 수립하고 있다. 이에 비하여 남한은 55개의 다국적 국제기구, 18개의 UN 전문기구와 37개 정부간 국제기구에 가입하고 있으며, 174개 국가와 외교관계를 수립하고 있다.<sup>9)</sup>

이 논문에서 대상으로 하는 세번째 형의 국제기구, 즉 남북한이 공동으로 가입하고 있는 국제기구를 선출하여 심층 분석, 토의를 하고자 한다.

다음 <표 2>는 총 22개 정부간 국제기구가 명시되고 있다.<sup>10)</sup> 이 중 별표로 제시된 기구는 UN 전문기관이다.

이러한 국제기구들의 통계적인 나열보다는 UN 전문기관중에서, 어떠한 특정적인 기구가 남북한간의 국제무대에서의 협력을 증진시킬 수 있는가? 또 어떠한 역할과 영향을 줄 수 있는가 하는 문제이다.

기능적이고 기술적인 정부간 기구로서 국제민간항공기구(ICAO), 국제해양기구(IMO), 국제기상기구(WMO), UN 식량농업기구(FAO), 국제보건기구(WHO) 등을 들 수 있는데, 이러한 분야에 있어서 여건과 환경에 따라서는 이러한 다자간 국제기구들을 통하여 남북한은 한반도의 평화와 안정, 그리고 통일을 위하여 어느 정도 공헌할 수 있다고 생각된다.

예를 들어 항공 운항의 안전을 위한 정보교환, 연해안 또는 공해에 있어서의 해로 규정, 일기예보와 보도에 관한 상호협조와 활동, 농작물 재배현황에 관한 정보수집 교환 그리고 유행병의 발생과 전염에 대한 신속한 보도 등 여러분야에 있어서 이들 국제기구를 통하여 남북한이 국제무대에서의 협력이라는 과제를 충분히 실행할 수 있다.

한 예를 들면 비무장지대를 통과하는 민간비행항로의 허용과 안전보장 등을 국제민간 항공기구의 알선으로 남북한사이에 협력을

〈표 2〉 남북한 정부간기구 가입현황

번호	정 부 간 기 구	가입연도	
		남한	북한
1	세계보건기구(WHO)*	1949	1973
2	유엔무역개발회의(UNCTAD)*	1965	1973
3	아시아·아프리카법률자문위원회(AALCC)	1974	1974
4	국제법정계량기구(IOLM)	1978	1974
5	만국우편연합(UPU)*	1949	1974
6	세계지적소유권기구(WIPO)	1979	1974
7	유엔교육과학문화기구(UNESCO)*	1950	1974
8	국제원자력기구(IAEA)*	1957	1974
9	세계기상기구(WMO)*	1956	1975
10	국제전기통신연합(ITU)*	1952	1975
11	유엔식량농업기구(FAO)*	1949	1977
12	국제민간항공기구(ICAO)*	1952	1977
13	국제해양학위원회(IOC)	1961	1979
14	유엔공업개발기구(UNIDO)*	1967	1980
15	FAO/WHO공동식품규격화위원회(CODEX)	1970	1981
16	국제도량형국(IBWM)	1959	1981
17	국제해사기구(IMO)*	1961	1986
18	국제농업개발기금(IFAD)*	1978	1986
19	국제문화재보존복구연구센터(ICCROM)	1968	1986
20	국제수로기구(IHO)	1972	1987
21	세계관광기구(WTO)	1974	1987
22	국제교육국(IBE)	1962	1975

\*는 유엔전문기구

제도화시키고 또한 발전시킬 수 있을 것이다. 이러한 조치들은 동북아의 주요 도시들, 특히 북경과 동경을 최단거리와 최소비용으로 연결시킬 수 있다. 그러나 남북한간에 민간항공협정과 협력의 가능성이 실천되고 안되는 것은 기능적이고 기술적인 이치에 전적으로 따르는 것이 아니고 남북한 각 정부의 정치적, 행정적 결정이 선행되어야 하는 것이다.

남북한간의 기능적이고 기술적인 분야에서 교류가 실패한 예도 많이 들 수 있는데 전형적인 예로서는 만국우편연합(UPU)과 국제통신연합(ITU)의 경우를 들 수 있다. 남북한간에는 우편이나 전화가 비무장지대를 통하여 정치적이거나 군사적인 것을 제외하고는 성립된 적이 아직 하나도 없다. 남북한간의 협력조치가 취해지지 않은 가장 중요한 이유는 기술적인 방안이 부족해서가 아니고 정치적인 의지와 결정이 결여되어 있기 때문이다.

보다 더 가능성이 많은 국제기구를 통한 협력분야는 경제분야의 UN전문기관들을 들 수 있는데, 예를 들어 UNDP와 UN 공업개발기구(UNIDO) 등이 좋은 경우이다. 북한은 UNDP로부터 적극적인 원조를 요청하면서, 자체내에 기간 산업의 건설과 현대화에 주력했다. 북한은 전력발전소와 교통분야 등의 기술향상을 위해서 UNDP에 전적으로 의지하고 있다. 나진, 선봉지역 개발계획은 UNDP원조와 지도하에 채택하고 추진한 것이다. 또한 UNDP는 전문가와 관계당사국을 위주로 한 국제회의를 마련하여 여러 도시에서 회의를 개최했는데, Ulan Bator와 서울이 개최되었다. 이 회의에서는 남북한을 비롯하여 중국, 러시아, 미국 그리고 일본 등이 참가했다.

이러한 사례들은 비정부간 국제기구가 회원국들의 필요와 희망을 들어줄 수 있다는 좋은 경험이고, 이 경험은 각국 정치 지도층에게 영향을 끼쳐 자국 및 지역발전을 위한 우선순위를 정함에 있어 좋은 참고가 되게 한다. 참가국들의 정치적 의지와 결단이 있는 한 UNDP와 같은 정부간 국제기구는 기대 이상의 파급효과와 좋은 결과를 가져올 수도 있다.

#### IV. 남북한관계의 국제화에 따르는 제약성과 문제점

남북한이 다자간 국제기구에 적극적으로 참여하고 있다는 현황과 추세에 비추어 보아 앞으로 남과 북이 국제무대에서 상호 협력하겠다는 합의 실천의 가능성은 무진장하다고 하겠다. 그러나 과연 이러한 조처들이 탈냉전 시대환경하에 있어서 앞으로 실천에 과연 옮기게 되느냐 하는 것은 불확실하고 불투명한 것으로서, 이것은 남북 당국간의 사전 양해와 실천을 위한 정치적인 결정이 앞서야 한다고 생각한다.

우선 국제무대에서 협력한다는 제안자체가 정치적인 동기와 이유 때문에 시발된 것이었다. 남한은 1973년 6월 23일 「평화와 통일에 관한 특별외교정책선언」을 통하여 ‘북한이 국제기구에 우리와 함께 가입하는 것이 긴장완화와 국제협력에 도움이 된다면은 반대하지 않겠다’<sup>11)</sup> 라는 입장을 천명한 바 있고, 또한 1988년 7월 7일에 「민족의 자존, 통일과 번영」을 위한 특별선언이라는 것을 발표하면서 “남북간의 비생산적인 외교경쟁과 대립을 회피하고 상호 협력을

통한 국제사회에 적극적인 공헌을 하기 위하여 ...남북간의 대표는 국제무대에서 서로 자유롭게 접촉을 하며 한민족의 공동이익을 위하여 노력한다”고 하였다.<sup>12)</sup>

평양측은 서울 정부의 이러한 발표에 못지않게 제3세계, 특히 비동맹 국가와의 연대를 강화한다는 국제운동을 전개했다. 1973년 5월에는 북한이 WHO에 가입하면서 UN에서 옵서버 지위를 얻어냈고 그해 가을 UN총회에서 평양에게 유리한 결의문을 통과·채택시킴으로써, 외교적인 승리를 얻어냈다.<sup>13)</sup> 김일성 주석은 1994년 신년사를 통해서 북한은 “자주, 평화와 친선에 입각한 외교정책을 계속 추진할 것이며 또한 지배와 예속에 입각한 낡아 빠진 국제정치체도를 타파하고, 평등, 정의와 형평, 그리고 남남간의 협력과 자주성에 입각한 발전을 위하여 노력하겠다”고 천명한 바 있다.<sup>14)</sup>

따라서 이러한 남북한의 일방적인 처사들에 비추어 볼 때 다자간 국제기구를 통한 남북사이의 국제무대에서 협력방안이라는 것이 원칙적으로는 좋게 들리지만 1994-5년의 현상황에 있어서 실천에 옮기리라고는 할 수 없다는 결론이 나온다. 1994년 김일성 사망이후 남북사이에는 긴장과 불신이 계속 고조되고 있는데 북한은 김영삼 문민정부를 극렬히 비난하고 적대시하는 태도를 견지해 왔다.

남북한간의 국제무대를 통한 협력증진이라는 방안은 다음과 같은 몇가지의 찬반론을 제기할 수 있다. 우선 찬성으로서는 탈냉전과 김일성 사망이라는 새 시대의 환경에 있어서 이념보다는 실용주의가 경제분야 뿐 아니라 외교면에서도 적용되어야 하고 남북한 공히 정치이념을 떠나서 국가이익이라는 차원에서 앞으로 정책개발과 추

진이 요구된다는 점에서 가능성을 추구해야 할 것이다.<sup>15)</sup>

북한의 김정일체제는 부분적인 개방과 합영, 합작투자를 통한 실용적인 대외경제 정책을 추진하고 있으며 농업·경공업·무역제일주의라는 노선을 천명했는데, 이것은 북한 위정자들의 실용적인 생각과 행동의 반영이라고 볼 수 있다.

남한의 김영삼 문민정부 역시 「세계화」라는 새로운 정책을 발표함으로써 보다 광범위한 통상의 분호개방과 개혁에 주력하고 있으며 이러한 여건하에서 남북한이 공히 가입하고 있는 다자간 국제기구에 있어서 협력을 증진한다는 가능성이 높아진 것이라고 볼 수 있다.<sup>16)</sup>

한편, 반론의 여지도 많은데 남북한간의 국제무대를 통한 협력이란 방안이 실천되기에는 여러가지 난관이 있고 선결문제의 해결이 필요하다. 남북사이에는 6.25 동족 상잔의 비극을 통한 충격적인 상처와 불신을 극복하기 어렵고, 상호 정권간의 정당성과 주권을 위한 경쟁이 심화되고 있다.

따라서 남북사이의 협력이 이루어지기 위해서는 이론적인 가능성이나 실제적인 필요보다는 정치적인 결심과 이미 쌍방간의 합의를 본 기본합의서의 실천과 같은 사전 정치지도자간의 결단과 결심이 선행되어야 하겠다. 현재 침체상태에 있는 남북한 관계를 우선 더 악화시키지 말고, 좀더 긴장완화와 관계정상화를 위해서 꾸준한 노력이 필요하다고 생각한다.(이러한 의미에서 1995년 7월 31일과 8월 1일 양일간 중국 북경에서 분단 역사상 처음으로 성립된 남북, 그리고 해외 학자들이 참석한 통일문제 심포지엄은 2년여에 걸친



꾸준한 노력과 인내의 결실이라고 본다).

다음으로는 국제무대에서의 협력을 통한 남북한관계의 국제화라는 방안이 왜 이론적으로 결함이 있고 개념상으로서 불완전한가를 세가지 입장에서 설명하고자 한다.

첫째, 남북간의 협력이란 당사자, 즉 쌍무관계로서 직접대면과 접촉을 통한 교류가 선결조건이 되는데 비하여 다자간 국제기구—특히 UN과 같은—에 있어서는 회원들간의 관계라는 것이 다양하고 복합적인 면이 있다. 따라서 남북한관계를 하필이면 국제기구를 통해서 추진해야 한다는 것은 부자연스럽고 신중히 생각할 여지가 있다 하겠다. 그동안 경험에 비추어 보더라도 1973년 이후 UN에 있어서 옵서버 또는 정식회원이 된 이후 과연 남북한간의 외교관들이 얼마나 상호 대면을 자연스럽게 했고 남북관계증진을 위해서 적극 노력하고 성공한 예가 과연 얼마나 있었는가?<sup>17)</sup>

둘째, 쌍무관계, 다자간 관계란 국제외교 접근에 있어서 두가지 상충되는 방안이다. 따라서 국제관계와 외교정책 추진에 있어서 현실주의라는 철학적인 근거가 중요하다는 입장으로 보아서 자체국가의 이익을 위해서는 우선 쌍무관계가 다자간 관계보다 우월시되어야 하고, 따라서 다자간 관계라는 방식은 쌍무관계 수립을 위한 방편이고 수단에 불과한 것인지, 그것이 목적 자체가 될 수 없다고 생각한다. 다자간 관계는 부차적이고 수단이 될 수는 있어도 외교관계에 있어서 일차적이고 목적 자체는 될 수 없다는 것이 현실주의에 입각한 판단이라고 본다.

셋째, 특히 안보문제에 있어서는 다자간 관계가 쌍무 당사자간

관계에 예측되어야 하지 목적 자체가 될 수 없으며 오로지 경제와 통상이라는 비안보 그리고 기능주의 문제에 있어서만 최근에 와서 다자간 관계의 실용성이 인정되고 있다. 그러나 남북한 관계의 정상화라는 안목으로 보아서 본인은 쌍무관계가 주동이 되고 다자간 기구는 방편으로서만 유용하다고 본다.

## V. 탈냉전시대의 한반도 통일전망

1945년 2차 대전 종막을 계기로 한민족은 국토양단이라는 비극을 맞이하였으나 남북통일을 위하여 꾸준한 노력을 해왔으며 1972년 7월 4일 남북 공동성명을 통하여 조국의 통일 3대 원칙을 세웠다. 공동성명에서는 우선 한민족의 통일은 정당한 주장이라고 천명한 다음 이를 위하여 자주, 평화, 민족 대단결이라는 3대 원칙에 입각하여 외세에 의지하거나 간섭없이 무력의 사용을 배제한 평화적이고, 또한 이념, 사상, 제도의 차이를 초월한 대단결을 이룩한다고 규정했다.<sup>16)</sup>

1992년 남북한 기본합의서에 규정한 화해와 평등은 한민족이 탈냉전 새 시대의 가치관을 반영하고 실천화한 처사라 하겠다. 그러나 화해라는 언어와 수식어의 사용에도 불구하고 그 이후 남북한은 냉전시대의 사고방식, 즉 폐권적 통일정책을 포기하지 못하고 있는 상황으로서 통일문제에 관해서 독선적이고 자기 합리화에만 몰몰하고 있는 형편이다.

탈냉전 그리고 김일성 사후라는 새 시대에 처하여 남북한은 서로

평화 그리고 조화스러운 선린관계를 수립하기 위하여 전념해야 한다. 문제는 패권이나 공존이냐라는 남북한간의 기본문제를 적대적인 남북한 정권 그리고 경쟁적인 국가간에 아직도 해소를 못하고 있다. 이러한 여건과 환경으로 보아서 장래의 진단과 전망은 희망적이라 할 수 없다.

1993년 북한은 소위 「민족 대단결을 위한 조국통일 10대 강령」이라는 것을 발표했고,<sup>19)</sup> 이것은 김일성 사후 북한에 있어서 마치 성스러운 김일성 유훈으로 취급되고 있다. 현 김정일 체제는 김일성의 통일에 관한 유훈을 앞으로 수정하거나 포기한다는 징조가 보이지 않는다. 남한의 김영삼 문민정부는 어떻게 해서라도 북한으로 하여금 내부변화의 유도를 위하여 남북대화과 교류를 추진하기 위한 노력을 계속하고 있다.

이러한 상황하에 있어서 남북한 관계와 통일문제를 좀더 거시적, 역사적 측면으로 평가해야 하겠다. 한반도의 평화와 안정은 한민족이 희망한 것은 사실인데 이것은 앞으로 탈냉전 시대에 있어서도 계속됨이 분명하다. 그런데 한반도 평화는 한반도 문제의 정치적인 해결을 요구한다. 현 상황하에 있어서 한반도는 아직 분단 상태에 처해 있고 두개의 정권, 정체를 지양하면서 통일을 위하여 한반도 문제 해결을 기하겠다는 민족적 과제는 아직 미해결 상태이고 앞으로의 과제로 남아있다.

한민족은 과거 역사를 통하여 지정학적인 문제로 인하여 주변강대국간의 패권 싸움이라는 제국주의 전쟁의 각축장, 그리고 희생물로서 수난을 당해왔다. 역사와 지리는 한민족에게 편의를 제공하지

못했다.

한반도 통일의 문제는 앞으로 정치적인 방법을 통하여 해결할 것이지 비정치적이고 기능주의에 입각한 접근방법에 의지할 성격이 아니다. 따라서 이 논문에서 다른 국제무대에서의 남북한 협력 방안도 기능주의적인 접근을 통한 한반도 문제해결의 대안이라 하겠다. 한반도 문제의 정치적인 해결이란 남북한 당사자의 쌍무간에 우선 해결을 보아야 하고 한반도를 둘러싼 인접국가의 외부세력을 동원하는 것을 부차적인 수습책이라 하겠다.

남북한간의 문제해결을 위한 정치적인 합의와 결심이 결여된 상황에서 아무리 국제무대에서의 협력증진이라든가 강대국간의 한반도 평화보장 등이 운운되더라도, 효력을 발휘할 수 없으며, 독일 통일을 위하여 적용했던 2+4방식도 우선 동서독간 당사자간의 관계정상화와 교류가 선행되어서 비로소 성공했다는 역사적으로 엄연한 사실을 남북한 당사자는 이해해야 하겠다.

베를린 장벽이 무너진지 어느덧 6년이 지나고 김일성 사망 일년이 지난 현 시점에 도달한 북한은, 김정일이라는 새로운 지도자를 등장시키고, 정권계승이라는 기본문제를 해결한 듯하며, 핵의혹이라는 위협한 시련을 포함한 대외 그리고 대내적인 위기를 극복하고 정치안정을 유지한 것으로 판단된다.

이러한 상황에서 결론에 대신하여 앞으로의 전망을 하고자 한다. 앞으로 몇년 사이에는 김정일 체제가 계속 존속할 것인데 이것은 미북 제네바 회담, 그리고 한국과 일본으로부터 쌀 원조 등을 통하여서도 힘을 입은 결과라 볼 수 있다. 따라서 먼 장래의 정치안정

은 확인할 수 없어도, 탈냉전시대의 김정일 위주의 북한은 계속 정치적인 회복을 해 나갈 것으로 기대된다. 따라서 북한의 정권과 접촉 및 상대하기 위한 새로운 규약과 현안이 설정되어야 하겠다.

이러한 차원으로 봐서 다자간 국제기구를 통한 남북한 협력방안과 증진은 여러가지 결함에도 불구하고 계속 장려하고 실천할만 한 가치가 있다고 생각해 본다.

## 참 고 문 헌(각주)

- 1) Any standard textbook of international relations makes this differentiation. See, for instance, Charles Kegley and Eugene Wittkopf, *World Politics: Trend and Transformation*, 5th ed., New York: St. Martin's Press, 1995; Steve Spiegel, *World Politics in a New Era*. New York: Harcourt & Brace, 1995. Also, see: Friedrich Kratochwil and Edward Mansfield, eds., *International Organization: A Reader*. New York: Harper Collins, 1994; Paul Diehl, ed., *The Politics of International Organization: Patterns and Insights*. New York: Dorsey Press, 1989.
- 2) As for Korea's transition into the post-Cold War era, see: Young-Whan Kihl, ed. *Korea and the World: Beyond the Cold War*. London and Boulder, CO: Westview Press, 1994; Young Whan Kihl, "North Korea's Foreign Relations: Diplomacy of Promotive Adaptation," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 10, No. 3(Fall 1991), pp. 30-45.
- 3) *Ibid*; Young Whan Kihl, "Democratisation and Foreign Policy." In *Politics and Policy in the New Korean State: From Roh Tae-woo to Kim Young-sam*. Edited by James Cotton. New York: St. Martin's Press, 1995, pp. 109-140.
- 4) Young Whan Kihl, "New Environment and Context for Korean Reunification." *Korea and World Affairs*, Vol. 16, No. 4(Winter 1992),

- pp. 621-637.
- 5) Young-Whan Kihl, "Confrontation or Compromise on the Korean Peninsula: The North Korean Nuclear Issue," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 6, No. 2(Winter 1994), pp. 101-130.
  - 6) 남북대화, 1992. 10(통권 56호), p. 33.
  - 7) *Ibid.*, p. 45.
  - 8) *Yearbook of International Organization*, 1994, Vol. 2, Brussel: Union of International Association, 1994, pp. 841-855.
  - 9) 통일백서(통일원 : 서울), 1994, p. 252.
  - 10) 길영환, "국제기구와 남북한 교류협력 : 문제와 전망", 최근의 남북 관계와 통일한국의 모색(서울 : 고려대 아시아문제연구소, 1993), pp. 243-246, 이서향, "국제기구참여를 통한 남북신뢰구축방안연구"(외교안보연구원, 정책연구(91-20), 1992, pp. 15-18.
  - 11) *A White Paper on South-North Dialogue in Korea*. Seoul: ROK National Unification Board, 1988, p. 453.
  - 12) *Ibid.*, p. 464.
  - 13) B. C. Koh, "The United Nations and the Politics of Korean Reunification," *Journal of Korean Affairs*. Vol. 3, No. 4(January 1974), pp. 43-46. Also, see: B. C. Koh, "The Battle Without Victors: The Korean Question in the 30th Session of the UN General Assembly," *Journal of Korean Affairs*, Vol. 5, No. 4(January 1976), pp. 45-45.
  - 14) *The Pyongyang Times*, January 1, 1994, p. 3.
  - 15) Despite the objective reality of North Korea's changing relations

with the external world, in the direction of increased interaction with the outside world, the ideological campaign to indoctrinate the population still goes on. See, for instance, Kim Jong Il, "The Historical Lesson in Building Socialism and the General Line of Our Party," January 3, 1992, as reported in *The Pyongyang Times*, February 8, 1992; "Let Us Accelerate Socialist Construction by Giving Definite Priority to the Ideological Revolution," *Rodong Sinmun* editorial, 20 December 1993.

- 16) Some of the NGOs of which North Korea is listed as member include: Amnesty International, Asian Institute of Technology (Bangkok), Asian Table Tennis Union (Beijing), Group of 77 (New York), Inter-Parliamentary Union (Geneva), International Association of Lighthouse Authorities (France), and others. For the list of 270 NGOs and IGOs of which DPRK is member, see: Yearbook of International Organization 1994-95, *Op. Cit.*
- 17) For an up-to-date and useful discussion of North Korea's action in the United Nations, see: B. C. Koh, "North Korea's Policy toward the United Nations," *Korea Journal*, Vol. 35, No. 1 (Spring 1995).
- 18) Young Whan Kihl, *Politics and Policies in Divided Korea: Regimes in Contest*. London and Boulder, CO: Westview Press, 1984, pp. 205-230.
- 19) Young Whan Kihl, "The Politics of Inter-Korean Relations: Coexistence or Reunification?" In Kihl, *Korea and the World*, pp. 133-152, 148-49.



## 9. 南北韓間의 軍備統制： 抑止力에 의한 和解摸索

박동환(Northwestern대)

### — 목 차 —

- I. 전환점에 선 남북한 군사관계
- II. 군비통제에로의 서로 다른 접근방법
- III. 방어를 위한 복합적 군사균형
- IV. 맺는 말

## I. 전환점에 선 남북한 군사관계

한반도의 정치·군사 정세는 지금 혼돈상태에 있다. 탈냉전의 세계는 화해의 무드에 젖어 있지만, 남북한은 1992년 2월 19일에 '남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서'(이하 「기본합의서」)가 발효한 이래 관계정상화의 진전이 없다.

만약 양쪽이 기본합의서의 불가침 조항의 이행과 준수를 위한 부속합의서의 내용을 지키려고 노력했다면, 지금쯤은 벌써 군비통제 체제를 수립하고도 남았을 것이다. 왜냐하면 이 두 문건에는 상대방에 대한 무력의 불사용, 분쟁의 평화적 해결 및 우발적 무력충돌의 방지, 불가침 경계선과 구역의 확정, 군사용 직통전화의 설치와 운영, 그리고 협의회와 추진기구 설립 등 군비통제에 필요한 거의 모든 조항이 들어 있기 때문이다.<sup>1)</sup>

그러나 군비통제는 접어두고, 북한핵을 둘러싼 워싱턴과 평양의 협상이 결렬된 1994년 중반에 한반도는 전쟁발발 일보직전에까지 이르렀다. 다행히 양쪽은 마지막 순간에 위기를 피할 수 있었고 같은 해 10월 「기본 합의문」(Agreed Framework)<sup>2)</sup>에 서명했지만, 이로 인해 남북한간의 군사관계가 호전되리라고 기대하기는 아직 이르다.

한마디로 서울과 평양사이에는 상호 불신의 골이 아주 깊은데다가 1994년 7월 8일 김일성의 갑작스런 사망으로 남북한은 군사긴장을 완화시킬 실마리를 찾지 못하고 있다. 사망 직전 김일성이 남북정상회담이라는 획기적인 아이디어를 받아들였으며 그 결과 미북

합의에 도달하게 되었다고도 하겠지만, 그의 죽음은 동북아의 모든 국가들로 하여금 평양의 지도자들이 권력승계를 어떻게 이루어낼까 하는데 대한 의구심때문에 “두고 보자”는 자세를 취하고 있다.

따라서 남북한 관계에 있어서 북한의 지상과제는 정권과 국가의 생존이고 남한은 전쟁의 예방이다. 이 두가지 정책목표는 일찍 단기적 시각에 기초한듯이 보이며 또 실제로 그렇다고 할 수 있다. 왜냐하면 장기적 관점에서의 평화공존이나 두개의 서로 다른 국가를 통합하는 과정 등에 관한 배려가 포함되어져 있지 않기 때문이다.

그렇다고 남북한의 단견을 타할 수 만은 없다. 그들이 장기적 정책목표를 세우고 이를 바탕으로 단기정책을 수립하기 힘든 이유는 단기정책의 실패가 흡수통일이나 전쟁으로 이어질 수 있기 때문이다. 그렇게 되면 장기정책을 구상할 주체가 사라져 버리지 않겠는가? 따라서 서울과 평양의 두 정부는 앞으로도 장기적 차원의 문제들에는 별로 신경을 쓰기 힘들 것으로 전망된다.

물론 남북 각기 통합에 대한 장기정책들을 갖고 있다. 비록 남과 북의 통일된 한국에 대한 비전이 다르지만, 양쪽의 통일정책에는 공통된 부분이 많은 것도 사실이다. 다만 불행하게도 남북한은 공통 분모의 확대보다는, 통일정책을 주로 상대방에 대한 선전전이나 통치차원에서의 대내 정치 조작용으로 사용해 왔음을 부정할 수 없다.

서울과 평양 모두가 단기정책의 성패에 사활을 걸고 있는 만큼, 군사력과 이의 사용위협이 단기 정책의 줄기를 이루게 되는 자연스

러운 일이다. 북으로서는 체제에 대한 안팎으로부터의 위협에 대처하기 위해 군사력에 의존할 수 밖에 없다. 강한 군사력이 정체(polity)의 생존을 보장하지는 않지만, 이를 위한 아주 핵심적인 필요조건이기 때문이다. 남쪽 또한 강력한 군대를 필요로 하는데, 이는 남침 등 북의 위협에 대한 일차적 방어는 군이 맡을 수 밖에 없기 때문이다. 따라서 군사안보의 차원에서 보면 남북한은 대결을 통한 평화유지의 구조에서 빠져 나오지 못하고 있다고 하겠다.

그러나 비군사분야에서는 남북한 관계에 어느 정도 진전이 있는 것이 확실하다. 미북간 기본합의문의 서명후 평양은 “핵칩(nuclear chips)”들을 서방세계로부터 오는 정치, 경제적 선물과 교환하기 시작했다. 이 선물들 중 대표적인 것은 발전용 증유 공급 및 국교정상화를 위한 대화, 그리고 궁극적으로는 두개의 경수로 제공이다.

북한이 남한정부에 대한 비방을 계속하고 서울과 워싱턴 사이에 썰기박기 전략을 고수하고 있지만, 1995년 6월 15만톤이나 되는 결코 적지 않은 양의 쌀을 남한으로부터 원조받기로 결정한 것은 북의 남방정책에 있어서 하나의 분수령이 되었다고 볼 수 있다. 물론 국내적인 이유로 평양정부는 대남 협조와 적대행위를 적절히 배합하지 않을 수 없을 것이며, 때로는 북한 주민들의 긴장감을 고조시키기 위해 대외관계에서 의사위기(quasi-crisis)를 조성할 수도 있을 것이다.

그렇지만 생존에 중대한 위협을 느끼지 않는 한, 평양의 지도자들은 한 손으로는 칼을 휘두르고 다른 손으로는 남쪽으로부터 원조를 받는 양면작전을 계속할 것으로 보인다. 휘두르는 칼이 겁나게

보일수록 북한은 더 많은 원조를 서울과 그의 파트너인 동경과 워싱턴에게 요구하고 또 얻어낼 수 있을지도 모른다.

만약 북한의 지도자들이 칼을 황금알을 낳는 거위로 생각한다면, 한반도에서 군비통제를 추구하는 것은 불가능한 일이 아닌가? 역설적이기는 하지만 강한 군사력을 통해서만 평화가 보장될 수 있다면, 남한이 군비통제를 위해 노력을 경주하는 것은 방향착오가 아닌가? 게다가 평양이 얻는 황금의 알들이 인젠가는 북한 사회를 부패시켜 남한과의 영구한 화해나 아니면 북의 붕괴를 가져올 가능성이 없지도 않은게 아닌가? 이 질문들에 대한 하나의 정답은 없다. 오히려 보는 사람의 이념적 성향에 따라 여러가지 다른 답이 나올 수 있다.

본 논문에서는 이 중에서 어떤 답이 더 바람직한가에 대한 토론의 마당을 열 의도는 없다. 대신에 저자는 교착상태에 있는 남북한 군사관계의 어려운 현실을 있는 그대로 인식하고, 그럼에도 불구하고 남과 북의 지도자들이 새로운 사고를 받아들이기만 한다면 군비통제가 가능하리라는 주장을 펴고자 한다. 이 새로운 생각이 무엇인가에 대한 구체적 논의에 들어가기전 군비통제의 개념을 정리하고 군비통제와 군사, 정치관계와의 연계를 짚고 넘어가려 한다.

## II. 군비통제에로의 서로 다른 접근방법

군비통제를 본고에서는 운용, 구조의 두 측면을 모두 포함하는 것으로 본다. 군비축소라고 자주 불리는 구조적 군비통제는 군사력

의 동결, 제한 및 축소를 의미한다. 이와는 대조적으로 운용적 군비 통제(보통 운용적이라는 수식어 없이 그냥 군비통제라고 함) 병력과 무기의 사용에 대한 합의를 도출하는 기제를 뜻하는데, 군사력의 유형, 특성, 배치방법과 장소, 그리고 우발적 사고를 막기 위한 안전장치 등을 내용으로 한다.<sup>3)</sup> 이러한 정의에 따르면, 운용이나 구조를 막론하고 군비통제의 일차적 목표는 적대국들 사이의 군사 관계를 안정시키는데 있다고 할 수 있다.

군비통제가 그 자체로 중요한 것은 확실하지만, 이것만을 독자적으로 추진하기는 어렵다. 그 이유는 군비통제의 대상인 군비 또는 군비증강은 여러가지 요소들이 오랜시간 복합적으로 상호 작용하여 생긴 결과이기 때문이다. 따라서 군비증강을 가져온 원인들—주로 상대방에 대한 두려움과 불신—이 제거되지 않는 한, 군사협상만을 통해 군비통제를 얻기란 어려울 수 밖에 없다.

그러면 군비통제를 위한 환경을 어떻게 만들 수 있나? 두가지 길이 있다고 생각된다. 하나는 기능적 모형인데, 경제, 기술 및 인적 교류의 확대로 서로가 신뢰를 증진시키고 그러한 교류로부터 군비통제가 자연스럽게 자라나도록 하는 것이다. 다른 하나는 정치적 모형으로서, 정치적 해결이 새로운 관계구조를 만들고 또 군비통제의 조건을 결정하는 것이다. 전자는 적대국간의 점진적 신뢰구축을 가리키는 반면, 후자는 정치 판도의 급격한 변화를 전제로 한다.

역사적으로 볼 때, 정치적 모형의 예가 압도적으로 많은데 이는 주로 승전국들에 의한 패전국의 무장해제 때문이다.<sup>4)</sup> 기능적 모형은 논리적으로는 이상형이겠지만 실패를 찾기가 쉽지 않다.

한반도는 이 두 모형 가운데 어느 것에 속할까? 남한은 오랫동안 기능적 모형을 주장해 왔는데 그 이유는 두말할 필요없이 군사관계의 안정을 통한 전쟁재발 방지가 최고의 정책목표이었기 때문이다. 이와는 달리 북한은 주민의 통제뿐 아니라 서방세계에 대한 외교적 지렛대로 상호불신-상호위협 체제를 활용해왔기 때문에, 기능적 모형은 북한의 국가이익에 배치되어 수용할 수 없는 형편이다. 그렇다면 북한은 정치적 모형을 선호하는가? 남한을 물리적으로 정복하는 경우를 제외하고는 절대로 아닐 것이다.

이러한 사정 때문에 북한은 신뢰구축은 뒷전으로 미루고 상비군의 숫적 감축에 군비통제의 초점을 맞춰 온 것이다. 이 주장을 합리화하기 위해 사용된 논리는 남북 양쪽이 갖고 있는 막대한 군사력으로서 그 자체가 위협과 긴장의 근원이다. 따라서 이를 감축하면 남북이 느끼는 위협은 줄어들 것이고 상호간의 신뢰구축도 용이해질 것이라는 것이다. 한마디로 평양은 군사적 투명성을 증대시킬 운용적 군비통제는 외면한 채 군비축소만을 중요시하고 있다.

그러나 북한이 제안한 것 같은 과도한 병력감소(첫단계에서 30만으로, 그 다음에는 20만과 10만으로)는 거의 무장해제에 가까우므로 현실성이 없을 뿐 아니라, 군사력 축소에 상응하는 투명성 제고와 검증의 방안이 수반되지 않는 한 남한으로서는 받아들이기 곤란할 것이다. 한마디로 남북한 견해차이의 초점은 북한은 군사분야의 문을 꼭 닫아 두려하고 남한은 이를 열려고 하는데 있다.

그렇다면 남북한은 이러한 교착상태를 벗어날 수 없으며 따라서 운용적이거나 구조적이거나간에 군비통제에 시동을 걸 수 없다는

말인가? 재래식 사고로는 안될 것으로 보이나 새로운 모형을 사용 하면 불가능하지만은 않을 것이다. 이러한 대체 모형안에서는 군사력의 유지와 증강을 기능적 거래와 동시에 추진시킬 수도 있다. 아마 이 방법을 통해서만 두개의 한국, 그중에서도 특히 북한이 경제 및 기술분야의 교류에 어느 정도 마음을 놓을 수 있을 것이다. 북은 개방이 물고 을 부패화의 영향을 줄일 수 있고 남은 북의 재침략 가능성을 낮출 수 있게 될 것이다.

이 모형의 요체는 남북한이 어떤 종류의 군비를 증강하도록 허용하느냐에 있으며 남은 방어적이다. 단순히 무기체계 뿐 아니라, 배치 및 작전전략을 포함하여 총체적으로 방어적 자세여야 한다는 것이다. 오랜 세월을 대결을 통한 공존체제안에 살아온 남과 북은 상대방이 선제공격을 감행하지 않으리라는 신뢰를 갖기가 어렵다. 그러나 각자가 적의 선제공격을 받은 후 이를 성공적으로 방어할 수 있다는 자신감을 증진시킬 수 있다면, 그리고 이것이 방어를 넘어 반격에 필요한 군사력 증강으로 이어지지 않는다면, 남북한간의 군사관계는 안정화 단계에 들어갈 수 있을 것이다.

남북한이 서로가 방어적 군비증강을 주로 하고 있다는 것을 어느 정도 믿게 되면, 양쪽은 실질적인 군비통제에 도달한 것으로 봐도 무방할 것이다.

### Ⅲ. 방어를 위한 복합적 군사균형(CMBD)<sup>5)</sup>

군비통제의 기능적 모형과 정치적 모형에 대한 대안으로 저자는



일마전 방어를 위한 복합적 군사균형(CMBD: Complex Military Balance for Defense)이라는 개념을 개발하였고 이를 한반도에 적용할 것을 주장해 왔다. 방어를 위한 복합적 군사균형은 종래의 단순 군사균형과는 아주 다른데, 후자에 있어서는 적대국들이 상대방과 군사적 균형을 이루기 위해 장비와 인력의 종류와 수량을 거의 같게 맞추려 노력한다. 단순 군사균형에서는 공격력과 방어력을 구별하지 않지만, CMBD는 방어를 목적으로한 군사기능적 대등성을 중시한다.

예를 들면, 적의 전차부대를 막기 위해 유사한 성능의 전차를 비슷한 숫자만큼 가질 필요가 없다. 대신에 강력한 전차 저지선을 구축하면 되는데 이는 공격용으로는 거의 아무런 효용이 없다고 하겠다. 다른 예를 들자면 CMBD는 합리적으로 보아 충분한 수준 이상의 우월한 제공력을 필요로 하지 않는다.<sup>6)</sup>

그 대신 정밀 레이더와 단거리 지대공 유도탄으로 구성된 방공망을 구축하도록 하는데 이 역시 공격력에는 별로 도움이 되지 않는다. 그러므로 CMBD의 기본원리는 한 쪽의 공격력을 다른 쪽의 방어력과 복합적으로 상쇄시키는 것이라고 할 수 있다.<sup>7)</sup>

CMBD는 군비축소를 전제로 하지 않는다. 균형을 이루기 위해 오히려 어느 부문에서는 전력증강을 필요로 할 수도 있다. 이러한 특성 때문에 CMBD는 남북한간의 군사관계에 적용될 수 있는 강력하고도 어찌면 유일한 개념이라고 생각된다. 이제 CMBD의 적용가능성을 구체적으로 살펴보자.<sup>8)</sup>

우선 한반도는 지구상에서 가장 중무장된 지역중의 하나이다. 남

북한의 상비군 수를 합하면 1,665,000명이나 되는데 이는 한반도 전체 인구의 2.5퍼센트에 달하는 엄청난 숫자이다.<sup>9)</sup> 게다가 이들은 장기전을 수행할 수 있는 장비를 갖추고 있다. 남북의 군사력을 수량적으로만 비교하는 것은 무리이지만, 어림잡아 인력에서는 1.5 대 1, 장비에서는 2대 1의 비례로 북한이 우세하다고 할 수 있다. 남쪽의 숫적 열세를 주한미군의 병력과 장비가 메꾼다고 보면 한반도의 군사상황은 대체로 단순 군사균형을 이루고 있다고 보겠다.

남북한이 당면하고 있는 근본적 문제는 현재의 군사균형이 상호 신뢰구축을 위한 충분조건에 미달한다는 점이다. 북한은 경상 군사비 지출에 있어서의 큰 격차 뿐 아니라 한미간의 팀스피리트 및 기타 합동훈련에 대단히 민감한 반응을 보여왔다. 1970년대 중반부터 남한은 경상 군사비지출에 있어서 북한을 앞지르기 시작했고 그 후로 격차는 늘어났지 줄지는 않았다.

일례로 1993년도 남한의 군사비는 한화 9.2조원(미화 115억달러 상당)이었는데 비해 북한의 군사비는 한화 4.5조원(미화 53억6천만달러 상당)으로 추산되었다. 남한의 인구가 북한의 두 배 정도인 것을 감안하면 국민 1인당 군사비에 있어서는 남이 \$274, 북이 \$233정도로 엇비슷하다. 국민총생산에 근거한 남한의 경제력이 북의 20배에 접근하고 있으므로 이 격차는 더욱 벌어질 전망이다.

또 한가지 북쪽에 불리하게 작용하는 것은 군사비가 GNP의 4퍼센트 미만인 남쪽에 비해 GNP의 거의 22퍼센트를 군사부문에 써야 한다는 것이다. 이러한 수치들에 근거하여 북한의 지도자들은 한반도의 군사균형이 북쪽에 불리한 방향으로 전개될 것을 우려하

지 않을 수 없을 것이다.

남한이 경상 군사비지출에 있어서 북한을 앞서가는 것이 북한에게 잠재적 위협요소가 되겠지만, 이보다 훨씬 더 북한의 신경을 건드리는 것이 있으니 다름아닌 팀스피리트 훈련이다. 팀스피리트에 남한이 참관인을 보내도록 초청했지만 한번도 북한이 응하지 않았는데 이는 세 가지 이유 때문이라고 본다.

첫째, 1950년의 남침 경험으로 보아 북한군의 수뇌부는 거대한 기동훈련이 전면적 동원으로 바뀌어 전쟁으로 이어지는 가능성을 늘 머리속에 간직하고 있다고 할 수 있다. 둘째, 참관인을 보내고 나면 팀스피리트 훈련의 방어적 성격을 인정하지 않을 수 없고 그렇게 되면 주민통제에 사용하던 강한 체찍을 하나 잃게 될 것이다. 셋째, 팀스피리트 참관 초청에 응하면 남쪽에서도 기본합의서의 규정에 따라 북한의 군사훈련을 와보겠다고 할텐데 이를 거부할 명분이 없어질 것이다.<sup>10)</sup>

서울의 입장에서 볼 때 생존에 가장 큰 위협을 주는 것은 평양의 기습능력과 남한에서의 사회주의 혁명 체동이다. 북한의 선제 기습 공격 능력은 너무도 잘 알려져 있다. 우선 북한은 세계 최대인 10만의 특수군을 갖고 있는데 이들은 남쪽에 침투하여 남한인처럼 행동하도록 훈련되었다고 한다. 게다가 북한은 주 병력을 평양-원산선 이남에 전진 배치해 놓았는데 인력의 65퍼센트, 함정의 60퍼센트, 항공기의 40퍼센트 정도라고 알려져 있다.

뿐만 아니라 북한은 남한 전역을 커버할 수 있는 사정거리 300~500km의 단거리 유도탄, 일본과 중국의 목표를 공격할 수 있는 사

정거리 1,000km의 노동 1호 및 이보다 더 긴 사정거리를 가진 대포 동 유도탄을 보유하고 있다. 북한의 유도탄들이 어떤 탄두-재래식 또는 비재래식-를 장착하거나에 상관없이 이의 사용은 남쪽에 상상할 수 없는 영향을 미칠 것이다.

6.25와 같은 기습 뿐 아니라, 남한에 사는 사람들은 공산혁명의 가능성이라는 악몽에서 완전히 벗어날 수가 없다. 그동안 평양이 주도한 남한전복 기도가 모두 실패한 것으로 미루어 앞으로 비슷한 사태가 발생하더라도 성공할 확률이 낮다고 본다.

그러나 과거의 행적을 보면 북한이 대남 혁명전략을 포기하리라고 기대할 수는 없다. 그 하나의 증거로 조선노동당 규약의 전문에는 당은 전국(남한 포함)에 걸쳐 민족해방과 인민민주주의 혁명을 완수한다고 분명히 못박고 있다. 이 전문은 또 남한 주민의 사회민주화와 그들의 생존을 위한 투쟁을 지지한다고 밝히고 있다. 이러한 노력의 일환으로 북한은 많은 수의 첩자를 남한에 심어놓고 관리하는 것으로 알려져 있다.

따라서 현상태에서는 남북한이 군사적으로 서로 신뢰를 키워나갈 수 있는 아무런 공통점이 없다고 해도 과언이 아니다. 오히려 양쪽은 상대방으로부터 오는 위협을 두려워 할 수 밖에 없다. 이 두려움을 없앨 수는 없지만, 어느 정도라도 낮추려면 CMBD가 꼭 활용돼야 한다고 믿는다. CMBD안에서 남북한이 일방적으로나 아니면 합의를 통해 채택할 수 있는 긴장완화 방안을 몇 가지 예시하고자 한다.

북한의 입장부터 살펴보면, 급속도로 성장하는 남한의 경제력에 대

한 공포감을 어떻게 낮출 수 있을까하는 것이 가장 큰 문제이다. 왜냐하면 단기적으로 강한 경제력은 군사력으로 전환될 수 있고 장기적으로는 북한을 흡수하는 원동력이 된다고 볼 수 있기 때문이다. 이 중 경제력의 군사적 전환문제는 비교적 쉽게 풀 수 있다. 비록 남한이 북한보다 훨씬 많은 군사비를 쓰지만, 이의 3분의 2는 운영과 유지에 들어가고 나머지 3분의 1만이 개발비로 쓰인다.

만약 남한의 군 현대화계획이 북한의 전체적 군사력과 균형을 이루기 위한 노력에 불과하며 기본적으로 방어에 치중한다는 것을 북한정부에게 보여줄 수 있다면, CMBD의 첫걸음은 제대로 시작될 수 있다고 하겠다.

김영삼정부가 행한 울곡계획(북한보다 10년 늦게 시작한 전력증강계획의 일부)에 대한 최초의 감사결과를 보지 않더라도 북한의 군사 전문가들은 남한이 획득하려는 무기체계가 한반도의 군사균형을 무너뜨리지 않을 것을 알고 있으리라고 믿는다. 물론 이들은 국내 선전용으로 남한의 군 현대화를 대북전에서 이기려는 음모라고 계속 비방은 할 것이다. 중요한 것은 남한의 선택인데, CMBD의 정신을 따라 전력증강을 방어쪽에 주력한다면 남북간의 군사긴장은 당장은 완화되지 않을지라도 악화되지는 않을 것이다.

북한이 두려워하는 독일식의 흡수통일에 대해서 남한이 할 수 있는 일은 두가지가 있다. 첫째는 남한이 흡수통일의 의지도 능력도 없음을 북한에게 확신시키기 위해 노력하는 것이다. 실제로 남한은 독일식 통일에 소요되리라고 추정되는 3,000억달러를 만들 능력도 없을 뿐 아니라 붕괴후의 북한에서 법과 질서를 유지할 정치적, 법

적 노후우도 개발하지 않은 상태이다. 둘째는 남한이 미국으로 하여금 북한에게 '흡수통일이 일어나지 않게 하겠다'는 보증을 하도록 하는 것이다.<sup>11)</sup>

이 두 방법 모두가 하루 아침에 북한의 태도를 바꾸게 하지는 못하겠지만, 한반도의 긴장완화를 위해 꼭 필요한 것임에는 틀림없다. 북한의 문제는 이 정도에서 마무리하고, 남한이 북한으로부터 느끼는 위협을 CMBD체제 안에서 낮출 수 있는 방안은 무엇일까? 전진배치된 북한군의 상당 부분을 평양-원산선 이북으로 옮기도록 평양정부를 설득할 수 있을까? 또 남한에 있는 북한의 첩자들과 동조자들이 일으키는 사회적 혼란은 남한사회를 붕괴시키기는 커녕 오히려 반복감정만 조장하리라는 것을 북이 깨닫게 하는 방법은 없을까? 불행하게도 병력의 재배치나 사회불안 조성중지를 빠른 장래에 기대하기는 어려운 것으로 생각된다.

대대적으로 병력을 이동하려면 그럴만한 구실이 있어야 하고 무엇보다도 막대한 비용이 들기 때문이다. 북한이 재정적 곤란을 겪고 있는 것은 다 아는 사실이다. 또 현시점에서 병력이동을 정당화시키기 어려운 이유는 이것이 북한의 군과 주민들의 눈에 외부압력에 굴복하는 것으로 비춰질 수 있기 때문이다.

그동안 국제사회와 핵문제를 둘러싸고 아슬아슬한 줄타기 외교를 해 온 것도 북한이 유화책을 쓰기 힘들게 하는 또 다른 이유라고 생각된다. 남한에 심어 놓은 간첩망도 북한 내부의 정치적 현실을 고려할 때 해체하기가 곤란할 것이다. 또 평양의 생각대로라면 북의 첩자들이 가만히 엿드려 있기만 하면 남한정부가 그들을 색출하

기가 아주 힘들 것이 아닌가?

결과적으로 남한이 북의 선제 기습공격에 대해 갖고 있는 두려움의 정도를 낮추기 위해 북한이 할 수 있는 -자발적예거나 아니면 외부의 설득에 의해-것은 딱 한가지 밖에 없다고 생각된다. 그것은 다름아니라 전진배치된 병력의 점진적 해산이다. 요새화된 진지는 그대로 놔둔 채, 조금씩 그리고 만의 하나 남한의 북침이 있을 경우 이를 막는데 필요한 수준까지 병력을 감축한다면, 이는 북한에게 대단히 유익한 결과를 낳을 것이다.

유사시에 쓸 수 있게 무기를 기름칠해 간수하고 일정 수의 병력을 해산하면 제배치에 드는 막대한 비용을 절약할 수 있을 뿐 아니라 민간부문에서 필요로 하는 인력공급에 숨통을 틀 수 있게 된다. 게다가 북한은 대단히 효율적인 동원체제를 갖고 있어서 언제라도 필요하면 단시간안에 해산되었던 병력을 다시 집합시킬 수 있지 않은가?

지금까지 언급한 CMBD 방안들은 아주 초보적인 단계에 불과하며 교착상태에 있는 남북한 군사관계를 조금이라도 진전시켜 보려는 희망에서 제의한 것이다. 남북한간에 군비통제협상을 여는 것이 얼마나 어려운 일인가를 감안할 때 CMBD는 군비통제의 문을 여는 열쇠가 되어 언젠가는 한반도에서의 신뢰구축에 크게 기여할 것이다.

#### IV. 맺는 말

CMBD에 내포된 아이디어들은 남북을 가릴 것 없이 이른바 온건

파와 보수파 둘 다에게 가히 혁명적으로 보일지 모른다. 경제, 기술 분야의 교류를 통해 긴장완화를 추진해야 한다고 믿는 기능주의자들은 CMBD가 군비경쟁을 다시 시작해 대결속에 공존하던 좋은 옛날로 돌아가려는 보수파의 음모라고 생각할 수 있다. 반대로 보수주의자들은 CMBD가 공격력을 손상시키고 그 결과 반격능력을 약화해 억지관계가 무너질 것이라고 우려할 수 있다.

이 두가지 관찰이 모두 일리가 없지 않은데, CMBD 안에서의 검증이 백 퍼센트 완벽할 수 없으므로 군비경쟁이 재발할 수 있고 속이는 자가 일방적으로 득을 볼 가능성이 있기 때문이다.

이러한 취약점이 CMBD에 있음에도 불구하고 우리는 한반도의 장래에 관해 큰 그림을 볼 줄 알아야 한다. 만약 남북한간의 불신이라는 문제를 잠시 접어두면, 우리는 지금 동북아에서 하나의 새로운 국제질서가 태어나고 있으며 특히 이의 모습이 지극히 유동적임을 알게 된다.

이 새 질서에 대해 자신있게 말할 수 있는 것은 고작 주변의 4강이 한반도와 동북아에서 영향력을 유지 및 신장하려 할 것이라는 정도이다. 그러므로 남북한의 운명은 한민족이 앞으로 어떤 미래를 선택하느냐에 달렸다고 할 수 있다.

한반도를 포함하여 동북아는 현재 역사상 유례없는 참으로 독특한 상황을 맞고 있다. 열강들이 각자의 영향권을 확보하려던 19세기말과 다르고 초강대국인 미국과 소련이 한반도의 양분을 포함해 양극체제를 이룩하고자 하던 2차 대전 직후와도 크게 다르다. 19세기말에 비해서 두 개의 한국은 열강들이 신 식민주의적 통제를 하



기엔 너무 커져 버렸다. 하나는 선진화의 문턱에 선 경제 중진국이, 또 다른 하나는 아무도 무시 못할 군사강국이 된 것이다. 아울러 한반도를 절대로 놓칠 수 없다는 초강대국들의 대결도 없어졌다.

따라서 강대국들이 한반도의 미래를 마음대로 좌우할 수 있게 될 시나리오는 남북한이 서로를 파괴하여 공멸하는 경우밖에는 없다고 봐야한다.

남북한이 서로를 망하게 할 확률은 매우 낮다고 보지만 이를 더욱 낮춰 영이 되도록 해야 할 것이다. CMBD는 이 확률을 낮추는데 반드시 중심적 역할을 할 것이라고 믿는다. 일단 CMBD체제가 가동되면 온건파나 보수파의 우려는 사라질 것이다. CMBD 초기단계에 일시적인 군비증강이 있을지 모르나 양쪽은 선제공격이나 반격으로 상대를 정복할 수 없으리라는 것을 곧 깨닫게 될 것이다.

왜냐하면 어느쪽도 승전에 필요한 군사적 우위를 확보할 수 없을 뿐 아니라 현존하는 군사동맹구조가 한쪽의 멸망을 허락하지 않을 것이기 때문이다. 따라서 군사적 승리가 불가능하다면 남북한은 CMBD 안에서 믿을만한 방어체제를 구축하는 것이 상책이 아니겠는가? 이와 비슷한 맥락에서 볼 때, “최수의 딜레마”와 비슷한 남북한간의 게임에서 군비증강을 안하는 쪽이 바보가 될지 모른다는 보수진영의 우려도 너무 과장해서는 안된다.

왜냐하면 남북한 중 어느쪽도 이미 갖고 있는 공격력을 포기하도록 강요당하지 않을 것이기 때문이다. CMBD 안에서의 방어력증강이 기존의 공격력을 보완한다는 점도 이러한 걱정을 덜게 하는데 도움을 줄 것이다.

파와 보수파 둘 다에게 가히 혁명적으로 보일지 모른다. 경제, 기술 분야의 교류를 통해 긴장완화를 추진해야 한다고 믿는 기능주의자들은 CMBD가 준비경쟁을 다시 시작해 대결속에 공존하던 좋은 옛날로 돌아가려는 보수파의 음모라고 생각할 수 있다. 반대로 보수주의자들은 CMBD가 공격력을 손상시키고 그 결과 반격능력을 약화해 억지관계가 무너질 것이라고 우려할 수 있다.

이 두가지 관찰이 모두 일리가 없지 않는데, CMBD 안에서의 검증이 백 퍼센트 완벽할 수 없으므로 준비경쟁이 재발할 수 있고 속이는 자가 일방적으로 득을 볼 가능성이 있기 때문이다.

이러한 취약점이 CMBD에 있음에도 불구하고 우리는 한반도의 장래에 관해 큰 그림을 볼 줄 알아야 한다. 만약 남북한간의 불신이라는 문제를 잠시 접어두면, 우리는 지금 동북아에서 하나의 새로운 국제질서가 태어나고 있으며 특히 이의 모습이 지극히 유동적임을 알게 된다.

이 새 질서에 대해 자신있게 말할 수 있는 것은 고작 주변의 4강이 한반도와 동북아에서 영향력을 유지 및 신장하려 할 것이라는 정도이다. 그러므로 남북한의 운명은 한민족이 앞으로 어떤 미래를 선택하느냐에 달렸다고 할 수 있다.

한반도를 포함하여 동북아는 현재 역사상 유례없는 참으로 독특한 상황을 맞고 있다. 열강들이 각자의 영향권을 확보하려던 19세기말과 다르고 초강대국인 미국과 소련이 한반도의 양분을 포함해 양극체제를 이룩하고자 하던 2차 대전 직후와도 크게 다르다. 19세기말에 비해서 두 개의 한국은 열강들이 신 식민주의적 통제를 하

기엔 너무 커져 버렸다. 하나는 선진화의 문턱에 선 경제 중진국이, 또 다른 하나는 아무도 무시 못할 군사강국이 된 것이다. 아울러 한반도를 절대로 놓칠 수 없다는 초강대국들의 대결도 없어졌다.

따라서 강대국들이 한반도의 미래를 마음대로 좌우할 수 있게 될 시나리오인 남북한이 서로를 파괴하여 공멸하는 경우밖에는 없다고 봐야한다.

남북한이 서로를 망하게 할 확률은 매우 낮다고 보지만 이를 더욱 낮춰 영이 되도록 해야 할 것이다. CMBD는 이 확률을 낮추는데 반드시 중심적 역할을 할 것이라고 믿는다. 일단 CMBD체제가 가동되면 온건파나 보수파의 우려는 사라질 것이다. CMBD 초기단계에 일시적인 군비증강이 있을지 모르나 양쪽은 선제공격이나 반적으로 상대를 정복할 수 없으리라는 것을 곧 깨닫게 될 것이다.

왜냐하면 어느쪽도 승전에 필요한 군사적 우위를 확보할 수 없을 뿐 아니라 현존하는 군사동맹구조가 한쪽의 멸망을 허락하지 않을 것이기 때문이다. 따라서 군사적 승리가 불가능하다면 남북한은 CMBD 안에서 믿을만한 방어체제를 구축하는 것이 상책이 아니겠는가? 이와 비슷한 맥락에서 볼 때, “최수의 딜레마”와 비슷한 남북한간의 게임에서 군비증강을 안하는 쪽이 바보가 될지 모른다는 보수진영의 우려도 너무 과장해서는 안된다.

왜냐하면 남북한 중 어느쪽도 이미 갖고 있는 공격력을 포기하도록 강요당하지 않을 것이기 때문이다. CMBD 안에서의 방어력증강이 기존의 공격력을 보완한다는 점도 이러한 걱정을 덜게 하는데 도움을 줄 것이다.

지금 남북한은 서로를 믿지 않는다. 또 앞으로 상당기간 신뢰구축은 어려울 것이다. 그러나 양쪽은 직접 아니면 제3자인 상대방의 파트너를 통해 간접적으로라도 협조하면 얻을 것이 많다는 것을 이미 알고 있거나 알아야 한다. 이처럼 “믿을 수는 없다, 그러나 협조해야 한다”는 원칙을 받아들여 남북한은 군사력억지속에서 화해를 추구하는 법을 배워야 하며, 이 과정에서 CMBD는 아주 유용한 개념과 기제가 될 것이다.

## 참 고 문 헌(각주)

- 1) 기본합의서와 같은 날(1992. 2. 19) 발효된 한반도의 비핵화에 관한 공동선언까지 합치면 남북한은 최소한 문서상으로는 재래식과 핵무기 모두에 걸쳐 군비통제의 기제를 갖추었다고 할 수 있다. 이 공동선언과 기본합의서의 내용 및 남북한간의 협상과정은 통일원, 남북대화, No. 54(1995. 5) 참조.
- 2) 이는 미 상원의 비준을 요하는 정식 조약이 아니다. 미국은 아직 북한을 적국으로 간주하기 때문에 북한과의 조약 체결에는 법률적인 문제가 따를 수 있다. 이 Agreed Framework에 조약에 버금가는 힘을 부여하기 위해 Clinton 대통령은 그 내용의 이행을 보장하는 친서를 썼다. 북한 외교부 제1부부장 강석주와 미국무성 본부대사 Robert L. Gallucci가 서명한 Agreed Framework의 영문안은 통일원, 남북대화 No, 61(1994. 12), pp. 26-30 참조.
- 3) 한반도 군비통제의 문제점과 전망에 관해서는 Park, Tong Whan, "Issues of Arms Control Between the Two Koreas," *Asian Survey*, Vol. 32, No. 4(April 1992), pp. 350-365 참조.
- 4) 동구권 붕괴후 동서진영 사이에 체결된 군비감축협정들은 거의 모두 정치적 모형에 속한다고 봐도 과언이 아니다.
- 5) 이 절은 Park, Tong Whan, "The Korean Arms Control Through Complex Military Balance," *Korea Observer*, Vol. 25, No. 2(Summer 1994), pp. 207-227 중 Section III을 수정 및 보완한 것이다.
- 6) 적대국들이 방어용으로 어느 정도의 공군력을 유지해야 함은 물론이

다. 방공망을 뚫고 들어온 적기들과 공중전을 벌여야 하고, 지상군을  
보호해야 하며, 최악의 경우 CMBD 체제안에서는 대단한 경제적 부  
담이 드는 항공기 증가를 통한 군비경쟁을 최소화할 수 있다.

7) 아주 넓은 의미에서는 공격과 방어의 구분이 명확히 이루어질 수 없  
다. 방어를 목적으로 하는 요새화같은 경우도 비록 간접적이지만 공  
격에 큰 기여를 할 수 있기 때문이다. 쉽게 말해 요새는 적군의 진격  
을 방해할 뿐 아니라 아군에게 공격을 준비하는 기지를 제공한다.  
한걸음 더 나아가 장기적 총력전에 있어서는 어떤 자원이든 공격과  
방어에 사용될 수 있다. 그러나 CMBD와 같이 전쟁을 예방하기 위  
해 역지에 초점을 맞추는 경우에는 공격과 방어를 구분할 필요가 있  
다. 이러한 구분이 정확히 내려질 수는 없겠지만 군사력 전체를 비  
교하여 공격력과 방어력의 비율이 어떠하리라는 것을 추론하는 것은  
가능한 일이다.

8) 저자의 연구와는 연계되지 않았지만 코펜하겐의 Center for Peace  
and Conflict Research에서는 *Non-Offensive Defense*(NOD)라는 개  
념을 정립하고 발전시켜 왔는데, CMBD와 공통점이 많다. 탈냉전시  
대에 필요한 군사균형의 새로운 개념으로 동서양의 학자들이 비슷한  
생각을 지니고 있다는 것은 대단히 고무적인 일이 아닐 수 없다.  
NOD에 관한 설명은 Moller, Bjorn, "Common Security and Non-Of-  
fensive Defense: Are They Relevant for the Korean Peninsula?"  
Paper presented at the Conference on Fifty Years of National Inde-  
pendence: Past, Present, and Future of National Security in South  
Korea organized by the Korean Association of International Stud-

ies, Seoul, June 16-17, 1995와 Moller, Bjorn and Hakan Wiberg (eds), *Non-Offensive Defense for the Twenty-First Century* (Boulder: Westview, 1994) 참조.

- 9) 이 숫자를 포함하여 남북한 군사력에 관한 통계는 국방부, 국방백서(최근 수년판)를 주 자료원으로 사용하였다.
- 10) 북한의 톱스퍼리트에 대한 과민반응을 감안하여 서울과 워싱턴은 이 훈련의 미래를 결정하는데 신중을 가해야 할 것이다. 훈련의 잠정적 중단이 미북간 협상에 어느 정도 도움을 주었다고 판단할 수도 있다. 그러나 훈련의 영구한 취소나 작은 규모로의 축소는 한반도의 군사상황이 상당히 호전된 후가 아니면 곤란할 것이다. 왜냐하면 당장 훈련을 영구히 취소한다고 해서 북이 획기적인 긴장완화의 제스처를 취하지 않을 것은 분명하기 때문이다.
- 11) 이러한 보증은 그냥 해 줘서는 안되고 북으로부터의 중요한 군사적 반대급부와 연계돼야 한다. 그 반대급부가 무엇일지에 대해서는 남한과 미국사이에 긴밀한 의견조정이 있어야 할 줄로 안다.

제11차 미주지역 한인회자 정보교류회의 논문집  
동북아의 신국제질서와 한반도

---

1995년 10월 25일 인쇄  
1995년 10월 30일 발행

발행처 : 통일원 정보분석실  
전화 : 720-2141

---

통분 95-10-51