

碩士學位論文

北韓의 開放政策과 韓國의 對北戰略



濟州大學校 大學院

政治外交學科

金 一 斗

2002年 12月

北韓의 開放政策과 韓國의 對北戰略

指導教授 康 根 亨

金 一 斗

이 論文을 政治學 碩士學位 論文으로 提出함

2002년 12월



金一斗의 政治學 碩士學位 論文을 認准함

審査委員長_____ (印)

委 員_____ (印)

委 員_____ (印)

濟州大學校 大學院

2002年 12月

Opening-Policy of North Korea
and North Korea strategies of South Korea

Il - Doo Kim

(Supervised by Professor Keun - Hyung Kang)

A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT



OF
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF
MASTER OF POLITICAL SCIENCE

DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE &
DIPLOMACY

GRADUATE SCHOOL

JEJU NATIONAL UNIVERSITY

2002. 12.

- 목 차 -

| | |
|--|----|
| 第 1 章 序 論 | 1 |
| 第 1 節 問題의 提起 | 1 |
| 第 2 節 既存 論文의 研究 | 3 |
| 第 2 章 脫冷戰以後의 東北亞 情勢와 北韓의 變化 | 9 |
| 第 1 節 脫冷戰以後의 東北亞 情勢의 變化 | 9 |
| 第 2 節 脫冷戰以後의 北韓 | 11 |
| 1.북한 외교정책의 변화 | 12 |
| 2.북한 경제정책의 변화와 체제전환 | 15 |
| 第 3 章 金正日政權에서의 政策의 變化 | 16 |
| 第 1 節 金正日體制의 開幕 | 16 |
| 第 2 節 金正日政權에서의 政策 變化內容 | 16 |
| 1.정치적 변화내용 : 권력개편 | 16 |
| 2.경제적 변화내용 | 19 |
| 第 3 節 金日成政權과의 差別性을 바탕으로 한 開放의 물꼬 | 25 |
| 第 4 章 北韓 開放政策의 展開와 課題 | 27 |
| 第 1 節 北韓의 開放政策 展開 | 27 |
| 第 2 節 北韓 改革·開放政策의 變化과정과 限界 | 31 |

| | | |
|-------|--------------------------------|----|
| 第 3 節 | 신의주특구 의 開發의 意味와 方向 | 33 |
| 1. | 신의주 특구 기본법 | 36 |
| 第 4 節 | 金剛山 觀光지구법과 개성특구의 意味와 方向 | 38 |
| 1. | 금강산 觀光지구법 | 38 |
| 2. | 개성특구 | 39 |
| 第 5 節 | 새로운 經濟특구의 成功을 위한 北韓의 課題 | 40 |
| 第 6 節 | 北韓 開放政策의 課題：中國, 美國, 日本과의 關係 改善 | 42 |
| 1. | 북한의 國際關係 改善 | 43 |
| 2. | 중국과의 上관관계 | 46 |
| 3. | 일본과의 上관관계 | 49 |
| 4. | 미국과의 上관관계 | 53 |
| 第 5 章 | 北韓 開放政策의 課題에 따른 韓國의 對北戰略 摸索 | 60 |
| 第 1 節 | 開放政策 成功을 위한 介入戰略으로서의 햇볕政策 方向 | 60 |
| 第 2 節 | 政經分離에 따른 南北輕俠의 成功的 推進 | 62 |
| 第 3 節 | 對北支援과 交流의 물꼬를 트는 民間의 役割 必要 | 67 |
| 1. | '국민의정부' 출범이후의 대북 지원의 배경과 지원 현황 | 68 |
| 2. | 대북 지원이 교류협력에 미친 영향 | 75 |
| 3. | 대북 지원과 교류협력에서 민간단체의 중요성과 과제 | 78 |
| 第 4 節 | 對北政策·戰略 樹立시 고려사항 | 80 |
| 第 6 章 | 結 論 | 83 |



- 표 차 례 -

| | |
|--------------------------------------|----|
| <표 1> 북-미간의 현안 | 59 |
| <표 2> 북한무역총액 대비 남북교역 점유율 | 65 |
| <표 3> 대북지원 분야별 현황 | 70 |
| <표 4> 대북지원 국제사회 비교 | 70 |
| <표 5> 정부차원의 대북지원 내역 | 71 |
| <표 6> 민간차원의 대북지원 내역 | 73 |
| <표 7> 지자체 및 지방소재 민간단체의 대북지원 현황 | 74 |
| <표 8> 분야별 교류협력 현황 | 77 |

- 그림차례 -

<도 1> 북한의 경제특구 현황
35



Abstract

We have been wondered whether North Korea would have enough systems and conditions to execute properly the economic development and opening policy. The level of the economic development shows the change toward the market economy in a long term even though it's executive price is not flexible and is not admitted. Though there are many evaluation, the opening policy is considered as a gradual process which will bring a change constantly.

However the opening policy should reinforce the ability of operating and the efforts of manager's in a special area, manage and practice the legal procedure and the system to guarantee the freedom of business and construct the infra which has caused the failure. And North Korea should solve the problem that is the reformation of the international relationship, which is the important key. The recent nuclear issue makes the prospect of the opening and reformation look black. As long as America does not accept the negotiation, the situation will be prolonged. If so, the supply situation which is the crucial key of the economic reformation will be growing worse.

If they do not admit the flexibility of the market price, it will cause inflation and people around the cities will struggle against hard living. It is likely that North Korea would minimize the systemical unrest and stop the economical reformation against possible strained relations between countries. There seems to be no choice but to come back to controlled economical system before the war.

The relative self-control of Japan which has been trying to build the treaty of amity will be limited and Japan will not give a support which has been the only hope in the situation of aggravation in North Korea. It will be difficult to obtain the results of policy in the economic special area which North Korea

started enthusiastically.

The economic reformation must continue in a sense of a long-term change of the political system in North Korea. So, there should be negotiation to settle the problem of a mass destruction weapon. South Korea plays an important role in the process. We should take the trouble of mediation to make the negotiation possible and work out a strategy of economic co-operation between North Korea and South Korea in a long term. North Korea is not the country which deserves to be invested, but it could play a crucial role in the process of propelling the South Korea's new development strategy. Because North Korea is located geopolitically.

The economic development of North Korea and the economic co-operation of South Korea is the basis of the co-prosperity at the same time the a prior condition of continental politics of South Korea. Also, North Korea must solve the nuclear problem which is the hardest one between America and North Korea as well as improve the relationship with China and Japan. They can not attract foreign capital unless they give up the plan of nuclear development. It must be a self-contradiction that they promote the a strategic nuclear weapon and the economical reformation and opening policy. They should give up the nuclear development to succeed the opening policy. It is the time to succeed the opening policy which will be the basis of the unification.

We should maintain the comprehensible policy and propel private interchange between South Korea and North Korea for humanity's sake. Especially the government have to watch the movement of helping North Korean. Also, they have to help the construction of infra and play a role as a bridge between China, Japan, America and North Korea with the efforts for propelling the economic co-operation between North Korea and South Korea.

We should keep in mind that the mutual cooperation with Japan and America, the conversation between South Korea and North Korea and the co-operation between a nongovernment party and a government party are essential.

Our policy to North Korea should not be the domestic politics but be the international politics and should be propelled constantly considering the possibility of realization and meet domestic requirements. We have to work out

a tolerant and reasonable strategy to North Korea on the basis of the long-term prospect. The policy to North Korea must not be changed whenever the government is changed. It should be constant and long-term.

第 1 章 序 論

第 1 節 問題의 提起

북한은 1960년대 말 이래 경제사정이 계속 악화되고, 1980년대 말부터는 구소련 및 동구 사회주의 국가들이 붕괴함에 따라 자본축적의 실패와 대외환경의 악화로 줄곧 시달려 왔다. 그럼에도 불구하고 북한은 1994년과 1995년에 걸쳐 한 시대를 마감하고 '새 시대'를 맞이하였다. 특히 두 가지 면에서 새 시대를 맞이하였는데, 반세기동안 북한을 통치해왔던 김일성 주석(이하에서 직위명 생략)이 사망하고 그의 아들 김정일 국방위원장(이하에서 직위명 생략)이 권력을 승계한 것이 하나요, 또 다른 하나는 북한이 미국에 대해 소위 핵카드를 성공적으로 사용하여 무려 반세기에 걸쳐 북한을 옴아매왔던 '미국과의 적대관계'라는 족쇄를 벗음으로써 대외관계에서 새 시대를 맞이한 것이다. 다시 말해서 정치지도자와 대외정치환경이라는 두 가지 중요한 수준에서 큰 변화를 겪음으로써 새로운 도전과 기회를 맞이했던 것이다.

북한은 1990년대에 들어서 미국을 비롯한 자본주의 국가들에 대해 기존의 대결적이고 고립적인 대외정책에서 벗어나 대외협력추구정책을 채택하였다. 특히 2002년도에 들어서서 북한은 7월부터 신경제 전략을 모색하고 있다. 경제관리개선, 신의주의 개방, 금강산 관광특구와 개성특구를 연이어 지정하면서 자본주의 부분도입의 의미를 넘어 국제적 고립을 깨고 서방의 투자와 교역을 추진하겠다는 김정일의 개방의 의지를 보여주고 있다. 이런 점에서 과거의 계획효율화 조치와 나진선봉의 제한적 개방과는 질적으로 다르다. 적극적인 대외환경 조성과의 연계되어 시작되고 있다는 점에서 새로운 흐름이 아닐 수 없다.

물론 북한의 정책 변화는 여전히 초보적이다. 향후 변화의 방향은 다양한 변수에 따

라 결정될 것이다. 변화하겠다는 행위자의 의지만큼이나 변화의 환경을 조성하는 것이 중요하다. 북한과 같은 ‘저발전 소규모 국가’¹⁾는 정책 선택에 있어 대외 환경변수가 매우 중요하다. 분단 국가인 북한은 자본주의 세계체제로부터 고립되어 있다. 핵 문제를 비롯한 북한의 대량살상무기 문제가 해결되지 않는 한, 한반도에서 지역적 신냉전은 계속된다. 신냉전체제는 대외 개방적 산업정책 전환의 걸림돌이 되고 있으며, 개방경제로의 전환을 막고 있다. 한반도의 탈냉전과 북한의 경제정책 변화수준이 연계되어 진행될 수 밖에 없다는 점이 다른 사회주의 국가와 북한을 구분하는 특수성이다.²⁾

중요한 것은 ‘변화의 이니셔티브’를 북한이 적극적으로 행사하기 시작했다는 것이다. 2002년 7월 시작된 경제관리 개선조치에서 소비재 할당 공급체계가 폐지되는 등 배급제의 제도적 기초가 변화되었으며, 북한의 전통적 경제운영 원리인 대안의 사업체계, 계획의 일원화·세부화 조치 등의 변화가 불가피해졌다.

그러나 이러한 북한의 새로운 경제정책의 변화와 개방정책을 둘러싸고 다양한 논란이 제기되었다. 이번 경제특구를 지정을 놓고 중국식 특구개발을 통해 한단계 성장할 것이라는 긍정적인 평가가 있는가 하면, 다른 한편에서는 그 준비과정과 전략에 대해 평가 절하가 이루어지고 있다. 현재 인프라가 부족하고 그 성공가능성을 확정지을 수는 없는 상황이지만 실패로 돌아간다는 속단은 아직 이르다. 특히, 여전히 정책변화가 진행중이며, 대외환경변화에 따른 가변성이 있기 때문에, 정확한 평가와 전망을 하기 어려운 측면이 있다.

본 논문은 북한정권이 생존을 위해 택한 ‘대외협력추구’ 즉, ‘개방정책’을 검토, 분석하여 앞으로 북한정권이 개방정책 성공을 위해 취해야 할 과제를 찾아보고 이에 대응하는 우리나라의 대북전략에 대해 검토하고자 한다.

이제까지의 제한된 북한의 개혁능력은 곧바로 남북관계를 포함한 동북아 지역국과 세계의 움직임에 따라 크게 달라질 수 있음을 말한다. 그러면 구체적으로 북한정권이 이러한 전략적 선택을 하는데 있어서 북한은 어떠한 성격의 대내·외적 정치기회구조하에 놓여 있었으며, 이것이 북한 지도자들에게 정권강화와 경제회생을 위해 어떤 종류의 개혁정책을 제공하였는가? 그리고 북한의 개혁은 어떤 형태로 전개되며, 어떤 문제점을 가지고 있는가? 북한정권이 선택한 이러한 개혁이라는 선택이 앞으로 북한정권의 생존에 어떠한 영향을 미칠 것인가? 이러한 선택이 우리나라에게 주는 의미와 우리나라가

1) 김연철, “북한 신경제 전략의 성공 조건: 시장제도 형성과 탈냉전 국제환경”, 『국가전략』, 제8권 4호, (2002년), p.2.

2) 김연철, 위의 논문, p.3.

대응해야 하는 대북전략은 무엇인가? 북한은 주변국미국, 일본, 중국과의 관계에서 어떤 해결해야 할 과제를 안고 있으며, 이를 해결하기 위해서는 어떻게 해야하는가? 본 논문은 위와 같은 질문들에 대답하기 위한 것이다.

북한의 개혁·개방정책을 변화를 둘러싸고, 다양한 논란들이 제기되었다. 정보가 부족하고, 여전히 정책변화가 진행중이며, 대외환경 변화에 따른 가변성이 있기 때문에, 정확한 평가와 전망을 하기 어려운 측면이 있다. 본 논문은 북한 경제정책 변화를 해석하는 쟁점을 다룬 후, 향후 변화에 초점을 두고 북한의 대내외적인 과제와 성공조건, 또한 북한의 변화에 따른 우리나라의 대북정책에 대해 검토하고자 한다.

북한의 개혁·개방은 북한 자신의 문제만이 아니라 우리나라와 주변국의 문제인 것이다. 특히 대외적으로 국제환경개선이 무엇보다도 시급한 실정이다. 따라서 지금까지 우리가 북한문제를 북한의 개방정책에 따른 한국과의 상호관계속에서 너무 국내적이거나 한반도 차원에서 한정시켜 논하는데 그쳤다면, 이 글에서는 탈냉전 이후의 북한의 상황과 김정일 정권의 외교정책 방향을 근간으로 나진·선봉특구와의 차별성을 선언하고 나선 북한의 개방정책의 실마리를 미국, 중국, 일본, 우리나라와의 상관관계 속에서 찾아보고, 한국이 앞으로 지향해야할 대북전략에 대하여 논하고자 한다.

第 2 節 既存 論文의 研究

북한의 변화(경제개혁)에 대한 평가는 다양한 입장에서 전개되고 있다. 크게 보면, 경제개혁을 중심으로 평가하는 시장형 개혁과 체제내적 계획효율화 조치로 보는 입장이 있으며, 체제전환과정의 일부로 보는 입장이 있다.

시장지향형 개혁으로 평가하는 입장³⁾은 가격 현실화를 통한 (암)시장 가격의 간접인정, 계획 및 가격제정의 분권화, 생산재 유통시장의 허용, 현물경제에서 화폐 경제로의 변화 등에 주목한다. 이에 비해 계획 효율화, 혹은 유도형 계획경제로의 변화로 보는 시각⁴⁾은 북한 당국의 계획정상화에 대한 의지, 소유권 및 가격정책의 제한성 등을 주목한

3) 약간의 분석 초점의 차이는 있지만, 시장경제 지향으로 평가하는 주요 논자들은 김연철 (2002) 위의 논문; 박석삼, “최근 북한 경제조치의 의미와 향후 전망,” 한국은행 (2002. 8.22); 윤덕룡·이형근(2002), “북한의 물가인상 및 배급제 폐지의 의미와 시사점” (대외경제 정책연구소, 2002. 7.23)를 들 수 있다.

4) 대표적으로는 조동호, “계획경제 시스템의 정상화: 최근 북한 경제 조치의 분석 및 평가”

다.

물론 시장지향형 개혁으로 보는 입장들이 현재 변화수준의 제한성을 무시하는 것은 아니다. 대부분의 논자들이 수요-공급을 반영하지 못하는 행정 가격의 비탄력성과 농산물 시장을 비롯한 사적 영역의 불인정 등을 지적하면서, 시장개혁으로 단정하지는 않고 있다. 다만 과거 전통적 경제체제와의 차이를 강조하고, 계획 기반이 약화된 거시 경제적 구조를 고려할 때, 장기적으로 시장지향형으로의 변화 방향을 전망하는 것이다.

체제전환과정으로 보는 관점의 입장⁵⁾에서는 북한체제도 중·장기적으로 여타 이행경제의 경우와 마찬가지로 정치적으로 민주주의, 경제적으로는 자유시장경제로의 체제전환과정을 겪을 것이라는 보편적인 전망을 내놓고 있다. 동 과정이 러시아나 폴란드의 경우처럼 급진적인 성격을 띠 수도 있고 중국처럼 체제내의 개혁을 거쳐 체제전환이 이루어지는 단계적이고 점진적인 것일 수 있으나 북한이나 중국이 공식적으로 표방하는 주체사상에 입각한 김일성체제나 중국식 사회주의체제의 견지 등 소위 「제3의 길」의 실현가능성은 별로 없어 보이며 기간과 유형상의 차이는 있을지라도 여타 이행기경제가 겪는 보편적 체제전환 과정을 피하기 어려울 것이라 평가한다.

이 논리에서 북한은 체제가 갖고 있는 초기조건 및 이념상으로 여타 이행기경제와 상이한 특수성에 의해 체제전환 과정이 영향을 받을 것이라 규정한다. 우선 북한은 아직까지 기존의 주체사상에 대체할 또는 보완할 나름의 개혁이론을 제시하지 못하고 있으며, 과거 중국의 모택동 사상보다 훨씬 교조적인 주체사상의 틀내에서 점진적이거나 개혁과 개방의 논리를 정당화시키기는 쉽지 않을 것이라는 주장이다. 오히려 소위 강성대국론 등으로 기존사상의 강화현상이 나타나고 있는 실정이고 초기조건에 있어 북한은 여타 이행기경제의 경우보다 어려운 여건이라고 본다. 우선 김일성이 사망하기는 했지만 권력이 그의 아들 김정일에 의해 물려짐으로써 여타 사회주의국가에서 있었던 독재자의 사망이후 나타났던 격하운동과 그에 따른 체제개혁 움직임이 북한에서는 어렵거나 상당기간 지연될 가능성이 높으며 이것은 다른말로 북한의 김정일 이후에나 실질적인 개혁정권의 등장이 가능하다는 것이다. 한편 북한의 경제면에서의 초기조건은 1978년의 중국과는 달리 상대적으로 공업화단계가 높고 농업의 비중이 적은 상태라는 점과 북한체제가 훨씬 고립되어 왔다는 점에서 찾는다. 이 점에서 농업부문에서의 개혁과 해안지역의 경제특구를 통한 개방이라는 중국식 개혁모델의 북한의 적용가능성은 매우 회의적

(한국개발연구원, 2002. 7. 30); 연하청, “최근 북한의 경제개혁 현황과 전망,” 명지대 경제경영연구소, 『북한과 중국의 경제특구』(2002. 10. 21 세미나 발표문) 참조.

5) 박제훈, 『김정일 체제의 역량과 생존전략』, “북한경제체제의 변화 전망 : 체제전환 모델과 체제복원모델의 비교”, (2000년 12월), p.120~121.

이며, 김정일체제에서는 부분개혁의 체제로 그칠것이라고 본다.

그러나 생산정상화를 통해 계획 체제를 정상화할 것이라는 가정을 갖고 계획효율화 조치로 보는 시각은 논리적 모순을 가지고 있으며, 체제전환의 관점에서 부분개혁단계로 그칠것이라는 전망 또한 북한의 변화가능성에 대한 평가절하된 것이라 할 수 있다.

계획을 정상화하는 것과 생산을 정상화하는 것은 양립 불가능하다. 생산을 정상화하는 과정은 곧 탈계획화 과정을 의미한다. 노동자 차원에서 차등 임금제와 성과급 제도를 확대⁶⁾하는 것은 과거 계획경제의 평균주의를 극복하고 생산성을 향상하기 위한 것이다.⁷⁾ 기업차원에서도 마찬가지다. 과거에는 수직적 관계, 즉 상급 기관으로부터 보다 많은 노동력과 원자재를 확보하려 했다면, 이제는 수평적 관계, 즉 상품 판매와 ‘사회주의 물자교류시장’에서의 원자재 수급을 보다 신경을 써야 한다. 결국 개인차원이나 기업차원에서 생산을 정상화시키기 위해서는 탈계획화 개혁을 확대해야 한다. 북한이 다시금 과거의 전통적 계획체제로 복귀한다면, 경제성장은 침체할 수밖에 없다. 설령 북한 당국이 계획정상화의 욕구를 갖고 있다고 하더라도, 다른 개혁사례에서도 확인되듯, 현실경제는 그것을 허용하지 않을 것이다.

북한의 변화를 바라보는 기준과 시각이 정립되어야 한다. 북한 경제정책 변화의 한계를 강조하는 입장은 북한 당국의 의지를 과대 평가하거나, 근본주의적 시각에서 변화의 기준을 과장하는 경향이 있다. 우선적으로 북한의 공식 이데올로기와 거시 경제적 현실을 구분해야 한다. 노동신문이나 경제연구 등 북한의 공식매체들은 분권화 개혁이나 시장화 개혁을 수정주의로 비판하면서, 여전히 사회주의 계획경제의 우월성을 강조한다. 그러나 중요한 것은 이데올로기의 변화는 언제나 현실 변화보다 늦으며, 사후적으로 정당화하는 경향이 있다는 점이다. 1978년 중국의 11기 3중 전회가 열리고 등소평의 개혁 실험이 출발했던 당시의 이데올로기는 실사구시였다. 사회주의 초급 단계론이 당내에서 공식적으로 인정된 것은 10년이 지난 1987년이였다. 북한 역시 마찬가지다. 대부분의 점진적 경제개혁은 개괄형 개혁(Open-ended Reform)의 성격을 갖는다.⁸⁾ 따라서 현재 북

6) 조선 중앙통신(2002. 10. 16)은 ‘누진생활비’ 제도로 탄광근로자들의 생활비(임금)가 크게 올랐다고 보도하였다. 월평균 생활비(임금)가 경제관리개선조치 이전의 370원에서 30,000

7) 물론 과거 계획경제에서도 북한은 지속적으로 평균주의를 극복하기 위해 누진제를 비롯한 도급제를 노동보수제도로 채택해 왔다. 그러나 배급제와 같은 현물 임금제에서 화폐임금의 차이는 실질적인 의미를 갖기 어려웠다. 특히 1990년대 중반 경제위기 이후 북한 원의 가치가 떨어지고, 암시장이 확산되면서 평가절하된 북한원을 기준으로 한 도급임금제도는 무의미 해졌다. 과거 북한의 전통적 경제체제에서의 도급제의 종류와 작동과정에 대해서는 김연철, 『북한의 산업화와 경제정책』(역사비평사, 2001) 참조.

한에서 보여지고 있는 사회주의 원칙이나, 사회주의 노동보수제, 집단주의의 우월성 등과 같은 보수적 담론은 정책변화를 기존의 담론 재해석을 통해 완충하려는 이데올로기적 정당화에 다름 아니다. 문제는 북한의 공식담론이 아니라, 실제적인 정책변화의 내용과 기능이다. 또한 변화를 보는 기준과 시각도 중요하다. 구조조정, 시장 자유화, 재산권의 사유화, 그리고 정치적 민주주의가 없는 경제개혁은 성공할 수 없다는 신고전파의 근본적 가정⁹⁾은 문제가 있다. 경제개혁은 급진적 체제전환과 다르다. 중국과 베트남의 경제개혁은 주류경제학의 기본가정에 대한 반증사례라고 볼 수 있다. 소련과 동유럽의 급진주의와 대비되는 점진주의 개혁은 사유화와 자유화 없이도 시장제도를 점진적으로 형성할 수 있음을 보여 주었다. 점진 개혁은 두 개의 국면으로 나누어진다. 첫 번째 국면은 계획체계의 개혁이고, 두 번째 국면은 시장개혁이다. 첫 번째 국면에서 계획체계를 개혁할 수 있는 시장 지향적 제도적 기반을 만들 수 있는가가 중국과 동유럽(특히 헝가리 등)의 결정적 차이였다. 물론 장기적인 시각에서 신고전파가 지적하는 ‘제한개혁’의 부정적 효과를 부정하기 어렵다. 그러나 충격 요법적 급진주의가 만병통치약이 아니다. 보다 장기적인 시각에서 보다 다양한 시각에서 경제개혁을 분석할 필요가 있다.

8) 노튼(Barry Naughton)은 중국의 개혁을 ‘자신의 방식대로 그림을 그릴 수 없었던, 제한된 능력을 가진 정치 지도부에 의해 추진’ 되었다는 점을 강조하면서 경제개혁의 의도하지 않은 결과를 주목하고 있다. Barry Naughton, *Growing out of the Plan: Chinese Economic Reform 1978~1993* (Cambridge and New York: Cambridge Univ. press, 1995) 참조. 화이트(Gordon White) 역시 현실 사회주의의 시장개혁을 ‘호랑이 등에 올라타기’로 비유하면서 ‘지도부의 의도하지 사회경제적 결과’를 강조한다. 호랑이 등에 올라타는 것은 선택할 수 있지만, 일단 호랑이가 달리기 시작하면, 내리고 싶어도 내릴 수 없다. 시장개혁도 마찬가지다. 계획경제에서 시장 메카니즘의 도입은 자연발생적인 확산효과가 있다. 부분 개혁조치는 연관 분야에 파급효과를 미치면서, 시장개혁으로 진화하는 경향이 있다. Gordon White, *Riding the Tiger: The Politics of Economic Reform in Post-Mao China* (Stanford, California: Stanford University Press, 1993) 참조. 필자가 북한의 경제개혁을 ‘호랑이 등에 올라타기’로 비유한 것은 바로 과정으로써의 시장개혁, 즉 ‘개괄형 개혁’의 일반적 특성을 강조하기 위한 것이었다. 김연철, 「북한 경제개혁 연구」(2002) 참조.

9) 신고전파의 기본가정은 세계은행(World Bank)이나 IMF 등의 전환기 경제학 보고서의 기본가정이라고 볼 수 있으며, 북한 경제개혁 평가에서 대부분의 주류 경제학자들의 비관적 평가의 기본가정이라고 볼 수 있다. 이들의 논리는 계획체계와 부분적 자유화의 결합은 자원재분배의 왜곡을 가져오고, 부패의 근원을 제공하며, 사유화를 비롯한 재산권의 인정 없이는 진정한 시장 인센티브를 제공할 수 없다고 본다. 사회주의 국가들의 체제전환에 대한 신고전파적 가정을 집약한 보고서로는 World Bank, *From Plan to Market: World Development Report 1996* (World Bank, 1996) 참조.

그러기 위해서는 2002년 7. 1 경제관리 개선 조치를 ‘결과가 아니라 과정’으로 볼 필요가 있다. 일반적으로 점진적 경제개혁을, 시장제도의 누적적 확산 과정으로 본다면, 북한경제관리 개선 조치는 시장개혁을 위한 과도기적 정책이다. 왜 과도기적 조치인가? 북한 당국의 의도는 국영 및 협동상점의 상품 공급 확대를 통해 비공식 부문(암시장)을 축소하고, 식량·공공서비스의 보조금 철폐로 재정적자를 완화하며, 기업 및 노동의 성과급 도입을 통해 생산성을 제고하겠다는 전략이다. 이러한 전략은 장기 지속할 수 없다. 첫째, 거시경제안정의 핵심과제인 공급확대를 지속하기 어렵다. 북한은 식량의 경우 국제사회의 정치성 원조를 기대하고 있으며, 소비재는 주로 중국으로부터 수입하고 있다. 그러나 세계식량계획(WFP)이 주도하는 국제사회의 대북 식량 지원 규모는 점차 감소하고 있으며, 외환 부족으로 소비재 수입능력도 한계가 있고, 소비재의 생산이 정상화되는 데 시간이 걸리기 때문에 조만간 공급 불안이 가시화 될 가능성이 있다.

둘째, 공급 불안이 나타날 경우, 현재 임금과 물가의 균형체계가 무너질 가능성이 있다. 북한은 다른 사회주의 국가 초기개혁의 일반적 경험과 달리, 식량 및 소비재의 가격 보조금을 폐지하였다. 재정적자를 만회하기 위한 교육지책이지만, 공급이 불안정해질 경우 인플레이션과 실질임금하락으로 도시주민들의 소비생활이 악화될 가능성이 있다.¹⁰⁾

셋째, 가격탄력성을 반영하지 못하는 행정가격은 수요와 공급을 왜곡할 수 있다. 현재 주요 품목의 가격은 국가 가격 제정국에서 결정하고, 지방공업이나 소비재는 해당 기관이나 기업소에서 결정하도록 했다. 그러나 가격현실화에도 불구하고, 고정가격체계를 유지하고 있으며, 소비재 가격 역시 수요와 공급에 따라 결정되는 것이 아니라, 관련 행정당국의 지도를 받는 한도가격(상한, 하한)이다. 따라서 행정가격(고정가격과 한도가격)이 암시장의 가격결정법칙(수요-공급)을 반영하지 않는 상황에서 공급부족은 또 다시 가격구조의 왜곡을 가져올 수 있다. 북한은 행정가격의 가격 탄력성을 제고해야 한다.

넷째, 재정 및 금융정책의 변화가 불가피하다. 물자교류시장이나, 식량 및 소비품 시장 등 계획외 경제주체들이 증가할 경우 소득세 도입 등 조세체계의 변화가 뒤따라야 한다. 금융체계 역시 북한이 화폐경제를 통한 간접적 거시경제 관리를 선택했기 때문에

10) 베트남은 1980년초 국가가 구매하는 농업제품과 공업제품의 가격은 자유시장에 연동하여 인상하고, 국영기업에 대한 생산재 판매가격과 도시주민에 대한 배급가격은 고정가격을 유지하는 정책을 실시했다. 이를 위해 국가가 부담해야 하는 가격보조금이 급팽창했고, 재정적자가 증대했으며, 이를 만회하기 위해 통화발행을 증대시킴으로써 악성 인플레이션을 초래하였다. 베트남의 1979년부터 1986년 사이에 실시한 신경제정책의 내용에 대해서는 白石昌也, 베트남: 革命と建設のはざま(東京:東京大學出版會, 1993), 151~166쪽 참조.

변화가 불가피하다.

북한 경제개혁은 시작단계에 불과하다. 북한은 1990년대 중반이후 경제위기가 지속되었지만, 본격적인 정책대응을 유보해 왔다. 공식경제와 비공식 경제의 괴리가 확산되면서, 북한의 임시방편적 계획개선은 효과가 없어졌다. 이에 따라 북한은 외환을 비롯한 가용한 정책 자원을 동원하여 새로운 거시 경제적 균형을 추구했다. 1990년대 중반이후 북한이 경험한 공식경제의 붕괴와 이에 따른 비공식부문의 팽창이 가져온 불균형 구조를 어느 정도 완화할 필요가 있었기 때문이다. 급격한 변화가 가져올 거시 경제적 혼란을 최소화하는 것이 필요하다. 그러나 현재 상황에서 거시 경제적 안정을 회복하기도 전에 제한적 개혁의 부정적 파급효과가 가시화 될 경우, 노동자와 기업 등 경제주체들이 지도부의 정책변화 의지를 신뢰하지 않을 것이며, 임금과 물가의 가격균형 체계가 무너지고, 실질임금이 하락하며, 암시장의 물가가 급등할 것이다. 북한 당국은 자신들의 예상보다 빨리 시장 지향적인 후속 개혁으로 이행해 가야 한다. 다시 말해서 관료적 조정을 통해 수요와 공급의 균형을 유지하려는 정책당국의 의지와 공급불안이 가져올 현실경제의 불균형 성향의 경쟁이 본격화될 것이다. 향후 북한의 경제 조정체계는 현실경제의 변화를 따라잡기 위해 지속적으로 변화할 수밖에 없다.

따라서 현실보다 늦는 공식 이데올로기와 변화를 추구하고 있지만 변화가 가져올 의도하지 않은 결과들에 소극적인 북한 당국의 의지만 부각할 것이 아니라, 정책과 현실의 긴장 관계에 주목하면서, 북한 경제정책의 변화가능성을 전망할 필요가 있다.

第 2 章 脫冷戰以後의 東北亞 情勢와 北韓의 變化

第 1 節 脫冷戰以後의 東北亞 情勢의 變化

동구사회주의권과 구소련의 붕괴는 자본주의와 사회주의간의 냉전구도를 종식시키는 탈냉전을 가져왔다. 이러한 탈냉전의 도래로 동북아 국제질서에도 변화가 생겼다. 이전의 이분법적인 대결보다는 공존과 공영을 추구하는 새로운 흐름이 형성되고 있는 것이다.¹¹⁾

그러나 현재 한반도에서는 냉전해체의 비동시성으로 인해 예기치 못했던 부작용들이 나타나고 있다. 탈냉전 진행의 비동시성이란 세계수준에서의 냉전해체와 동북아수준, 그리고 한반도 수준에서의 냉전해체가 시간적으로 차이를 두고 진행되고 있는 것을 말한다.¹²⁾

이러한 현상은 한마디로 남북한의 행위주체들이 탈냉전의 환경변화에 제대로 대응하지 못하고 있기 때문이라고 할 수 있다.

탈냉전 이후 가장 큰 변화는 미국 중심의 세계정세가 북한의 변화에 큰 영향을 미치고 있는 것이다. 냉전 시기 북한은 그들의 안보를 중국과 구소련에 상당 부분 위탁해왔으며, 미국을 한반도 분단의 원흉으로 지목하고 반미 이데올로기를 대내외적으로 강조해왔다. 그러나 사회주의권의 붕괴로 인해 그들의 체제 안보를 위탁할 후견국이 사라지면서, 북한은 대미 관계 개선과 대일 수교 교섭의 재개를 통해 생존을 도모하고자 핵카드를 통해 대외 환경 변화에 적응하고 있으며, 이데올로기가 아니라 경제적 이익을 중심으로 변화되고 있다. 현재 북한으로서는 미국 및 일본 등과의 적대 관계를 해소하고 경제난의 해법을 찾는 것이 중요하고 긴급한 과제를 안고 있으며 역설적으로 탈냉전이라는 대외적 조건은 북한이 미국과 일본 등 서방 세계와의 접촉을 확대하는 데 유리한 조건을 마련해주고 있는 것이다.

11) 유광진, 김용현, “‘국민의정부’의 대북정책 : 평화적 공존과 경제적 공영”, 『통일연구』, (2000년), p. 235.

12) 이종석, “전환기의 남북관계 : ‘분단지양’을 위한 비판적 성찰”, 『실천문학』, (1998년 봄호), p. 332.

외부적 통일환경 또한 급격하게 변하고 있다. 이는 첫째, 북한의 경제위기와 남북한 경제역량의 격차가 심화되고 있는 현실 속에서 찾을 수 있을 것이다. 북한은 사회주의경제시스템의 원천적인 문제, 내부자원 고갈로 인한 심각한 자원제약, 사회주의권 붕괴에 따른 외부와의 경제교류 약화, 식량난 등으로 심각한 경제위기에 빠져있다. 또한 1960년대 후반부터 1970년대 초반을 기점으로 남북한의 경제역량이 남한 우위로 역전된 이후, 최근에는 엄청난 격차를 보이고 있다.

둘째, 사회주의권의 붕괴와 한소·한중 수교로 인한 북한의 기존 군사동맹체제 역시 와해되고 있다는 점에서 찾을 수 있을 것이다. 과거 북한은 중국 및 소련과의 북방삼각동맹을 통해 한미일의 남방삼각동맹에 대항하는 체제로 정치군사적 균형을 유지하는 전략을 취해왔다. 그러나 사회주의권이 붕괴하고, 한국이 소련 및 중국과 국교를 수립하면 서부터 이러한 북한의 전략은 심각한 균열을 보이고 있다. 과거 냉전시기 북한은 중·소와의 상호원조조약에 따라 군사동맹관계를 유지하였다. 그러나 소련을 대신한 러시아는 1996년 9월을 기점으로 북한과의 오랜 군사동맹관계를 청산하였으며, 중국은 기존의 군사동맹관계를 유지하고 있으나 과거만큼의 강력한 형태가 유지되고 있는 것은 아니다. 셋째, 최근 한미일3각협력체제에도 원심력이 작용하고 있다는 점이다. 동북아시아에서 기존의 군사동맹체제가 냉전시대의 이분법적 대결구도 아래에서 형성되었다는 점에서, 탈냉전의 흐름은 한미일3각협력체제에도 균열을 보이고 있는 것이다. 이는 북미핵합의 과정에서 명확하게 드러난 이후 현재도 여전히 진행되고 있다.

이와 같은 통일환경의 급속한 변화를 보여주는 구체적인 사례는 1994년 10월 타결된 북미핵협상에서 찾을 수 있을 것이다. 북미핵협상 타결 결과 체결된 ‘북미기본합의서’는 미국 등 서방이 북한을 국제사회에서 경쟁과 협력이 가능한 행위자로 인정하기 시작했다는 것을 의미하는 것이다. 즉 북미기본합의서는 미국이 북한을 ‘적대세력의 배제’라는 차원을 넘어 자신의 관리권으로 끌어들이려는 노력을 보여준 것이라고 할 수 있다. 달리 말하면 미국이 탈냉전 이후 동아시아에서의 영향력 재생산을 위한 수단으로 불안정 변수인 북한을 자신의 관리권으로 넣어 두겠다는 것을 의미하는 것이었다. 미국은 이 과정에서 북한의 체제 보장과 북미관계 개선 등 북한의 요구를 수용한 바 있다. 이와 같은 미국의 의도는 탈냉전 이후 잠재적인 도전세력으로 부상하는 중국을 견제하기 위한 의도도 포함되어 있다고 할 수 있다. 최근 북한이 ‘핵무기개발’을 사실로 인정함으로써 북미기본합의서가 흔들리고는 있지만 그럼에도 불구하고 북한은 체제유지 보장, 대외경제관계의 확장, 개발지구의 투자 등에 미국의 지원이 반드시 필요한 상황임을 인식하고 있다. 즉 북미관계의 개선은 현재 내부자원의 고갈상태에 빠진 북한의 생존전략차

원에서 사활적 이해인 것이다. 또한 북한은 워싱턴을 경유하지 않고는 주요 서방국가와 어떤 대외관계 개선도 불가능하다는 것을 1990년 이후 북일 수교 협상과정에서 확인한 바 있다.

일본은 대북관계 개선을 통해 동북아 신질서의 유리한 지점을 차지하겠다는 장기적인 전략적 사고와 한반도 분단의 안정적 관리 및 중국 견제 등의 의도 속에서 대북문제를 접근하고 있는 것으로 보인다. 북한 역시 대일관계를 북일수교와 그에따른 50억 달러 이상의 대일청구권 자금의 유입, 일본자본의 대북 진출 등의 차원에서 접근하고 있다.

북한은 또한 사회주의권의 몰락과 중국의 실용주의 노선에 직면하여 중국 및 러시아와의 관계조정에 들어있다고 볼 수 있다. 중국은 지리정치적 차원에서 그리고 동북아시아에서 미국의 일방적 패권을 견제하는 차원에서 조중관계의 전통적 관계를 복원하고자 하고 있다. 북한 역시 중국과의 전통적인 우방관계를 확고히 하고, 러시아와의 선린관계를 유지하기를 희망하고 있다. 요컨대 냉전체제 해체 이후 동북아 국제질서와 한반도의 통일환경은 급격하게 변하고 있으며, 이 지역에서는 패권적 질서를 구축하고자 하는 미국에 대한 중국의 도전, 중국의 성장에 대한 미국의 견제 등이 냉전시대의 진영으로 남아 잠재적 긴장요소로 작용하고 있다. 북한 변수가 주요하게 부각되고 있음을 알 수 있다.



第 2 節 脫冷戰以後의 北韓

탈냉전 이후 북한은 사회주의권의 붕괴와 한소·한중 수교로 인해 북한의 기본 군사동맹체제가 흔들리게 되었다. 과거 냉전시절 북한은 중·소와의 상호원조조약에 따라 군사동맹관계를 유지하였다. 그러나 소련을 대신한 러시아는 1996년 9월을 기점으로 북한과의 오랜 군사동맹을 청산하였으며, 중국은 기존의 군사동맹관계를 유지하고 있으나 과거만큼 강력한 형태가 유지되고 있는 것은 아니다. 이는 사회주의 체제에서 정치군사적 균형을 유지하는 북한의 전략에 심각한 균열을 가져오게 하는 결과를 낳았다. 특히 미국과의 경제마찰과 일본과의 비수교문제로 인해 경제문제가 악화되었고 이러한 낙후된 경제상황으로 인해 정치체제는 더 이상 물러날 곳이 없다. 극도로 악화된 식량난은 핵무기 및 미사일 등을 외교카드로 사용하는 벼랑끝 외교로는 해결할 수 없는 경지에 이르렀고 그 증거는 탈북자들이 급증하고 있다는 사실이다. 굶주림으로 죽어나가는 인명이 부지기수인 마당에서 더 이상 폐쇄된 북한체제를 유지할 능력이 없음은 물론 국제

사회로부터의 고립은 정권유지마저 위협받을 상황이 되어버렸기 때문이다.

그리고 만성적인 식량난은 원조에 의지해서 해결할 수밖에 없는 구조적인 문제이기 때문에 하루아침에 상황이 개선될 수 없는 막다른 골목에 부딪혀 있는 국가가 북한이다.

이러한 북한의 변화는 외부의 자극에 의해서만 가능하다. 장기간에 걸친 김일성 부자의 이상화, 정보의 통제, 국가와 당의 우위성에 길들여진 주민의 수동성, 군부와 공안기구의 폭력 지배의 틀 속에서 북한 내부의 자발적인 변화를 기대하기란 어렵다. 사회주의권의 붕괴는 북한에게 변화를 수용할 수밖에 없는 압력을 행사한 역사적 계기였으며 외부의 자극이었다. 그래서 김정일위원장이 중국도 방문하고 러시아도 방문하여 경제개혁과 개방을 결정한 것이고 이는 북한으로서는 대단히 큰 모험이라고 평가할 수 있을 것이다. 따라서 북한이 개방정책을 선택하게 되는 주요기제와 과정을 면밀히 검토하여 그 과제를 제시함이 타당할 것이다.

1. 북한 외교정책의 변화

냉전시대 동북아에서 미국·일본·남한의 자유민주주의 진영과 소련·중국·북한의 공산주의 진영이 2개의 삼각관계로 대립하고 있었을 때, 북한은 김일성 정권하에서 공산주의체제를 한반도 전역에 확장하려는 공세적 외교정책을 전개한 것으로 특징화 할 수 있다. 이같은 북한외교정책을 목표·전략·수단을 중심으로 한 기능적 특징과 대미·일·중·러관계 차원에서 본 지역적 특징으로 구분하여 보면 다음과 같다.¹³⁾

기능적 차원에서 볼 때, 북한은 '조선 및 세계 혁명'과 '민족 및 계급 해방'을 추구하였던 것으로 분석된다. 북한은 '반제(反帝)·자주'의 대외관과 '자주·친선·평화'의 외교이념하에서 사회주의 체제유지와 공산화통일 및 전세계 공산화를 양대 국가목적으로 설정한 후, 공산화통일에 보다 비중을 두었고, 정치적 정통성·경제적 번영·군사적 안보·통일을 4대 외교목표로 추구하였다. 이같은 국가목적과 외교목표를 달성하기 위해 북한은 외교원칙으로서 사회주의 국가들간의 연대성을 강조하는 프롤레타리아 국제주의와 자주성을 강조하는 자주노선을 내세우고, 정치적 자주·군사적 동맹·경제적 보조 외교정책을 각각의 분야에서 추진하였으며, 협상과정에서는 의사협상과 경쟁전략 그리고 강경한 공격전술인 벼랑끝(Brinkmanship) 전술을 구사하는 모습을 보여주었다.

13) 북한외교의 특징과 변화과정에 관해 허문영, 통일연구원, 「북한외교의 특징과 변화 가능성」, (2001) 자료에서 발췌하였다. 허문영은 김일성시대의 북한외교를 체제확장외교, 과도기 북한외교를 체제수호 외교, 김정일시대의 북한외교를 체제도약외교로 규정하고 있다.

또한 지역적 차원에서 볼 때, 북한은 대중 협력적 동맹과 대러 보호적 동맹관계를 토대로 한 대미균형(Balancing) 또는 핵무기개발을 통한 정면돌파(Breakthrough)전략과 대일 접근 및 적대 병행전략을 구사함으로써 명분과 실리를 확보하기 위해 노력하였던 것으로 나타났다.

1990년 한·소수교와 1991년 소련붕괴, 1992년 한·중수교로 북방삼각관계가 동요하고 1994년 김일성 주석이 사망하자, 북한은 경제난과 체제위기를 겪게 되었다. 이에 북한은 1995년 '고난의 행군'과 1997년 '사회주의 강행군' 시기를 선포하고, 군사중시정책을 통해 내부 체제결속에 주력함으로써 안정을 회복하였다. 이같은 과도기 북한은 외교정책에 있어서도 체제수호외교를 적극 구사하는 모습을 보여주었다.

기능적 차원에서 볼 때, 북한은 '반제·자주'의 대외관과 '자주·평화·친선'의 외교이념을 지속하였다. 그러나 동시에 북한은 '새로운 국제질서의 수립과 유엔개혁,' '새로운 평화보장체계 수립과 평화애호운동,' '국제주의적 원칙과 혁명적 의리' 강조 등을 통해 그 내용에 있어 체제유지를 위한 새로운 정책방향을 제시하였다. 이런 맥락에서 북한은 국가목적의 중심을 체제유지에 두고, 프롤레타리아 국제주의보다 자주노선과 '3대 진지강화론'과 같은 자력갱생노선을 강조하였다.

또한 지역적 차원에서 볼 때, 북한은 1994년 10월 북·미 기본합의문이 채택된 이후 대미관계 개선을 체제생존의 중심고리로 설정, 대미 편승(Bandwagoning)전략을 적극 추진하였다. 동시에 북한은 주변 4국의 대한반도 영향력 확대경쟁을 유발하는 유인외교와 대중 군사동맹 및 대미 군사접촉을 통한 안보외교 그리고 경제난과 식량난을 극복하기 위해 제한적 대외개방정책과 모든 국가로부터 지원을 서슴없이 받아드리는 원조외교도 적극 추진하였다. 협상과정에서는 주어진 틀 내에서 최대한의 이익을 확보하기 위해 진의협상적 자세와 문제해결전략 그리고 살라미(야금야금) 전술을 구사하는 모습을 북한은 보여주기 시작하였다.

따라서 김일성시대에서 김정일정권시대의 변화과정이 북한의 외교정책은 목표 자체의 본질적 변화가 있었던 것은 아니나, 단지 수단적 차원에서의 전술적 변화에 불과한 것도 아님을 발견할 수 있다. 따라서 북한은 외교정책에 있어 목표(국가목적과 외교목표) 내 비중상의 변화에 기초한 전략적 변화를 모색하기 시작한 것으로 평가할 수 있다.

북한은 1998년 9월 김정일 국방위원장체제를 출범시킨 이후 강성대국건설 기치하에 대외관계 개선에도 적극 나서기 시작하였다. 예컨대 2000년 7월 북한은 러시아의 최고지도자를 북·러관계 55년(구소련시대 포함) 역사상 처음으로 평양을 방문하도록 유도하여 무너진 북·러관계를 복원하였다. 중국과의 관계강화에도 적극 나서 2000년 5월과

2001년 1월 김정일 국방위원장의 2차례 방중을 통해 양국관계를 돈독히 하였다. 또한 2000년 10월 조명록 군총정치국장을 김정일 위원장 특사자격으로 미국에 보내 클린턴 대통령과 대화케 한 후, 올브라이트 당시 미 국무장관을 방북 초대하여 대미관계 개선에도 적극 나섰다.

그리고 2001년 미국 부시행정부가 출범이후 미사일방어체제(MD)구축과 대북한 강경정책을 구사하자, 북한은 러시아·중국과 함께 신 북방삼각협력관계 형성을 통해 대응하는 한편 EU 대표단을 초청하여 유럽관계도 적극 개선해 나가는 모습을 보여주고 있다.

미국이 북한을 불량국가(Rogue State)로 규정하고 MD체제 구축을 일방적으로 진행시키자, 러시아 중국 북한은 이에 대응하기 위해 북방삼각관계를 복원하는 모습을 보여주고 있다. 2001년 7월 중국 장쩌민 국가주석은 모스크바를 방문, 푸틴 대통령과의 정상회담을 통해 양국관계가 전략적 동반자관계를 천명하였고, 8월 김정일 위원장이 답방차원에서 모스크바를 방문, 북·러 정상회담을 통해 양국관계 발전과 국제문제 공조를 강조하였다. 그리고 9월 북·중 정상회담을 개최하여 북한 중국 러시아 사이의 양자 정상회담을 마무리함으로써 북·중·러 삼국관계가 전략적 동반자관계 또는 친선적 동맹관계를 대외적으로 과시하였다.

그러나 신북방삼각관계는 냉전기 북방삼각관계와는 그 성격에 있어 다소 차이가 있다. 냉전기 북방삼각관계는 사회주의 이데올로기에 기초한 일방적 경제지원 중심의 군사적 동맹관계 특징을 지녔다. 그러나 최근 형성되고 있는 신북방삼각관계는 러시아의 시베리아 개발의지, 중국의 사회주의 대국 건설의지, 북한의 경제강국 도약의지와 같이 실리에 기초한 상호교류 중심의 경제적 협력관계 특징을 보다 많이 띄고 있는 것으로 볼 수 있다. 다만 미국의 MD 추진문제와 관련해서는 북한 중국 러시아가 안보적 차원의 공동 대응을 협의하고 있는 것으로 보인다.

한편 북한은 2001년 신년공동사설을 통해 "제국주의의 강권과 지배주의적 책동이 더는 허용될 수 없다"고 주장하며 국제사회의 대북 인권개선, 개혁·개방 확대 등 정책변화 요구에 대한 거부 입장을 밝혔다. 그러나 동시에 "우리의 자주권을 존중하는 나라와는 대외관계를 개선해 나갈 것"이라고 강조, 미·일 등을 비롯한 서방권과의 관계개선 등 국제무대 진출을 계속 확대할 것임도 시사하였다.¹⁴⁾

또한 김정일 국방위원장은 중국 상해 비공식 방문시(1.15~20) 상해 발전상에 대해 "천지개벽, 상상 초월" 등으로 극찬하고, "중국의 정책이 옳았다"고 긍정적으로 평가하였

14) 「로동신문」, 2001년 1월 1일.

다.¹⁵⁾ 그러나 북한은 강성대국 건설 방식으로 "새로운 관점과 높이에서 풀어나갈 것"을 제창하지만, 동시에 '사회주의낙원 건설'과 '종자 중시사상'¹⁶⁾을 제시함으로써 여전히 '우리식·주체식' 또는 '김정일동지식'을 강조하고 있다.¹⁷⁾

2. 북한 경제정책의 변화와 체제전환

북한은 1990년대의 경제난을 극복하는 과정에서 정책노선과 경제운영체계, 그리고 대외경제관계에 있어서 정책적 유연성을 제고할 수 있었으나, 북한의 정책적 변화는 상황적 변화에 따라 생존을 위해 불가피하게 선택하게 되었다는 점에서 '피동적 성격을 띠고 있다. 북한은 표면상의 '강경' 과 이면의 '유연'이라는 괴리 속에서 점차 상황적 변화를 제도적으로 수용하려는 실용적 모습을 보여주고 있는 것이다.

북한 경제의 정상적 발전을 위한 핵심적 요소는 북한 스스로의 경제운영 방식이라는 점에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 1990년대에 북한은 극심한 경제난을 극복하기 위해 나름대로 새로운 경제정책을 시도해 왔으며, 생존을 위해 불가피했던 현상적 변화를 제도적으로 수용하는 양상도 보여주었다. 또한 김일성-김정일로 이어지는 세습적 정치 권력이 가지는 정책변화상의 제약요인과 정책변화 경험의 한계 등은 북한의 변화가 아직은 '체제의 틀' 속에서 이루어지고 있는 근본원인이라고 볼 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 북한은 각종 특구를 발표함으로써 경제개혁을 주도적으로 펴나가고 있다. 따라서 북한 개방정책의 성공 가능성을 판단하기 위한 방법으로서 김정일 정권이후 변화된 외교, 경제정책을 살펴보고 내부의 과제와 가장 현실적 파트너인 한국이 지향해야 할 대북전략을 모색해보는 것이 타당하다고 볼 수 있다.

15) 김정일은 '상해시가 짧은 기간에 세상 사람들의 상상을 초월하여 변모되었으며, 중국 발전에 중요한 국제도시가 된' 것으로 평가하고, '중국 역사에 남을 위대한 창조물이 되었다'고 소감을 표명하였다. 또한 장쩌민 주석과의 정상회담(북경, 1.20)에서 '중국 공산당이 실행한 개혁·개방정책이 옳았다는 것을 증명하는' 것임을 인정하였다.

16) '종자론, 종자 중시사상에 관한 중앙연구토론회' 개최(평양 인민문화궁전, 2001.1.25.) '종자 중시사상'은 '모든 부분에서 근본 문제부터 풀어 사업전반에서 근본적 변혁과 비약적 전진을 이루는 사상이론'으로서, 이는 '경제건설에서 최단기간에 최상의 실리를 이루고 우리식, 주체식으로 나라와 민족의 강성부흥을 이루는 담보'로 강조되고 있다.

17) '사실: 모든 문제를 새로운 관점과 높이에서 보고 풀어 나가자,' 「로동신문」, 2001.1.9.

第 3 章 金正日政權에서의 政策의 變化

第 1 節 金正日體制的 開幕

1994년 7월 8일 김일성 주석이 3년 탈상이 끝난 후 김일성을 영원한 주석으로 추대하고 김정일은 주석자리를 승계하지 않았다. 따라서 북한은 주석의 직위를 잃었다. 새로운 김정일 체제를 확고히 정립하기 위해 북한은 1998년 7월 26일 제 10기 최고인민회의(남쪽의 국회에 해당함)선거를 실시하고 687명의 대의원을 새로 선출했다. 1990년 4월 22일 제9기 최고인민대의원 선거를 치른 후 만 8년 3개월 만이다.

북한은 1957년 이후 매 5년마다 새로운 대의원을 선출했기 때문에 정상적으로는 1995년에 제 10기 대의원선거가 있어야 했다. 그러나 김일성 주석이 사망한 후 북한은 상중이라는 구실로 유훈 통치시대를 선포하고 3년 동안 모든 정치일정을 중단했다.

1997년 7월 8일 북한은 김일성 주석 3년 상을 끝내고 유훈 정치가 정식으로 끝난 것을 선언했다. 그 후 1997년 10월 10일 노동당 창건 52주년 기념일을 이틀 앞두고 김정일 국방위원장이 노동당 총비서직에 추대됐다. 그리고 1998년 9월 5일에 개최된 제 10기 최고인민회의 1차 회의에서 국가최고지도자의 자리인 국방위원장에 다시 추대됨으로서 명실공히 김정일체제가 출범한 것이다. 김정일은 김일성 주석이 사망한지 4년 2개월만에 노동당 총비서직과 국방위원장직을 겸임함으로써 과거 김일성이 행사하였던 권력을 그대로 승계한 것이다.¹⁸⁾

第 2 節 金正日政權에서의 政策 變化內容

1. 정치적 변화내용 : 권력개편

김정일 정권에서의 정치적인 면에서의 변화 중 가장 큰 특징은 권력개편이다. 이는 한마디로 군부 중심의 위기관리체제 강화, 유훈통치의 연장, 전문 테크노크랫의 전면 배치

18) Sekikawa Natsuo and Eya Osamu, *Kita-Chosen no Enmei-Senso* (Tokyo: Nihon Eizo Shuppan Co. 1998) , p.34.

등이라 할 수 있다.¹⁹⁾

먼저 모든 권력이 국방위원회로 이동하면서 군사 중시, 군부 중심의 위기관리체제를 보다 강화하겠다는 의미가 담겨 있는 개편이다. 김일성 사후 북한은 이미 전체 사회의 군사화, 공식 이데올로기의 군사주의화, 김정일의 군 관련 행사 중심 공식활동 등 군사적 색채를 강하게 드러내 왔다. 이러한 군부 중심의 위기관리체제는 북한의 현상황을 반영하는 것이기도 하다.

군사부문의 강조는 외형상 무력시위를 통해 대외적으로 김정일 체제의 자신감과 안정성을 과시하면서 대내적으로 주민들의 충성단결 분위기를 고조시키기 위한 것으로 보인다. 그러나 보다 근본적인 이유는 군사부문의 강조가 대외적인 협상수단으로 사용된다는 것이다. 현재 북한은 경제회생의 돌파구를 북미, 북일관계 개선을 통한 서방의 기술 및 외자유치에서 찾을 수 밖에 없는 상황으로 내몰리고 있기 때문이다. 핵개발을 무기로 경수로와 중유를 확보했듯이, 군사적 위협수단을 통해 한미일 3국과의 관계를 개선해 나갈 것이다.²⁰⁾ 특히 핵개발시인으로 군사적 위협수단을 더욱 강화시켜, 외교관계에서 유리한 성과를 확보할 가능성이 높다.

한편 이러한 군사화 경향은 내부적 위기를 극복하려는 것이기도 한다. 북한은 원천적인 식량부족과 4년에 걸친 자연재해로 인한 극심한 식량난으로 배급제가 마비되고, 사회적인 이완현상을 보이고 있다. 또한 사회주의권 붕괴 이후 심각한 경제마비 상태에 빠져 있다. 현재 노동당과 국가기관은 이러한 사회적 이완현상과 경제위기를 극복할 능력이 없는 것으로 보인다. 이러한 상황에서 군은 유일한 사회통합의 중심자로서, 경제위기 극복의 주력부대로서 역할을 부여받고 있다. 군부중심의 위기관리체제가 유지되고 군사화경향이 강화되는 이유는 바로 이러한 대내외적인 포석을 깔고 있는 것이다.

다음으로 헌법개정의 주요한 특징은 유훈통치의 연장이다. 김일성 사후 계속된 유훈통치는 경제위기를 극복할 수 있는 적극적 정책 선택이 대안이 없는 상황에서 김정일의 교육지책이며, 계산된 전략인 것이었다.

가장 눈에 띄는 것은 국방위원회의 강화, 혁명원로 일선 후퇴, 전문 테크노크랫 전면 등장이다. 먼저 최고의 권력기관으로 떠오른 국방위원회는 구조개편 없이 새로운 인물들의 충원으로 마무리되었다. 위원장 김정일을 비롯하여 제1부위원장에는 조명록(군총정치국장), 부위원장에는 김일철(신임 인민무력상), 이용무 (전 총정치국장), 위원에는

19) 김연철, "북한, 김정일시대 개막," 『뉴스피플』, (서울신문사, 1998년 9월9일)참조.

20) 서동만, "「9·9 절」과 북한의 진로," 『동아일보』, (1998년 9월 10일)참조.

김영춘(군참모장), 연형묵(자강도당 비서), 이을설(호위총국장), 백학립(사회안전상), 전병호(당 군수담당비서), 김철만(국방위원) 등 10명이 선임되었다. 국방위원회 위원은 이번 인선 이전 5명에서 10으로 배가 늘어났다. 이는 과거 국방위원으로 활동 중 사망한 인물들을 당시에 충원하지 않은 결과이다.

여기서 눈길을 끄는 것은 단연 연형묵의 국방위원회 입성이다. 그는 남북고위급회담 당시 정무원 총리로서 남북기본합의서 탄생의 주역이기도 하다. 연형묵의 입성은 군수공장이 밀집되어 있는 자강도당 비서로서 ‘강계정신’을 북한 사회에 전파시키면서 경제회생을 위해 노력한 공로를 인정받은 것으로 보인다. 그러나 보다 주목을 끄는 것은 군사외적 부문까지 실질적으로 관장하는 국방위원회의 기능 강화가 그의 역할을 보다 크게 할 가능성이 크기 때문이다. 즉 국방위원들의 면면을 볼 때 국방분야 이외 분야의 전문가가 전무한 상태에서 국방위원회의 군사외적 기능은 주로 연형묵이 맡을 가능성이 커졌기 때문이다.

다음으로 대부분의 혁명원로들은 신설된 최고인민회의 상임위원회 부위원장, 명예부위원장 등으로 일선 퇴진했다. 전 최고인민회의 의장 양형섭은 부위원장으로, 전 부주석 이종욱, 박성철, 김영주와 전 국가검열위원장 전문섭 등은 명예부위원장으로 자리를 옮겼다. 개정헌법 제108조에 명예부위원장은 ‘최고인민회의 대의원 가운데 오랜 기간 국가건설사업에 참가하여 특출한 기여를 한 일꾼’이라는 조항이 시사하듯 원로예우 차원에서 신설한 것임을 알 수 있다. 이러한 원로들의 퇴장방식은 과거 중국의 ‘원로회의’²¹⁾와 비슷한 경우로 명실상부한 김정일 시대를 위한 불가피한 선택으로 보인다.

마지막으로 개정헌법에서 세대교체와 구조조정이 가장 명확하게 이루어진 곳이 바로 내각이다. 우선 전 정무원총리 대리 홍성남이 업무의 연속성을 위해 재발탁되었고, 약 10명 정도이던 부총리가 전 채취공업부장 조창덕, 전 기계공업부장 곽범기 등 2명으로 대폭 축소되었다. 약 40여 분야에 이르던 부서도 30개 정도로 통폐합되었고, 부서의 책임자들도 전문성과 실무능력을 고려해 발탁한 흔적이 뚜렷하며, 약 70% 정도가 새로운 인물로 교체되었다. 이같은 인선에서 볼 수 있듯이 전문테크노랫의 전면 등장은 북한이 새 내각의 역할을 현재의 경제문제를 해결하는 ‘위기극복 내각’으로서 역할을 규정할 것이라 할 수 있다.

21) 유광진, 김용현, 앞의 논문, p.201.

2. 경제적 변화내용

개정헌법 제 2장 경제부문은 ‘뒷밭 경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물과 그 밖의 합법적인 경리활동을 통해 얻은 수입도 개인소유에 속한다. 국가는 개인소유를 보호하며 그에 대한 상속권을 법적으로 보장한다’(제24조)고 규정하고 있다. 나진·선봉 경제특구에서의 합작운영 및 기업창설 운영 조항도 규정(제37조)하고 있다. 또 ‘공민은 거주 여행의 자유를 가진다’는 조항(제75조)도 추가되었다.

이러한 변화는 개인경영활동의 확대와 수입을 인정한 것이며, 개방지역에 대한 외자유치를 가속화하겠다는 의지표명이라 할 수 있다. 외화난 해결을 위해 외국자본투자유치 정책이 강화되고 수출기업의 확대와 보세가공 및 임가공사업의 확대 등 대외지향적 경제정책에 속도가 붙을 전망이다. 또 거주 여행의 자유를 허용한 것은 배급제의 붕괴로 인한 사회적 인구유동²²⁾을 사회적으로 공식화시킴과 동시에 사적인 경제활동의 영역을 확장시킬 수 있는 계기가 될 것으로 보인다.

한편 북한은 새헌법의 제정(1998. 9)과 함께 김일성 사후 ‘고난의 행군’으로 표현되던 ‘유훈통치’ 및 과도적 적응기를 마감하고, 김정일체제의 공식적 출범을 위한 체제결집 이념으로서 ‘주체적 사회주의 강성대국’을 제시해왔다. 북한 새헌법의 특징은 기존의 계획경제체제를 보완하고 개인 상업활동 범위의 확대 및 거주, 여행에 대한 규제 완화를 통해 비공식부문 경제의 확산을 제한된 범위내에서 제도적으로 수용하고 있다는 데 있다. 또한 그 동안 각종 경제관련 공식 문헌에서 이익 실현을 통한 경제정책의 효율성 보장이 필요하다는 점을 강조해 온 것은 과거 북한 경제체제의 경직성으로부터 진일보했던 것으로 평가할 수 있다.

북한이 1997년 [가격법] 제정에 이어 1999년 4월 제 10기 2차 최고 인민회의에서 [인민경제계획법]을 채택하고 1994년 김일성 사망이후 중단되었던 예결산 보고를 부활시킨 것은 계획경제 부문을 정비함으로써 경제운용체계를 정상화하려는 의도였던 것으로 보인다. [인민경제계획법]의 제정은 ‘과거로의 회귀’보다는 그 동안 계획경제부문이 마비됨에 따라 계획부문의 물자 등이 농민시장 등 비공식부문으로 지나치게 유출되는 혼란

22) 과거에는 여행이나 직장이동을 하고 싶어도 배급제 때문에 할 수 없었다. 배급제가 사회통제의 수단이었기 때문이다. 하지만 지금 북한에서는 식량난으로 인한 유동인구의 확산으로 여행에 대한 통제가 불가능해졌고, 노동자들은 공장에 출근하기보다는 개인장사에 열중하고 있다. 김연철, “체제전환기의 북한의 사회주의,” 한국사회과학연구소, 『동향과 전망』 (1997년 겨울호), p. 70.

상을 정비하려는 목적을 가지고 있었다.

최근의 경제관리 개혁조치와 연관시켜 본다면, 북한은 당초 계획기제를 정비함으로써 경제정상화를 시도했으나, 그 결과가 기대에 미치지 못하자 유연한 '현실 수용'의 정책을 채택하게 된 것으로 이해할 수 있다. 이는 김정일시대의 북한 경제정책이 현실적 실용성(정책의 비용-편익고려)을 의사결정 기준으로 받아들이기 시작했다는 점에서 고무적인 변화라고 볼 수 있다.

그러나 그 동안 북한의 경제관리 개선 조치들을 상당히 조심스러운 변화 양상을 보여왔다. 예를 들면, 비공식부문 경제의 확산 추세에 대해 1995년이래 매년 농민시장의 한시적 철폐 또는 각종 제한조치를 일시적으로 강화하는 모습을 보여주었다.²³⁾ 이와 같은 일시적 강화에도 불구하고, 북한당국은 비공식부문 경제에 대해 철저한 발본색원 조치를 지속적으로 취하지는 않았는데, 이는 비공식부문 경제의 경제난 완화 효과에 대해 어느 정도 인식하고 있었음을 보여준다. 북한은 1998년 새헌법에서 경제분야 32개 부서를 23개로 통폐합하고 지방인민위원회와 지방행정경제위원회를 통합하여 지방행정조직을 일원화함으로써 조직 운용의 효율성 제고를 강구하였다. 2001년 3월에는 악화된 재정을 호전시키기 위해 중앙 및 지방의 행정조직을 통해 지역별로 납부하던[지역별 예산수납체계]를 내각이 부문별로 직접 관장하는 현물납부 중심의 [부문별 예산수납체계]로 변화시킴으로써 지방의 자율권 확대와 물자수급의 효율성 제고를 도모하였다. 공장, 기업소 조직과 과년하여 2000년 1월에 일부 연합기업소를 해체하여 중앙관리하에 두었다가, 9월에는 다시 부분적으로 연합기업소를 재조직하고, 최근에는 총회사 제도를 도입을 시도하는 등, 1990년대의 경제난으로 인한 기관 이기주의를 척결하고 기업경영 효율성을 제고하고자 했다. 또한 2002년 2월경에는 공장, 기업소간 생산물 일부에 대해 직거래를 허용함으로써 생산기업의 자율성을 다소 확대하려는 움직임도 보여 주었다.

한편 1996년 이후 농업부문에서는 '분조'의 규모 축소와 함께 기준을 초과하는 생산물에 대한 생산단위의 자체 처분권 확대하는 등 인센티브구조의 개선을 추진해왔으나, 중국의 농업개혁과 같은 극적인 전환은 없었다. 대외 경제관계에 있어서는 국제사회의 지원 등의 실리를 추구하는 한편 수출 증대를 통해 외화를 획득하려는 정책의지를 표명해 왔다. 1998년 9월 새로 개정된 헌법에서는 대외무역주체에 사회협동단체를 포함함으로써 대외무역의 분권화(제2장 제 36조)했으며, 특수경제지대에서의 다양한 기업소유

23) 2000. 4 인민보안성은 농민시장 출입을 55세 이상 부녀자로 제한하는 「포고령」을 공포하였으며, 2001. 10 거래상품 제한, 인민보안성의 단속 강화, 상거래 유착관계 차단 등 농민시장 정리사업을 실시했다.

형태(외국인 100%투자기업 등)를 명문화(제2장 제 37조)함으로써 외국자본에 대해 보다 적극적 역할을 부여하고 있다.

북한은 비현실적 계획과 투자환경 미비 등 나진-선봉 지대 건설정책의 문제점에 대해서도 인식하고 있는 것으로 판단된다. 근래에 나진-선봉지역은 초기의 종합적 제조업 기지로부터 물류 중개기지 및 관광지역으로서의 기능을 강화하는 양상을 보여주고 있다. 그 동안 국제사회로부터의 경제지원 획득을 위한 북한의 외교적 노력은 어느 정도 성과를 거두었다고 볼 수 있으나, 결과적으로 식량과 에너지부문에 있어서 북한경제의 대외 의존도를 높이는 결과를 가져왔다고 평가할 수 있다.

이념적 측면에서 본다면, 비록 북한이 대내적으로는 체제의 '무오류성'을 강조해 왔으나, 근래에 김정일의 경제관리 지침과 북한의 경제관련 연구논문 등에서 사회주의 경제체제의 개선 필요성, 상품경제와 가격기능에 대한 긍정적 평가와 그 필요성에 대한 인식을 엿볼 수 있었던 것은 과거와는 다른 양상이며, 이는 시장거래 형태가 공식적으로 수용될 수 있는 가능성을 암시하고 있었다는 점에서 의미 있는 변화로 평가할 수 있다.

김정일이 2001년 10월 제시한 것으로 알려진 [경제관리 지침]이라는 문건에서도 북한이 조심스러운 경제관리 방식의 분권화 및 제한된 범위 내에서의 시장기제 활용을 지향하고 있음을 보여주고 있다.²⁴⁾

그러나 이와 같은 변화는 북한정권의 개혁 지향적 이니셔티브 하에 이루어지기보다는 북한경제의 상황적 변화에 의해 불가피하게 이루어지고 있다는 측면에서 '피동적인 변화'로 볼 수 있을 것이다. 또한 북한은 중국이나 베트남과는 달리 공식적으로 경제개혁, 개방노선을 공표하지는 않고 있으며, 정책 변화 역시 사회주의 체제의 강화를 위한 것이라는 점을 강조해왔다. 이는 김일성-김정일로 이어지는 세습적 정치권력이 가지는 제약요인과 정책변화 경험의 한계 등에 기인한 것으로서, 최근의 경제관리 개혁조치와 관련하여 대내적으로는 정책의 '지속성'을 강조하고, 대외적으로는 '변화'를 강조하는 이

24) 「경제관리 지침」에서 나타나고 있는 의미있는 변화는 ① 계획의 수립과 집행에 있어서 지방행정단위의 자율성과 권한 강화, ② 세부지표들을 도·시·군 자체실정에 맞게 계획화, ③ 계획을 기본으로 하면서 보충적으로 사회주의 물자료류시장을 조직·운영, ④ 생산물의 일정 %를 자재용 물자요구(기업소간의 직접거래)에 사용, ⑤ 가격·규격에 대한 국가의 재정원칙과 기준을 근거로 (해당단위가) 자체적으로 제정 생산·판매, ⑥ 가격일원화에 저촉되지 않으며, 수요에 맞게 품종도 늘리고 같은 상품이라도 여러 규격과 형태로 생산판매 해야 한다는 점을 강조하고 있는 것을 들 수 있다.

중적 태도로도 나타나고 있다.

북한의 경제관리 개혁조치는 1998년 북한 새 헌법 이후 가시화되기 시작한 김정일의 경제정책의 방향성 결정이라는 중요한 의미를 가지고 있으며, 그 동안 부분적으로 실험. 추진되던 경제관리 개선 노력의 종합적 구현이라는 측면에서 향후 북한체제의 향방을 가늠해 볼 수 있는 준거를 제공하고 있다.

1) 경제관리 개혁 조치의 주요 내용

가. 가격. 임금 대폭인상 및 식량. 생필품 배급제의 축소

북한은 경제관리 개혁 조치의 하나로 식량과 생필품의 국정가격을 농민시장가격 수준과 비슷한 평균 30배 정도 인상하여 책정하였다. 특히 쌀의 경우, 과거 배급제하에서 국가가 농민들로부터 kg당 8전에 수매하여 주민들에게 80전에 공급하였으나, 새로운 가격체계하에서는 kg당 40원에 수매하여 44원(550배 인상)에 판매하도록 하였다. 또한 옥수수의 경우에는 과거 kg당 50전에 수매, 6전에 공급하던 것을 20원(330배 인상)에 판매하게 되었다. 동시에 돼지고기 판매가격은 kg당 7원에서 180원으로 26배 인상되었으며, 계란은 개당 17전에서 8원으로 47배 인상되었고, 평양시내의 냉면 한 그릇 값은 5-10원에서 150-200원으로 상향조정되었다.²⁵⁾

주목할 만한 것은 일반적으로 전통적 사회주의 계획경제에서 매우 낮은 수준으로 책정되는 공공요금 역시 큰 폭으로 올랐다는 점인데, 버스. 지하철 요금은 10전에서 2원으로, 함북-새별-청진구간 철도요금은 10원에서 300원, 전기요금은 kWh당 3전에서 2.1원(70배)으로 현실화되었다. 또한 과거에는 집세, 전기, 수도요금을 합해 상징적인 요금을 일률적으로 징수해 왔으나, 조정 후 집세는 실제 거주 면적에 따라 차등 징수하게 되었다.

한편 임금의 경우, 노동자와 사무원 등 전 직종을 대상으로 20-25배 인상하고, ‘노동의 결과에 따른 배분’ 원칙아래 차등 폭을 확대하였다. 광산 등 중노동자는 이전의 200원-300원 수준으로부터 6,000원으로 25배정도 임금이 상승하였으며, 일반노동자의 급여는 110원으로부터 2,000원으로 18배 인상되었다. 심지어 이번의 임금 인상과 관련, 북한 국가계획위원회 국민경제종합계획국 최강 부국장은 “기업은 생산계획을 초과 달성한 직공에게는 보너스를 지급하되, 임무를 달성하지 못한 직공에게는 정액의 임금조차 보장하지 않는다”고 함, 임금 제도와 관련하여 평균주의가 철저히 변화했음을 강조하고 있다. 또한 부양자가 2명 이상인 직장이 없는 세대주에 대해서는 국가에서 월 200-300

25) 소개된 북한의 경제관리 개혁 조치 내용은 통일부 분석 자료와, 「조선신보」 등의 보도 내용을 종합한 것이다.

원 수준의 생계보조금을 지급하기로 했다.

이와 같은 가격-임금 구조의 개편에 따라 북한의 식량 및 생필품 배급제도 역시 축소되는 양상을 보이고 있다. 종래에 국가가 무상에 가까운 가격으로 배급하던 식량과 생필품을 새로운 정책하에서는 주민들이 식량 판매소와 국영상점에서 인상된 가격으로 직접 구매할 수 있게 되었다. 특히 지난 시기에 공급권으로 물건을 구매해 온 북한주민에게 있어서 화폐로 물건을 구매하게 된 경제개선 조치는 획기적인 것으로 받아들여지고 있다. 예를 들면, 과거에는 공급권으로 25원과 55원에 각각 구매하던 남자 와이셔츠와 지퍼 달린 셔츠는 새로운 제도하에서 현금 225원과 555원으로 구매할 수 있게 되었다.

북한의 가격-임금 인상 및 상대가격 구조의 조정은 ① 암시장의 창궐에 따른 공식부문 경제의 위축(물자유출, 노동자의 근무지 이탈, 계획경제의 혼란) 문제에 대해 적극적으로 대처하고, ② 생산의 기회비용적 개념을 적용한 가격을 책정함으로써 자원배분의 효율을 향상시키며, ③ 주민 소비생활의 화폐적 관리를 통해 소비선택권 및 공급 확대 및 인센티브 제공효과를 거두기 위한 정책 변화로 판단된다.

나.기업의 경영 자율권 확대 및 관리 개선

북한은 그 동안 ‘당간부’가 행사하던 주요 의사결정권한을 ‘지배인’에게 이양함으로써 정치적 판단에 의한 당의 간섭으로 인해 경영효율성이 저해되는 현상을 해소하고, 기업 운영의 전문성을 제고한다는 방침을 추진하고 있다. 또한 과거의 [독립채산제]에 명분상의 구호에 그치고, 실질적인 경영권한 부여와는 거리가 있었던 데 비해 이 번의 기업 자율권 확대조치는 임금과 상대가격 구조의 변화와 동시에 추진되고 있다는 점에서 좀 더 실질적인 의미를 가지고 있는 것으로 평가할 수 있다. 구체적으로 세부생산지표 및 일부 가격 및 제품 규격 제정 권한을 지방과 기업에 이양하고 있으며, 기업자체의 실정에 맞도록 현실적인 계획 수립을 지향하고 있다. 또한 상부 기관으로부터의 계획시달 없이도 기업간에 자율적 판단과 계약에 의한 원자재 거래를 허용하는 [물자교류 시장]을 부분적으로 운영함으로써, 기업의 자재 공급 원활화에 의한 채산성 및 생산효율 증대를 도모하고 있다.

한편 국가에 납부하던 기업의 감가상각금과 초과이익을 해당기업이 자체적 [채투자재원]으로 활용할 수 있도록 조치함으로써 기업의 재량권 및 인센티브 확대를 통한 생산성 향상을 강구하고 있다. 또한 공장.기업소의 관리조직을 정비하여 사무직을 축소하고, 잉여 인력을 생산부문에 투입하도록 했으며, 당.정 간부 및 사무원을 대상으로 매주 실시하던 의무적 [금요노동]을 폐지하는 등 행정명령에 의한 강제 노력동원제도를 축소하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이는 경영의 합리화와 함께 우회적으로나마 노동의

사상적 통제를 완화하고 있다는 점에서 경제적 동기부여를 중시하는 방향으로 북한의 기업관리 정책이 선회하고 있음을 보여주고 있다.

다.[개인 경작지] 확대와 실험적 개인 영농제 실시

북한은 그 동안 농업부문의 개혁에 대해서는 비교적 소극적인 입장을 취해왔으나, 최근 영농 인센티브 부여를 통한 농업생산 증대 방안을 강구하고 있는 것으로 알려지고 있다. 즉 종래에 개인이 임의로 개간·경작할 수 있는 토지(텃밭, 뚝배기밭)가 30평-50평으로부터 400평으로 확대되었으며, 함북 회령·무산 등 일부지역에서는 협동농장 토지를 개인에게 할당해 주어 경작토록 하는 개인 영농제도를 시험적으로 실시하고 있다. 이는 북한이 지속적으로 강조해 온 [국영농장화]의 필요성과는 상반되는 변화로서 북한이 경제상황 개선을 위해 현실적 필요성을 제도적으로 수용할 수 있다는 실용적 접근방법을 채택하고 있음을 보여주고 있다.

라.환율 현실화 및 관세 인상

북한은 사회주의 계획경제의 일반적인 특징이라고 볼 수 있는 화폐의 고평가 현상을 해소하기 위해 북한 원화의 현실적 환율을 반영하여 미화 1달러당 2.2원 수준으로부터 150원 수준으로 평가절하 하였다. 이는 그 동안 실질적으로 교환수단으로 사용되던 외화를 당국 관리하에 집중시킴으로써 북한의 수입능력을 제고하기 위한 방편으로 보이는데, 특히 가격-임금 인상에 따라 물자 공급능력 확보 여부가 새로운 정책의 정착에 결정적인 중요성을 가지게 됨에 따라 일종의 '외화예비'를 확보하고, 새로운 가격체계하에서 외자유치를 유도하며,

생산단위 및 무역회사의 수출 의욕을 제고하기 위한 것으로 판단된다.

이는 그 동안 실질적으로 북한 원화를 대체하는 양상을 보였던 외화에 대한 관리를 강화한다는 의미도 포함하고 있는데, 예를 들면, 평양 낙원 백화점 내의 모든 상품가격을 과거에는 미화가격으로 표시했으나, 새 조치 이후 모두 원화로 바꾸어 표기하고 있다. 또한 과거와는 달리 외국인도 외화상점 내에서도 소지한 북한 원화로 물건을 매입할 수 없고, 반드시 상점내 외화대환소를 거쳐 환전한 원화만을 사용해야 하며(환전영수증 확인), 다른 곳에서 바꾼 북한 원화는 수납을 거부하고 있다.²⁶⁾ 즉 각 외화상점은 자기 상점의 이익을 지키고 국가의 외화시장 정리정돈과 관리강화에 부응하기 위해 자

26) 이는 북한 외화상점이 아직 이윤보다 외화수입을 더욱 중시하고 있다는 점을 보여주고 있다.

기 상점내에 개설된 외화태환소에서 바꾼 원화만 사용하도록 규정하고 있다.

한편 환율의 현실화 및 외화관리 강화와 함께 북한은 수입물품에 대한 관세를 2배로 인상하였는데, 곡물과 원유 등 전략물자에 대해서는 무관세 정책을 유지하고, 직물과 비누, 신발 등 소비재에 대해 그동안 20%였던 관세율을 40%로 상향조정하였다. 이는 한편으로는 관세수입 증가를 도모하면서, 다른 한편 국내 물가 인상조치로 인한 수입 증대 효과를 상쇄함으로써 무역적자 폭이 지나치게 확대되지 않도록 하기 위한 조치로 판단된다.

第 3 節 金日成政權과의 差別性을 바탕으로 한 開放의 물꼬

김정일은 기본적으로 김일성과 아주 흡사한 대내외적 인식을 갖고 있으나 몇가지 측면에서 다소간의 차이점을 나타내고 있으며, 융통적 대외관계를 지향함으로써 개방의 물꼬를 트고있다.

그 차이점을 살펴보면, 김일성 부자는 기본적으로 반제·자주에 기초한 이데올로기적 인식 틀을 공통으로 견지하면서도, 김일성이 새로운 세계 질서에 대해서 보다 이념적인 편향을 보인 데 비해, 상대적으로 김정일은 현실주의적인 관점을 수용하여 실제 상의 국익 추구하고 명목상의 혁명 추구라는 이중적인 양상을 보여주었다. 즉, 사회주의 원칙을 엄격히 고수하고 내부 개혁을 추진하지 않은 채 '우리식 사회주의'의 유지·발전을 지향한다는 점에서 근본적으로는 동일하지만, 김정일은 각종 국제 기구와의 접촉을 증대하고 대외 무역과 자본주의 국가와의 경제 협력과 같은 경제 개방에 대해 김일성보다 더 호의적이라 하겠다.²⁷⁾

둘째, 김정일 시기는 외교정책에 실용주의적인 측면이 확대되고 있다. 김정일은 자본주의 진영의 기본 성격을 제국주의로 규정하면서도 미국을 직접 공격하는 비난은 삼가고 있다. 미국을 타도 대상인 적으로 규정하기보다는 북한이 당면할 문제들을 해결하기 위해 이용할 대상으로 인식하고 있다. 결과적으로, 유신통치 기간동안에 조차 북한은 미국과의 다양한 채널을 확보하여 대화 지속을 통한 유화적인 외교 관계를 보여주었다.

이처럼 김정일은 김일성의 유훈에 의존하면서도 미국·일본과의 관계 개선을 통한 경제 지원 및 외교 지평을 넓히는 데 주력하는 한편, 중국과 러시아와의 관계 재정립을

27) 신희선, "김정일시대의 대외 개방정책 촉진 및 억제요인," 『통일경제』, (1999년 6월), p. 72.

모색하여 대내외 정세 변화에 따른 다소 융통성 있는 정책을 추진하였다. 따라서 김정일 정권은 체제유지를 위해 이데올로기 위주의 자주성을 강조하면서도 보다 현실적응적이고 실리 추구적인 차원으로 대외정책을 조정하고 있다고 하겠다.



第 4 章 北韓 開放政策의 展開와 課題

第 1 節 北韓의 開放政策 展開

북한은 그 동안 경제위기를 탈출하기 위한 하나의 방편으로서 개혁·개방을 하였다. 지금 추진하고 있는 개방정책의 성공을 위하여 그간의 실패원인을 찾아볼 필요가 있다. 본 고에서는 개혁·개방정책 중에서도 정치체제의 개방을 뒤로하고 경제개방을 중심으로 쓰고자 한다. 그 이유는 북한이 정치체제의 변화나 개혁보다는 경제개혁·개방에 중심을 두고 있고 현 북한 정치체제의 유지를 기본으로 하고 있기 때문이다.

김정일 정권이 대외개방정책을 추구할 수 밖에 없었던 이유는 무엇보다도 김정일 정권의 안정성 확보와 자력갱생 경제체제의 한계에 부딪혔기 때문이라고 할 수 있을 것이다. 현 북한 정치체제의 유지를 기본으로 하고 있으면서도 정치적 요인과 경제적 요인, 국제환경의 변화와 같은 요인들의 작용은 김정일 정권에 있어 대외개방과 동시에 경제 분야에 수정을 피할 수 밖에 없는 불가피한 상황을 만들었다.

1) 정치적·정부적 요인

김정일 정권은 주민들을 결속하기 위해 안정적인 경제 구축과 체제의 정당성을 담보받는 것이 필요하다. 증가하고 있는 북한 주민의 탈북 현상을 보더라도 물질적인 기초가 빈약한 가운데 정치·사상적인 원리만을 강조하는 것에는 그 한계가 있다. 정식으로 당 총비서와 국방위원장에 재추대되어 최고의 권좌에 오른 김정일은 항일 빨치산 경력과 북한 정권 창건의 업적을 비롯해 절대적인 카리스마를 지녔던 김일성과 비교해 새로운 후계 수령으로서의 정통성을 확보할 필요가 있다. 현재 비교적 안정적인 김정일 정권이 향후 인민 경제 생활에 실질적인 성과를 거두지 못할 경우 불안정한 상황에 처할 가능성을 배제할 수 없다. 이에 김정일은 정권의 안정성을 위해 현재의 경제난을 극복하여 주민 생활을 향상시키는 것이 중요하다. 유훈 통치 기간 동안 김정일은 경제 문제를 당 정 엘리트에 위임하고 책임을 회피해왔고, 공식 출범 이후에도 권력 분산에 입각해 경제 문제를 내각에 위임했지만, 물질적인 유인없이 주민들의 무조건적인 충성을 유도해 낼 수는 없을 것이다.

결국 지금 형태의 구걸 외교로는 침체된 북한 경제에 대한 근본적인 해결이 될 수 없기

에 결국 대외개방을 선택해야 하는 것이다.²⁸⁾

둘째, 김정일은 외교적 고립을 극복해야만 국제적인 지원을 얻을 수 있다. 김정일은 대외적으로 정권의 국제적인 보장을 확보하는 차원에서 대미관계 개선에 상대적으로 적극적이다. 결과적으로 미국·일본 등 서방국과의 관계 개선이 어느 정도 이루어지고 개방으로 경제 문제가 다소 완화되었을 때 김정일은 확고한 대외적인 인정을 받을 수 있을 것이다. 현재 북한은 서방국가관계 확대를 중요한 외교 목표로 삼고 이를 달성하기 위해서 과거와 같은 이데올로기 편중의 경직된 대외 정책은 지양하고 있다. 따라서 김정일체제는 정권 유지를 위해 서방을 비롯한 국제 사회와 정경 분리 원칙에 입각한 실용적인 개방 정책을 계속 전개해나갈 수밖에 없을 것이다.

셋째, 북한 사회주의 혁명 1세대의 자연도태가 진행되고 있어 유혼 통치 기간 동안 한반도의 적화 통일을 목적으로 평생을 살아온 혁명 1세대들이 거의 정치 일선에서 퇴진하였다. 또한 정치적 경험보다는 경제분야의 전문적인 지식과 경험을 갖고 있는 전문 엘리트인 기술 관료들이 점차적으로 전면에 부상하고 있다. 북한은 체제를 강화시켜 나갈 정치 엘리트와 더불어 동시에 체제를 관리해나갈 전문 지식과 경험을 지닌 전문 기술 엘리트의 필요로 하게 됨에 따라 국가 경제 건설 과정에서 경제·과학·기술 및 외교분야의 전문 엘리트가 권력의 상층부에 등장하여 정책 결정 과정에 관계하게 되었다. 90년대 들어 인민경제대학이나 김일성대학 출신 가운데 상당수가 해외로 파견되었고, 이들 가운데 절반 이상이 북한에 돌아와 무역 회사의 실무를 담당하는 자리를 차지하게 되었다. 이는 기존 권력 구조에 당장의 커다란 변동을 가져오지는 않겠지만 혁명 1세대가 사망한 후 공석이 된 자리를 기술 관료들이 메움으로써 점진적으로 개방추진 세력이 관료 조직을 이끌어갈 수 있음을 시사하고 있다.

넷째, 북한 권력 엘리트내 경제 관료들의 정세 인식이다. 자력갱생의 경제 운영이 한계에 봉착했다는 인식이 전문 관료들 사이에 공감대를 형성하고 있다. 그들은 중앙 집권적 계획경제체제를 고수하면서도 내부 개혁조치로 기업이나 공장의 독립채산제의 강화, 지방예산제도의 채택 등 경제 관리 면에서 부분적인 변화를 시도하였다. 특히 외부의 정보를 접하는 고위 간부들, 해외 유학생, 대외경제분야의 관료, 언론 기관의 중견급 관리들의 현실 인식은 개방의 필요성을 인정하고 있기에, 과거 이념 지향적 성격에서 실용주의적인 체제로 이끌 견인차 역할을 담당 할 수 있을 것이다.

28) 신희선, 앞의 논문, p. 74~78.

2)경제적 요인

무엇보다도 현재 북한체제를 뒤흔들고 있는 것은 열악할 경제 사정이다. 북한은 90년대 들어 지속적인 마이너스 경제 성장을 기록하였다. 북한 자체의 역량으로는 지금의 경제난을 극복할 능력이 없으며 대외 개방의 확대외에는 다른 해법이 없음을 보여주고 있다. 북한은 그동안 폐쇄적인 자력갱생의 발전 전략을 채택해 제한된 해외 시장과 사회주의권과의 역내 무역에 치중하였다. 이는 결국 북한 상품의 경쟁력 부족과 구사회주의권 중심의 대외 경제 관계를 대체할 수 있는 새로운 시장을 확보하지 못해 수출액의 지속적인 감소를 가져왔다. 북한의 경제 위기가 민족 자립 경제 건설에서 비롯된 구조적인 문제에서 파생된 것이라고 할때, 경제 회생을 위해 대외개방정책의 추진은 불가피한 것이다.

둘째, 북한이 이제까지 취해온 중공업 우선 정책의 오류이다. 중공업우선 정책과 국방·경제의 병진 노선은 산업 부문간의 불균형을 심화시켜 소비재를 생산하는 경공업 분야의 발전을 지연시켰다. 즉, 한정된 자원이 군수 산업 위주의 중공업 부문에 편중 배분됨으로써, 주민 생활의 질과 관련된 민생 부문의 경제 발전은 상당히 지체되었다. 북한이 '경공업 혁명'과 '농업의 해'를 지정하였음에도, 근본적으로 중공업 분야가 경공업 및 농업과의 연계성이 부족하여 낙후된 인민생활이라는 결과를 가져왔다. 이제 북한은 경제가 질적·양적인 측면에서 균형있게 성장하고 발전하기 위해서는 서구의 선진 기술과 자본을 도입하는 적극적인 개방정책이 필요하다.

셋째, 북한은 경제가 정치에 예속되어 있어 정치적인 이익이 보장되는 대외 경제 협력과 관계 개선만을 모색해왔다. 예컨대, 북미간의 핵문제 해결도 북한의 정치적 안정을 최대한 보장하면서 동시에 경제적 이득도 취할 수 있었기에 가능하였다. 그 동안 북한은 합영법과 나진·선봉자유경제무역지대를 설치하면서도 체제 불안 때문에 시장 경제 원리에 입각한 경제 개혁 조치를 취하지 않았다. 따라서 북한은 정권의 안정성을 담보할 수 있다면 서구 자본과 기술을 도입하고 경제관리체계를 개혁하는 개방 정책을 추진할 것이다.

3)국제 환경적 요인

북한의 대외 개방 정책은 국제적인 흐름과 깊은 상관 관계 속에서 결정되었다. 북한을 둘러싼 국제 환경의 변화와 북한체제에 미치는 영향을 고려하면서 자신의 국가 이익을 확보하고자 정책의 전략적 목표와 수단들을 대외 환경에 적응해나가는 탄력성마저 보여주었다.

무엇보다도 북한 개방 정책에 큰 영향을 미치고 있는 요소로 초국가 행위자를 지적할 수 있다. 90년대에 들어 유엔개발계획(UNDP), 한반도에너지개발기구(KEDO)와 같은 초국가적 행위자가 북한의 개혁·개방에 미치고 있는 영향력은 상당하다. UNDP를 중심으로 전개되는 양상은 북한의 경제 정책 상의 변화이며 KEDO와의 관계는 안보 정책상의 중대한 변화로서, 두 사안의 공통점은 초국가적 기구와 프로젝트들이 북한의 대외정책의 변화에 심대한 영향을 미치고 있다는 사실이다. 북한은 남북한 UN 동시 가입을 계기로 국제통화기금(IMF)이나 세계은행(IBRD), 그리고 아시아개발은행(ADB)등과 같은 국제 금융 기구의 회원으로 가입할 것을 기대하고 있다. 또한 초청 외교를 통해 세계식량계획(WFP), 유엔인도지원국(UNDHA), 세계무역센터협회(WTCA), 국제아동기금(UNICEF), 석유수출국기구(OPEC) 및 일본농업기술자대표단 등 국제기구 및 각국 단체를 불러들여 식량 원조 및 기술지원, 차관·원조 도입 등을 협의하였다. 이처럼 국제기구 및 국제적 컨소시엄과 같은 다자적인 외부 행위자들과 북한의 관계가 확대되면서 대외 개방은 가속화될 것이다.

둘째, 탈냉전시대가 되면서 미국 중심의 세계 정세가 북한의 개방에 큰 영향을 미치고 있다. 냉전 시기 북한은 그들의 안보를 중국과 구소련에 상당 부분 위탁해왔으며, 미국을 한반도 분단의 원흉으로 지목하고 반미 이데올로기를 대내외적으로 강조해왔다. 그러나 사회주의권의 붕괴로 인해 그들의 체제 안보를 위탁할 후견국이 사라지면서, 북한은 대미 관계 개선과 대일 수교 교섭의 재개를 통해 생존을 모색하고자 핵카드를 이용하고 있으며, 이데올로기가 아니라 경제적 이익을 중심으로 변화되고 있다. 현재 북한으로서는 미국 및 일본 등과의 적대 관계를 해소하고 경제난의 해법을 찾는 것이 중요하고 긴급한 과제이다. 역설적으로 탈냉전이라는 대외적 조건은 북한이 미국과 일본 등 서방 세계와의 접촉을 확대하는 데 유리한 조건을 마련해주고 있다.

셋째, 시장경제체제와 정치적 다원주의 양상은 이제 한반도를 둘러싼 동북아 4강구도를 경제적 이익에 따라 재편하고 있다. 특히 북한 대외 무역의 50% 이상을 차지할 정도로 긴밀했던 구소련과의 경제 관계가 와해된 대외 환경의 변화와, 사회주의 혈맹인 중국의 과감한 시장경제 도입으로 인한 괄목할만한 성장은 북한에게 개방정책으로의 유인 요인을 제공하고 있다. 주변 4강의 관계가 시장 원리에 의해 지배되고 있기에 북한도 현재와 같은 폐쇄적인 체제를 바꾸지 않고는 근본적으로 문제를 해결할 방법이 없다는 점이다. 이렇듯 대외적인 국제경제 환경 변수가 정책 결정의 상위로 떠오르고 있는 움직임과 북한 개방 정책을 유도·지원하는 주변국들의 협력은 북한의 갑작스런 붕괴를 막고자 어떤 형태로든 대외 개방 정책을 추진하기 위해 개입하고 있다.²⁹⁾

第 2 節 北韓 改革 · 開放政策의 變化과정과 限界

그 동안 북한의 개혁 · 개방정책은 크게 서방과의 무역을 확대해나가던 70년대 초반, 80년대의 합영업, 90년대의 나진 · 선봉 자유경제무역지대를 설치한 세 시기로 나누어볼 수 있다.

먼저 70년대는 중앙계획 경제의 골간을 유지한 채 계획경제의 초과달성을 위한 생산성 향상이 주된 목적으로 하고 있었기 때문에 단기간 내의 외화획득은 물론 선진기술의 도입과 설비의 도입이 실패로 돌아갔다. 특히 오일쇼크, 북한 수출 원자재 가격의 하락, 설비 차관으로 서방에서 들어온 외채의 누적은 서방 국가들과의 협력 관계를 맺는데 큰 걸림돌이 되었다.

80년대 북한은 합영법으로 투자유치형 개방을 채택한다. 그러나 1990년 6월까지 북한의 외국 기업 유치 실적이 66, 외국투자액은 1억 5천만 달러에 불과하여 경제성장을 이루는데는 실패했다. 서방기업을 유치하여 자본과 기술상의 애로를 타개하려 했던 애초의 의도가 실패한 데는 ① 외국과의 합작이 체제 존속에 미칠 여과를 우려하여 적극적이지 못하였으며, ② 열악한 투자 환경으로 시장으로서의 매력이 없었고, ③ 국제 경제적 관행을 무시하는 북한의 비개방적 태도와 70년대의 외채 지불 불이행으로, 서방 국가의 불신이 지속되고 있었던 점들이 지적되고 있다.³⁰⁾ 특히 이 외에도 1980년대의 국제정세와 한반도의 긴장고조는 외국의 기업인들이 안심하고 투자할 수 있는 여건이 구비되지 못하였기 때문에 실패할 수 밖에 없는 원인으로 작용하였다. 가장 큰 원인은 합영법을 추진하면서 운영기술의 부족과 내부적인 변화없이 외부의 투자만을 기대하였다는 점에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 북한은 130개의 합작기업을 설립했는데 그중 40개의 기업은 중국과의 합작 기업이 있다. 북한은 자본주의 경제체제의 기업운영에 익숙하지 못하였고 또 이윤을 추구하는 방법도 서툴렀기 때문에 합작기업의 성과는 별로 없었다. 북한은 또 자본주의 경제체제의 계약체제를 이해하지 못하고 금융제도에도 익숙하지 못하였기 때문에 외국과의 교역과 투자유치에 실패하였던 것이다. 이 모든 문제는 사회주의 경제체제에서 비롯되었으며 장기간 고립되어 있었기 때문에 생기는 장해요소인 것이다. 무엇보다 중요한 것은 북한은 정부가 수립된 후 소련과 동구권의 우방국가

29) 신희선, 앞의논문, p. 78

30) 서재진 외, 「사회주의체제 개혁 개방사례 비교연구」, 민족통일연구원, 1993. pp. 528 ~ 534

로부터 경제원조를 받아왔기 때문에 북한의 경제는 종속경제로 후진성을 유지할 수밖에 다른 길이 없었다는 것이다.

91년도에는 낙후된 기술 및 설비, 에너지·수송 문제, 외화부족 등으로 침체에 빠진 상황에서 탈출하기 위하여 나진·선봉자유경제무역지대를 설치하기로 하였다. 나진선봉 개발계획은 1993년부터 2010년까지 3단계로 나눠 단계적으로 개발해 가는 계획이었다. 제 1단계(1993~95)에서는 국제화물 중계기지로 육성하기 위한 인프라 시설 정비, 제 2 단계 (1996~2000)에서는 수출주도형 제조업에 외국인 투자를 적극적으로 유치하는 것이다. 제 3단계 (2001~2010)에서는 중계무역, 수출가공, 금융을 종합적으로 수행하는 국제교류의 거점으로 육성하겠다는 것이다.³¹⁾

북한은 외국인 기업이 북한의 기업과 협작을 할 수 있는 조치와 여러 가지 법률도 제정했다. 그러나 제 1단계의 인프라 건설의 부진을 차질이 생겼으며 제 1단계의 종결을 1995년에서 2000년까지 연장했다. 북한은 1993년부터 각종 포럼을 개최하고 외국인의 투자를 유치하는데 총력을 다했다. 1993년에는 경제구역을 서로 승격하여 중앙정부에서 직접 관할할 수 있게 하였다.

1996년 9월 13 ~ 15일에 개최한 나진·선봉 국제투자 및 기업포럼에 의하면 북한정부는 외국의 기업과 투자합의한 건은 8억4천만달러에 불과했다는 것이다. 그것은 병원의 건설과 모터 싸이클 공장을 설립하는 프로젝트를 포함하여 6개 프로젝트 2억7천만달러, 시멘트 브록 공장을 포함하는 10개 프로젝트 5억7천만달러를 합의했다는 것이다. 그러나 6년이 지난 후에도 외국자본유치는 거의 이루어지지 못하였다. 그 반면에 들어온 외국자본도 하나 둘 빠져나가기 시작한 것이 나진·선봉 개발의 실패였다.

나진·선봉에 자유경제무역지대를 개발하는 사업이 실패한 원인을 분석해 보면 북한이 당면하고 있는 개방과 개혁정책의 문제점을 이해할 수 있는 것이다. 경제개발의 기본요소인 사회간접시설이 형성되어 있지 않았기 때문에 실패한 것이다. 나선지역의 인프라, 도로, 통신, 전력등의 부족 등이다. 그러나 근본적인 문제는 북한의 정치경제체제이다. 사회주의 경제 체제의 개혁과 개방이 없이는 경제개혁과 개방은 불가능한 것이다. 북한은 사회주의 계획경제를 시장경제로 전환시키는 묘법을 배우지 않으면 개혁과 개방은 하나의 구호에 불과하고 근본적인 구조조정 없이는 개혁과 개방은 실패한다는 것이다.³²⁾

31) 서재진 , 앞의 논문, p.542

32) 김일평, “북한의 개혁·개방과 한반도 평화의 상관관계,” 『통일문제연구』, 제 35호 (2001년 5월)

第 3 節 신의주 특구의 開發의 意味와 方向

북한은 나진·선봉지역의 실패를 만회하기 위하여 신의주특별행정구를 선포하고 나섰다. 이는 경제관리개선조치가 단순한 개선이 아니라 개혁의 의미를 지니고 있음을 증명하듯이 외국자본의 유입과 그것을 통한 시장경제의 실험을 위해 관련법안을 내놓은 것이었다.

이 같은 특별행정구가 탄생하게 된 것은 북한의 경제적 어려움이 98년을 기점으로 점차 안정화되었으나 강성대국 건설을 모색하기에는 여전히 어려움을 가지고 있었고, 예산증가율이 연간 3%에 그쳐 경제회복을 표방한 김정일의 정책에 개선이 요구되었기 때문이다. 특히 2000년 김정일 위원장이 상해방문 당시 받은 충격으로 “새로운 관점과 높이에서 문제를 풀어나갈 것”³³⁾을 요청하는 등 신사고를 강조하고, 공장 기업소의 경영구조 개선을 위한 경영개혁 조치를 취한 바가 있었다. 북한은 2002년 7월 1일 경제관리개선 조치를 취한지 세 달도 안돼 “신의주 경제특별행정구 기본법”을 채택함으로써 경제회복을 위한 본격적인 행보에 나서고 있다. 북한이 이러한 기본법을 제정한 핵심이 유종의 하나는 외자유치 때문인데, 경제관리개선조치가 가격과 임금 상승을 포함하고 있기 때문에 공급능력 증대를 필요로 하며, 이는 외국자본 유입으로만 해결할 수 있기 때문이었다.

한편 북한이 개혁을 본격화하는 경우에도 많은 사람들이 생각하는 것처럼 중국식 모델을 그대로 따라가지는 않을 것으로 보인다. 경제개혁을 사회주의의 패배라고 생각하고 중국식 개혁의 문제점을 시장경제의 병폐로 해석하고 있는 북한으로서는 나름대로 논리를 세워 독특한 방식으로 개혁을 추진할 가능성이 높아보인다. 따라서 우리가 개혁의 방향을 정확하게 예측하기는 어려울 것으로 보이나 개혁의 내용과 본질은 현행 계획경제체제에 시장경제적 요소를 접목하는 형태가 될 것은 확실하다. 결국 북한의 금번 경제조치는 내부적으로 퇴장(hoarding)되어 있는 자본을 공식부문으로 동원하는 한편 노동 인센티브를 강화하여 노동력의 추가적인 동원효과를 얻고자 하는 것이 1차목적이라고 할 수 있겠다. 또한 근본적으로는 외국자본의 도입과 중국과의 교역증대를 통한 공급물자의 확보를 위한 조달창구로서 중국과 접경지역인 신의주 지역을 선정한 것이라고 할 수 있다.

이번 조치는 한마디로 계획경제시스템의 정상화를 최종목적으로 하고 있으며, 중간과정에 제한적으로 시장경제를 도입하면서 ‘경제체제 내의 체질개선’을 통해 계획경제의

33) 『연합뉴스』, 2001년 1월 23일.

비효율성을 제거하는 데 역점을 두고 있다. 이는 사회주의 개혁과정에서 시장경제와 계획경제가 병행 가능하다는 배경도 있는 만큼 논리적으로 타당성이 있는 전략이라고 할 수 있겠다. 특히 단순히 외국 투자 유치를 위한 경제특구의 성격보다는 국제금융, 무역, 상업, 공업, 관광을 중심으로 외국인들이 자유롭게 경제활동을 할 수 있는 시장 경제 시범지역의 성격을 갖고 있다는 점에서 매우 혁신적 조치로 보여진다.

이러한 개방조치가 실제로 운용되면 신의주 지역은 시장경제 질서가 적용되는 자유무역도시로 개발되면서 외국투자의 증대에 기여하게 되고 북한의 개혁과 개방정책을 추진하는데 큰 영향을 미치게 될 것이다.

신의주는 중국의 단둥 접경에 위치하고 있는 국경도시로서 북한 최대의 경공업 도시이다. 신의주는 평양-베이징 국제열차가 정기적으로 통과하는 교통의 요지로서 그 동안 중국과의 교역의 중심으로서 역할을 해왔다. 최근에는 북한 경제의 침체로 인해 교역의 규모도 줄어들어 소위 국경무역의 형태인 변강무역으로 체면을 유지하고 있는 실정이었으나 개혁조치를 취한 후에는 북한 국영상점 등의 물자조달 창구로서 중국과의 교역이 크게 증가하고 있는 실정이다. 신의주는 이러한 유리한 지역적 교통여건으로 인해 90년대 초반부터 경제특구 대상 최우선 지역으로 관심을 모아왔다. 신의주는 특별행정구로 지정되어 중국과의 자유무역이 허용될 뿐만 아니라 경의선의 복원으로 남한과의 연계가 이루어져 임가공 교역이 활성화되면 앞으로 남·북·중을 잇는 동북아의 물류 중심지로 부상하여 북한의 홍콩으로 발전 될 수 있을 것이다.

<도 1>

북한의 경제특구 현황



특히 이번 신의주 특별행정구 지정은 그동안 전문가들 사이에 논란이 되어온 개혁 성공을 위한 북한의 복안이 무엇인가에 대해 그 해답을 준 것으로 볼 수가 있다. 북한의 개혁이 성공하기 위해서는 공급물자의 조기 확보와 외국투자의 도입이 절대적으로 필요한데 이에 대한 북한의 해결방안에 대해 그동안 논란이 많았다. 최근 북한의 움직임을 보면 부족한 공급물자는 중국과의 교역 활성화를 통해 확보하고 필요한 외자도입은 특구 조성으로 북 일간의 수교를 통해서 해결하려는 북한의 의도가 나타나고 있다. 평양에서 이루어진 북일 정상회담 그리고 신의주 특별행정구 지정도 이런 구상 하에 이루어진 것 같다. 즉 개혁의 성공을 위해 북한은 예상을 뛰어넘는 대담한 수준의 개방조치를 추진하기 시작한 것이다. 이런 노력이 성공하는 경우 북한은 본격적인 개혁과 개방의 길로 나서게 될 것이다.

그러면 ‘신의주 특구 기본법’의 내용과 특징을 자세히 알아보고 성공을 위해서는 어떤 과제를 해결해야 하는지 살펴보도록 하겠다.

1. 신의주 특구 기본법

조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 정령에 따라 신의주특별행정구가 새로 나왔다. 공화국최고인민회의 상임위원회는 주체91(2002)년 9월 12일 신의주특별행정구 기본법을 채택하였다. 신의주특별행정구 기본법은 제1장 정치, 제2장 경제, 제3장 문화, 제4장 주민의 기본권리와 의무, 제5장 기구, 제6장 구장, 구기에 총 101조로 구성되었다.³⁴⁾

가. 독자적인 법적·행정적 체계

법에 의하면 신의주특별행정구는 조선민주주의인민공화국 주권이 행사되는 특수행정 단위이며 국가는 행정구를 중앙에 직할시킨다. 국가는 신의주특별행정구에 입법권, 행정권, 사법권을 부여하며 행정구의 법률제도를 50년간 변화시키지 않는다. 입법권·행정권·사법권은 별도로 부여받는 대신 외교와 국방권은 국가가 갖는다고 되어있다. 따라서 필요에 따라 군사인원을 주둔시켜 사회질서 유지와 재해구조 업무를 할 수 있으며 전쟁이나 무장반란 등의 발생시 신의주 특구에 비상사태를 선포할 수 있도록 규정했다.

신의주 특구의 입법기관은 “입법회의”이며 의원수는 15명으로 했다. 입법회의 의원은 일반·평등·직접·비밀선거를 원칙으로 한다고 규정하고 현행법을 제외하고 입법회의 승인없이 구속이나 체포할 수 없는 면책특권까지 규정했다. 임기는 5년으로 하고 법규 제정이나 수정·보충·폐지하는 권한을 갖고 장관 제의에 구재판소 소장 임명권을 갖도록 했다.

장관에 대한 권한도 자세히 명시했는데 입법회의 결정과 행정부 지시를 공포하며 명령을 낸다. 또 행정부 성원의 임명권, 구검찰소 소장 임명권 등을 갖게 했다. 특히 입법회의가 내린 결정에 대해 두 차례 “거부권”을 행사할 수 있도록 보장한 것도 눈에 띈다. 그러나 장관의 임기는 명시하지 않고 있어 이는 언제든지 해임권을 행사할 수 있음을 강조한 조치로 보인다. 이외신의주 특구는 북한 국장과 국기 사용외에 별도의 구장과 구기를 사용할 수 있도록 했다.

나. 시장경제질서의 도입과 개인소유권 인정

기본법에서 북한은 특구에 토지개발과 이용, 관리권한을 부여하고 개인소유권을 인정하면서 상속권을 보장하고 자체적 화폐금융시책을 실시하도록 하였다. 토지임대기간은

34) 『조선신보』, 2002년 9월 25일.

2052년 12월 31일까지로서 국가는 행정구에서 투자자들의 투자를 장려하며 기업에 유리한 투자환경과 경제활동조건을 보장하도록 한다.

이 법에서는 개인의 재산을 환수할 때 그 가치를 보상토록 해 투자자 보호조치와 함께 개인소유권을 인정한다는 점에서 큰 변화를 보이고 있으며, 특구내 직업선택의 자유를 보장하고 외국인력 도입을 허용하여 노동시장에서 자유롭게 노동력을 확보할 수 있도록 하였다. 특히 노동연한을 16세 이상으로 하고 유급휴가와 사회보장제, 의료보험제도 등 기본적인 노동권을 보장하도록 하고 있다.

세금과 관세제도에서도 특혜적인 조치를 취하도록 하고 있는데, 소득세율과 관세율을 신의주 특구가 정하도록 되어 있으며, 독자적인 예산편성 및 집행을 할 수 있도록 하고 있다.

다.언론의 자유보장과 창작활동의 자유 보장

문화예술활동 분야에서는 신문·잡지 같은 정기간행물을 발행 할 수 있으며, 체신·방송망도 자체적으로 운영할 수 있도록 하고 있다. 또한 상업성이 있는 다양한 창작활동도 가능하게 되어 자본주의 국가들과의 문화교류도 가능하게 되었다.

그러나 나라의 통일과 단결에 저해를 주는 문화예술 활동을 금한다는 제한을 두어 북한 체제에 부정적인 영향을 줄 수 있는 창작활동에 대해서는 규제를 할 수 있게 하여 자유로운 창작활동에 제약요인으로 작용할 것으로 보인다. 또한 주민들에게 영향력이 있는 큰 신문방송 등 언론에 대해서는 주민들의 건전한 사회의식과 사회질서를 해치는 행위를 금지한다는 단서조항이 있어 아직은 제한된 범위에서 언론자유가 부여된 것으로 보여 언론과 창작활동의 자유보장이라는 대목에서 무색하게 보인다.

라.주민의 기본권 보장

특별구에서는 언론, 출판, 집회, 시위, 파업, 결사의 자유외에도 종교와 서신비밀보장까지 규정했다. 또한 주민들에게는 우선적으로 취학전 1년을 포함한 11년제 의무교육이 실시되고, 직업선택, 결혼의 자유가 주어지며 노동에 따른 보수를 받을 수 있다. 노약자는 사회보험과 사회보장제도에 의한 지원을 받으며 남녀평등권이 보장되고 산전·산후 휴가제로 산모가 특별히 보호받도록 했다. 성별, 국적별, 민족별, 인종별, 언어, 재산과 지식정도, 정견, 신앙에 따라 주민은 차별 당하지 않으며 주민권을 가지지 못한 다른 나라 사람은 주민과 같은 권리와 의무를 지닌다.

조선민주주의인민공화국의 다른 지역, 다른 나라로 이주하거나 이행하는 질서는 신의

주특별행정구가 정한다.

그러나 외국의 정치조직의 활동을 금지하며, 문화예술활동에 관한 부분에서는 체제에 부정적 영향을 줄 수 있는 활동에 대해서 규제하겠다고 하여 남한으로부터의 정치적 영향을 배제하기 위한 조치로 볼 수 있다.

第 4 節 金剛山 觀光지구법과 개성특구의 意味와 方向

북한은 신의주 특구 지정에 이어 금강산 관광지구법과 개성공단 특구를 발표하면서 개방정책에 박차를 가했다. 금강산 관광지구법과 개성특구는 신의주 특구와는 차이점을 가지며, 투자유치를 위한 적극성을 담고 있다.³⁵⁾

1. 금강산 관광지구법

북한은 11월 25일 금강산지역을 '관광지구'로 지정하고 '금강산 관광지구법'을 발표했다. 최고 인민회의 상임위원회를 통과한 '금강산 관광지구법'은 투자유치 의지, 주 개발자인 현대아산에 대한 배려, 환경보호 의지 등이 눈에 띄는 대목이다.

가. 투자유치 의지

북한은 금강산 관광지구법 제 8조에서 개발자에 대한 비과세 원칙을 분명히 하고 이 지역에서 외화의 자유로운 반출입을 허용하고 있다. 여기에서 금강산 현지 '관광지구 관리기관'의 구성에 있어 '개발업자가 추천하는 성원'을 포함시킨 것도 사업시행과정에서 투자자의 불만을 최소화할 수 있는 창구로서의 역할을 부여한 것으로 볼 수 있다. 특히 '남측 및 해외동포, 외국인 등 관광객은 단독 또는 집체적으로 자동차 같은 유전기재를 이용하거나 걸어서 자유롭게 관광할 수 있다'고 정해진 지역내에서의 자유관광을 허용하고 이 지역의 관광업 시행가능대상으로 '남측 및 해외동포, 다른 나라의 법인·개인·경제조직'을 명문화한 것은 관광상품의 매력성을 높여 해외자본을 투자하기 위한 조치로 풀이된다.

35) 「연합뉴스」, 2002년 11월 25일.

나.현대아산에 대한 배려

북한은 이 법의 부칙에서 ‘금강산 관광지구와 관련하여 북남 사이에 맺은 합의서의 내용은 이 법과 같은 효력을 가진다’고 해 지난 98년부터 현대아산과 맺은 다양한 합의의 유효성을 재확인했다. 특히 제21조에서 ‘소프트웨어 산업 같은 공해가 없는 첨단 과학기술부문의 투자도 관광지구에 할 수 있다’고 규정한 것은 통천지구를 공단화하려는 현대아산의 입장을 반영한 것으로 보인다.

다.환경보호 의지

금강산 관광지구법 1조에서는 이 법의 성격을 ‘관광지구의 개발과 관리운영에서 제도와 질서를 엄격히 세워 금강산의 자연생태관광을 발전시키는데 이바지한다’고 규정했다. 또 개발업자에게 오염물질의 배출기준, 소음, 진동기준과 같은 환경보호기준을 보장해야 한다는 기준을 부여했고 관광지구 관리기관에게는 ‘여러가지 버림물을 관광과 환경보호에 지장이 없도록 정화하거나 처리해야한다’고 강조했다.

2.개성특구



개성공단지역은 특별경제특구로 지정됨으로써 선전지구처럼 상당한 수준의 자치 행정권을 보장받는다. 입법,사법권 보장은 유동적이지만 기업활동과 관련된 분쟁조정 등 제한된 영역은 공단측이 가질것으로 보인다. 투자자자산에 대한 국유화와 수용을 금지하고 있는 투자보장협정과 이중과세 방지협정 등 이른바 4대 경험합의서가 발효되면 국제적 투자기준을 충족시킬 수 있다는 구상이다.³⁶⁾

지리적으로 평양보다 서울에 가까운 개성특구는 경제활동의 자유와 투자재산을 보장해주고 출입증명서를 통한 자유로운 왕래를 허용해줌으로써 남한기업유치에 적극적이다. 또한 남측 인사가 공단 관리책임자로 참여할 수 있는 길도 열어놓았다. 개성특구는 공업지구관리기관이 발급한 출입증명서를 갖고 지정된 통로로 사증없이 출입할 수 있도록 하고 분쟁이 생길 경우 우선 상호간 협의의 방법으로 해결하되 이 방법으로 해결되지 않을 경우 남북사이에 합의한 상사분쟁절차 또는 재판 절차로 해결토록 했다.

36) 『머니투데이』, 2002년 11월 27일.

第 5 節 새로운 經濟특구의 成功을 위한 北韓의 課題

신의주 특구는 북한 지도부의 경제개혁의지를 보였주었다는 점에서 의미가 있으며, 일단 외국 투자자들의 관심을 모으는데는 성공한 것 같다. 그러나 새로운 경제특구가 단시간에 이루어질 수는 없으며 성공여부도 장담할 수는 없다. 왜냐하면 북미관계가 긴장 상황에 있고 북한체제의 안정성에 대한 대외적인 의구심도 높기 때문이다. 특히 핵무기 개발 시인 이후 금강산관광지구와 개성공단특구가 연이어 발표되었지만, 경직되어 있는 북-미관계로 인하여 그 성공여부는 미지수이다. 새로운 경제특구가 성공하기 위해서는 다음의 조건들이 충족되어야 한다.

첫째, 특구 가동을 가능케 할 도로, 통신, 항만 등의 인프라를 신속하게 구축해야 한다. 경제특구를 가능할 가장 기본적인 요건은 사회간접시설들이다. 철도, 정보통신, 각종 시설의 투자를 통해 외국 기업들이 들어올 수 있는 충분한 유인효과를 제공할 수 있어야 한다. 중국의 선전경제특구의 경우는 개발초기에 정부와 국내 금융기관 자금을 적극 투입하여 사회간접자본 확충을 비롯한 투자환경을 적극 개선하여 외국기업의 진출을 유도하였다. 1980~85년 기간 중 선전특구의 기본 건설투자 중 중앙정부의 투자비중이 26%, 국내금융기관의 대출비중이 35%인 반면, 외자의 비중은 25%에 불과하였다. 따라서 북한도 사회간접시설 투자를 위해 자구의 노력을 기울여야 한다.³⁷⁾

둘째, 개성공단특구에서의 자율성 보장과 같은 자유로운 기업활동을 보장할 수 있는 법적·제도적 장치 마련을 통한 신의주 특구내의 시장경제적 환경 제공이 필요하다.

북한이 적극적인 개방정책을 실시하게 된 가장 큰 이유중의 하나가 외국자본의 유치이다. 신의주 특구내에서 타 지역보다 자본의 수익성이 높아지도록 보장해주어야 한다는 것이다. 외국인 투자자를 끌어들이기 위해서는 기본적인 법제도의 정비와 함께 자유로운 경영활동을 보장할 수 있도록 외국인 투자 법규가 개정되어야 한다.

북한 노동자의 고용과 해고에 관해서 기업의 자율성을 보장해 주고, 지금까지 문제가 많았던 계약불이행, 변경, 특정회사와의 거래강요 등의 거래관행을 개선해나가야 할 것이다. 이외에도 외국 투자기업들에게 중국 등 경쟁국들보다 유리한 투자 인센티브를 제공할 필요가 있는데 특히 임금, 토지 사용료 등 생산비용을 낮게 유지할 수 있도록 지원해야 하며 현재 북한이 고수하고 있는 100달러에서 130달러에 달하는 최저임금을

37) 이상만, “북한 신의주 특구 개발의 의미와 배경,” 『통일경제』, (2002년 10월), P.26.

유연성있게 현실화하여 중국·베트남 등과 경쟁이 가능하도록 해야한다.

셋째, 특구의 효율적인 운영을 위한 관리자의 노력이 필요하다.

행정장관으로 임명된 양빈의 문제는 대외적으로 신의주특구에 대한 가능성을 감소시켰다고 해도 과언이 아니다. 특히 중국과의 관계에서도 부정적인 영향을 미칠 수도 있을 것이다. 북한이 신의주 특구를 성공적으로 이끌어내기 위해서는 다른 주변국의 도움이나 문제를 뒤로하고서라도 내부의 새로운 법제도를 정착시키고 제대로 관리해나갈 수 있어야 한다. 어느때보다도 북한의 관리자들이 운영능력이 필요한 것이다. 시장경제질서에 익숙하지 못한 북한의 중간 관리자들이 새로운 법제도를 운영하는데는 어려움이 많을 것이다. 따라서 북한의 관리자들이 새로운 제도에 빨리 적응할 수 있도록 도와주어야 하며, 시장경제경영능력을 습득한 뛰어난 자국의 인재들을 골고루 배치하는 것도 관리자들이 해결해나가야 할 과제이다. 신의주 특구의 관리자 배치와 더불어 개성공단 특구의 관리자를 남한의 인사로 두었을 때 관리자의 운영능력을 최대한 발휘할 수 있도록 지원해야 할 것이다.

넷째, 잠재 투자대상국들과의 관계개선에 노력해야한다. 경제적인 거래조건은 정치적인 요인에 의해서 많은 영향을 받는다. 예를 들어 주요 교역대상국들로부터 최혜국 대우를 받느냐 그렇지 않느냐의 문제는 투자조건에 막대한 영향을 미친다. 더구나 북한이 경제특구를 중심으로 개방을 확대한다 하더라도 초기에는 긴급한 사회간접자본확대가 먼저 이루어져야 한다. 특히 인접지역인 중국의 전력이나 용수 등 시설활용을 위해서 중국의 지원을 받아야 하며, 각종 인프라 구축을 위한 일본의 지원과 함께 생산제품의 판로로 확보를 위해 북미관계 개선에 노력해야 한다. 이는 민간 투자보다 정치적으로 경정되는 공공협력자금의 도입이 더 시급하다는 것을 의미한다. 개별국가의 개발지원금이건 국제공적자금이건 관련 국가들과의 관계개선이 없이는 불가능하다.

다섯째, 무엇보다 남한의 절대적인 도움이 필요하다. 자본투자는 물론이고 인적자원에 대한 투자와 지원이 선행되어야 한다. 북한주민들에게 시장경제에 대한 인식을 심어주고 시장경제에 익숙한 인력을 지원, 시장의 시스템을 가르치는 일을 한국이 맡아야 한다. 남한기업이 다른 서방기업과 차별없이 투자할 수 있도록 제도를 개선하는 것도 급선무이다. 이 점은 동일한 언어와 문화적 공통성을 지닌 남한기업이 이 특구에서 성공하지 못하는 한 외국의 투자자들이 과감하게 투자하기는 어려울 것이라는 점과 남북관계의 불안정은 다른 주변국들과 투자국과의 관계에도 좋지 않은 영향으로 작용할 것이기 때문이다. 북한은 개성특구를 지정함으로써 중국의 개방초기에 대만 기업인에게 특별 우대법을 적용한 것처럼 우리 기업이 진출할 많은 가능성을 제시했다. 하지만 개성

공단은 남한의 노동집약형 산업을 유치하려는 데 주 목적이 있는 만큼 중국이나 베트남 수준의 노동시장을 허용할 수 있어야 하는데 이번에 발표된 세부규칙은 남한 기업들의 욕구를 충족시키기에는 미흡한 점이 다소 있다. 우리 기업의 특구 투자진출 시 유망한 분야로는 경공업, 물류업, 금융업 등을 들 수 있다. 개성은 한반도의 중심 지역에 위치에 있어 교통의 요지이고, 인천공항 등 물류 허브(HUB)와 인접해 있다는 점에서 장점을 가지고 있고 특히 개성시와 서울을 배후도시로 활용할 수 있어 부품 및 반제품 등 원자재 조달이 용이하고 정보 취득 또한 용이해 경쟁력 있는 공단으로 발전할 수 있는 가능성을 가지고 있다.³⁸⁾ 처음에는 고용효과가 높은 경공업 개발에서 첨단 산업으로 확대될 계획이 있지만 국내 체계는 아직 관망하고 있다. 신의주는 기계, 화학섬유, 방직 관련 산업설비가 들어서 있으며 신발, 화장품, 제지 등 경공업 부문의 생산비중이 높다. 또한 섬유산업의 원자재인 화학섬유 및 방적사를 비롯하여 양복천 등의 현지조달이 가능하기 때문에 섬유류를 비롯한 경공업 분야에서 임가공 생산이 활성화 될 것으로 보인다. 특히 인접지역에 인구 1억5천만 규모의 방대한 판매시장인 한국과 중국 동북아 3성이 있기 때문에 임가공 사업의 경우 경제적 전망이 좋다.

개성은 이처럼 남한과 인접지역에 있어 신의주보다 남한기업이 진출한 가능성이 더욱 많은 곳이며, 현재 건설중인 경의선 철도 도로 연결사업이 완료되고 북한측 구간의 시설개선이 이루어져 남북의 물류체계가 정상적으로 연계되는 경우 신의주는 남한과 중국 동북부 지방을 잇는 물류의 중심지가 될 것이다. 개성, 신의주, 금강산관광지구에 가장 좋은 조건의 투자를 할 수 있는 파트너는 현실적으로 볼 때 남한이 될 수 밖에 없다.

금강산 관광지구와 개성공단특구는 신의주특구 이후에 현실적으로 최적합인 파트너가 남한이라는 것을 입증하기라도 하듯 북한이 내놓은 정공법이다. 비록 북-미 관계가 경직되어 위축되어있기는 하더라도 남한과의 관계는 유지하자는 노선인 것이다. 그러나 이러한 새로운 경제특구들이 성공하기 위해서는 북한이 내부적으로 해결해야 할 과제 이외에 대외적으로 해결해야 할 많은 과제들을 안고 있다.

第 6 節 北韓 開放政策의 課題：中國, 美國, 日本과의 關係 改善

북한은 과거 동구식과는 다른 논리구조에 놓여있다. 즉, 하부 구조인 경제가 흔들려도 상부 구조인 정치체제는 별다른 이상징후를 보이지 않고 있다는 점이다. 또한 한반도

38) 「머니투데이」, 2002년 11월 27일.

주변 4강이 전략적인 이해 관계 하에 동북아시아의 현상 유지를 원하고 있기 때문에, 김정일 정권의 급속한 붕괴를 바라지 않고 있고 한국 정부 역시 포용정책을 바탕으로 각종 경제적인 지원을 하고 있다는 점이다. 그러나 중장기적으로 볼 때 북한이 경제난을 타개할 능력이 부족할 경우 정치적인 안정을 유지하기는 어려울 것이다. 강력하게 사상통제를 하더라도 식량난의 가속화는 김정일도 인정하고 있듯이 심각한 체제 변동요인으로 작용할 수 있다. 이를 모르지 않을 북한 정권으로서는 결국 체제가 붕괴하지 않는 선에서 자본주의 오염을 막으면서 국가 이익을 극대화하기 위한 개방 정책을 마련해야만 하는 절박함이 있는 것이다.

따라서 김정일은 체제 유지와 경제를 활성화시키는 개혁·개방 사이에서 균형점을 찾기 위해 다양한 변인들의 상관관계를 고려할 것이다. 우선적으로 북한이 주력하고 있는 미국과 일본과의 관계 개선은 경제 문제를 해결함과 동시에, 지금까지의 개방 정책을 가속화하는 기회를 부여하게 될 것이다. 이처럼 북한이 직면하고 있는 대내외 환경을 고려해보면 비록 제한적이라고 하더라도 대외 개방 정책의 흐름은 필연적이라고 볼 수 있다.

위에서 언급한 성공과제 첫째, 둘째, 셋째가 북한 내부의 문제라면 네번째로 지적한 북한의 개방정책이 성공하기 위해서는 중국과 미국, 일본 등 주변국과의 관계개선이 어떻게 하느냐에 따라 달라질 수 있다. 북한의 개방정책 성공을 위한 가장 중요한 변수인 대외적 국제관계의 개선이라는 점을 주목하면서 특히 이 삼국과 우리나라가 북한과 어떤 관계를 가지고 있는지 따져보고 북한의 개방정책 과제와 그 방향에 대해 정리해보고자 한다.

1. 북한의 국제관계 개선

북한의 경제 변화에서 대외적 변수는 대단히 중요하다. 북한 체제의 군사화, 초집중화된 정책결정구조, 분단국가의 특징을 고려할 때, 향후 정책변화에서 경제외적 변수, 특히 정치군사적인 환경은 대단히 중요하다. 북한이 7.1 경제관리 개선 정책을 추진하면서, 남북대화, 북일 수교, 그리고 북미 관계 개선을 동시 병행적으로 추진하는 것도 이때문이다. 특히 북미 관계 개선은 북한의 탈냉전 발전 전략의 핵심과제가 아닐 수 없다. 북한의 국제환경을 고려할 때, 쿠바에서 시도된바 있는 봉쇄된 이행 (Blocked transition), 다시 말해서 미국의 경제제재³⁹⁾ 상황에서 추진되는 경제개혁은 제한적이다. 쿠바 사례는

39) 이런 점에서 미국의 경제제재에서도 경제개혁을 추진하고 있는 쿠바의 사례가 주목된다.

적극적인 경제개혁을 통해 투자환경을 조성하면, 미국의 경제 제재라는 한계에도 불구하고, 유럽국가(스페인)나, 캐나다, 남미 국가(멕시코) 등의 대체 자본을 유치할 수 있음을 보여주었다. 하지만 한반도 상황은 다르다. 특히 핵 문제를 둘러싼 교착이 장기화될 경우, 북한의 유력한 대체자본인 한국과 일본은 미국과의 동맹체제에서 벗어날 수 없기 때문에, 당연히 대북 투자를 적극적으로 지속할 수 없다. 북한의 개방 과정은 바로 이러한 분단국의 특수성을 고려해야 한다. 북한의 개혁개방에서 국제환경은 다양한 측면에서 영향을 미칠 것이다.⁴⁰⁾

첫째는 산업정책이다. 한반도의 냉전체제가 지속되는 한, 북한의 산업정책 조정은 한계가 있다. 군수공업을 위해 중공업 우선 노선을 계속적으로 추진해야 하기 때문이다. 투자자의 우선 순위가 변화하지 않는 이상, 소비재 생산의 정상화나 수출산업에서 경쟁산업 분야를 육성하기 어렵다. 특히 북한의 수출산업 환경은 우호적이지 않다. 현재의 국면은 북한이 저임금 생산기지로 비교우위를 발휘하기 어려운 시점이다. 중국의 지역별 불균등 발전을 고려할 때, 첨단산업과 전통산업의 공존은 장기화 될 가능성이 높다. 동부연안 도시들의 첨단산업화에도 불구하고, 중부 내륙지역의 저임금 생산기지로의 역할은 상당기간 지속될 전망이다. 다시 말해서 주변국의 적극적인 북한의 수출산업 육성을 위한 쿼터(Quota) 제도나, 비관세 및 우호관세제도가 있어도 중국산과 경쟁이 어려운 상황에서, 냉전적 제약은 수출산업 육성을 불가능하게 하는 환경변수가 아닐 수 없다.

둘째, 특구 정책도 성공하기 어렵다. 북한이 신의주와 개성을 경제특구로 지정하고, 의

미국의 대쿠바 제재는 92년 ‘쿠바민주화법’, 1996년 Libertad 법(일명 Helms-Burton법)에 의해 더욱 강화되었다. 리버타드 법안은 1996년 2월에 발생한 쿠바의 미국 민간비행기 격추사건을 계기로 3월 12일 의회를 통과하였다. 이 법의 3조에는 쿠바에 5만 달러 이상의 재산을 억류당한 미국인이나 기업들이 쿠바에 투자한 외국기업을 상대로 손해배상 소송 청구를 허용하였고, 4조에서는 쿠바와 거래하는 외국기업의 경영진이나, 주주, 가족의 미국 입국을 금지하도록 했다. 리버타드 법안은 국제적 논쟁의 대상이 되었다. 특히 EU국가는 반대입장을 분명히 했다. 기본적으로 EU는 쿠바와의 투자와 교역을 증대하면서 점차적으로 인권 개선 압력을 높여간다는 단계적 접근법을 채택해 왔다. EU는 리버타드 법안을 WTO에 제소하였다. 개별국가의 국내법이 국제통상 질서의 포괄법안보다 앞설 수 없다는 것이 주요 골자이다. 1996년부터 시작된 미국과 EU간의 갈등은 1997년에 들어 타협점을 찾았다. EU가 대쿠바 투자를 자제하는 대신, 미국은 이 법의 3조와 4조의 적용을 유예하였다. EU는 이러한 타협조치를 통해 WTO제소를 취하하였다. 자세한 내용은 Joaquin Roy, “The “understanding” between the European Union and the United States over investments in Cuba,” Annual Meeting of the Association for the Study of the Cuban Economy(ASCE, 2000) 참조.

40) 김연철, “북한 신경제 전략의 성공 조건 : 시장제도 형성과 탈냉전 국제환경”, 『국가전략』, 제 8월 4호 (2002), p. 19~29.

육적인 개방정책을 시작했지만, 국제환경이 개선되지 않으면 경제성을 갖기 어렵다. 현재 북한의 대미 수출입은 허용되었으나, 북한산 제품의 수출은 불가능하다. 높은 관세율 때문이다. 미국은 정상교역관계(NTR)나 일반특혜관세(GSP) 대우를 받는 국가들에 ‘Column 1’ 관세율을 적용하고 있으나, 북한 등의 국가에는 ‘Column 2’ 관세율을 적용하고 있는데, 이는 ‘Column 1’ 관세율보다 최소 2배에서 10배 이상까지 높은 수준이다.⁴¹⁾ 전략물자 반출제도 역시 제조업의 대북 투자 확대에 걸림돌로 작용하고 있다. 이 제도를 보수적으로 운용하면 기술 집약적 제조업의 대북 투자는 사실상 불가능하다. 현재 제어계측 기기의 발전수준을 고려한다면, 이 조치로 외국인 투자는 투자국면으로의 확대발전이 사실상 어려워지고, 설비제공형 임가공 역시 신발, 의류 등 단순 수공업 수준을 벗어날 수 없다. 신의주 개방이 성공하기 어려운 이유도 이 때문이다. 단둥과 신의주는 경쟁적 보완 관계다. 당분간 제조업 중심의 외국인 투자측면에서 단둥의 압도적 우세가 예상된다.⁴²⁾ 단둥과 신의주의 유치업종은 노동집약 산업으로 중복된다. 제도적 환경은 신의주 특별행정구의 의지가 있으면, 단둥보다 나올 수 있다. 하지만 미국의 경제제재로 수출시장이 없고, 기술 집약적 장비반입이 어렵다면, 성공하기 어렵다.

셋째, 국제환경이 개선되지 않으면, 개발 자금의 조달도 어렵다. 현재 북한의 인프라 환경은 열악하다. 다행히 경의선 철도와 도로가 완공된다면, 육상교통망이 마련되고, 물류 체계가 개선될 수 있다. 문제는 전력과 통신이다. 남한기업의 가장 중요한 투자처가 될 개성주변에는 수력이나 화력 발전소가 없다. 북한의 전반적인 전력사정과 비교해서도 훨씬 열악한 조건이라고 볼 수 있다. 물론 인프라란 투자가 진행되면서 점차적으로 확대되는 것이고, 북한이 어느 정도는 자체적으로 조달할 수도 있다. 하지만 산업발전과 외국인 투자유치를 위한 환경을 조성하기 위해서는 국제금융기구의 공적차관이 필요하다. 남한을 비롯한 제3세계 저발전 국가들은 초기발전 단계에서 국제금융기구의 공적차관을 활용하여 산업인프라를 개선시킬 수가 있었다. 북한의 경우 미국과의 관계 개선이 이루어지지 않으면, 국제금융기구의 회원가입이 불가능하고, 공적 차관을 조달할 수 없다.⁴³⁾

41) 구체적인 품목별 관세율은 정원준, 「미국의 대북경제제재완화 이후 북한생산제품의 수출시장성 분석」 KOTRA, 북한뉴스레터 1999년 12월호 참조.

42) 1992년 변경경제합작구를 설치한 단둥에는 이미 516개의 외국기업이 진출해 있다. 인천시가 개발한 ‘인천 단둥 산업공단’은 이미 46개 업체가 참여하여 분양을 마쳤다. 항만과 공항이 있고, 전력, 용수, 통신 등 인프라 환경이 갖추어져 있다. 분양 가격 역시 평당 5만원대로 중국의 다른 지역보다 저렴하다. 필자와 인천-단둥산업 공단 관계자와의 인터뷰 (2002. 9. 28).

넷째, 국제환경은 개혁확대를 위한 공급안정도 어렵게 한다. 당분간 북한의 외환사정과 식량 및 소비재 생산 가동률을 고려할 때, 국제사회의 정치성 원조가 중요하다. 식량부족 상황에서 식량배급제를 중단할 수 없고, 계획수매를 최소화하면서 농민들의 농산물 시장거래를 허용하기 어렵다. 잉여생산물의 처분권과 농산물 시장을 허용하여 장기적인 농업생산성 향상을 고려하기보다는 사회적 안정을 위한 식량의 단기적 균형배분이 더욱 필요하기 때문이다.

2. 중국과의 상관관계

북한은 김정일 체제를 유지하면서 위로부터 제한된 변화를 추구할 수 밖에 없는 상황 이므로 경제적 개혁만을 추구하는 중국형 개방을 다룰 수 밖에 없을 것이다. 실제로 북한은 그 동안 중국식 개방을 익히기 위해서 중국과 교류를 증대시켜 왔고, 北·中 유대 관계가 지속될 경우 그러한 정책은 변화되지 않을 것으로 보인다.

그러나 북한의 체제와 이념에 대한 문제는 북한이 기존정책을 유지하는 한 양국간에 문제가 야기될 소지가 있다. 앞으로 중국은 북한에 대해서 과거의 원로들이 지닌 혈맹 책무에 대한 부담감도 줄어들게 될 것이며 이념적 유대는 더 이상의 의미를 상실할 것으로 보이기 때문이다. 특히, 북·중간의 「신세대」 인맥은 「혈맹관계」를 강조해 온 구세대와 달리, 각자 자국이익을 우선시하는 실용주의적 성격을 띠 것으로 예상된다.⁴⁴⁾

따라서 중국은 북한의 체제유지에 도덕적 또는 상징적 지지만을 제공함으로써 북한과의 유대를 존속시키려 할 것이다. 실제 한·중수교 이후 강택민 국가주석은 남북관계에서 중립적 위치를 유지하고 있는 것으로 보이며, 이붕 총리는 경제적인 이유 등으로 북한을 부담스러워하고 있는 것으로 알려지고 있다. 앞으로 북·중간의 관계가 좋아진다고 해도 정치·외교적 문제에 있어 과거와 같은 상태로 회복될 것으로 기대하기는 어려울 것이다. 왜냐하면 대내외 정세가 많이 변했으며 김일성 사망 등 혁명 1대의 퇴진으로

43) 국제금융기구의 공적 차관은 당분간 어렵다. 국제금융기구의 SOC 공적 차관은 북미 관계개선 및 북한의 시장경제 변화를 전제로 ① 회원 가입 → ② 공적 차관 심사 등을 통해 진행될 것으로 보이며 상당한 시간이 소요된다. 물론 국제 금융기구 가입 이전에도 지원을 받은 사례는 있다. 팔레스타인과 보스니아-헤르체고비나가 그것이다. 팔레스타인의 경우, 미국의 결정에 의해 세계은행이 주도하는 특별 신탁기금 명목의 3억 2천만 달러, 26개국이 참가한 신탁기금(Holst fund) 2억 6천만 달러를 지원 받았다. 자세한 내용은 장형수·박영곤, “북한의 경제재건을 위한 다자간 국제협력 방안,” KIEP세계 경제 제3권 5호(2000.5) 참조.

44) 김희연, 『밀원과 소원의 중국·북한관계』, 월간 통일경제, 1995년 4월, p.87

쌍방관계에서 불편한 매듭을 풀어줄 장치가 없어졌기 때문이다.

중국의 정치개혁 속도가 빨라진다면 북한의 대중우호정책은 상당한 곤경에 처할 것이다. 왜냐하면 김정일 체제출범과정에서 중국에 상당부분 의존했기 때문에, 북한은 중국식 정치·경제개혁을 추진하지 않을 수 없을 것이기 때문이다. 역으로 중국이 등소평이 사망한데 이어 보수파가 집권한다면 북한과 중국은 미국을 공동의 위협세력으로 경계하는 인식의 공감대 속에 상당기간 우호관계를 회복, 유지할 가능성도 배제할 수 없다. 중국의 국가발전전략, 특히 경제성장 정책이 지속되어 ‘진보된 사회주의 체제’로의 전환이 가속화되고 북한이 김정일을 중심으로 ‘원형적 사회주의체제’를 지향할 경우 중국과 북한의 체제 상이성이 증가되어 북·중관계는 현재 상황을 유지하기도 어려울 것이다.

이러한 문제와 관련, 앞으로 북·중관계는 의견상의 충돌이 예상되나 중국에 대한 북한의 전략적 중요성과 북한의 점진적인 실용주의 노선 채택으로 북·중관계는 지속될 것이다. 특히 동북아 내지 아·태 지역에서 미·일·러의 패권 추구를 견제하고 이 지역의 중심국가로 부상하려는 중국의 장기전략 구상에서 보면 중국은 동북아지역에서 유일한 사회주의 동맹국인 북한을 중시할 가능성이 높다. 왜냐하면 북한을 끌어안아 북한의 후견자로서 자국의 영향력을 투사하는 것이 지역문제에 대한 영향력의 지속적 확보에 유리할 뿐만 아니라 북한은 중국에 있어 장차 미·일·러의 한반도 진출확대로 인해 빚어질지도 모를 자신과의 직접적인 이해충돌을 방지할 수 있는 완충지대로서도 매우 큰 지정학적 중요성을 갖고 있기 때문이다. 따라서 중국은 한반도의 현상타파보다는 현상유지정책을 선호하면서 북한의 전략적 중요성을 계속 활용하려 할 것이다.

한반도의 평화적 환경조성과 관련한 중국 외교정책의 1차적 과제는 북한의 모험주의적 태도를 순화시키는 것으로 볼 수 있다. 이에 부응하여 우리는 북한의 대서방 개방으로 미·일과의 접촉을 증대시키면서 중국의 개방모형을 추구하도록 유도하여 한반도의 긴장완화와 남북한 교류를 촉진시켜야 할 것이다.

북·중의 상호의존관계가 불가피한 상황에서 중국의 대북한 영향력은 지속될 것이므로 중국을 통한 효과적인 대북 영향력 행사방안을 지속적으로 강구해야 할 것이다. 왜냐하면 중국은 자국이익에 부합하도록 하는 지난 몇 년간의 두 개의 한국정책 경험을 근거로 남북관계의 충분한 중재자의 역할을 할 수 있을 것이기 때문이다.

북한지도부는 김일성 생존시 핵을 둘러싼 대미 협상을 ① 북·미관계 정상화, ② 북한 체제 보상, ③ 경제원조 등 실익을 극대화하는 방향으로 유도, 평화적 해결을 모색하면서 이와는 별도로 개혁·개방정책을 추구해 나가기로 결정한 것으로 알려져 있다. 우리는 북한의 이러한 전략변화를 예의 주시하면서, 대북 강경일변도 정책보다는 유화정책

을 적절히 구사하여 북한을 개방으로 유도하도록 해야 할 것이다.

1988년 10월 간접교역을 통한 대북경협을 허용한 후 우리 기업의 대북한 접근은 북한 고위층의 초청 형식, 중국주재 북측 무역기관과의 접촉, 중국 지방정부나 상사와 합작 혹은 중국의 친북인사 등을 중간 매개로 하는 간접교류였다. 따라서 중국정부와 기업 그리고 우리 동포인 '조선족'들의 대북 경협에서의 역할은 앞으로도 더욱 활발해질 것이 예상된다. '단독변경 경제합작구', 훈춘 일대의 변경 경제합작구를 비롯한 중국과 북한의 변경 도시에는 변경 무역이 활발하며⁴⁵⁾ 한국기업들이 남북경제협력을 활성화할 수 있는 직·간접적 통로가 될 수 있을 것이므로, 이를 적극 활용토록 해야 할 것이다.

북한은 김일성 사망 후 북한의 주요 무역상사를 총괄하고 있는 북한 국제무역촉진위원회 산하 삼천리총회사와 대외경제협력추진위원회 산하 대외경제협력총국(구 고려민족산업발전협회)을 통해 한국측의 대북한 경협 문제를 토론하고 있다.⁴⁶⁾

이러한 남북경제협력 논의는 주로 제 3국인 중국의 북경이나 심천 등지에서 이루어지고 있음을 고려할 때, 우리는 이 대외경제협력기구를 잘 활용하여 우리 대북경협의 중장기적인 원칙을 설명하고 신뢰성을 보여, 한국의 대북 경협에 대한 북한의 우려를 불식시켜야 할 것이다.

북한의 경제개방 전망에서 볼 때, 북·중 관계가 긴밀해지는 북한을 제한적이거나 개방으로 유도할 수 있는 여건을 조성해 주는 것이므로, 현단계에서 정치 및 경제교류를 비롯한 북·중간의 관계가 유지되는 것을 반대하지 않고 오히려 이를 활용하는 것이 바람직할 것이다.

우리는 기업의 경제적인 이익, 민족통일을 위한 남북한 관계의 발전과 민족공동체의 형성에 대한 기여, 그리고 다자간 국가관계에서 정치·경제적 호혜협조의 문제 등 경제적, 경제외적 요소를 종합적으로 판단하여 중국의 대북경협에서 역할을 고려하여야 할 것이다.

중국은 오랜 기간 북한에 대해 개방을 통한 경제발전을 조언해온 북한의 맹방이다. 더욱이 소련권이 붕괴한 90년대 이후 식량과 에너지 등의 대규모 원조를 통해 북한의 붕괴를 막아온 것도 바로 중국이다. 북한의 붕괴를 원치 않는 나라가 바로 중국이다.

그러나 양빈 체포사태로 인해 신의주 특구가 출발도 전에 뒤뚱거리고 있으며, 양국의 사이에 냉기가 흐르고 있다. 이를 두고 일부에서는 중국의 '북한 길들이기'가 시작된 것으로 받아들이고 있다. 북·일 및 북·러 정상회담이나 북·미 대화 등에 대해 북한이

45) 이규태, "남북경협과 중국의 역할," 월간통일경제, 1995. 2월호, p.96

46) 이규태, 앞의 논문, p.96

중국과 사전조율을 피하지 않았다는 점과 신의주 특구 개발이 중국의 동북3성 개발에 부정적인 영향을 줄 뿐만 아니라 중국의 입장으로서는 화교와 한국자본이 누수될 가능성이 큰 신의주는 더욱 탐탁지 않은 지역인 셈이다. 물론 경제문제가 갈등원인의 전부는 아니다. 북한이 시베리아 횡단철도(TSR) 중국횡단철도(TCR) 연결을 둘러싸고 중국과 러시아 사이에서 줄타기를 하는 것도 최근 몇 년간 수십만톤의 곡물과 에너지를 지원받는 중국입장에서는 수용하기 힘든 상황이다.

그러나 현재의 상황에서는 중국의 영향력을 생각하며 개방을 늦추기보다는 오히려 개혁의 가속화의 길을 택해 심화된 북한에 대한 불신을 해소하고 신뢰회복을 도모해야 할 것이다. 이를 위해서는 양빈의 처리문제를 포함해 특구가 예정대로 추진될 것이라는 점을 분명히 밝히고 향후 일정과 청사진을 공개해야 하는 일이 시급하다.

중국과의 관계에서 북한은 중국을 완전히 배제할 수는 없다. 외국인들의 신의주 무비자 입국과 관련해서 중국의 협조를 얻어내야 하고, 이밖에도 여러 가지 면에서 중국의 직접적인 지원을 받지 않으면 안될 입장이기 때문이다. 북한은 중국과 공존공영 차원의 협력관계를 서두르고, 자국의 실리를 추구하기 위해 개방의지를 더욱 분명히 하고 특구를 추진해나가야 할 것이다.



3.일본과의 상관관계

핵사찰과 미사일 개발의 중지, 대량살상무기 폐기, 재래식 무기 철수 등 네가지 사안에 대해 미국의 입장은 단호하다. 이 네가지 사안의 요구와 함께 단절된 북·미 대화와 어떻게든지 미국의 심경을 건드리지 않고 투자자금을 확보하기 위하여 북한은 일본과의 국교정상화 작업에 나서게 되었다. 특히 한국의 햇볕정책에 대해 제동을 걸기 시작한 부시 행정부로 인해 미국의 입장이 변하지 않는 한 북한은 미국이 강경정책에 맞설 수 없는 형편이기 때문에 그 돌파구로서 일본을 선택한 것이다. 북일 국교정상화교섭이 급속도로 진전된것도 그 이유이다.

역사를 돌이켜 보면 일본과 수교한 주변국들 중 소련을 포함하여 어느 나라도 일본과의 교섭에 순탄했던 나라가 없었다. 또한 그 수교교섭 과정을 보면 국제정치의 영향을 많이 받아왔다는 것을 알 수 있다. 소·일관계는 스탈린 사후 대외정책 조절에 따른 미·소관계 완화에 힘을 입었고 한·일관계는 동북아 안보체계를 강화하기 위한 미국의 정책이 조정역할을 하였다. 중·일관계는 중·미관계 개선이 기폭제 역할을 하였다고 할 수 있다. 즉 미국의 영향력이 절대적인 역할을 했다는 것을 알 수 있다.

오늘에 있어서도 미국의 영향력은 거의 결정적인 역할을 할 만큼 무시할 수 없는 것이다. 이것은 그만큼 북·일 양국관계개선이 순탄치 않으리라는 것을 말해준다. 사실 미국은 북·일정상회담의 결과에 대해서 별로 달가워하지 않고 있다. 미국의 막강한 영향력과 일본에 대한 압력을 감안할 때 역으로 일본이 이번 정상회담에서 보여준 가장 큰 변화가 일본이 자국의 국가이익을 앞세우고 대미일변도의 타율적인 외교에서 자율적인 쪽으로 한 걸음 변화를 보인 것이라고 할 수 있다. 브루스 커밍스는 이것이 미국에 대한 도전이라는 표현까지 쓰고 있다. 냉전시기에 형성된 일본의 대미일변도의외교란 냉전시기 일본의 안보 즉 일본의 국익과 접합점을 이루었기에 이루어진 것이다. 현시점이나 앞으로의 시점에서 일본의 국익이 보다 자율적인 외교를 필요로 할 때에는 일본의 선택도 다를 수밖에 없을 것이다.

결국 현실적으로 북·일관계의 획기적인 변화는 쌍방의 국가이익에서 접합점을 찾아 이루어진 것이다. 양국이 미국의 대 이라크전과 한국의 대선을 앞두고 정상회담을 이룬 것은 그만큼 양국관계개선이 시간적으로 급박하다는 것을 역으로 말해주는 것이다. 따라서 쌍방의 수뇌자 회담은 그 상징적 의미도 중요하지만 그 실질적 의미가 보다 중요한 것이다. 물론 수뇌회담 후 들끓고 있는 일본의 여론이 북·일 관계 개선에 다른 하나의 변수로 나타나고 있지만 냉전이라는 특수한 시대에 이루어진 사건은 역시 비정상적이었던 역사를 청산한다는 의미에서 다루어져야 할 것이다.

2000년 4월 5일부터 북일 수교협상이 재개되었다. 지난 1991년 1월부터 시작된 양국간 수교협상은 92년 8차 회담까지 진행된 뒤 중단된 상태였다. 북미관계의 점진적 개선이 이루어지면서, 북일관계의 개선을 위한 협상이 재개되고 있는 것이다. 만약 북미관계가 안정화된다면, 더 이상 북일관계가 북미관계의 종속변수가 안 되는 상황으로 접어들 수도 있을 것이다. 유엔 회원국 가운데 일본이 수교하지 않은 유일한 국가가 북한이고, 다른 한편으로 일본의 전후 처리 차원에서도 북일관계는 중요한 의미를 지닐 수 있다. 북한은 전후 처리를 명분으로 일본으로부터 얻을 수 있는 경제적 보상을 기초로 경제를 재건할 수 있는 기회를 가질 수 있을 것이다. 또한 이 보상은 사회간접자본의 (재)구축 비용으로 활용될 수 있을 것이다. 일본도 북한이라는 새로운 시장에 매력을 느낄 수 있다. 따라서 북일관계에서는 경제적 의미와 역사적 중요성이 중층적으로 작용할 가능성이 있다. 또한 북한의 미사일 발사에 대한 일본 내부의 민감한 반응을 볼 때, 북일관계는 동북아 안보 차원에서도 중요한 의미가 있다고 평가된다.

현재 북일 수교협상에 쟁점이 되고 있는 문제는, '수교와 보상의 분리 여부', '식민지 지배에 대한 사죄와 보상의 방식', '납치 사건 문제', '미사일 문제', '재일 조선의 문제'

등이다.⁴⁷⁾ 간단히 정리한다면, 북한의 미사일과 일본의 배상금의 정치적 교환방식이 문제가 되고 있다. 1999년 9월 북미고위급회담에서 미사일 발사를 유보하기로 합의한 것은 북일관계 개선에 새로운 전기를 제공했다고 볼 수 있다. 이 합의 직후, 일본은 무라야마 전총리를 대표로 하는 초당파 의회대표단을 북한에 파견하여 수교교섭 재개에 합의했다. 오히려 북한의 입장에서는 약 50억 달러에 이를 수 있는 배상금을 통해 단기적으로 가시적인 경제효과를 거둘 수 있는 북일관계 개선이 북미관계 개선보다 더 중요하다고 판단할 수도 있는 시점이다.

북일협상에서 주요한 변수로는 무엇보다도 일본 국내정치를 지적할 수 있다. 북한은 헌법개정 움직임을 포함한 일본 내부의 보수화 경향에 대해 심각한 우려를 표명하고 있기도 하다. 북한의 미사일 발사가 이 보수화의 빌미를 제공했고, 사실상 북한은 미사일 발사를 통해 일본을 협상 테이블로 끌어냈다는 사실을 고려할 때, 북한의 일본 국내 정치에 대한 비판은 다시금 협상에서 우위를 점하겠다는 의지로 해석될 수 있다. 또한 일본의 보수화는 북한에게 안보적 위협이 될 수 있는 것도 사실이다. 반면, 일본의 국내정치에서는 북한변수를 두고 ‘북한위협론’과 ‘북한협상론’이 대립하고 있는 것처럼 보인다. 전자가 북한과의 적절한 긴장을 통해 일본의 군비증강이나 내부의 보수화 추진에 이용하려 한다면, 후자는 일본이 안보와 경제의 측면에서 지역협력을 주도하는 지역강국으로 스스로를 자리매김하기 위해서도 북한과의 관계정상화가 필요하다는 입장이다.⁴⁸⁾

일본의 국내여론이 북일관계 정상화의 최대 장애물이라는 지적은 적절한 듯 보인다.⁴⁹⁾

북일관계의 개선은 북미관계의 진전과 달리 경제교류와 직접 연관되어 있다. 북일협상에 따라 일본이 제공하는 경제적 지원의 내용과 형태가 결정되겠지만, 현재 우리에게 중요한 것은 북일경협과 남북경협의 관계다. 북일경협이 남북경협에 미치는 영향에 대해서는 상반된 견해가 존재한다. 첫째, 북일경협이 남북경협에 부정적 영향을 미칠 것이라는 견해다. 지금까지 일본은 전후 보상을 통해 한국을 포함한 동아시아 지역국가들을 종속적 분업구조에 편입시켰다는 것이다.⁵⁰⁾ 이 견해에 따르면, 일본의 대북 진출 전략에

47) 서동만, “북일 수교 전망과 정치·경제적 대응 과제.” 『통일경제』 3월호 (2000) ; 진창수, “북·일관계: 국교수립의 정치적 요인,” 백학순·진창수 (1999) ; 신정화, “한반도와 일본의 새로운 관계정립,” Int’l Conference on The Restruction of Northeast Asian Order Organized by the IFES (2001)참조.

48) 김용복, “북일관계정상화의 정치경제: 북일경협과 동아시아 경제협력과 동아시아 경제협력,” 미발표 원고 (2000), p. 3.

49) 와다 하루끼, “무리야마 방북단 이후의 북일관계를 생각한다,” 『통일시론』, 5호 (1999), p. 65

대한 적절한 견제가 이루어져야 하고, 따라서 일본이 재화와 용역의 형태로 북한에게 지불하는 보상금 사업에 남한도 참여해야 한다는 것이다. 둘째, 북일경협이 남북경협에 긍정적일 수 있다는 견해가 있다. 북일수교에 따라 막대한 자본이 북한에 투여될 경우, 남한의 경제규모로 감당할 수 없는 북한 경제의 재건에 필요한 방대한 사회간접자본의 건설이 이루어질 수 있다는 것이다. 따라서 한국과 일본의 적절한 분업관계의 설정에 따라 북일경협은 남북경협을 촉진할 수도 있다는 것이다.⁵¹⁾

따라서 남한정부 및 남한기업의 북일경협에 대한 태도가 중요한 듯이 보인다. 북한도 남북경협이 남한 우위의 종속적 분업구조로 이어지는 것을 우려할 것이다.⁵²⁾ 북한의 입장에서는 남한과 일본의 경쟁으로 북한이 반사적 이익을 얻는 상태를 희망할 것이다. 남한의 입장에서 본다면, 북한경제의 재건을 위해 필요한 비용의 일부를 일본자금으로 해결하면서 동시에 북한진출에 있어 남한기업이 선발자의 이득을 누리는 방안을 모색할 것이다. 사실 이 선택은 북한에게 달려 있다. 북한이 어떤 국가의 기업을 우선적인 경협 상대로 선택할지는 아무도 모른다. 남한 내부의 우려처럼, 북미, 북일관계의 개선은 남북관계의 악화를 초래할 수도 있다. 더구나, 북한과 일본의 수교를 통해 대한민국의 한반도의 유일한 합법정부라는 주장이 흔들리게 될 때, 국내정치적 반발 또한 만만치 않을 것이다. 햇볕정책의 고비는 바로 북미, 북일관계가 개선될 때다. 김대중 정부의 베를린 선언은 대북진출의 이니셔티브를 민족적 이익의 관점에서 사고할 수 있게 했다는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 남북 공동의 이익에 대한 쌍방의 인식이 존재할 때 한일협력을 통한 대북진출이 남북경제공동체 구성에 기여할 수 있을 것이다.

한편 일본은 미국과의 긴밀한 공조체제를 유지하면서도 독자적인 외교행보를 도모하고

50) 김용복, 앞의 논문, p. 11

51) 서동만, 앞의 논문, p. 70

52) 신현실주의와 신자유주의의 논쟁에 따르면, 북한은 남북경제공동체가 제공하는 상대이익(relative gain)에 주목할 수도 있다. 즉, 남북경제공동체의 이익을 둘러싼 분배갈등을 어떻게 해소할 것인가가 남북경제공동체 구상에서 중요할 수 있다. 그러나 초기에 북한에 투자되는 남한자본이 매몰자본(sunk capital)의 성격을 가질 수 밖에 없다는 점에서 분배갈등은 중장기적 현상일 것이다. 또 다른 문제로, 남북경제공동체에 의해 창출되는 '시장'이 어떠한 형태일 것인가가, 중장기적 갈등의 주제가 될 수 있다. 이른바 '참여시장경제론'이나 '사회적 시장경제론'이 경제통합의 모델로 제시되는 것도 이 때문이다. 예를들어, 이근, "참여시장경제와 통일한국의 새 경제체제," 『발전·개혁·통일의 제 모델: 경제체제의 국제비교』 (서울 : 21세기 북스, 1994); 장원석, "통일 이후의 정치·사회경제체제," 장원석 외, 『통일경제와 북한농업』 참조.

있다. 하지만 미국이 북한의 대량살상무기가 해결되지 않은 상태에서 북일수교로 인한 대규모의 자금이 북한으로 유입되는 것에 대한 강한 우려를 표명함에 따라 일본은 미국의 움직임에 따라 자금지원을 달리할 수 밖에 없을 것이다.

북한은 일본과의 관계정상화로 경제협력에 대한 적극적인 의사를 표현하여 쌀과 대일 청구권자금을 요청해야 하며 한반도 정세 안정을 위한 적대적 북일관계의 개선은 물론 한국과의 불안정한 군사적 긴장을 완화시켜 대외적인 신뢰를 쌓아야 하는 과제를 안고 있다.

4. 미국과의 상관관계

북·미간의 비공식적 접촉은 1988년 12월 6일 처음으로 이루어졌으며, 1993년 9월까지 34차례나 계속되었다. 미국은 북경에서의 참사관급 접촉을 남북대화의 분위기 조성과 상호이해를 도모하고, 향후 양국간의 관계개선의 기초를 마련하는데 그 의미를 부여하였다. 이에 반해, 북한은 한국을 가급적 배제하고, 미국과의 직접대화창구를 모색하였다.⁵³⁾

북·미접촉과정의 의제에 있어서 미국은 북한에 대하여 남북대화의 실질적 진전, 군사적 신뢰구축 조치, IAEA와의 핵안전협정 체결, 한국전에서 실종된 미군유해 송환, 테러 행위 포기 입증, 미사일 및 관련기술 수출금지, 인권상황개선 등을 요구하였다. 북한은 미국에 대하여 주한미군 철수, 남북한 상호 감군, 정전협정의 평화협정으로의 대체, 팀스피리트훈련 중지, 북미간 직접대화 및 관계개선, 미군유해 송환을 위한 양국정부간의 협의 등을 주장하였다.⁵⁴⁾ 그 후 참사관급 접촉이 거듭되면서 북한의 핵 의혹과 핵 개발 문제 및 재래식 무기의 감축 문제가 중요한 이슈로 제기되었다.

북·미간의 공식접촉관계는 1991년 12월 31일 남북간의 ‘비핵화공동선언’이 체결된 후, 1992년 1월 22일 뉴욕에서 미 국무부 센터 차관과 북한 노동당 김용순 국제부장 사이의 국제원자력기구와 핵안전협정 체결(1992. 1. 30)을 통해서 이루어졌다. 그후, 6차례에 걸친 IAEA의 임시·일반사찰(1992. 5~93. 2) 과 북한측의 보고서 간에 ‘중대한 불일치’가 발견되었고, 따라서 IAEA는 1993년 초 북한에 대한 특별사찰을 요구하게 되었다. 이에 북한은 핵확산금지조약(NPT)탈퇴를 선언하였고, 북미간은 다시 긴장관계가 지속되었다.⁵⁵⁾

53) 김강녕, 『동북아국제정치와 한반도』, (부산: 신지서원, 2002), p. 162

54) 박영호, 『미북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향』 (민족통일연구원, 1998), p. 27

그러나 북미간의 3차에 걸친 고위급 회담을 통하여 북미제네바 합의가 도출되었다. 이 합의를 통하여 미국의 북한에 대한 단계적인 경제제재 완화 조치와 경수로 건설지원 및 상호 연락사무소 개설을 약속함에 따라 북미관계는 개선되었다.

그 이후 1998년 8월 북한의 다단계 로켓발사 실험과 금창리 의핵시설의 사찰문제,⁵⁶⁾ 1999년 9월 미사일 재발사 문제 등으로 북미간의 갈등이 있었으나, 후속회담을 통하여 합의를 도출하였다. 나아가 북미관계는 순항을 할 수 있는 여건이 조성되었으나, 2001년 부시대통령의 등장으로 북미관계는 다시 경색국면으로 접어들게 되었다.

2001년 6월 미국은 북한과의 대화에서 북한이 핵개발을 동결하고, 미사일 개발 및 수출을 중단하며, 재래식무기를 감축하면 수교에 이를 수 있음을 선언하였다. 그러나 2002년 1월 미국은 북한을 ‘악의 축’에 이라크, 이란과 함께 포함시킴으로써 불량국가로 지목하였고, 여전히 부정적 인식을 가지고 있음을 표현했다. 이러한 상황에서 북한의 핵무기 개발 인정으로 인해 북미간에 대화는 완전히 단절된 상태로 돌아갔다. 이는 부시 행정부가 핵과 미사일 문제를 비롯한 재래식 군사력 감축 등 핵심현안에 대한 진지하고 포괄적인 해결없이 북한과 대화를 하지 않겠다는 입장을 취하고 있는 상황에서 나온 것으로 신의주 특구 개발을 위한 투자유치에도 찬물을 끼얹은 셈이다.

부시행정부 출범이후 북한은 핵·미사일·재래식 군사력 등 미국이 제시한 의제에 대하여 대단히 부담을 느껴왔으나, 마땅한 돌파구를 마련하지 못하였으며 대북 로드맵의 부재로 북·미대화 재개시 북한이 얻을 수 있는 실익에 대해서도 매우 불확실한 상황이었다. 특히 켈리특사의 방북시 미국은 북한의 핵개발 의혹을 중심으로 5개 의제를 제기하며, 핵개발이 중단되지 않으면 더 이상의 대화는 없을 것임을 통보하였다. 이에 대응하여 북한은 핵개발을 시인함으로써, 미국이 주도하는 미국의 의제만을 위한 회담의 성격을 희석시키고 북한핵을 중심으로 협상을 지속시키고자 하였던 것으로 보인다. 즉 단기적으로 북한에 대한 관심을 집중하지 않는 미국을 상대로 유인책을 쓰면서 북미간 현안에 대한 일괄타결을 노린 것으로 보인다.

또한, 93-94년 핵위기 당시 북한의 요구가 다양하였던 것에 비해 2002년 북한의 요구는 ‘불가침조약’ 하나로 구체적이고 명료하다고 할 수 있다.⁵⁷⁾ 즉 93-94년 핵위기와 비

55) 박영호, 앞의 논문, p. 27

56) 통일부, 『북한개요 2000』 (1999), p 196.

57) 93-94년 핵위기 당시 북한의 의도는 핵카드를 활용하여 미국으로부터 생존을 위한 다양한 실리를 얻으려고 하였다. 북한의 전략은 실제로 그들이 NPT를 탈퇴하면서 내세운 NPT복귀조건에 잘 나타나 있다. 북한이 내세운 NPT 복귀조건은 ①팀스피리트훈련의 영구중지, ②남한 내 미군 핵무기와 핵기지의 완전공개, ③북한에 대한 핵위협 해소, ④IAEA의 공정성과 중립

교할 때, 2002년 핵위기에서는 미국의 대북압박하에 보다 수세적인 입장으로 보다 강력한 카드를 가지고 보다 적은 요구를 한 것으로 평가된다.

그러나 북한의 핵개발 인정은 철저히 계산된 전술에 의한 것이라기 보다는 켈리 특사의 “고압적인” 태도에 대한 반발에서 나온 우발적인 고백의 성격이 있다. 이는 이후 북한이 핵개발의 인정과 부정을 반복한 것에서도 나타난다.

핵고백이후 미국측의 대북 압박수위가 높아지고 남북관계, 북일관계마저 제동이 걸리면서 북한은 ‘핵무기 부재’를 주장하기 시작하였다. 박현보 독일주재 북한대사는 11월 4일 “북한이 핵무기 개발 프로그램을 추진중이라는 미국의 주장은 근거가 없는 것” 이라면서 “미국 특사는 증거를 제시하지 않은 채 우리가 핵무기를 제조하고 있다고 비난했다” 고 말했다. 이어 조선중앙TV(11월 5일), 「로동신문」(11월 27일) 등에서 연이어 핵무기의 존재를 부인하였다.

부시 미국 대통령이 11월 16일 대북성명에서 북한을 침공할 의사가 없다고 밝힌 것에 대해 외교 공세에 지나지 않는다고 일축하는 것은 보다 확실한 안전보장을 요구하는 것으로 풀이된다.

핵개발 포기를 북미대화의 전제조건으로 내세우는 미국의 입장과 체제보장을 핵포기의 전제조건으로 내세우는 북한의 입장 차이로, 단시일내 핵문제 해결의 돌파구가 마련될 것으로 기대하기 어려울 것으로 보인다. 그러나 북미간 긴장이 급속히 고조되기 보다는 북미관계는 당분간 긴장된 소강상태가 지속될 것으로 전망된다.

북핵문제가 돌출된 것은 시기상 미국이 의도하였던 것으로 보이지 않는다. 미국의 입장은 대테러전쟁중에 대이라크전쟁조차 힘겨운 상태에서 북한문제는 시급히 다루기 보다는 시간을 두고 다루길 원하였던 것으로 보인다. 남한정부의 대북포용정책 의지와 상충되는 정책을 채택하는 것에 대한 부담감도 고려될 수 있다. 미국이 북한의 핵개발시인 이후에도 평화적 해결을 강조하고 국제공조를 통한 경제제재에 초점을 맞추는 것도 부분적으로 이러한 이유에 기인하는 것으로 보인다.

따라서 최소한 이라크문제가 일단락되고, 한국의 새정부가 출범하는 내년 봄까지 북

성 회복 등이며, 아울러 북한은 핵문제 해결을 위하여 미국과의 직접협상을 요구하였다. 특히, 북한이 핵문제 해결을 위하여 미국과의 직접협상을 요구한 것은 대미관계가 개선되어야만 일본 등 대외관계개선과 남북문제도 순조롭게 진전될 것이라는 북한 나름대로의 계산에 의한 것이었다고 볼 수 있다. 또한 1993년 6월과 7월에 열린 북·미 1, 2차회담에서 북한은 팀스피리트 훈련의 영구중단, 주한미군기지 사찰허용, 북한에 대한 핵무기 공격금지 확약, 한국에 대한 핵우산제공 포기, 북한의 사회주의체제 존중, 주한미군철수 등을 주장하였다.

한 핵문제를 둘러싼 북미간 갈등이 본격화되지 않을 것으로 보인다. 그러나 이 기간동안 북미간 타협이 이루어지지 않는다면 북·미 소강상태는 오래가지 않을 것이며, 미국은 북한에 대한 압박수위를 높이면서 북미관계는 긴장상태에 돌입할 것으로 전망된다.⁵⁸⁾

한편, 북미 양측의 상대방에 대한 근본적인 목표를 고려하면 타협의 가능성을 배제할 수 없다. 부시 행정부의 대북정책 목표는 북한의 핵·미사일을 억지하는 데 있으며, 이를 위해 한·미·일공조를 바탕으로 한 외교적 노력을 일차적 수단으로 할 것임을 분명히 하여 왔다.

실제로 부시대통령은 북한에 대한 부정적 인식을 표명하면서도 북한과의 대화의지를 표명하는 등 레토릭과 실제 정책과의 차이점을 보여 주었다. 북한의 핵고백이후 북미갈등이 표면화되면서 미국의 입장은 보다 현실적인 경향을 띠기 시작한 것으로 보인다. 부시대통령은 2002년 2월 한미정상회담에서 미국은 북한을 침공할 의사가 없다고 말한 것을 상기시키며 군사적 수단을 배제하면서 ‘평화적 해결’원칙을 강조하는 한편, “미국은 북한과 다른 미래를 갖기를 희망한다”고 말하였다. NPR 등에서 표명된 선제공격과는 달리, 북한의 불가침조약협정체결 요구에 대하여 부시대통령과 파월국무장관이 연이어 북한을 공격할 의도가 없음을 천명하였다. 또한 부시대통령은 대북 접근 방법과 관련, 한·미·일 3국 정상회담시(2002.10.27) 기존의 ‘포괄적 접근’이 아닌 ‘대담한 접근(bold approach)’방법을 취할 준비가 되어 있음을 밝혔다. 핵, 미사일, 재래식 전력, 인권 등 모든 대북 우려사안이 포괄적으로 해소돼야 관계개선을 할 수 있다는 ‘포괄 방식’과 달리, ‘대담한 접근’에 따르면 북한이 선 핵포기 등의 조치를 취할 경우 대폭적인 경제지원, 대북 경제제재해제, 테러지원국 지정해제, 관계정상화 등이 폭넓게 검토될 수 있는 것으로 알려졌다.

미국이 대북정책 수단으로서 군사적 선택을 배제하고 외교적 해결을 강조하는 것은 현실적 고려에 기인하는 것으로 보인다. 북한에 대한 군사공격시 북한의 반격이 남한과 주한미군에 미칠 피해에 대한 우려가 우선적으로 고려될 수 밖에 없다. 또한 이라크와 달리, 북한에는 “이스라엘과 석유문제”가 없고 김정일 정권에 대한 개인적 원한이 약하기 때문에 핵·미사일 등이 해결된다면 북한을 더 이상 압박할 필요가 없다고 본다.⁵⁹⁾

특히 대테러전쟁의 맥락에서 중국 이슈가 경시되는 측면이 있지만, 부시행정부출범당시 중국견제는 미국 외교정책의 주요 이슈이었다. 따라서 장기적 관점에서 중국견제차

58) 최진욱, 통일연구원, “북한의 핵개발 인정과 북한의 장래”, (2002년 12월), p.12

59) 아지즈(Tariq Aziz) 이라크 부총리 인터뷰내용. *New York Times*, October 22, 2002

원에서 주한미군의 주둔을 중시하고 있다. 그러나 대북 군사제재는 불가피하게 북미관계의 악화는 물론이고 남한내에서 반미감정을 악화시킬 가능성이 있다. 이는 주한미군의 장래에 부정적 영향을 미칠 것으로 본다.

한편, 북한의 최대관심사는 체제보존이며, 이를 위해 가장 핵심적인 요소는 미국으로부터 안전보장을 확보하는 것이라고 인식하고 있다. 북한은 생존을 위해서는 미국으로부터 안전보장을 획득하는 것이 필수적이라고 판단한 것으로 보이며, 이를 위해 제네바합의의 틀속에서 미국과의 대화를 지속하는 것이 필요하다고 인식하고 있는 것으로 보인다. 북·미관계의 돌파구를 마련하기 위해서 북한이 최대 현안인 핵·미사일문제에 대해서 적극적인 협상태도를 견지하고 있는 것으로 보인다. 북한을 방문한 그레그(Donald Greg) 전 주한미국대사를 통해 “고농축 우라늄과 관련, NCND가 공식 정책임”을 밝히고, 보상 문제는 요구하지 않고 있음과 미국과 북한이 동시에 움직여야 한다고 기존의 선 평화협정체결에서 물러났음을 밝혔다. 중·러정상회담(2002.12.2)에서 한반도 비핵화와 제네바합의준수를 촉구한 것도 북한의 선택 폭을 제한하는 요인이 될 것으로 보인다.⁶⁰⁾

북한의 핵개발 고백은 북한이 예상하였던 것보다 훨씬 강한 국제사회의 비판에 직면하며 북한을 고립시키는 결과를 초래하고 있으나, 북한은 미국에 대하여 극도의 불신감을 보이며 핵개발 포기를 주저하고 있다.

핵위기가 고조되고 있는 상황에서 북한은 미국에 대항한 남북공조를 강조하는 등 남북관계에 적극성을 보이고 있다.⁶¹⁾ 부시행정부출범이후 미국의 대북 강경정책을 이유로 남북관계를 경색시켰던 북한이 북미관계의 경색이 장기화되면서 남북관계를 복원시키기로 결정하였으며, 핵고백이후 미국의 대북압박정책이 현실화되기 시작하자 남북공조를 외치고 있는 것은 스스로의 모순이 아닐 수 없다. 이는 소위 ‘민족공조’를 통해 미국을 압박하려는 의도로 지난 2월 한미정상회담이후 미국의 대테러전과 북한의 대량살상무기 해결에 대한 남측의 지지 표명 등으로 한미공조가 강화되고 북한이 오히려 수세에 몰리는 상황을 모면하고자 하였던 것과 유사한 태도라고 할 수 있다.

그러나 북미관계의 긴장이 지속된다면, 이는 불가피하게 남북관계의 진전에 부정적

60) 최진욱, 앞의 논문, p.13

61) 「조평통 담화문」(2002.10.29)을 통해 “남북이 민족 공조로 美위협에 함께 맞서자고 주장, 선군을 통해 배격하려는 대상은 남한이 아니며, 앞으로도 남한에 위협이나 해를 주지 않을 것이라고 했다. 또한 「노동신문」은 “미국이 들고 나오는 핵문제는 북과 남을 포괄하는 전체 조선민족 대 미국과의 문제이며, 미국에 의한 충돌은 전체 조선민족에게 막심한 희생과 피해를 강요하게 될 것”이라며 미국에 반대하고 북한 편에 설 것을 선동하였다.

영향을 미칠 수 밖에 없을 것이다. 이것은 현재 남북관계의 진전에 안주하며 북미관계의 긴장을 결코 방관할 수 없는 이유이기도 하다. 한편으로는 핵개발을 지속하고 다른 한편에서는 대외개방과 내부개혁의 제스처를 보이는 북한을 상대하는 것은 과거의 북한에 비해 훨씬 어려운 일임에 틀림없다. 그러나 북한핵문제가 지속되는 한 남북관계의 장래도 없다는 점을 북한에 분명히 인식시키고, 북핵문제해결을 위해 한미간 긴밀한 협조체제를 유지하는 것이 무엇보다 필요하다고 할 수 있다.

북한은 현재 미국의 테러지원국으로 분류돼있다. 국제통화기금(IMF) 나 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB) 등 국제금융기관에서 차관을 받을 수 없는 상태다. 이들 금융기관은 모두 미국의 입김이 강해 미국의 허락없인 어떤 지원도 불가능하다.

특히 자금지원의 가장 유력한 국가인 일본은 미국의 입장에 눈치를 보고 있으며, 한국도 눈치를 보기는 마찬가지이다. 결국 북한은 좋은 싫든 미국과의 관계개선에 나서야 개방정책을 성공적으로 이끌 수 있다는 결론이 나온다.

최악의 상황에서는 북한이 미국의 요구(핵사찰, 대량살상무기폐기, 미사일개발 및 수출, 재래식전력의 위협 등)에 응할 수 밖에 없다. 또한 핵무기 개발과 관련하여 제네바 협정을 지켜야 할 의무가 있다. 지금이라도 국제원자력기구(IAEA) 사찰단을 불러들여 우라늄 농축 프로그램에 대한 사찰을 시작하는 것이 하나의 방법일 것이다. 그것이 북한에 대한 악화된 신뢰를 되찾고 미국과의 후속대화를 끌어낼 수 있는 유일한 방안일 것이다.

미국은 한미공조에 어느 정도 영향이 있더라도 미국의 국가이익(대량살상무기 확산저지)을 위하여 북한의 핵 및 미사일 개발을 반드시 저지해야 한다는 입장이다. 그래서 미국은 경수로 협상에서 경수로 지원과 남북한 관계개선을 직접적으로 연계시키지 않고 있다. 따라서 미국은 핵동결 약속을 준수하고 미사일 개발 및 수출을 중지한다면, 반대급부가 확실히 있을 것임을 주장하고 있다.⁶²⁾

< 표 1 > 북- 미간의 현안

62) 이대우, “북·미관계 : 현황 및 전망,” 백학순·진창수 편 『“북한문제”의 국제적 쟁점』 (성남:세종연구소, 1999), p.225

| 북한 | 미국 |
|-------------|----------------|
| 미국의 대북제재 해제 | 핵문제 해결 |
| 대미수교 | 미사일 생산·배치·수출중지 |
| 북미평화협정 | 및 방어체제 구축 |
| 경제원조 | 생화학무기 위협제거 |
| 주한미군 | 재래식 무기 및 병력감축 |
| 체제유지 | 인권문제 및 개혁·개방 |

출처 : 김경호, “북미관계와 한반도의 안보질서 및 우리의 대응방안”(2002년 4월)

북한 역시 미국과의 관계개선이 당면한 최대과제인 경제난을 극복하고, 김정일 체제를 유지할 수 있는 유일한 길임을 잘 알고 있다. 미국과의 관계정상화를 통하여 북한의 경제난은 급속히 회복될 수 있을 것이다. 나아가 국제사회에서 유일한 초강국인 미국이 북한과의 관계개선을 통한 경제협력을 시작하면, 많은 서방국가들도 자연스럽게 북한과의 수교와 함께 경제협력관계를 증진시킬 수 있다. 엄청난 양의 외국자본이 북한의 경제에 투입되어 가장 빠른 시일 내에 경제회복을 이룰 수 있다. 북한은 핵개발 포기를 먼저 선언해서 원상 회복조치를 위하고, 미국정부는 북한문제에 대해 보다 실질적인 접근법을 취해야 할 때이다. 특구성공을 위해서 북미관계개선은 다른 주변국가들과의 관계에서 최우선이며 필요충분조건인 것이다.

第 5 章 北韓 開放政策의 課題에 따른 韓國의 對北戰略 摸索

북한의 개방정책이 성과를 거두기 위해서는 한반도의 정치적 안정성과 북한 경제에 대한 대외적 신뢰도 제고가 필수적이다. 이는 특히 북한에 대한 투자 매력에 매우 적다는 점에서 그러하다. 이미 상당한 산업 기반을 가진 동구권의 체제 전환 국가, 자원이 풍부한 중남미, 엄청난 시장 규모를 가진 인도, 파키스탄, 중국 등 수많은 거대 시장이 외국 자본 투자 유치 경쟁을 벌이고 있다. 인구도 적고 경제와 정보가 폐쇄되어 있으며 붕괴 예측이 끊이지 않는 북한에 서방 자본이 별 다른 관심을 보이지 않는 것은 너무도 당연한 일이다.

이 점에서 남한의 대북 투자 진출을 활성화시킬 수 있는 최소 한도의 대남 관계 개선 의지를 보이는 것이 바로 북한의 대외 개방 의지를 확인시킬 수 있는 가장 효과적인 방법이다. 현재 북한의 투자 여건은 주변국에 비해 열등하여 남한의 초기 투자없이 서방 자본 진출을 기대하기 어렵기 때문이다. 북한의 개방정책에서는 한국의 역할은 무엇보다 중요하다. 특히 투자여건 조성으로 개방정책을 유도하며, 이를 통해 대남관계 개선을 이끌어 내야한다.



第 1 節 開放政策 成功을 위한 介入戰略으로서의 햇볕政策 方向

햇볕정책은 햇볕이 바람과 함께 행인의 옷 벗기기 내기를 했다는 이솝우화에서 따온 대북 온건정책이라고 할 수 있다. 즉 햇볕의 전략을 채택하여 북한에 대한 유연하고 온건한 정책을 통해 스스로 경직된 자세를 고쳐, 폐쇄적인 체제를 개방 및 개혁하도록 유도하는 것이 곧 햇볕정책이다. 따라서 이 정책은 북한의 도전을 극복하고, 북한에 대한 협력을 추진 할 수 있는 강력한 국력을 기저로 하는 온건 대북정책이라고 할 수 있다.

이와 같은 햇볕정책이 성립하기 위해서는 북한체제가 단기간에 붕괴되지 않을 것이라는 가정, 한반도의 평화 달성과 그 후 적절한 시기에 양 지역이 통합되는 점진적 통일논의의 수용, 북한체제를 실체적 정치체제로 인정하는 자세, 현재의 남북한 대치 상태의 해소, 남한의 충분한 안보능력 보유 등이 전제되어야 한다.

이 같은 전제조건에 따라 햇볕정책의 목표는 두 가지로 요약된다. 하나는 북한의 변화를 촉진하는 것이며, 다른 하나는 한반도에 평화를 정착시키는 것이다. 북한의 변화는 민주주의로의 체제 전환과 시장경제의 수용을 의미하는 것으로, 햇볕정책에서는 대북

압박보다는 대북 유연정책을 통해 북한의 변화를 유도할 수 있다고 본다. 한편 한반도 평화정착 문제는 통일을 완수하기 이전에 필요한 단계로서 남북한간 교류와 협력이 이루어져 군사적 긴장이 완화되고 전쟁이 방지되는 경우를 의미한다.⁶³⁾

이와 같은 햇볕정책에 대해 문제를 제기하는 사람들은 햇볕이 아닌 바람으로 북한을 압박하여 북한의 대남도발을 방지하는 입장을 취하고 있다. 잠수정침투사건이나 인공위성발사사건 등에 대한 정부의 대응 역시 매우 부적절했다는 판단도 하고 있다. 이들은 북한이 무력도발을 할 경우 정부의 대북원칙인 무력도발 불용원칙에 따라 강력한 응징을 해야함에도 불구하고 사건을 미온적으로 처리하여, 북한의 도발 의지만을 강화시켰다고 주장한다.⁶⁴⁾

그러나 ‘바람정책’은 김영삼 정부의 경험 속에서 이미 실효성이 없는 것으로 판명되었으며, 중국이 북한의 붕괴를 용인하지 않는 한 사실상 불가능하다. 사실 남한으로서는 중장기적으로 효과를 발휘한 햇볕정책 외에는 대안이 없다. 햇볕정책이 포괄하고 있는 내용들은 통일 이전에 남북한 경제, 사회를 상보적인 관계로 통합하는 효과를 가져올 것이며, 북한을 국제사회로 이끌어내는 데 주요한 역할을 할 것이라는 점에서 인내를 가지고 지속적으로 추진되어야 한다. 최근 중국과 대만관계에서 볼 수 있듯이 심각한 군사적 위협을 주고받으면서도 상호교류를 중단하지 않는 자세가 필요한 것이다.

다만 햇볕정책을 추진함에 있어 다음과 같은 두 가지 주의가 필요할 것이다. 첫째, 북한의 도발에 대해서는 확실하고 단호한 대처가 필요하다. 최근 햇볕정책에 대한 논란은 결국 안보문제에서 도출되고 있다. 따라서 안보와 교류협력을 구분하여 안보 위협에 대해서는 단호하게 대처하고, 교류협력에 대해서는 이를 분리하는 자세를 북한측에 명확히 인식시킬 필요가 있다. 대북관계에 대한 이같은 명확한 자세가 견지되어야만 북한도 도발이 어떤 결과를 가져올 것인가를 인식할 수 있을 것이다.

최근 북한의 대남도발은 이러한 남한의 입장에 대한 그들 나름의 확인작업이었다고 볼 수 있다.⁶⁵⁾

둘째, 햇볕정책이 가져다 주는 이익에 대한 여론환기 작업이 보다 구체적이고도 확실

63) 김도태, “햇볕정책은 최선의 차선책이다,” 현대경제연구원, 『통일경제』, 1998년 8월호. p 27~29.

64) 대표적인 햇볕정책 반대입장은 지만원, “위험한 햇볕론,” 현대경제연구원, 『통일경제』, 1998년 8월호 p 38~42.

65) 권만학, “남북한 정치변화와 남북관계,” 『남북한의 정치·경제 변화와 남북관계』, 한국정치학회 남북관계 특별학술회의(1998년9월18일 외교안보연구원), p15~17.

하게 진행될 필요가 있다. 이를 위해 작더라도 구체적인 대북정책의 성과들을 거둬들이는 노력이 필요할 것이다. 모든 대북관계를 상호주의적 입장에서 판단하려는 정부의 자세는 제고되어야 할 것이다. 북한이 남한에게 줄 것이 별로 없는 상황에서 모든 대북관계를 상호주의적 관점에서만 바라본다면, 남북관계의 개선은 당분간 어려울 것이기 때문이다. 더불어 국내 대북여론을 온건론으로 유도하는 작업 역시 지속되어야 할 것이다.

第 2 節 政經分離에 따른 南北輕俠의 成功的 推進

남북관계는 남북경협이 성공에 좌우된다고 해도 과언이 아닐 만큼 남북경협의 활성화는 매우 중요하다. 남북한 경제협력은 적어도 다음과 같은 점에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 첫째, 경협을 통한 남북한의 경제적 상호의존도는 심화되는 만큼 정치·군사적 긴장을 완화할 수 있는 수단이다. 북한의 대외무역에서 남북경협이 차지하는 비중이 높아지면, 북한의 의도적인 긴장유발 행위가 줄어들 것이다. 둘째, 체제 수립 이후 최악의 식량난과 경제위기를 겪고 있기 때문에 북한의 경제난뿐만 아니라 개방에 필요한 인프라 구축에 도움을 줄 수 있다. 따라서 구조적인 침체의 수렁에 빠진 북한경제 회생을 위해 남북경협이 돌파구를 마련해 줄 수 있다는 것이다.

남한은 그 어떤 국가나 국제기구보다 북한의 경제회복과 부흥에 잠재적 영향력을 가지고 있다. 남북정상회담이후 북한은 과거 어느때보다도 남북경협의 필요성을 인정하고 있다. 따라서 북한의 심각한 경제난의 극복, 대외개방 유도, 남북경제의 균형적 발전과 상호의존성을 심화시키기 위해 경제교류협력은 남북한 모두에게 매우 중요하다. 따라서 남북정상회담이후 금강산 일대 경제특구의 개발, 개성공단 조성, 경의선 복원 및 도로개설사업, 임진강 수해방지사업의 추진 등 민간차원의 교류가 활발해지면서 경제협력분야가 우선 활기를 띠기 시작하였다. 정상회담이후 제 1차 남북경협실무접촉회담에 이어 제 2차 남북경협실무회담(2002. 11.8-11)에서 남북한은 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁조정절차, 청산결제 등에 대해 일괄타결하고 이들 4개 합의서에 서명했다. 그동안 경제협력 원칙에 대한 남북간의 합의는 이번이 최초라는 점에서 큰 의의를 지닌다. 특히 개성공단 등 민간차원의 경협논의가 활발히 전개되고 있는 상황에서 이를 뒷받침할 제도적 장치가 마련됨으로써 남북경협의 안정적 발전토대를 구축했다고 할 수 있다. 북한은 식량난과 에너지 부족문제를 남북경협을 통해 어느 정도 해결하기 위해 남북경협을 확대하려는 노력을 할 것이다. 즉 북한의 경제회생에 실질적인 도움을 줄 수 있는 투자

주체로서 남한민간기업과 정부이외의 대안이 없다는 인식이 전제되어있기 때문에 남북 경협이 동기가 더욱 부각되고 있다.⁶⁶⁾ 북한은 대외관계 개선과 경제지원 확대를 통한 경제강국 건설을 위해 무엇보다도 남한과의 경제협력을 강화해야 할 형편에 있다. 실제로 북한은 경제난을 인정하고 경제적 실리를 강조하는 가운데 당국자간 대화를 통해 남한으로부터 쌀과 비료를 지원받았다.

최근 남한경제의 성장둔화로 인해 남북경협의 경제적 동기가 부각되고 있는 점을 고려하여 북한은 남북경제관계의 새로운 전개를 위한 여건을 조성하고 있다는 것이다. 북한의 개혁·개방을 유도하기 위해서는 남북경제협력은 필수조건이다. 그러나 북한은 체제 파급효과를 최소화할 수 있는 범위 내에서 실리획득을 위한 제한적 남북경협을 선호할 수 있다.⁶⁷⁾ 북한의 대남 경제정책을 변화시킴으로써 남한이 북한의 개혁·개방의 동반자로 역할을 할 수 있는 제도적 방안을 강구해야 한다.

남북경협의 성과를 기대할 수 있는 것은 과거와 달리 ‘정경분리’ 원칙을 고수하고 있기 때문이다. 김대중 정부는 오래 전부터 통일문제에서 ‘정경분리’의 원칙을 주장해왔다. 정경분리는 “평화·화해·협력실현을 통한 남북관계 개선”을 대북정책의 목표로 삼고 있는 국민의 정부‘에게 중요한 정책기조가 되어 있다.⁶⁸⁾ 이 정경분리는 좁게는 대북정책에서 정치(=당국자간 대화)와 경제(협력)를 분리해서 정책을 수행하는 것을 뜻하며, 넓게는 정부가 남북관계에서 정부관계와 민간관계를 분리해서 운용하는 것을 의미한다.⁶⁹⁾ 이러한 정경분리의 정책은 기본적으로 민간부문의 자율적인 남북교류의 확대가 전반적인 남북관계 개선으로 이어질 것이며, 남북간의 민간네트워크 형성은 궁극적으로 당국자간의 네트워크 형성으로 연결될 것이라는 전망에 기초한다.

그런데 ‘국민의 정부’의 정경분리정책은 정경연계와 대칭되는 개념이다. 이 정경연계정책은 당국자간 남북관계의 굴절에 따라 경협의 단속(斷續)이 이루어지게 되므로 사실상 경협자체의 성공을 불가능하게 만든다. 즉, 정치적 결단에 의해서 경협의 단속이 이루어지게 되면 북한이 경협자체의 불안정성 증대로 남한 기업과의 경협을 포기하는 방향으로 나아가게 되기 때문에 중국에는 경협자체가 성사되는 어려운 상황으로 몰려가게 마

66) 오승렬, 『 대형 남북경협사업 여건과 추진방향』, 통일연구원, 2000

67) 오승렬, 앞의 논문, p. 80.

68) 『 ‘국민의 정부’ 대북정책의 추진기조』 (통일부, 1998년 3월 26일), p 4; 김대중 『런던대 SOAS 초청 강연회 연설문, p 8.

69) 여기서 민간관계란 기업간 경제협력, 민간교류, 민간지원 등을 말한다.

련이다. 더욱이 현재의 우리 상황에서는 개방특구의 발표와 서방자본의 북한진출 움직임 확산으로 남북경협을 정치논리와 연결시키는 것이 구조적으로 어렵게 된 상황이다.

정경분리는 경제적 입장에서 볼 때, 경제적 이익의 창출을 목적으로 한다. 북한에는 저렴하면서도 교육수준이 상대적으로 높은 노동력이 풍부하다. 그리고 남한경제는 현재 북한 실정에 맞는 중급기술을 이용한 투자가 가능할뿐만 아니라 기업의 구조정과 해외 투자부문의 철수로 인해서 어느정도 대북투자 자원이 존재하고 있는 상황이다. 이러한 조건부합으로 인해서 남북한은 서로가 지닌 보완적 경쟁력을 효과적으로 활용하여 산업을 발전시키고 국제사회에서 새로운 공동의 경쟁력 창출도 가능하다. 한편 우리가 북한과 대결 및 관계단절 상태를 지속하는 한, 남한경제는 사실상 섬나라 경제와 다를 바 없다. 그러나 정경분리에 따른 경협 활성화는 북한을 통한 대륙으로의 직접진출을 가능케 해 한국경제에 새로운 공간감을 제공하게 될 것이다. 이상의 차원에서 앞으로 우리가 정경분리와 그에 따른 경협활성화를 통해서 경제적 이익을 얻는다면 그것을 한쪽의 일방의 시혜적 관계가 아닌 남북한의 호혜적 이익이 될 것으로 전망된다.

한편 정경분리는 경제적 목적에 못지 않은 중요성을 지니고 있다. 먼저 정경분리는 교류를 열망하는 국민적 희망을 수용하는 것이며 그동안 불안정했던 남북관계를 민간교류의 확대를 통해서 좀더 안정화되는 쪽으로 유도할 수 있는 방안이기도 하다. 즉, 이는 당국자간 관계가 진전되지 않는 상태에서도 민간교류를 통해서 쌍방의 위협인식을 감소시키자는 것으로서 한반도 평화와 통일 과정에 민간부문을 활용할겠다는 정책인 것이다. 아울러 정경분리는 민간 네트워크의 형성 발전을 통한 정부관계의 개선을 모색하려는 시도이기도 하다.

하지만 남북관계의 불확실성은 남북경협을 저해하는 가장 큰 요인이다. 예측이 어렵고 정치적 불안정이 높은 상황에서 기업들이 북한과의 경협을 추구한다는 것은 매우 어려운 일이기 때문이다. 따라서 예측가능하고 단계적인 남북관계증진이 어느 때보다 중요하다 하겠다.

이제까지 북한과의 교역을 중심으로 남북경협의 가능성을 가늠해보자면 1988년7·7선언으로 남북교역의 물꼬가 트인 이래 그 규모는 1989년 1천8백만 달러에서 2000년 4억2천5백만 달러로 20배 이상으로 증대되었음을 알 수 있다.

다음의 <표2>에서 알 수 있는 바와 같이 북한의 대외무역에서 남북교역이 차지하는 비중이 1990년도의 0.28%라는 매우 미미한 수준에서 2000년도에는 21.6%를 차지할 정도로 크게 증가하였다.

북한의 전반적인 대외교역이 위축된 것도 원인으로 작용하지만, 현 북한의 경제수준

에서는 남북교역의 비중을 무시할 수 없다. 2001년도에는 2000년도보다는 다소 줄었지만, 4억2백9십5만7천 달러 규모를 기록하였다.

<표2> 북한무역총액 대비 남북교역 점유율

(단위: 백만달러, %)

| 년도 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 남북교역 | 13 | 111 | 173 | 187 | 195 | 287 | 252 | 308 | 222 | 333 | 425 |
| 무역총액 | 4,720 | 2,720 | 2,660 | 2,641 | 2,108 | 2,052 | 1,976 | 2,177 | 1,442 | 1,480 | 1,970 |
| 점유율 | 0.28 | 4.1 | 6.5 | 7.1 | 9.3 | 14.0 | 12.8 | 14.1 | 15.4 | 22.5 | 21.6 |

자료: 한국은행, 「북한 GDP 추정 결과」, 각 년도 참조하여 작성

이러한 남북 경제교류·협력은 경의선 철도 연결 공사의 진행, 투자보장·이중과세 방지·분쟁해결·청산거래 등 경협이 제도화를 위한 제반 조치의 합의의 발효 및 이행 등이 규모확대 및 제도적 발전 여부의 중요한 관건으로 작용할 것이다.

일반교역은 제한된 범위 내에서의 지속적인 증가가 예상된다. 다만, 일반교역이 크게 증가하지 못하는 원인은 북한의 외화부족 이외에도 남북교역에 있어 물류비용이 과도하다는 점이다. 따라서 남북간 철도 및 도로 연결은 민족 경제의 균형적인 발전에 도움을 줄 수 있다. 그러나 남북경협의 성공적 추진을 위해서는 다음과 같은 조건들이 따라야 한다.

우선 남북경협에 관한 법률규제 완화 및 절차 간소화가 이루어져야 할 것이다. 현재 남북경협절차를 비롯한 남북교류를 규제하는 법률은 오랜 숙고의 산물이라기보다는 1992년 기본합의서 채택 등 남북관계의 진전에 따라 임시변통으로 제정된 측면이 강하다.⁷⁰⁾

따라서 이를 본격적인 남북경협에 부합하는 법체계로 바꿀 필요가 있다. 또한 정보통신분야 경협과 관련해서는 별도의 규정을 마련해야 할 것이다. 이와 더불어 경협관련

70) 김주진·문상균·김흥기, “남북한 통신교류를 위한 법, 제도개선방안”, <한국통신학회논문지 > (2001), p.127.

기금조성도 고려해야 할 것이다. 그리고 남북 IT민간협력협의회 등을 통한 민관협력체제의 구축이 필요하다. 이를 통해 통일을 대비한 한반도 차원의 거시적인 정보통신 발전전략 수립, 북한관련정보의 수집 및 제공, 북측의 파트너 알선, 남측 업체간 중복투자 및 과당경쟁방지, 기타 정책적·재정적 지원 등이 이루어져야 할 것이다. 중장기적으로 북한에도 정보통신 협의체 결성을 유도해 명실상부한 남북 정보통신 협력기구를 구성하는 방안도 검토해 볼 수 있겠다.

남북관계 수준에서는 지난 장관급 회담에서 채택한 투자보장합의서 등 경협관련 4대합의서의 조기 이행이 필요하다. 또한 이와 아울러 남북경협추진위원회의 가동도 요구된다. 그리고 전략물자반출에 있어서도 유연한 정책이 필요하다. 정보통신 경협을 지원하면서 그 기반이 되는 고성능 컴퓨터 통신장비의 대북반출을 불허하는 것은 서로 모순된 일이기 때문이다.

그러나 정보통신분야의 남북경협이 제대로 진행되기 위해서는 통신망, 전력 등의 기초 인프라 구축이 절대적으로 필요하다. 이를 위해서는 무엇보다 미국 및 서방의 자본, 기술, 장비 등이 북한에 들어갈 수 있도록 미국의 대북경제제재조치가 개선 또는 해제되어야 할 것이다. 이를 위해 한국정부는 북·미 관계 정상화를 위해 중재역할을 해야 할 것이다.

또한 위에서 언급한 잠재적인 통상문제를 예방하기 위해 현재 진행되고 있는 WTO 뉴라운드 협상에서 남북교역을 WTO의 의무면제 사항으로 인정받도록 통상외교정책을 전개해야 할 것이다.

북한은 1999년 11월 전자공업성을 신설하고 김정일 위원장이 2000년 5월 중국의 실리콘밸리라 불리는 중광촌을 방문하는 등 현재 정보통신산업의 발전에 전력을 기울이고 있다. 그러나 미국의 대북경제제재조치와 바세나르 협약(Wassenaar Agreement)이 북한의 정보통신산업의 발전과 남북경협을 제약하고 있다.

미국의 대북경제제재조치와 바세나르 협약은 각종 첨단장비의 대북반출을 금지하고 있다. 한국정부가 486 컴퓨터의 대북반출을 금지한 것도 바세나르 협약에 근거한 조치이다. 예를 들어 현대전자가 1999년에 컴퓨터 생산설비 기자재를 반출하려고 했으나 정부에 의해 불허된 적이 있다.

따라서 북한의 정보통신산업 발전과 남북경협 활성화를 위해서는 이들 제재조치와 바세나르 협약의 대북적용이 철폐되어야 한다. 이를 위해서는 북·미 관계 정상화가 필요하다. 북한이 테러지원국 지정에서 해제되고 장기적으로 미국과 국교수립과정을 밟는다면 현재의 대북경제제재조치를 해제될 것이다. 또한 바세나르 협약이 사실상 미국의

영향력 아래에 있기 때문에 북·미 관계 정상화는 자연스럽게 북한을 바세나르 협약 대상 국가에서 제외하게 할 것이다. 어떻게 보면 북한의 개혁개방의 전제조건이 북·미 관계 정상화라고 할 수 있다. 중국의 개혁개방도 1971년 닉슨의 중국 방문과 이어지는 중·일 및 중·미 관계정상화의 바탕 위에서 이루어졌다. 이런 점을 고려한다면 중국보다 작은 나라인 북한이 개혁개방을 하기 위해서는 무엇보다 미국과의 관계 정상화가 필수적이라는 것을 알 수 있다.

第 3 節 對北支援과 交流의 물꼬를 트는 民間의 役割 必要

현재로서 국민의 대북포용정책에 대한 지지는 최소한 과반수를 상회하고 있고,⁷¹⁾ 현실적으로 대북 포용정책은 북한의 개방을 앞당김으로써 한반도 평화유지에 기여한 것은 사실이다. 그러나 대북 포용정책 시행과정에서 국민적 합의도출 미비라는 비난이 여전히 설득력을 갖는 것 또한 사실이다. 퍼주기식 대북지원, 상호주의 미진, 군사적 신뢰구축 미비라는 비난이다. 정부는 아무리 좋은 정책도 국민적 지지를 결여하면 실천이 어려운바를 알고 국민적 합의 도출을 이끌어내야 한다. 대북정책 수립시 다방면의 전문가를 참여시켜 정책수립의 투명성을 제고하고 민간부분과의 협력을 통해 통일의 당위성 홍보와 의견수렴 과정을 거쳐 인도적 차원의 대북지원을 지속적으로 해 나가야 할 것이다.

여기서 국민의 정부 이후 대북지원의 배경과 지원현황을 살펴보고 교류협력에서의 민간단체의 중요성과 과제를 살펴보도록 하겠다.

1. '국민의정부' 출범이후의 대북 지원의 배경과 지원 현황

남이든 북이든 서로간에 상대방을 지원하려는 시도가 이전에 없었던 것은 아니다. 이를테면, 지난 1960년 11월 북한은 최고인민회의 2기 8차 회의를 통해 농지 100만 정보 개간, 주택 10만 세대 건설, 전력·석탄공업 복구지원 등의 내용을 담은 대남 원조계획을 발표했던 바 있다. 그리고 남한도 1977년 11월에 박정희 대통령이 북한에 식량을 원

71) 「중앙일보」 여론조사에 의하면 대북 햇볕정책에 대해 51.8%의 국민이 지지하는 것으로 나타났다, 「중앙일보」, 2002년 9월 18일.

조할 용의를 표명하였다. 이러한 가운데 북한은 1984년 9월에 남한수해 구호의 명목으로 쌀 5만석(7,200톤)과 의류 등 570만 달러 상당의 물자를 실제로 지원한 사례가 있다. 그러나 이러한 지원이나 의사 표명은 당시의 남북한 관계로 볼 때, 인도적 입장이나 진정한 의미의 협력을 위한 것이라기보다는 상호 체제경쟁에 따른 자신감의 과시와 정치 선전에 주안점을 두었던 것으로 이해된다.⁷²⁾

인도적 차원에서 진정한 의미의 지원이 이루어진 것은 1995년부터 시작된 우리의 대북 지원이라 할 수 있다. 당시 북한은 사회주의 계획경제의 실패로 1990년 이래 계속하여 8년 동안 마이너스성장을 기록하였고, 1인당 GNP가 1천 달러에도 미치지 못하는 극빈국으로 전락한 상태였다.⁷³⁾ 특히 경제난에 따른 농업 관련 산업의 파쇄와 외화 부족, 집단 농업체제의 비효율성, 주체농법의 한계 등으로⁷⁴⁾ 극심한 농업위기와 식량난에 허덕이는 처지로 전락하였다. 설상가상으로 94년부터 계속된 자연재해⁷⁵⁾는 식량생산을 최악의 상황으로 몰아감으로써, 많은 아사자의 속출과 함께 세계에서 가장 심각한 기아지역으로 관리될 수밖에 없었다.

북한 당국자들 스스로도 ‘고난의 행군기’라고 부르며 주민들에게 극단적인 인내를 요구하면서, 엄청난 재난과 경제 파탄 앞에서 생존을 도와줄 조력자를 찾아 국제사회에 지원을 호소하는 상황이었다.⁷⁶⁾ 국제사회에서는 북한이 농업위기를 넘어 체제위기에 봉착하고 있는 것으로 진단하였고, 남한사회 일각에서도 북한체제 조기붕괴론이 운위되고 그 대비책을 강구해야 한다는 주장이 나돌았다. 그러나 조기붕괴보다는 연착륙 전략이, 그리고 아사직전에 있는 북한 주민들을 구제하는 것이 당장의 시급한 과제라는 주장들이 힘을 얻으면서 인도적 대북 지원이 국내외적으로 시작되었다. 1995년 6월부터 1997년 말까지 남한과 국제사회가 북한에 지원한 총액은 무려 7억88만 달러에 달했다(이 중

72) 김형석, “대북 인도지원, 어떻게 할 것인가”, 민주평화통일자문회의 주최, 『남북평화협력과 국민대화합 실현을 위한 과제와 방안』에 관한 대토론회(2001.11.30), p. 23.

73) 한국은행이 발표한 북한 GDP 추정결과에 의하면, 북한의 1인당 GNP는 96년 910달러, 97년 741달러로서 당해연도 남한의 1인당 GNP의 1/12, 1/13에 해당한다.

74) 동북아평화연구회, 『국민의 정부 대북포용정책』(서울: 밀레니엄북스, 1999), pp.166-167.

75) 당시 북한의 자연재해는 94년 냉해, 95년 대홍수, 96년 한해, 97년 해일 등이다.

76) 북한은 1995년 자연재해를 계기로 유엔인도지원국(UNDHA), 세계보건기구(WHO)와 유엔아동기금(UNICEF)에 긴급구호 및 식량원조를 요청했다.

남한만의 지원은 2억8408만불임).⁷⁷⁾

이러한 국내외적 지원에도 불구하고 이 기간 동안의 남북관계는 좋은 편이 아니었다. 북한은 체제싸움에서 밀리는 남한을 인정하고 싶지 않았고 남한의 정책을 흡수통일기로 경계하였기 때문이다. 그래서 북한은 남한을 거치지 않고 ‘通美封南’정책에 입각하여 대미·대일 및 대서방 관계 개선을 통해 경제난 극복과 발전을 도모하였던 것이다. 한편, 95년 쌀 지원과정에서 북한의 남한선원 억류사건, 96년 잠수함침투사건 등으로 남한 내에서도 대북 지원에 대해 부정적 여론이 확산되기도 하였다.

‘국민의 정부’가 출범하면서 남북관계에 새로운 전기가 마련되는 가운데 대북 지원도 본격화되었다고 할 수 있다. 98년 2월 25일 김대중 대통령은 취임사에서 정부와 민간이 합리적인 방법을 통해 북한에 식량을 지원하는데 인색하지 않겠다고 천명하였으며, 새 정부 대북정책 추진방향의 하나로 ‘북한 식량문제 해결을 위한 대북 지원의 탄력적 제공’을 포함시켰다. 이와 더불어 정부는 북한 동포를 돕기 위한 인도적 차원의 식량지원을 계속 추진해 나가는 한편 남북 농업개발협력 및 경험 활성화 등을 통해 북한 식량문제를 근원적으로 해결하는 노력도 지원하겠다는 방침을 발표하였다.⁷⁸⁾

그리하여 정부는 IMF사태 등으로 우리 경제사정이 어려움에도 불구하고, UN기구의 대북 지원계획 참여 요청에 국제사회의 일원으로 동참할 것을 결정하는 등, 98년 이후 2002년까지 일반구호, 농업복구, 보건의료 등을 포함하는 대북 지원을 꾸준히 진행하여 왔다. 95년 6월 이후 대북 지원의 분야별 현황을 보면 다음 <표 3>과 같다. 그리고 같은 기간 동안 대북 지원 내역을 국제사회와 비교하면 <표 4>와 같다.

<표 3> 대북 지원 분야별 현황

단위: 만불(괄호 안은 백분율)

77) 뒤 따르는 <표 3> 및 <표 4> 참조.

78) 동북아평화연구회, 『국민의 정부 대북포용정책』, 앞의 논문, p.172.

| 구분 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 누계 |
|------|-----------------|--------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|
| 일반구호 | 23,225 (100) | 455 (98) | 4,329 (91) | 2,891 (90) | 565 (12) | 1,434 (12) | 6,067 (44) | 2,967 (32) | 41,933 (60) |
| 농업복구 | | 5 (1) | 205 (4) | 254 (7) | 3,941 (84) | 8,562 (75) | 5,476 (40) | 5,264 (57) | 23,707 (34) |
| 보건의료 | | | 189 (4) | 40 (1) | 182 (3) | 1,380 (12) | 1,996 (14) | 1,040 (11) | 4,827 (6) |
| 계 | 23,225 (100) | 460 (100) | 4,723 (100) | 3,185 (100) | 4,688 (100) | 11,376 (100) | 13,539 (100) | 9,271 (100) | 70,466 (100) |

※ 출처: 통일부 홈페이지 인도지원국 월간 국내외 대북지원 현황 참조

<표 4> 대북 지원 국제사회 비교

단위: 만불

| 구분 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 누계 | |
|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|--------|
| 한국 | 정부 | 23,200 | 305 | 2,667 | 1,100 | 2,825 | 7,863 | 7,045 | 6,548 | 51,553 |
| | 민간 | 25 | 155 | 2,056 | 2,085 | 1,863 | 3,513 | 6,494 | 2,722 | 18,913 |
| | 계(A) | 23,225 | 460 | 4,723 | 3,185 | 4,688 | 11,376 | 13,539 | 9,271 | 70,466 |
| 국제사회(B) | 5,565 | 9,765 | 26,350 | 30,199 | 35,988 | 18,177 | 35,725 | 17,742 | 179,511 | |
| 총계(A+B) | 28,790 | 10,225 | 31,073 | 33,384 | 40,676 | 29,553 | 49,264 | 27,013 | 249,977 | |
| A/A+B (%) | 80.7 | 4.5 | 15.2 | 9.5 | 11.6 | 38.4 | 27.4 | 33.1 | 28.0 | |

※ 출처: 통일부 홈페이지 인도지원국 월간 국내외 대북지원 현황 참조

<표4>에서 보듯이, '98년까지는 쌀, 옥수수 등 긴급구호 지원을 중심으로 하다가, 국민의 정부가 본 궤도에 오른 '99년 이후에는 인도적 차원의 긴급구호와 더불어 북한 식량문제의 근원적 해결을 위한 농업개발 지원에 역점을 두어 지원하고 있음을 알 수 있

다. 그리고 이 때부터 지원규모도 훨씬 증가하여 대북 지원 사업이 활성화되고 있음을 보여주고 있으며, 2002년 9월 현재 대북 지원규모의 누계는 총 7억466만불이나 되고 있다. 이를 국제사회와 비교해 보면, <표4>에서 보는 바와 같이 국제사회 전체의 대북 지원 규모는 24억9,977만불인데, 여기서 한국의 지원을 제외하면 17억9,511만불로써 국제사회 대비 우리의 지원비율은 28%수준이다.

한국의 대북 지원을 주체별 및 내역별로 좀 더 자세히 보기로 하면, 먼저 정부차원의 대북 지원 실적은 다음 <표 5>과 같다.

<표 5> 정부차원의 대북 지원 내역

'95.6~2002.8.31 현재

| 기간 | 지원 규모 | 지원 경로 | 지원 내역 및 비교 |
|-------|-----------|-----------------------------|---|
| 1995년 | 2억3,200만불 | 직접 지원 | 국내산 쌀 15만톤 |
| 1996년 | 305만불 | WFP, UNICEF, WMO | 혼합곡물 3,409톤, 분유 203톤 기상자재 |
| 1997년 | 2,667만불 | WFP, UNICEF, WHO, UNDP, EAO | 혼합곡물 9,852톤, ORS 공장비용, 옥수수 5만톤, 분유 300톤, CSB 8,389톤 등 |
| 1998년 | 1,100만불 | WFP | 옥수수 3만톤, 밀가루 1만톤 |
| 1999년 | 2,825만불 | 직접지원 | 비료 11.5만톤 * 한적/당국간 비료지원 총 15.5만톤 |
| 2000년 | 7,863만불 | 직접지원 | 비료 30만톤 |
| 2001년 | 7,045만불 | 직접지원 WFP, WHO | 내의 150만벌, 비료 20만톤 옥수수 10만톤, 말라리아 방제 지원 |
| 2002년 | 6,548만불 | WFP, WHO | 옥수수 10만톤, 말라리아 방역 지원 |
| 계 | 5억1,553만불 | | |

※ 출처: 통일부 홈페이지 인도지원국 월간 국내외 대북지원 현황 참조

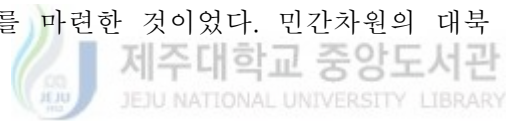
<표 5>에서 보듯이, 정부차원의 대북 지원 누계는 5억1,553만불이다. 98년까지는 주로 국제기구를 통하는 방식을 대북 지원을 해왔다. 그러나 '95년을 예외로 하면 정부차원의 대북 지원은 국민의 정부 이후 정부가 직접 전면에 나서 북한과 교섭을 하는 방식

으로 이루어지고 있다. 그리고 그 지원 규모도 획기적으로 증대하고 있음을 알 수 있다. 지원 내역은 쌀, 옥수수, 밀가루, 그리고 유아용 식품(CSB) 등 긴급 구호 물품과 함께 농업복구를 위한 비료지원에 집중되고 있다.

2000년 6월의 남북정상회담의 성공적 개최는 남북관계를 근본적으로 바꾸어 놓았으며, 이로 인해 한국의 대북 지원활동에도 커다란 지형의 변화를 가져왔다.⁷⁹⁾

정부가 직접 전면에 나서는 방식의 대북 지원 활성화와 더불어 민간차원의 대북 지원도 활발하게 전개되기 시작한 것이다. 98년 이전까지는 정부의 ‘대한적십자사 창구단일화’ 방침으로 인해 민간차원의 대북 지원은 대한적십자사나 국제기구를 통한 수밖에 없었다. 그리고 이 기간에 발생한 95년 남한선원 억류사건, 96년 잠수함침투사건 등도 민간차원에서 대북 지원에 부정적인 여론을 형성한 측면도 있었다.

그러나 96년 북한의 잠수함사건 공식사과, 98년 김대중정부 출범 및 대북포용정책의 표방, 99년 2월 대북 지원 창구다원화 조치, 99년 10월 ‘대북지원사업 처리에 관한 규정’에 따른 남북협력기금 지원⁸⁰⁾, 2000년 남북정상회담 개최 등은 민간차원에서의 대북 지원활동에 획기적 전기를 마련한 것이었다. 민간차원의 대북 지원 내역을 보면 다음의 <표 6>와 같다.



<표 6> 민간차원의 대북 지원 내역

'95.6~2002.8.31 현재

79) 서경석, “민간단체의 대북교류협력-현황과 실천”, 『제3회 대북협력국제NGO회의』 (2001. 6) 주제발표문, p.1.

80) 정부는 1999년 2월 대북 지원 창구다원화 조치에 이어 10월에는 민간단체의 대북 지원이 남북한 직접교류를 촉진할 뿐만 아니라 분배투명성 확보에 더욱 효과적이라는 판단 아래 대북 지원단체들을 적극 지원하는 ‘대북지원사업 처리에 관한 규정’을 발표했다. 이에 따라 모범적인 대북지원 민간단체들은 남북협력기금 지원혜택을 받기 시작했다. 예컨대, 2000년도에는 8개 단체가 총 54억1천9백만원을 지원 받았고, 2001년 상반기에는 10개 단체가 53억원, 하반기에는 4개 단체가 22억7천5백만원의 기금지원을 받았다. 김학성·최진욱, 『남북한 지방자치단체간 교류·협력』 (통일연구원, 2001), p.20.

| 기간 | 지원 규모 | 지원 경로 | 지원 내역 및 비고 |
|-------|------------|---|------------------------------------|
| 1995년 | 25만불 | 국제적십자 경유 | 담요 8천매 |
| 1996년 | 155만불 | 국제적십자 경유 | 밀가루, 분유, 식용유 |
| 1997년 | 2,056만불 | 국제적십자 및 남북적십자 경유 | 옥수수, 밀가루, 감자, 라면 등 |
| 1998년 | 2,085만불 | 남북적십자 경유 | 밀가루, 옥수수, 비료, 한우, 젓소, 설탕 등 |
| 1999년 | 1,863만불 | 한적 창구(24개 단체, 157억원) 독자 창구(10개 단체, 67억원) | 밀가루, 옥수수, 약품, 비료 4만톤 등 |
| 2000년 | 3,513만불 | 한적 창구(113억원) 독자 창구(12개 단체, 308억원) | 옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등 |
| 2001년 | 6,494만불 | 한적 창구(286억원) 독자 창구(19개 단체, 558억원) | 의류, 옥수수, 밀가루, 연어치어, 의료기구, 비료, 농약 등 |
| 2002년 | 2,723만불 | 한적 창구(11억원) 독자 창구(23개 단체, 336억원) | |
| 계 | 1억 8,913만불 | | |

※ 출처: 통일부 홈페이지 인도지원국 월간 국내외 대북지원 현황 참조

<표 6>에서 보듯이, 99년 이후 지원경로로 독자창구가 허용되고 있으며⁸¹⁾, 지원규모도 대폭으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 정부차원의 지원이 식량과 비료지원에 집중하고 있다면, 민간차원의 지원내역은 보다 다양하다. 식량과 비료 이외에도 젓소, 젓염소와 같은 가축 및 가축사료, 식용유, 설탕, 소금, 옷감, 의복, 신발 등의 생활용품, 의약품 및 의료장비, 농약 및 씨감자, 묘목, 감귤 및 당근 등 다양한 품목이 지원되었다. 특히 주목할 점은 소모품만 아니라 비료, 씨감자, 농약, 가축 등과 같이 북한주민들이 스스로 자활할 수 있도록 만드는 개발구호품이 조금씩이나마 증대하고 있다는 것이다.⁸²⁾

81) 99년 2월 대북지원 창구다원화 조치에 따라 독자창구를 마련한 대표적 민간단체들로는 남북나눔운동(독자창구지정일 99.2.24), 남북어린이어깨동무(2000.4.27), 불교종단협의회(99.11.29), 우리민족서로돕기운동(99.4.16), 월드비전(99.3.19), 남북협력제주도민운동본부(2001.3.7), 조국평화통일불교협회(2000.5.28), 천주교민족화해위원회(99.5.10), 한국이웃사랑회(99.3.16), 한국JTS(99.3.16), 한민족복지재단(2000.10.2) 등이다.

82) 김학성·최진욱, 위 논문, p.20.

한편, 중앙단위의 정부나 민간단체의 대북 지원 외에 지자체와 지방소재 민간단체의 대북 지원도 전개되고 있다. 남북협력제주도민운동본부의 대북 지원 활동은 그 대표적인 사례에 해당할 것이다. 이에 대해서는 따로 검토하기로 하고, 2000~2001년 동안 지자체 및 지방소재 민간단체의 대북 지원 현황을 보면 다음 <표 7>와 같다.

<표 7> 지자체 및 지방소재 민간단체의 대북 지원 현황

(단위 : 천만원)

| 구분 | 지원단체 | 지원품목·수량 | 금액 | 지원경로 |
|--------------------|-----------------|-------------------------|------------|------------|
| 2000 | 북한동포돕기제주도민운동본부 | 감귤 3,000톤 | 237 | 독자창구 |
| | 강 원 도 | 농업용 비닐 27,000롤(415톤) | 55 | 한적 |
| 2001 | 북한동포돕기제주도민운동본부 | 당근 2,000톤 | 58 | 독자창구 |
| | 강 원 도 | 연어치어55만미방류자재1식(21종)등 | 13 | 한적 |
| | | 솔잎흑파리 공동방제 관련 약제 | 23 | |
| | 남북강원도협력협회 | 농업용비닐 195톤 | 29 | 한적 |
| | 철 원 군 | 경운기 100대 | 29 | 우리민족서로돕기운동 |
| | 울 산 광 역 시 | 배 150톤 | 24 | 우리민족서로돕기운동 |
| | 사랑의 김·미역보내기운동본부 | 미역 2,000톤 | 32 | 우리민족서로돕기운동 |
| | 전남양파북한보내기운동본부 | 양파 567톤 | 20 | 우리민족서로돕기운동 |
| 사랑의방울토마토보내기단양군운동본부 | 방울토마토 50톤 | 12 | 우리민족서로돕기운동 | |

2. 대북 지원이 교류협력에 미친 영향

「국경없는의사회(MSF)」 소속의 한 프랑스 사람이 범륜 스님(한국JTS이사장)에게 대북 식량지원 사업을 하는 동기를 묻자, 답하기를 “제가 북한동포를 살리는 활동을 펴

는 것은 종교적 신념 때문도 종교를 전파하기 위함도 아니다. 다만 거기에 많은 사람이 죽어가고 있기 때문”이라고 했다.⁸³⁾

한국을 포함한 많은 국제사회 구성원들이 그동안 대북 지원에 동참한 것은 아마도 법륜 스님처럼 순수한 인도주의적 정신에 기초했기 때문일 것이다. 그리고 한국인들에게는 보편적 인도주의 정신 외에 동포애적 사랑이 더해졌을 것이다.

그러나 한국으로서는 인도주의 및 동포애와 더불어 정책적 측면의 고려가 있을 수밖에 없다. 우리에게 북한은 통일의 대상이기 때문이다. 따라서 대북 지원의 동기에는 기본적으로 남북간 대화와 교류협력에 북한측의 동참을 유도하는 계기로 활용하려는 정책적 의도가 내재되어 있었던 것으로 보아야 한다. 그리고 이러한 정책은 주효했다. 즉, 그 동안의 대북 지원은 북한 주민들에 대한 긴급 구호가 되었을 뿐만 아니라, 민족화해의 거름이 되어 남북관계를 회복시키는데 기여함으로써 남북정상회담으로 이어지게 했⁸⁴⁾ 協力과 相生의 질서를 가져오게 한 것이다.

물론 남북한간 교류협력은 95년부터 추진된 대북 지원 이전부터 있어왔다. 일찍이 1970년대 남북회담 이래 남북한은 공히 교류협력의 필요성을 강조해왔거니와, 1980년대 중반에는 북한의 대남 수해물자 지원을 계기로 ‘이산가족 고향방문 및 예술단 교환방문’이 성사되기도 했다. 그리고 1989년 6월에는 「남북교류협력에 관한 기본지침」이 제정되고, 1989년 하반기부터 남북 고위급 회담이 개최된 결과 1991년 말 이른바 ‘남북기본합의서’가 체결됨으로써 교류협력의 기반이 만들어졌다. 그리하여 남북한간 정치적 관계에 민감하게 영향을 받을 수밖에 없는 사회문화교류협력은 거의 이루어지지 않았지만, 경제분야 교류협력은 실천되기 시작하였다.

한번 물꼬를 튼 경제분야의 교류협력은 점차적으로 확대되었다.⁸⁵⁾ 물론 남북한간 정치적 상황에 따라 증감의 부침이 없었던 것은 아니지만 꾸준히 이어져 2001년 8월 현재 남북한간 교역량은 3억 달러를 초과하는 양적 확대를 이룩했다.

주로 제3국을 경유한 간접교역의 형태를 띠었던 초창기의 교역형태도 점차 직교역 형태로 바뀌어 갔으며, 1992년부터 북한에 원자재를 제공하고 북한의 노동력을 이용하여 제품을 생산한 뒤 남한으로 반입하는 위탁가공교역도 시작되었다. 교역물품 내역에 있어서도 반입품목의 경우 1998년을 기점으로 철강금속제품과 광산물의 반입이 줄어든 대

83) 법륜, “식량 및 일반구호 활동의 현황과 과제”, 『제3회 대북협력 국제NGO 회의』 (2001.6) 주제발표문, p.31.

84) 김형석, 앞의 논문, p.22.

85) 김학성·최진욱, 앞의 논문, pp.10~14.

신, 농림수산물과 섬유류의 반입이 훨씬 높아졌다. 대북 반출품도 초기에는 농업용 비닐 자재와 같은 화학제품이 큰 비중을 차지하다가 1993년부터는 위탁가공용 원자재의 반출에 따라 섬유류가 점증했다. 특히 위탁가공교역의 증대는 기술지도를 위한 인적교류와 생산설비의 대북 이전을 동반하고 있어 교류협력의 질을 높이고 있다.

경제분야 교류협력에 비해 훨씬 정치적 영향력을 강하게 받을 수밖에 없는 사회문화 교류협력은 매우 제한되어 왔다. 정부가 1990년 2월에 「남북문화교류 5원칙」⁸⁶⁾을 발표하고, 동년 8월 「남북교류협력에 관한 법률」을 제정하는 등 사회문화 교류협력을 위한 기반을 조성하고 했지만 실질적인 교류협력이 실천되지는 못했다. 아무래도 사회문화 교류협력은 95년부터 대북 지원이 이루어지기 시작하고, 98년 대북 포용정책의 추진되기 시작하면서 본격화되었다고 할 수 있다.

김대중 정부는 98년에 ‘남북사회문화협력사업 처리에 관한 규정’을 제정하였고, 99년 10월에는 민간단체의 대북 지원이 남북한 직접교류를 촉진할 것이라 보고 ‘대북 지원사업 처리에 관한 규정’을 발표하는 등 교류협력을 위한 구체적 조치를 단행하였던 것이다. 이에 따라 98년부터 많은 교류협력사업이 실천되기에 이르렀다. 분야별로 교류현황을 정리해 보면 다음의 <표 8>과 같다.

<표 8>에서 보는 것처럼 남북한간에 교류협력이 성사된 사례가 주로 98년 이후이다. 이러한 점으로 미루어볼 때 그 동안의 대북 지원과 대북 포용정책이 교류협력으로 이어지게 한 것이라 하겠다. 특히 주목되는 점은 당국간 정책적 지원에 따른 교류협력보다는 민간적 차원에서 이루어진 교류협력 사례가 많다는 점이다. 이는 향후 교류협력의 확대와 관련하여 민간단체들의 역할이 중요함을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

한편, 민간단체의 교류협력만큼이나 지방자치체의 교류협력사업도 활발해지고 있다. 예컨대, 강원도의 「금강-설악권 솔잎혹파리 공동예방사업」, 「남북공동 어린 연어 방류사업」, 부산의 「제81회 전국체전 금강산 성화채화」, 전라북도 남원시의 「춘향전 방북공연」, 전라남도 목포시의 「인도적 지원사업과 교류협력 추진」 등은 그 대표적인 사례에 해당한다. 이외에도 여러 사업들이 추진 중에 있다.⁸⁷⁾

86) ‘남북문화교류 5원칙’의 주요내용은 ① 문화교류과정에서 민족전통문화의 우선 교류, ② 승인 및 경쟁적 분야의 배제, ③ 전통문화의 원형을 변형·훼손하는 표현방식의 지양, ④ 쉽고 작은 일부터 시작, ⑤ 공동실행을 위한 지속적인 노력의 경주 등이다.

87) 최진욱, “남북 지방자치단체 교류협력의 현황과 과제”, 제2건국범국민추진위원회, 『함께 하는 한반도 시대: 지방자치단체의 남북·해외 교류협력 사례』 (2002.8), p.29~30.

<표 8> 분야별 교류협력 현황

| 분 야 | 사 업 내 용 |
|---------|---|
| 문화·예술교류 | <ul style="list-style-type: none"> · 성균관대 북한대학과 자매결연 및 학술교류 협의차 방북(98.4.28~5.5) · 리틀엔젤스예술단 평양공연(98.5.2~12) · 천주교 민족화해위원회, 북한장충성당 방문(98.5.15~22) · 중앙일보 통일문화연구소, 북한지역 문화유적 답사(98.7.7~21) · 경향신문, 한민족문화네트워크구성협의차 방북(98.8.4~11) · 중앙일보, 남북언론·문화교류 협의차 방북(98.8.22~29) · 남한 대중예술인들의 방북공연(1999) · 남한 언론사주 김정일 위원장 초청면담 방북(2000) · KBS추석특집 백두산에서 북한측 방송인들과 생방송(2000.9) · SBS방북 취재내용 생방송(2000.10) · MBC, 한겨레신문, 주간동아, 말지 기자 등이 방북취재(2000) · 북한 예술단 및 관현악단 서울방문 공연(2000) · 제주도민 253명 북한초청 방북(2002.5) · 8·15남북공동행사 북측 대표단 116명 참가 공연(2002.8.14~17) · KBS와 북한 관현악단 합동연주회(2002.9) · 이미지, 윤도현밴드 등 남한 대중예술인 방북 공연(2002.9) |
| 종교교류 | <ul style="list-style-type: none"> · 한국기독교 북한동포후원연합회 목사5명 대북지원 방북(98.10.29) · 한국기독교협의회(KNCC) 김동완 목사 등 6명 방북(98.5.26~6.2) · 천주교 서울대교구 민족화해위원회 신부 7명 방북(98.5.11~22) · 민족화합불교추진위원회 승려 4명 방북(99.6.8~15) |
| 체육교류 | <ul style="list-style-type: none"> · 남북통일축구대회(1991) · 세계탁구선수권대회 및 세계청소년축구선수권대회 단일팀참가(1991.3) · 현대농구단 방북 통일농구대회(1999) · 시드니올림픽 동시입장(2000) · 통일축구대회(2002.9.5~8) · 부산아시안게임 북한 참가(2002.9.29~10.14) |

3.대북 지원과 교류협력에서 민간단체의 중요성과 과제

대북 인도지원은 남북정상회담을 가능케 하고 이후 교류협력의 활성화에 기여하였다. 특히 99년 이후 정부가 전면에서 나선 대규모의 대북 지원은 실질적으로 북한의 긴급구호에 도움이 되었을 것이며, 당국간 화해협력 질서를 조성하는 데 주요한 동인이 되었다

고 본다.

그러나 정부 주도형 대북 지원과 교류협력 방식이 갖는 한계도 없지 않다고 여겨진다. 무엇보다 가장 큰 문제는 정부가 필요한 대북 지원 정책을 하면서도 이에 대한 국민적 공감대를 충분히 얻어내지 못하고 있다는 점이다. 야당과의 충분한 협의과정을 거치지 않음으로써 야당의 협력을 얻는데 실패했고, 이로 인해 대북 관계를 정권적 이익의 차원에서 활용하는 것으로 비쳐지고 있는 것이다. 나아가 국민들 사이에는 이른바 ‘피주기식 대북 지원’이라는 여론이 심화되고 있는 것이다. 이는 결과적으로 대북 지원 활동을 온 국민의 프로젝트가 아닌 김대중정부의 프로젝트로 만들어버림으로써 김대중정부의 인기저하에 따라 대북 화해와 지원에 대한 국민적 관심의 동반 저하를 낳은 것이다.⁸⁸⁾

둘째, 정부 주도의 대 규모 대북 지원은 국내 민간단체와 국제사회의 대북 지원 활동을 위축시키는 결과를 초래한 점이 없지 않다.⁸⁹⁾ 국민들 사이에 대북 지원은 정부가 알아서 할 일이라는 인식이 생겨남으로 인해 민간차원의 대북 지원 물자 및 모금 활동이 상당히 어려워지고 있다. 또한 국제사회의 대북 지원활동도 급격히 감소하는 추세다.

셋째, 정부의 대북 지원은 남북 화해협력 정책의 주요 수단이라는 실용적 측면에 입각한 국가이익을 고려해야만 한다. 정부 주도의 대북 지원이 피주기 논란을 없애고 야당의 합의를 이끌어내기 위해서는 지원에 따른 북한의 구체적인 응답을 받아와야만 하는 것이다. 이러한 정책적 고려에 의한 대북 지원은 교류협력의 활성화에 분명 기여하였다. 그러나 사실 정부차원의 대북 지원과 교류협력의 연계는 직접적이기보다는 간접적인 역할이었다고 하겠다. 앞서 언급했듯이, 그 동안 실천되어온 교류협력 사업들은 대체로 민간단체들에 의한 것이 많았던 것이다. 그리고 특히 교류협력 사업은 정치적 상황에 많은 영향을 받을 수밖에 없다는 점도 한계다.

넷째, 한편 상호주의에 입각한 정부의 대북 지원은 북한에게는 부담으로 작용할 수도 있다. 특히 정부의 요구가 민감한 사안의 경우는 북한에게 체제와해 기도 내지 정치·경제·종교적 의도가 있는 것으로 비쳐질 수 있다.⁹⁰⁾ 이러한 경우 정부의 대북 지원은 북한에게 ‘수혜’가 아니라 ‘시혜’라 인식될 수 있고, 더 이상의 관계진전이 어려워질 가능성이 생긴다.

이상과 같은 정부주도의 대북 지원과 교류협력의 한계를 극복하기 위해서는 민간단체

88) 서경석, 앞의 논문, p.4.

89) 위 논문, p.2.

90) 김형석, 앞의 논문, p.39.

들의 역할에 주목할 필요가 있다. 우선, 민간단체들의 대북 지원은 정부와는 달리 순수하게 인도주의와 동포애에 기초할 수 있다. 그리고 이러한 대북 지원의 순수성이 유지될 때 그 성과도 더 크게 나타날 수 있다. 북한으로서도 부담이 덜 할 것이기 때문이다. 그 동안의 실천된 교류협력 사업들이 민간차원에서 이루어진 것이 많은 점에서도 이는 증명된다. 이를 고려할 때 정부차원의 대북 지원의 일부를 민간단체를 통해 지원하는 정책적 변화를 꾀함이 좋을 것이다.⁹¹⁾

둘째, 민간단체들과 보다 많은 국민적 참여를 통한 대북 지원과 교류협력은 퍼주기 논란을 불식시키는 물론이고 그 자체로 국민들에게 남북한 상호이해와 통일의식을 함양하는 교육적 효과를 가져올 수 있다. 민간단체들이 인도적 지원활동은 남한 주민들의 북한 방문 기회와 수요를 증대시키고 북한 주민들과 접촉의 폭도 넓혀주고 있기 때문이다. 또한 방북을 못하더라도 물자 혹은 모금 활동에 참여하는 자체만으로도 북한동포사랑과 통일의식을 제고할 것이다.

그러나 민간단체의 역할에도 한계와 과제가 있다. 첫째, 전문성이 약하다는 점이다. 모든 남북협상이 그러하듯 조건 없는 인도지원이고 순수한 의미의 교류협력이라 할지라도 북한의 대화 상대자는 항상 전문적으로 훈련된 대남 협상 전문가이다. 그런데 순수한 열정만으로 대북 지원을 추진하는 민간단체들은 전문성의 부족으로 지원사업에 대한 투명성 제고나 교류협력사업에 관련한 협상 등에서 여러 문제를 낳는 경우가 있다. 따라서 민간단체들이 대북 지원이나 교류협력 사업을 할 때에는 풍부한 경험과 전문성을 가지고 있는 단체나 정부의 협조를 얻는 것이 바람직하다.

둘째, 전시성이나 실적 위주의 대북 지원, 이벤트성 교류협력 사업의 추진이다. 전시성이나 실적 위주의 대북 지원은 북한에게 실질적인 도움을 주는 것이라 보기 어려울 것이다. 그리고 이벤트성 교류협력 사업의 경우 엄청난 금전적 대가를 매개로 하여 성사된 경우가 많았으며, 일회성 사업으로 끝날 가능성이 농후한 것이다.

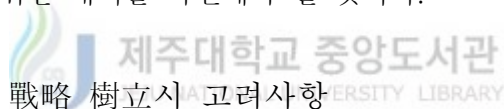
셋째, 아무래도 민간단체들이 대북 지원과 교류협력 사업을 함에는 지원물자의 확보 및 운송수단, 기타 사업추진 관련한 자금이 충분치 못한 점도 있다.

91) 서경석은 정부가 대북 지원 식량의 일부를 국내 NGO를 통해 지원했다라면 ① 이로 인해 남북화해 협력의 한 축인 민간교류가 훨씬 더 활성화되고, ② 지원된 식량에 대해 NGO차원에서의 모니터링이 가능해지고, ③ 대북지원에 대한 국민참여가 커져 대북 지원에 대한 국민의 거부반응도 훨씬 더 적어졌을 것이며, ④ 식량지원도 무조건적인 지원이 아니라 산의 나무심기와 결합하게 되면 일석이조의 효과를 낼 수 있었을 것이라고 주장하고 있다. 서경석, 앞의 논문, p. 3.

대북 지원과 교류협력을 확대하는 가장 좋은 방안은 민간단체가 주도하고 정부가 지원하는 방법인 아닐까 한다. 이렇게 할 때 민간단체의 역할을 극대화하면서 정부와 민간단체의 한계를 보완할 수 있을 것이기 때문이다.

현재 인도적 지원은 식량이나 의약품 등을 지원하는 사업으로 정부와 NGO를 중심으로 이루어지고 있다. 이 사업의 원칙은 글자 그대로 정치·경제적인 이해관계와 무관하게 인도적 차원에서 지원하는 것이다. 따라서 인도적 지원은 북한의 필요성이 소멸되지 않는 한 무조건적으로 진행되어야 한다. 특히 정부가 긍정적으로 평가하고 있는 민간부문에서의 북한동포돕기운동을 주시하여 민간부문의 교류와 협력이 활성화될 수 있도록 창구다원화를 실행해야 한다. 민간부문이 물품을 전달하기 위해서 직접 북한측 인사들과 만나고 또 직접 만나고 또 직접 지원물품을 인도하는 것은 북한변화 및 북한주민의 대남인식 변화에 적지않은 영향을 미칠 것으로 예상된다.

특히 민간차원에서의 교류는 인적교류 이외에 북한이 남한의 기업을 겨냥하여 발표한 금강산관광지구와 개성공단특구의 내용을 볼 때, 앞으로 민간차원에서의 교류는 더욱 활발해질 전망이다. 정부에서는 민간부문의 인도적 물품지원의 창구를 보다 다원화하고 교류의 활성화를 위한 대책을 마련해야 할 것이다.



第 4 節 對北政策·戰略 樹立시 고려사항

우리의 대북정책을 실효성있게 추진하기 위해서는 다음과 같은 노력 속에 정책을 수립하는 것이 바람직하다. 첫째, 정책적 일관성을 유지하는 가운데 다음과 같은 점들을 보완·발전토록 해야한다. 대북정책 목표와 관련, 북한의 정치체제 변화를 기대하기 어려운 상황에서 우리의 대북정책은 포용정책의 합리성을 확신하는 가운데 조급함을 배제하고, 포용정책 사업을 지속적으로 추진함으로써 북한 사회의 점진적 변화를 위한 여건을 조성하기 위해 계속 노력하도록 한다. 대북정책 원칙과 관련, 북한이 우리의 햇볕정책(포용정책)으로부터 체제붕괴 위협감을 느끼고 있는 만큼, 햇볕정책의 목적이 북한의 변화와 발전을 지원하는데 있다는 점을 명백하게 밝혀 북한의 의심을 해소하는데 역점을 두도록 한다. 이 점에 있어 새정부가 되는 노무현 정권은 국민앞에 공약으로 내세운 대북포용정책을 일관성있게 유지하되, 우리나라가 북한과의 관계에서 있어 우선협상과 파트너가 될 수 있도록 노력해야 할 것이다. 마지막으로 대북정책 추진전략 측면에서 볼 때, 남북간 정치적 경색국면이 쉽게 해소되기 어려운 상황인바 정경분리 원칙을 지속하

고, 상호주의 원칙 또한 남북간 동반자관계의 성격을 규정하는 상징성을 내포하고 있는 바 비등가적·비동시적·비대칭적 신축적 적용을 통해 지속할 필요가 있다.⁹²⁾

둘째, 한반도 정세에 대한 적절한 고려 속에 대북정책을 모색·추진토록 해야한다. 한반도에서 주변 4국은 겉으로는 '안정과 평화'를 지향하는 현상유지정책을 지속하나, 속으로는 자국실리 지향적 영향력확대정책을 더욱 적극 추진할 것으로 전망된다.⁹³⁾ 그 결과 역내 협력과 갈등의 공존속에 이중적인 안보환경이 지속되고, 미사일방위체제(MD) 구축에 따른 미·일과 중국·러시아의 갈등이 심화될 가능성이 있으며, 북한의 대량살상무기 및 핵문제를 둘러싸고도 갈등구도가 존속할 가능성이 높다. 이같은 상황은 한반도 문제의 국제화를 심화시키고,⁹⁴⁾ 동북아시아에서의 군비경쟁 촉발 가능성을 높이고 있다. 따라서 우리의 대북 포용정책의 기조와 전략에 대한 주변국의 이해와 지지 획득에 주력하는 한편 한·미·일 공조를 바탕으로 미국의 대북경제제재 완화와 중국의 대북 개방 지원을 촉구하는 것이 필요하다. 북한은 대외적 여건이 변화되지 않는 한 기본적으로 체제유지 차원에서 강성대국론을 강조하는 동시에 남한의 정경분리 원칙에 대응, 북한식 정경분리 원칙을 구사하며 경제적 과실 획득 차원에서 선별적 수용할 것인바, 보다 전략적인 정책을 구사할 필요가 있다. 북한의 외교정책과 대남 전략이 아직 근본적으로 변화한 것은 아니다. 그러나 실리위주로 전략적 수준에서 변화하고 있음을 또한 소중히 여겨야한다. 따라서 정상회담성파에 대한 부정적 예단과 조기통일에 대한 낙관적 기대 모두 자제하고, 차분하게 지원해야 한다.

셋째, 희망적 사고가 아닌 현실적 실현가능성을 적극 고려하여 대북정책을 수립·추진할 필요가 있다. 북한은 남북한 적대적 공존관계를 활용하는 등 한반도 냉전구조를 체제유지 기반으로 삼고 있다. 이에 우리는 대북정책을 한반도 냉전구조를 약화·해소하는 방향으로 추진해야 한다. 단 변화를 강요하는 대북 교류·협력정책에 대해 북한은 체제전복정책으로 평가할 가능성이 높고, 그 결과 북한내 강경파가 득세하고 「개혁·개방파」의 입지가 좁아지게 될 가능성 있음도 적절히 고려해야 한다. 우리의 교류협력

92) 허문영, 앞의 논문, p.74.

93) 허문영, 앞의 논문, p.78.

94) 물론 한반도문제의 국제화는 긍정적 측면과 부정적 측면 있음. KEDO와 4자회담처럼 한반도 문제 평화적 관리를 위한 제도적 장치제공에서 긍정적이나, 남북한당사자의 주도력 제한하는 문제점과 북한의 대외적축망 확대에 따른 남북관계 개선의 필요성 평가절하 가능성이라는 점에서 부정적임.

중시적 대북정책이 지속되고, 이에 대해 북한이 북한식 정경분리정책과 군사중시정책으로 대응하게 될 경우, 국내 보수파의 대북정책에 대한 북한유화론적 비판과 이에 따른 국론분열이 심각하게 증폭될 가능성도 있다. 따라서 우리 정부는 대북 포위압박정책과 연계된 대북교류협력정책을 통해 북한체제의 변화를 유도하기 보다 북한 스스로 발전·변화할 수 있도록 지원·협력하는 정책을 구사하는 동시에 국내 보수여론의 호응을 이끌어 낼 수 있는 정책을 추진해야 할 것이다. 한반도 냉전구조를 해체하고 항구적 평화체제를 구축하면서 북한의 발전을 돕는 협력정책을 적극 추진함으로써 '북한식 사회주의'를 변화시키고, 나아가 북한의 개혁·개방 및 산업화를 통해 사적 이익관계 강화, 원시적 평등주의와 집체적 의식약화 등을 통해 집체사회를 공동체사회 또는 이익사회로 점진적 전환토록 하여 한반도 평화통일 여건을 조성하도록 한다.



第 6 章 結 論

이상의 고찰을 통하여 북한은 심각한 경제난으로 인해 김일성시대와는 다른 개방정책에 실용화를 꾀하면서 외자유치를 통한 경제개발에 주력해왔음을 보았다.

북한은 올들어 경제관리개선 조치를 계기로 경제개혁에 본격착수, 9월에 파격적인 신

의주행정특별구기본법을 발표하였다. 이어 ‘핵개발 프로그램 시인’으로 미국과 국제사회의 압박이 강화되는 속에서도 11월 ‘금강산관광지구법’ 과 ‘개성공단지구법’을 잇달아 채택했다. 일단 경제개혁에 시동을 건 이상 그 어떤 어려운 환경에 봉착하더라도 특구지정이라는 ‘정공법’을 통해 난관을 극복함으로써 체제유지의 관건인 경제난을 타개하려는 의지를 담고 있다.

북한은 이번 공단법을 통해 투자자의 상속권과 사유권을 인정하고 남한기업의 적극적인 진출을 유도했을뿐만 아니라, 서쪽에서는 신의주특구와 개성공단, 동쪽에서는 금강산관광지구와 나진·선봉무역지대, 북쪽으로는 신의주와 나진·선봉지역이, 남쪽으로는 개성공단과 금강산관광지구를 설치함으로써 폭넓고 과감한 정책을 추진하고 있다. 이와 함께 신의주특구를 통해 외국자본을, 개성공단을 통해 남한의 자본을 적극 유치하고 금강산지구법으로 비교적 손쉬운 관광산업을 통해 경제를 재건하려는 북한의 경제개혁 방향을 읽을 수 있다.

그러나 나진·선봉지역의 실패원인인 인프라 구축과, 자유로운 기업활동을 보장할 수 있는 법적·제도적 장치 마련과 실천, 특구 관리자의 노력과 운영능력을 보장시켜야 할 것이며, 현실적 조건의 가장 좋은 파트너인 남한과의 지속적인 협력관계를 유지하고 남한기업들의 욕구를 충족시켜 주어야 하는 대내적인 과제를 안고 있다.

최근의 핵 문제는 북한 개혁개방의 전망을 어둡게 하고 있다. 미국이 포괄협상을 받아들이지 않는 한, 교착국면은 장기화 될 수 있다. 그렇게 되면, 현재 북한 경제개혁의 핵심적 변수인 공급상황은 악화될 수밖에 없다. 시장가격의 탄력성을 인정하지 않고 있는 상황에서 초인플레이션 현상이 나타날 것이며, 도시주민들의 생활난 역시 더욱 악화될 것이다. 북한 역시 체제불안을 최소화하고, 긴장국면에 대비하기 위해 경제개혁을 중단할 가능성이 높다. 다시금 전시 통제경제체제로 복귀할 수밖에 없다. 대외적으로도 수교회담에 나서는 일본 정부의 상대적 자율성은 좁아지고 북한이 재정악화 상황에서 유일하게 희망을 걸었던 일본의 경험자금 지원도 불가능해진다. 북한이 의욕적으로 시작한 경제특구 정책도 성과를 거두기 어렵다.

북한의 경제개혁은 북한체제의 장기적인 변화를 의미한다는 점에서 지속되어야 한다. 그러기 위해서는 우선적으로 북한의 대량살상무기 문제를 해결하기 위한 포괄협상이 시작되어야 한다. 이 과정에서 남한의 역할이 중요하다. 포괄협상이 가능할 수 있는 외교적 조정역할이 필요하며, 보다 장기적인 시각에서 북한경제발전과 남북한 경제협력 활성화를 연계할 수 있는 전략을 모색해야 한다. 북한은 매력적인 투자 대상 국가는 아니지만, 남한의 새로운 발전전략을 추진하는 과정에서 핵심적 역할을 할 수 있다. 그것은 북한이 중계 거점 역할을 할 수밖에 없는 지정학적 위치 때문이다. 북한 경제발전과 남북한 경제협력의 활성화는 한반도의 평화공존과 공영의 기초가 되면서, 동시에 남한의

대륙지향적 발전의 전제조건이 된다. 또한 북한은 대외적으로 중국, 일본과의 관계개선은 물론 최대 난제인 북·미간 핵문제를 해결해야만 한다. 핵 개발 계획을 포기하지 않고서는 아무리 파격적인 조건을 내건다고 해도 외국 기업과 자본을 유치할 수 없다. 핵 무기 개발과 개혁·개방정책을 동시에 추진하겠다는 것은 자가당착이다. 북한 개방정책의 성공 전제조건은 핵개발 포기이다.

부시대통령의 ‘악의 축’ 발언과 미국의 ‘핵 태세 보고서’에서 2003년 안보위기가 대두되고 있다. ‘핵 태세 보고서’에서 미국의 핵전략이 핵사용의 억제에서 핵의 선제공격으로 선회하고 있다. 북한에 대한 IAEA 핵사찰문제, 1994년 제네바 합의 이행 문제, 한반도에너지개발기구(KEDO)사업 문제 등은 당장 북미간의 마찰로 이어질 수도 있는 문제들이다. 어떠한 일이 있더라도 2003년의 안보위기는 막아야한다.

지금은 안보위기를 막고 통일의 기반이 될 개방정책의 성공적으로 이끌어내기 위한 중요한 시기이다. 이를 위해 이제까지의 포용정책을 유지하면서 인도적 차원의 대북지원과 민간교류를 지속적으로 추진해야 한다. 특히 정부가 긍정적으로 평가하고 있는 민간부문에서의 북한동포돕기운동을 주시하여 민간부문의 교류와 협력이 활성화될 수 있도록 창구다원화를 실행해야 한다. 또한 인프라구축을 돕고 남북경협을 성공적 추진을 위한 노력과 더불어 중국, 일본, 미국과의 교량역할을 해야한다. 한-미-일 3국의 공조는 물론 남북대화 및 여야간의 공조가 어느때보다 필요하며 북-미간의 관계개선이야말로 안보와 개방정책 성공이라는 두 마리 토끼를 잡게 하는 방법임을 잊지 말아야 한다. 우리의 대북정책은 국내정치에서 탈피하여 국제적관계 속에서의 정책이어야 하며, 현실적 실현가능성을 고려하여 일관되게 추진해 나가고 그에 맞는 국내적 조건들을 갖추어 나가야 할 것이다.

우리는 장기적 전망에 기초하여 감성적 대응보다는 포용력있는 이성적 대북전략을 구사하여야 한다. 정부가 바뀔때마다 바뀌는 대북정책이 아니라 지속적이고 장기적인 차원의 통일이 근간이 되는 대북정책으로 가는 길이 가장 바람직한 방향이라고 본다.

참고문헌

1.국내문헌

가.논문

장근형. “미국의 대북정책과 한반도의 평화,” 『신아세아』 제8권 제4호, 2001.

- 고성준. “남북화해·협력시대와 제주: ‘평화의 섬’ 제주의 위상과 과제” 제주대학교 동아시아연구소, 통일문제 연구협의회 공동주최, (2000. 9. 20)
- 김일평. “북한의 개혁·개방과 한반도 평화의 상관관계,” 『통일문제연구』 2001년 상반기호(통권 제35호), 2001.
- 이종석. “전환기의 남북관계 : ‘분단지양’을 위한 비판적 성찰,” 『실천문학』 봄호, 1998.
- 이상만. “북한 신의주 특구 개발의 의미와 배경,” 『평화문제연구소』 10월호, 2002.
- 오삼교. “북한의 개혁·개방: 전망과 유도방안,” 『통일문제연구』 37호, 2001.
- 남성욱. “최근 남북관계 및 한반도 정세평가,” 『통일시론』 8호, 2000.
- 이대우. “북·미관계 전망과 대책,” 『통일경제』 7월호, 2002.
- 김경민. “북·일 정상회담과 한반도,” 『통일연구원』, 2002.
- 전현준. “향후 대북정책 추진방향과 과제, 원칙” 『통일연구원』, 2001.
- 이규태. “남북경협과 중국의 역할,” 『통일경제』 2월호, 1995.
- 서동만. “북일 수교 전망과 정치·경제적 대응과제,” 『통일경제』 3월호, 2000.
- 유광진, 김용현. “‘국민의정부’의 대북정책 : 평화적 공존과 경제적 공영,” 『통일문제연구』, 2000.
- 김용복. “북일관계정상화의 정치경제: 북일경협과 동아시아 경제협력,” 『실천문학』 가을호, 2000.
- 와다 하루끼. “무라야마 방북단 이후의 북일관계를 생각한다,” 『통일시론』 5호, 1999.
- 문장순. “지방정부의 대북교류 현황과 과제,” 『평화연구』 제26집, 2001.
- 김재한. “긴장완화와 화해협력을 위한 접경 교류활용방안,” 『통일연구원』, 2001.
- 김연철. “체제전환기의 북한의 사회주의,” 『동향과 전망』 겨울호, 1997.
- _____. “북한 신경제 전략의 성공 조건: 시장제도 형성과 탈냉전 국제환경”, 『국가전략』, 제8권 4호, 2002.
- _____. “북한, 김정일시대 개막,” 『뉴스피플』 9월호, 1998.
- 강영식. “민간과 지방자치단체의 대북지원 및 교류협력 사업의 의의와 추진방향”

- 제2건국범국민추진위원회, 『함께하는 한반도 시대-지방자치단체의 남북·해외 교류협력시대』, 2002.
- 서경석. “민간단체의 대북교류-현황과 실천,” 제3회대북협력국제회의 발표논문, 2001.
- 최진욱. “남북지방자치단체 교류협력의 현황과 과제,” 제2건국범국민추진위원회편, 『함께하는 한반도 시대: 지방자치단체의 남북·해외교류 협력사례』, 2002.
- _____. “북한의 핵개발 인정과 북한의 장래,” 『통일연구원』, 2002.
- 김도태. “햇볕정책은 최선의 차선책이다,” 『통일경제』 8월호, 1998.
- 지만원. “위험한 햇볕론,” 『통일경제』 8월호, 1998.
- 권만학. “남북한 정치변화와 남북관계,” 『남북한의 정치·경제 변화와 남북관계』 한국정치학회 남북관계 특별학술회의 발표논문, 1998.
- 김주진·문상균·김흥기. “남북한 통신교류를 위한 법, 제도개선방안,” 『한국통신학회논문지』, 2001.
- 신희선. “김정일시대의 대외 개방정책 촉진 및 억제요인,” 『통일경제』 6월호, 1999.
- 김경호. “북미관계와 한반도의 안보질서 및 우리의 대응방안,” 『동아시아정치학회 학술대회논문지』, 2002.
- 박형중. “북한의 변화 능력과 방향, 속도와 동태“ 『통일연구원』, 2002.
- 김명식. “남북경협 활성화를 위한 정부의 역할,” 『통일경제』 7월호, 2001.
- 조명철. “북한경제 및 남북경협 현황과 전망,” 『평화연구』 제24집, 1999.
- 최수영. “남북경협 제도화 방안,” 『통일연구원』, 2001.
- 최신림. “남북경협 전망과 정부의 역할,” 『정상회담 이후 남북경협 세미나 자료』, 2000.

나. 단행본

- 박제훈. 『김정일 체제의 역량과 생존전략』. 서울: 전예원, 2000.
- 금희연. 『밀원과 소원의 중국·북한관계』. 서울: 월간통일경제, 1995.
- 김강녕. 『동북아국제정치와 한반도』. 부산: 신지서원, 2002.

- 박영호. 『미북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향』. 서울: 민족통일연구소, 1998.
- 서재진 외. 『사회주의체제 개혁 개방사례 비교연구』. 서울: 민족통일연구소, 1993.
- 백학순·진창수. 『“북한문제”의 국제적 쟁점』. 성남: 세종연구소, 1999.
- 허문영. 『북한외교의 특징과 변화 가능성』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 오승렬. 『대형 남북경협사업 여건과 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 양운철. 『남북한 경제협력 : 북한의 개방과 분단국 경험』. 성남: 세종연구소, 1996.
- 서동만. 『9·9 절과 북한의 진로』. 서울: 동아일보사, 1998.
- 오승렬. 『북한 나진·선봉지대 현황 및 지대정책 전망』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 최의철. 『남북한 교류·협력 활성화 방안』. 서울: 통일연구원, 2000.
- _____. 『남북한 화해·협력 촉진방안』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 통일부. 『북한개요 2000』. 서울: 통일연구원, 2000.
- _____. 『평화와 협력의 시대로』. 남북정상회담 1주년 해설자료, 2001.
- _____. 『통일정책 추진에 관한 보고』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 통일교육원. 『통일문제의 이해』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 극동문제연구소. 『남북경협 사례집』. 경남: 경남대 극동문제연구소, 2001.
- 아태평화재단. 『남북정상회담 : 이해의 길잡이』. 서울: 아태평화재단, 2000.
- 민주평화통일자문회의사무처. 『남북정상회담결과 해설』. 서울: 민주평화통일자문회의사무처, 2000.
- 현대경제사회연구소. 『북한경제의 오늘과 내일』. 서울: 역사비평, 1996.

다. 신문 및 정기간행물

- 『머니투데이』 2002년 11월 27일
- 『중앙일보』 2002년 11월 26일
- 『경향신문』 2002년 12월 15일

『한겨레신문』 2002년 12월 3일
『동아일보』 2002년 12월 4일
『국민일보』 2002년 12월 15일
『연합뉴스』 2001년 1월 23일
『로동신문』 2001년 1월 1일
『조선신보』 2002년 9월 25일

2. 국외문헌

Sekikawa Natsuo and Eya Osamu. *Kita-Chosen no Enmei-Senso*. Tokyo:Nihon Eizo Shuppan Co, 1998.

Anthony Giddens. *Central Problems in Social Theory : Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. Berkeley : University of California Press, 1979.

John W. Kingdon. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston :Little, Brown and Company, 1984.

Guillermo O 'Donnell and Philippe C. Schmitter. *Transition from Authoritarian Rule*. Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1986.

David Collier and Deborah L. Norden. "Strategic Choice Model of Political Change in Latin America" (Review Article) , Comparative Politics 24, 2 January 1992.

John T. S. Keeler. "Opening the Window for Reform,". Comparative Political Studies 25, 4 January 1993.

Valerie Bunce. *Do New Leaders Make a Difference?* Princeton : Princeton University Press, 1981.

Gerarardo L. Munck. "Between Theory and History and Beyond Traditional Area Studi : A New Comparative Perspectives on Latin America" (review Article), Comparative Politics 25,4 July 1993.

- W. H. Riker. " *Political Theory and the Art of Heresthetics,*" in A. W. Finifter, ed., *Political Science : The State of the Discipline.* Washington, D. C. : American Political Science Association, 1983.
- G. L. Munck. " *Between Theory and History and Traditional Area Studies,*" p. 491: *Juan J. Linz, The Breakdown of Democratic Regimes : Crisis, Breakdown, & Reequilibration.* Baltimore and London : The Johns Hopkins University Press, 1978.
- James DeNardo. *Power in Numbers : The Political Strategy of Protest and Rebellion.* Princeton : Princeton University Press, 1985.
- Doh Chull Shin. " *On the Third Wave of Democratization : A Synthesis and Evaluation of Recent Theory of Research*" (Review Article), *World Political* 47 October 1994.

