

KDI 북한경제리뷰

KDI Review of the North Korean Economy

2012. 02

KDI

KDI 북한경제리뷰 편집진

편집자문

전홍택 | 선임연구위원

고일동 | 선임연구위원

편집주간

이 석 | 북한팀장

편집위원

김두얼 | 연구위원

김상기 | 전문위원

이재호 | 전문위원

편집간사

김은영 | 전문연구원

이원경 | 연구원

KDI 북한경제리뷰는

북한경제의 실태 및 남북한 경제협력과
관련한 주요 이슈를 분석·정리하여
정책당국자, 학계 및 업계 등의 이해를 높이고
정책방안을 도출하는 데 도움을 드리고자
월별로 발간되고 있습니다.

본 보고서의 내용은 출처 및 집필자를
명시하는 한 자유로이 인용할 수 있습니다.

전화번호 968-4355

팩스번호 968-4090

본 자료는

KDI 홈페이지(<http://www.kdi.re.kr>)로

접속하시면 보실 수 있습니다.

목차

동향과 분석

3

2012 서울 핵안보정상회의와 한반도 | 전봉근

24

대북 인도적 지원과 북한인권, 그리고 북한인권법 | 김수암

39

대북지원의 전개과정 및 주요 지형의 변화 | 이종무

연구 논문

59

북중관계 정립의 중요성 | 만하이펑(滿海峰)

북한경제연구협의회

77

〈세미나〉 김정은 시대의 북한과 국제관계 변화 전망 | 강동완, 김병욱, 김진하, 류상윤, 박병광, 정은이, 박종철, 홍민

부문별 주요 기사 (1월 16일~2월 10일)

127

대내경제, 농업 및 식량, 대외경제, 남북경협

동향과 분석

2012 서울 핵안보정상회의와 한반도

전봉근

대북 인도적 지원과 북한인권, 그리고 북한인권법

김수암

대북지원의 전개과정 및 주요 지형의 변화

이종무

2012 서울 핵안보정상회의와 한 반도

전봉근 | 외교안보연구원 교수, 비확산핵안보센터장 | jun2030@gmail.com

I. 서론

2012 핵안보정상회의(Nuclear Security Summit)가 2012년 3월 26~27일간 서울에서 열린다. 서울 핵안보정상회의는 국내 최대 규모 정상회의이며, 군축비확산 분야에서도 세계 최대 규모 정상회의이다. 미국 오바마(Barack Obama) 대통령의 제창으로 2010년 4월 워싱턴에서 개최된 핵안보정상회의는 당초 ‘핵물질 안보’ 라는 제한적인 목표를 위한 일회성 행사로 보였으나, 2012년 2차 서울 정상회의 개최가 결정됨에 따라 향후 발전방향이 주목받고 있다.

오바마 대통령은 2009년 4월 프라하 연설에서 ‘핵무기 없는 세상’ 비전을 제시하고, 이 비전을 실현하기 위한 3개 축(핵군축, 핵비확산, 핵안보)의 하나로 ‘핵안보’ 를 제기하였다. 특히 핵안보 분야에서 “4년 내 세계 모든 취약 핵물질의 안보 확보” 목표를 제시하고 이를 국제노력의 일환으로 2010년 핵안보정상회의 개최를 제안하였다. 오바마 대통령은 자신의 프라하 핵안보 구상에 대한 국제사회의 지지 확산을 위해 2009년 9월 국제연합(UN: United Nations) 안보리를 직접 주재하여 안보리결의 1887호 채택을 주도하였다. 동 결의는 2010년 핵안보정상회의 개최, 4년 내 취약한 핵무기용 핵물질의 안보 확보, 고농축우라늄(HEU: High Enriched Uranium)의 민수용 이용 최소화, 핵테러 방지를 위한 국제협력 강화 등 프라하 연설 내용을 수용하여, 오바마 대통령의 핵안보정상회의 개최 제안을 추인했다. 마침내 오바마 대통령의 제창으로 소집된 워싱턴 핵안보정상회의는 이명박 대통령 등 47개국 정상과 UN, 국제원자력기구(IAEA: International Atomic Energy Agency), 유럽연합(EU: European Union) 등 3개 국제기구 대표가 참석한 가운데 2010년 4월 12~13일간 성공적으로 개최되었다.

이 글은 서울 핵안보정상회의 개최를 앞두고 핵안보정상회의 개최 배경과 취지, 주요 핵안보 현안 등을 분석하고, 서울 핵안보정상회의가 남북관계와 국익에 대해 갖는 의미를 토론하고자 한다. 마지막으로 서울 핵안보정상회의의 성공적인 개최와 활용방안을 제시하고자 한다.

본격적인 분석과 토론에 앞서 핵안보의 주요 개념을 소개하고자 한다. 우선 IAEA는 ‘핵안보(nuclear security)’를 “핵물질·방사성 물질·관련 시설 등에 대한 절취, 사보타주, 무단접근, 불법이전, 기타 악의적 행동의 예방·탐지·대응”으로 정의한다. 핵물질 중에서도 ‘분열성 핵물질’은 무기용 핵물질과 원자력발전소 핵연료에 사용되는데, 그중에서도 ‘핵테러’를 위한 ‘간이 핵폭발 장치(IND: Improvised Nuclear Devices)’의 제조에 사용되는 HEU와 ‘분리플루토늄’이 핵안보의 집중적인 통제 대상이 된다. 통상 핵무기용 핵물질로 HEU와 플루토늄이 사용되나, 핵무기 제조·은닉·수송의 편의성을 볼 때 비국가 행위자는 HEU를 사용한 핵폭발 장치를 선호한다. 따라서 핵안보정상회의도 각종 핵물질 중에서도 HEU에 특별히 주목하고, 미사용 HEU의 반환 및 제거, 민수용 HEU 이용의 최소화와 궁극적으로 완전 중단을 추구한다.

‘방사성 물질(radioactive material)’은 통상 방사성을 띠는 모든 물질을 말하나, 이 중에서도 의학·산업용 등으로 분리·추출된 일부 고방사능 ‘방사선원(radioactive source)’은 ‘방사능 테러(radiological terrorism)’를 위한 ‘방사능 살포장치(RDD: Radiological Dispersal Device)’ 제조에 사용되므로 ‘핵안보’의 대상이 된다.

미국이 주도한 2010년 워싱턴 핵안보정상회의는 HEU와 분리플루토늄 등 분열성 핵물질을 이용한 ‘핵테러’를 최고 국제안보 위협으로 간주하였다. 따라서 이에 대한 대응책 마련에 집중하고 ‘방사능 테러’를 논의 대상에서 배제하였다. 그런데 2011년 3월 발생한 후쿠시마 원전사고는 방사능 사고의 위험성을 다시 주목하게 하였다. 후쿠시마 원전사고가 자연재해가 아니라 테러분자의 의도된 공격으로 재현될 수 있다는 점이 부각되었다. 따라서 2012년 서울 핵안보정상회의는 ‘핵테러’에 더해 ‘방사성 물질’을 이용한 ‘방사능 테러’에 대한 대응책도 협의할 계획이다.

‘원자력의 평화적 이용’을 가능케 하는 전제조건으로 그동안 핵비확산 안전조치(safeguards)와 원자력안전(nuclear safety) 등을 제기하였으나, 최근 핵안보(nuclear security)도 필수적인 전제조건으로 부각됨에 따라 이를 통틀어 ‘3S’로 표현한다. 여기서 ‘핵비확산 안전조치’와 ‘핵안보’ 개념이 종종 혼동을 가져오는데, 전자는 ‘국가 행위자’의 핵물질 전용과 핵개발을 저지하려는 조치이고, 후자는 개인·범죄집단·테러집단 등 ‘비국가 행위자’의 무기용 핵물질 획득을 저지하기 위한 조치이다.

‘원자력 안전’과 ‘핵안보’도 종종 혼동되는데, 전자는 일본 후쿠시마 원전사고의 자연재해와 같이 ‘비의도적’, 자연 발생적 원인으로 발생한 사고를 방지하기 조치이며, 후자는 비국가

행위자의 '의도적' 인 절취·사보타주·불법거래 등을 저지하려는 조치이다. 안전조치, 원자력안전, 핵안보의 3S가 각각 고유 기능을 갖고 있으나, 상호 보완적인 관계에 있어 최근 통합적 대응에 대한 관심이 높아지고 있다.

참고로, 핵확산금지조약(NPT: Nuclear Non-Proliferation Treaty) 체제는 핵군축, 핵비확산, 원자력의 평화적 이용 등 '3개 축(pillars)' 으로 구성되어 있는데, '핵안보' 는 이 3개 축의 기반이 된다. 한동안 핵안보를 NPT 체제의 '4번째 축' 으로 보기도 하였으나, 비동맹진영의 반발로 이런 입장은 더 이상 통용되지 않는다.

II. 핵안보정상회의 개최 배경과 특징

1. 핵테러 위협 경고

세계적 지도자들도 2001년 9.11 테러 이후 다음과 같이 핵테러 위협의 긴급성과 심각성을 경고하였다.

- 핵테러는 현시대 가장 심각한 위협 중 하나이다. 단 한 번의 핵테러도 대량살상과 엄청난 고통과 원치 않는 변화를 영원히 초래할 것이다. 이런 재앙을 방지하기 위한 행동에 나서지 않으면 안 된다. (2007.6 반기문 UN 사무총장)
- 핵테러는 가장 긴급하고 극단적인 세계안보 위협이다. (2009.4 오바마 대통령 프라하 연설)
- 핵테러는 국제안보에 대한 최대 위협 중 하나이며, 강력한 핵안보 조치는 테러분자, 범죄자, 기타 권한 없는 행위자의 핵물질 획득을 방지하는데 가장 효과적인 수단이다. (2010.4 워싱턴 핵안보정상회의 성명)

국제사회가 이렇게 핵테러의 긴급성과 심각성을 경고하는 배경에는 첫째, 9.11 테러 이후 알카에다(Al-Qaeda) 등 테러집단이 핵물질 확보와 핵폭발 장치 개발을 추구하는 정황이 포착되고, 둘째, 실제 핵물질 분실·절취·불법거래 등이 종종 발생하고, 셋째, 세계에 산재한 핵물질의 안보가 취약하기 때문이다. 1993~2008년간 핵물질·방사성물질의 분실 또는 도난 사건은 IAEA에 421건이 보고되었고, 같은 기간 핵무기용 핵물질인 HEU·플루토늄의 분실

또는 도난도 18건이 보고되었다.

냉전기 동안 소련권에서 상당한 수량과 분량의 핵무기와 핵물질이 분실되었다는 각종 의혹이 제기되었으나 국가안보상 이유로 확인되지 않고 있으며, 심지어 미 정부가 인정한 핵무기 실종 건도 다수 있다.

현재 세계적으로 핵무기를 포함하여 분열성 핵물질 재고량은 HEU 1,600톤, 분리플루토늄 500톤으로 각각 추정된다¹⁾. 이중 약 1/2이 민수용으로 상대적으로 취약한 방호상태로 놓여있어 탈취·사보타주·테러 등 불법접근의 대상이 된다.

IND 제조에는 HEU가 보통 사용되는데, 현재 HEU를 사용하는 원자로 130기가 세계에 산재하고, 특히 개도국 또는 체제전환국에 소재한 HEU 원자로의 방호가 취약하다는 평가이다. 참고로, 핵폭발 장치 제조에 HEU 25kg 또는 플루토늄 8kg이 소요된다고 한다.

2. 초보 단계의 국제 핵안보 레짐

국제 핵안보 레짐은 국가의 핵개발을 방지하기 위한 비확산 레짐에 비해 초보 단계에 있다. 초기 핵통제 체제는 주로 핵물질에 대한 계량관리를 중시하였고, 물리적 방호와 핵안보를 규제하는 데 미치지 못했다. 미국, 영국 등 선진국 몇몇 국가만이 원자력 관련 산업을 가지고 있을 때는 원자력 관련국들이 자국의 핵물질이나 원자력시설을 방호하면 충분하였으나 1960~1970년대 들어 민간부문의 핵물질 보유가 급증하면서 수송 시 분실에 대비한 조치를 모색하기 시작하였다.

특히 1970년 말부터 원자력 산업이 전 세계적으로 확산되어 핵물질의 국제적 운송이 빈번하게 발생함에 따라 원자력 시설과 핵물질에 대한 물리적 방호는 해당 당사국만의 문제가 아닌 국제사회 모두의 책임으로 인식되게 되었다. 이후 IAEA를 비롯한 국제사회는 원자력과 관련된 물리적 방호에 대한 국제규범을 만들기 위해 노력하였으며 이러한 노력의 산물로 처음으로 핵물질 방호협약(CPPNM: Convention of the Physical Protection of Nuclear Materials)이 탄생하게 되었다.

CPPNM이 발효되기 이전부터 IAEA는 핵물질의 운송에 대한 구체적인 지침을 마련하고 내부분서로 1972년에 'Recommendations for the Physical Protection of Nuclear Material' 을 발행하고 이것을 보완하여 1975년에 핵물질에 대한 물리적 방호 지침서인 IAEA Information Circular/225(INFCIRC/225, 'Physical Protection of Nuclear Material')를 발간하게 되었다.

1) 국제핵물질위원회(IPFM: International Panel on Fissile Materials) 연례 분열 핵물질 재고 보고서 참조.

CPPNM과 IAEA의 지침서는 이후 국제 물리적 방호 제도의 규범이 되었으며 대부분 국가에서 핵안보 관련 법령이나 제도를 제정할 때 이 두 문서를 핵심적으로 참조한다.²⁾

국제 핵안보 레짐은 CPPNM, 핵테러억제협약(ICSANT: International Convention on Suppression of Acts of Nuclear Terrorism), INFCIRC/225 등 협정과 지침서 이외에도 세계핵테러방지구상(GICNT: Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism), 대량살상무기 확산방지구상(PSI: Proliferation Security Initiative), ‘대량살상무기와 물질의 비확산을 위한 G8 글로벌 파트너십(Global Partnership against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction, 이하 GP)’ 등 느슨한 국가 간 협력 체제로 구성되어 있다. 그런데 국가 간 이해관계가 달라 특정 목표를 위한 보편적 국제협약을 체결하기 어려운 상황에서, 최근 핵안보의 공동목표를 추구하는 다자협력체를 구성하거나 원칙 채택 등 연성 국제법을 제정하여, 정보교류, 공동연구, 공동행동, 재정지원 등을 추구하는 경향이 증가한다.

표 1 국제 핵안보 레짐 구성³⁾

이름 (설립연도)	주요 내용	특징
INFCIRC/225/ Rev.5 (1975-2011)	<ul style="list-style-type: none"> IAEA의 핵물질시설에 대한 물리적 방호 지침 9.11테러 이후 핵반호 환경 반영 개정 중 	
GICNT (2006)	<ul style="list-style-type: none"> 마라가 공동 창립-의장국 다자 파트너십 회원국 82, 옵서버 4) 핵안보 대응역량 강화 목적 	<ul style="list-style-type: none"> 2011 GICNT 총회 대진 개최 지발적 협력체
CPPNM (1987)	<ul style="list-style-type: none"> 핵물질 방호의 유일 국제법적 구속력 2006년 개정 (1) 중전 “국제수송 중인 핵물질” 에서 일체 국내 핵물질 · 시설로 방호 대상 확장 (2) 긴급대응조치와 국제협력 요구 2/3 비준 후 개정협정 발효 예정 	<ul style="list-style-type: none"> 원 협정은 ‘평화용’ 핵물질만 통제대상
ICSANT (NTC; 2005)	<ul style="list-style-type: none"> 러시아 초안(1998)에 기초, 유엔총회 결의로 채택(2005.4), 발효 (2007.7) 핵테러 행위 정의 핵테러 행위의 처벌 의무화 	<ul style="list-style-type: none"> 핵테러 국가 행위의 처벌에 대한 논쟁
UNSCR 1540 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> 비국가 행위자의 확산 행위 통제 효과적인 수출통제, 자금통제 체제 구축 1540 위원회 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 유엔헌장 7장에 따라 구속력
G8 GP(2002)	<ul style="list-style-type: none"> 구소련의 핵분열 물질 제거보호 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 미국 CTR 확대판 2011년 재연장

2) 한국원자력통제기술원, <원자력통제, 안전조치, 수출입통제, 물리적 방호> (2007.11) 및 수정판

3) 이 표는 전봉근, ‘미국 핵안보정책 변천 연구: 1991~2010’, 외교안보연구원 <한자정책연구과제> 2010-3, 2011, p.21, 전봉근, ‘국제 핵안보 동향과 과제: 핵안보정상회의를 중심으로’, 외교안보연구원 <2010년 정책연구과제 1> 2011, p.340을 수정·보완한 것이다.

3. 오바마 대통령의 프라하 연설과 ‘핵 없는 세상’ 비전

종래 미국의 핵비확산 정책은 ‘국가’에 의한 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction)의 확산을 방지하는 데에 그 초점이 맞추어져 있었다. 이런 관점에는 미국은 구소련 붕괴 이후 이 지역 내 핵무기·핵물질·핵기술이 해외로 전파되어 불량국가들이 핵개발에 나서는 것을 저지하기 위해 구소련 지역에 대한 ‘협력적 위협 감축(CTR: Cooperative Threat Reduction)’ 프로그램을 대대적으로 제공하였다.

그런데 2001년 9월 미국 내에서 외부의 공격에 의해 3,000명이 사망한 전대미문의 9.11 테러가 발생하자 미국의 국제안보전략에 큰 변화가 발생했다. 이후 미 정부는 테러단체 등 ‘비국가 행위자’에 의한 ‘핵테러’를 최대 국가안보 위협으로 간주하여 이에 대한 대응전략을 지속적으로 내어 놓았다. 이런 맥락에서 핵비확산 정책의 목표도 국가뿐만 아니라 ‘비국가 행위자’에 의한 WMD의 확산을 방지하는 ‘핵안보’도 포함하게 되었다.

우선 부시(George W. Bush) 행정부는 기존의 핵비확산 레짐과 수출통제 레짐이 ‘비국가 행위자’의 핵개발을 저지하는 데 불충분하다고 판단하고, 이를 보완하기 위해 2002년 12월 ‘대량파괴무기 저지를 위한 국가전략(National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction)’, 2003년 5월 ‘확산방지구상’, 2004년 2월 ‘대량파괴무기 확산방지를 위한 제언’ 등 일련의 비확산 조치를 발표하였다.

미국의 탈냉전기 핵안보 정책은 소련 붕괴 이후 미국이 구소련 내 핵무기와 핵물질을 안전하게 관리하고 폐기하기 위해 시행한 CTR 프로그램으로 거슬러 올라간다. 미·소 간 전략핵무기 감축협정(START: Strategic Arms Reduction Talk)에 따른 구소련의 전략핵무기 감축 계획을 지원하기 위해 미 상원의 샘 님(Sam Nunn) 의원과 리처드 루거(Richard Lugar) 의원이 공동 발의하여 1991년 11월 소련위협감축법안(Soviet Threat Reduction Act)이 만들어졌다. 이 법안에 따라 시작된 미 국방부의 핵군축 지원 프로그램이 바로 CTR 프로그램이다. 발의자의 이름을 따서 일명 ‘님-루거 프로그램’으로 불린다. 지금 미 정부는 국방부, 국무부, 에너지부 등 3개 부처를 중심으로 매년 약 10억 달러의 CTR 프로그램을 집행하고 있다.

초기 CTR은 러시아, 우크라이나, 벨라루스, 카자흐스탄 등 구소련의 4개 핵보유국에 산재한 전략핵무기와 핵물질, 생화학무기 및 관련 시설을 대상으로 시행되었다. 지난 15년간에 걸쳐 CTR을 집행한 결과, 구소련국에 산재한 핵탄두 6,600기 파괴, 대륙간탄도미사일(ICBM: Intercontinental Ballistic Missile) 발사대 470여 개 폐쇄, 핵잠수함과 전략폭격기 해체, 무기용 HEU 회석 및 국외반출, 핵무기 과학자 5만여 명 재교육 등 성과를 올렸다.⁴⁾

9.11 테러 이후 G8 국가는 테러집단이 WMD를 획득하거나 사용하는 것을 저지하기 위해 세계적 차원의 새로운 비확산 프로그램을 모색하였다. 특히 미국은 1991년부터 구소련국가를 대상으로 추진하였던 양자적 군축 비확산 프로그램인 CTR 프로그램에 대한 G8 국가의 참여 확대를 요구하였다.

2002년 6월 캐나다에서 열린 G8 정상회의는 러시아 내 대량살상무기와 관련 물질·기술의 확산방지와 세계적인 비확산 지원을 위한 목적으로 G8 GP에 합의하였다. 지원 참여국이 미국에서 G8로 확대되고 대상국과 예산도 증가하였다는 점에서 ‘확대 CTR’로 부를 수 있다. G8을 중심으로 2002~2012년간 10년에 걸쳐 200억 달러의 사업기금이 조성되었고, 이 중 미국이 매년 10억 달러씩 총 100억 달러를 기여하고 나머지 100억 달러는 다른 참여국이 기여하기로 하였다.

마침내 오바마 대통령이 등장하면서 2009년 4월 역사적인 프라하 연설에서 ‘핵무기 없는 세상’의 비전을 제시하고 이를 실현하기 위한 방안의 하나로 핵안보 강화와 핵안보정상회의를 제안하였다. 오바마 대통령의 핵군축과 비확산 노력에 국제사회의 평가와 기대는 2009년 말 오바마 대통령의 노벨평화상 수상에서 대변된다.

오바마 대통령의 ‘핵무기 없는 세상’ 구상은 조지 쉘츠(George Pratt Shultz) 전 국무부 장관, 윌리엄 페리(William James Perry) 전 국방부 장관, 샘 닐 전 상원의원 등이 작성한 언론 기고문 “핵없는 세상을 향해(Toward a Nuclear-Free World)”를 실현에 옮기고자 하는 오바마 대통령의 의지를 반영한다.⁵⁾

4. 2010 워싱턴 핵안보정상회의의 성과와 특징

오바마 대통령은 2009년 4월 프라하 연설에서 ‘핵무기 없는 세상’ 비전을 제시하고, 이 비전을 실현하기 위한 3개 축(핵군축, 핵비확산, 핵안보)의 하나로 ‘핵안보’를 제기하였다. 특히 핵안보 분야에서 “4년 내 세계 모든 취약 핵물질의 안보 확보” 목표를 제시하고 이를 위해 국제사회의 공동노력을 확보하기 위해 ‘세계핵안보정상회의’ 개최를 제안하였다. 마침내 2010년 4월 12~13일 워싱턴에서 오바마 대통령의 초청으로 47개국 정상과 UN, IAEA, EU 등 3개 국제기구 대표가 참석한 가운데 핵안보정상회의가 개최되었다. 워싱턴 핵안보정상회의의 성과와 특징은 아래와 같다.

4) 구소련 내 CTR의 경과와 성과에 대해서는 V. Orlov et al., 『Global Partnership Against the Spread of Weapons of Mass Destruction: A Guidebook (Moscow: Human Rights Publishers, 2006)』 참조.
5) Schultz, George et al., “Toward a Nuclear-Free World,” *The Wall Street Journal* (2008.1.15).

첫째, 워싱턴 핵안보정상회의의 최대 성과 중 하나로 최고위 정상 간 핵테러의 심각성과 핵안보 강화 필요성에 대한 공감대 구축을 꼽는다. 이를 위해 정상회의는 첫 세션인 4월 12일 업무만찬의 주제로 '핵테러 위협 평가' 를 선택하고, 핵테러가 인류가 당면한 최대의 실제적인 위협이며 세계 모든 국가가 핵테러의 피해 대상이라는 인식을 공유하였다. 한편 표면상 핵테러 위협에 대한 합의에도 불구하고, 핵테러의 긴박성과 우선순위에 대한 국가별 인식차가 해소되었다고 보기 어려우며, 이런 인식차로 인해 정상회의에도 불구하고 핵안보 체제의 획기적 개선이 어려운 실정이다.

둘째, 종래 실무 차원에서 취급하던 핵안보 이슈가 국가 정상의 주목을 받게 되어, 핵안보 협약의 비준과 발효를 촉진하고 이행을 강화하는 계기가 된다. 한 보고서에 따르면, 2011년 상반기까지 정상회의에 한 국가공약(national commitment)의 60%가 이미 완료되었으며 나머지 부분도 큰 진전이 있다고 평가하였다.⁶⁾ 한국은 2012 핵안보정상회의의 조치, 2011 GICNT 총회 조치, 핵안보훈련센터 건립 등 국가공약을 이행 중이며, CPPNM 개정협약(2005)과 ICSANT(2005)의 비준도 현재 비준을 위한 국내 절차를 진행 중에 있다.

또한, 테러용 IND 제조에 쉽게 사용될 수 있는 HEU의 안보확보와 사용 최소화, 나아가 사용 중단 및 반환을 촉구하고, 이에 대한 상당한 성과를 거두었다. 칠레는 보유한 HEU 전량을 미국으로 반출, 카자흐스탄은 핵무기 775개 분량의 HEU와 플루토늄의 방호 확보, 러시아는 플루토늄 생산 중단 및 미국과 플루토늄 처분의정서 서명, 우크라이나는 보유 HEU 절반 제거 등 국가공약을 완료하거나 이행 중이다.

셋째, 워싱턴 핵안보정상회의는 핵과 관련하여 모든 의미 있는 국가의 정상이 참여한 유일한 회의이다. 특히 이스라엘, 인도, 파키스탄 등 NPT 체제 밖 핵개발국의 참여는 이례적으로, 이들은 종래 모든 국제 비확산 레짐과 원자력 국제협력에서 배제되었으나 실용적 관점에서 핵안보의 실질적인 성과를 위해 특별히 초청되었다. 한편 북한, 이란 등 최근 말썽이 되는 불량국가와 핵확산국은 초청 대상에서 제외되었다. 이는 핵안보정상회의가 핵테러 방지를 위한 목표에 동의하고 국제규범의 이행에 참가하는 국가를 대상으로 공감대를 유지하기 위해서이다. 그럼에도 불구하고 실제 핵물질을 보유하고 있고 핵비확산과 핵안보 위협이 되는 이 국가를 초청명단에서 제외한 것은 논란거리가 된다.

마지막으로 워싱턴 정상회의에서 핵안보를 위한 자발적인 '국가공약', 일명 '하우스기프트' 가 크게 부각되었는데, 이를 통해 정상회의 합의문이 기존 합의에서 크게 벗어나지 못하는 한계를 극복하고 실질적인 핵안보 진전을 거두는 성과를 거두었다. 미 정부가 정상회의 직후 발표한

6) 미 군축협회(Arms Control Association), 세계안보파트너십(Partnership for Global Security), 「2010 핵안보정상회의의 최근 동향(The 2010 Nuclear Security Summit: A Status Update, 2011.4)」

‘국가공약 주요 목록’에는 29개국이 약속한 54개 자발적 핵안보 이행조치가 나열되었다. 미 정부는 핵안보정상회의에 참석하려는 개별국가의 욕구를 활용하거나 다양한 형태의 외교력을 발휘하여 초청대상국으로부터 최대한 국가공약을 확보하기 위해 노력하였다.

이는 핵안보의 주권 원칙이 정착된 현 핵안보 국제레짐의 한계 속에서 자발적 협력을 통한 새로운 핵안보 거버넌스의 가능성을 보여준다. 참고로, 국가의 핵물질 전용과 핵개발을 지지하려는 ‘비확산’ 레짐에서는 국제사회가 사찰권을 동원하여 개별국가에 강제적으로 개입하지만, ‘핵안보’ 레짐에서는 국가의 주권원칙에 따라 국제사회의 개입이 허용되지 않는 실정이다.

III. 서울 핵안보정상회의 개최 의의와 의제

1. 서울 핵안보정상회의 개최 결정

2010년 4월 13일에 개최된 워싱턴 핵안보정상회의에서 오바마 대통령은 47개 참가국 가운데 차기 2012년 핵안보정상회의 개최국으로 한국이 선정되었다고 발표하였다. 사실 핵안보 분야에 우리보다 훨씬 더 깊은 이해관계와 영향력이 있는 나라들이 많이 있음에도 불구하고 한국이 제2차 정상회의 개최국으로 선정되었다는 것은 한국의 향상된 국제적 지위와 앞으로 한국에 대한 국제사회의 높은 기대를 반영한다.

워싱턴 정상회의 참가국들은 첫 번째 핵안보정상회의를 NPT 체제하 핵국인 미국이 주도하였으니 차기 회의는 비핵국이 수행하는 것이 바람직하다는 판단한 것으로 보인다. 비핵국 중에서도 한국의 비확산, 핵안보와 원자력 평화적 이용의 모범국가로서의 측면을 높이 평가한 점도 핵안보정상회의의 서울 개최를 가능케 한 배경이 된다.

한국은 국제사회에서 중견국가로서 가교 외교 역량을 인정받아, 핵안보정상회의에서 공동의 핵안보 목적을 달성하기 위해 핵국과 비핵국, 원자력 발전국과 비발전국, 핵연료주기 보유국과 비보유국 등 다양한 이해관계 국가들을 결집시키는 역할을 성공적으로 수행할 책임국으로 기대된다. 실제로 한국은 2010년 11월 ‘G20 정상회의’를 통해 행사의 성공적 개최뿐 아니라, 선진국과 개발도상국을 통합하는 개발 아젠다를 제시하는 등 가교 외교 역량을 발휘하였다.

또한, 핵안보정상회의의 서울 개최는 심각한 북한의 핵위협하에 있으면서도 핵비확산 원칙을 확고히 견지하고 있고, 모범적인 원자력 발전국으로서 세계 기후변화 대처와 녹색성장을 주도하

고 있는 대한민국의 능력과 위치를 국제사회가 인정한 것이기도 하다.

한국이 2012 서울 핵안보정상회의를 개최함에 따라 한국은 또한 정상회의 의장국이 된다. 따라서 이명박 대통령이 정상회의의 모든 세션을 주재하며 회의 결과문서에 대한 각국 정상 간의 최종합의를 도출하고, 정상회의 종료 직후 의장 자격으로 회의 결과를 언론 회견을 통해 발표한다. 정상회의 합의문이 될 '서울 코뮌িকে(Seoul Communiqué)' 문안 작성은 의장국인 한국이 주도하며, 정상회의 개최 이전에 수차례 교섭대표회의와 부교섭대표회의, 그리고 다양한 양자와 다자회의를 통해 참가국 간의 의견을 조율하여 정상회의에서 최종 합의문 채택을 준비한다.

마침내 서울 핵안보정상회의는 2012년 3월 26일~27일, 1박 2일 일정으로 서울 코엑스에서 개최된다. 정상회의는 3월 26일 업무 만찬부터 시작되어, 3월 27일 오전 회의, 업무 오찬, 오후 회의 진행 후 폐막하게 된다. 폐막 직후 이명박 대통령이 의장국 자격으로 회의 결과에 대한 언론브리핑을 할 예정이다. 3월 27일 저녁에는 특별 만찬 및 문화행사가 열린다.

서울 정상회의의 참가 대상은 2010년 워싱턴정상회의에 참가한 47개국과 3개 국제기구(UN, IAEA, EU) 그리고 이에 더하여 국제형사경찰기구(INTERPOL)이다. 이에 더해 개별국의 추가 참여 요청과 핵안보 기여를 감안하여 소수 국가를 추가로 예정이다. 한국을 포함하여 참가가 확정된 47개 참가국의 명단은 다음과 같다.

한국, 미국, 러시아, 영국, 프랑스, 중국, 일본, 독일, 파키스탄, 인도, 이스라엘, 남아공, 캐나다, 브라질, 아르헨티나, 칠레, 멕시코, 호주, 뉴질랜드, 태국, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 베트남, 싱가포르, 네덜란드, 이탈리아, 스페인, 스웨덴, 벨기에, 노르웨이, 핀란드, 스위스, 우크라이나, 폴란드, 체코, 터키, 조지아, 아르메니아, 카자흐스탄, 이집트, 사우디, UAE, 요르단, 모로코, 알제리, 나이지리아

서울 정상회의는 또한 2010년 워싱턴 핵안보정상회의의 전례를 따라 민간부문의 참여를 통해 회의의 성과를 제고하고 민·관 협력 파트너십을 강화하기 위하여, 정상회의 직전에 전문가 심포지엄과 산업계 회의를 3월 23일에 각각 개최할 예정이다. 핵안보 심포지엄은 국내외 핵안보 전문가들이 대거 참여하는 학술회의로서, 한국원자력통제기술원과 외교안보연구원 등이 공동개최하며, 원자력 인터스트리 서밋(Nuclear Industry Summit)은 원자력 산업계 CEO들이 참석하는 회의로 한국수력원자력이 개최하고 한국원자력연구원도 참가한다.

2. 기대효과와 의의

첫째, 2012 서울 핵안보정상회의는 국제안보 관련 세계 최대 규모 정상회의인 동시에 국내 개최 최대 규모의 정상회의로서 2010 서울 G20 정상회의에서 확인한 세계경제 분야에서 한국의 기여와 주도적 위상을 국제안보·외교 분야에서도 확인하는 기회가 될 것이다.

특히 북한문제에 대한 집중으로 국력과 경제력에 비해 상대적으로 국제안보 분야에서 한국의 활동이 미약하다는 지적이 있는바, 서울 핵안보정상회의를 통해 반기문 유엔사무총장의 배출에 이어 다시 한국의 외교·안보적 위상을 대폭 승격시키는 효과를 기대한다. 국내적으로도 그동안 한반도와 동북아에 집중되었던 국제안보적 지평을 세계로 확대하여, 세계 지향적인 경제통상활동에 상응하는 세계 지향적인 국제안보관과 외교역량을 구축하는 계기가 될 것이다. 또한, 국내의 취약한 핵안보 인식과 대응역량을 제고하고, 관련 법 제도를 정비하며, 핵안보·비확산 전문가를 양성하는 기회가 될 것이다.

둘째, 서울 핵안보정상회의 개최로 인해 2012년 한반도와 동북아 정세의 안정화와 북핵 비핵화 촉진 효과가 기대된다. 특히 2011년 말 김정일의 사망 이후 북한체제의 불안정성 증가 우려, 아직 내부 기반이 취약한 김정은 체제의 내부안정화와 권력 공고화를 위한 도발 가능성과 핵위협 증가, 그리고 한국과 주변국의 대통령선거와 권력교체 등으로 한반도와 역내 정세의 불안정성이 증가할 것이라는 우려가 제기되는데, 서울 핵안보정상회의 개최로 이런 우려를 완화하게 될 것이다. 특히 김정일 사후 한반도의 정세 불안정이 지속되고 북한 비핵화 과정이 정체된 상황에서 세계 약 50개국 정상들이 한반도에 모여 세계평화를 논의함으로써 동북아 안보환경과 한반도의 안정에 기여하고 북한의 비핵화를 재촉하는 기회가 된다.

셋째, G20 정상회의에 이어 핵안보정상회의에도 한국이 가교국 역량을 발휘하여, 핵국과 비핵국, 원자력 발전국과 비발전국, 핵연료 주기 보유국과 비보유국 등을 연결시켜 공동의 핵안보 목적을 달성하는 데 기여하는 등 한국외교의 역량과 정체성을 과시하고 인정받는 기회가 될 것이다. 그 결과 한국도 종래 국제안보·핵안보 레짐의 피규제자에서 규범 창출자 역할로 전환하는 계기가 될 것이다.

넷째, 서울 정상회의에서 핵안보와 원자력안전에 대한 논의는 후쿠시마 원전사고 이후 급락한 원자력에 대한 신뢰를 회복시켜, 세계적으로 원전 위축으로 급격히 악화되는 국제 에너지 안보를 완화시키고, 국내적으로 원자력의 지속적인 발전을 보장하게 될 것이다. 나아가 서울 정상회의를 통해 외국 정상과 원자력전문가에게 한국의 모범적이고 책임 있는 원자력발전과 핵안보·비확산·안전시스템을 홍보하여 한국 원자력에 대한 신뢰성을 제고시키고, 향후

원자력 산업의 해외진출 저변 확대에 활용하는 기회를 갖게 된다.

마지막으로 핵안보정상회의는 안정적인 국제 통상환경을 유지하는 데 기여함으로써 한국의 경제통상이익을 확대하는 데 기여한다. 한국의 경제적 대외의존도(수출입총액/국내총생산)는 2011년 110%로 세계 최고 수준이다. 일본과 미국의 경제적 대외의존도는 각각 25%이고, 중국과 영국은 각각 50%, 57%이다. 그리고 높은 수준의 독일도 76%에 불과하다. 따라서 한국경제는 국제무역환경 변동에 매우 취약한데, 핵테러가 발생할 경우 교역 축소 및 중단, 수출통제통관절차 강화, 수출입 심사기간 장기화 등 각종 수출입 비용 증가로 인한 심각한 경제적 타격이 예상된다. 따라서 핵안보정상회의를 통해 국제 핵안보체제를 강화함으로써 핵테러를 방지하여 안정적인 교역환경을 유지하는 것이 바로 우리의 '사활적' 국익에 해당된다.

3. 주요 의제

워싱턴 정상회의에서 세계 50여 국 지도자가 모여 핵안보 체제 강화에 대한 최초의 정치적인 비전을 선언하였다. 서울 정상회의는 여기서 한 걸음 나아가 핵안보에 관한 실천적인 비전과 이행 조치들을 제시함으로써 핵테러와 방사능 테러로부터 자유로운 세계의 실현에 기여하는 것을 목표로 한다. 서울 정상회의는 “4년 내 전 세계 모든 취약 핵물질의 방호 확보” 목표 달성을 위해 국제협력의 지속적 강화를 위한 정치적 의지를 재결집하고, 워싱턴 정상회의 합의와 공약의 이행점검을 통해 합의 사항들을 진전시켜 나가는 동시에 새로운 실행 목표와 조치를 창출하려고 한다.

서울 정상회의의 비전과 이행 조치들은 정상합의문인 ‘서울 코뮈니케’ 로 작성된다. 서울 정상회의의 의제는 핵테러 방지를 목표로 한 워싱턴 정상회의의 기본 취지를 계승함과 동시에 국제사회의 공감대와 지지를 확대하기 위해 논의 주제와 대상을 확대하게 된다. 따라서 서울 정상회의의 최우선 의제는 워싱턴 정상회의 합의와 국가공약의 이행 평가이며, 워싱턴 회의에서 제기된 의제의 심화 차원에서 HEU 관리지침, 정보보안, 방사성 물질 관리, 수송보안, 불법거래 방지, 핵감식, 핵안보문화, 핵안보 조약 비준, 핵안보 활동 조정 등 9개 의제가 집중적으로 논의될 예정이다.

2012 서울 회의에서 새로이 제기될 주요 의제는 후쿠시마 원전사고 이후 핵안전과 핵안보 연계, 방사능 테러 등이 있다. 후쿠시마 원전사고 이후 방사능 안보와 원자력안전-핵안보 간 연계의 중요성이 부각되고 있어, 방사성 물질을 이용한 방사능 테러에 대한 대응책과 핵안보와 원자력안전의 통합 대응방안에 대한 추가 논의가 예상된다. 서울 정상회의는 워싱턴 정상회의의

취지와 목표를 계승하면서도 추가적인 진전을 위해 일부 차별화를 시도한다.

첫째, 2011년 3월 후쿠시마 원전사고 등으로 변화된 국제 환경을 반영하여 방사능 안보와 후쿠시마 사고와 관련된 원자력안전과 핵안보의 연계문제에 대한 논의를 추가한다. 워싱턴 회의 시 핵안보 대상은 HEU, 분리 플루토늄 등 핵무기 사용 가능 핵물질에 한정되었으나, 방사능 테러 위협의 심각성을 고려하여 서울 회의에서는 방사성 물질의 안전한 관리 강화를 위한 국가별 조치와 국제협력 방안이 논의될 예정이다. 방사성 물질을 이용한 테러는 원료 물질의 획득이 용이하고 폭탄(소위 'dirty bomb') 제조가 용이하여 핵테러보다 발생 가능성이 높다. IAEA 국제 불법거래 데이터베이스 자료에 따르면 데이터베이스가 가동된 1995년부터 지금까지 등록된 사례의 약 2/3가 방사성 물질에 관한 것이고 매년 200~250건의 방사성 물질 도난 및 분실 사건이 신고 된다.

둘째, 후쿠시마 원전사고 이후 국내와 국제사회에서 원자력안전 문제에 관한 관심이 집중된 가운데, 원자력안전과 핵안보의 상호보완성에 근거한 통합적 접근의 효과에 주목하여 서울 정상회의에서 핵안보 강화를 위한 원자력안전 문제에 대한 논의도 예상된다. 서울 정상회의가 핵안보 고유 주제에 더욱 집중할 것으로 예상되는 반면, 핵안보 부대행사인 심포지엄과 원자력 인터스트리 서밋에서는 핵안보와 원자력안전 연계와 통합접근 문제가 비중 있게 토론될 예정이다.

셋째, 서울 정상회의는 워싱턴 회의 합의문인 '작업계획' 중 HEU 관리지침, 정보보안, 방사성 물질 관리, 수송보안, 불법거래 방지, 핵감식, 핵안보 문화, 핵안보 조약 비준, 핵안보 활동 조정 등 9개 주요 이슈의 구체적인 진전방안을 논의하여 핵안보 체제의 심화·발전방안을 협의할 것이다. 또한, 워싱턴 합의 이행을 점검하고 독려하기 위해 국가별 핵안보 이행조치 추진결과를 보고하는 '국가보고서'의 작성을 추진 중이다.

4. 후쿠시마 원전사고와 핵안보정상회의

2011년 3월 11일 일본 동북지역 앞바다에서 진도 9도의 초대형 지진이 발생하였고, 그 여파로 파고 10m 이상의 쓰나미가 동북지역을 휩쓸었다. 지진과 쓰나미는 사망자와 실종자 3만여 명, 이재민 35만 명, 그리고 직접적 경제손실만 수십조 엔에 달하는 전후 최대 규모의 재난으로 기록된다. 그런데 만약 원전사고가 없었더라면 지진과 쓰나미 피해는 많은 인적 물적 피해에도 불구하고 경제 강국인 일본의 대대적인 지구 노력과 국제사회의 지원으로 일과성의 자연재해로 기록되는 데 그쳤을 것이다.

후쿠시마 원전사고는 1979년 미국 스리마일 아일랜드 원전사고, 1986년 우크라이나 체르노빌 원전사고에 이어 세 번째의 대형 핵안전 사고이다. 현재 그 심각성과 피해 규모가 스리마일 아일랜드 사고와 체르노빌 사고의 중간 정도로 평가된다고 하나, 체르노빌 사태보다 더욱 악화될 가능성도 배제할 수 없다.

후쿠시마 원전사고로 인해 서울 핵안보정상회의에 새로운 의제 2개가 추가될 전망이다. 핵안보와 원자력안전의 연계문제, 그리고 방사능 안보가 새로이 추가될 것인데, 그 논의과정은 순탄하지 않았다. 특히 미국 등 일부 국가는 핵테러에 대비한 핵무기용 핵물질의 안보 문제에만 집중할 것을 강력히 요구하였다. 핵안보와 핵안전이 완전히 별개 레짐에 속한 다른 이슈이고, '핵테러' 위협이 여전히 최대 국제안보 위협이라는 이유 때문이다.

한편 의제 확대론의 근거는 아래와 같다. 첫째, 후쿠시마 사고로 인해 원전의 취약성이 노출되어 테러집단이 원자로 냉각장치, 사용후핵연료 저장조 등 취약점을 공격하여 제2의 후쿠시마 사태와 방사능 테러를 초래할 수 있다는 점에서 원자력안전과 핵안보가 불가분 또는 상호보완적 관계에 통합적 접근이 필요하다. 둘째, 안전과 안보는 원인은 다르지만, 사후대응 주체와 방법은 사실상 동일하므로 통합적으로 접근해야 비용절감과 상승효과가 있다. 셋째, 핵 관련 유일한 정상급 회의인 핵안보정상회의가 후쿠시마 사고 이후 최대 핵(원자력) 현안인 원자력안전 문제의 논의를 배제한다면 핵안보정상회의에 대한 국제사회와 일반 국민의 관심과 참여를 기대할 수 없을 것이다.

핵안보정상회의에서 '핵안보와 원자력안전의 연계' 를 의제로 채택하는 문제에 대한 논란이 지속되는 가운데 반기문 UN 사무총장은 2011년 4월 체르노빌 사고 25주년 '원자력 안전과 혁신적 이용을 위한 정상회의' 연설에서 그 연계성을 강조했다.

핵안전과 핵안보는 상호 분리된 이슈이지만, 한 부분을 강화하면 다른 부분도 강화된다. 테러분자가 핵물질과 핵기술을 구할 때, 강력한 원전 핵안전체제는 핵안보 체제도 강화시키는 효과가 있다. 원전시설이 더욱 안전하게 되는 만큼 세상을 위한 핵안보도 더욱 강화될 것이다.

요약하면, 일본 원전사고는 그 피해규모로 인해 이미 '안보' 사건화 되었고, 특히 원전의 취약성과 취약점 노출로 향후 원전이 테러분자의 사보타주 대상이 될 가능성이 높아, 핵안보정상회의에서 원자력안전과 핵안보에 대한 보완적 접근을 논의하는 것이 불가피하다. 또한, 핵안보정상회의가 세계적 관심사인 원자력안전에 대한 논의를 배제할 경우, 국제사회와 일반 국민은 핵정상회의의 적실성과 존재 이유에 대한 의문을 제기할 것도 우려된다.

다음으로 후쿠시마 핵안전 사고는 원전의 취약성을 만천하에 노출시켰다. 테러분자들은 어렵게 핵폭탄을 제조하지 않고서도 원자로심 냉각장치, 사용후핵연료 저장조 등 원전의 취약점

을 공격함으로써 제2의 후쿠시마 사태를 만들 수 있을 것이다. 이런 면에서 후쿠시마 원전사고는 핵안전과 핵안보가 불가분의 관계에 있다는 점을 보여주었다. 따라서 원자력시설에 대한 사보타주 방지대책 수립이 시급하다.

사실 후쿠시마 원전사고는 자연재해에 기인한 원전사고로 인한 방사능 유출과 관련된 원자력 안전 문제로, 악의적 행동에 의한 핵테러 방지를 목적으로 하는 핵안보와는 구별된다. 그러나 원전 시설에 대한 테러공격의 결과는 원전사고시와 크게 다르지 않고 사후대응 주체와 방법 또한 유사하다는 점에서 핵안보와 원자력안전은 상호 보완적으로 발전될 필요가 있으며, 핵안보와 원자력안전의 연계를 통해 원자력의 평화적 이용은 더욱 촉진될 수 있을 것이다.

그 결과 서울 정상회의에서 방사능 테러에 대비한 방사능 안보가 새로이 주목받고 있다. 미 정부는 워싱턴 회의에서 핵폭발장치를 이용한 핵테러에 집중하기 위해 방사능테러문제를 배제하였으나, 미국 이외 대부분 국가가 방사능물질 기반의 ‘더티밤’ 또는 ‘방사능살포장치(RDD: Radiological Dispersal Device)’에 의한 방사능 테러와 핵(원자력)시설 공격 등에 의한 방사능 테러의 발생 가능성과 위험성을 제기함에 따라 정식의제로 채택될 전망이다.

한편 방사성 물질과 동위원소는 일상적인 산업·의료용으로 곳곳에 산재하여 일체의 방사성물질에 대한 방호 확보의 비용과 효과성에 대한 논란이 예상된다. 한국은 국내 소재 모든 방사성 물질에 대해 GPS를 부착하여 실시간 감시체제를 구축하는 등 매우 우수한 방사성 물질 관리 체제를 구축하고 있어, 동 기술을 국제사회의 전수하여 핵안보에 기여하는 방안을 검토 중이다.

IV. 북한 초청과 북핵문제

1. 북한 초청

2012 서울 핵안보정상회의를 둘러싸고 북한의 김정일 국방위원장 초청문제가 있었는데, 2011년 12월 말 김정일의 갑작스러운 사망으로 참석 가능성이 사라졌다. 이명박 대통령은 워싱턴 정상회의 종료 후 열린 기자회견에서 “북한이 2010~2012년 2년 동안 6자회담을 통해 핵을 포기하는 확실한 의지를 보이고 NPT에 가입하여 관련 합의 사항을 따르면 기꺼이 초대할 것”이라고 언급하였고, 2011년 5월 유럽 순방 중에 다시 북한의 비핵화 합의를 전제로 김정일 위원장을 서울 핵안보정상회의에 초청한다고 재확인하였다.

그런데 김정일 위원장이 살아있다고 하더라도 정상회의 참가가 실현될 가능성은 매우 낮았다. 2000년 1차 남북정상회담 이후 매우 호의적인 정치환경 속에서도 서울 방문을 지속적으로 거부하였고, 또한, 다자정상회의에 참석한 전례가 전무하기 때문이다. 더욱이 정상회의가 비록 핵비확산 문제를 다루지 않는다고 하더라도, 여전히 북한의 핵개발에 대해 쏟아질 질문과 비난을 감당할 수 없었을 것이다.

김정일 사망 이후 북한의 형식적 정상인 김영남 최고인민회의 상임위원장 또는 김정은의 방남 가능성이 새로이 제기된다. 한국 정부도 그 가능성을 여전히 열어 놓고 있다. 하지만 김정은 체제가 김정일의 핵무장 유산을 높이 평가하고 당분간 내부 권력 장악에 몰두할 것으로 전망되어, 북한이 핵포기를 선언하고 서울 정상회의에 참가할 가능성은 여전히 매우 낮다. 천안함과 연평도 사건으로 더욱 악화된 남북관계도 이러한 북측 인사의 서울방문 가능성을 더욱 낮추는 요인이다.

2. 북핵문제

국내 일부에서 한국에서 개최되는 핵안보정상회의인 만큼 북핵문제를 꼭 논의해야 한다는 주장이 많지만, 실제 북핵문제가 정상회의에서 심각하게 논의되거나 의제로 선택될 가능성은 매우 낮은바, 그 이유는 다음과 같다.

무엇보다 워싱턴 정상회의가 원래 개최 목적인 ‘비국가 행위자에 의한 핵테러’를 방지하기 위한 ‘핵안보’에 집중하기 위해 당초 북핵문제를 의제로 전혀 고려하지 않았듯이, 2차 정상회의에서도 북핵문제는 ‘국가 행위자에 의한 핵확산’ 문제이며 NPT 체제상 문제라는 점에서 의제가 될 수 없다는 입장이다.

둘째, 핵안보정상회의는 이질적인 국가가 모인 가운데 전원 합의제로 운영되므로 원래 개최 목적인 핵안보 이외 논쟁적 이슈를 피하려고 하며, 전원합의를 위해 특정 국가를 지목하여 비난하는 것도 회피하려고 한다. 또한, 중국, 러시아 등 주요 참여국의 반대로 북핵문제의 의제 상정이 불가능하다.

셋째, 일부 핵안보 전문가들은 북한 내 핵물질이 여타 문제국가보다 훨씬 잘 방호되어있고, 또한 체제 보장이므로 해외 판매 또는 유출 가능성이 매우 낮다는 이유를 들어 북핵문제의 논의를 거부한다.

그런데 설사 북핵문제가 의제로 채택되지 않는다고 하더라도, 북핵문제가 정상회의에서 개별 정상의 발언을 통해 제기될 수 있고, 또는 정상회의장 밖 또는 기자회견장에서 북핵문제에

대한 입장을 표명하는 방안도 가능하다.

한편 북한이라는 국가에 의한 핵확산 문제는 제외하더라도 북핵은 핵안보 차원에서도 심각한 위협이 되고 있어 이에 대한 논의가 필요하다는 지적도 있다. 우선 북한이 이미 칸(Abdul Qadeer Khan) 박사의 불법 핵거래 네트워크를 통해 핵물질과 핵기술의 불법거래를 자행하였을 가능성이 높고, 실제 시리아와 미얀마 불법 핵거래 의혹이 아직 해소되지 않고 있다. 더욱이 심각한 외화난을 겪는 북한이 경제난 해소와 세습권력의 조기정착을 위한 통치자금 마련을 위해 핵물질을 거래할 가능성이 항상 열려있다. 북한은 지속적으로 외화벌이 목표를 위해 미사일 등 대량살상무기를 대거 수출한 전력이 있고, 또한, 최근 핵농축프로그램 가동 이후에는 플루토늄 재고 또는 새로운 농축우라늄을 판매할 가능성이 있다.

김정일 사망 이후 북한 내 불안정성 증가, 급변사태 가능성, 내부 권력투쟁 가능성이 제기되고 있는바, 실제 이런 상황 도래 시 핵물질 통제 체제가 와해되고 일부 인사가 핵무기 또는 핵물질의 해외 판매를 시도할 가능성이 있다. 또한, 북한에는 국가 행위자와 비국가 행위자의 구분이 없다.

최근 북한 핵시설의 안전문제도 종종 제기된다. 영변의 기존 흑연감속로와 재처리시설 이외에도 대규모 농축프로그램이 가동되고 새로이 경수로 시설도 건설되고 있다. 북한의 낮은 안전기준을 감안할 때, 이런 핵시설은 지속적으로 안전사고의 위험 속에 놓여있다. 따라서 핵안보정상회의를 계기로 북한 핵무기와 핵시설의 완전한 폐기를 목표로 하는 비확산 정책을 추진하는 것과 동시에 과도기적으로 북핵시설의 안전과 핵물질 안보 목표로 동시에 고려하는 포괄적 비확산 전략을 검토해야 할 것이다.

V. 서울 정상회의 성공을 위한 정책 제안과 후속 과제

우리나라는 성장과 복지를 위해 전적으로 수출입에 의존하는 '통상국가' 이므로 교역환경의 안정성과 지속성을 보장하기 위한 세계평화와 국제안보의 유지가 최고 국익 중 하나이다. 한국이 서울 핵안보정상회의를 성공적으로 개최하고 이를 통해 국제 핵안보 체제의 강화에 크게 기여하고, 나아가 우리 국익의 신장에 활용하기 위해 아래와 같은 준비와 후속 과제를 제안한다.

1. 국내 비확산핵안보 체제 정비와 역량 강화

서울 핵안보정상회의를 계기로 한국을 동북아에서 비확산·핵안보 활동과 연구의 허브로 발전시킨다. 한국은 북한의 핵개발과 대조적으로 원자력의 평화적 이용과 비확산·핵안보 규범의 모범적 이행국으로 평가받고 있다. 한편 우리는 한미원자력협력협정 개정, 원전 확대를 위한 핵연료의 안정적 공급과 사용후핵연료 처리문제, 원전 수출 등 다양한 원자력 현안을 안고 있다. 우리가 비확산과 핵안보의 모범국으로 인정받고 국제적 기여를 더욱 확대한다면, 우리의 핵문제과 원자력 현안 해결에 유리한 환경을 조성하게 될 것이다. 한국은 북핵문제의 대응에서도 주도권을 갖게 되고, 원자력의 수출에 있어서도 유리한 입장을 확보하게 될 것이다.

보통 미국이 국제사회의 핵비확산·핵안보 아젠다를 주도하고 있는바, 서울 핵안보정상회의 개최와 같이 한국이 이 분야에서 미국과 세계적·지역적 공조를 확대한다면 한·미 간 전략동맹에 따른 양국 간 신뢰를 더욱 심화시키는 계기가 될 것이다.

이를 위해 국내적으로 국제안보·비확산 체제를 재정비하고 역량을 강화한다. 구체적 방안으로 외교통상부에 국제안보비확산국을 두고, 관련 연구기관인 외교안보연구원과 원자력통제기술원에 '비확산핵안보센터' 를 설치한다.

국제안보비확산국은 핵군축, 핵비확산, 원자력의 평화적 이용, 핵안보, 국제테러 등에 대한 긴급대응 및 정책 역량을 강화하는 데 기여할 것이다. 또한, 비확산핵안보센터는 내부 정책연구 역량을 갖추어 외교통상부를 지원할 뿐 아니라, 국내 비확산 정책공동체의 허브 기능을 수행하고 핵안보 의제를 개발 할 것이다.

마지막으로, 후쿠시마 원전사고를 계기로 만들어진 원자력안전위원회의 비확산핵안보 정책

기능을 대폭 강화하고, 외교부와 비확산·핵안보 협력 체제를 강화한다.

2. 한국형 핵안보 구상과 핵안보정상회의 제도화 문제

서울 핵안보정상회의가 역사적 발자취를 남기기 위해서는 단순히 성공적인 행사 개최에 그치지 않고 핵안보에 대한 정책적 기여가 있어야 할 것인바, 이를 위해 ‘한국형’ 핵안보 정책을 포함하는 ‘서울 구상’을 제기해야 한다.

미국의 경우, 핵안보 분야에서 오바마 대통령의 프라하 연설(2009.4)과 워싱턴 핵안보정상회의(2010.4) 개최가 각각 첫 번째 연설과 첫 번째 정상회의로서 역사적 이정표를 세웠다. 그러나 서울 핵안보정상회의는 2차 회의로서 역사적 의미가 감쇄하였기 때문에 성과를 올리기 위해서는 배전의 노력이 필요하다. 이를 위해 정부는 세계적 공감대를 얻을 수 있는 새로운 핵안보정상회의 의제를 개발하고, 필요 시 이런 핵안보 구상 일부를 예를 들어 UN 연설을 통해 제안하는 방안도 있다. 워싱턴 핵안보정상회의는 사실 미국의 일방적 주도로 ‘핵테러’ 대응과 “4년 내 핵물질 방호 확보” 목표를 달성하기 위한 실천적 집행에 집중하였으므로, 만약 핵안보정상회의를 지속하려고 한다면 서울 회의에서 핵안보정상회의의 목적을 재정 의하고 접근방법도 재검토해야 한다.

서울 정상회의의 추가의제로 방사능 테러 대책, 원자력안전과 핵안보의 연계 등이 이미 잠정 선정되어 워싱턴 회의와 차별화되는 성과가 있다. 워싱턴 정상회의가 기존 핵안보 조치의 엄격한 집행을 강조하는 데 중점을 두었다면, 서울 회의에서는 미래지향적이고 원천적인 핵안보 방안을 모색하는 차원에서 핵안보성이 높은 원자력 평화적 이용방안 개발, 방사능 테러 예방을 위한 사용후핵연료의 처리·방호와 원자력시설의 방호방안, 핵안보 강화를 위한 3S 통합 접근방안, 핵안보에 대한 예방-탐지-저지-사후조치의 일관적 접근 등에 주목한다.

서울 핵안보정상회의 이후 3차 정상회의는 2014년 네덜란드에서 개최될 전망이다. 그런데 그 이후 후속 정상회의의 개최와 제도화 여부가 매우 불투명하며, 2014년 정상회의에서 그 지속 여부에 대한 논란이 예상된다. 한국으로서는 2차 회의를 성공적으로 개최한 후 그 전통이 지속되기를 바라는 입장이다. 참고로, 당초 핵안보정상회의 개최 목적인 “4년 내 취약 핵물질 안보 확보” 시한은 2014년 만료된다.

만약 2014년 이후에도 지속할 경우 그 가치와 적실성을 높이기 위해 ‘핵안보’ 단일 이슈에서 벗어나 원자력안전, 원자력의 평화적 이용, 핵비확산 등 포괄적으로 핵문제를 논의하는 ‘핵정상회의’로 확대 발전되어야 할 것이다.

3. 글로벌 핵안보 거버넌스의 혁신

핵안보를 강화하기 위해서는 현재 핵안보 글로벌 거버넌스를 넘어서는 혁신이 요구된다. 그런데 현실적으로는 어떤 핵안보 강화 조치도 자신의 국익과 주권에 대한 침해로 간주하는 일부 국가들로 인해 이런 작업이 쉽지 않을 전망이다. 따라서 미래지향적 관점에서 동류 국가들의 협의와 전문가들의 논의를 통해 분위기를 조성해나가는 단계적 접근이 필요하다.

구체적인 방안으로 우선 다양한 핵안보 협정·기구·협력체 간 역할 분담을 재조정하고, 필요에 따라 경성 국제법뿐만 아니라 연성 국제법도 적극 활용해야 한다. 현재 다수 핵안보 협약과 구상 간 조정 부재로 인한 중복의 비효율성, 그리고 핵안보 주권 원칙과 핵안보 기준 부재로 인한 자의적인 핵안보 집행과 비효율성 문제 등을 해소하기 위해 합리적이고 일관성 있는 ‘핵안보 프레임워크(협정)’ 이 요구되어 있어, 이에 대한 필요성 평가와 문안 초안 작성 등 추가 연구가 필요하다.

또한, 핵안보 정책과 관련, 3S(안전조치, 안전, 안보), 또는 원자력안전과 핵안보의 통합적 접근을 통한 시너지효과가 지적되고 있으나, 이를 실제 추진하기 위해서는 구체적인 방안과 기대효과에 대한 연구도 요구된다.

다음으로 지역적 접근방법을 활용해야 한다. 워싱턴 핵안보정상회의 합의문을 포함하여 국제사회가 원자력안전과 핵안보를 위한 지역·다자적 접근을 촉구하고 있지만, 유럽원자력공동체(EURATOM: European Atomic Energy Community)가 있는 유럽을 제외하고는 실제 추진 사례가 드물다. 그런데 후쿠시마 원전사고를 계기로 동북아 역내 핵안전 협력이 필요성이 제기되고 있는데, 이와 더불어 핵안보의 지역협력 체제를 구축하는 방안에 대한 검토가 요구된다. 예를 들면, 동북아 지역에서만 한중일 3국이 모두 ‘핵안보교육훈련센터’ 설립을 약속하여, 3국 간, 그리고 타 지역에서 유사 센터 설립을 약속한 러시아, 인도 등과 더불어 효율적인 운영방안, 역할분담 등에 대한 협의를 필요한 실정이다.

구체적으로, 동북아는 이미 원전과 핵물질 보유 밀도가 높은 지역이며 또한 가장 활성화된 원전건설 계획이 갖고 있어 원자력안전과 핵안보 사고 가능성도 높아 역내 공동대응책의 하나로 ‘동북아 핵안보·원자력안전지대’ 를 구축하는 방안이 있다. 동 안전안보지대는 동북아 역내국가의 민수용 원자력시설과 핵물질의 안전과 안보를 보장하기 위한 협의체와 조기경보·공동감시 체제로 구성된다. 최근 일본 원전사고 이후 북한에 건설 중인 경수로와 기타 핵시설의 안전과 안보에 대한 우려가 높이 제기되고 있는 상황에서 북한의 참여도 필요하다.

전통적으로 핵안보와 원자력안전의 국가책임 원칙에 따라 국제협력이 제한적인 데다, 이번 후쿠시마 원전사고에서 보듯이 일본이 역내 국가의 개입과 협력을 사실상 거부하는 입장이고, 중국도 평소 원자력의 독자성을 유지하려는 입장이 강해 동 구상의 실천에는 작지 않은 난관이 있다.

그럼에도 불구하고, 동북아 역내국의 지리적 근접성과 활성화된 원전이용 계획을 볼 때 상호협력의 필요성이 있고, 또한 2011년 5월 동경 한중일 정상회의에서 3국 간 원자력안전 협력을 추진하기로 합의하였기 때문에 3국 협력사무국 설치와 서울 핵안보정상회의 개최 준비와 연계하여 우선 동 안전안보지대 설치를 위한 3국 공동연구를 시작할 수 있을 것이다.

대북 인도적 지원과 북한인권 그리고 북한인권법

김수암 | 통일연구원 북한인권연구센터 소장 | sakim@kinu.or.kr

I. 머리말

1990년대 심각한 경제난과 식량난으로 인해 탈북 행렬이 이어지고 이들을 통해 북한 내 비참한 인권실상이 외부로 알려지면서 북한인권문제는 국내외적 관심사로 부상하였다. 이 와중에 북한당국은 인도적 위기를 자체적으로 해결할 능력을 상실하면서 외부에 도움의 손길을 내밀게 되었다. 유엔을 중심으로 대북지원이 이루어지는 가운데 우리 사회도 대북지원에 주도적으로 동참하게 되었다. 이와 같이 우리 사회에서 북한인권 문제와 대북지원 문제는 동시에 주요 관심사로 부상하게 되었다. 북한인권 문제는 민간단체가 주도하는 가운데 국제사회와의 연대를 통한 개선활동이 주류를 이루고 있다. 북한인권 문제는 북한당국의 반발을 불러일으킨다는 점에서 정부는 북한인권 문제에 대해 상대적으로 소극적·유보적이었다. 반면, 대북지원은 북한당국이 필요로 한다는 점에서 정부가 주도하면서 민간이 동참하고 상호 협력하는 방식으로 추진되었다. 이 양자의 운동은 독자적으로 추진되면서 상호 소통이 거의 없는 상태로 진행되었다고 해도 과언이 아니다.

그런데 이러한 활동 차원과는 달리 담론차원에서는 북한인권 문제와 대북 인도적 지원이 별개의 문제가 아니라 상호 작용하는 이슈라는 점을 주목할 필요가 있다. 대북 인도적 지원을 추진하는 과정에서 정부가 생존권이라는 북한인권과 결부시키면서 두 이슈는 국내에서 연계 속에서 논의될 수밖에 없는 구조가 형성되어 왔다. 이 글에서는 대북지원이 인권과 어떻게 연계되어 국내적으로 논의와 논쟁이 전개되고 있는지 살펴보고자 한다. 이를 위해 우선 인도적 지원에 대한 논쟁을 살펴보고 이를 바탕으로 인도적 지원과 인권과의 연계 논쟁을 분석하고자

한다. 그런데 이러한 논쟁은 북한인권법 제정 과정에서도 투영되고 있다. 이 글에서는 인도적 지원에 국한하여 북한인권법 제정을 둘러싼 논쟁을 살펴보고자 한다. 북한인권은 협의의 인권과 광의의 인권으로 구분할 수 있다. 협의의 북한인권은 북한 내 주민의 인권을 지칭한다. 광의의 북한인권은 북한 내 주민의 인권, 탈북자, 국군포로·납북자·이산가족 등 인도주의 사안을 포괄한다. 이 글에서는 대북 인도적 지원과 인권과의 연계 관점에서 접근하고 있으므로 대북 인도적 지원이 연계성을 갖는 북한 내 주민의 인권, 남북간 인도주의 사안을 중심으로 살펴보고자 한다.

II. 대북 인도적 지원과 북한인권과의 상관성 문제

1. 대북 ‘인도적’ (?) 지원의 ‘복합적’ 목표

김대중 정부와 노무현 정부는 ‘인도적’ 지원이라는 큰 틀 속에서 식량과 비료, 의료 등 각종 대북지원을 제공하여 왔다. 이러한 점에서 보듯이 ‘인도적’ 목표의 구현의 틀 속에서 대북지원을 추진하여 왔다. 그러면 실질적으로 정부의 대북지원이 순수하게 ‘인도적’ 견지에서 추진되어 왔는가? 이에 대해선 국내적으로 논란이 끊이지 않고 있다. 그렇다면 국내적으로 왜 이러한 논란이 지속적으로 전개되고 있는가? 이는 이전 정부들에서 ‘인도적’ 성격이라고 대국민 홍보를 하여 왔지만 대북지원을 통해 ‘인도적’ 목표와 함께 복합적 목표를 추진하여 왔다는 데서 기인한다. 사실상 복합적 목표를 추구하면서 표면상 ‘인도적’ 으로 포장하면서 혼선이 발생하고 있는 것이다.

노무현 정부는 대북지원을 통해 얻고자 하는 목표에 대해 인류보편적 가치인 ‘인도주의 정신’ 과 같은 민족이라는 ‘동포애’ 정신의 구현이라는 ‘당위적’ 측면과 남북화해협력의 실현이라는 ‘실용적’ 측면이라는 두 가지로 설정하고 있다. 대북지원을 통해 남북관계를 개선하고 장기적 관점에서 민족공동체 형성에 기여한다는 부차적 목표를 설정하고 있다. 또한 노무현 정부는 대북지원을 통해 인도적 위기를 해소함으로써 북한주민의 경제적·사회적 권리를 신장시킨다는 인권적 목표와 연계시키고 있다. 식량, 비료, 의료품, 긴급구호 물품 등 인도적 대북지원을 통해 북한주민의 ‘식량권’ (right to food) 등 북한주민의 경제·사회적 인권 개선을 도모한다는 것이다.

이상에서 보듯이 노무현 정부는 대북지원 특히 대규모 식량과 비료지원을 통해 복합적인

목표를 설정하고 있다. 인도주의 정신과 동포애의 구현이라는 ‘보편적’ 목표와 남북관계 개선과 민족공동체 형성이라는 ‘특수’ 목표를 동시에 전략적으로 고려하고 있다. 이와 같이 두 가지 목표를 설정하였으면서도 목표의 복합적 성격을 명확하게 분리하여 접근하지는 못하고 있다. 이 두 가지 목표를 모두 ‘인도적’ 이라고 포장하여 대내적으로 설명하였다.

한반도 분단이라는 ‘특수성’ 을 고려한 대북지원의 목표도 두 가지 차원으로 구분하여 세분화할 수 있다. 하나는 남북장관급회담 개최 등 남북관계의 안정적 관리와 개선, 이를 통한 한반도 평화 정착이다. 그리고 이러한 연장선상에서 대북지원이 남북관계 개선의 초석이 된다는 목표의 연장선상에서 북한주민의 대남적대 의식 약화를 강조하여 왔다. 다음으로 이산가족 교류라는 인도적 사안의 해결이다. 그런데 대북지원의 목표가 복합적으로 설정되어 있으면서도 인도적이라고 강조하여 왔지만 복합적 목표간 우선 순위를 부여한다면 남북관계의 안정적 관리, 이산가족 상봉, 인도적 정신의 구현으로 설정할 수 있을 것이다. 이와 같이 인도적 지원이라고 국민들을 설득하여 왔지만 사실상 복합적인 지원목표의 설정, 인도주의 정신의 구현이 사실상 복합목표에서 후순위로 설정되면서 대북지원 제공 과정에서 인도주의 정신이 제대로 구현되지 못하는 결과를 낳고 있다. 복합적 목표를 설정하였기 때문에 그 자체로 북한당국을 상대로 인도주의 정신을 철저히 구현하기 어려운 구조적 한계를 내포하고 있다. 외형상 인도적이라고 포장하고 있지만 목표가 복합적으로 설정되어 있어 인도적 목표를 구현하기 위한 정책자원으로서의 대북지원의 힘은 약화될 수밖에 없었다. 또한 다른 정책목표에 우선순위를 부여함으로써 인도적 목표를 구현하는데 정책자원으로 강력하게 활용할 의지도 그다지 높지 않았다. 따라서 인도적 지원으로 알고 있는 국민들은 인도적 목표가 제대로 구현되지 않았다는 비판을 제기하게 되면서 논란이 지속되고 있다.

그렇다면 인도적 목표의 구현이라는 관점에서 이전 정부들의 대북지원을 어떻게 평가할 수 있을 것인가? 먼저 인도주의 정신을 구현한다는 본질적인 핵심목표가 제대로 실현되었는지 살펴볼 필요가 있다. 인도주의 정신의 구현 여부는 우선 지원 대상으로서의 ‘북한주민’ 의 범주를 어떻게 설정하였는지를 통해 평가되어야 한다. ‘북한주민’ 을 수혜대상으로 한다고 할 경우 다른 국가와 다른 북한의 특수성을 고려해야 한다. 우리가 제공하는 지원의 우선 수혜대상에 대해 북한당국과의 사이에 본질적 인식의 차가 존재한다. 우리가 지원 대상으로 설정한 취약계층으로서의 ‘북한주민’ 은 북한당국의 기준에서 볼 때 적대계층과 동요계층이다. 따라서 북한당국의 배분정책으로 볼 때 남한으로부터 제공되는 대북지원이 우리가 설정하는 취약계층으로서의 북한주민에게 배분될 가능성은 극히 낮을 수밖에 없다. 이러한 점이 다른 국가에 대한 인도적 지원과 달리 남북한 분단현실, 특히 북한체제의 특수성을 고려하여 접근할 수밖에 없는 핵심

고려사항이다. 노무현 정부도 이러한 특수성에 무지하지는 않았지만 적극적인 고려요인으로 설정하지 않았다. 이로 인해 인도주의 정신의 구현여부를 둘러싸고 국내적 비판에 직면할 수밖에 없었다. 인도주의 정신에 부합하는 지원대상이 명확하게 규정되지 못하면서 우리 사회 내부에서 ‘퍼주기’ 논쟁과 비판이 지속적으로 제기되어 왔다.

이러한 비판에 대해 두 가지 차원에서 평가문제가 제시되어 왔다. 첫째, 간접적 효과이다. 대규모 식량지원을 통해 쌀이 북한에 유입된 이후 일정 기간 시장의 쌀 가격을 일시적으로 하락시키는 효과를 가져왔다는 평가이다. 이러한 평가는 타당한 측면이 있다. 비록 배급의 형태는 아니지만 식량에 대한 접근권이 강화된다는 긍정적 효과를 가져온 것은 사실이다. 그리고 접근권이 강화됨으로써 최하류층에 대한 인심도 후해진 부수효과를 낳게 되었다고 평가하고 있다. 그럼에도 불구하고 지원이 절실히 필요한 사실상의 취약계층은 시장에서 구매를 통한 식량접근권 취약하기 때문에 이러한 간접적 효과는 지원을 절실히 필요로 하는 취약계층의 식량접근권을 본질적으로 개선하였다고 보기는 어렵다. 둘째, 직접적 효과이다. 위에서 언급하였듯이 동일한 지원으로 복합적 목표를 추구하면서 인도적 목표는 상대적으로 소홀하게 고려되면서 직접적 효과는 낮을 수밖에 없었다. 다만, 영유아 지원사업을 다년 사업으로 추진하면서 어린이, 임산부 등 취약계층에 대한 직접 혜택이 시도되었던 점은 긍정적으로 평가받아야 할 것이다.

지원목표를 달성하기 위한 실행과정과 지원시스템은 효율적이었는지 평가할 필요가 있다. 지원 대상으로서의 북한주민의 범주가 명확하게 설정되지 못할 경우 이와 연관된 지원시스템, 특히 분배시스템의 비판으로 직결될 수밖에 없다. 정치사회 질서 안정성이라는 기준에서 볼 때 북한은 다른 인도적 위기를 겪는 지역 혹은 국가와 차별성이 있다. 일반적으로 인도적 위기를 겪는 다른 지역과 국가의 경우 정치사회적 혼란으로 인하여 분배시스템을 구축하기 어려운 경우가 많다. 이러한 지역에서는 어떻게 효과적으로 행정적인 분배시스템을 구축할 것인가가 중요한 과제로 대두된다. 반면, 북한의 경우 강력한 통제시스템을 유지하고 있다. 따라서 1인 유일지배체제인 북한의 경우 이러한 강력한 행정과 통제시스템을 통해 최고통치자의 의지에 따라 ‘당국간 직접 방식’에 의해 제공된 지원을 배분할 수 있는 특수성을 갖고 있다. 이러한 북한의 특수성을 고려할 때 이미 확립된 분배시스템을 통해 북한정권이 대북지원을 약용할 가능성이 높기 때문에 협상을 통해 정권에 의해 약용되지 않고 지원효과를 달성할 수 있도록 당국간 협상과정에서 인도주의 효과를 구현할 수 있는 제도적 장치를 적절하게 구축해나가야 한다.

당국 간 대규모 직접 지원을 제공하는 과정에서 노무현 정부도 이러한 모니터링을 통한 분배투명성 문제를 무시한 것은 아니었다. 그러나 노무현 정부가 협상을 통해 만든 분배시스템은

‘인도적’ 목표를 달성하는 데는 본질적 한계를 안고 있다. 사실상 무상으로 제공하면서도 국내적 비판을 의식하여 ‘차관형식’으로 쌀을 지원함으로써 분배투명성 문제를 강력하게 관찰해나가지 못했다. 노무현 정부는 남한 내 비판 여론을 의식하여 일부 형식적 분배투명성 시스템을 구축하였지만 대북지원을 통해 남북관계의 안정적 관리라는 정치적 거래에 치중함으로써 모니터링에 대해서는 최소한의 형식적 수준만을 요구하였다.

이상에서 살펴본 적절한 지원 대상의 선정과 지원시스템이라는 기준에서 볼 때 첫째, 당국 간 직접 지원방식으로 대규모 쌀과 비료가 전달되면서 수혜 취약계층이 누구이며, 누구에게 전달되었는지 정확하게 확인할 수 없어 ‘인도주의 정신’의 구현이라는 본질적인 지원목표가 적절하게 구현되지 못하였다. 총량적 차원에서 인도적 위기가 완화되는 결과를 거두었지만 취약계층 중심의 ‘북한주민’의 인도적 위기를 극복하는 데 제한적이었다. 또한 지원시스템의 취약성으로 인해 노무현 정부가 지원목표의 하나로 설정하였던 북한주민의 경제적·사회적 권리의 신장도 제대로 구현되지 못하였다.

2. 대북 인도적 지원과 북한인권의 우선순위 문제

대북지원과 인권과의 관계 문제는 인권의 범주라는 관점에서 살펴볼 수 있을 것이다. 주지하듯이 1948년 세계인권선언이 채택된 이후 유엔에서는 세계인권선언의 법적 구속력과 실천력을 강화하기 위해 국제인권규약을 성안하게 되었다. 그런데 냉전체제 아래 자본주의 진영과 사회주의 진영 사이에 인권에 대한 시각 차이를 좁히지 못하였다. 서구 자본주의 진영은 개인의 자유권을 중시한 반면, 동구 사회주의진영은 사회권을 중시하였다. 양 진영 사이의 시각 차이를 극복하지 못하고 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약, 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약이라는 2개의 기본 규약이 제정되었다. 북한은 사회주의 체제를 유지하고 있는데, 다른 사회주의 국가들과 마찬가지로 사회권을 중시하는 인권개념을 견지하고 있다. 이렇게 양분된 국제인권규약은 북한인권에 대한 국내적 논의에도 영향을 미치고 있다. 북한의 인권은 전반적으로 열악한 상황이다. 그런데 국내적으로 어떤 입장을 취하는가에 따라 북한인권의 어떤 분야를 중시해야할 것인지 다르게 표출되고 있다. 북한인권 운동을 주고하고 있는 보수진영에서는 사회권도 중요하지만 개인의 자유권도 동시에 개선을 추진해나가야 한다는 입장이다. 반면 진보진영에서는 사회권을 중시하는 북한의 시각에서 주장하는 것은 아니지만 우선 최소한의 생존권을 보장한 다음 점진적으로 개인의 자유권 문제를 해결해나가야 한다는 입장이다. 이를 위해 인도적 지원을 통해 북한의 사회권을 우선적으로 해결해가야 한다고 주장하고 있다.

3. 대북 인도적 지원과 북한인권의 연계 문제

대북 인도적 지원과 북한인권을 구체적으로 어떻게 연계할 것인지의 문제이다. 이는 먼저 대북지원의 성격을 분명히 하는 것에서 출발해야 한다. 이에 대해 2004년 채택된 미국의 북한인권법(2008년 북한인권재승인법에서도 승계)에서는 ‘인도적 지원’ 과 ‘비인도적 지원’ 으로 구분하고 있다. 인도적 지원의 경우 ‘민간단체, 국제기구를 통한 지원’ , ‘정부간 지원’ 으로 지원주체에 따른 지원조건을 제시하고 있지만 본질적으로 필요로 하는 취약지역과 취약계층에게 지원이 전달되어야 한다는 인도적 목표의 구현에 중점을 두고 있다는 점에서는 일치한다. 그리고 북한당국에 대해 미국 정부가 ‘비인도적 지원’ 을 실시할 경우 북한인권의 실질적 개선 조치와 연계하도록 권고하고 있다. 연계의 구체적 내용은 ① 종교의 자유를 포함한 북한주민의 기본인권에 대한 존중, ② 미국 내 친척과 북한주민간의 가족 재결합의 제공, ③ 북한정권이 자행한 일본 및 남한주민의 납북에 관한 모든 정보의 공개, ④ 납치(북)자들에 대해 북한을 떠나 원 고향국가로 귀환할 완전하고 진정한 자유의 허용, ⑤ 수용소와 노동캠프시스템의 개혁과 독립적인 국제기구의 개혁에 대한 모니터링, ⑥ 정치적 표현과 활동에 대한 처벌 금지 등이다.

국내적으로 북한인권과 인도적 지원의 연계는 두 가지 차원에서 논의되고 있다. 먼저 북한 내 주민의 인권과의 연계이다. 다음으로 국군포로·납북자·이산가족 등 남북간 인도주의 사안과의 연계이다.

북한 내 주민의 인권문제도 두 가지 차원에서 논의되고 있다. 이는 인권의 범주와 연관된 문제이다. 첫째, 인도적 지원을 통해 경제적 권리, 즉 생존권을 향상시킨다는 연계 접근방식이다. 사회권과의 연계는 순수한 인도적 지원의 목표라고 규정할 수 있다. 이러한 연계는 노무현 정권 시기 정부 차원에서 추진한 연계방식이다. 그런데 이명박 정부에서는 인도적 지원에 대해 취약계층과 취약지역을 중심으로 제공한다는 원칙을 견지하고 있지만 경제적 권리의 신장이라는 면은 크게 부각시키지 않고 있다. 외형적인 강조와 실제 경제적 권리의 신장이라는 측면이 완전히 합치하고 있는 것은 아니다. 노무현 정부는 경제적 권리의 신장이라는 연계를 명시적으로 강조하였지만 인도적 목표의 구현이 제대로 실행에 옮겨지지 못하면서 취약계층의 권리 신장은 미흡하였다. 반면 이명박 정부는 명시적으로 연계를 강조하지는 않았지만 취약계층과 취약지역을 중심으로 제공함으로써 취약계층의 실질적인 권리신장을 도모하였다. 그런데 일부 지원이 제공되었지만 실제 인도적 지원의 규모가 작았다는 점에서 취약계층의 실질적인

권리신장에 기여하지는 못하였다.

둘째, 대북 인도적 지원과 자유권과의 연계이다. 이러한 방식의 연계에 대해서는 노무현 정부와 이명박 정부 공히 자유권의 개선을 조건으로 인도적 지원을 제공한다는 명시적인 정책을 제시하고 있지 않다. 다만 이러한 연계에 대해서는 보수 성향의 단체와 인사들을 중심으로 정치범수용소의 해체 등을 조건으로 지원을 제공해야 한다는 주장들이 제기되어 오고 있다.

다음으로 대북지원과 남북간 인도주의 사안과의 연계문제이다. 이는 이미 노무현 정부에서 식량과 비료를 제공하는 반대 급부로 사실상 이산가족 교류가 성사된 선례가 있다. 또한 이 과정에서 국군포로와 남북자가 광의의 이산가족으로 분류되어 이산가족 상봉에 일부 참여하는 형태로 이산가족 교류가 진행되어 왔다. 그런데 노무현 정부에서는 인도적 지원이라고 명명하면서 인도적 위기의 경감, 남북관계 관리, 이산가족 교류를 복합적으로 추구하면서 대북지원과 이산가족 교류를 어떻게 연계하여 추진할지 구체적 전략을 제시하지는 못하였다. 즉, 1년 단위로 대규모 식량과 비료를 지원하면서 여러 가지 목표를 동시에 추구하였기 때문에 이산가족 교류를 독자적 목표로 설정하여 지원과 연계하는 전략을 추진하기 어려웠다. 따라서 지원을 대가로 어떤 방식과 어떤 규모의 교류를 목표로 접근할지 구체적 전략을 수립할 수가 없었다. 이명박 정부에서는 남북간 인도주의 사안의 해결을 최우선 과제로 설정하였지만 이를 실질적으로 해결할 수 있는 구체적 전략을 제시하지는 못하였다. 다만 서독이 동독의 정치범을 석방시키기 위해 동독과 거래하였던 ‘프라이카우프’ 를 인도주의 사안을 해결하기 위한 방안의 하나로 검토되는 수준이었다. 또한 일정 규모 이상의 식량을 제공할 경우 구체적으로 이산가족 교류의 규모와 방식과 연계하지는 주장이 시민사회 일각에서 제기되는 수준이었다.¹⁾

III. 북한인권법과 인도적 지원

제18대 국회 들어 황우려 의원, 황진하 의원, 홍일표 의원, 윤상현 의원 등이 북한인권, 북한인권재단 관련 법안을 발의하였지만 민주당의 반대로 인해 ‘쟁점법안’ 으로 분류되어 심의되지 못하였다. 이러한 교착상태를 타개하기 위해 2009년 7월 7일 한나라당 주도로 외교통상통일위원회 법안심사소위원회가 4건의 법안을 축조 심사한 후 통합·조정된 단일안을 마련하였다. 2010년 2월 11일 외교통상통일위원회 전체회의에서 법안심사소위원회가 마련한 최종 단일안이 통과되었다. 그렇지만 민주당의 반대로 법사위원회에서의 계류가 장기화되는 가운데 황우려

1) 이 글에서의 대북지원은 인도적 성격의 지원 물품을 지칭하고 있으며, 특히 식량을 중심으로 논의하고 있다.

한나라당 원내대표와 김진표 민주당 원내대표는 2011년 5월 30일 “북한주민의 기본적인 인권을 보장하고, 북한주민의 민생이 실효성 있게 개선될 수 있도록 북한민생인권법을 만들기 위해 법사위에 상정해서 토론” 하기로 합의하였다. 이러한 양당의 합의 이후 민주당은 2011년 6월 14일 ‘북한민생인권법’ 을 발의하였다.

여전히 민주당은 한나라당이 발의한 북한인권법에 반대 입장을 견지하고 있는데, 양 법안의 내용을 통해 양당의 입장을 살펴보면 입법 취지에서 차이가 나타나고 있다. 한나라당은 국가책무의 관점에서 인권문제에 접근하고 있다. 이러한 국가 책무는 북한주민의 자유권을 중시하는 인식이 바탕에 깔려 있다. 반면 민주당은 남북공동번영, 한반도 평화, 남북간 신뢰 원칙이라는 원칙 아래 북한인권문제에 전략적으로 접근한다는 기본 인식의 연장선상에서 법을 제정하고 있다.

양당의 법안은 조문의 내용을 검토해 볼 때 많은 차이가 존재하지만 핵심적인 쟁점사항은 두 가지로 대별될 수 있다. 첫째, 북한인권재단의 설립에 대한 쟁점이다. 무엇보다도 북한인권재단의 설립 문제가 가장 핵심 쟁점이 되고 있다. 그동안 북한인권단체들은 남한사회가 북한주민의 인권을 개선하는 역할을 효과적으로 수행하기 위해서는 남한 사회의 역량이 강화되어야 하고 북한인권 활동을 전개하는 단체에 대한 지원이 필요하다는 입장에서 북한인권재단의 설립 필요성을 제기해 왔다. 반면 야당과 진보진영에서는 북한인권재단에 대해 가장 비판적이었다. 현행 북한인권법은 북한주민의 인권을 개선하기 위한 실질적 내용을 담기보다 남북관계를 대결로 몰아가는 기관과 기구의 설립을 목적으로 하는 법에 불과하다고 비판하여 왔다. 대북 전단과 같이 북한 체제와 정권을 부인하는 활동은 북한인권운동이 아니라 북한체제 전복 활동인데, 북한인권법에는 일부 반북 활동을 직간접적으로 지원하게 되므로 문제라는 것이다. 이러한 인식에 따라 민주당의 북한민생인권법에는 북한인권재단을 설립한다는 조항 자체가 빠져 있다.

둘째, 북한인권법에 규정된 대북지원 관련 조항에 대한 평가의 문제이다. 한나라당의 북한인권 법에는 북한에 대해 인도적 지원을 하는 것을 전제로 해서 그러한 지원의 실효성을 확보하는 규정을 두고 있다. 이에 대해 민주당과 진보진영에서는 북한인권법의 가장 커다란 문제의 하나로 인도적 지원의 필요성을 규정하기보다 지원의 조건을 우선 내세움으로써 인도적 지원의 정신과 원칙이 훼손될 수 있다고 비판하고 있다. 인도적 지원을 규정한 것이 아니라 인도적 지원에 대한 규제를 담고 있다는 것이다. 민주당이 발의한 북한민생인권법에는 인도적 지원의 제공을 중심으로 조문을 구성하고 이를 관장할 기구까지 두도록 규정하고 있다. 양 법안 모두 인도적 지원을 규정하고 있지만 접근하는 방식은 질적으로 차이를 보이고 있다. 한나라당의

경우 인도적 효과를 실질적으로 거두기 위한 규범과 절차 중심으로 조문이 구성되어 있다. 반면 민주당의 경우 지원의 '제공' 중심으로 조문이 구성되어 있다. 그리고 구체적으로 지원의 분야와 품목을 구체적으로 적시하고 있다.

표 1 북한인권법과 북한민생인권법의 인도적 지원 조항 비교

구분	북한인권법(한나라당)	북한민생인권법(민주당)
목적	북한주민에 대한 인도적 지원과 인권보호에 필요한 사항을 규정. 이들의 기본적 생존권을 확보하고 인권의 증진에 기여	주민들에 대한 인권증진과 인도적 지원에 관한 사항을 규정
기본원칙	국가는 모든 북한주민이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리가 있음을 확인. 정치·경제·사회·문화 등 모든 생활영역에 있어서 이들의 인권을 증진하기 위하여 노력. 경주(기본원칙과 국가의 책무)	<ul style="list-style-type: none"> - 남북공동번영과 한반도의 평화통일에 기여하는 방향으로 추진 - 국민적 합의를 바탕으로 정당과 정파와 무관하게 추진 - 남·북한 상호간에 신뢰의 원칙에 따라 투명하게 추진(기본원칙)
인도적 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가는 북한주민에 대한 인도적 지원을 제공하는 경우 다음 사항 준수 <ul style="list-style-type: none"> - 국제적으로 인정되는 인도기준에 따라 전달·분배·감시될 것 - 지원을 필요로 하는 북한주민에게 전달될 것 - 지원을 받는 북한주민이 그 지원의 제공자를 알 수 있도록 할 것 - 인도적 목적 외에 군사적 용도 등 다른 용도로 이용되지 아니할 것 ○ 국가는 민간단체 등이 행하는 인도적 지원에 대하여도 위 사항들이 준수되도록 노력 ○ 국가는 체계적인 인도적 지원을 통하여 북한주민 스스로 기본적 필요를 충족할 수 있도록 노력 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인도적 지원 담당 기구의 설립 <ul style="list-style-type: none"> - 국군포로, 납북자의 송환 및 이산가족 상봉 등 남·북한간의 인도주의 업무 촉진계획 수립·추진 - 북한 주민들의 기본적인 인권보호 및 생활유지를 위한 식량, 비료, 의약품 등 각종 물품 지원 - 북한 주민들의 생활유지 및 지원을 위해 필요한 기계류, 의료기기 등 각종 기자재 제공과 이에 관한 교육 지원 - 북한지역에서 발생한 「재난 및 안전관리기본법」 제3조 제호 각 목에 따른 재난에 대처하기 위한 긴급구호활동 등

IV. 대북지원정책 추진방향

대북지원은 인도적 목표의 구현을 통한 북한주민의 사회권 신장, 인도적 상호주의 거래를 통한 남북한 인도주의 사안의 해결이라는 두 가지 관점에서 북한인권 개선의 효과를 제고할 수 있는 방향으로 추진될 필요가 있다.

1. 인도주의 정신에 충실한 ‘인도적’ 지원: 사회권의 신장

‘만성적’ 위기를 해소하기 위한 대북지원의 형식을 새롭게 만들어야 한다. 대북지원의 성격과 목표를 분명하게 정립하고 국민들에게 솔직하게 홍보할 필요가 있다. 이를 위해 인도적 성격의 지원과 전략적 상호 거래의 성격을 갖는 지원을 분명하게 구분하여 솔직하게 국민들에게 설명하고 국민적 공감대를 확산해나가야 할 것이다. 우선 당국차원에서 매년 대규모 식량과 비료를 지속적으로 제공하는 지원방식은 재고되어야 한다. 지원의 방식에 대해 남북 당국 사이에 절치를 새롭게 협의할 필요가 있다. 대북지원에도 ‘수요 조사 → 지원 규모, 지원대상과 지원 지역, 품목 결정 → 지원 지역에 대한 접근과 주민 접촉 → 지원효과에 대한 평가’ 라는 기본절차가 점차적으로 적용될 수 있도록 해야 한다.

북한 내 인도적 위기의 경감을 위한 대북지원은 ‘인도적’ 지원으로서 국제적으로 통용되는 인도적 기준을 충실하게 따르는 방향으로 제공될 필요가 있다. 앞으로 대북지원 협상과정에서 국제관례를 원용함으로써 지원의 효과를 제고해나가야 한다. 인도주의 원칙은 실질적으로 지원이 필요로 하는 취약계층에게 지원이 전달되도록 보장하는 것이라는 점에서 조건이 아니라 당위적 성격을 갖고 있다. 그런데 우리 사회에서 ‘조건’ 과 ‘규범’ 을 혼동하는 경향이 있어 왔다. 조건이란 인도적 지원을 제공하기 위해 인도적 지원과 무관한 다른 상황의 개선을 전제로 지원을 제공하겠다는 것이다. 예를 들면 정치범수용소의 해체 등 북한 내 인권개선을 전제로 대북지원을 제공할 경우 이는 조건에 해당된다. 그런데 원칙과 규범은 국제사회에서 인도적 지원의 효과를 극대화하기 위해 시행착오를 거치면서 공감대가 형성되고 있는 관례이다. 인도적 지원의 효과를 거두기 위한 지원의 방식에 대한 국제적 공감대인 것이다. 인도적 지원 효과를 제고하기 위한 국제규범은 조건과 구별되어야 한다. 따라서 국제규범의 적용에 있어 북한도 예외가 되어서는 안 된다. 이러한 규범과 관련하여 이를 북한에 요구할 경우 북한이 거부할

것이므로 지원을 하지 말자는 것과 마찬가지로 비판도 제기되고 있다. 그런데 북한주민이 대북지원의 혜택을 보기 위해서는 남북관계에서도 국제규범을 지속적으로 확대·적용해나가야 한다. 따라서 향후 인도적 지원을 제공하여 지원시스템을 협의할 경우 북한당국도 인도주의 원칙을 수용해나가야 한다는 점을 분명하게 전달할 필요가 있다. 다만, 남북 당국간 협상과정에서 국제규범을 우선적으로 적용해나가되, 한반도 분단의 특수성을 고려하여 단계적으로 유연하게 확대·적용해나가는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

무엇보다도 인도적 위기에 대한 수요 조사가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 인도적 지원은 인도적 위기 수준에 따라 그 규모가 결정되어야 한다. 이를 위해 위기상황에 대한 평가를 통해 전반적인 위기상황이 파악되어야 한다. 특히 지역별로 인도적 위기 수준이 다르게 나타날 수 있으므로 그 결과에 따라 취약지역에 대한 대상선정도 이루어져야 할 것이다. 인도적 위기에 대한 평가를 통하여 취약지역과 취약계층이 적절하게 선정될 때 인도적 목표가 달성될 수 있는 기본 여건이 조성될 수 있다. 우리 내부에서 지원의 수혜자로서의 '북한주민'을 분명하게 규정해야 한다. 그런데 우리가 지원이 필요한 대상이라고 설정하는 취약계층과 북한이 고려하는 대북지원 분배 대상이 일치하지 않을 뿐만 아니라 상반될 수 있다는 점을 분명하게 인지할 필요가 있다. 우리가 설정하는 취약계층은 북한의 정권안보적 시각에서 볼 때 잠재적 불만세력으로 설정할 수도 있다. 또한 취약지역 중심으로 지원방식이 변화되도록 북한의 태도 변화를 유도해나가야 한다. 점진적·단계적으로 접근이 허용되는 지방을 중심으로 지원하는 방향으로 지원정책이 전환되어야 한다.

인도적 위기에 대한 평가는 두 가지 방식을 검토할 수 있을 것이다. 첫째, 유럽연합과 같이 FAO/WFP의 북한 식량상황 조사에 참여하는 방식이다. 둘째, 미국과 같이 북한과의 양자협상을 통해 독자적인 추가 조사를 실시하는 방식이다. 남북관계라는 측면에서 볼 때 후자가 더 바람직하겠지만 북한당국이 수용할 가능성이 상대적으로 낮다는 점에서 우선 전자 방식으로 접근하고 추후 협상을 통하여 후자 방식으로 전환하는 것을 검토할 수 있을 것이다.

다음으로 인도적 지원의 효과가 제대로 나타나고 있는지 충분한 모니터링 시스템을 구축할 필요가 있다. 북한의 체제 특성상 어느 정도 분배투명성이 보장될 수 있을 것인지에 대한 진지한 논의가 될 필요가 있다. 특히 기존 배급체제가 완전히 폐지되지 않고 일부 작동되고 있으며, 이를 통제할 수 있는 엄격한 정책·행정시스템이 존재한다는 사실을 고려하여 전략을 수립해야 할 것이다. 북한 내부와 권력의 공생 네트워크, 연줄에 따른 분배의 왜곡 현상이 심화되고 있는 점을 고려하여 향후 남북 협상과정에서 분배시스템을 논의해나가야 할 것이다. 특히 인도적 목표를 효율적으로 달성하기 위해서는 국내적으로 정부와 대북지원 민간단체간

긴밀한 협력을 통해 인도지원의 원칙과 기준, 목표와 관리방법, 평가 등에 대한 공조의 틀을 강화해나가야 한다.

2. 개발협력과 북한 내 역량형성: 북한주민의 권능강화(empowerment)

북한 내 인도적 위기는 만성적으로 고착화되는 현상을 보이면서 국내적으로 지원의 피로감 문제가 제기되고 있다. 우리가 언제까지 북한에 인도적 지원을 지속해야 하는가라는 문제와 관련하여 이미 개발협력으로 전환되어야 한다는 논의들이 전개되어 왔다. 그리고 민간단체를 중심으로 개발구호로 지원방향이 전환되는 추세에 있으며 정부 차원에서도 개발협력 추진방안을 모색해 왔다. 그런데 개발협력으로 전환하기 위해서는 전환의 속도, 범위, 방식 등에 대해 보다 많은 논의가 필요할 것으로 생각된다. 이러한 문제와 관련하여 다음과 같은 사항이 고려될 필요가 있다.

가장 중요한 것은 북한당국의 정책과 제도 변화 문제, 즉 개발협력의 국제적 규범을 그대로 북한에 적용할 것인가라는 문제이다. 개발협력을 추진할 경우 북한내 개혁·개방의 역량과 의지를 제고하는 방향으로 정부 차원의 대북지원 목표가 설정되어야 할 것이다. 즉, 북한의 개발협력 수용역량을 고려하여 추진하되, 북한 당국의 협력수준에 따라 대북 개발협력을 확대해 나가도록 해야 한다. 특히 지역개방과 주민접촉, 참여수준을 기준으로 대북개발협력을 추진해 나가도록 해야 한다. 대북개발협력은 개방에 기여하는 측면과 북한의 개방수준에 상응하여 지원하는 측면을 동시에 고려하여 추진해나갈 필요가 있다. 특히 개발협력 추진과정에서 북한주민은 자선의 단순 수혜자가 아닌 참여와 권능강화(empowerment)의 구현을 통해 빈곤을 극복하고 삶의 질을 스스로 증진시켜 나가는 주체로 설정되어야 한다. 북한주민의 선택과 기회를 확대하고 역량형성에 주안점을 두고 대북지원 방향이 정립될 필요가 있다.

개발협력으로 전환할 경우 대북지원 효과에 대한 체계적인 평가시스템을 구축해야 할 것이다. 현재 국제사회는 성과에 기반한 평가, 참여적 개발과 평가, 학습된 교훈의 도출과 환류(feedback), 국민에 대한 책무성의 관점에서 평가 제도에 접근하고 있다. 국제사회의 성과에 기반한 모니터링과 평가 원칙과 기준을 원용하여 대북지원의 성과를 평가할 수 있는 엄정한 평가제도를 구축해나가야 할 것이다. 또한 평가의 효율성을 높이기 위해서는 북한주민의 참여적 평가가 이루어져야 한다는 점에서 북한당국의 협조를 지속적으로 촉구해나가야 한다.

3. 인도적 상호주의 거래 개념의 도입: 남북간 인도주의 사안의 해결

북한 내 주민의 인도적 위기를 경감하기 위한 인도적 지원과는 별도로 남북한 인도주의 사안의 해결을 위해서는 차별화된 접근방식을 고려해야 한다. 인도적 위기 해소 목표이외에 남북간 인도주의 사안의 해결을 지원의 목표로 설정할 경우 인도적 상호주의 거래 개념을 도입할 수 있다. 인도적 상호주의 거래 개념을 도입할 경우 인도적 위기해소 목표와는 달리 인도주의 사안의 해결에 중점을 두고 지원전략을 수립해야 할 것이다.

우선 이산가족 문제에 대해 경제적 거래의 자원으로 활용하려는 북한의 태도는 변하지 않을 것으로 예상되는 바, 우리가 주도적으로 '상호주의적 거래' 라는 접근전략을 정립할 필요가 있다. '인도적 상호주의 거래' 라는 접근전략을 도입할 경우 단기적으로 식량 지원과 이산가족 교류를 연계하는 인도적 상호주의 거래 전략을 수립해야 한다. 다만, 식량지원에 대해서는 대규모 지원을 일괄적으로 제공하는 방식을 지양하고 교류의 방식과 교류의 규모를 고려하여 지원규모를 결정하도록 해야 한다.

궁극적으로 이산가족 문제의 근원적 해결을 위해서는 동서독 정치범석방에서와 같이 현물 제공을 대가로 이산가족 교류를 성사시키는 새로운 거래 방식을 도입하는 것을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 서독은 정치범 석방거래와 병행하여 이산가족 재상봉을 위한 노력을 추진하여 왔다. 이 과정에서 서독정부는 이산가족 재상봉을 위해 동독정부에 상당한 비용을 지불하였다. 독일의 프라이카우프와 가족 재상봉을 위한 대가 지불에서 보듯이 상호주의적 거래의 관점에서 이산가족 문제 해결을 위한 남북협상을 추진할 경우 정치적 거래를 통해 성사시키고자 하는 이산가족 교류 분야를 분명하게 설정하고 협상에 임해야 한다. 상호주의적 거래를 통하여 이산가족 문제의 근원적 해결을 추진하되, 단기적으로는 선택과 집중 방식에 입각하여 가장 우선적으로 전면 생사확인 성사시키는데 주력하는 것이 바람직하다. 동시에 고령 이산가족 상봉 및 교류에 집중하여 협상에 임할 필요가 있다. 그리고 국군포로와 남북자 문제에 대해서도 이러한 방식으로 접근하여 해결방안을 모색할 수 있을 것이다. 다만, 상당 규모의 식량이나 현물을 제공하고 거래의 방식으로 해결하려 할 경우 국회 동의나 국민적 공감대 형성이 병행하여 추진되어야 할 것이다.

4. 대북지원과 전략적 이익 관점의 정립

인도적 지원과 개발지원을 통해 북한의 인도적 위기를 경감·해소하는 것이 본질적인 목표이지

만 이 과정에서 북한의 변화를 유도하려는 우리의 전략적 이익의 관점이 투영될 필요가 있다. 대북지원 시스템을 구축하는 남북 협상을 통하여 북한 내 인도적 위기 해소라는 본질적 목표를 추진하는 과정에서 대북지원을 통해 우리가 얻을 수 있는 전략적 이익은 없는 것인지에 대해서는 진지한 고민이 필요한 시점이다. 여기서 전략적 이익은 대북지원을 통해 남북관계 개선 등 복합적 목표를 설정하자는 의미는 아니다. 대북지원이 제공되는 과정에서 부수적으로 나타나는 효과로서의 전략적 이익의 개념이다. 필자가 구상하는 대북지원을 통해 부수적으로 설정할 수 있는 우리의 전략적 이익은 북한의 변화이다. 이러한 변화도 대북지원 제공 과정에서 국제규범의 적용이라는 관점에서의 전략적 이익을 의미한다.

대북지원을 제공하는 과정에서 국제규범의 적용이 확대될 경우 북한의 행태를 변화시키는데 기여하게 될 것이다. 이와 같이 대북지원과정에서 국제규범의 적용을 통해 북한당국의 행태 변화를 유도해나가야 한다. 또한 국제규범을 적용한 ‘개방’ 을 통해 북한사회 변화도 도모해 나갈 수 있다. 이러한 개방에는 지역의 개방과 인적 개방이라는 두 가지 범주가 포함되어야 한다. 국제적으로 공감대가 형성되어 있는 접근의 원칙과 지원이 필요한 북한주민에게 전달되어야 한다는 원칙을 북한에 적용해나감으로써 지역개방과 인적 접촉을 확대해나갈 필요가 있다. 이와 같이 대북지원을 통해 북한의 지역개방과 북한주민에 대한 접촉면을 확대함으로써 북한사회의 변화를 유도해야 한다. 특히 수혜자에 대한 직접 전달을 넘어 지원사업에 대한 북한주민의 ‘참여’ 를 관철해나가야 한다. 이러한 개방과 접촉면의 확대는 북한주민의 외부세계에 대한 인식, 특히 대남 우호적 인식으로 연결될 수 있을 것이다.

V. 맺음말

대북지원은 인도주의 정신의 구현이라는 당위성과 더불어 분단이라는 특수성을 고려하여 접근하지 않을 수 없다. 남북한 분단 상황 속에서 통합의 대상인 북한주민의 인도적 위기에 대해 우리 남한 사회가 상당부분 책임을 져야 한다. 일시적 위기를 넘어 북한내 위기는 ‘반성적’ 인 성격을 갖고 있다는 점에서 긴급구호를 일정 기간 지속해야 한다. 또한 인도적 위기도 본질적으로 해소하는 책임을 수행해나가자면 수원주체인 북한당국의 대북지원에 대한 태도를 고려하여 대북지원정책이 수립되어야 할 것이다. 이와 같이 대북지원은 남북분단의 ‘특수성’ 을 동시에 내포하고 있기 때문에 대북지원의 목표도 이러한 ‘특수성’ 을 반영하여 복합적으로 설정되어야 한다. 여기서 특수성을 반영하지는 것은 특수성을 강조하여 국제규범의 적용을 유보하지는

것이 아니라 국제규범의 적용을 통해 특수성을 극복하는 관점에서 대북지원의 목표가 수립되어야 한다는 것을 의미한다.

인도주의 정신과 분단의 특수성을 동시에 고려할 때 대북지원은 3가지 차원에서 복합적 목표를 설정할 수 있을 것이다. 첫째, 인도주의 정신이라는 인류 보편적 가치의 구현이 가장 본질적 목표로 설정되어야 한다. 둘째, 북한 내 인도적 위기 해소를 위한 북한 변화의 문제이다. 인도적 위기를 해소하기 위해서는 북한의 변화가 수반되어야 한다. 이러한 북한의 변화는 두 가지 차원에서 설정될 수 있다. 먼저 인도주의 정신을 실질적으로 구현하기 위해 국제적으로 통용되는 인도지원 규범들을 수용하도록 해야 한다. 그리고 개발지원으로 전환하기 위한 제도와 환경의 변화가 수반되도록 해야 한다. 셋째 인도적 위기해소라는 목표와 함께 남북간 인도주의 사안의 해결이라는 다른 성격의 인도적 목표에 대해서는 상호주의적 거래 개념을 적극 도입하여 질적으로 다르게 접근하여 해결방안을 모색해야 한다. 끝으로 대북지원의 관점에서 북한인권법 문제를 바라볼 경우 인도적 지원을 통한 사회권 신장, 개발협력을 통한 북한주민의 권능 강화, 상호주의 거래를 통한 남북간 인도주의 사안의 해결이 종합적으로 반영될 수 있는 방향으로 조문을 조정하여 합의 도출을 모색해나갈 필요가 있다고 본다.

대북지원의 전개과정 및 주요 지형의 변화 : 대북지원 규모 · 북한 수원기구 · 대북지원 담론

이종무 | 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 소장 | unipiad@empas.com

I. 들어가는 글

대북지원이 처음 시작된 1995년에 북한에서 태어난 아이는 올해 우리 나이로 18세가 되었다. 이 아이들은 북한의 교육제도에 따르면 유치원과 소학교를 거쳐서 6년제 중학교를 이제 막 졸업할 나이에 도달했다. 그리고 졸업을 하고나면 사내아이들은 10년간의 의무복무를 하게 될 것이다. 북한에서 가장 어려운 시기에 태어나서 성장한 북한의 요즘 청년 세대들은 남한의 대북지원에 대해서 어떤 생각을 갖고 있을까?

이에 대해 우리 사회의 한 쪽에서는 대북 지원 물자들이 북한 군대로만 흘러갔고 주민들에게는 실제로 배급이 되지 않았기 때문에 남한에서 지원한 사실을 알 리가 없다고 말한다. 그리고 다른 한 쪽에서는 초기에는 북한 당국이 남한에서 지원한 사실을 숨기려고 지원물자의 포장지를 바꿔치기도 했지만, 남북관계가 발전하면서 이러한 모습들이 사라졌다면서 남한의 대북지원 사실을 북한 주민들도 잘 알고 있다고 말한다. 그런데 이러한 논란이 있다는 것 자체가 그동안 진행된 대북지원, 특히 정부의 식량지원 방식에 문제가 있다는 것을 말해준다. 대북지원에 대한 우리 사회의 심각한 갈등은 정부의 대북 식량지원이 분배 투명성을 결여하고 있는 데에서 기인한다고 해도 과언이 아닐 것이다.

대북지원은 남한에게 있어서는 숙명이나 마찬가지이다. 분단과 통일의 당위성을 들먹일 필요도 없이, 이웃한 빈곤 국가에 대한 지원은 결코 선택의 문제가 아니기 때문이다. 개발도상국이 빈곤의 함정을 벗어나는 데는 몇 세대에 걸친 오랜 시간이 필요하다. 따라서 우리 앞에는 대북지원을 위해 지금까지 보낸 시간보다도 더욱 긴 시간이 놓여있다. 이것이 의미하는 바는

지금까지 우리가 잘 하지 못했다면, 지금부터라도 잘 할 수 있도록 변화해야 한다는 것이다.

대북지원에서의 새로운 변화를 모색하기 위해서는 그동안 진행된 대북지원 전반에 대한 이해가 필요하다. 본 글은 이를 위해 지난 18년 동안의 대북지원 과정을 간략히 살펴보고, 그 이후에 대북지원의 규모, 북한 수원기구, 대북지원 담론을 중심으로 어떠한 변화가 있었는지를 분석하였다. 그리고 결론 부분에서는 이러한 전반적인 대북지원의 흐름 속에서 우리의 대북지원 정책의 나아갈 방향을 간략히 제시하였다.

II. 국내외 대북지원의 시기별 변화 과정¹⁾

그동안 국내에서는 여러 종류의 대북지원 백서가 발간되면서 대북지원의 역사를 정리하는 과정들이 있었다. 남한의 입장에서는, 대북지원은 한시적이거나 일회적인 차원에서 진행되는 것이 아니고, 향후 통일을 위한 준비라는 차원에서 중장기적으로 추진해야 하는 것이기 때문에, 이를 역사의 기록으로 정리하고자 하는 강한 동기가 존재한다. 하지만 그동안 남한에서 이뤄진 대북지원의 시기 구분은 전적으로 남한의 대북지원 활동만을 대상으로 이뤄졌고 국제사회의 대북지원은 대상으로 삼지 않았다. 반면에 대북지원을 하는 국제기구들은 자신들의 대북지원 활동을 역사로서 기술하려는 동기들을 갖고 있지 않다. 국제사회의 대북지원 활동 전체를 조망하고 그 역사를 기록하는 것은 국제기구의 관심사가 아닌 것이다. 그래서 국제사회 차원에서 대북지원의 역사를 다룬 문헌은 아직까지 존재하지 않는다.

따라서 국내의 대북지원의 변화 과정을 통합적으로 고찰하기 위해서는 남한과 국제사회의 대북지원 활동을 모두 아우르는 단일한 기준을 잡는 것에서 출발해야 한다. 그래서 여기에서는 첫째, 지원의 내용과 형식의 변화, 둘째, 대북지원에서 일어난 전환적 사건, 셋째, 대북지원의 급격한 규모 변화를 시기 구분의 중요 기준으로 설정하였다.

지원의 내용과 형식의 변화는 긴급구호, 개발구호(복구), 개발지원의 개념에 기초해 있다. 이러한 기준을 대북지원에 적용하면 1995년부터 1998년까지를 긴급구호 시기, 1998년 이후는 개발구호 시기로 볼 수 있다. 그리고 다 이는 비와 같이 북핵 문제 등으로 북한에 대한 개발지원은 아직 본격적으로 시작되지 않았기 때문에 이를 기준으로 한 시기 구분은 존재하지 않는다. 다음으로 대북지원에서 전환적인 사건으로는 2005년에 북한이 긴급구호를 중단하고 개발지원으로의 전환을 요청한 것이 대표적이다. 이 해에 북한이 개발지원으로의 전환과 국제기구의

1) 이종우·강동완·안선경 「북한 황폐산림 복구를 지원하고 있는 민간부문(NGO, 기업)의 활동 평가」, 국립산림과학원 연구용역보고서 2011.11.30, pp.5~11.

철수를 요구하면서 대북지원을 둘러싼 이해 관계자(공여국, 수원국, 다자기구) 사이의 대립과 갈등이 전면에 드러나게 되었다. 사실상 2005년 이후 몇 년간은 대북지원에서 그동안 잠복되었던 갈등이 전면에 부상한 시기였다고 할 수 있다. 그리고 대북지원의 급격한 규모 변화를 기준으로 볼 때는 이명박 정부가 등장한 2008년이 중요한데, 이때부터 국내외 대북지원이 모두 급감하면서 매우 심각한 침체를 보이고 있다.

이에 여기에서는 이러한 세 가지 기준을 적용해서 대북지원의 역사를 다음과 같이 네 개의 시기로 구분하였다. 제1기는 긴급구호 시기(1995년~1998년), 제2기는 개발구호 시기(1998년~2005년), 제3기는 개발지원으로의 전환모색기(2005년~2008년), 제4기는 대북지원의 침체기(2008년~현재)로 규정한 것이다.

1. 긴급구호 시기(1995년~1998년)

1995년 여름, 북한의 대홍수 피해로 북한 유엔대표부가 유엔인도지원국(UNDHA)에 긴급 구호를 요청하면서 대북지원이 본격적으로 시작되었다. 당시 유엔인도지원국은 북한의 요청을 접수하여 「유엔 재해평가 및 긴급조정팀」을 북한에 파견해서 조사활동을 벌였다.²⁾ 그리고 이 조사 결과에 기초해서 유엔은 국제사회에 긴급 대북지원을 호소하였고, 많은 국가들이 유엔의 요청을 받아들여 대북지원에 나서게 되었다. 그런데 당시 북한은 수해만이 아니라 식량 부족도 매우 심각한 상황이어서 국제사회의 대북지원은 주로 식량 지원에 초점이 맞춰져 있었다. 이에 따라 국제사회가 지원한 식량을 어떻게 분배할 것인가가 이 시기 대북지원에서 매우 중요한 쟁점이 되었고, 유엔기구와 북한 정부는 북한의 공공배급체계를 이용해서 지원 식량을 분배하기로 합의하였다.

한편 국제사회가 대북지원에 적극 나섰던 1995년부터 1997년까지의 시기에 남한은 대북지원에서 매우 혼란스러운 모습을 보였다.³⁾ 당시 북한은 부족한 식량을 외부로부터 도입하기 위해 적극적으로 식량외교에 나섰다. 그 일환으로 1995년에 북일 수교협상 과정에서 일본에 쌀 지원을 요청하였다. 그리고 이를 배경으로 김영삼 정부 역시 대북 쌀 지원을 위한 남북회담을 추진하였다. 이에 1995년 6월 17일 베이징에서 대북 쌀 지원을 위한 남북회담이 열렸고 이 회담에서 쌀 15만 톤을 무상 지원하기로 합의하였다.

그런데 정부의 대북 쌀 지원 과정에서 불미스러운 사건이 발생했는데, 1995년 6월 27일에

2) 『동아일보』, 1995. 8. 30.

3) 이종무, 「남한의 대북지원 역사와 개발지원으로의 전환」, 『2009 국제회의 : 북한의 인도적 상황과 국제협력』, 2009. 11, p.338.

쌀을 싣고 북한의 청진항에 들어간 남한의 씨아펙스호에 인공기를 강제로 게양하도록 한 사건이고, 그 후 8월 2일에는 쌀을 싣고 간 삼선비너스호의 선원이 북한 몰래 사진을 촬영하다가 발각되면서 배와 선원이 모두 억류된 사건이 있었다. 씨아펙스호 인공기 게양사건은 북한이 사과하면서 중단되었던 남한의 식량지원이 재개되었고, 삼선비너스호는 남한의 사과로 선박과 선원이 풀려나게 되었지만 남북관계는 더욱 악화되기에 이르렀다. 그 이후 김영삼 정부는 북한이 식량난을 과장하고 있다고 주장하면서 국제사회의 대북지원에 반대하는 입장을 보였고, 실제로 정부 차원의 직접적인 대북지원은 중단되었다.

따라서 이 시기 대북지원의 특징은 첫째, 북한의 기근이 매우 심각하게 진행되면서 식량 지원 중심의 긴급 구호가 절대적 비중을 차지하였고, 둘째, 북한의 식량난에 대해 국제기구와 남한 정부의 인식 차이가 매우 크게 노정되었고, 셋째, 남한 정부의 불참 가운데 유엔 기구를 중심으로 한 대북지원 체제가 만들어져서 가동된 것으로 요약 정리할 수 있다.

2. 개발구호 시기(1998년~2005년)

북한의 대기근은 1995년부터 1997년 사이에 가장 심각하게 진행되었고 이 시기에 대부분의 아사자가 발생하였다. 국제사회는 처음에는 식량 지원에 집중하였지만 점차 단순 식량 지원으로는 북한의 기근 문제가 해결될 수 없다는 인식을 갖게 되었다. 이와 마찬가지로 북한도 1997년 말부터는 국제사회와의 협력을 통해 농업을 복구하겠다는 정책을 추진하기 시작하였다. 그 결과 북한과 유엔개발계획은 1998년 5월에 제네바에서 ‘농업 복구 및 환경보호’ (Agricultural Recovery and Environmental Protection, AREP) 계획을 위한 라운드테이블을 처음으로 개최하였다. 농업복구 및 환경보호 계획(AREP)은 대북지원이 긴급구호에서 개발구호로 전환되는 신호탄과 같은 것이라고 할 수 있다.

물론 북한의 식량 부족은 매년 반복되었기 때문에 이 시기에도 대북지원에서 식량 지원이 차지하는 비중은 압도적으로 컸다. 다만 이전 시기와 달리 이 시기에 농업복구 및 환경보호 계획(AREP)의 추진을 통해서 농업 복구를 위한 지원이 본격적으로 추진되었고, 북한에서의 황폐 산림 복구를 위한 지원 사업이 추진되었다는 것이다. 또한 이 시기에는 북한의 보건의료 시설을 복구하기 위한 지원도 활발하게 추진되기 시작했다.

그러나 긴급구호에서 개발구호로의 전환을 상징하고 이를 이끌었던 농업복구 및 환경보호 계획(AREP)은 공여국의 저조한 참여 실적과 북한의 소극적 태도로 좌초하게 되었다. 그래서 2000년 제2차 제네바 라운드테이블을 끝으로 농업복구 및 환경보호 계획(AREP)은 더 이상

추진 동력을 확보하지 못한 채 막을 내리게 되었다.

한편 남한도 이 시기에는 대북지원에 적극 나서게 되었다. 1998년에 정권교체로 등장한 김대중 정부는 앞선 정부인 김영삼 정부로부터 매우 대립적인 남북관계를 물려받았지만, 적극적인 대북정책의 추진을 통해 남북관계를 개선시켰다.⁴⁾ 김대중 정부의 대북포용정책은 마침내 2000년 6·15 남북정상회담을 이끌어냈다. 그리고 정상회담 준비 과정과 6·15 공동선언 합의에 따른 이산가족 상봉 행사를 전후해서 정부 차원의 대규모 비료 및 식량 지원이 제공되었다. 비록 6·15 공동선언 체결 이후 남북관계가 한편에서는 대화가 추진되고, 다른 한편에서는 2001년 미국 부시 행정부 등장 이후 북미대립으로 부침을 거듭하였지만, 김대중 정부는 매년 북한에 식량 및 비료 지원을 실시하였다. 그리고 김대중 정부를 이은 노무현 정부도 기본적으로 전임 정부의 대북지원 정책을 계승해서 추진하였다.

이 시기 대북지원의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 공여국(기구)과 수원국인 북한 정부 모두 긴급구호를 종료하고 개발구호로 전환해야 한다는 공감대가 형성되면서 정책 전환을 이뤘다는 것이다. 둘째, 북한이 개발구호 정책을 지속적으로 추진하기 위한 국제정치적 환경을 조성하는데 실패하였다는 점이다. 특히 미국에서 부시 정부가 등장하면서 제네바 합의가 깨지게 되고 제2차 북핵 위기가 조성된 것이 결정적인 장애가 되었다. 셋째, 국제사회의 대북지원은 점차 축소되는 가운데 남한의 대북지원은 증가하면서 전체 대북지원에서 남한의 비중이 매우 커졌다는 점이다. 특히 이 시기에 세계식량계획(WFP), 유엔아동기금(UNICEF), 세계보건기구(WHO)의 대북지원 금액에서 남한의 지원 금액이 큰 비중을 차지하면서, 남한은 대북지원과 관련해서 유엔기구의 주요 공여국으로 자리잡았다.

3. 개발지원으로의 전환모색기(2005년~2008년)

그동안 대북지원에 가장 큰 영향을 미쳤던 북핵 문제는 2005년도에 들어서면서 매우 급박하게 전개되었다. 미국의 부시 정부가 2002년 10월에 북한의 고농축우라늄 프로그램 의혹을 제기한 것이 시발점이 되어서 제2차 북핵 위기가 터졌고, 2003년 1월 북한의 NPT 탈퇴선언, 2003년 11월 한반도에너지개발기구(KEDO)의 대북 경수로 사업 중단으로 이어졌다. 이에 대응해서 북한은 2005년 2월 10일에 핵보유 선언, 2006년 7월 5일의 미사일 발사 실험과 뒤이은 10월 9일의 지하 핵실험을 강행하였다. 이와 같이 긴장이 고조되는 가운데 6자회담을 통한 북핵문제의 평화적 해결 과정이 진행되었는데, 이에 따라 2005년 9·19 공동성명 발표, 2007년 2·13

4) *Ibid.*, p.339.

합의, 동년 10월 3일의 '9·19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치' 합의가 이뤄졌다.⁵⁾

이와 같이 북핵 문제가 요동을 치면서 대북지원에 잠복되어 있던 갈등들이 터져 나오기 시작했다. 우선 북한은 긴급구호에만 치중하면서 지원 금액은 계속 축소되고 있는 국제사회의 대북지원에 대해 문제를 제기하기 시작했다. 북한은 2004년 9월에 개발지원으로의 전환을 요청하면서 기존의 긴급구호 중심의 유엔 지원 절차를 거부하였고, 2005년 8월에는 평양주재 유엔기구와 국제 NGO 사무소 대표들에게 인도적 지원사업의 종료와 평양사무소의 폐쇄 및 파견 직원들의 철수를 연말까지 해줄 것을 일방적으로 요구하였다.⁶⁾ 이에 따라 그동안 대북지원을 해온 유엔기구와 유럽 등 공여국 정부들은 북한에 대해 큰 좌절감을 안게 되었다. 또한 일부에서는 북한이 이렇게 국제사회의 대북지원에 대해 강경하게 나올 수 있게 된 배경 중의 하나가 남한의 양자 차원에서 이뤄지는 대북지원에 있다고 공격을 하기 시작하였다. 즉, 남한이 양자 지원이 아니라 유엔을 통해 다자 지원을 해야 한다는 것이다.

다른 한편에서는 국제사회의 대북지원 자체에 대해 비난과 공격을 하였는데, 그 중 가장 대표적인 것이 유엔개발계획의 대북지원에 대한 미국의 공격이다. 미국은 유엔개발계획의 대북지원 자금이 북한 정부에 의해 전용되는 등 커다란 문제가 있다고 비난하였고, 이에 따라 유엔개발계획은 계획하였던 대북지원 사업을 중단하고 평양 사무소를 폐쇄하기에 이른다.⁷⁾ 그 이후 외부의 독립감사에 의해 미국의 의혹 제기가 대부분 사실무근으로 판명되어서 2009년 말부터 유엔개발계획의 대북지원이 재개되지만, 이러한 과정에서 대북지원의 투명성에 대한 신뢰가 땅에 떨어졌다.

또한 남한에서는 2006년 북한의 핵실험으로 대북포용정책에 대한 공격이 거세졌다. 이러한 공격의 핵심은 대북지원이 북한의 변화를 이끌어 내지 못하고 오히려 북한의 핵무장만 강화해줬다는데 있었다. 이에 따라 남한에서도 대북지원에 대한 갈등이 매우 심각하게 나타났고, 정부의 정책도 일관성을 유지하기가 어려워졌다.

이 시기 대북지원의 특징은 첫째, 핵문제 등 정치 군사적 의제가 우선하고 대북지원은 종속 변수 내지는 협상의 수단이 된 것이다. 이것을 단적으로 보여주는 것이 2007년부터 시작된 미국의 대북 식량지원인데, 이 지원은 사실상 2·13 합의에 대한 보상의 성격이 강하였다. 둘째, 대북지원을 지속적으로 추진했던 유엔 기구의 역할이 축소되었고 남한만 고립적으로 대북지원을 지속하는 상황이 연출되었다. 셋째, 이에 따라 대북지원에 국제기구, 미국 정부, 남한 정부 사이의 인식이 점차 벌어져서 갈등이 터져 나오기 시작하였다.

5) *Ibid.*, p.340.

6) 보다 자세한 내용은 이종무·최철영·박종란, 『북한 개발지원 체제의 구축방안』, 서울: 통일연구원 2009, pp.140~148을 참조.

7) 이종무, "북한 정부와 대북 지원기구 사이의 협력체계와 활동" 『2011 대북지원 국제회의 : 북한의 식량난에 대한 대응과 경제발전을 위한 국제협력』, 2011. 11. 2~4, p.103.

4. 대북지원의 침체기(2008년~현재)

앞선 시기에 대북지원을 둘러싼 국제기구와 미국, 그리고 남한 정부 사이의 인식 차이가 노정된 가운데 몇 가지 중요한 변화가 발생하였다. 그것은 주요 대북지원 국가인 남한과 미국에서 새로운 정부가 등장한 것인데, 남한에서는 2008년에 이명박 정부가 출범하였고 미국에서는 2009년에 오바마 정부가 등장하였다. 이와 같이 주요 공여국가의 정부가 교체되는 시기인 2009년에 한반도에서의 정치 군사적 긴장이 고조되기 시작하였다.

북한은 2009년 4월 5일 인공위성 로켓 발사를 실시하였고, 미국과 남한은 이를 도발로 인식하고 유엔 안보리에 제소하였다. 이에 따라 개최된 유엔 안보리는 강력한 대북제재 내용을 담은 의장 성명을 발표하였고, 북한은 이에 반발하면서 전격적으로 동년 5월 25일에 제2차 핵실험을 실시하였다. 그리고 다음 해인 2010년 3월 26일에 천안함 침몰 사건이 일어났고, 동년 12월 8일에는 북한의 연평도 포격으로 민간인 사상자가 발생하기에 이르렀다.

결국 이러한 정치군사적 사건들은 대북지원에 결정적인 타격을 주기에 이르렀다. 우선 남한의 정부 차원의 대북지원이 중단되었고 민간의 대북지원도 금지되었다. 또한 대부분의 공여국들이 유엔의 대북지원에 대한 자금 공여를 중단하거나 축소하면서 유엔의 대북지원 사업도 커다란 타격을 입게 되었다.

이 시기의 대북지원에서 그나마 긍정적인 측면을 찾는다면, 유엔개발계획의 대북지원 사업이 다시 재개되었다는 것과, 이를 통해 그동안 대북지원에 대해 비판적인 그룹에서 제기되었던 지원사업의 투명성 문제 등에 대해 약간의 진전이 이뤄졌다는 것을 들 수 있다.

III. 국내외 대북지원의 지형 변화와 특징

1995년부터 지금까지 국내외 대북지원의 전개과정을 간략하게 살펴보았다. 이렇게 시간상의 흐름에 따라 기술을 하면 대북지원에 대한 전체적 상을 잡는 데 도움이 되지만, 다른 한편에서는 대북지원에 대한 개괄적 이해를 넘어서기 어렵게 된다. 그래서 여기에서는 대북지원의 전개과정에서, 특히 2000년대 중반 이후 나타난 변화에 초점을 맞춰서 주제별로 살펴보고자 한다.

1. 국내외 대북지원 규모의 변화

북한 관련 통계를 접할 때는 항상 통계의 신뢰성이 문제가 되는데, 그것은 북한 당국이 공식적인 통계를 발표하지 않고 있기 때문이다. 그런데 대북지원의 통계 경우에도 통계가 부정확한데, 그것은 북한이 통계를 제공하지 않는 것이 문제가 아니라 공여국(기구)들의 협력 시스템이 충분하지 않기 때문이다. 현재 대북지원 통계 자료를 가장 많이 축적하고 있는 곳은 유엔인도주의조정국(UNOCHA)이다. 유엔인도주의조정국은 인도주의 지원 자금의 효율적 배정에 필요한 정보를 제공하기 위해 재정추적서비스(Financial Tracking Services, FTS)라는 온라인 시스템을 구축하고 있는데, 여기에 2000년부터 2011년까지의 대북 인도적 지원 자금 관련 자료가 정리되어 있다. 그러나 이 자료는 연도에 따라 일부 통계가 누락되어 있기도 해서 이를 기초로 연도별 통계를 비교하려면 몇 가지 수정 작업을 거쳐야 한다.

그리고 국내에서는 통일부가 대북지원 물자의 반출 신청 과정에서 생성된 자료를 기초로 해서 대북지원 통계를 내고 있다. 국내의 대북지원은 통일부의 승인 없이 이뤄질 수 없기 때문에 통계가 정확할 것으로 생각하기 쉽다. 하지만 현금으로 구입한 물자의 반출이 아니라 기증 받은 중고 의류기구나 재고 의류 등의 현물을 보내는 경우에 문제가 발생하고 있다. 즉, 이들 물자의 현재적 가치를 어떻게 책정할 것인가에 따라서 지원 규모가 엄청나게 부풀려질 수도 있는 것이다. 그래서 국내 NGO의 대북지원 규모는 어느 정도 거품이 끼어 있다고 봐야 할 것이다.

이와 같이 국내의 통계의 문제점을 전제로 하고 국내외 대북지원의 규모가 어떻게 변화했는지를 살펴보도록 한다. 우선 2000년부터 2011년까지의 국제사회의 대북지원 규모는 아래 <표-1>과 같다.⁸⁾ 여기에서 알 수 있는 것과 같이 국제사회의 대북지원은 2004년, 2005년, 2009년, 2010년 등 네 차례에 걸쳐 전년에 비해 급격히 감소한다. 그리고 2008년과 2011년은 전년도에 비해 대북지원 규모가 급증하는 것으로 나타났다. 이렇게 국제사회의 대북지원 규모가 감소하거나 급증한 원인은 다음과 같다.

우선 국제사회의 대북지원이 감소한 것을 보면 2004년 이전까지는 매년 1억 달러 이상의 지원 규모를 유지하다가 2005년에 4,545만 달러로 급격히 감소하였고, 2006년에는 다시 2,761만 달러로 감소한다. 그리고 2009년에도 전년도에 비해 대북지원 규모가 감소하는데 2010년에는 전년의 절반 수준인 2,449만 달러까지 감소하고 있다. 이 중 2005년의 대북지원 감소 원인은 북한의 정책 변화에 따른 것으로, 북한은 2004년 9월에 국제기구들에게 인도적 지원 사업을 개발지원으로 전환해 줄 것을 요청하면서 그동안 매년 진행되던 유엔의 합동호소절

8) 이 표에서의 지원액은 한국을 제외한 각 국가의 정부가 양자 지원한 자금과 유엔기구 등을 통한 다자 지원 자금만을 포함한 것이다. 따라서 민간 차원에서 제공한 국제 NGO의 대북 지원 자금은 산입하지 않았다.

차(Consolidated Appeals Process, CAP)⁹⁾를 2005년부터 받지 않겠다고 선언하였다.¹⁰⁾ 그런 데 북한의 이러한 정책 변화는 국제기구와 충분히 협의를 거치지 않고 일방적인 통고 방식으로 진행되면서 공여국(기구)들의 반발을 불러일으켰고, 이에 따라 국제사회의 대북지원 규모가 급감을 하게 된 것이다. 이에 반해 2006년은 북한의 미사일 발사와 1차 핵실험, 2009년은 2차 핵실험, 2010년은 천안함 침몰 및 연평도 포격 사건 발생 등이 일어난 해로 한반도 긴장이 고조되고 유엔 안보리의 대북제재가 시행되면서 국제사회의 대북지원 규모가 감소한 것이다.

반면에 국제사회의 대북지원이 증가한 연도는 2007년과 2008년, 2011년이 있는데, 2007년은 북핵 해결을 위한 2·13 합의가 이뤄지고 북핵 시설의 폐쇄·봉인, 불능화 및 핵 프로그램 신고 등이 이뤄지면서 한반도 긴장이 완화되는 시기였다. 그리고 2011년은 당시에 유엔 기구가 북한의 심각한 식량난 상황을 보고하면서 긴급지원을 각 공여국에 요청했기 때문이다. 전년도에 연평도 포격 등 한반도 긴장이 최고조로 되었음에도 북한에서 식량난이 재발할 가능성이 있자 인도주의 차원의 대북지원이 급증을 한 것이다. 즉, 국제사회의 대북지원에 있어서는 정치군사적 요인보다 인도주의 위기의 심각성 정도가 더 큰 영향을 미친다는 것이 잘 드러난 경우라 하겠다.

이와 같이 국제사회의 대북지원 규모에 영향을 미치는 요인은 첫째, 북한의 인도주의 위기의 심각성, 둘째, 핵실험 및 남북 간 무력충돌 등 한반도 정세, 셋째, 외부지원에 대해 북한이 취하는 정책의 적실성이라고 하겠다. 이러한 요인에 따라 국제사회의 대북지원 규모는 큰 폭의 증감을 보여주고 있다.

9) 유엔의 인도적 지원은 통상적으로 합동호소절차(CAP)를 통해 진행되며, 북한은 1995년부터 이 절차에 의해서 유엔으로부터 지원을 받아왔다.
10) 이종무·최철영·박정환, 『북한개발 지원체제의 구축 방안』, 서울: 통일연구원, 2009, p.140.

표 1 국제사회의 대북지원 규모

(단위: 만달러)

연도	총지원액	세부 내역
2000	20,813	일본(9,566), 미국(2,923), 호주(699), 유럽집행위원회(500), 캐나다(383), 스웨덴(343), 이탈리아(322), 국제적십자사(273)
2001	24,197	일본(10,489), 미국(10,270), 이탈리아(708), 스위스(576), 독일(505), 호주(289), 스웨덴(281), 영국(200), 노르웨이(191), 덴마크(187)
2002	10,678	미국(6,349), 유럽집행위원회(1,553), 독일(470), 유엔자금(379), 호주(342), 스웨덴(274), 노르웨이(274), 캐나다(273), 영국(173)
2003	12,646	미국(3,152), 유엔자금(3,043), 유럽집행위원회(1,631), 러시아(1,000), 이탈리아(693), 독일(491), 캐나다(469)
2004	16,898	일본(4,670), 유럽집행위원회(3,052), 미국(1,931), 스웨덴(1,154), 국제적십자사(934), 호주(824)
2005	4,545	유럽집행위원회(1,589), 독일(777), 스웨덴(433), 이집트(388), 노르웨이(352), 핀란드(291), 국제적십자사(179), 네덜란드(132)
2006	2,761	유럽집행위원회(1,053), 스웨덴(507), 노르웨이(403), 덴마크(157), 아일랜드(152), 독일(129), 이탈리아(106)
2007	5,881	CEFR(1,220), 호주(585), 스웨덴(553), 유럽집행위원회(537), 독일(523), 노르웨이(479)
2008	7,238	미국(3,100) ¹¹⁾ , 사우디아라비아(848), 독일(561), 스위스(430), 스웨덴(415), 이탈리아(370), CEFR(340), 노르웨이(328), 캐나다(234)
2009	4,712	CEFR(1,900), 스웨덴(1,406), 노르웨이(470), 캐나다(330), 호주(261), 이탈리아(123), 스위스(69)
2010	2,449	CEFR(1,344), 스위스(302), 캐나다(244), 노르웨이(231), 스웨덴(85), 독일(79), 미국(60), 이탈리아(43), 프랑스(40)
2011	9,091	유엔자금(1,682), CEFR(1,541), 유럽집행위원회(1,426), 스웨덴(894), 스위스(838), 호주(705)

자료: UNOCHA, Financial Tracking Services의 통계를 기초로 필자 재작성

그런데 국내의 대북지원 규모 변동은 국제사회와 다른 모습을 보여주고 있는 것이 특이하다. 예를 들어서 2005년의 경우에는 국제사회와 달리 국내의 대북지원 규모가 감소하지 않았다. 하지만 2005년 외부지원에 대한 북한의 정책 변화는 북한에 상주사무소를 운영하고 있는 유엔 기구 및 국제 NGO를 대상으로 한 것이기 때문에 국내의 대북지원에 부정적 영향을 미치지 않은 것은 당연한 일이라고 할 수 있다. 오히려 특기할만한 것은 2006년의 북한 핵실험에도 대북지원 규모가 큰 폭으로 감소하지 않았는데 비해, 2008년 이명박 정부가 출범하고 나서부터는 상당히 감소하고 있다는 것이다. 즉, 국내에서의 대북지원 규모에 가장 큰 영향을 미치는 것은 어떠한 성격의 정권이 등장하느냐에 달려있다고 할 것이다.

그리고 이명박 정부 아래에서는 민간의 대북지원 규모도 큰 폭으로 감소한 것으로 나타나고 있다. 이렇게 민간의 대북지원이 급감한 것은 민간의 자원 동원 능력이 떨어진 것보다는 정부의 대북지원 규제로 민간단체들이 지원 물자를 반출하지 못한 데 있다.

11) UNOCHA의 통계에는 2008년도 미국의 대북지원 실적이 누락되어 있으나, 미국의 예산 집행 내역에는 2008년도에 3,100만 달러를 지원한 것으로 나타나 포함시킨 것임

또한 작지만 눈여겨보아야 할 것으로는 이명박 정부가 남북관계가 매우 악화된 상황에서 국제기구를 통한 지원을 2011년에 재개하고 있다는 점이다. 이것은 국제기구를 통한 정부의 대북지원은 상대적으로 국내정치로부터 자유롭다는 것이고, 이를 통해 정부의 정책 선택폭을 넓혀 나갈 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 국제기구를 통한 정부의 대북지원은 어느 정도 규모를 갖고 지속적으로 추진하는 것이 필요해 보인다.

표 2 국내의 대북지원 규모

(단위: 억 원)

구 분		'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
정부 차원	당국 차원	811	949	1,221	2,000	1,432	-	-	183	-
	민간단체를 통한 지원	81	102	120	134	216	241	77	21	-
	국제기구를 통한 지원	205	262	19	139	335	197	217	-	65
	계	1,097	1,313	1,360	2,273	1,983	438	294	204	65
	식량차관	1,510	1,369	1,787	-	1,505	-	-	-	-
	계	2,607	2,672	3,147	2,273	3,488	438	294	204	65
민간차원		766	1,558	779	709	909	725	377	200	131
총 계		3,373	4,230	3,926	2,982	4,397	1,163	671	404	196

자료: 통일부 홈페이지

2. 북한의 원조 수원 기구의 변화¹²⁾

북한은 2004년 국제사회에 긴급구호의 중단과 개발지원으로의 전환을 요청하면서 원조 수원기구의 재편을 추진하였다. 이에 따라 국제기구를 담당하는 큰물피해대책위원회가 2005년 말에 해체되고, 기존 큰물피해대책위원회가 담당했던 역할이 외무성 산하의 다양한 부서들로 나눠지게 된다.

큰물피해대책위원회의 해체 이후 북한에서 국제기구를 담당하는 조직은 크게 3축으로 형성되었다. 우선 유엔 기구와의 협력사업을 담당하는 기구로 국가조정위원회(National Coordinating Committee, NCC)가 2006년에 만들어졌다. 국가조정위원회(NCC)는 외무성 산하 기구로 유엔기구의 대북지원 사업을 조정하는 역할을 맡고 있다. 국가조정위원회에는 외무성 관리들을 비롯해서 농업성, 교육성, 보건성 등의 관리들로 구성되어 있는데, 국가조정위원회 내에는

12) 이종무, "북한 정부와 대북 지원기구 사이의 협력체계와 활동," 『2011 대북지원 국제회의 북한의 식량난에 대한 대응과 경제발전을 위한 국제협력』, 2011. 11. 2~4, pp.106~108.

유엔개발계획, 세계식량계획, 유니세프 등 각 유엔기구별로 담당 부서를 두고 있다. 국가조정위원회는 유엔기구의 대북지원 사업에 대한 협의와 협정서 체결의 당사자로서 역할을 하고 있으며, 유엔기구와 관련 정부 부처의 직접적인 협력을 촉진하고 조정하는 역할을 맡고 있다.

그리고 양자 간 원조 업무는 외무성 내의 각 공여국 정부를 담당하는 부서에서 담당하고 있다. 유럽국가, 미국, 호주, 캐나다 정부 등에서 대북지원을 협의하기 위해 방문하면, 북한 외무성이 이들을 안내하는 것부터 업무 협의까지 모든 것을 진행한다. 이중 평양에 상주 사무소를 설치하고 있는 스위스개발협력청(SDC), 이탈리아개발협력청(Cooperazione Italiana allo Sviluppo)은 양자 및 다자 간 원조를 실시하고 있고, 호주, 캐나다 등 상주 사무소를 설치하지 않고 있는 국가는 세계식량계획(WFP) 등 유엔 기구를 통한 다자 간 원조만 실시하고 있다.

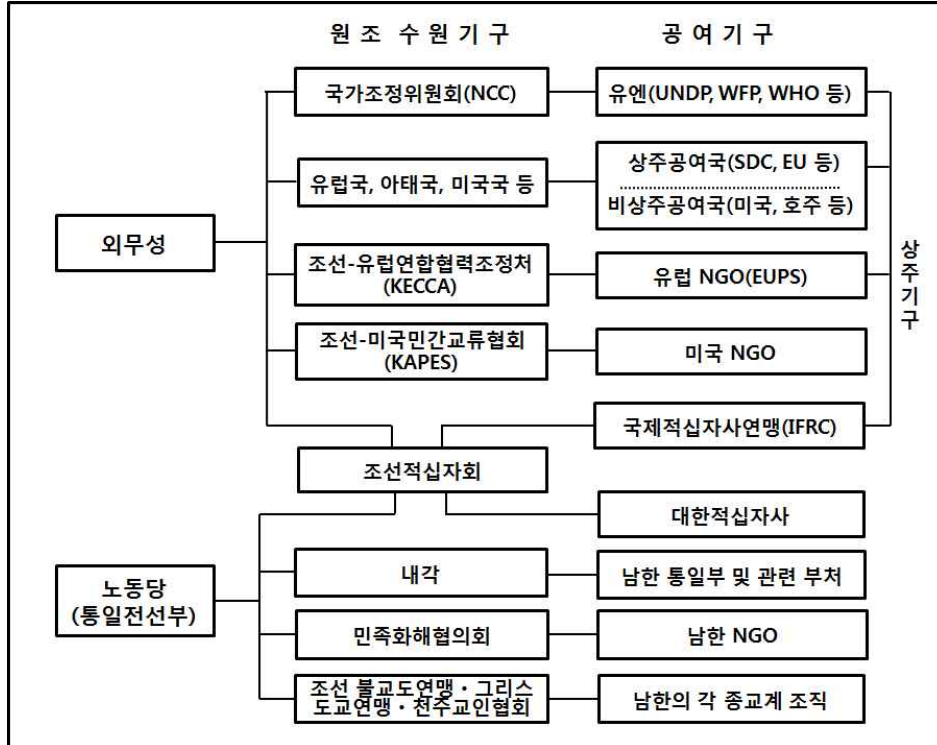
국제 NGO의 대북지원에 대해서는 외무성 산하에 각 국가별 협력 기구를 설치하여 담당하게 하고 있다. 구체적으로는 유럽 NGO의 담당 기구로는 ‘조선-유럽연합협력조정처’ (Korean-European Cooperation Coordination Agency, KECCA)를 설치하고 있고,¹³⁾ 미국 NGO를 담당하는 기구로는 ‘조선-미국민간교류협회’ (Korea-America Private Exchange Society, KAPES)를 두고 있다.¹⁴⁾ 그리고 캐나다 NGO의 지원사업을 담당하는 기구로는 ‘조선-캐나다 협력처’ (Korea Canada Cooperation Agency, KCCA)를 두고 있다. 이 외에 국제적십자사연맹(IFRC)은 조선적십자회(DPRK Red Cross)를 통해서 사업을 추진하고 있다. 국제적십자사연맹의 지원활동은 회원국 적십자사와의 협력 방식으로 진행되기 때문이다.

이와 반면에 남한의 대북지원은 조선노동당 산하에 있는 대남관계 담당 부서인 통일전선부가 총괄하고 있다. 남한의 직접적인 대북지원은 정부 차원의 지원과 민간 차원의 지원으로 구분되는데, 정부 차원의 지원은 남북 당국 간 회담을 통해서 추진된다. 여기에서 핵심적인 역할을 하는 것이 남한의 통일부와 북한의 통일전선부이다. 그리고 민간 차원의 지원인 경우, 남한 NGO의 대북지원은 통일전선부의 외곽기구라고 할 수 있는 민족화해협의회가 담당을 하며, 이와 별도로 남한 종교계의 대북지원은 조선불교도연맹, 조선그리스도교연맹, 조선천주교인협회 등의 북한 내 종교별 조직이 맡고 있다. 이것은 북한이 미국, 유럽, 캐나다의 NGO 지원 사업을 담당하는 별도의 기구를 두는 것과 유사한 방식이라고 하겠다. 이외에 남북 적십자 차원에서 대북지원이 이뤄지기도 하는데, 이러한 지원은 대한적십자사가 주로 남북 당국 간 합의된 정부 차원의 대북지원 사업을 위탁 대행하는 것이어서 큰 의미를 두기 어렵다.

13) 유럽연합프로젝트지원단(EUPS UNIT)은 매월 ‘조선-유럽연합협력조정처’ (KECCA)와 조정위원회 회의를 개최하고 있다. European Commission, “North Korea - Food Security Programme 2007: Guidelines for grant applicants,” 2007, p.5.

14) 이러한 기구의 성격과 업무 내용은 남한 NGO를 담당하는 민족화해협의회와 본질적으로 동일하다. 민간단체를 표방하는 (준)정부기구로서 대북지원과 관련한 북한 측 청구 역할을 담당하고 있다.

그림 1 북한의 원조 수원 기구와 공여 기구 관계도



자료: 이종무, “국제사회와 북한의 개발협력 현황과 발전 방안” 이종무·임강택·김석진 『북한의 경제사회 개발전략: 쟁점과 제언』 (서울: 이화여대 통일학연구원 2011), p.64 그림을 수정 보완한 것임

이와 같이 북한은 다양한 원조 공여기구를 하나의 조직체가 담당하는 것이 아니라 각각의 원조기구를 담당하는 별도의 조직을 설치해서 운영하고 있다. 그런데 지금까지의 과정을 보면 이들 기구 사이의 협력은 잘 이뤄지지 못하고 있는 것으로 보인다.¹⁵⁾ 여기에다가 남한의 대북지원을 담당하는 기구까지 고려하면 북한에서의 개발협력 사업은 파편화와 분절화가 당연한 일이 될 수밖에 없다.¹⁶⁾

15) 유럽 NGO를 담당하는 조선-유럽연합협력조정처 (KECCA)와 유엔기구를 담당하는 국가조정위원회(NCC)는 모두 외무성 산하 기관이지만 이 두 기구 사이의 협력이 잘 이뤄지고 있지는 않다고 한다. M. Van Bruene and D. Deboutte, Evaluation of ECHO's Actions in the Democratic People's Republic of Korea (2004-2007), Contract ECHO/ADM/BUD/2007/01213, p.25.

16) 북한이 2005년에 인도적 지원을 중단하고 개발원조로 전환해 줄 것을 요청했던 것이 오히려 대북지원의 축소와 조직의 기형화를 불러일으킨 것으로 보인다. 그 이유는 북한의 정책 전환이 대북지원을 하는 국제기구와 충분한 협력적 대화를 거치지 않고 일방적인 통고 방식으로 진행된 것에 있다고 할 수 있다.

3. 국내에서의 대북지원 담론의 변화

북한 관련 이슈에 대해서 대부분 그러하듯이 대북지원 문제에 대한 우리 사회의 입장은 매우 극명하게 나뉘어 있다. 그래서 피상적으로는 대북지원에 대한 찬성과 반대의 입장이 평행선을 달리고 있는 것처럼 보이기도 한다. 하지만 18년째를 맞고 있는 대북지원의 역사가 말해주듯이 대북지원에 대한 우리 사회의 입장은 다양한 형태로 분화되어 왔고, 상호 수렴되는 과정을 거치고 있기도 하다. 그래서 여기에서는 지난 대북지원의 전개과정에서 우리 사회의 대북지원 담론이 어떻게 변화해왔는지를 살펴보고자 한다.

초기의 대북지원에 대한 논의는 매우 단순한 편이었는데 아래 <그림-2>에서와 같이 대북지원을 무조건 찬성하거나 무조건 반대하는 것으로 나뉘어져 있었다. 대북지원을 무조건 반대하는 입장은 북한체제 붕괴론이라고 할 수 있는데, 북한 주민의 생사보다는 북한 체제의 종식을 우선하는 입장이라고 할 수 있다. 이에 반해 무조건 지원하지는 입장은 긴급구호 지원 과정을 거치면서 한 갈래가 감상적 인도주의론으로 나아갔다. 그런데 북한이 고난의 행군기라고 부르는 1995년에서 1998년까지의 시기와 같이 엄청난 대기근의 상황에서는 무조건적 지원이 백번 맞으나,¹⁷⁾ 그 이후 식량 상황이 완화되었음에도 이러한 입장을 견지하는 것을 감상적 인도주의론이라고 할 수 있고, 이러한 입장은 단기적 대응에만 치중하고 구조적 문제 해결을 지연시킨다는 비판을 피할 수 없다.

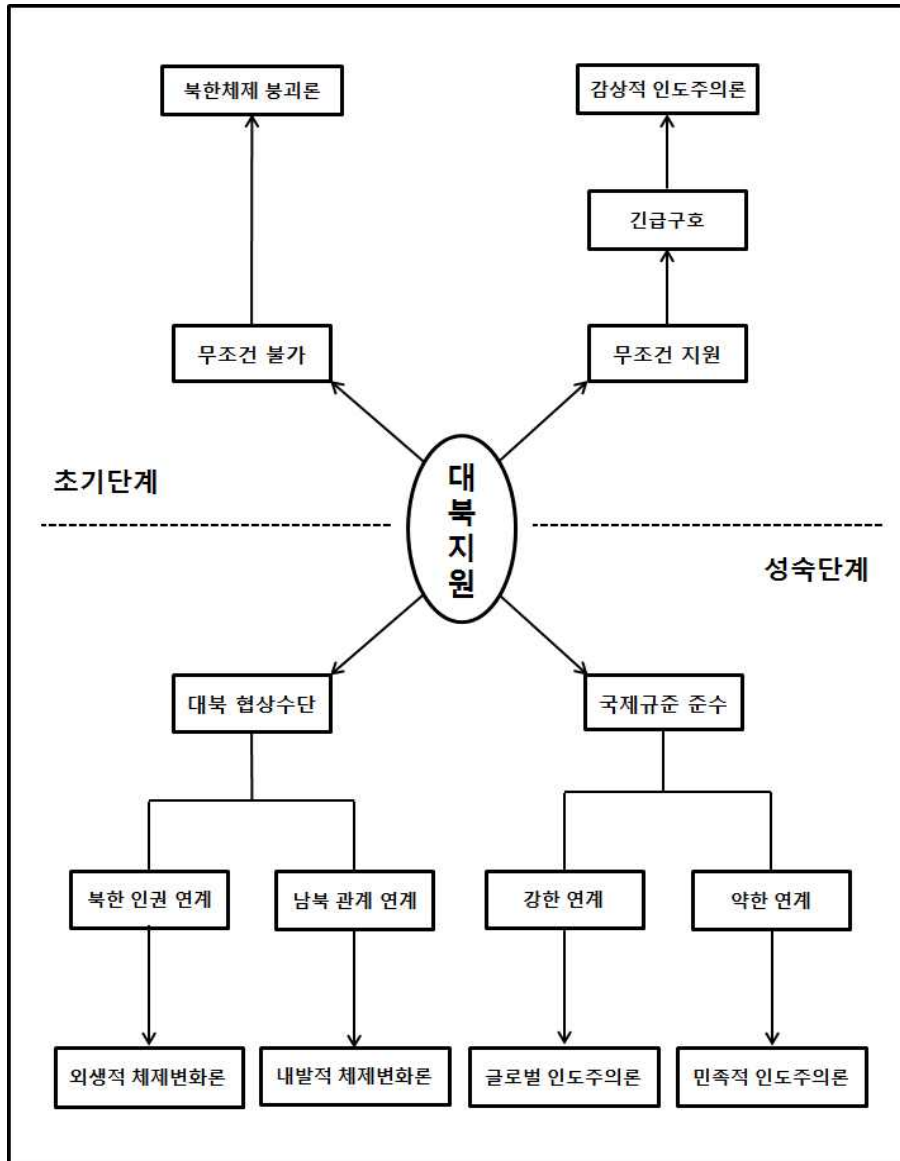
이러한 대북지원에 대한 무조건 반대 또는 무조건 찬성 입장은 2000년대 중반 이후 점점 우리 사회에서 영향력을 잃어가기 시작하였다. 대북지원이 장기화되면서 관련 담론도 분화되고 다층적 성격을 갖게 된 것이다. 특히 대북지원의 담론 분화 및 발전 과정에서는 대북지원의 협상 수단화 문제와 국제 기준 문제가 중요한 쟁점이 되기에 이르렀다. 초기의 대북지원에 대한 논쟁이 옳고 그른가에 대한 가치론적 논쟁이었다면 이제는 대북지원을 해야 한다면 어떻게 해야 하는가라는 방법론적 논쟁으로 발전한 것이다.

현 단계의 대북지원 담론 중 협상 수단화 입장은 상호주의에 토대하고 있는 것으로, 우리의 대북지원에 대한 북한의 상응한 대가를 요구한다. 비록 이 입장들 사이에도 엄격한 상호주의니 또는 유연한 상호주의니 하는 정도의 차이를 가지고 서로를 구분하기도 하지만, 이들 입장은 대북지원의 투명성이나 효과성 등의 문제를 소홀히 한다는 점에서 공통성을 갖고 있다. 이들 입장을 구분하는 가장 큰 잣대는 대북지원에 대한 북한의 대가를 북한 인권 개선으로 할

17) 레이건 대통령이 에티오피아 기근에 대한 지원 논란을 종식시키며 “굶주리는 아이는 정함을 모른다” 라고 했는데 이것은 긴급구호 상황에서 무조건적 지원의 당위성을 옹변해 주고 있다.

것인가 아니면 남북관계 개선에 둘 것인가에 있다. 전자의 경우는 외생적 체제변화론이고 후자는 내발적 체제변화론이라고 할 수 있다. 이들 입장은 결국 대북지원을 수단으로 하여 북한의 체제 변화를 도모하는 것이다.

그림 2 한국 사회의 대북지원 담론의 층위



주 필자 직접 작성

우리 사회의 대북지원 담론 중 가장 늦게 나타난 것은 국제기준의 준수를 통해 대북지원이 이뤄져야 한다는 입장에 기초한 글로벌 인도주의론과 민족적 인도주의론이다. 이러한 담론이 나타나게 된 국내적 배경에는 분배 투명성이 결여된 대북 식량지원 문제가 있다. 대다수 국민들은 우리가 지원한 식량이 북한 주민들에게 직접적으로 배급되는 것을 원했던 것이다. 하지만 정부의 대북 식량지원은 분배 투명성 확보에 실패하였고 이로 인해 국민적인 비판에 직면하게 되었다. 그리고 국제적인 배경으로는 2005년에 북한이 일방적으로 평양 상주기구들의 철수를 요구하였는데, 북한이 그렇게 할 수 있었던 것은 남한의 관대한 양자 지원 때문이라는 국제사회의 비판을 들 수 있다. 2000년대 중반 이후 국제사회에서는 남한이 대북 식량지원 방식을 양자지원에서 다자지원으로 전환해야 한다는 문제가 많이 제기되었다.

이러한 국내외적 배경 속에서 점차 대북지원의 내용과 형식에 대한 고민들이 진행되었다. 우선 대북지원 NGO인 우리민족서로돕기운동은 2004년에 국제사회의 대북지원 행동강령에 대한 연구를 진행하는 한편, 개발협력의 이론과 방법론을 대북지원에 도입할 것을 제안하였다. 이러한 논의는 2006년까지 우리민족서로돕기운동, 평화재단 등이 각기 토론회 등을 개최하면서 이어졌다. 그리고 2007년에 우리민족서로돕기운동이 대북지원 NGO들의 협의체인 대북협력민간단체협의회(북민협)의 행동규범제정위원회 간사단체가 되어 행동규범 제정 작업을 추진하였고, 그 결과 2008년 6월에 북민협공동행동규범이 제정 공표되었다.

이와 같이 대북지원에서 남북관계의 특수성을 강조하면서 상대적으로 국제기준을 경시했던 경향들은 2000년대 후반에 들어가면 확실히 변화하기 시작하였다. 국내에서 대북지원에 대한 비판 여론이 커지면서 대북지원에 대한 국민적 이해를 구하기 위해서라도 국제적 기준에 따른 투명성 확보가 필요하다는 공감대가 형성된 것이다. 그러나 대북지원에 국제기준의 적용을 어느 수준으로 할 것인가에 있어서는 입장의 차이가 존재한다. 남북관계의 특수성보다는 국제기준을 우선해야 한다는 글로벌 인도주의론이 있고, 국제기준을 적용하되 상대적으로 약하게 연계시켜야 한다는 민족적 인도주의론이 있는 것이다.

이상에서 살펴본 바대로 대북지원의 담론은 여러 층위를 가지면서 다양하게 분화되어 왔고 이들 담론들은 아직도 경쟁 중에 있다. 그러나 점차 시간이 지나면서 협상수단의 관점에서 대북지원을 바라보는 담론들보다 국제기준의 준수 시각에서 대북지원을 접근하는 담론들로 무게 추가 이동할 수밖에 없을 것이다. 북한의 식량난이나 빈곤문제는 남북관계만의 문제가 아니라 동시에 국제적 문제이기도 한데, 국제사회는 이러한 문제 해결에 점점 더 다자적 접근 방식을 강조하고 있기 때문이다.

IV. 맺는 글

1995년 이후 시작된 국내외의 대북지원 활동은 아직 진행 중이다. 대북지원은 북한에서 더 이상 외부의 지원 필요성이 존재하지 않을 때에야 끝날 것이다. 그런데 현 북한의 사회경제적 상황을 감안하면 앞으로도 상당 기간 대북지원 문제는 우리 사회의 이슈가 될 것으로 보인다.

대북지원을 달리기와 비유하면 마라톤과 같은 장거리 경주와 같다고 할 수 있다. 따라서 대북지원에는 마라톤과 같은 장기 레이스를 운용하는 전략과 전술이 필요했다. 하지만 1995년에 북한에서 대기근이 발생했을 때 우리 사회는 이를 100미터 단거리 경주로 생각하고 대북지원에 나섰다. 그런데 시간이 지나면서 보니까 이것이 중거리 경주가 되고 다시 장거리 경주가 되어 버린 것이다. 처음부터 대북지원이 수십 년에 걸쳐서 진행될 장기간의 과제라고 인식했다면 우리 사회는 갈등을 피하면서 훨씬 더 체계적이고 효과적으로 대북지원을 할 수 있었을 것이다.

그러면 앞으로 우리는 어떻게 해야 할 것인가? 여기에서는 지금까지 살펴본 대북지원의 큰 흐름 속에서 우리 정부의 대북지원 정책이 어떠한 방향으로 나아가야 하는지를 간략히 제시하고자 한다.¹⁸⁾

첫째, 대북지원을 독립적인 정책 영역으로 설정해야 한다. 다시 말해서 독자적인 정책 목표를 수립하고 이를 이루기 위한 로드맵과 정책 수단을 갖추어야 한다는 것이다. 이전과 같이 대북지원의 기능이 다른 정책 목표를 이루기 위한 수단이 되어서는 안 되는 것이다.

둘째, 대북지원의 법제도적 안정성을 확보해야 한다. 남북관계의 부침에 따라 대북지원 정책이 요동을 치게 되면 그동안 지원했던 성과가 완전히 없어질 수 있다. 따라서 대북지원의 목적, 방식, 절차 등에 대한 법률 제정을 통해 안정적으로 정책을 추진할 수 있는 기반을 마련해야 한다.

셋째, 대북지원에 대한 정부의 전문성을 강화해야 한다. 공여국이 된 지 얼마 안 된 남한은 국가적으로나 사회적으로나 원조 공여 능력이 매우 취약하다. 이는 대북지원에 있어서는 더욱 심하게 나타나는데, 대북지원을 담당하는 정부 부서에 원조 전문가가 전무하다는 것이 그것을 단적으로 말해준다. 정부의 전문성 확보 없이 원조의 성과를 말해서는 안 된다.

넷째, 북한의 빈곤문제 해결과 경제사회 발전에 대한 우리의 기여는 점진적, 단계적으로 접근해야 한다. 한 국가의 경제사회 발전은, 수원국 정부가 강한 의지와 훌륭한 능력을 갖추고 있고 외부의 지원 등 유리한 국제적 환경 아래에서도 수십 년이 소요되는 매우 어려운 일이다. 따라서 거대 프로젝트는 원조의 선택성(aid selectivity) 측면에서 매우 엄정하게 판단하고

18) 이종두, "빈곤문제 해결과 평화: 햇볕정책" 제1회 감대중국제평화학술회의 발표문, 2011. 12. 8, p.54.

추진해야 한다.

다섯째, 국제사회의 대북지원과 남한의 대북지원 사이의 단절을 넘어서 원조 조화(aid harmonization)를 이루어야 한다. 남북관계의 특수성과 단일한 대북지원 국제체제는 양립 불가능한 것이 아니며, 지금과 같이 국제사회와 남한의 대북지원이 분리되어 있으면 원조의 효과를 제대로 거두기 어렵다.

연구 논문

북중관계 정립의 중요성

-상생하는 북중 국경 경제협력의 미래를 위하여-

민하이펑(滿海峯)

북중관계 정립의 중요성

—상생하는 북중 국경 경제협력의 미래를 위하여—

만하이펑(滿海峰) | 단둥랴오둥(丹東遼東)대학 한반도연구소 소장 | manhaifeng@163.com

1. 들어가는 말

2011년 말을 앞둔 시점에 한반도에 대한 국제사회의 보편적인 인식은, 일촉즉발의 긴장 상태이던 2010년에 비해 북한이 차분하게 2011년을 마무리하고 있다는 것이었다. 하지만 한반도의 안정과 평화의 희망을 내다보는 사람들에게 갑작스런 흉보가 전해졌다. 김정일 최고지도자가 2011년 12월 17일 8시 30분에 사망했다는 소식을 북한이 발표한 것이다. 이제 북한 정국과 한반도 정세의 향방 나아가 동북아 지역안보의 미래가 다시금 국제사회의 관심사로 떠올랐다. 국외에서는 의혹이 커지고 정세의 추이에 대한 여러 변수를 점치는 추측과 의견이 쏟아지는 가운데, 북한의 새로운 지도자와 지도집단은 국제사회 앞에 나서서 북한이 앞으로도 국가 안전 보장을 기반으로 강성대국 건설에 박차를 가할 것이라는 결의와 발전계획을 다시금 천명하였다. 객관적으로 북한의 경제상황을 살펴보면, 앞으로 북한 노동당과 정부는 독립적이고 자주적인 경제발전 모델을 계속 견지할 것이며 국내 경제 발전에 주력하는 동시에 대외 경제 협력에도 집중할 것으로 보인다.

북한이 시종일관 중국을 의지할 만한 유일한 ‘우방’ 으로 인식하고 있다는 점은 부정할 수 없는 사실이며, 국제 여론 역시 일반적으로 중국이 북한에 영향력을 행사할 수 있는 유일한 국가라고 보고 있다. 따라서 앞으로 북중 국경지역 경제 개발에 대한 국제사회의 관심이 더욱 커질 것이다. 북중 국경지역에서 현재 진행 중인 ‘1교 2도 1구(一橋兩島一區- 신압록강대교, 황금평·위화도, 나·선 경제특별협력개발구)’ 협력 프로젝트는 앞으로 국제사회의 집중적인 관심을 모을 전망이다. 또한 많은 ‘기대와 의문’, ‘신뢰와 우려’ 를 받아내는 시험대이기도 하다. 많은 ‘기대’ 라 함은, 북중 국경 경제개발 프로젝트가 양질의 신용보증을 확보한다는 것과 새로운

경제 협력과 개발 기회가 앞으로 장기간 우수한 성과를 가져온다는 보장이 있다는 것에 대해 '실패'를 보낸다는 의미일 것이다. 하지만, 마음 속에 여전히 몇 가지 '의문'이 남는다. 그 동안 북한 정책에 늘 나타나던 '유연성'이라는 특징이 과연 재연되지는 않을까, 대북 투자의 안정성이 과연 보장될 것인가와 같은 '우려'들이 그것이다.

실질적으로 우리는 북중 관계 포지셔닝의 변화와 북중 경제협력 정책의 경과를 살펴보면서 '의문'을 풀어내고 '우려'를 가라앉힐 '해답'을 찾을 수 있다. 특히 최근 북중 국경지역 경제개발과 협력정책 과제에서 드러나는 새로운 특징을 통해 과거 전통 계승이라는 특징과 함께 기존과는 달라진 새로운 변화를 동시에 감지할 수 있다. 앞으로의 발전 목표로 판단해 볼 때, 중단된 채 진전이 없는 남북관계와 교류 속에서 북중관계의 포지셔닝 격상은 북중관계의 안정적 발전을 보장하는 동시에 북중 국경지역 경제 개발 및 협력의 수준을 끌어올릴 것이다. 이는 또한 한국, 북한, 중국 세 나라의 협력을 우회적으로 개선하고 촉진할 것이며 동시에 한반도와 주변국 국민의 행복을 가져올 것이다.

2. 북중 경제협력 방침을 결정짓고 국경 경제개발 협력의 방향을 이끄는 북중관계 정립

(1) 새로운 북중관계 정립 - '전략적 관점'과 '장기적 안목'

과거 반 세기에 걸친 냉전구도 속에서 같은 진영에 속한 전우로서 북중 양국은 "우여곡절은 있었지만 흥망성쇠를 같이 겪어 왔다".¹⁾ 냉전이 끝나자 이데올로기는 더 이상 국제관계를 좌우하는 결정적 요인이 되지 못했다. 북중관계는 점차 '이데올로기에서 국가이익으로의 우선순위 전환'을 실현하였고 '전통계승, 미래지향, 선린우호, 협력강화'²⁾라는 발전 방침을 확립하면서, 북중관계의 포지셔닝은 새로운 발전 단계로 들어서게 되었다. 이에 따라 양측은 상대방이 자국의 국정에 적합한 발전의 길을 적극적으로 모색하도록 서로 존중하고 지지했으며, 양국의 공동 번영을 위한 협력의 길과 방식을 적극 추구한다는 의지에 전혀 흔들림이 없었다. 북중 경제협력 관계가 끊임없이 진전하도록 보장된 것은 이러한 정치적 의지였다.³⁾

새로운 발전 단계에 접어든 북중관계 포지셔닝은 현재 북중 경제 협력을 특징짓는다고

1) 金哲, 현 단계 북중 경제무역 협력의 새로운 특징과 사고, 當代亞太, 2010年 第06期

2) 신화사 평양발 10월 29일 소식(錢江晚報龍 기자), 우방국(吳邦國) 중국공산당 중앙정치국 상무위원 겸 중국 전국인민대표대회 상무위원회 위원장, 29일 오후 평양에서 김영남 북한 최고인민회의 상임위원회 위원장과 회담을 갖다.

3) 王志偉, 안보이슈와 경제발전-북한의 곤경과 출로, 亞太經濟, 2009.(1)

할 수 있는데, 다시 말해 과거 전통 계승이라는 특징과 함께 기존과는 달라진 새로운 변화를 동시에 보여주고 있다. 기존의 특징을 살펴보면, 양국 지도자의 직접적인 관심과 추진력이 과거와 마찬가지로 유지되고 있다. “양국 지도자의 직접적인 관심과 추진력은 북중 경제협력 관계의 끊임없는 발전을 담보하는 정치적 바탕이다” .⁴⁾

2009년 북중 수교 60주년을 계기로 원자바오(溫家寶) 중국 총리가 북한을 특별 방문하면서, 양국 지도자는 수교 60주년을 새로운 출발점으로 삼아 지속적으로 ‘전통계승, 미래지향, 선린우호, 협력강화’ 의 정신에 따라 북중 선린우호 협력관계의 부단한 전진과 발전을 추진하여 양국 인민의 행복을 증진시키고 역내 평화, 안정 및 발전을 촉진하기로 결정하였다. 김정일 조선노동당 총서기는 2010년 5월 이후 3차례에 걸쳐 중국을 비공식 방문하였다. 후진타오(胡錦濤) 총서기는 김정일 총서기와와의 회담에서 “북중 우호협력관계를 공고히 하고 발전시키는 것은 중국 공산당과 정부의 흔들림없는 방침이다. 우리는 시종일관 전략적 관점과 장기적 안목에서 양국관계를 바라보고 지켜내며 이끌어갈 것이다.” 고 밝혔다. 이에 대해 김정일 역시 북한 노동당과 정부는 시종일관 전략적 관점과 장기적 안목을 견지하면서 북중관계를 바라보고 다룰 것이라며, 전통적인 북중관계를 다지고 발전시키려는 결심을 강조하였다. 이는 북중의 전통적 우의가 새로운 출발선에 있다는 의미였다.

(2) 북중관계의 새로운 정립에 따른 북중 경제개발협력 방침의 변화

중국의 개혁개발 실시 이후 계획경제체제는 점차 시장경제체제로 전환되었고, 북중 간에도 이에 따라 기존의 ‘계획경제체제←계획경제체제’ 관계에서 ‘시장경제체제←계획경제체제’ 관계로 전환되었다. 중국의 대북 경제관계가 점점 시장경제 규칙에 따라 운영되기 시작하면서 북중 경제협력은 다소 영향을 받았다. 이후 북중관계 포지셔닝이 진행되면서, 북중 경제협력 발전 및 지도 방침은 다음의 2단계의 변화를 거쳤다.

1단계(2005년 10월~2008년 말): 북중 경제협력에 대한 ‘정부주도, 기업참여, 시장운영’ 의 12자(字) 방침이 확립되었다.⁵⁾ 냉전 이후 북중 경제협력관계의 조정이 기본적으로 완료되고 북중 국경지역 경제협력은 전대미문의 새로운 국면이 나타났으며, 그 주요 경과는 다음과 같다.

2005년 10월 후진타오 중국 공산당 총서기 겸 국가주석이 북한을 공식 방문하였고, 양측은

4) 2005년 10월 28일 후진타오 중국공산당 중앙 총서기 겸 국가 주석의 평양에서 열린 김정일 북한 노동당 총서기 겸 국방위원회 위원장 환영만찬 석상의 주요 발언
5) 중화인민공화국 상무부 아주사에서 각계에 보낸 공문, 북중 경제무역협력 개황, 2006.03.24

경제기술협력협정을 맺었다. 양국 지도자의 상호 방문은 양자간 경제무역관계의 발전을 이끌었다. 2005년 북중무역액은 15억 8천만 달러로 다시금 기록을 경신하였다.

2006년 1월 김정일이 중국을 방문하여 후베이(湖北), 광둥(廣東), 베이징(北京) 등지를 돌아보았다. 중국측은 ‘정부주도, 기업참여, 시장운영’ 방침을 견지하고 북중 경제무역 과학기술 연합위원회의 역할을 충분히 발휘하여 새로운 협력 분야와 방식을 지속적으로 발굴하고 경제무역 협력의 수준을 높여야 한다고 강조하였다. 2006년 10월 북한의 첫 지하핵실험은 중국의 대북 투자 확대에 부정적인 영향을 끼쳤다. 그럼에도 불구하고 “2006년 북중 무역액은 18억 달러로 또 다시 기록을 경신하였다”⁶⁾

2007년 2월 북핵문제 6자회담에서 ‘2·13합의’ 를 도출하면서 북중 경제협력이 다시금 활발해졌다. “2007년 북중 무역액은 다시 기록을 깨고 19억 7천4백만 달러를 달성했다”⁷⁾

2008년 북중 경제협력은 계속 발전하였다. 6월 시진핑(習近平)의 북한 방문으로 양측은 경제기술협력, 항공운송, 자동차운송 등 협정을 맺었다. 2008년 북중 무역액은 27억 8천만 달러로, 10년 연속 기록을 경신하였다

2단계(2010년 8월~현재): 북중 경제협력 방침은 “정부주도, 기업위주, 시장운영, 호혜상생” 의 16자(字) 방침으로 조정되었다. 이는 북중 양국의 국정과 이익에 따른 조정으로, 또한 그 동안의 실천을 통해 효과적이라는 사실이 어느 정도 증명되었다.

2010년 8월 김정일 총서기가 다시 중국을 방문했을 때, 후진타오 총서기는 “호혜상생의 경제무역협력의 확대와 발전은 양국 인민의 근본적인 이익에 따른 것” 이라며 그에 따른 북중 경제협력에 관한 16자 방침을 내놓았다. 이는 북중 경제협력이 과거의 전통적인 방식에서 벗어나 호혜이익, 공동발전, 협력상생의 새로운 시대로 접어든다는 의미로서, 새로운 협력 영역과 방식을 끊임없이 발굴하여 양국 경제무역 협력과 공동 발전을 심화시키기 위한 원칙을 제시한 것이었다.

2011년 7월 12일 북한을 방문하여 ‘중국-북한 우호협력조약 체결 50주년 기념식에 참석한 장더장(張德江) 중국우호대표단 단장 겸 국무원 부총리는 북한 최고지도자 김정일과의 회담에서 “중국은 북한과 각 분야의 교류·협력의 끊임없는 발전과 양자 관계의 지속적인 전진·심화·발전을 바란다” 고 밝혔다.

따라서 현재 북중 경제협력발전을 살펴볼 때, 우리는 이러한 기본 방침과 원칙이 탄생한 배경과 그 함축적인 의미를 잊어서는 안 된다. 또한 이러한 방침이 끊임없이 개선되고 있으며

6) 『2011 아태지역 발전 보고서 아시아와 중국 경제모델 조정』, 李可編, 社會科學文獻出版社, 2011-01

7) 중국의 주요 수출 품목은 석유와 기타 유류이고, 북한의 주요 수출 품목은 석탄 등 화석연료와 각종 광물 자원이다. 특히 북한에서 수입하는 석탄 물량이 2배 가까이 늘어나면서 북한은 아세안, 호주에 이어 중국의 세 번째 석탄 수출국이 되었다.

양국 인민의 행복을 가져 왔다는 긍정적인 성과를 인정해야 한다.

3. 협력정책의 구조적 변화에 따른 북중 경제협력의 재점화

(1) 상호보완성에 따른 북중 경제협력관계의 구조적 변화

현재 중화민족의 위대한 부흥 실현을 위한 제3단계에 들어선 중국은 에너지와 자원 수입 확대와 해외 시장 개척이 절박하다. 이에 비해 북한은 시급히 기업의 선진 기술을 도입해 빠른 시일 안에 경제를 복구하고 발전시켜 인민 생활을 개선하고 ‘강성대국’ 건설을 향해 나아갈 필요가 있다. 이 밖에 지하자원의 종류가 다양한 북한은 ‘유용 매장 광물의 실험실’로 불린다.⁸⁾ 이러한 경제발전 단계와 수요의 상호보완성은 북중 양국의 다양한 경제자원을 합리적으로 통합 배치하기 위한 가능성을 열어주고 있다. 이 밖에도 한국전쟁 이후 북한에 대한 중국의 원조와 북중 물물교환 무역에 따라 교통 운송, 경공업, 농촌 경제 영역에서 북한은 중국과 다른 나라로서는 대체 불가능한 긴밀한 관계를 구축하게 되었다.

2008년 이후 양국은 무역 분야에서 양자간 무역액의 지속적인 상승세와 무역적자의 확대 라는 특징을 보였다. 2009년 북중 무역액은 26억 8천만 달러로 동기대비 다소 감소하였다. 하지만 2010년 1~10월 북중 무역액은 26억 9천만 달러로 동기대비 32.0% 성장하였다. 이는 2009년 무역총액을 넘어서는 액수로 과거 최고액인 2008년에 비해 불과 1억 달러 남짓 모자란 수준이었다 (2008년 북중 무역액은 27억 8천만 달러로 10년 연속 최고기록을 경신하였다). 양자간 무역 품목은 현재 역사상 가장 안정적인 시대로 돌아가고 있다.⁹⁾ 특히 북중 무역액이 대폭 늘어난 2003년부터 양자간 무역적자가 지속적으로 확대되고 있다는 점에 주목해야 한다. 2,300만 달러이던 무역적자는 2009년에 1억 1천만 달러로 늘어났으며 2010년 1~10월 기준 8억 7천만 달러까지 확대되었다. 이는 주로 중국 상품에 대한 북한의 수요와 지불 능력 및 국제 시장에서의 가격 변동 등의 요인으로 인한 것이었다.

이와 함께 현재 북한에 대한 중국의 대규모 투자가 석탄 개발, 광산 채굴, 항구 건설 등 분야에 집중되면서 대형 기계 설비 투입 수요가 크게 늘어난 것도 중국의 대북 수출 급증의 배경이 되었다. 반대로 북한의 미미한 대중 수출액은 현재 중국의 대북 투자가 아직 뚜렷한 이윤을 내지 못하는 단계라는 점을 보여준다.

8) 『북한경제속보』, 한국 kotra, 2008. 6. 27.

9) 중국의 대북 주요 수출 품목은 광물성 연료와 광물유, 보일러와 기계류, 전자기기와 음향 및 영상 설비, 차량 및 부품, 철강, 플라스틱 원료 및 제품, 합성섬유, 화학비료, 곡물, 철강제품 등이다. 북한의 대중국 주요 수출 품목은 석탄, 철광석, 의류와 액세서리, 철강, 오징어 등 연체동물이다.

(2) 구조적 변화에 따른 북중 국경경제협력의 종합적 배치와 공동 개발

북한과 중국의 지리적 특성과 경제 구조로 인해, 대북 경제 협력 분야에서 중국은 다른 나라로서는 따라잡기 힘든 유리한 여건을 확보하고 있다. 북한과 중국 사이의 16개 항구와 해상 및 항공 노선은 북한을 중국의 동북(东北), 보하이(渤海), 창장(長江) 강 삼각주 경제구와 긴밀하게 연결하고 있어 육·해·공 운송과 인적 왕래 분야에서 천혜의 경쟁력을 가지고 있다. 동북 전통공업기지 진흥계획의 구체적 실시에 따라, 동북 3성(省)과 북한 각 도(道)·직할시, 특별시, 특급시)의 무역 투자가 확대될 것이며 인프라 건설, 광산자원 개발, 광산품, 가공, 국경무역 등 분야의 협력이 더욱 강화될 전망이다.

현재 양측이 중국과 북한의 성(省)·직할시, 자치구)과 도(道)·직할시, 특별시, 특급시) 간의 종합적 협력을 위한 새로운 길을 적극적으로 모색하고 있어, 앞으로 북중 경제협력의 핵심 성장 포인트가 될 가능성이 크다.

4. ‘안보와 발전’ - 경제개발협력 방향을 정하는 북한의 기초적·정책적 선택

(1) ‘안전 보장’ - 북중 국경 경제개발협력 방향을 정하는 북한의 정책적 출발점

1960년대 북한은 ‘정치에서의 자주, 경제에서의 자립, 국방에서의 자위’ 라는 3대 목표를 제시하였다. 현재 한반도의 남북한 대치국면은 비록 점점 심해지고 있지만, 양측 모두 전쟁 도발의 의사는 없으며 화해 무드 회복의 계기를 찾고 있다. 북한의 전략적 의도는 분명하다. 일관되게 주장해 온 ‘강경수에 초강경수로 대응’ 한다는 입장을 굽히지 않고 이명박 정부와는 영원히 상종하지 않겠다고 선포하고 있지만, 앞으로 북한이 유연한 대화 기제를 모색할 가능성은 배제할 수 없다. 현재 시급한 과제는 대화와 협상의 문을 재개하는 것이다. 6자회담은 국제사회에서 보편적으로 인정받은 대화기제이므로, 국제사회는 북한이 6자회담으로 돌아와 협상을 통해 분쟁을 해결하도록 촉구해야 한다. 사실상 현재 북한이 직면한 주변봉쇄는 북중 국경지역에서 출구를 찾을 수 밖에 없는 상황으로 몰아넣을 뿐이다. 북한은 북중 국경지역 경제 개발과

협력을 통해 시장경제 요소를 활용하여 보다 큰 변화를 실현하기를 기대하고 있다.

(2) '도약 발전' - 북중 국경 경제개발협력 방향을 정하는 북한의 정책적 선택

북한의 경제발전 과정은 그다지 순조롭지 못한 나선형 발전 과정을 거쳤다. 이는 단순히 경제법칙의 객관적 결과만은 아니었으며, 국제관계의 변화나 경제정책의 과실 등의 요인으로 인한 경제후퇴 역시 매우 뚜렷하게 드러나고 있다. 북한 경제는 1970년대 후반 빠르게 성장하여 한 때 자체적으로 독자적인 산업 시스템을 갖추었으며, 농산품은 국내 수요 충당을 넘어서 일부 수출까지 가능하였다. 그러나 90년대 말 '고난의 행군' 으로 불리는 가장 힘든 경제 발전 단계를 겪으면서 북한에는 산업생산 정체 뿐 아니라 심각한 식량부족 사태까지 나타났다. 1990년대 후반의 '고난의 행군' 과 '강행군' 을 겪으면서 북한은 '강성대국의 문' 을 여는 것을 가장 가까운 발전 목표로 삼았다. 21세기 들어 북한은 경제정책을 끊임없이 조절하였는데, 그 가운데 가장 주목을 끄는 부분은 2002년 '7·1개혁' 이후의 대외경제 법규에 대한 일련의 조정이다. 경제정책 조정 이후 북한이 점차 상품경제 규칙에 따른 객관적 요구의 변화에 발맞추어 경제를 이끌면서 외자 도입을 위한 투자환경이 다소 개선되었다. 이에 따라 EU, 중동, 일본(주로 재일조선인), 한국(주로 개성공단)의 자금이 북한으로 들어가고 있다. 중국 국유기업과 민영기업의 투자 자금 역시 늘어났지만, 북한 경제정책의 불확실성으로 인해 대부분의 투자 프로젝트는 건당 자금 규모가 그다지 크지 않은 편으로 탐색적 시도의 경향을 보인다. 게다가 정권 안정을 위해 시장경제의 부정적 영향을 우려하는 북한 정부가 시장경제 개혁과 대외개방 조치에 미온적이어서, 경제의 빠른 회복 가능성은 크지 않다.

현재 '강성대국의 문' 을 여는 해를 얼마 남겨두지 않은 시점에서 북한은 마지막 전력투구 단계에 있다. 그러나 북한의 목표는 '강성대국' 에 머무는 것이 아니며 보다 원대한 전략적 목표를 가지고 있다. 이에 따라 탄생한 '국가경제개발 10년 전략' 에 따르면 인프라 시설 건설, 농업과 전력, 석탄, 석유, 금속 등 기초공업과 지역개발이라는 전략적 목표를 세우고, 대체적으로 2012년까지 강성대국의 문을 열고 2020년에는 선진국 반열에 오른다는 전망을 펼치고 있다. 이 계획을 추진하기 위해 북한 내각은 경제건설을 책임질 새로운 정부기구인 국가경제개발총국을 출범시켰고, 북한 내각은 조선대풍국제투자그룹에 이 계획의 주요 프로젝트 실시를 책임지도록 전권을 위임하였다. 중국이 점진적이고 광범위한 개혁개방을 선택한 데에 비해 단숨에 뛰어오르려는 북한은 도약 발전 전략을 선택하였고, 결국 핵개발을 시도하면서 세계 초강대국인 미국과

대화 도박을 벌이는 동시에 IT, 나노기술, 생명과학 등 첨단기술 분야에도 많은 힘을 쏟고 있다. 그러나 기본적 의식주조차 어려운 나라에서 세계적인 선진국과 똑같은 개혁 목표를 시도한다면 결과적으로 실현 불가능할 것이며, 이는 북한이 바라는 만큼의 변화를 실현할 수 없다는 의미이기도 하다. 북중 국경 경제개발협력 과제는 양국의 이익과 직결되고 협력 프로젝트의 운영 과정에는 수요 측면의 차이가 있다. 따라서 장기적으로 정책 제정과 프로젝트 운영 측면에서 이중적 성격을 드러낼 것이다.

(3) ‘공동개발, 공동관리’ 경제개발협력 모델에 대한 기대

2011년 6월 8일 관심을 집중시켜 온 황금평·위화도 경제지대 프로젝트 착공식이 열렸다. ‘공동개발, 공동관리’의 원칙을 분명히 보여주는 이 협력 프로젝트는 협력모델로 경제의 ‘조혈’ 능력을 끌어올리겠다는 북한의 발전 목표를 설명하고 있다. 앞으로 북중 국경지역 경제 개발과 협력은 결국 기존의 북중 관계모델을 바꾸어낼 것이며, 한 때 단지 중국의 ‘원충지대’에 불과하다고 인식되었던 북한은 앞으로 중국과 새로운 관계를 형성할 것이다. 북한은 자원과 ‘수혈식’ 원조 모델을 뛰어넘어 스스로의 ‘조혈’ 능력을 실현할 것이다.

5. 나가는 말

북중 국경 경제무역 협력이 발전 가능했던 근본 원인을 종합하면 다음과 같다. 첫째, 장기간 유지된 북중 양국의 우호관계가 양자간 협력의 안정적 추진과 실질적 효과를 위한 기반이 되었다. 둘째, 개방적 지역주의 협력모델에서 해답을 찾는다면, “지리적으로 가까운 나라 간에는 운송 비용이 적게 들고 공동의 자연적 이해관계가 있으므로 역내 경제 통합이라는 경쟁력이 있다는 점에서, 국경 경제무역 협력 프로젝트 전개에 독보적인 조건을 갖추었다”¹⁰⁾ 앞으로 북중 국경 경제개발협력 프로젝트의 진전 과정에서 ‘정부주도, 기업위주, 시장운영, 호혜상생’이라는 16자 방침의 관철과 더불어, 프로젝트의 효율적인 운영을 보장하기 위해 우리는 ‘공동개발, 공동관리’의 경제지대 건설 원칙이 실질적 성과를 발휘하도록 보장하는 관련 제도와 구조적 틀의 구축이라는 중대 과제에 주목해야 한다. 또한 한반도 정세의 변화가 국경 경제무역 협력에 직접적인 영향을 준다는 점을 우리는 잊지 말아야 한다. 즉, 한반도의

10) 宋玉華 외 개방적 지역주의와 APEC[M], 商務印書館, 2001.

평화와 안정을 함께 도모할 때 국경 경제무역 협력 발전의 기반이 유지될 것이며, 평화가 지켜져야만 국경 경제무역 협력의 수준을 끌어올리고 그 지역에서 ‘인간과 환경’의 조화로운 공생을 이루어낼 수 있다.

珍惜中朝关系定位，谋划中朝毗邻经济 合作走向互利共赢的未来

满海峰 | 中国·丹东 辽东学院朝鲜半岛研究所所长 教授 | manhaieng@163.com

前言

时间接近2011年岁尾，就在国际社会普遍认为：与2010年朝鲜半岛剑拔弩张的紧张局势相比，朝鲜平静地度过了2011年，人们又看到朝鲜半岛的稳定和平希望的时候，噩耗骤然传来，朝鲜发布了金正日最高领导人于2011年12月17日8时30分逝世的消息。于是围绕着朝鲜的政局走向、朝鲜半岛局势走向、东北亚地区安全局势走向再次成为国际社会关注焦点。就在观察者疑云重重，对各种局势发展充满变数的猜测及判断意见占主流上风的时候，朝鲜新的领导人及其领导集体站向国际社会面前，再次展示出朝鲜将仍然坚持在保证国家安全基础上，加快建设强盛大国的决心和发展规划。客观上，观察朝鲜的经济状况可以认为，今后朝鲜党和政府将继续坚持独立自主的经济发展模式，在重视发展国内经济的同时更加注重对外经济合作。

不可否认的是，朝鲜始终认为中国是唯一可依靠的“友邦”，国际舆论也普遍认为，中国是唯一可以对朝鲜施加影响力的国家。因此，今后国际社会将加大对中朝边境地区经济开发的关注度。中朝边境地区正在建设的“一桥两岛一区”合作项目（新鸭绿江大桥、黄金坪和威化岛、罗先经济特区合作开发）将长期成为国际社会瞩目的焦点，也折射出诸多的“期待与考问”。“信心与忧心”：一方面充满诸多“期待”！——中朝边境经济开发项目能够真正得到高质量的信用保证，对新的经济合作与开发机遇将带来长期优质效益的保证”充满“信心”！；另一方面，心怀诸多“考问”？——事关朝鲜政策长期存在的“弹性化”特质能否再次重演？对朝投资安

全性保证的“忧心”重重？

事实上，我们可以通过对于中朝关系定位变化与中朝经济合作政策进程的研究中找寻解答“考问”与消除“忧心”的“答案”。结合近期中朝边境地区经济开发与合作政策课题所体现的新的特点分析研究，既能发现与以往传统相承的特征，又有不同于以往的新变化。从今后发展的目标判断，在南北关系中断，交流停滞的情况下，中朝关系定位提高，将确保中朝关系稳定发展，并提升中朝边境地区经济开发与合作的水平，同时将迂回改善和促成中、韩、朝三国的合作，并为朝鲜半岛及周边国家人民带来福祉。

一、中朝关系定位决定双方经济合作方针，引导边境经济开发合作方向

(一) 新时期中朝关系定位——“战略高度”和“长远角度”

在以往长达半个世纪的冷战格局下，中朝两国作为同一阵营的战友，“经历了一段兴衰与共又不无曲折的历程”。¹⁾冷战结束后，意识形态不再是决定国际关系的主要因素，中朝关系逐渐实现了“由意识形态导向到国家利益导向的转变”，确立了“继承传统 面向未来 睦邻友好 加强合作”的发展方针，²⁾使中朝关系定位进入新的发展阶段。因此，双方相互尊重和支持对方积极地探索适合于本国国情的发展道路，矢志不渝地积极寻求有益于两国共同繁荣的合作途径和方式。这为中朝经济合作关系不断向前发展提供了最重要的政治保证。³⁾

中朝关系定位进入新的发展阶段，决定了当前中朝经济合作展现的特点，既有与以往传统相承的特征，又有不同于以往的新变化。从既有特点看，两国领导人的直接关心和推动一如既往。“两国首脑的直接关心和推动，成为中朝经济合作关系不断发展的重要政治保证”。⁴⁾2009年，中朝两国以建交60周年为契机，温家宝总理专程访问朝鲜，两国领导人共同决定将以建交60周年为新起点，继续本着“继承传统 面向未来 睦邻友好 加强合作”的精神，推动中朝睦邻友好合作关系不断向前发展，更好地造福两国人民，促进地区的和平、稳定和发展。2010年5月以来，朝鲜劳动党总书记金正日三次对中国进行非正式访问，胡锦涛总书记

1) 金哲新阶段中朝经济合作的新特点及新思路，《当代亚太》2010年第06期

2) 新华社平壤 10月29日电（记者钱彤姬新龙）中共中央政治局常委、中国全国人大常委会委员长吴邦国29日下午在平壤与朝鲜最高人民会议常任委员会委员长金永南举行了会谈。

3) 王志伟，安全利益与经济发展：朝鲜的困境与出路，《亚太经济》，2009（1）

4) 2005年10月28日，中共中央总书记、国家主席胡锦涛在平壤出席朝鲜劳动党总书记、国防委员会委员长金正日举行的欢迎宴会上发表了重要讲话。

与金正日总书记会谈时指出：“巩固和发展中朝友好合作关系是中国党和政府坚定不移的方针。我们始终从战略高度和长远角度把握、维护、推进两国关系。”对此，金正日也强调，朝鲜党和政府始终坚持从战略高度和长远角度看待和把握中朝关系，决心把一个不断巩固和发展的中朝关系传承下去。这标志着中朝传统友谊处于一个新的起点。

（二）中朝关系新定位决定中朝经济开发合作新方针

中国实行改革开放后，计划经济体制逐渐转轨到市场经济体制，中朝之间也随之由原来的“计划经济体制——计划经济体制”的关系转变到“市场经济体制——计划经济体制”的关系。这期间，中国对朝经济关系开始更多地按照市场经济规律来运行，在一定程度上影响了中朝经济合作。此后，与中朝关系定位的确立相适应，中朝经济合作发展及指导方针经历了以下两个阶段的转变。

第一阶段。自2005年10月至2008年底，中朝经济合作确立“政府引导、企业参与、市场运作”12字方针。⁵⁾ 冷战后中朝经济合作关系的调整基本结束，中朝边境地区经济合作，出现了前所未有的新局面并经历以下的主要进程：

2005年10月中共中央总书记、国家主席胡锦涛应邀访问朝鲜，双方签订经济技术合作协定。两国领导人的互访推动了双方经贸关系的发展。2005年中朝贸易额又创历史新高记录，达到了15.8亿美元。

2006年1月金正日访华，参观考察了湖北、广东、北京等地。中方强调要坚持“政府引导、企业参与、市场运作”方针，充分发挥双边经贸科技联委会的作用，不断开辟新的合作领域和途径，提高经贸合作水平。2006年10月朝鲜进行首次地下核试验，对中国扩大对朝投资产生了负面影响。即便如此，“2006年中朝贸易额又一次创历史最高纪录，达到了18.0亿美元”。⁶⁾

2007年2月朝核问题六方会谈达成《2·13协议》后，中朝经济合作重新升温。“2007年中朝贸易额达到了再创纪录的19.74亿美元”。⁷⁾

2008年中朝经济合作继续发展。6月习近平访问朝鲜，双方签订了经济技术合作、航空运输、汽车运输等协定。2008年，中朝贸易额达到了27.8亿美元，连续10年刷新了历史最高纪录。

第二阶段，自2010年8月至今，中朝经济合作方针调整为“政府主导、企业为主、市场运

5) 中华人民共和国商务部亚洲司四处发文，中朝经贸合作简况，2006.03.24

6) 《亚太地区发展报告，2011：亚洲与中国经济模式调整》，李向阳主编，社会科学文献出版社2011-01

7) 中国出口的主要物品为石油和其它油类，朝鲜主要出口煤炭等化石燃料和各种矿物资源。尤其是，中国从朝鲜进口的煤炭增加了近1倍，朝鲜成为继东盟、澳大利亚之后的中国第三大煤炭进口来源国。

作‘互利共赢’16字方针，这一调整不仅符合中朝两国的国情和利益，也已初步被实践证明行之有效。

2010年8月，金正日总书记再次访华时，胡锦涛总书记指出“扩大和深化互利共赢的经贸合作，符合两国人民根本利益”，并提出了的中朝经济合作16字方针。其深层含义是中朝经济合作将改变过去的传统方式，进入互惠互利、共同发展、合作双赢的新时期，也为不断开辟新的合作领域和途径，深化两国经贸合作和共同发展提供了运作原则。

2011年7月12日，中国友好代表团团长、国务院副总理张德江赴朝鲜参加《中朝友好合作互助条约》签订50周年纪念活动，在与朝鲜最高领导人金正日会谈时表示，“中方愿同朝方一道，不断深化双方在各个领域的交流与合作，推动双边关系持续深入向前发展”。

总之，观察当前中朝之间经济合作发展，不能离开对这一基本方针与原则的产生背景和丰富含义的理解，也不能对不断完善过程、造福两国人民的这一方针实施的积极成果视而不见。

二、中朝经济合作的再次升温体现合作政策发生结构性变化

(一) 中朝经济合作关系的互补性影响结构性变化

目前，中国正处于努力实现中华民族伟大复兴的第三阶段，对扩大能源和资源进口、拓宽国外市场需求迫切。朝鲜则处在迫切需要对企业进行现代化技术改造，以迅速恢复和发展经济，改善人民生活，努力建设“强盛大国”时期。同时，朝鲜因地下资源种类之多，被誉为“有用矿藏实验室”。⁸⁾这种经济发展阶段和需求的互补性，提供了合理地统筹配置中朝两国各种经济资源的可能性。此外，朝鲜战争后中国对朝援助及中朝易货贸易，决定了朝鲜在交通运输、轻工业和农村经济方面，与中国建立了其它任何国家都无法替代的密切联系。

2008年以来两国在贸易方面呈现出“双方贸易额继续呈上升态势，贸易逆差不断拉大”的特点。2009年中朝贸易额同比有所下降，为26.8亿美元。但在2010年1~10月，中朝贸易额同比增长32.0%，达到26.9亿美元，超过了2009年全年贸易额，比历史上最高的2008年仅差约1亿美元（2008年中朝贸易额达到了27.8亿美元，连续10年刷新了历史最高纪录），双方贸

8) 《北韩经济速报》，韩国kotra, 2008. 6. 27.

易品目正向历史上最稳定时期回归⁹⁾。值得注意的是, 从中朝贸易额大幅度增长的2003年起, 双方贸易逆差不断拉大, 由2,300万美元增大到了2009年的1.1亿美元, 2010年1~10月更增至8.7亿美元¹⁰⁾。这主要归因于朝鲜对中国货物的需求和支付能力、国际市场上的价格变动等因素¹¹⁾。

同时, 目前中国对朝鲜大型投资集中在煤炭开发、矿山采掘、港口建设等领域, 需要投入许多大型机械设备, 这就使中国大量地增加了对朝出口¹²⁾。反过来, 朝鲜对华出口额之小, 反映出目前中国对朝投资还没有到获得显著回报之时¹³⁾。

(二) 结构性变化彰显中朝边境经济合作走向统筹安排和共同开发

中朝之间的地缘特点和经济布局, 使中国在对朝经济合作方面, 具有其它国家难以得到的有利条件¹⁴⁾。中朝之间16个口岸及海上和空中航线, 将朝鲜同中国的东北、渤海、长三角经济区紧紧地联系在一起, 在陆海空运输和人员往来方面具有得天独厚的优势¹⁵⁾。东北老工业基地振兴规划的具体落实, 更将促使东北三省与朝鲜各道(直辖市、特别市、特级市)扩大贸易和投资, 在基础设施建设、矿山资源开发、矿产品加工、边境贸易等领域进一步加强合作¹⁶⁾。

中朝省(直辖市、自治区)、道(直辖市、特别市、特级市)之间的全方位合作, 是目前双方都在积极探索的新途径, 很有可能成为未来两国经济合作的有力生长点¹⁷⁾。

三 “安全与发展”是朝鲜国家抉择经济开发合作方向的基础性和务实性的政策选择

(一) “保证安全”是朝鲜国家抉择中朝边境经济开发合作方向的基础性政策选择

上世纪60年代, 朝鲜就提出了“政治上自主、经济上自立、国防上自卫”三大目标¹⁸⁾。目前, 朝鲜半岛的北南对立局势虽然愈演愈烈, 但由于双方都没有挑起战争的意愿, 所以都在寻找恢复缓和局面的契机¹⁹⁾。朝鲜的战略意图也十分明显, 坚持实行一贯宣传的“以超强硬对付强硬”²⁰⁾。

9) 中国对朝主要出口品目: 矿物性燃料和矿物油、钢铁和机械类、电子器具和音响及影像设备、车辆及零部件、钢铁、塑料及其制品、人造纤维、化肥、谷物、钢铁制品等, 朝鲜对华主要出口品目: 煤炭、铁矿石、服装及饰品、钢铁、鱿鱼等软体动物

措施，并宣布永远不予李明博政府接触，但是不排除今后朝鲜将寻求灵活的对话机制。当前，当务之急首先就是重开协商与对话之门。而六方会谈机制是国际社会普遍认可的方式，国际社会应敦促朝鲜重返六方会谈，以谈判解决争端。事实上，现在朝鲜面临周围被封锁，只能在中朝边境地区才能找到出口的处境。朝鲜期望通过中朝边境地区经济开发与合作，利用市场经济要素，实现更大的变化。

(二) “跨越发展”是朝鲜国家抉择中朝边境经济开发合作方向的务实性政策选择

朝鲜经济发展道路并不平坦，经历了螺旋式发展。造成其经济螺旋式发展的原因并不单纯是经济规律客观作用的结果，国际关系的变化、经济政策的失误等原因引起的经济衰退也十分明显。上世纪70年代后期，朝鲜经济快速发展，曾形成了独立完整的工业体系，农业产品不仅满足国内需求，还有部分产品出口。但在90年代末，朝鲜经历了被称为“苦难行军”的最为艰苦的经济发展阶段，不仅工业生产停滞，还出现了严重的饥荒。经历了上个世纪90年代后期的“艰苦行军”、“强行军”，朝鲜把打开“强盛大国之门”作为最近的发展目标。进入本世纪以来，朝鲜不断调节经济政策，其中最引人注目的就是2002年“7.1改革”以来对涉外经济法规的一系列调整。不可否认，朝鲜实施经济政策调整以来，正逐步按照商品经济规律发展的客观要求指导建设，吸引外资的投资环境有所改善，来自欧盟国家、中东、日本（以在日朝鲜人为主）、韩国（以开城工业园区为主）的资金投向朝鲜，来自中国国有企业、民营企业的投资资金也有所增长，不过，由于朝鲜经济政策的不确定性，大部分国外投资项目中单项资金的规模都不大，具有明显的试探性倾向。而且朝鲜政府为了巩固政权，又惧怕市场经济带来的负面影响，并不真正推行市场经济改革和对外开放的措施，所以经济迅速提升的可能性不大。

当前的朝鲜，正处于打开“强盛大国之门”一年倒计时的冲刺阶段。但朝鲜的目光并没有局限于“强盛大国”的目标，更宏伟的战略目标已经制定——“国家经济开发十年战略”，该计划确定了基础设施建设、农业和电力、煤炭、石油、金属等基础工业及地区开发的战略目标，制定了在2012年前打开强盛大国之门的框架，并展示了在2020年达到发达国家水平的前景。为推行这一战略计划，朝鲜内阁还成立了一个新的负责经济建设的政府机构——国家经济开发总局，朝鲜内阁委任朝鲜大丰国际投资集团全权负责实施这一计划的主要项目。事实上，与中国渐进式的大范围改革开放相比，朝鲜试图实现跳跃，并选择了跳跃式发展，最终他们试图

以核开发的方式, 与世界超级强国——美国展开了一场对话博弈⁹⁾。同时, 在IT、纳米、生命科学等尖端技术方面也投入了大批力量¹⁰⁾。但是事实上, 一个连基本温饱问题都面临困境的国家, 试图确立同世界先进国家相同的改革目标, 结果自然是无法实现的, 显示也反映出朝鲜没有实现预期的变化¹¹⁾。中朝边境经济开发合作课题事关双方国家利益, 合作项目运作过程存在需求性差异, 政策制定及项目运作将长期体现双重性质¹²⁾。

(三) “共同开发、共同管理”的经济开发合作模式备受关注

2011年6月8日, 备受瞩目的黄金萍、威化岛经济区项目仪式启动, 项目合作突出体现“共同开发、共同管理”的原则, 它说明朝鲜以合作模式带动经济“造血”能力提高的发展目标¹³⁾。今后, 中朝边境地区经济开发与合作最终将改变中朝之间以往的关系模式, 曾经被认为只是中国“缓冲地带”的朝鲜, 将会和中国产生新的关系¹⁴⁾。朝鲜将通过超越支援和“输血式”的援助模式, 来实现自身的“造血”能力¹⁵⁾。

结语

总之, 探究中朝边境经贸合作得以发展的根本原因在于: 一是中朝两国长期保持的友好关系是保证双方合作安全稳定、发挥实效的基础; 二是从开放的地区主义合作模式中能够找到答案, 即“地理位置邻近的国家之间由于具有较小的运输成本和共同的地缘利益, 双方更加具有区域经济整合的优势, 开展边境经贸合作项目条件得天独厚”¹⁶⁾。今后, 随着中朝边境经济开发合作的项目运作的开展, 在充分落实“政府主导、企业为主、市场运作、互利共赢”16字方针的同时, 有关确保“共同开发、共同管理”经济区建设原则发挥实效的有关制度、机制框架设计则成为保证项目高质量运行的突出问题, 需要得到关注¹⁷⁾。同时我们也应该清醒地认识到, 朝鲜半岛形势的变化直接影响边境经贸合作, 共同促进朝鲜半岛的和平稳定是保持边境经贸合作发展的基础, 只有维持和平, 才能够提升边境经贸合作层次, 促进边境地区“人与环境”和谐共生¹⁸⁾。

10) 宋玉华等,《开放的地区主义与亚太经济合作组织》[M], 商务印书馆, 2001

북한경제 연구협의회

〈세미나〉

김정은 시대의 북한과 국제관계 변화 전망

강동원, 김병욱, 김진하, 류상윤, 박병광, 정은이, 박중철, 홍민

〈세미나〉

김정은 시대의 북한과 국제관계 변화 전망

KDI 북한경제연구협의회에서는 김정은 시대의 북한 사회 및 국제관계의 변화 가능성을 타진하는 세미나를 개최하였다. 이번 세미나에서는 북한을 보다 새로운 시각에서 바라보는 8명의 북한학자 및 국제관계 학자들이 발표와 토론을 맡았다. 이에 여기에서는 이들의 발표 내용을 간단히 정리하여 소개한다.

■ 일 시: 2012년 2월 1일(수) 14:00~18:00

■ 장 소: KDI 별관 중회의실

■ 발 표:

강동완, 김정은 시대 변화 요인 및 전망

김병욱, 김정은 권력승계 이후 선군경제운영과 국제사회 변화 동향

김진하, 북한 세습안착전략 전망

류상윤, 경제사 연구자의 눈으로 본 북한 경제 전망

박병광, 김정은 시대의 북한과 중국

정은이·박종철, 집단지도체제의 권력분점구조와 함남의 불길

홍 민, 김정은 권력승계 이후 북한 경제 변화 전망

김정은 시대 변화 요인 및 전망

- 외부정보 유입과 시장 확산에 따른 북한사회 변화를 중심으로-

강동완 | 동아대 정치외교학과 | simplet@hanmail.net

1. 북한 체제 존속요인과 변화

김정일 국방위원장 사망 이후 한반도 정세의 불확실성이 높아지고 있다. 김정은 부위원장으로의 권력승계 과정이 진행되고 외형적으로는 안정화 단계에 들어선 것으로 보이지만, 아직까지 김정일의 권력공백이 어떠한 형태로 나타날지 예측할 수 없는 상황이다.

지난 시기 핵실험과 장거리 로켓발사 등 일련의 군사적 시위를 통해 대내외적으로 군사, 정치강국의 위상을 선전한 북한 정권으로서는 경제강국 달성에 역점을 두고 정책을 추진해 왔다. 2012년을 사회주의 강성대국에 진입하는 해로 공언한 김정은은 북한 주민들에게 가시적인 성과를 반드시 보여주어야 했을 것이다. 만약 경제적 성과나 식량난을 해결하지 못할 경우 내부 결속을 위해 군사적 도발을 감행할 수도 있다는 전망이 제기되기도 했다. 이제 김정은의 유고로 인해 그 과제는 김정은에게로 넘어갔다.

김정은 시대 역시 북한 내부의 체제결속력을 위한 의도적 도발이나 내부 권력투쟁 과정에서의 우발적 도발 가능성을 배제할 수 없다는 주장도 제기되고 있다. 다른 한편으로 김정은이 안정적으로 권력을 승계하였기 때문에 정치, 군사적 차원의 강경책보다는 오히려 개혁개방을 통해 변화를 모색할 것이라는 주장도 있다. 김정은 시대 북한체제 변화 전망에 대한 여러 주장들을 단편적으로 정리하면, '불안정한 권력기반에 따른 정치, 군사적 강경책' 과 '안정적 권력승계에 기반한 개혁개방' 으로 양분할 수 있다.

주목할 점은 향후 북한 체제에 대한 현재 우리 사회의 논의는 주로 김정은을 비롯한 상층부의 권력승계 여부에 집중되어 있다는 점이다. 이같은 논의는 권력 핵심층의 정책의도와 연관된 것으로, 북한체제가 강력한 내구력을 바탕으로 하나의 유기적 시스템으로 작동한다는 인식에

기반하고 있다. 즉, 상층부 권력 변화와 안정여부에 초점을 두고 북한체제 전체의 안정성을 평가하고 있는 것이다.

그런데 이러한 논의와는 달리 조금은 다른 관점에서 북한체제와 사회 변화를 전망해 볼 수는 없을까. 이같은 ‘위로부터의 변화’ 가능성과 함께 또 다른 면에서 ‘아래로부터의 변화’ 가능성도 고려해 볼 필요가 있다. 일각에서는 북한의 경우 대안세력과 시민역량이 미흡하기 때문에 아래로부터의 혁명이나 조직적인 저항이 일어날 가능성은 현저히 낮다고 평가한다. 즉, 북한체제의 특수성으로 인해 북한사회의 아래로부터의 변화가능성은 거의 희박하다는 주장이다.

그런데 역으로 그러한 북한의 특수성으로 인해 정치변동 일반론으로 적용하기 어려운 새로운 가능성도 고려해 볼 수 있다. 무엇보다 ‘위로부터’ 와 ‘아래부터’ 라는 어느 한 단면이 아닌 다층적 요인의 결과로서 북한 체제변동의 가능성을 모두 고려할 필요가 있다. 중요한 것은 상층부 권력엘리트의 안정화 여부만 가지고 북한체제의 내구력을 평가해서는 다소 한계가 있다는 점이다.

북한체제의 존속에는 여러 가지 요인이 있지만 외부정보의 엄격한 통제와 억압적 통치방식을 주요한 요인으로 꼽을 수 있다. 북한체제의 사회통제 메커니즘의 중요한 요소 가운데 하나는 주민들에 대한 외부정보의 통제와 왜곡된 정보 전달이다. 주민들에 대한 절대 사상과 의식의 주입은 의도적인 사상교육과 학습을 통해 이루어진다. 당국의 의도된 정보를 주입하고 정치사회화 과정을 통해 체제에 순응하는 인간형으로 개조한다.

북한체제 존속 요인을 이같은 당국의 엄격한 정보통제와 감시시스템으로 규정한다면 역으로 이러한 부분이 어떻게 변화되는가의 여부에 따라 체제변화를 전망해 볼 수 있을 것이다. 만약 북한체제가 엄격한 통제와 감시시스템이 작동하고 정권의 지배담론이 북한 주민들에게 주입되어 충성도와 결속력이 강화된다면 체제내구력이 강하지만, 그 반대의 경우가 된다면 체제 이완과 변화의 요인으로도 작동할 수 있다는 점이다.

2. 외부정보 유입과 시장 그리고 북한사회

최근 외부정보와 문화를 엄격히 차단하고 통제하려는 북한 당국의 단속을 넘어 남한의 영화를 비롯해 드라마, 오락 등의 텔레비전 프로그램들이 CD(DVD), USB 등을 통해 북한 내부로 유입, 확산되고 있다. 이러한 현상은 단순히 한류로 대변되는 문화의 확산수준을 넘어 그동안 폐쇄되었던 북한사회와 나아가 북한체제에 어떠한 파급효과로 작용할 것인가에 대한

논의로 확장되고 있다. 남한 매스미디어의 북한 내 유입과 유통은 남북한 사회를 넘나드는 소통의 통로가 될 수 있다는 점에서 분단구조를 재편성하고 있다 해도 과언은 아니다.

최근 공개된 북한 내부문건 <법투쟁 부문 일군들을 위한 참고서>의 사회주의문화질서를 침해한 범죄의 해석 중 남한 영상물 유통 및 시청에 관한 두 사건을 살펴보면 북한 내부에서의 남한 영상물 유통구조와 시청형태 등을 구체적으로 파악할 수 있다. 이 사건을 통해서 보면 북한에서 외부영상물 유통이 화교나 중국을 왕래하는 상인들 뿐만 아니라 북한 내부에서 CD복사와 같은 방식을 통해 조직적으로 유통되고 있음을 확인할 수 있다. 대량으로 CD를 복사하는 설비를 갖춰놓고 유통시켰다는 것은 그만큼 CD유통이 시장에서 인기 있는 소위 ‘돈이 되는 품목’이라는 점을 말해 준다.

이러한 현상은 외부 문화의 전파나 외부정보 유입에 따른 정보 확산으로서도 의미가 있지만 무엇보다 이러한 문화 확산의 근저에는 시장이라는 새로운 생존방식이 결합되어 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 시장을 통해 사람과 사람 사이의 인적네트워크가 형성된다는 점은 기존 북한체제의 지역적 폐쇄성을 넘어 사회적 변화를 촉진시킬 수 있는 요인이 될 수 있다. 더욱이 기존의 북한체제 구성이 정치적 신분에 의한 계층제였다면 이제 간부들과 일반주민들이 상호 결합하여 이른바 판매자와 소비자라는 개념으로 사회적 계층이 분화되고 있다는 점도 중요한 요인으로 볼 필요가 있다. 북한 당국의 통제 범위를 넘어서는 개별 행위자의 출현 및 확산은 하나의 거대한 유기체와 같은 북한체제에 일정 부분 틈새가 벌어지고 있다는 것을 의미한다.

따라서 현재 북한사회를 평가함에 있어 철저한 통제와 감시체제가 이루어지고, 당-국가체제의 명령이 하부조직까지 엄격하게 적용되는 강력한 체제내구력이 있다고 보기에는 한계가 있다. 획일화된 통제와 감시 그리고 명령체제가 하부조직을 비롯해 개인에 이르기까지 철저하게 이행되는 북한사회가 아니라 부정부패와 비리로 인해 중간간부계층이 흔들리고 이러한 틈새에서 사회에 대한 이탈과 이완이 감지되고 있다. 따라서 각인되고 고정된 하나의 틀로 북한사회를 인식하기 보다, 정치·경제적 격차는 물론 문화적 격차로 인한 새로운 계층과 계급이 형성되고 있으며 이러한 다양한 행위자들의 변화 양상을 통해 다각적으로 북한사회를 바라볼 필요가 있다.

또한 그동안 북한 당국으로부터 사상학습교양을 통해 주입받은 ‘혈벗고 굶주린 남한, 미제국주의로부터 해방시켜야 할 남한’이 아닌 ‘경제적으로 풍요롭고 자유가 있는 남한’이라는 사실을 알게 되며 상대적 빈곤감을 인지해 가는 것도 주요한 변화요인이라 할 수 있다.

『한류, 북한을 흔들다』¹⁾의 연구에 따르면, 북한 주민들이 남한 영상물을 통해 정치의식의

1) 강동완, 박정란, 『한류, 북한을 흔들다』, 서울: 늘봄플러스, 2011.

변화과정을 겪게 되는데, 그 가운데 ‘자유’에 대한 갈망이 주요한 내용이었다. 자유를 느끼고, 공감하고, 필요로 하게 되는 과정을 추적해보면 남한의 일상 생활문화(의식주문화, 여가문화, 대화(언어), 스타일(옷, 헤어, 화장 등))를 목격하게 되면서 감정을 이입하고 모방하는 과정이었다. 이는 직접적인 정치적 내용을 다루고 있지는 않으나 간접적으로 묘사된 다양한 ‘자유’ 표현 문화를 경험하고 하위문화를 통해 참여에 대한 욕구와 의지를 불러 일으키는 것이라 할 수 있다. 결국 이러한 주민들의 의식변화는 정권에 대한 불만으로 이어지고, 이는 곧 북한 당국의 체제선전이 허구임을 인지하는 것으로 연계되는 것이다.

3. 김정은 시대 변화 요인 및 전망

북한의 체제보장과 정권 유지라는 점에서 볼 때, 2012년은 내부결속 차원에서 가시적인 성과를 반드시 도출해야만 하는 상황이다. 2012년 신년공동사설에서 잘 나타나듯이 북한 정권의 당면과제는 먹는 문제 해결을 위한 경제회생에 집중할 수밖에 없는 상황이다. 북한 정권의 딜레마는 경제강국 건설과 주민들의 생활안정을 위한 가시적인 성과를 보여주어야 하면서도, 동시에 권력 강화와 내부 결속을 위해 사회를 단속하고 통제를 더욱 강화할 수밖에 없다는 점이다. 여기에 정치, 사상의 결집력이나 충성도가 이전 시대와 비교할 때 높다고 보기는 어렵다. 실제로 2012년 신년공동사설에서는 “제국주의사상문화적침투를 분쇄하고 이색적인 생활풍조를 뿌리뽑기 위한 투쟁을 강도높이 벌이자”는 내용이 포함되었다. 2005년 “당원 및 근로자 학습제강”을 보면 “민족적 특성에 맞지 않는 자본주의적인 생활풍조가 이색적인 생활풍조”라고 하면서 “남조선 및 중국을 비롯한 외부세계에서 유입된 녹화물, 녹음카세트를 보거나 듣는 것, 짬만 있으면 술판을 차려놓고 먹자판을 벌이는 것” 등을 사례로 지적했다.

한류를 비롯한 외부문화와 정보의 확산이 북한사회상을 변화시키고 이러한 변화의 양상이 다른 정치, 경제적 요인과 접점을 이루게 된다면 이는 체제변화로 나타날 가능성도 배제할 수는 없다. 앞으로 새로운 북한 지도부가 경제문제를 해결하지 못한다면 주민들의 불만은 더욱 고조될 것이다. 북한 정권은 경제난 해결에 대한 주민들의 요구에 부응해야 하는 동시에, 체제결속을 위해 사상교양과 통제를 더욱 강화해야 하는 이중적 상황에 놓여 있다.

하지만 현재 경제난의 악화는 국가체계를 벗어난 비공식적 경제활동을 추동하며 시장을 통한 사적 경제활동이 확산되는 요인이 되고 있다. 외부정보 확산에 따른 북한 주민의 의식구조 변화나 시장의 생성에 따른 북한당국의 통제기제 약화 등과 같은 북한체제 내부의 균열이 나타나고 있다는 점도 주목해야 한다. 이미 북한 주민들의 생존터전이라 할 수 있는 시장을

통제하고 공포통치를 강화한다면 오히려 북한 체제의 결속력은 더욱 약화될 수도 있다.

더욱이 이상화 작업과 세뇌교육이 체계적으로 이루어지지 못한 이른바 장마당 세대들은 정치적 충성도와 결속력이 그만큼 낮다고 볼 수 있다. 이들은 고난의 행군기 때 어린 시절을 보내면서 먹는 문제 해결이 가장 우선시 되었을 것이며, 시장을 통한 생존법과 외부정보 유입에 따른 신사고를 경험한 세대들이다. 이전 세대에 비해 북한 당국의 통제에 대해 더욱 피로감과 거부감을 느낀 이른바 새세대를 중심으로 소극적 일탈 행위는 하위문화로 형성되고 있다. 남한 영화나 드라마 등을 통한 남한 발전상에 대한 간접적 경험의 축적은 경제난이 지속되고 당국의 억압과 통제가 강화될 경우 체제변화에 대한 집단적 요구를 촉발할 수 있는 의식적 기제로 작동할 수 있다.

북한 주민의 외부정보에 대한 노출은 북한사회 변화의 또 다른 요인과 결합될 경우 북한사회 전체를 움직이는 하나의 기폭제가 될 수 있을 것이다. 권력공백기 정치경제적 변화 요인과 아래로부터의 의식변화 요인이 상호 어떠한 접점으로 이루어질지 주목되는 부분이다. 결국 김정일 사후 김정은의 영도체계를 강조하며 체제결속을 도모하려는 정치적 측면, 2012년 최우선적 과제로 제시될 만큼 중요도가 높은 먹는 문제 해결의 경제적 측면, 그리고 외부정보와 문화 유입의 철저한 차단이라는 사회적 측면 등 이 세 가지 요인이 상호 어떠한 접점으로 이루어질지 주목되는 부분이다.

〈필자소개〉

강동원: 현재 동아대학교 정치외교학과 교수로 재직 중이며, 성균관대학교에서 정치학 전공으로 박사학위를 취득하였다. 통일연구원 책임연구원, 통일부 남북교류협력기금 심사위원, 민주평통 자문위원 등을 역임하였다. 주요 저서로는 『한류 북한을 흔들다』(2011, 공저), 『이명박 정부의 외교안보정책 실천방안』(2010, 공저), 『북한개발지원의 이론과 포괄적 전략』(2009, 공저) 『대북지원정책 거버넌스』(2008) 등이 있으며, 최근 논문으로는 “북한주민의 남한 영상물 시청: 하위문화의 형성과 합의” (2011), “탈북여성 연구: 동향, 쟁점, 과제” (2011), “남북한 교류협력 거버넌스의 구조와 동학” (2010), “남한 영상매체의 북한 유통경로와 영향: 지역간, 대인간 연결구조 분석을 중심으로” (2010) 등이 있다.

김정은 권력승계 이후 선군경제운영과 국제사회 변화 동향

김병욱 | 북한대학원대학교 | Tgbyh123@hanmail.net

1. 들어가며

김정은의 권력승계 이후 북한의 경제전망에 대해 많은 분석이 나오고 있다. 현재까지 나온 자료를 종합해보면, 김정일의 경제정책을 그대로 유지하게 될 것이라는 평가가 우세하다.

북한의 산업구성에서 민수산업에 비해 군수산업이 월등한 비중을 차지하고 있다. 이러한 점을 고려하면, 김정은의 권력승계 이후 경제전망에 대한 분석은 군수산업과 민수산업의 관계 문제일 것이다. 한편 권력승계 이후 국제사회 변화문제라 하면 한반도 주변국이나 유관국과의 관계문제, 특히 북한의 개혁개방을 둘러싼 중국과의 관계를 들 수 있다.

이러한 가정에서 이 글에서는 선군경제운영 방향과 북한의 개혁개방에서 중국의 역할 문제에 초점을 맞췄다.

2. 논의의 전제

이 글에서 먼저 짚고 넘어가야 할 것은 김정은 권력승계 이후 개혁개방을 시도할 것인가 하는 문제이다. 북한체제 운영에서는 가까운 기간에 체제안정이지만, 점차 경제문제로 관심사가 옮겨질 것이며, 이에 따라 개혁개방이 주된 이슈로 떠오를 것이다. 물론 북한이 지향하는 개혁개방은 외부자의 시각에서 본 이제껏 접해왔던 그러한 형태는 아니다. 중국식 개혁개방을 모방한 정경분리가 주된 양상일 것이다. 이 경우 정경분리라 하여 노동당의 기득권 포기를 의미하지 않는다. 북한경제 운영에서 당의 핵심적 역할로의 변화로 요약해 볼 수 있다. 이런 점에서 중국의 사례는 북한에게 본보기가 된다. 중국은 공산당의 영도하에 개혁개방이 가능하다

는 것을 확실히 보여준 사례이다.

향후 북한이 개혁개방에 관심을 둔다고 전제할 수 있는 것은 북한이 처한 조건이나 개혁개방과 관련한 지난 기간의 행적에서 찾을 수 있다. 현 북한체제는 개혁개방 선택에서 재량권이 적다고 볼 수 있다. 이러한 이유로 아래에서 설명하겠지만, 북중경협을 통한 중국의 압력과 개혁개방에 대한 민심의 기대를 들 수 있다. 또한 2007년 4월 자본주의 확산의 책임을 물어 해임돼 평안남도 순천비날론연합기업소 지배인으로 좌천되었던 박봉주의 등장을 들 수 있다. 2010년 8월에 모습을 드러낸 그는 ‘당 제1부부장’이라 호칭되고 있다. 북한은 그간에 김정일의 직접적인 지시에 의한 “내각상무조” 운영을 통해 개혁개방문제에 많은 연구를 해왔으며 종합시장내의 가격 및 품목조정, 기업예산의 조정, 농촌에서의 가족분조운영 등을 통해 적지 않은 시행착오를 경험하였다.

김정은 권력승계 이후 실제적 권한을 행사할 수 있는 권력의 심장부에 젊은 층들이 적지 않게 인입될 것이다. 따라서 이들을 통한 과감한 개혁개방에 대한 시도가 가능할 것이라고 본다.

3. 선군경제운영 방향과 민생난 해소

김정은의 권력승계 이후 북한 경제운영에서는 적지 않은 변화가 전망된다. 우선 민생난을 해소하는데 양호하게 선군경제 운영을 변화시켜 나갈 것으로 전망된다. 이러한 이유로는 김정은 지도부가 기존 정권과 같이 선군경제운영을 고집하는 경우 민생난을 해소하기 어려운 사정을 들 수 있다. 북한과 같은 군산복합체 중심의 경제가 원활하게 가동하려면 상당한 규모를 갖춘 안정된 군수품 시장이 있어야 한다. 북한은 미국의 각종 경제 제재조치로 인해 외국과 무기거래 통로가 막혀있다. 따라서 군수품 판매시장과 거래를 통해 민수산업을 진전시키기 어렵다. 또한 김정은에게 있어 민생문제를 푸는 것은 김정일의 유훈, 선대 지도자들이 북한주민과 한 약속을 실천하기 위한 주요 사업, 주민들의 신뢰를 얻기 위한 주요 수단이기 때문이기 때문이다.

김정은의 권력승계 이후 북한은 민생난을 해소하는 것을 김정일의 유훈으로 집행해 나갈 가능성이 크다. 이러한 이유로는 김정일이 사망 전날 인민들이 즐기는 유원지를 찾았다든가 12월 16일 밤 8시 23분에 마지막으로 사인한 문건이 평양시민들에 대한 수산물 공급과 관련한 문건이라고 선전하고 있는 것에서 찾아볼 수 있다. 이는 김일성이 사망 전날 수표한 것이 조국통일 문건이었다면서 판문점에 조국통일 친필비를 세운 것과 유사하다. 또한 이밤에 고기국

을 먹여주겠다, 강성대국을 건설하겠다는 선대 지도자들이 북한주민과 한 약속을 실천하기 위한 주요 사업이기 때문이다.

김정일의 선군정치 이후 북한은 재래식 군사력의 우위를 보장하기 위해 양적 팽창을 해왔다. 현재로서는 핵보유에 따른 방위효과로 전반 군수산업에서의 구조조정이 필요한 상황, 이원화된 제2경제위원회 기구에 대한 조정도 필요한 상황이다.

선군정치와 함께 북한에서는 현재 3가지 유형의 군수 관련 공장들이 가동되고 있다. 전문군수 공장은 평시에 병기제품을 생산하는 공장(전문군수공장)이며 일반군수공장은 전투기자재 외에 군을 유지하는데 필요한 일용제품을 생산하는 공장이다. 군수동원공장은 병기제품 생산과제를 맡은 민수공장인데 이러한 공장은 가동되는 시기에 따라 평시 가동공장과 전시 가동공장으로 구분된다. 전자는 민수품 생산단위의 일부 설비를 이용하여 평시에도 병기제품을 생산하는 민수공장(병진공장)이며 후자는 전시에 군수생산에 진입할 수 있도록 준비하고 있는 민수공장이다.

평시에 가동하는 병진공장을 제외하고도 전시 가동공장들의 운영을 위해 비축용 자재관리, 땅굴 내부관리 및 땅굴 주변 풍수해 관리 등에 적지 않은 예산이 소요되고 있다.

북한은 가까운 시일 내에 군수동원산업의 민수산업으로의 복원을 통해 민생난을 해소해 나갈 것으로 보인다. 이 경우 군수동원 산업의 관리에 필요한 예산축소 효과, 군수동원산업의 유지에 필요한 원자재의 민수품 생산으로의 이전 효과 등을 얻을 수 있다. 이에 따라 북한은 단기적으로 군수동원산업의 민수화를 추진해 나갈 것으로 전망된다.

□ 선군경제운영과 개혁개방 관계

북한이 선군경제 운영을 유지 혹은 점진적으로 포기하는 속에 개혁개방을 할 것인가 하는 문제가 제기된다. 북한체제운영의 특성상 선군경제운영과 개혁개방은 대립관계에 있다고 보기 어렵다.

북한은 피포위의식속에 선군경제운영이 개혁개방에 따른 체제위험을 최소화할 수 있는 수단으로 보고 있다. 북한이 핵과 개혁개방을 바꾸지 하지 않으려는 조건에서 선군경제운영을 포기한 채 개혁개방을 추진하기는 어려울 것이다. 그렇다면 핵을 가진 북한을 국제사회가 지원하겠는가 하는 문제가 제기된다. 북한 핵의 존재는 국제사회와의 관계 문제라기보다 북중간의 점유물로 될 가능성이 크다. 국제사회는 지금처럼 북한핵을 방치하기보다 오히려 중국을 통해 통제가 가능하다면 그 길을 택할 가능성이 크다. 그래서 언급하겠지만, 김정은 등장

이후 북한내정에 대해 중국이 간섭할 수 있는 폭이 커졌다. 여기에 북한의 조속한 붕괴로 인한 사태를 우려하는 국제사회의 인식을 감안하면 이러한 방안도 충분히 나올 것이라 본다. 북한은 2002년 7.1경제조치를 시행하면서도 선군경제운영을 동시에 추진해 나간 전례를 갖고 있다.

그러나 기존의 선군경제 운영방식을 갖고서는 북한식 개혁개방의 효과를 얻는데 불합리하다. 선군경제운영은 경제구조 전반을 군산복합체로 만든다. 이런 환경속에서 비생산적 축적과 배분이 강화되므로 시장적 기능이 살아남기 어렵다. 북한은 선군경제노선을 경제국방병진노선으로 복귀시키는 속에 제한적인 개혁개방을 추진할 것으로 전망된다.

4. 북한의 개혁개방과 중국의 역할

2010년, 김정일의 중국 방문 시 후진타오 주석은 북한당국이 개혁개방에 관심을 가질 것을 노골적으로 지적하였다. 당시 후진타오 주석은 “경제건설을 중심으로 사회주의 현대화를 추진하면서 민생을 보장하고 개선하는 것이 중국 개혁개방 30여 년간의 기본 경험” 이라면서 “경제발전은 자력갱생도 있지만 대외협력도 필요하다. 이는 시대흐름에 따르는 것이고 국가발전을 가속화하는 필수적인 경로” 라고 말한 것으로 알려져 있다.

김정은 지도부로서는 김정일의 사망으로 인해 발생할 수 있는 대내외적 위협을 해소하는데서 유일하게 중국에 기댈 수밖에 없는 처지이다. 중국은 북한의 김정은 체제를 제일 먼저 인정함으로써 국제사회에 긍정적인 인식의 바람을 일으켰으며 김정일 사망 초기 북한 권력집단과 주민들의 동요를 막고 김정은 체제를 구축하는데 기여하였다.

김정은이 이끄는 북한은 중국의 개혁개방요구에 대해 과거와 같이 소극적으로 응해 나오기 어려울 것으로 보인다. 중국은 북한의 개혁개방이 성공적으로 정착하는데 관심이 크므로 이와 관련한 많은 관심과 협조를 할 것이다.

5. 나오며

김정일 사망으로 북한은 개혁개방을 시도하는데 양호한 환경에 접어들었다고 볼 수 있다. 북한의 유일한 혈맹국인 중국조차도 성공적인 개혁개방으로 유도하는데 관심을 갖고 있다. 여기에는 한반도 문제와 관련이 있는 유관국, 특히 한국정부의 역할이 크다.

현 김정은 권력승계가 불발로 끝날 지라도 그것이 북한식 사회주의, 국가붕괴로 이어진다는 담보는 없다. 이는 김정은의 권력승계에 대한 불확실성 여부를 떠나 개혁개방으로 유도하기 위한 실질적인 대책마련에 관심을 가져야 한다는 것을 보여준다.

〈필자소개〉

김병욱: 2003년 입국하여 2006년 경남대학교 북한대학원에서 석사학위를 취득, 2011년 동국대학교에서 박사학위를 취득하였다. 경남대학교 극동문제연구소 연구원과 통일연구원에서 인턴으로 재직하였다. 현재 북한대학원 대학교의 박사후 연구원으로 근무하고 있다. 주요 연구실적으로는 “남북교류협력을 통한 대북기술이전 연구” (석사학위논문, 2006. 8), “북한전시동원공장들의 전시군수생산 자립화 과정” (『정책연구』 제15권 8호, 2008), “사회적 신분변화에 따른 북한관료들의 사경제활동 연구: 관계자본 축적을 중심으로” (『통일문제연구』 제20권 2호, 2008), “남북한과 동서독 이산가족 비교연구” (『현대북한연구』 제12권, 2009), “선군시대 북한주민들의 사회적 신분변화” (『정책연구』 제16권 2호, 2009), “북한이탈주민 의료지원모형연구” (『통일문제연구』 제21권 1호, 2009), “북한사회 수령교와 타종교 권 선교에 따른 북한선교” (『사회과학연구』 제18집 2호, 2010), “북한이탈주민에 의한 북한이탈주민 전문상담 강화방안” (『사회과학연구』 제19집 1호, 2011), “북한의 민방위무력 중심 지역방위체계 연구” (동국대학교 박사학위논문, 2011. 2), “현대전과 북한의 지역방위” (선인출판, 2011) 등이 있다.

북한 세습인척전략 전망

김진하 | 통일연구원 현안연구/F 팀장 | jinha@kinu.or.kr

2011년 12월 김정일의 돌연한 사망으로 김정은을 중심으로 하는 후계정권의 지속가능성이 현안으로 떠오르고 있다. 그러나 2010년 당대표회를 통해 김정은 후계구도가 공식화 된 바 있다. 이후 북한은 승계체제를 지원하기 위한 것으로 보이는 대내외적 움직임들을 이미 선보인 바 있다. 선례를 통해 3대 세습 구축 방향에 대한 많은 암시를 남겨 주었던 것이다. 이러한 정책 패턴들이 보다 강화된 형태로 재연될 개연성이 높다. 이들을 중심으로 향후 2~3년간 북한의 세습후견세력이 선택할 수 있는 후계과정안정화 대책을 전망해 본다.

후계안착전략은 크게 3방향에서 추진되고 있다. 첫째, 후견전위대로 지목된 친족 및 가신세력 그리고 세대교체로 등장한 신군부의 지배력이 본격적으로 강화되고 있다. 9.28 당대표자회 및 중앙위원회 전원회의 이후 나타난 바와 같이 눈에 보이는 가시적 인사조치가 뒤따를 수도 있다. 후견세력의 진출과 더불어 김정은의 지위도 보다 빠르게 상승할 수 있다. 헌법상 국방위원장이 최고사령관을 겸직하게 되어 있는 상황에서 작년 말(12.30)에는 당 정치국회의에서 김정은이 최고사령관으로 추대된 바 있다.

막 출범한 후견정권의 안정을 뒤흔들 수 있는 대규모 세대교체나 숙청이 인위적으로 추진될 가능성은 낮다. 그러나 김정은의 부상과 후견세력의 후계 공고화 과정에 잠재적으로 위협이 될 수 있는 당 및 군의 원로 세력을 대상으로 점진적인 방식의 정지작업이 은밀히 진행될 수 있다. 이는 장성택 그룹의 부상을 견제하던 실세이자 한때 김정일의 차남 김정철을 지지하는 그룹의 핵심으로도 알려졌던 당조직부 제1부부장 리제강의 교통사고 사망(2010.6), 김정일 정권의 결사 수호에 혼신의 힘을 다했음에도 불구하고, 당대표자회를 전후한 군부의 세대교체 작업을 통해 최고지도 그룹에서 탈락된 군 원로들, 때맞춰 지병으로 사망한 조명록(국방위원회 제1부위원장, 당 정치국 상무위원, 공화국 차수) 등의 사례들에서 이미 그 전조가 보이고 있다.

신중한 할부 방식 숙청작업에도 불구하고 이에 위협을 느낀 구군부 등 일부 세력이 반발하여 돌발 사태를 불러올 가능성을 완전히 배제할 수는 없다. 김정일의 구군부 및 구세대 간부들에 대한 숙청작업을 마무리 짓지 못한 상태에서 그러나 이러한 저항이 조직적으로 진행될 가능성은 낮으며, 보다 중요한 관전 포인트는 김정은의 직계세력으로 결집할 수 있는 리영호, 김영철 등의 신(新)군부 그룹의 부상과 이에 반비례하여 후견자로서의 효용가치가 떨어질 수밖에 없는 장성택과 그의 친위세력 간의 보이지 않는 알력이다. 그러나 후견세력 간 권력투쟁과 파벌적 세 결성도 김정은 후계구도가 보다 공고해지는 시점까지는 매우 절제된 방식으로 진행될 수밖에 없을 것이다. 절대적 최고지도자 김정일의 공백이라는 위기상황 극복이 단기적으로는 중차대한 과제일 수밖에 없는 까닭이다.

둘째, 선군정치의 군사적 모험주의정책이 김정은 승계의 주요한 정당화 수단으로 동원될 수 있다. 강성국가의 대문이 활짝 열린다는 2012년에 김정은은 계승자로서의 실질적 권한을 부여받게 될 것으로 예상된다. 이를 뒷받침하기 위한 장으로서 당대회가 개최될 가능성도 있다. 김정은으로서는 세습정당성을 업적 쌓기를 통해 입증할 수 있는 기회가 1년 남짓 남아있을 뿐이다. 2012년은 후계구도의 조기 정착 문제에 있어 결정적 분수령이 될 것이다.¹⁾ 특히 2011년에는 북한정권이 세습체제 공고화를 목표로 총력을 기울일 것임을 충분히 예상케 하는 대목이다.

현재 승계정당화를 동원할 수 있는 북한에 주어진 그나마 실현가능한 옵션 중에 핵보유 국가로 인정받는 것과 강력한 군사강국으로서의 위세를 보이는 것 외에는 단시간 내에 치적으로 치장할 수 있는 일은 거의 없다. 후계체제로의 세력 개편에도 불구하고 선군정치 보위세력이 요직을 그대로 유지했다는 점도 세습정당성 확보를 위해 북한이 군사주의 노선을 걷게 될 것임을 시사해 준다. 김정일 사후 북한은 국방위 명의로 우리 정부와 “영원히 상종하지 않겠다” 며 대화 거부 입장을 보이고 있는 상황이다. 차후 협상을 통한 북핵문제의 해결 시도가 더욱 난항을 겪게 될 것임을 예견케 하는 동시에 군사적 도발과 안보적 위협으로 한국의 정치 및 경제에 악영향을 미칠 수 있을 것으로 우려되는 사안이다. 금년 신년공동사설에 2008년 이후 4년 만에 “한반도 평화보장의 기본 장애물인 미제 침략군을 南에서 철수시켜야 한다” 면서 주한미군 철수 주장을 재등장시키는 가하면, 2011년에 언급되었던 한반도의 비핵화 실현 의지를 제외시켜 비핵화를 능동적으로 추진하지 않겠다는 의사의 표현한 바 있다.

천안함 폭침(2010.3)을 기획·감행하여 남·북, 미·북 간 군사적 긴장을 조성하였던 것도 군과 당의 파워엘리트를 단결시키면서 김정은을 호위할 비교적 젊은 세대의 강경파를 중용하여

1) 2012년은 한국이 아닌 북한 스스로가 큰 의미를 부여하고 있기 때문에 중요하다. 북한으로서는 어떤 이유를 들든 강성대국에 들어섰음을 최소한 자 국민에게 입증하려 할 것이다.

선군·공안정치의 연장선에서 김정은 후계구도의 터를 닦으려는 군사주의적 경향이 반영되었던 사례로 볼 수 있다. 김정일 선군정치는 군부, 군경제 및 공안기관의 절대적 세력 확장은 물론 노동당의 군사화 추세를 강화시켰다. 핵심적 지배엘리트로 자리 잡은 선군보위세력의 단합과 결속을 유지하기 위해서라도 핵무기 개발을 강행하고 지속적 도발 행위를 통해 군사적 긴장 상태를 주기적으로 재생산할 필요가 있다. 김정은 후견정권으로서는 국가실패와 민심이반의 골이 깊어질수록 폭력과 강제 수단을 독점하고 있는 이들 군과 보안세력의 지지가 필수적인 수밖에 없을 것이기 때문이다. 특히 후견체제 및 김정은에 대한 군부의 지지가 충분치 못하다고 판단되는 경우에는 보다 공세적이며 모험적인 태도를 보일 수 있다. 북한 선군지배연합의 입장에서는 강경한 대외·대남 정책 또는 도발을 통하여 취약해진 과도적 권력이양기간을 활용하려는 미국 또는 한국 등의 체제 흔들기 시도에 대한 사전경고를 보낼 필요가 있다고 과도한 자기보호 본능에 기초한 오판을 할 수도 있을 것이다.

셋째, 미국과 한국을 향하여 유화적 신호를 보내는 한편, 중국과의 경협을 강화하면서 개방·개혁 제스처를 취하여 체제 유지에 필요한 경제 및 식량 지원을 얻어내려 할 수 있다. 한 보고서에 따르면, 식량 수급 상태가 비교적 나아졌다고 평가되는 2008년 이후에도 북한인구 중 상당수가 외부원조에 의지하여 기아와 투쟁 중인 것으로 추산된다. 미국 등 국제사회의 제재로²⁾ 경제난이 심화된 데다 정당성이 떨어지는 3대 세습의 강행으로 일반 주민에게서는 물론 엘리트층 사이에서조차 체제에 대한 회의감이 증대되고 있는 실정이다. 그렇다고 해서 체제 붕괴와 직결될 수도 있는 위험성을 내포한 개혁·개방정책의 대규모 추진을 통해서 문제의 본원적 해결을 시도한다는 것은 후견정부로서는 지나친 모험일 것이다. 후계정권의 인적 구성이나 개정 당규를 통해 드러난 지도 이념의 지향점을 면밀히 검토해보면, 향후에도 근본적인 개혁이 없을 것임이 보다 분명히 드러난다.

이에 따라 최소한의 체제운영에 필요한 물적 지원을 내부개혁 없이 '외부로부터' 얻어 내야할 필요가 있으며, 이를 위해 6자회담 재개 시도, 남북한 간 긴장 감소, 북핵문제를 매개로한 미국과의 대화 추진 등의 임시방편적 유화전술을 구사할 수도 있을 것이다. 핵협상 등을 도구로 한국과 미국 등으로부터 상당한 경제지원을 얻어냈던 기억을 쉽게 잊을 수는 없을 것이다.³⁾ 유화전술이 성공하여 6자회담이나 북미협상 또는 남북 정상회담 등이 개최된다면, 김정일의 후광 아래 김정은이 실질적 권한을 행사하는 후계자로서 국제외교 무대에 등장할 기회를

2) 특히 미국은 현재 시행 중인 유엔결의안 1696, 1718, 1874 및 대량살상무기거래금지 행정명령 13382에 이어 북한의 찬양함 도발에 대한 대응으로 추가금융제재를 추진 중에 있다. 미국의 대북 경제지체에 대한선 다음을 참조. Karin Lee and Julia Choi, "North Korea's Unilateral and Multilateral Economic Sanctions and U.S. Department of Treasury Actions 1955-April 2009," National Committee on North Korea Working Paper (Last Updated April 28, 2009).

3) 한국정부로부터의 햇볕지원은 물론 미국으로부터도 동기간 중 10억 달러 이상의 경제 지원을 얻어낸 바 있다. Mark E. Manyin and Mary Beth Nikitin, "Assistance to North Korea," CRS Report R40095 (Congressional Research Service, December 24, 2008).

얻을 수 있다는 부수적 효과도 노릴 수 있다.

천안함 사태 도발로 국제사회로부터의 고립이 더욱 심화되고 있는데, 북한은 김정일의 두 차례에 걸친 방중으로 이를 탈피해 보고자 시도한 바 있다. 북한 후계 체제 안정을 위한 후견국가로서 중국의 역할을 기대하는 모습이 역력하다. 지난 해 9월 2일 개최된 양국 간 ‘동북아 경제협력 고위층 포럼’ 등에서 선보인 바 있는 중국 지린성(吉林省) 창지투(長吉圖) 지역개발과 나선(나진·선봉)경제무역특구 개발사업의 연계발전 구상 등과 같은 경험확대전략으로 중국의 지원 약속을 얻어 내려 진력하고 있다. 10월 26일 장성택의 측근인 이재룡이 중국대사로 부임한 것이나 11월 초 최영림 내각 총리가 이끄는 북한 방중단의 동북삼성 투어도 이러한 맥락에서 이해될 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 북한의 이러한 제스처는 군사적 모험주의 경향에 종속된 제한적 수단으로 보아야 할 것이다. 이는 선군군사세력의 절대적 지지를 확보하여야 하는 세습후견정부의 내부 정치적 한계와 역내에서 안보불안정을 조성해야 주변국으로부터 일정 지원을 얻어낼 수 있는 ‘지정학적 역설’ 때문이다. 위에서 살펴본 북·중 경험논의 등에서 볼 수 있다시피, 천안함 사태 이후 전개된 미·중 갈등국면으로 보다 많은 중국의 경제적, 정치적 지원 약속을 얻어낼 수 있었던 그간의 선례들을 돌이켜 보면, 군사적 도발의 후속·수확전술로서 유화전술의 한정적 성격이 쉽게 이해될 수 있다. 이런 면에서, 만약 유화 제스처가 소기의 성과를 거두지 못할 경우 언제든지 안보상의 도발 정책으로 급격히 회귀할 가능성이 농후하다 할 수 있다. 북한 지도부는 어떤 식으로든 지원을 받아내기 위해서 동북아 안보 상태를 뒤흔들 수 있는 능력을 보유하고 있다는 사실을 주변국에 때때로 과시할 필요가 있다고 믿고 있는 듯하다.

〈필자소개〉

김진하: 현재 통일연구원 현안연구T/F 팀장으로 재직 중이다. 2009년 University of Chicago에서 정치학박사학위 취득하였다. 북한관련 최근 저작으로는 「통일진입과정에서의 북한 재건 방향」, 공저, (서울: 통일연구원, 2011, 12), “북한의 리더십 구조와 경제개혁: 베트남 및 루마니아 사례와의 비교 분석” (공저), 『통일정책연구』 제20권 1호, 2011.06.30, “6자회담 재개 전망 및 북한의 대남 협상 전략 분석: 미-중 정상회담 이후 정세 변화를 중심으로”, 『KDI 북한경제리뷰』, 2011, 5, “김정은 권력세습 구도와 북한 정세” (배정호 등 공저), 『전환기의 북한과 통일담론』, 서울: 늘봄, 2011.02, “On the Threshold of Power, 2011/12: Pyongyang’s Politics of Transition,” *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol.20, No.2 (forthcoming), “Crisis of Succession: Mapping the Paths into and out of the Personalist Dictatorship in North Korea,” *EAI-Asia Security Initiative Working Paper*, No.20, Seoul: East Asia Institute, November 2011, 등이 있다.

경제사 연구자의 눈으로 본 북한 경제 전망

류상윤 | 낙성대경제연구소 연구위원 | ryusangyun@gmail.com

1. 개혁개방의 가능성

아마 북한에 관심을 가지고 있는 사람들이 가장 궁금해 하는 것이 김정일의 사망으로 북한이 개혁개방에 나설 가능성이 커졌느냐 그렇지 않았느냐일 것이다. 거기에는 물론 체제붕괴의 가능성도 포함되어 있다. 전반적인 전문가들의 견해는 적어도 단기적으로는 김정은 체제가 안정적일 것이며 개혁개방에 미온적인 모습이 계속될 것이라는 것이 아닌가 생각한다.

북한 정권의 입장이 되어서 개혁개방의 비용-편익 분석을 해본다면 어떨까? 편익이 인민생활 개선으로 인한 불만감소, 대외관계 개선을 통한 자금유입이라면 비용은 정치적 불안이다. 이 중 인민생활 개선의 정도는 북한내 자금동원능력이 빈약한 현실로 볼 때 외부자금의 유입 정도에 따라 달라질 것이다. 따라서 개혁개방의 편익은 북한이 전적으로 통제할 수 없는 주변국의 행동전략과 얽혀 있는 것이다. 비용인 정치적 불안은 개혁개방이 클수록 커지게 되므로 편익의 불확실성 때문에 북한 정부가 지금까지 오락가락하는 모습을 보인 것이라 할 수 있다.

김정일의 사망은 대외관계 개선에 걸림돌이 되는 폭군 이미지를 사라지게 했다는 점에서 대외관계 개선에 기여할 수 있다. 하지만 그 크기는 여전히 불분명하다. 반면 중국이 북한 정권의 붕괴를 원하지 않는다는 점을 분명히 하고 어느 정도 경제적 지원을 약속함으로써 개혁개방을 하지 않고서도 약간의 인민생활 개선이 가능해지게 되었다. 편익의 크기가 사실상 작아진 것이다(이것은 북한의 개혁개방이 확실시되지 않는 상황에서 주변국들이 북한에 지원을 하기를 주저했던 이유이기도 하다). 따라서 여전히 적어도 단기적으로는 개혁개방에 북한이 적극적으로 나설 이유는 없어보인다.

2. 남한의 대북정책

주변국의 입장에서 본다면 가장 바람직한 시나리오는 북한이 먼저 개혁개방을 한 다음 각국이 일정한 정도의 물적, 정책적 지원을 하는 상황일 것이다. 하지만 위에서 본 것처럼 단기적으로 북한이 개혁개방에 나설 가능성은 높지 않아 보인다.

다른 주변국들은 팔짱을 끼고 있어도 상관없겠지만 남한 정부는 스스로 헌법상 북한 주민을 자국민으로 선언하였기 때문에 북한 주민의 후생까지도 고려하여 정책을 펴지 않을 수 없다. 한 가지 방법은 북한이 개혁개방에 나설 경우 남한이 확실하게 지원할 것임을 북한이 믿도록 설득하는 것이다. 즉 북한측이 기대할 편익의 확실성을 높여주어야 한다. 물론 지원 약속이 지금까지 없었던 것은 아니지만 그것이 정말 말 뿐이 아니라는 것을 보여줘야 할 것이다. 구체적인 지원방안을 세워 북한에 제시하는 것도 고려해볼만 하다. 그리고 민주국가의 의사결정 구조에 회의를 품고 있을 북한 정부에게 남한 정부가 국내 반대의견을 어떻게 설득할 것인지도 보여줘야 한다.

이러한 정책은 단지 김정은을 향한 것만은 아니다. 역사가 말해주듯 강고해보이던 정권이 순식간에 무너지는 일은 허다하다. 단 김정은 체제가 무너지면 바로 친남한 세력이 정권을 잡아 남한과 통일을 향해 나아갈 것인지 냉정하게 생각해봐야 한다. 박정희 대통령이 암살되었을 때 북한은 금방 남한이 “해방” 될 것이라 믿었다고 알려져 있다. 하지만 결과는 그렇지 않았다. 북한에서도 어떠한 세력이 김정은을 대체하게 될지 모른다. 남한 정부의 지원 메시지는 현 북한 정권을 향한 것이 아니라 누가 되었든 북한을 이끌고 있거나 이끌 세력에 대한 것이다. 그들이 바람직한 선택을 하도록 하는 것이다.

지원 프로그램을 고안할 때 FDI와 같은 것은 중국의 경험을 적극 활용하여야 하겠으나 원조는 그와 사정이 다르다. 정부 주도로 프로세스를 짜야 하기 때문이다. 이를 위해 최근의 ODA에 관한 다양한 연구결과와 함께 한국전쟁 후 미국이 남한에 원조를 제공할 때 일어났던 일들을 실무적인 수준까지 구체적으로 분석하여 참고할 필요가 있다고 생각한다. 미국 원조기관의 당시 문서를 읽어본 필자가 느낀 것은 원조가 우호적이고 평온한 사업이 아니었다는 것이다. 자금의 양과 용처, 현지 사무실의 운영, 최종 결정 권한, 자금 분배 방식 등을 놓고 끊임없이 한미간의 갈등이 되풀이되었다. 더더욱 대비가 필요하다.

3. 대외관계

2002년 남북정상회담을 계기로 국제무대에 데뷔했던 김정일이 그 뒤 보여준 외교 전략은 미국과 수교하여 외부로부터의 체제 위협을 없애고 일본과 수교하여 청구권 또는 배상 자금을 얻어 그것을 바탕으로 경제를 재건 또는 부흥시키는 것이었다. 그런데 클린턴과 고이즈미 정권 때 어느 정도 성과를 보이는 듯하였으나 정권교체, 납치문제 등으로 그러한 전략은 벽에 부딪치고 말았다. 만일 성공했다 하더라도 북한이 개혁이나 개방을 추진하기보다는 현체제의 연장을 고집했을 수도 있다. 하지만 최소한 북한주민의 삶은 지금보다는 나아졌을 것이다.

미국, 일본의 국내 상황은 현재도 북한에게 좋지 못하다. 미국은 경제위기를 완전히 극복하지 못하였고 오바마의 인기는 집권초기에 비해 시들하다. 일본은 震災 복구에 쫓기고 있고 민주당 정부 역시 수상이 여러 번 바뀔 만큼 인기가 낮다. 특히 납치문제는 선거에 직접적인 영향을 줄 수 있는 정도의 파급력을 지니고 있기 때문에 북한이 먼저 뭔가를 보여주지 않는 한 지지기반이 취약한(즉 의회해산을 걱정하는) 내각이 적극적인 정책을 펴기는 어려워 보인다. 결국 양국 모두 단기적으로는 이니셔티브를 쥐고 북한을 유도하기 어렵다고 판단된다.

북한당국 역시 민주국가와의 외교적 교섭은 해당 국가 내부의 정치적 합의라는 꽤 긴 시간을 요할 수 있는 과정을 필요로 한다는 교훈을 얻었을 것이다. 지도자의 세대교체를 전후한 급박한 상황에서 북한이 기댈 수 있는 언덕은 역시 중국이다. 중국도 지도부의 세대교체를 예비하고 있다고는 하나 다른 주변국들에 비하면 정권의 기반이 훨씬 강하고 주민들의 북한 정권에 대한 반감도 낮다. 게다가 중국은 북한의 현체제가 붕괴되어 흑역 반중 정권이 들어서지 않을까 우려하고 있기도 하다. 서로의 필요가 북중 관계의 강화를 낳는 것은 당연하다.

문제는 그러한 관계강화가 북한 경제에 어떤 영향을 미칠 것인가 하는 것이다. 한쪽에서는 개혁개방의 업적이 있는 중국이 안정된 관계를 기반으로 북한을 서서히 변화시킬 것이라고 보는 반면 다른 쪽에서는 북한이 중국의 지원을 얻어 현체제를 고수할 것이라고 보고 있다. 만일 사회주의 경제의 구조적 모순이 점차 심화되는 것이라면 후자의 예측은 단기적으로는 가능할지 모르나 장기적으로는 불가능할 것이다. 구멍이 점점 커지는 독에 물을 붓는 꼴이 되어 중국 정부가 저야 할 부담이 점점 커질 것이기 때문이다. 즉 결국 중국도 언젠가는 자기의 부담을 줄이기 위해 북한의 변화를 요구할 수밖에 없게 될 것이다. 미래의 부담 증가가 예측된다면 현재 변화를 요구하는 것이 훨씬 비용이 절감된다. 다만 급격한 변화는 체제 위협을 낳을 수 있기 때문에 중국은 언제 어느 만큼의 변화를 요구해야 할지 재고 있지 않을까 생각된다.

필자가 궁금하게 여기고 있는 것은 중국이 북한에 어느 정도의 자금을 쏟아부을 능력과

의지를 가지고 있는가 하는 것이다. 한국전쟁 후 남한의 경제복구와 시장경제 정착에 큰 기여를 한 것이 미국의 원조이다. 대공산권 최전선에 위치한 국가가 공산주의의 위협에 맞설 수 있도록 만들기 위해서였다. 중국은 일종의 “마셜플랜” 을 북한에 실시할 능력과 의지가 있을까? 아직은 없는 것 같다. 북한 체제의 붕괴를 원하지 않지만 중국 국내에도 미개발 지역이 많고 중국 제품이 현재 북한 시장에 상당히 스며들어 있기 때문에 제조업 육성을 적극적으로 지원하기는 어려워 보인다. 게다가 원조의 장기적 결과가 친중정권 수립으로 나타날지도 불분명하다.

현재 장길도(또는 창지투) 개발계획과 연계하여 나진선봉 지구 개발을 중국 정부가 지원하기로 하였는데 이것은 상대적으로 개발에서 소외된 길림성의 숙원사업이고 물류가 중심이어서 중국 제품과의 경쟁관계가 약하기 때문에 중국 정부로서는 비교적 쉽게 받아들일 수 있는 사안이다. 역으로 그 이상의 지원사업이 실현될지는 아직 미지수라고 생각한다.

아이러니하게도 북한의 대중국 협상력은 체제가 불안할수록 더 커진다. 만일 북한의 체제가 점점 불안해진다면 중국도 좀더 빨리 적극적인 지원에 나설 가능성이 있다. 반대로 “고난의 행군” 과 같은 정치 구호가 먹혀 들어가서 체제동요가 별로 없다면 중국도 지원시기를 늦출 가능성이 크지 않을까 생각한다.

4. 시장 문제

끝으로 시장 문제를 언급할까 한다. 남한에 다수의 탈북자가 입국하는 현상이 지속되는 가운데 북한경제 연구의 한 방법으로서 탈북자 인터뷰 조사가 각광을 받고 있다. 그 중 경제적 측면에서는 시장이 가장 흥미로운 주제로서 연구되고 있다.

그런데 한편으로는 배분원리에 무게를 둔 “시장경제” 라는 개념이 구체적인 상행위 또는 그 장소인 “시장” 으로 한정되어 해석되는 것은 아닌가 하는 우려를 필자는 가지고 있다. 이 역시 1950년대 남한 경제를 연구한 경험에서 비롯되는 것인데, 아마 1960년대에 비해서 1950년대에 전체 경제에서 상업이 차지하는 비중이 훨씬 컸을 것이다. 그만큼 남한 내 제조업이 취약해서 많은 상품을 외국에서 들여올 수밖에 없었고 물자가 부족했기 때문에 상업 부문에서 올릴 수 있는 이윤도 컸기 때문이다. 문제는 국제수지의 개선이나 제조업의 성장이 뒷받침되지 않는다면 상업의 역할은 한계가 있다는 것이다. 사실 더욱 염려가 되는 것은 물자가 부족한 상황에서 상인들이 벌어들이는 이윤에 대해 사람들의 인식이 그다지 좋지않은 것이다. 상인들이 없어도 안되지만 일부 상층 상인에 대해서는 부당하게 돈을 벌고 있다는 인식 또한 퍼지는 것이다.

지금 북한에서도 상행위의 대부분은 중국에서 정식으로 또는 몰래 들여온 물건을 거래하는 것으로 알고 있다. 밀무역자나 상층 도매 상인들에 대해 북한 주민들이 우리에게 필요한 물건을 공급해준다는 좋은 인식만 가지고 있으리라고 보기 어렵다. 북한 당국이 최근 들어 시장을 통제할 배경에도 그러한 인식이 준 영향이 없지 않았으리라 생각한다. 배급에서 소외되어 시장에 내몰린 북한 주민들이 시장을 “천국”으로 받아들이고 있을지 아니면 배급제를 그리워하고 있을지 따져봐야 한다고 생각한다.

즉 체제의 변동에 위치한 사람들 사이에서 시장에 대한 의존도가 커진 것을 체제전환의 청신호로만 볼 수 있는 것일까? 탈북자 인터뷰에서 나타나는 시장 의존도의 크기에 우리가 일희일비해야 하는 것일까? 북한 정부가 시장내 상행위를 제한한 것을 그러한 체제전환의 가능성에 대한 탄압으로만 해석할 수 있는 것일까?

김정은 체제 하에서 시장에 관해 어떠한 정책이 취해질지 모르겠으나, 물자가 부족한 경제에서 상공업이 할 수 있는 역할이 한정되어 있을 뿐 아니라 그 야수성이 발톱을 드러내기 쉽다는 점을 고려하여 남한 정부가 지나치게 민감하게 반응하는 일은 없어야 하지 않을까 생각한다.

〈필자소개〉

류상윤: 현재 낙성대경제연구소 연구위원으로 재직 중이며, 서울대학교 경제학과를 졸업하고 동대학원에서 경제학 석사와 경제학 박사를 취득하였다. 서울대학교 사회과학대학 경제학부, 성공회대학교 사회과학부, 중앙대학교 경영대학 경영학부, 명지대학교 사회과학대학 경제학과 등에서 시간강사를 역임하였다. 주요 연구분야는 경제사(한국), 인구와 경제이며, “고도성장기이전 한국 중소직물업의 전개과정, 1910-1960” (박사학위 논문), “1940·50년대 광공업 생산통계의 추계와 분석” (공저), 『경제학연구』 제58집 제3호 (2010. 9), “대공황의 충격과 식민지 조선의 잠사·견직물업의 재편”, 『경제사학』 제45호 (2008. 12), “植民地興業期における産地織物業の展開—平安南・北道の絹織物業の事例—”, 『地域総合研究』 第35卷 第1号 (2007. 9) 등의 논문을 저술하였다.

김정은 시대의 북한과 중국

박병광 | 국가안보전략연구소 | bkpark555@hanmail.net

김정은 시대의 북한과 중국관계를 평가하기 위해서는 먼저 중국의 대북정책기조에 대한 이해를 필요로 한다. 중국의 대북정책은 북한에 대한 전략적 가치판단 및 그에 기초한 국가이익에 의해 결정되기 때문이다. 김정은 시대의 북중관계 변화를 바라보는 데 있어서 중요한 관전 포인트의 하나는 후진타오 시기에 형성된 중국의 대북한 인식변화가 과연 정책의 변화로 이어질 것인가 하는 점이다. 따라서 이 글은 중국의 대북인식 및 정책기조에 대한 논의를 바탕으로 김정은 시대를 바라보는 중국의 시각과 입장을 평가하고자 한다.

1. 중국의 대북정책기조에 대한 이해¹⁾

(1) 북한체제의 안정 유지: 중국은 탈냉전기 북한과의 현실적인 관계변화와는 별개로 북한체제의 붕괴에 대해서는 자국의 ‘근본적 이익’ 이 걸린 문제로 인식하고 있다. 중국이 북한붕괴방지를 추구하는 것은 북한 붕괴에 따른 한반도 불안정이 직접적으로 중국의 국가목표인 ‘지속적 경제발전’ 에 부정적 파급영향을 미치기 때문이다. 또한 중국은 전통적으로 북한을 지리적 ‘원충지대’ 및 일종의 ‘전략적 자산’ 으로 간주하고 있기 때문에 북한의 붕괴방지에 정책의 주안점을 둘 수밖에 없다.²⁾

(2) 북핵문제 해결과 한반도 비핵화: 중국은 북핵문제로 인한 한반도의 긴장상황이 자국의 한반도정책에서 최우선 목표인 ‘한반도의 평화와 안정’ 에 근본적으로 위배될 뿐 아니라 핵확산이 중국의 안보에도 직접적으로 위협이 될 수 있다고 본다. 또한 북핵문제를 방치할 경우 역내

1) 중국의 대북정책기조에 대한 자세한 내용은 다음을 참조. 박병광, “후진타오시기 중국의 대북정책기조와 북핵 인식” 『통일정책연구』 제19권 1호, 2010, pp. 55~77.

2) 이는 중국의 핵심이익(한반도 안정)과 북한의 핵심이익(체제유지)이 일치된다는 점을 보여준다.

안보위기 고조는 물론 이를 빌미로 동아시아에서 미국의 군사력 증강 및 영향력 확대로 연결되어 미국과의 직접적인 대결구도를 피할 수 없게 된다고 본다. 그럼에도 중국은 대북경제제재나 압박전술이 북한의 핵정책을 변화시킬 수 없고 오히려 상황을 더 불확실하게 만들 수 있다고 본다.

(3) 북한에 대한 영향력 유지: 중국은 북한을 포함한 한반도에서 영향력 강화를 통해 동아시아 역내에서 ‘책임있는 강대국’의 국가이미지를 창출하고자 한다. 중국은 현실적으로 주변국 가운데 북한에 대해 가장 강력한 ‘영향력 수단’을 확보하고 있다.³⁾ 그러나 두 차례의 핵실험에서 보듯이 중국의 대북한 영향력은 제한적인 측면을 지니며, 중국은 오히려 북한 핵실험 이후 대북 영향력 유지에 더욱 힘을 기울이고 있다. 김정일 사후 중국이 김정은 체제에 대한 지지와 지원을 표시하고, 중국외교부가 미, 러, 일, 한 등의 대사를 불러 북한의 안정에 위배되는 행동을 하지 않도록 요구하는 등 마치 북한에 대한 ‘후견인’과 같은 역할을 추구하는 것은 대북영향력 유지를 위한 것이라 볼 수 있다.

(4) 북한 개혁개방 유도: 중국이 지향하는 대북정책의 중심 기조 중 하나는 북한의 개혁개방을 유도하고 양국간 경제협력 구도를 확립하는 것이다. 중국은 북한의 붕괴 방지 및 영향력 확대 그리고 한반도 안정 등의 목적을 이루는 데 있어 가장 현실적이고 효과적인 수단은 바로 대북 경제관계를 심화하는 것으로 보고 있다. 아울러 이러한 접근방식은 장기적으로 통일 이후의 한반도를 고려한 것이기도 하다. 한편 중국은 북한에 대해 과거의 ‘간접방식’에서 최근에는 보다 적극적이고 ‘직접적인 방식’으로 개혁개방의 필요성을 강조하고 있다. 김정일 사후 중국의 이러한 요구는 더욱 거세질 가능성이 있다.

2. 중국의 對북한 인식

(1) 내면적 불신: 북한과 중국 사이에는 ‘혈맹’, ‘순망치한’ 등으로 묘사되는 레토릭과 달리 역사적으로 크고 작은 마찰과 위기가 있었으며 상호간에 근본적 불신이 내재하고 있다. 중국은 이미 북한과 이념을 기반으로 한 동맹관계는 포기했고, 북중간 소위 전통적 우호관계는 외교적 수사(rhetoric)에 불과하며 베이징과 평양의 정치적 유대는 취약성을 안고 있다. 예를 들어 중국은 북한이 중국의 개혁개방 권유를 듣지 않고, 중국의 이익에 반하여 제멋대로 핵실험을 강행한데 분노(2006년 1차 핵실험 20분전 통고)하였다. 반면 북한은 한중수교, 양빈 사건,

3) 중국은 북한에서 소비되는 원유의 90% 이상 그리고 식량의 30~40% 정도를 제공하고 있으며 북한에서 유통되는 생필품의 80%가 중국산으로 알려져 있다. 이외에도 중국의 대북경제교류 및 협력과 원활한 인적교류 역시 주요한 영향력 수단이라 하겠다.

중국의 UN 안보리 대북제재 찬성 등으로 중국에 대한 불만과 불신이 증폭되었다.

(2) 중국의 대북인식 변화: 후진타오 지도부의 등장과 제2차 북핵위기의 전개는 중국의 대북인식에 적잖은 변화를 가져왔다. 중국내 대북정책 논쟁의 핵심은 ‘한반도 안정’ 과 ‘북한 비핵화’ 중 어디에 중점을 둘 것인가 하는 것이 최대 쟁점이었다. 일부 중국학자들은 북한이 완충지대로 유지되는 것이 중국의 이익이라는 견해를 반박하고 현재의 중미관계 개선 및 군사기술의 발전상황에서 볼 때 ‘완충지대’ 개념은 불필요하고 시대에 뒤떨어진 관념이라고 주장하기도 한다. 그러나 중국 최고지도부는 최종적으로 북중관계의 역사성과 북한의 ‘안보·전략적 가치’ 를 고려하는 것이 중국의 국익에 여전히 유리하기 때문에 ‘대북포용정책’ 의 기초를 유지하지는 주장에 힘을 실어주고 있다.

(3) 북한 불안정에 대한 관심 증대: 중국정부는 북한 김정일 사후의 불안정상태 가능성에 대비하기 위한 비상계획을 논의하자는 미국정부의 제안을 거절한 바 있다.⁴⁾ 중국의 군사·외교 담당자들은 북한 불안정상태를 논의하는 것이 “북한 지도자들을 불안하게 만들고, 외부세계가 북한에 대해 적대적으로 음모를 꾸미고 있다는 인식을 심어줄 수 있다” 점을 염려하고 있다. 그러나 중국전문가 및 사건을 전제로 한 일부 관료들 사이에서는 북한 불안정 상태에 대한 관심과 논의가 증가하는 추세이다. 또한 최근에는 난민저지를 중심으로 중국군부에서 북한 불안정상태에 대한 대비책이 수립된 것으로 보이는 징후들이 포착되고 있다.

(4) 북한 3대 세습에 대한 시각: 중국정부는 북한의 세습과정이 “북한 내부의 일” 이라는 입장을 견지하고 있다. 아울러 중국내 다수의 한반도전문가들도 “북한 후계문제는 중국이 관여할 일이 아니고 중국은 타국의 내정에 간섭하지 않으며 다만 북한의 안정과 발전을 원한다” 는 주장을 펼치고 있다. 그러나 이는 공식적이고 공개된 장소에서의 언급일 뿐 중국의 젊은 관료와 전문가들 대부분은 북한의 세습후계체제에 대해 비판적 시각을 지니고 있다. 그럼에도 중국정부가 김정은 체제에 대한 지지입장을 견지하는 것은 포스트 김정일 시대에도 안정적인 친중(親中)정권이 북한에 유지되기를 바라기 때문이다. 즉, 중국은 북한을 여전히 자국의 안보와 직결된 군사지리적 완충지대이자 일종의 ‘전략적 자산’ 으로 간주하는 것이다.

3. 김정일 사후 중국의 입장과 전망

덩샤오핑(鄧小平)은 김일성 사망 다음 날 “조선인민들은 김일성 동지의 유지를 계승해 김정일 동지를 지도자로 하는 조선노동당 주위에 단결해 조선반도의 평화와 발전을 도모하기 바란다” 는

4) WSJ(2008.11.7). “Beijing Spurs U.S. Effort to Prepare In Event of Korean Leader's Demise.”

내용의 조전을 타전한 바 있다. 이는 “김정일을 중심으로 단결하라” 는 메시지이자 김정일 정권의 탄생을 적극 지지한 것으로 볼 수 있으며, 만일 반대그룹이 있었다 해도 독자적 행동은 어려웠을 것이다.

마찬가지로 후진타오(胡錦濤) 지도부는 김정일 사후 “조선인민은 김정일 동지의 유지를 계승해 김정은 동지를 지도자로 하는 조선노동당 주위에 단결해 사회주의 강성대국을 이룩하기 바란다” 는 내용의 조전을 보냈다.⁵⁾ 아울러 중국공산당 정치국 상무위원 전원이 주중 북한대사관을 찾아 김정일 사망에 대한 조의를 표명하기도 했다. 이는 중국이 김정은 중심의 새로운 지도부 등장에 대해서 공개적으로 지지를 보낸 것이며, 지속적으로 북한을 중국의 영향권 하에 두고자 하는 의도를 강력하게 보여준다.

한편 중국은 김정은 체제의 등장을 일종의 기회(chance)로 판단할 수도 있다. 요컨대 김정일은 중국의 개혁개방을 거칠게 비난하고 내재적 거부감을 지닌 가운데 중국에 대한 불신과 불만을 노골적으로 드러내 왔던 인물이다.⁶⁾ 또한 핵개발과 대남 무력도발을 통해 지역의 불안정을 가져왔을 뿐 아니라 중국이 원하는 북한의 개혁개방에 대해서도 소극적인 자세를 취해왔다. 따라서 중국의 입장에서는 비록 전임 지도자의 아들일지라도 외부세계의 경험이 있고 혁신적 사고에 대한 기대를 높이는 젊은 지도자 김정은의 등장을 계기로 북중관계의 새로운 틀을 확립하고자 시도할 가능성이 있는 것이다. 때문에 중국은 보다 신속하고 전향적으로 김정은에 대한 지지입장을 표명했으며, 향후 보다 적극적인 교류 협력 및 지원정책을 펼칠 수도 있을 것이다.

김정일 이후의 북한에 대한 중국의 입장은 단기적 측면과 중장기적 측면에서 다음과 같이 전망할 수 있을 것이다. 단기적으로 김정일 사후 김정은으로의 후계구도 공식화 완료단계까지 중국은 북한 후계구도의 안착을 위한 정치·경제적 지원을 지속할 수밖에 없을 것이다. 왜냐하면 첫째, 김정은 체제의 등장이 공식화되고 뿌리를 내리는 2012년은 중국지도부의 권력이양기와 중첩된다는 점에서 중국내부정치에 영향을 미칠 수 있는 주변지역 불안정을 적극 회피하고 싶기 때문이다. 둘째, 중국은 북한에서 안정적 권력승계 환경을 구축하는 것이 중국의 이해에 부합한다고 판단하고 있다. 즉 김정은을 대체하는 새로운 세력의 등장은 추가적인 외교적 자원 및 경제적 자원의 투입과 더불어 미래 양국관계에 대한 불확실성이 존재하기 때문이다. 셋째, 보다 근본적으로 김정은 체제 등장 유무와 상관없이 북한이 중국에 대해 지니는 지정학적·전략적 가치는 단기적으로 변함이 없을 것이기 때문이다. 따라서 북중 양국 모두 김정은

5) 중국의 조전내용 전문은 다음을 참조. <http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/zyxw/1888600.htm>

6) 김정일은 평소 고위 당 정 간부들 앞에서 중국과 관련하여 “나는 위처럼 생긴 등소평(鄧小平)을 싫어합니다”. “남조선 간첩보다 중국의 쥐새끼를 더 엄중히 처벌하라”. “앞에 있는 적보다 뒷문의 도둑이 더 무섭다” 등의 발언을 자주 했던 것으로 알려져 있다.

체제가 어느 정도 안정화 단계에 접어들기까지는 세습체제를 지지, 지원하면서 차세대 지도부간 인적 유대 강화에 주력할 가능성이 높다.

그러나 중장기적 측면에서 보자면 표면적 유대에도 불구하고 양국의 전략적 이해의 완전한 수렴은 어려울 것으로 판단된다. 왜냐하면 김정은 체제 등장 이후에도 북한은 첫째, 핵무기를 포기하기보다는 핵보유국 지위를 정치적으로 인정받으려 시도할 것이고 둘째, 남한에 대한 긴장고조 조치를 지속할 것이며 셋째, 개혁개방에 대한 진정성을 보이지 않을 가능성이 높기 때문이다. 북한이 이와 같은 상태를 지속한다면 중국으로서도 북한 문제를 두고 언제나 곤혹스런 입장 즉 '전략적 부담' 의 딜레마에서 벗어나기 어려울 것이며, 북한이 요구하는 대규모 경제지원 가능성 역시 희박할 것이다. 결국 정권속성상 북한이 중국의 이해에 부합하는 행동을 보이지 않는다면 중장기적으로 북중관계는 표면적으로 나타나는 유대의 모습과는 달리 상당한 내면적 긴장감을 보일 수밖에 없을 것이다.

그럼에도 불구하고 중국은 김정일 사후 북중관계는 물론 한반도문제를 다루는 데 있어서 '전략적 해결사' 보다는 안정을 목표로 하는 '전략적 관리자' 의 입장에서 시안들을 다루고 접근해 갈 가능성이 높다. 북핵문제를 예로 들더라도 중국은 핵문제 해결보다 북한정권의 유지를 더욱 중시하며, 특히 불안정해가는 미중관계를 고려할 때 북한이 붕괴하는 것보다는 핵을 보유한 북한의 존재가 전략적 이익에 부합한다고 본다.

김정은 체제의 공고화와 더불어 2012년 가을 중국에 시진핑(習近平)체제가 등장한다고 가정할 경우, 과연 시진핑 시대에 양국의 관계가 '인식의 변화' 를 뛰어 넘어 '정책변화' 의 단계로까지 접어들 수 있을지 주목되는 대목이 아닐 수 없다. 아마도 거기에는 단순히 북중 양자관계 요소뿐 아니라 '미중관계' 와 '한중관계' 그리고 '남북관계' 등이 어떻게 발전하고 상호작용하느냐가 중요한 요인으로 작용할 것이다. 그러나 현재와 같은 미중 대립구도 및 남북한 대결구도, 그리고 북중 협력구도가 유지된다면 시진핑 시대에도 중국의 대북정책에는 커다란 변화를 기대하기 어려울 것이다.

다만 중국이 추구하는 북한체제의 안정이란 중국에 우호적인 체제 또는 정권으로서 북한의 존재이지 그것이 반드시 김정은 정권의 지속과 기계적으로 동일시 될 필요는 없다고 하겠다. 다시 말해서 만일 북한 내에서 김정은 체제 공고화 과정에서 외부세력의 개입 없이 내부 세력 간의 권력다툼으로 인해 정권이 교체된다 하더라도 그것이 중국의 국익을 해치지 않는 '친중(親中)정권' 이라는 것을 확신할 수만 있다면 중국은 권력투쟁 과정에 개입하거나 또 다른 새 지도부의 등장에 반대하지 않을 것이다.

〈필자소개〉

박병광(朴炳光): 현재 국가안보전략연구소(INSS) 연구위원으로 재직중이며 단국대학교 정치외교학과를 졸업하고 上海復旦大學 국제정치학과에서 중국정치 전공으로 박사학위를 취득하였다. 東京大學 東洋文化研究所 외국인연구원 및 서울대학교 외교학과 박사후(Post-Doc)연구원을 역임하였다. 주요 저서로 『동아시아 다자협력의 제도화』 (공저, 2010), 『중국외교연구의 새로운 영역』 (공저, 2008), 『중국의 영토분쟁』 (공저, 2008) 등이 있으며, 최근 논문으로 “중국의 군사적 부상과 동북아 안보” (2011), “중국의 동아시아전략” (2010), “후진타오시기 중국의 대북정책 기조와 북핵 인식” (2010) 등 다수가 있다.

집단지도체제의 권력분점구조와 함남의 불길

정은이 | 경상대학교 사회교육과 학술연구교수 | eunlee7512@daum.net
박종철 | 경상대학교 사회교육과 조교수 | nimbin21@daum.net

1. 조선중앙통신의 특별방송

조선중앙통신에 의하면 김정일 위원장의 공식 사망은 17일 오전 8시 30분 사망으로 보도되었다. 15일까지 「로동신문」에는 김정일의 현지 지도가 보도되고, 이후 「로동신문」에서 김정일 관련 보도가 나오지 않게 되었다. 중국정부는 비상에 걸렸고 북한에 신경을 집중했다고 하며, 이외는 달리 한국의 관계기관은 별다른 조치를 취하여 않았다고 알려져 있다. 19일 오전 「조선중앙통신」이 특별방송을 예고하였지만, 심지어 청와대와 정보기관에서는 이명박 대통령의 생일파티를 하었다고 보도되었다. 한미일의 위성과 첨단장치를 이용한 시민트 정보는 최첨단이겠지만, 휴민트 정보면에서 북한이탈주민을 통한 시장활동, 그리고 평양 및 접경지역 각종 동향 등을 중심으로 한 중하급 정보 이외에 고급 정보 수집능력이 상당한 수준이 아님을 일반대중조차 알게 되었다. 2008년 9월 한국의 정보당국 수장이 “김정일이 뇌졸중에서 회복된 후 칫솔질을 하였다”는 정보마저 국민들은 의심하며 분노하였다. 북한 급변사태를 둘러싼 정부의 대응에 국민들은 상당한 불안감을 느끼게 되었다. 또한 중국도 「로동신문」과 「조선중앙통신」을 통하여 북한을 분석하고 있으며, 북한의 공식발표를 중심으로 한 정보수집과 분석, 그리고 연구의 중요성이 새삼 부각되었다. 김정일 사망을 통하여 북한연구에서 기본을 충실히 해야 한다는 교훈이 되새겨지게 되었다. 또한 「로동신문」과 「조선중앙통신」 등의 북한 공식 매체를 전문적으로 분석하는 기관이 현 정부 내의 외교안보라인에 없다는 뼈아픈 사실이 증명되었고, 더욱 심각한 문제는 그러한 현 정부의 취약성이 대외적으로 공개된 것이다.

김정일 사망 후 한국에서는 조문을 둘러싼 갈등이 재연되었다. 필자는 이 대목에서 1989년으로 상상으로 발걸음을 돌려 본다. 임수경은 1989년 6월 30일부터 8월 15일 제13차 세계청년학생축전

(평양축전)에 참가했다. 그녀가 체류한 45일간 김형직사범대학 등의 평양시내의 대학생과 청소년들은 “통일의 꽃” 을 보기 위하여 평양시내를 누볐다고 한다. 그리고 평양의 청소년들은 미제 앞잡이를 상징하는 청바지를 입은 당찬 여학생을 보고 너무나 충격을 받았다고 한다. 북한 청소년 사이에서는 통일은 뒷전이고 그녀의 “미제 패션과 체제저항적인 말투와 몸짓” 이 화제이며 모방의 대상이었다 한다. 요즘말로 임수경은 “평양의 아이돌” 이었던 것이다. 평양축전 이후 평양시내에 자본주의 물결이 넘치고, 암시장, 외부 문물과 정보, 매춘과 같은 암적인 요소가 급속도로 확산되었다. 당국은 임수경을 흉내내는 청소년들을 제재하려는 모순된 행동을 했다. 2011년 12월 통일교 관계자 3명이 초법적으로 판문점을 거쳐 평양으로 조문을 다녀왔다고 한다. 이왕 이렇게 된 바에야 3명이 아니라 한국정부의 관계자, 여야당, 재계, 시민과 종교단체 지도자 등의 수 천명이 이 기회를 이용하여 판문점을 넘어 평양을 방문했다면 어떻게 되었을까. 한국의 부유층과 지식인들이 대거 평양을 방문하여 조문을 했다면, 정말 곤란한 것은 한국이었을까, 북한이었을까. 창광동의 고려호텔과 통일거리시장 등에서 수 천명의 외국인과 평양시민이 일상적으로 접촉, 교류하고 있으며, 외국인들이 택시(2달러)를 타고 상당부분 자유롭게 평양시내중심을 활보하며 또한 시장에서 활동하고 있다. 심지어 평양의 청소년들은 이불 속에 숨어서 손발전기를 힘차게 돌리며 200달러에 시장에서 구입한 삼성(三星) 중고 노트북으로 한국드라마, 한국영화 등의 한류에 심취해 있다. 전기상황이 나쁜 혁명의 수도에도 디지털 한류가 불고 있다. 특히 고위층 자제가 많이 다니는 김일성대학의 학생마저도 한류로 몸살을 앓고 있으며, 평양의 명문대학과 시장은 해외정보획득의 중심지 역할을 하고 있다.

원고의 목적인 김정은 집단지도체제로 다시 돌아가 보자. 조선중앙통신의 특별방송 이후, 한미중일 당국과 국제사회의 시선은 폐쇄국가의 권력투쟁의 향배에 쏠리게 되었다.

2. 김정은의 전략적 권력설계에 따른 “집단지도체제” 의 출범: “김정은+2강+2중의 과두통치체제” = 분점과 통합 사이의 현상유지강화(Status-Quo Plus)

2008년 이후 김정은을 중심으로 한 권력이양이 공개적으로 진행되고 있다. 관련 학계에서는 김정은으로의 원만한 후계 승계를 위하여 김정일이 최소 5년 정도는 생존해야 한다는 주장이 일반화되었다. 따라서 현재의 김정은의 취약성은 아버지의 이른 사망 때문이기도 하고, 할아버지를 빼닮은 20대 후반의 젊은이의 한계를 반증하고 있기도 하다. 신성에 가까운 무소불위를

권력을 휘두른 아버지의 혈통을 승계하는 형태로 정치일선에 등장한 유력유학 경험이 후계자에 대한 세계인의 관심은 당연한 일이다.

2012년 신년사에 김일성과 김정일을 찬양하는 문구가 상당부분을 점하고 있는데, 후계자 권력이 약함에 따라서 죽은 김일성과 김정일이 여전히 북한을 통치하고 있다는 사실을 반증하고 있는 것이다. 죽은 김일성 수령과 김정일 장군이 살아있는 김정은 조선로동당 중앙군사위원회 부위원장이며 조선인민군 총사령관으로의 권력이양을 돕고 있으며, 후계승계과정의 완료되지 않고 있다고 분석할 수 있다.

역사적으로 “독재권력에서 후계자로의 권력 승계 과정”은 매우 복잡하고 권력이 분점되어 “소수의 과두연합체제나 집단지도체제”가 형성되고, 소수의 파워엘리트 사이에 권력투쟁을 동반하는 경우가 많았다. 예를 들어, 스탈린 사후 흐루시초프의 권력 장악 과정, 마오쩌둥 사후 덩샤오핑의 권력 장악 과정, 박정희 사후 전두환의 출현 과정 등의 수많은 사례가 있다. 정남과 정철은 태생적, 신체적 결합으로 유교주의적 신념이 강한 북한 지도부와 주민들 앞에 지도자로 나설 수 없는 운명을 타고 났다. 따라서 김정일과 혁명 2세대의 비호 아래 어린 시절부터 후계자로 선택되어 김정은은 제왕학을 학습했다. 김정일의 장례기간에 어린 나이에도 불구하고, 비교적 원만하게 지도자의 이미지를 생중계를 통하여 전 세계에 심어주었다. 그러나 김정일과 같이 장시간에 걸쳐 당, 정, 군의 권력을 절대적으로 장악하지 못했고, 김정은의 권력은 여전히 취약하다. 현재 북한의 권력은 당·정·군과 혁명 1세대, 혁명2세대(태자방), 혁명3세대(태자방) 사이에 정교하게 분점되어 있으며, 김정은을 매개로 하여 과두지도체제로 재편이 진행되고 있다.

김정일 사망 이전부터 각국에서 다양한 학술회의, 내부간담회, 언론 등을 통하여 부상하는 인물과 세력에 대하여 이미 검토, 분석 작업이 많이 이루어졌다. 독자들도 자세히 알고 있겠지만, 다시 한번 간략하게 정리해 보도록 한다.

먼저 두 형의 태생적 결합으로 지도자의 운명을 타고난 수령가문의 김정은이 있다. 그리고 정무부분의 장성택¹⁾과 조선인민군의 리영호²⁾가 두각을 나타내고 있으며, 앞의 두 인물보다는 건강문제 등으로 권력장악력이 다소 떨어지는 김기남³⁾이 권력의 한 축을 형성하고 있다.

1) 정치국 후보위원 장성택은 김정일의 매제이다. 1946년 1월 22일 함경북도 청진시 청암구역에서 출생했다. 김일성종합대학 졸업후 평양시당 지도원 당중앙위원회 지도원 부과장 과장 부부장 제부부장 부장을 거쳐 2010년 6월부터 국방위원회 부위원장 당중앙위원회 행정부장으로 사업을 하고 있다. 수 차례 이상의 실각되었다가 복권된 경향이 있으며, 북한 엘리트 중에서 장성택을 “조선의 덩샤오핑”이라고 칭하는 사람도 있다. 남한 중국 등을 방문하여 국제적 인맥이 풍부하다. 장씨 집안이 인민군과 외교, 경제와 무역 문제에 막강한 영향력을 행사하고 있다. 북중관계는 지체론, 이석범 등의 장성택의 측근이 관장하고 있다. 현재 장성택과 김경희와 사이에 자식이 없다.

2) 국방위원회 부위원장 리영호는 1942년 10월 5일 강원도 통천군에서 출생으로 1969년 8월 인민군대 입대했다. 김일성군사종합대학 졸업 후 사단 참모장, 군단 작전부장, 훈련소 참모장, 총참모부 작전국 부국장, 부총참모장, 훈련소 소장을 거쳐 2009년 2월부터 총참모장을 역임하고 있다.

3) 김기남은 정치국 위원으로 1929년 8월 28일 함경남도 금야군에서 출생했다. 대학 졸업 후 경제전문가의 자격 받았다. 1960년부터 김일성종합대학 교원이 되어, 이후 학부장, 당중앙위원회 부부장, 로동신문사 책임주필, 당중앙위원회 제부부장, 부장, 비서를 거쳐 2010년 5월부터 당중앙위원회 비서 겸 선전선동부장으로 사업을 하고 있다. 권력투쟁에서 약점 중 하나는 건강이 좋지 못하다는 점이다.

또한 혁명의 수도에서의 소요사태와 쿠데타 방지를 위하여 최정에 무력의 절반 이상이 집중배치된 평양수도방위를 책임지고 있는 혁명 2세대인 최룡해⁴⁾의 권력장악 능력과 역할, 충성심도 주목되고 있다. 이들은 항일투쟁시기부터 김일성-정일-정은 가문과의 혁명 혹은 친척 관계를 맺고 있고, 고령의 인물들로 상호 견제와 균형을 이루고 있다. 현재의 권력투쟁과정에서 특별히 두각을 보이는 세력이 존재하지 않고 있으므로, 특정 세력이 당·정·군을 동시에 장악하기 어려운 권력구조이므로, 모든 세력이 김정은이라는 수령 직계혈통과 명분을 필요로 하고 있다.

김정일이 후계구도를 설계하면서 전략적으로 당·정·군과 혁명 제1세대, 제2세대, 제3세대가 권력을 분점하도록 했다고 분석할 수 있다. 특히 권력실세들이 권력투쟁과정에서 “김정은이라는 명분과 수령 직계 혈통”을 배제하지 못하도록 설계했다. 김정일의 아들을 위한 치밀한 권력이양에 대한 사고가 엿보이는 대목이다. 북한의 권력구도는 ‘김정은에게 유리하게’ 전략적으로 설계된 “김정은+권력 분점 구조(2강+2중)”에 의하여 단기적으로 현상유지강화가 전망된다. 북한 정치에서 권력투쟁은 핵심지도부의 암투에 한정되어 있으므로, 단기적으로 지도부의 권력투쟁 양상에 따라서 김정일이 설계한 권력구조에도 변화가 발생할 수 있다. 물론 중장기적으로 군부와 인민대중의 충성심도 중요하다. 단기적으로 중요한 변수 중 하나는 김정은 카리스마, 즉 통치능력이다. 그러므로 김정은의 권력 의지와 능력은 권력투쟁과정에서 중요한 변수 중 하나로 작용할 것이다. 현재의 “집단지도체제가 유지되느냐 혹은 후계자가 권력세습에 성공하느냐 혹은 가능성은 낮지만 급변사태나 새로운 지도도체제가 등장하느냐”라는 폭넓은 스펙트럼으로 “현상유지와 타파” 사이에 “수치”를 매겨가며 집단지도체제를 둘러싼 권력구조를 관찰하는 것은 일반적인 관전 포인트라고 볼 수 있다.

김정일이 설계한 권력이양과정은 권력의 구심점이 불명확한 분점상태로 헤게모니를 특정인이 승계받거나 독점하기도 어렵게 되어 있다. 아버지의 이른 죽음으로 김정은도 지분을 얻기 위해서는 많은 노력이 필요하다는 의미이다. 비록 김정은이 핵심지도층, 군부, 인민대중에 대한 영향력에 대하여 여전히 많은 의구심이 들고 있음에도 불구하고, 역설적으로 현재의 불안정한 권력구조로 인해서 오히려 권력투쟁을 유발할 가능성이 낮은 현상유지가 강화될 것으로 전망된다. 김정은을 제외한 핵심지도부가 비교적 고령이며, 혈통을 중시하는 유교주의적 특성도 작용하고 있고, 또한 압도적인 권력을 장악하고 있는 세력도 존재하고 있지 않다는 점이다. 이하에 설명할 북중관계와 함경도 중심의 북한 경제의 성장이라는 측면에서도 단기적으로 현상유지강화의 가능성이 높다고 전망할 수 있다.

4) 최룡해는 1950년 1월 15일 황해남도 신천군에서 출생했다. 1967년 9월 인민군대 입대했다. 김일성종합대학 졸업후 정치경제학전문기의 자격 받았다. 시로청중앙위원회 부부장, 부장, 부위원장, 김일성사회주의창년동맹 중앙위원회 제비서, 당중앙위원회 부부장, 황북도당 책임비서를 거쳐 2010년 9월부터 당중앙위원회 비서로 사임을 하고 있다. 또한 김일성의 최측근 최현의 아들이다.

현재의 집단지도체제라는 권력구조는 김정일의 유훈과 권력설계의 영향력이 감소하며, 파워 엘리트층의 합종연횡이 결과가 나오는 2012년 상반기에 외부세계에서 일정정도 감지할 것으로 전망된다. 외부관찰자들은 북한내부의 다양한 사건들을 통하여 김정은 집단지도체제의 권력투쟁 양상을 관찰, 이해, 분석할 수 있을 것이다.

3. 후계자는 군부와 인민의 충성심을 얻을 수 있을까

필자가 2009년 이후 2011년까지 북한이탈주민을 면담한 결과, “이 시기 북한 주민들은 3대 권력승계에 대하여 알고는 있지만, 구체적인 이름(김정은)과 나이, 몇 째 아들인지 아는 중산층과 엘리트층은 많지 않다” 고 판단한다. 국제사회는 물론이고 국가 내의 인민들, 특히 심지어 엘리트조차 생소한 인물이 권력의 중추에 선 것이다. 김정은 등장 이후 150일 전투와 화폐교환과 같은 동시다발고적인 자원소모성 업적쌓기의 실패를 둘러싼 북한 중산층과 엘리트들의 차세대 지도자에 대한 비판이 지속되고 있다. 인민대중에게 인지도가 낮은 김정은이 카리스마를 발휘하여 통치능력, 특히 인민생활을 향상시켜야 하는 쉽지 않은 과제가 남아있다.

역사적으로 독재자 사후 권력이양과정에서 가장 중요한 영향을 미친 정치적 집단은 일반적으로 ‘군부’의 후견이었다. 김일성 사후 김정일에 대한 총사령관 추대 운동이 2달에 걸쳐 대대적으로 벌어졌지만, 1990년 중반 6군단 사건 등 지속적으로 군부내의 숙청사건이 발생했다. 장기간의 준비를 통한 김정일조차 군부지배가 쉽지 않았다고 설명할 수 있다. 그런데 김정일 사후 김정은은 군부의 대대적인 추대운동도 없이 1주일 만에 총사령관에 추대되었다. 인민대중만이 아니라 일선 군관과 장병 사이에서 김정은이 어느 정도 낮은 인물인지 짐작하게 하는 대목이다. 또한 2010년 조선로동당 당규약 개정 이후 군부의 반발을 이해할 수 있는 대목이기도 하다. 더욱이 군부 경력이 거의 전무한 김정은, 장성택, 김경희 등이 조선로동당 제3차 대표자대회 이후 군부의 지도부로 급부상한 점에 비추어, 김정은 집단지도체제가 군부를 장악하는 것이 쉽지 않다고 평가할 수 있다. 2011년 신년사와 달리 2012년 신년사에 선군정치가 다시 등장하는데 군부에 대한 배려가 엿보인다. 2012년 1월에서 2월의 잦은 군부시찰은 상관성이 있다고 분석할 수 있다. 권력이양 초기 김정일에 비하여 권력장악능력이 떨어지고 있으며, 짧은 승계과정에 따라서 권력의 토대 역시 취약성을 보이고 있기 때문이다. 그러나 2011년 12월 말 김정은이 리더십의 한계를 보인 것에 비하여, 2012년 1월에서 2월에는 김정은이 군부와 산업시설을 자주 시찰하며, 인민에 다가서는 친근한 지도자를 이미지를 부각시키고 있다는 측면에서 비교적 순조롭게 국정장악능력을 향상되고 있다고 관측할 수 있다.

김정은으로의 권력세습에 대하여 핵심지도부가 전원 합의하더라도, 중장기적으로 “군부 강경파”의 협력과 동의가 얻는 것이 권력장악과정에서 어려운 문제로 작용할 것이다. 김정은의 카리스마가 군부나 대중적 지지를 획득하지 못하거나 상층부에서 권력 투쟁이 진행된다면, 북한 내부의 급진파가 주민통합과 권력투쟁에 우위를 확보하기 위하여 (대외적) 도발이나 (정량화에 성공한) 핵실험을 감행할 가능성도 배제할 수 없다. 핵심지도부의 단결된 지지가 있더라도, 군부와 인민의 충성심이 약하다면 어떤 결과를 가져올지에 대하여 김정은은 충분히 사례연구를 했을 것이다. 김정은은 제왕학을 학습하면서 1956년의 동유럽 각국의 사태와 1980년대 말의 동유럽과 소련의 붕괴를 둘러싸고 사회주의 독재자의 몰락과 사회주의 독재국가의 붕괴과정을 심도 있게 연구했을 것이라고 한국인 연구자로서 어렵지 않게 추측할 수 있다.

4. 2012년, “생” 대국의 문을 연다 = 선군정치 종결의 딜레마

집단지도체제가 주체 100년, 강성대국의 원년에 군의 문제보다는 “경제문제”와 “인민생활의 향상”에 집중할 것(하기를 바라는)이라는 필자의 희망을 담아서 낙관적인 입장에서 “2012년도 북한경제전망”을 시도한다. 앞서도 설명했듯이 김정은 집단지도체제는 정권의 안정을 위하여 2012년 경제적 성과를 거두어야 하며, 또한 선군정치를 종결시켜야 하는데, 권력을 상당부분 내놓아야 하는 군부의 협조와 동의가 필요하다. 이것이 김정은 집단지도체제의 딜레마이다.

2010년 9월, 조선로동당 제 3차 대표자대회가 개최되었다. 1966년 이후 44년 만에 개최된 당대표자 대회를 통하여 30년 만에 로동당 규약을 개정하였다. 후계구도와 관련된 중요한 내용으로 국방위원회에서 조선로동당 중앙군사위원회로 권력의 중심이 이동되고 있다는 점이다. 중앙군사위원회에 부위원장 자리를 2석 신설하며, 김정은과 리영호가 부위원장이 되었다. 따라서 현재 김정은이 조선로동당 중앙군사위원회 부위원장 겸 총사령관 직함으로 현재 북한을 통치하고 있다. 총사령관은 군 편제에도 없는 직함이다. 김정일의 권력승계과정과 마찬가지로 “위원장 직함”으로 대외활동을 하기 위해서는 유훈통치가 끝나는 3년 전후가 될 가능성이 있다.

또 한가지 주목할 점은 로동당 규약 개정이 당에 의한 군의 지배를 확인함으로써 선군정치의 완성, 즉 비상시기의 종결을 선언했다는 점이다. 선군정치를 통한 강성대국 건설에서 ‘강’ 건설의 성공을 선언한 것이다. 2010년 이후 군의 민간부분 동원이 축소되고 있다. 비록 국방위원회의 권한 축소로 2010년 이후 군-당 관계에서 갈등요소로 작용하여, 로동당 제3차 당대회 직후 11월 연평도 포격 등의 군부 강경파의 움직임이 감지되기도 하였다. 그러나 2012년

강성대국 건설에서 집단지도체제는 ‘성’의 건설, 즉 경제건설에 집중할 수 있는 김정일의 유훈을 물려받았다고 긍정적으로 평가할 수도 있다. 선군정치 시대의 김정일은 ‘강’ 대국을 목표로 했지만, 당주도의 정상국가를 물려받은 집단지도체제는 ‘성’ 대국을 지향한 명분이 있다.

강성대국 중 ‘강’의 건설은 핵심 중 하나는 핵과 인공위성(탄도미사일) 개발이었다. 핵과 탄도미사일은 현재 북한 입장에서 가장 저렴한 대미 억제수단이다. ‘강’ 대국 건설은 김정일은 업적이다. 핵과 인공위성 발사가 김정일 장군시기에 성공되었다고 선언한 점에서 집단지도체제의 입장에서 선군정치가 넘어서 ‘성’(경제)에 집중할 명분이 있는 것이다. 또한 김정일 사망 직전 2011년 12월 북미 핵농축 동결(freezing)이 합의되었다. 북미합의는 김정일의 유훈으로써 현재 집단체제의 권력분점구조에서는 누구도 거론할 상황이 되지 못하고 있다. 집단지도체제는 2012년 ‘강’의 문제보다 ‘성’에 집중할 수 있는 좋은 조건을 갖고 있다. 그러나 2011년과는 달리 2012년 북한 신년사에서 선군정치를 다시 강조하고 있듯이 ‘성’을 발전시키기 위하여 ‘강’의 반발을 무마해야 하는 것이 집단지도체제의 딜레마이다.

이상의 두 가지 측면에서 2012년 집단지도체제는 김정일의 권력승계과정보다 경제문제에서는 좋은 조건에 있다고 평가할 수 있다. 김일성 사후 1990년 중후반 북한은 집단패닉상태에 따른 부정부패, 식량분배구조의 붕괴, 기아 등으로 고난의 행군을 겪었다. 1994년 김정일 사망 이후 김영삼 정권과 미일의 강경파는 북한붕괴론이라는 프로파간다를 통하여 체제위기를 가중시켰지만, 김정일 정권은 생존하였다. 경제적 측면에서 김정일 정권의 통제범위를 넘어서 개혁개방이 가속화되었고, 현재 북한 인민들은 시장중심으로 경제활동과 정보취득활동을 하고 있다. 대량아사자가 발생한 김정일 정권 초기와 달리 집단지도체제 하의 경제는 개혁개방은 상당한 진전된 수준이고, 중국과의 경제협력, 그리고 시장을 중심으로 한 인민대중의 강한 생존의지라는 긍정적 측면이 있다.

2012년 신년사를 통해서 본 북한의 역점사업 중 하나는 경제건설과 식량난의 해결이다. 신년사에서 “함남의 불길을 온 나라에 타오르게 하지”라고 강조하고 있듯이, 2011년 김정일의 최대 경제적 업적 중 하나인 희천발전소 완공과 함흥비료공장이 완공이다. 또한 전력공급에 따라서 희천기계제작소도 가동되고 있다. 함흥비료공장에서 연간 비료 20만 톤을 생산할 예정이므로 올해 북한에서 식량증산이 예상되고 있다. “함남의 불길을 온 나라에 타오르게 하지”고 대대적으로 선전선동되고 있다는 의미는 2012년도는 함경도 일대를 중심으로 경제건설을 시도하고 파급효과를 국가적으로 거두려고 한다고 분석할 수 있다. 2012년 2월, 조선중앙통신에 의하면, 2011년 1월 대비 2012년 1월 경제성장률은 1.2배정도 급증했다고 보도하고 있다. 물론 북한의 경제 상태가 여전히 매우 나쁘다는 점에서 1.2배 급증이 외부관찰자들에게 가시적

성과가 보이지 않는다고 폄하할 수 있을지는 모른다. 또는 북한당국의 양치기 소년과 같은 통계 놀음에서 진실이 어디인지는 알 수 없다고 폄하할 수도 있다. 그러나 집단지도체제가 함경도와 평양을 중심으로 경제건설에 역량을 집중하고 있다는 의지와 능력을 대내외적으로 발신하며, 국제사회의 협조와 원조를 요청하는 신호를 “우리식으로” 보내고 있는 것도 사실이다.

5. 중국 일변도 경제정책 : 중국의 현상유지강화 전략과 북한의 체제유지전략

이명박 정부의 출범과 제2차 북핵실험 이후 중국이 북한에 대한 경제적 지원을 강화하고 있다. 후진타오 정권은 대북 경제협력에 대하여 한반도 현상유지강화라는 관점에서 접근하고 있다. 고난의 행군 이후, 북한의 대중 경제협력을 체제유지 전략의 일환으로 접근하고 있다.

냉전시기조차도 북중 경제협력은 국제관계, 특히 대국간 관계를 고려한 전략적 성격이었다. 냉전시기 지구적 냉전구도와 사회주의권의 중소갈등으로 중국과 북한 관계는 혈맹으로 해석되는 착시현상이 있었다. 냉전시기 북중간의 마찰과 긴장 관계를 분석하면 국경을 맞대고 있는 대국과 소국간의 비대칭관계의 전형적인 사례를 보였다. 냉전시기 북중관계는 이데올로기 관계, 안전보장과 원조 관계, 역사적·지정학적 관계를 중심으로 원심력과 구심력이 작동한 보통국가관계였다. 이 시기 중국의 대북 경제협력과 원조는 미중소 관계를 조정하기 위한 전략적 원조의 성격이 강했고, 북한 역시 대국간 세력균형관계에 편승하여 최대한 경제적 이익을 확보했다. 한중수교 이후 북중관계는 냉각기를 맞이했으나, 중국의 대북 경제협력과 원조를 중심으로 북중협력이 유지되었다. 한중수교 이후 북중관계는 다음과 같이 변화·발전하였다. 첫째, 1992년 한중수교 이후 1999년까지의 긴장의 단계, 둘째, 1999년부터 2006년까지의 관계회복의 단계, 셋째, 2006년부터 2009년까지의 조정의 단계, 넷째, 제 2차 북핵실험 이후 2009년부터 김정은 집단지도체제 하의 현재까지 관계강화의 단계로 구분할 수 있다.

후진타오의 대북전략은 체제유지와 안정화에 역점을 두고 있고, 김정일은 한미일의 경제제재에 대한 대응카드로서 중국일변도 정책을 선택하였다. 이명박 정권 초기 대북 경제 제재와 일본의 대북 경제 제재에 따른 경제협력이 축소되었는데, 이 시기 후진타오 정권은 대북 경제협력을 강화하며 북한에 대한 지원을 강화하였다. 즉 북한은 한미일의 경제제재에 따른 경제적 손실분을 북중 경제협력을 통하여 상당부분 해결한 것이다. 한국의 현정권 초기 대북 제재를 설계하면서, 중국변수를 전략적으로 통제하지 못한 것이 아닌가 하는 비판과 의구심이 들고

있다. 이러한 북중경제협력은 김정일 사후 집단지도체제 하에서 현상유지강화가 이루어지고 있다.

글로벌정치, 중미관계, 그리고 한반도정세를 배경으로 후진타오의 대북정책은 ‘전통계승, 미래지향, 친선우호, 협력강화(繼承傳統, 面向未來, 睦誼友好, 加強合作)’ 라는 외교상 문구로 16자 방침으로 요약되고 있다. 한중수교 이후 장쩌민의 노선을 계승하고 있다. 북중관계는 냉전시기의 이데올로기 중심의 관계에서 국가이익 중심의 관계로 전환되었고, 후진타오 정권의 대북정책은 세력균형의 관점에서 전략적 사고를 하고 있다. 한중수교 이후 2000년대 중반까지 후진타오 정부의 대북 경제협력은 단순한 무역거래나 소규모 투자가 중심이 되었고, 대규모 대북 투자를 허용하지 않았다. 2000년대 후반기 북중경제협력은 접경지역 인프라 건설과 산업협력으로 확대되는 국면을 맞고 있다. “KDI북한경제리뷰”에 소개되었듯이, 중국상무부 통계를 통하여 최근 북중 무역이 활성화되는 것은 확인할 수 있다. 북중 경제협력이 확대에 대하여 ‘중국판 햇볕정책’ 이라고 평가하기도 한다.

2010년 8월 후진타오 국가주석은 방중한 김정일 위원장과의 회담에서 상호이익을 공동으로 도모하는 경제협력을 확대하여 추진하는 것은 양국인민의 근본이익에 부합된다고 지적하면서 “정부가 주도하고(政府主導), 기업을 위주로 하여(企業爲主), 시장원리를 적용하며(市場運作), 상호 이익이 되는(互利共贏)” 의 중북 경제협력의 새로운 방침을 제기하였다. 이것은 ‘긴급수혈(緊急輸血: 경제지원)’ 에서 조혈(造血: 경제자립)로의 이행과정’ 이라고 분석할 수 있다. 2008년부터의 중국의 대북 경제정책은 정경일치의 전략적 성격을 내포하며, 지도자간의 비밀협상을 바탕으로 정부와 정부계 기업이 경제협력 활성화를 주도하고 있다. 이와 더불어 중국의 접경지역(동북지역)의 지방정부 발전 의지와 민간기업의 참여에 따라서 경제협력의 시너지 효과를 나타내고 있다. 따라서 중국 지도부의 의지는 매우 중요한 변수로 작용하고 있다. 중국의 대북경제정책은 한반도를 둘러싼 정치군사적 상황과 북한 체제안정과 매우 밀접한 상관관계를 맺고 있다. 북중경제협력이 활성화됨에 따라서 중국의 대북 영향력이 증가하는 측면이 있는데, 한국의 현 정부의 대북 경제제재조치에 따른 대북 영향력 감소를 대체하는 경향이 있다.

비록 황금평, 위화도 개발문제는 북중 지도부간의 인식차이로 무산될 가능성이 상당히 높지만, 그 외 국경지역을 중심으로 다양한 산업협력이 추진되고 있다. 접경개발의 대가로 중국의 국영기업과 대기업은 북한의 광물자원과 어업자원 등의 제 1차 산업개발에 대한 독점적 지위를 누리고 있다. 중국이 개성공단과 같이 지속적 투자가 필요한 설비보다는 무산철광과 같은 제 1차 산업개발에 집중한다는 측면에서 북중경제협력은 상호 관리가능한 전략적 성격이 포함되어 있다고 분석하고 있다. 동북진흥계획이라는 중국의 국내적 발전에 따른 북중 접경개발

이라는 접근에 의하면, 북한 내의 산업인프라 개발은 중국의 수요에 한정하여 제한적으로 이루어질 수 밖에 없다는 한계를 가지고 있다. 중기적으로 신의주와 단동을 연결하는 “신압록강대교”의 완공 이후 북중경제협력과 북한의 개혁개방에 따른 북한 경제의 건설은 주목할 대목이다. 북중육로무역의 약 70%정도를 담당하는 단동-신의주를 연결하는 신압록강대교의 건설은 경제협력만이 아니라 정치군사적으로 상당한 의미를 갖고 있다.

6. 집단지도체제의 안정을 위한 후진타오-시진핑 체제의 긴 급원조와 경제협력의 딜레마

이상과 설명한 북중경제협력에 대한 필자의 주장은 김정일 사후 2달 동안 증명되었다. 중국은 북한의 안정과 김정은 집단지도체제를 지지하는 성명을 발표하였다. 이미 공개되었지만, 구체적인 행동으로는 쌀 100만 톤, 원유 50만 톤, 비료 50만 톤의 무상제공을 발표하며, 2012년 1월 말 이미 쌀 50만 톤과 선양에서 원유 50만 톤을 제공했다. 또한 2012년 상반기 중에 쌀 50만 톤과 비료 50만 톤을 제공할 가능성이 높다. 다음과 같은 몇 가지 이유를 통해 추론할 수 있다. 첫째, 보릿고개 시기의 기아방지과 영양부족을 해결하기 위한 인도적 측면, 둘째, 식량증산을 위해 비료가 가장 필요한 시기라는 측면, 셋째, 4월 15일 태양절을 전후해서 주체 100년, 강성대국 건설의 원년을 대대적으로 선전선동하며 김정은의 혈통 승계를 자축하기 위하여 배급을 증가시킬 가능성이 있으므로 김정은 집단지도체제를 안정시키기 위해서이다. 2월 16일 김정일 탄생 70주년을 앞두고 재중 영사관 등에서 상호 우호와 협력을 위한 다양한 행사가 진행되고 있다. 따라서 4월 15일 태양절 이전에 중국의 대북 원조가 실행되고, 4월 15일 전후로 인민에게 배급될 가능성이 높다. 현상적으로 김정일 사망 후 북중 국경무역이 일주일정도 폐쇄되었지만, 1월에서 2월에는 북한측 국경의 엄격한 조치로 탈북자는 감소한 반면, 중국 주재 북한주재원이 증가하며, 북중 무역과 밀무역이 더욱 활발해져서 접경지역은 여전히 호황을 맞고 있다. 1990년대 중반 이후 김정일 체제는 부패와 배급체제의 붕괴로 식량분배에 어려움을 겪고 있다. 그러나 올해는 중국의 접경지역을 중심으로 한 산업협력과 식량, 비료, 원유의 무상지원과 함경도 중심의 경제부흥으로 식량난이 상당부분 완화될 것으로 전망된다.

후진타오-시진핑 체제의 주변국 안정문제의 핵심적 이익중의 하나는 김정은 집단지도체제의 안정이다. 따라서 후진타오-시진핑 체제는 김정은 집단지도체제를 정치사회적으로 안정시키

며, 경량화된 핵과 대륙간 미사일 실험 등의 군사도발을 억제하고, 또한 경제적 개혁개방을 추진해야 하는 상호모순된 목표를 동시에 이루어야 하는 딜레마에 빠져있다.

동시에 김정은 집단지도체제 역시 북중 경제협력의 심화에 따라서 심각한 딜레마에 빠져있다. 북한의 중국 일변도의 경제정책에 따라서 북한 경제의 대중 의존도는 과도한 수준에 이르렀다. 미시적 차원에서도 평양과 접경지역이 위엔화 블록으로 편입되었고, 자원수탈형태의 북중 경제협력은 북한경제의 가능성과 토대를 침식하고 있다. 즉 김정은 집단지도체제는 후진타오-시진핑 지도부의 개입과 간섭을 효과적으로 차단하며, 중국을 이용하여 한미일의 대북 경제제재를 효과적으로 견제하고, 동시에 중국으로부터 경제적 이익을 최대한 확보해야 하는 난제가 도사려 있다.

7. 대외 경제협력의 가능성과 난제: 한미일을 중심으로

2012년 1월 아시히신문 등의 언론에서 보도되고 있듯이, 김정일 사후 북미간 핵농축 동결 합의와 더불어 북일간의 납치문제를 둘러싼 물밑협상이 지속적으로 진행되고 있다. 이상의 현안과 관련하여 정황과 시기에 비추어보아서 전문가들의 입장에서 북미, 북일 협상이 진행되고 있다고 분석하는 것이 맞다고 본다. 협상에 대한 대가로 집단지도체제는 북한은 미국과 일본 등으로부터 적지 않은 경제협력과 원조, 그리고 식량, 비료와 원유 지원 등을 받을 것으로 예상된다. 외부관찰자의 시각에서 공식적 미디어를 읽으며 느낀 직감으로 간략하게 평가하면, 한국의 현 정부가 북미 핵농축동결 협상과 북일 납치문제협상을 둘러싸고 미, 일에 대한 항의를 함에 따라서 대북 정책을 둘러싼 한미, 한일간 대북 정보공유가 약화되지는 않을까 하는 우려가 있다. 고이즈미 정권 이후 잦은 선거와 총리의 교체로, 일본은 동아시아의 국제정책과 대북 정책에서 리더십을 발휘하지 못하고 있다. 최근 북일 물밑 접촉은 북일 상호간의 출구찾기전략이라고 평가할 수 있고, 특히 집단지도체제로써는 경제건설 자금 마련의 수단으로 활용할 수 있다는 다양한 노림수가 내포되어 있다. 따라서 필자는 1994년 북미 제네바 합의 과정에서 클린턴 정부가 김영삼 정부를 배제한 장면이 한국의 현 정권 말기에 다시 연출될까 봐 노심초사하고 있다. 2011년 12월 김정일 사망직전 잠정적으로 타결된 핵농축 동결조치로 북미간에 영양식 24만 톤(비스킷의 쌀로 전용문제)을 둘러싼 협상되고 있다. 또한 재일조총련연합회 등에서 일본의 대북 제재를 우회하기 위하여 상하이, 싱가포르 등 제3국을 경유한 조총련-북한의 소규모 경제협력 등이 진행되고 있다. 즉 한반도의 이해당사자들은 다양한 방식으로 북한과의 경제협력을 위한 실마리를 찾는 작업을 진행하고 있다.

이상과 같은 인식을 바탕으로 필자는 2012년 남북 경제협력에 대해서는 비관적 입장에 있다. 2009년 이후 북한에 대한 한국의 현정부의 경제적 영향력이 감소하고 있는 문제점을 먼저 지적해야 한다. 함경도를 중심으로 경제건설, 중국의 경제협력과 대량 무상원조, 그리고 북미협상과 북일협상을 통한 경제협력과 원조 등이 원인이 되어, 현재 집단지도체제는 한국의 현 정권과의 경제협력(식량과 비료의 원조 등)의 필요성이 이전보다 중요하지 않게 간주하고 있다고 본다. 2011년 4월 지미 카터 전 대통령과 엘더스 그룹의 중재외교⁵⁾와 더불어 2011년 5월 8일 정상회담을 전제로 한 청와대, 국정원 등의 고위직이 참석한 남북비밀회담이 동시에 진행되고 있었다. 5월 25일 김정일과 후진타오 회담이 개최되었는데, 김정일은 상당한 경제협력의 성과를 거두었다. 내막은 알 수 없으나 외형상으로 카터의 중재외교를 한국의 현정부가 거절하는 모양이 되었다. 6월 1일, 북한 국방위원회 대변인이 통일부 정책실장 김천식, 국가정보원 국장 홍창화, 청와대 비서실 대외전략비서관 김태효 등이 참석한 비밀접촉이 있었다고 폭로했다. 더욱이 북한측은 한국측이 비밀접촉 비용으로 거액을 제공하며, 남북정상회담을 제안했다고 주장하고 있다. 당시 김정은 정권은 한국과 중국이라는 두 패를 쥐고 있었던 것이다.

따라서 김정일 유혹으로써 집단지도체제는 한국의 현 정권과 협상을 하기 어려운 정치, 경제적 자산을 안고 있다. 더욱이 집단지도체제는 김정일 조문 문제로 한국의 현 정권과는 대화를 거부한다고 발표하고 있다. 또한 집단지도체제는 민주주의 국가의 정권말기의 레임덕 상태를 정확히 이해하고 있는 듯한 태도를 보이고 있다. 따라서 집단지도체제는 통일전선전술에 따라서 이명박 정파를 제외한 새누리당을 포함한 한국의 모든 정파와 정당, 시민 단체, 종교 단체 등과 경제적 협상과 협력을 추진할 것으로 전망된다. 따라서 필자는 2012년 4월 총선 이후 현 정부의 대북 경제적 영향력은 더욱 저하될 가능성이 높아지며, 2012년 대통령 선거 이전의 남북 경제협력은 더욱 비관적이라고 전망한다. 따라서 김정은 집단지도체제는 한국의 2013년 출범할 차기 정권과의 경제협력을 큰 틀에서 준비한다는 신호를 발신하는 태도를 견지할 것으로 전망할 수 있다.

이 원고에서는 2012년 집단지도체제의 경제 전망을 중심으로 대외경제협력을 분석하고 있다. 필자가 이상에서 논술한 전망과 달리 다양한 변수가 있다는 점을 인식하고 있다. 북한을 둘러싼 다양한 지뢰가 동아시아 정치와 경제에 매설되어 있다는 점은 누구도 부정하지 못할 것이다.

5) 지미 카터 전 대통령은 1994년 방북하여 북핵문제 해결의 돌파구를 마련했고, 2011년 방문이 제3차 방북이다. 방북에 참여한 엘더스 회원은 마티 아티사리 전 핀란드 대통령, 매리 로빈슨 전 아일랜드 대통령, 그로 브룬트란트 전 노르웨이 총리이다. 당시 이들 방문을 둘러싼 비용부담논란이 있었는데, 천안함 문제 해결을 위한 한국 정부의 인사의 노력이 있었다는 소문이 중국과 일본에서 제기되었다. 일부 언론인들은 보도는 하지 않았지만, 청와대와 외교부간의 조율이 되지 않는 사건으로 맥락을 분석한다고 했다. 한국외교부는 엘더스 그룹의 방북을 폄하하였고, 이를 계기로 한국정부는 남북정상회담 논의 등을 부정하였다. 그러나 2011년 11월 13일 한국언론은 엘더스 그룹의 방북 과정에서 2012년 1월 남북정상회담을 다루었다는 기사를 게재하였다.

비록 집단지도체제가 정권의 정당성을 부여받기 위하여 경제건설분야에서 상당한 성과를 거두어야 하지만, 권력의 합종연횡의 과정에서 권력투쟁이 발생한다면 정권안위가 핵심의제로 부각되어 경제건설이 후순위에 놓일 가능성도 배제할 수 없다. 고이즈미 총리 이후 일본은 거의 매년 정권이 붕괴되고, 매년 선거를 치르며, 북한 문제에서 총리가 약한 리더십을 보이고 있다. 노다 정권 역시 붕괴되어 올해 안에 또다시 총선을 치를 가능성도 높기 때문에 북일 협상의 변수로 작용할 가능성이 있다. 고이즈미 정권 이후 선거 때마다 울트라 보수 우익이 메구미로 대표되는 납치자 문제를 빌미로 상당한 재미, 즉 정치적 이익을 챙기고 있다. 따라서 선거정국에서 북일 물밑 협상의 중단되고, 북일관계가 다시 냉각될 가능성도 있다. 오바마 정부가 초기 대북 정책의 한계를 벗어나 최근 대북 정책의 일관성을 보이고 있다. 그러나 오바마 정부 역시 대선정국에서 대북정책을 흔들어놓는 국내정치세력과 마주할 가능성을 배제할 수 없을 것이다.

필자는 최근 몇 년간의 남북 갈등과 분단구조가 심화되어 가는 우리의 현실을 가슴 아파하며, 2012년에는 남북 평화프로세스가 진전되며, 특히 남북 협력과 협상이 쉬운 사회문화, 경제무역을 중심으로 대화가 재개되기를 기대한다. 남북 경제협력의 재개를 희망하는 신호는 다양한 방식으로 표출될 수 있다. 예를 들면, 식량과 비료가 필요하며 태양절의 대량 배급을 위하여 보릿고개 시기에 북한 당국이 한국의 현정부에게 경제협력(식량과 비료의 원조 등)을 요청할 수도 있을 것이다. 그러면 현 정부 역시 임기 내에 통일외교안보정책의 거듭된 실책을 만회할 수 있는 마지막 기회로 삼고, 더욱이 잃어버린 몇 년간의 대북 경제적 영향력의 회복할 수 있는 기회로 활용할 수도 있을 것이다. 또한 2013년 출범하는 차기 정권에 현재보다 좀더 나은 형태로 남북관계라는 유산을 물려줄 수도 있을 것이다. 이명박 정부의 임기 중반 이후 미디어와 정치권에 서 임기 말 남북 정상회담설이 지속적으로 흘러나오고 있었기 때문에 남북경제협력의 가능성이 없는 것은 아니다. 그러나 카터 중재외교의 무산, 국방위원회 대변인의 남북 비밀외교의 폭로, 그리고 조문을 둘러싼 북한 당국의 비난 수위로 볼 때, 2012년 남북 경제협력은 낙관적으로 전망하기 쉽지 않다.

〈필자소개〉

정은이: 현재 국립경상대학교 사회교육과 학술연구교수로 재직중이며, 일본 토호쿠대학 경제학연구과 경제학 석사(2004)와 박사(2007) 취득하였다. 주요연구분야는 북한시장 및 북중 접경도시연구이다. 주요 연구논문으로는 “北朝鮮における経済の現状と改革の可能性”. 『比較経済研究』第43卷 第1号(2006.2), “北朝鮮における市場の萌芽・形成・発展過程に関する研究—1950年代末から1990年代末まで”. 『経済学研究』第70卷 第2号 (2009.7) 등의 논문을 저술하였다.

박종철: 현재 국립경상대학교 사회교육과 조교수로 재직중이며, 전북대학교 정치외교학 정치학 학사(2000), 일본 토호쿠대학 법학연구과 정치학 석사(2002), 중국사회과학원 세계경제정치연구소 정치학 박사(2007) 취득하였다. 전남대학교 518연구소 연구교수, 전북대학교 정치외교학과 겸임조교수 역임하였고, 주요연구분야는 동아시아국제관계, 북중관계이다.

김정은 권력승계 이후 북한 경제 변화 전망

홍민 | 동국대 북한학연구소 연구교수 | kleiber@dongguk.edu

1. 김정은 체제와 북한경제 인식의 네 층위

김정은시대 북한경제를 전망하기 위해 네 가지 층위에서 포착되는 ‘경제’를 유기적으로 고려할 필요가 있다. 첫째, 경제 관련 언술과 이미지로 포착되는 ‘경제’다. 새로운 지도자를 알리는 경제 비전에 주목하는 것이다. 둘째, 국내경제와 국외시장의 연결 지대에서 포착되는 ‘경제’다. 이 연결지대에는 다양한 당·정·군의 기관·조직 및 개인들로 이루어진 행위자들의 공식·비공식적인 네트워크가 형성되어 있다. 이들 행위자들의 이해관계, 네트워크와 물자들의 동선이 보여주는 경제를 통해 김정은 시대의 북한경제를 예측해 보는 방식이다. 셋째, 정부와 정부간-가령 북·중 경제관계-공식·비공식적 경제관계의 수준에서 포착되는 ‘경제’다. 대규모 특구 개발이나 투자, 지원 등과 관련된 정책, 계획의 발표, 언술, 실제 움직임 등을 통해 포착된 경제를 통해 거시적인 전략의 밑그림을 추론하는 방식이다. 마지막으로 국내 주민 민생 경제와 관련된 시장 활동을 통해 포착되는 ‘경제’다. 말 그대로 주민 일상생활 속에서 펼쳐지는 경제생활과 경제심성을 통해 김정은 시대의 북한경제를 예측해 보는 방식이다.

이들 네 영역은 북한경제 상황의 인식을 위해 편의상 구분해 논할 수는 있지만, 사실상 긴밀하게 연계되어 하나의 총체적인 북한경제 동학을 만들어내고 있다고 할 수 있다. 김정은 체제의 일차적인 과제는 지배계층의 결속과 주민지지의 확보를 통한 통치의 권력기반을 확고하게 하는 것이다. 이를 위해 김정은 체제 앞에 놓여진 과제들은 많지만 쟁점적인 부분을 다음과 같이 추려 볼 수 있다.

첫째, 영도자로서의 김정은을 알리는 경제비전의 제시다. 전통적인 계획담론과 새로운 비전과의 관계 설정을 비롯하여 경제 강국의 비전과 이미지를 새롭게 조형해 내는 정치 기술은

어떻게 발휘할 것인가가 하나의 과제이다. 민생경제를 향하는 상징적이면서 또한 실질적인 조치와 성과의 창출이 중요한 과제이다.

둘째, 국내경제와 국외시장의 연결지대에 형성되어 있는 '시장세력' 과의 관계를 어떻게 설정한 것인가가 중요한 과제이다. 이 연결지대에 형성되어 있는 관료들의 지대배분 구조를 어떻게 조정할 것인가의 문제는 이들에 대한 인적의 교체 및 지속적인 충성 확보의 전략과 맞물려 있다. 또한 국내 시장화의 성격과도 긴밀하게 관련되어 있다.

셋째, 대중국 경제적 의존관계의 깊이와 수준을 어떻게 설정할 것인가도 하나의 과제이다. 중국에 의존하고 있는 물자-에너지 흐름체계는 경제적 의존과 더불어 정치적 의미도 내포한다. 이미 북한경제는 상당 부분 중국과의 공식·비공식적인 물자-에너지 흐름체계에 연동되어 단순한 의존 이상으로 중국과의 관계를 통해 구성되는 경제 메커니즘을 갖고 있다.

넷째, 일반 주민이 영위하는 시장경제와 국가의 관계를 어떻게 설정할 것인가이다. 민생과 직결된 시장에 대한 통제 여부는 국가의 도덕성에도 밀접하게 관련되어 주민 경제심성의 향방을 좌우하는 중요한 문제다. 시장에 대한 공약을 둘러싼 이런 도덕적·경제적 긴장관계를 어떻게 풀 것인가이다.

2. 경제비전과 폭력적 조정기제

올 해 안에 김정은시대의 비전을 제시하는 새로운 경제정책을 표명하는 것은 힘들 것으로 보인다. 당장 김정은 체제의 경제정책을 내놓을 만한 상황은 아니다. 김정일 시대의 연속선상에서 국내 계획부문이라고 소위 말하여지는 전통적 경제관리 부문에 대한 원칙론적인 환기가 지속될 것으로 보인다. '함남의 불길' 등과 같은 전통적인 방식의 모범 창출을 통한 계획부문에 대한 독려도 상징적으로 계속될 것으로 보인다. 일단 경제강국이라는 아버지 유훈의 연속선상에서 김정일 사후의 사태를 관리하는 기간을 당분간 가질 것이다.

그러나 올 해 후반기부터는 아버지 김정일의 유훈을 계승한다는 선언적 목소리 이상의 비전과 실질적 성과 제시가 중장기적인 통치 차원에서 김정은에게 반드시 필요하다. 아마 이런 비전과 성과 제시는 올 한 해 있을 한국, 미국, 중국의 정치 일정 추이에 따라 조정될 수 있으나 표면적인 경제정책에서 획기적 '전환' 은 표명되지 않을 것으로 보인다.

아버지 김정일 생전에 그 후광 속에 있던 김정은과 혼자 남은 지도자로서의 김정은은 분명 다른 것이다. 이런 측면에서 시장과 관련한 조치 역시 사회적 이완에 대한 경계심을 표명하는 수준 이상으로 강경한 통제 조치를 내놓지는 않을 것으로 보인다. 과거 김정은이 주도했다고

알려진 '100일전투' 와 '150일전투' , 화폐개혁 등이 민심의 이반을 가져왔던 경험이 있기 때문에 민생과 관련해 갈등을 발생시킬 무리한 조치들은 자제할 것으로 보인다. 새로운 지도자가 굳이 민심을 잃을 조치를 무리하게 내놓을 가능성은 높지 않다.

오히려 시장 자체에 대한 공세적인 강경정책 보다는 사회적 이완에 대한 경고를 주기적으로 가하는 방식으로 민생 현장 간부들에 대한 검열이나 국경 단속, 핸드폰 단속 등이 지속될 것으로 보인다. 올 상반기 군과 함께 경제부문 중심의 주민경제 관련 현지지도를 상징적인 차원에서 활발하게 하며 민심을 사는데 주력할 것으로 보인다. 낙후되고 고단한 민생경제를 챙기는 경제 지도자의 이미지 창출이 정치기술적으로 올 해 김정은에게 가장 필요한 부분이다.

외화사용의 단속 역시 사실상 실효성이 상당히 회의적인데다 대부분의 주민 시장 활동과 밀접하게 관계되어 있어 이 역시 강력한 단속으로 지속될 수 없어 보인다. 일시적인 효과가 잠시 있을지 모르지만 오히려 그 후과가 민생경제에 끼치는 영향을 크다는 것을 알기 때문에 외화사용의 단속은 힘들 것이다. 또한 외화는 국내경제와 대외시장을 연결하는 중요한 결재 수단인데다 당, 정, 군 무역기관 역시 국내외 시장 연결에서 외화에 대부분 의존하고 있는 현실에서 외화 단속은 근본적으로 실효를 거두기 힘들다고 할 수 있다. 다만 계속되는 인플레이션 현상이 '달러화' 에 기인하고 있다는 점에서 중장기적으로 원화의 화폐가치를 제고하고 물가를 안정시키는 것은 중장기적으로 가장 핵심적인 과제가 될 것이다.

전반적으로 화폐개혁의 실패를 자신과 분리하는 정책으로 주민 민생에 신경쓰는 지도자상을 만들어내기 위해 올 한 해 민심 수습하기 위한 부드러운 조치들 또는 관망하는 자세로 일관할 가능성이 높다. 그러나 한편으로 '핵무기' 를 진두지휘 했다는 언설을 통해 김정은의 치적을 선전하고 있는 것으로 보았을 때, 선군경제노선이라는 공식적인 정책 방향은 유지할 수밖에 없어 보인다. 선군경제노선은 국가경제를 예외상태를 묶어 두면서 끊임없이 폭력적인 조정을 통해 경제에 개입할 수 있는 명분과 수단을 제공하는 측면이 있다. 가령 즉결처분, 숙청, 포고문, 희생양, 검열조, 체포와 구속, 가족추방, 처형 등 다양한 방식으로 법 외부에서 법을 가능하게 하는 예외상태를 통해 경제기강과 사회기강을 유지하는 기제이다. 민생을 챙기는 지도자의 이미지 뒤편으로 이런 폭력적인 조정기제를 통해 선군경제노선을 내적 운영을 재정비할 가능성이 높다.

3. 국가권력 내부의 시장세력과의 관계 설정

김정은 체제의 최대 과제 중 하나는 국내경제와 대외시장의 연결지대에 존재하는 다양한 이해관계를 어떻게 조정하는가에 달려 있다. 이 연결지대에 형성되어 있는 당·정·군 기관 및 조직, 회사들과 관련된 관료들의 지대를 배분하는 체계를 어떻게 효율적으로 관리할 것인가이다. 대외 무역을 통해 들어오는 자금과 물자, 그리고 그것에 관계된 조직, 기관, 회사, 사람들을 어떻게 효율적으로 관리할 수 있는가이다. 이것은 김정은 체제의 권력기반과 인적 구조와도 밀접하게 관련이 있다. 김정일시대의 조직 이해관계와 인적 네트워크를 통해 형성되어 있는 지대배분체계를 김정은시대의 인물로 교체하는 것과도 관련된다.

가령 주목해야 할 부분은 당중앙군사위원회 중심으로 형성된 지도체계이다. 당중앙군사위원회 회의 17명의 위원들은 사실상 군부의 실세들이 총망라되어 있는데, 이들은 사실상 군부의 경제적 이해관계와 긴밀하게 결부되어 있다. 외화벌이 사업 중 10개의 이권사업 중 8~9개가 군부 관할이라는 얘기가 일반적이다. 이들 군부 실세가 포진한 당중앙군사위원회를 기반으로 한 통치는 이들이 갖고 있는 사업적 이해관계의 재조정이 쉽지 않음을 뜻한다. 이것을 재조정하려고 할 경우 상당한 내부 반발이 있을 가능성이 있다. 권력 세습 이후 과도적인 단계에서 이러한 무리한 재조정을 할 가능성은 높지 않다. 오히려 상당부분 이들 군부 실세들이 이런 사업의 확장이나 이권을 보다 구조화하는 방식으로 전개될 가능성이 높다. 이들이 국내경제와 국외시장 사이의 시세차익을 통해 상당한 이득을 챙기고, 이것이 일정 부분 김정은 통치자금으로 상납되는 틀이 그대로 유지될 가능성이 높다. 다만 여기에서 인적 교체의 갈등이나 숙청이 내부적으로 조용히 진행될 가능성은 있다.

그러나 김정은 자신이 아버지 김정일이 디자인했던 수령을 정점으로 하는 관료적 기득권체계와 물질적 전유체계를 완전히 파악하고 주도권을 갖기 위해서는 일정한 시간이 필요할 것으로 보인다. 문제는 이들 기득권 세력이 국내경제와 대외시장 사이에서 독점적 권한을 통해 시세차익과 기득권을 챙기는 것이 상당부분 이미 구조화되어 있는데, 이것이 지속될 경우 특별한 외부적 환경의 변화로 인한 새로운 국면의 전환이 발생하지 않는 한 국내 민생경제는 이들 세력에 의해 더욱 피폐화될 가능성이 높다. 이런 내적 구조를 온존시키거나 조정하는 것과 민생경제를 어떻게 챙길 것인가는 상호 맞물려 있는 문제이다.

4. 북한경제와 관료들의 정치경제적 기득권 세습

우리는 김정은의 지도자로서의 위상과 통치력을 후계학습기간이나 개인적 능력, 직함 등에서 주로 찾는 경향이 있지만, 보다 중요하게는 북한 권력 엘리트들의 세습체제와 연계하여 보아야 한다. 최고지도자 세습은 권력 엘리트들의 기득권 전유 시스템과 맞물려 돌아간다. 이들은 하나의 운명공동체로 볼 수 있다. 이것은 이들 권력 엘리트들이 상호 공존하는 일정한 시스템 속에서 정치경제적 이해관계를 형성하며 묵계적으로 운명공동체를 형성해 왔다는 것을 의미한다. 자신이 속한 기관이나 조직의 이해관계에 앞서 이들은 이런 기득권 세습을 통한 ‘공존의 미덕’을 뼈 속 깊이 배워왔다. 표면적으로 드러나는 고위직은 물론 사실상 크게 드러나지 않지만 주요 포스트나 정책의 길목은 이들의 자녀들이 대대로 세습해 왔다.

북한경제는 이런 기득권 세습체제와 긴밀하게 연계되어 있다. 이들 권력 엘리트 및 체제 보위세력들과 그들의 가족 및 자녀들의 대부분이 국내외 시장 이권과 국가권력을 동시에 향유하는 중요한 포스트에 있는 자들이라고 할 수 있다. 특히 군부 및 당·정 실세들의 자녀들이 무역기관 및 외교, 당에 포진하고 있는 것은 주목해야 할 부분이다. 그래서 2010년 9월 당대표자회에서 고위층 2~3세들이 지도부에 대거 입성한 것에 주목할 필요가 있다. 이들은 정치적 지위로서의 기득권을 세습하는 것과 함께 경제적 이권 역시도 세습하고 있는 것이다. 사실상 김정은 후계체제라는 것이 단순히 한 지도자의 세습을 뜻하는 것이 아니라 지도자를 둘러싼 권력 엘리트들의 인적 인프라, 기득권 제반 모두의 세습체제라는 것을 인식할 필요가 있다. 김정은 체제가 단순히 김정은 개인의 능력 여부나 후계학습 정도, 나이로 판단될 수 없다는 점이다.

이런 기득권 세습은 국내경제와 국외시장을 연결하는 지점에서 형성된 경제적 이권과 독점권과 깊이 관련되어 있을 수밖에 없다. 이들 기득권 세습 세대들이 자신의 가계와 지위를 통해 이 연결 지점에서 국가의 이름으로 경제적 이권을 챙기고 있기 때문이다. 또한 이들은 국내외의 다양한 행위자들을 연결하는 네트워크를 구축하고 물자-에너지의 흐름을 일정하게 통제·관리하는 것을 통해 하나의 시장세력으로 국내 경제에 영향을 끼치고 있다. 따라서 김정은은 이들 국내경제와 국외시장을 연결하는 지점에 형성된 기득권 세력에 대해 일정한 폭의 인물 교체는 가능할 수 있을지 모르지만, 이들이 형성해 놓은 시세차익 구조와 기득권 체제, 국내 수탈체계 자체를 부정하기 힘들어 보인다. 아버지 김정일에 의해 구축된 이런 구조는 개혁·개방 또는 내부 혁신을 모색하는 데서 하나의 딜레마라고 할 수 있다. 어떻게 이를 관리하고 조정하느냐도 중요하지만 이 틀을 어떻게 가시적인 경제회생과 연결시킬지가 관건이라고 할 수 있다.

5. 시장화와 지역 수탈 구조 조정

한편으로 국내시장은 상당부분 이들의 기득권과 시세차익을 누리는 구조에 상당한 영향을 받으며 그 생존을 모색해 갈 것으로 보인다. 이들 기득권 세력 또는 국가권력 내부에 있는 시장세력이 자신의 기득권을 위해 국내시장을 필요로 하기 때문에 반사적으로 느슨한 시장 지속 속에서 이에 기생하는 상인계층이나 민간의 시장세력이 꾸준히 형성될 수 있다. 그러나 이들 역시도 언제든 폭력적 조정기제에 의해 정리될 수 있는 존재들이기도 하다. 다만 이런 체제에 기생하여 이익을 챙기기 힘든 일반 주민들의 생활은 상당히 피폐화될 가능성이 높다. 자원 수출입의 가운데에서 자신의 이익을 챙기는 또는 이익을 독점하는 체제가 지속되고, 이런 이익들이 국내 민생경제로 환원되지 않는 구조가 지속될 경우 누적될 민심의 이반이 김정은 체제의 중요한 해결과제라고 할 수 있다.

사실 주민들이 일상적으로 영위하는 도시시장은 이미 지역 권력기관, 이를 후견하는 중앙권력의 네트워크 속에서 시장 착취적으로 구조화되어 왔다. 따라서 김정은 체제의 시장 관련 정책이나 조치들이 나온다면 우리는 두 가지를 구분해서 보아야 한다. 하나는 시장 자체를 부정하고 이를 통제하려는 정책, 다른 하나는 시장 자체가 아닌 시장화로 인해 발생하는 사회적 무질서를 제어하기 위한 정책과 조치이다. 아마도 김정은 체제가 구사할 수 있는 시장 관련 정책은 후자에 가까울 수밖에 없다. 사회기강, 경제기강, 충성도 재고를 위한 조치들이 한동안 지속되면서 민생경제에 기생하는 지역 및 현장 간부, 정경유착에 대한 표본적인 숙청이나 처벌로 기강 잡기에 나설 가능성이 높다. 이를 통해 민생을 위무하면서 지방권력의 충성도를 높이는 이중 전략의 일환이라고 할 수 있다.

〈필자소개〉

홍 민: 현재 동국대 북한학연구소 연구교수, 동국대 SSK 분단/탈분단연구팀 연구교수, 동국대 북한일상생활연구소 연구위원으로 재직 중이다. 동국대 대학원에서 박사학위(정치학)를 취득하였다. 주요 연구분야는 북한의 일상생활, 분단체제의 네트워크, 북한의 도시사 및 도시시장, 북한의 사회경제사 등이다. 주요 저서로 『북한의 일상생활세계: 외침과 속삭임』(파주: 한울아카데미, 2010)(공저), 『북한 주민의 의식과 정체성』(서울: 통일연구원, 2010)(공저), 『현시기 북한 경제운용 실태에 관한 연구』(서울: 진보정치연구소, 2007)(공저) 등이 있다. 연구논문으로는 “행위자-연결망 이론과 분단연구: 분단 번역의 정치와 ‘일상으로의 전환’”(『동향과 전망』 83호, 2011), “북한 주민의 일상생활과 인권의 사회적 구성”(『북한학연구』 제7권 제1호, 2011) 등 다수가 있다.

부문별 주요 기사

1월 16일~2월 10일

대내경제
농업 및 식량
대외경제
남북경협

부문별 주요 기사

1월 16일~2월 10일

대내경제 127

- 북 채권값 김정일 사망후 줄곧 상승세 | 127
 - 북 1인당 국민소득 남의 1/19수준 | 127
 - 북 “황해남도에 대규모 수로 건설 착공” | 128
 - 북, 외국인투자법 개정 | 128
 - 북, 25년간 재난손실 240억달러 | 129
 - 북, 휴대폰 가입자 100만명 돌파 | 130
 - 유엔 “북 인구 2030년까지 7% 증가” | 130
 - 북 대형 장마당, 하루 이용자 10만명 | 130
 - 북, 외국투자은행법 개정 | 131
-

농업 및 식량 132

- UNDP, 올 대북사업 식량문제개선에 중점 | 132
- UNICEF, “북 영유아 80%이상 영양실조” | 132
- WFP, “북, 1월에도 식량배급 늘려” | 133
- WFP, 1월 북 주민 95만명에 식량지원 | 133

대외경제 134

- 유엔 대북제재위, 사치품 기준 발표 | 134
- 미, 작년 대북수출 10배 이상 증가 | 134
- 북, 작년 대EU무역 2,300만유로 흑자 | 135
- 중 지린성, 북과 협력 강화 | 135
- 중, 대북수출 3년마다 10억달러씩 증가 | 135

남북경협 137

- CRS, “개성공단 제품, 한미 FTA 제외” | 137
- 김정일 사망 이후 첫 밀가루 대북지원 | 137
- 한국 대북인도지원, 절반으로 줄어 | 138
- 개성공단 북측 근로자 5만명 돌파 | 138
- 통일부, 아산가족 민간교류 지원 늘려 | 138
- 남북특위·외통위 의원 8명 개성공단 방문 | 139

대내경제

북 채권값 김정일 사망후 줄곧 상승세

국제시장에서 거래되는 북한 채권의 가격이 김정일 국방위원장 사망 이후 상승세를 유지. 북한 채권거래를 대행하는 영국 금융중개회사 '이그조틱스'에 따르면 액면가 1달러짜리 북한 채권은 김 위원장 사망 이전까지만 해도 시장가격이 줄곧 13~15센트를 유지했지만 김 위원장 사망 이후 14~18센트로 상승. 이 회사는 북한 채권에 대한 투자권고 단계를 '보류에서 매입'으로 격상. '이그조틱스'은 "(투자자들이) 김정일의 사망과 김정은 후계체제로의 전환을 북한 내 개혁·개방 등 변화에 대한 가능성으로 보고 있다"며 "채권이 20~22센트로 올라갈 가능성이 있다"고 전망. **Radio Free Asia**, 1.17 외 **연합뉴스**, 1.18

북 1인당 국민소득 남의 1/19수준

통계청이 발간한 '북한의 주요통계지표'를 보면 북한 경제가 2년 연속 마이너스 성장에 따라 남북한 소득 격차가 심화됨. 2010년 기준 1인당 국민총소득(GNI)은 남한이 2만759달러로 북한의 1천74달러와 19.3배 차이가 나 전년에 비해(18.4배) 격차가 더 벌어짐. 북한의 실질 국내총생산(GDP) 증가율은 2010년 -0.5%로, 2009년에 이어 2년 연속 마이너스 성장을 기록. 북한의 GDP는 24조5천970억원으로 남한의 1/42 수준임. 북한의 산업구조를 보면 농림어업의 비중은 20.8%, 광업은 14.4%인 반면, 남한은 2.6%, 0.2%에 그침. 북한의 무역총액은 2010년 기준으로 42억달러이며, 수출은 15억달러, 수입은 27억달러로 남한수출의 1/311, 수입의 1/158 수준임. 북한은 중국의 비중이 56.9%에 달할 정도로 중국 의존도가 높았으며, 특히 남북 관계가 경색되면서 남북한 교역 비중이 2009년 33.0%에서 2010년 31.4%로 낮아진 대신 중국과의 교역 비중이 52.6%에서 4.3%포인트 상승. 북한의 미국 달러화 대비 환율은 101.00원으로 전년 100.00원에서 1원 상승.

2010년 기준 북한인구는 2천418만7천명으로 남한 인구(4천941만명)의 절반이하임. 성비는

남한은 100.4, 북한은 95.1으로 남한은 남자가, 북한은 여자가 많음. 남녀 기대수명은 2010년 기준으로 남한은 77.2세, 84.1세이고 북한은 64.9세, 71.7세임. 경제활동참가율은 남한은 61.0%, 북한은 70.2%임. 대학 숫자는 남한이 1천472개로 북한(480개)의 3배였고, 대학생은 남한이 313만4천명으로 북한(51만명)의 6배가 넘음.

에너지산업을 보면 2010년 원유도입량은 남한(8억7천241만5천배럴)이 북한(385만4천배럴)의 226.4배, 발전설비용량은 남한이 10.9배, 발전전력량은 20배이며 석탄생산량만 북한(2천550만t)이 남한(208만4천t)의 12.2배로 조사됨. 농수산 부문에서 경지면적은 2009년 기준으로 남한(173만7천ha)이 북한(191만ha)보다 적으며, 남한은 논(58.1%) 비율이, 북한은 밭(68.1%)의 비율이 높음. 농가 인구 1인당 식량작물 생산량은 2008년 기준으로 남한(1.73t)이 북한(0.50t)의 3배가 넘음. 2009년 가축 사육두수는 남한이 북한에 비해 소 5.3배, 돼지 4.6배, 닭 10배이며, 수산물어획량은 2010년 기준 남한이 북한의 4.9배 수준임. 원목 생산량은 북한(744만9천m³)이 남한(371만5천m³)의 2배로 나타남. 비철금속(연, 아연)은 남한이 2.7배, 철광석은 북한이 9.9배 많음. 주요 공산품을 보면 자동차 생산량은 남한(427만2천대)이 북한(4천대)의 1천68배이며, 조강(粗鋼)은 남한이 북한의 46.1배, 시멘트 7.6배, 화학비료 6.1배, 화학섬유는 48.8배로 나타남. **연합뉴스, 조선일보, 중앙일보**, 1.17

북 “황해남도에 대규모 수로 건설 착공”

북한 황해남도에 대규모 ‘자연흐름식 물길(수로)’이 새로 건설된다고 「조선중앙통신」이 전함. 북한은 2000년대 개천~대성호(150km), 백마~철산(270km) 등 규모가 큰 자연흐름식 물길을 잇달아 건설했었음. 물길이 완성되면 웅진·강령·벽성군 등에 있는 농경지와 간석지, 논에 충분한 물을 공급할 수 있게 되며, 수만 kW의 전력을 절약하고 재령강 일대의 수해도 막을 수 있다고 「조선중앙통신」은 덧붙임. 해주시에서 열린 물길 착공식에는 최영림 내각총리와 김기남 당비서, 성, 중앙기관 일꾼, 건설자, 근로자 등이 참석. **동아일보, 중앙일보, 연합뉴스**, 1.26

북, 외국인투자법 개정

북한당국이 외국인투자기업 관련법을 수정·보충함. 「조선중앙통신」은 “외국인투자기업

노동법은 노력(인력)의 채용 및 노동계약의 체결, 노동과 휴식, 노동보호, 사회보험 및 사회보장 등 8개 장 51개 조로 구성됐다” 고 밝힘. 또 10개 장 72개 조로 구성된 외국인투자기업재정관리법과 4개 장 59개 조로 이뤄진 외국인투자기업회계법도 개정함. 「조선중앙통신」은 작년 3월 합영투자위원회 관계자를 인용해 이 법을 설명하면서 “조선은 완전한 평등과 호혜의 원칙에서 외국인들이 공화국 안에 투자하는 것을 장려하며 투자한 재산을 국유화하거나 거둬들이지 않는다” 며 외국인 투자의 안전성을 강조. **동아일보, 연합뉴스, 중앙일보** 1.30

북, 25년간 재난손실 240억달러

지난 25년 동안 북한에서 발생한 자연재해와 사고로 최소한 2천 700여명이 사망했고 240억 달러 이상의 재산 피해가 발생. 벨기에의 루뱅대학 재난역학연구소(Centre for Research on the Epidemiology of Disasters)는 1987년 이후 북한에서 발생한 대규모 자연재해로 약 240억 달러 피해를 입었으며 자연재해 10건 중 9건이 홍수였다고 밝힘. 연구소가 집계한 국제재난통계자료(EM-DAT)를 보면, 북한의 홍수 피해는 2000년대 들어 횡수가 늘어서, 북한 주민 610명이 목숨을 잃었던 2007년 홍수를 비롯해 지난 25년 동안 발생한 대규모 홍수 10건 중 5건이 2000년대 들어 발생. 북한이 국제기구에 신고한 자연재해 중 10명 이상 사망하거나 100명 이상에 피해를 준 재해는 모두 28건으로 홍수가 20건으로 가장 많았고 태풍 7건, 전염병 1건 순임. 한편, 교통사고나 공장의 화재와 같은 인재로 목숨을 잃은 북한 주민은 최소한 750명으로, 가장 피해 규모가 컸던 사고는 2004년 4월 발생한 용천 열차 사고임. 이 사고로 북한이 신고한 사망자만 161명이며 북한 주민 4만 2천 명이 집을 잃어 약 4억 1천만 달러의 재산 손실을 보았다고 연구소는 밝힘. 북한에서 가장 사고가 잦았던 해는 1993년으로 최근 25년 동안 발생한 대규모 사고 10건 중 4건이 이때 발생함. 1993년 7월 비행기 사고로 66명이 사망했고, 열차 사고와 붕괴, 화재 등 대형 사고로 최소한 223명이 사망함. **Radio Free Asia** 21 외 **DailyNK, 조선, 동아, 연합** 22

북, 휴대폰 가입자 100만명 돌파

북한 내 휴대전화 사업자인 이집트 통신회사 오라스콤 텔레콤은 북한의 휴대전화 이용자가 100만 명을 돌파했다고 발표. 나기브 사위리스 오라스콤 텔레콤 회장 일행은 방북중이며 이날 평양 만수대의사당에서 김영남 북한 최고인민회의 상임위원장을 접견해 북한 내 휴대전화 사업 및 평양 소재 류경호텔 공사 등에 대해 의견을 교환한 것으로 알려짐. 오라스콤 텔레콤이 지난해 11월 내놓은 ‘2011년 3분기 실적보고서’에 따르면 고려링크의 453개 기지국을 통해 평양과 14개 주요도시, 86개 소도시, 22개 주요도로 등에서 휴대전화 사용이 가능하고, 북한 주민의 94%가 휴대전화망을 이용할 수 있는 지역에 거주하는 것으로 나타남. **Radio Free Asia**, 22 외 **연합뉴스**, **조선일보**, **중앙일보**, 23

유엔, “북 인구 2030년까지 7% 증가”

유엔 경제사회위원회(UN ESCAP)는 2030년 북한의 총 인구가 약 2,600만명에 이를 것으로 전망. UN ESCAP는 지난 12월 발표한 ‘2011 아시아태평양 인구와 개발 지수’에서 2011년 중순에 북한 인구는 약 2,400만명으로 추산되며, 2030년에는 현재보다 인구 규모가 7% 늘어날 것으로 예상됨. 58개 아시아태평양 국가들과 비교했을 때 2011년 북한의 인구 규모는 19위이며, 2030년에는 20위로 하락할 전망. 2011년 북한의 출산율은 인구대체 출산율인 2.1명에 못 미치는 2.0으로 조사되었으며, 특히 14살 미만 인구 증가율은 마이너스 1.4%를 기록. **Voice of America**, 26 외 **동아일보**, **연합뉴스**, **조선일보**, **중앙일보**, 27

북 대형 장마당, 하루 이용자 10만명

북한의 장마당 중 일부는 하루 이용자가 10만 명에 이를 정도로 활성화된 것으로 조사되었다고 「자유아시아방송(RFA)」이 미국의 비영리단체인 ‘국립민주주의기금(NED)’의 연구를 인용해 전함. NED의 북한 장마당에 관한 기초 연구 조사에 따르면 북한의 장마당 상인들 사이에 자리 이용에 관한 권리가 거래되고 있으며 비공식 은행 체제도 생겨나고 있다고 전함. 장마당의

규모가 작은 경우가 대부분이었지만 최소한 2개 장마당의 경우 그 규모가 매우 커 하루 이용자가 10만 명에 이른다고 밝힘. **Radio Free Asia**, 27 외 **DailyNK**, **동아일보**, **연합뉴스**, **조선일보**, **중앙일보**,

28

북, 외국투자은행법 개정

북한이 외국투자은행의 영업세를 면제하는 방향으로 외국투자은행법을 수정·보충함. 「조선중앙통신」에 따르면 개정된 외국투자은행법은 외국투자은행의 우대조건과 관련해 영업기간이 10년 이상의 경우 이익이 나는 첫해에 기업소득세를, 조선은행(북한은행)들과 기업에 유리한 조건으로 대부해 얻은 이자수입에 대해서는 영업세를 면제한다고 규정함. 기존 외국투자은행법에는 ‘영업기간이 10년 이상인 경우 이익이 나는 첫해에는 기업소득세를 면제하며 그 다음 2년 간은 50% 범위에서 면제받을 수 있다’ 고 돼 있었는데 이번에 면제에서 ‘50% 한도’ 의 내용이 빠진 것으로 보임. 「조선중앙통신」은 “5개장, 32개조로 구성된 법에는 외국투자은행의 분류와 설립 지역, 소유권, 경영활동의 독자성 등의 내용이 밝혀져 있다” 고 소개. **연합뉴스**, 29

농업 및 식량

UNDP, 올 대북사업 식량문제개선에 중점

유엔개발계획(UNDP)은 북한의 식량안보 개선을 위해 ‘수확 후 손실 감소 사업’, ‘종자 생산 개선사업’ 등에 중점을 둘 것이라 밝힘. 수확 후 손실 감소 사업’은 탈곡기, 분쇄기 등 농기구와 곡물 저장시설을 재정비하는 활동을 포함하는 것으로 UNDP는 “현재 북한에서 수확 후 손실되는 곡물의 양이 약 15%에 달한다”고 덧붙이며 평양의 삼옥구, 함경남도 요남군, 평안남도 문독군, 황해북도 고산군과 신계군의 협동농장 등의 농업 종사자와 전문가에게 현대화된 농업장비를 제공하고, 수확 후 곡식 탈수법, 탈곡기와 분쇄기 등의 사용법을 가르칠 계획을 밝힘. 또 UNDP는 평양 강동군, 평안남도 석촌군 등에서 ‘종자 생산 개선사업’을 통해 연간 종자 생산을 5~6% 늘리는 것을 목표로 올바른 종자 증식법도 보급할 예정. UNDP는 “북한에서 연간 15만t의 종자를 생산하지만, 이 중 국제기준에 맞는 종자는 13%밖에 안된다”고 전함. **연합뉴스**, 120

UNICEF, “북 영유아 80%이상 영양실조”

세계유엔아동기금(UNICEF)이 북한 동부지역의 4개도에서 태어난 영아 6개월 이상부터 5살 미만의 아동들을 대상으로 영양 실태 조사를 벌인 결과 많게는 약 87% 이상이 영양실조에 걸린 상태로 나타났다고 밝힘. UNICEF 대변인은 “북한에 파견된 의사들이 정밀 검사와 심각한 급성 영양실조의 경우 치료를 했다”며 특히 “함경남도의 5살 미만 어린이 중 87% 이상이 영양실조에 걸렸다”며 이 지역의 영양실조율이 가장 높다고 밝힘. 이 지역의 급성영양실조 환자는 17%에 달하며, 이 중 심각한 중증급성영양실조에 걸린 어린이는 약 3%에 달한다고 전함. 강원도에서는 86% 5살 미만 어린이가 영양실조에 걸렸으며, 함경북도에서도 어린이 약 86%, 량강도에서는 80%가 영양실조에 걸린 것으로 나타남. **Radio Free Asia**, 124 외 **DailyNK**, **연합뉴스**, **동아일보**, 125

WFP, “북, 1월에도 식량배급 늘려”

북한은 1월에 주민 한 명 당 하루 395g의 식량을 분배함. 세계식량계획(WFP)에 따르면 1월에 주로 쌀과 강냉이(옥수수)가 배급됐으며 구성 비율은 군마다 다르다고 전함. 배급량은 지난해 7월부터 9월까지 200g에 머물다가 가을 수확 이후 10월에 355g, 11월에는 365g, 12월에는 375g, 1월에는 395g으로 계속 늘어남. 하지만 이는 WFP의 1인당 하루 최소 권장량 600g에 66%수준(1월기준)에 불과함. **Voice of America**, 22 외 **중앙일보**, 23

WFP, 1월 북 주민 95만명에 식량지원

세계식량계획(WFP)은 지난달 북한 주민 약 95만명에 약 6,900톤의 비타민과 미네랄 영양분이 함유된 혼합식량(blended foods)을 제공했다고 밝힘. 지난해 12월과 비교하면 식량을 받은 주민의 수는 3분의 1로 지원된 식량 규모는 약 5분의 1로 각각 줄어듬. WFP는 지난해 4월부터 오는 3월까지 북한 당국의 지원을 받지 못하는 북한 주민 중 어린이와 여성, 노인 350여만 명에 식량을 제공하는 긴급식량지원사업을 진행 중임. WFP는 북한 전체 인구의 약 68%인 1,600만명이 북한 당국으로부터 식량을 받은 것으로 파악하고 있다고 전함. **Radio Free Asia**, 23 외 **중앙일보**, 24

대외경제

유엔 대북제재위, 사치품 기준 발표

유엔 안전보장이사회 산하 1718위원회(대북제재위원회)는 북한 일반 주민들의 구매 능력을 벗어나는 물품은 모두 대북 수출이 금지되는 사치품으로 고려해야 한다고 최근 발표한 '대북 사치품 금수 조치 이행지침' 에서 밝힘. 위원회는 북한으로의 수출이 금지된 사치품을 규정하거나 지정할 때 4가지 중요한 요소를 고려해야 한다고 지적. 그 요소는 첫째, 일반 북한 주민들이 해당 물품을 구매할 수 있는 경제적 능력이 있는지, 또 해당 물품이 일반 주민들을 위한 것인지의 여부, 둘째, 해당 물품이 특별히 고안됐거나 제조됐는지, 또는 특정 계층을 위한 이른바 명품 브랜드와 관련이 있는지 여부, 셋째, 위원회는 아울러 해당 물품이 일반 물품들에 비해 특별한 장점이나 내구성, 기능이 있는 고급 물품인지 여부, 그리고 마지막으로 해당 물품이 일반 주민들의 기본적인 필요와 건강, 복지에 필수적인 물품인지 여부임. **Voice of America**, 120

미, 작년 대북수출 10배 이상 증가

미국 상무부 산업안보국은 '2011 회계연도 연례 보고서' 에서 2011 회계연도에 23건, 3,840만 달러의 대북수출과 재수출을 승인했다고 밝힘. 이는 2002년의 2,950만달러 보다 890만달러 더 많은 사상 최고치이며, 전년도 310만달러에 비해 12배이상 증가. 보고서는 승인 액수가 이처럼 크게 늘어난 것은 일부 고액의 인도적 대북 수출이 포함됐기 때문이라고 설명. 그러나 승인을 받았지만 실제 수출이 이뤄지지 않은 경우가 많아 성사된 대북 수출은 승인액수 보다 적음. 미 상무부 '수출입 통계자료' 에 따르면 2011년 대북 수출은 520만달러로, 전체 승인액의 13.5%으로, 보고서는 미국의 대북 수출품은 주로 농산품과 인도적 물품이며, 북한의 경제 규모가 작기 때문에 미국의 대북 수출 제재가 미국 산업계에 미치는 영향은 매우 미미하다고 밝힘. **Radio Free Asia**, **Voice of America**, 123 외 **연합뉴스**, 124

북, 작년 대EU무역 2,300만유로 흑자

북한이 지난해 유럽연합(EU)과의 무역에서 2,280만유로의 흑자를 기록함. EU가 제공한 대북한 무역통계를 인용한 「자유아시아방송(RFA)」에 따르면 북한의 대 유럽연합 무역액은 수출 5,630만유로, 수입 3,350만유로 등 총 8,980만유로로 2010년 같은 기간에 비해 40% 가량 감소. 북한의 대유럽수출액은 전년도(9,320만유로)에 비해 3,700만유로 감소, 2009년 같은 기간 무역액 9,140만 유로와 비슷한 수준임. 유럽연합 국가 중 이 기간 북한이 가장 수출을 많이 한 나라는 2,840만유로 규모의 도이칠란드, 이어 1,730만유로의 네덜란드, 그리고 370만유로 수준의 영국임. 유럽 연합 국가 중에서 북한이 수입을 가장 많이 한 나라는 1,400만유로의 이탈리아, 930만유로의 도이칠란드, 네덜란드 순임. **Radio Free Asia**, ^{1,25} 외 **DailyNK**, ^{1,26}

중 지린성, 북과 협력 강화

중국은 라선특구를 북한의 선진 제조업 기지로 육성하기 위해 북한과 협력키로 함. 「중국신문망」에 따르면 중국 지린성 정부는 제11기 인민대표대회 제5차 회의에서 이 같은 방침을 정했으며 지린성 왕루린 성장은 업무보고를 통해 올해 북한과 교통설비, 자원개발, 국경관광 분야 협력을 적극 추진하고 라선경제무역구 건설을 가속화하겠다고 밝힘. 중국 지린성과 라진시는 작년 북·중 라선경제무역구(2011~2020년)개발계획 기본 협약을 체결했으며, 이에 따르면 북·중 라선경제무역구의 면적은 470km²에 이르며 양측은 라선의 기초시설, 산업단지, 물류망, 관광 분야의 공동개발 및 건설에 중점을 두면서 원재료 공업, 설비공업, 첨단 신기술, 정공업, 의류업, 현대화농업 등의 6대 산업종을 발전시키기로 합의함. 라선개발을 위해 추진된 중국 훈춘-라진항 도로 보수공사는 올해중 완성될 예정이며 고효율 농업시범단지 이미 시행되고 있다고 「중국신문망」은 덧붙임. **Voice of America**, **연합뉴스**, ²⁵

중, 대북수출 3년마다 10억달러씩 증가

코트라 베이징무역관은 중국 해관자료를 인용해 북한에 대한 중국의 수출이 2005년 10억8,472만달러, 2008년 20억3,243만달러, 2011년 31억6,503만달러로 3년마다 10억달러씩 증가했다

고 전함. 중국의 주요 수출 품목은 원유 등을 포함한 광물, 기계류, 전기기기, 차량과 부품, 플라스틱 제품 등이며, 이들 5대 품목은 연도별로 전년 대비 30~60%의 가파른 증가율을 보임. 중국은 특히 지난해 5억1,836만달러어치의 원유와 1억9,239만달러 상당의 석유제품을 북한에 수출. 이는 전년 대비 각각 59.1%와 83.4% 증가한 것임. 중국은 또한 항공등유 4,686만달러, 항공휘발유 5,831만달러 상당을 북한에 수출. 비료와 곡물류의 대북 수출도 각각 매년 134.4%와 71.2%에 달함. 코트라 베이징무역관은 지난해 중국의 대북한 교역은 수출과 수입 모두 최고치를 기록하며 전체 교역액이 56억3,744만달러에 달했으며, 이 중 중국의 대북 수출은 31억7,241만달러, 수입은 24억7,241만달러임. **연합뉴스**, 29

남북경협

CRS, “개성공단 제품, 한미 FTA 제외”

미 의회 산하 의회조사국(CRS)은 ‘국제 무역: 원산지 규정(Rules of Origin)’의 보고서에서 북한산 제품과 부품은 미-한 자유무역협정에 따른 혜택을 받지 못한다고 밝힘. 미국은 특정 국가와의 교역에서 다른 국가들과 동일한 통상조건을 적용하는 정상무역관계(NTR)를 북한에 허용한 적이 없다고 전함. 보고서는 또 북한산 제품에 대한 포괄적인 금수조치가 없더라도 모든 북한산 수입품은 미 재무부 해외자산통제국(Office of Foreign Assets Control/OFAC)의 승인을 받아야 한다고 밝힘. 특히 미-한 자유무역 비준 과정에서 개성공단 제품이 한국산으로 규정될 수 있다는 논란이 있었지만, 양국이 협상 과정에서 상호 통관 협력을 강화하기로 했다고 밝힘. 아울러 북한산 제품과 부품이 낮은 관세 등 자유무역협정에 따른 혜택을 받지 못하도록 하는 조항들이 협정에 포함됐다고 설명. 하지만 보고서는 이 같은 노력에도 불구하고 북한산 제품이 사전 승인없이 미국에 유입되는 것을 미 세관이 100% 차단하기는 어려운 실정이라고 밝힘. **Voice of America**, 1,18 외 **연합뉴스**, **DailyNK**, 1,19

김정일 사망 이후 첫 밀가루 대북지원

김정일 국방위원장 사망 이후 처음으로 민간 차원의 대북 밀가루 지원이 이루어짐. 남북 평화재단은 일산동구청 앞에서 ‘대북 밀가루 지원단 출정식’을 개최. 밀가루 지원단은 이어 밀가루 180톤을 15톤 트럭 8대에 나눠 싣고 파주시 통일대교를 거쳐 경의선 남북출입사무소(CIQ)에 도착한 후 신원 확인 절차를 거쳐 개성으로 출발함. 개성행에는 재단 관계자 8명이 동행했으며, 이들 가운데 2명은 밀가루 분배를 모니터링한 뒤 28일 귀국, 밀가루는 황해북도 지역 소학교, 탁아소, 유치원 등 5곳에 전달될 예정. **동아일보**, **연합뉴스**, 1,27

한국 대북인도지원, 절반으로 줄어

2011년 대북 인도적 지원 총액이 196억원으로 2010년 404억원보다 52% 줄어들었다고 통일부가 밝혔. 지난 해 민간 차원의 지원 규모는 131억원으로 전년대비 35% 감소했지만 정부 차원 지원 규모는 65억원으로 전년대비 무려 68%나 감소. 정부가 지원한 65억원은 유엔아동기금의 대북 영유아 사업에 쓰였으며, 민간 차원에서는 35개 지원단체가 영유아 등 취약계층에 대해 밀가루와 의약품 분유 두유 등을 지원. 이 가운데 밀가루를 총 7,911톤(38억원정도)을 지원함.

Voice of America, 1,27

개성공단 북측 근로자 5만명 돌파

개성공단 근로자가 지난 2004년 말 공단 가동 이후 처음으로 5만명을 돌파함. 통일부는 “북측이 지난달 26일 449명을 추가로 공급했다”면서 “이에 따라 지난달 말 현재 개성공단 북측 근로자는 5만315명으로 집계됐다”고 밝혔. 여성이 72%이며, 학력은 대졸 9.5%, 전문학교 8.7%, 고졸 81.8% 등 전원이 고졸 이상임. 통일부는 “5만명을 돌파했지만, 현재 123개 남측 입주기업의 수요 기준으로는 2만명이 더 필요한 상황”이라고 덧붙임. 개성공단 가동 이후 지난해 11월까지 북측 근로자들에게 지급된 임금 총액은 1억9천358만달러이며, 연간 생산액은 2005년 1,491만달러 달성 이후 꾸준히 증가해 지난해에는 4억달러를 달성했으며, 누적 생산액은 지난해 말 기준으로 15억달러임. 연간 수출액은 2005년 87만달러 달성 이후 지난해 3,687만달러를 달성했으나, 이는 2007년 3천967만달러보다는 감소한 수치이며, 누적 수출액은 지난해 11월 현재 1억9천만달러임. 동아일보, 조선일보, 중앙일보, 21

통일부, 이산가족 민간교류 지원 늘려

통일부가 제3국에서의 이산가족 생사 확인과 상봉에 대한 지원액을 상향 조정했다고 밝혔. 통일부는 “이산가족교류경비지원에 관한 지침 개정을 통해 생사확인 지원액은 기존 100만원에서 200만원으로, 상봉은 300만원에서 500만원으로 올릴 예정”이라고 전함. 정부는 그동안

‘이산가족교류경비지원에 관한 지침’에 의해 민간차원의 이산가족 교류에 재정적인 지원을 해왔음. **Voice of America, DailyNK**, 29

남북특위·외통위 의원 8명 개성공단 방문

국회 남북관계발전특위와 외교통상통일위원회 소속 여야 의원 8명이 하루 일정으로 개성공단을 방문. 국회의원의 개성공단 방문은 지난해 9월 30일 당시 홍준표 한나라당 대표의 방문에 이어 현 정부 들어 두 번째임. 여야 의원 8명은 경기도 파주 도라산 출입사무소를 통해 군사분계선(MDL)을 넘어 개성공단을 방문. 방북단은 김충환(외통위 위원장)·남경필·구상찬·김성수·이정현(새누리당)의원, 박주선(남북관계발전특위 위원장)·김동철·박선숙(민주통합당) 등 8명이며 통일부 관계자 3명과 국회 의원보좌관·전문위원 4명도 지원·보좌인력 자격으로 동행함. 이들은 개성공단관리위원회를 방문해 개성공단 현황에 대한 브리핑을 듣고 현지 기반시설을 시찰하고, 현대아산 개성사업소를 방문 후, 남측 입주기업 관계자들과 오찬간담회를 하고 생산현장도 둘러볼 예정. 통일부의 한 당국자는 “방북단이 북측 관계자와 만날 계획은 없다”고 덧붙였다. **연합뉴스, DailyNK**, 210

본지에 수록된 내용은
집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견이
아님을 밝혀 둡니다.

본지에 실린 모든 내용은
발행인의 사전허가 없는 무단전재와 역재를 금합니다.