

2010 JPI 정책포럼 시리즈

# 동아시아

## 평화와 협력을 위한 구상 II



2010 JPI 정책포럼 시리즈

# 동아시아 평화와 협력을 위한 구상 II

제주평화연구원 편

# 발간사

천안함 폭침과 연평도 포격 사건은 한반도에 안보에 대한 북한의 직접적 위협이 상존하고 있다는 점을 재인식하는 계기가 되었습니다. 동아시아 지역은 북한의 군사적 도발, 중국과 일본 사이에 군비경쟁, 동아시아에서 미국의 역할과 같은 국제정치의 불안정 요인이 상존하고 있는 지역이기 때문에 역내 국가들 사이의 평화와 협력의 중요성이 증가하고 있습니다. 이러한 현실에 비추어 볼 때 평화연구와 다자협력에 대한 관심도 증가하고 있습니다.

한반도 평화정착과 동아시아의 협력을 통한 공동번영을 추구하는 데 기여하고자 설립된 제주평화연구원은 역내 평화정착과 다자협력의 확대와 제도화에 중점을 두고 이론적 논의와 정책대안의 개발을 위해 노력해 왔습니다. 이러한 노력의 일환으로 제주평화연구원은 학자와 정책 전문가들을 모셔 현재 동아시아의 주요한 현안에 대하여 이론에 기초한 분석적 정책대안의 제시를 위해 심도 깊은 논의를 전개하고 이를 결과물로 출판하는 ‘JPI 정책포럼’을 개최 및 운영해 왔습니다.

2010년에는 글로벌 협력, 동아시아의 협력, 그리고 한반도 평화라는 세 가지 주제를 근간으로 하여 동아시아는 물론 전세계에 걸쳐 전통적 안보 및 평화문제에 중점을 두고 비전통안보 영역에 해당하는 식량문제, 환경문제, 인권문제 등 다양한 주제를 다루었습니다. 이렇게 모은 글을 『동아시아 평화와 협

력을 위한 구상 I, II』라는 제목 아래 두 권의 단행본으로 출판하는 것은 전문가들의 지혜를 한곳에 모음으로써 2010년의 주요 정책의제를 종합한다는 의미가 있습니다. 지난 한 해 저희 제주평화연구원에 많은 관심과 애정을 가지고 참여해 주신 학자 및 전문가들에게 감사드리며 앞으로 더 많은 성원과 관심을 부탁드립니다. 특별히 출판을 위해 노력해 주신 한국학술정보(주)의 편집진 여러분에게 감사드립니다.

2010년 12월  
제주평화연구원장  
한태규

## 머리말

다자주의(multilateralism)에 대한 관심은 동아시아에 현재 부상하는 연구주제가 아니라 21세기 국제관계를 특징짓는 화두라고 생각될 만큼 세계적인 차원에서 학술 논문은 물론 신문과 뉴스의 대중 미디어에 자주 등장하고 있다. 탈냉전 이후 상당기간 지속되어 오던 미국중심의 단극체제가 다극체제로 재편되는 과정에서 다자주의적 접근은 국제관계의 새로운 질서와 규범으로 부상하고 있다. 다자주의적 접근에 대한 이러한 학문적 및 대중적 인기의 원인으로서는 현실적인 역학관계와 규범적 측면의 두 측면에서 논의할 수 있다. 첫째, 현실적 측면에 21세기를 지나면서 미국의 절대적 힘의 우위가 감소하면서 국제질서에 다수의 국가들이 목소리를 내고자 하는 경향이 강화되었다는 현실적 역학관계의 반영이라 할 수 있다. 둘째는 국제사회의 중요한 규범을 결정하는 과정에서 국제의회주의와 국가평등주의의 가치에 기초한 다자주의는 운영과 절차상의 비효율에도 불구하고 규범적으로 다수국가의 지지를 얻을 수 있는 장점이 있다. 세계적 차원의 역학관계 변화와 이에 따른 규범에 대한 변화요구의 질서변화는 상대적으로 다자주의의 역사와 경험이 풍부하지 않은 동아시아에도 새로운 대안으로 떠올랐다. 전통적으로 동아시아는 다자주의보다는 미국을 중심으로 하는 양자주의의 중복에 의한 질서형성이 주를 이루었지만, 시대의 변화는 동아시아에서 다자주의의 적용가능성에 대한 논의를 제기하였고 다양한 정책적 시도가 이루어지고 있다. 동아시아에서 다자주의의 논의와 시도는 동아시아 평화와 협력을 달성하는 데 중요한 국제정

치정책 수단으로 간주되어야 한다.

한반도 평화 정착과 동아시아 지역협력을 위한 학술연구와 정책대안의 개발을 목적으로 설립된 제주평화연구원은 설립 초기부터 “동아시아의 다자협력”에 대한 연구를 지속적으로 추진해 왔다. 연구원 개원 초기 연구실이 진용을 갖추기 이전 단계에서 다자협력 연구에 관심을 기울여 2008년 당시 기획조정실이 중심이 되어 『제주프로세스 구현방안 기초조사 및 로드맵』이라는 제목의 연구사업 보고서를 출간하였다. 당시 제4회 제주평화포럼을 성공적으로 마치면서 당시 주제였던 다자협력에서 유럽의 경험을 집중적으로 분석하였다. CSCE와 OSCE로 탄생 발전하는 유럽의 다자안보협의체를 구성했던 헬싱키 프로세스를 통해 동아시아에서 다자협력의 과정의 개념정리와 정체성 확립을 시도하였다. 동아시아에서 다자안보의 구체적 실천 과정을 제주프로세스로 명명하여 ‘세계평화의 섬’ 제주가 동아시아 다자대화의 중심무대로 역할을 수행한다는 계획을 천명하였다.

동아시아 다자협력의 개념정리와 정체성 확립에 노력을 기울인 다음 다자협력 논의 과정을 심층적으로 분석하여 2009년에는 제주평화연구원 연구총서 시리즈로 『제주프로세스와 동북아 평화변영』이라는 단행본을 출간하였다. 이 단행본에서는 OSCE의 교훈을 논의하고 다자 협력을 안보분야에 국한하지 않고 군축, 비핵화, 인권 레짐의 형성, 경제협력의 다양한 분야로 확대하여 이론을 적용하는 시도를 하였다. 연구총서에서 다룬 새로운 시도는 ‘제주프로세

스'라는 동아시아 다자협력 과정에 제주도의 역할에 대한 논의를 포함하였다.

2010년의 동아시아 다자협력 연구는 제도화 가능성에 대한 고찰에 중점을 두었다. 신옥희 교수는 동아시아 다자협력에 대한 제도적 디자인의 방향성에 대한 이론적 논의를 통해 ASEAN 중심, 아·태협력체 중심, 그리고 한·중·일 중심의 가능성과 적합성을 모색하였다. 진행남 박사는 동아시아 다자협력을 구체화하는 데 가장 큰 장애물로 인식되는 한반도 평화구조를 어떻게 확보하고 다자주의를 구체화할 수 있는지에 대한 이론적 논의를 전개하였다. 박병광 박사는 동아시아 협력에서 주요한 행위자로 부상한 중국의 다자협력에 대한 정책적 입장에 대해서 분석하였다. 한인택 박사는 동아시아 다자협력에 가장 큰 장애물로 평가되는 북한의 핵 문제를 해결할 수 있는 다자협력의 방안으로 비핵지대조약의 가능성에 대해서 이론적 고찰을 수행하였다. 이성우 박사는 두만강 개발에 대한 분석은 동아시아에서 다자협력을 통한 지역발전이라는 명확한 목표를 염두에 두고 진행되어 왔던 두만강 개발 사례를 분석하여 향후 동아시아에서 다자협력을 추진하는 과정에 극복해야 할 장애물을 논의하였다.

동아시아의 다자주의에 대한 논의를 제주평화연구원이 다년간 주요 연구 과제로 다루어 결과를 학계에 출판하고 있다. 이러한 학문적 관심에 대한 배경에 대해 간략하게 설명하면서 동아시아 다자협력의 연구에 대한 소개를 마치고자 한다. 제주도는 2005년 1월 세계평화의 섬으로 지정 선포되는 과정에

서 동아시아의 교류와 협력을 통해 평화를 확대하는 거점으로서 역할을 수행하고자 하는 전략적 목표를 설정하였다. 역사적으로 미묘한 관계를 형성해 온 동아시아의 한국, 중국, 일본이 다자협력의 새로운 질서를 모색하는 과정에 제주가 협력의 장으로 역할을 수행하는 것이 우선 고려되었다. 제주가 동아시아의 평화와 협력에 기여하는 과정에 한국의 국제정치적 위상을 제고하고 국내적으로는 제주가 지역균형발전 전략 차원에서 관광지로서의 인프라를 활용하여 국제교류와 협력 그리고 연수의 장으로 발전하는 전기가 될 것이다.

제주평화연구원은 동아시아 다자협력을 통한 평화와 번영이라는 목표를 설정하고 이에 대한 국제관계 차원, 지역정치 차원, 국내정치 차원에서 다양한 변수를 고려하는 연구를 지속적으로 수행하여 궁극적으로 동아시아의 다자협력체가 구성되고 이를 통해 지역 내의 평화와 번영을 달성할 수 있는 대안을 모색하고자 한다. 2010년의 연구에 기초하여 2011년에는 다자협력에 당사자로 참여하는 유관 국가들의 정책적 이해관계와 상호역학관계에 대한 분석을 수행하고자 한다. 본 연구가 제시하는 논의에 대해 많은 전문가들의 제언과 충고를 기대하며 연구 결과물을 출판하고자 한다.

2010년 12월  
제주평화연구원 편집부

# |C|O|N|T|E|N|T|S

발간사	04
머리말	06

## 2부 동아시아 협력

EU의 대북정책의 특징:	
규범적 권력 vs. 전략적 이익추구 / 이종서	15
유엔 기후변화협상 동향 및 한국의 대응 / 유연철	37
이란의 권력구도와 정치운동 및 핵 문제 / 유달승	52
해적과 해양안보:	
소말리아 해적문제를 중심으로 / 김석수	70
핵 비확산 체제와 원자력의 평화적 이용:	
한·미 원자력협정 개정에 대한 합의 / 전성훈	90
오바마 정부의 기후변화 정책 평가 및 전망 / 오경택	106
오바마 행정부 등장 이후 미중관계의 전개양상과 전망 / 손병권	126

### 3부 한반도 평화

한반도 평화협정 논의의 재등장 배경과 향후 전망 / 조성렬	151
북한 경제난의 현황 및 전망 / 이영훈	171
통일비용 논의의 바람직한 접근 / 조동호	181
북한의 식량위기: 배경 및 전망 / 권태진	196
한국전쟁의 국제정치적 의의와 현재적 함의 / 서상문	214
남북해운합의서상 통항 통제조치의 효과 및 전망 / 안병민	235
북한이탈주민 여성의 사회정착 현황과 조기정착 방안 / 이애란	249
북한의 파워 엘리트 변동: 동향과 전망 / 정성장	272
북한에 대한 인도적 지원과 북한의 변화 전망 / 최경수	294
독일통일 20주년에 비춰 본 한반도통일의 과제와 전망 / 손기웅	308
탈북자의 현황 및 인권 / 김수암	325
북한 당대표자회와 김정은 후계체제 전망 / 김갑식	342



2부

# 동아시아 협력



## EU의 대북정책의 특징: 규범적 권력 vs. 전략적 이익추구

이종서(한국외국어대학교 정치외교학과 위촉연구원)

유럽연합은 대북정책을 통해 보편적 인권을 강조함으로써 규범적 권력을 확산하기 위해 노력하고 있다. 유럽연합은 북한인권 문제제기를 계기로 유럽 내부의 온도 차이를 줄이면서 동시에 유럽 시민권을 강화하는 계기로 삼고 있다고 할 수 있다.

장기적으로는 유럽연합 주도의 대북인권정책이 북한을 개방으로 이끌 수 있을 것이다. 그러나 리스본조약이 발효되었다 할지라도 유럽연합은 보충성의 원칙을 앞세운 회원국가의 독자적인 문제해결방식을 따를 수밖에 없는 구조를 갖고 있다. 이는 규범적 권력의 확산과 전략적 이익 사이에서 갈등하는 이중적 모습으로 나타난다.

그 결과 유럽연합은 북핵문제의 제발과 북한 인권문제와는 별개로 2007년부터 착수하려던 북한에 대한 식량지원, 위생지원, 기술지원 등 인도적 지원을 다시 시작하고 있다. 이와 동시에 개별 회원국 차원에서 자원 및 기간산업 선점을 목적으로 대북한 투자를 늘리는 초국적 기업들의 숫자가 줄지 않고 있다. 이러한 현상을 단지 규범적 권력의 확산으로만 볼 수는 없을 것이다.

우리나라는 이제 대북 정책에 관해서도 유럽연합과 정책을 조율하고, 한-EU 간 대북 공동투자 가능성을 모색할 필요가 있다. 이를 통해 북한에게는 경제적 지원의 확대 및 북한의 정치적 부담을 덜어줄 수 있으며 한·미·일 공조를 보완할 유용한 도구로 활용할 수 있을 것이다.

## 1. 동·서유럽의 대북관계 역사: 의존과 갈등

- 탈냉전 이전 유럽연합과 북한과의 관계는 동유럽 국가와 북한과의 관계에서 볼 수 있듯이 이념적 요인과 북·소관계라는 정치적 요인이 중요하게 작용함. 그러나 탈냉전 이후 북한은 유럽연합으로부터 선진 기술을 도입하려는 목적에서, 특히 서유럽 국가들과의 관계개선 노력을 기울여 옴.
- 탈냉전 이후 유럽연합은 대북협력정책을 경제 및 정치통합과정의 심화와 확대과정에서 유럽연합의 내재적 가치를 실현하고 동질성을 확인하는 데 좋은 기회로 활용하려 함. 그러나 유럽연합과 북한 간의 관계는 북한의 핵과 미사일 등 대량살상무기 개발과 인권문제 등으로 인해 양자 간 관계를 발전시키는 데 한계를 보이고 있음. 또한 유럽연합은 한반도를 둘러싼 동북아시아 국제정치에서 상대적으로 중요한 행위자로 간주되지 않음.
- 유럽연합은 공식적 지원규모는 줄이는 대신, 초국적 기업을 통한 대북투자를 늘리고 있음. 이는 첫째, 북한의 광물 및 지하자원에 대한 선점, 둘째, 기간산업 선점, 셋째, 시장 확대를 대비한 포석의 차원에서 해석이 가능함.

[표 1] 북한-유럽 관계의 시기별 특징

시기	주요 사건
1948~1954년	냉전(진영외교) vs 유럽의 비지발적 협력
1955~1976년	다변외교와 독자노선 추구
1976~1988년	데탕트와 공식 외교관계 수립 모색
1989~1998년	인도적 지원과 정치적 고려
1998~2002년	경제적 영향력 확대
2002년 이후 현재	인권문제와 북한의 대유럽연합 시기변화

## 가. 북한의 진영외교 vs. 유럽의 비자발적 협력

- 북한정권이 수립된 1948년부터 1954년에 이르기까지 북한의 외교정책은 사회주의 진영에 국한된 진영외교의 양상을 보였음. 북한정권 수립 초기 소련 일변도의 진영외교가 성립된 배경은 소련이 북한에 대하여 정신적·물질적 지주로서의 역할을 수행해 왔다는 데 있음. 비록 1948년 12월 소련 군이 북한에서 철수하여 형식상 소련군정은 끝났으나, 그 후에도 3,000여 명의 소련 고문단이 정치, 경제, 군사, 외교 분야에 있어서 절대적 영향력을 행사함으로써 사실상 북한은 소련에 의존할 수밖에 없는 입장이었음.
- 한국전쟁의 발발과 함께 북한은 소련으로부터 전쟁수행 원조와 중국군대의 파병에 외교정책의 초점을 두고 적극적인 대중·소 외교를 전개함. 한국전쟁을 계기로 북한과 사회주의진영 국가들과의 관계는 더욱 긴밀해졌음.
- 한국전쟁에 참전하였던 서유럽 국가들은 휴전협정 이후 1954년 제네바 정치회담에서 한국, 미국, 유엔 참전국들과 함께 북한 및 공산 측 대표들과 한반도 문제를 평화적으로 해결하기 위한 협상을 진행함. 여기서 특이한 점은 서유럽 국가들은 비록 기본적으로 한국 및 미국과 협력관계를 유지 하였으나, 사안에 따라 서로 다른 입장을 내세움으로써 간접적으로 북한의 입지를 강화시켜 주는 결과를 가져오기도 하였다는 점임.
- 서유럽 국가들 중 유엔 가입국인 영국, 프랑스, 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크 등이 한국전에 참전함으로써 북한과 서유럽 국가들 사이에는 적대적 긴장관계가 형성될 수밖에 없었음.

## 나. 다변외교와 독자노선 추구

- 1955년부터 북한은 기존의 중국과 소련 중심의 진영외교에서 탈피하기 시작함. 다변외교를 선언한 북한은 일본과의 접촉을 시작으로 인도, 미얀마, 인도네시아 등 아시아 국가들과의 관계를 확대함. 김일성은 1962년 10월

최고인민회의에서 “자본주의 국가들과도 정상적인 관계를 수립하며 경제·문화교류를 발전시키기를 원한다”라고 언급한 것을 시작으로 북한의 다변외교는 1960년대에 들어오면서 더욱 확대됨.

- 1960년대 들어와 북한의 다변주의 외교정책과 함께 중동유럽 사회주의국가들과의 관계가 소원해짐. 그 결과 북한과 서유럽 국가들 간의 접촉이 시작됨. 또한 1966년 서독의 할슈타인 원칙의 포기와 동방정책도 유럽 국가들이 북한과 접촉을 시작할 수 있는 중요한 계기를 제공하였음. 그러나 냉전체제의 영향으로 양자 간의 관계는 정부차원의 교류로는 발전하지 못함.
- 민간교류 수준의 북한과 서유럽 국가들과의 관계는 1960년대 후반부터 본격적으로 정부 간 협력 형태로 발전하기 시작함. 북한은 1차 7개년 계획(1961~1967년)을 추진하면서 주체 경제적 사회주의 발전전략의 한계에 봉착함. 그 결과 북한은 자립적 계획경제 건설전략에 한계를 느꼈고, 이를 극복하기 위해 필요한 자본과 기술을 서유럽으로부터 구하고자 함.
- 서유럽 국가들도 자신들의 필요에 의해 북한과의 수교에 적극적이었음. 그 결과 1971년에 몰타가 서유럽 국가들 중 처음으로 북한과 수교를 맺음. 이어 1972년 말 노르웨이, 덴마크, 스웨덴 등이 양국 간 외교관계 수립을 검토하였고, 같은 해 4월에서 7월까지 약 4개월 간 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴, 아이슬란드와 수교를 함. 그리고 이듬해인 1974년에는 오스트리아와 스위스, 1975년에는 포르투갈이 북한과 수교를 맺음. 그러나 동서냉전이라는 국제정치의 현실로 인해 서독, 영국, 프랑스, 이탈리아 등 서유럽의 주요 국가들과의 외교관계 수립은 이루어지지 않았음.
- 북한은 1970년부터 프랑스, 서독, 스웨덴 등으로부터 차관을 도입하고 서방과의 교역을 확대한 결과 1971년에는 15%에 불과했던 대서방무역이 1974년에는 대공산권 무역과 거의 같은 42%에 달함. 1975년에는 오히려 비공산권 국가와의 교역이 공산국가와의 교역을 능가함. 그런데 서방으로부터 차관 및 선진기술 도입이 1970년대 중반 북한의 무역수지 적자와 외환사정 악화를 초래함. 1970년부터 가속화되었던 북한의 무역수지 적자가

1975년에는 결국 최악에 달하였고 같은 기간에 북한이 서방국가로부터 빌린 외채가 12억 4천만 달러에 달함. 결국 1975년 북한은 외채에 대한 모라토리엄을 선언하였고 서유럽과의 관계는 급랭하였음.

- 북한은 보유 중인 금과 은을 영국과 서독의 은행에 매각하고 차관의 상환 연기 등을 위해 교섭을 벌였으나 끝내 신용회복에는 실패함. 결국 영국은 1976년 북한과 개설한 민간무역협회 사무실을 폐쇄했으며, 채권국들은 수차례 회의를 개최하여 추가차관 제공의 중단을 논의하기에 이룸.

#### 다. 데탕트와 공식외교관계 수립모색

- 서유럽에 대한 북한의 정부차원의 정치적 접근은 쉽지 않았음. 냉전 상황에서 북한이 자본주의 진영에 속한 서유럽 국가들과 외교관계를 수립하는 것은 어려운 일이었음. 유럽국가들 또한 북한과 정치적 관계개선을 해야 할 필요성을 느끼지 못했음. 무엇보다도 당시 남한과 외교관계를 맺고 있던 대부분의 서유럽 국가들은 할슈타인 원칙을 고수하고 있던 남한의 입장을 고려하지 않을 수 없었음.
- 1970년대 들어서면서 서유럽은 그동안 진행된 유럽통합의 발전을 바탕으로 독자적인 노선을 시도함. 이는 1970년대 들어오자마자 미국이 처음으로 무역적자를 보게 된 것과 깊은 관계가 있었음. 무역적자의 주된 원인은 달러가치의 고평가에 따라 미국의 수출 경쟁력이 하락했기 때문임.
- 1970년대 들어 북한도 자주노선을 견지하면서 자본주의 국가들과의 외교관계를 수립함. 그 일환으로 북한은 남북대화, 미국에 대한 직접접촉 제의, 국제기구 가입의 확대, 비동맹운동 참여 등 외교 활성화에 박차를 가함. 김일성은 ‘조선반도의 남과 북에 대하여 침략적 성격이 없는 균등한 정책을 실시하는 자본주의 나라들과도 평화공존의 원칙에서 국가적 및 정치, 경제, 문화적 관계를 맺기 위하여 노력할 것이다’라고 천명함으로써 대서방 외교에 대한 적극성을 나타냄. 그러나 앞서 설명한 바와 같이 북한은

1976년 이후 신용위기 상황으로 신뢰를 잃음.

- 1980년대에 들어오면서 북한은 다시금 대서유럽관계 복원을 시도하기 시작함. 북한은 1984년 9월 합영법을 제정하여 공업, 건설, 운수, 과학기술, 관광업 등 5개 분야에 걸쳐서 서방의 자본과 기술 도입을 촉진시키려 함. 북한이 이와 같이 외교를 활성화하고 대외개방을 추진한 가장 큰 이유는 경제적 필요성 때문이었음.

## 2. 대외원조 정책: 인도적 지원 vs. 전략적 고려

- 북한의 대외정책은 1980년대 말 소련과 동유럽 사회주의체제 붕괴 등 급격한 대외환경을 목격한 이후 변화를 거듭함. 중국은 한국과의 수교를 결정하였고 북한에 대한 군사·경제적 원조 또한 현격하게 줄임. 북한과 구 사회주의 국가들과의 관계를 보면 과거 전통적인 공산당을 주축으로 하는 특수 관계에서 국가 대 국가의 실리적관계로 변화함. 냉전기 북한의 대외 관계는 주로 국제적 요인, 이데올로기적 요인과 체제건설 및 유지와 관련이 있음.
- 1980년대 중·후반 이후, 특히 1989년부터 동유럽 국가들이 다당제를 채택하면서 북한과 동유럽 국가들 간의 이념적 동질성이 사라지게 됨에 따라 북한의 대동유럽 인식은 매우 부정적으로 변하게 됨. 많은 동유럽 국가들이 북한의 반대에도 불구하고 남한과의 수교를 강행하고, 북한에 대한 무상지원을 중단함으로써 북한과 동유럽 국가 간의 우호적 관계는 급격히 냉각됨. 결국 냉전 이후, 북한의 동유럽 국가들에 대한 인식에는 경제적 요인만이 자리 잡음.
- 북한은 대서방외교의 대상을 서유럽으로 확대하고 경제지원 확보 및 과거 아웅산 테러사태로 인한 부정적 이미지 개선을 위해 노력함. 특히 미국과

일본과의 관계개선이 여의치 않고 두 나라와의 경제적 교류 또한 정치적인 문제에 얽매어 큰 진전을 보이지 않았음. 이에 북한은 경제난 극복이 체제생존에 필수적임을 인식하고 외교의 방향을 서유럽까지 돌리게 된 것임. 그러나 북한은 서유럽 국가들에 의한 사상적 오염을 두려워한 나머지 한반도 문제와 관련하여 서유럽 국가들의 지지를 이끌어 내는 데는 근본적인 한계가 있었음.

- 유럽연합 차원의 직접적 대북 지원정책은 1995년 북한의 홍수피해에 대한 집행위원회 산하 인권사무국(ECHO: European Commission Humanitarian Aid Office)이 인도적 지원을 제공하고 한반도에너지개발기구(KEDO: Korean Peninsula Energy Development Organization)에 참여하면서 본격적으로 시작됨. 이 시기 이전 유럽연합과 북한 사이에는 공식적인 대화채널이나 외교 관계가 형성되지 않은 상태였음. 특히 서유럽 국가들과는 경제적인 상호 교류가 활성화되지 않은 상태였고 정치적 이슈 또한 없었음.
- 인도적 지원사업은 유럽연합으로서는 거의 자동적인 기제에 의하여 작동하는 것으로서, 북한에 대한 정치적 고려에서 시작된 것은 아니었음. 탈냉전 이후 북한과 유럽연합과의 관계는 자연재해와 기근이 겹침으로 인한 인도적 지원사업에 의해 촉발된 성격이 강함. 이 시기에 유일하게 동북아시아 지역에서 유럽연합의 정치적 입지를 수립할 수 있는 채널이 된 KEDO에 유럽연합이 참여한 것은 상당한 정치적 의미가 있음. 하지만 사실상 유럽연합의 KEDO참여는 1990년대 초반에 발칸에서 일본이 벌였던 지원활동에 대한 유럽 측의 보답의 성격도 지니고 있다는 것을 간과하면 안 됨.
- 1998년 이후 유럽연합은 한국과의 경제관계 발전뿐만 아니라 한반도의 안정과 평화 및 긴장완화를 위해서 북한에 보다 적극적인 압력을 행사하기

로 함. 특히 북한과의 정치적 대화를 계속하고 북한의 대응 양상에 따라 향후 북한과의 쌍무적 관계를 점진적으로 개선할 것을 희망함.

- 2000년 6월의 남북정상회담이 성공적으로 개최되자 유럽연합 이사회는 2000년 10월 9일 한반도에 안정과 안보를 구축하기 위해서 남북한 간 화해협력을 계속할 것을 북한에 촉구할 것을 결의함. 이를 위해 단기적으로 북한과의 정치대화를 강화할 것, 북한사람들의 초청 등을 통한 신뢰와 평화구축, 중기적 기술지원을 염두에 둔 준비조치 실행, 북한에게 유럽연합 시장개방 확대 검토 등의 계획을 천명함. 이와 같은 정책의 기본방향은 2000년 11월 20일의 이사회에서 북한에 대한 유럽연합의 행동지침으로 공식화됨.
- 이러한 행동지침을 토대로 유럽연합은 북한에 대해 본격적으로 경제적 영향력 확대를 도모함. 첫째, 유럽연합의 대북한 정책은 KEDO지원의 확대를 나타냄. 2001년부터 2005년까지의 기간을 다루는 유럽연합의 KEDO참여갱신 협약에서, 유럽연합은 2005년 말까지 매년 2,000만 유로의 재정분담금을 제공하기로 함. 둘째, 1998년부터 시작된 북한과의 정치대화를 강화하고 지속함. 유럽연합은 남북한의 화해협력과정을 지원하면서, 이에 기여하기 위하여 북한과의 대화를 발전시키려고 함.
- 2000년 10월과 11월의 유럽이사회 회의 결과 집행위원회는 두 가지 측면에서 대북한 지원사업을 강화하는 방안을 강구함. 하나는 북한상품에 대해 유럽시장의 개방을 확대함으로써 북한의 수출산업을 도와주는 것이었음. 다른 하나는 기술지원을 제공하는 방안으로 단순한 인도주의적 원조에서부터 북한의 경제를 발전시키는 개발원조로 방향전환을 모색하였음. 이를 위해 2001년 2월 북한에 전문가 팀을 파견함. 이 팀의 북한 현지답사를 바탕으로 우선사업 분야가 정해짐.
- 2001년 5월 2일 유럽연합 의장국인 스웨덴의 페르손(G. Person) 수상과 유

럽연합 공동안보정책 고위대표(HR: High Representative)인 솔라나(J. Solana), 그리고 유럽연합의 대외관계 집행위원인 패튼(C. Patten)이 이끄는 유럽연합 대표단이 북한을 방문하여 김정일 위원장과 대화를 나누었고, 이어 5월 14일 북한과 공식적 외교관계를 수립함. 이러한 노력의 결과 집행위원회는 2002년 2월 유럽연합의 대북한 국가전략보고서(The EC Democratic People's Republic of Korea (DPRK), Country Strategic Paper 2001 ~ 2004)를 발간함. 유럽연합은 국가전략보고서를 통해 북한에 대한 기술지원의 목적과 전략적 틀을 제시함.

- 이 시기 가장 큰 국제적 변화는 냉전의 종식과 함께 나타난 사회주의 국가들의 몰락이었음. 동유럽 국가들의 몰락과 이들 국가들의 체제변화는 북한의 위기의식을 증폭시켰고 이로 인해 서유럽 국가들과의 관계개선 노력이 활발해졌다고 볼 수 있음. 유럽연합으로서는 한반도 긴장의 주요 원인이 되고 있는 대량살상무기의 조속한 해결에 관여함으로써 동북아에서의 유럽연합의 위상과 경제적 영향력을 확대하려는 전략적인 의도가 있었음.

### 3. 유럽연합의 ‘신아시아 전략’과 대북접근방식

- 유럽연합의 대북정책은 1994년 유럽연합 집행위원회에서 채택한 ‘신아시아 전략(Towards a New Asia Strategy)’의 일환으로 파악해야 함. 한편, 신아시아 전략은 유럽연합이 아시아와의 경제협력과 군사적 차원에서 미국에 대응한 지역안보 구축을 위함이 주목적이었고 1993년 3월 13일 북한의 NPT탈퇴가 계기가 되었음.
- 신아시아 전략은 아시아 시장으로의 진출확대와 경제협력 증진이 정치관계 발전에도 기여한다는 생각을 기본으로 함. 이 전략의 구체적 목표는 첫

째, 유럽연합은 세계경제에서 주도적 역할을 유지하기 위해 아시아 지역에서 유럽연합의 경제적 비중을 강화함. 둘째, 아시아지역의 정치안정을 도모함. 셋째, 아시아 빈국들의 경제발전을 도움. 넷째, 아시아에서의 민주주의와 법치의 발전, 그리고 인권존중의 원칙 수립 등이었음. 유럽연합은 이를 통해 유럽의 가치를 간접적으로 확인하고 공동체의 대외적 이미지를 제고하려는 목적이 담김.

- 유럽연합은 아시아와의 관계를 더욱 강화하기 위해 2001년 ‘유럽과 아시아의 심화된 동반자 관계를 위한 전략적 틀(Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnership)’이라는 보고서를 작성함. 보고서는 신아시아 전략의 일환으로 대한반도 전략을 포함함. 그 결과 2001년 EC-북한 전략보고서(The EC-DPRK, Country Strategy, 2001~2004)가 탄생하였고 유럽연합의 대한반도 정책이 처음으로 체계화되는 계기가 마련됨.

#### 가. 대동아시아 정책수립 배경

- 1990년대 초반 채택된 유럽연합의 신아시아 전략에서 유럽연합은 아시아 지역에서의 유럽연합의 경제적 비중 강화, 지역 안정, 빈국과 낙후된 지역들의 경제발전, 민주주의와 법치 및 인권신장 등의 목표를 위해 새로운 전략을 수립함. 그 핵심은 이 지역에서의 정치적 문제와 안보문제에까지도 관여하겠다는 의사를 공식적으로 표명한 것임. 특히 아시아와의 정치대화 주제의 하나로 제시한 군비통제와 핵 비확산 문제와 관련하여, 북한의 핵 위협으로 국제사회에 야기된 도전은 아시아와 유럽이 협력할 수 있는 기회이기도 하다는 점을 밝힘으로써 유럽연합이 개입할 수 있는 여지를 마련함.
- 유럽연합이 이와 같이 새로운 아시아 정책을 수립하게 된 배경에는 첫째,

아시아 국가들의 경제성장에 따른 국제정치·경제적 위상강화가 중요한 요인으로 작용함. 1990년대 들어서면서 아시아는 급속한 경제성장으로 경제적으로 중요한 지역이 됨. 둘째, 유럽연합의 동아시아정책은 경제적 요인 외에 유럽연합의 국제적 위상을 높이려는 유럽연합 측의 의도와 냉전 종식 이후 새로운 세계질서 구축과정에서 아시아 지역의 유동성이 맞아떨어진 것이 중요하게 작용함.

- 유럽통합이 심화됨에 따라 공동외교안보정책(CFSP: Common Foreign Security Policy)을 수립할 필요가 생겼고 통합된 유럽에 걸맞게 국제적 역할을 확대할 필요성을 인식하게 됨. 동시에 국제적 외교역량을 발전시켜야만 했음. 이러한 유럽연합의 내적인 역동성이 아시아에 대해 본격적인 전략을 추진하게 되는 내적인 계기가 됨. 여기에 냉전의 종식은 아시아 지역의 유동적인 정치 상황과 맞물리면서 유럽연합이 아시아 지역을 보다 중시하게 됨.
- 요컨대 냉전의 종식과정에 발생한 아시아 지역에서 러시아의 상대적 위상 하락은 유럽연합에게 새로운 기회를 제공함. 마침 CFSP를 추진함으로써 자신의 국제적 위상을 강화하려는 유럽연합에게 이러한 기회는 놓치지 어려운 것이었음. 아시아 지역에 대한 유럽의 관심과 역할증대 노력은 냉전 이후 세계질서를 재편하는 과정에서 미국과 유럽의 세력권 확장 경쟁 양상으로 나타남. 먼저 미국은 1993년 말 아·태경제협력(APEC: Asia - Pacific Economy Cooperation)정상회담을 개최함으로써 아시아와의 관계를 강화하고자 함. 따라서 유럽연합은 아시아 지역에서도 APEC에 대응하면서 이 지역을 선점해야만 했음.
- 유럽연합의 신아시아 전략의 첫 번째 가시적 결과라 할 수 있는 아시아-유럽정상회의(ASEM: Asia - Europe Meeting)가 탄생하게 됨. 유럽연합은 ASEM 참가를 통해서 아시아 지역에서 미국-아시아-유럽연합 삼각관계를 구축하여 미국과 균형을 유지하여 외교적 지위를 격상시킴. 유럽연합

은 신아시아 전략 목표를 달성하고 안보적 발언권도 증대시키기 위해서 우선적으로 아시아 지역 국가들과의 경제협력을 강화함. 이를 기반으로 정치적 군비통제와 핵 비확산, 인권문제와 민주주의 및 법치수립, 마약문제 등 정치대화를 통한 영향력 확대를 목표로 하고 있음. 이 지역은 이미 미국이 군사·안보적 측면에서 도전할 수 없는 지도력을 행사하고 있어 유럽연합으로서는 연성권력을 확대시키는 것이 미국과의 충돌을 피하면서 유럽연합의 이익을 극대화하는 현실적인 대안인 것임.

- 유럽연합의 입장에서 보스니아와 코소보 내전, 체첸 공화국의 유혈사태, 미국의 이라크 침공과 같은 문제보다 북한문제가 상대적으로 공동체 차원에서 동질성을 느끼며 보다 수월하게 정책을 수행할 수 있었음. 따라서 탈냉전 이후 전개되고 있는 유럽연합의 대북협력정책은 경제 및 정치통합과정의 심화와 확대과정에서 유럽연합의 내재적 가치를 실현하고 동질성을 확인하는 좋은 기회로 볼 수 있음.
- 유럽연합의 신아시아 전략은 첫째, 아시아 정치·경제 성장에 따른 새로운 관계정립, 둘째, 새로운 지역 안보에 대한 역할 설정, 셋째, 아시아 지역의 안정성, 민주주의 공고화와 법치, 인권성장고무 등 유럽연합의 가치의 간접적 확인, 넷째, 아시아 빈곤 지역에 대한 인도적 차원 정책지원을 통한 유럽연합의 외교적 이미지 제고가 목적이라고 할 수 있음.

#### 나. 대한반도 정책 목표

- 신아시아 전략의 일환으로 북한에 대한 경제적 지원 및 정치대화를 병행한 결과 유럽연합은 북한과 2001년 5월 14일 공식외교관계를 수립함. 이는 북한문제에 개입을 통해 탈냉전 후 국제관계에서 유럽연합의 정치 및 외교적 영향력을 강화시키기 위한 수단이었음.
- 한국을 포함한 한반도 전체가 다시금 유럽연합의 특별한 관심 대상이 된

이유는 무엇보다 경제성장과 민주화로 인하여 한국의 국제적 위상이 커진 데 있음. 유럽연합은 한국과의 정치대화를 강화함으로써 한국을 아시아에서 자유민주주의의 보루로 적극 지지하고 향상된 경제력에 걸맞게 경제협력을 강화하려 함. 경제적 중요성과 함께 한국의 정치적 비중도 증가하였는데, 이것이 유럽연합 측에 중요한 영향을 미치는 것으로 판단됨. 특히 유럽과 아시아의 대화의 장으로서 ASEM을 발전시키는 데 있어서 한국이 주도적 역할을 수행하고 있다는 인식이 확산됨.

- 경제외적인 측면에서도 유럽연합은 1990년대 중반 이후 한반도를 특별히 주목하기 시작함. 아시아 지역의 안보와 평화 유지를 위해 적극 개입하려는 의사를 표명한 유럽연합으로서는 북한의 핵 문제가 불거져 있는 상황에서 이에 대해 지대한 관심을 가지는 것은 당연한 일이었음. 아시아에서도 특히 동북아시아 지역은 세계수준에서의 냉전해체와 한반도 수준에서의 냉전해체가 시간적 차이를 두고 진행되는 ‘냉전해체의 비동시성’으로 인해 여전히 긴장과 갈등이 계속되고 있었음. 미국과 대립각을 세우고 있던 러시아의 위상약화와 중국의 개혁정책으로 생긴 동북아시아 국제정치 역학관계의 변동을 틈타서 유럽연합이 한반도 국제정치에 특별한 관심을 갖게 된 것임.
- 유럽연합의 KEDO참여는 회원국과 유럽연합의 이해관계가 일치했다고 볼 수 있음. 유럽연합은 신아시아 전략에 근거해 KEDO참여가 핵확산을 방지하고 핵 비확산 레짐을 강화한다는 유럽연합의 외교정책 목적과도 일치하고 한반도와 동아시아 지역안보에도 기여한다는 이유로 KEDO 집행위원회 일원으로 참여함. 또한 KEDO를 수립한 미국·일본·한국정부도 중립적 멤버를 필요로 하였고 유럽연합은 동북아시아에서 자신의 입지를 확대하려고 함. 유럽연합이 KEDO에 참여하는 과정에서 지불한 액수는 북한에 중유를 제공하기 위해서 미국이 지불하는 것과 비슷한 액수였음. 이는 유럽연합이 미국과 같은 규모의 재정지원을 통해 자신의 정치적 영

향력을 한반도에 확보할 뿐 아니라 동아시아 지역에게까지 확대하려는 의지를 표명한 것으로 보임.

#### 다. 북한의 대유럽연합 시각변화

- 2002년 북핵문제가 재발되자 유럽연합 내부에는 강경한 대응을 해야 한다는 세력과 지속적인 설득을 해야 한다는 세력으로 의견이 나뉨. 하지만 유럽연합의 근본원칙인 핵 비확산과 인권보호원칙에 정면으로 배치되는 북한의 행동은 지속적인 설득을 통한 해결을 주장하는 측의 요구를 무력화 시킴. 그 결과 2002년 11월 브뤼셀에서 열린 이사회는 유럽연합은 북한의 언행이 한반도와 이 지역의 평화와 안정을 위해 핵심적인 신뢰의 분위기를 심각하게 손상시킨다는 경고와 함께 북한의 우라늄 농축 프로그램을 즉각 중단할 것을 강력하게 요청할 것을 결의함. 아울러 ‘국제공동체의 책임 있는 일원’이 되기 위해서 NPT를 준수하고, 미사일 실험 유예를 지속하고, 대테러 국제협력에 적극 동참할 것을 주문함.
- 이 시기 유럽연합은 북핵 위기 문제의 해결을 요구하는 한편, 북한의 인권 문제에 대하여 상당한 압력을 가함. 유럽연합은 2003년, 2004년, 2005년 3차례에 걸쳐 유엔 인권위원회에 북한인권 결의안을 제출하였고, 2005년에는 UN 총회에 결의안을 제출함. 이에 대한 대응으로 북한은 2005년 11월 17일 북한인권 결의안이 통과된 직후 11월 26일부터 29일까지 예정되어 있던 유럽연합과의 정치대화를 취소함. 1998년 이후 매년 한 차례씩 지속되어 오던 정치대화가 중단됨으로써 북한과 유럽연합과의 관계는 크게 후퇴함.
- 2003년 4월 16일 유럽연합 의장국인 그리스가 제안 설명을 한 대북 결의안에 불가리아, 체코, 에스토니아 등 옛 동유럽 국가들은 투표권은 없으나 대북결의안에 공개지지를 천명함. 유럽연합에 의해 유엔 인권위원회 57년 사상 처음으로 북한 인권침해 규탄 결의안이 채택됨으로써 국제 사회에서

유럽연합의 역할을 긍정적으로 바라보던 북한의 시각에 일정변화가 불가피하게 됨.

- 현대 유럽의 정체성은 냉전 기간을 통하여 서유럽에 국한된 소수국가들의 역내 국가와 시민들의 종교적, 인종적 유사성과 근현대사를 관통하는 공통의 역사적 경험과 기억을 바탕으로 형성되어 왔음. 그리고 지난 수십 년간 축적된 민주주의와 자유시장경제, 인권과 관련된 가치와 규범들은 현대유럽의 정체성을 형성하는 과정에 있어서 가장 중요하고도 기본적인 조건을 제공하여 왔음. 여기에 2005년 중동유럽 10개국의 가입은 유럽의 단일정체성 강화와 시민권 형성을 필요로 했음.
- 중동유럽 국가의 유럽연합 가입은 유럽 통합의 지속적 전망에 상당한 불확실성을 제기함. 이에 유럽인의 시민권의 형성을 필요로 하게 되었고 자연스럽게 인권문제의 강조로 이어지게 됨. 유럽연합 내에서의 인권문제 강조는 북한 인민의 인권문제로 확대될 수밖에 없었고, 이는 다시 북한의 대유럽연합에 대한 시각의 변화를 가져오게 됨.

#### 4. 선택적 포용정책과 전략적 이익추구

- 유럽연합이 북한에게 요구한 인권문제 개선과 관련한 정치대화를 북한이 수용한 것은 대미 견제장치로서뿐만 아니라 북한의 고립탈피를 위한 어쩔 수 없는 선택이었음. 여기에 북한의 식량난은 유럽연합과의 관계회복을 절실히 필요로 하였음. 유럽연합은 북한과의 인권대화를 통해 북한을 국제사회로 편입시키는 데 기여하고 한국 정부의 화해협력 계기를 마련할 수 있다는 정치적 의도를 가지고 있었음. 한편, 북한의 입장에서는 유럽연합에 의한 인권문제 개선을 강경 요구로 대유럽연합에 대한 시각이 변화

하기 시작함.

- 유럽연합의 대북정책은 미국의 대북한 강성권력 확산정책과는 달리 연성 권력 확산의지를 갖고, 동시에 한국의 포용정책과 달리 보편적 원칙을 준수하면서 북한 사회의 개선을 요구하는 선택적 포용정책을 추구하고 있음. 말하자면 급격히 변화하는 국제환경에 따른 미국의 적극적인 국제질서 재편전략과 생존을 추구하는 북한의 대외전략이 상호작용하면서 유럽연합과의 협력과 대결이라는 상반된 가치가 상호작용하는 양상을 보여 줌.
- 유럽연합은 북한과 1998년 정치대화를 시작한 이후, 2000년 11월 ‘대북한 행동지침’을 채택하여 북한의 고립보다는 대북지원을 통해 체제개방을 유도하여 북한을 국제사회로 편입시키겠다는 입장을 강조함. 또한 이 지침을 통해서 유럽연합 회원국들이 북한과의 관계발전에 보다 적극적이고 건설적인 포용정책을 추진하고자 했음. 이는 부시 행정부의 정책과 명확히 대별되기에 충분함. 특히 2001년 초 북미대화가 단절되고 미국이 대북 강경발언들을 쏟아 내는 상황에서 유럽연합과 회원국들이 북한과의 관계정상화를 추진한 것은, 부시 정부의 대북정책이 확정되기 이전에 일정한 경로를 형성하려는 노력으로 이해됨.
- 유럽연합의 포용정책과 한국정부가 추구했던 포용정책은 일정한 차이가 있음. 유럽연합과 한국의 대북한 접근방식의 차이점은 유럽연합의 경우 포용정책에 분명한 ‘조건’을 부여한다는 점임. 하나의 예로 북핵문제가 불거진 다음에 개최된 2003년 일반이사회에서는 북한과 국제사회와의 향후 관계는 북한 측이 얼마나 신속하고 검증 가능하게 북핵문제를 해결하느냐에 달려 있음을 강조함.
- 북한에 대한 조건 부여는 반드시 핵문제에만 국한되지 않음. 인권개선, 핵비확산, 외부지원에 대한 주민들의 접근성 개선, NGO활동여건 개선, 북한 경제의 개방과 구조적 개혁 등 북한 내부의 개선 정도에 상응하여 북한에

대한 전반적인 지원을 늘리겠다는 것이 유럽연합의 기본방침임. 그러나 이러한 조건 부여는 외형적으로 나타난 조건에 불과함.

- 유럽연합은 2001년 5월 북한과의 공식적 외교관계 수립 이후 대북정책의 주요 전개 방향을 대북전략 보고서를 통해 분명히 제시하고 유럽연합과 회원국들의 대북정책 추진 시 참고하도록 함. 유럽연합은 인권존중, 민주주의, 법의 지배추구라는 일반적인 목표를 달성하는 데 기여하기 위해서 북한에 대한 지속적인 경제·사회적 발전, 세계경제 편입, 빈곤퇴치를 협력 목표로 설정함. 특히 인권, 대량살상무기 비확산, 남북한 화해, 북한경제 구조개혁 등과 관련한 북한 당국의 협조 여부에 따라 유럽연합의 지원 여부를 결정하기로 함. 즉, 공식적으로는 북한당국이 인권문제 이외에 핵문제, 경제정책 등에서 주변국들과 국제사회에 가시적인 성과를 제공하지 못할 경우에 유럽연합을 비롯한 유엔 등 국제사회의 대북 인권 압박은 강화될 것임. 한편, 이와 비례해서 비공식적 행위자인 초국적 기업들과 비정부기구(NGO)의 역할은 한층 증대될 것임.
- 인권문제는 유럽연합에게는 타협할 수 없는 원칙의 문제임. 민주주의의 확산, 선정, 법치, 핵 비확산 등도 유럽연합이 추구하는 중요한 가치에 속함. 따라서 유럽연합에게 있어서 이러한 중요한 가치와 북한의 개선을 도모하는 정치적 대화와 경제적 지원의 연계는 당연한 것임. 유럽연합이 2002년 북핵문제가 다시 불거지자 대북한 기술지원, 즉 개발원조 제공 계획을 정지시킨 것도 이러한 맥락에서 이해될 수 있음.
- 유럽연합은 2008년 9월부터 총 8백만 유로[2007~2010년까지 4년 동안 3,500만 유로(약 5,200만 달러)]를 지원금으로 책정]를 지원해 북한의 농업 생산량 증대를 돕기 위한 식량안보사업(Food Security Program)을 시작했음. 식량안보사업은 당초 2002년 배정된 것으로 현재까지 집행되지 못하고 있다가 2009년에 뒤늦게 쓰이게 된 것임.

- 이와는 별도로 2009년 한 해 동안 보건의료와 식수위생 사업을 위해 약 300만 유로(약 400만 달러)를 지원함. 집행위원회 산하 유럽연합 집행위원회 식량안보지원국의 지원을 받아 본 사업에 참가한 단체들은 독일의 ‘저먼 애그로 액션(German Agro Action)’, 영국의 ‘세이브 더 칠드런(Save the Children)’, 아일랜드의 ‘컨선 월드 와이드(Concern Worldwide)’, 프랑스의 ‘트라이앵글 제너레이션(Triangle Generation)’과 ‘프리미어 얼전스(Premiere Urgence)’ 등 북한에 사무소를 개설하고 활동 중인 유럽의 5개 NGO와 벨기에의 본부를 둔 국제 NGO인 ‘핸디캡 인터내셔널(Handicapped International)’ 등 총 6곳임.
- 유럽연합의 대외원조는 장기간에 걸친 원조의 경험을 바탕으로 하여 수혜 국가에 가장 필요한 원조를 제공하는 것으로 명성이 높음. 대규모적인 물량 지원과 건설사업 등과 같은 선심사업보다는 현지지역에 맞는 다양한 프로그램을 맞춤형으로 제공함. 프로그램 지원은 국제기구와 유럽연합 회원국 소속 NGO 등과 결합하여 농촌개발사업, 교육, 의료 등에 중점 지원하고 있음. 특정 프로그램에 전문적인 경험과 지식을 비축한 NGO가 유럽연합의 대외원조를 지원받아 수혜국가 중 가장 필요한 지역에서 활동을 펼치고 있음. 예를 들면, 독일 NGO의 평안북도 농자재 지원 사업, 프랑스 NGO의 아체(Acch)지역의 병원 운영사업 등이 있음. 현재 유럽연합의 대북지원활동을 살펴보면 교육프로그램, 의료, 취로 사업 등에 집중하고 평양지역보다는 가장 수혜가 필요한 평안남·북도 지역에 집중하여 진행하고 있음.
- 유럽연합은 공식적 지원규모는 줄이는 대신, 인도적 지원사업과 초국적 기업을 통한 대북투자는 꾸준히 진행하고 있음. 이는 첫째, 북한의 광물 및 지하자원에 대한 선점, 둘째, 기간산업 선점, 셋째, 시장 확대 대비 포석의 차원에서 해석할 수 있음. 북에 대한 외국자본의 관심이 다시 제고되

- 기 시작한 것은 2002년 북한이 7.1 경제관리개선조치를 내리면서부터임.
- 7.1조치는 물가 및 환율조정, 종합시장의 허용 등 시장경제의 제한적 활동, 신의주특별행정구 창설, 남북경제협력의 공식화, 제도화를 통한 금강산, 개성 등 경제특구 추가 건설이 골자였음. 7.1조치 이후 유럽연합 기업들의 북한에 대한 관심 제고는 2001년 5월 초페르손 스웨덴 총리와 김정일 국방위원장의 면담으로부터 시작됨. 면담 직후 북한과 유럽연합 간에 외교 관계가 수립되었고 유럽연합 집행위원회는 2001~2004년까지의 대북한 전략을 담은 대북한 국가전략 보고서를 채택해 지속 가능한 농촌개발에 500만 유로, 천연자원 관리 및 사용에 300만 유로, 제도적 지원과 역량강화에 700만 유로 등의 기술지원을 실시하는 국가지표프로그램(National Indicative Program 2002~2004 DPRK)을 채택함.

[표 2] EU 주요국의 대북무역 및 점유율 현황(2001~2007년)

구분/연도	2001		2003		2004		2005		2006	
	금액	점유율	금액	점유율	금액	점유율	금액	점유율	금액	점유율
독일	104,833	33.4	96,466	28.2	91,193	34.9	76,294	32.5	51,265	36.7
영국	42,747	13.6	16,105	4.8	1,163	0.4	19,097	8.1	15,131	10.8
네덜란드	11,491	3.7	100,011	29.5	18,819	7.2	32,171	13.7	27,864	19.9
EU총계	313,523	100.0	338,513	100.0	261,214	100.0	234,622	100.0	139,731	100.0

- 회원국 기업들의 투자 동기별 사업 유형을 분석해 보면 다음과 같음.
- 첫 번째는 텅스텐, 마스네사이트, 몰리브덴과 같은 천연자원 확보가 최우선 목적이라 할 수 있음. 전 세계적으로 자원·에너지확보 경쟁이 심화되고 있는 가운데, 북한은 미지의 개척지대로 광물자원의 보고로 평가 받고 있음. 따라서 북한의 광물 및 지하자원에 대한 유럽연합의 투자는 지속적으로 확대될 것임. 지하자원을 선점하려는 의도가 보이는 투자 사례로는 영국의 ‘아미넥스 PLC’사의 유정개발 관련 투자를 들 수 있음.

- 두 번째는 기간산업 선점이 목적이라고 할 수 있음. 북한의 국제사회로의 편입이 진행된다면 기간산업에 대한 막대한 외자의 대북투자를 예상할 수 있음. 기간산업은 선점 효과가 매우 크기 때문에 회원국 기업의 투자가 가장 활발한 분야임.
  - 세 번째는 미개척 시장으로서의 북한을 저렴한 동북아 생산거점으로서 활용할 가능성 때문임.
  - 네 번째는 북핵문제 해결 및 테러지정국 해제 등으로 각종 제재가 해소된다는 가정 하에 신흥 이머징 마켓(emerging market)으로서 잠재 성장성에 대한 기대 차원의 투자가 이루어지고 있음.
- 유럽연합의 초국적 기업들은 북한의 사회간접자원, 서비스 분야에 관심이 높음. 이 분야에서 유럽연합 기업들의 대북 진출을 돕고 이머징 마켓을 선점하는 효과를 얻을 수 있다고 판단한 기업들은 평양에 사무소를 개설하고 본격적인 활동을 펼치고 있음. 영국의 IBC(International Business Consultancy), KBC(Korea Business Consulting), 프랑스의 리부라 카운셀사, 독일의 DHL, KCE유럽(Korea Computer Europe), 칼 괴테그룹, 이탈리아의 브린델리, OTIM(국제해양수송조직원주식회사), 스위스의 EBA 등이 대표적임. 이들은 투자컨설팅, 법률자문, 비즈니스 스쿨, 물류, 상점개설, 인터넷 인프라 서비스를 통해 북한과 국제사회 교류의 가교 역할을 담당하고 있음.

## 5. EU의 한반도에서의 역할 전망

- 유럽연합은 정치적 사안인 인권문제를 거론함과 동시에 설명한 바와 같이 경제적 영향력 확대를 위해 민간 기업인을 활용하고 있음. 북한 시장에 관심을 가지고 있는 한국 진출 유럽 기업들은 북한의 사정을 잘 모르는 유럽

연합의 정책결정 실무진들에게 상당한 영향력을 행사함. 또한 통상정책 의사결정구조의 복잡성은 초국적 기업으로 하여금 그들의 정보력과 자원을 동원시키기에 상당히 용이한 구조로 변화하고 있음.

- 유럽연합은 대북협력정책을 경제 및 정치통합과정의 심화·확대과정에서 내재적 가치를 실현하고 동질성을 확인하는 좋은 기회로 활용하고 있음. 그러나 유럽통합의 심화는 자연스럽게 인권을 강조하게 되었고, 이는 유럽연합-북한 간의 공식적인 관계의 악화에 일조하게 됨. 그럼에도 유럽연합은 북핵문제의 재발과 인권문제와는 별도로 북한에 대한 인도적 지원, 식량지원, 기술지원을 꾸준히 진행하고 있음.
- 이와 함께 개별국가 차원에서 자원 및 기간산업 선점 목적의 대북한 투자를 늘리는 초국적 기업들의 숫자가 증가하고 있음. 국가적 시장 간의 상호 의존관계와 상호 침투과정의 증가는 초국가성이 경제적이고 정치적인 강력한 이데올로기로 기능하게 하고, 국가나 초국가 제도도 시장의 요구에 부응하게 됨. 따라서 유럽연합은 한반도에서 투자만큼의 균형자 역할과 새로운 국제 변수로 작용할 가능성이 크다고 하겠음.
- 대북정책을 통해 본 유럽연합은 보편적 인권을 강조함으로써 규범적 권력을 확산하기 위해 노력하는 모습을 보임. 유럽연합은 대북인권정책을 통해 타자와는 다른 배타적 권리를 누리고 있음을 확인해 감으로써 그들만의 정체성을 확립해 나가고 있음. 즉, 유럽연합은 북한 인권문제 제기를 계기로 유럽 내부의 온도 차이를 줄이는 방향으로 나아가면서 동시에 유럽 시민권을 강화하는 계기로 삼고 있다고는 할 수 있음. 이를 통해 유럽연합은 유럽 내부의 민주성 결핍문제 해결과 정체성 확립, 관료정치 문화라는 비판을 개선하고자 함. 인권의 보편성이란 주어지는 것이 아니라 획득하는 것이기 때문에 장기적으로는 유럽연합의 대북인권정책이 북한을 개방으로 이끌 수 있을 것임.

- 유럽연합은 보충성의 원칙을 앞세운 회원국가의 독자적인 문제 해결방식을 따를 수밖에 없는 구조를 갖고 있음. 이는 규범적 권력의 확산과 전략적 이익사이에서 갈등하는 이중적 모습으로 나타남. 그 결과 회원국들의 대외 원조정책은 유럽연합의 대외 원조정책의 방향과는 다르게 국가의 전략적 이익을 우선하는 경향이 있음.
  - 북핵문제의 재발에도 개별 회원국 차원에서 자원 및 기간산업 선점을 목적으로 대북한 투자를 늘리는 초국적 기업들의 숫자도 줄지 않고 있음. 따라서 북한에 대한 인도적 지원, 식량지원, 기술적 지원의 목적은 규범적 권력의 확산 차원과는 다르다고 할 수 있음. 국가적 시장 간의 상호 의존관계와 상호 침투과정의 증가는 국가나 초국가 제도도 시장의 초국가적인 요구에 부응하게 만들.
- 아직 조문화작업과 양쪽 의회의 비준 동의 등 넘어야 할 절차와 과제가 많이 남아 있으나 우리나라와 유럽연합은 2009년 7월 13일에 양측 간 자유무역협정 협상이 마무리됐음을 공식 선언했음. 이제 우리나라는 대북 경제정책에 관해서도 유럽연합과 정책을 조율하고, 한-유럽연합 간 대북 공동 투자가능성을 모색할 필요가 있음. 이를 통해 북한에게는 경제적 지원의 확대 및 북한의 정치적 부담을 덜어 줄 수 있으며 한·미·일 공조를 보완할 유용한 도구로 활용할 수 있을 것임. 또한 대북원조의 투명성 확보 차원에서 유럽의 NGO와 공동지원방안을 모색할 필요가 있음. 유럽연합과 북한 간 경제관계 확대는 북한의 대외개방과 국제사회의 책임 있는 일원으로 활동하게 되는 공간의 확대로 이어진다는 점을 인식하고 이를 적극 지원·활용할 필요가 있음.

## 유엔 기후변화협상 동향 및 한국의 대응

유엔철(외교통상부 녹색환경협력관)

유엔 기후변화협상의 제15차 당사국총회에서 마련된 새로운 코펜하겐 합의는 지구 평균 기온이 산업화 이전 대비 섭씨 2도 이상 상승하는 것을 막기 위해, 선진국들은 2020년까지의 감축목표를 제출하고, 개발도상국들은 독자적 또는 국제적 감축행동 계획을 제출하는 것을 주요 내용으로 한다. 선진국들은 여기서 개도국들의 온실가스 배출억제를 돕기 위해 향후 3년간 300억 달러를 지원하기로 약속했다. 그러나 전체적으로 구속력 있는 감축 목표에 합의하지 못했다는 면에서 코펜하겐 회의는 절반의 성공에 그쳤다.

우리나라는 범세계적 기후변화대응 노력에 동참하되, 우리 국력에 상응한 자율적 감축을 수행하기 위하여 2009년 11월 17일 2020년까지 BAU 대비 30%를 감축한다는 목표를 발표하여 선도적 행동으로서 국제사회의 환영을 받은 바 있다. 우리는 또한 구속력 있는 감축의무에 대한 대안으로서 자발적 등록, 구속적 국내이행, 국제적 검증 수행이라는 방안을 제시하였다. 결과적으로 한국은 Non-Annex I 국가의 지위를 유지하면서 동시에 전향적 노력을 인정받게 되었고, 더불어 온실가스 감축의 자율성 및 지속성장을 위한 배출 여지를 확보하게 되어 코펜하겐의 기후변화협상에서 소기의 성과를 거두었다고 볼 수 있다.

## 1. 유엔 기후변화체제

### 가. 유엔 기후변화협약(UNFCCC)

#### ○ 채택 및 발효

- 채택: 1992년 5월 Rio 개최 유엔 환경개발회의 계기.
- 발효: 1994년 3월(현재 192개국 및 EC 비준, 우리는 '93. 12월 비준).

#### ○ 주요 내용

- 목표: '인간이 기후체계에 위험한 영향을 미치지 않을 수준에서 대기 중 온실가스의 안정화'.
- 원칙: 공통의 차별화된 책임, 대응능력, 국별여건, 형평성, 지속가능발전 등.
- 선진국 의무.
  - Annex I 국가: 2000년 배출량을 1990년 수준으로 안정화.
    - ※ '92년 기준 OECD 24개 회원국과 러시아·동구권(시장경제전환국가).
  - Annex II 국가: 개도국에 대한 재정 및 기술이전.
    - ※ '92년 기준 OECD 24개 회원국.

### 나. 교토 의정서

#### ○ 채택 및 발효

- 채택: 1997년 12월.
- 발효: 2005년 2월(현재 185개국 및 EC 비준, 우리는 '02. 11월 비준).

#### ○ 주요 내용

- 6개 온실가스 규정(Annex A).

- ※ 이산화탄소(CO<sub>2</sub>), 메탄(CH<sub>4</sub>), 아산화질소(N<sub>2</sub>O), 수소불화탄소(HFCs), 과불화탄소(PFCs), 육불화황(SF<sub>6</sub>).
- 선진국에 구속적 감축의무 부과(Annex B).
  - Annex I 국가 중 터키, 벨라루스 제외 38개국.
  - 감축목표: 1차 감축기간(2008~2012) 동안 배출량을 '90년 대비 평균 5.2%를 감축하되, 국가별로 차등화.
    - ※ EU -8%, 미국 -7%, 일본 -6%, 러시아 0%, 호주 +8%.
    - ※ 미국·호주는 교토 의정서 이행에 따른 경제적 부담 및 주요 개도국 의 불참을 이유로 비준 거부(호주는 '07. 12월 정권교체 후 비준).
  - 2차 감축기간 이후 감축목표는 추후 협상.
- 신축성 메커니즘(Flexible Mechanism) 도입.
  - 선진국 의무이행 및 개도국 지속가능개발 지원 목적.
    - ※ 공동이행(Joint Implementation): 선진국 간 온실가스 감축사업.
    - ※ 청정개발체제(Clean Development Mechanism): 선진·개도국 간 시행하는 온실가스 감축사업.
    - ※ 배출권거래제(Emissions Trading): 선진국 간 배출권 거래.

## 2. 유엔 기후변화협상 동향

가. 제13차 유엔 기후변화협약 당사국총회('07. 12월, 발리):  
협상체제 구축

- 2012년 이후의 기후체제 설립을 위한 협상로드맵 합의
- 기후변화협약 트랙: 선진국·개도국 대상.

- 교토 의정서 트랙: 교토 의정서 비준 선진국 대상.
- 협상 종료시한: 2009년 말
- 주요 의제: 감축, 적응, 기술, 자원 등
- 기후변화협약 트랙: Bali Action Plan 채택
  - 선진국과 개도국이 모두 참여하는 장기협력작업반(AWG-LCA)을 설립하고, 아래 사안을 논의기로 합의.

감축	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 범지구적 장기 감축목표</li> <li>○ 모든 선진국의 측정, 보고, 검증 가능한 감축공약/행동                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수량적 감축목표 포함, 상호간 노력의 상응성 확보</li> </ul> </li> <li>○ 개도국의 지속 발전을 고려한 적절한 감축 행동                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 측정, 보고, 검증 가능한 방법, 기술, 자원지원연계</li> </ul> </li> </ul>
적응	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 특히 최빈국, 군소도서국, 아프리카 국가를 고려한 취약성 평가 및 대응 우선순위 평가</li> <li>○ 위험관리 및 저감전략, 재난 저감전략 및 수단 등</li> </ul>
기술	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 친환경 기술이전 및 확산 가속화 방안</li> <li>○ 기존 및 신규 기술 R&amp;D 협력</li> </ul>
자원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개도국에 대한 양허적 자금지원 등 신규자원 제공</li> <li>○ 개도국의 감축, 적응 이행 강화를 위한 인센티브</li> </ul>

- 작업일정: '09년까지 작업완료, '08년 및 '09년 중 각 4회 공식협상회의 개최('09년 중 추가로 2회 비공식 협상회의 개최 합의).
- 교토 의정서 트랙
  - 교토 의정서를 비준한 선진국의 온실가스 추가 감축 논의를 위해 선진국 추가 감축 작업반(AWG-KP) 작업일정 합의.
  - '08 감축수단, 감축 목표범위 분석, '09년 추가 감축 공약 및 공약기간 설정 등.

- 선진국들의 2020년 온실가스 배출량이 1990년 대비 25~40% 감소해야 한다는 IPCC 제4차 보고서의 유용성 인정.

**IPCC 제4차 보고서 요약(2007년)**

- 대기 중 온실가스를 낮은 수준(445~550ppm)으로 안정화시키기 위해서는 향후 10~15년 내 범지구적 배출이 정점에 달한 뒤 감소하여 금세기 중반에 2000년 수준의 절반이 되어야 함.
- 이를 위해서는 Annex 1 국가들의 2020년 배출량이 1990년 대비 25~40% 감소해야 함.
  - 추가 감축잠재력이 큰 생활양식 변경이 고려되지 않은 수치

**나. 제14차 유엔기후변화협약 당사국총회('08. 12월, 폴란드 포즈난)**

- 포즈난 기후변화총회는 발리에서 코펜하겐으로 가는 중간단계.
  - 중·장기 감축목표, 대개도국 자원 및 기술 이전 방안 구체화 등 주요 이슈에 대한 공감대 형성 실패.

**3. 코펜하겐 합의(15차 기후변화협약 당사국총회, '09. 12. 7.~18.)**

**가. 의제 및 쟁점**

**1) 의제**

- 기후변화협약 트랙: 온실가스 감축을 위한 선진·개도국 장기협력 행동 방안(감축, 적응, 자원, 기술 등)
- 교토의정서 트랙: 선진국 온실가스 추가 감축 문제

2) 쟁점

- 선진국: 개도국 온실가스 감축 동참 촉구
  - 효과적인 온실가스 감축을 위한 Post-2012 기후체제 형성을 위해서는 중국, 인도, 멕시코, 한국 등 주요 개도국도 온실가스 감축에 동참 필요 (Single legal instrument 주장: 교토의정서 폐기 의미).
  
- 개도국: 선진국의 수준 높은 선도적 중장기 감축목표 설정 및 예측 가능한 기술 및 재원 이전 방안 선(先)제시 요구(교토의정서 체제 유지 희망)
  
- 우리나라에 대한 감축 참여 요구
  - 일부 선진국은 우리나라에 기후변화협약 Annex I\* 편입 또는 선진국으로서 구속적 감축의무 수용을 요구 중임.
  - 이에 대해 우리나라는 선진국과는 상이한 역사적 책임에 따라 ‘국력에 상응한 기여’라는 원칙으로 자율적으로 감축목표를 설정하고 선도적으로 행동하겠다는 입장 표명 중임.
- 자발적 감축 목표치를 서약하고 그 자율적 이행 상황을 점검(pledge & review)하는 방안 제시

**선진국으로서 구속적 감축의무 수용(또는 Annex I 편입) 시**

- 기후변화협약 Annex I: 지난 150여 년간의 온실가스 배출에 대한 역사적 책임을 지는 선진국의 명단
  - 우리는 기존 선진국과는 역사적 책임이 상이하므로 Annex I에 편입되어 선진국과 동일한 역사적 책임 공유 불가.
  - 우리 정부의 국가비전인 ‘선진일류국가 실현’: 이는 미래에 대한 국가비전이라는 점에서 과거의 역사적 책임을 부담한다는 의미의 Annex I 편입과는 별개의 문제이며 상충하는 것이 아님.
- 구속적·절대적 감축의무 부담
  - 성장보다 감축 우선.
  - 감축목표치에 대한 여타 선진국 용인 필요.
- 선진국: 2020년까지 1990년 대비 25~40% 감축.
- 개도국(성장 우선, 자율적·상대적 감축): 2020년까지 예상배출량(BAU: business-as-usual emissions) 대비 15~30% 감축.

- 
- 교토 의정서상 CDM(청정개발체제) 사업 탄소배출권
    - 공급자에서 수요자로 지위 변경.
    - CDM 사업을 통한 탄소배출권.
  - (CERs: Certified Emission Reductions)
    - ※우리나라는 중국, 인도, 브라질에 이어 세계4위 CER 생산국으로, 매년 약 14,8백만 CER 생산(1CO<sub>2</sub>e 톤에 해당하는 1CER은 최근 약 10유로에 거래)
  - 개도국 기술 및 자원 이전 의무 부담
- 

## 나. 주요 내용

- 장기목표: 지구기온 상승을 산업화 이전 대비 2°C 이내 억제
- UNFCCC Annex I 국가: 2020년까지의 감축목표 제출
  - 국제적 측정, 보고와 검증(MRV) 시행.
  - 선진국 감축 총량, 법적 구속력 규정 미비.
- UNFCCC Non-Annex I 국가: 감축행동 제출
  - 독자적 감축행동: 2년마다 국가보고서에 수록하고 자체적으로 측정 보고 검증(MRV).
  - 지원받는 감축 행동: Registry에 등록하고 국제적 MRV 실시.
- 2010~2012년 동안 개도국 단기 지원 자금 300억 불 조성, 2020년까지 중기 지원자금은 연간 1,000억 불 조성 목표
- Annex I 주요국 감축 목표
  - 전제조건: 여타 선진국의 상응하는 노력 및 개도국의 참여.

국명	기준 연도	2020년 감축목표
미국	2005	17% 범위
EU	1990	20% 또는 30%
일본	1990	25%
캐나다	2005	17%
노르웨이	1990	30~40%
호주	2000	5~15% 또는 25%
뉴질랜드	1990	10~20%
러시아	1990	15~25%

○ Non - Annex I 주요국 감축행동

- 전제조건: 선진국의 재정 및 기술 등 지원.

국명	기준 연도	2020년 감축목표
한국	2020	BAU 대비 30% 감축
중국	2020	2005년 대비 GDP당 CO <sub>2</sub> 배출 40~45% 감축 등
인도	2020	2005년 대비 GDP당 온실가스 배출 20~25% 감축 등
브라질	2020	BAU 대비 36.1~38.9% 감축
남아공	2020 및 2025	BAU 대비각 34%, 42% 감축
멕시코	2020	BAU 대비 30% 감축
싱가포르	2020	BAU 대비 16% 감축
인도네시아	2020	BAU 대비 26% 감축

다. 향후 과제

○ 코펜하겐 합의 참여국과 비참여국 간 대립 해소

- BASIC 국가(브라질, 남아공, 인도, 중국)는 선진국 감축 목표치의 법적 구속력 미비에 내심 반발.

- 자발적 Pledge & Review 방식을 구속적 협정으로 전환하는 과제
- UN Process 정통성 견지

## 4. 우리의 대응

### 가. 우리의 기본입장

#### 기본입장

- 범세계적 기후변화대응 노력에 동참
- 우리 국력에 상응한 자율적 온실가스 감축
- 국제사회가 공감할 수 있는 수준의 감축목표치 제시와 국내 이행을 위한 법적·제도적 기반 마련을 통해 신뢰 구축
- ⇒ 우리 경제의 지속성장을 위한 온실가스 배출 여지(carbon space) 확보
- 선도적 온실가스 감축 노력과 건설적 제안 제시를 통해 선진·개도국 간 교량 역할을 수행하고 협상 타결에 기여

#### 1) 온실가스 감축목표 제시(09. 11. 17.)

- 범세계적 감축 노력에 국력에 상응한 기여: 중기(2020년) 감축 목표로서 BAU 대비 30% 감축 발표
  - 독자적 시행: 선진국의 지원을 전제조건으로 하지 않음.
  - BAU 대비 감축방식은 절대량이 아닌 상대적 감축으로서 경제성장에 대한 제약이 적음.
- 국제사회의 환영
  - Non - Annex I 지위를 기정사실화함.
  - 선도적, 과감한 감축목표임: IPCC는 BAU 대비 -15~30% 권고.

- 신흥경제국들에 대한 기후변화 대응 모델 제시.

2) 협상 타결에 건설적 기여

○ 코펜하겐에서의 성공적 협상 타결을 위해 선진국과 개도국의 입장을 고려한 하기 2개의 건설적 제안 제시

○ 개도국 감축행동 등록부(NAMA: Nationally Appropriate Mitigation Action Registry) 설치

- 자발적인 온실가스 감축행동을 국제적으로 인정하고 필요한 기술과 재원을 제공하는 메커니즘.

○ 개도국 감축행동에 탄소크레딧(carbon credit) 부여(NAMA Crediting)

- 자발적 온실가스 감축에 대한 인센티브 부여와 필요 기술 및 자원제공 방안으로 거래 가능한 탄소크레딧 부여.

나. 우리의 협상내용

1) NAMA Registry 설치 제안 주요 내용

	유형 ①	유형 ②	유형 ③
내 용	스스로 시행하는 감축행동	선진국의 지원을 받아 시행하는 감축행동	탄소크레딧이 부여되는 감축행동
MRV*	시행 감축행동을 자발적으로 보고	지원하는 선진국과 합의되는 기준에 따라 양자적 시행	국제적 기준에 따라 다자적으로 시행

\* MRV: 측정·보고·검증(Measurement, Reporting & Verification)

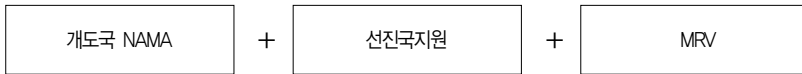
## 2) 개도국 감축 참여 관련 논의 현황

- 코펜하겐회의 전까지는 선진·개도국 간 정면 대립으로, 협상 핵심쟁점 중 하나인 개도국의 감축 참여 방안과 수준 등 관련 논의의 실질적 진전 전무함.
- Registry: 상기 교착상태를 타개할 유력한 대안으로 부상
  - NAMA 등록이 자발적이라는 점에서 개도국이 정치적으로 검토 가능한 대안.
  - 개도국
    - Registry 자체는 자발적이므로 개도국으로서도 거부할 명분이 없고 정치적으로 검토 가능.
    - 스스로 시행하는(unilateral) NAMA의 Registry 등록과 국제적 MRV 수락에 대해서는 유보적.
    - NAMA와 선진국 기술·재정 지원과의 연계(matching)에 관심.
  - 선진국: 개도국 스스로 시행하는(unilateral) NAMA에 대한 국제적 MRV 수용 여부에 관심.

## 3) 우리의 방안

- 우리에게 대한 Annex I 편입 압력을 차단하고, 온실가스 감축 수준과 이행방식에 대한 자율성과 지속 성장을 위한 온실가스 배출여지(carbon space) 확보
- 우리의 중기 감축목표 이행의 투명성을 높여 국제사회의 신뢰를 제고하고 국제적 인정(recognition) 획득 목적

○ 발리행동계획(Bali Action Plan) 1(b)(ii)의 기본구조

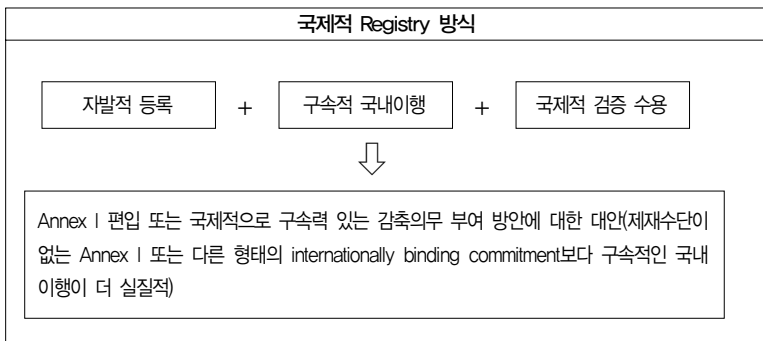


\* 발리행동계획 1(b)(ii): “Nationally appropriate mitigation actions by developing country Parties in the context of sustainable development, supported and enabled by technology, financing and capacity-building, in a measurable, reportable and verifiable manner.”

○ 상기 기본구조를 반영하여 Annex I 편입에 대한 대안으로 다음의 국제적 Registry 방식 제시

\* Registry는 자발적인 국내 감축목표치에 국제성을 부여하는 도구

○ 우리는 발표된 중기감축목표를 Registry에 자발적으로 등록하고 국제적 MRV를 수용하는 방안 검토



다. 우리의 성과

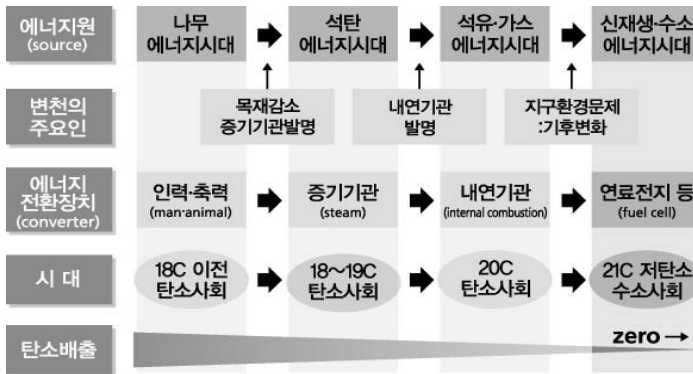
- 선진국의 역사적 책임을 공유하지 않고 자율적 감축 체제를 확보하게 됨.
- 수세적 입장에서 벗어나 Non-Annex I으로서 선도적이고 수준 높은 감축

목표 발표

○ Non - Annex I 지위 유지

- 코펜하겐회의 자체는 절반의 성공이나, 우리는 성공적으로 협상 목표 달성.
- 온실가스 감축 자율성과 지속성장을 위한 carbon space 확보.
- 단순히 개도국 지위 인주가 아니라, 신흥경제국에 적절한 참여방식을 사실상 확보

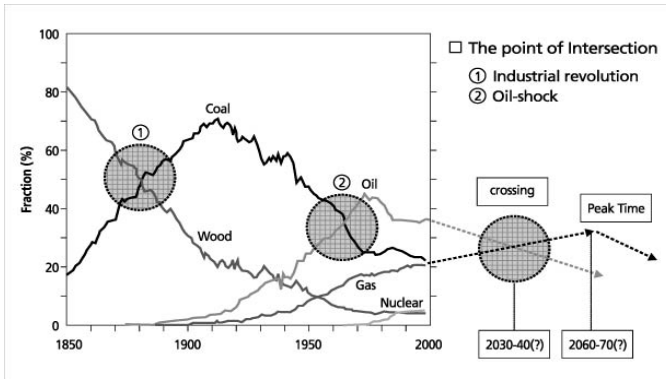
라. 에너지원의 변천 (1)



[그림 1] 저탄소 사회로의 전환

- 기후변화 에너지 Portfolio 변화초래.
- 저탄소 사회로의 전환은 지속적으로 추진해야 할 과제.

마. 에너지원의 변천 (2)



[그림 2] 각국의 CO<sub>2</sub> 배출 현황 등

바. 주요국별 온실가스 배출량 통계(에너지부문)

(단위: 백만 톤 CO<sub>2</sub>, 출처: IEA 2008)

	1990		2006		90~96년 변화율 (%)
	배출량	비중(%)	배출량	비중(%)	
1. 미국	4,863	23.2	5,697	20.3	17.1
2. 중국	2,211	11.0	5,607	20.0	153.6
3. 러시아	2,180	10.4	1,587	5.7	-27.2
4. 인도	589	2.8	1,250	4.5	112.1
5. 일본	1,071	5.1	1,213	4.3	13.2
6. 독일	950	4.5	823	2.9	-13.4
7. 캐나다	432	2.1	539	1.9	24.7
8. 영국	553	2.6	536	1.9	-3.0
9. 한국	229	1.1	476	1.7	107.6
전 세계	20,988	100.0	28,003	100.0	33.4
Annex I 국가	13,907	66.3	14,158	50.6	1.8

\* 2007년도 배출량 세계순위는 1위 중국, 2위 미국 순, 우리나라는 9위 계속 차지(IEA 2009, 11월 발표 예정)

사. 주요국별 CO<sub>2</sub> 누적배출량

	세계점유율(순위)	
	1850~2000년	1990~2000년
미국	29.8%(1)	23.5%(1)
EU(25)	27.2%(2)	17.3%(2)
중국	7.3%(5)	13.8%(3)
일본	4.1%(7)	5.2%(5)
인도	2.0%(12)	3.7%(7)
호주	1.1%(15)	1.3%(17)
멕시코	1.0%(17)	1.5%(15)
한국	0.7%(23)	1.7%(12)
선진국	77%	62%

	세계점유율(순위)	
	1850~2000년	1990~2000년
개도국	22%	38%

\* 1인당 CO<sub>2</sub> 배출량(2006년 기준): 카타르(49.6톤, 1위), 미국(19톤, 8위), 일본(8.9톤, 28위), 중국(4.27톤), 멕시코(3.97톤), 인도(1.13톤) 등  
 - 우리나라는 9.86톤으로 전 세계 26위 차지  
 (출처: IEA 2006)

## 이란의 권력구도와 정치운동 및 핵 문제

유달승(한국외국어대학교 교수)

2009년은 이슬람혁명 30주년이자 호메이니 사망 20주년이다. 2009년 6월 12일 제10대 이란대통령 선거 이후 이란에서 나타난 대규모 시위는 1979년 이슬람혁명 이후 최대 규모였다. 6월 19일 하메네이 최고지도자의 연설 이후 정부의 강경대응으로 대규모 시위는 벌어지고 있지 않지만 이번 사태는 아직 끝나지 않았다.

이란 사태가 장기화되면서 시위대의 구호도 점차 변하고 있다. 시위대의 구호는 부정선거 규탄시위에서 정권퇴진운동으로 이어졌다. 따라서 이번 사태는 커다란 정치적 의미를 가지고 있고, 향후 이란의 권력구도에서 중요한 전환점을 상징하고 있다.

지금 이란은 새로운 정치 실험을 진행하고 있다. 이번 대선에서 이란 국민들의 선거 열기와 정치 참여는 이슬람혁명 이후 또 다른 이슬람 정치 모델의 가능성을 보여 주었다. 이것은 이슬람과 서구식 민주주의를 어떻게 결합시킬 것인가에 대한 새로운 정치 실험을 의미한다. 이 문제에 대한 해법은 이슬람공화국 체제의 방향을 통해서 구체적으로 찾아볼 수 있다. 이번 사태는 이슬람혁명 이후 또 다른 이슬람정치 실험을 의미한다. 이번 사태를 계기로 최고지도자의 자격과 선출방식에 대한 새로운 논의가 확산될 전망이다.

## 1. 서론

- 2009년은 이슬람혁명 30주년이자 호메이니 사망 20주년임. 2009년 6월 12일 제10대 이란대통령 선거 이후 이란에서 나타난 대규모 시위는 1979년 이슬람혁명 이후 최대 규모였음.
- 6월 19일 하메네이 최고지도자의 연설 이후 정부의 강경대응으로 대규모 시위는 벌어지고 있지 않지만 이번 사태는 아직 끝나지 않았음.
- 이란 사태가 장기화되면서 시위대의 구호도 점차 변하고 있음. 시위대의 구호는 부정선거 규탄 시위에서 정권퇴진운동으로 이어졌음. 따라서 이번 사태는 커다란 정치적 의미를 가지고 있고 향후 이란의 권력구도에서 중요한 전환점을 상징하고 있음.
  
- 이란 이슬람공화국 헌법은 이슬람 학자 통치론(Velayat - e Faqih)과 이슬람 법을 토대로 구성되었음.
- 호메이니의 이슬람법학자 통치론은 ‘이슬람법을 올바르게 해석할 수 있는 이슬람법학자에 의한 통치’를 의미함. 이슬람법학자 통치론은 이슬람법학자가 통치하는 사회를 의미함.
- 이슬람법학자 통치론에서 가장 중요한 역할은 최고지도자임. 최고지도자는 대통령 위에 존재하며 정부의 정책과 법률이 이슬람법에 어긋나는지의 여부를 지도하고 관리함. 이슬람혁명 이후 호메이니가 최고지도자였고 1989년 호메이니 사후 하메네이가 이 지위에 올라 있음.
- 2009년 대선 이후 최고지도자의 자격과 선출방식에 대한 새로운 논의가 진행되고 있음.

## 2. 이란의 중요성

- 이란은 풍부한 자원을 가진 나라임.
  - 이란의 원유 매장량은 세계 원유매장량의 약 10%에 해당하는 1,362억 배럴로 추정되고 이는 세계 2위이고 세계 4위의 원유 수출국임.
  - 천연가스 매장량은 러시아에 이어 세계 2위임. 천연가스 매장량은 29조 6,000억 입방미터로 세계 천연가스 매장량의 16%를 차지하고 있음.
  
- 이란은 세계 에너지 생명선이라고 불릴 정도로 중요한 호르무즈 해협을 끼고 있음.
  - 호르무즈 해협은 전 세계 석유공급의 1/5을 차지하는 중요한 수송로임. 이란은 역사적으로 호르무즈 해협 봉쇄론을 제기하면서 정치적 목적을 달성하기 위해 군사작전을 전개해 옴.
  - 호르무즈 해협은 폭이 50km, 최대 수심이 190m이고 해협의 중간에 위치한 섬 3개에 이란은 해상공격용 대포와 미사일을 배치해 놓았음.
  
- 이라크전쟁 이후 중동의 정치지형이 새롭게 재편되고 있음.
  - 현재 중동에서는 시아파가 새로운 주역으로 등장하고 있음. 이라크에서는 시아파 정권이 수립되었고 레바논에서는 헤즈볼라가 가장 강력한 정치세력으로 등장했음.
  - 이란은 대표적인 시아파 국가로 이라크, 헤즈볼라와 함께 시아파 연대를 구축하고 있음.
  
- 이란은 페트로 유로(Petro-Euro)정책을 추진하고 있음.
  - 이란 정부는 2006년 12월 자국 보유 외환을 달러화에서 유로화로 바꾸고 석유 판매대금 등 모든 외환거래를 유로화를 사용하겠다고 선언했음. 이

- 란의 이 조치가 산유국으로 확산될 경우 미국 달러의 약세가 예상된다.
- 이란의 석유성은 이란석유거래소(IOB: Iran Oil Bourse)의 설립등록을 승인했고 2008년 2월 17일 자유무역지대인 키쉬 섬에 석유 화학제품 거래소를 개장했음. 이란의 석유성은 이 거래소에서 이란의 화폐와 다른 통화로 거래된다고 발표하면서 향후 달러 대신 유로로 거래할 수 있는 석유거래소를 개설하겠다고 말했음.
  - 이란은 석유거래소 설립을 통해서 OPEC 회원국을 결집시켜 석유시장에서 영향력을 행사하겠다는 구상을 하고 있음.

### 3. 이란의 권력기관가

#### 가. 최고지도자

- 이란의 최고통치권자는 최고지도자임.
- 헌법 제5조에는 ‘제12대 이맘의 부재 시 움마(Ummah: 이슬람공동체)는 그 시대 상황에 정통한 공정하고 독실하며 용감하고 책략이 풍부하고 행정능력이 있는 최고지도자에게 위임한다’고 규정하고 있음. 이는 최고지도자가 사실상 제12대 이맘의 대리인이고 실질적인 국가통치권을 가지고 있음을 의미함.
- 헌법 제107조는 최고지도자의 자격요건을 언급하고 있음. ‘마르자 에 타클리드(Marja - e Taqlid)이자 혁명지도자 이맘 호메이니처럼 대다수 국민들로부터 최고지도자로 받아들여지는 경우 그가 최고지도자가 된다. 최고지도자는 국가에 관한 모든 권한과 책임을 부여받고 있다.’
- 헌법 제110조에는 주요 정책 집행의 감독, 군 통수권, 군사령관 임명권, 대통령 인준권 및 해임권, 사면 및 감형권과 같은 최고지도자의 책임과 의무

를 규정하고 있음.

- 최고지도자 사무국은 최고지도자의 회의, 출연, 방문을 관리하며, 정치 상황을 수시로 보고함.
- 최고지도자 사무국은 모함마드 골파예가니(Mohammad Golpaye-nagi), 아흐마드 미르-히자지(Ahmad Mir-Hijazi), 알리 알-타스히리(Ali al-Taskhiri), 마흐무드 알-하쉬미(Mahmud al-Hashimi) 4명의 종신 회원으로 구성되었음.
- 최고지도자 사무국은 문화, 경제, 군사 및 언론 분야에서 약 600여 명의 특별 보좌관들이 활동하고 있음.
- 최고지도자 대리인(Nemayandeh-ye Rahbar)은 광범위한 네트워크를 통해 최고지도자의 권위를 강화하는 역할을 수행함.
- 최고지도자 대리인은 일종의 성직자 위원회로 대부분 성직자들임.
- 최고지도자 대리인은 국내외의 정책에서 특별한 역할을 수행함. 예를 들면, 28개 각 지역의 최고지도자 대리인은 내무부에서 임명한 주지사를 감독할 뿐만 아니라 지역의 금요일예배를 주관함.

## 나. 대통령

- 이란대통령은 국정의 2인자임.
- 대통령은 국가원수로서 직접·보통선거로 선출됨. 임기는 4년이며 3회 이상 연임할 수는 없고, 2회 연임 후 쉬었다가 재차 출마할 수 있음.
- 대통령은 10명의 부통령과 21명의 장관으로 구성된 내각, 즉 행정부를 관장함. 대통령이 지명한 장관은 국회의 개별 인준을 받아야 공식적으로 임명되며, 국회는 각료 전체 또는 개별 장관에 대해 불신임권을 가짐. 부통령에 대해서는 국회 인준이 불필요함. 국회의원 1/3의 대통령 불신임 동의

가 있고, 2/3가 찬성 시 대통령직에서 해임됨.

#### 다. 주요 헌법기구

헌법수호위원회, 전문가회의, 국가조정위원회가 대표적인 기구임.

##### 1) 헌법수호위원회(Shura-ya Negahban)

- 헌법수호위원회의 권한은 이란의 헌법기구에서 결정적이라고 볼 수 있음.
- 헌법수호위원회는 헌법 해석권을 가지고 있어서 의회에서 비준된 법률을 심사할 수 있음(헌법 제96조). 헌법수호자위원회는 헌법을 해석할 수 있고, 또한 그러한 해석이 위원들의 4분의 3의 동의를 얻는 경우 헌법 자체와 같은 효력을 가짐(헌법 제98조).
- 대통령, 국회의원 및 국민투표의 감독권을 가지고 있음. 헌법수호위원회는 대통령 입후보자와 국회의원 입후보자의 자격심사도 하고 있음(헌법 제99조).
- 헌법수호위원회는 최고지도자가 임명한 6명의 성직자와 최고사법위원회에서 추천한 6명으로 구성됨. 임기는 6년이며 3년마다 위원의 1/2이 교체됨.

##### 2) 전문가회의(Majles-e Khobregan)

- 전문가회의는 이란의 최고지도자를 선출하고 해임할 수 있는 막강한 권력을 가지고 있음.
- 콤(Qom)을 기반으로 한 전문가회의는 국민들이 선출하는 86명의 고위성직자로 구성된 기구로 임기는 8년임.
- 전문가회의는 헌법 제107조에 따라 최고지도자를 선출하고, 헌법 제111조에 따라 최고지도자를 해임할 수 있음. 전문가회의는 최고지도자가 의무를 완수하지 못하는 경우, 직무를 수행하는 데 필요한 자격들을 상실한 경우, 처음부터 그러한 자격을 보유하지 못한 것으로 밝혀지는 경우에는 최고지도자를 해임할 수 있음.

- 최고지도자가 해임될 경우에는 대통령, 법무 분과 위원장, 헌법수호위원회의 이슬람법학자로 구성되는 전문가위원회 지도부가 그 직무를 맡음.
- 3) 국가조정위원회(Majma-e Tashkhis-e Maslahat-e Nezam)
- 국가조정위원회는 헌법수호위원회와 의회 간의 이견을 중재하는 역할을 수행하는 기구임.
  - 국가조정위원회는 헌법 제110조와 제112조에 따라 최고 지도자의 자문역할을 담당하고 있음. 예를 들면, 최고지도자가 전통적인 방법으로 국가의 문제를 해결할 수 없는 경우 국가조정위원회의 자문을 받은 후에 행동할 수 있음.
  - 현재 국가조정위원회의 의장은 라프산자니이고 위원은 약 30명으로 대통령, 국회의장, 헌법수호위원회의 이슬람법학자, 제1부통령, 외무, 내무, 국방장관이 참여하고 있음.

## 4. 이란의 정치구도와 향후 전망

### 가. 이란의 정치구도

- 이란의 정치 지형은 이슬람 좌파와 우파의 두 이념 정파로 구분되며 두 정파는 각각 하위 정파로 나누어짐.
- 좌파와 우파의 명칭은 각각 사회적, 경제적 문제들에 대한 각 정파의 입장과 관련되어 있고, 현대 이란의 정치 상황에서 구분할 수 있음.
- 이란의 정파는 이슬람법을 둘러싸고 이견이 존재할 뿐만 아니라 각 정파의 지도부 사이에서 개인적인 적대관계도 잠재되어 있음.

- 이슬람공화당은 제1대 의회(1980~1984)와 제2대 의회(1984~1988)를 통해 권력을 장악했지만 이슬람 좌파와 이슬람 우파로 분열되었음.
  - 이슬람 우파는 종교적으로는 전통적인 입장, 사회정치적으로는 보수적인 입장을 가진 성직자들과 일부 전문 관료 출신들로 구성되었음. 그들은 대내적으로는 실용주의 노선을, 대외적으로는 현상유지를 지향했음.
  - 이슬람 좌파는 사회주의적 혁명주의자와 좌파 성향의 성직자들로 구성되었음. 그들은 국가가 통제하는 평등주의적 경제정책을 강조했고 대외적으로는 이슬람혁명 수출을 주장했음.
- 
- 호메이니는 이슬람 좌파와 우파의 대립과 갈등을 조정하면서 체제의 위협을 방지하는 역할을 수행했음.
  - 이슬람공화당의 당내 불화와 분열이 심화되자 더 이상 이슬람공화당을 유지시킬 수 없게 되었음. 1987년 6월 호메이니의 승인으로 이슬람공화당 지도부는 해체에 합의했음.
  - 모든 이념적 정파를 통합할 강력하게 조직된 단일 정당을 건설하고자 했던 정치 실험은 실패로 끝났음.
- 
- 이슬람공화당 해체 이후 1988년 2개의 정치적 성직자 조직이 출범했음.
  - 이슬람 좌파는 ‘투쟁하는 성직자 연맹(Majma-e Rouhanione Mobarez: MIRM)’, 이슬람 우파는 ‘투쟁하는 성직자 연합(Jame-e Rouhaniyat-e Mobarez: JRM)’을 창설했음. ‘투쟁하는 성직자 연합’은 1978년 초 창설되었지만 1988년까지 거의 활동하지 않은 채로 존재했음.
  - 이슬람 우파는 전통 우파와 개혁 우파로 분리되었음. ‘투쟁하는 성직자연합’은 전통 우파로 존재하고 일부가 탈퇴하여 라프산자니를 중심으로 현대 우파를 결성하는데, ‘이란건설의 활동가들 연합(Kargozaran Sazandegi-ye Iran)’이라고 부름.

- 이슬람 좌파는 ‘투쟁하는 성직자들 연맹’과 ‘이슬람혁명 모자헤딘 조직 (Sazeman-e Mojahedin-e Enqelab-e Eslami)’으로 구분됨.
- 이 두 분파는 정치적으로 비슷한 입장을 가지고 있어서 일반적으로 협조 관계를 유지하고 있음.
- 1998년 12월 하타미를 중심으로 새로운 개혁 세력이 결집하면서 이슬람 좌파의 내부에 새로운 그룹이 결성되었음. ‘이란이슬람 참여정당(Hezb-e Mosharakat-e Iran-e Eslami)’은 개혁지향을 표방하면서 현대 좌파라고 불림.
  
- 2005년 아흐마디네자드 정권 출범 이후 급진적인 성직자, 군부 및 민병대를 중심으로 사회정의를 강조하는 새로운 조직이 결성되었음.
- ‘이란 이슬람의 건설자(Abadgaran)’는 아흐마디네자드와 그의 정신적 지도자인 메스바헤 야즈디(Mesbah-e Yazdi)를 중심으로 결성되었고 이슬람가치의 수호를 강조하는 보수파와는 달리 12대 이맘 마흐디의 재림을 설파하는 마흐디주의(Mahdism)와 평등주의를 역설하고 있음.
  
- 1) 전통 우파(Jame-e Rouhaniyat-e Mobarez: JRM)
- 전통 우파에서 가장 강력한 조직은 ‘투쟁하는 성직자연합’임.
- 콤 신학교 교사협의회(Jame’e-Modarresin-e Houze-ye-ElimiyeQom)의 절대 다수가 이 조직에 소속되어 있고 전국적인 상인단체, 종교단체의 네트워크를 보유하고 있음.
- ‘투쟁하는 성직자연합’은 원칙적으로 사유재산과 사기업을 옹호함. 1982년 이후 이슬람 좌파의 토지개혁과 자산 몰수 확대를 반대해왔음. 그들은 빈부의 차이를 신이 만든 질서의 본질이라고 해석함.
- 그들은 계급 갈등을 종교적 자선행위와 같은 종교적 결속으로 통제할 수 있다고 주장함. 그들은 1993년 이후 빈곤층에 대한 정부 보조금을 확대하는 경제정책을 강조했음.

- 전통 우파는 이슬람법학자 통치론을 토대로 시아파 성직자의 영향력을 강조함. 그들은 신정주의 국가모델을 선호하며 서구의 자유주의 문화침투를 무엇보다도 경계함.

## 2) 현대 우파(Kargozaran Sazandegi-ye Iran)

- 전문 관료 출신으로 알려진 현대 우파는 전통 우파에 비해 사회적, 경제적 문제에서 훨씬 더 자유주의적인 입장을 가지고 있음.
  - 현대 우파는 조직보다는 1989년부터 1997년까지 대통령을 지낸 라프산자니를 중심으로 형성되었음.
  - ‘이란건설의 활동가들 연합’의 지지자들은 전문직 종사자 단체, 기업인 단체 및 중산층이 포함되어 있음. 현대 우파의 1차적 목표는 이란을 현대국가로 탈바꿈시키는 것임.
  - 그들은 1979년 이슬람혁명의 기본 원리를 지지하지만 이란의 경제발전과 산업화를 통한 국가적 주권을 강조함. 그들은 다른 무엇보다도 이란의 국익을 표방하면서 이란사회의 현대화를 목표로 두고 있음.

## 3) 이슬람 좌파(Majma-e Rouhanione Mobarez: MRM)

- 1980년에서 1992년까지 이슬람 좌파는 의회에서 다수당을 차지했음. 특히, 이란-이라크전쟁(1980~1988년) 동안 이슬람 좌파는 엄격한 긴축 정책과 국가통제 경제를 지지했으며, 사회, 문화적 사안들에 대해 보다 규제적인 절차들을 입안했고 대외적으로는 이슬람혁명 수출을 주장했음.
  - 이슬람 좌파에서 가장 강력한 조직은 카루비(Mehdi Karrubi)가 이끄는 ‘투쟁하는 성직자들 연맹(Majma-e Rouhanione Mobarez: MRM)’임. 카루비는 1980년에서 1992년까지 순교자 재단의 대표를 지냈음. 이슬람 좌파는 전통 우파와는 달리 광범위한 이념적 스펙트럼을 가지고 있음. ‘투쟁하는 성직자들 연맹’에는 이슬람혁명 수출이론을 주장하는 모흐타세미-푸르(Ali Akbar Mohtashemi-Pur), 미 대사관 인질사태의 주역인 무사비-후이니하

(MohammadMusavi - Khuiniha)가 있음. 또한 제7대와 제8대 이란대통령인 하타미도 이 조직에서 활동하고 있음.

- 이슬람 좌파는 1997년 하타미 정권 출범 이후 커다란 사상적인 변화를 보이고 있음. 이슬람 좌파는 사회적, 문화적인 문제에서 기존의 강경론에서 점차 온건론으로 변화되었고 이란사회의 변화와 개혁을 강조하게 되었음.

#### 4) 신보수파

- ‘이란 이슬람의 건설자(Abadgaran)’는 2003년 지방의회 선거와 2004년 의회선거를 통해 결성되었고, 이 조직의 지도자는 아흐마디네자드임.
- ‘이란 이슬람의 건설자’는 이슬람민병대와 이슬람혁명수비대와 연계했고, 2003년 5월 3일 제2회 테헤란 시의회에서 아흐마디네자드는 테헤란 시장으로 당선되었음.
- 신보수파는 전통 우파와 커다란 차이점을 가지고 있음. 첫째, 신보수파는 전통 우파의 사유재산과 사기업에 대한 옹호를 비판하면서 국가 주도의 통제정책을 주장했음. 둘째, 신보수파는 이슬람 가치보다도 사회정의와 평등을 우선시했음. 이러한 정책으로 인해 일부에서는 신보수파를 신좌파라고도 부름.
- 2005년 제9대 이란대통령 선거에서 아흐마디네자드가 당선되었고 이는 이란정치에서 매우 중요한 의미를 가지고 있음. 아흐마디네자드는 이슬람 강경노선을 주장하면서 보수파와의 연대를 추진하지만, 그의 주요 지지기반은 군부와 민병대임.
- 2005년 제9대 이란대통령 선거 이후 아흐마디네자드는 마흐디주의를 강조하게 되었음. 아흐마디네자드의 정신적 지도자인 메스바헤야즈디는 제12대 이맘 마흐디의 재림을 강조하면서 현 상황에서 인간이 나서서 마흐디의 재림을 예비해야 한다는 신학적 해석을 주장하고 있음. 신보수파는 마흐디 교리를 부각시켜 강력한 이슬람사회를 구축하려고 함.

## 나. 2009년 대선과 향후 전망

- 제10대 이란대통령 선거 이후 부정선거를 규탄하는 대규모 시위대의 모습은 연일 외신면 톱기사를 장식하면서 지구촌 초미의 관심사로 떠올랐음.
  - 많은 서구 언론들은 이번 사태를 이란이슬람공화국에 저항하는 시민봉기로 그렸음. 또한 일부 언론은 이란 사태를 우크라이나의 오렌지혁명과 같은 친서방운동으로 묘사했음. 하지만 이번 사태는 선거쿠데타에 대한 저항일 뿐임.
  - 이슬람공화국 틀 내에서의 개혁이라고 볼 수 있음. 개혁파 지도자 무사비는 이슬람공화국 체제를 거부하는 반체제 지도자도 아니고 친서방주의자도 아님. 이번 사태는 체제와 반체제의 대립이 아니라 체제 내의 갈등임.
  - 이슬람 정부론과 이슬람공화국론의 대립과 갈등임. 이란은 1979년 이슬람혁명 이후 이슬람공화국이라는 독특한 정치체제를 수립했음. 이슬람은 체제의 내용을 의미하고 공화국은 체제의 형태를 나타내는데, 구체적인 정책과 노선을 둘러싸고 크게 두 세력으로 구분됨.
  - 이슬람 정부론 진영은 하메네이 최고지도자와 아흐마디네자드 대통령을 중심으로 최고지도자의 절대 권력을 강조하면서 이슬람법학자 절대통치론을 주장하고 있음. 그들은 최고지도자를 신의 대리인으로 규정하고 있음. 반면에 이슬람공화국론 진영은 무사비, 카루비, 라프산자니 전문가회의 의장 및 하타미 전 대통령을 중심으로 공화국 체제를 강조하면서 전문가회의를 통해 최고지도자의 지위를 견제해야 한다고 주장하고 있음. 그들은 이번 사태를 이란 민주주의의 위기로 규정하고 있음.
- 이번 사태를 계기로 이란의 권력구도가 성직자에서 군부로 이동하고 있음. 하메네이는 군부의 지원으로 이번 위기를 해결하고자 함.
  - 아흐마디네자드는 이슬람혁명 수비대와 민병대를 지지기반으로 가지고 있고, 2005년 그의 당선은 군부의 영향력을 확대시키는 계기가 되었음. 하

메네이는 군부를 통해 자신의 입지를 강화시키려 하지만 오히려 군부의 힘이 더 막강해질 가능성도 배제할 수 없음.

## 5. 이란의 핵 개발 프로그램 현황과 전망

- 이란의 핵 위기는 2002년 8월 이란 정부가 비밀 핵시설에서 우라늄 농축 활동을 계속하고 있다는 반체제단체 이란국민저항협회의 제기에 의해서 표면화되었음. 하지만 이란의 핵 사태는 사실상 중형탄도 미사일 개발과 밀접하게 연관되어 있음. 2002년 2월 20일 이란은 유효 탑재량 1.2톤, 사정거리 약 1,300km의 중형탄도 미사일인 샤하브 3(Shaha-3)을 실전 배치했음. 이란의 핵개발 목적은 정치군사적 측면으로 주변국의 안보위협에 대비하기 위한 것임. 이란의 주변국은 핵무기를 보유한 것으로 알려진 이스라엘, 인도, 파키스탄이 있음.

### 가. 이란의 핵 개발 프로그램

- UN은 핵 개발 프로그램 때문에 이란에 제재나 압력을 가하고 있지만, 이란은 지속적으로 핵개발을 추구하고 있고 핵무기 보유에 대한 의지를 가지고 있음.
  - 이란의 핵개발은 근본적으로 이란-이라크 전쟁에서 이라크 스커드 미사일에 의한 화학무기 공격으로 막대한 피해를 입었고, 이에 따라 공격과 방어의 목적을 위해 스스로 무장해야 한다고 판단하고 있음.
- 이란의 핵 문제는 2002년 8월 이란의 반체제 단체 이란국민저항위원회(NCR: National Council of Resistance)가 핵개발과 연계된 2개의 국제원자

력기구(IAEA) 미신고 시설의 존재와 세부관련 정보를 폭로하면서 국제사회의 주목을 받게 되었음.

- 이란국민저항위원회는 사실상 무자헤딘 할크의 전위조직이라고 볼 수 있음. 무자헤딘 할크는 이슬람공화국에 반대하는 가장 규모가 큰 군사조직으로 이라크에 군사캠프를 가지고 있고 유럽, 미국 및 캐나다에 네트워크를 가지고 있음.
  - 이란의 핵 의혹은 중형탄도 미사일 개발과 관련되어 있음. 이란은 2000년 2월 20일 유효 탑재량 1.2톤, 사정거리 약 1,300km의 중형 탄도 미사일 샤하브 3(Shahab-3)을 개발했음. 미국 정부는 샤하브-3 미사일을 통해 이란이 이스라엘, 사우디아라비아 및 터키를 공격할 수 있는 역량을 제공함으로써 중동 지역의 군사적 균형을 상당 부분 변화시킬 것임을 인정했음.
  - 이란의 샤하브-3 미사일 개발은 두 가지 이유에서 중요함. 첫째, 이란이 중동 지역에 있는 미국의 모든 주요 동맹국들을 공격할 수 있는 운반체계를 갖게 됨. 둘째, 샤하브-3 미사일은 대량살상무기의 운반을 위해 고안되었다는 의혹이 제기됨.
  - 샤하브-3 미사일의 최초 발사 실험은 1998년 8월이었지만, 최초테스트가 있기 18개월 전만 해도 미국 정보부 관료는 이란이 그 정도 범위의 미사일을 획득하려면 10년은 걸릴 것이라고 의회에 보고했음.
- 이란이 핵 개발로 국제사회의 제재를 받고 있지만, 핵 개발을 고집하는 이유는 이란 주변 정치상황을 살펴볼 필요가 있음.
- 이스라엘은 언제든지 원자로나 군사기지를 공격할 수 있는 잠재적인 군사력을 보유하고 있고, 더군다나 이스라엘은 핵무기를 보유를 하고 있음.
  - 국경을 접하고 있는 파키스탄 역시 핵을 보유하고 있음. 이란 주변국의 핵보유국 사이에서 이란은 더욱 핵 개발 의지를 강하게 굳히게 되는 배경이 됨.
  - 이란이 핵 프로그램 개발에 박차를 가한 것은 이스라엘과 터키의 군사협정이 체결된 이후임.

- 1990년대 중반부터 이스라엘과 터키가, 최근 들어와서 터키정부가 이슬람 정부로 바뀌고, 90년대 중반부터 군사협정을 맺은 후, 미국, 이스라엘, 터키 3개국이 동지중해에서 매년 1월 해상군사훈련을 하고 있고 이 훈련의 목적은 바로 이란을 공격하는 가상 시나리오에 기초해 있다는 점에서 위협을 느끼고 있기 때문에 이란은 핵 개발을 추진함.

#### 나. 이란 핵시설 파괴 가능성 VS 이란의 핵 민족주의

- 이스라엘이 이란의 핵 시설을 파괴할 가능성과 관련, 최근 언론에서는 이스라엘은 무인공급시스템을 이용해서 이란의 핵시설 파괴가 가능하다는 것을 전함.
  - 최근의 이스라엘의 입장은 F-16전투기에 무기가 탑재된 후 무인주입기를 이용하여 주유가 가능하기 때문에 이란의 핵시설 파괴가 가능하다고 밝힘.
  - 이스라엘이 핵시설을 공격할 수 있는 방법은 이라크와 터키의 군사기지를 통하여 이란을 타격하는 방법이 있을 수도 있지만, 현실적으로 이라크와 터키는 군사기지를 대여하지 않기 때문에, 무인주입기를 이용해서, 상공에서 연료를 주입받고 이란을 타격하고 돌아오는 경우 이란의 핵시설 파괴가 가능할 것을 밝힘.
- 이란은 핵문제를 석유민족주의의 연장선상에서 핵 민족주의의 운동으로 보고 있음.
  - 1951년에 이란에서 일어난 ‘석유국유화운동’은 ‘OPEC’의 직접적인 탄생에 기여했고, 산유국에서 최초로 자원을 국유화시켰던 사건이었음.
  - 아랍 산유국들이 이전에는 석유 배럴당 약 20센트 또는 25센트를 받았지만 이 사건 이후 새로운 계약이 체결되었음. 사우디아라비아는 석유메이저와 50 대 50 계약을 체결했음.

- 1960년 9월 세계석유수출의 85% 이상을 차지했던 사우디아라비아, 이란, 이라크, 쿠웨이트 및 베네주엘라는 이라크의 수도 바그다드에서 회의를 개최했음. 이 회의에서 석유수출국기구(Organization of Petroleum Exporting Countries: OPEC)를 결성했음. 이 기구는 석유메이저에 대항하여 산유국의 발언권을 강화하기 위해 만들었음.
- 이란 위정자들은 핵 프로그램을 과거의 석유민족주의 운동과 결합시키고 있고, 이란 내에서는 광범위하게 지지를 받고 있음.
- 개화파와 보수파 모두 핵 프로그램 개발에 대하여 지지하고 있으며 개화파는 ‘협상을 통해서 핵 개발을 추진할 것인가?’를, 그리고 보수파는 ‘강경책으로서 추진할 것인가?’를 고려하는 차이만 있고 핵개발을 고수하고 있음.

#### 다. 이란의 핵무기 개발 전망

- 이란의 강한 핵무기 보유의지 관련하여, 이란 주변국들의 군사적인 위협들, 핵 보유력, 미국의 직접적인 공격은 아니지만 끊임없이 진행되고 있는 저강도 전쟁은 이란으로 하여금 현재의 핵무기 개발의지를 강하게 만들고 있음.
- 이란은 지형적으로 마약밀매단의 요충지로서의 역할을 함. 즉 아프가니스탄은 마약의 최대 재배지이고, 아프가니스탄의 마약이 유럽으로 들어가는 지역의 대부분은 이란이나 파키스탄 지역임. 주로 마약밀매단은 이란의 동부 지역에서 터키로 많이 들어가게 됨. 이란의 동부 아프간 접경지역은 굉장히 험난하여 정부의 통제력이 영향을 미치지 못하는 곳임.
- 최근 이란 동부지역에서 반정부 지도자 ‘리기(CIA에서 직접적인 군수물자와 자금을 지원받는 마약밀수단체)’가 구속됨. 이 단체는 현대식 무기로 무장을 하고 있고, 그중 일부가 저항운동을 하는 반군을 조직했고, 이 반군을 CIA가 지원했는데 최근에 붙잡힘.
- 그런 측면에서 아직까지 이란의 입장은 언제든지 미국은 이란 체제를 전

복시킬 음모를 가지고 있다고 생각하기 때문에 스스로 핵을 보유하지 않으면 이 체제가 붕괴된다는 위기의식을 가지고 있음.

- 미국은 북한과 이란의 핵문제가 모두 중요하다고 보고 있지만 해결의 순서에서는 이란에 더 큰 비중을 두고 있음. 이는 이란의 중요성, 중동의 상황 그리고 이스라엘의 관계에 있음. 이에 따라 미국은 이란에 대해서는 외교적인 협상보다는 제재조치를 추진하고 있음.

## 6. 결론

- 이란은 중동에서 매우 중요한 국가이며, 이란인들은 사실상 중동의 역사를 움직인 주역이었음.
  - 이란은 1906년 입헌혁명으로 중동 최초의 근대화 혁명을 일으켰고, 1951년 석유국유화법안을 통과시켜 자원민족주의 운동을 확산시켰음.
  - 1979년 이슬람혁명을 통해 이슬람 세계에서 이슬람원리주의 운동을 확산시킨 결정적인 계기가 되었고 이슬람 원리주의 운동을 확산시킨 결정적인 역할을 수행했음.
- 지금 이란은 새로운 정치 실험을 진행하고 있음.
  - 이번 대선에서 이란 국민들의 선거 열기와 정치 참여는 이슬람혁명 이후 또 다른 이슬람 정치 모델의 가능성을 보여 주었음. 이것은 이슬람과 서구식 민주주의를 어떻게 결합시킬 것인가에 대한 새로운 정치 실험을 의미함.
- 이번 사태는 이슬람혁명 30주년과 호메이니 사망 20주기를 맞이한 시점에서 이루어졌다는 점에서 커다란 정치적 의미를 가지고 있음.

- 이것은 이슬람의 가치를 현대사회에서 어떻게 구현하는가를 통한 논의에서 출발했음. 이슬람 민주주의와 서구식 민주주의를 현대사회에서 어떻게 결합시킬 수 있는가? 이 문제에 대한 해법은 이슬람 공화국 체제의 방향을 통해서 구체적으로 찾아볼 수 있음.
- 이번 사태는 이슬람혁명 이후 또 다른 이슬람정치 실험을 의미함. 이번 사태를 계기로 최고지도자의 자격과 선출방식에 대한 새로운 논의가 확산될 전망이다.

# 해적과 해양안보: 소말리아 해적문제를 중심으로

김 석 수 (한국외국어대학교 글로벌정치연구소 연구위원)

삼호드림호 피랍사건이 보여 주듯이 소말리아 해역에서 해적의 공격이 급증하고 있다. 해적행위에 효과적으로 대응하기 위해서는 해적행위가 바다에서 발생하지만 거점은 육지에 있는 범죄행위라는 점을 인식할 필요가 있다. 해적들이 추적자를 따돌리고 안전하기 위해서는 육지에 피난처가 필요한데, 법이 미치지 않고 해적들이 보호를 받을 수 있는 ‘실패한 국가’ 소말리아의 존재가 소말리아의 해적문제를 설명하는 데 중요한 변수이다. 해적발생이 소말리아 국내정치와 밀접한 관련이 있지만 국제사회의 대응은 정치적 처방을 결여하고 있다. 2009년 이전 아덴만에서 해적퇴치작전은 진정한 다자적인 협력이라기보다는 주로 개별 국가적 차원에서의 대응이었다. 따라서 선박들에게 일관성 있고 지속적인 안전을 제공하지 못하고 때때로 해적공격을 저지하는 효과만 있었다.

해적문제의 해결을 위해서는 소말리아의 평화과정을 촉진하고, 허약한 정부를 지원하기 위하여 적극적으로 개입하는 것이 바람직하다. 만약 각국의 해군력이 유기적 연대를 통해서 효과적인 작전을 수행한다면, 외부에서 소말리아로 유입되는 무기와 보급품을 차단해 소말리아 정치세력을 압박할 수 있어서 해적문제 해결에 좋은 결과를 거둘 수 있을 것이다.

지역안보의 차원에서 소말리아 해적은 무기와 탄약의 불법거래를 조장하고, 국제무역의 물동량을 축소시키고 비용을 높이며, 해적 공격에 의해 유조선이 파괴될 시에는 석유 유출이 발생하여 환경 재앙이 발생하다는 점에서 위협이 되고 있다. 한국의 경우에 소말리아 해적에 의한 선박의 피해는 상대적으로 적었다. 이는 정부가 청해부대를 파견해 한국 선박을 보호하고, 선박도 자체적으로 해적대응을 강화한 결과라고 볼 수 있지만, 한국 선박이 소말리아 해역을 연간 500회 이상 통과하고 있어서 지속적인 주의가 요구된다.

## 1. 해적발생의 원인

- 냉전의 종식으로 무역확대에 장애가 되었던 이념과 체제의 대결이 감소하고 세계화와 신자유주의 확산으로 다국적·초국적 기업이 발전하면서 세계무역이 확대됨에 따라 원료와 상품의 운송을 위한 해양무역이 크게 증가하고, 따라서 운송에 사용되는 선박들이 해양범죄의 좋은 목표가 되었음.
- 선주들은 해적의 발생을 대체로 무시할 뿐만 아니라 해적공격을 은폐하고자 함.
  - 선주들과 해운회사는 해적의 발생이 운송료와 보험료에 영향을 미치는 것을 두려워하며, 특히 해적을 신고했을 때 공식적인 조사 기간이 길어지고 이 기간 중에 선박을 이용할 수 없다는 우려 때문에 선장들에게 공식적으로나 비공식적으로 해적의 공격을 보고하지 말 것을 주문.
  - 해적공격을 신고하면 조사 기간 동안에 해당 선박은 하루에 대략 25,000달러의 손실을 보면서 항구에 정박해 있어야 해 선주에게는 비용이 많이 듦. 따라서 선주들은 해양무역에서 발생하는 전체 수입의 1% 미만에 해당하는 해적에 의한 피해액을 하찮은 거래비용으로 인식하고 있음.
- 개념정의의 문제, 기록의 미비, 피해은폐의 유인 등이 해적문제의 추적과 해결을 어렵게 하고 있지만, 2003년 이후의 해적의 추세는 확인할 수 있음.
  - 아프리카의 나이지리아 해역에서는 2005년에 30건에서 2008년에는 140건 이상으로 해적행위 증가. 아덴만 해역에서도 2007년 중반 이후 2009년까지 해적이 220% 이상 증가.
  - 소말리아는 수십 년 동안 해적들의 피난처였는데 최근 해적 행위가 급등한 것은 해적이 매우 이익이 되는 사업이 되었다는 사실로 설명할 수 있음. 일반 소말리아인들의 1년 소득은 600달러에 불과하지만, 해적행위는

몸값을 통해서 높은 수익을 올릴 수 있기 때문에 매우 매력적인 사업이 될 수밖에 없음.

- 이에 반해 인도네시아, 카리브 열도와 라틴아메리카 해역은 2003년에는 해적의 위협이 가장 높은 지역이었지만 그 이후 각각 90%와 95% 정도가 사라졌음. 플라카해협 역시 2003년에 209건, 2008년에는 75건, 그리고 2009년 45건으로 과거 몇 년 동안에 해적공격 횟수가 급격하게 하락.
- 대부분의 해적 사건은 허약한 국가구조와 지배할 수 없는 영토를 가지고 있는 취약한 국가 즉 ‘실패한 국가’에서 발생하는데, 이러한 국가로 소말리아, 나이지리아가 있고 인도 대륙, 그리고 동남아 지역 등에도 존재함.

## 2. ‘실패한 국가’ 소말리아 해적 발생의 역사와 배경

- 소말리아 해역과 아덴만에서 해적행위는 증가하고 있으나 새로운 현상은 아님. 소말리아 해적들은 젊고 아직은 어떤 면에서 세련되지 못했지만 위협하기 때문에 해적문제의 심각성을 과소평가해서는 안됨. 이 지역의 역사적, 정치적인 맥락을 이해하여 해적들을 추동하고 있는 힘을 보다 잘 파악할 필요가 있음.
- 해양무역의 증가는 무력을 사용해 무역의 네트워크를 통제함으로써 부를 급격히 축적할 수 있는 기회를 발생시켰고, 약탈과 공물은 소말리아 국가형성에 도움이 되었음. 또한 20세기 초반 이후 홍해 연안과 아덴만의 해적행위와 밀수가 은밀하게 연계되어 있어 합법적인 무역과 밀수 사이에는 경계가 대단히 불투명했음.
- 1950년대 이 지역에서의 국제적 해적행위는 몸값을 요구하기 위한 요트의 나포에 제한되었지만, 지역의 다우선 무역업자와 어선에 대한 지역적 해

적 행위는 계속되었음. 1960년대 소말리아에 대한 소련의 지원으로 베르베라와 모가디슈의 항구 시설이 군사화, 국제화되면서 연안에 강력한 군사력이 배치되었지만, 1960년대와 1970년 내내 이루어졌던 밀수를 국가가 통제하지 못하고 소말리아의 작은 항구와 항만 시설을 통해서 계속되었음.

- 해적의 부활은 내전의 발생과 국제적 개입과 직접적인 관계가 있음. 1991년 이전에는 외국 선박에 대한 공격이 거의 없었지만, 바레 정부의 붕괴와 함께 항구와 항만 시설들이 경제적 재원을 위한 투쟁의 거점이 되었음. 즉 국가 붕괴 이후 해적이 소말리아 해역에서 외국 선박을 공격하게 된 배경에는 해양자원의 경제적 중요성에 원인이 있었음.
- 국가 붕괴 이후 여러 파벌이 경쟁적으로 어업허가권을 남발하면서 외국의 어선들이 어종과 어량이 풍부한 소말리아 해역으로 몰려왔고, 지역 어선들이 연안에서 조업 중인 외국의 저인망 어선의 조업을 방해하거나 싸우고 있는 동안 항구를 지배하고 있었던 여러 파벌들은 어업에 세금을 징수하기 시작했음.
- 외국 어선들이 불법 어업을 통해서 소말리아 해안 주민의 재원을 탈취해 갔는데 만약 그렇지 않았으면 주민들의 생활이 상당히 개선되어 해적 행위 방지의 최소한의 역할을 할 수 있었을 것임. 소말리아 해안 지역 젊은 어부들의 좌절은 해적 행위에서 답을 찾기 시작했음.
- 소말리아 어부들은 최첨단 장비를 가진 외국 선박들과 치열한 조업경쟁을 피하는 대신, 해역을 통과하고 있는 비무장 상선을 M-16, AK-47 자동소총 그리고 로켓포(RPGs)로 무장한 채 쾌속정을 타고 나포하는 것이 쉽다는 것을 깨닫게 되었음.
- 1990년대 말에 폰트란드가 독립 국가를 선포하면서 어업에서 세금징수는 더욱 증가하였음. 연안 어업 세금의 확대를 추구하고 있었던 압둘라 유수프 아메드(Abdullahi Yusuf Ahmed) 정부는 항구와 연안의 세관을 관리하기

위해 하트(Hart)라는 민간보안업체를 고용했는데 이 보안업체는 전리품 전쟁을 하고 있는 여러 파벌들의 경쟁에 말려들어 폰트란드 항구를 통제할 수 없었음.

- 이 과정에서 하트는 40명의 소말리아인들에게 GPS사용, 해양위치 추적과 보안방법, 해양에서 의심스러운 선박을 식별하고 탑승하면서 선박을 정지시킬 수 있는 훈련을 시켰음. 하트의 훈련을 받았던 사람들이 나중에 소말리아 해적들 중에서 가장 능력이 탁월하며, 최첨단 컴퓨터를 이용한 위치를 추적하는 능력, 통신 장비 및 중화기를 사용하는 능력, 선박조종술을 가진 전문적인 해적이 되어서 규모가 큰 국제선을 연안에서 아주 먼 거리에서도 나포할 수 있게 되었음.
- 2005년부터 소말리아 해역에서 급등하고 있는 해적 행위는 정치적인 요소와 함께 자연적 요소가 혼재되어 있는데, 2004년 12월 26일에 발생한 쓰나미로 40,000명에서 50,000명의 사람이 사망했고 거의 모든 해안 마을이 황폐해지고 많은 어장과 어구가 파괴되었음. 그런데 소말리아는 서구의 관심 밖이었고, 존재하지도 않는 중앙정부가 대책을 세워 주기를 기다리는 것은 굶어 죽는 것과 마찬가지로 때문에 소말리아 해역을 통과하고 있는 선박을 약탈하는 것이 고난을 벗어나기 위한 논리적인 해결책이 될 수 있었음.
- 소말리아 해적 행위의 범위와 규모가 커지고 있는 문제를 심각하게 인식해야 함. 가장 믿을 만한 평가에 의하면 소말리아 해역에서 활동하고 있는 해적 집단은 약 10개 정도로 추산되고 있는데, 두세 개 조직은 상대적으로 신진세력이고 나머지는 오래된 베테랑들이며 2007년까지 각 세력들은 1년에 대략 12회 외국 선박에 대해 공격을 했음. 2007년 이후 해적 행위가 갑자기 급등하게 된 것은 활동을 시작한 두세 개의 조직 때문이라고 볼 수 있는데, 장비와 기술의 투자가 상대적으로 작고, 한 지역에서 다른 지

역으로 이동이 쉬우며, 밀수에서 해적으로 범죄 네트워크의 구조조정이 이루어진 것이 2007년 이후 해적 급등의 충분조건임. 해적들이 보험업자들에게 성공적으로 몸값을 받아 내고 있는 현 추세를 고려하면 다른 범죄 세력도 해적 행위에 참가하는 것은 당연함.

### 3. 소말리아 해적의 정치경제학

- 해적들이 왕성하게 활동할 수 있는가 없는가를 결정할 수 있는 것을 국가의 능력이라 할 수 있음.
  - 과거나 지금이나 공통적으로 해적의 존재를 위해서는 법적인 제한을 가할 수 없는 넓은 해양환경, 우호적인 지리적 조건, 은신처를 제공하고 있는 허약하거나 고분고분한 국가들, 혜택을 받고 있는 부패한 관리와 지도자들, 강탈한 물건에 대한 시장, 갈등과 경제적 혼란, 풍부한 화물 판매, 선원들의 안전을 위해 지불된 몸값 등의 조건이 중요함.
- 해적은 기회의 범죄이고 경제적인 동기로 이루어지지만, 해적 활동은 선박의 재물을 훔치는 줍도둑의 형태에서부터 화물과 선박 전체를 강탈하는 조직범죄에 이르기까지 광범위하게 존재함. 소말리아 해적은 전형적인 해적과는 달리 화물이나 선박이 아니라 선원을 노리는데, 이는 소말리아에서 인식되는 인간 생명의 가치와 외부 세계, 특히 서구 지역에서 인식하는 인간 생명의 가치의 차이점을 이용하는 것임.
- 소말리아 해적에 대한 국제적인 반응은, 문제 해결을 위한 본질적인 대응보다 주로 경제적인 차원으로 접근했기 때문에 느리고 비효율적이었음.
  - 최첨단 초계정으로 소말리아 해안을 순찰하는 것만으로는 해적 행위를 방

지하거나 줄이는 것이 아니라 오히려 해적의 위협을 증가시킬 수 있음.

- 소말리아 해적은 소말리아 국내정치와 밀접한 관련이 있고, 해적을 조직하는 범죄자들은 분열된 정치권력과 연계되어 있음. 해안 지역의 군벌을 중심으로 하는 정치단체와의 대화와 협상은 시간이 걸리지만 해적 행위에 대한 자극과 유인책을 완화하거나 근본적으로 제거할 수 있을 것임.
- 역사적으로 해적은 바다에서 발생하는 그러한 거점은 육지에 둔 범죄임. 추적자들을 따돌릴 수 있기 위해서 해적들에게는 외딴 지역보다는 정치적, 법적으로 보호받을 수 있는 안전한 피난처에 대한 용이한 접근이 필수적임.
  - 소말리아 해적들이 국경 내에서 정치적인 보호를 받고 있기 때문에 소말리아 해적문제 해결은 해안의 정치적 동력과 불가피하게 연결되어 있다고 할 수 있음.
- 소말리아는 실패한 국가이지만 실패한 사회는 아님. 아울러 소말리아 중앙정부는 붕괴했지만 다른 형태의 권력과 권위는 남아 있음. 예컨대 어떤 형태의 권력과 권위는 개별적인 지역에 한정되어 행사되고 있고, 부족 혹은 하위부족의 지도자들은 전통적인 수단을 사용해서 권력과 권위를 활용하고 있으며, 어떤 권력과 권위는 지지자들의 후원, 동맹 그리고 협의를 통해서 지도자들에게 위임되는 것도 있음. 어떤 권력과 권위는 이슬람 사원이나 군벌을 통해 활용되고 있음. 소말리아는 부족 중심 사회이지만 다양한 파벌들은 변화하는 환경에 대응해서 부족 혹은 하위부족들의 합동연회를 통해서 동맹을 형성하고 있음.
- 1991년 국가 붕괴 이후 14차례 이상의 국가건설을 위한 시도는 소말리아의 핵심 부분을 무시하고는 성공할 수 없다는 것을 보여 준 것임. 소말리

아 사람들은 국가의 재건이 오히려 지역을 불안하게 만들 수 있고, 단지 해적문제를 해결하기 위한 국가재건은 의미가 없다는 것을 인식하고 있음. 소말릴란드와 폰트란트와 같은 지역이 일원화된 해결책을 근본적으로 반대하고 있는 한 소말리아 국가 통합을 계속 지지할 목적 역시 없기 때문에 아프리카 연합(African Union)은 소말리아가 분열되는 것을 반대하고 있지만 평화와 안정을 촉진하기 위해 통일국가가 분리 독립될 수 있다는 것은 사이프러스(Cyprus) 코소보(Kosovo)에서 잘 보여 주었음.

- 급진 이슬람주의자들은 소말리아를 이슬람국가로 만들려고 하고 있지만, 이슬람은 소말리아인들에게 아주 생소한 교리였음. 외부 세력이 이슬람을 가지고 들어왔지만 지역의 지지를 얻었던 것은 이데올로기적 접근이 아니라 실용주의적 방법을 통해서였음. 소말리아에서 이슬람이 거리에 평화를 가져올 수 있지만, 사회적 규범으로서 자리 잡은 것은 아님. 소말리아에서 이슬람이 국내적으로 확고하게 뿌리를 내리지 못했으나 이슬람 정권이 들어서거나 이슬람 국가를 건설한다면 탈레반이 아프가니스탄에서 적용했던 이슬람의 규범을 강요할 수 있음.
- 소말리아에서 국가 통합에 가장 많은 관심을 가지고 있는 것은 폭력적인 알사뱌를 중심으로 하는 이슬람단체들임. 이미 독립을 선언한 소말릴란드, 사실상 독립국가로 기능하고 있는 펀트란트의 지역과 이들 지역의 정체성을 가지고 있는 부족들은 통합과 이슬람을 반대하고 있기 때문에 소말리아 내 이슬람 단체들은 걸프국가와 아라비아 전역의 이슬람 자선단체, 부유한 개인과 유럽과 미국에 살고 있는 소말리아 국외 이주 무슬림들의 여러 해 동안의 적극적인 후원이 없었다면, 세력이 급격하게 약화되었을 것임. 그러한 후원 단체가 없는 세력들은 에티오피아 등 해외 이주자가 보내는 송금과 지역기업의 세금징수에서 재원을 마련할 수밖에 없었고, 결국 소말리아 해적은 재원확보를 위한 확실한 수익사업이 되었다고 볼

수 있음.

#### 4. 안보 위협 세력으로서 소말리아 해적

- 전통적 안보의 개념에 따르면 해적은 안보위협으로 볼 수 있기 때문에 미국, 유엔, 서구 그리고 관련 국가들이 아덴만과 소말리아 해역에서 수행하고 있는 해적퇴치 작전은 정당하다고 할 수 있음.
  - 해적이 벌어들이는 몸값은 미국이 테러 집단으로 지정한 이슬람 극단 세력인 알사랍의 자금줄이 되었음.
  - 강경파 알사랍은 활동이 왕성한 몇몇 해적 세력을 통제하며 몸값의 몫에 대한 대가로서 해적에게 최첨단의 무기와 전문적인 훈련을 제공하고 있음. 최소한 2,500명의 소말리아 젊은이들이 해안 지역에서 알사랍에 의해 훈련받고 있음.
  - 해적 그 자체는 주변적인 문제이지만 조직범죄와 육지의 반란단체와의 연계는 해적이 소말리아 과도연방정부(TFG: Transitional Federal Government)의 약화에 기여하고 있다고 할 수 있음.
  
- 소말리아 해적은 3가지 차원에서 지역안보에 위협이 되고 있음. 첫째, 실패한 국가 소말리아는 불법 거래 특히 무기와 탄약의 불법 거래에 적합한 루트를 제공하고 있기 때문에 지역의 다른 국가들의 안보를 불안하게 하고 있음. 둘째, 아덴만은 세계에서 가장 분주한 해로 중의 하나로 아주 중요한 경제적인 거래 관계에 영향을 미치고 있어서 경제안보의 문제가 되고 있으며, 해운업에 관련되어 있는 주변 국가들의 수입의 격감을 가져오고 있음. 셋째, 유조선의 파괴로 인한 기름 유출로 발생하는 환경 위협은 동아프리카 해안과 인도양에 치명적인 영향을 미칠 수 있음.

- 불법 거래: 소말리아는 항구도시들의 불법적 네트워크, 육로를 통한 밀수, 그리고 통과하기 쉬운 국경 때문에 세계에서 가장 큰 면세점이라고 불리고 있음. 소말리아를 통과하는 불법 거래품 중에서 무기와 폭발물이 중요한데, 정부의 통제가 없기 때문에 소말리아에서 무기와 탄약은 식량처럼 거래되고 있는 품목임. 무기는 지배체제를 유지하는 데에 필수품이며 폭력을 조장하고 확대하는 데 아주 중요한 자원이기 때문에 소말리아의 무기시장은 지역의 안정에 치명적인 위협이 되고 있음.
- 물동량 축소와 수입 감소: 2008년 이후 급등하고 있는 소말리아 해적 공격으로 물동량이 축소되어 이것에 의존하고 있는 지역 국가가 크게 손실을 입고 있기 때문에 미국을 중심으로 하는 세계적 차원의 해적퇴치작전이 출현하게 되었음. 1년에 20,000척의 화물선이 홍해, 수에즈 운하 그리고 지중해를 연결해 주는 전략적 해로인 아덴만을 통과하고 있는데, 이 수치는 세계 해양 무역의 10분의 1에 해당하는 양임.
  - 아덴만을 접하고 있는 국가들은 선박이 통과할 때마다 세금을 부과하고 있기 때문에 높은 물동량으로부터 큰 이익을 얻어 왔는데, 물동량의 축소로부터 오는 수익의 하락을 우려하고 있음.
- 환경위협: 소말리아 해적들이 최근에 사용하기 시작하고 있는 강력한 무기가 주목을 받고 있음. 해적들은 대형 유조선을 나포하기 위해서 소말리아에서 광범위하게 사용되고 있는 무기인 대전차 로켓포를 사용하고 있는데 그 공격이 빈번해지고 격렬해지면 유조선을 파괴할 수 있어서 끔찍한 환경 재앙을 초래할 수 있는 석유 유출의 원인이 될 수 있음. 해양에서 석유 유출은 수백 해리까지 확산되어 수면 위에 얇은 기름띠를 형성할 수 있기 때문에 육지에서보다 훨씬 더 많은 해를 입힐 수 있으며, 기름은 물에서 제거하기 어렵기 때문에서 해안과 해상의 생물들뿐만 아니라 지역의 식물과 동물을 멸종시킬 수 있음. 어업과 농업에 크게 의존하고 있는 소말리아

와 예멘과 같은 지극히 빈곤한 지역에서는 그러한 환경 재앙이 주민들의 생존에 결정적인 영향을 미칠 수 있기 때문에 해적과 환경안보 사이의 관계를 더욱 명확하게 보여 주고 있음.

- 테러리즘의 온상: 해적은 소말리아의 국가실패를 촉진하는 데 연계되었음. 실패한 국가는 불법적인 경제 네트워크에 접근해서 기소할 수 있는 능력이 없기 때문에 국제 테러리스트 그룹들을 위한 유리한 환경을 제공하고 있음. 소말리아가 무슬림 국가라는 사실이 그 지역의 지지를 받을 수 있는 테러리스트 네트워크 혹은 무슬림 네트워크의 발생가능성을 증가시키고 있음. 알-카에다와 같은 테러리스트 조직에게 피난처를 제공함으로써 소말리아 해적의 문제는 국제적인 문제가 될 수 있음. 9·11 테러 공격 이후 소말리아는 이슬람 테러리스트들의 피난처로서 국제적으로 특히 미국이 많은 관심을 가지고 있어서 대테러리즘이 미국의 소말리아 정책의 최우선 순위가 되었음. 특히 심각한 위협은 테러리스트 단체들과 해적들 사이에 직접적인 협력의 잠재적 가능성임. 알-카에다 혹은 다른 국제테러조직들은 해적이 받고 있는 몸값이 올라서 해적 활동에 적극적으로 개입하는 것이고, 과거에 알-카에다는 동남아 해적과 연계해서 동남아 해양안보를 위협한 적이 있었음.
- 인간안보의 위협: 소말리아는 식량 특히 쌀, 설탕 그리고 파스타의 거의 50%를 해양을 통해서 국내로 도입하고 있는데, 해적은 소말리아에 들어 오는 인도주의적인 식량 운송에 영향을 미치고 있음. 2010년 3월 현재 소말리아 남부 지역의 거의 600,000명이 극심한 식량 부족에 직면하고 있지만 해적의 공격 때문에 유엔식량 프로그램은 2007년부터 인도주의적 식량 공급을 중단시켰음. 사활이 걸린 식량제공의 방해는 인간안보를 위협하고 있으며, 식량공급 운송을 방해하고 있는 해적은 인간 안보의 심각한 위협 세력으로 볼 수 있음. 유엔을 중심으로 하는 국제사회는 인간안보

논의를 공론화하고, 유엔안보리(UNSC: UN Security Council)는 소말리아 해적을 비난하는 결의안에서 해적이 소말리아에 대한 인도주의적 원조 운송을 방해하고 있다는 것을 강조했음. 해적이 인간안보의 위협으로서 국제문제로 부상하였지만 2008년 이후 미국과 서구국가들이 소말리아 해적퇴치작전을 실시하는 주요한 이유는 아니라고 할 수 있음.

- 세계경제의 위협: 세계경제에 대한 해적의 영향은 적어도 두 가지로 명백함. 해적은 중동에서 다른 지역 국가로 운송되고 있는 석유의 국제거래를 방해하고 있고, 해적은 아덴만을 통과하는 국제 무역의 전반적인 가격을 높이고 있음. 아덴만은 1년에 20,000척의 선박이 운항하는 필수적인 해로이고, 이는 세계 석유 생산의 7%와 해양 운송 석유의 11%를 포함하는 것임. 석유는 국가 경제가 작동할 수 있게 하는 기본적 에너지 자원이기 때문에 각국의 경제와 권력의 사활이 걸린 자원이라 할 수 있음. 석유는 많은 국가들에서 국가의 안녕과 관련된 무기와 군사력의 생산에 영향을 미치고 있기 때문에 미국과 다른 서구 국가들과 같이 에너지 소비가 많은 국가들에게 이 자원의 끊임없는 공급은 중요한 것임. 미국은 세계 석유 생산량의 약 25%를 소비하고 있고, 석유는 미국의 운송 부문에서 사용되는 에너지의 90% 이상을 제공하고 있어서 석유 가격의 상승은 모든 산업의 비용을 상승시키는 결과를 가져올 것이기 때문에 계속적이고 시기적절한 석유공급을 유지하는 것이 필수적임.
- 보험료의 인상: 해적은 보험료 인상으로 이어져 2008년 후반기에 해적 행위가 아덴만을 통과하는 선박의 보험료를 10배나 인상시켰음.
  - 사건 하나당 평균 200만에서 300만 달러의 보험료 손실로 인해 2008년 한 해 동안에 소말리아 해적으로 인해 보험회사의 비용이 1억 달러로 증가되었고, 이것은 보험회사가 보험료를 인상하게 만들어 결과적으로 아덴만을 통과하는 비용의 상승을 가져왔고, 통행료의 상승은 최종적인 소비자와

해운회사에게 중동에서 오는 석유 가격의 상승을 낚아 전체 무역에 영향을 미치게 됨.

- 이러한 가격의 상승은 무역업자들이 아덴만을 통과하는 석유와 다른 상품의 선적을 피하게 되고 희망봉으로 우회하게 만드는데, 유조선이 희망봉으로 우회하는 항로는 12일에서 15일이 더 걸림. 그리고 하루 20,000에서 30,000달러의 비용이 추가되고 있어서 중동산 석유가격을 인상시킬 수 있기 때문에 해적이 세계 석유 가격을 올리고 있다고 할 수 있음. 특히 2007년 말부터 시작된 세계 금융위기로 자원 가격이 훨씬 더 비싸졌기 때문에 해적은 심각한 문제가 되었음.

## 5. 소말리아 해적문제 해결을 위한 국제협력과 한국에의 함의

### 가. 국제협력

- 2009년 이전의 아덴만에서 해적퇴치작전은 다자적인 협력이 아니라 주로 개별 국가적 차원의 대응이었음.
- 가장 성공적인 것이 세계 식량 프로그램의 식량운송공급의 방해에 대한 대응이었음. 캐나다, 노르웨이 그리고 영국이 인도주의적 보급품을 가지고 있는 선박을 호위하고, 그 과정에서 몇 차례 협력적인 대응이 있었지만, 선박들에게 일관성 있고 영구적인 안보를 제공할 수 없었기 때문에 소말리아에 기본적인 식량 운송을 보호하기 위한 그 국가들의 노력은 거의 성공할 수 없었고, 단지 몇 차례 해적 공격을 저지하는 역할만을 했음.

- 국제적 협력이 확대되면서 테러와의 전쟁을 수행하고 있었던 미국 5함대 중심의 연합해군 구성사령부(CTF 150: A Combined Taskforce 150)가 아덴 만, 오만 만, 아라비아 해, 홍해, 그리고 인도양 순찰을 위해 창설되었고, 2010년 3월 현재 한국, 미국, 중국, 일본 등과 EU함대와 NATO함대를 합쳐 24개국 30척이 2,500마일의 해양을 순찰하고 있으나 부분적인 효과를 거두고 있을 뿐임. 국제 해군력의 영향력을 강화하기 위해 2008년 6월 2일에 유엔안전보장이사회(UNSC)는 필요한 모든 수단을 사용해 해양에서 해적과 해상강도 행위를 억제하고자 하는 취지로 소말리아 해역에 들어갈 수 있는 권리를 외국 군함에 주는, 프랑스가 발의한 유엔결의안 1816호를 통과시켰음. 그 결의안은 행동을 취하도록 어떤 특정한 국가를 지정하는 내용을 포함시키지 않았지만, 2008년 8월에 통과된 결의안은 연합해군이 순찰할 수 있는 해양안보순찰지역(MSPA: Maritime Security Patrol Area)의 설립을 구체화했는데, MSPA는 소말리아와 예멘 사이에 매우 협소한 회랑을 지칭하면서 선박이 단지 이 지역에서 머물 수 있다는 것을 상정하고 있음.
- 최근의 해적공격 사건 중에서 규모가 가장 컸던 사우디아라비아 유조선 나포는 해적퇴치를 위한 국제협력이 효과가 없다는 것을 보여 주었음. 하지만 2009년부터 한국, 중국, 러시아, 인도 그리고 말레이시아가 구축함을 파견해 연합함대 순찰에 참여해 해적퇴치작전을 강화했음. 그러나 이 국가들은 자국의 선박을 보호하기 위해 일시적으로 군함을 파견한 것이기 때문에 해적문제의 근본적인 해결과는 거리가 있다고 볼 수 있음.
  - 2008년 10월에 UNSC는 결의안 1838호를 채택해 해군 함정과 항공기를 배치해 보다 적극적으로 해적퇴치작전을 전개하도록 강조했지만, 어떤 특정한 국가를 지정하지는 않았음.
- 2008년 10월 이후 세계 언론이 소말리아 해적문제를 집중적으로 다루었는

데, 이는 특히 사우디아라비아 석유 하루 생산량의 4분의 1에 해당하고 1억 달러 이상의 가치가 나가는 200만 배럴을 선적한 사우디아라비아의 유조선이 나포되었기 때문이었음.

- 2008년 10월 15일에 EU는 해적과 전쟁을 위해 다른 함대와 항공기들에게 EU 군사협력체(EU NAVCO)의 통합협조(Coordination Cell)를 제공할 것이라고 발표하였는데, 그러한 협력은 해적과 전쟁에서 효율성을 증진시킬 수 있지만, 인원이 많이 부족하고 그 임무를 효율적으로 수행할 수 있는 재정이 한정되어서 실용적이라기보다는 상징적인 것이라고 할 수 있음.
- EU는 2008년 12월 15일에 소말리아 해적과 전투를 위해 해군을 소말리아 해역에 최초로 파견했음. 6척의 EU군함과 3대의 해양 정찰기가 해역을 정기적으로 순찰하고, NATO함대가 2008년 10월 말 이후 소말리아로 들어가는 구호물자를 운반하고 있는 화물선을 호위하고 있으며, EU함대는 화물선을 호위하고 해적 공격을 억제하는 것을 포함해서 NATO의 임무와 같은 의무를 가지고 있음. 미국 5함대가 지휘하는 연합함대 역시 해적퇴치 작전에 합류해 순찰을 강화하고 있음.
- 소말리아 해적퇴치를 위한 국제적인 노력에도 불구하고 소말리아 해적행위는 가까운 시일 내 완화되지 않고 오히려 악화될 가능성이 높음.
- 소말리아 해적문제의 근본적인 해결은 육지에서 해적을 지원하고 있는 보다 크고 복잡한 시스템을 중단시키는 것임.
  - 해적의 네트워크, 군벌과 파벌 그리고 TFG와의 연계에 대한 보다 많은 자료를 수집할 수 있는 정확한 정보망의 구축이 선행되어야 하는데, 서구 정보기관과 분석가들은 해적이 어떻게 작전을 하고 있는지에 대한 신뢰할 만한 정보를 거의 얻지 못하고 있어서 해적이 받아 가는 몸값에 어떻게 분

배되고 이용되고 있는지 확실하게 알 수 없음. 몸값의 많은 부분이 해적 행동대원과 지역에 뇌물로 지불되고 있지만 대부분의 자금이 사용처는 알 수 없음. 미국과 동맹국 지휘관들이 해적의 실체가 무엇인지 어떻게 작전을 계획하고 수행하고 있는지 확실한 정보를 가지고 있으면 어떤 세력들이 해적의 네트워크에 참가하고 지원하는지를 파악할 수 있을 것임.

- 국제사회는 소말리아의 평화과정을 촉진하고 허약한 정부를 지원하기 위해 적극적으로 개입해야 함.
  - 육지에서 해적을 기소할 수 있는 효과적이고 법적인 집행이 없다면 소말리아는 해적 활동을 위한 피난처를 제공하게 될 것이기 때문에 2008년 말에 유엔 사무총장이 각국에게 일반적인 평화유지활동보다는 소말리아에서 무력충돌의 중지를 지원하기 위한 완전한 군사적 능력을 갖춘 다국적군(MNF: Multinational Force)을 구성할 것을 호소하였음. 하지만 어떤 유엔 회원국도 아직 주도적인 역할에 착수하지 않았고, 힘을 실어 주는 대응 조치도 수반되지 않았음.
  
- 해적 행위를 근절할 수 있는 가장 중요한 요소는 해적에게 최신 무기와 기술을 제공하고 있는 흐름을 차단하는 것임.
  - 1992년에 UNSC는 소말리아에 대한 포괄적인 무기 수출금지를 부과하고 있는 결의안 733호를 통과시켰지만 UNSC는 그 실행을 촉구할 수 있는 조치를 거의 하지 않았음.
  - 수출금지조항의 이행을 감시하는 데 책임이 있는 유엔 조사단은 소말리아에 무기의 흐름은 2005년에 급격하게 증가했다고 보고함. 2008년 후반 이후 UNSC는 수출금지 효과를 개선하기 위한 노력에 다시 착수하면서 2008년 12월 중순에 소말리아 무기 수출금지의 보다 강력한 집행을 촉구하는 성명을 발표함. 국제사회는 지역에서 무기의 흐름을 차단할 수 있는 구체적인 프로그램에 착수해야 함.

- 해적에 대한 정보를 수집하고, TFG를 강화시키고, 무기의 흐름을 차단한 것이 가장 효과적이지만, 많은 시간이 요구되는 조치이기 때문에 합리적이고 단기적인 해결책은 상선에 보안요원의 배치임.
- 보안요원은 사설보안회사에 의해서 제공되어야 하는데, 보험업자와 선주들은 블랙워터(Blackwater)사와 같은 계약 이야기하는 여러 가지 문제 때문에 불만이 있음. 사설보안요원을 고용하는 것은 상선들에게 비용이 비싸지만 해적의 위협에 대한 단기적 해결책으로 진지하게 고려될 수 있음.

#### 나. 한국에의 함의

- 한국의 피해: 2005년 이후 소말리아 해적이 납치한 선박의 수는 계속 증가하고 있어서, 삼호드림호뿐만 아니라 2006년 4월 4일 한국원양어선 동원 628호가 소말리아 해역에서 조업 중 해적들에게 납치되었다가 그해 8월 5일 석방된 바 있고, 2007년 5월 15일에는 한국인 안현수 씨가 선주인 탄자니아 국적 마부노호가 케냐의 몸바사 항에서 예멘으로 향해하던 중 소말리아 해적들에게 납치되었다가 174일 만에 석방되었고, 2001년 1월에 현대·기아자동차의 수출차량 2,388대를 싣고 사우디아라비아로 향하던 영국 국적의 1만 3,000톤급 화물선 ‘아시안 글로리호’가 소말리아 해적에게 납치된 적이 있었음.
- 북한 역시 소말리아 해적의 피해를 입었는데 2007년 10월에 소말리아 해역에서 해적들에게 납치된 북한 선박의 선원들이 피랍 다음 날 미군의 도움을 받아 해적들을 격퇴하고 배를 다시 되찾은 사건도 있었는데, 적대 관계인 미국이 북한 선박을 도와준 것은 해적이 모든 국가의 공통의 적이라는 것을 확인한 사건이라 할 수 있음. 2009년 5월 소말리아 해역에 파견된 문무대왕함이 해적선에 쫓기던 북한 상선 다박솔호를 구했고, 북한 화물선은 2009년 9월에도 소말리아 해상에서 해적의 공격을 받았으나 화염병

을 던지며 저항해 피랍 위기에서 벗어났으나, 2009년 11월에는 다시 인도양 세이셸 군도에서 북서쪽으로 320km 떨어진 해역에서 북한 선원 28명을 태운 버진 아일랜드 선적 화학물질 운반선이 소말리아 해역에서 해적들에게 납치되어 2010년 3월 현재 석방교섭을 벌이고 있음.

- 2009년 해적사건이 전년 대비 39% 증가한 406건이 발생했으나, 한국 선박의 피해는 상대적으로 적었음. 이는 청해부대를 아덴만에 함정을 파견해 소말리아 해적 출범해역을 통항하는 우리 선박을 호송하고, 선박 자체적으로도 해적대응을 강화한 결과라고 볼 수 있음.
- 2008년과 2009년 3월까지 한국 선박은 2척 피랍, 6척 피격 등 총 8건의 피해가 발생했으나 함정이 파견된 2009년 4월부터 2010년 4월까지 한국의 유조선 삼호드립호가 납치되기 전까지는 해적으로 인한 피해가 발생하지 않았음.
- 한국 선박이 연간 500회 이상 통항하는 소말리아 해역에서만 2008년에 대비 95.5%가 증가한 217건의 해적사건이 발생한 것으로 나타나 계속적 주의가 요구됨.
- 한국은 소말리아 해역에서 해적퇴치를 위한 국제협력의 차원에서 2009년 3월에 청해부대 1진으로 문무대왕함, 청해부대 2진으로 대조영함, 청해부대 3진으로 이순신함을 파견하였고, 2010년 3월에는 다시 강감찬호를 파견해 4월부터 한국이 다국적 연합함대를 지휘하게 될 예정임.
- 현재 아덴만과 소말리아 해역에는 미국 주도의 연합함대, EU함대, NATO 함대, 중국, 러시아 그리고 인도함대까지 출동해 인도양, 아덴만, 홍해, 수에즈 운하를 왕래하는 자국의 상선과 소말리아 해역에서 조업 중인 어선을 보호하기 위한 대응책을 마련하고 있음.
- 한국은 소말리아 해적이 모선(Mother Vessel)을 거점으로 1,000마일 밖 해

상에서도 활동을 자행하며 자동차 운반선 및 대형 유조선까지 공격하는 등 범죄 대상과 해역을 확대하고 있는 추세를 주목해 해양항만 상황관리실 선박위치추적시스템(VMS)을 통해 한국 선박을 24시간 모니터링하고, 청해부대와 핫라인을 구축하는 등 유사시에 대비해 신속한 대응체계를 유지한다는 계획을 세우고 있음.

- 2010년 2월 한국은 유사시 세계 어느 지역에서도 신속하고 완벽한 작전수행이 가능하도록 이지스함과 대형 구축함으로 구성된 해군 최초의 제7기동전단(戰團)을 창설했음. 이 기동전단은 유사시 남북 간의 충돌은 물론, 플라카해협 등 우리 주요 물자 해상 수송로 보호 작전, 세계 주요 분쟁지역에서의 유엔 평화유지활동(PKO) 지원작전을 펼 수 있는 일종의 전략 기동부대임. 평상 시 우리 근해에서 작전을 펴다가 필요할 경우 세계 어디든 출동해 작전하는 일종의 ‘전략적 유연성’을 갖춘 전력(戰力)이기 때문에 평소엔 북한의 도발에 대응하는 등 한반도 내 유사시에 대비하면서 필요할 경우 해외에 나가 작전을 전개할 수 있는 편제이고, 이것은 한국 해군이 대양해군을 지향하면서 해양안보에 초석이 될 수 있음.

## 6. 결론

- 플라카해협의 해적들처럼 소말리아 해적과 해양테러리즘 상호 관계에 관한 확실한 증거는 없기 때문에 해적과 해양테러리즘은 서로 다른 현상이라고 보는 것이 정확한 인식이라 할 수 있음.
- 해적들은 자신들의 행위가 해양테러리즘이 아니라 순수하게 생계형이거나 상업적인 것으로 알려지기를 원하고 있지만 세계 테러조직이 된 알-

카에다와 폭력적인 이슬람 근본주의자들과 실패한 국가의 소말리아 해적과 연계 가능성이 높아서 해적을 통해서 세계안보를 위협할 수 있는 동시다발적인 해양테러리즘의 발생가능성 역시 높을 수밖에 없기 때문에 해적이 해양테러리즘의 전위가 될 수 있다는 것을 인식해야 함.

- 미국과 동맹국들의 해군력이 유기적인 연대를 통해서 효과적인 작전을 수행한다면 외부에서 유입하는 무기와 보급품을 차단해 소말리아의 정치세력을 압박할 수 있고, 만약 플라카해협과 동남아 해역에서처럼 연안 국가들과 지역 국가들의 협력 작전과 해양합동순찰이 효과를 발휘한다면 해적을 거의 퇴치할 수 있기 때문에 미국과 동맹국이 플라카해협의 모델을 아덴만과 소말리아 해역에 적용한다면 상당한 효과를 거둘 수 있을 것이고 해적문제를 근본적으로 해결할 수 있을 것임.

# 핵 비확산 체제와 원자력의 평화적 이용: 한·미 원자력협정 개정에 대한 함의

전성훈(통일연구원 선임연구위원)

‘핵 비확산 체제’란 핵무기 확산을 막기 위한 일련의 국제적 합의와 제도 및 기구를 말하는데, 1968년에 체결된 ‘핵무기확산금지조약(NPT)’이 핵 비확산 체제의 꽃이자 토대이다. 관련 내용을 군축, 비확산 및 원자력의 평화적 이용의 세 분야로 구분해서 핵 비확산 체제의 ‘3대 축’이라고 하며, 최근에는 핵 테러를 네 번째 축으로 삼으려는 추세이다.

원자력의 평화적 이용과 관련해서 실천되고 있거나 합의가 모아지고 있는 정책의 기본적인 방향은 핵물질과 핵기술의 군사적 전용을 막기 위한 안전조치를 강화하면서 동시에 원자력 선진국들이 핵연료를 독과점하고 비핵국의 원자력 이용권한을 침해한다는 개발도상국들의 우려를 불식시키는 것이다.

한국은 한·미 동맹이 건실하게 지속되는 한 결코 핵무장을 고려하지 않는다는 점에 대해서 일차적으로 우리 사회 내에서 확고한 공감대를 형성하고, 그 다음 국제적으로 그 지변을 넓혀 나가는 노력이 필요하다. 이를 위해 우리 사회의 핵주권 논란을 불식시키고 한·미원자력협력에 대한 긍정적인 인식을 정립해야 하며, 1970년대의 핵정책에 대한 올바른 평가와 국민적 합의가 필요하다.

## 1. 핵 비확산 체제와 NPT

### 가. 핵무기확산 금지조약(NPT)

- ‘핵 비확산 체제’란 핵무기 확산을 막기 위한 일련의 국제적 합의와 제도 및 기구를 말하는데, 남극에서 핵폭발이나 방사능 물질의 처리를 금지하기 위해서 1959년에 체결된 남극조약을 시작으로 지금까지 많은 합의와 기구가 만들어짐.
- 1968년에 체결된 ‘핵무기확산금지조약(Treaty on the Nonproliferation of Nuclear Weapons: NPT)’은 핵 비확산 체제의 꽃이자 토대임.
- NPT는 1970년에 발효된 이후 5년에 한 번씩 전체 회원국들이 모여서 조약의 이행상황을 평가하고 문제점을 파악해서 개선방안을 마련하는 평가회의를 개최해 오고 있음.
- 지금까지 일곱 차례의 평가회의가 개최되었고, 제8차 평가회의가 금년 5월 3~28일 뉴욕에서 개최될 예정임.
- NPT 평가회의는 핵국과 비핵국,<sup>1)</sup> 서방선진국과 비동맹국 등 각국의 실정과 정치적 색채에 따라서 다양한 의견이 활발하고 진솔하게 교환되는 대화의 장으로 자리 잡아 왔음.
- NPT는 당초 유효기간을 25년으로 정하고 추후에 연장 여부를 결정하기로 했으며, 1995년 제5차 평가회의에서 유효기간을 무기한으로 확정하는 데 합의함.

1) 편의상 핵무기를 보유한 국가를 “핵국(nuclear weapon state)”, 그렇지 않은 나라를 “비핵국(non-nuclear weapon state)”이라고 부름.

- NPT는 12개항의 전문과 11개조의 조문으로 구성되어 있는데, 다음과 같이 크게 여섯 가지 주제를 담고 있음.
- 확산금지: 전문 1~3항과 제I, II조로 구성되어 있으며 핵국과 비핵국의 의무사항을 각각 구분해서 규정함.
  - 핵국은 핵무기와 핵무기의 통제권을 비핵국에게 ‘이전(transfer)’하거나 비핵국의 핵무기 개발을 ‘지원(assist)’하지 말아야 함.
  - 비핵국은 핵국으로부터 핵무기나 핵무기의 통제권을 ‘접수(receive)’하거나 핵무기를 ‘제조(manufacture)’, ‘획득(acquire)’해서는 안 됨.
- 안전조치: 비핵국의 NPT 이행 여부를 검증하는 것이 목적이며, 전문의 4~5항과 제III조로 구성되어 있음.
  - 비핵국은 IAEA 사찰을 수용해야 하며 그렇지 않은 비핵국에 대해서는 원자력의 평화적 이용에 관련된 수출을 금지하는 것을 골자로 함.
  - 제III조는 개별국가 혹은 국제제도 차원에서 수출 통제를 제도화하는 중요한 근거가 되었고, 결과적으로 핵확산을 방지하는 데 크게 기여한 것으로 평가됨.
- 원자력의 평화적 이용: 비핵국의 평화적인 원자력 이용을 촉진하기 위한 것으로서 전문 6~7항과 제IV, V조로 구성됨.
  - ‘제I, II조에 따라서(in conformity of articles I and II)’, 모든 국가들이 원자력을 평화적으로 사용할 ‘고유권한(inalienable right)’이 있음을 확인함.
  - 평화적인 목적의 핵실험 권한을 인정한 제V조는 핵실험의 평화적 용도와 군사적 용도를 구분하기 어렵고, 평화적인 목적으로 위장한 핵개발을 부추길 가능성이 높다는 이유에서 그동안 조항의 실효성에 대해 의문이 꾸준히 제기되어 왔으며, 사실상 사문화됨.

- 군축: 핵국들의 핵무기 감축을 규정한 전문 8~12항과 제Ⅵ조로 구성됨.
  - 군축 부문은 핵무기의 수평적 확산금지와 수직적 확산금지를 연계하려는 비핵국의 요구로 NPT에 첨가된 조항임.
  - 핵국은 핵 군비경쟁을 종식시키고 핵군축을 실현하며 엄격한 국제통제를 받는 ‘전반적이고 완전한 군축(*general and completed is armament*)’을 실현하기 위한 협상을 진행하기로 약속했음.
  - 제Ⅵ조와 직접적으로 연계된 것은 아니지만 지금까지 다양한 형태의 핵군축 조약이 체결되었으며, 가장 최근에 합의된 조약은 미·러가 2010년 4월 8일 체코의 프라하에서 서명한 ‘신전략무기감축조약(*New START*)’임.
  
- 비핵국의 안전: 비핵국이 자국의 안전을 위해 자국영토를 비핵지대화할 수 있는 권한을 인정한 제Ⅶ조이며, 비핵지대 창설과 안전보장으로 세분됨.
  - 중남미와 남태평양, 동남아시아, 아프리카 및 중앙아시아 등 다섯 개 지역에 비핵지대가 창설되었음.
  - 유엔 안보리 상임이사국인 5개 핵국은 비핵국의 안전을 보장하기 위해 적극적 안전보장과 조건을 첨부한 소극적 안전보장을 제공해 왔음.
  
- 조약의 개정·이행·연장: 조약의 이행절차와 세부사항을 규정한 조약의 개정, 이행 및 연장 부문은 제Ⅷ, Ⅸ, X조로 구성됨.
  - 제X조는 회원국의 최고이익을 침해하는 특수한 사건이 있을 때 탈퇴할 수 있는 권한을 인정하되 사전에 다른 회원국들과 유엔 안보리에 통보하도록 규정함.
  - 발효 이후 조약의 개정을 논의하기 위한 회의는 개최된 적이 없으나, 조약의 이행을 평가하기 위한 회의는 1975년 이후 5년마다 개최되었음.
  - NPT 탈퇴 규정을 이용하여 조약 탈퇴를 선언한 유일한 국가는 북한임.

## 나. 원자력의 평화적 이용

- 일반적으로 NPT의 6개 부문을 군축, 비확산 및 원자력의 평화적 이용으로 정리해서 소위, ‘3대 축(three pillar)’이 핵 비확산 체제를 구성하는 것으로 인식됨.
  - 9·11 테러 이후 핵무기와 핵물질을 사용한 테러에 대한 위협이 높아지면서 핵테러를 네 번째 축으로 삼자는 의견도 확산되고 있는 추세임.
- 원자력의 평화적 이용과 관련해서 실천되고 있거나 합의가 모아지고 있는 구체적인 방안이나 정책방향을 살펴보면 다음과 같음.
  - 기본적인 방향은 핵물질과 핵기술의 군사적 전용을 막기 위한 안전조치를 강화하면서 동시에 원자력 선진국들이 핵연료를 독과점하고 비핵국의 원자력 이용권한을 침해한다는 개발도상국들의 우려를 불식시키는 것임.
- 첫째, 1997년 5월 IAEA 특별 이사회에서 보다 강화된 안전조치체제를 확립할 목적으로 ‘추가 의정서(Additional Protocol)’가 채택되었음.
  - 추가 의정서는 기존의 전면 안전조치협정(INFCIRC/153)에 비해서 보고해야 할 내용과 범위가 훨씬 넓어서 핵무기 개발 시도를 사전에 차단하는 데 매우 효과적임.
  - 우리나라를 포함해서 추가 의정서의 적용을 받는 나라에서는 사실상 비밀 핵무기 개발이 불가능하다는 것이 지배적인 견해임.
- 둘째, 핵기술 선진국들이 비핵국과 체결하는 원자력협력협정도 핵무기 개발로의 전용을 차단하기 위한 까다로운 조항들을 담고 있음.
  - 한국의 경우 1974년 6월 16일 발효된 한·미 원자력협력협정의 유효기간이 2014년에 만료될 예정임.
  - NPT에 가입하지 않은 채 핵을 개발한 인도와 미국이 평화적 이용을 증진

한다는 명분으로 2006년 3월에 체결한 미·인도 원자력협력협정이 핵 비확산 체제를 훼손하는 나쁜 사례로 기록되고 있음.<sup>2)</sup>

- 셋째, 개별 국가가 핵연료의 생산과 사용 후 핵연료의 처리 능력을 갖는 것을 막기 위해서 지역 차원의 원자력 협력을 활성화한다는 명분으로, 핵연료주기시설을 국제화하기 위한 다양한 방안이 논의되어 왔음.
  - 대표적인 방안을 몇 가지 소개하면 아래와 같음.
  - 첫째, 지역핵연료주기센터(RFCC): 1974년 말 IAEA 사무총장의 ‘과학고문위원회(Scientific Advisory Committee)’의 제의에 따라 1975년에 시작된 ‘지역핵연료주기센터(Regional Nuclear Fuel Cycle Center: RFCC)’ 창설방안인데, 이 제안은 제1차 NPT 평가회의에서도 공식적으로 수용되었음.
  - 둘째, 국제핵연료주기평가(INFCE): 1978년 카터 행정부가 주도한 ‘국제핵연료주기평가(International Nuclear Fuel Cycle Evaluation: INFCE)’ 회의에서도 지역차원의 원자력 협력의 필요성이 인정되었음.
  - 1980년 2월에 종료된 회의의 최종결과보고서는 플루토늄을 국제적으로 저장하는 계획이 핵연료의 안정적 공급을 보장하면서 핵확산을 방지하는 중요한 이점을 가진다고 명시함.
  - 셋째, 제1차 NPT 평가회의 최종선언문: 제1차 NPT 평가회의(1975. 5. 5.~5. 30.)에서 채택된 최종선언문은 지역적 혹은 다자간 핵연료주기센터가 평화적 목적의 원자력개발 계획을 발전시키고 핵물질의 물리적 방호와 IAEA 안전조치의 적용을 촉진할 수 있다는 점을 인정함.
  - 넷째, 제4차 NPT 평가회의 최종선언문: 제4차 NPT 평가회의(1990. 8. 20.~9. 14.)에 참석한 한국의 이상옥 주제네바 대사는 기초연설에서 원자력발전 에 필요한 분량 이외의 잉여 플루토늄과 농축 우라늄의 국제적 관리를 위한 ‘지역핵연료주기센터’의 설립이 필요하다고 주장함.

2) “원자력공급그룹(Nuclear Suppliers Group: NSG)”은 미국의 요청을 받아들여서 국제 원자력 시장의 문호를 인도에 개방하면서 NPT 회원국에게 부가된 책임을 면제해주는 조치를 취했음.

- 다섯째, 아시아톰(Asiatom): 유럽의 원자력공동체인 EURATOM을 본보기로 삼아 아시아에서 유사한 원자력공동체를 설립하자는 일본의 제안임.
  - 일본이 1990년대 들어 민간차원에서 공개적으로 Asiatom 설립 구상을 밝혔고, 미국 일각에서도 지지한 바 있음.
  - 아시아에서 원자력사용이 증대하고 있음을 감안할 때, Asiatom의 창설로 귀결될 수 있는 원자력협력을 모색하고 이를 통해 역내 국가들이 보유한 플루토늄에 대한 통합된 관리와 사찰을 실시해야 한다는 것이 기본취지임.
- 여섯째, IAEA의 다국적 원자력 접근: 핵기술과 핵물질의 확산을 막기 위한 방안의 하나로 IAEA가 주관한 ‘다국적 원자력 접근(Multilateral Nuclear Approach: MNA)’ 회의가 2004년 8월 이후 개최되었음.
  - IAEA 전문가 그룹은 논의 결과를 바탕으로 다음과 같은 방안을 제안함:
    - ① 상용 핵연료 은행의 운영을 통한 투명하고 장기적인 핵연료 공급 방안,
    - ② IAEA가 핵연료의 안정된 공급을 보장하는 방안, ③ 관련국들이 자발적으로 기존의 핵연료주기 시설을 다국적으로 운용하거나 새로운 핵연료주기 시설을 건설해서 운용하는 방안 등.
- 국제핵연료은행설립: 미국의 민간연구소인 ‘핵위협구상(Nuclear Threat Initiative: NTI)’이 비정치적이고 비차별적인 토대로 핵연료의 공급을 보장하는 체제가 필요하다면서 제안한 핵연료 은행 설립이 2009년 11월 IAEA 이사회에서 승인됨.
  - 농축시설이 없는 나라가 안정적으로 핵연료를 수입할 수 있는 길을 열어 줌으로써 자체적으로 농축시설을 건설하겠다는 동기를 없애는 것이 주요 목적임.
  - IAEA, 미국, 노르웨이, UAE, EU 등이 총 1억 5천7백만 불의 기금을 조성하여 핵연료은행 설립을 추진하고 있음.
- IAEA - 러시아 농축 우라늄 비축협정: 2010년 3월 29일 IAEA와 러시아가 시베리아의 Angarsk 농축공장에 농축원료인 육불화우라늄(UF6)을 비축했다가 핵연료가 필요한 국가에게 농축을 해서 제공하기로 합의함.

- 모두 1,000MWe 원자로 1기를 장전할 수 있는 양의 UF6를 비축하고, 주요 국가의 원자로 특성에 따라서 2~4.95% 농축도의 핵연료를 공급하게 됨.

## 2. 제8차 NPT 평가회의의 예상쟁점<sup>3)</sup>

- 2009년 5월 4~15일 뉴욕에서 열린 제3차 NPT ‘예비평가회의(Preparatory Committee: PrepCom)’에서는 핵군축과 핵 비확산 체제에 대한 국제적 논의의 출발점을 부시 행정부 출범 이전인 2000년 제6차 NPT 평가회의의 시점으로 환원시킨다는 중요한 합의에 도달함.
- 제8차 NPT 평가회의에서 논의할 의제로 제6차 평가회의에서 다루었던 의제를 그대로 채택하기로 한 것임.
- 2009년 예비평가회의에서 논의된 내용을 중심으로 제8차 NPT 평가회의에서 쟁점이 될 수 있는 사항들을 ‘군축’, ‘비확산’ 및 ‘원자력의 평화적 이용’의 세 분야와 북한의 NPT 탈퇴로 그 중요성이 부각된 ‘조약탈퇴’ 측면에서 살펴보면 아래와 같음.
- 첫째, 핵군축: ‘핵무기 없는 세계(nuclear - weapon - free - world)’를 지향하는 오바마 행정부의 정책비전과 미·러 간의 추가 핵감축 약속이 우호적인 분위기를 조성하는 가운데 미·러 양자 핵군축이 가장 긴요한 문제라는 데 공감대가 형성됨.
- 비핵국은 핵국의 핵군축 노력이 기대에 미치지 못한다는 불만을 표출하면서 미국과 중국 등이 ‘핵실험 전면금지조약(Comprehensive Test Ban Treaty: CTBT)’을 신속하게 비준해서 지구상에서 핵실험을 완전히 금지할 것을 요

3) 다음 논문의 관련 사항을 요약한 것임. 전성훈, “핵비확산 체제의 쟁점과 개선방안”, 『국제정치논총』, 제49집 4호, 2009, pp.273-281.

구함.

- 참가국들은 비핵지대의 중요성에 인식을 같이하고 중동의 비핵지대화 노력에 진전이 있어야 한다고 강조함.
- 둘째, 비확산: 전 세계 모든 국가가 NPT 회원국이 되는, 소위 NPT의 ‘일반화(universalization)’가 필요하다는 전제하에 이스라엘, 인도, 파키스탄의 NPT 가입과 북한의 NPT 복귀를 촉구하는 의견이 만장일치의 지지를 받음.
- 국제사회의 만류에도 불구하고 농축우라늄 프로그램을 강행하고 있는 이란과 같이 NPT를 위반할 가능성이 있는 국가에 대해서 더 강한 조치가 필요하다는 의견이 개진됨.
- 셋째, 원자력의 평화적 이용: 기후온난화를 막을 수 있는 대안으로 원자력이 다시 각광받기 시작하면서 원자력 기술의 확산이 핵 비확산에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 우려가 제기됨.
- 이런 우려를 최소화하기 위해서 NPT 제IV조의 정신을 훼손하지 않으면서 각국의 원자력 발전을 도울 수 있는 방안으로서, 개별국가의 재처리·농축시설 보유를 최대한 억제하는 대신 다국적 핵연료주기 시설을 건설하는 것이 원자력의 평화적 이용을 지속적으로 보장할 수 있는 대안으로 제시됨.
- 예를 들어, IAEA가 주도하는 ‘핵연료은행(Nuclear Fuel Bank)’, 러시아가 시베리아에 건설하자고 제안한 ‘국제우라늄농축센터(International Uranium Enrichment Center: IUEC)’ 등이 논의되었음.
- 비핵국은 이런 제안이 NPT 제IV조에 보장된 회원국의 평화적 이용 권한을 침해할 수 있다는 우려를 표명했고, 다국적 핵연료주기 시설이 IAEA의 안전조치로 합법적으로 이뤄지는 평화적인 원자력 활동을 방해하거나 개별 국가의 핵연료주기 개발 노력을 침해해서는 안 된다고 주장함.
- 미국의 부시 행정부가 NPT에 가입하지 않은 채 핵을 개발한 인도의 평화적인 원자력 산업을 지원하기 위해서 범세계적인 원자력 수출통제 지침을 무리하게 수정한 것이 핵 비확산 체제를 강화하는 데 나쁜 영향을 미칠 것이라는 지적도 있었음.

- 넷째, 조약탈퇴: 북한의 핵개발과 2003년 NPT 탈퇴 결정은 NPT에 대한 위반이며, 이런 행위를 하는 국가에 대한 즉각적이고 실질적인 조치가 필요하다는 주장이 제기되었음.
- 조약탈퇴에 관한 제X조를 개정하자는 주장도 나왔지만, NPT 조약을 수정하는 것이 현실적으로 불가능하다는 의견이 지배적이었음.
- 탈퇴조항을 이용해서 합법적으로 NPT에서 탈퇴하는 사태를 예방하기 위한 여러 가지 제안도 나왔는데, 예를 들어, 특정 국가가 조약탈퇴를 선언하는 경우 바로 유엔 안보리가 이 문제에 관여해서 조약탈퇴의 원인 등을 조사해야 한다는 의견이 제기되었음.

### 3. 한 · 미 원자력협력협정 개정에의 함의

#### 가. 핵 비확산 추세

- 오늘날 핵 비확산 체제는 두 개의 상반된 움직임이 서로 맞물리며 전개되는 이율배반적 양상을 보이고 있음.
  - 높은 유가와 기후온난화 문제 등으로 화석연료에 비해 전체적인 생산비용이 저렴하고 탄소배출 우려가 없는 원자력의 가치가 새롭게 각광받으면서 ‘원자력 르네상스’라는 말이 생겨날 정도로 각국에서 원자력에 대한 연구·개발과 투자가 활발하게 진행되고 있음.
  - 원자력 산업의 발전과 저변확대가 필연적으로 핵기술과 핵물질의 확산과 핵테러 위협의 증대로 이어지게 될 상황을 우려하면서 핵확산을 저지하기 위한 국제적인 노력이 배가되고 있음.
- 원자력을 둘러싼 이율배반적 양상은 관련국들 사이에서도 복합적이고 중

층적으로 나타나고 있음.

- 미국과 러시아를 비롯한 원자력 선진국들은 재처리나 농축과 같은 민감한 기술과 능력이 다른 나라로 흘러 들어가는 것을 원치 않으면서 기술규제를 강화하는 추세이며, 제3세계를 중심으로 ‘원자력 르네상스’라는 말이 회자되는 데 대해 부정적인 입장을 견지함.
  - 기술선진국들은 원자력 발전소 수출도 독점하려는 경향을 보이고 있으며, 이런 분위기에서 작년 말 타결된 한국의 UAE 상용원전 수주는 매우 이례적인 사건이라고 할 수 있음.
  - 이에 반해 많은 개발도상국들이 지속 가능하고 안정적인 에너지 공급원으로 원자력을 선택하고, 자체 연구개발은 물론 해외 원전구매를 추진하면서 원전수주 시장이 경쟁적으로 가열되고 있는 추세임.
  - 한편, 재처리·농축과 같은 민감기술은 확보하지 못했지만 원자력 선진국 문턱에 진입한 한국과 같은 나라에서는 선행·후행 핵연료 주기를 완성해서 경제성을 높이고 사용 후 핵연료의 장기적인 처분을 보장하는 문제가 중요한 현안이 되어 있음.
- 원자력에 대한 수요가 높아가는 세계적인 추세에도 불구하고, 강대국들과 원자력 선진국들이 핵 비확산 문제를 국가안보적 사안으로 간주하고 있으며 핵테러의 가능성도 존재한다는 점을 고려할 때, 한국이 원자력 선진국으로서 갖춰야 할 기술력을 확보하는 데는 어려움이 있을 것으로 예상됨.
- 결과적으로 한·미 원자력협력협상이 진행될 향후 수년간은 미국으로부터 보다 많은 협조를 얻어 내야 하는 한국에게 결코 우호적인 시기라고 보기 어려움.
- 당면 현안으로 되어 있는 북한의 핵개발 문제도 한·미 협상에 긍정적인 요인이 되지 못할 것임.

## 나. 정책적 고려사항

### 1) 핵주권 논란 불식

- 오래전부터 국내 일각에서는 소위 ‘핵주권’을 옹호하는 논의가 있어 왔음.
  - ‘핵주권’이란 소수의 핵무장 옹호론을 포함하지만 다수 의견은 적어도 일 본 정도의 핵무장 잠재력을 보유할 수 있는 권한을 말함.
  
- 핵주권론에 대해서는 우리 사회 내에서 찬성과 반대가 공존함.
  - 한국이 불합리하게 재처리·농축시설 보유 권한을 탈취당했다고 보는 측은 핵주권의 회복을 강력히 주장함.
  - 핵주권 논의에 반대하는 측은 우리도 재처리·농축시설을 가져야 한다는 기본원칙에는 공감하지만, 북핵문제도 완전히 해결되지 않은 상태에서 핵주 권을 언급하는 것은 국제사회의 의혹과 불신만 불러일으킬 뿐이라고 말함.
  - 지금 상태에서 핵주권 논의가 너무 성급하고 감상적이기 때문에 오히려 국익을 해칠 수 있다는 우려인 것임.
  
- 핵주권론의 맹점은 내용도 내용이지만 그런 주장을 제기하는 방법에 더 큰 문제가 있음.
  - 우선 핵주권이란 용어자체가 너무 자극적이며 이런 용어로는 아무리 좋은 취지를 갖는다 하더라도 상대를 설득하기 어려운 것이 오늘날 핵 비확산 체제의 현실임.
  - 핵과 주권이란 강한 이미지의 두 단어를 배합함으로써 배타적 민족주의나 국수주의를 연상시킬 가능성이 큼.
  - 앞에 평화적이란 말을 넣어서 평화적 핵주권이라고 부르기도 하지만, 핵 주권이란 용어가 처음부터 강하게 인상지어 둔 선정적인 이미지를 희석시 키기에는 역부족임.

- 사용자의 의도와는 상관없이, 핵주권이란 용어를 쓰는 한 한국이 결국 핵 무장을 할 것이라는 국제사회의 의혹을 불식시키기는 어려울 것임.
- 핵주권문제는 여론이 잘못 모아지면 국익에 큰 손실을 야기할 수 있는 민감한 문제이기 때문에 ‘말 한 마디 한 마디’, ‘단어 하나하나’도 여러 가지 요인을 고려해서 사려 깊게 써야 함.

2) 한·미 원자력협력에 대한 올바른 인식

- 2009년부터 공론화되기 시작한 한·미 원자력협력협정 개정 문제는 북한이 두 차례의 핵실험을 했으므로 그동안 우리를 구속한 규제 장치를 풀자는 것과는 전혀 차원이 다른 문제임.
- 원자력협정은 1973년에 체결되어 2012년에 효력이 만료되기 때문에, 지금 협상준비가 진행되면서 시기가 겹칠 뿐이지 북한 핵문제와는 전혀 다른 별개의 사안인 것임.
  
- 한·미 원자력협력과 미·일 원자력협력을 비교하면서 우리가 불평등한 대접을 받고 있다고 주장하는 것도 옳지 않음.
- 미국과 원자력 협상을 하던 당시 일본의 기술은 우리 보다 훨씬 앞서 있었고, 재처리시설도 보유하는 등 일본과 우리나라는 출발선이 달랐다는 점을 인정해야 함.
- 일본이 기술개발을 한창 진행하던 1950~60년대에는 국제적으로 재처리 시설 보유를 장려하던 시기였고, 아이젠하워 대통령의 ‘원자력의 평화적 이용’ 구상에 부응해서 원자력 협력이 활성화되었으며 원자력 기술 수출도 활발히 전개되었음.
  
- 일본이 미국으로부터 과도한 특혜를 받은 것도 아님.
- 일본은 재처리·농축시설을 갖고 있지만 미국의 핵 비확산법 등 핵 비확산 체제의 보편적인 규범을 엄격하게 적용받고 있을 뿐만 아니라, 국제사

회의 신뢰를 확보하기 위해서 자체적으로 엄청난 투명성 확보 노력을 기울였음.

- 유감스럽게도 우리가 원자력협정을 체결하던 시점을 전후해서 NPT조약이 체결되었고, 인도가 핵실험을 하는 등 세계적으로 핵 비확산에 대한 경제심이 생기기 시작하여 국제정세도 우리에게 그만큼 불리했었다는 점을 인식해야 함.
- 앞으로 원자력협정 개정협상에서는 미국에 대해 비판적이고 대결적인 자세를 갖기보다는 한·미 협력차원에서 건설적이고 긍정적인 분위기를 조성하면서 협상을 추진하는 것이 우리 국익에 부합하는 협상방향이 될 것임.

#### 다. 우리 사회의 합의가 필요한 사안들

- 민관을 막론하고 우리 사회 일각에서 1970년대 초 박정희 대통령의 재처리시설 도입 시도가 잘못된 것이며 심지어는 원죄(原罪)라는 인식이 존재하는데, 국가안보를 위해 대안을 고려하지 않을 수 없었던 당시의 상황적 맥락을 이해한다면 ‘원죄론’은 잘못된 평가라는 데 합의가 필요함.
- 다음과 같은 지정학적 요인과 핵 비확산 정세를 고려할 때 원죄론은 국익에 부합하지 않는 인식으로서 교정되어야 함.
  - 당시에는 NPT가 출범한 초기로서 핵 비확산 체제가 제대로 갖춰지기 이전이었고,<sup>4)</sup> 일본과 서독을 포함한 많은 나라들이 재처리·농축을 추진하면서 NPT에 가입할 것인가의 여부를 심각하게 고민하던 시절이었음.<sup>5)</sup>

4) NPT가 발효된 1970년 3월 5일 당시 회원국은 43개국에 불과했고 중국과 프랑스는 1992년에야 NPT에 가입했음. 또한 이밖의 모든 국가들이 가입을 완료한 시점은 1997년이고, 남아공도 1991년에 가입했음.

5) NPT 초기에는 원자력 기술 개발과 핵물질 교환 등의 국제협력력을 저해하지 않는 방향으로 사찰을 실시하는 것이 IAEA의 기본방침이었음.

- 월남이 공산화되고 닉슨 독트린으로 주한미군이 대거 빠져나가는 등 한·미 동맹이 흔들리고 한국의 안보가 위협받던 상황이었음.
  - 닉슨의 방중으로 미·중 관계가 개선되면서 상대적으로 동북아에서 한국의 전략적 가치가 떨어짐으로써, 미국의 안보공약이 불신되던 상황이었음.
  - 남침용 땅굴 조성 등 북한의 대남 도발이 가중되었지만, 우리의 전반적인 국력과 국방력은 북한에 비해 열세였음.
  - 당시 박정희 대통령과 박동진 외무장관 등 한국의 책임 있는 고위 인사들은 한국의 안보가 위협받으면 핵무장할 수 있다는 의사를 공개적으로 표명하면서 주한미군 철수를 막고 안보태세를 지탱하려고 고군분투했음.
- 한·미 원자력협력 60년의 역사는 양측 모두에게 실(失)보다는 득(得)이 더 많았던 원자력 양자협력의 모범적인 선례라는 데 대해 양국이 인식을 같이해야 함.
- 수십 년간 협력을 진행해 오면서 약간의 부정적인 사건들이 없었던 것은 아니지만, 이런 사건을 들춰내고 부각시키기보다는 긍정적인 측면을 개발하고 홍보해서 건설적인 협력관계를 구축하는 것이 바람직함.
  - 미국과의 원자력 협력 역사에 대한 긍정적인 인식을 바탕으로, 한국은 이제 시대가 변화했고 세대가 바뀌었으며 국제 현실이 달라졌다는 점을 인식하고, 과거의 타성에서 벗어나기 위한 노력을 해야 함.
  - 우리 과학자와 관료들이 각자의 가슴속에 의식적, 무의식적으로 품고 있는 비관적이고 소극적인 사고에서 벗어나서, 가슴을 펴고 당당하게 말할 것은 말하고 요구할 것은 요구하는 개방적이고 적극적인 자세를 가져야 함.
  - 한·미 원자력협력이야말로 두 나라가 상생할 수 있고 상생해야 하는 분야라는 사실에 대한 확고한 믿음을 토대로 한·미 간 유대를 다져 나가는 것이 중요함.
- 한·미 동맹이 건설하게 지속되는 한 한국은 결코 핵무장을 고려하지 않

는다는 점에 대해서 일차적으로 우리 사회 내에서 확고한 공감대를 형성하고, 그 다음 국제적으로 그 저변을 넓혀 나가는 노력이 필요함.

## 오바마 정부의 기후변화 정책 평가 및 전망

오경택(전남대학교 교수)\*

기후변화에 대응하기 위한 국제적 노력이 성공하려면 미국이 온실가스 감축 의지를 갖고 지도력을 발휘해야 한다. 오바마 정부는 과거 미국 정부들과는 달리 국제적, 국내적으로 적극적인 기후변화 대응정책을 펼 것임을 선언하고 있다. 그런데 오바마 정부의 선언, 외교행위, 입법과정 등에도 불구하고, 미국이 기후변화 문제에 관해 진정 변화하고 있는가에 관한 회의론이 아직도 강하게 존재하고 있다. 그러한 회의론의 근거는 오바마 대통령의 의지가 감퇴했다는 점, 오바마 정부의 기후변화 외교에 큰 성과가 아직 없다는 점, 의회의 기후변화 입법 가능성이 낮다는 점, 반대하는 산업체의 영향력이 크다는 점, 미국인들은 기후변화 문제에 대해 무관심하다는 점 등이다. 그러나 오바마 정부의 기후변화 정책은 여러 가지 차원에서 과거와는 다른 근본적 변화 가능성을 내포하고 있다.

즉, 대통령의 전략적 접근, 관료들의 구성, 예산배정 기업평균연비기준(Corporate Average Fuel Economy: CAFE)강화 EPA를 통한 온실가스 규제 등의 국내정책, 다자적 양자적 외교행위의 방향, 의회 입법의 내용 및 과정, 산업체의 변화, 환경단체들의 역할, 여론의 이해 등을 통해 오바마 정부의 기후변화 정책이 실제로 변화하고 있고, 지속적으로 변화할 수 있는 조건이 개선되고 있다.

## 1. 서론

기후변화에 대응하기 위한 국제적 노력이 성공하려면 미국이 온실가스 감축 의지를 가지고 지도력을 발휘해야 함. 미국은 세계최대의 에너지 소비국이며, 중국과 함께 최대의 온실가스 배출국임(양국 합이 세계 총량의 40% 이상임). 또한 미국의 정치적 지도력과 경제적 지원 의지도 국제 조약의 성립 과정에 절대적으로 필요한 요소임. 오바마 정부는 과거 미국정부들과는 달리 국제적, 국내적으로 적극적인 기후변화 대응정책을 펼 것임을 선언하고 있으나, 미국이 기후변화 문제에 관해 진정 변화하고 있는 것인가에 의구심을 가진 시각이 아직도 강하게 존재하고 있음. 특히 2009년 12월 열린 코펜하겐 당사국총회에서 미국의 지도력이 제한되고, 기대한 성과가 나오지 못하자 미국 변화에 대한 회의론이 더욱 커졌음.

### ○ 회의론

- 오바마 대통령의 의지가 감퇴했음. 오바마가 기후변화 문제를 언급할 때, 선거 유세 중에는 환경위협 자체의 심각성을 강조하였는데, 대통령 취임 후 온실가스 감축의 환경적 이득보다는 청정에너지에 의한 새로운 일자리 창출, 해외석유 의존도 감소 등 비환경적 이득을 강조하고 있음.<sup>1)</sup> 또한 하원 법안의 ‘문제’ 조항에 대해서도 지나치게 타협적임.<sup>2)</sup> 이는 결국 기후변화 문제 해결 의지의 후퇴로 볼 수 있음.
- 오바마 정부의 기후변화 외교의 실제 변화가 아직 없음. 1992년의 기후변화 기본협약이 논의되던 시기부터 최근의 조지 W. 부시 정부에 이르기까지 미국은 기후변화 대응을 위한 국제적 노력에 항상 방해자였음. 클린턴

1) John Broder, “Obama, Who Vowed Rapid Action on Climate Change, Turns More Cautious,” New York Times (April 11, 2009).

2) Leslie Kaufman, “Disillusioned Environmentalists Turns on Obama as Compromiser,” New York Times (July 11, 2009).

행정부의 노력도 결국 성과가 없었고, 부시 행정부의 교토 의정서 탈퇴로 이어졌음. 그와 같은 역사적 경험이 미국의 변화를 신뢰할 수 없게 함. 오바마 정부는 과거와 다른 정책을 편다고 하지만 아직 구체적 성과가 나온 것이 없음.<sup>3)</sup>

- 의회의 입법가능성이 낮음. 행정부의 의지가 아무리 강해도 의회가 입법이나 조약비준으로 협조하지 않으면 미국은 변화할 수 없음(클린턴 행정부 시절 교토 의정서의 경험). 미 의회는 아직도 지역적 이해관계에 좌우되어 민주당 주도의 실효성 있는 기후변화 에너지 입법이 어려울 것이며, 그럴 경우 미국의 국제적 지도력도 성립할 수 없음.<sup>4)</sup>
  - 미국의 다양한 산업은 온실가스 감축에 반대하는 데 큰 이해가 걸려 있고, 이들의 정치적 영향력이 지대함.<sup>5)</sup>
  - 미국인들은 기후변화 문제에 대해 대체로 무관심하며, 에너지 다소비 생활에 익숙해 있음.<sup>6)</sup>
- 회의론들과는 달리, 오바마 정부의 기후변화 정책은 여러 가지 차원에서 과거와는 다른 근본적 변화 가능성을 내포하고 있다는 것이 이 글의 주장임. 우선 대통령의 의지, 행정부의 국내 및 외교 정책, 의회 입법의 내용 및 과정, 산업체의 변화, 환경단체들의 역할, 여론의 의미 등을 통해 오바마 정부의 기후변화 정책이 변화하고 있고, 지속적으로 변화할 수 있는 조건이 과거 어느 미국 정부 시절보다 높아졌다는 사실을 밝히려 함.

3) John Broder and James Kanter, "Despite Shift on Climate by U.S., Europe Is Wary," New York Times (July 8, 2009); 또한 유엔회의에서 몇몇 개도국들의 주장도 이러한 맥락에 해당된다.

4) Shailagh Murray and Dan Balz, "Despite Majority, Obama to Be Tested," Washington Post (June 30, 2009).

5) 클린턴 정부에 대한 산업체의 정치활동은 오경택, "지구온난화 레짐형성에 관한 미국의 정책결정과정 연구: 환경운동단체와 업계의 역할을 중심으로," 『한국정치학회보』 33집 2호(1999) 참조.

6) 갤럽의 1995년에서 2007년 사이 조사에서 미국이 당면한 제일 중요한 문제가 환경이라고 답한 응답자는 불과 0~5% 사이에 그침. 계간 Gallup Poll(1995~2000)과 월간 Gallup Poll(2001~2007) in Kathryn Harrison, "The Road Not Taken: Climate Change Policy in Canada and the United States," Global Environmental Politics 7:4(November 2007), p.94; The PewResearch Center For The People & The Press, "Economy, Jobs Trump All Other Policy Priorities in 2009, Environment, Immigration, HealthCare Slip Down the List"(Washington, DC: The Pew Research Center For The People & The Press, 22 January 2009).

## 2. 오바마 행정부의 정책

### 가. 정책 기초

- 오바마는 대통령 후보시절부터 부시 정부와는 다른 적극적 기후변화 정책을 지지함.
- 오바마는 기후변화 정책 구상을 대통령 취임 직후 ‘미국을 위한 신에너지 선언’(2009. 1. 21.)으로 발표<sup>7)</sup>함.
  - 기후변화와 에너지에 관한 포괄적이고 장기적 전략수립 의지 표현.
  - 기본 원칙은 스케줄 있는 구체적 온실가스 감축 목표 설정, 에너지 효율성 개선과 청정에너지 사용을 위한 노력, 석유수입 해외 의존 감소, 녹색투자를 통한 경제 부양 등이며, 이들을 서로 연계된 포괄적 목표로 설정하고 추진방안을 천명함.
  - 추진방안의 내용은 청정에너지 분야에 향후 10년간 1,500달러를 전략적으로 투자해서 500만 개의 새로운 일자리 창출, 10년 이내에 현재 중동과 베네수엘라 수입석유 해당 분량 이상을 감축, 2015년까지 꺾런당 150마일 수준의 연비를 지닌 플러그인 하이브리드카 백만 대 보급, 재생에너지로 전기 생산 비율을 2012년까지 10%, 2025년까지 25%로 확대, 2050년까지 온실가스 배출을 80% 줄이기 위해 배출 총량거래제 수행 등.

### 나. 오바마에 대한 비판

- 오바마의 정책 의지가 대통령 당선 이후 후퇴했다는 지적

■

7) Barack Obama and Joe Biden, “New Energy For America” (Jan, 21, 2009), [www.barackobama.com](http://www.barackobama.com)

- 선거 유세 때와 비교하여 기후변화 정책의 필요성을 환경적 필요성 자체 보다는 경제와 안보적 효과로 주로 설명하고 있다는 것임.<sup>8)</sup> 즉 2009년 1월 발표한 기후변화 에너지 정책을 ‘미국을 위한 신에너지 선언’으로 명명한 사실이나, 후술할 하원 법안의 효과에 대한 설명도 새로운 일자리 창출, 해외석유 의존도 감소 등 비환경적 이득을 강조.
- 이것은 국민들의 경기침체에 대한 최우선의 관심을 고려한 조정(비록 연계된 문제이나), 미국인은 지구 온난화보다는 에너지 문제에 더욱 관심을 가지고 있으므로 본질적 문제로부터의 후퇴라기보다는 이슈를 전략적으로 프레임하고 있는 것.

○ 하원 법안의 미약한 부분에 대한 타협적 태도<sup>9)</sup>

- 그린피스 등의 비판.
  - 85%의 배출권을 판매가 아닌 무상 할당으로 배분하는 것으로 타협함. 이는 오바마가 제안했던 배출권의 100%를 경매로 판매하는 방식을 거부한 것임.
  - 농촌의 배출권 상쇄를 농업부가 감독하면 실효성 없음.
- 오바마는 사실상 구체적 조항에 대한 찬반 입장을 표시하지 않고 의회에서의 향후 타협의 여지를 남겨 두고 있음.
- 법안에 있어서 타협 불가능한 기본원칙을 밝힘: 계획이 있는 구체적 온실가스 감축 목표 설정, 에너지효율성 개선과 청정에너지 사용을 위한 강력한 노력, 재정적자 방지.<sup>10)</sup>
- 조금 부족하더라도 안 하는 것보다 하는 것이 낫다는 입장을 가지고 있음. 오바마는 환경단체들과는 달리 현실 정치인임.

■  
 8) Broder, “Obama, Who Vowed……,” New York Times(April 11, 2009).  
 9) Kaufman, “Disillusioned……,” New York Times(July 11, 2009).  
 10) 오바마의 Washington Post와의 인터뷰 내용. “Transcript of White House Interview on Climate—Change Bill” Washington Post(June 28, 2009).

#### 다. 행정부의 구성

- 오바마 행정부의 기후 에너지 관련 고위관료들의 성격도 역대 어느 행정부보다 친환경적 전문가들로 구성됨.
- 역대 공화당 행정부에서는 기후변화 문제에 관해 부정적, 소극적 입장을 지닌 인물들이 행정부에 포진하고 있었으며, 심지어 민주당 클린턴 행정부에서도 경제관련 고위관료들은 온실가스의 적극적 감축에 반대했었음.<sup>11)</sup>
- 오바마 행정부에서는 경기침체의 상황에서도 주요 관료들 간에 온실가스 감축의 필요성에 거의 공감하고 있음. 이들의 경력은 학자, 관료, 전문가 또는 환경운동가로서 각 분야에서 지구온난화 문제에 대한 강력한 대응을 지지해 온 공통점이 있음. 대통령의 의지와 함께 주요 정책결정자들 간의 합의가 과거 어느 행정부보다 감축 정책을 추진하는 추동력과 지속력을 갖게 되었음.
- 오바마 행정부의 기후변화 에너지관련 고위 정책결정자
  - 오바마 정부의 주요 정책결정 직책으로서 우선 에너지 및 기후변화에 관해 범정부적 조정과 대통령의 직접적 관여를 가능케 하는 대통령 에너지 및 기후변화 담당 보좌관(Assistant to the President for Energy and Climate Change)직을 신설하여 클린턴 행정부에서 최장수 EPA청장을 역임한 캐롤 브라우너(Carol Browner)를 보좌관으로 임명함. 다른 주요 인물들로는 환경청장(Administrator of EPA) 리사 잭슨(Lisa Jackson), 에너지부장관(Secretary of Energy) 스티븐 추(Steven Chu), 환경평가 위원회 위원장(Council on

11) 오경택, “지구온난화……,” 『국제정치논총』(1999) 참조.

Environmental Quality: CEQ) 낸시 서틀리(Nancy Sutley), 기후변화특사 (Special Envoy for Climate Change) 토드 스텐(Todd Stern), CEQ 특별보좌관(Special Advisor for GreenJobs, Enterprise and Innovation at the White House Council on Environmental Quality) 반 존스(Van Jones), 대통령 과학자문(Director of the White House Office of Science and Technology Policy, and Co-Chair of the President’s Council of Advisors on Science and Technology) 존 홀드런(John Holdren) 등임.

라. 구체적 정책 변화

○ 변화를 판단하는 더욱 중요한 기준은 구체적 정책임. 그런 의미에서 오바마 행정부의 기후변화 관련 정책들은 과거 정부와 근본적으로 다른 성격을 보여 줌.

1) 경기부양책으로서 그린산업 정책

- 오바마 정부는 7,872억 달러 규모의 ‘경기부양법안(The American Recovery and Reinvestment Act)’을 마련함.
- 에너지 분야에는 전체 부양규모의 약 8.4%인 총 650억 달러(재정지출 430억 달러, 감세 220억 달러)가 지원될 예정.<sup>12)</sup>

에너지 분야	재생에너지	재생에너지 생산, 전송, 연구	\$85억	\$434억
		화석연료 오염처리 기술개발	\$34억	
	전력시스템	스마트그리드	\$110억	
		건물의 에너지 효율화	\$158억	
		전지개발, 고효율 가전제품 보조금 지급	\$47억	

12) 도표는 박현수, “오바마 시대의 미국 경제정책 방향과 시사점,” 삼성경제연구소 Issue Paper(2009. 7. 13), pp.42-43 참조.

- 에너지 고 효율성 제품, 재생에너지 생산과 관련된 부품, 친환경건설에 관련된 수요가 증가할 전망이다.

2) 기업평균연비기준(Corporate Average Fuel Economy: CAFE) 강화 발표

○ 미국 자동차에 대한 CAFE 강화 발표(2009. 5. 19)<sup>13)</sup>

- 2012년부터 시행하여 2016년까지 35.5mpg(약 15km/l) 달성하도록 요구.

※ CAFE(Corporate Average Fuel Economy)

→ 자동차 회사가 판매한 차들의 평균연비를 제조 회사별로 기준치를 지키도록 하는 규정

3) 청정 대기법(Clean Air Act)

○ 환경청이 기존 청정 대기법에 따라 온실가스를 오염물질로 규제할 수 있도록 함(2009. 12. 7.).

○ 1963년 제정된 청정 대기법은 대기 오염물질을 정부가 규제할 수 있도록 규정함. 다만 온실가스가 오염 물질인가 하는 점이 문제였음. 2007년 미국 대법원은 온실가스도 청정대기법의 적용을 받는 대기오염 물질이라고 판결했음. 그러나 규제에 앞서 정부가 위해성 여부를 판단하도록 했는데, 부시 정부는 아무런 후속 조치를 취하지 않고 있었던 것임.

○ 이번에 환경청이 구체적 규제 방안을 마련한다면 그것은 배출권거래 방식에 의한 감축을 규정한 의회 법안들보다 기업에 더 큰 부담으로 작용할 것임. 따라서 이 조치는 입법을 위해 의회를 압박하는 중요한 역할을 할 것임.

13) "Obama to Unveil Most Aggressive Auto Fuel Standards," New YorkTimes(May 18, 2009).

#### 4) 국제적 지도력 회복 노력

○ 부시 정부와는 달리 오바마는 미국이 국제적 온실가스 감축 노력에 향후 지도력을 발휘할 것을 선언함.

○ UN 기후변화 협약에 복귀하고, 포스트 교토 의정서의 틀에서 공조 약속  
- 코펜하겐 합의에 따라 미국의 감축목표 선언: 2020년까지 2005년 대비 17% 감축.

○ 에너지와 기후에 관한 주요국 포럼(MEF) 활용

- G8(미국, 일본, 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 캐나다, 러시아), 호주, 브라질, 중국, 인도, 인도네시아, 한국, 멕시코, 남아프리카공화국 등 16개국과 EU 및 UN.

- 2009년 6월 22일 멕시코 회의에서는 2050년까지 세계적으로 온실가스 배출량을 1990년 대비 50% 감축하기 위하여 선진국은 1990년 대비 80% 이상 감축할 것을 선언함. 또한 G8 정상회담과 연결하여 개최된 2009년 7월 9일의 이탈리아 회의에서는 멕시코회의의 목표를 G8 정상회담 선언문에 포함시켰으며, 지구 평균기온 상승을 산업혁명 이전보다 섭씨 2도 이내로 제한이 필요하다고 합의함.

- 이와 같은 일련의 주요국 회의를 통해 미국은 기후변화 협상에 있어서 지도력 회복 의지를 알리는 효과를 얻음.

#### 5) 중국과의 양자 간 협력 강조

○ 중요성

- 중국은 세계 최대의 온실가스 배출국임. 중국이 현재의 성장방식을 유지할 경우 2030년까지 배출량의 지속적 증가가 예상됨. 따라서 미국과 중국의 협조 없이는 기후변화 저지를 위한 국제적 노력이 실효성이 없게 됨.

- 중국의 감축에 가시적 진전이 있는 경우 미 의회에서 기후변화 에너지 법

안이 통과되는 데 큰 도움이 됨.

- 핵심 국가 간의 양자적 논의가 다자적 접근보다 용이함.

○ 미·중 전략 및 경제대화(2009. 7. 27.~28.)

- 기후변화 문제를 핵심 의제 중 하나로 다룸.
- 2005년 차관급 전략대화를 시작했고, 2006 장관급 경제대화를 실시했으나, 오바마 행정부는 안보, 경제, 기후변화를 통합해 논의하는 자리로 격상시킴.
- 회의 결과 에너지, 기후변화, 환경보호 분야의 공동협력을 위한 양해각서(MOU)를 서명함.

○ 청정에너지 연구센터 공동 설립 합의

- 2009. 7. 14. 미 에너지부 스티븐 추 장관과 상무부 개리 록 장관의 중국 방문 시 합의.
- 미국과 중국은 에너지 효율, CCS 기술, 청정자동차 등의 공동개발을 위한 Clean Energy Research Center 설립에 총 \$1,500만 규모 투자하여 2009년 말부터 운영 예정.

○ 중국 국내정책의 변화

- 자체적으로는 온실가스 저감을 위한 실질적 노력을 하고 있음.
- 11차 5개년 개발계획(2006~010) 기간 중 에너지 집약도를 20% 저감 목표.
- 2020년까지 재생에너지 사용 비율을 18%로 확대 예정.
- CDM의 적극적 활용.

○ 중국 국가발전개혁위원회(NDRC)와 국무원 발전연구센터(DRC)의 ‘2050 중국 에너지 및 CO<sub>2</sub> 배출 보고서’(2009. 8.)

- 2030년까지 배출량이 정점에 도달할 수 있도록 구체적 감축목표 필요.
- 배출량 정점, 감축 목표 시점, 구체적 감축량에 관한 최초의 고위급 보고

서(기후변화 정책결정에 관한 최고위 자문단).

○ 중국의 기후변화 외교

- 중국의 공식적 대외 입장은 구속적 감축목표 설정에 대한 반대.
- 코펜하겐 합의에 따라 2010년 초 온실가스 감축목표를 UNFCCC에 제출: 2020년까지 2005년 대비 GDP당 40~45% 감축.

○ 미·중 양국의 노력과 이해가 접근

- 개도국 감축행동의 필요성 중국도 인정.
- 미국 정부 안팎에서 중국의 개도국적 현실 이해 필요성 제기.
- 구체적인 협조의 진행: 미중 전략 및 경제대화, 청정에너지연구센터 공동설립.

## 2. 의회의 입법

### 가. 의회의 권한

- 의회는 입법, 조약비준, 주요 인물 임명동의, 통상규제, 예산배정 및 지출 승인 등을 통해 환경외교에 막대한 영향을 미칠 수 있음.
- 이와 같은 권한 자체도 강력할 뿐 아니라 미국 국내 입법의 가시화가 없으면, 다른 나라들이 미 행정부만의 의무 감축 약속의 실현 능력을 믿지 않게 될 것이고 미국의 지도력도 성립할 수 없게 됨. 세계는 미 의회가 클린턴 정부 당시 교토 의정서 이행을 좌절시킨 사건을 목격함. 따라서 미국 기후변화 에너지법안의 성공 여부가 국제적 온실가스 감축의 실효성을 좌우하는 결정적 변수임. 즉, 의회의 변화가 없다면 오바마 정부의 기후변화

정책이 변화하고 있다고 주장하기 어려움.

#### 나. 미국 청정에너지 안보 법안(ACES 법안 또는 Waxman – Markey 법안)

○ 2009. 6. 26, 미국 하원에서 통과된 최초의 포괄적 기후변화 에너지법안

○ 주요 내용

- 전력회사는 2012년에 6%로 시작하여 2020년까지 신재생에너지 사용 및 에너지효율성 개선을 통해 전력 수요의 20%를 충당하도록 규정.
- 2005년도 배출량 대비 온실가스 감축 목표 설정: 2012년 -3%, 2020년 -17%, 2030년 -42%, 2050년 -83%.
- 2012년부터 대규모 배출원에 대하여 배출 총량 거래제(cap-and-trade) 도입.
- 배출권 상쇄(offset) 허용: 국내 상쇄와 국제 상쇄 프로그램 운영.
- 국경조치(border adjustment)의 시행하여 온실가스 감축 노력을 도외시하는 국가의 특정 수입품에 대해 관세를 부과.

#### 다. 하원 법안에 대한 평가 및 반응

○ 국제적 관심사인 2020년의 온실가스 감축목표는 2005년 대비 17% 감축으로서 EU의 1990년 대비 20% 감축목표나 일본 하토야마 정부의 1990년 대비 25% 감축목표에 비교하면 미약한 목표이지만, 미국 최초의 구체적 감축목표 설정이라는 점에서 의미가 있음.

○ 오바마 대통령은 동 법안에 대해 ‘좋은 출발’이라고 평가

○ 엘 고어 등 환경운동권도 대체로 긍정적으로 평가

- 6월 말 미국을 방문 중이던 독일의 메르켈 총리도 미국 정책의 큰 변화 ('sea change')를 목격했다고 언급<sup>14)</sup>

## 라. 상원의 입법 과정

- 2010년 4월 중순 현재 John Kerry(D-Mass.), Lindsey Graham(R-SC), Joe Lieberman(I-Conn.) 의원 공동 발의로 상원 통합 법안으로 입안 중임.

### ○ 예상되는 내용<sup>15)</sup>

- 2020년 감축 목표는 2005년 대비 17% 감축(하원 법안과 동일).
- 청정 대기법에 의한 EPA의 규제를 동 법안이 흡수.
- 주별 감축 규제 중지.
- 미국 내 석유, 가스, 원자력 생산 확대.

## 마. 전망

- 상원에서 기후에너지 통합 법안이 통과되려면 100석 중 60표가 필요함. 현재 지지 41표, 반대 31표, 미정 27표이므로, 지지표를 모두 유지하면서 미정 중 19명을 확보해야 통과 가능함.<sup>16)</sup>
- 상원은 하원보다 더욱 지역적 균열이 심하나, 통과가 불가능한 것은 아니고 법안이 다양한 지역적 이해관계를 반영하면서 통과를 위한 타협 과정을 거치게 됨.

■

14) Broder and Kanter, "Despite.....," New York Times (July 8, 2009).

15) Darren Samuelsohn, "Senate Leaders Reaffirms Plans for Climate Bill Debate as Sponsors Prepare Bloc-To-Bloc Talks," New York Times (April 13, 2010).

16) Ibid.

- 통합 법안이 상원을 통과할 경우, 상원법안과 하원법안이 상하 양원협의 위원회(Conference Committee)에서 조정을 거쳐 상하 양원의 승인을 얻은 후 대통령이 서명함으로써 법률로서 확정되게 됨.
- 오바마 대통령의 대중홍보, 동원활동, 대 의회 협상능력이 입법과정을 촉진하는 데 매우 중요한 역할을 할 것으로 보임.

## 4. 사회세력의 역할

### 가. 산업체

- 관련 산업체는 1997년까지 단결하여 온실가스 감축을 위한 국제적 규제 수립을 방해함.
  - 석유와 석탄 등 화석연료 생산 정제업, 유틸리티 공급자, 교통 운송업, 에너지 집약적 산업(철강, 화학, 유리, 알루미늄, 시멘트, 종이 등), 자동차제조업
- 업계의 분열
  - 교토의 협상과정에서 업계가 분열.
    - 대형 보험회사들이 이산화탄소 규제를 적극적으로 옹호하기 시작함.
  - 2000년대에 온실가스 감축에 동의하는 기업들 등장.
    - DuPont, Shell, Alcoa, BP 등의 글로벌 기업들이 2010년까지 온실가스를 1990년 수준 대비 15% 감축할 것을 자발적으로 약속.
    - 주요 기업들과 NGO들이 손잡고 2007년 1월 미국 정부에 온실가스 감축을 지속적으로 촉구하기 위하여 U.S. Climate Action Partnership을 설립.

- 청정에너지, 에너지효율 관련 기업들의 등장.
- 현재 GM 등 Big3는 경영 위기에 빠져 공적 자금 지원을 받고 있어서, 오바마 정부의 연비개선 정책에 따를 수밖에 없음.
- 업계의 전향적 변화의 이유.
  - 규제의 불가피성에 대한 인식.
  - 기후변화로 인한 실제적 피해.
  - CDM과 배출권거래제 등 시장메커니즘으로 창출된 새로운 상업적 기회 발견.
  - 에너지효율성 향상, 신재생에너지 생산 등에 관련된 기업이나 동일 분야의 개척이 용이한 경우 직접적 이윤 창출 가능.
  - 기업 이미지 하락에 따른 기업가치 하락 방지.
- 여전히 상당수 기업은 ACES법안에 반대하는 등 기후변화 문제를 도외시함.

#### 나. 환경단체

- ACES 법안에 대한 상이한 반응
  - 워싱턴로비에 치중하는 전문적 환경단체들은 법안의 통과를 지지하나, Greenpeace 등 사회운동성을 강조하는 단체들은 법안이 타협에 의해 지나치게 약해지고 있다고 반대.
  - 부시 행정부 때와는 달리 환경단체들이 정책결정에 참여할 수 있는 채널이 넓어져서 영향력이 확대됨.

## 다. 여론

### 1) World Public Opinion 조사(2009. 4. ~7.)

- 메릴랜드 대학교 PIPA가 2009년 4월 4일부터 7월 9일까지 19개국 18,578명을 대상으로 실시한 조사(World Public Opinion)
  - ‘자국 정부가 기후변화 문제에 더 높은 우선순위를 부여해야 하는가’에 전체 응답자의 평균 60%가 ‘그렇다’, 12%는 ‘낮춰야 한다’, 18%는 ‘현재 적절하다’고 응답.
  - 미국 응답자의 52%가 높여야 한다고 답했고 21%가 낮춰야 한다고 답했으며 24%가 적절하다고 답함. 이는 세계 평균보다는 낮은 비율이지만 미국 응답자들도 기후변화 문제에 대한 보다 적극적 대응을 원하는 사람들이 많다는 결과를 시사함.

### 2) ACES법안에 대한 미국 여론<sup>17)</sup>

- ACES법안에 대한 지지여부를 묻는 질문에 두 개의 조사에서 상반된 결과 나옴.
  - Rasmussen Reports: 1,000명에게 ACES법안의 지지 여부 질문에 응답자의 12%는 강력한 지지, 25%는 강력한 반대 표명함. 그리고 42%가 법안이 경제에 미칠 부정적 영향을 예상함.
  - Zogby Poll: 1,005명에게 ACES법안의 지지 여부 질문에 응답자의 45%는 강력한 지지를 표명하고 있고, 단지 19%만 강력한 반대함.
- 이유
  - Zogby Poll은 질문할 때 법안이 재생에너지 사용을 확대하고, 온실가스를 감축하고, 에너지효율을 높이는 조치를 포함하고 있다는 내용을 간단히

17) John Carey, "Dueling Polls on Support for Climate Legislation," Business Week(Aug. 11, 2009).

설명하고 있음. 반면 Rasmussen 조사는 응답자들이 법안에 대한 뉴스를 접했는지를 확인함.

- 즉, 일반인들에게 온실가스 감축이 에너지 문제 해결과 관련된 것으로 인식될 때 보다 적극적 지지를 보인다고 해석할 수 있음.

### 3) Pew Center 조사(2007~2009년)

- 미국인들이 정부에 원하는 최우선과제가 무엇인지 실시한 조사 결과도 유사함. 즉, 에너지 문제 대책은 비교적 상위에 속하고 있으나, 지구 온난화 대책은 계속 하위에 위치하고 있는 것으로 나타남. 경기 침체 이후에는 에너지 문제에 대해서는 여전히 긴급성을 느끼고 있으나, 지구온난화 문제에 대해서는 우선순위가 최하위로 추락함.

### 4) 오바마 정부의 여론에 대한 이해

- 일반인은 전문가들보다 기후변화 문제와 에너지 문제를 별개로 인식하면서, 기후변화보다는 에너지 문제에 더욱 많은 관심을 보임.
- 이와 같은 일반인의 인식을 오바마 대통령이나 의회의 지도자들도 잘 이해하고 있음.
  - 정책, 법안의 이름이나 그 효과를 설명할 때 기후변화, 지구온난화, 온실가스 감축과 같은 용어 대신 청정에너지, 안보, 일자리 등으로 표현함.
- 사례
  - 오바마가 2009년 1월 발표한 기후변화 에너지 정책을 ‘미국을 위한 신에너지 선언’으로 명명.
  - ACES법안의 효과에 대한 오바마의 설명에도 청정에너지에 의한 새로운 일자리 창출, 해외석유 의존도 감소 등을 강조.
  - 의회의 하원과 상원도 각각 포괄적 기후변화 에너지 법안을 ‘The American

Clean Energy and Security Act of 2009'와 'Clean Energy Jobs and America's Power Act'로 표현.

- 오바마 정부의 지도자들이 여론의 의미를 정확히 알고 있다는 점도 입법화의 성공가능성을 높여 주는 요인

## 5. 결론: 종합 평가 및 전망

- 오바마 정부의 기후변화 정책은 회의론들과는 달리 정부·비정부적 차원에서 과거와는 다른 변화를 보여 주고 있음.
- 오바마의 기후변화 대응 의지가 후퇴했다는 주장: 오바마의 의지를 판단하는 중요한 기준은 그의 구체적 정책임. 가장 중요한 정책은 기존 청정대기법에 의해 환경청이 온실가스를 오염물질로 규제할 수 있도록 한 것임. 이 조치는 구체화된다면 현재의 의회 법안보다 더욱 기업에 부담이 될 수 있으므로, 의회의 입법화를 촉진하는 중요한 역할을 할 것임. 또한 자동차 제조사들의 반대로 오랫동안 실현되지 못했던 기업평균연비기준(CAFE)의 강화를 시행하도록 했음. 또한 오바마 정부는 7,872억 달러 규모의 경기부양법안에 8.4%에 해당하는 총 650억 달러를 녹색성장 분야에 배정함으로써 온실가스 감축 노력을 포함시킴. 오바마 행정부의 기후 에너지 관련 고위 관료들의 성격도 역대 어느 행정부보다 친환경적 인물들로 구성되었음. 끝으로 오바마가 대통령이 된 후에 기후변화 에너지 정책을 환경적 필요성보다는 경제와 안보적 효과로 주로 설명하는 것은 기후변화 문제를 소홀히 다루겠다는 신호라기보다는 효과적 목표달성을 위해 이슈를 전략적으로 프레임하고 있다고 보는 것이 적절할 것임.
- 미국 정부는 과거 온실가스 감축에 관한 국제적 노력을 방해해 왔으며, 아

- 직도 지도력을 인정할 만한 가시적 성과가 없다는 주장: 오바마 정부에 들어와서 2009년 말까지 아직 국제적 감축 협상이 큰 성과를 내지 못하고 있는 것은 사실이나, 기후변화 문제에 대한 오바마의 국제적 활동이 전임자인 부시의 그것과는 명백히 차별화됨. 오바마 정부는 기후변화 협상에 관한 유엔 프로세스에 적극적으로 참여하고 있으며, 주요국 회의와 중국과의 양자 간의 협의를 통해 국제적 합의 도출 과정에 관여하고 있음. 보다 실효성 있는 지도력은 중국과의 협의 진전, 국내 입법의 성공 여부에 깊이 관련되어 있음. 중국도 온실가스 감축의 필요성을 인정하고 있고, 입법과정도 진행 중이므로 아직 미국의 지도력 회복에 대한 기대를 버릴 때는 아님.
- 의회의 기후변화 에너지 입법이 실패할 것이라는 주장: 온실가스 감축을 내용으로 하는 기후변화법의 입법 여부는 국제적 온실가스 감축 가능성을 좌우하는 결정적 변수가 될 것임. 현재 하원을 통과한 ACES법안을 모체로 상원의 법안과 통합된 포괄적 기후변화 에너지법(가칭)이 궁극적으로 성립될 가능성이 높음. 의회 내 강력한 반대가 존재하므로 용이하지는 않겠지만, 과거 어느 때보다 입법에 유리한 상황임.
  - 기업의 반대 역할: 기업은 오염자로서뿐 아니라 생산, 고용, 혁신의 주체이며, 막강한 정치적 영향력을 행사한다는 점에서 기업의 변화가 있어야 미국 기후변화 정책이 변할 수 있다고 전망할 수 있음. 여전히 온실가스 감축에 반대하는 기업들이 있으나, 다양한 이유로 감축의 불가피성 또는 감축으로 파생되는 상업적 기회를 인식하기 시작하는 기업들이 늘어나고 있음. 이러한 변화는 행정부 및 의회의 기후변화 정책 변화의 중요한 촉진제 및 지지 요인으로 작용하고 있음.
  - 미국인의 태도: 여론조사에 의하면 다수 미국인은 정부가 기후변화문제 대응에 더욱 힘써야 한다는 데에는 공감하고 있으나, 에너지 문제에 해결에 대해서 상대적으로 더 높은 관심을 보이고 있음. 경기침체의 상황에서 온실가스 감축은 경제부양, 일자리 창출, 에너지 안보와 연계되는 문제로 인식되어야 여론의 지지를 확보하면서 기후변화 에너지 입법과 정책이

- 성공할 수 있음. 대통령과 의회가 이 점을 잘 알고 전략적으로 대응하고 있다는 사실이 정책의 성공가능성을 높여 주는 요인으로 작용하고 있음.
- 미국 주들의 자발적 대응: 마지막으로 오바마 정부의 변화를 지지하는 중요한 요인은 미국 주(state)들의 자발적 온실가스 감축 행동임. 미국의 북동부, 서부의 주들은 부시 정부 시기부터 연방정부의 정책보다 앞서서 감축정책을 실시해 왔음. 즉, 북동부 10개주에서는 Regional Greenhouse Gas Initiative라 하여, 해당 주들 간에 탄소배출권 경매를 실시하고, 전력회사의 CO<sub>2</sub> 배출을 2014년까지 현재 수준으로 억제하는 동시에 2018년까지 2008년 대비 10%를 감축하는 정책을 선언함. 여기에 미 북동부의 200개 화력발전소(연간배출량 1.9억 톤)가 참여함.<sup>18)</sup> 캘리포니아는 2016년까지 자동차 연비를 30% 개선하고, Global Warming Solution Act(2006)를 통해 2020년까지 온실가스 배출량을 1990년 수준으로 감축한다는 목표를 세움. 또한 캘리포니아를 비롯한 미 서부 7개주와 캐나다 서부 4개주(미 경제의 20%, 캐나다 경제의 70% 차지)는 Western Climate Initiative를 통해 향후 12년 이내 온실가스 배출량을 2005년 대비 15% 감축 목표에 합의함.<sup>19)</sup> 이와 같은 행동이 의회 입법과정에서 반대 세력에게 압력으로 작용.
  - 이상과 같은 이유들로 인해 오바마 정부의 기후변화 정책은 근본적 변화가 진행 중인 것으로 분석되며, 이와 같은 변화 추세는 오바마 시대에 지속될 것으로 전망함.

18) Associate Press (Sept, 29, 2008).

19) LA Times (Sept, 24, 2008).

# 오바마 행정부 등장 이후 미중관계의 전개양상과 전망

손병권(중앙대학교 교수)

2000년 오바마 행정부는 출범 후 중국에게 경제위기의 극복 및 글로벌 경제균형 재조정, 기후변화 문제 대처, 이란 및 북한 핵문제 등에 있어서 중국이 국제사회의 책임 있는 일원이자 강대국으로서 제 몫을 다해 줄 것을 요청하였다. 이를 위해 오바마 행정부는 외교정책의 실행에 있어서 이념적인 요소를 최소화하였고 미중 간의 공동의 이익을 강조하였다.

최근에 들어 미국은 중국이 미국이 보는 국제사회에 대한 책임이나 공동의 이익보다는 중국 자신이 스스로 정의한 국제적 책임과 국익에 따라서 행동하는 나라라는 현실을 각성하고 대중국 정책에 있어서 일종의 조정국면에 들어서 있는 듯하다. 작년 11월 오바마 대통령의 중국 방문과 12월 코펜하겐 기후변화회의 이후 미국은 중국에 대해서 오히려 보다 분명하고 명확하게 자신의 입장을 밝히고 있으며, 또한 각종 현안문제에 있어서 중국의 보다 긍정적인 태도변화를 요구하고 있다.

앞으로 미·중관계는 이란과 북한에 대한 제재, 경제균형 재조정과 위안화 절상문제 등의 쟁점을 두고 갈등의 분출과 봉합을 반복할 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 국제사회의 다수 현안문제에서 서로의 협력이 절실한, 일종의 상호인질관계에 처해 있는 양국이 돌이킬 수 없는 파국으로 치달을 가능성은 거의 없어 보인다.

## 1. 미중관계의 미래에 대한 낙관론과 비관론

- 1990년대 중반 미·중 간 위기의 봉합. 1995년 이등휘 대만 총통의 모교인 미국 코넬대학교 사적방문 과정에서 클린턴 행정부의 비자 발급과 그 이후 1996년 대만 총통선거 당시 대만해협에서 군사적 위기의 증가 이후 장쩌민 주석의 1997년 방미(10월 26일~11월 2일)로 미·중 간의 대립은 일단락됨.
- 2000년 미국 대선에서 중국을 ‘경쟁자’라고 부른 부시 공화당 후보의 등장 이후 미·중관계의 전망은 불투명한 상태로 남아 있었음.
- 이런 상황에서 부시 행정부 출범 후 얼마 되지 않은 2001년 9월 11일의 테러와 이후의 국제정치의 전개양상이 미중관계에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대한 다양한 전망이 등장함. 즉, 낙관론과 비관론이 등장함.
- 샴보(David Shambaugh)의 낙관론
  - 9·11테러 이전인 2001년 5월 EP-3 미군 정찰기 사건이 순조롭게 해결되면서 중국을 전략적 경쟁자로 보던 부시 행정부의 기존 관점이 변화하여 미·중관계가 ‘건설적이고 생산적인 관계’로 변화하기 시작하면서 사실상 9·11테러 이전에 미국의 대중 관여정책의 전개가 시작되었다고 봄.
  - 대만문제, 양안의 군비경쟁, MD문제, 9·11테러 이후 중국을 포위하는 인상을 줄 수 있는 미군의 중앙아시아 주둔 증가 등에도 불구하고 양국관계가 ‘양자 모두에 의해서 현명하게 관리되고 각자의 예민한 관심사가 무시되지 않고 존중된다면 미중관계의 새로운 안정성은 지속될 수 있을 것’이라는 주장이 제기됨(David Shambaugh, ‘Sino-American Relations since September 11: Can the New Stability Last?’, 2002, Current History, Vol. 101, Issue 656).

## ○ 프리드버그(Aaron Friedberg)의 비관론

- 인권문제, 핵확산문제, MD문제, 미국의 대만에 대한 무기수출 문제는 지속적으로 양국관계에 긴장을 초래하는 문제이며, 9·11테러 이후 미국의 중앙아시아 군비주둔, 일본의 보수정권, 미국의 군사적 우위 등으로 인해서 9·11테러 이후 테러에 대한 공동대처라는 글로벌 차원의 협력이 결코 미중관계에 대한 낙관적 미래를 보장해 주지 않는다고 전망함.
- ‘미국과 중국 간 긴장의 뿌리는 깊은 불신이며, 이러한 불신은 이념의 차이와 변화하는 양국의 세력관계에 의해서 더욱 심화되고 있다’라고 분석함 (Aaron L. Friedberg, ‘11 September and the Future of Sino-American Relations,’ Survival, 2002, Spring, Vol. 44, Issue 1).

## ○ 9·11테러 이후의 미·중관계를 보는 삼보와 프리드버그의 이러한 관점의 차이는 중국의 경제적 성장에 따른 양국 간 세력관계의 변화와 양국 간 정치체제 및 이념상의 차이가 미중관계에 미치는 영향에 대한 관점의 차이에서 비롯된다고 판단됨.

- 삼보는 이러한 세력관계의 변화나 이념적 차이가 양국관계를 반드시 적대적으로 만들어야 할 이유는 없다고 보고 있으며, 2001년 봄 EP-3 사건의 원만한 수습과 9·11 테러 이후 양국 간 부분적 협력관계는 미중관계가 현명하게 관리된다면 지속적인 안정이 가능하다는 점을 보여주고 있다고 주장함.
- 이에 반해 프리드버그는 9·11테러에 따른 미·중 간의 협력은 매우 피상적인 것으로서 과거 소련이라는 운명적인 공동의 적을 중심으로 양국이 협력할 수 있었던 것과는 질적으로 다른 것이며, 중국의 경제적·군사적 성장에 따른 미중 세력관계의 변화, 그리고 양국 간 이념적인 차이에 따른 불신관계는 9·11에 따른 잠정적인 협력관계에도 불구하고 양국관계를 여전히 긴장관계로 유지시킬 것이라고 전망하고 있음.

- 9·11테러 이후의 이러한 상반된 전망 속에서도 부시 행정부는 비교적 성공적인 대중 관여정책을 유지했으나, 글로벌 금융위기 이후 출범한 오바마 행정부는 중국에 대한 우호적인 초기 입장표명과 협력 제스처에도 불구하고 소기의 성과를 거두지 못함. 즉, 왜 이러한 현상이 나타나게 되었는지에 대한 분석이 필요함.
  
- 오바마 행정부 하의 미중관계의 갈등을 이해하는 하나의 관점은 프리드버그가 강조하는 이념의 차이를 최소화하고 삼보가 강조하는 공동의 이익을 부각시켜도 양국 간 ‘공동의 이익’에 관한 관점의 차이가 존재하는 이상 미중 간에는 협력이 쉽사리 유도되지 않는 것이 현실임. 갈등과 봉합의 연속적인 행진이 지속될 것으로 보임.
  - 미국의 시각: 이전의 부시 행정부와 달리 이념적 차이를 벗어나 글로벌한 차원에서 ‘공동의 이익’을 추구하고자 하는 오바마 행정부의 노력에도 불구하고 중국은 미국이 협조를 요청하는 이슈에 대해서 책임 있는 강대국으로 응분의 역할을 다하지 않는다고 보고 있음.
  - 중국의 시각: 미국이 중국에 대해서 책임 있는 강대국의 역할을 부여하고 글로벌한 이슈에 대해서 ‘공동의 이익’을 언급하고 있으나, 이러한 공동의 이익은 미국에 의해서 정의된 것으로 중국이 반드시 수용해야 할 필요가 없다고 보고 있음.
  
- 미국이 기대하는 응분의 책임 있는 역할을 수행하지 않고 공세적인 자세를 견지하는 중국의 행태에 대해서는 미중 간 양자관계에서 파생되는 원인뿐만 아니라, 중국 나름대로의 국내적 원인이 있을 것으로 보인다는 주장도 제기되고 있음[강대국 본색론, 자신감, 리더십 변화, 현실주의자 득세, 민족주의에의 호소 등(David Shambaugh, ‘The Year China Showed Its Claws,’ Financial Times, April 16, 2010)].

## 2. 오바마 행정부 등장 이후 미중관계의 특징에 대한 개관

- 오바마 행정부 등장 이후 2009년 1년간 미중관계는 ‘공동의 이익’ 추구에 대한 노력에도 불구하고 ‘구동(求同)’의 위축과 ‘존이(存異)’의 확대 현상이 목격된 한 해로 정리될 수 있음.
- 삼보가 지적한 대로 2009년은 ‘중국이 발톱을 보인 해(The Year China Shows Its Claws)’로 평가됨. 중국은 악화되는 대내외 여건 속에서 무엇보다도 자국의 이익을 강조하면서 공세적인 외교정책을 펼침.
- 글로벌 금융위기 이전의 미국의 대중국 관여정책이 일종의 ‘힘의 우위에 기반한 관여정책(engagement from power)’이었다면 금융위기 이후의 관여정책은 ‘필요에 따른 불가피한 선택으로서의 관여정책(engagement out of necessity)’이라는 측면이 있음.
- 글로벌 금융위기 이후 미국은 소위 G2의 한 축으로서 중국의 부상을 인정하면서 동시에 국제사회에 대한 중국의 책임감을 강조하고 협력을 요청하였으나, 이란 및 북한 핵문제, 기후변화 대처, 무역적자 및 위안화 절상 문제 등에서 소기의 성과를 거두지 못했음.
  - 2010년 5월 24~25일간 베이징에서 개최된 미중 전략 및 경제대화 역시 이란 및 북한 핵문제, 위안화 절상 문제 등에서 미국이 바라는 목표에 대한 중국의 적극적인 동의의 의사 표명은 없었음.
- 2010년에 접어들면서 미국은 ‘현실의 각성’과 중국에 대한 일종의 ‘탈환상’ 과정을 거치면서 이전보다 다소 공세적인 방향으로 전환됨. 미국이 적

극적으로 ‘할 말을 하는 상황’으로 바뀔.

### 3. 오바마 행정부의 대중정책의 전개

#### 가. 오바마 민주당 대통령 후보의 대중국관

- 민주당 후보로 대통령 출마를 선언한 이후 오바마는 부시 대통령의 일방주의는 잘못되었으나 미국은 여전히 국제적 지도력을 발휘해야 한다고 주장함.
  - 미국의 지도력 발휘는 힘에 의한 것이 아니라 ‘행위(deed)’와 ‘모범(example)’에 의한 것이어야 한다고 강조함.
  - 국제 공동의 관심사에 대해서 미국은 선도적인 역할을 수행하지만 또한 국제사회도 이에 적극적으로 동참해야 한다고 강조함.
- 중국에 대한 오바마 후보의 입장
  - 중국은 21세기의 공동의 문제를 다루는 책임 있는 강대국이 되어야 함.
  - 미국은 자신의 경쟁력을 강화하면서도 중국과의 협력을 확대해 나갈 것임 (Barack Obama, “Renewing American Leadership,” Foreign Affairs, Vol. 86, No. 4, July/August, 2007).

#### 나. 오바마 행정부 출범 이후 대외정책의 전반적인 변화

- 부시의 일방주의 외교 탈각과 전 세계적인 반미주의의 청산
  - 2011년 말까지 이라크에서 미군 철수 일정 제시.
  - 관타나모 포로수용소의 폐쇄 결정, 전쟁포로 혹은 테러 용의자에 대한 고

문 금지.

- 러시아와의 관계에 대한 ‘리셋(reset)’, 동구 미사일 방어체제(MD) 폐지.
  - 이슬람 지역의 문화와 전통 존중 및 민주주의의 강제적 이식 포기.
- 2009년 9월 23일 유엔 총회 연설에서 등장한 오바마 독트린, 핵 없는 세상, 평화의 추구, 기후변화 대처, 그리고 글로벌 경제의 활성화 등 ‘미래를 위해 가장 중요한 4개의 기둥’이라는 과제를 해결하기 위해서 미국의 적극적 관여정책 유지, 상호 의존적 세계에서 글로벌한 도전에 대한 글로벌한 대응의 필요성, 이를 위한 세계 각국의 공동의 책임에 대한 촉구 등으로 압축될 수 있음.

#### 다. 중국에 대한 오바마 행정부의 초기 입장과 실망

- 국제사회의 중요한 문제의 해결을 위한 공동의 이해관계와 공동의 책임을 강조하면서 글로벌 경제위기 이후 G2의 한 축으로 등장한 중국의 협조가 이러한 과제의 달성에 필수적이라고 인식함. 중국의 지위를 인정하면서 중국의 책임을 동시에 강조함.
- 부시 행정부 당시 원만했던 관여정책의 기초를 유지하면서도 미·중 경제 대화(the U.S. - China Strategic Economic Dialogue: SED)를 미중 전략 및 경제대화(the U.S. - China Strategic and Economic Dialogue: S&ED)로 격상하는 등 한 단계 업그레이드된 대중정책을 펼치기 시작한 결과, 클린턴 국무부 장관과 다이빙귀 외교담당 국무위원이 추가적으로 참여함.
- 베이더(Jeffrey Bader) 백악관 안전보장회의 아시아 담당 선임보좌관이나 스타인버그(James Steinberg) 국무부 장관 등이 오바마 행정부의 중국 정책을 담당하면서 좋은 인적 유대와 교류를 만들어 가려고 노력함.

- 힐러리 국무장관은 2009년 2월 장관 취임 후 최초의 중국방문에서 인권 이슈가 미중 간 경제문제, 기후변화 문제 혹은 안보문제를 대처하는 데 장애가 되어서는 안 된다고 언급하고 동시에 중국이 지속적으로 재무부 채권을 사달라고 요청함.<sup>1)</sup>
- 오바마 대통령은 2009년 11월 싱가포르에서 개최되는 APEC 정상회담과 연이은 중국 방문에 앞서 일본을 방문한 자리에서 중국에 대한 미국의 협력의사를 확인함.
  - 자신이 ‘미국 최초의 태평양계 대통령(America’s First Pacific President)’임을 강조하면서 아시아 중시 정책을 천명함.
  - 중국에 대한 미국의 접근방식은 이념보다는 ‘이익’에 근거할 것이며, 21세기의 도전을 함께 대처하기 위해서 상호 공동의 관심영역에서 ‘실용적인 협력(pragmatic cooperation)’을 추구할 것임을 선언함.
  - 미국이 소중히 여기는 인권문제도 언급할 것이지만 이를 동반자 정신에 입각해서 처리할 것이며, 동시에 모든 사람들의 문화와 종교를 존중할 것이라고 밝힘.
  - 중국이 국제사회에서 보다 큰 역할을 수행하되 보다 큰 책임감을 발휘해 줄 것을 동시에 요청함.
  - 중국에 대한 봉쇄정책의 폐지를 선언하고, 강하고 번영하는 중국이 국제사회에 힘을 불어넣는 원천이 될 수 있을 것이라고 언급함(Barack Obama, ‘Remarks by President Obama at Suntory Hall,’ Tokyo, Japan, Nov. 14, 2009).
- 그 후 싱가포르 APEC 회의에 이은 오바마의 11월 중국방문과 이후 12월 코펜하겐의 유엔 기후변화회의에서 미국의 협조요구에 대한 중국의 미온

1) 중국의 미국 재무부 채권 보유액의 변화추이에 관해서는 글 말미 Appendix의 <자료 1>과 <자료 2>를 참조하기 바란다. 2010년 3월 현재 중국의 미재무부 채권 보유총액은 8,952억 달러에 이르며, 이는 2009년 12월 중국의 미재무부 채권 매각 조처 이후의 보유액으로서 그 이전의 9,000억 달러대에서 약간 떨어진 액수이다.

적인 반응은 오바마 행정부로 하여금 자신의 대중정책을 재평가하게 하는 계기가 됨.

○ 오바마의 중국 방문과 미국의 실망

- 중국 방문 이전 달라이 라마의 면담을 연기하고 상하이 학생과의 타운홀 미팅을 전국적으로 중계하지 않는 데 합의함.
- 중국의 인권과 민주주의 언급을 최대한 자제함.
- 위안화 절상요구에 중국은 대답하지 않았고 이란과 북한 핵문제에 대한 협조 요청에 중국은 대화와 협상으로 해결해야 한다는 원론적인 답변에서 그침.
- 정상회담 후 양국 공동 언론발표문에서 중국의 후 주석은 기후변화, 에너지, 환경 등의 영역에서 양국은 ‘공동의 그러나 차별화된 책임(common but differentiated responsibilities)’이라는 원칙에 입각하여 행동해야 한다고 언명함으로써 미국의 탄소배출 감축량 제시요구를 우회적으로 거부함. 또한 후 주석은 각자의 ‘핵심 이익과 주요 관심사(core interests and major concerns)’를 존중하는 것이 중요하다고 언급하였는데 중국의 입장에서 이는 미국이 대만과 티벳에 대한 중국의 사활적 이익과 관심을 인정해야 한다는 말로 해석됨.
- 미국 언론은 오바마의 방중결과에 대해서 혹평함.

○ 코펜하겐 유엔 기후변화협약회의에서도 중국은 강제력 있는 국제 레짐의 설립에 반대하고 검증 가능한 탄소배출량의 감축안을 제시하지 않음.

○ 이후 2010년 벽두부터 미중갈등이 시작됨

- 구글(Google)사에 대한 해킹으로 인해서 중국에서 구글이 철수를 결정함.
- 사이버 해킹에 대한 힐러리 국무부 장관의 비난과 중국의 맞대응이 나타남.
- 2010년 1월 말 지연되어 왔던 미사일과 헬기의 대만수출이 발표됨.

- 중국은 이들 기업에 대한 제재와 미중 군사교류 중단을 선언함.
- 2월 18일 달라이 라마와 오바마의 면담이 성사되고 중국은 이를 강력히 비난함.

#### 라. 새로운 협력의 모색

- 대만에 대한 미국의 무기 수출과 달라이 라마의 미국 방문 이후 형성된 미중 간 경색국면을 풀기 위해서 2010년 3월 국무부 부장관 스타인버그와 국가안보회의 아시아 담당 보좌관 베이더가 북경을 방문하였음.
- 후 주석은 오바마 대통령의 요청에 따라서 2010년 4월 워싱턴 핵정상회의에 참석하였음.
- 2010년 5월 24~25일 이틀 동안 베이징에서 제2차 미중 전략 및 경제대화가 전략 및 경제의 두 트랙으로 개최됨.<sup>2)</sup> 5월 25일 미중 전략 및 경제대화 폐회식 공동 언론발표에서 클린턴 미 국무장관은 양국이 2010년 초기 ‘불확실성(uncertainty)’에 직면했으나 전략 및 경제대화라는 메커니즘을 통해서 다시 ‘긍정적인 트랙으로 빠르게 복귀(rapidly back on a positive track)’하였다고 자평함.
- 대체로 제1차 전략 및 경제대화에서 형성된 의제를 중심으로 그 구체적인 성과를 확인하고 향후 발전에 관한 문제를 논의함.
- 제2차 미중 전략 및 경제대화는 전반적으로 고위급 대화의 지속과 실무적인 과제의 점검 및 이행과제에 대한 정의라는 성과는 있었음. 특히 전략 트랙에서는 에너지 및 기후변화 부문의 협력에 대한 양국 간 논의가 집중적으로 전개되었고, 경제트랙에서는 균형성장, 금융개혁, G20 구조의 인

2) 2010년 제2차 미중 전략 및 경제대화의 다양한 논의결과에 대해서는 미국 국무부와 재무부가 정리한 자료를 토대로 필자가 작성하여 부록에 첨부한 <자료 4>와 <자료 5>를 참조하기 바람.

정 및 IMF 개혁, 빈곤국가 지원 등에 대한 양국의 협력 약속이 있었음.

- 북핵문제 및 천안함 문제나 이란 핵문제에 대해서 중국 측의 명확한 협력 의사를 얻어 내는 데에는 실패함.
- 양국의 현안문제 가운데 하나인 위안화 절상문제와 관련하여 중국 측의 분명한 긍정적인 답변을 얻는 데에는 실패했으나, 5월 23일 인민대회당에서 개최된 미·중 전략 및 경제대화 환영연설에서 후진타오 주석은 ‘중국은 독립적인 결정, 통제가능성, 점진적인 진전이라는 원칙 하에서 위안화 환율의 형성 메커니즘 개혁을 꾸준히 지속할 것이다’라고 밝혀 간접적으로 협력을 시사함.

## 4. 오바마 행정부 하에서 미중관계의 영역별 쟁점

### 가. 경제

- 글로벌 금융위기 이후 미국은 소위 ‘미국 이외 국가의 부상(the rise of the rest)’이라는 현상에 적극적으로 적응하려 하고 있음.
- 글로벌 경제의 회복과 새로운 국제금융제도의 구축에 중국을 포함한 신흥 시장경제(emerging markets)의 협력이 필수적이라고 보고 G2라는 용어를 사용하고 G20의 역할을 강조함.
- 2008년 11월의 워싱턴 G20 회의, 2009년 4월 런던 및 2009년 9월 피츠버그 G20 회의에서 미국과 중국은 나름대로 협력함.
- 중국 역시 적극적인 경기부양책을 사용하는 등 위기대응 지출을 증가시켰음.

- 2009년 미국의 대중 무역적자는 2,268억 불에 달하여 국내 여론과 노조 및 기업부문의 불만이 큼.<sup>3)</sup>
  - 이러한 심각한 무역 불균형 상황 속에서 미국은 2009년 중국산 수입 타이어와 철강에 대해서 반덤핑 관세를 부과하는 등 국내 당사자의 이해관계에 민감하게 반응하는 모습을 보임.
- 미국은 무역적자를 줄이고 미래의 금융위기를 방지하기 위해서 중국의 대외수출과 대외수입 간의 격차를 줄이자는 경제균형 재조정(rebalancing)을 요구하였으나 중국은 부응하지 않음. 중국은 이러한 요구를 글로벌 금융위기의 책임이 미국이 아니라 중국에 있다는 논리의 연장으로 봄.
- 중국은 또한 미국이 저평가되어 있다고 판단하는 위안화 절상 요구를 지속적으로 거부함. 그러나 2010년 5월 23일 제2차 미중 전략 및 경제대화 개막식에서 후 주석은 ‘위안화 환율의 형성 메커니즘 개혁’에 대해서 공약함.
- 2010년 제2차 미중 전략 및 경제대화의 경제트랙에서 경제균형 재조정과 관련하여 중국은 소비를 진작시키고 미국은 재정 건전성을 증진하여 상호 균형 있는 발전을 추진하기로 함.
- 양국은 중국 내 미국 투자자나 회사가 불이익을 받지 않도록 규제조치를 완화하며 차별이 없도록 노력해야 한다고 합의함.

#### 나. 이란과 북한 핵문제

- 이란은 중국에 대한 최대 원유 수출국 중 하나이며, 중국은 이란의 최대

3) 미국의 대중무역 적자의 역사적 추이에 관해서는 글 말미 부록 <자료 3>을 참조하기 바람.

교역국가임.

- 미국은 중국이 이란의 농축우라늄 문제에 대한 유엔 안보리 제4차 제재에 적극 동참해 주고 이란에 대해서 압력을 행사해 주기를 바람.
- 중국은 이러한 미국의 요구에 대해서 대화와 외교를 통한 문제해결이라는 원론적인 입장을 되풀이함. 이후 중국은 2010년 4월 워싱턴 핵정상회의 참석에 대한 미국의 요청을 수락하여 후진타오 주석이 참석하였고, 당장의 제재가 아닌 안보리에서 이란 핵문제를 논의할 필요성에는 동감한다는 의사를 표명함.
  - 제2차 전략 및 경제대화에서도 이란의 제재문제에 대한 중국의 입장은 큰 변화가 없음.
- 한반도 문제와 관련하여 중국은 역시 북핵문제는 대화와 외교로 풀어야 한다는 원론수준의 입장을 고수하고 있어 보다 적극적인 압력을 원하는 미국의 입장을 수용하지 않고 있음. 북핵문제는 미국의 압박이 원인이라는 북한의 입장을 표면상 지지하고 있음.
- 현재 오바마 행정부는 북핵문제와 관련하여 중국의 6자회담 의장국 지위를 존중하고 중국의 요청을 어느 정도 수용하고 있는 편임. 중국과 좋은 의사소통 채널을 유지하고 있음.
- 천안함 사태 이후 중국은 6자회담을 좀 더 늦추자는 미국과 한국의 입장을 수용하는 것으로 알려져 있으나, 제2차 전략 및 경제대화에서 천안함 사태와 관련하여 북한에 대한 비판적인 입장 표명은 유보함.

## 다. 기후변화문제

- 클린턴과 부시 행정부 당시 미국은 최대 온실가스 배출국 중 하나인 중국이 교토 의정서상 개도국의 지위로 감축 면제국가가 된 것에 대해서 불만을 표시하였음.
- 미국의 경제성장에 지장을 초래할 수 있다는 이유로 교토 의정서 비준을 거부함(의회에 상정하지 않음).
- 중국은 클린턴, 부시 행정부 당시 교토 의정서 비준을 거부하고 에너지 안보를 위해서 국내에서 석유 등 화석연료를 더 개발하려는 미국을 이중적인 자세를 지닌 것으로 봄. 중국은 온실가스 감축보다는 아프리카 등에서 에너지 자원의 확보에 더 노력함.
- 2008년 미국은 당시 재무장관인 폴슨의 노력으로 미·중 경제 전략대화를 통해서 ‘에너지 및 환경협력에 관한 10개년 틀’을 구성함.
- 오바마 행정부가 등장하면서 기후변화대처 및 탄소배출량 감축에 대한 미국의 국내외적 노력이 강화됨.
- 2009년 2월의 힐러리의 중국방문과 펠로시 및 케리의 중국 방문, 그리고 4월의 런던 G20 정상회담, 7월의 미중 전략 및 경제대화, 11월의 오바마의 중국방문에서도 청정에너지와 기후문제가 논의됨.
- 미국은 동시에 탄소배출 상한치 설정 및 교환방식(cap and trade)을 중심으로 한 국내법 제정에 노력함. 이러한 국내법을 토대로 기후변화문제 대처에 대한 미국의 공약을 대외적으로 확인하고 중국의 협조를 얻어 내려 함.

- 미국의 의회와 기업은 중국이 온실가스 배출감소에 적극적이지 않은 상황에서 미국만 탄소배출 상한치 설정 및 교환방식을 도입하는 것은 수입된 중국 상품의 경쟁력을 높이는 결과가 된다는 인식이 만연하여 강하게 반대함. 이와 함께 탄소배출기준을 지키지 않는 수입품에 대해서 세금을 부과하는 주장이 제기되고 있어서 중국과의 무역마찰 가능성을 보임(이 경우 중국은 이를 보호무역 조치로 보고 보복조치를 강구할 가능성이 큼; 그리고 기후변화 협력을 포기할 가능성이 있음).
- 이러한 국내적 상황을 타개하고자 오바마 행정부는 우선적으로 2009년 11월의 중국방문과 12월의 코펜하겐 유엔기후협약회의에서 중국의 협조를 요청함.
- 미국은 중국이 큰 양보를 할 것이라고 기대하지는 않았으나 중국은 오히려 합의 없는 회의의 종결을 원하는 인상을 줌. 중국은 2010년 말까지 어떠한 타협 가능성도 내비치지 않았고 2050년까지 개도국 혹은 강대국으로서의 감축량을 제시하지도 않았음. 중국은 개도국으로서의 지위를 포기하겠다는 의사를 밝히지 않음. 미국은 파국의 방지에 만족해야 했음.
- 그 후 2010년 제2차 미중 전략 및 경제대화 당시 클린턴 국무부 장관과 다 이빙궈 외교담당 국무위원 간의 전략 트랙에서는 기후변화, 에너지, 녹색성장 등에 관한 다양한 협력방안이 논의됨. 기후변화 및 에너지 협력과 관련된 미중의 논의는 ‘기후변화, 에너지 및 환경 분야 협력증진에 관한 미중 양해각서’와 ‘에너지 및 환경협력에 관한 10개년 틀’의 합의내용 실행과 향후 협력증진 방안에 집중되었음.

## 5. 미국의 반성, 대응 및 향후 전망

- 전반적으로 2009년과 2010년 전반기까지 오바마 행정부의 대중정책은 실패라고는 할 수 없어도 결코 성공적이었다고 판단하기도 어려움.
- 중국 내 인권문제 언급을 자제하고 중국의 국제적 지위를 충분히 인정하는 선의의 접근이 이에 상응하는 중국의 협조를 구하지 못하는 결과를 낳음.
- 중국은 미국이 이념적 차이를 강조하는지의 여부에 상관없이 자신의 이익에 강하게 집착하는 모습을 보임.
  
- 오바마 행정부가 강조한 것처럼 국제사회의 책임 있는 강대국으로서 중국이 자신의 지위에 부합하는 책임 있는 행동을 해 줄 것이라는 기대는 미국만의 기대로 끝남.
  
- 2010년 제2차 미중 전략 및 경제대화의 개최라는 지속적인 고위급 대화의 유지와 이 대화의 부분적인 성과가 보여 주듯이 중국과 미국은 갈등 속에서도 협조할 수밖에 없는 위치에 있음.
- 양국은 국제문제의 각 영역에서 어쩔 수 없이 경쟁과 협력을 통해서 서로 마주 대해야 하는 존재임.
- 이러한 상황에서 양국 간의 이러한 갈등이 파국적 상황에 이르지는 않을 것으로 보이며 갈등과 타협의 사이클을 반복할 것으로 보임.
  
- 이란 핵문제 관련 유엔 제재논의에 대한 중국의 태도, 원화절상 압력에 대한 중국의 향후 조치, 중국 내 투자환경 개선에 대한 미국의 요구 등에 대한 중국의 개선조치 등이 미·중관계의 앞날을 예상하는 중요한 관전 포인트가 될 것으로 보임.

## 부 록

**[자료 1] 중국의 미재무부 발행채권 보유총액 변동추이**  
(2000년, 2002~2009년; 매년 6월 기준)

(단위: 백만 달러)

연도	장기채권	단기채권	총액
2009	757,112	158,542	915,654
2008	521,912	13,130	535,042
2007	466,540	10,687	477,227
2006	364,065	8,170	372,235
2005	277,087	20,724	297,811
2004	189,181	5,029	194,210
2003	146,634	494	147,128
2002	95,200	1,257	96,457
2000	71,056	단기채권 없음	71,056

출처: 미국 재무부 통계조사 발표  
<http://www.treas.gov/tic/shlhistdat.html>

**[자료 2] 중국의 미재무부 발행채권 보유총액 변동 추이**  
(2009년 7월~2010년 3월)

(단위: 십억 달러)

연 월	총액
2010년 3월	895.2
2010년 2월	877.5
2010년 1월	889.0
2009년 12월	894.8
2009년 11월	929.0
2009년 10월	938.3
2009년 9월	938.3
2009년 8월	936.5
2009년 7월	939.9

출처: 미국 재무부 및 연방준비제도 이사회 발표 주요국 재무부 채권 보유액(2010년 5월 17일)

[자료 3] 과거 20년간 미중무역 통계  
(1990~2009년)

(단위: 백만 달러)

연도	수출	수입	무역수지 균형 (적자)
2009	69,576.0	296,402.1	-226,826.1
2008	69,732.8	337,772.6	-268,039.8
2007	62,936.9	321,442.9	-258,506.0
2006	53,673.0	287,774.4	-234,101.3
2005	41,192.0	243,470.1	-202,278.1
2004	34,427.8	196,682.0	-162,254.3
2003	28,367.9	152,436.1	-124,068.2
2002	22,127.7	125,192.6	-103,064.9
2001	19,182.3	102,278.4	-83,096.1
2000	16,185.2	100,018.2	-83,833.0
1999	13,111.1	81,788.2	-68,677.1
1998	14,241.2	71,168.6	-56,927.4
1997	12,862.2	62,557.7	-49,695.5
1996	11,992.6	51,512.8	-39,520.2
1995	11,753.7	45,543.2	-33,789.5
1994	9,281.7	38,786.8	-29,505.1
1993	8,762.9	31,539.9	-22,777.0
1992	7,418.5	25,727.5	-18,309.0
1991	6,278.2	18,969.2	-12,691.0
1990	4,806.4	15,237.4	-10,431.0

출처: 미국 통계청의 대외무역 통계(Foreign Trade Statistics)  
<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2009>

[자료 4] 2010년 제2차 미중 전략 및 경제대화 전략부문 논의결과  
[2010년 5월 25일 미국 국무부 대변인실(Office of the Spokesman) 발표]<sup>4)</sup>

### I. 다양한 양해각서 서명

1. 미국 핵규제위원회와 중국 국가핵안전국 간에 ‘웨스팅하우스 AP 1000 원자로 핵안전에 관한 협력 양해각서’ 체결.
2. 미국 국무부와 중국 국가에너지국 간에 ‘미중 셰일가스 자원(shale gas resource) 작업반(task force) 작업계획’에 서명.
3. 미국 국무부와 중국 국가발전개혁위원회 간에 ‘녹색협력동반자(EcoPartnerships) 실행계획에 관한 양해각서’ 체결.
4. 미국 국토방위부 및 미국 세관·국경 보호국과 중국 세관총국 간에 ‘안전과 편의 제공에 관한 양자 협력 양해각서’ 체결.
5. 미국 보건복지부와 중국 위생부 간에 ‘신종 혹은 재발 전염병에 관한 협력 프로그램 양해각서’ 갱신.

### II. 기후변화대처, 에너지, 그리고 녹색성장

1. ‘기후변화, 에너지 및 환경 분야 협력증진에 관한 미중 양해각서’와 ‘에너지 및 환경협력에 관한 10개년 틀’의 실행에 있어서 진전을 환영하고 향후 기후변화, 에너지, 환경 분야에서 실무적인 협력증진을 위해 노력함.
2. ‘에너지 및 환경협력에 관한 10개년 틀’로 양국은 청정수, 청정대기, 청정 효율 전력, 청정효율 운송, 자연보호구역 및 습지 보호, 에너지 효율 등의 분야에서 지속적으로 협력함; 이와 관련한 7개의 행동계획을 발표함.
3. 양국은 제2차 전략 및 경제대화 이전에 ‘10개년 틀’의 합동 작업반 제6차 회의를 개최하였고, 제2차 전략 및 경제대화 이후 제1차 미중 에너지 효율 포럼을 개최할 예정임.
4. 2010년 5월 25일 청정에너지 효율센터의 실무회의를 개최하였음.

■  
4) 양국 논의결과의 순서는 필자가 국무부 발표내용을 주제별로 다시 정리한 것임.

5. 전기차 포럼, 제5차 미중 에너지 정책대화, 제10차 미중 석유 및 가스 산업 포럼을 2010년 후반기에 실시하기로 함; 셰일가스 개발증진에 있어서 석유 및 가스 산업 포럼이 차지하는 중요한 역할을 다시 확인함.
6. 2010년 5월 26~27일 최초로 미중 재생가능 에너지 포럼 및 선진 생물연료 포럼을 개최할 것이며, 미중 재생가능 에너지 동반자관계에 관한 작업을 시작할 것임.
7. 열과 동력, 항공 생물연료, 스마트그리드 표준에 관한 미국과 중국 기업 및 기관 간의 협력을 지원하기 위해서 미국 무역개발국이 기금을 제공함.
8. AP 1000 협력을 강화하고, 지적재산권 보호문제 검토 이후 미중 핵기술 이전 관행에 따라서 미국 핵규제위원회와 중국 국가핵안전국 간에 고열가스 냉각형 원자로의 핵안전 기술증진을 위한 협의를 위해서 노력함.
9. ‘미중 에너지 안보협력 공동성명’을 발표하여 양국이 최대 에너지의 생산과 소비국으로서 에너지 안보에 대한 공동의 이해와 책임이 있으며, 공동의 도전에 직면해 있다는 점을 확인함; 양국은 호혜협력, 다양한 개발, 조정을 통한 에너지 안보라는 원칙을 지지하고, 에너지 안보와 청정에너지 문제는 밀접한 관계가 있으며, 국제에너지 시장의 안정, 다양한 에너지 공급확보, 에너지의 합리적이고 효율적인 사용 등의 분야에서 협력을 강화하기로 함.
10. 금년 내에 제3차 미중 불법벌목 퇴치 관련 미중 양자 포럼을 개최하기로 함.
11. 유엔 기후변화협약 당사자로서 양국은 코펜하겐 협약을 지지함; 미국의 환경보호국과 중국의 국가발전개혁위원회는 2009년 11월의 ‘기후변화대처 능력증진에 관한 협력각서’에 대한 공약을 재확인하고, 한 달 이내에 실행을 시작하기 위해서 회합을 갖고 단기적 강제조치의 논의개시를 합의함.

### Ⅲ. 인권, 반부패, 반테러, 핵 비확산

1. 평등과 상호 존중에 기초해서 인권문제에 대한 대화를 지속함.

2. 미중 합동 연락반의 반부패 실무반, APEC 반부패 작업반, 그리고 기타 다자적 포럼을 통해서 공직관리의 뇌물수수를 포함한 부패를 퇴치하기 위해서 협력함. 유엔 반부패 협약의 실행을 위해서 노력함. 2010년 11월 베이징에서 치안협력 담당 합동 반부패 연락반 제8차 회의를 개최함. 테러리즘과 국제범죄를 퇴치하기 위해서 치안증진의 중요성을 다시 확인함.
3. 제8차 미중 반테러리즘 협의를 금년에 개최함.
4. 핵 혹은 기타 방사능 물질의 불법적인 거래를 방지하고 퇴치하기 위해서 협력을 증진함.
5. 안보, 군축, 핵 비확산과 관련된 미중 간 새로운 대화를 내년의 미중 전략 및 경제대화 이전에 개최함.

#### IV. 지역협력, 유엔 평화유지활동 협력, 해양구조활동 협력, 개발이슈

1. 차기 미중 전략 및 경제대화 이전에 정책기획, 아프리카, 남미, 동아시아, 중동, 남아시아, 중앙아시아에서의 협력을 위해 새로운 분야별 대화를 시작하기로 함.
2. 유엔 평화유지활동 및 그 개혁에 관한 협력과 대화를 시작함.
3. 미국 해안경비대와 중국 운송부 구호국은 해양수색 및 구조에 관한 교류 및 훈련 프로그램을 중국에서 조직함.
4. 양국은 개발(development) 관련 이슈에 대해서 소통과 대화를 증진하기로 함.

#### V. 기타

워싱턴의 국립 수목원에 중국 정원의 성공적 건립을 위해서 노력함.

[자료 5] 2010년 제2차 미중 전략 및 경제대화 경제부문 논의결과

[2010년 5월 27일 미국 재무부 언론발표문(press release)]

I. 강력한 경제회복 및 지속가능하고 균형잡힌 성장추진

1. 중국은 국내소비 촉진을 위한 재정, 통화정책의 실시와 지속적인 구조조정을 통해서 경제성장에서 소비가 차지하는 역할을 확대해 나가기로 하고, 미국은 총수요 유지와 고용유지에서 중기적 연방부채 감축과 장기적 재정 건전성의 확보로 재정정책의 핵심을 이전해 가기로 함.
2. 양국에서 보다 균형 있는 정책을 실시하기로 하며, 이를 위해서 미국은 외채보다 국내저축을 통해서 투자하도록 노력하고 재정적으로 책임 있는 정책을 실시하기로 함. 중국은 강력하고 지속 가능하며 균형 있는 성장에 대한 국내소비의 기여를 제고하기 위한 노력을 계속하며, 이를 위해서 전체 소득에서 가계소득의 비중을 높여 가도록 함. 이와 아울러 중국은 효율적인 고용창출을 위해서 서비스 부분의 발전을 촉진하고, 독점을 개혁하며, 중소기업에 대한 금융지원과 복지지출을 확대하기로 함.

II. 호혜적인 무역 및 투자의 증진

1. 양국은 무역 및 투자에 있어서 보호무역에 반대하며 개방체제를 지지하고 WTO 도하 라운드의 합의를 위해서 지속적으로 노력하기로 함.
2. 양국은 차별철폐, 시장경쟁과 개방적 국제무역과 투자증진, 지적재산권 보호의 강력한 실행, WTO의 규칙에 따라서 기술이전, 생산과정, 기타 재산권에 관한 정보에 관한 조건은 개별 기업 간의 협의에 맡긴다는 점 등에 대해서 합의함.
3. 중국은 해외 투자자를 위해서 투자관련 절차를 간소화하고, 일정을 단축하며, 투명성을 제고하고, 승인과 확인 등 제반 절차상 검토대상을 줄여 나가기로 함.

### Ⅲ. 금융시장의 안정과 개혁

1. 감독, 투명성, 책임성 제고를 통해서 금융기관의 체질을 개선하기로 함; 국내, 국제적으로 금융기관에 대한 신중한 규제기준을 마련함; 금융기관이 과도한 리스크가 걸린 정책을 추진하지 못하게 하고, 금융기관의 위기대응 능력을 제고하도록 노력함.
2. 예금보증, 금융 서비스, 실패한 금융기관 문제의 해결을 위해서 미국 연방 예금보증공사와 중국 인민은행은 서로 협력하기로 함.
3. 미국은 금융기관의 과도한 위험감수정책을 제재하고, 이들의 도덕적 해이의 문제에 대해서 대처하며, 금융회사에 대한 신중한 감독을 수행하고, 대마불사로 보이는 금융기관의 문제를 처리하기 위해서 포괄적인 규제개혁을 입법화하기로 함.

### Ⅳ. 국제금융구조의 개혁

1. 양국은 국제경제협력의 포럼으로서 G20가 보다 큰 역할을 수행하는 것을 지지함.
2. 양국은 IMF가 국제금융의 안정과 경제균형 재조정(rebalancing)에 중요한 역할을 한다는 것을 확인했으며, 2009년 9월 피츠버그 G20 정상회의에서 합의한 IMF 쿼타와 지배구조 개혁에 대한 공약이행을 지지함.
3. 양국은 빈곤국가에 대한 국제적 금융지원을 위해서 노력하며, 이를 위해서 다자개발은행(Multilateral Development Banks)의 극빈국 지원노력을 지지하고 이들의 재원을 충당하기 위해서 노력함.

3부

# 한반도 평화



# 한반도 평화협정 논의의 재등장 배경과 향후 전망

조성렬(국가안보전략연구소 연구위원)

올해는 한국전쟁 발발 60주년이 되는 해이지만, 법적으로는 아직 전쟁상태이다. 정전협정도 일부만 효력을 유지하고 있을 뿐이다. 정전체제를 평화체제로 전환하는 문제는 북핵문제의 발생 이전부터 제기된 것이지만, 북핵문제가 대두하면서 비핵화와 연계된 과제로 재등장하였다. '9.19 공동성명'에서 평화협정 문제를 논의하기로 했지만, 포럼이 언제, 어떠한 조건에서 개최될 것인지 참가국 간에 이견을 드러내고 있다.

오바마 미 행정부의 출범 직후 북한이 제2차 핵실험을 하면서 북핵문제는 또다시 최대 안보현안으로 떠올랐다. 북한은 추가적인 안전보장조치로서 평화협정의 체결을 요구하기 시작했다. 결국 작년 12월 8일 보즈워스 특별대표가 평양을 방문하여 비핵화와 평화협정, 경제지원 등을 포괄적으로 해결한다는 데 원칙적으로 합의하였다.

하지만 한반도 평화포럼이 개최되더라도 협정이 체결될 때까지 여러 가지 어려움이 예상된다. 평화협정의 당사자 문제와 북방한계선(NLL)을 포함한 협정의 내용, 그리고 한미동맹 관련사항 등이 주요 의제로 떠오를 것으로 보인다. 북한이 6자회담에 복귀하는 대로 한반도 평화포럼이 개최될 것으로 보이지만, 북핵문제의 해결만큼이나 평화협정을 둘러싼 논의도 쉽게 합의에 이를 것으로 보이지는 않는다.

## 1. 정전협정의 실태 및 평화협정 논의 경과

### 가. 정전협정의 무실화 실태

- 교전당사자(군사령관) 간에 군사작전을 정지하기 위해 맺은 군사적 잠정협정인 ‘정전협정’은 현재 ‘군사분계선, 비무장지대 관련 조항’(제1조) 등 일부 조항만 제한적으로 효력을 유지하고 있으며, 총 63개 항 가운데 32개 항은 기능정지 및 미준수함.
- 유엔사령부가 북한의 정전협정 위반을 집계한 결과(’53. 7. 27.~’94. 4. 30.), 무려 42만 5,271건으로, 육상에서의 위반건수 42만 5,057건(99.9%), 해상과 공중을 통한 위반건수는 각각 104건, 110건 기록함.
  - 북한이 주장하고 있는 같은 기간 남측의 협정 위반건수는 83만 5,563건.
  - 주요 위반사례 262건을 보면, 60년대 82건으로 가장 많고, 70년대 32건, 80년대 21건, 90년대 42건, 2000년대 72건으로 다시 증가.
- 1991년 유엔사 군사정전위 수석대표에 한국군 장성이 임명된 뒤, 북한 측이 정전협정 위반이라고 주장하면서 1992년 8월 북한 군사정전위 수석대표를 소환함으로써 정전체제를 유명무실화하려는 시도를 본격화함.
  - 1993년 4월 체코 중립국감독위 대표단이 철수한 데 이어 94년 12월엔 중국 군사정전위 대표단, 95년 2월엔 폴란드 중립국감독위 대표단이 차례차례 한반도 철수.
- 북한은 1994년 4월 ‘새로운 평화보장체제’를 내세우며 북·미 평화협정 체결을 요구하기 시작함.
  - 1994년 5월 군사정전위 공산 측 대표부 대신 ‘조선인민군 판문점대표부’

를 설치함으로써 정전체제의 무력화 시도를 가속화했고, 급기야 1996년 4월 북한은 ‘정전협정 준수 임무포기선언’을 발표.

#### 나. 북한의 정전협정 무실화에 대한 한·미의 대응

- 북한이 군사정전위에 불참하고 공산 측 중립국감독위 대표단을 추방한 데 대해, 한·미 두 나라는 남북한과 미국, 중국이 참가하는 ‘4자회담’, ‘유엔사-북한군 판문점 장성급회담’의 잠정적 대안을 제시함.
- 한·미 정상회담의 공동제언(’96. 4. 6.)를 북한이 받아들임으로써 43년 만에 평화체제 수립을 위한 4자회담이 시작되어 ‘평화체제’, ‘긴장완화’의 두 분과위원회를 설치했으나 북한의 주한미군 철수요구로 5차례 본회담으로 종결됨(’97. 12. ~’98. 4.).
  - 평화체제 분과위원회에서는 평화협정의 당사자 문제를 놓고 남북한이라는 우리 측 주장과 북·미라는 북한 측 주장이 대립.
  - 긴장완화 분과위원회에서는 긴장완화의 방안을 놓고 우리 측의 남·북 간 군사적 긴장완화 주장, 미국 측의 북·미 간 신뢰구축조치(CBM) 주장, 북한 측의 주한미군의 철수 주장 간에 입장차 노정.
- 1994년 12월에 미군 헬기의 군사분계선 월선 추락사고가 발생하자 북한 측이 북·미 장성급회담을 제의하였으나, 이를 정전협정 무력화시도로 판단한 한국 정부의 대로 북·미 접촉이 무산되었다가, 김대중 정부 출범 직후 정전협정 틀 내에서 성급회담을 받아들이기로 합의함.
  - ‘유엔사-북한군 판문점 장성급회담’은 사실상 군사정전위원회회의를 대체한 것으로 14차례 개최(’98. 6. ~’02. 9.)되던 중 남북장성급 회담이 개최되면서 중단되었다가 거의 7년 만에 북측의 요청으로 최근 두 차례 개최(’09. 3. 2. 및 3. 6.).

- 남·북한 장성급 군사회담은 2차 연평해전 이후 서해해상의 긴장완화와 남북교류의 활성화에 따른 군사보장조치의 필요성 때문에 시작되었으며, 장성급 군사회담의 개최기간(2004. 5.~2007. 7.) 중에는 ‘유엔사-북한군 판문점 장성급회담’이 열리지 않음.
- 제1차 남북정상회담 이후 조명록 차수의 방미 때 북·미 양측은 평화협정 체결, 관계정상화, 경제협조와 교류, 장거리미사일 발사유예, 제네바기본 합의 준수, 인도주의적 지원 등을 담은 ‘북·미 공동코뮤파니케’(2000. 10. 12.)를 발표함.
- ‘북·미 공동코뮤파니케’는 ‘1953년의 정전협정을 공고한 평화보장체제로 바꾸어 조선전쟁을 공식 종식시키는 데서 4자회담 등 여러 가지 방도들이 있다는 데 대하여 견해를 같이하였다’고 천명.

#### 다. 평화협정 논의의 새 단계: 북핵문제와의 연계

- 평화체제 문제는 북핵문제 발생 이전부터 제기된 과제이지만, 북한 외무성은 자신의 핵개발 이유를 한반도 냉전구조와 미국의 대북 적대시정책 때문이라고 주장하면서 평화협정 체결을 요구함('05. 7. 22.).
- 북한 외무성은 대변인 담화문을 통해 ‘조선반도에서 정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 핵문제의 발생근원으로 되고 있는 미국의 대조선 적대시정책과 핵위협이 없어지는 것으로 되며 그것은 자연히 비핵화실현으로 이어지게 될 것’이라고 주장.
- 북한 측의 주장이 전적으로 타당하다고 볼 수는 없지만, 북핵의 평화적 해결을 위해서는 북한 측 주장을 전혀 무시할 수 없다는 점에서 한반도 비핵화와 연계한 평화협정 체결이 새로운 과제로 대두됨.
- 4자회담에서 있었던 평화협정의 내용과 형식을 넘어 한반도 평화체제 구

축과 비핵화 프로세스를 어떻게 결합하여 풀어 갈 것인가 하는 문제가 과제로 등장.

- 2005년 ‘9·19공동성명’과 2007년 ‘2·13합의’에서 한반도 평화협정 문제가 본격적으로 거론된 이후, 비핵화와 평화협정 체결이 선순환 역할을 하는 방향으로 조정함.
- 6자회담에서 북핵문제 해결을 위한 제반 과정과 함께, ‘직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것’이라고 합의.
- 6자회담의 비핵화 논의와 함께 별도 포럼에서 개최하기로 한 한반도 평화체제 논의가 언제, 어떠한 조건에서 개최될 것인가를 놓고 참가국 간에 이견이 생김.
- 한국정부는 북핵문제의 해결이 일정 궤도에 올랐을 때 가능하다고 주장하면서 ‘선(先)비핵화 진전, 후(後)평화협정 논의’의 원칙을 유지해 왔으나, 북한은 ‘선(先)평화체제, 후(後)비핵화’를 주장하여 이견을 노정.

[표 1] 한국전쟁 이후 남북한의 평화체제 관련 제의

연대	남한	북한
'50년대		○ 남북 간 평화협정 제의 - '54. 6. 15. 북한 외무성 남일 '제네바정치회의' 최종회의
'60년대		○ 주한미군 철수를 전제로 한 남북 평화협정 제의 - '62. 10. 23. 최고인민회의 제3기 제2차 회의 김일성 연설 - '69. 10. 8. 북한 정부 비망록
'70년대	○ 남북 불가침협정 체결 제의 - '74. 6. 18. 박정희 대통령 연두 기자회견 ○ 정전협정 효력유지를 조건으로 UNC 해체 동의 표명 - '75. 10. 21. 김동조 외무부장관 제30차 UN총회 정치위원회 연설 ○ 남북한 당사자해결 원칙에 입각한 정전협정 대체	○ 주한미군 철수를 전제로 한 남북 평화협정 제의 - '70. 6. 22. 북한 정부 비망록 - '73. 4. 15. 최고인민회의 제5기 제2차 회의 보고 ○ 북·미 평화협정 체결 - '74. 3. 25. 최고인민회의 제5기 제3차 회의 채택 대미 서한

	<p>방안 모색 용의표명</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- '76. 5. 13. 박동진 외무부장관 성명</li> </ul> <p>○ 남북한 및 미국이 참여하는 3당국회담 제의</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- '79. 7. 1. 한미정상회담 공동성명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- '79. 7. 10. 외교부 대변인 성명</li> </ul>
'90년대	<p>○ 정전협정 유지 아래 군비경쟁 지양 및 군사 대치 상태 해소</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- '82. 1. 22. 전두환 대통령</li> </ul> <p>○ 정전협정을 항구적 평화체제로 대체 용의 표명</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- '88. 10. 18. 노태우 대통령 제43차 UN 총회 연설</li> </ul> <p>○ 남북 평화협정 체결</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- '90. 8. 15. 노태우 대통령 광복절 45주년 경축사</li> <li>- '91. 7. 12. 노태우 대통령 평통자문회의 제5기 출범식 개회사</li> </ul>	<p>○ 북·미 평화협정 체결 및 남북 불가침선언 동시체결을 위한 3자회담 제의</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- '84. 1. 10. 중앙인민위원회·최고인민회의 연합회의</li> <li>- '86. 1. 1. 김일성 신년사</li> <li>- '88. 11. 7. 중앙인민위원회·최고인민위원회 상설회의·정무원연합회의 '포괄적 평화방안' 제의</li> </ul> <p>○ 북·미 평화협정 체결</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- '91. 1. 1. 김일성 신년사</li> </ul>
	<p>○ '92. 2. 19. '남북기본합의서' 제5조</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- “남과 북은 현 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며, 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다”고 합의</li> </ul>	
	<p>○ △남북 당사자해결 △남북합의서 존중 △관련국의 협조와 뒷받침 등 한반도 평화체제 구축을 위한 3원칙 제시</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- '96. 8. 15. 김영삼 대통령 광복절 50주년 경축사</li> </ul> <p>○ 정전체제의 남북 간 평화체제로의 전환을 한반도 냉전구조 해체의 과제로 제시</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- '99. 5. 5. 김대중 대통령 CNN회견</li> </ul>	<p>○ 새로운 평화보장체계 수립을 위한 북미 협상 제의</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- '94. 4. 28. 외교부 성명</li> </ul> <p>○ 대미 잠정협정 제의</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- '96. 2. 22. 외무부 대변인 담화문</li> </ul> <p>○ 비무장지대(DMZ) 불인정</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- '96. 4. 4. 북한군 판문점대표부 대변인 담화문</li> </ul>
2000년대	<p>○ 당면목표는 통일보다는 냉전종식과 평화정착</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- '00. 3. 9. 김대중 대통령 베를린선언</li> </ul> <p>○ 한반도평화의 제도적 정착</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- '03. 2. 25. 노무현 대통령 취임사</li> </ul> <p>○ 북핵 해결과정이 평화체제 수립에 중요한 기초</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- '05. 11. 17. 한미 정상공동선언</li> </ul>	<p>○ 미국의 핵불사용 확약 등 북미 불가침조약 제의</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- '02. 10. 25. 외무부 대변인 담화문</li> </ul> <p>○ 불가침 조약을 위한 북미 직접대화 촉구</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- '04. 4. 30. UN특별위원회 회의 북측대표 연설</li> </ul> <p>○ 평화체제 수립은 한반도비핵화를 위한 필수 노력</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- '05. 7. 22. 외무성 대변인 담화문</li> </ul>
	<p>○ '07. 10. 4. '10.4 남북정상선언'</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- “현 냉전체제의 종식과 평화체제 구축을 위해 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 중전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력”하기로 약속</li> </ul>	<p>○ PSI 전면참여는 선전포고, 정전협정 구속력 상실</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- '09. 5. 27. 북한군 판문점대표부 성명</li> </ul> <p>○ “정전협정을 평화협정으로 바꾸기 위한 회담을 조속히 시작할 것을 정전협정 당사국들에 정중히 제의”</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- '10. 1. 11. 외무성 성명</li> </ul> <p>○ 6자회담 복귀와 평화협정의 동시 논의</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- '10. 1. 18. 외무성 대변인 담화</li> </ul>

## 2. 최근 북한의 평화협정 집중공세

- 북한은 오바마 행정부 출범 직후인 2009년 2월에 방북한 보즈워스 전 주한미대사 등 전직관료 및 핵전문가들에게 자신들의 핵무기 보유의사를 피력함.
  - 북한 측은 핵무기 포기의 대가로 기존의 대북 적대시정책 외에 한국에 대한 핵우산 제거, 한국과의 동맹종료(미군철수 의미)와 같이 미국이 받아들이기 어려운 조건을 제기.
  
- 북한은 장거리로켓발사(4. 5.), 제2차 핵실험(5. 25.)을 통해 핵무기 보유전략을 구체화하는 한편, 유엔 안보리의 대북제재 결의에 강하게 반발함.
  - 4월 9일 최고인민회의를 통해 국방위원회 권한을 강화하는 헌법개정, 혁명적 군중노선을 재현하는 ‘150일 전투’를 통해 체제안정을 도모하며 국제사회의 제재에 정면 맞대결 자세를 노정.
  
- 북한 외무성은 성명(\*09. 6. 13.)을 통해 우라늄농축 착수, 플루토늄 전량 무기화, 봉쇄 시 군사작전 대응 등 3개 조치를 발표하였으며, 유엔대표부 신선호 대사는 우라늄농축이 마무리단계에 진입했다는 서신을 유엔 안보리 의장에게 발송함(\*09. 9. 3.).
  - 이는 ‘제재와 대화’라는 미국의 투트랙 접근에 대해, ‘핵 무장력 강화와 대화’라는 북한식 투트랙 접근을 의미.
  
- 북한은 2009년 8월 클린턴 전 대통령의 방북 이후, 대미대화를 적극적으로 모색하는 가운데 ‘북핵문제가 해결되려면 북·미 사이에 평화협정을 체결해야 한다’고 주장하기 시작함.
  - 유엔 총회 박길연 외무성 부상 연설, 한반도비핵화, 정전협정의 평화협정

- 전환, 북·미 불가침조약 체결 요구 등 북한의 평화 노력 강조(9. 28.).
- 김정일, 원자바오 중국 총리 면담 때 ‘미·북 양자회담을 통하여 미·북 사이의 적대관계는 반드시 평화적인 관계로 전환되어야한다’고 언급(10. 5.).
- 한·미 정상회담에 즈음하여 보즈워스 특별대표의 방북이 발표되자, 북한은 한반도 평화체제 논의의 시급성 제기함.
- ‘노동신문’(11. 14. ‘조선반도 핵문제를 발생시킨 장본인은 미국이다’, 11. 23. ‘평화보장체제 수립이 급선무이다’) 논평을 통해 ‘대청해전(11. 10.) 등 무장충돌 가능성 및 핵전쟁 위협 등 한반도의 불안정 상황을 부각시키며, 평화협정 체결의 시급성을 강조.
  - ‘조선신보’(12. 2. ‘비핵화 첫 절차는 평화보장체제 수립’, 12. 5. ‘교전국들 간의 직담판, 주제는 평화’) 논평을 통해 북·미간 평화보장체제의 수립을 주장.
- 보즈워스 특별대표의 방북 이후, 북·미 간 대화 내용을 공개하는 형식으로 평화협정 체결 문제를 재차 거론함.
- 외무성 대변인은 기자회견(12. 11.)을 통해 ‘보즈워스 미 대북정책 특별대표와 평화협정 체결과 관계정상화, 경제 및 에너지 협조, 한반도 비핵화 등 광범위한 문제들을 논의’했다고 공개.
- 2010년 1월 11일, 외무성 성명을 통해 ‘평화협정 체결을 위한 정전협정 당사국 간의 회담’을 공식 제의하였으며, 외무성 대변인이 담화(1. 18.)를 발표하여 평화협정 체결을 재차 촉구함.
- 북한 및 조총련계 언론들도 조선신보 논평(1. 14.)과 민주조선 논평(1. 16.) 등을 통해 정전협정 당사국들의 평화협정 논의를 지속적으로 촉구하였고, 그 뒤 노동신문 논평들(1. 19., 1. 22.)과 조선신보논평들(1. 25., 1. 27., 1.

30.)을 통해 평화협정 공세를 지속.

- 북한은 김계관 외무성 부상의 방중을 통한 북·중 회담에서 그동안 6자회담 재개의 전제조건으로 내건 대북제재 해제와 평화협정 체결문제 등 기존 입장을 재확인함.

### 3. 최근 평화협정 논의의 재등장 배경

#### 가. 북한의 핵보유국 지위 굳히기

- 북한은 항구적인 핵보유국이 되어 미국과 다른 나라들을 압박해 핵을 보유한 북한을 받아들이고 핵보유국이 된 북한과 교류하도록 만들기 위한 ‘C계획’을 추진 중임(張璉瑰, 『내일신문』, 2009. 12. 23.).
  - 1단계로 핵 프로그램을 빠르게 진전시켜 명실상부한 핵보유국 지위 확보.
  - 2단계로 국제사회가 핵 확산문제로 타협하도록 유도하면서 핵폐기 문제를 망각하게 하고 우호협력을 하는 것으로, 이 과정에서 북한은 핵보유국 지위를 ‘목인’으로부터 ‘승인’받는 데로 진전.
- 북한은 오바마 미 행정부 출범 직후 미국의 대북 정책라인 및 정책이 확정되기 이전에 핵무기 보유를 확고히 하려는 전략을 의도된 수순대로 추진함.
  - 장거리 로켓을 발사('09. 4. 5.)한 뒤, 유엔 안보리가 의장성명을 통해 유엔 안보리 결의 1718호를 부활시키자, 이에 반발하여 북한 외무성이 6자회담 탈퇴 및 기존 합의 무효화 선언(4. 13.)한 뒤 2차 핵실험을 단행(5. 25.).
  - 기본합의 무효화 선언 뒤, 핵시설 봉인제거 등 불능화 작업을 중단하고 냉각조에 보관 중이던 8,000여 개 사용 후 연료봉의 재처리를 완료('09. 8.).

- 북한 외무성, 우라늄 농축착수 선언(6. 13.)한 뒤, 3개월이 채 못돼 유엔 북한대표부 유엔안보리 의장 앞 서신에서 우라늄농축이 마무리단계에 진입했다고 주장(9. 3.).
- 북한은 지난 ‘2·13합의’와 ‘10·3합의’가 고작 중유 100만 톤(경제인센티브)과 핵시설 불능화(안보자산)를 맞바꾸는 불공정 거래였다고 판단하여, 추가적인 안보조치로서 평화협정을 체결하자고 요구하기 시작함.
- 북한은 박길연 부상의 유엔총회 연설을 시작으로 한반도 비핵화를 위해서는 미국의 대북 핵위협이 제거되어야 한다면서, 이는 미국의 대북 적대시 정책에 해소되어 평화협정이 체결되어야만 가능하다고 주장.
- 보즈워스 방북 당시, 강석주 제1부상은 ‘외교관계는 언제든지 깨질 수 있다’면서 ‘우리는 당분간(미국과 관계정상화에) 관심이 없다’면서 정전협정을 평화협정으로 대체하는 것이 우선이라는 입장을 미국 측에 전달.

#### 나. 중국의 ‘북한 안정화’ 우선정책 선회

- 중국은 북한의 핵무기가 자국에 대한 안보위협일 뿐 아니라 소수민족에 대한 핵 유출 위험성과 한국, 일본, 대만으로 핵도미노 현상이 일어날 것을 우려해 북한의 비핵화 및 핵확산방지에 적극적인 자세를 시현함.
- 북한이 제1차 핵실험에 이어 제2차 핵실험까지 단행하자 중국지도부는 기존의 대북정책을 재검토하는 자리를 마련.
- 2009. 7. 15. 중국공산당 중앙위 외사영도소조(조장: 후진타오)에서 중국의 대북정책이 ‘비핵화’와 ‘안정화’ 가운데 비핵화 쪽으로 경도되어 북한체제의 안정을 훼손했다고 판단, 북한체제의 안정을 해치지 않으면서 비핵화를 추진하는 쪽으로 대북정책의 방향을 정리함.
- 전·현직 북한대사, 외교부장 등을 소집(2009. 7. 17.~20.)하여 중국공산당

외사영도소조의 대북정책 방향전환에 관한 결정을 통보.

- 중국이 북한 핵문제 해법에 대해 방향을 전환한 것은 다음과 같은 세 가지로 분석이 가능함.
  - 첫째, 과거 중국의 핵개발 경험을 미루어 보더라도 체제위기에 몰린 북한을 압박하면 할수록 사태만 악화될 뿐 북한의 핵포기를 얻어 내는 것은 불가능.
  - 둘째, 중국이 대북압박에 동참하여 북한정권을 붕괴시켜 북핵문제를 해결할 경우 북한지역에는 친한정권 내지 한국에 의한 통일정권이 들어설 것이기 때문에 결과적으로 전략적 요충지인 북한을 미국에게 내어주는 결과만 초래.
  - 셋째, 두 차례의 북한 핵실험 직후 미국이 한국과 일본에 확장억제력 제공을 약속하였고, 이로 인해 한국, 일본이 각기 한반도 비핵화 선언과 비핵 3원칙을 준수하겠다는 입장을 밝히는 등 핵도미노가 일어나지 않는 것을 보면서 안도.
  
- 미·중 전략경제대화('09. 7. 27.~28.)에서 왕광야(王光亞) 외교부 부부장은 북한의 이유 있는 안보우려(reasonable security concerns)의 반영, 북·미 직접대화 등 중국 측 입장을 미국에 전달함.
  - 중국을 동참시켜 대북압박을 가해 북핵문제를 해결하려 했던 미국의 북핵 전략이 전환되는 계기를 제공.
  
- 북한의 핵실험 이후 소원했던 북·중관계는 중국의 정책전환 이후 회복단계로 진입함.
  - 다이빙귀 대북특사(9. 16.~18.), 원자바오 총리(10. 4.~5.), 량광례 국방부장(11. 22.~26.) 방북으로 북·중 경제관계의 심화 및 군사협력관계의 복원.

#### 다. 미국의 비핵화 - 평화협정 병행논의 수용자세

- 북한의 2차 핵실험 직후 미국 내 여론은 영변 핵시설 폭격론에서 중국을 끌어들이는 대북 압박론까지 강경분위기가 지배적임.
  - 윌리엄 페리 전 국방장관(AFP, '09. 5. 29.)은 영변 핵시설 등에 대한 제한적 폭격을 주장.
  - 헨리 키신저 전 국무장관(Washington Post, '09. 6. 8.), 솔라즈전 하원 군사위원장, 마이클 오핸런 부르킹스 연구원(USA Today, '09. 6. 25.) 등은 북핵 폐기 과정에서 중국의 협력을 얻기 위해 주한미군 감축을 포함해 중국의 이해에 맞는 방안 강구를 촉구.
- 제1차 미·중 전략 및 경제대화(S&ED, '09. 7. 28.~29.)에서 중국 측의 입장을 전달받은 미국은 미·중 대화 직후에 클린턴 전 미국대통령의 방북('09. 8. 3.~4.)을 결정하여 클린턴이 김정일 국방위원장과 면담하고 미국 국적 여기자 2명과 함께 귀국하는 등 북·미 간 접촉을 개시함.
  - 이후 북한 측이 보즈워스 북한정책특별대표의 방북을 초청했으나, 미국 측은 북한의 '9·19공동성명'의 이행 약속과 강석주 제1부상과의 면담을 확실하게 줄 것을 요구하며 초청 수락을 지연.
- 한·미 정상회담 기자회견 자리에서 보즈워스 특사의 방북 계획이 공개(11. 19.)된 직후, 클린턴 미 국무장관은 북한이 비핵화를 약속하면 관계정상화와 평화협정 체결을 검토하겠다고 표명함(11. 21.).
- 보즈워스 특별대표는 강석주 외무성 제1부상을 만나 '오바마 대통령친서'를 전달하고, '비핵화와 평화협정 등' 문제를 협의함(12. 8.~10.).
  - 보즈워스 대표는 '6자회담 당사국들은 정전협정을 평화협정으로 언젠가 대체해야 한다는 것을 인식하고 있다'면서 '6자회담이 재개되면 비핵화

논의에 추진력이 생기고, 우리 모두 한반도 평화체제를 논의할 준비가 될 것'이라고 표명(12. 10.).

## 4. 평화협정 논의 재개 시 예상쟁점

### 가. 평화협정의 당사자 문제

#### 1) 한국

- '90. 8. 15. '남북 평화협정' 제의와 함께 일관되게 남북 당사자 해결원칙을 견지함.
- '95. 8. 15. 남북 당사자해결, 남북합의서 존중, 관련국의 협조와 뒷받침을 '한반도 평화체제 구축 3원칙'으로 천명.
- 4자회담 과정에서도 이러한 남북 당사자 해결 원칙에 입각, 남북평화합의서 체결 및 미·중의 지지·보장선언 채택을 추진.
  
- 그동안의 남북관계 진전과 정세변화 등을 감안하여 평화체제 당사자 문제에 대한 신축적 입장을 통해 변화된 정세에 능동적으로 대처해 나가야 할 필요성이 있음.
- 기존 '2+2'방안은 이상적인 방향이나, 북한과 미·중 등 관련국 입장을 종합적으로 고려할 때 신축적인 대응이 필요.
- 구축될 평화체제의 주체가 남북한이 되는 방향에서 형식(당사자)은 4자 기본협정과 남북 및 북·미 간 부속협정 채택 등 대안적 방안도 검토.

#### 2) 북한

- '74. 3. 이후 북·미 평화협정 체결 입장을 견지했으며, 4자회담('97. 12.~

'99. 8.)을 통해서도 북·미 평화협정 체결 주장을 지속함.

- 2005. 7. 22. 외무성 담화 및 6자회담을 통해 '평화체제 문제는 북·미 간 논의되어야 하나, 남·북·미 3자도 가능', '정전협정에 서명한 중국도 당사자'라고 밝히는 등 당사자 문제와 관련한 다소 진전된 입장 변화 가능성 시사.
- 이러한 북한의 진전된 입장은 평화체제 문제와 관련한 남한의 당사자 지위를 인정하는 것으로 평가 가능하나, 남한 참여의 구체적인 폭과 범위에 대해서는 향후 관련 입장 변화를 주목할 필요가 있음.
- 현재까지의 북한 측 언급만으로는 이러한 발언이 남한을 평화협정의 당사자로 인정한다는 의미인지, 아니면 4자회담과 같은 평화체제관련 논의에 참여하는 것을 인정한다는 의미인지 여부가 불확실.
- 향후 논의 진전과정에서 북·미 대화에 중점을 두며, 남한의 참여제한 가능성 불배제.

#### 나. 평화협정의 내용 문제

##### 1) 한국

- 평화협정의 내용으로 전쟁의 법적 종결, 불가침 및 무력불사용, 분쟁의 평화적 해결, 체제 존중 및 불간섭, 기존합의서 준수이행 등이 반드시 포함되어야 한다는 입장임.
- 남·북·미, 남·북·미·중 등의 다자화된 평화협정 추진 때에도 위의 요소들이 포함되어야 할 것이며, 특히 경계선 및 평화보장관리 등 평화제도화의 핵심 조항은 남북 간 합의 필요.
- 남북 간 군사적 긴장상태와 신뢰부족 등을 감안할 때 실질적 평화보장관리와 제도적 평화보장관리가 조화롭게 진전되어야 전쟁방지와 공고한 평

화상태 실현 가능성.

- 실질적 평화보장관리를 위해 남북 군사대화를 통한 기본합의서 수준의 긴장완화와 신뢰구축 조치를 진전시키는 것이 중요.
  - 제도적 평화보장관리를 위해 ‘비무장지대’를 평화지대로 전환하고, ‘남북 군사공동위원회’를 구성하여 남·북한이 공동으로 관리.
- 우리 측은 정전협정에서 평화협정으로 전환하기 위해 해상군사분계선을 긋는 문제를 다루어야 한다는 점을 인정하면서도 북방한계선(NLL)이 실질적인 해상군사분계선의 역할을 해 왔기 때문에 존중되어야 한다는 입장을 견지함.
- ‘남북기본합의서’, ‘불가침부속합의서’ 제10조에서 ‘해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다. 해상불가침구역은 해상불가침 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역으로 한다’고 규정하고 있어 NLL을 잠정적 해상불가침구역으로 인정.

## 2) 북한

- 평화협정 당사자 문제에 대한 우선 논의를 주장하며, 평화협정의 내용에 대해서는 구체적 언급을 자제함.
  - 보도매체를 통해 전쟁의 법적 종결, 북·미 간 불가침, 주한미군 지위문제, 무력증강 중단, 남한의 군사기지화 반대 등 북·미 간 적대관계 해소 사안을 개괄적으로 언급하였으며, 전쟁책임 및 손해배상은 제기하지 않음(‘94. 4. 30. 외교부 비망록 등).
- 평화협정에 앞서 잠정협정의 체결 및 이행·감독을 위해 판문점에 군사정전위원회를 대체하는 ‘조·미 공동 군사기구’ 설치를 제의함(‘96. 2. 28. 외교부 담화).
- 잠정협정은 군사분계선·비무장지대 관리, 우발적 충돌발생 시 해결수단,

군사공동기구 조직·운영 방안을 담고 있으며, 평화협정이 체결될 때까지 정전협정을 대체.

- 새로운 군사공동기구인 남·북·미 3자 간 군사안전보장위원회설치 제의 ('98. 10. 북한군-유엔사 장성급회담 비공식접촉).
- 북한은 평화협정으로 전환하기 위해 정전협정에서 규정하고 있지 않은 해상 불가침경계선을 긋는 문제를 조속히 협의하자고 주장하면서 유엔사에 의해 일방적으로 설정된 북방한계선(NLL)이 비법적이기 때문에 인정할 수 없다고 선언함.
- 북한 측은 정전협정과 유엔해양법과 같은 법적인 측면을 통해 NLL를 거부하다가, 1999년부터는 서해해상에서의 무력충돌을 통해 분쟁구역으로 만듦으로써 현실적 차원에서 NLL을 무력화하고 해상경계선 문제를 부각시키려는 노력을 지속.

#### 다. 주한미군 및 유엔사 문제

##### 1) 한국

- 주한미군 문제는 기본적으로 쌍무조약인 ‘한미 상호방위조약’에 따른 것으로 남북 또는 북·미 간 협의 의제가 될 수 없음.
- 주한미군 재조정 역시 한반도 안보환경 변화에 따라 한·미 양자 간에 결정될 사안.
- ‘정전협정’ 제17항에 따라 정전체제가 존속되는 한 정전협정의 집행기관으로 유엔사령부의 기능이 유지되어야 하지만, 평화협정이 체결되고 새로운 평화보장관리기구가 구성될 경우, 발전적 해체 검토 가능함.
- 유엔사는 정전협정 당사자가 아닌 서명자이자 집행기관에 불과하므로 정전협정의 실효 및 평화협정 체결에 따른 법적효과로써 당연히 해체되는 것

은 아니나, 설치목적에 비추어 볼 때 정치적으로 그 존속에 어려움이 존재.

## 2) 북한

- 북한은 한반도의 평화실현에서 가장 주된 장애가 되고 있는 미군철수 문제가 평화협정 체결과 병행하여 이루어져야 한다고 요구함.
- 전쟁을 법률적으로 종식시키는 평화협정을 체결할 때에는 의례히 외국군대 문제를 어떻게 하겠는가를 논의하는 것이 하나의 국제관례적인 요구라고 주장(4자회담).
- 유엔사는 UN과 무관한 불법적 간섭도구이므로 평화협정과 무관하게 해체되어야 하며, 특히 평화협정이 체결되면 해체되는 것이 당연함.
- 유엔 총회는 유엔사령부를 해체하고 유엔 기치 하에 한국에 주둔한 모든 외국군을 철수시키는 것이 필요하다고 결의('75. 11. 18. 유엔사 해체에 대한 UN 총회 결의).

## 5. 향후 평화협정 논의 전망

- 2010년 1월 11일 북한 외무성은 성명을 통해 정전협정 당사국들이 만나 평화협정 문제를 논의하자고 제의하고, ‘6자회담 복귀의 전제조건’으로서 국제사회의 대북제재 해제를 요구함.
- 북한은 평화협정을 논의하기 위해 ‘9·19공동성명’에서 합의한 6자회담 밖의 별도포럼이든지, 6자회담 틀이든지 모두 가능하다고 밝혀 어떻게든 국제사회의 대북제재를 완화시키기 위해 노력.
- 북한 외무성 성명에 대해 미 국무부는 미국의 근본적인 입장 차이에도 불

- 구하고 북한과 타협의 여지를 남겨 놓는 융통성 발휘함.
- 힐러리 클린턴 국무장관(1. 12.)은 ‘6자회담에 복귀해야 대북제재 완화문제를 검토할 수 있다’며 대북제재 완화 가능성을 시사.
  - 캠벨 미 국무부 동아·태 차관보도 ‘6자회담 재개 전에는 제재를 풀 수 없다’고 재확인하면서도 6자회담 틀에서 모든 문제를 논의할 수 있다는 입장을 표명(1. 19.).
- 유명환 외교부 장관은 ‘대북제재 해제는 유엔 안보리 결의에서 북한이 6자회담에 복귀, 비핵화의 진전이 있어야 가능하고, 평화협정 협상 또한 6자회담이 재개되면 관련당사국들이 적절한 별도의 포럼을 통해 협상을 할 수 있다’며 북측 요구를 일축함.
- 한·중·일 3국 외교장관은 도쿄회담(1. 16.) 때도 이와 같은 입장을 재확인.
- 최근 미국은 6자회담 참가국과의 협의를 통해 북한이 6자회담에 복귀할 경우에 대비한 핵문제의 포괄적 해결책을 마련함.
- 새로운 제안 내용은 한반도의 비핵화, 평화조약 체결, 대북 경제지원 등 3가지 사항을 동시 실현시키는 방안(讀賣新聞, '10. 1.25.).
- 북한이 ‘9·19공동성명’의 ‘궁극적 비핵화’라는 목표를 받아들였고, 북·미 간 공감대가 있기 때문에 북한의 6자회담과 함께 빠른 시간 내에 평화협정을 논의하기 위한 4자회담 개최 가능성은 존재함.
- 북한이 ‘9·19공동선언’ 합의를 깨고 ‘사실상의 핵무기 보유국’ 지위를 추구해 왔지만, 이러한 요구를 전면에 내걸지 않는다면 관리차원에서 미국이 평화협정 논의를 급진전시킬 가능성이 농후.
- 그동안 한국 정부가 북핵문제 해결을 최우선 과제로 제시하고 ‘선(先)비핵화, 후(後)평화협정’의 원칙을 견지해 왔으나 위성락 한반도 평화본부장이

- 방미협약(1. 20.~23.)를 통해 포괄적 해결책에 합의함.
- 6자회담 한국 측 수석대표인 위성락 본부장은 ‘비핵화 논의와 평화협정 논의가 상치(相馳)되지 않고 서로 시너지 효과를 낼 수 있도록 상보(相補)적으로 추동’할 것이라며 병행추진 방침을 시사.
- 캠벨 차관보는 북한이 요구하는 평화체제 논의와 6자회담의 병행가능성과 관련하여 ‘북한이 6자회담에 복귀하고 2005년 ‘9·19공동성명’과 2007년 ‘2·13합의’ 및 ‘10·3합의’에 취해진 조치를 북한이 다시 약속하기 전에는 제재 해제나 평화협정과 같은 주제에 대해 논의할 준비가 돼 있지 않다’고 천명함(‘10. 2. 3.).
- 미국의 입장은 북한이 먼저 6자회담에 복귀한 뒤 기존 합의의 이행을 약속한다면 평화협정 문제를 논의할 수 있다는 뜻으로 풀이.
- 왕자루이 중국공산당 대외연락부장이 방북(10. 2. 6.~9.)하여 김정일 위원장과 면담한 직후에 김계관 부상이 방중하여 북·중관계, 6자회담 재개, 한반도평화협정 문제 등에 관해 중국 측과 협의 진행함.
- 중국 정부는 우다웨이 6자회담 의장 겸 전 중국외교부 부부장을 한반도사무 특별대표로 임명(2. 10.)하여 미국의 ‘보즈워스-성 킴’과 같은 ‘우다웨이 특별대표-양허우란 전권대사’의 구도와 조화를 이루도록 조정.
- 이런 가운데 최근 변수로 떠오른 것이 남북정상회담으로, 한국은 남북정상회담을 통해 ‘그랜드바겐’을 관철시킴으로써 남북관계의 개선과 북핵문제의 진전이라는 두 마리 토끼를 다 잡으려고 의도함.
- 캠벨 차관보는 남북정상회담에 대한 지지의 뜻을 밝히면서도 북핵문제의 해결을 위해서는 남북정상회담과 6자회담 복귀가 필수적으로 조율되어야 한다고 강조하면서 남북정상회담 개최보다 6자회담 복귀가 우선임을 천명(2. 4.).

- 북한이 6자회담에 복귀한다면, 재개되는 6자회담에서 한반도 평화협정 문제를 논의할 ‘한반도 평화포럼’(가칭)의 소집문제가 다루어질 전망이다.
- 위성락 본부장이 밝혔듯이, 한반도 평화협정 논의는 비핵화 진전이 추동력을 얻어야 실질적인 협의가 가능하기 때문에 평화포럼이 만들어져도 실질 진전까지는 상당한 시일이 소요될 것으로 예상.

## 북한 경제난의 현황 및 전망

이영훈(한국은행 금융경제연구원 박사)

최근 북한은 화폐개혁을 통해 국가재정을 확충하고 계획경제를 정상화하려고 하였으나, 급격한 물가상승, 식량사정 악화 등을 초래하면서 경제난이 오히려 심화되고 있다. 주민들은 외화사용금지 등의 제도적 제약에도 불구하고 가치가 급격히 하락하는 북한화폐보다는 외화나 실물을 선호하고 있다.

한편 화폐개혁으로 시장경제는 타격을 받았지만 국영상점 망의 복구는 정부의 기대와는 달리 지연되고 있어 자원배분의 혼란이 가중되고 있다. 이러한 화폐개혁의 부작용과 함께 식량의 공급부족으로 인해 최근 일부 지역에서 아사자가 나타나는 등 식량사정이 악화되었다.

향후 경제개혁이 지체되는 상황에서 이러한 물가 불안 및 식량사정 악화는 대외관계 개선으로 외부지원이 확대되지 않는 한 지속될 가능성이 있다. 경제난을 궁극적으로 해소하기 위해서는 경제개혁을 일관되게 추진하고 대외개방을 확대하여야 할 것이나, 개혁개방에 대한 북한 정부의 인식 및 합리적 의사결정 능력은 화폐개혁에서 나타나듯이 매우 취약하다.

이러한 측면에서 북핵문제 해결을 통한 획기적인 대외관계 개선보다는 중국과의 유대 강화를 통해 경제를 근근이 유지(muddling through)하는 방향으로 나갈 가능성이 큰 것으로 보인다.

\* 본 자료는 북한 경제난의 현황 및 향후 전망에 대한 토론을 위해 최근의 보도(좋은 벗들, 데일리NK, 연합뉴스 등), 탈북자들의 증언 등에 기초하여 작성한 것임.

## 1. 북한 경제난의 현황

### 가. 화폐개혁 실시 및 평가

#### 1) 화폐개혁 실시

- 화폐개혁의 목적: 국가재정 확충 및 사회주의경제로의 회귀
- 물질적 측면: 국가재정 확충
  - 시장경제 확대(국영상점과 은행 기능의 마비)로 개인과 국영기업들의 돈이 국고로 환수되지 않음, 이로 인해 국가재정 취약.
  - 대외적으로는 2012년 사회주의 강성대국 건설을 위한 물질적 기초 확보 및 인민생활 향상을 강조.
- 제도적 측면: 사회주의 경제로의 회귀
  - 2009년 초 인민들의 사상 실태 조사 결과, 북한 정부는 김정일 위상의 하락, 체제위협 등을 초래할 수 있는 사상동요가 매우 심각하다고 판단.
  - 하급단위의 상급단위에 대한 보고체계 및 복종관계 약화.
  - 인민들의 배금주의 팽배.
    - ⇒ 사회주의 계획경제체계 복구를 위한 화폐개혁 및 일련의 새 경제관리 조치 제기.
- 화폐개혁의 방식: 교환한도 설정을 통한 주민의 화폐소득 수탈
  - 교환한도 설정으로 100:1 교환.
  - 교환 기간: 2009. 11. 30.~12. 06.
  - 교환비율: 구 화폐 10만 원을 새 화폐 1,000원으로 교환.
  - 교환한도: 10만 원 이상은 보관금 명목으로 은행에 입금시키면 50만 원까

지 신권교환 가능하고 1인당 배려금 500원씩 무상지급.

- 교환한도 설정 및 예금인출이 힘든 금융거래 관행 등을 통해 국가는 주민들이 축적한 화폐적 부를 수탈.

## 2) 화폐개혁에 대한 반응 및 내부 평가

- 주민들의 반응: 불만과 환호의 엇갈림에서 전반적 대정부 불신으로 변화함.
- 화폐개혁 직후에는 시장 활동 종사자들, 특히 거액의 현금 보유자들은 크게 타격을 받았지만 장사하기 힘들었던 근로자들 특히 농민들은 환호.
  - 1천만 원 이상, 많게는 1억 원 이상 재산가들은 구 화폐를 국가에 바치지 않고 소각하거나 강, 바다, 쓰레기장 등에 투하함. 돈을 은행에 바치면, 보안당국으로부터 개인 재산을 모으게 된 경위와 출처 등을 밝혀야 하기 때문임.
  - 화폐개혁에 대한 소문이 이미 돌았기 때문에 일부 상인들은 식량 등 주요 생필품을 사재기하는 경우도 있었음.
  - 노동자들은 월 2~3천 원의 임금을 받고 농민들은 일시불로 1년 치 현금배당금(1인당 15,000원, 많게는 150,000원)을 받음. 농민들이 살림살이를 대거 구입하면서 한때 시장과 수매상점 활기, 물가상승의 요인으로 작용함.
- 1개월 후 배급과 물품 공급이 제대로 이루어지지 않으면서 물가가 폭등하자 대다수 주민들의 정부 정책에 대한 불신이 급격히 고조.
  - 2010년 1월 중순, 식량부족으로 아사자 발생하면서 주민 불만 고조.
  - 70~80대 전쟁노병들의 집단항의하고 중앙당에 직보된 후 1월 26일 군량미 1천 톤을 배급으로 풀라고 지시.
- 정부의 내부 평가: 중앙 당국의 사과와 지방당 일군들의 반발
  - 초기에는 일부 경제지도 일군들의 잘못으로 책임을 전가했으나 추후 내각 총회에서 사과발언.
  - 1월 31일 김영일 내각총리와 박남기 경제정책부장이 인민문화궁전에서 인

민반장 이상이 모인 평양내각총회에서 화폐개혁 조치 관련 사과함. ‘화폐 교환 이후 새해 초까지 국영상점 판매가격이 잘못 제정돼 인민들의 생활에 혼란과 불안정을 주었다’고 사회혼란에 대한 책임을 인정한 후 ‘3개월만 기다려 달라, 이제 쌀이 풀린다. 좀 더 참아 달라’고 요청.

- 지방당 간부들은 준비 없는 화폐개혁에 불만, 주민들의 동요도 심각.
- 지방당 일군들은 준비 없이 시장폐지 등을 감행해 인민 생활이 급격히 하락한 것으로 보고 있음.
- 김영일 총리가 평양은 2월부터 배급 재개될 것이라고 답변했고 지방에 대해선 3개월 정도 기다려 달라고 했으나 지방은 배급 전망이 여전히 불투명.

## 가. 인플레이션

### 1) 시장상황

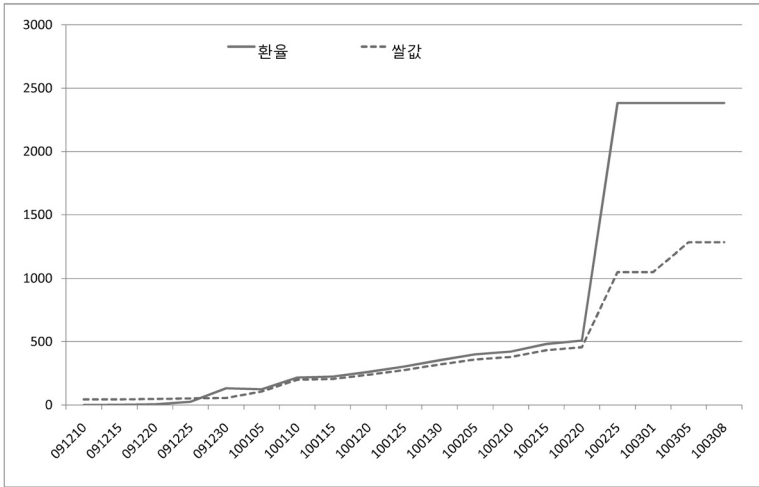
- 시장운영 중단: 국영상점을 통한 유통망 회복에 주력했으나, 식량과 생필품 공급에 실패함.
- 시장 폐쇄 시점을 앞당겨 1월 14일부터 종합시장을 전격 폐지하기로 결정하고 농민시장으로 전환 시도.
- 국영상점을 통한 유통망의 정상화를 시도했으나 지속적인 물품 공급이 이뤄지지 않음.
- 교환 시기 동안 물가가 평균 2~3배 폭등, 새로운 국정가격 공시가 지연되면서 물품 거래에 지장을 초래, 국내외화사용금지 조치로 인한 수입 중단과 시장 폐쇄조치로 물가가 10배 이상 폭등.
- 막대한 돈을 벌어들인 시장상인들이 화폐교환조치로 상당한 재산피해를 입으면서 중국과의 무역거래에 큰 지장을 초래.
- 소매상인들 역시, 물가폭등에 장사 밀천이 떨어져 장사를 중단하고 물가 폭등으로 물건을 사는 주민들이 없어 시장거래가 크게 위축.

## ○ 시장운영 재개

- 중앙당, 식량부족 문제로 아사자 속출하자 1월 31일부터 시장을 임시 허용하기 시작함. 식량부족으로 1월 중순 이후 북한 전역에서 아사자가 발생 이후 함남 단천, 함북 청진, 평북 신의주, 평남 평성과 순천 등에서 아사자가 다수 발생.

## 2) 물가동향

- 급격한 물가상승: 화폐개혁 이후 쌀값 약 72배, 환율 68배 상승함.
- 신구화폐 비율이 화폐교환비율의 1:100으로 초기물가는 1/100로 조정되었지만 이후 급격히 상승.
  - 쌀값: 18원(1999. 11월 말 1,800원/kg) ⇒ 132원(1999. 12. 30.) ⇒ 1,300원(2010. 3. 8.)로 약 72배 상승
  - 환율: 35원(1999. 11월 말 3,500원/\$) ⇒ 56원(1999. 12. 30.) ⇒ 2,383원(2010. 3. 8.)으로 약 68배 상승.
- 주요 조치 및 물가 동향: 화폐개혁, 농민시장 전환 등의 조치로 물가 및 환율이 크게 상승함.
  - 가격은 100:1로 조정되었지만 임금은 과거 수준을 유지하였고 그에 따른 통화량 증가로 물가는 계속해서 상승.
  - 화폐개혁(2009. 11. 30.), 국내 외화사용금지 포고(2009. 12. 28.), 농민시장 전환 발표(2010. 1. 14.) 이후 상승.
  - 아사자 발생, 외화거래 확대(북한 화폐 사용 기피), 사회혼란 가중 등으로 2월 20일 이후 쌀값 및 환율이 폭등.



출처: 데일리 NK

[그림 1] 최근 북한의 환율 및 쌀값 추이(2009. 11. 30.~2010. 3. 8.)

## 나. 식량사정 악화

### 1) 식량 수급

#### ○ 생산 및 외부도입: 외부도입 감소

- 최근의 식량난은 자체 생산 부진과 외부지원의 감소에 기인함. 2009년 자체생산(411만 톤), 외부지원 및 도입(약 50만 톤) 내외로 총 공급량은 460만 톤 내외일 것으로 파악됨.

· 90년대 중반 고난의 행군기(자체 생산 300만 톤 미만, 외부도입 100만 톤)에 비해 자체 생산은 100만 톤 정도 늘었으나 외부도입량이 1/2로 감소.

#### ○ 식량 유통: 화폐개혁의 영향으로 수급사정 악화

- 화폐개혁의 부작용으로 인해 수급의 불균형이 심해지면서 식량사정이 악화.

· 수요: 화폐개혁 이후 화폐교환의 한도(1가구당 신화폐 1,000원 또는 5,000원)가 매우 낮고 임금은 2~3천 원 수준이어서 현재 일반 주민의 현금보유

로는 충분한 식량구매 불가능.

- 공급: 농민들은 화폐개혁 직후 1년 치 현금분배(1인당 15,000~150,000원)를 받아 현금사정이 호전되면서 시장공급을 미루고 쌀값이 더 오르기를 기다리는 상황.

## 2) 아사자 발생: 1월 중순 발생 이후 확대

- 아사의 개념: 단순히 굶주려 죽는 것 외에 굶주림으로 인한 영양실조로 발생하는 병약자의 죽음을 포함.
  - 현재 영양실조 사망자 중 폐결핵 환자가 가장 많아 치료 대책이 시급한 실정이라고 함.
- 1월 중순 이후 식량 부족으로 전역에서 아사자 발생 증가함.
  - 식량 사정이 가장 좋은 지역인 평양과 회령조차도 배급이 일부 중단되거나 감량됨.
  - 지방 주민들은 하루 한두 끼를 먹거나 죽으로 근근이 연명하고 있어 상당수가 영양실조 상태.
- 당중앙 경제정책검열부는 1월 초부터 26일까지 주민 실태 조사 실시함.
  - 2008년 춘궁기 때 농민들이 많이 죽었던 것과 달리, 2010년에는 농민들보다 주로 장사에 의존하던 도시 노동자들이 식량난 고통이 심함. 아사자도 주로 도시 노동자 가족들에서 발생.
- 당중앙 경제정책검열부의 조사결과 중앙당에 보고된 이후 1월 31일, 내각 총리가 인민반장 이상이 모인 인민회의에서 사과 발언을 하고 시장을 다시 허용하기에 이룸.

## 2. 향후 북한경제 전망

### 가. 경제불안 지속

- 식량사정 악화: 식량문제로 주민들의 불만이 매우 고조되고 있는 상태이나 이를 해소할 수 있는 분명한 대안이 없음.
  - 외부 지원 식량 감소.
  - 시장을 다시 허용한다고 해도 시장상인들의 몰락으로 예전처럼 활기를 되찾기에는 시일이 걸릴 것으로 보임.
- 국제사회의 대북제재 지속: 북핵문제가 해소되지 않는 한 북한무역의 정체로 경제불안이 지속됨.

### 나. 경제개혁 주저: 내부통제 강화

- 비가역적 시장경제의 확대: 화폐개혁을 통해 시장경제를 통제하는 데는 한계가 있음을 다시 한번 입증함.
  - 공급부족과 계획경제의 유통체계 와해로 시장경제를 대체하기는 거의 불가능.
  - 배급이 없어 배급가격의 조정은 무의미하고, 시장한도가격 역시 시장 물품부족으로 대부분 비싸게 거래되고 있어 가격제정의 의미가 없음. 북한 정부는 시장가격 상승을 통제할 목적으로 100개 품목의 시장한도가격을 공시(2002. 2. 4.).
- 적극적 개혁 주저: 시장경제의 확대가 체제 또는 정권불안을 야기할 수 있어 적극적인 개혁정책을 추진하기를 주저함.

- 베트남의 경우 화폐개혁(1985)의 실패는 1986년 이후 도이모이를 적극 추진하는 계기로 작용함.
- 북한 정부는 적극적 개혁을 추진할 만한 의지와 능력이 결여되어 있는 것으로 보임.
- 내부통제 강화: 시장경제의 압력으로 인한 갈등을 해결하기 위해 당분간 내부통제가 강화될 것으로 보임.
- 2월 8일 국가안전보위부와 인민보안성은 내부통제 강화를 주 내용으로 한 합동성명서를 발표.
- 경제사정이 부진한 가운데 주민들의 비판의식도 강화되고 있어 통제강화만으로 장기간 주민들을 통제하기는 곤란.

#### 다. 대외개방 확대: 대중국의존도 심화

##### 1) 북한의 대중국 정책 변화

- 북한 간부들은 일반적으로 이제 남은 것은 중국과의 협력을 강화하는 길 뿐이라고 생각함.
- 화폐개혁으로 시장상인들이 크게 타격을 받음으로써 시장경제를 다시 활성화하는 데 상당 기간이 소요.
- 주민들의 정부에 대한 불신감은 다시 회복하기 쉽지 않을 전망.
  - 지금까지는 모든 고난의 책임을 외부에 돌릴 수 있었지만 이번엔 명백히 중앙당의 책임이기 때문임.
  - 지금은 개인이 아무리 살아보려고 노력해도 당에서 한순간에 망하게 할 수 있다는 사실을 명확히 인식하면서 이제는 체제가 문제라는 인식이 싹틈.
- 이에 대한 북한정부의 타개책은 내부통제를 강화하는 동시에 부족한 물자 및 자금을 중국에 의존하는 것임.
  - 물론 북한 간부들이 대중의존도 심화를 우려하고 있으나 다수 권력자들은

남한에 흡수되면 자신의 권력을 잃게 될 것이라 생각하기 때문에 중국으로 기울게 될 것임.

## 2) 중국의 대북정책 변화

- 중국은 북한의 제2차 핵실험(2009. 5.)에도 불구하고 북한과의 관계개선을 도모하는 등 대북정책 방향을 수정함.
  - 국제위기 감시기구는 중국 정부가 그동안 한반도의 비핵화 및 정세 안정을 동시 추구해 왔으나, 2009년 7월 이후 한반도 정세 안정을 비핵화에 우선하는 방향으로 궤도 수정한 것으로 평가(ICG, 2009. 11.).
- 중국은 동북3성 개발 등을 통해 북한과의 경제협력관계를 더욱 강화해 나갈 것으로 예상함.
  - 중국은 동북3성 개발에 박차를 가하면서 북한을 동북3성의 경제권으로 편입하려는 계획을 구체화함. 압록강 대교 건설, 무산광산의 철광 수입을 겨냥한 단둥-통화시 개방선도구 경제개발 및 철도·도로 건설, 나진항을 포함하는 장춘-길림-두만강지역 경제권 개발 등.
  - 동북3성의 해상진출로 확보를 위해 북한의 항만개발 및 관련 인프라 구축 사업 등에 적극 진출할 계획.
    - 중국이 북한으로부터 최소 10년 간 나진항 사용권을 확보함으로써 큰 이득.
    - 옌벤과 훈춘의 화물은 그동안 3~4일 걸려 다롄(大連) 또는 단둥(丹東)을 통해 일본으로 수출됐는데 나진항을 통할 경우 10시간이면 가능.
  - 최근 북한이 추진하고 있는 국가개발은행 설립 과정에서 중국이 투자유치 뿐 아니라 실무진 구성 및 투자대상의 선정 등에 대해 크게 영향을 미치고 있는 것으로 알려지고 있음.
    - 중국이 유치된 자금을 군부 및 당 자금으로 전용되지 않도록 투명성을 보장할 것을 미국 측과 합의.
    - 현재 국가개발은행은 홍콩은행 직원들로 실무진을 구성하여 업무 준비에 착수.

## 통일비용 논의의 바람직한 접근

조동호(이화여자대학교 교수)

그동안 통일비용 논의는 통일이 그냥 얻어지는 것이 아니라 비용이 수반된다는 점을 인식하게 하였고, 자원조달방안을 모색하게 하는 긍정적 효과를 가져왔다.

그러나 기존의 통일비용 추정은 편익에 대한 고려 결여, 북한경제의 흡수능력 무시, 조달방식의 신축성 무시라는 문제를 가지고 있다. 이에 따라 통일비용을 과대 추정하는 결과를 낳았고, 통일기피 심리의 확산이라는 부정적 효과를 초래했다.

따라서 통일편익은 통일비용보다 클 수밖에 없다는 점을 분명히 인식하는 것이 필요하며, 정책적으로는 초기의 통일비용을 최소화하기 위해서 지금부터 무엇을 할 것인가를 고민하는 것이 중요하다.

## 1. 문제의 제기

- 최근 우리 사회에서는 통일에 대한 부정적인 인식이 확대됨.
  - 작년 11월 서울대학교 통일평화연구소의 2009년 통일의식조사에 의하면, 통일이 ‘매우 필요’하다는 의견은 24.7%, ‘필요’하다는 의견은 31.1%로서 전체 응답자의 55.8%가 통일의 필요성을 인정.
  - 이러한 수치는 2007년의 63.8%에 비해 낮아진 것이며, 특히 ‘매우 필요’하다는 의견은 2007년에는 34.4%였으나, 2009년에는 거의 10% 포인트 감소.
  - 통일이 ‘전혀 필요 없음’이라는 의견은 2007년 2.4%에서 2009년 4.4%로 증가하였고, ‘필요 없음’이라고 응답한 경우도 12.7%에서 16.2%로 증가.
  
- 통일을 부정적으로 바라보는 데에는 여러 가지 이유가 있으나, 통일비용 부담에 대한 우려가 아직도 광범위하게 확산되어 있기 때문인 것으로 판단됨.
  - 실제로 독일이 통일을 이룬 것에 대한 부러움과 우리도 통일을 할 수 있다는 희망에 가득 차 있던 우리 국민들은 독일의 통일비용을 바라보면서 한반도의 통일에 대하여 우려를 하기 시작한 것이 사실.
  - 심지어 막대한 규모가 될 것으로 추정되는 통일비용 때문에 가급적이면 통일이 이루어지지 않았으면 하는 통일기피 심리도 출현.
  
- 이는 통일비용에 관한 기존의 논의와 연구들이 오히려 우리의 통일노력 혹은 통일의지에 부정적인 영향을 미쳤음을 시사함.
  
- 이는 기존의 통일비용 논의가 이론적인 측면에서는 물론 방향성의 측면에서도 잘못된 데에 기인함.
  - 이론적인 측면에서는 통일의 순비용(net cost)으로 정의되어야 할 통일비용

이 총비용(total cost)으로 정의됨으로써 실제 비용을 크게 부풀리는 결과를 낳았다는 문제.

- 방향성의 측면에서는 통일비용 논의의 본래 목적에서 벗어났다는 문제. 즉, 가정에 따라 달라질 수밖에 없는 통일비용 추정치 숫자 그 자체는 크게 중요한 것이 아니며 중요한 것은 이러한 통일비용을 무리 없이 부담하기 위하여 혹은 통일비용을 줄이기 위하여 지금부터 대북정책과 국내의 경제정책을 어떻게 펼쳐 나갈 것인가를 대비해야 함에도 불구하고 이에 대한 논의는 거의 없었음.
- 기존의 통일비용 논의의 문제점을 보완하고 바람직한 접근방안에 대해 고민해야 함.

## 2. 기존 통일비용 논의의 장점과 문제점

### 가. 장점

- 1) 부담에 대한 인식 고취
  - 통일비용에 대한 논의가 가져온 긍정적 효과 중 가장 큰 것은 통일이 아무런 부담 없이 이루어지는 것이 아니라 비용을 수반한다는 사실을 우리 국민 모두가 인식하게 한 것이라 할 수 있음.
  - 독일의 통일이 ‘우리’에게도 통일은 이루어질 수 있다는 사실을 확인시켜 준 것이라면 통일비용에 관한 논의는 통일로 인하여 ‘나’에게 주어지는 부담이 있다는 사실을 인식하게 한 것.
- 우리 국민들의 통일에 대한 인식과 접근태도가 다분히 감상적인 것에서

현실적인 것으로 변화함.

- 통일비용에 관한 논의가 통일을 기피하는 심리를 가지게 한 측면이 있으나, 통일에 따르는 부담이 있음을 인식하고 이에 대하여 사전적으로 준비를 할 수 있는 계기를 제공한 것은 긍정적으로 평가.

## 2) 재원조달방안의 모색 계기 제공

- 통일비용에 관한 논의는 통일비용의 조달을 어떻게 하는 것이 가장 바람직한 것인가에 대한 연구를 촉발시키는 계기로 작용됨.
- 조달방안으로는 국채발행, 세율인상 혹은 세목신설, 통화증발, 예산절감, 해외차입 등을 들 수 있는데, 같은 규모를 조달하는 경우라도 어느 방안을 사용하느냐 혹은 각 방안을 어떤 비율의 조합으로 사용하느냐에 따라 우리 경제에 미치는 영향은 상이.
- 주어진 규모의 통일비용을 어떤 방식으로 조달하는 것이 우리 경제에 미치는 부정적 영향을 최소화시킬 수 있는 방안인가를 사전적으로 모색해 보는 작업은 매우 중요함.
- 최적 조달방안이 아닌 방법으로 결정되는 경우 우리 경제에 필요 이상의 충격을 가져올 우려가 있기 때문.

## 나. 문제점

### 1) 편익에 대한 고려 결여

- 통일에는 비용이 수반되지만 여러 가지 경제적·비경제적 편익도 발생함.
- 예컨대 분단지출의 해소, 남북경제의 통합으로 인한 규모의 경제 실현, 산업 및 생산요소의 보완성 증대 등과 같은 경제적 편익.
- 이산가족 문제의 해결, 국제사회에서의 위상 제고, 전쟁위험의 해소 등과 같은 비경제적 편익.

- 통일로 인하여 편익이 창출될 뿐만 아니라 통일비용 자체도 편익을 발생 시킴.
  - 통일비용 지출은 북한지역 주민의 소득향상 및 산업의 발전을 가져오게 되고 이는 다시 남한지역 상품에 대한 구매력의 증대로 연결되며, 북한지역 경제의 활성화에 따른 북한지역에서의 세입증대는 가용재원의 규모를 증대시켜 남한지역의 통일비용 부담을 완화.
  
- 대부분의 통일비용 연구들은 편익을 무시함.
  - 총비용으로 정의함으로써 실제의 통일비용을 과대평가함.
  
- 2) 북한경제의 흡수능력 무시
  - 북한경제의 흡수능력(absorption capacity)을 감안하지 않은 추정치는 비현실적임.
    - 통일비용이란 단순히 화폐가 북한으로 이전되는 것이 아니라 기본적으로는 그에 상응하는 물자가 투입되는 것이기 때문.
    - 아무리 많은 규모의 투입을 필요로 한다고 하더라도 그 만큼의 투입을 소화해 낼 능력을 갖추지 못한다면 흡수능력 이상의 투입은 무의미.
  
  - 그동안의 통일비용 추정치들을 살펴보면 가정에 따라 커다란 편차를 보이지만, 대략 연간 최소치는 150억 달러, 최대치는 1,000억 달러로서 평균은 연간 약 500억 달러 수준임.
    - 한국은행의 추정에 의하면 2008년 북한의 GNI는 약 290억 달러에 불과하며, 한국은행의 추정치가 실제 북한의 경제규모를 과대추정하고 있다는 지적을 감안하면 현재 북한의 실제 경제규모는 약 100~150억 달러 수준.
    - 평균적으로 추정되는 통일비용은 북한 전체 경제규모의 약 3~5배 수준인 것이며, 이러한 규모의 투입을 그것도 10년 동안 매년 북한경제가 모두 효율적으로 흡수한다는 것은 불가능.

- 현실에서의 통일비용은 기존의 추정치들에 비해서는 크게 적을 것이라고 결론 내릴 수 있음.

[표 1] 통일비용 추정치

출처	통일시점	비용추정치	비고
KDI(1993)	2000~2010	\$286bn	German style
KDI(1994)	2000	\$1,000bn	German style
KDB(1994)	1994~2004	\$805bn	German style (60% income differential)
KDI(1997)	1995~2005	9~11% of GDP for the 1st 5 years; 7.5% of GDP for the 2nd 5 years	50% income differential
Fitch Ratings (2003)	over 10~15 years	\$15~20bn per year	-
Rand Institute (2005)	over 5 years	\$50~670bn	to double NK GDP within 4~5 years
SERI(2005)	2015	\$546bn	safety net and industrialization
BOK(2007)	over 13~39 years	German style: \$500~900bn over 22~29 years; economic zone style: \$300~500bn over 13~22 years	to reach NK's per capita income of \$10,000

source: Kwon, Goocheon(2009), "A Unified Korea? Reassessing North Korea Risks (Part 1)", Global Economic Paper No: 188, Goldman Sachs, p. 19.

### 3) 조달방식의 신축성 무시

- 설령 통일비용이 기존의 추정치만큼 소요된다고 하더라도 현실에서는 이 만큼의 비용이 반드시 필요한 것이 아님.
  - 현실의 통일비용은 모든 항목을 동시에 부담할 수 없다면, 부분적·단계적으로 부담해도 무방.
  - 북한에 10개의 고속도로 건설이 필요하다고 해도 우선은 7개만 건설하고

3개는 기존의 국도를 사용할 수 있는 것이며, 이만큼의 능력도 안 된다면 우선은 5개만 건설할 수도 있는 것.

- 통일비용이란 사전에 확정(fixed and determined)되어 있는 액수가 아니라 남한경제의 능력에 따라 신축적(flexible)으로 조절이 가능한 액수임을 의미함.
- 반드시 조절할 수 없는 비용 항목도 존재하지만, 대부분의 항목은 신축적으로 조절이 가능.

### 3. 통일비용보다 큰 통일편익

- 통일비용은 원칙적으로 ‘통일된 남북한지역, 즉 통일한국이 통일로 인하여 부담하여야 하는 비용’으로 정의되어야 함.
  - 통일비용이란 통일이 이루어진 상황을 가정하고 있는 것이며, 따라서 통일비용도 통일한국의 관점에서 보아야 할 것이기 때문.
  - 이때의 ‘부담하여야 하는 비용’이란 ‘통일이 이루어지지 않았더라면 부담하지 않았어도 될 비용’이라는 기회비용의 차원에서 정의.
- 통일비용은 ‘통일로 인하여 남북한이 통일이 이루어지지 않은 경우에 비하여 입게 되는 손실’이라고 정의함.
  - 이때 통일로 인하여 얻게 되는 편익을 차감하지 않은 비용은 통일총비용이 되며, 편익을 차감한 비용은 통일순비용.
- 통일비용 및 편익의 논의에 있어서 통일은 독일통일과 유사한 형태의 급진적인 통일로 상정하는 것이 유용함.

- 점진적인 통일의 경우 통일비용은 상대적으로 매우 작을 것이며, 북한 스스로의 통일에 따르는 부담능력도 상당 수준에 올라 있을 것이어서 현시점에서 우리의 관심대상이 아니기 때문.

○ 통일비용을 정리하면 다음의 표와 같음.

- [표 2]의 항목 중 일부는 편익의 측면도 가지고 있으나 여기에서는 비용의 측면만을 정리함. 예컨대 청년·숙련 노동력의 부족이라는 북한지역의 인구이동에 따른 통일비용은 남한지역의 청년·숙련 노동공급의 확대라는 편익의 측면이 존재함.

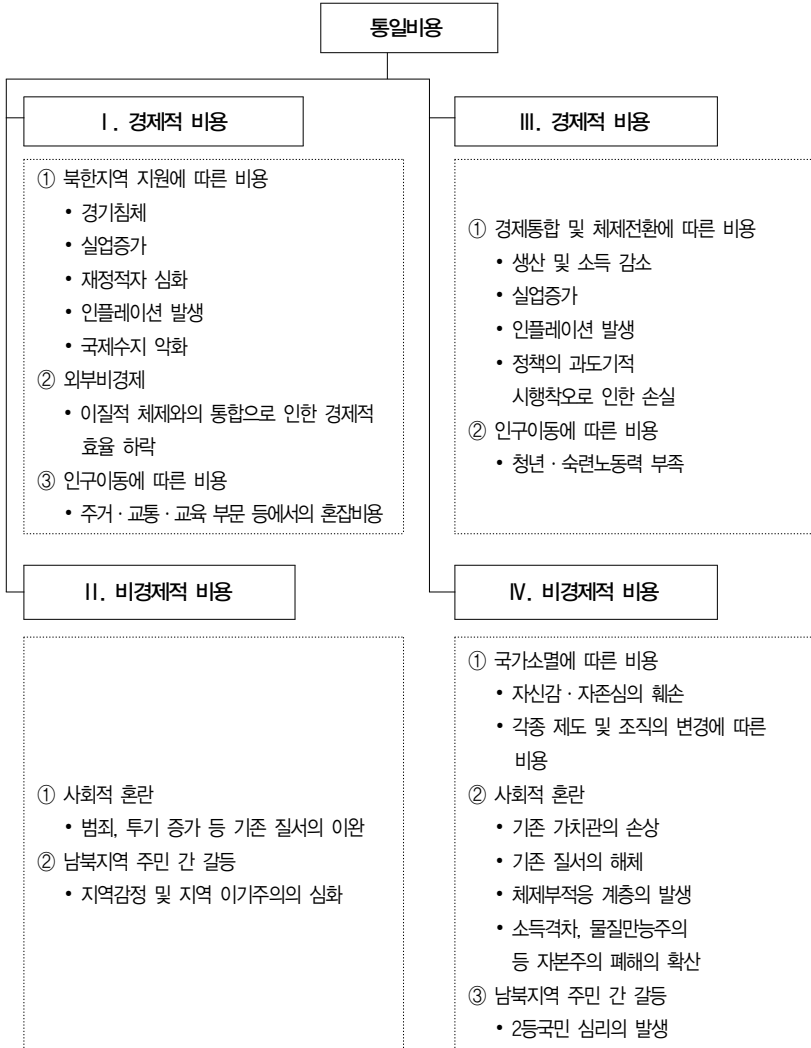
- 중복 계산되는 항목도 존재함. 예컨대 북한지역의 생산 및 소득감소는 남한지역의 재정적자와 표리의 관계임.

- 결국 [표 2]는 남북한 두 지역이 각각 통일로 인하여 부담하게 되는 비용을 정리하기 위한 목적에서 작성한 것일 뿐 비용의 합계를 구하기 위하여 작성한 것은 아님.

○ [표 2]에서 도식화한 통일비용은 남한지역은 물론 북한지역이 부담하게 되는 모든 경제적·비경제적 비용을 포함하고 있다는 의미에서 광의의 통일비용임.

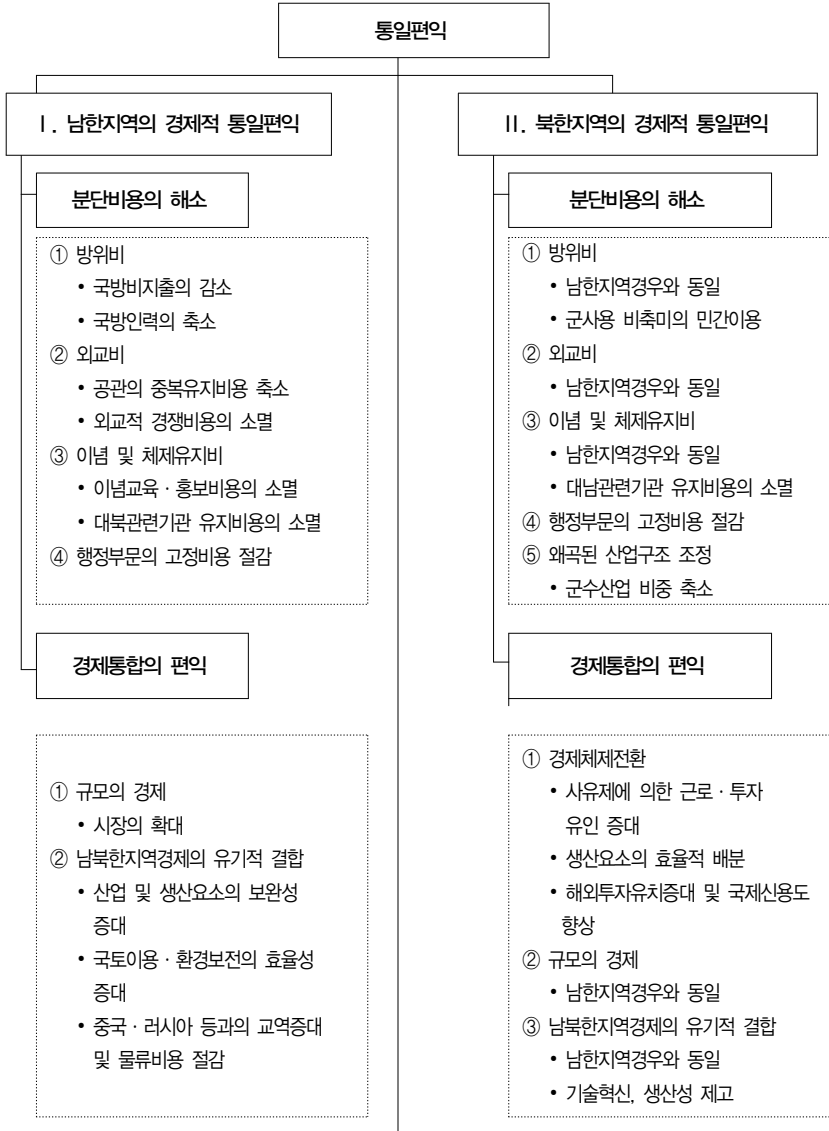
- 일반적으로 추정하는 통일비용은 우리의 경제적 부담의 정도를 파악하기 위한 것이므로 남한지역의 경제적 통일비용 중 북한지역 지원에 따른 비용(I-①)이라는 협의로 정의.

[표 2] 통일비용의 분류



○ 통일비용의 경우와 마찬가지로 통일편익은 ‘통일된 남북한지역, 즉 통일 한국이 통일이 이루어지지 않았을 경우에 비하여 통일로 인하여 얻게 되는 편익’으로 정의함([표 3] 참조).

[표 3] 통일편익의 분류



Ⅲ. 비경제적 통일편익

① 인도적 편익

- 이산가족문제의 해결
- 남북한지역의 민주화 촉진
- 북한지역주민의 인권·자유신장

② 정치적 편익

- 국제적 위상 제고
- 전쟁위험의 해소

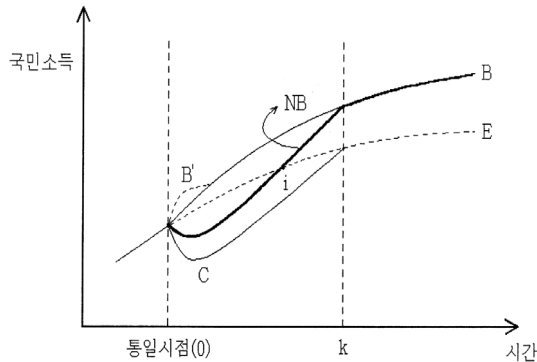
③ 문화적 편익

- 학술·문화발전
- 관광·여가·문화서비스 기회향상

- 이는 광의의 통일편익이며, 통일비용 경우와 마찬가지로 이중 남한지역의 경제적 통일편익 부분만을 따로 분리하여 협의의 통일편익으로 정의 가능.
- 현실적으로 통일편익의 경우는 남북한 각각의 지역이 연계 되는 편익으로 나누는 것이 쉽지 않음.
- 이산가족문제의 해결이나 국제적 위상의 제고와 같은 것은 남북한이 통일이 되어 함께 누리는 것이기 때문에 이러한 편익을 남북한 각각의 몫으로 나누는 것은 거의 불가능.
- 엄밀한 의미에서 통일비용은 통일총비용에서 통일총편익을 제외한 통일순비용으로 정의되어야 함.
- 통일총비용은 언젠가는 소요되지 않으므로 유한한 반면 통일총편익은 한 반도가 지구상에 존재하는 한 영원히 발생하기 때문에 통일순비용은 이론적으로는 마이너스, 즉 통일은 이익이 될 수밖에 없음.
- [그림 1]에서 점선으로 표시한 곡선 E는 통일이 이루어지지 않았을 경우 예상되는 남한지역 경제의 생산수준 경로를 나타냄.
- 곡선 C는 통일 이후 편익은 없고 북한지역에 대한 지원이라는 비용만 있다고 가정하였을 경우 예상되는 남한지역 경제의 생산수준 경로를 표시
- 일정 시점에서 곡선 E와 곡선 C의 차이는 그해의 통일총비용 규모가 되

며, 통일 시점에서부터 통일비용이 사라지는 시점인 k까지의 기간 중 곡선 E와 곡선 C의 사이의 전체 면적이 통일총비용.

- 이때의 통일총비용은 남한지역의 경제적 통일비용만을 고려하고 있다는 점에서 협의의 개념으로 정의.



[그림 1] 통일비용과 통일편익의 비교

- 곡선 B는 통일비용 측면은 고려하지 않고 통일편익만이 있음을 가정한 경우 예상되는 남한지역 경제의 생산수준 경로를 표시함.
  - 일정시점에서 곡선 B와 곡선 E의 차이는 그해의 통일총편익의 규모가 되며, 곡선 B와 곡선 E의 사이의 전체 면적은 통일총편익.
  - 곡선 B'는 독일의 경우처럼 통일 직후 북한지역으로부터의 수요, 즉 소위 '통일특수'가 있을 경우를 가정한 것이며, 이 경우 통일 직후 1~2년 간은 남한지역의 생산수준 경로는 곡선 B'를 따르다가 곡선 B로 복귀.
- 현실에서는 비용과 편익은 동시에 발생함.
  - 이를 그림으로 표시한 것이 굵은 실선으로 표시한 곡선 NB이며, 통일 이후 남한지역 경제는 곡선 NB를 따라 생산수준이 결정.

- 초기에는 통일총비용이 통일총편익보다 클 것이므로 통일순편익은 음(陰)으로 나타나지만 시간이 지나면 양(陽)으로 변화함.
- 통일순편익이 영(零)이 되는 시점  $i$ 가 어디에 존재하게 될지는 통일총편익과 통일총비용의 크기에 의존.
- 통일총비용이 사라지는 시점  $k$  이후에는 곡선 NB는 곡선 B와 동일.
  
- 통일 이후 시점  $i$ 까지는 통일로 인해 순비용이 발생하지만, 시점  $i$  이후에는 순편익이 발생함.
- 한반도가 영원히 존재할 것임을 가정하면, 통일총편익은 통일총비용보다 클 수밖에 없음.

#### 4. 통일비용의 관리와 통일편익의 극대화

- 위에서 논의한 바와 같이 통일비용을 이유로 통일의 기회가 왔는데도 통일을 지연하자거나 회피하자고 하는 것은 논리적으로 옳지 않은 주장임.
- 통일의 초기에는 비용이 편익보다 클 수밖에 없기 때문에 통일비용에 대한 우려가 완전히 잘못된 것이라고 할 수는 없음.
  
- 통일비용의 세대 간 분담 문제가 발생함.
- 즉, 우리의 후손들은 통일의 편익을 향유하겠지만, 현재의 세대들은 주로 통일의 비용을 감당해야 하므로 가급적 비용 부담을 ‘나의 세대’가 부담하지 않고 ‘다음 세대’로 이전하고자 하는 심리가 발동.
  
- 이는 다음과 같은 측면에서 근시안적인 사고이고 분단조국을 살고 있는 국민으로서의 역사적 책임이 부족한 판단임.

- 첫째, 통일은 우리 마음대로 시기를 결정할 수 없음.
  - 둘째, 통일 초기에는 비용이 클 수밖에 없다는 사실이 비용만 존재한다는 점을 의미하는 것은 아니므로 우리들 중의 누구에게는 통일이 통일편익을 발생시키면서 새로운 기회로 작용.
  - 셋째, 비용을 부담하지 않기 위해 통일을 회피하는 경우 국가의 가치 저하라는 새롭지만 결코 적지 않은 비용이 발생.
  - 넷째, 후손에게 분단과 비용을 물려주는 것은 잘못된 자세.
- 통일비용은 통일 회피의 논거로 삼아야 하는 것이 아니라 어떻게 하면 초기의 통일비용을 최소화할 것이냐의 관점에서 접근해야 할 필요함.
- 이는 [그림 1]로 이야기하면 통일순비용이 사라지는 시점  $i$ 를 최대한 당기느냐의 문제이며, 이를 위해서는 다음과 같은 북한, 남한, 주변국의 역할이 요구됨.
- 첫째, 북한은 조속히 개방·개혁의 길에 나섬으로써 정상국가화와 근대국가화를 추진해야 함.
    - 21세기 세계화 시대에 ‘선군’ 슬로건으로는 살아남을 수 없음을 이해하고 정상국가로 변화하여야 함.
    - 통일 이전에 북한의 정상국가화가 추진되면 될수록 통일비용은 최소화함.
  - 둘째, 남한은 무엇보다도 지속적으로 정치·경제·사회 등 전 분야에서 선진화로의 발전에 노력해야 함.
    - 통일이 언제 어떤 형태로 다가오든 이를 감당할 능력을 갖추는 것이 가장 중요함.
    - 우리 경제가 양적·질적으로 성장해야 시점  $i$ 를 당길 수 있고, 사회가 발전해야 북한주민들의 마음을 얻을 수 있으며, 정치적 역량이 커져야 국제

사회의 적극적인 협력을 원만하게 이끌어 낼 수 있기 때문임.

- 남북경협에서는 ‘퍼주기’, ‘안 주기’가 아니라 ‘잘 주기’가 필요함.
  
- 셋째, 주변국은 한반도의 통일비용에 대해 지나친 우려를 할 필요가 없으며, 한반도 통일을 적극 지원하는 것이 자국의 이익에도 부합함을 인식시키는 작업이 필요함.
  - 동북아 평화와 안정은 한반도의 통일 없이는 불가능함.
  - 한반도 통일 시 북한난민을 우려하지만, 통일이 되지 않은 상태에서 북한 경제가 지속적으로 악화되는 경우 난민 문제는 더욱 심각하고 장기적인 문제로 발전할 가능성.
  - 또한 통일 한반도는 주변국에게도 경제발전의 새로운 동력으로 작용.
  - 통일에 대한 우리의 의지와 능력, 그리고 통일전략을 지금부터 주변국에 알리고 설득하는 작업이 중요.

## 북한의 식량위기: 배경 및 전망

권태진 (한국농촌경제연구원 선임연구위원)

북한은 1990년대 중·후반 심각한 식량위기를 겪고 난 후 국제사회의 지원에 힘입어 농정 전환을 꾀하였다. 농정 전환을 통해 식량난을 해소하는 데 어느 정도 성과를 거두었지만 근본적인 문제 해결과는 거리가 멀다.

북한이 식량난이 지속되는 이유는 여러 가지가 있지만 집단영농체제로 인한 증산 인센티브의 부족이 가장 중요한 요인의 하나이다. 북한이 식량난을 근본적으로 해결하기 위해서는 경제 발전을 통해 식량을 증산하고 부족한 식량은 수입할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 그러나 당분간은 국제사회의 지원에 의존할 수밖에 없기 때문에 국제관계를 개선하고 국제사회의 규범을 지켜 분배의 투명성을 확보하는 것이 필요하다.

2009년 북한의 곡물 생산량은 400만 톤 내외로 추정되어 최소 소요량 520만 톤과는 큰 격차가 있다. 2010년 북한이 상업적으로 수입할 곡물은 20~30만 톤에 불과할 것으로 예상되기 때문에 100만 톤 가까운 곡물을 국제사회의 지원에 의존할 수밖에 없다. 그러나 현재 북한을 둘러싼 국제관계에 비추어 볼 때 큰 지원을 기대하기는 어렵다.

북한이 식량문제를 해결하기 위해서는 경제 회복과 농업부문에 대한 지속적 투자가 필요하다. 혼자 힘만으로는 막대한 재원을 조달하기도 어렵고 기술개발도 힘들기 때문에 북한은 하루빨리 핵문제를 해결하고 개혁·개방을 통해 국제사회와 협력함으로써 식량위기를 극복해야 할 것이다. 그 중에서도 남북한 사이의 협력이 무엇보다 중요하다. 현재 북한이 당면하고 있는 식량부족의 위급성을 생각할 때 분배의 투명성과 효과성을 보장할 수 있는 방법으로 지원하기 위한 전략적 접근을 모색할 필요가 있다.

## 1. 북한 식량위기의 배경

### 가. 식량위기 상황이란?

#### ○ 식량안보의 개념

- 식량안보(food security)란 개인, 가정, 지역, 국가 또는 세계가 항시(stability), 안전하고(safety), 영양 있는(nutrition) 식량의 공급이 가용하고(availability), 접근 가능한(accessibility) 상황을 말함.

#### ○ 식량위기의 개념

- 식량위기(food crisis, food insecurity)란 식량안보의 대칭되는 개념으로서 개인, 가정, 지역, 국가 또는 세계가 필요로 하는 안전하고 영양 있는 식량의 공급이 부족하거나, 총량적으로 충분하더라도 접근이 곤란한 상황을 말함.

#### ○ 국가적 식량위기 상황의 유형

- 국가와 가계의 총체적인 빈곤에 의한 장기적 접근성(accessibility) 결여.
- 금융위기 등에 의한 일시적 국가신용도 하락 및 외환보유고 부족에 따른 단기적 접근성 부족.
- 대홍작 등에 의한 단기적 가용성(availability) 결여.
- 전쟁 발발이나 급작스런 통일 등에 따른 중기적 가용성 결여.

#### ○ 북한의 식량위기 상황

- 1990년 중반 이른바 ‘고난의 행군’ 시기 심각한 식량위기를 겪으면서 대량의 아사자가 발생.
- 이후 대량의 아사자는 발생하지 않았지만 어린이, 노인, 임산부, 수유 여

성 등 취약계층의 영양 상태는 매우 위태로우며 이로 인해 신생아 및 영유아의 사망률이 높고, 각종 질병의 발생 빈도가 높으며 경우에 따라서는 일부 지역 및 계층에서 아사자가 발생하고 있음.

- 식량배급제도가 붕괴된 이후 도시근로자 가구의 식량안보는 더욱 취약해졌으며 하루 2끼 식사가 보편화되는 양상임.
- 농촌 주민이라 할지라도 충분한 영양 섭취가 곤란하여 영농활동에 지장을 초래하며 지역적으로는 동북부 지역 주민의 식량사정이 상대적으로 취약.
- 세계보건기구(WHO)는 인간이 정상적인 생활을 하기 위해서는 적어도 1일 2,130kcal의 식품을 섭취해야 한다고 권장하고 있지만, 북한의 경우 그 75%인 1일 1,600kcal 섭취를 목표로 설정함에도 불구하고 이를 충족치 못함.

#### 나. 왜 식량위기인가?

##### 1) 가용성(availability)

###### ○ 국내 생산능력의 미비

- 북한은 농지 면적이 제한되어 있는 데다 자연 환경이 좋지 않아 식량 생산 능력에 한계가 있음.
- 식량을 증산하기 위해서는 비료, 농약, 농기계, 종자, 비닐 등 필수 영농자재가 충분히 공급되어야 하지만 북한은 경제난으로 인해 이들 영농자재들이 충분히 공급되지 않음.
- 식량증산에 필요한 요소 중의 하나는 영농기술인데 북한은 농업기술 개발이 미흡한 데다 주체농법을 고수하고 있는 점도 부정적인 요인임.
- 제도적인 요인으로서 집단영농관리체제 때문에 농민들은 식량을 증산코자 하는 의욕이 부족함.

###### ○ 식량 수입 불안정

- 부족한 식량은 외부에서 수입해야 하지만 북한은 외환 사정이 좋지 않아

식량을 충분히 수입할 수 있는 능력이 부족함.

- 최근 국제곡물시장에서는 파동이 자주 발생하여 곡물 가격이 급등하거나 곡물 수출국이 곡물 수출 자체를 제한하기 때문에 곡물 수입국인 북한은 큰 타격을 받고 있음.

#### ○ 식량 재고의 저위

- 국가 수준의 식량안보를 확보하기 위해서는 적어도 2개월분의 식량재고를 유지해야 하지만 북한은 만성적인 식량 부족으로 인하여 최소한도의 재고조차 확보하지 못하고 있는 상황임.

### 2) 접근성(accessibility)

#### ○ 북한의 식량 수입 능력 부족

- 북한은 경제난과 외화 부족으로 해외에서 식량을 구입할 수 있는 능력에 한계가 있기 때문에 국가 수준에서 필요한 양의 식량을 확보할 수 없음.
- 이는 북한 내 식량수급의 불균형을 초래하여 시장에서 식량가격이 지속적으로 상승하는 결과를 초래하고 결국 식량 구매자의 구매능력을 떨어뜨림.

#### ○ 식량분배제도의 와해

- 식량분배제도가 정상적으로 작동하지 못함에 따라 도시주민들은 시장을 통해 스스로 식량문제를 해결해야 하지만 식량공급 물량의 부족과 식량가격 상승, 소득수준의 저위로 인해 최소 수준의 식량마저 확보하기 어려움.

#### ○ 개인의 식량 구매능력 부족

- 개인은 필요한 식량의 절반 이상을 시장을 통해 구매해야 하지만 정상적인 소득만으로는 부족한 식량을 구매할 수 없음.
- 대부분의 도시 주민들은 시장 활동을 통해 추가적인 소득을 얻고 있지만 시장의 식량가격이 너무 높아 충분한 식량을 확보하기 어려움.

### 3) 안정성(stability)

#### ○ 식량생산의 안정성 결여

- 북한은 기후 및 지형 특성상 자연재해에 취약하며 농업생산기반이 열악하여 식량생산이 안정적이지 못하며 풍흉의 격차가 큼.

#### ○ 외부로부터의 식량도입 불안정

- 북한은 식량 생산량이 절대적으로 부족하기 때문에 수입 또는 외부의 지원에 크게 의존해야 하지만 경제적, 정치적 상황 변화에 따라 외부로부터의 식량 도입량 변동이 큼.

#### ○ 국제사회의 식량지원 불안정

- 북한은 국제사회의 식량지원을 통해 1990년대 식량위기를 넘겼으나 북한의 핵실험과 미사일 발사 이후 국제사회의 대북 지원은 정치·군사 관계와 맞물려 추진되기 때문에 대북 식량지원의 불안정성이 확대됨.

#### ○ 식량자급이라는 자력갱생 목표의 불합리성

- 북한은 지금껏 식량자급을 단 한 차례도 달성하지 못했으면서도 정권 출범 이후 줄곧 자력갱생을 외치고 있음.
- 이는 국민들에게 식량을 안정적으로 공급할 수 있는 정책을 시행하는 데 걸림돌이 되고 있음.

## 2. 식량위기 상황과 북한의 대응

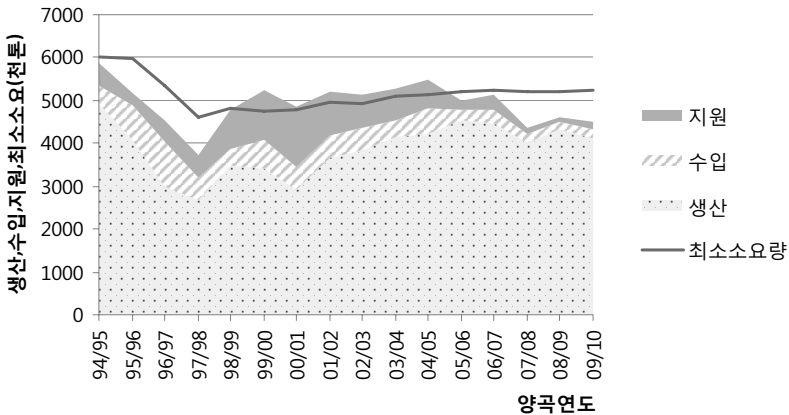
### 가. 식량수급 동향

- 1990년대 중반 최악의 식량위기를 맞았던 북한은 1990년대 말부터 국제사

회의 지원에 힘입어 식량수급 상황이 개선되기 시작함.

- 1995~98년 동안 북한의 식량 공급량은 최소소요량에 비해 연간 70만 톤 가장 부족한 것으로 추정되며 식량부족이 지속되면서 대량의 아사자가 발생함.

- 북한의 핵실험과 미사일 발사 이후 국제사회의 대북 식량지원이 급감하면서 식량사정이 다시 악화되고 있음([그림 1]).



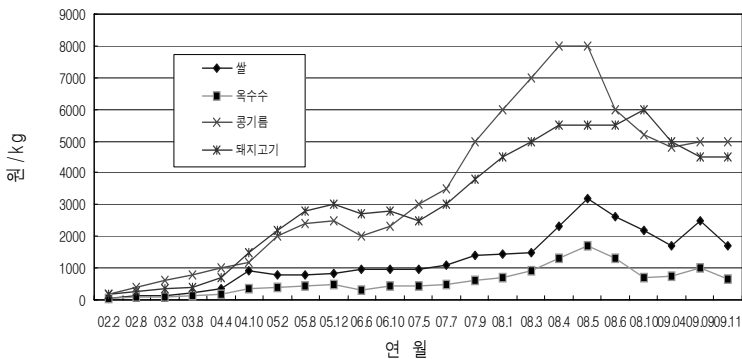
자료: 필자 작성

[그림 1] 북한의 곡물 수급 추이

- 북한에 대한 국제사회의 대량 식량지원으로 2005년까지는 곡물 총 공급량이 최소소요량에 거의 근접하였으나 그 후 다시 공급부족 현상이 나타나고 있음.
- 2002년까지는 남한의 대북 식량차관을 제외한 국제사회의 지원량이 연간 50만 톤을 넘었으나, 2005년 말 북한이 국제사회의 긴급지원을 더 이상 받지 않겠다고 공식적으로 밝힌 이후 국제사회의 지원은 급감함.
- 2005년부터 북한에서 식량부족 현상이 다시 나타나기 시작하였으며 2007

년부터는 식량부족량이 매년 확대되고 있음. 이러한 추세는 1990년대 중 후반 고난의 행군 시기와 유사함.

- 2000년부터 차관형태로 북한에 다량의 식량을 지원했던 한국정부는 2009년부터 무상지원으로 지원 형식을 전환하였으나 아직 지원이 이루어지지 않음.
  - 한국정부는 2000년부터 2007년까지 북한에 쌀 240만 톤, 옥수수 20만 톤 등 총 260만 톤의 식량을 차관형태로 제공하였음.
  - 한국은 2000년 이후 세계식량계획(WFP)을 통해 65만여 톤의 식량을 북한에 무상으로 제공함.
- 북한은 2002년 7·1경제관리 개선조치 이후 시장을 통한 식량 거래가 크게 확대되었으나 만성적인 공급부족으로 인해 식품 가격이 지속적으로 상승하고 있음([그림 2]).



[그림 2] 주요 식물의 시장가격 추이

#### 나. 식량난 극복을 위한 북한의 대응

- 1) 북한은 1990년 중반 심각한 식량위기를 겪고 난 이후 농정 전환을 모색

- 농정 전환이 가속화된 시점은 1998년 전후라고 할 수 있으며 북한이 새로운 농업정책을 추진할 수 있도록 국제사회가 지원을 개시하였기 때문에 가능하였음.
  - 1990년대 후반 북한이 추진한 농정 전환은 ‘농업복구 및 환경보호(AREP) 계획’과 연계되어 있음.
  - AREP계획은 2002년 완료되었지만 그 당시 추진되었던 새로운 농업정책은 지금까지 유지되고 있으며 이는 김정일 농정으로 평가됨.
  - 1998년 전후 새로이 도입된 농정 중 대표적인 것은 이모작 확대, 감자농자 혁명, 종자혁명, 작물다양화, 초식가축사육, 자연흐름식 물길 조성 등임.
- 새로운 농정은 주체농법의 전환을 통한 식량증산, 토지정리와 대규모 물길공사 등 농업기반 정비, 협동농장의 관리제도 변화 등 세 가지임.
- 2) 첫째, 주체농법의 전환
- 김일성이 주창하였던 주체농법은 1990년대 중반 대규모 아사라는 비극적 상황을 발생시킨 한 원인으로 지적됨.
  - 과거 농지의 외연적 확대를 통해 식량자급을 모색하려던 계획을 수정하여 이모작을 확대하여 농지이용도를 높임으로써 농업 생산을 증대하는 계획으로 전환함.
  - 이와 함께 북한은 감자를 중요한 식량작물로 채택하고 옥수수 재배면적을 줄이는 대신 감자 재배를 확대하는 등 작물다양화를 꾀함.
  - 축산부문에서는 곡물사료 부족으로 공장식 축산을 더 이상 유지하기 어렵다는 판단에 따라 초식가축 사육이라는 부업 축산으로 방향을 전환함.
  - 주체농법의 전환을 통한 식량증산 정책은 나름대로 성과를 거두기는 하였

지만 재배면적 확대에 걸맞도록 영농자재를 충분히 공급하지 못하여 성과는 제한적임.

3) 둘째, 농업생산기반의 정비

- 토지정리사업과 대규모 물길공사가 핵심적인 사업임.
  - 토지정리사업은 소구획 경작지를 대구획으로 정리하여 기계화 작업이 가능하도록 하는 동시에 농지 주변의 토지를 농지로 편입시켜 농지 면적을 확대하려는 데 목적이 있음.
  - 과거 토지소유의 잔재를 완전히 청산한다는 정치적인 목적도 내포되어 있음.<sup>1)</sup>
  - 1998년부터 추진된 토지정리사업은 2004년까지 강원도, 평안남북도, 황해남도, 평양, 남포 등지를 대상으로 총 275,900ha의 경지를 정리하였음.
  - 이후에도 사업지역을 황해북도, 개성, 함경남북도, 양강도 등 북한 전역으로 확대하여 추진함.
  
- 대규모 물길공사는 북한의 주된 농업용수 공급체계인 양수장 위주의 용수 공급에서 탈피하여 에너지 소비가 적고 안정적인 자연흐름식 물길을 조성하는 사업임.
  - 북한은 석유수출국기구(OPEC)로부터 대규모의 차관을 조달하여 개천-태성호 물길공사(1999~2002), 백마-철산 물길공사(2002~2005), 미루벌 물길공사(2006~2009)를 추진함.
  - 북한은 농업생산기반 정비를 통해 농업 생산이 안정되는 효과를 거두기는 하였지만 농기계의 공급 및 연료 부족으로 인하여 노동력을 절감하는 효과는 미미하였음.

1) 로동신문, 민주조선(2000, 4. 18).

- 4) 셋째, 7·1경제관리 개선조치와 함께 농업개혁을 단행하여 농업부문의 제도를 부분적으로 전환함.
- 협동농장에 대해서는 분조관리제를 개편하고 관리위원장의 자율권과 권한을 강화함.
  - 이러한 변화는 시장의 확대와 사적 경제활동의 증가라는 외부적 상황 변화와 맞물려 농장원의 소토지 농사 등 불법적인 영농활동이 확산되는 계기를 촉발시켰음.
  - 농가 간 소득 격차를 확대시킴으로써 사회적 갈등을 증폭시키는 결과도 초래함.

### 3. 식량수급 전망

#### 가. 2010년 식량수급 전망

- 유엔식량농업기구(FAO)의 추정치에 감자를 곡물로 환산한 생산량을 더하면 2009년 북한의 식량생산량은 조곡 기준 501만 톤으로 추정([표 1])
- 여기에 작물별 정곡환산율을 적용하면 정곡 기준 식량생산량은 388만 톤으로 추정됨.
- 텃밭 및 경사지에 대한 생산량 추정치를 더할 경우 2009년 북한의 식량 총생산량은 조곡 기준 524만 톤, 정곡 기준 405만 톤으로 추정되어 농촌진흥청의 추정치 411만 톤과 큰 차이가 없음.

[표 1] FAO의 2009년 곡물 생산량 추정치(조곡 기준)

구 분		2008년			2009년*		
		면적 (천ha)	수량 (톤/ha)	생산량 (천톤)	면적 (천ha)	수량 (톤/ha)	생산량 (천톤)
본답 (A)	쌀	570	2.90	1,657	569	4.10	2,336
	옥수수	503	2.81	1,411	503	3.39	1,705
	감자	181	2.20	380	50	2.79	139
	기타	82	1.39	114	160	1.38	240
	소 계	1,336		3,562 (2,751)	1,282		4,420 (3,342)
이모작 (B)	겨울밀/보리	56	1.70	96	74	2.32	173
	봄밀/보리	22	1.46	32	131	3.20	419
	봄감자	128	2.31	295	205		592
	소 계	206		423 (423)			(540)
합계(A+B)		1,542	-	3,985 (3,174)	1,428	-	5,012 (3,882)
텃밭(C)		25	3.00	75 (56)	-	-	-
경사지 등(D)		300	0.50	150 (113)	-	-	-
총 계(A+B+C+D)		1,867	-	4,210 (3,342)	1,528	-	5,012 (3,882)

\* ( )안은 정곡환산량임. 2009년의 경우 정곡환산율은 쌀 66%, 옥수수 85%, 밀/보리 70%, 콩 100%, 기타 70% 적용. 감자는 곡물환산율 25% 적용.

자료: FAO(2009)

- 유엔식량농업기구(FAO)가 추정한 2009년 북한의 자체 식량생산량은 최소 소요량 522만 톤에 비해 120만 톤가량 부족함.
- 식량 공급 부족량 중 통상적인 상업적 수입량 20만 톤을 감안하면 100만 톤 내외의 부족이 예상됨.
- 2010년 북한의 식량 사정은 국제사회가 얼마만큼 북한을 지원하느냐에 달려 있다고 해도 과언이 아님.

- 국제사회의 대북 지원 가운데는 미국의 역할이 향후에도 가장 중요할 것으로 예상됨.
- 미국은 2008년 6월부터 1년 동안 총 50만 톤의 곡물을 북한에 지원할 계획을 세웠으나 2009년 3월까지 총 169,000톤만 지원된 채 사업이 중단된 바 있음.
- 미국은 지원된 식량이 이를 필요로 하는 주민에게 전달될 수 있도록 접근성이 허용되어야 하고 분배의 투명성과 함께 분배 상황을 확인할 수 있는 모니터링 시스템이 갖추어져야만 지속적인 지원이 가능하다는 점을 명확히 하고 있음.
- 이러한 사항은 미국의 ‘북한인권법(P.L. 108~333)’에도 명문화되어 있음.<sup>2)</sup>
  
- 세계식량계획(WFP)의 2010년 대북 식량지원량은 그리 크지 않을 것으로 예상되며 북한에 식량을 지원하더라도 분배의 투명성 확보, 모니터링, 지원의 효과성을 둘러싸고 북한 당국과 적지 않은 갈등을 빚을 것으로 보임.
- 세계식량계획(WFP)은 2009년 북한의 취약계층 620만 명을 대상으로 총 63만 톤의 식량을 지원하기 위해 3억 4,600만 달러의 원조 계획을 세웠으나 국제금융위기의 여파로 인해 실적은 매우 저조하였음.
- WFP는 2008년 미국의 대북 식량지원을 대행하면서 이전에 비해 좀 더 개선된 형태의 분배투명성 및 모니터링 조건을 북한과 합의하였으며 이러한 형태의 합의는 향후 대북 식량지원을 재개할 때 그대로 적용하거나 좀 더 강화된 형태로 합의될 가능성이 높음.
  
- 최근의 남북관계에 비추어 볼 때 2010년 한국의 대북 식량지원 가능성은 매우 낮을 것으로 예상됨.
- 한국정부는 2009년 10월 북한에 옥수수 10,000톤의 지원을 제의하였지만

2) Manyin, Mark E, and Mary Beth Nikitin, Foreign Assistance to North Korea, CRS Report for Congress, R40095, Sep. 9, 2009.

북한으로부터 아무런 대답을 듣지 못하다가 2010년 1월에 들어서야 북한이 이를 수용하겠다는 의사를 보내왔음.

- 2010년 남북협력기금 예산안 중에는 북한에 대한 식량과 비료의 무상지원 예산 6,160억 원이 포함되어 있어 현재의 국제 곡물 및 비료 시세를 감안하면 곡물 40만 톤, 비료 30만 톤의 지원이 가능함.

○ 중국은 2010년에도 대북 식량지원을 지속할 것으로 예상됨.

- 최근 중국의 대북 식량지원이 감소하는 추세를 보이고 있으나 중국은 가장 안정적으로 북한을 지원하는 국가임.
- 중국은 1996년부터 매년 10~55만 톤의 식량을 북한에 무상으로 지원해 왔으며, 1995년 이후 국제사회의 대북 식량지원 중 중국의 기여 몫이 27%를 차지함.
- 중국의 대북 식량 지원은 연도에 따라 차이가 심하기는 하지만 매년 20~30만 톤 수준을 유지하고 있으며 2010년 북한의 식량사정이 좋지 않을 경우 이 정도의 지원은 가능할 것으로 전망됨.

○ 남북관계가 현재의 상황에서 크게 진전되지 못하고 북한이 6자회담의 복귀를 계속해서 미루는 경우, 즉 비관적인 시나리오를 가정하면 2010년 국제사회의 대북 식량지원은 40~50만 톤 수준을 넘어서기 어려울 것으로 예상됨.

- 비관적인 시나리오를 가정할 경우 국제사회의 지원을 받더라도 북한은 여전히 50~70만 톤의 식량 부족이 예상됨.

○ 북한이 6자회담에 복귀하여 핵문제 해결에 진전이 있고 북한에 대한 유엔의 제재가 해제되는 낙관적 상황을 가정하면 2010년 국제사회의 대북 식량 지원은 100~110만 톤까지 가능하다고 판단됨.

- 이 정도의 양이라면 북한은 국제사회의 지원에 의해 부족한 식량을 모두

해결할 수 있음.

- 북한이 2009년 11월 말 단행한 화폐개혁도 주민의 식량안보를 위협하는 요소 중의 하나임.
- 북한의 화폐개혁은 단순히 화폐의 가치를 조정하는 데 그치지 않고 북한 당국이 시장을 통제하려는 의도가 강하기 때문에 시장의 위축에 따라 주민의 식량안보는 더욱 취약해질 것으로 보임.
- 시장에서 필요한 식량을 구입하는 데 어려움이 있을 뿐만 아니라 시장 통제에 따라 가격도 상승할 것이기 때문에 주민의 부담은 더욱 늘어나게 될 것임.
- 이뿐만 아니라 주민들의 경제활동 위축으로 식량을 구입하는 데 필요한 소득을 확보하는 데도 어려움이 있을 것임.
- 지난 4월 중순까지 비교적 안정을 보였던 시장의 곡물 가격은 춘궁기를 맞이하면서 상승 추세를 보이고 있으며 앞으로 가을 수확기까지 식량 가격은 지속적으로 상승할 것으로 예상됨.

#### 나. 북한의 장기 식량수급 전망

- 북한이 충분한 농자재를 사용한다면 식량생산량은 500만 톤에 달할 것으로 추정됨([표 2]).

[표 2] 북한의 곡물 생산량 전망

작 물	현재 <sup>1)</sup>			농자재 원활 공급 <sup>2)</sup>			남한 기술 수준 <sup>3)</sup>		
	면적 (천ha)	수량 (톤/ha)	생산량 <sup>4)</sup> (천 톤)	면적 (천ha)	수량 (톤/ha)	생산량 <sup>4)</sup> (천 톤)	면적 (천ha)	수량 (톤/ha)	생산량 <sup>4)</sup> (천 톤)
추곡쌀	580	2.64	1,531	580	3.48	2,018	580	4.76	2,761
옥수수	500	3.49	1,745	500	4.00	2,000	500	4.13	2,065
감자 <sup>5)</sup>	90	2.90	261	90	3.25	293	90	5.00 <sup>6)</sup>	450
잡곡 <sup>6)</sup>	60	2.00	120	60	1.76	106	60	2.56 <sup>7)</sup>	154
기타 <sup>8)</sup>	-	-	105	-	-	105	-	-	105
소계	1,230	-	3,762	1,230	-	4,522	1,230	-	5,535
하곡밀	70	2.37	166	70	2.50	175	70	2.96	207
보리	30	2.04	61	30	2.00	60	30	2.26	68
감자	100	2.56	256	100	3.00	300	100	5.00 <sup>9)</sup>	500
소계	200	-	483	200	-	535	200	-	775
계	1,430	-	4,245	1,430	-	5,057	1,430	-	6,310

주 1) FAO/WFP, Special Report : FAO/WFP Crop And Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea, Nov. 22 2004.

2) 북한의 최고 수량을 보였던 1980년대 중반(1986-88 평균) 수량 적용.

3) 옥수수 대신 감자 재배면적이 증가하고 이모작 재배면적이 250,000ha로 늘어나며 품종 및 재배기술이 남한의 현재 기술 수준까지 향상된다고 가정함.

4) 곡물(정곡) 기준

5) 곡물전환율 25% 적용

6) 수수, 기장, 밀, 보리 포함.

7) 겉보리와 밀의 평균 수량

8) 톳밭(50,000톤)과 경사지에서 생산되는 곡물(55,000톤)을 합한 것임.

9) 감자의 수량 목표는 북한이 중간 목표로 삼고 있는 20톤/ha 기준.

- 북한이 농자재를 충분히 사용할 뿐만 아니라 농업생산기술이 현재의 남한 수준까지 향상될 경우 식량생산량은 630만 톤까지 가능한 것으로 추정됨.
  - 벼와 감자의 생산량 증가 가능성이 높음.
  - 재배면적의 증가보다는 수량의 증가에 의한 요인이 전체 식량생산량에 더 큰 영향을 미칠 것으로 판단됨.
- 북한의 곡물 소요량은 소득 증가와 함께 빠르게 증가할 가능성이 높음.
  - 현재는 식량공급이 부족한 데다 식량배급에 의존하기 때문에 소비량이 정

체되어 있지만, 앞으로 식량공급이 증가하거나 시장을 통한 식량판매가 확대될 경우 소득 증가와 함께 식량소비량의 증가 속도도 빠를 것으로 예상된다.

- 기초대사량을 기준으로 북한의 식량 소요량을 추정하면 연간 식량 총수요는 658만 톤으로 예상된다([표 3]).
- 동일한 에너지를 곡물뿐만 아니라 축산물이나 지방질 식품을 통해 섭취코자 할 경우 더 많은 곡물이 소요됨.
- 앞으로 북한이 시장을 통해 식량을 자유롭게 거래할 수 있고 소득이 크게 향상하여 현재 남한의 식품 소비 패턴과 같은 추세를 보인다면 사료곡물을 포함한 연간 곡물 소요량은 1,000만 톤에 이를 것임.

[표 3] 북한의 곡물 소요량 추정

(단위 : 천 톤)

용도	현재 <sup>1)</sup>	기초대사량 기준 <sup>2)</sup>	현재의 남한 수준 <sup>3)</sup>
식용	4,058	5,410	3,120
사료용	300	300	4,320
종자용	170	170	170
기타	700	776	700
계	5,228	6,580	8,310

주 1) 가정: 총인구 2,400만 명, 1인당 연간 곡물소비량 167kg(1인당 1일 최소 열량 2,130kcal의 75%인 1,600kcal 섭취기준), 종자소요량(쌀 97kg/ha, 옥수수 45kg/ha, 보리·밀 200kg/ha, 감자 생서 2,500kg/ha), 수확 후 손실 비율 15%, 기타 소비량은 총소비량의 3%, 비의 정곡환산율 65%, 감자의 곡물 전환율 25%, 사료용 곡물 수요는 북한 당국의 추정치 적용

2) 가정: 총인구 2,400만 명, 1인당 연간 곡물 소요량 222kg(현재의 1인당 1일 섭취 열량 2,130kcal의 75% 대신 100%를 섭취하고 곡물 1g당 열량을 3,50kcal로 가정), 기타는 총소비량의 3%와 수확 후 손실 15% 포함.

3) 가정: 총인구 2,400만 명, 식용은 식량용 및 가공용 포함 1인당 연간 130kg, 사료용은 남한의 1인당 연간 사료용 곡물 소요량 180kg 적용, 기타는 총소비량의 3%와 수확 후 손실 10% 적용

## 4. 남북 농업협력의 추진 방향

- 북한의 식량위기에 대응하여 중장기적으로는 북한의 농업생산성 향상을 위하여 기술협력이나 필수 농자재의 생산을 위한 경협이 효과적인 방안이라고 판단되지만 단기적으로는 식량이나 비료의 직접 지원이 요구됨.
  
- 중·장기적인 협력을 추진함에 있어 무엇보다 중요한 것은 협력의 원칙을 명확하게 설정하는 것임.
  - 협력사업의 목표를 분명하게 설정하고 단계적이며 전략적으로 접근해야 함.
  - 남북협력은 협력 당사자만의 문제에 국한되지 않기 때문에 국제사회와 보조를 맞추면서 대외 환경 변화에 협력의 수준을 조절해 나가는 지혜가 필요함.
  
- 단기적으로 북한에 식량을 지원하기 위해서는 무엇보다 제공되는 물자가 투명하게 전달되고 효과적으로 사용될 수 있는 제도가 마련되어야 함.
  - 인도적 지원이라 할지라도 국제사회의 보편적인 원칙과 규범이 지켜져야만 지원이 지속적으로 추진될 수 있음.
  - 분배의 투명성 제약으로 남한이 북한에 식량을 직접 지원할 수 없는 상황이라면 세계식량계획 등 국제기구를 통한 지원이 바람직함.
  - 지원되는 식량이 목표로 하는 수혜자에게 제대로 전달되고 효과적으로 사용될 수 있도록 북한에 분배의 투명성 문제를 지속적으로 제기함으로써 북한이 국제사회의 규범에 합치하는 제도를 확립토록 해야 할 것임.
  
- 분배의 투명성 문제로 인하여 북한에 식량을 제공하기 어렵다면 대안으로 비료 지원을 고려할 수 있음.
  - 비료는 인도적 물자가 아니라고 하지만 농업 이외의 다른 용도로 전용되

기 어렵고 식량 증산과 효과적으로 연계될 수 있다는 점에서 굳이 인도적 물자가 아니라고 단정하기도 어려움.

- 북한에 비료 1톤을 제공할 경우 곡물 2톤을 추가로 생산할 수 있다는 점에서 식량 지원보다는 효과적인 측면도 있음.
- 남북한 사이에 협력이 활성화되기 위해서는 사업의 성과를 높이기 위한 운영 방식을 확립할 필요가 있음.
  - 어떠한 협력주체이든 사업의 성과를 높이기 위해서는 사업의 목표(target)를 명확하게 설정하고 지원 대상(beneficiary)을 분명히 할 필요가 있음.
  - 사업의 성과를 높이기 위해서는 수혜자의 사업 참여가 요구되며 쌍방이 주인의식(ownership)을 가지지 않고서는 결코 좋은 성과를 기대하기 어려움.
  - 사업이 완료된 후에도 수혜자의 자생력을 확보하기 위한 방안을 마련하는 것이 필요하며 이를 위해서는 협력사업의 한 부분으로 능력배양 프로그램을 포함할 필요가 있음.
  - 본격적인 사업에 앞서 기초 정보의 수집 및 분석, 북측 파트너와의 신뢰 관계 구축, 전문 인력의 훈련에 많은 관심을 둘 필요가 있음.

# 한국전쟁의 국제정치적 의의와 현재적 함의

서상문(국방부 군사편찬연구소 선임연구원)

2000년 ASEAN+3 정상회의에서 중국·아세안 자유무역(CAFTA) 구상을 제시한 이후 중국은 경제 교류의 확대, 연성외교(soft diplomacy) 및 지역 협력 등 다양한 정책 도구를 활용하여 동남아에 대한 접근을 본격화하였다. 중국의 대동남아 전략은 부시 행정부의 동남아 경시(benign neglect) 정책 속에서 성과를 거둘 수 있었다.

중국의 대동남아 전략은 1) 경제중심의 교류를 하되, 2) 메콩 강 유역개발계획(GMS) 등 기존의 지역협력기구(계획)를 활용하고 점진적인 방안을 통하여 경계감을 부추기지 않도록 하며, 3) 자국의 경제발전과도 연계한다. 또한, 4) '중국불안' 해소에 역점을 둔 연성외교와 병행하여 추진하였다. 그 결과 중국은 아세안 내 중국 부상에 대한 우려를 불식시키고 중국남부지방의 경제와 CLMV의 경제가 자연스럽게 연결되어 국경무역과 인적교류가 활성화되었다. 동남아에서 가장 낙후된 CLMV의 경제가 2000년 이후 연 7%의 성장을 보이고 중국 내 운남과 광성지역도 연 9~15%의 높은 성장을 하고 있다.

10년 전 중국의 동남아 전략은 정치성향이 강하였으나, 최근의 정책은 아세안과의 '경제관계'에 보다 역점을 두는 방향으로 나가고 있다. 중국의 대동남아 진출 전략은 국내 경제발전 전략과도 연계 되었다는 점에서 강한 추진력을 얻고 있는바, 향후 다음과 같이 전개될 것으로 예상된다. 첫째, 동남아에 대한 '경제 진출'을 강화할 것이다. 둘째, CLMV에 추가하여 다른 아세안 국가들에 대한 진출을 강화할 것이다. 셋째, 민간 기업의 진출을 강화할 것이다. 넷째, GMS, 범북부만 개발 등 소지역협력 강화에 주력할 것이다.

이러한 중국의 대동남아 정책에 대하여 우리 정부도 대응 방안을 마련해야 한다. 첫째, 인도차이나 대륙의 발전에 대비해야 한다. 둘째, ASEAN의 정치 경제적 역할이 한층 중시될 것이다. 셋째, 중국과 미·일의 경쟁구도는 새로운 국면을 맞이하고 있으며, 한국의 정치 안보 경제적 이해에 타격이 될 수 있다.

## 1. 들어가는 말: 김일성, 스탈린, 모택동(毛澤東)의 전쟁결정 과정

가. 김일성의 남침의지와 스탈린의 동의거부

○ 북한의 전쟁준비

- 김일성은 일제패망 후 북한으로 들어온 직후부터 소련의 비호를 받아 북한의 최고 권력으로 수직 상승한 뒤, 이를 바탕으로 북한을 의사적(擬似的) 사회주의 체제로 전환하면서 전쟁준비를 하기 시작했다. 또한 남침전쟁에 필요한 무기 장비, 병력을 각기 소련과 중국으로부터 지원받아 전쟁을 치르려고 구상함에 따라 대략 1949년 1월 북한노동당 차원에서 남침을 결정했음. 하지만 북한 단독으로는 전쟁을 일으킬 수 없다는 점을 잘 알고 있던 김일성은 각기 소련과 중국과 교섭해 지원을 약속받음에 따라 대략 1949년 봄부터 가일층 전쟁준비에 박차를 가했음.
- 1946년부터 전쟁 직전까지 소련은 지속적으로 무기 장비를 북한에 지원해 북한군의 무력을 증강시켰고, 전쟁발발 후에도 김일성의 지원요청에 응해 북한군이 필요한 무기 장비를 거의 모두 보충해 줬음. 지원은 무상이 아니었고, 직접 병력은 보내지 않았지만(중국군을 지원하는 형식으로 한반도 상공으로 투입시킨 공군은 예외였음), 소련은 북한의 남침전쟁에 필수불가결한 무기 장비의 지원으로 한반도 적화전쟁의 후견인 역할을 했음.
- 모택동(毛澤東)은 김일성의 요청을 받아들여 개전 직후까지 도합 7차례에 걸쳐 중국인민해방군 소속 3개 사단 최소 5만 명 이상의 한인병력을 북한에 제공해 북한군 남침의 주력이 됐음. 환언하면, 중국은 북한의 남침전쟁 발동에 동력이 됐음.

## ○ 스탈린의 전쟁동의 거부

- 1949년 3월 초 김일성은 전격적으로 모스크바를 방문해 스탈린에게 한반도 적화를 위한 무력도발을 승낙해 줄 것을 요청했음.
- 스탈린은 세 가지 이유를 들어 남침불가를 분명히 했음. 첫째, 북한인민군의 군사력은 아직 속전속결로 남한군을 손쉽게 제압할 정도가 아님. 둘째, 남한에는 미군이 주둔하고 있을 뿐만 아니라 전쟁이 발발하면 미국이 반드시 개입할 것이며, 셋째, 미국과 소련이 체결한 38도선 분할에 관한 협정도 여전히 유효하다는 것이었음. 그는 이 세 가지 장애가 사라지는 환경변화가 나타나지 않는 한 무력도발은 동의할 수 없다고 했음.
- 스탈린의 동의거부는 남침전쟁 자체를 부정한 것이 아니라 전쟁을 도발할 시기가 아니라는 것이었음. 따라서 적절한 시기가 오면 전쟁발동은 가능하다는 의사였음. 적절한 시기란 바로 중국이 공산화되면 모택동을 설득해 중국군을 한반도 전쟁에 투입할 수 있는 국제정치적 환경변화를 의미했음.
- 북한으로 귀환한 김일성은 만족스러워하지 않았지만 스탈린의 지시대로 때를 기다리면서 전쟁준비에 박차를 가했음.

## 나. 모택동(毛澤東)의 방소와 스탈린의 동북아전략 조정

## ○ 동상이몽의 중소정상회담

- 모택동(毛澤東)은 국공내전이 마무리 돼 갈 즈음인 1949년 10월 중화인민공화국을 예정보다 앞당겨 수립한 뒤 모스크바를 방문함. 표면적인 목적은 스탈린의 칠순을 축하하는 것이었지만, 실제로는 소련에게 경제, 군사지원을 요청함은 물론, 스탈린을 설득 혹은 압박해 구 중소동맹을 폐기하고 새로운 중소동맹 조약을 체결하려는 복안을 가지고 있었음.
- 이에 반해 스탈린은 아시아의 신생 공산혁명을 성공시킨 모택동(毛澤東)을 자신의 영역까지 불러들여 세계 공산주의 운동에서 최고지도자로서의

입지와 위상을 과시하고자 한 심산으로 모택동(毛澤東)의 방소를 수락했을 뿐임.

- 스탈린은 새로운 중소동맹을 체결할 의사가 전혀 없었음. 중국, 일본, 유럽 등지에서 소련의 기득권을 보장해 주고 있던 이른바 알타체제를 허물고 새로운 조약을 맺는 모험을 하고 싶어 하지 않았던 것임.

○ 중소동맹체결을 성사시키기 위한 모택동(毛澤東)의 의지

- 1949년 12월 16일 모택동(毛澤東)은 10여 명의 수행원들을 대동하고 열차편으로 모스크바에 도착함. 그는 난생처음의 해외여행이자 최초로 스탈린과 면식을 갖게 된 기회였으며, 동시에 신 중소동맹을 성사시켜 1세기 이상 제국주의 식민지약소국으로 전락한 치욕을 씻고, 명실상부한 독립주권 국가로서의 위상을 확립할 각오를 가지고 장도에 올랐던 것임.
- 소련 고위 지도자들은 스탈린의 의중을 받들어 모스크바에 도착한 모택동(毛澤東) 일행을 형식적으로는 환영했지만 처음부터 교묘하게 그를 무시했음. 단지 원래 계획했던 방문일정만 소화하고, 여유가 있다면 소련 각종 공업 및 관광지를 시찰하고 돌아가라는 메시지를 보낸 셈이었음.
- 이에 모택동(毛澤東)은 새로운 중소동맹을 체결하지 않으면 중국으로 돌아가지 않겠다는 각오로 스탈린을 압박해 1950년 1월 초에 이르러 그의 승낙을 이끌어 내는 데 성공.

○ 스탈린의 동북아전략 조정과 조건부 동의

- 모택동(毛澤東)의 패기 어린 압박에 밀려 새로운 중소동맹을 맺기로 마음을 고쳐먹자 때마침 재차 소련 재방문을 승낙해 주기를 요청한 김일성의 의사를 접한 뒤 장고에 장고를 거듭한 끝에 스탈린은 동북아 전략을 가다듬은 뒤 먼저 당시 모스크바에 체류 중이던 모택동(毛澤東)에게 김일성이 남침전쟁을 확실하게 승리로 끝낼 수 있다는 보장만 있다면 북한이 요청한 문제를 협의할 수 있을 것이라고 암시했음.

- 스탈린이 조정한 새로운 동북아전략이란 모택동(毛澤東)의 요청에 따라 중국의 여순, 대련항을 중국에 돌려주고, 김일성으로 하여금 남한을 점령케 해 남한을 포함한 한반도 전역을, 그동안 소련이 여순, 대련항에서 누려왔던 각종 기득권과 이 항구가 지닌 군사전략지로서의 기능을 대신하게 만들겠다는 것으로 요약됨.
- 모택동(毛澤東)은 스탈린이 흡족해할 만큼의 단정적 긍정은 아니더라도 부정적으로는 반응하지 않았고, 그 후 스탈린은 즉각 김일성을 모스크바로 호출해 그에게 남침전쟁 발동을 동의해 줬음. 그러나 그것은 반드시 모택동(毛澤東)의 동의를 받아야만 한다는 조건부 동의였음.

#### 다. 김일성의 전쟁구상과 모택동(毛澤東)의 동의: ‘동의할 바엔 실제 행동’으로

##### ○ 좌절된 김일성의 전쟁구상

- 김일성은 자신이 1950년 봄 소련을 방문하는 시기에 맞춰 자신의 심복인 김일을 북경으로 보내 남침전쟁에 대한 모택동(毛澤東)의 의사를 타진함과 동시에 미구에 개시할 한반도 적화전쟁을 북베트남, 몽골, 일본 공산당 등 아시아 공산주의국가 혹은 세력들을 규합해 자유진영에 대항하자고 요청했는데, 물론 그 역할을 모택동(毛澤東)이 맡아달라는 것이었음.
- 김일성의 구상은 바로 자유진영 vs 공산진영 간의 전쟁을 유도하는 것으로서 스탈린의 지시에 따른 것으로 판단됨. 당시 이것이 실행될 경우 세계 대전으로 비화될 소지가 있었음. 그런데 모택동(毛澤東)은 시기상조인데다 아시아 공산국가들의 호응도가 낮다는 이유로 반대했음.
- 모택동(毛澤東)은 북한이 단독으로 개전하고자 한 김일성의 남침전쟁계획에 대해서는 반대하지 않았음. 소련방문에서 귀국한 뒤인 1950년 5월 중순 극비리에 북경을 방문한 김일성과 박헌영에게 모택동(毛澤東)은 처음에는 시급히 해결해야 할 각종 국내문제와 대만 ‘해방’이 남아있다는 이유를 들

어 한반도전쟁을 반대했지만 스탈린이 이미 동의했다는 사실을 확인한 뒤엔 태도를 바꿔 적극적으로 찬성했음.

○ 전쟁도발의 최종합의: 모택동(毛澤東)의 동의 의미

- 모택동(毛澤東)은 처음에 김일성에게 미군이 간섭해 올 가능성이 크다고 하면서 개전에 미온적인 태도를 보였음. 그러나 이미 스탈린이 동의함으로써 대세가 전쟁을 결행하는 것으로 기울어진 상태에서 모택동(毛澤東)의 미군개입 경고는 김일성에게 단지 신중할 것을 당부하는 수준의 의미였을 뿐 스탈린과 김일성이 합의한 기왕의 결정을 뒤집을 만한 계제는 되지 못했음. 따라서 그는 김일성이 속전속결로 미군이 한반도에 전개하기 전에 전쟁을 종결지을 것을 요구한 셈임.
- 모택동(毛澤東)의 동의가 자발적이었던, 아니면 피동적이었던 간에 그와 김일성 간에 논의된 사실 자체는 모택동이 생각보다 훨씬 더 깊숙이 전쟁의 사전공모에 연루돼 있었음을 실증함. ‘동의할 바엔 실제 행동’으로 지지하겠다는 적극적 입장으로 전환했음.
- 자의였던, 타의였던 모택동(毛澤東)의 동의는 스탈린이 모택동(毛澤東)의 동의를 받지 못하면 전쟁을 무기한 연기하라고 지시해 놓은 상황에서 결국 김일성의 남침전쟁을 성사시켜 준 조건이 된 셈임.
- 스탈린은 표면적으로 모택동(毛澤東)의 동의를 구하는 형식을 취했지만, 사실상 전쟁결정에 대한 최종 승인을 내리는 역할을 모택동(毛澤東)에게 맡김으로써 김일성을 모택동(毛澤東)에게 구속시킴과 동시에 모택동(毛澤東)으로 하여금 전쟁도발에 대한 책임을 ‘궁정적이고 적극적’으로 떠안게 만든 것임.

○ 적화전략

- 스탈린, 김일성의 속전속결 전략 vs 모택동(毛澤東)의 장기전 전략
- 스탈린, 김일성의 영토점령 전략 vs 모택동(毛澤東)의 군사력파괴 전략

○ 전쟁지속 여부

- 모택동(毛澤東)과 김일성은 대규모 살상과 전쟁을 지속할 능력부재로 1951년 들어온 뒤로는 줄곧 휴전을 원했음.
- 스탈린은 휴전제의를 나왔을 때 초기엔 단호하게 반대했고, 나중에는 휴전을 반대하지 않는다고 언명하면서도 내심 가능하면 전쟁을 장기적으로 끌고 가려고 했음.

## 2. 한국전쟁의 국제정치적 의의

### 가. 전쟁역지력으로 작용한 미국의 존재

#### 1) 모호한 미국의 개입 가능성

○ 미국의 중국철수

- 미국은 1949년 국공내전에서 손을 떼고 중국에서 완전히 물러난 뒤 중국이 공산화되도록 방치.
- 중국국민당의 반공 역할 한계.

○ 미국의 아시아 정책변경

- 1947년 후반기부터 미국의 동아시아 정책을 변경함. 즉 이 시기부터 일본을 재건하여 아시아의 반공방과제 역할을 맡기기로 함.

○ 미국의 대한반도 전략적 중요성 저평가

- 1950년 1월 미국은 ‘애치슨 선언’의 발표를 통해 한반도를 미국의 아시아 태평양 방위선에서 제외 선언.
- 김일성이 스탈린과 모택동에게 미군이 개입하지 않을 것이라고 주장한 근

거임. 뒤집어 보면, 역설적으로 미국의 존재가 전쟁도발 결정을 일으킨 요인이 됐음.

## 2) 스탈린의 전쟁 유보 요인: 전쟁도발 결정상의 인식차이

### ○ 미국의 개입 여부에 대한 견해차

- 남침조건을 논의하는 가운데 스탈린, 모택동(毛澤東)과 김일성 3자 간엔 미군의 개입 여부를 두고 일치되지 않았음. 바꿔 말하면 미군의 개입은 남침전쟁을 추동할 것인지 말 것인지를 결정짓는 주요 변수였음.
- 스탈린과 모택동(毛澤東)은 미국이 개입할 것이라고 한 데 반해 김일성은 결코 그런 일이 없을 것이라고 장담했음.
- 스탈린은 미국이 개입할 것이라고 판단한 것은 미국의 존재가 전쟁도발의 역지력으로 작용.
- 1950년 1월의 ‘애치슨 선언’은 스탈린이 남침전쟁을 결정한 결정적 요인은 아니었지만 그로 하여금 미국개입에 대한 판단을 아전인수 격으로 해석하게 만든 요인이 됐음.
- 스탈린은 전쟁을 승인하는 시점인 1950년 초에는 미군이 개입해도 그 대안으로 중국군의 투입을 상정해 두고 있었고, 모택동(毛澤東)은 끝까지 미군의 개입을 우려했고, 결국 그의 예측은 현실로 드러났음.

## 나. 동맹의 순기능과 역기능 공존

### 1) 북한, 소련, 중국의 상호동맹 혹은 ‘준동맹’의 역기능

#### ○ 스탈린의 지지 및 지원

- 김일성 요판의 근원으로서의 후원세력.

#### ○ 중소동맹: 전쟁도발의 결정요인

- 모택동(毛澤東)이 1949년 12월 중순 모스크바를 방문해 스탈린에게 1925

년 8월 14일 장개석 정부와 소련이 맺은 ‘중(화민국)소동맹’을 대신할 새로운 중소동맹을 맺자고 요구, 압박함. 스탈린은 처음엔 이를 받아들이지 않다가 결국 1949년 12월 말에서 1950년 1월 초 사이 모택동의 요구를 수락하기로 결심함. 그 결과 2월 12일에 중소동맹이 체결됨.

- 신 중소동맹은 군사동맹으로서 미국과 일본을 겨냥한 것임. 중소 양국이 다른 제3국으로부터 군사적으로 공격을 받을 경우 양국은 공동으로 협의하고 지원하기로 약정돼 있음. 이것은 모택동이 한국전쟁에 군사개입하게 된 배경 가운데 하나가 됨.

#### ○ 북중‘혈맹’관계의 역사적 근원

- 중국혁명을 도와준 한국인 공로(북한이 가로챈).
- 김일성은 중공이 1946년 이후의 국공내전에서 직접 군사를 보내거나 혹은 군수, 의료, 병참 등의 후방지원을 아끼지 않았음. 또 중공군이 중국관내에서 동북으로 이동하는 데 북한을 경유해 가도록 편의 제공함.
- 북한정권 내 적지 않은 친중공계(연안파) 인물들이 포진.

#### 2) 한미동맹 순기능의 연원

##### ○ 미국의 개입: 인류보편 가치로서의 ‘평화’ 수호의지

##### ○ 한미군의 연합작전 수행: 한반도 적화방지의 역할

##### ○ 반공과 평화추구의 공동의지: 한미동맹체결의 출발점

- 한국에게 동맹의 필요성을 절감케 만든 계기.
- 실제로 전쟁 이후 반세기 이상 북한의 남침전쟁 억제력으로 작용.

## 다. 외교적 대화와 신뢰의 중요성 확인

### 1) 중·미 간 소통부재의 역사적 배경

#### ○ 국공내전

- 국공내전 전 기간 동안 중공은 미국의 공정한 중재와 교류를 희망했고, 또 정권을 잡아 공산국가를 수립하더라도 미국과 외교관계를 가지기를 희망했음. 그러나 미국은 시종일관 이 요구와 희망을 외면했음.

#### ○ 미국의 중국철수

- 미국이 국공내전에서 손을 떼고 중국에서 빠져나감으로써 결과적으로는 중국적화를 초래한 한 배경이 됐음. 중공 수뇌부는 미국이 국공 간의 중재를 공정하게 하지 않고 국민당에 우호적인 편파성을 보인 적대세력으로 간주했음.
- 모택동, 주은래 등의 중국 수뇌부는 미국이 당장은 물러났지만, 언젠가 기회가 되면 다시 국민당을 지원하여 중국으로 들어올 것으로 예단했음. 즉 한반도에 개입한 미국의 저의가 한반도 점령에 국한된 게 아니라 중국점령에 있다고 의심한 역사적 배경이 됐음.

#### ○ 중국 공산당과의 대화채널 폐쇄

- 미국은 중국철수 후 자국 내 ‘중국통’들을 행정부와 군부의 주요 직위에서 물러나게 했음. 신 중국과의 대화 채널이 사라지게 하는 결과를 초래함.

### 2) 중·미 간 소통부재의 결과

#### ○ 중국의 경고에 대한 미국의 무시

- 1950년 9월 말 미국이 당초 전쟁방침을 바뀐 북진하기로 결정함. 같은 시기 이 결정과 군사적 징후에 대해 북경정부는 수차례에 걸쳐 강력하게 경고했음. 즉 38도선 이북에 한국군만 북진시키면 묵과하겠지만 미군이 북

진하면 절대 용납하지 않고 중국군을 파병할 것이라고 공표

- 미국은 중국의 경고를 액면 그대로 받아들이지 않고, 미군을 38도선 이남 지역에 묶어 놓으려는 얄은 수작 혹은 ‘허세’, ‘허풍’으로 치부하고 무시함. 10월 7일 미군 북진 결행.

○ 미국의 약속에 대한 중국의 불신

- 북진을 결정한 미국 행정부는 처음엔 중국공격을 금지했고, 맥아더도 평양-원산 이북지역에는 미군을 올려 보내지 않고 한국군만 북진하도록 한다고 했음. 그러나 미군이 평양을 점령하자 맥아더는 이 북진한계선을 철폐하고 미군에게 북진계속을 명령함. 또 압록강에서 약 60km 정도 떨어진 지역에는 접근하지 않도록 한 것까지 허물고 계속 진격하도록 했음. 결국 중미 간의 쌍방 불신의 증폭을 결과했음.

### 3. 한국전쟁의 현재적 함의

가. 한반도 통일 기회 무산요인으로서의 중국의 참전

1) 좌절된 한반도 통일의 꿈과 전쟁의 성격변화

○ 무산된 한반도 통일의 꿈

- 한국군과 유엔군은 1950년 10월 하순, 대략 서부전선에서부터 정주-운산-초산-희천-장진호-부전호-단천을 잇는 지역까지 육박해 북한전역의 점령을 눈앞에 두고 있었음.
- 10월 중순부터 극비리에 북한지역으로 전개한 중국군의 기습공격을 받아 더 이상 북진을 할 수 없게 됐을 뿐만 아니라 청천강 이남지역으로 퇴각해야 했음. 심지어 1951년 1월에는 또다시 서울을 적에게 내주게 됐고, 37도선까지 물러난 뒤로 휴전이 성립될 때까지 서울과 38도선을 중심으로

쫓고 쫓기는 공방전을 벌여야 했는데, 이러한 상황반전은 모두 중국군의 불법 개입 때문이었음.

#### ○ 국제전에서 중미의 한반도 패권전쟁으로

- 북한정권은 애초부터 소련과 중국의 동의 및 지원을 받고 침략을 했음. 그렇기 때문에 6·25전쟁 초기 북한군만 남진했다고 해서 내전이라고 할 수 있는지는 논쟁의 여지가 있음.
- 분명한 사실은 미군의 한반도 투입 후에 중국이 개입함으로써 전쟁수행의 주력이 한국군이나 북한군이 아니라 미군과 중국군이 됐다는 사실임.
- 전쟁수행과정에서 한국군과 북한군이 각기 유엔군과 중국군에 작전권을 이양했다는 점에서, 또한 종전 후 각기 후견국들과 맺은 군사동맹을 통해 한반도에 대한 영향력을 행사했다는 점에서 중국과 미국 간에는 한반도를 둘러싼 패권전쟁의 성격이 다소 존재함을 부인하지 못할 것임.

#### 2) 중국군사개입의 동기 및 목적

##### ○ 북한정권의 붕괴방지

- 모택동(毛澤東) 등의 중국수뇌부는 중국군의 참전목표를 1차적으로 북한정권의 붕괴를 막는 것에 두었는데, 이것은 곧 자국의 안보를 보장하려면 그 국경 바깥쪽 번속국(藩屬國)들의 안전을 지켜 줘야 하고, 그렇지 못해 번속국(藩屬國)들이 적의 손에 들어가면 자국이 위협을 받게 된다는 중국 전래의 전략관인 ‘순망치한(唇亡齒寒)’적 관점에서 발상된 것임.
- 북한도 중국지도부에게 중국 변방 바깥의 많은 울타리 국가들 가운데 동북지역의 중요한 방어벽으로서 적의 공격을 완화시켜 줄 완충국가로 인식돼 왔음.
- 동시에 북한정권을 구제해 준다면 자국의 국가안보가 보장받게 되는 것에 그치는 게 아니라 북한에 대한 영향력까지 행사할 수 있는 일석이조의 효과를 노렸음.

- 국가안보를 고려한 자구책의 선제발동 - 현지방어에서 전진공격방어로
  - 중국인의 국가안보 개념에 따라 중핵지대, 동북(東北)지역, 한반도 세 지역 간의 지정적 관계를 보면 북한은 중국안보의 전초기지(outpost)이고, 동북(東北)은 전진기지(advanced base)에 속하며, 관내 중핵지역은 동북(東北)을 지원하는 후방 지원기지(supporting base)인 셈인데, 이러한 지정적 상호관계는 한반도에 전쟁이 발생할 경우 북한이 중국 東北의 전진기지가 되고, 동북(東北)지역은 후방지원기지에 속함.
  - 중국지도부는 중국의 한반도 무력개입을 자위를 위한 불가피한 수단이었다고 인식했고, 미국이 중국의 경고에도 불구하고 북진을 감행한 것은 실제 모택동(毛澤東)으로 하여금 ‘국가안전을 위협’하는 행위로 간주케 만들었다는 것임.
  - 중공 정권의 안위와 생존에 중대한 영향을 미칠 수 있는 요인들 때문에 중국 국내에 앉아서 ‘적’을 기다리기보다는 국외의 전장으로 들어가 과감하게 미군과 한국군을 공격하는 ‘적극적 방어’전략을 구사하게 만들었음.
  
- 국내정치적 목적 달성을 위한 국외전장화
  - 신 중국은 정권출범 초기 대략 다음과 같은 다섯 가지의 국가적 과제를 안고 있었음. 즉 1) 스탈린으로부터 약속받은 이권환수와 외국과의 평등한 외교관계 수립을 통한 국가의 진정한 독립쟁취, 2) 대륙 도처에서 저항을 계속하고 있는 중국국민당의 잔류부대, 특무와 토비들의 섬멸을 통한 국내정치의 안정, 3) 대만(臺灣)과 티베트에 대한 공략을 통한 국가 정치적 통일의 완성, 4) 피폐된 경제를 전전 수준으로 회복시켜 국가재정의 안정 및 민생안정의 도모, 5) 토지개혁의 추진을 통해 사회주의 국가건설을 위한 토대 구축 등.
  - 중국수뇌부는 이러한 국가적 과제들은 중공의 일당독재의 공고화, 나아가 공산국가로서의 중국의 국가안보에 직결된다고 봤음.
  - 모택동(毛澤東)은 미군이 압록강까지 도달하기 전에 먼저 전진방어 지역

을 확보해 놓을 필요가 있었을 뿐만 아니라 유엔군의 북진행로의 목진지 매복을 통해 적에게 중대한 타격을 가할 필요가 있다고 판단하고, 자국영토를 이중으로 보호할 수 있는 개념을 가리키는 글라시스(glacis)를 확보하고자 했음.

- 원래 국경으로 쓰이는 산이나 산맥의 정상 바로 너머에 자국 방어를 위해 확보해 놓은 땅을 가리키는 글라시스의 확보는 한 국가가 외침에 직면했을 때 국경 안쪽에서 방어전을 치를 경우 자칫하면 쉽게 국경돌파를 당할 수 있으므로 국경 너머 어느 정도의 폭을 지닌 땅을 확보해 그곳에서 방어전을 치르면 자국영토를 이중으로 보호(double projection)할 수 있기 때문임.

- 중화주의적 보은(報恩)관념, 대국의식과 프롤레타리아 국제주의의 결합
  - 새로운 정권을 거머쥔 중공지도자들은 많은 한국인들이 1920년대의 북벌, 30~40년대 중반까지의 항일운동, 40년대 중반 이후의 국공투쟁에 참여한 사실에 대해 대국으로서 그들에게 보답해야 한다는 관념이 존재했음.
  - 더욱이 중공은 공산혁명 과정에서 북한정권으로부터 각종 편의를 제공받은 사실에 대해 기회가 되면 갚아야 한다는 일종의 부채의식을 가지고 있었음.
  - 여기에다 중국지도자들에게는 북한이 공산주의 이념을 지향하는 공산국가이기 때문에 프롤레타리아 국제주의 정신에 입각해 약소국 공산국가가 위기에 처했을 때 도와줘야 한다는 사명감도 혼재해 있었음.

### 3) 모택동(毛澤東)의 득(得)과 실(失): 전략적 목적을 달성했는가?

- 득(得)
  - 모택동(毛澤東)의 당내 권력공고화 및 당 외 위상제고
  - 파병개입 결정의 정당성 확인: 강미승전(抗美勝戰)의 정치도구화-모택동(毛澤東)의 정치적 자산.
  - 미국에 대한 평가의 변화와 모택동(毛澤東) 민족주의의 강화.

- 친미주의자의 몰락(배척)과 반미사상의 주입.
- 반미풍조의 전국화와 모택동(毛澤東) 숭배의 가속화.
- 사회주의적 국민통합의 기회로 활용.
- 당내정풍(黨內整風)에서 당외정풍(黨外整風)운동으로의 확대.
- 정적제압의 기반확립[고강(高崗), 요술석(饒漱石), 왕명(王明) 축출].
- 산두주의(山頭主義)의 소멸과 모택동(毛澤東)체제의 강화.
- 중국군사 현대화의 계기.
- 사회주의 과도기 체제의 확립 계기.
- 북한정권의 붕괴 방지와 동북지역에서의 번속(藩屬)확보.
- 북한에 대한 영향력 확대.
- 티베트 ‘해방’ 성공과 서북지역 변경안전의 확보.
- 지역 강대국으로 부상한 계기.

○ 실(失)

- 대만 ‘해방’의 기회상실과 2개 중국시대의 개막.
- 해협양안 대립의 고착화와 미국의 대만문제 개입 계기.
- 미국의 중국봉쇄로 인한 중국의 대일, 대미수교 기회의 상실.
- 대소 종속심화의 계기와 중소분열의 기원.
- 장기 피봉쇄 및 대외교류의 단절로 인한 우민화와 정치발전의 장애.

나. ‘위장평화’와 ‘소망평화’의 위험성 교훈

1) 위장평화의 근원-스탈린의 38도선 분단 상태 지속 지시

○ 스탈린의 알타체제 고수

- 1945년 2월의 알타조약은 소련의 국익, 특히 동아시아와 중국에서의 소련의 국익을 보장함. 일본북방 영토 점령승인, 1945년 8월 중순의 중소동맹으로 중국서부와 동북지역에서의 이권을 챙기게 됨. 예컨대 중동철도 경

영권 획득, 여순, 대련항의 사용권 획득 등.

- 스탈린은 이러한 ‘알타체제’를 허물지 않으려고 노력.

○ 전쟁 전 스탈린에 의한 38도선 지속

- 1949년 3월 김일성 방소 시 스탈린은 김일성에게 38도선을 허물지 말 것을 지시함. 김일성은 이 지시에 불만을 품었지만 한동안 지시를 따랐음.

- 1949년 여름-가을 사이 김일성은 한반도 38도선에서 국지적 도발을 시도하고, 이를 기회로 전쟁을 전면적으로 확대하려고 계획.

- 1949년 여름~가을 간 스탈린은 또 한 번 김일성에게 38도선 분단 상태를 지속하라고 2차 경고함에 따라 김일성의 계획은 무산됐고, ‘위장평화’가 지속됨.

○ 김일성의 위장평화공세

- 1949년 3월 스탈린은 모스크바를 찾아온 김일성에게 38도선의 평화상태의 현상유지가 중요하다고 강조하면서 남북한 총선거를 통해 한반도를 평화적으로 통일하라고 지시함. 남한의 이승만은 이를 일축했음.

- 김일성은 남침전쟁 도발 직전인 1950년 6월 중순 남한에 남북연석회의를 개최하자고 ‘위장평화’공세를 했음. 남한이 이를 거부하면 전쟁발동의 명분으로 삼으려고 한 명분 쌓기였음.

2) ‘소망평화’의 위협성

○ 해방공간에서의 민주주의 도입기, 실험기 남한정치의 혼란상.

- 정파 간의 극도의 파쟁성, 사회혼란. 빨치산에게 후방교란과 사회치안부재의 공간을 제공한 요인이 됐음.

- 대북 정치의 창구 단일화 실패. 대북 대응력 약화.

○ 이승만 정부의 북진통일 의지와 구호

- 이승만 정부는 정치적 목적을 위한 것일 수도 있는 ‘북진통일’을 줄기차게 주장. 방어용 군사지원에 국한해왔던 미국의 반발과 불신 초래.
- 결과적으로 미국 군사지원의 장애를 초래했고, 이것은 북한의 군사공격을 방어하는 최소한의 군사력도 갖추지 못하게 된 요인이 됨. 반면 김일성은 소련으로부터 무기 장비를 지원받아 꾸준히 전투력을 제고했음. 남북한 군사력 불균형요인으로서의 소련, 중국의 대북 군사지원. 전쟁도발 결정요인으로서의 남북한 군사적 불균형이 초래.

#### 다. ‘53년 체제’의 형성

##### 1) 현 남북관계, 북미관계 경색의 시발점으로서의 휴전체제

- 국제법적 취약요인: 전쟁당사자인 한국이 배제된 휴전협정
  - 휴전협정은 유엔군 대표를 일방으로 하고, 중국 및 북한대표를 다른 일방으로 하여 체결된 것으로서 전쟁당사자인 한국군이 제외돼 있는 문제가 있음.
  - 이 휴전협정은 지금까지도 변한 게 없고, 남북 및 북미 간의 대화를 어렵게 만든 주요인이었음. 따라서 한반도의 분단 상태를 종식하기 위해 휴전협정을 평화협정으로 대체할 경우 수반되는 여러 문제들(예컨대 북한을 일방으로 한 평화협상 체결 시 국제법상 북한의 지위를 어떻게 볼 것인가, 평화조약이 체결됐지만 유엔군사령부의 해체 및 유엔군의 철수로 인해 남북한 간에 완전한 평화가 정착되기 전 과도기적으로 북한의 위협에 대처하기 위해 어떤 국가들을 국제평화감시단으로 구성할 것인가 등)에서 소외되기 십상일 것으로 보임.
- 전쟁의 유산 1: 적대의식과 상호 불신의 심화
  - 김일성 정권에게 반외세, 반제, 반미를 실질적 내용으로 하는 민족주의를 내부 통합을 위한 지배 이데올로기로 동원할 수 있도록 만들. 북한체제우

위 선전의 원형질로 작용.

- 남한은 반공을 국시로 삼은 결과 오랫동안 대북 인식 및 정책에서 자기 박제화의 요인이 됐음.

○ 전쟁의 유산 2: '53년 체제'의 형성

- 민족분단의 고착화: 1948년의 분단이 유동적이고 한시적인 것이었음에 비해 1953년의 분단은 항시적이자 현재 진행형인 것이었음.
- 남북한 모두 정권 수준에서는 불안하고 유동적이고, 격동이 있었지만, 국가수준에서는 대단히 안정적인 상황이 지속돼 왔음.

○ 전쟁의 역설: 전후 한국발전의 추동력

- 전쟁이 역설적이게도 사회발전에 이바지한 측면이 존재함. 전쟁 자체는 동족상잔의 행위가 상징하듯이 대단히 파괴적이고, 반민족적이었음에도 다른 한편으로는 남북한 간에 정권 안위 수준에서 불꽃 튀는 경쟁을 낳았음.
- 그것이 상대 체제를 압도하기 위한 자주국방, 경제건설의 열기로 나타났을 뿐만 아니라 분단질서를 안정시키는 데 기여한 역설이 존재함.

2) 동아시아 국제관계 재편의 계기

○ 북방 3각 '동맹' 및 남방 3각 '동맹'체제의 형성

- 북방 3각 '동맹'체제의 형성.
  - 중소관계의 밀착과 중국의 '전반소연화(全般蘇聯化)' 심화: 중국은 서방과의 관계를 단절함으로써 결과적으로 국가전략상 '전반소화(全盤蘇化)'로 나아가지 않을 수 없게 됐음.
  - 중국 및 소련의 대북한 영향력 관계의 변화: 소련의 대북한 영향력은 약화된 반면, 중공의 그것은 증대됐음.
  - 중북관계 변화의 기폭제: 전우에서 혈맹관계로 변화함. 전후 중국의 북한복구 지원과 중북동맹체결('조선민주주의인민공화국과 중화인민공

화국 간의 우호, 협조 및 호상원조에 관한 조약', 1961년 7월 11일).

- 남방 3각 '동맹'체제의 형성.

- 미국의 세계군사전략에 큰 변화(군사력 증강 계기, 대소 및 대중 군사적 우위추구 등)를 가져다줬고, 게다가 당시 유럽중심으로 진행 중이던 냉전체제가 동아시아는 물론, 전 세계로 확산되고 격화되는 계기가 됨.
- 한미동맹체결의 계기가 됨. 미국은 북한정권의 붕괴와 한반도 통일이 라는 목적을 달성하지 못했지만 한국정부의 존속은 실현시켰음.
- 일본부흥의 발판과 미일동맹의 배경이 됨. 일본은 경제적인 면에서 이른바 '전쟁특수'로 무기, 군수품의 제조, 수리가 확대되어 군수산업이 발달, 경제성장의 초석이 됐으며, 미일군사동맹관계가 더욱 밀착되게 된 계기로 작용.

- 미·중 적대관계의 시발점.

- 미국: 미국공화당 집권의 배경이 됨과 동시에 중국봉쇄의 가속요인이 됨. 전쟁의 파장으로 미국은 휴전을 공약한 아이젠하워가 대통령으로 당선됨으로써 공화당이 집권하게 됨.
- 중국: 미국 제1적화의 장기 지속화. 중국에게 제1적국이었던 소련 대신 미국이 제1적국의 위치로 자리바꿈하게 됨. 미국도 소련 이외에 중국을 봉쇄하기 시작했음. 중국과 30년 가까이 적대적 관계로 대치함으로써 미국의 국익을 손상시켰음. 중미대화 및 수교의 기회 상실로 이어졌고, 이것은 거시적으로 보면 미국이 베트남전쟁에 개입하게 된 배경이 됨.

- 한·중관계의 장기 단절의 계기.

- 해방 후 중공 고위 지도자들과 재중국 한국독립운동 지도자들 사이에 이어져 왔었던 교분이 전쟁으로 인해 끊어졌음.
- 전쟁이 발생하지 않았다면, 이념의 상이를 초월한 민족주의적 관점에서 한중 지도자들 간의 왕래는 아니더라도 중한 민간레벨 차원에서 회복될 가능성이 있었음. 그러나 전쟁으로 말미암아 그 가능성이 차단됨으로써 중·일 간에 존재했던 민간 차원의 내왕은 전혀 기대할 수 없

있던 상황이었음. 중·한 쌍방의 오랜 문화적 교류마저 단절되게 된 결과를 낳았음.

### 3) 국내외적인 양방향에서의 전쟁책임론 규명과 기억의 증발

- 전쟁도발을 주도한 자는 누구였는가?
  - ‘고개 숙인 수정주의’: 전쟁발발 원인 논쟁의 종식.
  - 북한 내부 수준에서는 김일성과 박헌영이 공동으로 전쟁을 결정했음.
  - 김일성, 스탈린, 모택동(毛澤東) 3자의 공업(共業)과 분업(分業).
- 전쟁기억의 오도와 전쟁의미의 퇴색
  - 과거 남한에서든, 북한에서든 정권차원에서 전쟁에 대한 실상을 드러내지 않고 저마다 ‘침략’과 ‘피침략’을 체제경쟁에 이용하다 보니 사실은 은폐되고 허구가 사실인양 횡행된 시기가 있었음.
  - 북한에서는 이 현상이 여전히 존재하고, 남한에서는 극히 일부분을 제외하고는 거의 사라졌지만, 전쟁발발 자체마저 망각하는 현상이 보임.
- 한반도 통일 의지와 민족재통합의 당위성 퇴색

## 4. 결론과 과제: 전쟁기억의 회복과 국내외 쌍방향 평화체제 구축

가. 전쟁을 왜 기억해야 하는가?

- 전쟁의 참혹성을 경험한 한민족
  - 500만 명 이상의 인명살상.

- 사회시설, 국가재산 파괴.
- 전쟁 경험 세대가 거의 사망. 전쟁을 겪지 않은 세대가 인구의 대다수.
- 평화의 중요성 절감
  - 참혹한 민족상잔의 전쟁을 통해 평화의 절실함과 소중함을 체험.
  - 전쟁이 종료된 게 아니고 ‘휴전’상태.

#### 나. 전쟁의 기억을 어떻게 회복할 것인가?

- 전쟁기억 회복방안 모색
  - 남침 실상에 대한 정확한 연구.
  - 국민에 대한 지속적 교육 및 홍보를 통하여 안보 불감증 방지.
  - 군 정신강화 시 체계적, 상시적 교육으로 정신무장 강화.

#### 다. 국내외 쌍방향 평화체제 구축의 과제

- 휴전에 의한 일시적 평화의 유지에서 항구적 평화체제 구축으로
  - 평화란 일방적인 ‘소망’, ‘희망’ 혹은 기원만으로는 달성되지 않는다는 사실을 전쟁을 통해 체험.
  - 평화를 파괴하는 요인(정치불순, 안보불감증, 국방매너리즘 등) 제거.
- 한미동맹의 지속적 관리
- 대중국관계의 새로운 모색
  - 중국의 한반도관 내지 인식을 정확히 인식.
  - 북중관계의 특수성 연구, 이해 심화, 확대를 통하여 군사, 안보, 외교정책에 반영.

# 남북해운합의서상 통항 통제조치의 효과 및 전망

안병민 (한국교통연구원 동북아·북한연구센터장)

북한은 철도가 여객수송의 60%, 화물수송의 90%를 분담하는 철도 중심의 교통 시스템으로, 도로 운송과 해운은 철도를 보조하는 기능을 수행하고 있다. 그러나 북한의 경제난과 아울러 전력, 에너지 부족으로 기간교통망인 철도가 기능이 마비되는 상태가 초래되고 있으며, 이에 따라 저렴한 대량 교통수단인 해운이 각광을 받고 있는 상황이다.

북한의 동·서해를 최단거리로 연결하는 북-북 간 운송의 제주해협 통과 및 남북한 지정 해상항로를 통한 남북 항만 간의 내항국적선 운항을 주요 내용으로 하는 남북해운합의서의 발효는 남북 양측에 경제적인 이득을 가져다주었다. 특히 북한에게는 노후 선박 활용을 통한 주요 외화소득원이 되었으며, 제주해협 통과라는 오랜 난제를 해결한 정치적 선전의 수단으로 활용되었다.

천안함 사태로 인한 우리 정부의 남북해운합의서상 통항통제조치는 북한에게 막대한 경제적 손실을 가져다줄 것으로 전망된다. 그동안 가동되어 왔던 해운을 중간 고리로 하는 국내운송체계가 대 혼란을 겪을 것으로 보이며, 긴급·대량 물자수송에 추가비용이 소요될 것으로 보인다. 또한 남북 간 지정해상항로를 운항하던 노후된 북한 선박의 미사용으로 인해 약 4,000~5,000만 달러 수준의 용선료 감소가 예상되어 북한경제의 주요 압박수단으로 등장할 가능성이 매우 높다. 정부가 통항 불허 속에서도 남북해운합의서를 유지하고 있는 것은 북한을 향후 천안함 사태와 6자회담을 위한 협상 테이블로 불러내기 위한 지렛대로 활용이 가능할 것이다.

## 1. 북한에서의 해운의 위상

- 북한의 교통시스템은 철도중심의 주철종도(主鐵從道)시스템
  - 철도가 여객수송의 60%, 화물수송의 90%를 분담(철도의 평균 수송거리는 160km, 도로 11km, 연안해운 97km).
  - 도로는 30km 이내의 단거리 수송.
  
- 북한에서의 해운은 한반도의 분단으로 인한 동·서해 분리라는 공간적 장애가 존재하기 때문에, 철도운송과 도로운송의 보조적인 운송수단임. 또한 철도운송, 도로운송과 연계된 복합운송시스템의 일부로서 인식됨.
  - 김일성: 수상운수를 발전시키면 철도의 부담을 덜어 줄 뿐만 아니라 수송 원가를 적게 들이고도 많은 짐을 나를 수 있음(김일성 저작집 23권).
  - 북한은 동·서해 분리를 극복하기 위해 1970년대 중반부터 동서 연결운하 건설계획을 추진[대동강 상류와 동해 금야강(용흥강)을 12개 갑문을 건설하여 수운으로 연결].
    - ※ 현재, 대동강의 서해갑문, 미림갑문, 봉화갑문, 성천갑문, 순천갑문 등 5개 갑문 건설 후에 중지.
  
- 최근 북한의 극심한 전력난으로 인하여 철도의 기능이 저하, 연료난으로 중·장거리 자동차 수송이 곤란한 상황 → 해운이 기능을 대체하고 있음.
  - 긴급수송화물(비료, 식량, 철광석, 석탄)의 적기 수송 문제에 직면함. 연안 해상운송을 통한 물자 공급으로 해결.
  - 철도이용 화물 중 평균수송거리가 가장 긴 화물은 화학비료로 210km, 석탄 169km, 광석 130km(납기 내에 안정적인 물량 공급이 가능한 교통수단은 해운뿐).

- 국제해운시장 활황으로 북한 외화 획득에 기여
  - 2000년대 초·중반에 세계 해운시장의 선박 부족 현상이 발생, 북한의 해운은 국제운송을 통해 주요 외화획득 수단으로 대두.
  - 북한 전 내각총리인 김영일은 한직인 육해운상에서 총리로 전격 발탁.
  
- 현재의 북한 경제상황으로 해운은 가장 ‘싸고 빠르며 안전한’ 경쟁력 있는 수송수단으로서의 위상을 유지할 것으로 보임.
  - 해상운송의 운송기관 마력당 수송량: 철도의 2배, 자동차의 50배.
  - 화물 톤당 노력비: 철도운송의 30%, 자동차 운송의 1.4%.
  
- 선박 보유 및 운영 현황
  - 1960년대의 남포, 청진조선소의 건조능력은 배수톤수 3,000톤급 수준이었으며, 주로 외국화물선 개조 및 수리.
  - 1970년대에 청진조선소는 외항화물선 배수톤수 14,000톤급, 남포조선소는 20,000톤급 건조 능력을 보유(70년대 14,000톤급 4척, 20,000톤급 4척 건조).
  - 1980년대에는 14,000톤급 화물선 관모봉호, 20,000톤급 장자산호가 건조, 14,000톤급 염장가공모선 용남산호, 5,000톤급 냉동운반선 백마강호 건조.
  - 1990년 이후 경제난으로 인해 신형 선박 건조가 미미.
  - 북측 보유 선박은 340척이며 화물선은 278척(원유운반선 2척, 석유운반선 26척, 케미컬선 2척, 벌크선 11척, 일반화물선 203척, 컨테이너선 2척)으로 총톤수는 1,052,526톤, 선령은 평균 30년(Lloyd's Register).
  - 북측 선박의 대부분은 노후화가 상당한 수준으로 진전됨.
  - 2002년부터 2009년까지 남측항만에 입항한 북한선박 가운데 선령 25년 이상은 86%에 달함.

[표 1] 남북한 선박 선령 비교

구분	계	10년 미만	10~15년 미만	15~20년 미만	20~25년 미만	25년 이상
남측	2,095 (100%)	288(13.7)	495(23.6)	395(18.9)	299(14.3)	618(29.5)
북측	504 (100%)	7(1.4)	7(1.4)	18(3.6)	38(7.5)	434(86.1)

주: 남측 선박은 2008년 말 내항화물운송사업 등록 선박 기준, 자료: 국토해양부

### ○ 해운 행정체계

- 북한에서 해운행정은 1948년에 교통성의 국으로 존재하다가 1964년에 철도성과 교통운수위원회(육운총국, 해운총국)로 분리.
- 이후 육운 및 해운성(1967~1972년), 교통체신위원회(1972~1976년), 육해운부(1976~1998년)를 거쳐, 현재의 육해운성으로 변화.
- 현재 육해운성의 해운관련 행정은 육해운상, 부상(3인), 참모장(1인)이 있으며, 갑문관리국, 계획국, 법규관리국, 수송생산종합국, 외국선박사업국, 항만수상운수관리국, 해운관리국이 있음.
- 산하기관으로 용선관리국, 해운연합기업소, 항만수상운수연합회사, 외국선박사업회사, 해운물자공급관리소, 조선-뿔스카(폴란드)해운유한책임회사, 해운과학연구소 등이 있음.

## 2. 남북해운합의서의 체결 경위 및 주요 내용

### 가. 남북해운합의서 체결을 둘러싼 환경 변화

#### 1) 북한의 제주해협 통과를 위한 시도

- 북한은 해상수송 선대의 대형화가 이루어진 1970년대 말, 1980년대 초부

터 북한의 동해와 서해를 연결하는 항로가 개설됨. ‘우리나라 배들은 오늘 공해상으로 1,400~1,500마일이나 되는 먼 구간을 돌아서 항해하고 있는데 머지않아 동·서해를 연결하는 정기항로가 개척되게 된다’고 언급함 (조선 지리전서, 1990.11, p.345). 동·서해를 연결하는 최단 제주해협 항로 개설에 대한 의지를 표시함.

- 2001년 6월 2~5일: 북한 상선 청진2호(13,000톤급), 령군봉호(6,735톤), 백마강호(2,740톤), 대홍단호(6,390톤) 4척이 한국 영해를 침범, 제주해협을 통과, 청진2호와 백마강호는 서해 NLL도 통과함.
    - 청진2호: ‘김정일 장군이 개척한 항로이므로 우리는 운항할 것’ 통보.
    - 령군봉호: ‘상부에서 내린 지시대로 제주해협을 통과할 것’ 통보.
    - 대홍단호: ‘남측 영해 침범 의사는 없음. 제주해협은 국제해협.
    - 6월 5일: 청천강호(13,990톤), 국사봉1호(212톤), 대동강호(9,700톤) 3척도 영해 침범을 시도, 해군과 해경에 의해 저지되어 공해상으로 우회.
    - 북한의 제주해협 통과는 정상적 통행이 아닌 의도된 도발행위(해운합의서 체결 이후, 1일 평균 3회 통행).
  - 2001년 6월 3일: 정부는 국가안전보장회의(NSC)를 개최, 북한상선의 제주해협의 무해통행권 허용, 북한 측이 사전 통보나 허가요청을 할 경우 NLL 통과 등도 사안별로 허용키로 결정함.
- 2) 남북 해상 물자수송의 열악한 환경에 대한 개선 필요성이 제기
- 남북한 간의 물자 운송 시 선박 및 선원의 안전보장에 관한 합의가 없음.
    - 북한 해역 내에서 북한당국과의 직접 교신 불가능, 구조·구난에 관한 남북 간 합의가 없어 대형 해상사고 발생 시에 대응 불가능.
  - 남북 간 해상운송에 주로 제3국 선박이 이용되어 고운임 현상이 발생함.

- 남북 간 해상운송에 대한 북측의 예측 불가능한 돌발행동(남측 선박 입항거부) 등으로 인하여 민간업체에 손실이 발생, 법·제도적인 정비가 요청됨.
- 2000년 11월 북측의 인천-남포 간 선박 입항거부로 4개월간 1,137만 달러의 손실이 발생.

#### 나. 남북해운합의서 체결 경위

- 남북한 간 해운에 관한 공식의제 채택함(2001년 9월, 제5차 장관급회담).
- 민간선박의 영해통과 문제를 해운실무 협의에서 논의하기로 함.
- 남북 해운합의서 체결 합의함(2002년 10월, 8차 장관급회담).
- 상대 측 영해 통과와 안전운항 등 해운협력에 관한 해운합의서 채택을 위한 관계자 실무 접촉을 합의.
- 제1차 남북해운협력 실무 접촉(2002년 11월), 제2차 남북해운협력 실무 접촉(2002년 12월), 2차 실무접촉에서 남북합의서 가서명함.
- 제3차 남북해운협력 실무 접촉(2003년 10월): 북-북간 선박운항과 정박중 통신 및 해상항로대 등이 쟁점, 채택이 무산됨.
- 제4차 남북해운협력 실무 접촉(2004년 2월): 부속합의서 세부 내용에 대한 합의함.
- 남북해운합의서 체결됨(2004년 6월).
- 남북 장관급 수석대표가 서명한 합의서 교환.

- 남북 해운합의서 발효됨(2005년 8월).
- 대통령 재가(2004년 9월) 및 국회 본회의 의결(2004년 12월).

#### 다. 남북해운합의서의 주요 내용

- 남북 해운합의서는 총 15조로 구성되어 있음.
  - 용어(선박, 선원, 여객, 해상당국)의 정의, 적용범위, 남북 해상운송, 항로 개설(민족 내부항로 인정), 운항선박에 대한 대우, 행정증서의 상호 인정, 해양사고 시 등의 상호협력, 선원 및 여객의 상륙 관련 문제, 선박의 통신, 해운용역 수익금의 송금, 정보 교환 및 기술 교류, 국제협력 및 국제관행의 준용, 해상당국 간 협의기구 구성·운영, 분쟁 해결, 효력발생 및 수정·보충.
- 남북해운합의서의 이행과 준수를 위해 부속합의서 채택, 2005년에 부속합의서 수정·보충합의서 채택됨.
  - 2004년 5월에 채택한 부속합의서에서는 제주해협 통과가 불가능, 2005년 부속합의서의 수정·보충합의서에 제주해협 통과노선이 추가됨. 제주해협 통과 시 좌우 1마일씩 2마일의 외곽 항로대 폭을 설정.
- 남북해운합의서상의 규정과 대량살상무기 확산방지구상(PSI)
  - PSI는 2003년 9월에 서방 11개국이 PSI 공동합의문을 공동발의하면서 본격 활동을 개시(2010년 5월 현재, 한국을 포함 96개국이 참가).
  - PSI 원칙 중 해운 관련 내용은 자국 내수, 영해, 접속수역에서 WMD 운송 혐의 선박의 승선 및 검색, 자국 항만에서 WMD 관련 물자환적 시 검색, 자국 선박에 대한 외국 승선검사 조치 수행 등임.
  - 정부는 2009년 PSI 전면 참여를 선언하면서 남북해운합의서는 그대로 적용할 것이라고 발표, 남북해운합의서상의 위법행위 선박에 대한 선박 정

지, 승선 및 검색 규정을 동시에 적용.

<남북해운합의서 부속합의서상 관련 규정>

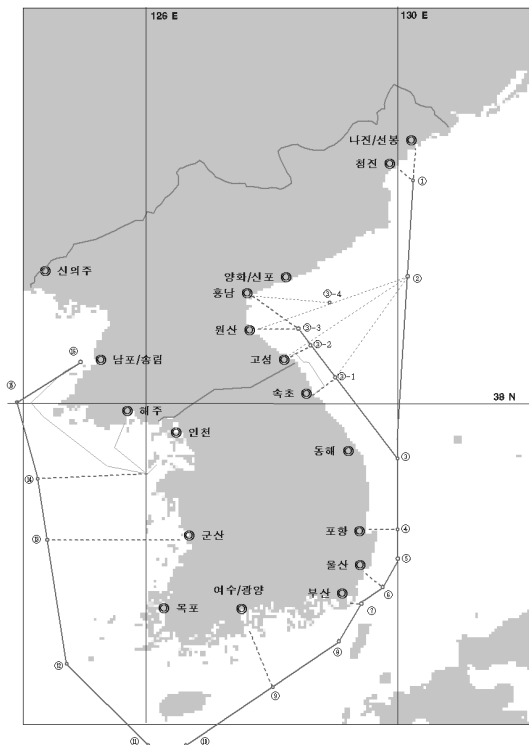
- 남과 북의 선박은 상대측 해역을 항행할 때, 군사활동, 잠수항행, 무기 또는 무기 부품 수송, 상대측의 안전보장에 유해한 정보의 수집 및 선전선동 금지(제2조 제6항).
- 제2조 제6항의 규정을 위반, 통신검색에 응하지 않거나, 항로대 무단이탈, 위법행위 후 도주 등의 혐의가 있다고 인정되는 경우, 해당선박을 정지시켜 승선·검색하여 위반여부를 확인(제2조 제7항).
- 남북해운합의서상의 규정은 무기 또는 무기부품 수송을 금지하고 있어, 대량살상무기만을 대상으로 규정한 PSI보다 적용범위가 넓음.

[표 2] 남북해운합의서 발효에 따른 변화

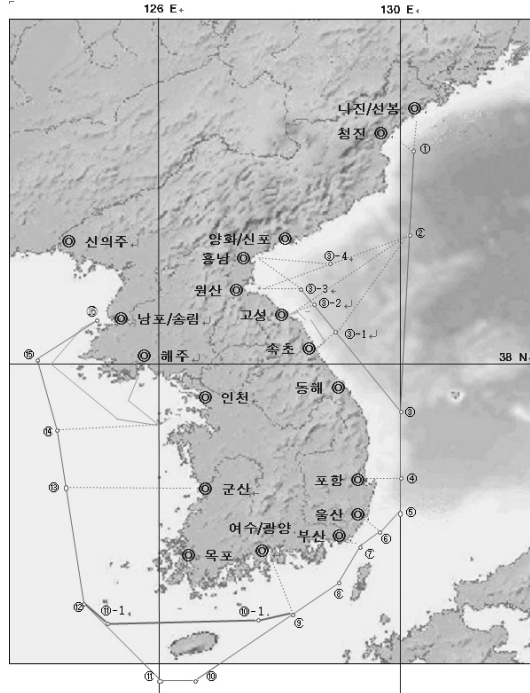
	발효 전	발효 후
운항선박 및 선원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제3국적선(운선)</li> <li>- 비료, 식량 등 인도적 지원물자의 경우 아국적선 투입 가능</li> <li>○ 외국선원 승선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 내항 국적선</li> <li>- 필요시 제3국적선 투입 가능</li> <li>○ 아국선원 승선</li> </ul>
행정절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 민경력과 운항합의서 체결 및 선박 운항 승인(화주)</li> <li>- 운항장비 승인(통일부), 사업계획변경신고(해양수산부)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한 해사당국으로부터 운항허가를 득한 후 운항(선사)</li> <li>- 종전과 동일</li> </ul>
선박대우	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제3국적선에 상응한 대우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한 선박과 동등한 대우</li> <li>※ 항만시설사용료 부과, 하역, 여객 승하선 등의 동일 적용</li> </ul>
개방항만	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 각 3개 항만</li> <li>- 남한: 인천, 부산, 포항</li> <li>- 북한: 남포, 원산, 청진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 각 7개 항만</li> <li>- 남한: 인천, 군산, 여수, 부산, 울산, 포항, 속초</li> <li>- 북한: 남포, 해주, 고성, 원산, 흥남, 청진, 나진</li> </ul>
운항항로	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한 군사당국의 금지 외 해역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북한 지정 해상항로</li> </ul>

선박통신	○ 북한항만 재항 중 통신 불가 ※ 정박 중 제3국을 거쳐 전화, 팩스 등으로만 통신 가능	○ 직접 통신 가능 ※ 운항선사, 대리점, 우리 정부와 직접통신 보장
선원·여객의 상륙	○ 상륙 불가	○ 상륙 가능 ※ 긴급한 치료를 위한 체류 가능
구조·구난	○ 북한 해역에서 우리선박 해양 사고 시 구조·구난 불가	○ 북한 해역에서 우리선박 해양 사고 시 공동 구조·구난 가능

자료: 남북해상수송지원센터, 『남북해운합의서 및 부속합의서 해설서』, 2005. 9.



[그림 1] 부속합의서상의 남북해상항로대



[그림 2] 부속합의서 수정·보충합의서의 남북해상항로대

- 제주해협 항로의 경우, 부속합의서 남북항로와 부속합의서 수정·보충합의서상의 통과항로를 비교하면, 수정·보충합의서 적용 시에 53마일이 단축됨.
  - 부속합의서 남북항로: 소흑산도 서쪽-제주도 남단-홍도 남동쪽: 252마일.
  - 수정·보충합의서 통과항로: 소흑산도 서쪽-제주해협-홍도 남동쪽: 199마일.
  - ※ 11노트로 항해 시 약 5시간 절약.
  
- 북-북 항구 간 항해 시 남북해운합의서 발효 이전과 이후의 항로는 매우 단축됨(남포-청진을 항해시의 항로 비교).

- 기존항로: 서해 NLL 외곽-제주도 남단-동해 NLL외곽: 1,215마일.
- 통과항로: 서해 NLL 통과-제주해협-동해 NLL 통과: 992마일.
- ※ 통행 거리 223마일 단축, 통행시간 20시간 단축.

### 3. 통항 통제조치의 주요 내용 및 효과

#### 가. 남북해운합의서 시행 이후의 주요 돌발 변수가 등장

- 제주해협 통과선박에 대한 검문 실적이 전무
  - 통과선박 중 적재화물이 없는 빈 배로 신고한 선박 비율이 20%를 상회하고, 화물 내역이 매번 동일함(시멘트, 무연탄, 석탄, 원유). 북한 측의 불성실한 신고로 인한 신뢰 저하.
  - 핵실험 장소와 인접한 김책항 출입 선박이 제주 해협을 통과한 사실에 대한 비판적 시각.
  - 2006년 11월, 국정원장 국회 답변에서 2005년 8월부터 2006년 10월까지 영해 통과 선박 144척 중 무기운송 경력을 가진 20척의 의심선박에 대해 검색 필요성을 제기했다고 발언.
  - 동 기간 중 제주해협 통과 시 해경의 통신 검색을 불응한 횟수가 22회.
- 2007년 10월, 소말리아 근해에서 해적에게 납치된 대홍단호에서 총격전으로 사상자 발생함.
  - 북한선원들의 개인화기 소지 가능성, 2006년 말 현재 북한의 선박회사는 총 15개로서 육해운성이나 노동당이 직영하는 기업.
- 북한의 2차 핵실험 이후 정부의 대량살상무기 확산방지구상(PSI)에 전면

참여를 선언함.

- 2009년 5월 정부는 PSI 전면 참여를 선언하면서 기존의 남북합의서는 그대로 적용할 것이라고 발표, 북한은 조평통 대변인 성명을 통해 북에 대한 선전포고로 간주한다는 대응 성명을 발표.

#### 나. 천안함 사태로 인한 북한선박의 남측 해상교통로 봉쇄

- 5월 24일 대통령이 ‘지금 이 순간부터 북한 선박은 남북해운합의서에 의해 허용된 우리 해역의 어떠한 해상교통로도 이용할 수 없다. 교류협력을 위한 뱃길이 더 이상 무력도발에 이용되도록 할 수는 없다. 북한선박의 우리 해역 운항을 전면 불허한다’는 담화문 발표함.
- 통일부장관 천안함 사태 관련 대북조치 발표: 제주해협을 포함해 우리 측 해역에 북한 선박의 운항과 입항을 금지.
- 남북해운합의서 발효 이후 금년 4월 말까지 남북을 오간 북한선박 운항 수는 편도기준으로 1,390회로 이 중 177회는 제주해협을 통과, 제주해협을 이용한 북-북 항구 간 통행은 676회임.

#### 다. 교통로 봉쇄로 인한 북한의 경제적 파급효과

- 6월 7일, 통일부는 정부의 대북교역, 대북경협 중단조치로 북측이 연간 3억 달러 이상의 직접적인 경제적 손실을 볼 것으로 추산됨.
- 일반 교역 중단으로 1억 2천만~1억 3천만 달러, 위탁가공 중단으로 1,500만~2,000만 달러, 북한선박의 제주해협 통항금지 등 해상운송 중단으로 3천만 달러의 손실이 발생할 것으로 전망.

- 해상교통로 봉쇄로 인한 북한의 경제적인 손실은 막대할 것으로 보임. 남북해운합의서 발효 이후 북한선박의 월 평균 남측 항만으로의 운항횟수는 25회로서 연간 약 300회의 운행이 이루어 짐.
  - 남측 선박운항 허가를 받은 북한선박 40여 척이 척당 연간 8회 이상 끊임 없이 운항해야 하는 상황으로, 통항 통제조치는 대부분의 선박이 운항이 정지되는 결과를 초래(회사 존립 기반의 상실).
    - ※ 북한 만경봉 92호의 일본 입항 금지조치로도 큰 경제적 손실이 발생.
  
- 제주해협 우회로 인한 연료 소모량 증대 및 용선료 수입 감소함.
  - 7,000T/G급 선박이 11노트 항해 시 1일 연료소모량은 IFO 기준으로 약 14톤으로 1일 연료비는 약 6,720달러, 시간당 약 280달러.
  - 7,000T/G 선박 기준의 1일 용선료는 약 6,000달러 수준.
    - ※ 선종, 선령, 선박사이즈에 따라 가격대는 상이, 선박연료비는 IFO, MGO 등에 따라 가격이 달라지며 급유지역에 따라 가격이 상이, 개략적인 산정임.
  - 북한 선박의 제주해협 우회로 인한 연료 추가 소모에 따른 비용 부담은 연 70만 달러에서 120만 달러 수준.
  - 용선료 수입 감소는 4,000~5,000만 달러 수준임.
  
- 통항 통제조치의 가장 커다란 파급효과는 북한 전체 물류망의 대혼란임.
  - 기존의 철도-해운-철도, 철도-해운-자동차 운송, 자동차-해운-자동차 운송으로 연결되던 해운중심의 수송망이 연결고리의 혼란으로 원료 생산지와 가공지, 제품생산지와 소비지, 해안지역과 내륙지역 간의 물류네트워크 기능이 현저히 저하될 가능성이 높음.
  - 화폐개혁 이후 진정세 국면에 있는 북한 경제에 엄청난 타격을 줄 것으로 보임.

## 4. 향후 전망

- 북한정권 수립 이래, 선결과제의 하나였던 제주해협 통과 문제가 다시 원상으로 되돌려졌다는 사실은 북한 정권 내부에 대한 불신 요소로 작용될 가능성이 있음.
- 2004년에 대홍단호 선장이 ‘망망대해에서 적함선과 맞서 싸운’ 공으로 노력영웅 칭호를 받음. 제주해협 통과가 김정일의 업적으로 인정.
  
- 북한의 만성적인 외화부족 현상을 심화시킬 가능성이 있음. 따라서 북한은 남북 간 해상통행 통제조치의 조속한 해결을 위해 중국을 매개로 한 대남 유화책을 시도하면서, 국제적으로 제주해협 통과를 둘러싼 새로운 분쟁 가능성을 부각시킬 수 있음.
- 해상운송 통행 통제조치가 장기간 지속될 경우, 개성공단 통행 통제조치 등 상응하는 조치도 가능.
  
- 정부가 통항 불허 속에서도 남북해운합의서를 유지하고 있는 것은 북한을 향후 천안함 사태와 6자회담을 위한 협상 테이블로 불러내기 위한 지렛대로 활용이 가능할 것임.

# 북한이탈주민 여성의 사회정책 현황과 조기정책 방안

이애란(경인여자대학교 교수)

지난 1998년 이후 남한에 입국하는 북한이탈주민은 꾸준히 증가하여 2001년부터는 매년 1,000명이 넘는 주민이, 2006년부터는 2,000명이 넘는 수가 매년 입국하여 2009년 9월 현재 17,134명에 이르며 서울에 31%로 가장 많이 거주하고 있다. 과거에는 입국자의 대부분이 남성이었는데 2002년부터 여성의 비율이 50%를 넘었으며 이 비율은 매년 증가하여 현재는 80%에 육박하고 있다.

특히 북한이탈주민의 여성의 수가 급증하고 있으며, 가족단위의 탈북이 증가함에 따라 여성, 아동, 장년층 비율이 높아지고 있는 추세여서 이들의 안정적인 조기정책이 시급한 형편이다.

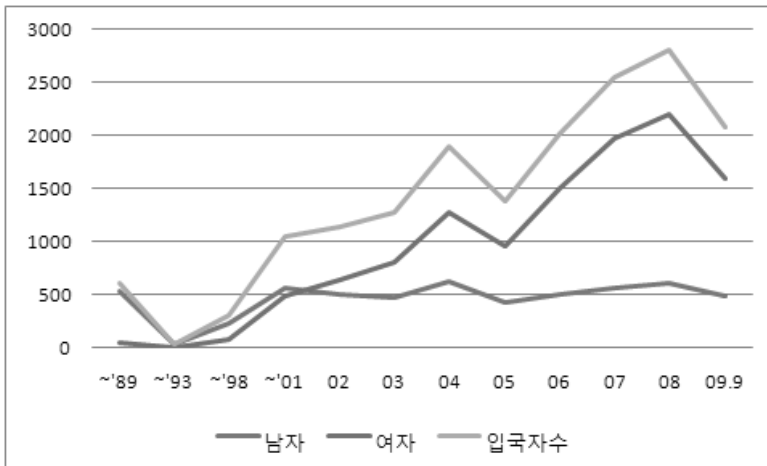
하지만 북한이탈주민여성은 정착과정에서 공통적인 어려움 외에 임신, 출산과 육아, 가사 등 여성만의 특수한 사정으로 인해 가정생활, 취업 및 직장생활에서의 어려움을 이중삼중으로 겪고 있으며 여성들이 가장의 역할을 수행하는 한부모 가정이 많아 남성과는 다른 여성들만의 정책지원이 필요한 실정이다.

## 1. 서론

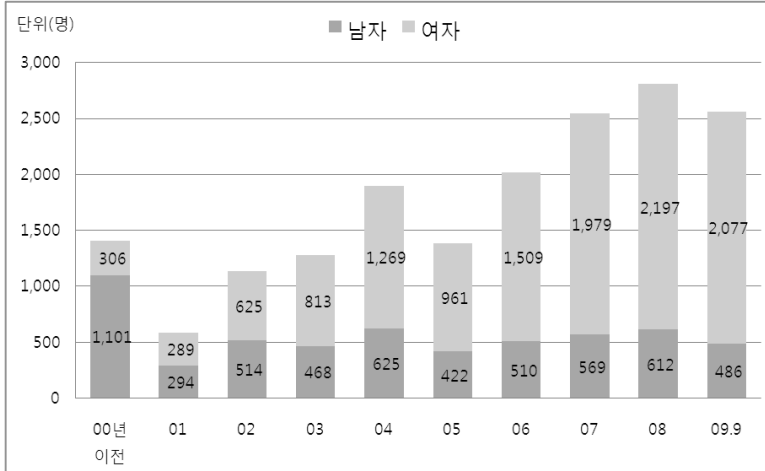
- 북한이탈주민은 지난 1998년 이후 꾸준히 증가하여 2001년부터는 매년 1,000명이 넘는 주민이 2006년부터는 2,000명이 넘는 수가 매년 입국하여 2009년 9월 현재 17,134명에 이르며 서울에 31%로 가장 많이 거주하고 있음. 과거에는 입국자의 대부분이 남성이었는데, 2002년부터 여성의 비율이 50%를 넘었으며 이 비율은 매년 증가하여 현재는 80%에 육박하고 있음.
- 최근의 북한이탈주민들의 특징을 살펴보면, 북한이탈주민의 여성의 수가 급증하고 있으며, 가족단위의 탈북이 증가함에 따라 여성, 아동, 장년층 비율이 높아지고 있는 추세임.
- 이에 따라 정부는 북한이탈주민들의 정착지원에 관한 법을 제정하고 통일부를 비롯하여 보건복지부, 노동부, 여성가족부 등 여러 부서가 다양한 지원정책을 전개하고 있음.
- 북한이탈주민여성은 정착과정에서 공통적인 어려움 외에 임신, 출산과 육아, 가사 등 여성만의 특수한 사정으로 인해 가정생활, 취업 및 직장생활에서의 어려움을 이중삼중으로 겪고 있으며 여성들이 가정의 역할을 수행하는 한부모 가정이 많아 남성과는 다른 여성들만의 정책지원이 필요한 실정임.
- 이제까지의 북한이탈주민여성에 대한 연구나 실태조사는 거의 이루어지지 않은 상태이며, 북한이탈주민 전반에 대한 연령별, 지역별 분포 현황이나 이들의 경제생활 여부, 건강상태 등 관련 자료에 성별 요인에 따라 구분한 현황이 일부 포함되어 있을 뿐 대부분의 정책수립이나 지원은 성인 지적 시각에서 이루어지지 않는 실정임.

## 2. 북한이탈주민여성의 현황

- 북한이탈주민의 국내입국규모는 1998년 이후 꾸준히 증가하고 있으며, 2009년 9월 현재까지 총 17,134명의 북한이탈주민이 국내에 입국한 것으로 나타났음.
- 이 중 두드러지는 특징은 2000년 이후 북한이탈주민 입국자 중 여성입국자 수의 증가로서 2009년 9월 현재 전체 북한이탈주민 입국자 중 여성이 67%를 차지하고 있음.
- 북한이탈주민의 거주현황을 보면, 서울(31%)에 가장 많이 거주하고 있으며 경기(24%), 인천(9%)으로 북한이탈주민의 62%가 수도권에 거주하는 것으로 나타남. 서울시의 경우 북한이탈주민 중 여성의 비율(63%)이 남성의 비율(37%)보다 높은 비율을 보이고 있음.



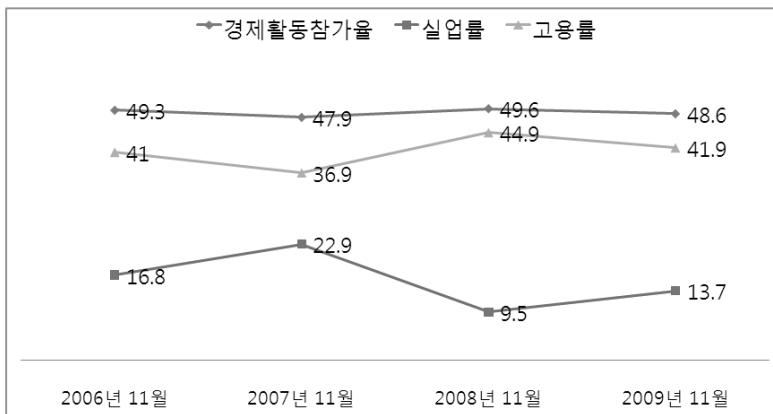
[그림 1] 북한이탈주민 입국자 성비(2009. 9월 기준)



[그림 2] 북한이탈주민 성별 입국자 수(09. 9. 기준)

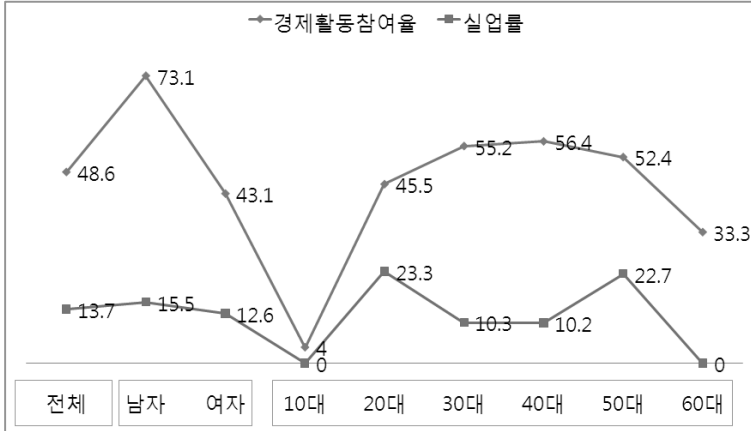
- 자치구별로는 노원구, 양천구, 강서구 등에 집중되어 있고, 송파구, 중랑구, 강남구 등에도 북한이탈주민들이 많이 거주하고 있는 것으로 나타남.
- 연령별 입국유형의 특징을 보면, 2008년 5월 현재 청·장년층(20~49세)이 전체입국자의 75%로 가장 많은 비중을 차지하고 있음. 또한, 가족단위의 입국으로 인해 2009년 9월 현재 아동과 청소년의 비율이 2009년 1월에 비해 매우 높게 증가한 것으로 나타남.
- 주거형태를 보면, 주택지원 정책에 의해 공공임대가 52%로 가장 높고, 월세 29%, 기타 12%, 전세 5%, 자가 2% 등의 순으로 나타나 주택문제는 양호한 것으로 나타남.
- 재북 시 직업유형을 보면, 무직부양이 48%로 가장 높고, 다음으로 노동자가 40%로 높았으며 관리직 내지 전문직의 비율은 낮은 것으로 나타남.
- 성별로 보면, 남성의 경우 노동자와 무직부양이 비율이 각각 42%와 39%로 큰 차이가 없지만, 여성의 경우에는 노동자와 무직부양의 비율이 각각 38%, 52%로 나타나 성별에 따라 차이를 보임.

- 학력별로 보면, 고등중학교 학력 소지자가 70%로 가장 많고, 전문대 학력 소지자가 9%, 대학 이상의 학력 소지자가 8%로 대부분이 고등중학교 이상의 학력을 가지고 있는 것으로 나타났음. 대학 이상의 학력은 남성(11%)으로 여성(6%)보다 2배 정도 높은 것으로 나타남.
- 2009년 북한이탈주민 경제활동 참가율은 48.6%, 실업률 13.7%, 고용률 41.9%로 나타남. 성별로 보면, 남성의 경제활동 참여율이 60.1%로 여성의 경제활동 참여율 43.1%보다 높은 것으로 나타나고 있으며, 연령대별로는 40대의 경제활동 참여율이 56.4%로 높게 나타남. 반면 실업률의 경우에는 남성의 실업률이 15.5%로 여성의 실업률 12.6%보다 높게 나타나고, 20대와 50대의 실업률은 20%대로 매우 높은 것으로 나타남.



출처: 통일부 보고서, 2009

[그림 3] 북한이탈주민의 경제활동



[그림 4] 성별 경제활동 현황

- 성별에 따른 비경제활동 이유로는 남성은 ‘통학’이 42.4%로 가장 높고, 그 다음으로 ‘나이가 어리거나 많아서’, ‘취업이 어렵거나 몸이 불편해서’가 각각 21.2%로 나타난 반면, 여성은 ‘몸이 불편해서’가 38.4%로 가장 높고, ‘육아’가 23.5%로 나타나 비경제활동이유에 있어 남녀 간 차이를 나타냄.
- 북한이탈주민과 일반국민 전체를 비교해 보면, 북한이탈주민이 일반국민에 비해 경제활동참가율, 고용률, 취업률이 모두 낮은 반면에, 실업률은 일반국민의 실업률보다 4.3배 높은 것으로 나타남.
- 북한이탈주민 취업자의 월평균 근로소득은 127만 원이었으며, 150만 원 미만이 전체비율의 72.7%로 나타나 대부분의 북한이탈주민들이 경제적으로 어려움을 겪는 것으로 나타남. 또한 최근 3개월 기준으로 조사한 월평균 가구소득은 정부보조금을 포함하여 50~100만 원 미만이 34.4%로 가장 많은 것으로 나타나 경제생활이 더욱 악화되고 있는 것으로 나타남.

### 3. 북한이탈주민여성 정착지원 법 제도

- 북한이탈주민여성의 정착지원을 위한 법으로는 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’이 있음. 제33조와 부칙으로 구성되어 있으며 현재 3차 개정에 이르고 있음. 그러나 동법은, 정착지원을 위해서는 다음과 같은 문제점이 있음.
  - 외국에 체류하고 있는 북한이탈주민의 보호나 지원에 대한 내용이 없으며, 해외 또는 국내에 있으면서 보호신청을 하지 않은 북한이탈주민이 배제되는 점.
  - 관련 중앙행정기관 및 지방자치단체 등의 적극적 참여와 협조를 유도하지 못하는 정착지원법 체계상의 문제.
  - 정부기관 중심의 전달체계의 문제.
  - 교육이 획일적이고 단절적이며, 공급자 중심의 지원서비스 문제.
  - 취업관련 조항 등의 문제점이 있음.
  
- 북한이탈주민여성의 정착지원 사업은 중앙부처 및 지방자치단체, 민간단체 등에서 지원하고 있으며 주무부처는 통일부임. 북한이탈주민대책협의회는 중앙부처 차원의 정책 협의 및 조정, 보호대상자의 보호 및 정착지원 관련 사항 심의기구로 19개 부처가 참여하고 있음.
  - 북한이탈주민의 정착지원을 단계별로 보면 국내에 입국한 북한이탈주민은 통일부 소속 하나원에서 사회적응교육을 받고, 거주지에서 정착하는 과정에서는 지방자치단체 및 민간단체로부터 지원을 받음.
  - 국내에 입국한 북한이탈주민은 입국 초기에는 하나원에서, 거주지 편입 후에는 하나센터에서 사회적응교육을 받음.
  - 정착지원금으로 정착기본금, 주거지원금, 정착장려금, 정착가산금, 고용지원금이 지급되며 북한이탈주민이 임대 아파트에 입주할 수 있도록 주거지

원금이 지원됨.

- 취·창업교육지원, 북한이탈주민을 고용한 고용주에게 지원하는 고용지원금제 등 취업지원, 생계비, 의료비, 국민연금 등 사회보장지원, 거주지보호담당관, 취업보호담당관, 신변보호담당관, 정착도우미제, 정주도우미 등 각종 거주지 보호 및 민간을 통한 지원이 이루어짐.

## 4. 일반적 실태 및 가족생활

### 가. 일반적 실태

- 북한이탈주민여성의 출신지역은 ‘함경북도’가 61%로 가장 많으며 연령별로 볼 때 30대 이하 연령층이 40대 이상 연령층에 비해 ‘함경북도’ 응답률이 높음.
- 학력은 ‘고등중학교 졸업’이 59.4%로 절반 이상을 차지하고, ‘전문학교 졸업’, ‘고등학교 중퇴’, ‘대학교 졸업’ 등의 순으로 학력이 높은 것으로 나타나 학력, 욕구, 재북 시 직업경력 등을 고려한 다양한 지원정책이 요구됨.
- 현재 가족구성은 ‘독신가구’와 ‘부부+자녀’가 각각 34.3%와 31.0%로 가장 많고, 그다음으로 ‘본인+자녀’, ‘부부로만 구성’, ‘부모+본인+형제·자매’, ‘형제·자매’, ‘부부+나의 형제·자매’ 등의 순으로 한부모 가족의 비율이 높은 것으로 나타나 이에 대한 정책적 개입이 필요함.
- 월평균수입이 200만 원 이하인 가구가 95.8%로 대부분이 경제적으로 열악한 환경에 있는 것으로 나타났으며, 학력이 높을수록, 거주기간이 길수록 소득수준이 상대적으로 높은 것으로 나타나 학력과 거주기간을 고려한 맞춤형 취업·창업 정책이 필요함.
- 현재 응답자의 60.3%가 영구임대주택에 거주하고 있으며, 다음으로 국민

임대주택, 자택, 학교기숙사, 공동체 쉼터 등의 순으로 나타나 주거형태는 대체로 양호한 것으로 나타남.

- 가족구성은 ‘부모님+본인+형제·자매’가 39.9%로 가장 높은 비율을 보였으며, 이는 29세 이하의 저연령층일수록 높게 나타남. 50세 이상에서는 독신가구가 많거나 본인+자녀가구수가 상대적으로 많아 이들의 경제적 생활지원이 요구됨.
- 탈북시기 및 입국시기로 볼 때 대부분의 탈북여성들은 평균적으로 3~4년간은 중국을 비롯한 제3국에서 체류하다가 남한으로 입국한 것으로 나타나 체류국가에서의 이들의 인권침해 문제나 경제적 어려움 등을 예측할 수 있음.
- 남한 입국형태는 ‘단신’이 전체 응답자의 46.2%로 가장 많았으며 그다음으로 ‘가족일부’, ‘가족전체’ 등의 순으로 나타났음. 배우자 국적별로는 중국/외국인 출신 배우자가 있는 경우, 북한출신 배우자가 있는 경우에 비해 ‘단신’, ‘가족 일부’가 입국한 비율이 상대적으로 높게 나타나 여성이 먼저 입국하여 중국에 있는 가족들을 데려온다는 사실을 알 수 있음.
- 남한 입국 시 94.1%가 해외체류경험이 있는 것으로 나타나 해외체류기간 동안에 불안정한 신분으로 인해 발생한 어려움에 대한 정신적, 보건·의료적 정책적 개입이 필요할 것으로 보임.
- 입국 전 체류했던 국가는 ‘중국’이 90.3%로 응답자의 대부분을 차지하고 있으며, 입국 전 해외체류 경험자의 59.1%가 해외 체류 시 직업이 ‘없었다’고 응답하여 북한이탈주민여성이 경제적 어려움을 해결하고 신분보장을 위해 중국 사람들과 결혼하는 경향을 예측할 수 있음.

- 정체성은 ‘남한사람’이나 ‘탈북한 남한사람’이라고 생각하는 비율이 44.8%로 ‘북한사람’이나 ‘탈북한 북한사람’이라고 생각하는 비율 42%보다 약간 높은 것으로 나타났으나 대부분의 북한이탈주민여성들은 탈북자라는 선입견, 아무리 노력해도 인정해 주지 않는 남한 사람들의 태도로 인하여 정체성의 혼란을 겪고 있는 것으로 나타나 이들의 심리적 특성을 고려한 세심한 정책적 개입 방안이 필요할 것으로 보임.
- 응답자의 77.4%가 남한생활에 대해 전반적으로 만족한다고 응답하였으며, 이는 해외체류기간이 짧을수록, 남한 거주기간이 길수록, 남한사람과 탈북한 남한사람이라는 정체성을 가질수록 만족도가 높은 것으로 나타남.
- 응답자의 72.1%가 현재 거주지에 만족한다고 응답하였으며, 다른 지역으로 옮길 생각을 한 적이 있느냐의 질문에 전체 응답자의 89.7%가 ‘있었다’고 응답함. 그 이유로 30대 연령층은 ‘좋은 직장을 찾아서’가 52.6%로 다소 높고, 40대 연령층은 ‘자녀의 교육문제 때문에’ 응답률이 다른 연령층에 비해 다소 높게 나타남. 학력별로는 고등학교 졸업 이하는 ‘경제적으로 너무 어려워서’, ‘친척이나 친구를 따라서’ 응답률이 상대적으로 높게 나타나 학력이 낮을수록 취업에 어려움이 있으며 이는 경제적 어려움으로 이어진다는 것을 알 수 있음.
- 해외이주 의향에 대한 질문에서 전체응답자의 27%가 ‘예’라고 응답하였으며, 전문학교 중퇴 이상의 학력이 고등학교/중학교 졸업 이하보다, 18세 미만 자녀가 있는 사람이 자녀가 없는 사람보다 이전 의향률이 높았으며, 남한 거주기간이 길수록 이전 의향률이 높게 나타나 북한이탈주민여성들이 자녀양육에 있어 어려움을 겪고 있다는 것을 알 수 있음.

## 나. 결혼생활

- 현재 혼인상태를 보면, ‘유배우자’가 41.5%로 가장 많으나, ‘미혼’, ‘사별’, ‘이혼’, ‘별거’로 단독가구이거나 한부모 가정이 많은 것으로 조사되어 이들의 경제적 어려움을 예측할 수 있음.
  - 현 배우자와의 결혼은 재혼인 경우가 전체응답자의 38.4%로 나타났으며, 배우자가 중국/외국 출신일수록, 해외체류기간이 길수록 상대적으로 재혼율이 높은 것으로 나타남.
  - 현재 배우자와의 결혼유형은 북한에서 결혼해서 함께 온 경우가 38.2%로 가장 높은 비율을 차지하나, 결혼을 했지만 탈북해서 가정을 이루거나, 결혼을 하지 않은 채 탈북해서 가정을 이루는 등 복잡한 가족관계를 형성하여 탈북 이후 가족관계의 변화로 인한 심각한 가정갈등, 갖은 해체 문제를 내포하고 있다고 할 수 있음.
  - 결혼 지속기간은 10년 미만이 48.7%로 짧고, 이혼·별거·사별의 이유로는 ‘성격차이’가 가장 높은 응답률을 보였으며 그다음으로 ‘경제적 부양의 무 부족’, ‘학대와 폭력’, ‘탈북으로 인해서’, ‘가족과의 갈등’, ‘부정한 행위’, ‘신체·정신장애’ 등의 순으로 나타나 해체가정을 예방하기 위한 가족상담소 등의 개설이 필요함.
- 자녀 양육비를 부담하는 사람은 탈북여성 본인이 53.5%로 가장 높은 응답률을 보여 북한이탈주민여성이 한부모 가정의 가구주로서 또는 배우자가 있다 하더라도 이들이 자녀 양육비를 부담하는 것으로 나타남.
- 남한 생활의 어려움은 ‘경제적 어려움’이 59.6%로 가장 높고 그다음으로 ‘외로움’, ‘문화차이’, ‘편견과 차별’, ‘자녀교육’, ‘부부갈등’, ‘가족갈등’ 순으로 나타났으며 이러한 어려움은 연령별, 결혼 상태별, 학력별, 거주기간 별로 다른 것으로 나타남. 즉, 저연령층일수록 ‘편견과 차별’의 응답률이

높고, 30대, 40대의 경우에는 ‘자녀교육’, 50세 이상의 연령층은 ‘외로움’의 응답률이 높았으며, 결혼 상태별로는 유배우자인 경우에는 ‘문화적 차이’, 이혼/별거인 경우에는 ‘경제적 어려움’의 응답률이 높아 연령별, 결혼 상태별, 학력별, 거주기간을 고려한 세심한 정책적 개입이 필요할 것으로 보임.

- 북한이탈주민여성 배우자의 가정폭력은 언어적 폭력만이 아니라 신체적 폭력, 성적 폭력 등으로 가정폭력양상이 심한 것으로 나타나 이에 대한 원인분석과 상담 및 치료프로그램, 가정폭력예방 등 다양한 지원책이 강구되어야 함.
- 북한가족과의 연락빈도는 ‘전혀 만나지 않음’이 53.5%로 과반수의 응답률을 보였으며 남한에서의 경제생활정도가 북한가족과의 연락정도에 영향을 미치는 것으로 나타남.
- ‘가족관계 전반’에 대한 만족도는 3.86점으로 나타났으며, 세부적으로 볼 때 자녀와의 관계 만족도가 가장 높고, 배우자 부모와의 관계, 배우자의 형제자매와의 관계에서의 만족도는 상대적으로 낮게 나타남.
- 북한 또는 제3국에 거주하는 가족이 있다는 응답자는 63.6%였으며 이 중 ‘형제·자매’가 50%로 가장 높은 비율을 차지함. 북한 또는 제3국에 거주하는 가족의 성별은 ‘남성’ 45.2%, ‘여성’ 52.8%였으며 이 중 남한 이주계획이 있다는 응답이 26.1%로 나타남. 해외체류기간 동안 남성들보다 여성들이 성매매 등 더 어려움을 겪고 있으므로 여성들의 인권침해문제, 신분보장 등의 문제점을 해결할 지원책이 필요함.

#### 다. 자녀관계

- 북한에서 임·출산한 자녀, 제3국에서 임·출산한 자녀와의 동거비율은 각각 47.8%와 51.4%로 절반 수준인 것으로 나타남.
- 향후 출산 계획에 대해서는 전체 응답자의 12.2%가 ‘있다’고 응답함. 출산 계획이 없는 이유로는 ‘이미 적절한 수의 자녀가 있어서’라는 응답이 27.2%로 가장 높았으나 양육과 교육비의 부담도 큰 요인으로 작용한 것으로 나타남. 응답자 중 18세 미만 자녀가 있는 비율은 36.9%였으며, 대체로 자녀수는 1명인 것으로 나타남.
- 미취학자녀의 보육은 주로 어린이집을 이용하나 상당수는 주변의 도움을 전혀 받지 못하고 본인이 항상 자녀를 데리고 다니거나 혼자 내버려 두는 등의 방법을 사용하고 있음. 소득이 높을수록 ‘어린이집’의 이용률이 높고 소득이 낮을수록 ‘본인 또는 배우자’를 통한 보육 응답률이 높음.
- 방과 후 취학 자녀를 돌보는 사람 또는 시설에 대해서는 ‘아이 혼자 지냄’이 39.8%로 가장 높았고, 방과 후 자녀학습 지도자에 대해서는 ‘없음’이 33%로 가장 높아 방과 후 교실 등을 활용해 이에 대한 지원을 할 필요가 있음.
- 자녀의 어린이집, 유치원, 학교생활에의 적응정도는 부적응(전혀 적응하지 못함, 별로 적응하지 못함)이 21%로 나타났으며, 배우자 국적별로 볼 때 북한출신 배우자와 중국·외국출신 배우자가 있는 경우가 남한출신 배우자가 있는 경우에 비해 자녀의 생활적응도가 낮은 것으로 나타남. 적응하지 못한 부분에 대해서는 ‘또래 친구와의 관계’가 45.5%로 다른 항목에 비해 월등히 높은 응답률을 보였으며, 다음으로 ‘교육방식’, ‘교사와의 관계’,

‘의사소통’, ‘학업 내용’, ‘많은 준비물’, ‘교육기관의 규칙과 지시’ 등의 순으로 나타남.

- 자녀 1인당 평균 양육비는 평균 32만 원으로 나타났으나 북한이탈주민여성의 가구 월 소득을 생각할 경우 자녀양육비는 많은 비중을 차지하므로 자녀양육이 곧 경제적 어려움으로 이어짐을 알 수 있음.
- 자녀양육의 애로점으로는 ‘사교육비 부담’의 응답률이 40.8%로 가장 높았으며 그다음으로 ‘방과 후 돌보기’, ‘탈북으로 인한 정체성 혼란’, ‘학습부진’, ‘숙제 도와주기’, ‘아이와 의사소통이 안 됨’ 등의 순으로 나타남. 또한 심층면접결과, 북한이탈주민여성들은 자신이 성장한 사회와 다르기 때문에 자신을 ‘아이들의 짐’이라고 표현하는 등 자녀양육 및 교육에의 어려움을 가지고 있는 것으로 나타나 북한이탈주민여성을 대상으로 한 교육이 필요할 것으로 보임.
- 자녀양육을 위해 필요한 것으로는 ‘부족한 과목에 대한 학습지원’이 가장 높은 응답률을 보였으며 그다음으로 ‘방과 후 수업지원’, ‘외국어 지원’, ‘여가활동 지원’, ‘학교 진학’ 등의 순으로 나타남.
- 18세 미만의 자녀가 있는 응답자 중 자녀가 학원을 다닌다고 응답한 비율은 24.8%이었으며 다니고 있는 학원 종류는 ‘어학 학원’이 가장 높은 응답률을 보임.
  - 학원을 보내지 않는 이유로는 ‘경제적인 이유’가 과반수로 가장 높은 응답률을 나타냄.
  - 자녀의 학원 수강 여부가 자녀들의 학습부진으로 이어지기도 하므로 이에 대한 공식적인 지원이 필요함.
- 자녀와의 관계 만족도를 보면, ‘자녀와의 친밀함’, ‘자녀와의 대화 의사소

통’, ‘부모자녀 간의 믿고 이해하는 정도’, ‘자녀들이 본인의 의견이나 기대를 충족시켜 주는 정도’는 평균 이상을 나타냈으나, ‘자녀와의 여가 및 문화생활’에 대해서는 평균 이하의 만족도를 보임.

## 라. 사회생활

- 마음을 터놓고 이야기할 수 있는 친한 이웃이 ‘있다’고 응답한 비율은 80.8%였으며, 친한 이웃의 수가 4명 이하인 비율이 전체의 68.3%를 차지하여 북한이탈주민여성의 사회적 관계망이 넓지 않은 것으로 나타남. 친한 이웃을 국적별로 보면 ‘북한이탈주민’이라는 응답이 92.2%로 매우 높게 나타나 적극적 교류를 통한 사회적관계망 구축지원이 필요함.
- 모임/활동 참여 빈도를 조사한 결과, ‘북한 친구나 단체 모임’의 경우는 비교적 참여 빈도가 높은 것으로 나타났으나 ‘지역주민과 함께하는 활동’, ‘나의 가족·친척모임에의 참여’ 비율은 50% 이하로 낮은 참여율을 보임.
- 도움이 되는 모임과 활동에 대해서는 ‘북한 친구나 단체 모임’의 응답률이 다른 모임 및 활동에 비해 월등히 높은 응답률을 보여 자조집단의 육성 및 활성화가 필요한 것으로 보임.
- 남한에서의 대선·총선 투표경험과 지방선거 투표경험에 대해서 ‘투표하였다’는 응답이 각각 58.7%, 45.3%로 나타남.
- 북한이탈주민여성들의 남한사회에서의 지역사회참여나 지지망을 조사한 결과, 정서적 지지의 경우 40% 이상이 ‘이루어지고 있다’고 응답하였으나, 물질적 지지의 경우에는 ‘하지 않는다’는 응답이 70% 이상으로 매우 높게 나타나 지역사회의 이웃과의 적극적 교류가 일어나지 않는다는 것을 알

수 있음.

- 모르는 사람을 만났을 때 북한이탈주민이라는 사실을 알리는지 여부에 대해 조사한 결과, 전체 응답자의 49.3%가 ‘떳떳하게 북에서 왔다는 사실을 알리고 사람을 만난다’고 응답하였으나 대다수의 경우에는 숨기다가 사람들이 알게 되면 북에서 왔다고 말하거나, 밝히지 않거나, 연변에서 왔다고 이야기하는 것으로 나타남.
- 지역사회와 이웃관계에 대한 인식을 조사한 결과, ‘응급상황 시 내가 모르는 이웃이더라도 나를 도와줄 것이다’, ‘대화하고 싶을 때 동네에서 이야기 할수 있는 사람을 쉽게 찾을 수 있다’ 등과 같은 정서적 지지 항목에 대해서는 동의 정도가 낮게 나타나 이에 대한 지원정책이 필요함.

#### 마. 경제활동

##### 1) 취업상황 및 직업

- 전체 응답자의 81%가 북한에서 취업경험이 있었으며, 북한에서의 직업은 ‘노동자’가 가장 많았고 그다음으로 ‘농장원’, ‘직장관리자’, ‘기술자’, ‘노동자(광산·건설·일반)’, ‘교원·대학교수’, ‘예술인·체육인’ 등의 순으로 나타남.
- 현재 북한이탈주민여성의 41.8%가 ‘취업’ 중으로 ‘음식점 종업원’에 종사하는 비율이 가장 높았으며, 다음으로 ‘판매·서비스직’, ‘사무직·일반기술직’, ‘공장노동자’, ‘가정부·파출부’, ‘기타 육체노동자’, ‘자영업’ 등의 순으로 나타남.
- 현재 일자리를 구하게 된 경로는 전단지나 북한친구를 통해서가 가장 많

으며 공공기관이나 민간종교단체를 통한 구직비율은 낮은 것으로 나타나 자신들의 인맥이 아닌 공식적인 경로를 통해 풍부하고 정확한 정보를 얻을 수 있는 지원이 필요함.

- 북한이탈주민여성의 고용형태는 불안정한 형태의 고용이 주를 이루고 있고, 법정근로시간이 40시간을 초과하여 일하는 경우가 절반 이상을 차지하며, 월평균 수입이 150만 원 이하가 대부분을 차지하는 것으로 나타나 북한이탈주민여성이 불안정한 고용형태로 장시간, 저임금 노동에 시달리고 있는 것으로 나타남. 또한 업무만족도에 있어서도 5점 만점에 3.19점으로 낮게 나타나 근로환경개선, 적합 직종선택, 임금문제 등 만족도를 높일 수 있는 다양한 방안이 필요함.
- 일을 하면서 느끼는 어려움에 대해서는 ‘집안일을 하면서 직장 일을 병행하기’가 27.0%로 가장 높은 응답률을 보였으며 그다음으로 ‘일하면서 자녀를 돌보기’가 24.7% 등으로 나타나 현재 북한이탈주민여성들이 취업에 참여 있어 일과 가정을 양립하는 데 어려움을 겪는 것으로 나타남.
- 배우자가 있는 경우 배우자가 취업을 한 경우는 유배우자 응답의 68.4%였으며, 배우자의 직업유형은 ‘건설노동 단순 노무자’가 20.7%로 가장 많았으며 다음으로 ‘공장노동자’, ‘기능·숙련공’, ‘사무직·일반기술직’, ‘자영업’ 등의 순으로 나타남.
- 미취업 중인 이유로 ‘마땅한 일자리를 찾지 못해서’라는 응답이 37.9%로 가장 높았으며 그다음으로 ‘육체적, 정신적 어려움 때문에’, ‘학업을 계속하느라’, ‘자녀양육 때문에’ 등의 순으로 나타남. 저연령층일수록 ‘학업을 계속하느라’, ‘교육·기술, 경험이 부족해서’라는 응답률이 높고, 고연령층일수록 ‘육체적·정신적 어려움’때문이라는 응답률이 높아 취업지원정

책이 일괄적이기보다는 연령에 따른 맞춤형 지원정책이 필요할 것으로 보임.

- 취업을 위해 필요한 지원책으로 28.2%가 직업교육이나 취업지도를 이야기하였으나, 전체 응답자의 43%만이 정부에서 지원하는 직업훈련에 참여한 것으로 나타나 낮은 수준의 참여를 보임. 또한, 직업 훈련 참여경험자 중 43.7%만이 직업훈련이 취업에 도움이 되었다고 응답하여 직업훈련교육의 내용과 방법에 있어 문제가 있는 것으로 보임.
- 향후 직업훈련을 받을 의향에 대해서는 응답자의 63.8%가 ‘있다’고 응답하였으며, 희망하는 직업훈련 내용으로는 ‘컴퓨터 관련 교육’이 65.4%로 가장 높았으며, 그다음으로 ‘요리사 교육’, ‘이·미용 기술’, ‘간호사’, ‘간병인 교육’, ‘제과·제빵 교육’, ‘보육관련 교육’, ‘네일아트’ 등의 순으로 나타남. 이는 연령별, 남한거주기간별, 취업여부에 따라 다르게 나타나므로 직업훈련교육 시 나이, 학력, 학습능력과 취향, 전직경력, 자격증 여부 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음.

#### 바. 차별경험

- 응답자의 63.1%가 남한사회에서 차별을 경험하였으며, 이 중 31.6%가 차별시정을 요구한 것으로 나타남. 차별시정요구기관은 시민단체 또는 종교기관이 32.9%로 가장 많아 현재 이들의 차별문제 등을 해결해 줄 수 있는 차별시정 절차나 구제기관에 대한 홍보뿐만 아니라 상담센터 설립이 필요한 것으로 나타남.
- 차별경험정도는 ‘직장에서의 차별’이 가장 큰 비율을 차지하는데 이는 곧 경제적 어려움으로 이어지므로 직장에서의 차별금지를 위한 정책적 지원

이 필요함. 따라서 직장·학교 등 북한이탈주민 삶의 현장에서 이들에 대한 우호적 인식을 조성하는 것이 중요시됨.

## 5. 보건·의료 및 복지실태

### 가. 건강 및 보건의료 실태

- 북한이탈주민여성의 건강상태는 ‘나쁘다(매우 나쁘다, 나쁜 편이다)’가 37.6%로 ‘좋다’는 응답 15.7%에 비해 높게 나타나 건강상의 개입이 필요한 것으로 나타났음.
- 더욱이 지난 1년 동안 의사의 도움이 꼭 필요하였는데 병원에 가지 못하거나 중도에 치료를 포기한 경험이 있는 비율이 30.8%로 나타났으며 이러한 경향은 저소득층일수록 높았음.
- 치료 포기 이유로는 ‘치료비 부담’ 등 경제적인 이유가 대부분을 차지함.
- 현재 질병을 가지고 있는 비율은 응답자의 50.7%로 해외체류기간이 길수록 질병이 있는 정도는 높은 경향을 보이는 것으로 나타나 북한이탈주민 여성의 정착 초기부터 건강에 관한 개입이 의무적으로 이루어져야 할 필요가 있음.

### 나. 복지실태

- 사회정착을 위한 적응교육을 제외하고는 복지이용률이 높지 않은 것으로 나타났으며 복지 관련 도움을 받은 정도는 ‘취업·창업 정보제공’, ‘지역사회민간단체와 연결’, ‘지역사회에 대한 정보제공’, ‘가정방문 등의 상담’, ‘지역시설 이용안내’가 보통 이하로 나타나 원인분석과 다양한 방안 도입

을 통한 이용활성화가 필요함.

- 또한 남한거주 기간별로 북한이탈주민여성들이 필요로 하는 서비스가 다른 것으로 나타나 거주기간에 따라 지원종류나 방안이 다른 맞춤형 서비스가 제공될 필요가 있음.
- 북한이탈주민여성의 4대 보험 가입률의 조사결과, 건강보험이 32.6%, 산재보험이 16.8%, 국민연금이 16.0%, 고용보험이 15.5%로 대부분의 북한이탈주민여성이 사회보장제도의 사각지대에 있는 것으로 나타나 이들을 위한 사회안전망 구축이 필요할 것으로 보임. 한편, 국민기초생활보장 수급 혜택을 받는 자는 63.8%, 의료보호 혜택을 받는 자는 73.7%로 나타남.

## 6. 조기정착 지원방안

### 가. 정착지원 정책의 방향 전환 필요

- 패러다임의 전환: ‘보호’에서 ‘자립·자활’로
- 성인지적 관점에서 북한이탈주민여성의 현실을 고려한 총체적 정책수립
- 중장기적인 계획 수립
- 수요자 중심의 맞춤형 교육지원
  - 북한이탈주민여성의 자원, 욕구 등을 고려한 교육지원의 다원화
- 미래지향적 측면에서 지속발전 가능한 취업·창업 지원

- 차별과 편견 해소를 위한 쌍방향적 정책 진행
- 분권화된 생활밀착형 지원
  - 정착지원이 정부주도형에서 지방자치단체로 분권화 확대
  - 민간단체의 참여와 활동의 활성화
- 북한이탈주민여성을 대상으로 한 상담, 건강 및 자활 프로그램 구축

#### 나. 정착지원정책의 제·개정 및 기타 관련법 정비 필요

- 중앙에서 지자체 중심으로, 지자체에서 자치구 중심으로
- 민·관·학 협력체계 구축
- 각 지자체에 북한이탈주민 전담팀 신설

#### 다. 조기정착 지원방안

- 정착지원을 위한 인프라 구축
  - 북한이탈주민의 입국현황 및 생활실태 자료를 확보하여 관리.
  - 중장기계획 수립.
  - 개인별 DB 구축.
  - 하나센터의 운영활성화를 위한 각 지자체의 적극적인 지원.
  - 건강가정지원센터, 한부모 가족 지원센터에서 북한이탈주민여성 사업 추진.
- 지역 친화적이고 효율적인 정착지원 정책
  - 언어 - 발음 - 억양 교육 프로그램.
  - 정착담당관 내지 도우미제도 활성화를 위한 인센티브 제공.

- 북한이탈주민여성.
- 심리전문상담사의 지속적인 지원.
- 정보 제공지 발행.
  
- 자녀양육이나 교육지원
  - 아이돌보미 제도 활용.
  - 자녀진학 등 교육에 대한 정보 제공.
  - 북한이탈주민 엄마와 자녀가 함께 하는 현대사 탐방 프로그램.
  
- 취업·창업을 통한 경제적 역량강화
  - 맞춤형 직업교육 프로그램 개발.
  - 액션러닝(Action Learning)의 도입.
  - 직무소양교육 내지 의식교육 강화.
  - 인턴제도 도입.
  - 적합한 직종 개발.
  
- 체계적, 전문적 창업지원 구축
  - 체계적인 창업지원 교육 및 지원시스템.
  - 창업자금의 지원.
  - 창업보육 및 창업부스 등 인큐베이팅 활성화.
  
- 각 지자체, 공공기관이나 사업체마다 1사 1인 채용
  
- 지자체별 북한이탈주민여성을 위한 종합 지원 One-Stop System 구축
  
- 사회적 기업, 사회적 일자리와 연계

- 사회적 인식 개선
  - 인식전환을 위한 시민교육.
  - 멘토 - 멘티 사업 활성화.
  - 안정적인 조기정착사례 발굴 및 홍보.

## 북한의 파워 엘리트 변동: 동향과 전망

정성장(세종연구소 수석연구위원)

김정일 총비서의 정책결정을 측근에서 보좌하는 조선로동당 중앙위원회의 김중린 비서와 중앙당 조직지도부의 리계강, 리용철 제1부부장들 등 다수의 북한 파워 엘리트들이 2010년 상반기에 사망했다. 이로써 당 지도부의 대폭적인 개편이 불가피해진 시점에 북한은 오는 9월 초에 당대표자회를 소집하겠다고 발표했다.

당대표자회가 개최되면 김정일의 후계자 김정은은 당중앙위원회 정치국 상무위원과 비서, 당중앙 군사위원 등과 같은 당의 요직에 선출될 것으로 예상된다. 그리고 김정은의 측근 실세들도 당의 최고지도기관에 선출되어 김정은 중심의 당 지도부 구성이 이루어질 것으로 전망된다.

한편 김정일은 지난 6월 초에 장성택 중앙당 행정부장을 국방위원회 부위원장으로 승진시켰다. 이는 자신의 유고 이후 김정은에게는 당과 군대를 장악하여 실권자로 군림하게 하면서, 장성택에게는 국가기구를 중심으로 대중·대남 관계 등 대외관계 관리를 맡기는 방안을 선택한 것으로 보인다.

## 1. 문제의 제기

- 2010년 상반기에 조선로동당 중앙위원회 본부당의 엘리트를 통제하는 위치에 있던 리제강 중앙당 조직지도부 제1부부장과 군대에 대한 당중앙위원회의 통제를 관장하는 리용철 조직지도부 제1부부장 겸 당중앙 군사위원이 사망했음.
- 김정일을 측근에서 보좌하던 김종린 당중앙위원회 근로단체 담당 비서도 사망했음.
- 황장엽 전 조선로동당 중앙위원회 비서가 지적한 바와 같이 북한을 움직이는 핵심 실세들은 김정일의 정책결정을 측근에서 보좌하는 당중앙위원회 비서들과 조직지도부의 부부장들(제1부부장들 포함)이기 때문에 이 같은 핵심 엘리트들의 사망은 올해 북한 당 지도부의 대규모 개편을 불가피하게 하는 요인들이라고 할 수 있음.
  
- 북한은 지난 6월 23일 당중앙위원회 정치국 결정서를 발표하여 오는 9월 상순에 당대표자회를 개최할 것이라고 밝혔음.
- 북한은 이미 작년부터 당대회 또는 당대표자회를 은밀히 준비해 온 것으로 알려지고 있는데,<sup>1)</sup> 핵심 엘리트들의 연이은 사망으로 당 지도부 개편의 폭이 더 커지게 되었음.
  
- 북한은 2010년 6월 7일 최고인민회의 제12기 제3차 회의를 소집해서 장성택 중앙당 행정부장 겸 국방위원을 국방위원회 부위원장 직에 임명하고, 내각 총리를 교체하는 등 국가기구의 핵심 엘리트들에 대해 대폭적인 인사를 단행했음.
- 장성택의 승진에 대해 우리 사회의 다수 전문가는 “장성택의 국방위 부위

1) 『열린북한통신』, 2009/06/08 참조.

원장 승진은 그가 명실상부한 ‘2인자’라는 것을 대내외에 알린 것이다”라고 평가하거나, “북한의 권력 승계는 김정일 이후 곧바로 3대 세습으로 가기보다는 장성택에 의한 과도기적인 승계가 가장 유력해 보인다”라고 주장했음.

- 필자는 본고에서 과연 이 같은 평가가 얼마나 타당성이 있는지, 장성택의 승진을 어떻게 파악해야 할지 검토하고자 함.
- 북한의 파워 엘리트에 대한 기존의 분석을 보면, 개별 엘리트들이 북한체제에서 담당하고 있는 구체적인 역할을 충분히 파악하지 않은 채 엘리트들 간의 관계를 서술하는 경우가 많았음.
  - 예를 들어 김정일의 신임도가 특정 엘리트의 영향력을 평가하는 데 있어서 매우 중요한 고려사항이 되기는 하지만, 김정일은 절대권력의 유지를 위해 특정 엘리트를 절대적으로 신임하지 않고 엘리트들 간의 상호 경쟁과 견제를 중요한 수단으로 활용하고 있음.
  - 그러므로 김정일의 신임도만으로 특정 엘리트의 영향력을 평가하는 데에는 명백한 한계가 있음.
  - 어떤 엘리트의 영향력을 정확하게 평가하기 위해서는 그에 대한 김정일의 신임과 그의 권한뿐만 아니라 그가 어떠한 조직과 인물들에 의해 견제받고 있는지에 대해서도 동시에 고려해야 할 것임.
- 특정 엘리트의 권한은 상당부분 그가 속한 조직의 위상과 역할, 엘리트의 조직 내 지위와 밀접한 관련이 있으므로 먼저 어떠한 조직에 속해 있는가를 면밀히 파악할 필요가 있음.
  - 북한의 5대 주요 권력기관, 즉 당중앙위원회, 당중앙 군사위원회, 국방위원회, 최고인민회의 상임위원회, 내각의 어디에 소속되어 있고, 어떠한 직책들을 겸직하고 있는지를 분석하는 것이 중요함.

- 본고에서는 5대 권력기관 중 중요한 3대 권력기관인 당중앙위원회와 당중앙 군사위원회, 국방위원회를 중심으로 이들 기관에 소속된 파워 엘리트들의 변동을 고찰할 것임.
- 오는 9월 초순에 노동당 대표자회가 개최되면 어떠한 파워 엘리트 변동이 예상되는지에 대해서도 전망해 보도록 하겠음.

## 2. 당중앙위원회의 파워 엘리트

- 북한에서 당은 ‘혁명의 참모부’로, 당중앙위원회는 ‘혁명의 최고 참모부’로 간주되고 있음.
- 당중앙위원회가 북한에서 가장 중요한 권력기관으로 간주되고 있는 것은 김정일 총비서의 업무를 일상적으로 보좌하는 비서들이 당중앙위원회에 근무하고 있어 대한민국의 청와대와 같은 역할을 하고 있기 때문임.
- 국가기구와 군대, 근로단체, 엘리트 등에 대해 일상적으로 통제하고, 대내외 정책, 특히 국방·경제·문화·대중·대남 정책 등을 결정하며 홍보하는 모든 전문부서를 포함하고 있어 한국의 중앙정부와 집권당의 중앙당 기능까지 모두 보유하고 있음.
- 당중앙위원회에서도 정치국은 상징적으로 매우 높은 권위를 가지고 있고, 비서국은 핵심적인 정책결정 권한을, 전문부서들 중 특히 조직지도부는 당·국가기구·군대의 파워 엘리트들에 대한 인사권을 행사하고 있음.
- 1974년에 김정일이 후계자로 결정된 이후 북한의 정치체제는 기존의 ‘정치국 위주의 정책적 당·국가체제’에서 ‘비서국과 전문부서 위주의 권력적 당·국가체제’로 변화되었음.<sup>2)</sup>

2) 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』(서울: 선인, 2007), 281쪽 참조.

- 아래에서는 당중앙위원회 정치국 상무위원회와 정치국, 비서국과 전문부서 중 가장 영향력 있는 조직지도부를 중심으로 당중앙위원회 파워 엘리트의 변동 동향과 전망을 분석하고자 함.

#### 가. 당중앙위원회 정치국 상무위원회와 정치국

- 1980년에 개최된 제6차 당대회는 당중앙위원회 정치국 상무위원회 위원으로 김일성과 김정일을 포함하여 5명을 선출하였으나, 이후 리종옥의 탈락과 김일, 김일성, 오진우의 사망으로 현재는 김정일 1인만 남게 되었음.
- 정치국 상무위원회는 무엇보다도 김정일의 후계자로서의 지위를 보다 분명하게 드러내기 위해 만들어졌음.
- 김정일의 3남 김정은이 후계자로 결정된 상태에서 오는 9월 제3차 노동당 대표자회가 개최되면 그가 정치국 상무위원회 위원으로 선출될 가능성이 높음.
- 1980년 10월에는 정치국 위원과 후보위원 수가 34명에 달했으나, 이후 지속적으로 감소하여 2010년 8월 현재 9명밖에 남지 않았음.
- 정치국 위원 또는 후보위원 직책은 특히 같은 사회주의 국가인 중국과의 외교에서 매우 중요한 의미를 가짐.

[표 1] 당중앙위원회 정치국 상무위원회와 정치국 구성원 변화

	1980. 10. <sup>3)</sup> (34명)	1994. 12. <sup>4)</sup> (20명)	2000. 12. <sup>5)</sup> (14명)	2005. 2. <sup>6)</sup> (14명)	2010. 8. (9명)
상무 위원 검 위원	김일성 김 일 오진우 김정일 리종욱	김정일 오진우	김정일	김정일	김정일
위 원	박성철 최 현 림춘추 서 철 오백룡 김중린 김영남 전문섭 김 환 연형묵 오극렬 계응태 강성산 백학림	강성산 리종욱 박성철 김영주 김영남 최 광 계응태 전병호 한성룡 서윤석	박성철 김영주 김영남 계응태 전병호 한성룡	박성철 김영주 김영남 계응태 전병호 한성룡	김영주 김영남 전병호
후 보 위 원	허 담 윤기복 최 광 조세웅 최재우 공진태 정준기 김철만 정경희 최영림 서윤석 리근모 현무광 김강환 리선실	김철만 최태복 최영림 홍성남 양형섭 홍석형 연형묵 리선실	김철만 최태복 양형섭 홍성남 최영림 홍석형 연형묵	김철만 최태복 양형섭 홍성남 최영림 홍석형 연형묵	김철만 최태복 양형섭 최영림 홍석형

- 당·국가기구·군대의 핵심 엘리트들에게 정치국 위원 또는 후보위원 직책을 부여하는 것은 그들의 권위를 높여 주는 의미가 있기 때문에 오는 9월의 당대표자회에서 북한은 김정은에 대한 충성을 유도하는 차원에서 정치국 위원과 후보위원을 대폭 충원할 것으로 예상된다.

3) 『로동신문』, 1980/10/15, 1면.  
4) 『북한권력기구도 1994.12.』(통일원, 1994).  
5) 『북한권력기구도 2000.12.』(통일부, 2000).  
6) 『북한권력기구도 2005. 2.』(통일부, 2005).

## 나. 비서국

- 1980년 제6차 당대회에서 김일성 총비서를 포함해 총 10명에 달했던 비서국 구성원은 김일성 사망 직후에 11명으로 늘어나기도 했으나, 이후 점차적으로 감소하여 2010년 초에는 김정일 총비서를 포함해 6명만이 남게 되었음.

**[표 2] 당중앙위원회 비서국의 구성원 변화**

1980.10.14 <sup>7)</sup>	1994.12 <sup>8)</sup>	2000.12 <sup>9)</sup>	2005.2 <sup>10)</sup>	2010.8
김일성 (총비서)	김정일 (총비서 대행)	김정일 (총비서)	김정일 (총비서)	김정일 (총비서)
김정일	계응태(공안)	계응태(공안)	계응태(공안)	전병호
김중린	전병호(군수)	전병호(군수)	한성룡(경제)	(군수공업)
김영남	한성룡(경제)	한성룡(경제)	정하철(선전)	최태복
김 환	최태복(교육)	최태복(교육)	전병호(군수)	(국제·교육)
연형묵	김중린 (근로단체)	김기남(선전)	김국태(간부)	김국태(간부)
윤기복	서관희(농업)	김용순(대남)	김중린 (근로단체)	김기남(선전)
홍시학	황장엽(국제)	김국태(간부)	김기남	(5명)
황장엽	김기남(선전)	김중린 (근로단체)	최태복	
박수동 (10명)	김국태(사상)	(9명)	(9명)	
	김용순(대남)			
	(11명)			

- 근로단체를 담당해 온 김중린 비서가 지난 4월 28일 심근경색으로 사망함으로써 현재 비서국 구성원은 5명만 남게 되었음.

■  
7) 『로동신문』, 1980/10/15, 1면.  
8) 『북한권력기구도 1994. 12.』(통일원, 1994).  
9) 『북한권력기구도 2000. 12.』(통일부, 2000).  
10) 『북한권력기구도 2005. 2.』(통일부, 2005).

- 정치국 위원과 후보위원은 1980년 10월에는 34명에 달했는데 지속적으로 감소하여 김일성 사망 직후인 1994년 12월에는 20명으로 크게 줄었음.
- 비서국 구성원은 1980년에 10명이었는데 1994년에는 11명으로 오히려 한 명 더 늘었음.
- 이는 김정일이 비서국을 중심으로 당중앙위원회를 운영해 온 데 기인한 바가 큼.
- 2000년대 후반기에 비서들이 크게 줄어든 것은 김정일이 공석이 발생한 비서직에 새로운 인물을 임명하지 않고, 관련 전문부서의 부장 또는 부부장에게 직접 지시를 내리는 방식으로 통치 방식에 변화를 보였기 때문임.
  
- 김정일이 1974년에 후계자로 지명된 이후 주로 나이든 원로들로 구성된 정치국 회의보다 측근들로 구성된 비서국 회의를 선호했던 것처럼, ‘왕세자’ 김정연도 아직 젊은 나이임을 감안할 때 정치국보다 비서국을 더 선호할 가능성이 높음.
- 이 같은 이유로 인해 오는 9월의 당대표자회에서는 그동안 공석이었던 공안과 경제, 대남 부문 담당 비서들의 충원이 이루어지는 등 비서국 기능이 강화될 것으로 전망됨.

#### 다. 중앙당 조직지도부

- 북한에서 중앙당 조직지도부는 ‘전당의 당원들의 당생활을 지도하는 당생활 지도부서이며 당중앙위원회의 참모부서’<sup>11)</sup>로 간주되고 있음.
- 북한의 군대와 국가기구의 파워 엘리트들 중 당원이 아닌 인물이 없으며, 김정일을 제외한 모든 엘리트들은 자신이 소속된 당조직에서 조직생활을 하게 되어 있음.

11) 김정일, “당사업에서 낡은 틀을 마시고 새로운 전환을 일으킬 데 대하여(조선로동당 중앙위원회 조직지도부, 선전 선동부일군들앞에서 한 연설, 1974년 2월 28일),” 『김정일 선집 4』(평양: 조선로동당출판사, 1994), 94쪽.

- 소속 당조직에 의해 그들의 정치적인 동향이 지속적으로 조직지도부에 보고되고 있음.
  - 북한의 모든 파워 엘리트들의 인사 문제를 결정하는 조직지도부를 장악해야 실질적으로 명실상부한 후계자, 제2인자가 될 수 있기 때문에 황장엽 전 비서는 김정일이 1970년대 중반에 조직지도부장직을 겸직하는 ‘조직비서’를 차지함으로써 권력승계가 사실상 끝났다고까지 주장하였음.
- 조직지도부는 김정일의 직속부서로서 다른 전문부서의 사업까지 간접적으로 통제·감독하는 기능을 수행하는 막강하고도 핵심적인 조직임.
- 김정일은 중앙당 비서들과 정책을 결정하는 비서국 회의에 반드시 조직지도부 부부장들을 참석시킴.
  - 조직지도부의 부부장들은 다른 비서들에게 예의를 차리기는 하지만 비서들의 활동을 통제하는 권한까지 가지고 있음.<sup>12)</sup>
- 현재 중앙당 조직지도부는 본부당(本部黨), 군사 부문, 전당(全黨) 부문을 담당하는 3개의 부문으로 구성되어 있으며, 각 부문은 제1부부장이 맡고 있음.
- 본부당 담당 부문은 김정일을 제외한 중앙당 모든 간부들의 학습을 조직하고 당생활을 주관하고 있음.
  - 중앙당의 전체 인원은 대략 13,000명 정도 되며,<sup>13)</sup> 이들이 본부당의 관리대상임.
  - 조직지도부 군사부문은 조선인민군 총정치국이 관장하는 부대 내 당조직 선을 장악하고 있음.
  - 군부 고위간부의 선발과 검토 등 인사는 모두 당중앙위원회 조직지도부

12) 현성일, “북한노동당의 조직구조와 사회통제체계에 관한 연구”(한국외대 정책과학대학원 석사학위논문, 1999), 33쪽, 황장엽, 『나는 역사의 진리를 보았다』(서울: 한울, 1999), 190쪽.

13) 박형중 외, 『김정일 시대 북한의 정치체제』(서울: 통일연구원, 2004), 159쪽.

간부의 소관이므로, 군 총정치국은 조직지도부의 지도 밑에 군 인사 등 핵심 권력을 행사하고 있음.

- 조직지도부의 전당 부문은 본부당과 군사 분야를 제외한 나머지 분야의 당조직, 즉 지방당이나 국가기구 내 당조직, 사회조직 내 당조직 등을 지도통제하고 있음.<sup>14)</sup>
- 그동안 조직지도부의 본부당 부문은 리제강 제1부부장이, 군사 부문은 리용철 제1부부장이 담당해 왔으며, 2008년 제1부부장에 임명된 김경옥이 전당 부문을 장악하고 있는 것으로 판단됨.

○ 중앙당 조직지도부의 제1부부장 3명 중 금년 상반기에 리제강과 리용철이 사망했으므로 조직지도부의 대대적인 인사 개편이 불가피하게 되었음.

- 80대의 리제강과 리용철의 사망으로 조직지도부 내에서도 세대교체가 본격화될 수 있는 환경이 조성되었는데, 이는 장기적으로 김정은의 상대적으로 젊은 측근들이 부상할 수 있는 계기가 될 것으로 전망됨.

○ 리제강의 사망과 관련하여 조선중앙방송은 지난 6월 2일 ‘조선로동당 중앙위원회 제1부부장이고 최고인민회의 대의원인 리제강 동지가 교통사고를 당해 2일 0시 45분 80살을 일기로 서거했다’고 보도했음.

- 조선중앙방송은 또한 ‘리제강 동지는 당의 유일적 영도체계를 확립하고 강성대국 건설의 요구에 맞게 당조직들의 전투적 기능과 역할을 백방으로 높이기 위해 온갖 정열을 다 바쳤다’고 평가함으로써 그가 당조직을 관장하는 위치에 있었음을 간접적으로 나타냈음.<sup>15)</sup>

○ 리제강은 고령으로 김정일 수행횟수가 점차적으로 줄어들어 2007년에는

14) 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』(서울: 역사비평사, 2000), 265-266쪽; 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트』(서울: 선인, 2007), 284쪽 참조.

15) 『연합뉴스』, 2010/06/02.

단 한 차례 수행했고,<sup>16)</sup> 2008년 8월 김정일의 건강 이상 이전에도 단 한 차례만 수행했음.<sup>17)</sup>

- 2008년 하반기 김정일 총비서가 건강 이상으로 공식석상에 나타나지 않았다가 재등장한 이후 급격히 수행횟수가 늘어났음.
- 리제강이 2008년 8월 이후 연말까지 8회,<sup>18)</sup> 2009년에는 17회를 기록한 데 이어 2010년에 21회 현지지도를 수행한 것<sup>19)</sup>은 그가 김정은 후계체계 구축에 중요한 역할을 맡고 있었던 것과 깊은 관련이 있음.
- 리제강은 2008년부터 김정은의 후계자 지명을 위한 준비 작업을 진행해 왔으며, 2009년 1월 후계자 결정 이후 장성택 중앙당 행정부장과 함께 김정은의 인사 결정을 보좌한 것으로 파악되고 있음.

○ 리제강은 리용철 제1부부장과 함께 김정은의 생모인 고영희의 최측근으로서 2004년 장성택 당시 조직지도부 행정 부문(국가안전보위부, 인민보안성 등) 담당 제1부부장을 ‘종파(파별)행위’로 직무 정지시키는 데 중요한 역할을 담당한 것으로 알려지고 있음.

- 리제강은 장성택 중앙당 행정부장과는 불편한 관계였을 수 있음.
- 리제강 제1부부장이 사망함으로써 당분간은 장성택의 영향력이 더욱 커지게 되었음.

○ 리용철 조직지도부 군사 담당 제1부부장 겸 당중앙 군사위원은 지난 4월 26일 사망했음.

- 당중앙위원회, 당중앙 군사위원회, 최고인민회의 상임위원회 공동으로 발표한 ‘리용철 동지의 서거에 대한 부고’에서 ‘당 중앙위원회 제1부부장 리용철 동지는 심장마비로 2010년 4월 26일 0시 20분에 여든한 살을 일기로

16) “2007년 김정일 공개활동 수행현황,” 통일부 작성 자료(2007.12. 26.).

17) 『동아일보』, 2008/11/18.

18) 『연합뉴스』, 2009/01/06.

19) 『통일뉴스』, 2010/06/03.

서거했다'고 조선중앙방송이 보도했음.

- 조선중앙방송은 또한 '리용철 동지는 오랜 기간 당 중앙위원회의 책임적인 위치에서 사업하면서 인민군대를 더욱 강화 발전시키기 위해 지혜와 정열을 다 바쳤다'고 보도함으로써 그가 조직지도부에서 군의 조직 및 인사를 관장하는 위치에 있었음을 간접적으로 나타냈음.<sup>20)</sup>
- 리용철 제1부부장은 1980년대 초반 인민무력부 작전국장을 거쳐 1986년 조사부장으로 노동당에 발을 들여놓았으며, 1994년부터 당중앙위원회에서 군사 조직을 담당하는 조직지도부 제1부부장을 맡아 왔음.
- 리용철 제1부부장은 1996년 김정일이 판문점대표부를 시찰할 때 수행한 것을 시작으로 2009년까지 군부대를 비롯한 기업소와 건설현장 등 김 총비서의 현지도 때 활발히 수행해 왔으나, 노환이 겹치면서 대외활동이 점차적으로 눈에 띄게 줄었음.
- 리용철은 김정일의 공개 활동에 2006년에는 15회<sup>21)</sup> 수행하였고, 2007년에는 11회<sup>22)</sup> 수행하였으며, 2008년에는 4회<sup>23)</sup> 수행하는 등 수행횟수가 계속 줄어 왔음.
- 김정일의 군 장악과 관련하여 리용철 조직지도부 제1부부장보다는 김정각 군 총정치국 제1부국장이 2009년부터 더 중요한 역할을 수행해 왔으므로, 리용철의 사망이 김정일의 군부 장악에 곧 큰 영향을 미칠 가능성은 적은 것으로 판단됨.
- 2010년 8월 현재 조직지도부에는 김경옥 제1부부장 외에 김인걸, 황병서 부부장 등이 있는 것으로 알려지고 있음.<sup>24)</sup>

20) 『연합뉴스』, 2010/04/26.

21) 『연합뉴스』, 2006/12/27.

22) 리용철은 2007년에 북한의 파워 엘리트 중 김정일의 수행횟수에서 6위를 차지했음. 『중앙SUNDAY』, 제42호 (2007/12/30).

23) 『연합뉴스』, 2009/01/06.

24) 『북한 기관·단체별 인명집 2010』(통일부, 2010), 15쪽.

- 김인걸 부부장에 대해서는 알려진 바가 거의 없음.
- 황병서 부부장은 1949년생으로 2006년 상반기에는 김정일의 공개활동(총 71회)을 48차례나 수행함으로써 뒤 이은 리명수, 현철해 대장(각 30회), 박재경 대장(29회), 리용철 조직지도부 제1부부장, 리제일 선전선동부 제1부부장(각 18회) 등을 큰 차이로 따돌렸음.<sup>25)</sup>
- 이후 황병서 부부장의 김정일의 공개활동 수행횟수는 크게 줄었지만,<sup>26)</sup> 김정일의 신임이 매우 두터운 인물로 차기 조직지도부의 군사 담당 제1부부장 직에 임명될 가능성이 높은 인물임.
- 후계자 김정은의 형인 김정철도 조직지도부에서 당생활지도과의 담당과장으로 부부장 대우를 받고 있는 것으로 알려지고 있음.
- 김정철은 지난 6월 초까지 리제강 제1부부장 밑에서 주로 본부당을 관장해 왔는데, 김정일의 아들로서 김정일에게 직보(直報)할 수 있는 위치에 있었기 때문에 실제적으로 리제강보다 더 큰 파워를 가지고 있었다는 분석도 있음.
- 김정일의 현지도와 관련하여 김정은은 주로 군부대 시찰을, 김정철은 당과 민간기관 시찰을 사전에 준비·조직한 것으로 알려지고 있음.<sup>27)</sup>
- 김정철은 가까운 미래에 리제강의 사망으로 공석이 될 조직지도부의 본부당 담당 제1부부장 또는 부부장으로 승진할 가능성이 높음.

### 3. 당중앙 군사위원회의 파워 엘리트

○ 북한은 지난 5월 13일 국방위원회 결정으로 만 80세의 김일철 국방위원

■  
25) 『연합뉴스』, 2006/12/15.

26) 2007년에는 김정일의 공개활동에 조직지도부의 리용철 제1부부장이 11회, 황병서 부부장이 6회 수행하였음. 『중앙 SUNDAY』, 2007/12/30.

27) 『열린북한통신』, 2009/06/08, 2009/08/17 참조.

겸 인민무력부 제1부부장을 ‘연령상’의 관계로 모든 직무에서 해임하였음.<sup>28)</sup>

- 김일철은 당중앙군사위원 직에서도 해임된 것으로 판단됨.
- 북한 고위급 실세의 경우 보통 고령 때문에 해임되지 않고, 설사 해임되더라도 공개적으로 발표하는 일은 극히 드뭄.
- 연령상의 이유만으로 김일철을 해임해야 했다면, 만 82세의 조명록국방위원회 제1부위원장과 만 84세의 전병호 국방위원도 같이 해임해야 함.
- 김일철의 해임 배경과 관련하여 성격이 외향적이고 달변이어서 말실수도 잦았던 김일철이 인민무력부 제1부부장으로 ‘강등’된 데 대한 불평불만을 표출하다 해임됐을 가능성이 있다는 시각도 있음.<sup>29)</sup>
- 김정일의 인사결정에 대해 불평불만을 표출한다는 것이 북한에서는 매우 중대한 ‘항명’으로 비칠 수 있기 때문에 그 같은 가능성은 낮은 것으로 판단됨.

[표 3] 조선로동당 중앙군사위원회 구성원의 변화(1980~2010)

1980. 10. 14. <sup>30)</sup>	1994. 12. <sup>31)</sup>	2000. 12. <sup>32)</sup>	2005. 2. <sup>33)</sup>	2010.8.
김일성(위원장) 오진우 김정일 최 현 오백룡 전문섭 오극렬 백학림 김철만 김강환 태병렬 리을설 주도일 리두익 조명록 김일철 최상욱 리봉원 오룡방 (19명)	김정일 오진우 최 광 백학림 리을설 리두익 김두남 리하일 김익현 조명록 김일철 리봉원 오룡방 김하규 (14명)	김정일 리을설 조명록 김영춘 백학림 김익현 김일철 리하일 박기서 김명국 리두익 리용철 리용무 (13명)	김정일(위원장) 리을설 조명록 김영춘 리용철 김두남 리하일 박기서 김명국 백학림 김익현 김일철 (12명)	김정일(위원장) 리을설 조명록 김영춘 리하일 김명국 (6명)

28) 『조선중앙통신』, 2010/05/13.

29) 『연합뉴스』, 2010/05/14.

30) 『로동신문』, 1980/10/15, 1면.

- 북한 당국이 김일철을 해임한 것은 비리나 문책 등의 이유보다는 원로그룹에서 위상이 다소 떨어지는 김일철을 공식 발표를 통해 명예롭게 퇴임시키고, 그 자리에 인민무력부 내에서 김정은과 가까운 60~70대 젊은 핵심 측근을 기용하려는 의도에 의한 것일 가능성이 있음.
- 당중앙 군사위원회는 1980년 제6차 당대회에서 19명의 구성원으로 출발하여 그 인원이 지속적으로 감소해왔고, 2010년 상반기에는 리용철 당중앙 군사위원 겸 조직지도부 제1부부장이 사망한 데 이어, 김일철 위원이 해임됨으로써 현재 8월 현재 6명밖에 남지 않게 되었음.
- 군대에 대한 지휘에 있어서는 당중앙 군사위원회가 국방위원회보다 실제적으로 더 중요한 기능을 수행하고 있으므로,<sup>34)</sup> 제3차 당대표자회가 개최되면 후계자 김정은을 비롯하여 리용철 조직지도부 군사담당 제1부부장의 후임 인물 등이 대거 당중앙 군사위원회에 진입하게 될 것으로 예상됨.

## 4. 국방위원회의 파워 엘리트

- 앞서 언급한 것처럼 북한은 2010년 5월 13일 국방위원회 결정으로 만 80세의 김일철 국방위원을 ‘연령상’의 관계로 모든 직무에서 해임했음.
- 그 결과 2009년 4월 개최된 최고인민회의 제12기 1차 회의를 통해 13명으로까지 늘어났던 국방위원회 구성원은 12명으로 줄어들게 되었음.
- 국방위원회 구성원은 최고인민회의 대의원 선거 직후 개최된 제1차 회의

31) 『북한권력기구도 1994. 12.』(통일원, 1994).

32) 『북한권력기구도 2000. 12.』(통일부, 2000).

33) 『북한권력기구도 2005. 2.』(통일부, 2005).

34) 정성장, “북한 군사·국방지도체계에서 노동당과 국방위원회의 역할,” 『합참』 제42호(2010.1.), 18-22쪽; 정성장, “김정일 시대 북한 국방위원회의 위상·역할·엘리트,” 『세종정책연구』 제6권 1호(2010), 223-280쪽 참조.

에서는 수가 늘어났다가 시간이 지나면 점차적으로 줄어드는 경향을 보여 왔음.

[표 4] 국방위원회 구성원 변화

1994. 12. <sup>35)</sup>	2000. 12. <sup>36)</sup>	2005. 2. <sup>37)</sup>	2010. 8
김정일(위원장)	김정일(위원장)	김정일(위원장)	김정일(위원장)
오진우 (제1부위원장)	조명록 (제1부위원장)	조명록 (제1부위원장)	조명록 (제1부위원장)
최 광(부위원장)	김일철(부위원장)	연형묵(부위원장)	김영춘(부위원장)
전병호(위원)	리용무(부위원장)	리용무(부위원장)	리용무(부위원장)
김철만(위원)	김영춘(위원)	김영춘(위원)	오극렬(부위원장)
이을설(위원)	연형묵(위원)	김일철(위원)	장성택(부위원장)
김봉률(위원)	리을설(위원)	전병호(위원)	전병호(위원)
김광진(위원)	백학림(위원)	최룡수(위원)	백세봉(위원)
이하일(위원)	전병호(위원)	백세봉(위원)	주상성(위원)
(9명)	김철만(위원)	(7명)	우동측(위원)
	(10명)		주규창(위원)
			김정각(위원)
			(12명)

- 지난 6월 7일 개최된 최고인민회의 제12기 제3차 회의에서는 김정일의 매제로서 북한의 핵심적인 공안기관들인 국가안전보위부와 인민보안부를 지도하는 장성택 중앙당 행정부장이 2009년 4월 국방위원회 위원에 선출된 지 1년 2개월 만에 국방위원회 부위원장 직에 선출되었음.
- 이 같은 결과에 대해 다수의 전문가들은 “장성택의 국방위 부위원장 승진은 그가 명실상부한 ‘2인자’라는 것을 대내외에 알린 것”이라고 평가하거나 “북한의 권력승계는 김정일 이후 곧바로 3대 세습으로 가기보다는 장성택에 의한 과도기적인 승계가 가장 유력해 보인다”고 주장했음.

■  
 35) 『북한권력기구도 1994. 12.』(통일원, 1994).  
 36) 『북한권력기구도 2000. 12.』(통일부, 2000).  
 37) 『북한권력기구도 2005. 2.』(통일부, 2005).

- ‘장성택을 국방위 부위원장에 임명한 것은 국방위를 앞으로 후계체제를 뒷받침하고 전체적 후계 이양과정을 관리하는 기관으로 삼겠다는 뜻’이라는 해석을 내놓았음.<sup>38)</sup>
- 이 같은 해석은 김정은이 ‘수령의 후계자’로서 당과 군대에서 김정일 다음가는 영향력을 행사하고 있는 현실을 간과하고 있는 것임.
- 김정은과 장성택의 실제 영향력과 자질에 대해 정확하게 파악하기 위해서는 이 두 인물에 대한 막연한 선입견에 기초해서가 아니라 ‘권력승계에 대한 이데올로기적 정통성’, 북한권력의 ‘핵(核)’인 중앙당 조직지도부에 대한 지도권, ‘공안기관에 대한 지도권’, ‘군대에 대한 지도권’ 등 핵심 지표들을 가지고 분석해야 할 것임.
- 첫째, ‘권력승계에 대한 이데올로기적 정통성’을 보면 김정은은 2009년 1월에 ‘수령의 후계자’로 결정되어 후계자로서의 공식적 지위를 가지고 있는 반면, 장성택은 ‘과도기적 후계자’가 될 수 있는 공식적 지위를 가지고 있지 않음.
- 북한의 이데올로기에 따르면, ‘수령의 후계자’는 수령과 같은 ‘절대적 지위’를 가지고 ‘결정적인 역할’을 수행함.
- 바로 이 같은 통치논리에 의해 김정은은 김정일의 후계자로 결정되면서 곧바로 당과 군대의 ‘제2인자’가 되었으며, 작년 상반기에 북한의 핵심 엘리트들로 구성된 후계자의 정치적 지도체계를 구축했음.
- 둘째, 김정은은 ‘당중앙위원회 조직비서’에 공식적으로 임명된 것으로 보이지는 않지만, 과거 김정일이 조직비서와 조직지도부장 직을 가지고 북한의 당·군대·국가기구의 파워 엘리트들에 대한 인사권을 행사했던 것

38) 『연합뉴스』, 2010. 6. 7.

처럼 현재 조직비서와 조직지도부장 역할을 사실상 대행하면서 북한의 엘리트들에 대한 인사권을 행사하고 있음.

- 리제강 조직지도부 제1부부장이 최근에 사망하기 전까지 김정은이 그의 도움을 받아 가면서 인사 결정에 관여해 온 사실은 그가 후계자로서 조직지도부의 제1부부장보다 높은 지위에 있음을 시사하는 것임.
  - 이에 반해 장성택은 김정은의 인사결정에 조언을 할 수는 있지만, 직접 인사 결정을 내릴 수 있는 권한은 가지고 있지 못한 실정임.
- 셋째, 국가안전보위부와 인민보안부 등 공안기관에 대한 지도권은 김정은과 장성택이 공동으로 행사하고 있음.

[표 5] 김정은과 장성택의 영향력 및 자질 비교

	김정은	장성택
권력승계에 대한 이데올로기적 정통성	○ (후계자 지위)	×
중앙당 조직지도부에 대한 지도권 (파위 엘리트에 대한 인사권)	○ (사실상 조직비서 대행)	×
공안기관(보위부 등)에 대한 지도권 (파위 엘리트에 대한 감시·통제권)	○ (국가안전보위부장)	○ (중앙당 행정부장)
중앙당 선전선동부를 통한 개인숭배	○	×
중앙당 재정권	○	×
군대에 대한 지도권	○ (2009년부터 영군체제 수립)	×
당과 군대 내 지지세력	○ (김정일의 후원 하에 핵심 엘리트들로 구성된 지지세력 형성)	제한적 (2004년에 직무정지 당하면서 대부분 정치무대에서 퇴장)
대내외 정책에 대한 영향력	○ (2009년부터 관여)	제한적

국정 경험	일천(日淺)	풍부
리더십(보스 기질)	○	○
외교 경험	×	풍부 (수차례 방중)
영어 구사 능력	○(스위스에서 약 4년 반 유학)	?
대남 접촉 경험	×	○(2002년 방한)

- 김정은은 2009년에 국가안전보위부장 직에 임명되어 보위부에 직접 지시를 내리는 지위에 있고, 장성택은 중앙당 행정부장으로 보위부와 인민보안부를 당적으로 지도하면서 김정일과 김정은의 지시와 결정이 제대로 집행되고 있는가를 점검하는 위치에 있음.
  - 김정일이 김정은에게 국가안전보위부장 직을 맡긴 것은 김정은이 파워 엘리트들의 동향을 철저히 파악해야 권력을 안정적으로 승계할 수 있을 것이라고 보았기 때문임.
- 넷째, 중앙당 선전선동부를 통해 김정은에 대한 개인승배 작업이 이루어지고 있는 것도 김정은에 의한 권력승계를 유리하게 하는 부분임.
- 과거 김정일의 부인 고영희에 대한 개인승배 캠페인이 군대를 중심으로 전개되면서 고영희가 김정일 다음가는 권력을 행사한 적이 있었음.<sup>39)</sup>
  - 이처럼 지도자에 대한 개인승배와 권력 간에는 밀접한 상관관계가 존재함.
  - 장성택에 대해서는 현재까지 어떠한 개인승배 움직임도 없어 장성택의 영향력은 매우 제한적이라고 해석할 수 있을 것임.
- 다섯째, ‘제2인자’가 되기 위해서는 군대를 장악해야 하는데 장성택은 군

39) 『강연자료』 존경하는 어머니는 경애하는 최고사령관 동지께 끝없이 충직한 충신중의 충신이다.(평양: 조선인민군출판사, 2002); 『초급선동일군들을 위한 강습제강』 선군시대의 요구에 맞게 선동사업을 더욱 힘있게 벌릴데 대하여.(평양: 조선인민군 총정치국, 2002) 참조.

대를 지도할 수 있는 그 어떠한 권한도 가지고 있지 않음.

- 2009년에 마이니치신문이 입수해 공개한 북한군 내부 문건 ‘존경하는 김정은 대장 동지의 위대성 교양 자료’<sup>40)</sup>가 보여주는 바와 같이 김정은의 ‘영군체계’ 수립은 이미 시작되었음.
- 김정각 군 총정치국 제1부국장이 조명록 군 총치국장을 대신해서 김정은의 군 장악을 위해 핵심적인 역할을 맡고 있음.<sup>41)</sup>
- 김정은은 2009년 하반기부터 김정일 서기실에 구성된 개혁개방 전략 수립 팀을 기반으로 당의 정책수립에 관여하기 시작했지만,<sup>42)</sup> 장성택은 당의 정책수립과 관련하여 매우 제한적인 영향력만을 가지고 있을 뿐임.
- 김정은은 2010년 1월 1일 신년공동사설을 통해 과거의 정책과는 구별되는 인민생활 중시의 경제정책 방향을 제시하기에 이를 정도로<sup>43)</sup> 현재 그는 북한의 정책에 대해 상당한 정도의 영향력을 행사하고 있음.
- 이데올로기적 정통성, 당·군대의 장악, 정책에 대한 영향력 등 지표를 가지고 평가하면, 김정은이 장성택보다 김정일 사후 권력을 승계하기에 훨씬 유리한 지위에 있음을 알 수 있음.
- 나이와 국정 관리 경험, 외교나 대남 접촉 경험 등의 지표를 가지고 판단하면 김정은보다는 장성택이 우위에 있음.
- 이런 사실에 근거해 본다면 김정은은 자신이 국정을 확고하게 장악하고 대외적으로 나설 수 있는 자신감을 가질 수 있을 때까지 국정 관리와 대외관계에서 장성택의 도움을 필요로 하지 않을 수 없을 것임.
- 장성택도 당과 군대에 대한 지도권이 없는 상황에서 김정일 이후 성급하게 ‘제1인자’가 되거나 ‘섭정왕’이 되려 하기보다는 김정은의 당과 군대에

40) <http://mainichi.jp/select/world/news/20091004mog00m030018000c.html> (검색일: 2009/10/08).

41) 정성장, “북한 김정은의 군부 장악 실태와 전망,” 『합참』 제44호(2010. 6.), 19-25쪽 참조.

42) 원세훈 국가정보원장은 지난 6월 24일 국회 정보위원회 전체회의에 출석, 북한 동향과 관련해 “김정은은 김 위원장의 현장 방문 시 수시로 동행하며 정책 관여의 폭을 확대하고 있다”고 설명했다. 『연합뉴스』, 2010/06/24.

43) 정성장, “북한의 신년공동사설과 대내외 정책의 전환 전망,” 『세종논평』, No.170 (2010. 1. 5.) 참조.

대한 장악을 인정하면서 특히 대외부문을 중심으로 북한을 공동통치하는 방안을 선택할 가능성이 높아 보임.

- 김정일로서는 비록 일시적이라도 장성택에게 전권을 맡길 경우 김정은이 영원히 권력을 승계하지 못하게 되는 시나리오가 전개될 수도 있기 때문에 중앙당 행정부를 제외하고는 당과 군대에 대한 장성택의 지도 권한을 부여하지 않고 있는 점에 주목할 필요가 있음.
- 결국 김정일이 지난 6월 초에 장성택을 국방위원회 부위원장에 임명한 것은 자신의 사망 이후 김정은에게는 당과 군대를 장악함으로써 실권자로 군림하게 하면서도, 장성택에게는 국가기구를 중심으로 핵문제 협상과 대 중·대남 관계 등 대외관계 관리를 맡기는 방안을 선택한 것으로 보임.
- 김정은과 장성택의 이 같은 형식적 ‘투톱체제’는 김정은의 국정 장악력이 높아지면 김정은이 국가기구까지 직접 지도하는 ‘원톱체제’로 전환될 수 있을 것임.
- 북한 국방위원회를 ‘최고권력기구’로 보거나 장성택을 국방위원회 부위원장에 임명한 것을 가지고 ‘국방위를 앞으로 후계체제를 뒷받침하고 전체적 후계 이양과정을 관리하는 기관으로 삼겠다는 뜻’으로 해석하는 것은 부적절함.
- 북한 국방위원회는 국가기구 중에서는 가장 영향력이 있지만, 2009년 개정헌법 제11조에 명시되어 있는 것처럼 당이 국가를 지도하는 당·국가체제에서 조선로동당의 영도 하에 모든 사업을 진행해야 하는 한계를 가지고 있기 때문임.
- 국방위원회의 권한으로는 북한에서 가장 힘 있는 두 권력기관인 당중앙위원회와 당중앙 군사위원회의 파워 엘리트 인사에 관여할 수 없을 뿐만 아니라 최고인민회의 상임위원회나 내각 총리의 인사에도 참여할 수 없음.

- 국방위원회가 최고지도자의 정상외교와 관련해서는 일정한 역할을 맡을 수 있지만, 중앙당 조직지도부처럼 파워 엘리트 전반에 대한 인사권을 가지고 있는 것도 아니고 중앙당 군사부처럼 군대에 대한 일상적 지도권을 가지고 있는 것도 아님.
- 지난 최고인민회의 제12기 제3차 회의에서 ‘당중앙위원회 정치국의 제의’에 의해 총리가 결정된 것은 여전히 당중앙위원회가 파워 엘리트들에 대한 인사권을 행사하고 있음을 시사하는 것임.
- 그러므로 김정일 사후 장성택이 국가기구의 최고직책에 선출된다 하더라도 당권과 군권을 장악하지 못한 상태에서는 김정은의 동의하에 국가기구를 이끌어 갈 수밖에 없을 것임.<sup>44)</sup>

44) 최고인민회의 제12기 제3차 회의에서의 장성택 승진 조치의 의미 및 김정은과 장성택의 영향력 비교에 대한 언급은 줄고, “‘공동통치’ 발맞추는 김정은과 장성택,” 『시사저널』, 2010/06/22, 35-37쪽을 수정·보완하였음.

## 북한에 대한 인도적 지원과 북한의 변화 전망

최경수(북한자원연구소 소장)

북한을 변화시키고 잘 살 수 있도록 돕는 것은 우리의 숙명이다. 최근 천안함 사건과 계속되는 UN제재 등으로 북한은 점차 고립무원의 상황에 직면하게 되었지만, 중국의 지원하에 체제유지를 위한 최소한의 생존만을 영위하고 있다. 황폐화된 북한 경제를 살리는 것은 우리의 통일비용을 경감시키는 길이기도 하지만, 고통 받고 있는 북한 주민을 위한 길이기도 하다. 인도적 지원과 경제적 지원은 상당 기간 필요하겠지만, 북한으로 하여금 지원에 대한 내성만을 키우게 할 우려도 있다. 장기적으로 북한 관료나 주민에게 서방세계의 경제발전 과정을 교육시키는 간접적 경제지원 프로그램을 도입할 필요가 있다.

북한은 이제 변화하지 않으면 체제를 유지하는 것 자체도 어려울 수 있음을 알아야 한다. 화폐개혁 실패, 자연재해, 각종 기초 산업시설 기반 붕괴, 대북제재로 인한 무역규모 축소 등 어느 하나 낙담치 않다. 이제 북한은 싫다 하여도 선택의 여지가 없다. 그리고 그 변화의 시기는 그리 멀지 않으리라 본다.

중국 주도로 북한 변화 유도도 실효적일 수 있겠지만, 그 과정에서 한국의 역할이 매우 중요하다. 북한은 수사적인 구호에만 그치는 것이 아니라, 진정성을 가지고 변화해야 한국과 외부 세계의 지원을 받을 수 있을 것이다.

## 1. 북한 경제 실태와 식량문제

### 가. 북한 경제 현황

- 한국은행 통계('10년 6월)에 따르면 냉해로 인한 옥수수 등 농작물 생산의 감소와, 전력 및 원부자재 부족 등으로 인한 제조업 생산 부진 등으로 북한 경제는 작년 마이너스 0.9%의 성장률을 나타냈음.
- 북한은 지난 '90년부터 '98년까지 9년 연속 마이너스 성장을 기록하였으나, '99년부터 '05년까지는 7년 연속 플러스 성장을 하였음.
- '06~'09년까지 '08년을 제외하고는 다시 마이너스 성장을 나타내고 있음.
- '09년 북한의 대외무역 규모(상품기준)는 34.1억 달러(남북교역 제외)로 전년(38.2억 달러)보다 축소되었고, 수출은 비금속 제품과 광물 등의 수출이 감소함에 따라 전년대비 6.0% 감소한 10.6억 달러, 수입은 23.5억 달러로 전년대비 12.5% 감소하였음.
- '09년 중 남북교역 규모는 개성공단으로의 원부자재 반출이 증가함에도 불구하고 일반교역 및 대북지원의 감소로 전년보다 7.8% 감소한 16.8억 달러였음.
- 이와 같이 '09년 북한 무역규모는 남북교역을 포함하여도 50.9억 달러로 남한 무역규모의 0.74%에 불과함.
- KDI 보고서에 의하면 남북 교역의 중단으로 북한은 연간 2억 8천만 달러 상당의 외화 손실이 발생했을 것으로 추정됨.
- 남북 교역규모 16.8억 달러는 북한 전체 무역량의 32.8%로, 남한은 남북 교역 중단으로 인한 피해가 적지만 그에 비해 북한은 그 피해 강도가 심할 것으로 추정.

- 다른 대북 전문가들은 실제 북한이 남북교역 중단으로 받는 피해는 1~1.5억 달러로 그리 크지 않을 것이란 주장도 있음.
- 남북 교역의 중단은 대중 달러 결제 부족으로 이어져 석유, 곡물 등 주요 수입이 어려워지는 등 북한 경제 침체가 가속화될 전망이다.
- 국제적인 대북제재로 인해, 중국의 대폭적인 경제 지원이 없는 한 금년 북한 경제는 최악의 상황일 수도 있음.

#### 나. 북한경제의 문제

- 북한이 조만간 기존의 경제체제를 바꾸지 않는 한 북한 체제까지도 염려되는 상황이 초래될 우려가 있음.
- 북한의 경제는 '90년대 구소련을 포함한 공산권의 붕괴와 당시 엄청난 수해 피해 등으로 성장 동력을 상실함.
  - 산업생산력을 높일 수 있는 신기술 부재.
  - 기존의 공장설비 가동률 하락.
  - 수해로 인해 농업생산 및 광업 생산 감소.
- 경제특구 설치를 통한 외자유치 실패
  - 투자비 회수에 대한 불안, 각종 인프라 시설의 낙후, 한반도 리스크(핵문제 등으로 인한 UN 제재 등).
- 유일한 민간시장 기능인 장마당의 후퇴
  - '90년대 시작된 장마당이 국가가 배급하지 못한 생활필수품을 제공하는 통로 역할을 해 왔으나, 작년 화폐개혁 조치로 후퇴(일부지역 소생 조짐).

#### 다. 북한 식량문제

- 북한의 식량부족은 불규칙한 배급, 장마당의 물가 상승, 계속되는 수해 피해, 비료 부족, 외부 지원 축소, 수입물량 감소 등 수요와 공급의 복합적 요인에 기인함.
- 통일연구원 자료에 따르면 북한의 연간 식량 수요량은 520~550만 톤이며 생산량은 411만 톤, 수입량은 연간 20만 톤으로 부족분은 연간 약 90~120만 톤으로 추정됨.
- 유엔식량농업기구(FAO)도 올해의 식량 부족분을 125만 톤으로 추산하고 있음.
- 북한은 '05년부터 유엔 기구들의 식량지원 등 외부지원 제의를 외면하여 왔으나, 금년 8월 발생한 압록강 일대의 대홍수와 북한 전역에 걸친 폭우로 농경지 2,000ha가 침수되는 등 막대한 피해상황을 보도하며 평양 주재 유엔 회원국 대표팀에 공식적인 홍수 피해 지원을 요청한 바 있음.
- 북한의 만성적인 쌀 부족에다 최근 서북지역 곡창지대인 신의주 등지의 홍수 피해로 인해 내년도 쌀 공급에 큰 차질이 예상됨.
  - 최근 홍수로 인해 북한 전역에 수인성 질병 등이 확산될 것으로 예상돼 북한 주민 피해가 늘어날 전망.
- 국제사회 지원 감소
  - 세계적인 자연재해 증가, 러시아의 수출 금지 조치, 중국의 불안정한 곡물 공급의 영향 등으로 국제 구호단체의 식량 확보 애로.
  - 유엔 세계식량계획(WFP)은 앞으로 2년간 대북 사업에 9천 600만 달러의

예산을 책정했지만 지금까지 확보한 지원 예산은 단 1%에 불과하며, 현재 보유한 식량으로는 앞으로 약 두 달 정도의 식량지원이 가능하다고 함.

※ 세계보건기구는 아프가니스탄, 콩고민주공화국, 부룬디, 에리트레아, 수단 등과 함께, 북한을 식량 확보가 가장 취약한 나라로 분류

○ 쌀 배급 중단과 가격 급등

- 평양시까지도 쌀 배급이 어렵고 이에 따라 장마당 쌀 가격 변동 극심.
- 통일부, 탈북자 등에 따르면 화폐개혁 직후에 1kg당 20원이었던 쌀값은 3월 중순 1,000원, 4월 초엔 500~600원, 8월에는 다시 1,000~1,300원으로, 불안정한 수급구조로 인한 심한 변동성을 보이고 있음.
- 북한의 식량 가격 변동은 쌀 생산부족이 가장 큰 이유이나, 대 북한 쌀 수출국가인 중국의 위안화 가치 상승도 큰 영향을 미치고 있음.
  - ※ 자유아시아방송에 따르면 7월 30일 함경북도 청진, 무산 등의 지역에서 중국 돈 100위안은 북한 돈 3만 원에 환전, 7월 20일경 중국 돈 100위안이 2만 원이었을 때보다 무려 50%가량 상승한 환율
- 일부 외상구매를 허용했던 중국 무역상의 현금결제 요구로 인한 대금결제 능력 부족도 북한의 식량 확보를 어렵게 하는 요인으로 보임.

## 2. 한국의 대북지원과 대외 원조 현황

### 가. 대외 원조 현황

우리나라의 공적개발원조(ODA)는 크게 지원형태별로 양자 간 원조와 다자간 원조로 나누며, 원조 자금의 상환여부에 따라 무상원조와 유상원조로 구분

- 우리나라는 공적개발원조(ODA) 규모를 지속적으로 확대하고 있음.
  - 원조규모가 '95년도 1.1억 달러 → '08년도 8.03억 달러.
  
- 이 중 무상원조는 369.33백만 달러로 전체 원조액의 46%임.
  - 무상원조사업은 외교부 재외공관 및 한국국제협력단 해외사무소를 통한 협력대상국의 수요조사 결과를 토대로 지원 국가 및 사업을 결정.
  - 무상자금협력은 증여성 원조로서 크게는 물자 또는 현금지원, 인프라 건축으로 구분함. '80년대까지 증여성 원조는 기자재 공여가 대부분을 차지하였으나 최근 들어 프로그램형 지원(연수생초청, 전문가 및 봉사단 파견, 개발조사) 등의 비중이 증가 추세.
    - ※ 수혜국가 및 국제기구: 각 119개국 및 20개 기구, 지역별로는 지리적으로 인접한 아시아 지역이 38.9%로 가장 높고, 분야별로는 보건의료, 교육, 행정제도 순으로 3개 분야가 전체 지원액의 약 48%를 차지.
  
- 양자 간 유상원조는 기획재정부 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund: EDCF)을 통해 지원함.
  - 대외경제협력기금(EDCF)의 재원은 정부출연금, 재정·용자 특별회계로부터의 차입 및 기금운용수익금으로 구성됨. '87년 기금설립 이후 '08년 말까지의 총 조성액은 21.169억 원이며 지원 이자율 연 0.5~3.0%임.
  - 지원 대상 국가는 OECD/DAC(開發援助委員會, Development Assistance Committee)가 규정하는 개도국 및 1인당 국민소득 수준과 산업화 정도 등을 고려하여 기금운용위원회 심의를 거쳐 결정하며, '87년부터 '07년도 말까지 43개국, 172개 개발사업에 31.900억 원(약 27.65억 달러)의 원조자금을 개도국에 지원.
  
- '08년 우리나라의 국제기구(UN기구 등 분담금, 세계은행 등 출자·출연, 기타 국제기구 용자금 지원)를 통한 공적개발원조(ODA) 실적은 263백만

달러로 전체 공적개발원조(ODA)의 32.7%를 차지함.

#### 나. 대북 지원 실태

- '95년 홍수로 식량난에 직면한 북한에 쌀 15만 톤 무상지원을 실시한 이후 차관 형식으로 '00년부터 '07년까지 연간 40만 톤 규모로 제공함.
  - ※ 세계 쌀 생산국가의 반대로 차관 방식 변경(연이율 1%에 10년 거치, 20년 분할 상환), '10년부터 무상지원으로 변경.
- 우리 정부는 '08년 이후 대북 쌀 지원을 중단하고 있음. 천안함 사건발생에도 인도적 지원은 선별적으로 하겠다는 것이 정부의 방침이지만, 최근 발생한 북한 수해에도 쌀 지원만은 유보적 태도를 견지함.
- 대북지원 현황
  - 민간지원을 포함한 대북지원 규모는 '02년 13,492만 달러(정부 지원 8,915만 달러)에서 '07년 30,461만 달러(정부 지원 20,893만 달러)로 매년 증가하였으나 '08년 10,436만 달러(정부 지원 3,977만 달러)로 급감.

#### 다. 정부의 잉여 쌀 대책

- 정부가 전망한 올해 쌀 재고는 149만 톤으로 유엔식량농업기구(FAO)가 권고한 적정량 72만 톤의 2배 수준임.
- 미국 농무부는 내년 한국의 쌀 재고가 소비 감소 및 수입량 증가 여파로 올해보다 늘어날 것(164만 톤)으로 예측.
- 최근 농림수산물부는 창고에 쌓여 있는 재고용 쌀의 유지비용으로 한 해에 3,570억 원이 소요된다고 발표.

- 최근 정부는 알곡 형태의 쌀 지원은 어렵더라도 인도주의적 차원에서 기아에 허덕이는 국가에 쌀가루 형태의 가공제품을 지원할 경우, 통상 마찰을 피할 수 있다는 생각에 따라 농림수산식품부와 외교통상부 등이 쌀 가공형태별, 나라별 지원 방안을 다각적으로 검토 중임.
- 농림수산식품부는 쌀 수급 안정화를 위해 '05년에 생산한 묵은 쌀을 사료용으로 처분하는 방안도 검토한 바도 있음.
  - 묵은 쌀을 사료용으로 사용할 경우 연간 36만 톤 처분 가능.
- 가공용 쌀 시장이 연간 10만 톤으로 매우 협소하고 가공용 외국쌀은 20만 톤 이상씩 수입되어, 가공용으로는 재고 소진에 별다른 도움이 되지 못함.
- 남북관계 경색으로 연간 40만 톤의 소비처가 사라졌으나, 향후 남북관계 개선 시에는 쌀 지원 가능함.

### 3. 인도적 지원재개를 위한 선결과제

- 한국을 비롯한 외부로부터의 인도적 지원은 일시적이고 땀질식 처방에 불과해 북한의 식량문제를 근본적으로 해결할 수 없음.
  - 그럼에도 수해 등으로 어려움을 겪고 있는 북한주민에 대한 인도적 지원은 필요.

#### 가. 북한의 비핵화 의지

- 북한이 비핵화 조치를 취한다면 국제사회 및 한국정부의 쌀 지원으로 북

한의 식량부족 해소 가능함.

- 유엔식량계획에 따르면 한국의 쌀 40만 톤 지원, 중국 30만 톤, 미국 30만 톤, WFP 10만 톤 등을 합치면 북한 부족분 100만 톤을 채울 수 있다는 관측.

#### 나. 분배의 투명성

- 북한에 가장 많은 쌀을 지원하고 있는 미국은 인도적 대북 지원이 재개될 경우, 군부와 같은 곳에 전용되지 않고 지원을 가장 필요로 하는 북한 주민에게 갈 수 있도록 노력하고, 이를 적절히 확인할 수 있어야 식량 지원을 재개할 수 있다는 입장을 유지함.
- 우리 정부도 이러한 입장에 동조함.

### 4. 북한 제재전략의 한계

- 북한에 대한 제재 전략이나 무시 전략에 북한은 강경책으로 대응함.
- 북한은 핵실험 이후 유엔의 경제제재를 받았지만 그것 때문에 북한의 긍정적인 행동변화(핵 포기 등)를 이끌어 낸 적은 없고, 오히려 부정적인 효과(핵실험 강행, 미사일 발사, 천안함 폭침 등)만 초래함.
- '06년 미국은 북한의 불법 자금을 조달하는 은행으로 지목된 방코 델타아시아를 문제 삼아 제재를 취했으나 북한의 근본적 변화를 이끌어 내지는 못함.
- 중국, 미국 등 세계 대부분의 국가가 북한의 핵 보유에 반대하고 있으나

북한은 생존전략의 일환으로 핵카드를 이용하고 있음.

- 북한이 남한의 인도적·경제적 지원으로 얻은 재화를 핵무기 및 미사일 개발 등에 사용했다는 전례 때문에 선뜻 북한에 대한 제재를 해제하기도 어려운 상황임.
- 미국 비영리 연구기관인 사회과학연구원의 리언 시걸 동북아 프로젝트 국장은 최근 한 언론과 인터뷰에서 ‘과거의 포용 정책 역시 북한의 산적한 문제를 푸는 유일한 해결책은 아니지만, 북한에 대한 압력과 제재가 최선의 결과를 이끌어 내지 못하고 있는 현실을 감안할 때 포용책이 더 성공할 가능성도 있으며, 지속적인 포용을 통해 폐쇄된 북한 사회의 문이 당장 활짝 열리기는 힘들겠지만, 시간이 흐르면 결국 북한 주민의 의식은 물론 북한 내부에 일정한 변화를 가져올 수도 있다’는 견해를 주장함.

## 5. 북한의 변화 전망과 과제

### 가. 북한의 변화 유도 방향

- 북한이 자발적으로 변화와 개방의 세계로 나올 수도 있지만, 북한 체제상 한국 등 관련국들의 지속적이고 다방면적인 지원이 오히려 변화의 단초를 제공하고 변화를 촉진할 수도 있음.
- 대북 인도적 지원, 즉 기초적인 의료품 지원, 모니터링을 강화한 쌀과 비료의 지원은 적절한 시점에 재개할 필요가 있음. 최근 북한 수해 피해 지원이 남북관계 돌파구가 될 전망이다.

- 향후 통일비용(380~5,850조)을 경감하기 위해서는 북한 주민들이 지금보다 더 나은 생활을 할 수 있도록 경제적으로 도와주는 정책이 필요함.
- 클린턴 정부 때 핵 포기 대가로 경수로 건설, 중유지원 등의 경제적인 보상을 하였으나 성공하지 못한 전례도 있음.
- 단순한 경제적 지원이 아닌 북한 경제의 자생력을 확충할 수 있는 전략 구사 필요.
- 경제적 지원(인도적 지원 포함)은 북한으로 하여금 더 많은 것을 계속 요구하게 만들고 군사적으로 전용하도록 부추길 수도 있음.
- UN 제재 등으로 북한에 직접 투자하기 어려운 상황에서 북한의 변화를 점진적으로 유도하기 위해서는 경제교육 등을 통해 북한 주민의 인식을 전환하기 위한 노력이 더욱 중요.
- 최근 중국도 북한의 체제붕괴를 피하면서 북한의 개혁·개방을 강조하는 등 북한의 변화에 대한 공감대 형성.
  
- 우리 정부가 개발도상국(아시아, 아프리카 등)에 지원하는 공적원조 프로그램의 북한 도입도 검토가 필요함.
- 북한 경제발전에 필요한 분야의 산업인력이나 경제 관료들 한국이 아니더라도 외국기관에 위탁시켜 훈련하고 산업현장 교육.
- 이러한 과정을 통해 북한 주민들과 경제 관료들이 다른 나라의 경제 발전 시스템을 배우고, 정부와 민간의 역할을 이해하며, 아울러 경제 관료나 이해 당사자의 의사 결정 능력을 향상시켜 주는 간접적 경제지원 방식 도입.
- 국내기관이 가장 좋은 대안이나, 북한이 꺼릴 수 있어 사업 초기에는 UN, OECD 등에 위탁해 북한 인력이 대학, 연구소 혹은 기업에서 훈련을 받을 수 있도록 지원하는 다자간 협력 체제를 이용하는 것도 방법.
  
- 민간 차원의 접촉·교류 방식인 ‘트랙 투(Track Two)’도 활성화될 필요가 있음.

- 천안함 사건 등으로 정부가 직접 나서기 어려운 상황에서 NGO단체나 민간기업인이 북한 관련 단체나 기업과 교류를 할 수 있도록 점진적 조치 필요.
- 필요한 경우, 정부는 소극적 관여 혹은 정책방향 제시에 국한.
- 경제적 지원 프로그램과 더불어 북한 경제 자생력 확보를 위해서는 단순 물자 지원보다 자원개발, 농업개발이나 보건의료 같은 공동 사업을 우선 추진하고, 중장기적으로 동북아 산업협력 틀 속에서 남북한 경제 공동체 건설을 위한 경제협력이 필요함.

#### 나. 북한의 변화 가능성

- 북한은 경제발전보다 체제유지가 더 큰 목표임.
- 역설적이긴 하나 체제유지를 위해 점진적 개방 가능성이 매우 높음.
- '12년 강성대국 건설, 김정일의 건강 문제, 후계구도 등과 맞물려 북한은 중국에 대해 우선 개방정책을 펴면서 미국과의 관계 개선에 치중할 것으로 보이며, 향후 2~3년 내에 북한은 많은 변화를 겪을 것으로 보임.
- '12년 강성대국 건설 목표를 달성하기 위해서는 경제발전이 필수적이며, 이를 위해서는 중국 이외에 남한과 미국 등 서방 자본 유치가 관건임.
- 1차로, 중국과 인접한 신의주 및 나진·선봉 특구의 재지정(각종 법·제도 정비) 등을 통해 중국기업의 투자유치를 우선.
- 중국은 이 과정에서 북한에 대해 지속적인 경제적 포용과 관리자 역할을 자임하면서 안보적 영향력 확대와 개방에 대한 압력을 행사할 것으로 보임.
- 최근 중국은 압록강 대교건설, 황금평 및 위화도 개발, 나진항 및 청진항 부두 사용 계약 등 중국의 이익을 위한 대북 경제협력사업을 가속화하고

있음.

- 북한 입장에서는 천안함 사건, 핵실험 등 서방세계의 제재 조치로 인한 심각한 경제 상황의 돌파구로서 중국에 의존할 수밖에 없는 상황.
- 중국 주도로 북한의 변화 유도도 실효적일 수 있겠지만 그 과정에서 한국의 역할이 매우 중요함.
- 최근 북·중 협력 가속화는 단기적으로는 북한을 개방하고 변화를 유도하는 순기능도 있으나, 장기적으로 한국에는 커다란 짐이 될 수밖에 없음.
- 북한의 중국에 대한 주요 항만 장기 사용권, 지하자원 장기 채굴권 양도 등은 남북공동체 건설과 통일 비용을 가중시키는 문제 야기.

#### 다. 북한 정부의 진정한 변화, 그 과제

- 북한의 살길은 변화와 개방이지만, 변화 과정에서 진정성이 없는 수사(修辭)적인 구호만으로 서방 자본의 참여가 이루어질 수는 없음.
- 핵 문제 등 정치적 리스크를 제외한다면, 북한은 풍부한 지하자원, 양질의 인력, 같은 언어 사용, 가까운 거리 등 우리 기업이 진출하기 좋은 조건을 구비함.
- 중국 일부 기업을 제외하고는 우리나라 대기업은 물론 외국기업도 북한 투자에 소극적인 자세.
- 우리 기업의 대 북한 투자는 남북 상생발전에 중요.
- 북한의 변화유도는 경제 희생 지원이 실질적이며, 경제희생을 위해서는 외자 유치가 당면 과제임.
- 외국기업의 투자를 위해서는 잃었던 신뢰 회복이 가장 중요. 또한 투자에

필요한 각종 관련 법·제도 정비도 시급.

- 북한은 그동안 투자기업의 투자비 상환을 이행하지 않거나, 무역거래에서도 납기지연, 품질미달 등으로 불신 자초.
  - 외국인 투자법, 합영법, 합작법을 제정하여 외국기업(남한기업 포함)의 투자를 유도하고 있으나, 과실송금, 세금, 노동인력 고용, 경영권 보장 등 실질적인 투자활동 보장에 미온적.
- 북한의 열악한 인프라 개선대책과 이용권 보장이 필요함.
- 북한은 공장가동에 필요한 전력, 운반을 위한 철도, 항만 등 인프라가 매우 열악하고, 이를 이용할 수 있는 권리에 대한 보장이 없음.
- 통행, 통신 보장책 마련도 중요함.
- 중국기업을 제외하고는 자유로운 통행과 통신연락이 보장되지 않아 외부 기업이 투자할 수 있는 환경이 미 조성.
- 북한은 이제 변화하지 않으면 체제를 유지하는 것 자체도 어려울 수 있음.
- 화폐개혁 실패, 자연재해, 각종 산업시설 기반 붕괴, 대북제재로 인한 무역 규모 축소 등 어느 하나 녹록지 않은 상황.
- 북한 주민의 고통을 경감시키기 위해서 인도적 지원과 경제적 지원은 상당 기간 필요하겠지만, 북한으로 하여금 지원에 대한 내성만을 키우게 할 우려도 있음. 북한의 자생력 확보를 위한 지원이 중요하며, 나아가 북한 지도층 스스로 변화에 대한 두려움을 극복하는 그들만의 노력이 더욱 절실한 과제임.

# 독일통일 20주년에 비춰 본 한반도통일의 과제와 전망

손기웅(통일연구원 선임연구위원)

독일통일 20주년에 즈음하여 한반도의 현 상황에서 남북통일에 대해 주변 4국이 미칠 수 있는 사실상(de facto)의 영향력을 고려할 때 서독의 통합정책과 통일정책은 우리에게 많은 시사점을 줄 수 있는 심층적인 연구의 대상이다.

한반도통일의 궁극적인 동력은 북한주민들에 의해 뽑어져 나와야 한다. 베를린장벽을 무너뜨린 동독주민처럼 우리가 아무리 북한과의 통일을 염원한다고 하더라도 북한주민이 여기에 호응하지 않는다면, 무력적 수단을 배제하는 한 한반도 통일은 이루어질 수 없다.

현 단계 대북정책, 궁극적으로 통일정책의 초점은 남북한 상생공영에 동의하는 북한주민들이 한 사람이라도 더 많아질 수 있도록, 남북 간 상생공영의 과정에서 통일이 현실화될 수 있는 어떠한 상황이 전개되었을 때 우리와, 우리 체제와 함께 하려는 북한주민들이 한 사람이라도 더 많아질 수 있도록 하는 것이다.

## 1. 서독의 통합정책/통일정책과 시사점

- “독일연방공화국은 서방세계의 동쪽 끝이 되었고, 독일민주공화국은 동방 세계의 서쪽 끝이 되었다. 같은 맥락에서 독일의 분단은 유럽의 분단이 종결되지 않는 한 끝이 날 수가 없게 되어 있다(Richard von Weizsäcker, 1985).”
- “독일민족이 어떤 형태의 국가를 선택하든 우리에게는 유럽이 더 중요하다. 앞으로는 유럽을 대가로 독일의 발전을 추구할 수 없게 되어 있다. 연방공화국은 유럽통합과 아울러 서로 배척하고 있는 동·서 유럽을 한데 묶는 노력을 동시에 추진할 수 있어야만 전체 독일국민들의 이익을 위한 두 개의 독일국가 간 접근을 진척시킬 수 있다. 독일분단은 오랫동안 유럽 통합을 지연시켜 왔다. 이제는 유럽통합을 계속하는 것만이 새로운 공포를 불러일으키지 않으면서 독일분단의 결과를 개선시키는 첩경이다 (Robert Leicht, 1987)”.<sup>1)</sup>
- 전쟁도발의 책임을 물어 분단된 독일은 ‘통일’이란 말조차 거론할 수 없었음. 통일을 이야기하는 순간이 바로 국제법적으로 분단된 독일의 상황을 거부한다는 것을 의미하였기 때문임. 결국 분단된 독일의 양쪽은 각자가 처한 상황, 지향하는 목표와 그 우선순위에 따라 정책을 추진할 수밖에 없었음. 그중에서 독일연방공화국, 즉 서독은 통일을 가슴에 품고 긴 안목에서 장기적인 관점에서 추진하되 통일을 저해할 수 있는 요소들을 하나씩 완화하거나 통일을 앞당길 수 있는 필수조건들을 하나씩 채워 갔음.
- 그 가운데 가장 핵심적인 정책이 독일과 독일민족에 대한 국제사회의 우려를 불식시키기 위한, 서독이 국제사회와 평화적으로 공동 번영할 수 있

1) 서지원 역, 『도이처현대사 4: 허상의 붕괴와 통일 선택』(서울: 비봉출판사, 2004), p.29 및 p.30에서 재인용.

는 훌륭한 파트너라는 인식을 심어주기 위한 ‘통합정책’이었음. 패전국인 서독의 입장에서 전쟁도발의 과오를 벗고 국제사회의 일원이 되기 위해서는 모든 주변국가와 우호관계를 증진하는 것이 매우 필요했음. 따라서 어느 한쪽만을 택하는(Entweder - oder) 것이 아닌 모든 쪽을 향하는(Sowohl - als - auch) 외교정책이 필요하다는 인식을 정부수립 이후 한 번도 잊어본 적이 없었음.

- 통합정책은 국제적 상황의 전개에 따라 서방통합, 동방통합, 전 유럽통합이란 다자적 차원에서 뿐만 아니라, 독·미, 독·불, 독·소, 독·폴, 독·독과 같은 양자적 차원에서 중첩적·복합적으로 진전되었음. 그리고 그 연장선상에서 통일의 가능성이 도래한 순간 지금까지의 모든 성과를 토대로 통일을 무리 없이 이끌어내었음.

#### 가. 콘라드 아데나워

- 아데나워정권이 서독역사에서 차지한 중요한 정치적 발전은 서독을 ECSC에서 출발하여 EEC에 이르는 서방세계와의 경제공동체 형성과 NATO라는 정치·안보 공동체에 편입시킨 사실임. 서방연합국과 서구 이웃나라들에 서독을 성공적으로 결속시킴으로써 서독의 헌법제정과 국가 건설, 산업시설 철거를 종결시킨 「페테르스베르크협정」 체결, ECSC 가담과 경제발전 및 중심적 역할, 재무장과 NATO가입, 그리고 피점령국 지위를 종결시킨 「파리조약」 등을 이끌어내었음.
- 아데나워는 정책의 최우선 목표를 자유, 그 다음을 평화, 그리고 그 다음을 통일로 삼았음. 그가 반대한 것은 통일자체가 아니라 공산독재체제 형태의 통일을 반대한 것이었음. 그는 미·영·불 전승 3국이 두려움과 의심의 품을 수 있는 어떤 정책도 서독정치의 회복과 경제의 재건을 더디게

할 것이고, 서방통합을 확고히 하는 정책만이 소련과 동독의 공산주의자들이 서독을 위태롭게 할 수 있는 싹을 잘라버리는 것이라고 믿었음.

#### 나. 빌리 브란트

- 브란트의 ‘신동방정책’은 서방통합을 통해 서부유럽에 한쪽 발을 굳건하게 딛고 일어서게 된 서독을 이제는 동부유럽에도 다른 한쪽 발을 디디게 하여 유럽대륙의 양쪽에서 서독이 두 발로 딛고 일어설 뿐만 아니라, 경제력과 외교력을 바탕으로 달릴 수 있게 하는 틀을 만들었음. 그의 신동방정책은 전후에 독일이 잃을 수밖에 없었던 것을 인정한 반면, 전쟁 이후에 부정되던 더 큰 것을 얻었음. 동부유럽국가들과 관계 개선을 통해 유럽에서 좀 더 긍정적인 서독의 정치적 입지를 가능하게 해 주었고, 동부유럽시장에 보다 용이하게 접근하게 되었으며, 나아가 좀 더 주체적인 서독의 외교정책을 펼치면서 서독이 국제무대의 중요한 주역으로 부상하게 해 주었음.
- 브란트의 독일정책은 아테나워 시기의 그것을 180도 뒤집어 동독의 공산체제와 공식적인 관계를 맺고 독일영토 위에 한 민족 두 국가의 존재를 받아들인 것이었음. 그는 정치적 분단을 인정함으로써 그 반대급부로서 분단의 부작용을 감소하고 민족적 동질성을 잃지 않는 것이 진실로 민족적인 독일정책이라고 믿었음. 그 결과 동·서독 사이에는 교류와 협력의 물꼬가 터져 상생의 관계를 형성하면서 민족동질성을 회복할 수 있었음.

#### 다. 헬무트 콜

- 1980년대 콜 정부의 ‘균형정책’은 이전 서방정책과 동방정책의 공과를 검토한 바탕 위에 서방통합을 주요 축으로 하되 동방과의 접근을 심화시키면서 서독의 정치·외교력을 키워 나가는, 지속적인 경제성장을 이룩해

나가는 실리외교에 중점을 두었음. 고르바초프의 등장과 동구 사회주의권의 변화란 세계사적 변화 속에서 미래 유럽의 평화질서를 염두에 두면서 통일의 여건을 하나씩 조성했음. 그리고 통일의 상황이 도래하였을 때 동·서가 원하는 바가 무엇인지를 정확히 간파하고 그 의도에 부응하는 통일의 교를 펼침으로써 통일이란 민족적 소망을 실현시켰음.

- 구체적으로 동·서독의 통일과정을 더 이상 막을 수는 없으나, 그 진행을 적절히 제어된 구도 속에서 이루고자 한 전승 4국과 관련 국가들의 이해를 ‘2+4협상’이란 틀로 수용하여 통일독일이 유럽통합의 추진에 앞장설 뿐만 아니라, 유럽의 평화유지를 위해 적극적인 역할을 할 것이라는 인식을 확실하게 심어 주었음. 그리고 통일독일이 방어위주의 비핵주의를 근간으로 하는 군사소국화 정책을 추진하고, NATO에 가담하되 동독지역에 대한 외국군의 주둔을 금지하여 서방연합국과 소련의 이해를 동시에 만족시키면서 독일통일에 대한 주변국들의 안보정치적 우려를 불식시켰음. 또한 오데르-나이쉴강을 독·폴 간의 항구적인 국경선으로 인정함으로써 동독에서의 평화혁명 이후 고조되었던 독일의 통일에 관한 전 유럽국가, 국민들의 우려를 마지막으로 불식시켰음.

## 라. 평가

- 통일 이전이나 통일과정을 막론하고 서독의 정치지도자들이 일관되게 중요하게 믿고 추진해 온 정책은 서구와 손을 잡아야만 서독사회를 근본적으로 민주화된 정치문화를 가진 새로운 사회로 거듭나게 할 뿐만 아니라, 나아가 이를 디딤돌로 삼아 동구사회를 개혁하고 민주화할 수 있다는 것이었음.
- 서독은 정치·경제·안보·문화 등 모든 측면에서 서구와의 연대라는 필

수사항을 충족시키는 가운데 소련 및 동구권과의 관계 개선이라는 선택사항을 충족시켜 나갔음. 서독이 안정되고 신뢰할 수 있는 서방세계의 확고한 일원이 되지 않았더라면, 다른 나라의 희생을 딛고 자국의 힘을 추구하려는 잘못된 민족주의가 아니라 타국과 함께할 수 있고 함께하려는 민주사회로 거듭나지 않았더라면 통일의 기회는 찾아오지 않았을 것이고, 통일 환경이 조성된 그 순간에 소련은 물론 서방연합국들도 독일의 통일을 받아들이지 않았을 것임.

- 서독이 불란서와의 화해에 이어 서방세계, 나아가 동방세계 그리고 전 유럽에 융화·통합되어 가는 그 도정은 독일연방공화국이 가장 자랑스러워해야 할 역사적 시기였다고 할 것임. 독일민족의 재부상에 대한 주변국들의 우려를 불식하고, 냉전 → 데탕트 → 신냉전 → 탈냉전으로 전개된 세계정세의 변화에 능동적으로 대처하면서 자국의 힘에 서방우방국들의 힘을 더하고 나아가 소련의 지지와 힘을 빌려 자국의 이해를 관철해 나간 눈부신 외교적 성과의 시기였음.

#### 마. 우리의 통합정책 / 통일정책

- 남북통일에 대해 주변 4국이 미칠 수 있는 사실상(*de facto*)의 영향력을 고려할 때 서독의 통합정책과 통일정책은 우리에게 많은 시사점을 줄 수 있고 심층적인 연구의 대상이 아닐 수 없음. 사실 ‘참여정부’는 통일보다는 평화를 앞세우고, 통일의 선결 요소로서 통일을 위한 긍정적인 주변환경을 조성한다는 차원에서 통합정책을 추진해 온 것이 사실임. 정치·군사적 차원에서는 6자회담과 한반도 평화체제, 그리고 동북아다자안보를, 경제적 측면에서는 남북경제공동체는 물론 동북아경제공동체를, 문화적 측면에서는 동북아문화공동체<sup>2)</sup>의 건설을 추진하였거나 적어도 개념적으로 준비하고자 하였음.

- 정치·군사·경제·문화적인 측면에서의 통합을 위한 노력은 정책의 지향성이란 측면에서 긍정적으로 평가될 수 있음. 그러나 통일을 장기적인 관점에서 추진하되 그 도정에서 국가적 역량을 키우고 통일에 유리한 환경을 조성하려는 이러한 중차대한 국가전략을 참여정부는 제대로 준비하지 않고 체계화하지 않은 채 추진하였으며, 그 결과 성과는 의도한 바에 훨씬 미치지 못한 것으로 평가될 수밖에 없음.
- 먼저 정권의 시작과 더불어 발표된 동북아 경제중심국가의 건설은 주변국들로부터 무관심과 반발을 초래하였음. 미·일이라는 세계 최강의 경제대국 사이에서, 육일승천하고 있는 중국과 러시아의 경제적 부상의 상황에서 제기된 경제중심국가론은 현실의 상황에서는 처음부터 개념적인 측면에서조차 생명력을 가질 수 없었음.
- 동북아다자안보협력 구상의 경우 그 선결 요소가 미국과의 확고한 공감대 형성이었음에도 불구하고 한·미 군사협력관계에서는 원활하지 못한 상황이 발생하였음. 그 과정에서 선불리 발표된 한국의 ‘동북아균형자론’ 구상은 국내·외적으로 의도와 실현가능성에 관한 논란을 불러일으켰음. 동북아 경제중심국가 건설론과 마찬가지로 민족의 자긍심을 제고하려는 상징적인 의미 외에 동북아균형자론 역시 현실성이 없는 슬로건으로서 평가되었음.
- 동북아문화공동체 형성의 경우, 국가 간 정치·군사·경제적 측면에서의 협력에 있어서 상호 ‘원-원’ 관계가 형성된다고 해도 각국이 얻는 이익의 크기가 동일할 수 없고, 따라서 갈등이 일어날 수 있는 개연성이 상존하는 상황에서 그 갈등을 제한하고 협력관계를 이어 나갈 수 있게 하는 것이

2) 동북아문화공동체의 경우 국무총리실 산하의 경제·인문사회연구회가 중심이 되어 국책연구기관들이 대거 참여하는 다년간 협동연구사업의 형식으로 연구되었음.

협력하는 국가 간 문화적 공감대란 측면에서 긍정적으로 평가될 수 있는 정책방향이었음. 그럼에도 불구하고 동북아문화공동체 구상이 국내적으로도 제대로 잘 전달되지 않았을 뿐만 아니라, 동북아 제 국가들과의 관계 속에서 그 의미와 내용, 향후 방향성에 관한 논의와 협력이 제대로 이루어지지 못했다는 것이 현실적인 평가라 할 것임.

- 이상에 비추어 볼 때 통합을 위한 참여정부의 정치·군사, 경제, 문화적 측면에서의 노력은 그 정책들이 가지는 내용적 의의에도 불구하고 한계를 가질 수밖에 없었음. 세 가지의 정책방향이 우선 이론적 측면에서 처음부터 체계적으로 상호 관련성을 가지면서 단계적으로 준비되지 못하였음. 다음으로 세 가지 차원에서의 통합을 위한 전제 조건으로서 관련국과의 공감대와 협력을 충분히 이끌어 내지 못하는 가운데 일방적으로 천명·추진됨으로써 실천성이 근원적으로 제약될 수밖에 없었음. 더구나 정책방향에 대한 국내적 공감대 형성도 제대로 이루어지지 못한 가운데 추진됨으로써 실현가능성이 떨어짐은 물론 불필요한 오해와 논란을 불러일으키기도 하였음.
- 통합을 위한 참여정부의 정책적 방향성 그 자체는 역사적 의미를 가질 수밖에 없음. 통일의 여건이 성숙되지 않은 상황에서 우리가 추구해야 할 정책방향은 우선 대한민국이 동북아 역내에서 평화적으로 상생, 공영할 수 있는 파트너 국가로서 확실하게 인식되게 하고 그들이 받아들여도록 하는 것임. 그 과정에서 서독의 서방통합정책 및 동방통합정책의 사례가 보여주듯이 대미·일 협력관계를 바탕으로 한 대중·러 협력정책이 전개되어야 할 것임. 특히 서독이 확고한 미국과의 관계를 바탕으로 미국의 세계전략에 편승하면서 자국의 실리, 특히 통일과 관련된 국가이익을 차근차근 충족시켜 갔다는 현실외교가 결코 간과되어서는 안 될 것임.

## 바. 주변국과의 통합과 남북통합

- 주변국과의 통합정책과 더불어 남북 간의 교류·협력 활성화 정책이 동시에 추진되어야 할 것임. 주변국의 입장에서 볼 때, 그들과 긴밀히 협력하고 있는 대한민국에 북한이 덧붙여져 활발한 협력관계가 형성되고 있는 상황이 동북아 역내 전체의 평화적 상생공영에 무리가 없다고 판단한다면, 우리의 통합정책과 남북교류·협력 동시 병존정책은 더욱 환영되고 탄력을 받을 수 있게 될 것임.
- 대한민국과 대한민국의 정책에 대한 지지와 공감대를 바탕으로 하여 향후 남북 간의 교류·협력이 고도화되고, 남북 간에 공동체가 형성되고, 나아가 하나의 민족, 하나의 국가를 형성하려는 남북 간의 의지가 표명되는 순간이 도래할 경우, 동북아 4국과 국제사회가 통일된 한반도라 할지라도 역내국가 나아가 세계사회와 함께 평화적으로 상생·공영할 수 있는 파트너가 될 수 있다는 인식을 굳게 하여 한반도통일을 받아들일 수 있도록 하는 것이 우리가 추진해야 할 장기적인 통일정책임.

## 사. 통합정책, 통일정책, 선진민주사회

- 이러한 통합정책과 통일정책의 연계적인 동시추진 과정에서 간과되지 말아야 할 사항은 그 과정에서 우리사회를 고도의 선진민주사회로 발전시키는 일임.<sup>3)</sup> 우리 사회를 인간다운 삶을 실현할 수 있는 민주화된 사회로 발전시킬 경우 우리와 함께 하려는 국제사회의 믿음은 더욱 커질 것이며, 하나의 민족, 하나의 국가로 만들려는 한민족의 의지는 그만큼 높아질 것임.

■

3) 선진민주사회는 정치·경제·사회·산업·환경적 차원에서 민주주의가 확립된 사회로서 이를 국내적으로는 물론 국제관계적 차원에서도 실현시켜야 함. 선진민주사회 건설의 논의와 그것이 대북·통일정책에 가지는 함의에 관해서는 손기웅, “선진민주사회 건설과 대북정책 및 통일정책의 방향,” 『외교』, 50호(1999), pp.35~43 참조.

- 통합과 통일을 위한 우리의 유인력, 우리의 자생력은 그만큼 커질 것임.
- 통합정책, 통일정책, 선진민주사회건설은 따라서 분단된 조국의 상황에서, 세계 최강의 4국에 둘러싸인 우리의 현실에서 대한민국이 동시에, 함께 추진해야 할 우리민족의 비상을 위한 유일한 국가전략이라 할 것임.<sup>4)</sup>

## 2. 상생 · 공영과 녹색성장: 통합정책 / 통일정책

- 녹색성장 국가전략은 2008년 8월 15일 대통령의 건국 60년 기념 경축사에서 향후 60년의 국가비전으로 제시되었음. 녹색성장은 환경을 보호 · 개선할 뿐만 아니라, 위기상황에 놓인 경제를 회생 · 발전시키면서, 지속 가능한 국가성장을 이룩하려는 데 목적을 두고 있음. 국가발전의 새로운 패러다임, 새로운 동력원으로 제시된 녹색성장 국가전략은 현 정부가 추구하고 있는 ‘상생 · 공영의 국가대전략’에 기초하고 있음. 지역적, 세계적 차원에서 평화를 유지하고 공동번영을 위해 중층적으로 추진되고 있는 ‘통합정책’의 틀 속에서 체계화된 것임.
- 정치 · 군사적 차원에서의 상생공영을 위한 통합정책은 6자회담을 기초로 한 동북아 양자 및 다자안보협력, 그리고 유엔을 중심으로 한 세계적 차원에서의 평화유지 및 안보협력의 형태로 추진되고 있음. 경제적 차원에서는 동북아경제공동체 형성과 병행하여 전 세계적 차원에서 FTA 체결을 중심으로 한 경제협력이 진척되고 있음. 문화적 차원에서는 동북아문화공동체 형성과 병행하여 국가위상에 걸맞은 문화외교가 강화되고 세계 국가 및 시민과 함께 호흡하려는 노력이 진행되고 있음.

4) 손기웅, 『통합정책과 분단국의 통일: 독일사례』(서울: 통일연구원, 2007) 참조.

## 가. 인간과 자연의 통합: 녹색성장

- 녹색성장 국가전략은 이러한 상생·공영의 통합정책을 철학적, 이론적, 실천적으로 보완하는 국가전략이라 할 수 있음. 상기 세 차원에서의 상생·공영정책이 모두 인간 간, 국가 간에 중점을 두는, ‘인간중심적인 통합정책’이라면, 녹색성장 국가전략은 인간과 자연환경과의 상생·공영을 이룩하려는 인간과 자연환경 간의 통합정책임. 즉 녹색성장 국가전략을 통해 인간과 자연환경 간의 갈등을 회복시키고, 이를 바탕으로 정치·군사, 경제 및 문화적 상생·공영이 실현될 수 있는 질적, 양적 기반을 확보하려는 것임. 인간과 자연환경 간의 상생·공영이 인간 간, 국가 간 상생·공영의 전제임을 주목한 것이며, 여기에 대한 지역적, 세계적 공감과 동참을 촉구한 것임.
- 녹색성장 국가전략은 상생·공영의 대북정책에도 수렴되고 있음. 현재 남북한은 다양한 형태의 경제 및 환경문제에 공동으로, 복합적으로 직면하고 있음. 지구온난화, 한반도를 뒤덮는 황사문제, 서해 수질오염 등의 환경문제, 에너지 위기, 신 성장동력 창출의 필요성 등의 경제문제를 함께 안고 있음.
- 환경문제의 경우 이를 남한 혹은 북한 단독으로는 해결할 수 없으며, 쌍방의 협력만이 해결을 위한 시너지가 창출될 수 있음. 우리가 아무리 저탄소 녹색성장을 이룩한다 하여도 북한의 경제가 다시 돌아가기 시작하여 그들의 유일한 에너지원인 석탄을 대규모로 사용한다면, 경제성장을 이룩하고 맑은 환경에서 생활하려는 우리의 목표는 실효성을 거둘 수 없음. 다른 한편으로 현재 북한은 환경문제를 해결할 능력이나 의지를 갖추고 있지 못함.
- 경제문제의 경우 청정에너지 보급, 에너지 효율성 제고 등 우리의 신 성장

동력 핵심이 바로 북한에게 필수적으로 요청되는 사업으로서 녹색성장 국가전략 자체가 남북한이 ‘윈-윈’할 수 있는 상생·공영의 대북정책의 핵심일 수 있음. 이미 우리는 정치군사적, 경제적, 문화적 차원에서 상생·공영을 위한 통합에 대한 동참을 북한에서 제시하였음.

#### 나. 남북환경공동체와 남북경제공동체

- 한반도의 환경보호·개선과 경제성장, 즉 ‘남북환경공동체’와 ‘남북경제공동체’를 동시에 형성한다는 상생·공영의 한반도 녹색성장을 제안하고 있는 것임. 남북한의 경제·환경적 능력을 시너지화하여 한반도에서 지속 가능한 성장을 가능하게 하여 한반도를 인간다운 삶을 실현할 수 있는 공간으로 만드는 동시에, 그 과정에서 남북관계를 개선하고 평화적인 통일의 길로 진척시켜 나가려는 것임. 녹색성장 국가전략이 상생·공영에 기초한 통합정책이며, 또한 대북정책, 통일정책인 것임.

### 3. 통일과 동독 / 북한주민의 힘

- 20년 전 독일은 40여 년의 분단에 마침내 종지부를 찍었음. 독일의 통일이 우리에게 주는 가장 중요한 시사점은 통일을 이뤄 낸 근본적인 추진력이 바로 동독의 주민들로부터 뿔어져 나왔다는 사실임.
- 독일민주공화국(동독)은 당초 국민을 위한 정치, 국민의 정신적·물질적 복지를 약속하였음. 그러나 동독 주민들은 동독 사회주의체제 40년 동안의 체험을 통해 ‘이것은 아니다’란 사실을 뼈저리게 느꼈음. 특히 정치·경제·사회 등 모든 측면에서 서독의 체제가 훨씬 우월하고 인간적이란

현실을 깨달으면서 그들의 고뇌는 깊어만 갔음.

#### 가. 우리가 바로 국민이다

- 평화적인 독일통일의 위대한 승리는 이들이 절망에 자포자기한 것이 아니라, 원하는 바를 스스로 획득하기 위해 몸으로 움직이기 시작한 순간부터 예정되었음. 동독정권에 대해 너희들이 그토록 주인이라 선전했으나 실상은 굴종과 복종을 강요당한 ‘우리가 바로 국민이다(Wir sind das Volk!)’라는 구호를 외치며 데모행진을 시작하였음. 헝가리, 체코슬로바키아의 서독대사관에 진입하여 서독으로 보내 줄 것을 요구하였음. 결국 1989년 11월 9일 동독정부는 베를린장벽을 개방할 수밖에 없었음.

#### 나. 우리는 하나의 국민이다

- 변혁을 위한 동독 주민의 힘은 이제 통일의지로 분출되었음. 기복도 있었음. 데모를 이끌던 동독 지식인들이 인간의 얼굴을 가진 진정한 사회주의를 다시 한번 실현해 보자고 제의했음. 급작스러운 사태 진전에 서독정부 또한 점진적인 통일방안(콜 수상의 ‘통일10개항계획’)을 제안했음. 그러나 동독 주민들은 ‘무슨 소리냐, 우리는 통일을 열망한다’고 절규하였음. 데모 구호도 ‘우리는 하나의 국민(Wir sind ein Volk!)’으로 바뀌었음.
- 통일에의 결정적인 마침표 역시 동독 주민에 의해 이루어졌음. 1990년 3월 18일 동독 최초이자 마지막으로 실시된 자유총선에서 동독 주민들은 조속한 통일을 제시한 정당을 다수가 지지함으로써 통일을 기정사실화하였음. 독일의 통일은 사실상 이 투표에 의해 결정되었음. 동서독에서 함께 실시된 이 선거에서 양 독일 주민들이 통일에 대하여 민족자결권을 행사하였

기 때문임.

- 이 대목에서 어느 국가, 어느 민족도 독일 통일을 반대할 명분을 근원적으로 잃게 되었음. 즉, 독일통일이 동독 주민들 마음속에 형성된 근본적인 체제비판과 거부, 서독 민주사회가 자신들의 지향체제임을 깨닫고 선택한 동독 주민들 의지의 산물이었던 것임.

#### 다. 북한주민의 결단

- 독일통일의 경험은 우리에게 다음과 같은 교훈을 줌. 한반도 통일의 근본적인 동력도 북한 주민들에 의해 뿔어져 나와야 한다는 사실임. 평화통일을 전제할 때 우리가 아무리 북한과의 통일을 염원한다고 하더라도 북한 주민들이 여기에 호응하지 않는다면 한반도 통일은 이루어질 수 없음. 따라서 통일은 북한 주민들이 우리 사회를 좀 더 잘살 수 있는, 인간다운 삶을 실현할 수 있는 체제로 인식하고, 우리들을 함께 살고 싶은 동포로 받아들일 때 실현될 수 있음.
- 평화통일이 북한 주민들이 스스로 결단하여 몸을 움직일 때 이루어질 수 있다는 것을 전제한다면, 너무나 당연한 다음의 사실을 북한주민들이 듣고 보고 느끼도록 해야 함. 그들에게 대한민국의 문은 항상 열려 있으며, 원한다면 대한민국은 그들을 어디에서든, 누구나, 얼마든지, 언제든지 국민으로서 받아들이고, 언젠가 함께할 북한 주민들이 인간다운 삶을 영위하는 데 필요한 그들의 인권을 개선하는 데 적극적인 관심이 있다는 점임.
- 대한민국은 이러한 원칙을 다시 확고하고 명확하게 밝혀야 함. 북한 주민들의 마음속에 대한민국이란 희망의 싹을 심어야 함. 죽음을 무릅쓰고 대한민국의 문을 두드리는 모든 북한 주민들을 전부 즉시 받아들여야 함. 북

한 주민들에게 실질적 도움이 되는 교류·협력도 필요함. 이산가족의 재결합, 국군포로와 납북자의 생환을 국가적 책무로 해결해야 함. 대한민국의 이러한 노력을 지속적으로 기울인다면 북한 주민들은 언젠가 화답할 것임.

- 결국 현 단계 대북정책, 통일정책의 핵심은 북한 주민들이 우리 사회를, 우리의 동포애를 체감할 수 있도록 하는 것임. 그들의 눈과 귀를 열어 현실을 깊숙이 깨닫게 하는 것임. 따뜻한 우리의 동포애가 전달될 수 있도록, 정신적·물질적 삶의 개선에 실질적으로 도움이 될 수 있도록 해야 함. 그러한 과정의 연속선에서 그들이 통일을 향한 민족자결권을 행사할 때가 다가올 것임. 우리와 우리 사회에 대한 긍정적 인식이 절감될 때 베를린장벽을 스스로 부순 동독 주민들처럼 북한 주민들은 통일로로의 행진을 시작할 것임.

## 4. 독일통일 20년: 평가와 시사점

- 1996년 한 독일의 고위관리는 최근의 통일문제점에 대한 질문에 다음과 같이 대답했음. “이제 더 이상 ‘문제’, ‘문제’ 하지 마십시오. 우리 이제 아무 문제도 없습니다. 이것을 문제라 한다면, 이러한 문제가 없는 나라가 세상에 어디 있습니까? 동독수준의 경제를 세계 최상위의 서독수준으로 끌어올리려는 데 어려움이 없겠습니까? 동서주민 간의 갈등, 심리적 분단을 이야기하는데 당신의 나라에는 지역 간에 문제가 없습니까? 그 민주화된 미국에도 인종적, 종교적, 문화적 갈등이 없습니까? 그것이 몇 십 년이 지나도 사라졌습니까? 독일은 통일로 인한 문제점은 없습니다. 우리는 우리 사회를 더 건강하고 강력하게 만들기 위해 약간의 어려움을 겪고 있을

뿐입니다. 국가적인 일상적 과제를 안고 있을 뿐입니다”라고 응답하였음.

- 통일 이후 우리가 겪을 어려움을 부정하거나 축소하자는 의미가 아니라, 문제에 대해 우리의 어떠한 자세를 견지해야 할 것인가가 더 중요할 수 있음. 그에 따라 같은 어려움이라도 희망차게 극복을 위해 노력하거나, 버거워하고 고통을 느끼면서 불만만을 표출할 수 있기 때문임. 존재하는 어려움의 여러 측면 가운데 어떠한 점을 강조하고 홍보하고 교육할 것인가에 따라 그것을 둘러싼 사회심리적 갈등의 정도가, 그 극복의 여부가 결정될 수 있는 것임.
- 통일된 독일은 큰 어려움을 겪었음. 그러나 다른 한편으로 독일은 정치적 주권을 완전히 회복했고, 라인강이 아니라 이제는 ‘엘베강의 기적’을 바라보며 유엔안전보장이사회의 상임이사국 자리를 공개적으로 주장하고 있음. 전 세계에 당당하게 군대를 파견하고, 유럽통합의 기관차 역할을 자임하고 있음. 동서 간의 갈등도 있지만 동쪽출신이 연방수상이고, 축구국가대표팀의 주장임.
- 통일을 이끌어 낼 수 있는 상황이 한반도에 도래한다면, 어떠한 어려움이 있다 하더라도 가능한 한 빨리 통일을 이룩하는 것이 민족대계에 맞는 일임. 주변정세가 언제 어떻게 바뀔지 예측할 수 없기 때문임. 통일 이후에 닥칠 어떠한 어려움도 차분하게 장기적으로 극복해야 할 일상적인 국가적 과제일 뿐임. 광복을 맞은 후 겪었던, 6·25전쟁이 끝나고 겪었던 그 어려운 삶을 우리 선조들이 은근과 끈기로 후세를 위해 꾀꿌하게 감내하고 걸었듯이. 독일통일 20주년을 바라보면서 통일에 대한 국민적 의지를 다시 한번 통일할 때임.<sup>5)</sup>

5) 손기웅, 『독일통일: 쟁점과 과제1』, 『독일통일: 쟁점과 과제2』(서울: 늘품플러스, 2009) 참조.

## 5. 통일전령 새터민

- 새터민은 이제 대한민국이 지켜줘야 할 우리의 국민임. 새터민은 통일의 전령임. 국내에 정착한 새터민이 우리 사회에서 그들이 꿈꿔 온 삶을 현실화할 수 있을 때 그들은 사선을 넘은 순간을 생애 최고의 선택으로 여기며 가슴 벅차 할 것임. 바로 이들이 북한 땅에 남은 2,400만 주민에게는 삶의 희망이 될 것임.
  
- 죽음의 위협을 무릅쓰고, 모든 것을 버리고, 인간으로서 오직 인간다운 삶을 살기 위해 내려온 그들이 꿈을 이루도록 최선을 다해 도와주어야 함. 최근 새터민으로 위장한 간첩이 붙잡혔음. 이 사건이 새터민의 삶을 더욱 어렵게 하는 계기가 되어서는 안 됨. 오히려 그들의 국내 정착뿐만 아니라 그들에게 가해질지 모를 북한의 위협에 대한 안전문제까지 더욱 신경을 쓰는 계기가 되어야 함.
  
- 그들을 위해, 뿐만 아니라 우리와 함께하고자 번뇌하고 있을 북한의 모든 주민에게 삶의 희망을, 대한민국의 위대함을 보여 주기 위해서임. 2만 명도 되지 않는 새터민이 안심하고 편안하게 정착하도록 도와주는 마음과 제도가 우리에게 없다면 남북통일은 깨끗하게 단념하는 편이 옳음. 한 줌의 새터민과의 ‘작은 통일’도 이루지 못하면서 어떻게 한반도의 통일을 꿈꿀 수 있을까?
  
- 평화적인 통일을 이룩하기 위한 필수 전제조건은 북한 주민의 결정과 행동임. 그들이 대한민국에서 희망을 확인하는 순간 통일의 대열에 나설 것임. 그런 결단의 시간으로 이끄는, 촉진하는 동력이 대한민국 사회에서 인간다운 삶을 실현하는 새터민일 수 있음.

## 탈북자의 현황 및 인권

김수암(통일연구원 연구위원)

탈북자를 정치적 관점에서 바라보는 중국과 북한의 인식으로 인해 탈북자들은 중국 체류 과정과 송환되었을 때 심각한 인권유린에 직면하고 있다. 북한의 경제상황이 호전되지 않는 가운데, 탈북자 문제가 장기화되면서 탈북자 현황과 성격도 변화하고 있다. 특히 여성 탈북자가 증가하면서 인신매매의 대상이 되고 있으며 정치적 처벌은 완화되고 있지만 탈북자들은 강제 송환되었을 때 여전히 처벌의 위협에 직면하고 있다. 중국 정부의 태도로 인해 탈북자들의 실태를 정확하게 파악하여 이들을 체계적으로 지원할 수 없는 안타까운 상황이 지속되고 있다.

탈북자들의 인권상황에 대한 감시 및 주창활동은 지속적으로 전개하되, 중국의 태도와 탈북자들의 변화된 현실을 고려하여 이들에 대한 현실적인 보호방향과 수준을 결정해 나가야 할 것이다. 구체적으로 한국정부, 개별국가, 유엔, 민간단체들이 역할분담이라는 시각 아래 탈북자 인권상황을 감시·보호하고 여건을 개선할 수 있는 활동을 전개해 나가야 할 것이다.

## 1. 탈북자 ‘문제’의 성격

- 1990년대 북한의 경제난으로 중앙배급체계가 무너지면서 처벌의 위협에도 불구하고 생존을 위한 북한주민들의 탈북행렬이 급증하게 되었음.
- 핵심 당사자인 북한과 중국이 탈북자를 정치적 관점에서 인식하고 있기 때문에 탈북자는 해결해야 할 ‘문제’로 대두되어 왔음.
  - 북한당국은 생존을 위한 북한주민의 탈북에 대해 체제안보의 관점에서 인식하고 이동의 자유를 제약하면서 처벌하고 있음.
  - 중국은 북한과의 정치관계에 입각하여 탈북자 문제를 인식하고 있음.
  - 북한과 중국의 태도로 인해 신분불안정에 따른 체포 및 송환, 가혹한 처벌 등 탈북자 문제는 본질적으로 ‘인권’ 문제의 성격을 갖고 있음.
- 탈북자는 본질적으로 ‘인권’의 문제임에도 불구하고 북한과 중국은 정치적 문제로 인식하면서 국제사회와 커다란 인식의 괴리가 존재함.
- 북한의 경제상황이 호전되지 않는 가운데, 탈북자 문제가 장기화되면서 탈북자 현황과 성격도 변화하고 있음.
- 탈북자 ‘문제’는 해외 체류 현황과 인권침해 실태, 강제 송환된 탈북자에 대한 북한의 처벌, 제3국 정착 문제 등 다차원적 성격을 갖고 있음.
  - 본 과제에서는 해외 체류 현황과 탈북자 처벌 문제를 중심으로 현황과 실태를 알아보고 해결 방안 모색

## 2. 탈북자의 규모 및 체류 실태

### 가. 탈북자 규모

- 탈북자 문제를 해결하기 위해서는 그 규모와 체류지역, 유형에 대한 체계적 실태 파악이 전제되어야 함.
  - 탈북자에 대한 접근을 불허하는 중국 정부의 입장으로 인해 공개적으로 체계적 조사를 실시할 수 없는 상황.
- 민간단체와 관련 연구자들이 비공식적으로 조사활동을 전개하여 규모를 추산하는 상황임.
  - 조선족 자치지역에서 동북 3성 내지 및 도시 지역으로의 체류 지역의 변화도 규모를 추산하는 데 어려운 요소의 하나로 작용.
  - 1990년대 민간단체 활동가 및 관련 연구자들은 중국 내 탈북자 규모를 10만에서 많게는 40만 명으로 추정.
  - 정확한 규모는 추산하기는 어렵지만 1990년대 말 정점을 이루다가 2000년대 점차 감소하고 있다는 점에 대해서는 공감대 형성.
- 2000년 이후 미 국무부, 민간단체 등은 3~10만 명 정도의 탈북자가 중국에 체류하고 있는 것으로 추산함.
  - 2005년 2월 미 국무부는 탈북자 관련 공식 보고서에서 2000년 초반 탈북자 규모가 7만 5천 명~12만 5천 명 선이라고 추산.
  - 북한 인권단체인 좋은 벗들은 2006년 동북 3성 서북쪽 오지 한족마을과 선양, 따렌, 칭따오 등 대도시 근교지역을 조사하여 탈북자는 10만 명, 탈북자가 출산한 아동이 5만 명에 이를 것으로 추정.
  - 국제위기감시기구(International Crisis Group)는 2006년 다른 비정부기구들

의 보고와 중국 조선족과의 현지인터뷰를 토대로 탈북자의 규모가 10만 명에 이를 것으로 추정.

- 2000년 이후 탈북자 규모 감소 추세는 복합적 요인의 작용의 결과라고 판단됨.
- 국제사회의 지원에 따른 북한 내 식량난 완화 및 북한 내에서 장마당 등을 통한 생존 방식의 모색.
- 중국과 북한의 지속적인 단속 강화 및 이에 따른 탈북비용의 증가: 탈북차단 비상대책을 점검과정에서 탈북자 가족에 대한 처벌 강화 및 사상동향 파악과 감시, 사상교양 강화, 국경지역 여행증 및 숙박검열, 국경 경비사령부 검열 강화, 해상을 통한 탈북에 대한 단속 강화.
- 여권(도강증) 발급 등 합법적인 중국방문 확대 및 장사를 위한 중국 내 단기체류의 증가.

#### 나. 탈북 양상 및 체류유형의 변화

- 체류 기간이라는 차원에서 볼 때 기 탈북한 탈북자들의 중국 내 체류가 장기화되는 가운데, 상대적으로 중국에 체류하기 위한 신규 탈북 현상은 감소하는 것으로 추정됨.
- 신규 탈북은 한국에 기 입국한 탈북자가 북한에 거주하는 가족을 한국으로 입국시키기 위한 경우가 대부분인 것으로 파악.
- 한국에 입국하는 탈북자의 경우 중국에 장기 체류한 탈북자와 기 입국한 가족의 도움으로 북한에서 단기간에 입국하는 탈북자로 양극화.
- 탈북자의 인구학적 특성에서 볼 때도 탈북 초기 30~40대 남성이 탈북자의 주축이었으나 점차 여성의 비율이 크게 증가하고 있는 추세임.
- 신분불안정으로 인해 중국 내에서 결혼 및 동거, 가사 도우미 등 체류가

상대적으로 유리한 여성의 탈북이 증가하는 것으로 판단.

- 단신에서 가족 단위의 탈북이 증가하는 추세.
- 대량 탈북 초기 탈북자들은 주로 동북3성 지역의 조선족이 거주하는 지역에 체류하였음.
  - 북한의 식량난의 장기화에 따른 중국 내 조선족들의 피로 현상, 중국 내 단속강화에 따른 처벌의 두려움, 탈북자의 사회 불안정 야기 일탈 행위 등이 복합적으로 작용하면서 동북 3성의 조선적 자치주에 탈북자가 체류하는 비율이 크게 감소.
  - 국경에서 멀리 떨어진 산간 오지지역의 한족 마을 혹은 대도시 지역 체류 비율이 늘어나고 있는 것으로 파악.
  - 중국 내 체류 장기화에 따른 현지어 습득 등 적응 능력 강화, 여성 탈북 증가에 따른 인신매매로 인해 내지로의 체류가 확산되는 것으로 추정.
- 신분 불안정이라는 본질적으로 변화하지 않는 요소 아래 체류의 장기화에 따른 체류형태도 변화하고 있음.
  - 초기와 달리 탈북자들이 친척이나 조선족들 집에서 기거하는 비율보다 현지인 가정에서 생활하는 비율 증가.
  - 탈북자들이 현지어를 익히고, 취업을 하는 등 중국 내에서의 적응능력을 높게 되는 경우 셋집을 얻어 기거하는 경우도 발생.
  - 중국 내 한국인 기업이나 가정에서 일자리를 얻어 기거하는 경우도 발생.
  - 극소수이기는 하지만 탈북여성이 중국 체류 중인 한국남성과 동거하다가 국내로 입국하는 경우도 발생.
  - 대부분의 여성은 결혼의 형태로 중국 조선족이나 한족과 동거.

### 3. 신분 불안정: 탈북자 지위에 대한 중국과 국제사회의 갈등

- 1998년 북한은 사회주의헌법을 개정하면서 ‘거주, 여행의 자유’를 신설하였으나 북한 형법 상 조국반역죄, 비법국경출입죄 등의 조항으로 인해 탈북자들은 처벌의 위협에 직면함.
  
- 중국은 1951년 난민협약과 1967년 난민 의정서에 가입한 당사자이지만 탈북자를 ‘난민’으로 인정하지 않고 있음.
  - 경제적 사유로 국경을 넘은 ‘불법월경자’라는 입장을 확고하게 견지.
  - 난민판정은 현지국의 주권사항이며 다만 현지국이 요청하거나 난민판정이 보호를 위해 필수적일 경우 유엔난민기구(UHCR)가 개입할 수 있는 상황.
  - 탈북자가 난민이 아니라는 이유로 유엔난민최고대표사무소의 접근 불허.
  - 탈북자 지원 민간단체가 공개적으로 탈북자를 지원할 수 없는 상황.
  - 중국은 북한과의 양자 국경협정에 근거하여 탈북자를 단속·체포하여 북한으로 강제 송환.
  
- 북한주민의 국경이동 현상이 매우 다양한 형태로 전개되면서 모든 탈북자들의 지위를 일반화하기 어려운 상황임.
  - 단순 도강에 대한 처벌 완화 및 탈북자 송환과정상 비인도적 처우도 상당 부분 개선.
  - 강제 송환될 경우 여전히 정치범으로 규정되어 생명의 위협에 처하게 되는 사례도 있는 것으로 파악.
  - 일부의 사례를 제외하고 난민협약과 난민 의정서에 규정된 엄격한 의미의 난민으로 일반화하기는 어려운 상황.

- 송환 이후 ‘정치적’ 의미의 박해 위험은 줄었다고 하더라도 탈북자들은 송환 이후 여전히 차별 및 구조적 차별에 직면하므로 단순한 밀입국자 송환으로 보기도 어렵다는 점.
- 전 유엔 북한인권 특별보고관인 비딧 문타폰(Vitit Muntarhorn)은 탈북자들의 국경이동 자체가 정치적 동기에 의해 이루어진 것이 아니라 할지라도 강제 송환되어 중대한 차별의 위험에 놓인다는 점에서 ‘현장 난민(refugee sur place)’으로 규정.
- 더 나은 삶을 향한 탈북이 주류를 이룬다는 탈북동기를 근거로 ‘이주자’의 관점에서 탈북자를 바라보아야 한다는 주장도 제기.
- 탈북자들의 경우 이주자의 성격을 내포하고 있지만 밀입국자와는 다른 차원에서 차별의 위험에 직면한다는 점에서 본질적으로 난민의 성격을 갖고 있음.
- 남한행을 기도하다 송환될 경우 보다 엄한 차별에 직면.

## 4. 여성 탈북의 증가와 인권유린

### 가. 여성 탈북의 증가 요인

- 여성 탈북의 증가와 인권유린이 심각해지고 있는 요인은 북한 내 배출요인과 중국 내 유인요인이 복합적으로 작용하는 결과라고 할 수 있음.
- 중국 내 유인요인으로 중국의 산업화 과정에서 농촌여성들이 돈을 벌기 위해 이주하면서 여성에 대한 잠재수요.
- 북한 내 배출요인으로 경제난에 따라 여성들이 생계를 책임져야 하거나 어려운 형편에 떠나야 하는 상황.
- 이러한 요인들과 함께 브로커들의 존재와 이들과 연계된 국경경비대의 뇌

물구조도 작용.

#### 나. 탈북여성에 대한 인신매매 실태

- 2000년 유엔 인신매매 의정서에 따르면 인신매매는 ‘위협 혹은 폭력이나 기타의 강제력, 납치, 사기, 유인, 피해자의 취약한 지위 활용, 타인에 대한 통제력을 가진 자의 동의를 얻어 내기 위해 금전 혹은 혜택을 주고받는 행위 등에 의해 ‘착취(exploitation)’의 목적으로 사람을 모집, 운송, 이진, 은신, 접수하는 행위’임.
  - 인신매매(human trafficking)가 밀입국매매(human smuggling)와 다른 점은 불법적인 국경이동 주선 이후에도 지속적인 착취가 이루어진다는 점임.
  
- 반노예국제연대(Anti - Slavery International), 좋은 벗들 등에서 발간한 관련 보고서들은 탈북여성들의 강제결혼 혹은 매춘 등 심각한 인신매매 실태를 제기함.
  - 미혼여성뿐 아니라 남편과 자녀가 있는 기혼 여성들도 배고픔에서 벗어나기 위해 어쩔 수 없이 중국 남성과 동거 생활.
  - 현실적으로 불법으로 강을 넘은 북한 여성이 중국 내에서 남성과의 동거 생활 이외의 다른 체류방식을 찾기가 어려웠던 것이 중국 내의 현실.
  - 단속을 피하기 위해서는 중국 남성과의 사실혼관계 이외에는 대안이 없다는 현실을 절감하고 중국 남성과의 동거를 당연한 것으로 받아들여지게 되었던 것으로 평가.
  
- 북한주민의 불법 국경이동 규모가 급증하면서, 이들을 조직적으로 매매하여 이익을 챙기려는 조직들이 출현함.
  - 북한에서 여자를 모아서 넘기는 사람, 중국 국경 강변에서 인계받는 사람, 그리고 일정장소에서 북한여성들을 은신시켜 두고 이들의 거래를 주선하

는 사람 등이 관여하며, 단계별로 거래비용은 상승.

- 인신매매 조직의 경우에는 여성의 결혼 여부에 관계없이, 폭력적인 수단을 동원하여 북한여성을 납치하여 거래.
  - 이와 같은 조직적인 인신매매가 이루어지면서 국경에서 거리가 먼 중국 동북 3성의 내지까지 탈북여성들이 거래.
  - 대부분의 경우 여성들의 거래가 이루어지고 있으나, 남성들의 경우에도 노동력이 귀한 오지지역으로의 거래 사례 일부 발견.
  - 북한주민의 중국체류가 장기화되면서 인신매매에 관련된 조선족 등 중국 남성과 동거하는 북한 여성이 다른 북한 여성들을 다른 중국인에게 넘기거나, 유흥업소에 소개하고 금전적 보상을 챙기는 사례도 발생.
- 일부 여성들은 본인들이 중국남성에게 팔린다는 사실을 인지하기도 하나, 상당수의 북한여성들은 본인들이 누구에게 팔려 가는지 알지 못하면서 중국남성에게 인계되는 상황임.
- 자신의 의지와 관계없이 동거생활을 하게 되는 경우 성적 학대, 폭력, 음주나 도박 등 가정생활상의 어려움으로 인해 북한 여성이 다른 지역으로 도주하거나 북한으로 강제 송환된 이후 상대남성을 찾지 않게 되지만 강제송환에 대한 두려움으로 모든 것을 체념하고 살아가는 경우가 많았던 것으로 파악.
  - 자신의 의지와 관계없이 동거하는 경우 여러 번에 걸쳐 팔려가는 사례도 발견.
  - 북한 여성이 매매형태로 거래되었기 때문에, 중국 동거남의 가족 및 이웃들의 지속적인 감시 하에 놓일 수밖에 없는 사례도 다수.
  - 북한 여성 본인이 불법으로 국경을 넘고 난 이후 스스로 생활방편으로 중국 남성과의 동거를 선택하는 경우에도 생활은 강제결혼의 사례와 비슷한 상황.

- 중국 남성과 장기간 동거하게 되는 경우 임신하게 되면, 대부분 상대남성이 유산 혹은 출산 여부를 결정함.
  - 상대남성이 북한 여성과 사실혼관계를 지속하고자 하는 욕구가 클수록 출산 선호.
  - 이 경우 북한 여성에게 호구를 구입해 줘 불법적인 신분을 면하게 하고자 노력하나 상당한 금액 소요.
  - 출산에 따른 아동문제가 심각한 인권문제로 대두.
  
- 일반적으로 북한 여성의 중국 내 체류가 장기화되면서, 현지어 습득 등을 통한 적응능력이 향상되면서 강제결혼의 비율은 감소되는 것으로 파악됨.
  - 강제결혼을 당하는 경우에도 상황을 빠져나올 수 있는 방법 터득.
  - 중국 남성과 동거과정에서 아이를 출산한 경우에는 여전히 어쩔 수 없이 강제결혼을 지속하는 비율이 높은 것으로 파악.
  - 한족남성들은 북한 여성들을 붙잡아 두기 위해 출산 종용.
  - 중국 내 체류가 장기화되면서, 중국 내 출산아동을 둔 탈북여성들도 중국 내 혹은 제3국으로 이동하는 경우도 상당수에 이르는 것으로 파악.
  
- 현지 남성들이 동거를 제의하는 경우에도 선택적으로 동거를 수용하는 사례도 발생함.
  - 현지식당 등에서 일하다가 손님으로 안면이 있는 중국조선족 혹은 한국 남성들이 동거를 제의할 경우 이를 수용하는 사례.
  - 이러한 사실혼관계인 경우에는 북한여성이 강제 송환되어도, 다시 탈북하여 상대남성을 찾게 되는 비율이 높은 것으로 파악.
  - 자녀를 출산한 경우에는 대부분 다시 탈북을 감행.
  
- 중국에서 거래된 북한 여성이 노래방 및 유흥업소 등에서 성매매를 강요당하는 사례들도 발견됨.

- 일부에서는 이들의 도주를 막기 위해 업주가 임금을 정기적으로 지불하지 않고, 보관한다는 명분하에 착취하는 사례 발견.
- 북한 여성들을 활용하여 중국에서 음란 화상채팅사업을 운영하는 조직들이 증가하고 있는 것으로 파악.

#### 다. 인신매매에 대한 중국과 북한의 입장

- 중국에서의 인신매매로 인한 인권침해 사례가 국제적으로 부각되면서, 중국당국은 인신매매 조직에 대한 대대적인 단속을 실시하고 있음.
  - 인신매매는 중국에서도 불법이기 때문에 발각될 경우 벌금 부과.
  - 중국에서 체포된 탈북자에 대한 변방대대의 조사과정에서도 인신매매 및 마약거래 관련 여부를 집중적으로 조사.
  - 이에 따라 조직적인 인신매매 사례는 감소하는 것으로 평가.
- 북한당국도 북한 여성을 중국에 매매한 개인에 대해 공개처형을 실시하는 등 엄중하게 처벌하고 있음.
  - 북한당국도 중국과 함께 인신매매로 인해 야기되는 ‘인권침해’ 상황에 대한 국제사회의 우려에 나름대로 대처.
  - 일정규모 이상의 인신매매를 한 경우 공개처형의 대상이 되는데, 2000년대 중반 이후 공개처형 사유에서 인신매매가 차지하는 비중 증가.

## 5. 강제송환 탈북자에 대한 처벌실태

- 북한당국은 탈북행위에 대해 기본적으로 정치적 관점에서 접근함.
  - 다만, 중앙배급체계의 붕괴에 따라 생존을 위한 탈북이 증가하는 현실을

감안하여 탈북자 처리 완화.

- 북한형법상 탈북자 처벌 관련 조항은 탈북행위를 두 가지 유형으로 구분하고 있음.
  - 형법 제233조(비법국경출입죄): 단순 월경행위, 즉 ‘비법적으로 국경을 넘나드는 자’에 대해서는 ‘3년 이하 노동교화형’에서 ‘2년 이하 노동단련형’으로 완화.
  - 형법 제62조(조국반역죄): ‘공민이 조국을 배반하고 다른 나라로 도망쳤거나 투항, 변절하였거나 비밀을 넘겨준 조국반역행위를 한 경우에는 5년 이상의 노동교화형에 처한다, 정상이 특히 무거운 경우에는 무기 노동교화형 또는 사형 및 재산몰수형에 처한다’고 명시.
  - 탈북자에 대한 정치적 처벌은 대폭 완화되었지만 노동단련대 수용 등 처벌은 지속적으로 이루어지고 있는 상황.
  
- 중국에서 단속된 북한주민들은 중국 변방부대를 거쳐 송환지역 국가보위부에서 탈북동기 등을 철저히 조사받은 후 탈북동기에 따라 처벌형태가 결정됨.
  - 남한인 접촉, 종교 관여 등 탈북동기가 정치적 성격을 갖는다고 결정되면 보위부에서 지속적으로 관찰하고 엄하게 처벌.
  - 생계를 위한 단순 탈북이라고 판단하면 탈북자가 거주하는 현지 인민보안부로 이관 후 노동단련대에서 1~6개월 정도 수감되며, 대부분 송환 이후 최종 석방까지 구금기간이 1년 미만.
  - 단순 생계목적이라고 하더라도 탈북 횟수에 따라 엄하게 처벌.
  - 탈북자들의 증언에 따르면 지역과 시기에 따라 처벌과정과 처벌강도는 상이.
  - 형량도 본인의 가족들의 영향력 혹은 뇌물공여를 통해 크게 감면할 수 있는 것으로 파악.

- 송환 이후 보위부, 보안부 구류장에 구금되어 있는 동안 조사 과정에서 심각한 인권유린에 직면하고 있음.
  - 국경지역 보위부에서의 조사내용은 인적사항 및 주소지, 도강시기 및 회수, 도강 이후의 행적(한국인 및 기독교인 접촉, 한국행 여부, 인신매매관련 여부, 음란물 및 한국영상물 시청여부) 등을 포함.
  - 도강의 목적과 중국 내에서의 행적에 대해 자세히 기술하도록 하고, 다른 송환자를 통해 정보를 캐내기 위해 노력.
  - 이 과정에서 구타 및 언어폭력, 위협 등이 이루어지고, 형 감면을 명분으로 다른 송환자의 중국 내 행적을 증언하도록 유도.
  
- 북한 형사소송법에 따르면 임신한 피심자에 대해서는 산전 3개월부터 산후 7개월까지의 기간에는 구류 구속처분을 할 수 없도록 규정하고 있으나 탈북자들의 증언에 의하면 임신한 강제송환 탈북자에 대해 구류장에 수감한 상태에서 조사를 할 뿐만 아니라 강제낙태 등의 인권유린이 자행되고 있음.
  - 2000년대 중반 이후에도 지속적으로 낙태유도 및 영아 방치 사망 사례 증언.
  - 판결판정집행법에 따르면 형이 확정된 경우에도 산전 3개월부터 산후 7개월까지의 여성일 경우 형 집행을 정지하도록 규정하고 있으나 이에 해당하는 탈북 여성에 대한 형 집행정지는 이루어지지 않고 있는 것으로 파악.
  - 오히려 형 집행과정에서 임신여성에게 노동을 시키거나 구타하여 유산을 유도하는 경우, 주사로 약물을 투여하여 낙태시키는 사례들이 발생.
  - 출산한 여성들의 아이를 돌보지 않음으로써 사망하도록 유기하는 조치들을 보안원이 직접 하거나 혹은 조기석방을 명분으로 동료 수감자가 영아 유기를 담당하도록 하는 사례도 발견.
  
- 북한당국이 단순 탈북자에 대한 처벌을 완화하여 왔으나, 최근 탈북자에 대한 처벌을 다시 강화하고 있는 것으로 파악되고 있음.

- 탈북자 본인 및 도강알선자에 대한 처벌.
- 식량난으로 인해 국경지역 주민들의 탈북이 빈번하게 일어나면서 완화되었던 탈북자 가족에 대한 처벌이 강화된 것도 새로운 추세.
- 국경지역에 거주하던 탈북자 가족을 국경과 멀리 떨어진 산간 오지지역으로 추방하는 사례 증가.

## 6. 탈북자 인권보호 방안

### 가. 현실을 고려한 실질적 보호 방향 및 해결수준의 설정

- 탈북자 문제는 당사자인 탈북자가 처한 상황을 실질적으로 해결할 수 있는 ‘실천가능성’이라는 기준에서 접근해야 함.
- 첫째, 탈북자가 처한 현실을 고려하여 해결방향과 수준을 설정할 필요가 있음.
  - 탈북현상이 장기화되면서 탈북자의 체류지역, 체류 유형 등을 포함하여 하나의 해결방향과 수준을 설정하기 어렵다는 점을 인정할 필요가 있음.
  - 여전히 강제 송환될 경우 처벌의 위협에 직면한다는 점에서 ‘현장난민’의 개념에 입각하여 구체적인 사례를 추적해 나가야 하지만, 현실적으로 ‘난민’의 지위만으로 접근할 경우 탈북자를 실질적으로 보호하기 어려움.
- 둘째, 중국 정부로부터 ‘인도적’ 관점에서 탈북자 문제에 대해 실질적으로 협조를 유도해 낼 수 있는 방향에서 해결 수준을 설정해야 할 것임.
  - 최근 북한과 중국 사이의 우호적 정치적 관계를 고려할 때 중국이 탈북자의 지위에 대한 입장을 변경하기를 기대하기는 어려운 상황.

- ‘조용한 외교’가 문제를 해결하는 데 제약이 있는 것은 사실이지만 우리 정부가 중국 정부의 태도를 본질적으로 변화시킬 정도의 외교적 수단을 마땅히 갖추고 있지 못하고 있는 것도 부인할 수 없는 현실.
- 탈북 현상의 장기화에 따른 탈북자가 처한 현실의 변화, 탈북자 문제에 대한 중국 정부의 입장을 고려하여 복합적이고 현실적으로 해결수준을 설정할 필요가 있음.
- 탈북 현상의 장기화에 따라 탈북자의 지위를 일반화하기 어려운 상황을 고려하여 접근해야 함.
- 모든 탈북자를 난민으로 인정하여 그에 준하는 보호를 받도록 하는 것을 해결수준으로 설정하더라도 중국 정부의 태도로 인해 실현가능성이 낮은 상황임.
- 민간단체를 중심으로 지속적으로 난민에 대한 구체적인 사례를 축적해 나가되 정부 차원에서는 탈북 현상의 장기화에 따른 현실을 고려하여 실질적인 보호방안 모색 차원에서 해결 수준 설정.

#### 나. 중국 내 체류를 위한 ‘최소한의 보호’ 방안 마련

- 탈북자 문제는 기본적으로 대부분의 탈북자가 체류하고 있는 중국의 인식 및 태도 변화 유도를 통해 해결해 나갈 수밖에 없음.
- 탈북 현상의 장기화에 따른 변화된 현실을 인정하고 현실적 상황을 감안하여 중국에 체류하고 있는 탈북자에 대한 ‘최소한의 보호’라는 목표를 설정하고 중국정부의 태도 변화를 유도함.
- 중국에 장기체류하면서 사실상의 결혼관계를 유지하고 있는 경우에 대한 실질적인 보호방안이 모색될 수 있도록 협의.
- 중국 정부는 중국인과 혼인한 외국인 및 이들 사이에 출생한 자녀에게 법

적 지위를 보장하는 것으로 알려지고 있으나, 북한여성의 경우는 중국체류 자체가 불법이며 강제송환의 위협으로 인해 공식적인 법적 절차를 밟을 수 없는 상황.

- 특별한 일시구조절차 등을 통해 중국인과 결혼관계를 맺고 있는 북한여성  
과 어린이들에게 합법적인 지위를 부여하는 것도 필요.
- 북한여성과 중국인 남성 사이에 태어난 어린이들의 경우 취학을 위해서는  
법적 구조절차가 필요하다는 점에서 구체적인 조치들에 대한 중국 정부의  
협조 촉구.
- 중국 일부 지역에서는 지역정부차원에서 중국남성과 북한여성 사이에 출  
생한 아이들에게 호구를 부여하고 있는 것으로 알려지고 있음.
- 다만 출생신고를 위해 병원발급 증명서 등 관련자료 획득과정에서 비용이  
소요되기 때문에 빈곤상태에 있는 가정에서는 어려움이 있는 것으로 파악  
되는바, 우리 정부가 지원할 수 있는 방안 모색.

- ‘최소한의 보호’라는 해결수준을 설정할 경우 한중 외교협상과정에서 탈  
북자 문제에 대한 우리 정부의 입장을 명확하게 정립할 필요가 있음.
- 자유의사에 의한 한국희망 탈북자에 대한 전원수용의 원칙은 견지하되,  
중국 내에서의 안정적 정착 방안을 협의하는 것이 중요하다는 점 표명.
- 대량 탈북 등 탈북현상에 대한 중국의 정치적 우려에 대한 불식.

#### 다. 역할분담에 입각한 인권침해 ‘감시·보호’와 여건 ‘개선’ 활동

- 탈북자에 대한 중국의 입장을 고려할 때 탈북자문제는 인권침해를 감시·  
보호하는 활동과 이들의 여건을 ‘개선’하는 활동을 병행하여 추진하여 나감.
- 감시 및 보호, 여건조성을 위해 행위자 사이에 역할을 분담하고 조율 시스  
템을 구축해나가는 것이 중요함.

- 효율적인 탈북자 보호를 위해 정부와 민간단체, 개별국가, 유엔기구와 다차원적 협력 네트워크를 형성해 나가도록 함.
- 첫째, 탈북자 인권침해에 대한 감시 및 주창활동을 위한 민간과 유엔인권기구와의 협력을 강화함.
  - 해외 체류 탈북자의 인권상황 및 강제송환 탈북자에 대한 처우에 대한 감시 및 주창활동은 민간단체가 주도하도록 하고 유엔인권 기구 적극 활용.
  - 정부와 민간단체 사이에 정례적인 협의체를 구성하여 운영함으로써 민관협의 제도화.
  - 유엔 인권이사회, 규약위원회, 주제별 특별보고관 등의 보고서 등을 통하여 북한 내 처벌 및 비인간적 처우 문제를 지속적으로 제기.
- 둘째, 탈북자 보호를 위해 개별국가와 협력네트워크를 형성함.
  - 한중 전략대화, 중미 전략대화에서 현실적 보호방안 마련에 대한 중국 정부의 태도 변화를 유도하고 한국과 미국 사이에 탈북자 문제 협의를 위한 협력 강화.
  - 중국과 인권대화를 하는 개별국가들이 탈북자 해결을 촉구하도록 외교 협력 강화.
  - 미국, 캐나다, 영국 등 탈북자가 정착하는 국가와의 협력 강화.
  - 이를 위해 외교통상부가 중심이 되어 탈북자 문제에 관심이 국가들과 비공개 외교협의체 구성·운영.

## 북한 당 대표자회와 김정은 후계체제 전망

김갑식(국회입법조사처 입법조사관)

북한은 지난 9월 28일 ‘당 대표자회’와 ‘당 중앙위원회 전원회의’를 개최하여 당 중앙지도기관을 선거하였다. 이번 당 조직 개편에서 김정일의 3남 김정은이 당 중앙 군사위원회 부위원장과 당 중앙위원, 그리고 인민군 대장에 선임됨으로써 3대 권력세습이 공식화되었다. 이는 사회주의 국가에서 없었던 일이고 제3세계 국가에서도 흔치 않은 현상이다.

김정은 후계자 공식화는 김정일의 감독 하에 이론(후계자론)과 현실(선군정치)을 치밀하게 절충시켜 연출되었다. 일각에서 제기되었던 ‘섭정왕’은 물 건너갔고 김정은은 사실상 ‘일인지하 만일지상’의 위상을 확보했다. ‘장성택 사로청 4인방’으로 불리는 최용해, 문경덕, 이영수, 지재룡 등도 권력의 핵심부로 진입했다. 김정일은 당 비서국, 당 중앙군사위원회, 국방위원회 간 권한과 인물을 중첩시켜 충성경쟁을 유도하고 상호 견제하는 권력구도를 만들었다.

김정은 후계체제가 공고화되려면 신진 엘리트 등용과정에서 발생하는 갈등을 잘 조정해야한다. 부족한 자원 배분을 둘러싸고 진행될 형제 간 갈등, 군부 간 갈등, 지방세력 간 갈등 등을 잘 해결해야 한다. 후계체제 공고화는 김정은 우상화와 통제정책만으로는 불가능하다. 김정은이 경제 분야와 외교 분야에서의 치적을 보여야 엘리트와 주민들의 동의를 확보할 수 있다. 그러나 2012년까지는 기존 김정일 노선이 지속될 것이며, 따라서 북핵문제와 경제문제에서 획기적 반전을 기대하기 힘들 것이다. 김정일이 상당기간 생존해 김정은을 지원·후견한다면 현재의 난국을 타개하지는 못하겠지만 김정은 정권은 그러저럭 버틸 것이다. 그러나 김정일이 당면한다면 김정은 정권은 물론 북한체제는 매우 어려운 처지에 봉착할 것이다.

## 1. 들어가며

- 북한은 지난 9월 28일 ‘당 대표자회’와 ‘당 중앙위원회 전원회의’를 개최하여 당 중앙지도기관을 선거하였음.
- 1966년 제2차 당 대표자회 이후 44년 만의 당 대표자회 개최이고, 1980년 제6차 ‘당대회’ 이후 30년 만의 당 최고지도기관 모임이었음.
- 당 중앙위원회 전원회의는 1993년 12월 개최된 후 17년 만에 열린 것임.
- 9월 28일 개최된 회의와 안건을 보면, ‘수령중심의 당 국가체제’인 북한에서 김정일의 교시가 법과 규칙보다 우선이지만 특별한 경우가 아니면 대체로 법과 규칙에 따라 회의를 운영하는 등 나름의 원칙과 합리화를 추구하고 있음.

[표 1] 2010년 9월 28일 개최된 회의와 안건

당 대표자회	당 중앙위원회 2010년 9월 전원회의	당 중앙검사위원회 제차 전원회의
·개회사: 김영남 ·의장: 최영림 ·집행부 선거		
① 김정일 총비서 추대 ② 당 규약 개정 ③ 당 중앙지도기관 선거: 당 중앙위원회 정·후보위 원, 당 중앙검사위원회 위원		
	① 당 중앙위원회 정치국 상무위원회 선거 ② 당 중앙위원회 정치국 선거 ③ 당 중앙위원회 비서선거, 비서국 조직 ④ 당 중앙군사위원회 조직 ⑤ 당 중앙위원회 부장, 로동신문 책임주필 임명 ⑥ 당 중앙위원회 검열위원회 선거	① 당 중앙검사위원회 위원장·부위원장 선거

④ 당 중앙위원회 전원회의·당 중앙감사위원회 전원회의 결정내용 통보		
• 폐회사: 김영남		

- 북한의 후계체제 문제는 국제적인 관심사이자 우리의 관심사임.
- 어떤 후계자가 등장하여 체제유지·핵문제·개혁개방문제 등에 어떻게 대처할 것인가는 한반도 주변 4국뿐만 아니라 전 세계적 관심사항 중 하나임.
- 북한의 후계체제 구축과정은 우리의 대응 여하에 따라 일정한 영향을 받을 수밖에 없고, 그 과정과 결과는 우리의 대북·통일정책에 심대한 영향을 미칠 것임.
- 이제 우리는 ‘김정일 사후 김정은 후계체제가 안정적으로 뿌리를 내릴 것인가, 아니면 권력투쟁과 주민폭동에 의해 심각한 정치적 혼란에 빠질 것인가?’에 관심을 가져야 할 것임. 실제 10월 8일 제42차 한미안보협의회의(SCM) 연례회담의 공동성명에서 양국 국방장관은 ‘불안정 사태’라는 문구를 삽입하였음. 우려를 반영하여 양국은 새로운 작전계획도 작성하기로 합의하였음.

## 2. ‘당 대표자회’와 ‘당 중앙위원회 전원회의’의 의미와 쟁점

### 가. 3대 권력세습 공식화

- 최근 당 조직 개편과 관련하여 가장 두드러진 특징은 김정일의 3남 김정

은이 당 중앙군사위원회 부위원장과 당 중앙위원, 그리고 인민군 대장에 선임됨으로써 3대 권력세습이 공식화되었다는 점임.

- 특히 인민군을 지휘하고 군사정책을 총괄하는 당 중앙군사위원장에는 김정일이 다시 선임돼, 결국 김정은이 군사 분야의 명실상부한 2인자로서 군 장악의 토대가 마련되었음.
  - 북한이 3대 권력세습을 택한 것은 건강문제로 후계구축이 시급한 상황에서 대내외적 어려움으로 혹 다른 인물이 후계자로 등장할 경우, 정통성 시비로 권력 갈등이 발생할 것을 우려한 김정일과 지도부가 ‘백두혈통’으로 이해관계의 공통지점을 찾은 것임.
  - 3남 김정은은 1982년(실제 1983년 또는 1984년)생으로 스위스 베른에서 1996년 여름부터 2001년 1월까지 약 4년 반 동안 수학하였음.
  - 귀국 후 2002년부터 2006년 12월까지 군 간부 양성기관인 김일성 군사종합대학에서 군사학을 전공하였음.<sup>1)</sup>
- 김정은은 1980년 김정일이 후계자로 공식 공표되었던 수준에 미치지지는 못하지만, 후계자 수업과 검증을 받고 있다 하겠음.
- 김정일은 대학졸업 후 1964년 6월부터 당 지도원, 과장, 부부장, 부장, 비서 등 차근차근 경력을 쌓으면서 능력을 발휘하여 후계자로 선정되었음.

- 치밀한 기획 하에 이론(후계자론)과 현실(선군정치)을 절충시킨 창작극 연출
- 감독: 김정일, 주연: 김정은, 조연: 김경희·이용호·최용해 등, 캐스팅 디렉터: 장성택

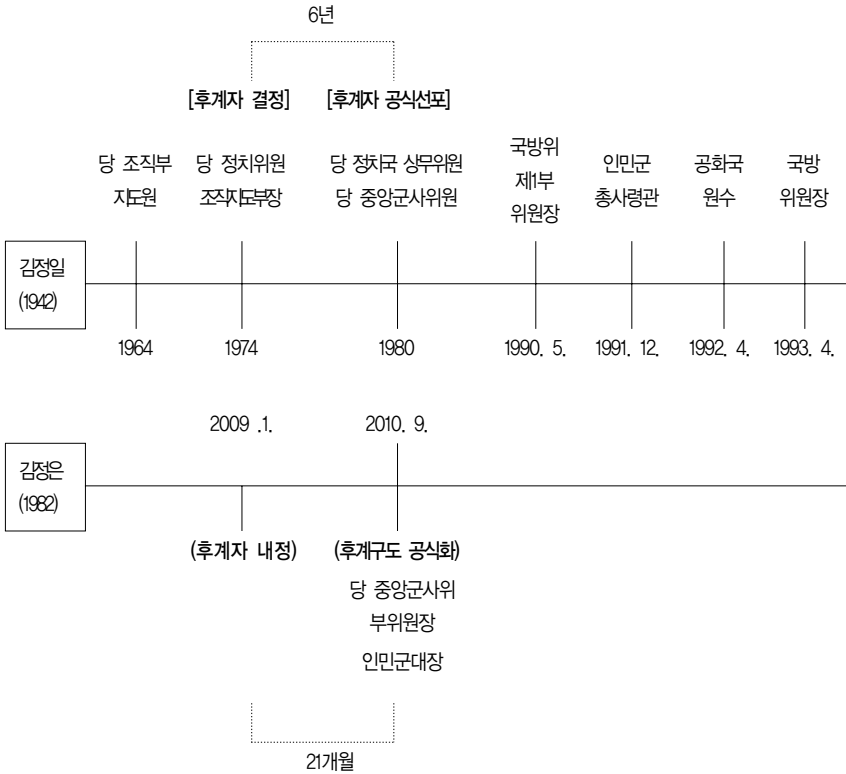
- 김정일은 1973년 당 조직부와 선전부를 장악하고 1974년 정치국원에 임명됨으로써 내부적으로 후계자로 결정되었고, 6년 간의 후계검증기간을 거

1) 김정은의 이력에 대한 자세한 설명은 정성장, “북한의 권력승계 진전과 대북전략과제,” 제111회 홍사단 통일포럼 자료집(2010. 9. 29) 참조.

쳐 1980년 당 정치국 상무위원과 당 중앙군사위원회에 피선됨으로써 공식적 후계자임이 대외적으로 공표되었음. 군 관련 직책은 1990년대에 들어 갖게 되었는데 1990년 5월 국방위 제1부위원장, 1991년 12월 인민군 총사령관, 1992년 공화국 원수, 1993년 4월 국방위원장에 취임하였음.

- 김정은은 2009년 1월 후계자로 내정된 이후 21개월 간 대외적으로 비공개 활동을 하다가 2010년 9월 공식 지위에 선출되었음.
- 김정일은 2009년 1월 8일 김정은의 생일날에 맞춰 김정은을 후계자로 결정했다는 교시를 이제강 당 조직지도부 제1부부장에게 하달했고, 동시에 조선인민군 총정치국을 통해 북한군 대좌(대령급) 수준까지도 전달되었다고 함.
- 2009년 8월 김정일 서기실에 권력승계팀을 구성하여 김정은 권력승계 계획과 김정일 일선 후퇴 방안을 강구했다고 함. 김정일 일선 후퇴란 모든 보고가 김정은을 거쳐서 이루어지며 대내뿐 아니라 대외정책 결정까지 김정은이 주도한다는 것을 의미함. 이때부터 김정일은 자신의 권력을 점진적으로 김정은에게 이양해 오고 있는데, 김정은은 2009년 8월 당시 중앙당과 국가의 재정권에는 직접 관여하지 않았지만 인사·정보에 대한 권한과 국내외 정책결정권은 깊숙이 관여했었다고 함. 그리고 2009년 9월부터 국가보위부, 11월부터 인민보안성의 보고를 직접 받기 시작했다고 함.
- 2010년에 들어서는 국방위원회의 모든 보고가 김정은을 통하여 김정일에게 이루어지고 있다고 함. 김정일의 통치자금도 2010년 봄부터 전 주제네바 북한대사 이철을 통하여 김정은에게 이양되고 있다고 함.
- 김정일과 김정은의 후계과정을 비교하면, 김정일에 비해 김정은은 공개시 나이(38세:28세)가 어리고, 후계검증기간(6년:21개월)이 너무 짧으며, 공식적으로 당 정치국 상무위원 및 비서에 등용되지 못했음. 대신, 군 관련 분야에서는 김정일의 당 중앙군사위원회보다 상위인 당 중앙군사위 부위원장에 취임했고, 군사칭호도 ‘원수’보다 낮은 ‘대장’이지만 일찍 부여

받았음.



[그림 1] 김정일과 김정은 후계구도 비교

- 김정은 후계체제 구축과정은 대단히 ‘압축적으로’ 진행되고 있음. 이 압축성은 시간적 측면에서 ‘초고속화’로, 공간적 측면에서 ‘중첩화’로 나타남.
- 후계결정 후 불과 21개월 만에 후계자로 공식화(9월 28일)하였고, 이후 김정은의 모습이 담긴 사진 공개(9월 30일)와 동시에 김정은 화보와 배지, 교양자료 등도 빠르게 전 지역에 배포되고 있는 것으로 알려짐. 김정일과

함께 현지도도를 하고 있음.

- 이러한 속전속결의 후계체제 구축과정을 보면, 내년 초 개최될 최고인민회의에서 국방위원회 제1부위원장에 등극할 가능성이 높고, 2012년 이전이라도 조직비서 공식화, 정치국 상무위원 선임 등도 이루어질 수 있음.
- 북한의 후계자론<sup>2)</sup>에서는 당을 중심으로 ‘후계자의 유일지도체제’를 구축해야 함. 그러나 북한의 현실은 군 장악이 절실한 상황임. 김정은의 당 중앙군사위원회 부위원장 선임은 이론과 현실을 절충한 것임. 이는 선군혁명위업 계승자로서 군 사업을 먼저 수행하는 것이고 군에 대한 당적 지도 원칙을 고수할 수 있으며, 당 중앙군사위원회 가군과 당을 동시에 아우를 수 있는 유일한 ‘교량적’ 기구이기 때문임.<sup>3)</sup>
- 당 중앙군사위원회 부위원장으로서는 군을 장악할 수 있고, 김정일 유고시 군 지휘권을 보장받을 수 있는 ‘이중의 안전장치’를 마련한 것임.

#### 나. 선군정치 지속

- 북한은 당 규약 개정에 대한 결정서에서 ‘주체혁명위업’과 더불어 ‘선군혁명위업’을 강조함으로써 앞으로도 선군정치를 계속 강화하겠다는 의지를 표명하였음.
- 이는 2009년 4월 헌법 개정에서 주체사상과 함께 선군사상을 지도사상으로 병기하였고 군인에게도 별도의 주권이 있음을 명문화함으로써 선군사상을 주체사상과 동일시하거나 동급으로 상향 조정한 후속조치라 할 수 있음.
- 김정일이 김정은에게 가장 먼저 군 관련 직책 부여를 공식화한 것도 그 자체가 선군정치를 지속하겠다는 의지의 표현이고, 또한 이는 ‘선군혁명영

2) 김유민, 『후계자론』(신문화사, 1984); 김재천, 『후계자문제의 이론과 실천』(1989).

3) 이기동, “포스트 김정일시대의 특징과 북중관계 전망,” 대외경제정책연구원 세미나 자료집(2010.10.28).

도(先軍革命領導)’의 역사적 일관성을 후계자에게도 적용하려는 치밀한 기획의 산물임.

- 북한이 1990년대 후반 선군정치를 선언했을 때 그 기원으로 1995년 1월 1일 김정일의 다박솔 초소 방문을 들었음. 그러나 얼마 전부터 선군정치의 기원을 1960년 8월 25일 김정일의 ‘유경수 탱크부대’ 방문일로 소급시켰음.
- 김정일이 1964년부터 당 사업을 하였고 선군정치 기원이 1960년이기 때문에 그의 리더십은 이제 군에서 시작해서 당으로 확대된 것으로 정리되어 있음. 이는 김일성이 항일무장투쟁에서 당 건설로 리더십을 확대하는 경로와 같은 것임.
- 북한 소식통에 의하면, 인민군 전체 장병 이름으로 지난 8월 25일 김정일과 김정은이 해당 기관·지역 등을 대표하는 ‘당 대표’로 추대된 것으로 알려짐. 김정은의 당 대표 추대일과 군 관련 직책의 우선적 부여 등을 감안하면, 선군혁명영도가 김일성에서 김정일로, 그리고 다시 김정은으로 이어진다는 것을 북한이 상징적으로 보여 주고자 한 것으로 이해해야 할 것임.

#### 다. 김정일 주도의 후계체제 구축

- 북한은 김정일을 당 총비서·당 중앙군사위원장에 재추대하고 김정은을 후계자로 공식화함으로써, 김정일 체제 강화와 후계체제 기반 강화를 동시에 진행시키겠다는 의지를 드러냄.
- 1970년대 김정일이 주도한 김일성 유일체제 강화과정은 곧 자신의 후계체제 기반을 강화하는 과정이었듯이, 이번에도 현존권력을 강화하는 가운데 미래권력의 토대를 마련하겠다는 것임.
- 1997년 총비서 추대처럼, 이번에도 당 중앙위원회 전원회의에서의 ‘선거’ 방식이 아니라 당 대회적인 당 대표자회의 ‘추대’ 방식을 택함으로써 김정일 권력의 확고함을 보여 줌.<sup>4)</sup>
- 김정일의 권력이 전혀 약해지지 않고 대신 후계자가 2인자로 부상하고 있

기 때문에, 이른바 장성택 또는 김경희 또는 군부의 집단지도체제에 의한 ‘섭정왕’ 주장은 근거가 취약해졌음.

- 김정일은 이번 당직 개편을 통해 비서국을 강화함으로써 비서국 중심의 직할통치 의지를 강하게 표명하였음.
  - 이번 새로 구성된 비서국은 기존 6명에서 10명으로 확대되었고 비서의 정치국원(후보위원 포함) 겸직률은 100%임.
  - 유임된 김기남(81), 최태복(80) 두 명을 제외한 신입비서 8명은 평균 나이가 66세로 북한에서는 대체로 신진세대에 속하고 실무 중심의 기술관료 성격을 가지고 있음.
  - 김정일이 생존해 있는 한 정치국 중심의 집단지도체제의 가동은 쉽지 않을 것임.
- 김정일은 후계체제 구축과정에서 발생할지도 모르는 돌발 상황에 대비하여 나름의 ‘보험(insurance) 장치’를 마련해 두었음.
  - 김정은이 아직까지는 취약한 카드이므로 만일 낙마하는 경우 김경희나 장성택이 대리하여 후계자가 될 수 있도록(이미 장성택은 그 힘을 가지고 있고) 김경희의 위상을 강화시켰음. 의외의 인물보다 김경희가 김정일과 상층 권력집단에게 그리 나쁜 경우가 아님. 김정일 생존 시에도 김정은의 병풍 역할을 할 것임.<sup>5)</sup>
  - 권력서열 1~5위까지 그리고 각 부문 책임자가 모여 있는 당 정치국 상무위원회는 김정은의 후견 역할뿐만 아니라 비상시 집단지도기관으로서의 역할도 수행할 것임.

4) 1997년 김정일의 당 총비서 추대 과정 역시 당 규약의 절차와 달랐음. 당 규약 제24조는 당 중앙위원회 전원회의가 ‘당 중앙위원회 총비서’를 선거하도록 규정하고 있음. 그런데 김정일은 ‘당 중앙위원회 총비서’가 아닌 ‘조선로동당 조선인민군대표회, 도(직할시)대표회, 성, 중앙 및 도당 기능을 수행하는 당 조직들의 대표회’에서 ‘당 총비서’로 추대되었음. 수령이나 수령의 후계자는 ‘선거’되는 것이 아니라 인민대중의 절대적인 지지와 신뢰에 기초하여 인민대중 스스로 ‘추대’해야 한다는 수령론·후계자론과도 연결되는 대목임.

5) 박형중, “당 대표자회와 과도적 권력체계의 출범,” 『Online Series』(2010, 10, 12.), <http://www.kinu.or.kr/issue/index.jsp?page=1&num=686&mode=view&field=&text=&order=&dir=&bid=DATA01&ses=&category=1>.

- 장성택이 기대 이하의 당직에 인선된 것은 견제와 균형을 중시하는 김정일의 인사 스타일에 기인한 부분도 있지만 본인이 견제를 피하기 위해 몸을 낮춘 것으로 바라볼 수도 있음. 이른바 ‘장성택 사로청 4인방’으로 알려진 최용해(당 정치국 후보위원, 당 비서, 당 중앙군사위원), 문경덕(당 정치국 후보위원, 당 비서, 평양시당 책임비서), 이영수(당 부장), 지재룡(주중대사) 등은 요직에 발탁되었음.

## 라. 당 국가체제로의 복귀 가능성

- 이번에 당 조직을 복구하고 당 중앙위원회 전원회의를 개최함으로써 당국가체제로의 복귀가 엿보임.
  - 1994년 김일성 사후 당의 최고지도기관은 전혀 작동되지 않고 오직 당 비서국을 중심으로 당 사업이 기형적으로 운영되어 왔으며 1998년부터는 국정이 국가기관(정부)인 국방위원회를 중심으로 운영되었음. 2010년 9월 당 중앙위원회 전원회의는 1993년 12월 이후 처음 열린 것임.
  - 이번 당 규약 개정에서 당원의 의무 및 각급 당 조직들의 사업내용에 대한 전반적 수정보충, 당 마크 및 당 기장 관련 장(章) 신설, 인민정권과 청년동맹에 대한 당의 영도 강화, 인민군대 당 조직들의 역할 제고 등도 당국가체제의 부분적 복원을 의미하는 것임.<sup>6)</sup>
- 당 중앙위원회-당 중앙군사위원회-국방위원회 간 기관과 인물들의 권한을 모호하고 상호 겹치게 한 것은 충성경쟁을 부추기고 김정일의 자의적 권력을 강화시키려는 것임.
  - 당 비서 10명 전원이 당 정치국원이고, 국방위원 12명 중 10명이 당 정치

6) 전현준, “북한 제3차 당 대표자회 결과 분석과 전망,” 『Online Series』(2010. 9. 29.), <http://www.kinu.or.kr/issue/index.jsp?page=1&num=681&mode=view&field=&text=&order=&dir=&bid=DATA01&ses=&category=1>.

국원이며, 당 중앙군사위원은 40% 정도가 당 정치국원임. 통제기관의 책임자들(장성택, 우동측, 김정각 등)은 당 정치국, 당 중앙군사위원, 국방위원에 거의 다 포함되어 있음. 결국 당 정치국을 상징적 구심체로 두고, 당 비서국과 국방위원회 간 그리고 당 중앙군사위원회와 국방위원회 간 상호 견제와 균형이 이루어지도록 한 것임. 과거보다 주요 직책의 겹침현상이 더 견고해졌음.

- 1982년 당 중앙위원회 군사위원회가 당 중앙군사위원회로 거의 동급으로 승격했고 김일성 사후 당 중앙위원회와 당 중앙군사위원회가 공동으로 구호를 발표하였지만, 여전히 당 중앙위원회 전원회의에서 당 중앙군사위원회를 조직하기 때문에 둘 사이의 관계가 명확하지 않음.
- 당 규약상 당 중앙군사위원회는 군대 지휘권을 가지고 있지만, 헌법상 국방위원장이 최고사령관으로서 군사지휘권을 보유하고 있고 국방위원회가 군사 분야 지도권을 가지고 있으므로 양자의 관계가 모호하고 중복됨.

### 3. 김정은 후계체제의 전망과 과제

#### 가. 후계구축 요건

- 북한의 후계자론에 따르면 후계자의 요건은 다음의 네 가지임.
  - 첫째, 수령이 내놓은 사상과 수령이 이룩한 혁명위업에 대한 충실성임. 수령이 내놓은 노선과 정책의 관철을 필생의 과업으로 해야 함.
  - 둘째, 비범한 사상이론적 예지와 뛰어난 영도력, 고매한 공산주의적 덕성을 갖추고 있어야 함. 특히, 지도사상을 발전시켜 인민대중의 자주위업을 승리로 이끌어야 함.
  - 셋째, 혁명과 건설에서 이룩한 업적과 공헌으로 인해 인민들 속에서 절대

적인 권위와 위신을 지녀야 함.

- 넷째, 후계자는 수령의 다음 세대에 속하는 인물이어야 함. 이는 전반적 세대교체론으로 이어짐.
- 현실적으로 권력승계의 성패는 ‘승계의 제도화’와 ‘승계의 정당화’에 의해 좌우될 것임.
- ‘승계의 제도화’는 후계자에게 충성심을 가진 새로운 세대의 간부들을 북한의 핵심 권력구조에 배치시켜 이들로 하여금 후계자의 권력기반을 구축하도록 하는 것임.
- ‘승계의 정당화’는 후계자의 정당성에 대한 정치사상 교양뿐만 아니라 정책적 업적을 통해 주민들의 지지를 받을 것을 요구함.<sup>7)</sup>

#### 나. 승계의 제도화

- ‘승계의 제도화’는 이번 당직 개편의 대대적 인물교체를 통해 상당히 진척된 것으로 평가되고 있음.
- 2009년 말과 비교하여, 신규 충원율이 당 정치국 32명 중 25명, 당 중앙군사위원회 19명 중 16명, 당 중앙위원회 정위원 124명 중 94명, 당 중앙위원회 후보위원 105명 중 99명(정위원에서 후보위원 강등 3명 제외) 등 70~80% 수준으로 매우 높음. 이들의 구체적 프로파일은 알려지지 않고 있으나, 50대 이하인 ‘혁명 3·4세대’ 일부도 권력 핵심으로 진입했을 것으로 추정되고 있음.
- 군부에서 급부상한 인물은 이영호임. 작년 총참모장에 임명된 후 이번에 당 정치국 상무위원, 당 중앙군사위원회 부위원장, 인민군 차수로 급격히 승진해 김정일과 김정은의 최측근으로 부상하였음. 이 외에도 대장으로 승진한 최부일 부참모장, 실제 무력을 쥐고 있는 각 군 사령관, 김원홍 보

7) 고병철, “북한의 정치변화,” 유세희·이정식 편, 『전환기의 북한』(서울: 대한교과서주식회사, 1991), 3쪽.

위사령관, 윤정린 호위사령관 등이 김정은 후계체제를 보좌할 것으로 보임. 대신 구군부의 핵심인 김영춘(국방위 부위원장 겸 인민무력부장)과 오극렬(국방위 부위원장)은 상대적으로 뒤쳐졌고 조명록(국방위 제1부위원장, 당 정치국 상무위원)도 노환으로 유명무실해졌음.

- 승계의 제도화 성공 여부는 노·장·청 등용정책 유지와 신진 엘리트 등 용과정에서 발생하는 갈등을 얼마나 잘 조정하느냐에 달려 있음.
- 자원이 한정된 상황에서 연소하고 정치경험이 부족한 김정은은 추락한 엘리트들의 반발과 이에 숙청 그리고 권력투쟁 발생 가능성에 노출될 여지가 많음. 일단, 가령 ‘형제의 난’에 대비해야 할 것임. 김정일은 1974년 후계자로 결정 이후, 계모 김성애와 이복동생 김평일, 삼촌 김영주 등 이른바 ‘결가지’를 철저히 제거했음. 김정남은 이미 눈 밖에 나 마카오 등지를 떠도는 신세이고 김정철도 위약해 이미 탈락한 상황임에도 불구하고, 승계의 제도화가 제대로 진척되지 못하면 형제들을 둘러싼 권력투쟁은 언제든지 발생할 수 있음.
- 이번에 뒤로 밀려난 구군부의 반격 가능성도 차단해야 할 것임. 북한에서 쿠데타의 가능성은 거의 없지만, 그동안 외화벌이로 이권을 챙겼던 구군부가 이영호 등 신군부와 한판 붙을 수 있음. 문제는 신군부의 핵심인물인 이영호가 급성장했기 때문에 그 정치적 능력이 검증되지 않았다는 점임. 오진우가 김정일을 뒷받침해 주었듯이 이영호가 김정은을 그렇게 해야 하는데, 이영호는 평양방어사령관직을 맡을 정도로 김정일의 신임은 두텁지만, 아직까지 오진우처럼 능력과 리더십이 확실히 검증되지 못한 상태임.
- 중앙당이 정비되었기 때문에 지방당을 정비해야 하는데, 이 과정에서 상당한 갈등이 발생할 수 있음. 지방간부들이 생존권을 유지하기 위해 이미 상당부분 시장 세력과 결합하고 주민들도 이에 적응하며 생활하고 있는데, 계획경제 중심의 정통세력으로 지방당이 바뀐다면, 이는 구간부 생존권을 사실상 박탈하는 것이고 신진간부와 주민 간의 괴리를 발생시키는 것이므로

로 이들의 반발이 예상외로 커질 수 있고 후계체제의 부담이 될 수도 있음.

#### 다. 승계의 정당화

- 북한은 김정은 후계체제를 공고화하기 위해 한편으로는 3대 세습의 정당성을 제고하고 다른 한편으로는 통제를 통한 권력기반을 강화할 것임. 김정은의 권력 장악이 확실하기 전까지는 공안기구를 통한 주민통제 강화에 만전을 기할 것임.
- 북한은 김정은을 이상화하고 약점인 혈통(유훈통치·일체화)을 오히려 부각시킴으로써 치적과 경험의 부족을 상쇄하려 할 것임.
  - 김정은은 제도나 직책(수령·당 총비서·국방위원장 등)을 승계받음으로써 세속화된 리더십을 김정일로부터 전이받을 수 있음. 그런데 여기서 유의할 점은 그것이 대중과의 상호작용이 없는 가시적으로 인정될 수 없다는 점임. 따라서 김정일에 비해 김정은의 정당성과 카리스마가 부족함을 인식한 북한은, 주민들이 김정은에게 초인적인 자질을 부여하게 하거나 적어도 그가 이와 같은 자질을 부여받았다고 믿게 하는 방법과 또한 유훈통치와 김일성·김정일·김정은의 일체화를 통해 이 문제를 해결하려 할 것임.
  - 2009년 하반기에 중앙당 간부들과 당원들을 대상으로 한 김정은 선전 자료에서의 이상화는 거의 김일성·김정일 이상화 수준임. “우리 장군은 군사에도 밝고 첨단과학기술에도 밝으며…… 백두산형의 장군…… 사상이론적 대가…… 주체의 철학과 군사학, 주체경제학, 주체의 문학과 예술에 정통하고 있을 뿐 아니라 고대로부터 근대에 이르는 세계의 정치·군사·경제·문화 등 모든 분야의 해박한 지식을 소유… 3살 때부터 총을 잡고 명중사격을 하시었다.” 또한 김정은 이상화 자료가 전시된 ‘김정은관(館)’이 지난 7월 평양 조선혁명박물관 내에 설치돼 이미 당 간부 등에게 공개됐고, 일반 주민들에게는 내년 초 김정은 생일(1월 8일)을 기해 공개될 예정이라

고 함.

- 김일성의 이미지를 차용하고 있음. 김정은이 김일성의 후계자라는 사실을 자연스럽게 각인시키려는 일종의 ‘이미지 정치’를 하고 있는 것임. 위 이상화 선전 자료에서 “위세 좋게 올려 퍼지는 목소리 등 우리 수령님과 우리 장군님을 꼭 빼닮은” 등의 신화화는 정권이 정당성이 부족할 때 체제유지를 위해 필요로 하는 것임.
  - 북한은 김일성 사후처럼 김정일 사후에도 ‘유혼통치’를 할 것임. 즉, 김정은은 북한사회에서 김정일의 권위가 절대적이기 때문에 그의 권위를 뛰어넘거나 제약하려고 하기보다는 오히려 자신의 리더십을 정당화하고 권력기반을 확충하기 위해 김정일의 권위와 위업을 이용하는 이른바 ‘유혼통치’를 통해 수령과 후계자를 일체화하고 권력승계를 마무리할 것임.
- 2012년 제7차 당대회가 개최된다면, 이때 즈음하여 김정은은 그간 선군사상에 대한 논의를 모아 자신의 이름으로 (가칭) 『선군사상에 대하여』라는 논문을 발표함으로써 선군사상에 대한 해석권을 장악할 것임.
- 후계자론에 따르면, 후계자는 수령의 위업을 계승하고 완성하는데서 절대적 지위와 역할을 하게 되어 있음. 이 과정에서 특히 중요한 것이 수령의 사상이론적 업적을 고수하고 발전시키는 역할을 수행해야 한다는 것임.
  - 김일성 시대가 주체사상의 시대였다면, 김정일 시대는 선군사상의 시대임. 김정일이 1980년 제6차 당대회에서 후계자로 공식 선포된 후 1982년 3월 『주체사상에 대하여』라는 논문을 발표하여 북한 지배이데올로기에 대한 유일적 해석권을 확보하였음. 김정은은 아버지의 경로를 뒤따를 것으로 보임.
- 승계의 정당화가 제대로 이루어지려면, 김정은의 이상화와 통제정책만으로는 역부족임. 결국 승계의 정당화는 김정은이 현재의 위기를 극복하여 치적을 쌓음으로써 엘리트와 주민들의 자발적 동의를 이끌어 내야 마무리될 것임.

- 2012년까지 북한 정책의 기조는 김정은의 지적을 바탕으로 ‘강성대국 진입을 위한 대진군’이라 할 수 있음.
- 선군사상 체계화, 핵보유국 지위 획득, 경제 강국의 기반 조성 등을 통해 2012년 강성대국 진입을 선포하는 당 대회를 개최하고, 김정일 선군위업을 총화·결산하여 이를 김정은 후계체제 공고화의 정신사상적·물질 자원으로 활용하려 할 것임. 이런 점에서 북한은 2012년까지 핵을 포기하지 않을 것이고 본격적 개혁개방보다는 기존 특구(나진선봉·개성·금강산 등)를 발전시키며 선별적으로 남북관계 발전을 타진할 것임.
- 이를 위해 북한은 ‘북·중관계 긴밀화’를 통해 중국으로부터 후계체제에 대한 정치적·경제적 지원을 보장받고, ‘파상적 대남유화 공세’를 통해 중국 의존에 대한 위협을 분산하고 김정은의 ‘광폭정치’를 연출할 것임.
  
- 북한은 권력 이양기를 안정적으로 관리하고 2012년 경제 강국 건설의 물질 기반 확보를 위한 외부지원 획득을 목표로 대외정책을 운용할 것임.
- 얼마 전, 강석주·김계관·이영호 등 기존 북미관계 담당자들이 모두 진급했다는 것은 북한이 기존 대미정책을 바꿀 의지가 없는 것으로 이해할 수도 있음. 더구나 지난 9월 박길연 외무성 부상의 핵 억지력 강화 발언 이후 계속되는 북한의 핵 억지력 보유 정당성 발언 등을 보면, 대외협상력 제고와 김정은 치적 쌓기를 위해 제3차 핵실험 및 미사일 발사도 예상해 볼 수 있음. 그러나 북·중관계가 돈독해지고 있는 상황에서 중국의 입장을 고려해야 하기 때문에 핵실험에는 매우 조심스럽게 접근할 것임.
- 최근 ‘선 남북대화 후 6자회담’의 가능성이 높아지고 있는데, 남한이 어떤 요구수준을 제시하고 그에 대한 보상이 얼마나 되느냐에 따라 북한의 입장이 결정될 것임. 천안함 사건에 대한 사과 수준, 핵폐기의 수준(핵개발 프로세스 당장 중단하거나 IAEA 사찰단 복귀, 핵시설 모라토리엄 선언) 등이 관건이 될 것임.

- 북한을 지원할 유일한 국가인 중국과는 다방면에 걸쳐 매우 긴밀한 관계를 유지할 것임.
  - 북한은 중국을 김정은 후계체제 구축의 정치경제적 기지로 설정하고, 기존 남한에 의존하고 있던 물적 지원과 금강산·개성 등 경제협력의 기반을 북·중관계로 전환하려고 함.
  - 북·중 접경지대를 중심으로 각종 개발 프로젝트들이 본격 가동되는 등 양국의 경제협력이 심화·발전되는 정황이 속속 포착되고 있음. 북한과 중국이 중앙당 차원의 합의를 완료하고 이제 지방당 차원에서 구체적인 협력에 나선 것으로 보임.
  
- 최근 북한은 파상적인 대남유화 공세를 취하고 있음. 이는 천안함 국면에서 벗어나 남한으로부터 경제적 이익을 얻어 내려는 것임.
  - 이산가족상봉 장소를 ‘금강산지구 내’로 하고 이것이 가능하려면 금강산 관광 재개와 병행되어야 한다는 입장을 견지하고, 또한 상봉의 대가로 대폭적 지원을 요구하고 있음.
  - 이는 경제적 측면에서 중국과 남한 사이에서의 헤징(hedging)전략이 담긴 것으로 이해할 수 있음. 과도한 중국 의존에 따른 리스크를 분산하고 회피하고자 남한과의 경제관계 개선을 모색하고 있는 것임.
  
- 북한의 이러한 노력에도 불구하고 김정은 주변 엘리트들의 보수성과 대외적 강경노선에 대한 중국의 부담 때문에 당초 목표(승계의 정당화와 2012년 강성대국 진입)가 쉽사리 달성될지에 대해서는 부정적임.<sup>8)</sup>

## 라. 시간제약과 과속의 정치

- ‘수령제 국가’인 북한에서 김정은 후계체제 안착의 결정적 요인은 다음 아

8) Victor Cha, “Without a loosened grip, reform will elude North Korea,” The Washington Post, October 15(2010).

닌 김정일의 건강임.

- 한반도 문제 책임자인 커트 캠벨 국무부 동아·태 담당 차관보도 방한 중이던 2010년 2월 3일 열린 비공개 간담회에서 김정일의 수명에 대해 “모든 의학적 정보를 종합할 때 3년 정도로 생각한다”고 말했다.<sup>9)</sup>
- 후계자의 지위는 수령에 의해 결정되어 상당기간 동안 수령을 측근에서 보좌하는 지위에 있는 시기와 수령의 위업을 대를 이어 계승·완성해 나가는 고유한 의미에서의 수령의 지위를 차지하는 시기로 구별됨.
- 시간제약에 의해 2010년 10월 현재 북한은 사실상 ‘김정일 - 김정은 공동정권’을 출범시켰음.<sup>10)</sup> 그러나 연소한 후계자는 시간제약에 의해 ‘과속’으로 경험과 치적을 쌓아야 할 것이나, 과속은 사고를 부르듯 항상 불안정성에 노출될 여지가 많음.
- 내년 4월경에 개최될 최고인민회의에서 국방위원회 제1부위원장에, 그 이후 인민군 총사령관에 취임할 것임. 그리고 2012년 제7차 당 대회에서 국방위원장에 등극하면 ‘김정은 - 김정일 정권’으로 전환될 것임. 북한의 최고직책인 당 총비서는 김정일 사후에나 물려받을 것임.
- 이러한 과정은 김정일이 생존해 있는 향후 1~2년 안에 진행될 것이고, 이는 ‘백두혈통’의 신격화와 선군정치에 의해 쿠데타 발생 가능성을 차단했고, 북한붕괴를 원하지 않은 주변국의 이해관계 때문에 역설적으로 ‘그럭저럭’ 진척될 것임.<sup>11)</sup>
- 김정일 사망 이후 권력구조의 향방은 ‘김정일 - 김정은’ 공동통치 기간의 장단(長短) 정도와 후계자의 ‘승계의 제도화’ 및 ‘승계의 정당화’ 구축 정도에 따라 결정됨.

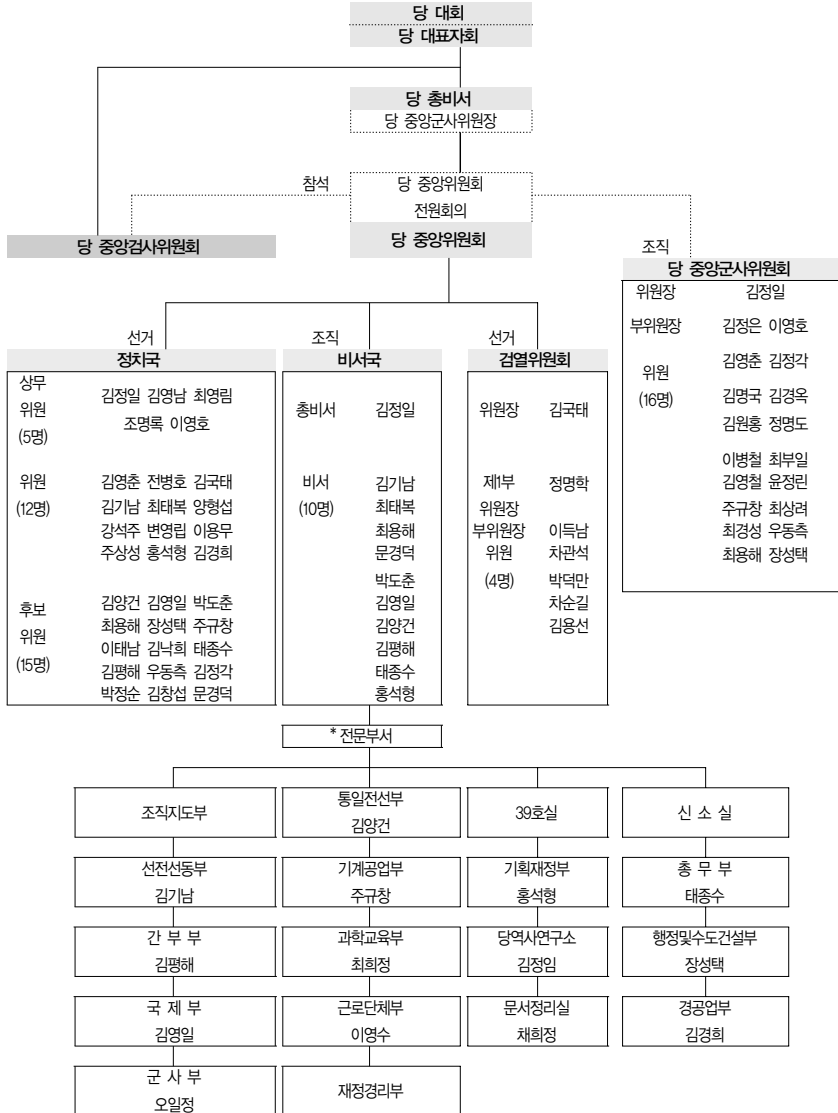
9) 이영중, 『후계자 김정은』(서울: 늘봄플러스, 2010), 257-258쪽.

10) 이기동, “북한의 후계체제 구축과 변수,” 『KDI 북한경제리뷰』, 9월호(2010).

11) Jennifer Lind, “The Once and Future Kim: Succession and Stasis in North Korea,” *Foreign Affairs*, October 25 (2010).

- 공동통치 기간이 길고 ‘김정은-김정일 공동정권’으로 원활하게 전환되며 김정은의 정당성과 업적이 많으면, 현 수령제의 골간은 유지될 것임. 그러나 반대의 경우, 김정은 체제의 안정성은 흔들릴 수밖에 없고 내외의 도전에 시달릴 수밖에 없을 것임. ‘상징적 수령제와 당 정치국 상무위원회의 집단지도체제’의 결합이 이루어질 수도 있음.
- 어떠한 경우든 김정은은 김일성·김정일의 권력과 권위를 그대로 이양받지는 못할 것임. 수령제의 변형은 불가피함.

[별첨 1] 북한의 당 중앙지도기관도



\* '당 중앙군사위원회'의 위상, '군수공업부' → '기계공업부' 개편 여부는 잠정적인 사항으로 추가확인이 필요

2010 JPI 정책포럼 시리즈

# 동아시아

## 평화와 협력을 위한 구상 II

초판인쇄 | 2010년 12월 31일

초판발행 | 2010년 12월 31일

편저자 | 제주평화연구원

펴낸이 | 채종준

펴낸곳 | 한국학술정보(주)

주소 | 경기도 파주시 문발동 파주출판문화정보산업단지 513-5

전화 | 031) 908-3181(대표)

팩스 | 031) 908-3189

홈페이지 | <http://ebook.kstudy.com>

E-mail | 출판사업부 [publish@kstudy.com](mailto:publish@kstudy.com)

등록 | 제일산-115호(2000. 6. 19)

ISBN 978-89-268-2916-5 94340 (Paper Book)

978-89-268-2917-2 98340 (e-Book)

978-89-268-3010-9 94340 (Paper Book Set)

978-89-268-3011-6 98340 (e-Book Set)

이 책은 한국학술정보(주)와 저작자의 지적 재산으로서 무단 전재와 복제를 금합니다.

책에 대한 더 나은 생각, 끊임없는 고민, 독자를 생각하는 마음으로 보다 좋은 책을 만들어갑니다.