

KDI 북한경제리뷰

KDI Review of the North Korean Economy

2012. 03

KDI

KDI 북한경제리뷰 편집진

편집자문

전홍택 | 선임연구위원

고일동 | 선임연구위원

편집주간

이 석 | 북한팀장

편집위원

김두얼 | 연구위원

김상기 | 전문위원

이재호 | 전문위원

편집간사

김은영 | 전문연구위원

이원경 | 연구원

KDI 북한경제리뷰는

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

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

전화번호 958-4355

팩스번호 958-4090

본 자료는

KDI 홈페이지(<http://www.kdi.re.kr>)로

접속하시면 보실 수 있습니다.

목차

동향과 분석

3

〈좌담회〉 대북 식량채권 처리문제 | 이석, 김석진, 김영훈, 장형수, 조봉현, 한 명섭

18

북한의 대외채무 문제: 추세와 특징 | 양문수

38

남북경협과 대북채권: 실태와 해결방안의 모색 | 임강택

연구 논문

53

아·태지역 미국 주도 동맹 체제: 기원, 전개, 현황 | 박재적

북한경제연구협의회

69

2012 통일 경제·인프라분야 연구 성과 및 향후 과제에 대한 세미나 | 이석기, 정형곤, 김영훈, 이석, 이상준, 서종원, 황진희, 김경술

부문별 주요 기사 (2월 11일~3월 10일)

91

대내경제, 농업 및 식량, 대외경제, 남북경협

동향과 분석

〈좌담회〉 대북 식량채권 처리문제

이석, 김석진, 김영훈, 장형수, 조봉현, 한명섭

북한의 대외채무 문제: 추세와 특징

양문수

남북경협과 대북채권: 실태와 해결방안의 모색

임강택

대북 식량채권 처리문제

KDI 북한경제팀은 2012년 2월 20일 산업연구원 김석진 연구위원, 한국농촌경제연구원 김영훈 연구위원, 한양대학교 장형수 교수, IBK 경제연구소 조봉현 연구위원, 한명섭 변호사를 초청하여 “대북 식량채권 처리문제” 라는 주제로 전문가 대담회를 개최하였다. 본 대담회에서는 차관형식으로 대북식량지원을 하게 된 배경에서부터 대북식량채권의 처리 방안 및 이명박 정부의 바람직한 정책적 대응방안 등에 대해서까지 다양한 시각의 논의가 있었다. 본문에서는 금번 전문가 대담회에 참여한 전문가들의 동의를 얻어 이들의 토론 내용을 간략히 정리·제공한다.

〈대북 식량채권 처리문제〉

- 일 시: 2012년 2월 20일(월) 10:00~12:00
- 장 소: KDI 2세미나실
- 사 회: 이석(KDI)
- 토론자: 김석진(산업연구원), 김영훈(한국농촌경제연구원), 장형수(한양대학교), 조봉현(IBK 경제연구소), 한명섭(변호사)

정리: 권태구 전문연구원(tgkwon@kdi.re.kr)

이원경 연구원(wklee@kdi.re.kr)



이 석: 오늘 좌담회에서는 여러 전문가 분들과 함께 대북식량채권문제를 어떻게 풀어나가야 할 것인지에 대해 토론해 보고자 한다. 주지하듯이 그간 우리가 차관형식으로 북한에 제공해 온 식량채권의 만기상환 기일이 올해부터 도래한다. 그런데 현재의 북한 상황과 남북관계를 고려해 볼 때 이러한 식량채권의 상황이 순조롭게 이루어질 것이라고 보는 사람은 많지 않은 것 같다. 따라서 이 문제를 어떻게 처리하는가는 향후 우리의 쌀 지원과 같은 대북 정책은 물론, 남북대화와 여타의 대북채권처리문제 등과도 깊게 연관되어 있다고 본다. 오늘 좌담회의 주제는 바로 이 문제를 우리사회가 어떻게 바라보아야 할 것인지에 대한 것이다. 먼저 왜 그간 우리사회가 차관이라는 형식을 빌려 대북식량지원을 수행해 왔는가를 이야기 해 보았으면 한다. 우리들 대다수가 대북식량지원은 인도적 지원으로 알고 있는데, 과거 우리정부는 왜 이처럼 굳이 차관이라는 형식으로 식량지원을 했어야만 했다고 생각하는가? 예를 들어, 비료지원은 오히려 무상의 형식을 취하지 않았나?

한명섭: 우리사회가 북한에 식량을 처음 지원한 것은 1995년 김영삼 정부 시절 15만 톤의 쌀을 무상으로 제공한 것이었다. 그리고 이후 북한의 식량 사정이 계속 안 좋은 상태에서 2000년 북한의 요청에 따라 차관 형식의 식량지원이 시작되었다. 실제로 2000년 8월 29일부터 9월 1일까지 개최된 제2차 남북장관급회의에서 북측이 먼저 차관형식의 식량지원을 요청하였고, 남측이 이를 받아들여 2000년 9월 26일 제1차 남북경제협력실무접촉에서 합의를 한 것이다. 이와 관련하여 남한 측 입장에서는 일각에서 비난하는 것처럼 정부가 ‘퍼주기 논란’ 을 의식하고 이를 잠재우기 위한 방책으로 차관형식을 빌렸다고 볼 수 있다. 따라서 공개적으로는 북측이 먼저 제의한 것으로 되어 있지만, 내부적인 사정이 어떠한지는 알 수 없다. 다만, 북측입장에서는 ‘공짜’ 로 식량지원을 받을 경우의 체면 손상에 대한 고려와 더불어 차관형식일 경우 떼떽하게 훨씬 더 많은 식량을 제공받을 수 있을 것이란 계산도 깔려 있었을 것으로 판단된다. 이처럼 남북 간의 이해관계가 일치하여 차관형식을 채용했다고 볼 수 있다.



조봉현: 우리 정부는 2000~2007년 북한에 차관 형식(10년 거치 20년 상환·연리 1%)으로 쌀 240만톤과 옥수수 20만톤을 지원해주었다. 식량차관의 총 규모는 7억2,004만달러이고 이자는 1억5,528만달러 정도이다. 이 중 2000년 대북 식량지원 차관 8,835만달러에 대한

북한의 상환 의무가 올 6월 7일 처음으로 도래한다. 대북식량지원 차관의 첫 상환액은 583만달러(약 67억원), 2013년 578만달러, 2014년 1,973만 달러, 2015년 1,956만달러 등 상환 일정은 2037년까지 잡혀 있다. 우리정부가 이러한 차관형식으로 북한에 식량지원을 한 것은 ‘퍼주기 논란’에 휘말려드는 것을 방지하기 위해서였다. 식량차관을 주기 시작했던 2000년 당시에는 남북교역 규모가 최초로 4억달러를 돌파했지만, 이는 대북지원 등 비거래성 교역의 증가에서 기인한 것이었다. 이처럼 비거래성 교역의 비중이 커지는 상황에서 쌀 지원까지도 차관형태가 아닌 무상으로 지원했다면 ‘퍼주기 논란’이 일어났을 것이다. 식량과 다르게 비료는 무상 지원 형식을 빌어서 북한에 제공되었는데, 이는 비료의 사용 목적이 명확한 반면 식량은 자칫 북한 주민들에게 돌아가지 않고 군부로 배분되어 악용될 수 있다는 우려가 작용했기 때문이다. 그러므로 무상 지원이 가능했던 비료와 다르게 식량은 차관형태를 채용했던 것이다. 또 그 이면에는 우리정부에서 차관형태를 사용하긴 했지만, 사실 정부는 상환 받지 못할 것을 예상하고 빌려준 것이라고 본다.



김영훈: 당시 대북식량지원이 남북한 관계를 추동할 수 있는 핵심이었지만, 국내의 여론이 좋지 않아 무상 지원에 대한 국민적 합의를 도출하기 어려운 상황이 있었다. 이러한 상황에서 우리 정부가 찾은 방법이 차관형식의 식량지원이라고 할 수 있다. 차관형식의 식량지원은 당시 국내적으로 여론을 잠재우는 동시에 북한의 입장에서도 체면을 살릴 수 있는 방법이었다. 차관은 수원국 내에 들어가서는 투자의 재원이 될 수 있어야 한다. 즉, 차관을 통한 자금으로 국내 산업에 투자를 해서 이윤을 내거나 경제발전에 쓰여 과실이 생겼을 때 이 과실을 다시 상환하는 순환방식을 생각한다. 그러나 북한의 당시 상황을 고려한다면 식량차관은 북한에게 있어 투자재가 아닌 소비재일 뿐이었다. 또한 당시 북한의 경제상황을 평가할 때, 거치기간인 10년이 지난 후에도 북한이 식량채권을 상환할 수 있는 상태로 회복될 수 있으리라 전망할 수 없는 상태였다. 그러므로 결국 식량차관지원은 형식상으로 적절치 않은 지원형태라고 할 수 있다. 비료는 오히려 투자재원으로 사용될 수 있었기 때문에 인도적인 지원보다는 차관형식을 빌리는 것이 옳았다고 본다.

김석진: 한명섭 변호사님 말씀을 보충하자면, 식량차관은 북한 당국이 당시 남측 여론을 의식했기에 채용한 형식이었다고 본다. 1995년 김영삼 정부 시절 무상 식량지원이 서로에게

좋지 않은 결과를 낳았던 경험이 있었는데, 2000년 남북정상회담 후 북측은 남측으로부터 조금 더 무난하게 지원을 받고 싶었을 것이다. 당시 국내에서는 북한이 우리 측에서 지원한 쌀을 균량미로 전용할지 모른다는 우려가 있었는데, 북측으로서는 일방적 지원을 받는다고보다는 대등한 입장의 거래라는 점을 강조하기 위해 차관 형식을 선호한 것으로 판단된다. 또한 과거에 북한은 소련이나 중국으로부터 차관 형식으로 지원을 받은 후 나중에 이를 탕감 받거나 상환하지 않고 넘어간 적이 많았기 때문에 남측에게 받은 식량 차관도 이와 유사하게 처리할 수 있을 것으로 예상했을 것이다. 아무튼 당시에는 일단 위기를 넘기는 것이 중요하다는 판단을 했던 것으로 여겨진다.



장형수: 우리의 대북 식량차관은 결과적으로 국제관례에 맞지 않는 방법이었다. 우리는 그동안 인도적 지원에 대한 개념상의 오해가 있었기에 식량차관의 방식을 채용한 것이다. 통상 모든 식량지원을 인도적 지원이라고 명명하곤 하는데 그것은 옳지 못한 상식이다. 인도적 지원은 (긴급)구호의 성격이 있는 경우에 식량, 의약품 등을 지원하는 것을 의미하며, 동시에 구호물자가 적절한 수요자에게 전달되었는가가 확인되어야 한다. 따라서 '투명성' 이 보장되지 않으면, 단지 식량을 지원했다고 해서 인도적 지원이라고 부르지 않는다. 사실 식량은 상업적 거래도 가능하고, 인도적 지원이라고 해서 반드시 무상으로 해야 하는 것도 아니다. 이와 같은 인도적 지원에 대한 개념 외에도, 차관으로 공여하면 대량 지원이 가능하고 무상의 경우에는 그렇지 못하다는 구분도 옳지 않다. 당시에 '투명성' 문제와 '퍼주기' 논란 때문에 무상이 아닌 식량차관의 형식으로 공여했는데 이는 결과적으로 좋지 않은 선례를 남기게 되었다.

이 석: 차관 방식을 이용하여 대북식량지원을 했던 이유에 대해서는 충분히 논의가 되었다고 본다. 그럼 이제 올해부터 도래하는 식량채권의 처리 문제를 논의해 보도록 하자. 우선 편의상 북한이 상환기일인 올해 6월 7일에 실제로 식량을 상환할 수도 있으나, 이러한 가능성은 현실적으로 높지 않다고 가정하겠다. 즉, 상환기일이 도래해도 북한은 쌀을 갚지 않거나, 아무런 액션을 취하지 않는다고 가정하고 이야기를 진행해보자는 뜻이다. 이 경우 우리정부는 어떠한 액션을 취해야 하는 지 말씀해주시길 부탁드립니다. 이와 관련하여 형식 논리적으로 우리정부는 상환 면제나 유예 등 다양한 액션을 취할 수 있을 것인데, 이 중 우리 정부가

취해야 할 바람직한 방향에 대해 먼저 말씀해 주기 바란다.

장형수: 대북식량차관 문제는 만약 북한이 상환을 지체한다면 국제관례에 준하여 해결하는 것이 바람직하다. 물론 국제관례에서 외채탕감을 해주는 것처럼 북한의 채무를 면제해주는 것은 언제나 가능하다. 채권자가 받지 않겠다고 그만이다. 그러나 무엇보다도 우리는 계약을 고려해 처리할 필요가 있다. 계약서 상에 미상환에 대한 처리 방법을 명시한 조항이 있을 것이므로, 상환이든 미상환이든 간에 계약서 상의 내용을 실행하면 될 것이다. 식량차관은 형식적으로 볼 때 우리가 북한에 양허성 원조를 지원한 것인데, 우리정부는 북한 외에도 방글라데시, 베트남, 캄보디아 등 다른 국가에도 양허성 원조를 공여하고 있다. 채무국이 외채를 갚지 못할 상황인 경우에는 채권국에 외채 재조정을 요청하게 된다. 채권국은 채무국이 외채를 갚지 못하는 이유가 무엇인지를 파악한다. 채무국에 대한 채권이 채무국에 과중한 외채 부담으로 작용하는지, 이로 인해 국제수지에 상당한 문제가 발생하는지, 채무국의 경제정책이 양호함에도 외채부담이 과중하기 때문에 이를 탕감해주어야만 채무국이 다시 성장궤도에 진입할 수 있다든지 하는 등의 분석이 있게 된다. 채무국의 외채상황부담 분석을 거친 후 채권국은 외채부담 경감을 결정한다. 그런데 만약 이러한 과정을 거치지 않고 북한의 경우에만 예외적으로 탕감을 해주면 다른 국가들이 모두 우리나라의 양허성 차관에 대한 외채 탕감을 요구할 때 마땅한 대응방안이 없게 된다. 즉 '왜 북한만 탕감 또는 면제를 시켜주느냐?' 라는 반론이 제기될 수 있으므로 향후 우리의 양허성 차관 상황에 좋지 못한 선례를 남길 가능성이 있다. 따라서 '남북관계의 특수성' 과 같은 특수한 사유를 이유로 대북 식량차관의 상환 면제를 해주고 싶은 경우에는 다른 국가를 납득시킬 수 있을 만한 설득력 있는 다른 이유가 있어야 한다. 국제관례에 따르지 않는 편법을 자주 사용하면 우리의 레버리지를 훼손시키게 될 것이다.

조봉현: 식량차관 계약서에 상환과 관련하여 얼마나 자세하고도 구체적인 계약 내용이 삽입되어 있는지는 모르겠다. 북한이 상환하지 않았을 시에 북한에 취해야 할 조치 등 구체적인 내용이 식량차관 계약서에 명시되어 있어야 우리도 그에 맞추어 현 시점에서 대응조치를 취하고 북한으로서도 상환 압박을 받을 것인데, 계약서의 내용이 얼마나 구체적인지에 대해서는 잘 알려지지 않았다. 다만, 현재의 북한 상황과 남북관계를 고려해 볼 때, 북한이 먼저 상환을 하겠다고 나서지 않을 것으로 본다. 그리고 이 경우 대북 식량차관에 대해 채무 면제(상환 면제)와 채권유지(상환유예)의 두 가지 안을 구상할 수 있다. 그러나 상환면제에 대해서는 신중한 접근이 요구된다고 생각한다. 국회 심의 절차로 인해 소모적인 논란만 불러오고, 남남갈등

을 증폭시키며, 북한으로 하여금 남쪽과의 약속은 지키지 않아도 된다는 잘못된 신호를 줄 수 있다. 향후 남북관계가 회복되었을 때에는 남북관계를 한 단계 발전시킨다는 측면에서 상환면제를 검토해 볼 수 있으나 우리 정부가 먼저 나서서 면제 조치를 할 필요는 없으므로, 상환면제보다는 상환유예가 바람직하다고 본다. 즉, 현실적으로 북한이 상환하기도 어려운 상황이므로 채권은 유지하며 상환을 유예하는 방향으로 북한과 협의해야 할 것으로 본다. 남북간 합의사항은 원칙적으로 지켜져야 하며, 북한이 대화의 장에 나오지 않더라도 상환기일이 도래하기 전에 우리정부에서 공식적으로 제기하고 북한이 대화의 장으로 나오도록 계속 노력해야 한다고 본다. 그래야만 향후 남북 당국간 논의에서 우리가 식량차관 문제 해결을 강하게 주장할 수 있는 명분이 서며, 남북관계 개선시에도 레버지리로 활용할 수가 있다.

김석진: 장형수 교수님 말씀처럼 국제관례대로 처리하는 것이 가장 좋을 것 같다. 차관을 공여한 많은 국제 사례들을 참고하여 가급적 정상적 절차에 따라 처리하려고 노력할 필요가 있다. 왜냐하면 이 문제는 북측이 취할 태도도 중요하지만 정부가 국민들에게 '우리는 정상적이고 국제관례에 맞는 방식으로 북한을 대한다' 라는 인식을 심어주는 것도 중요하기 때문이다. 다시 말해 우리정부는 대북정책에서 보수, 진보를 떠나 가장 기초적이고 정상적인 규범은 항상 준수한다는 입장을 보여줄 필요가 있다. 대북식량채권의 향후 진행 상황을 예상해보면, 현재 악화되어 있는 남북관계와 북측의 경제사정을 고려할 때 상환받기를 기대하기는 어려운데, 그렇다 하더라도 상환 면제보다는 상환 유예가 현실적인 방법으로 보인다. 이 문제는 남북협상 과정에서 우리 측이 사용할 수 있는 중요한 협상카드 중 하나이므로, 협의도 하기 전에 우리가 미리 면제해 줄 필요는 없다. 다만, 어떤 방안을 채택하든 북측과 협의를 할 필요가 있으며, 이를 남북대화 재개의 계기로 삼을 수 있도록 노력해야 할 것이다.

김영훈: 남북한 관계에서 우리가 지켜야 할 입장은 '원칙' 이라고 생각한다. 우리가 '원칙' 과 '유연성' 을 동일선상에 놓고 유연성과 원칙을 상황에 따라 선택하려고 하는데, 이러한 방법보다는 먼저 '원칙' 을 앞세우고 그 '원칙' 에 부합될 때 '유연' 하게 나아가는 것이 바람직하다고 본다. 이를 대북식량채권 문제에 적용하면, '원칙적' 으로 우리가 먼저 해야 할 행동은 식량차관 상환과 관련해 북한과 협의를 시작하고, 북한이 협상 테이블에 나타나지 않을 경우에는 채권자의 권리 행사 입장을 지속적으로 밝히는 것이라고 본다. 북한이 협상 테이블로 나와 협상에 임하면, 그 때야 비로소 '유연성' 을 고려할 수 있다고 생각한다. '유연성' 에는 면제나 지불유예도 있을 수 있는데, 무엇을 선택하느냐는 북한의 태도 뿐 아니라 우리 국민의 여론도 고려해 결정해야

한다. 북한이 성실한 태도를 취할 경우 형식상 채권을 해소하지 않는 '원칙' 을 지키면서 사실상 유예하는 '유연한' 해결책도 나올 수 있다.

한명섭: 상환요청 및 해결을 논하기 전에 먼저 차관형식의 식량제공이 실제로 차관인지 아니면 차관의 '형식' 만 빌린 무상의 인도적 지원인지가 검토되어야 한다. 만일 당시 남북 당국 간 서명 또는 구두로 '차관' 은 남한 내의 불만 세력을 의식한 형식에 불과한 것이고 실제로는 무상 지원이라는 점에 합의가 있었다면 혹은 북측이 그와 같은 주장을 한다면 현재 4월 총선과 12월 대선을 앞 둔 상태에서 국내에 엄청난 갈등과 혼란을 야기할 수도 있다. 다만 무상 지원으로의 합의가 있었다면, 북측에서는 이번 대선에서 북에 우호적인 정권이 들어서길 원하므로, 여당이 이를 선거에 이용할 가능성을 고려하여 북한은 위와 같은 주장을 쉽게 하지 않을 것이다. 이러한 불확실성은 북한에 대한 차관의 형식을 처리할 때 국내 절차에 문제가 있었기 때문으로 본다. 통상 차관협정이라는 것은 정부당국간에 협정을 하고, 대외결제수단을 지급하는 은행에서 계약을 체결하는 것으로 되어 있다. 그런데 차관협정이라는 것이 국민에게 부담을 부과할 수 있기 때문에 국회 동의를 있어야 했다. 그러나 우리가 이러한 절차를 제대로 밟지 않았기에 혼란이 생긴 것으로 본다. 다만 당시 상황을 모르는 상태에서 이와 관련된 논의는 문제제기 정도로 접고, 당시 남북한 간의 실질적인 의사가 차관이라는 전제하에 상환을 요구할 것인지, 면제를 해줄 것인지에 대한 논의를 하고자 한다. 현재의 남북한 대치 국면, 특히 천안함연평도 사태 등을 고려하면 이를 면제해 주는 것에 대해서는 국민적 합의를 이끌어 내기 어렵다. 또한, 차관을 제공한 과거 정부와 현 정부의 입장차 등을 고려해 보면 현 정권은 지난 정권에 대해 상환 가능성이 없는데 차관을 주었다고 공격을 할지언정 면제는 해주지 않을 것으로 본다. 그렇다고 적극적으로 상환을 요구하면서 북한을 압박할 경우를 생각해 보면 북한이 당시 남북 당국자 간에 사실은 무상 지원의 합의가 있었으므로 상환의무가 없다고 주장을 할 가능성이 있다. 뿐만 아니라 현실적으로도 북한이 이를 상환할 능력이 없으므로 실제로 상환을 받기도 어렵다. 오히려 미국 등에 식량지원을 요청하고 있는 북한에 대해 상환을 적극적으로 주장할 경우 국제사회로부터의 비난을 받을 수도 있는 점 등의 문제점이 있다. 따라서 현재로서는 상환기일에 임박하여 북측에 위 문제를 협의하자는 요청을 하고, 북측이 이에 응할 경우 협의를 통해 일각에서 주장하는 광물 등 현물상환 등의 방법을 모색할 필요가 있다. 즉, 일도양단식의 해결방식보다는 일단 공을 북측에 넘기고 시간을 갖고 남북관계의 변화에 맞춰 해결방법을 찾는 것이 가장 현실적인 방법이 될 것이다.

법적으로는 채무면제를 해주거나 상환유예를 결정할 수도 있다. 면제라는 것은 채무가

없어지는 것인데 반해 유예는 일정기간 변제기일을 연장하는 것이다. 유예의 경우에는 유예 기간까지는 채권행사를 하지 못하고 기다려줘야 한다. 또 다른 방식은 채무불이행 상태로 두는 것이다. 이러한 경우에는 계속 상환 독촉을 할 수 있다. 유예를 해줄 것인지, 채무불이행 상태로 가도록 할 것인지는 판단의 문제이다. 채무불이행 상태가 되면 향후의 기한 이익이 상실되므로, 일시에 상환하도록 요청할 수도 있다. 즉, 유예를 하는 것은 채무불이행 조치를 취하는 것에 비해 어느 정도 우호적인 조치라고 볼 수 있다. 그리고 반드시 협상의 방법을 이용하지 않고 우리가 유예 조치를 일방적으로 취한다고 하더라도 유예조치는 유효하다. 그냥 놔두면 채무불이행 상태로 빠지는 것이니까 기일을 짧게 두고 독촉을 할 수 있는 방법이기도 하다. 미상환 시의 대응책에 대해서는 수출입은행과 조선무역은행간의 계약서가 공개되지 않았고, 공개되어 있는 양국간 합의서에도 상환방법이 명확하게 명시되어 있지 않으므로 판단하기가 어렵다.

이 석: 자연스럽게 우리가 어떠한 액션을 취해야 하는가로 논의의 방향이 흐르고 있다. 만일 대북식량차관을 상환받기 위해 북한과 협의를 시도해야만 한다면, 이는 누가, 언제, 어떤 형식으로 시작하는 것이 바람직하다고 보는가? 일각에서는 수출입은행이 북한을 상대로 협의를 하자고 제안하는 것이 좋겠다고 하고, 다른 일각에서는 통일부와 같은 정부부처가 직접 이 문제를 제기하는 것이 좋을 것 같다는 의견이 있는데, 이에 대해서는 어떻게 생각하나? 이에 대해 정책적인 판단도 해야 하지만, 먼저 한명섭 변호사님께서 법률적인 측면에서 말씀해주 시기를 바란다.

한명섭: 우리나라 차관에 관한 법은 '공공차관의 도입 및 운영에 관한 법률'이 있는데 그 법을 만들 때는 차관협정과 차관계약이라는 두 개의 개념을 두었다. 식량차관은 정부가 차관협정과 관련 은행 간 차관계약의 형식으로 되어 있으므로 정부와 수출입은행 모두가 당사자인 구조이다. 그러나 차관계약은 당국의 차관협정의 이행을 위한 것이었으므로 법적으로는 당국간 차관협정에 의한 것으로 보아야 하고 수출입은행이 나설 경우 자칫 위 문제가 북한 당국이 아닌 조선무역은행의 채무로만 비춰질 우려도 있다. 따라서 당시 '남북 식량차관 제공 합의서' 체결을 한 남북경제협력실무접촉 대표가 북측 실무접촉 대표에게, 이후 차관협정은 남북경제협력추진위원회에서 체결하였으므로 위 위원회 대표(기재부 차관)가 제안하는 것이 바람직하다고 본다. 그런데 지금 남북경제협력추진위원회가 현 정부 들어서 잘 가동되지 않고 있지만, 이를 다시 가동시켜서 통일부가 나서지 않고 남북경추위의 기재부차관이 문서를 보내는 것이 법적으로

가장 적합하다고 본다.

조봉현: 먼저, 식량차관 상환과 관련 협상 주체에 대해서 이야기 하겠다. 남북 당국간 문제이기 때문에 통일부가 제안하는 것도 맞지만 지금의 꼬여있는 남북관계에서 통일부가 제기하면 남북 당국 간의 기싸움 내지 문제를 악화시킬 수 있는 소지가 있다고 본다. 그런 누가 나서서 제안해야 하는 것이 옳은가. 통일부는 전략적으로 뒤로 일단 빠져있고, 계약서에 서명한 당사자가 언급하는 것이 바람직하다. 식량차관이 인도적 지원의 성격을 갖고 있는 만큼 대한적십자사가 나서서 이것을 문제제기를 하고 북한과 대화를 하는 방법도 고려해 볼 수 있다. 그 다음으로 수출입은행도 북한과의 대화주체가 될 수 있다고 생각한다. 수출입은행은 직접 돈(남북협력기금)을 빌려준 주체이므로 기금손실 문제를 담당하고 있는 기관의 입장에서 문제제기를 하고 손실을 예방하는 차원에서 북한과의 식량차관 관련 대화 주체로서 나설 수 있다. 그럼 언제 식량차관 상환 관련 협상을 할 것인가도 중요하다. 개성공단 사례와 마찬가지로, 보통 북한과의 협상은 계약기간 1개월 전에 문제제기를 하므로 상환기일이 6월 7일이라고 봤을 때는 5월 초 정도에는 제기를 해야 한다. 또한 1개월 전후가 협상하는 기간이기 때문에 늦어도 7월 초까지는 우리가 어떤 형태이던 북한에 제안해야 한다고 생각한다. 북한 내부사정도 고려해야 하는데 우리가 사실 제안한다고 해서 북한이 안 받아줄 가능성이 높다. 하지만 북한 상황도 보면서 우리가 적절하게 제안을 해야만 한 가닥 희망이라도 가질 수 있다고 본다. 제안을 해놓아야만 향후 남북 관계 개선시 협상할 수 있는 명분도 서게 된다. 5월 초를 협상시점으로 제기했던 것은 북한이 4월 태양절 이후에 대남관련 기관들의 재정비가 끝나면, 이들 기관들의 윤곽이 나올 것으로 전망되기 때문이다. 우리가 식량차관과 관련된 대응책을 제안하더라도 북한 내에 보고 및 의사 결정 체계가 있어야 한다고 볼 때 5월 초는 지나야 될 것이라는 생각을 하고 있다. 이제 식량차관 협상의 바람직한 형태에 대해서 말씀드리겠다. 공개적으로 제안하는 방법도 있겠지만 대북 접촉 라인(대한적십자사, 개성공단관리위원회 등)을 통해 1차적으로 접촉하여 북한의 반응과 대응을 체크하고, 그 이후에 공식적인 문건을 통해 제안해야 한다고 생각한다. 이러한 비공식적인 루트를 통하여 접촉을 하는 것이 북한을 대화의 장으로 끌어 들일 수 있는 한 가닥 기대를 우리가 해 볼 수 있다고 본다.

이 석: 그렇다면 식량차관의 상환일자가 도래하기 전에는 상환일이 도래한다는 통지정도만 가능하고, 상환일자가 지난 후에도 북한의 반응이 없는 경우를 논의해보겠다. 이러한 상황에서는 누가, 언제, 어떤 형식으로 북한에 협의를 시작하는 것이 바람직한가?

장형수: 상환기일이 도래하였는데도 북한이 미상환 할 시에는 차관공여계약서에 따라 시행되어야 할 것이다. 우리는 이러한 계약서의 내용에 따라 대응을 해야 한다. 즉, 국제관례를 준수하여 나쁜 선례를 반복해서 남겨서는 안 될 것이다. 식량차관을 잘못 준 이번의 나쁜 선례를 끝내고, 지금부터라도 정상적으로 일을 처리할 필요가 있다. 또 다른 편법을 동원하면 안 된다고 본다.

김영훈: 남북한 관계는 국제사회의 정상적인 국가 간 관계와 많이 다르다. 북한도 우리를 대할 때 비정상적인 태도를 많이 취하고, 우리 역시 대북정책에는 왜곡이 있을 수밖에 없다. 따라서 원칙적으로 처리할 수만은 없는 것이 현실이다. 상환기일이 도래하기 전에 상호간에 논의하는 것은 정상적인 국가들 간에 응당 있어야 할 절차이다. 즉, 미리 협의를 제안하는 것은 우리 측에서 보면 채권자의 정상적인 의사표현이고 북한의 입장을 고려하더라도 바람직하다고 본다. 그러나 북한의 현재 사정이 있을텐데, '상환 기일은 6월 7일이고 상환 기일이 지나면 이자율이 2%로 올라간다' 라는 사실을 적시하며 통보하는 식의 대응은 적절치 않은 것으로 보인다. 북한을 대할 때 원칙을 견지하는 동시에 정치적인 기술을 발휘하는 것 또한 필요하다. 따라서 '이자율이 2%로 올라간다' 보다는 '협약하자' 를 강조하는 것이 바람직하다. 식량차관의 협상 주체에 대해서는 법률적인 판단이 필요하므로 판단이 명확하게 안 선다. 계약당사자인 수출입은행이 하거나, 아니면 최초의 합의를 작성한 기재부가 담당해야 한다고 생각한다. 가장 적절한 협상 주체를 선택하기는 어려우나, 분명한 것은 법률적으로 처리해야 한다는 것이다. 계약당사자가 처리해야 한다면 수출입은행이, 합의서에 서명한 당사자가 해야 한다면 기재부가 협의를 하면 된다. 협의의 시기도 중요하데, 협의를 미리 하는 것이 좋지만 시기는 법적인 문제 뿐 아니라 정치적인 문제도 고려해야 한다.

김석진: 지금까지의 논의를 약간 보충하고 싶다. 북측과의 협의를 어떤 방식으로 시도할 것인가 하는 문제는 향후 대북정책을 어떻게 할 것인지의 문제와 밀접한 연관이 있다고 본다. 만약에 정부가 식량지원도 재개하는 등 남북관계를 개선하는 방향으로 정책의 기초를 전환하고자 한다면 여러 채널로 예비 접촉을 시도하는 등 적극적인 협상 노력이 필요할 것이며, 그 과정에서 우리 측의 관계 개선 의사를 분명히 전달해야 할 것이다. 반대로 당분간 북한과 관계 개선을 시도할 의사가 없다면 최소한의 형식적 통지만 하는 것이 현실적인 방안일 것이다.

이 석: 김석진 박사님께서 매우 중요한 문제를 제기하신 것 같다. 우리가 식량채권에 대해

어떻게 하는가는 올해나 아니면 가까운 미래에 우리가 대북정책을 어떻게 끌고 나갈 것인가 하는 문제와 밀접한 연관이 있다는 지적이다. 이러한 김석진 박사님의 포인트는 매우 중요하므로, 이번 좌담회의 맨 마지막 부분에서 본격적으로 논의했으면 한다. 그리고 이에 앞서, 우리의 대북식량차관에 대한 대응정책이 제대로 작동되지 않을 경우, 향후 북한에 대한 식량지원이나 우리의 대북정책에 어떤 영향을 줄 것으로 생각하는지 먼저 말씀해주시길 부탁한다. 면제, 유예를 하거나 했는데 잘 안 되었다면, 이런 상황에서 국민여론도 썩 좋지 않을 것이기 때문에, 다음번에 우리가 대북 식량지원을 하는데 이를 연계해서 정책을 펴야하는지 아니면 별개로 봐야 하는지에 대한 말씀을 부탁드린다는 뜻이다. 또한 현 정부는 앞으로 쌀 지원은 무조건 무상 지원이라고 정의를 하고 있는 것 같은데, 이러한 관점에도 영향이 없는 것인지 말씀해주시기 바란다. 이에 덧붙여 향후에 남북관계가 천안함, 연평도 사건을 넘어섰다고 가정했을 때, 향후 대북 쌀 지원은 인도적 지원으로 가는 것이 맞는지, 아니면 남북관계가 호전되어도 여러 문제 때문에 20~30만톤을 양허성차관과 같은 다른 형태로 지원해야 하는 지에 대해서도 보충해 주시기 바란다.

조봉현: 현 정부의 대북정책이 논란이 되는 부분 가운데 하나는 우리가 항상 북한에 전제조건을 다는 것처럼 보인다는 사실이다. 우리의 대북정책이 “북한이 무엇을 하면 우리도 이렇게 한다” 는 방식으로 외부에 비추어진다면 남북관계가 진척되기보다는 꼬일 가능성이 크기 때문이다. 식량차관도 마찬가지라고 본다. 금번에 우리가 지원한 것을 북한이 상환하지 않았기 때문에, 다음번에 인도적 지원을 해주지 않겠다고 접근하는 것은 남북관계를 더 꼬이게 만들고 힘들게 할 것이다. 그렇다고 또 뭐 전혀 없던 일로 넘어가는 것은 바람직하지 않으므로, 북한한테도 명분을 줄 수 있는 절충점을 찾는 것이 좋다고 생각한다. 예컨대 향후 대북 식량 지원시 기존 차관 상환 분만큼 일정 부분을 제하되, 지원 횟수를 늘려 공급량을 맞추는 형식을 따르면, 북한의 자존심을 살려줄 수 있을 뿐 아니라 우리도 북한에 대한 약간의 통제력을 가질 수 있다.

향후의 대북 식량지원은 인도적 지원과 그 외의 형태의 지원 중 어떠한 것이 바람직한지에 대해서도 말씀드리겠다. 두 개의 지원 형태 모두를 사용하는 것도 괜찮다고 본다. 인도적 지원 차원에서 일정부분 북한의 요구를 들어주고, 또 한편으로는 북한의 식량 구매 요구가 있는 경우에 현금 지급 대신 남북경제협력 증진을 조건을 제시하는 등 협상을 할 수도 있다고 본다. 이처럼 대북 쌀 지원을 두 가지 중 하나를 선택하는 것보다는 복합적으로 활용하는 전략이 적절하다고 생각한다.

김영훈: 조봉현 박사님의 의견과 비슷하다. 현 정부에서도 대북 쌀 지원은 인도적 지원에 해당된다고 표명해한 바 있다. 만약 북한에 긴급사태나 자연재해가 발생해 인도적 지원이 필요한 상황이라면 차관의 상황 여부와 관계없이 지원할 수 있어야 한다. 그렇다고 해서 북한이 차관상환에 대해서는 일언반구 언급을 하지 않는데 인도적 지원이라 해서 대규모 지원을 한다면 그것도 문제가 있다. 이 경우 북한에게 '원하는 것을 얻을 수 없을 것' 이라는 의사를 표해야 한다. 남북한 관계의 다른 측면에서도 마찬가지이다. 긴급한 인도적 차원의 상황이 발생할 경우를 제외하고, 우리는 지금 북한이 변화하지 않고는 유화적인 조치를 먼저 취하기 어려운 국면에 있다. 향후 1년간은 원칙적인 입장을 취하는 것이 합리적으로 보인다.

장형수: 일단은 국제관례대로 하는 것이 가장 중요하다. 이명박 정부는 앞으로 북한에 인도적 지원으로 식량을 제공하겠다는 입장을 보이는데, 이에 대해서도 국제관례를 따라야 한다. 인도적 지원에는 어떠한 조건도 연계시켜서는 안 된다. 인도적 지원은 그 정의 상 '조건 없이' 공여되어야 하며 '적절하고도 현실적인' 모니터링이 반드시 결부되어야 한다. 즉, 적절한 모니터링이 결여되거나 지원의 반대급부나 전제조건을 달면 그것은 인도적 지원이 아니다. 그러므로 향후 대북식량지원 시 인도적 지원을 적용하려면 이의 정의대로 지원을 해야 한다. 인도적 지원은 그 수혜자에게 지원물품이 전달되었는지에 대한 모니터링이 수반되어야 하는 동시에 이전 식량차관의 상환여부 또는 남북간 현안 문제 해결 여부 등과 관계없이 공여되어야 한다. 그렇지 않으면 식량을 준다고 해도 인도적 지원이 아닌 대가성 지원 또는 정치적 지원으로 간주되고 마는 것이다.

김석진: 무상 지원할 것인지 차관 형식을 취할 것인지는 남측이 일방적으로 결정하려 하기보다는 북측의 의사를 반영하는 것이 좋다고 생각한다. 우리 측 입장은 무상 지원을 원칙으로 하되, 북측이 원할 경우 차관 형식도 수용하는 것으로 정리하면 된다고 본다. 만약, 북측이 차관 형식을 원할 경우에는 과거의 식량채권은 계속 유지하면서 상황을 유예하면 될 것이다. 다만, 북측의 요구를 그대로 다 수용할 수는 없으며, 무상 지원이든 차관이든 우리 측이 원하는 바를 지원 조건으로 설정할 필요가 있다. 아마도 무상 지원일 경우 우리 측 조건을 더 강하게 주장할 수 있을 것이다. 장형수 교수님의 말씀처럼 무상 지원을 할 경우 지원조건을 '모니터링' 으로 내걸어 취약지역 및 취약계층에게 정확히 식량이 분배되는지 감시할 필요가 있다고 생각한다. 모니터링 등 최소요건을 거부할 경우에도 전반적 남북관계를 고려해 직접 지원을 모색할 필요가 있는데, 다만 그 경우에는 지원 규모를 소규모로 제한해야 할 것이다. 또한, 북측과의

협상 실패나 국내여론 악화 등으로 직접지원이 가능하지 않다면, WFP 등을 통한 간접 지원을 모색할 필요가 있다. 이러한 경우에는 WFP가 모니터링을 하고 그 결과를 우리 정부에 보고해야 할 것이다.

이 석: 모든 분들이 기존의 식량차관 상환 문제와 인도적 지원과는 전혀 별개의 문제라는 것에 동의하는 것 같다. 그럼 문제는 양허성 차관과 같은 또 다른 형태의 차관을 주는 것에 국한된다고 볼 수 있다. 이와 관련하여 한 가지 가상적인 상황을 가정해보도록 하겠다. 앞으로 북한이 쌀 상환도 하지 않고, 협상 테이블에도 나오지 않아, 기존 식량차관에 대한 채무불이행 상태가 지속되고 있다고 하자. 이 경우에도 우리는 북한이 원하면 또 다른 양허성 식량차관 제공을 고려해야 하는 것일까? 우선 법률적인 차원에서 이러한 문제를 어떻게 처리해야 하는지 말씀해 주시기를 부탁드립니다.

한명섭: 남북관계를 법적 사례와 매치시키는 것은 어려우므로, 남북관계에서 최고의 수는 '더듬수'라고 본다. 남북관계는 마치 살아있는 생물 같아서 어디로 갈지 모른다. 인도적 지원이든 다른 형태의 지원이든 북한에서 먼저 요청을 해야 우리측에서 주는 것이지, 가만히 있는데 줄 수는 없다. 현재 채권 문제에 대해서도 마찬가지이다. 채권을 상환 받을 수 있는 상황은 아니지만 일단 북측을 협상테이블로 끌어들여서 남북관계에 있어서 어떤 전환점을 마련하자는 데 중점을 두어야 한다. 식량지원도 이산가족 상봉문제라든지 여러 요소들이 모두 연계가 되어 있으므로, 그것의 진전에 따라서 이 정부가 되었든 다음 정부가 되었든 북한측에서 차관을 요구한다면 계약서에 명확히 상환방식을 명시하며 차관을 주면 된다고 본다. 이번 식량차관 건은 상환 받을 생각 없이 준 차관인 것이라고 판단되므로, 몇 년 거치식으로 광물과 같은 현물로 일정부분 상환한다는 식으로 합의가 이뤄진다면 해결 가능할 것이라고 본다. 이렇게 남북관계에 있어서 원칙적인 것에서 크게 벗어나지 않는다면 정책적인 것은 상황에 따라 결정하는 것이다. 그러므로 남북관계는 '더듬수'를 놓고 상황을 보면서 결정해가면 된다고 생각한다.

장형수: 식량차관 문제와 관련해서는 두 가지를 고려해야 한다. 먼저, 편법을 동원하여 기본을 흔들지 말아야 한다는 것이다. 지금까지 진행된 남북간 사례들을 살펴보면 항상 기본이 흔들렸기 때문에 문제가 발생했다. 둘째는 우리가 북한에 대한 채권을 형식적이거나 유지하는 것이 바람직하다. 받지 못한다고 해서 채무를 면제 시켜주기보다는 결국 채무불이행 상태가

되더라도 일단 대북 채권을 유지하고 있어야 한다. 이는 남북경제통합과정에서 상당히 중요한 사안이다. 왜냐하면 현재 북한에 대한 채권을 많이 가지고 있는 나라가 중국과 러시아인데, 우리도 대북채권을 쌓아가야 향후 북한이 국제사회에 정상적으로 편입되어 파리클럽에 외채재조정을 요청할 때 우리가 중요 당사자로서 역할을 할 수 있다. 덧붙여 국제적인 관례에서 보면, 채무국이 양허성 차관을 상환하지 않은 상태에서도 추가로 양허성 차관을 제공해 주는 것은 불가능하지 않다. 차관을 주는 것은 기본적으로 차관 공여국의 의지대로 하는 것이다.

이 석: 그럼 마지막으로 앞서 김석진 박사님이 말씀하셨던 포인트로 돌아가 보겠다. 여러 전문가 분들께서는 우선 현 정부의 남은 임기 중에 실시해야 할 바람직한 대북정책에 대해 말씀해주시고, 각자가 상정하신 바람직한 대북 정책 하에서 대북 식량채권은 어떻게 처리되어야 하는지에 대해 말씀해 주시길 부탁드립니다.

한명섭: 사실은 현 정부에서도 천안함 이후에 출구전략을 쓰려고 노력을 한 것으로 알지만, 연평도 사태가 터지는 바람에 이리지도 저리지도 못하는 상황이 지속되어, 현재 남북관계는 개성공단을 제외하고 모두 단절되었다. 어떻게 보면 비극이라고 생각한다. 남북 간 통일에 대한 협력 약화, 경제교류협력의 속도의 저하는 큰 문제가 아니라고 본다. 다만, 정부의 책무라고 생각되는 한 가지는 이산가족상봉 문제라고 생각한다. 현재 분단 1세대들 중 생존해 계신 분이 얼마 되지 않으므로, 시기를 놓치면 아무리 남북관계 좋아져도 이산가족 상봉은 하기가 어려울 것이다. 이제 정권이 얼마 남지 않았고 바뀔지 모르지만 여기서 어떻게 큰 변화를 가져오기는 힘든 상황이다. 북한의 정권도 바뀌었는데, 대북식량차관을 남북대화의 계기로 삼았으면 하는 바람이 있다. 대화라는 건 아무리 원수기간도 쌍방이 만나면 언젠가는 해결이 되는데, 쌍방이 안 만나면 진위가 서로 왜곡이 되면서 관계가 계속 악화 된다. 남북도 싸우더라도 얼굴 맞대고 직접 마주보고 대화를 하면 그 관계가 진전될 수 있을 것이다.

조봉현: 얼마 남지 않은 이명박 정부가 현재 악화되어 있는 남북관계하에서 대북식량채권 문제를 적극적으로 해결하려 한다면 이는 적절하지 않다고 본다. 이 문제는 수면 아래에 두고 남은 짧은 기간 동안 남북 간에 깨진 신뢰관계 회복을 위해 노력해야 할 때다. 사실 남북 간에 교류 협력이 잘되면, 대화할 가능성이 생기고 탕감해 줄 수도 있는 등 여러 해결 방안을 모색할 수 있기 때문에, 대북식량채권 처리 문제는 더 이상 문제가 아닌 것이다. 남북 간에 흐트러진 신뢰를 회복하는 것이 급선무라 생각한다. 다음 정부가 큰 부담 없이 정책을 펼

수 있는 기반을 만들어 주는 것이 더 현실적이라고 생각한다.

김영훈: 이번 식량채권 상황 기일 도래를 하나의 좋은 계기로 만들 수도 있다. 교착되어 있는 남북관계를 대화를 통해서 풀 수 있는 좋은 장이 될 수 있기 때문이다. 그런데 지금 상황에서는 그것이 이루어질 것 같지는 않아 보인다. 남북경색 정국을 탈피하긴 해야 하는데 북한은 요지부동이고 그런 상황에서 우리가 여러 가지 방법을 구사하려 한다면 의도하지 않은 무리수가 나올 수 있다. 이미 우리 정부는 원칙을 꾸준히 강조해 온 만큼 원칙적인 입장에 무게중심을 두고 대북정책을 추진하는 것이 바람직하다고 생각한다.

장형수: 일단 대북식량차관 문제로 남북간 어떤 대화의 고리를 찾는 것이 현실적으로 가능할지는 의문이 든다. 왜냐하면 대북 식량채권 문제가 이슈가 되는 것은 상환불능 상태가 6개월 내지 1년이 지속된 후에나 가능한 것이기 때문이다. 금년 6월 7일에 상환만기 도래 후 6개월이 지나면 대통령선거는 이미 끝나 있을 것이다. 즉, 이번 정부하고는 관계없는 일이라는 뜻이다. 그리고 시간이 남았다고 하더라도 현실적으로 북한이 실무접촉 마저도 모두 거부하고 있는 현재 상황에서 대화를 제시한다고 해도 북한이 이를 받지 않을 가능성이 높다. 만약 북한이 '식량차관은 대가성으로 받은 것이다', '각종 회담에 대한 대가로 받은 것이다' 라는 입장을 표명하는 경우에는 남북간 견해차만 더 커질 것이다. 현 정부는 식량차관 문제에 대해 국제관례대로 대처할 필요가 있다고 생각한다.

김석진: 저도 이명박 정부가 대북정책 방향을 갑자기 뒤바꾸는 것은 현실적인 방안은 아닌 것 같고, 따라서 더 이상 남북관계를 악화시키지 않고 북한에 화해의 제스처를 조금만 취하는 정도로 임기를 마무리 했으면 한다. 예컨대, 미국의 대북지원을 반대하지 않는다면 국제기구를 통한 간접적인 지원을 조금 더 확대한다면 개성공단 사업을 조금 더 활성화하는 등 간접적으로 우호적인 제스처를 취하는 수준에서 이번 정부를 마무리하는 것이 좋겠다.

이 석: 장시간 토론해 주신 여러 전문가 분들께 감사를 드린다. 오늘 토론에서도 분명해졌듯이 식량채권 처리와 같은 대북정책에 있어 누구나 동의할 수 있는 정답을 찾기란 쉬운 일이 아니다. 아니 그러한 정답이 존재하는지도 의문이다. 다만, 오늘처럼 서로가 머리를 맞대고 이야기함으로써 현실적으로 보다 바람직한 방향을 찾아나가는 시도는 언제나 의미가 있다고 생각한다. 다시 한 번 여러 분들께 감사를 드린다.

북한의 대외채무 문제: 추세와 특징

양문수 | 북한대학원대학교 | msyang@kyungnam.ac.kr

I. 머리말

남한이 북한에 대해 제공한 식량차관의 상황이 올해부터 시작된다. 대북 식량 지원을 시작한 이후 처음으로 맞이하는 상황이다. 남한은 2000년부터 2007년까지 6차례에 걸쳐 북한에 차관 형태로 쌀 240만톤과 옥수수 20만톤을 제공했는데 금액은 총 7억2천만달러에 달한다. 이 가운데 2000년도 식량차관 8,800만달러 중 첫 상환액 583만달러(약 67억원)의 상환기일이 오는 6월 7일 도래한다. 물론 북한의 어려운 경제사정, 남북관계의 경색상황 등에 비추어 볼 때 북한이 이 채무에 대해 상환할 가능성은 매우 불투명한 실정이다. 이를 계기로 북한의 대외채무에 대한 관심이 높아지고 있다. 북한은 남한뿐 아니라 구소련, 중국을 비롯한 구 사회주의국가, 그리고 일본, 프랑스, 독일, 영국 등 OECD 국가들에 대해서도 막대한 채무를 안고 있다. 하지만 북한의 대외채무 실태는 잘 알려져 있지 않다. 북한의 각종 경제 통계는 거의 다 공개되지 않고 있으며, 대외채무와 같이 민감한 분야는 더욱 그러하다. 한국정부를 비롯해 외부세계의 기관들이 나름대로 추정을 시도하고 있으나 역부족이다.

이 글은 현 시점에서 북한의 대외채무 실태에 대한 대략적인 그림을 그려보고자 하는 시도이다. 물론 파편과도 같은 조각 몇 개만으로 제대로 된 큰 그림을 그리기는 매우 어렵다. 자료와 정보의 절대적인 부족으로 인해 이 글의 논의는 제한적·잠정적인 것이 될 수밖에 없음을 미리 밝혀둔다.

북한의 외채문제가 수면 위로 떠오른 것은 1970년대 중반이기 때문에 우선 북한의 1970년대 대외경제관계를 간단히 살펴볼 필요가 있다(제2장). 이후 북한 외채문제의 발생과 확대 과정을 역사적으로 개관한 뒤 북한 외채의 규모를 살펴보고 외채문제의 배경과 원인을 정리한다(제3장).

이어 북한 외채문제의 특성을 각 채권국별로 살펴보고(제4장) 이 글의 논의를 마무리하기로 한다.

II. 1907년대 북한의 대외경제관계¹⁾

1. 대외경제정책의 변화: 서방세계와의 무역 확대

북한의 대외경제정책 기조는 1970년대에 들어서면서 큰 변화를 보이게 되었다. 1972년부터 일본, 프랑스, 독일, 영국 등 OECD국가들, 즉 선진 자본주의 국가들로부터 기계·플랜트를 대량으로 수입하기 시작한 것이다. 당시의 북한으로서는 획기적인 정책이었다고 할 수 있다. 그런데 더욱 놀라운 것은 이러한 대규모 수입이 이들 국가들로부터의 차관 도입²⁾에 기초한 것이었다는 사실이다.

〈표 1〉에도 나타나 있듯이 1960년대에 북한이 도입한 차관은 거의 대부분이 사회주의 국가들로부터 들어온 것으로서 자본주의 국가에서 가져온 것은 극히 미미한 수준이다. 그렇지만 1970년대에 들어와서는 상황이 역전되었다. 1971년부터 1980년 사이에 선진 자본주의 국가에서 들어온 차관은 12억9,220만달러에 달해 같은 기간 사회주의 국가로부터의 차관 도입액 9억8,210만달러를 크게 웃돌았다. 또한 이 금액은 1960년대 북한의 전체 차관 도입액 8억8,370만달러보다도 훨씬 많은 것이다.

표 1 북한의 무상원조 및 차관 도입실적

(단위: 백만 달러)

	구소련	중국	기타 사회주의국가	OECD국가	소 계
1949년 이전	53.0	-	-	-	53.0
1953~60년	609.0	459.6	364.9	-	1,883.5
(이중 무상원조)	(325.0)	(287.1)	(364.9)	-	(977.0)
1961~70년	558.3	157.4	159.0	9	883.7
1971~80년	682.1	300.0	-	1,292.2	2,274.1
1981~90년	508.4	500.0	-	-	1,008.4
합 계	2,409.8	1,417.0	523.9	1,301.0	6,102.7

자료: 한국개발연구원, 『북한경제지표집』, 서울: 한국개발연구원, 1996, p.161.

1) 이 장의 서술은 양문수, 「1970년대 북한경제와 장기침체 메커니즘의 형성」, 『현대북한연구』, 6권 1호, 2003, pp.59-65를 수정, 보완한 것이다.
 2) 북한이 OECD 국가들로부터 도입한 차관은 현금도 있었지만 주로 신용공여, 즉 연불(延拂) 수입 또는 후불(後拂) 수입 형태로 들어온 것이다. 즉 민간 베이스의 것으로서 당초 채권자들은 금융기관, 종합상사 등 수출업체, 제조업체 등으로 구성되어 있다. 반면 북한이 사회주의 국가들로부터 도입한 차관은 주로 공공차관이다.

이 차관이 1970년대 북한의 대 서방세계 무역 확대를 가능하게 한 토대가 되었다. OECD국가들로부터의 차관 도입은 1972~75년의 4년간에 집중적으로 이루어졌고 이를 통해 북한과 OECD국가들과의 무역이 크게 늘어났다(표 2 참조).³⁾ 1960년대 후반(1966~70년) 5억달러에 미치지 못했으나 1970년대 전반(1971~75년)에는 무려 22억달러로 급격히 늘었다. 그리고 북한의 대 OECD 수입이 북한의 대 OECD 수출보다 훨씬 더 큰 폭으로 증가했다.

표 2 북한의 권역별 무역추이: 1961~80년

(단위: 백만 달러, %)

	1961~65년	1966~70년	1971~75년	1976~80년
무역총액	2,022.4(100.0)	3,159.5(100.0)	7,323.9(100.0)	11,478.3(100.0)
사회주의권	1,860.3 (92.0)	2,601.5 (82.3)	4,586.9 (62.6)	6,470.6 (56.4)
OECD국가	140.1 (6.9)	492.7(15.6)	2,219.4 (30.3)	2,946.9 (25.7)
개도국	22.0 (1.1)	65.3 (2.1)	517.6 (7.1)	2,060.8 (17.9)
수출액	889.3(100.0)	1,382.1(100.0)	2,695.8(100.0)	5,645.0(100.0)
사회주의권	825.2 (92.8)	1,090.3 (78.9)	1,810.5 (67.2)	3,098.0 (54.9)
OECD국가	55.7 (6.3)	253.5 (18.3)	586.6 (21.8)	1,111.1 (19.7)
개도국	8.4 (0.9)	38.3 (2.8)	298.7 (11.1)	1,435.9 (25.4)
수입액	1,133.1(100.0)	1,777.4(100.0)	4,628.1(100.0)	5,833.3(100.0)
사회주의권	1,035.1 (91.4)	1,511.2 (85.0)	2,776.4 (60.0)	3,372.6 (57.8)
OECD국가	84.4 (7.4)	239.2 (13.5)	1,632.8 (35.3)	1,835.8 (31.5)
개도국	13.6 (1.2)	27.0 (1.5)	218.9 (4.7)	624.9 (10.7)

주: 괄호 안은 구성비

자료: 1961~70년은 Choi, Soo-young, Foreign Trade of North Korea, 1946~1988 : Structure and Performance, Ph.D. Dissertation, Northeastern University, September 1991, pp.312~313. 1971~80년은 한국개발연구원 『북한경제지표집』, 서울: 한국개발연구원, 1996, pp.150~153.

연도별로 보면 1972년부터 급격히 확대되기 시작한 OECD국가와의 무역은 1974년에 정점에 달했다. 이 해는 OECD국가와 개도국을 합한 자본주의국가들로부터의 수입이 전체무역에서 차지하는 비중이 53.7%를 기록, 사상 처음으로 사회주의국가들로부터의 수입을 앞질렀다. 그러나 1975년 이후 OECD 국가들로부터의 수입은 급속히 줄었다.⁴⁾

그런데 1970년대 전반 서방세계와의 무역확대정책은 커다란 문제를 발생시켰다. 북한당국의 기대와는 달리 엄청난 무역수지 적자가 발생한 것이다(표 2, 표 3 참조). 1971~75년에 북한은 OECD국가에 대해 10.5억달러의 무역수지 적자를 기록했다. 또한 사회주의권에 대해서는 9.7억달러의 무역수지 적자를 나타내는 등 이 기간동안 북한은 총 무역수지 적자는 급증했다. 총 무역수지 적자는 1961~65년에 2.4억달러, 1966~70년에 4.0억 달러에 불과했으나 1971~75년에는 무려 19.3억달러로 크게 늘어난 것이다⁵⁾. 그리고 이러한 무역수지 적자의 급증은

3) 북한은 자국의 무역통계를 발표하지 않고 있다. 그래서 북한의 무역에 관한 통계는 무역상대국이 발표한 통계로부터 역추정하는 방식으로 정리하고 있다.

4) 다만 일본은 북한의 주요한 수입상대국으로서의 지위를 상당기간 유지하였다.

5) 1970년대에 가장 큰 무역수지 적자를 기록했던 1974년의 경우, 무역수지 적자액(6.2억 달러)은 같은 해 수출총액(6.8억 달러) 규모에 근접했다.

후술하듯이 북한의 외채문제를 발생시키는 직접적인 계기로 작용했다.

표 3 북한의 대외무역 추이: 1971~80년

(단위: 백만 달러)

	수출	수입	무역수지
1971	410 (9.8)	500 (13.6)	-90
1972	400 (-2.4)	640 (28.0)	-240
1973	500 (25.0)	840 (31.3)	-340
1974	680 (36.0)	1,300 (54.7)	-620
1975	820 (20.6)	1,090(-20.8)	-270
1976	730(-11.0)	800(-26.6)	-70
1977	680 (-6.8)	840 (5.0)	-160
1978	1,020 (50.0)	1,060 (26.2)	-40
1979	1,360 (33.3)	1,430 (34.9)	-70
1980	1,560 (14.7)	1,860 (30.1)	-300

주: 한국 통일부의 추정치. 괄호안은 전년대비 증감률
자료: 양문수, 『북한경제의 구조』, 서울: 서울대학교출판부, 2001, pp.251-253 참조

이러한 대규모 무역수지 적자의 발생은 수출 증가세가 수입 증가세를 쫓아가지 못했기 때문이다. 특히 1973년 1차 오일 쇼크의 영향이 컸다. 오일쇼크로 석유가격이 급등, 수입규모의 확대가 불가피했다. 동시에 서방세계로부터의 기계플랜트의 수입이 크게 늘었다. 또한 오일쇼크의 여파로 북한의 주력수출상품인 연·아연 등 비철금속의 국제가격이 폭락하게 되고 동시에 선진자본주의국가들은 불황의 여파로 비철금속수입을 대폭 줄이게 되었다. 세계적인 불황은 꽤 오래 지속되었고 북한의 수출은 큰 타격을 받았다(표 3 참조).

2. 대외경제정책 변화의 배경

그렇다면 북한은 왜 이 시기에 서방세계와의 경제관계 확대정책을 폈을까. 70년 가까이 되는 북한의 역사에 있어서 개방 제1기라고도 평가할 수 있을 만한 이 시기의 정책적 결단은 여러 가지 요인의 복합작용에 의해 이루어졌다.⁶⁾

당시는 이른바 동서 데탕트의 시기였다. 1971년 미·중간의 핑퐁외교 및 키신저 국무장관, 닉슨 대통령의 베이징 방문, 1972년 닉슨 대통령의 모스크바 방문 등으로 자본주의 진영과 사회주의 진영의 관계는 빠른 속도로 개선되고 있었다. 때마침 경제성장둔화로 고민하고 있던 동유럽 국가들은 동서 데탕트 무드에 힘입어 1970년대 초에 서방세계로부터의 자본 도입에

6) 북한의 경제개방의 역사는 5기 정도로 나눌 수 있다. 제 1기는 1970년대 전반에 서방세계로부터의 대규모 차관도입에 의한 제한적 개방정책의 전개 시기이다. 제 2기는 합영법에 의한 외국인투자 유치의 시기이고 제 3기는 나진선봉 자유무역지대의 시기이다. 제 4기는 개성경제특구, 금강산관광특구 시기이다. 제5기는 나진선봉 및 황금령 특구의 시기가 될 것으로 보인다.

적극 나섰다.

게다가 중국과 미국, 중국과 일본의 관계가 급속히 개선됨에 따라 굳게 닫혀있던 중국의 문이 열리기 시작했다. 그 다음은 북한이 아니겠느냐는 관측이 나오는 것은 당연했을 것이다. 실제로 북한은 1970년대 초에 여러 유럽국가들과 국교관계를 수립하거나 무역사무소를 설치하는 등 '대외개방'의 면에서 종전보다 훨씬 적극적인 움직임을 보였다. 여기에다 1972년 및 73년 초는 전 세계적으로 금융 과잉상태였다. 국제자본은 북한에게 돈을 빌려주겠다고 나설 정도였다.

다른 한편으로 북한은 6개년 계획(1971~76년)의 목표달성에 신경이 쓰이지 않을 수 없었다. 목표를 2년 앞당겨 달성하고자 1971년부터 노력했으나 결과는 시원치 않았다. 더욱이 사회주의 국가와의 경제협력만으로는 6개년 계획을 기간 내 달성하기 어려울 수도 있다는 사실에까지 생각이 이르렀다. 또 북한 입장에서는 기술수준에서 사회주의국가보다 우위에 있는 선진 자본주의국가로부터 설비를 들여오는 것이 매력적이었을 수도 있다.

또한 1971년부터 한국과의 대화가 시작되어 1972년에는 유명한 7·4공동성명이 탄생했다. 그런데 한국은 외국으로부터의 설비 도입에 열을 올리면서 경제개발에 박차를 가하고 있었다. 이러한 한국을 의식하지 않을 수 없었다.⁷⁾

그렇다면 빌려온 돈을 어떻게 갚을 것인가. 1972, 73년은 오일쇼크가 발생하기 직전 시기이다. 북한의 주된 수출상품인 금, 은, 납, 아연 등의 국제가격이 천정부지로 치솟던 때였다. 그래서 북한은 나름대로 자신이 있었을 지도 모른다. 결국 이러한 제반 조건이 맞물리면서 북한은 서방세계로부터의 차관에 입각해 대규모 플랜트를 들여와 경제개발에 박차를 가하는 쪽으로 방향을 틀게 되었다.

III. 북한의 대외채무 문제

1. 북한 외채문제의 역사적 개관

북한의 대외채무 불이행상태가 발생, 북한의 대외외채문제가 표면화한 것은 1974년경으로 알려져 있다. 이해 7월 북한은 대일 철강재 수입계약금을 지불하지 못했고 이에 따라 철강재의

7) 고마키 테루오(小牧輝夫)는 이들 여러 요인 가운데 한국과의 대결의식을 강조하고 있다. 그는 북한이 서방세계에서 차관을 들여오면서까지 기계플랜트를 대량으로 들여와 대규모 공업단지를 건설하기로 한 구상은 6개년 경제계획을 수립할 당시에는 없었던 것이라고 지적하고 있다. 즉 이 계획이 한창 진행중이던 1973년경에 갑자기 '궤도수정'된 것이다. 그는, 이러한 방향전환에는 한국에 대한 경쟁의식이 강하게 작용했다고 주장하고 있다. 小牧輝夫, 『社會主義中進國 北朝鮮』, 小牧輝夫編, 『朝鮮半島 - 開放化する東アジアと南北對話』, 東京: アジア經濟研究所, 1986, pp.98-99 참조.

선적이 중단되었다. 이 소식이 알려지면서 일본 및 서유럽 국가들로부터 플랜트수입에 대한 대금지불 독촉이 잇따랐고, 일부 서유럽 은행 대표는 평양을 직접 방문하여 상황을 촉구하기도 했다. 이에 북한은 국제금융시장에서 채권을 발행하거나 신규차관을 도입하는 형태로 자금을 조달하려 했으나 서방세계의 금융기관으로부터 거절당해 결국 1975년 6월 이후 주요채권국들과 직접 지불연기를 교섭하게 되었다.

그 직후인 1975년 7월에 서독의 수출보험회사인 헤르메스(Hermes)가 대(對) 북한 수출보험의 인수정지조치를 취해 국제금융시장에 큰 충격을 주었고, 같은 시기에 일본에서도 수출입은행이 북한에 대해 차관공여를 거부했고, 통산성도 북한에 대한 수출보험업무를 사실상 중단했다. 나아가 1976년 5월에는 영국이 북한에 대한 민간무역협회사무소를 폐쇄했고, 마침내 서유럽의 채권은행들은 여러 차례의 공식비공식 협의를 거쳐 공동으로 북한에 대해 여러 가지 경로로 채무상환 압력을 넣기에 이르렀다⁸⁾.

이 과정에서 북한은 1976~77년에 일본, 스웨덴, 서독, 프랑스, 스위스, 오스트리아 등의 채권단으로부터 채무상환유예(rescheduling) 조치를 받았다. 특히 일본과는 1983년 4월에 제3차 무역대금 상환 지연 합의까지 이끌어냈으나 북한은 1984년 1월부터 정치적 이유를 내세우며(후술) 채무 상환을 중단했다. 서유럽측은 1977년부터 여러 차례에 걸쳐 상환교섭을 벌였지만 북한은 채무이행에 성의를 보이지 않고 채무이행의 조건으로 신규차관 제공과 상환조건 완화를 요구한 끝에, 1987년 7월 약 140개 은행으로 구성된 서방측 은행 차관단은 북한과의 협상 결렬후 북한을 채무불이행(default)국으로 선고하기에 이르렀다.

이후에도 북한의 채무 불이행 상태는 지속되었으며, 일본 및 서방세계 채권단은 간헐적으로 북한과 채무 문제를 둘러싸고 교섭을 벌였으나 뚜렷한 성과가 없었다. 한편 구조론 해체 이후 북한과 러시아 사이에는 2000년대 들어 채무 문제를 둘러싼 협상이 벌어졌으나 별다른 합의를 도출하지 못한 채 오늘에 이르고 있다.

결국 북한은 1980년 중반 이후 채무상환 능력을 상실하여 원금은 말할 것도 없고, 이자조차 거의 지불하지 못하고 있는, 사실상의 지불 포기 상태에 놓여 있다. 이에 따라 북한의 외채는 원금보다 이자가 더 많은 구조, 즉 빚이 빚을 낳는 악성 구조로 되어 있다는 특성을 가지게 되었다⁹⁾.

8) 자세한 것은 경남대학교 극동문제연구소, 『북한무역론』, 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1979, pp.515, 520-521 참조.

9) 1997년말 현재 북한의 외채는 총 119억 달러인데 이 가운데 절반 이상이 연체이자로 되어 있다. 이상산, "북한의 대외채무 해결방안 모색" 『북한조사연구』 (1998), p.171 참조.

2. 북한의 외채 규모 및 특징

북한의 외채 규모에 대해서는 북한의 공식적인 발표자료가 전혀 없기 때문에 GNP 등 주요 경제지표와 마찬가지로 세계 각 기관에 의한 추정치를 이용할 수밖에 없다. 주로 1980년대 이후를 대상으로 하고 있지만, 상대적으로 체계적인 추정치를 지속적으로 발표하고 있는 곳은 한국정부와 OECD이다. 하지만 이들 기관마저도 2000년 이후로는 추정치를 발표하지 않고 있다.

1970년대에 대해서는 각 기관에 의해 산발적이고 단편적인 추정이 이루어졌다. 미 의회는 북한의 대외채무가 1970년에 5,500만달러를 기록하고 나서 74년에는 7억2,500만달러로 급증하였다고 보고 있다. 또 미국CIA는 1976년 말 시점에 북한의 외채는 24억달러로, 이 가운데 14억달러는 선진자본주의제국에 대한 채무이고, 나머지 10억달러는 사회주의제국에 대한 채무로 추정하고 있다. 그리고 미국의 New York Times지와 한국 통일원은 같은 시기에 대해 23억달러로, 서독의 Handelsblatt지는 20억달러로 추정하고 있다. 이들 추정 결과를 종합해 보면 북한의 외채문제가 표면화되고 2년 정도 경과한 시점인 1976년 말의 외채규모는 20억~24억달러인 것으로 보인다.¹⁰⁾ 그리고 외채규모는 그 이후에 줄어들기는커녕 더 크게 늘어났다.

1980년대와 1990년대는 약간 복잡하다(표 4, 표 5 참조). 한국정부의 추정결과와 OECD의 추정결과가 꽤 차이가 난다. 한국정부의 추정에 의하면 북한의 외채는 1980년에 22.3억달러 수준이었으나 1990년에는 78.6억달러로 크게 늘었고 2000년에는 124.6억 달러로 증가했다. 이에 비해 OECD는 북한의 외채 규모가 한국정부의 추정치보다는 훨씬 작다고 보고 있다. OECD는 북한 외채가 1990년에 48.8억달러이고 1998년에 74.3억달러 수준이라고 보고 있다.

국별·지역별 외채규모에 대해 두 기관의 추정치를 직접 비교하는 것은 간단치 않다. OECD의 추정치는 단기외채에 대해 국가별·지역별로 분류하지 않았고 장기외채도 OECD국과 非OECD국으로 나누었을 뿐이다. 한국정부도 국별·지역별 분류를 한 것은 1986~89년뿐이다. 어쨌든 한국정부의 추정에 의하면 1987년은 외채 52.1억달러 가운데 자본주의 국가들에 대한 외채(28.0억달러)가 사회주의국가들에 대한 외채(24.1억달러)보다 약간 많았지만 1989년에는 역전되었다. 즉 자본주의국가들에 대한 외채(27.4억달러)는 1987년과 거의 비슷하지만 사회주의국가들에 대한 외채(40.4억달러)가 급증해, 후자가 전자를 크게 웃돌게 되었다¹¹⁾.

10) 경남대학교 극동문제연구소, 『북한무역론』, 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1979, p. 516 참조.

11) 1980년대 이후 북한의 국별 채무에 대한 조사결과가 없는 것은 아니나 신뢰성은 담보하기 어렵다. 어느 연구는 영국의 EIU(Economist Intelligence Unit)의 자료를 인용하여 '1989년말 현재 북한의 대외채무는 소련에 31.3억달러, 중국에 9억달러, 서방세계 은행단에 8.8억달러, 일본에 5.3억달러,

표 4 북한의 외채규모: 한국정부의 추정

(단위: 억 달러, %)

	1980	1985	1987	1989	1990	1992	1994	1996	1998	2000
1. 사회주의국가			24.1	40.4						
구소련			18.3	39.4						
중국			5.8	1.0						
2. 자본주의국가			28.0	27.4						
일본			4.5							
그밖의 나라			14.5							
차관단은행			9.0							
3. 합계	22.3	29.0	52.1	67.8	78.6	97.2	106.6	120.0	121.0	124.6

자료: 양문수, 『북한경제의 구조』, 서울: 서울대학교출판부, 2001, p.278 참조.

표 5 북한의 외채규모: OECD의 추정

(단위: 백만 달러)

	1988	1990	1992	1994	1996	1998
1. 장기외채	3,527	3,901	5,551	6,534	6,622	6,534
OECD 제국	376	312	299	353	440	329
C, E, E, C 등1)	3,150	3,589	5,252	6,180	6,180	6,180
2. 단기외채	653	978	1,037	1,181	1,050	897
은행	215	451	275	316	341	223
수출신용	438	527	762	815	709	674
3. 합계	4,180	4,879	6,588	7,715	7,672	7,430

주: 1) 중동구(Central and Eastern European countries), 단 구소련도 포함됨.

자료: OECD, External Debt Statistics, Historical Data 1988-1999 (2000), [李燦雨, "日朝經濟協力の方案" ERINA 研究報告書 (2002), p.28에서 재인용.]

2000년 이후 북한의 외채 규모에 대해서는 산발적이고 단편적인 보도 및 추정이 있을 뿐이다. 지난 2008년 권영세 한나라당 의원은 정보기관으로부터 제출받은 자료를 근거로 북한이 중국·러시아·동유럽 등 30여 개국에 약 180억달러의 대외채무를 지고 있는 것으로 추정되며 이는 당시 북한의 국내총생산(GDP) 규모와 맞먹는 수준¹²⁾이라고 밝힌 바 있다. 또한 같은 해 블룸버그 통신(2008.1.11)은 북한의 외채 규모가 150억달러에 달한다고 보도한 바 있다. 이어 지난 2010년에는 영국 파이낸셜 타임스(2010.8.19)가 북한의 대외채무가 120억달러로 추산되며 이 중 3분의 2는 과거 공산주의 국가들에 집중되었다고 보도하기도 했다.

아울러 북한의 외채 규모는 확정된 것도, 고정된 것도 아님에 유의할 필요가 있다. 뒤에서도 보겠지만 북한이 구소련을 비롯해 채권국들과 부채 탕감 협상을 전개하고 있음을 고려한다면

독일에 3.5억달러, 프랑스에 2.3억달러 등 총 67.8억달러 규모" 라고 서술하고 있다. 이상산, 「북한의 대외채무 해결방안 모색」, 『북한조사연구』, 1998.9, p.165 참조. 또다른 연구는 '국제금융센터'의 자료를 인용하며 "1995년 기준으로 북한의 대외채무는 러시아에 43억달러, 111개 서방세계의 은행권에 23.3억달러, 중국에 22억달러, 일본에 9억달러, 기타 채무 20.8억달러 등 모두 약 118억달러에 달한다"고 서술하고 있다. 이재기, 『글로벌 금융 포커스』, 서울: 한울출판사, 2005, p. 275 참조.

12) 한국은행 발표 2008년 북한 국민소득(GNI)는 248억달러이다.

향후 채권국과의 채무협상결과에 따라 외채 규모가 달라질 수도 있다. 게다가 적용 환율, 이자율의 수준에 따라 채무 규모가 상이해질 가능성이 농후하다. 다만 외채 미상환에 따른 연체이자 등을 고려한다면 북한의 외채 규모가 앞으로 더욱 커질 가능성도 있다.

그러면 북한의 외채부담, 외채상환능력은 국제적으로 보아 어느 정도일까. 외채와 수출액의 비율, 외채와 GNP의 비율이라는 2개의 지표를 가지고 북한과 다른 나라를 비교하여 본 결과가 <표 6>이다. 북한은 1995년의 경우, 외채와 GNP의 비율이라는 면에서는 저소득경제 평균 및 저위중소득경제 평균보다 약간 높은 데 불과하다. 그것보다 주목해야 할 것은 외채와 수출액의 비율이다. 그것은 저소득경제 평균 및 저위중소득경제 평균은 말할 것도 없고 북한보다 외채/GNP 비율이 높은 헝가리, 멕시코 등지보다 훨씬 높다. 즉 북한은 외채규모에 비해 수출규모가 너무 작다는 사실을 읽을 수 있다. 특히 1980년에는 북한의 외채/수출 비율이 저소득경제 평균 및 저위중소득경제 평균을 약간 웃도는 수준이었으나 1995년에는 저소득경제 평균 및 저위중소득경제 평균의 무려 10배 수준으로 뛰어올랐다. 북한 외채문제가 국제적인 기준에서 보더라도 매우 심각하며, 특히 1980년대보다 1990년대 이후에 더욱 심각해졌다는 사실은 상환능력, 특히 외채규모 대비 수출규모라는 측면에서 보면 보다 뚜렷하게 드러난다.

표 6 북한 대외채무의 국제비교

(단위: %)

	외채/수출		외채/GNP	
	1980년	1995년	1980년	1995년
북한	142.9	1,621.6	16.5	56.1
중국	n.a.	77.3	2.2	17.2
헝가리	n.a.	174.2	44.8	72.8
멕시코	232.4	170.5	30.5	69.9
인도네시아	n.a.	202.9	28.0	56.9
저소득경제 평균	96.8	183.9	16.3	38.7
저위중소득경제 평균	84.6	142.6	22.4	39.9

주: 북한의 수출, GNP, 대외채무는 한국정부의 추정치. 저소득경제, 저위(低位)중소득경제는 세계은행의 분류. 단 위의 표에서의 저소득경제에서 중국, 인도는 제외되었음.

자료: 양문수, 『북한경제의 구조』, 서울: 서울대학교출판부, 2001, p.281 참조.

3. 북한 외채문제의 배경과 원인

앞에서 밝혔듯이 북한의 대외채무 불이행사태가 발생, 북한의 대외부채문제가 표면화한 것은 1974년경부터로 알려져 있다. 바꿔 말하면 그 이전 시기에는 그러한 문제가 없었거나 혹은 있었다고 하더라도 표면화하지 않았다는 것이 된다. 무역적자가 이 시기에 크게 늘어났다

해도, 북한은 건국 이래 만성적인 무역수지 적자상태에 놓여 있었는데, 하필이면 왜 그 시점에서 외채문제가 표면화했던 것일까. 관련 자료가 거의 없음에도 불구하고 무역이외의 대외거래에 주목해야 할, 나아가서는 무역수지뿐만 아니라, 경상수지, 자본수지, 나아가 국제수지¹³⁾에도 주목해야 할 필요성은 여기에서 나온다.

표 7 북한의 대외무역과 무상원조·차관

(단위: 만 달러, %)

	수입 (A)	수출 (B)	무역수지 적자 (C)	무상원조 (D)	차관 (E)	외자 (D+E)	D/C	D+E/C
1946~49	10,600	7,630	2,970	-	5,300	5,300	-	178.5
1950~53	4,200	3,100	1,100	14,325	12,392	26,717	1,302.2	2,428.8
1954~56	13,480	11,080	2,400	74,735	-	74,735	3,114.0	3,114.0
1957~60	67,080	50,200	16,880	38,784	25,100	63,884	229.8	378.5
1950~60	84,760	64,380	20,380	127,844	37,492	165,336	627.3	811.3
1961~70	257,350	243,020	14,330	-	42,668	42,668	-	297.8
1971~77	601,000	422,000	179,000	-	205,960	205,960	-	115.1
1978~84	1,057,000	934,000	123,000	25,870	29,615	55,485	21.0	45.1

주: A, B, C는 한국 통일부의 추정치. 다만 1946~48년, 1950~52년, 1954년에 대해서는 추정치가 없기 때문에, 위의 통계에는 이들 연도분이 포함되어 있지 않음.

자료: 양문수, 『북한경제의 구조』, 서울: 서울대학교출판부, 2001, p.276 참조.

〈표 7〉을 보면 왜 1970년대 전반 이전은 외채문제가 발생하지 않았는지 대략 짐작이 갈 것이다. 우선 1950년대는 무역수지 적자의 규모도 작았을 뿐 아니라 무상원조액도 그것을 크게 상회하였기 때문에 경상수지가 흑자였을 가능성이 크다. 1960년대에 들어서면 무상원조는 없어진다. 그 대신 1960년대에 집중적으로 이루어졌던, 조총련동포의 북송사업¹⁴⁾과 함께 북한으로 흘러들어간 자금¹⁵⁾이 이 시기의 무역수지 적자를 메웠을, 따라서 1960년대도 경상수지가, 따라서 국제수지도 흑자였을 것이, 하나의 가능성으로 생각할 수 있다.

그러나 1970년대에 들어서면 무상원조는 중단되고 또한 북송교포 관련 자금도 크게 줄어¹⁶⁾ 외화보유고는 바닥을 드러내고 수출 이외에는 달리 외화를 획득할 길이 없어지게 된다. 이 상황에서 대규모 무역수지 적자는 즉각 경상수지 적자, 나아가 국제수지 적자로 이어질 가능성이 크다.

그렇다면 왜 1974년 시점에서 외채문제가 발생하고 이후에 더 확대되었던 것일까. 여기서 발생의 논리와 확대·심화의 논리를 구별하지 않고 간단히 정리하기로 하자.

13) 국제수지는 경상수지와 자본수지로 나누어진다. 경상수지는 다시 상품수지(무역수지), 서비스수지, 소득수지, 경상이전수지로 나누어진다. 자본수지는 투자수지와 기타자본수지로 나누어진다. 북한의 경우 국제수지를 구성하는 제반 항목들에 대한 정보가 거의 없기 때문에 국제수지의 실태를 파악하기가 매우 어렵다. 이 글에서는 상대적으로 정보를 얻기가 용이한 상품수지(무역수지), 무상원조, 차관 등 일부 항목만을 가지고 북한의 국제수지 상황을 추정하기로 한다. 한편 이 글에서 주로 다루는 무상원조는 경상이전수지에, 차관은 기타자본수지에 속한다.

14) 1959년 말에서 1967년 말까지 88,611명.

15) 물론 어느 정도의 금액인가에 대해서는 알려져 있지 않다.

16) 1970년대에도 조총련의 북송은 계속되었지만 그 규모는 대폭 줄었다. 예를 들면 1971~73년은 2,000명에 불과했다.

첫째, 국제환경적 요인이다. 1970년대 전반 서방세계와의 무역 확대를 계기로 무역수지 적자가 급속도로 늘어났던 직접적인 원인은 오일쇼크라는 예기치 못한 국제환경 변화라 할 수 있다. 오일쇼크라는 복병을 만남으로써 북한의 수입은 예상보다 훨씬 늘어났고 수출은 예상보다 크게 줄어들었다.

둘째, 당시 북한의 외환보유고가 매우 적었다는 점이다. 1974년 말 시점에서 북한의 외화보유고는 3~5억달러에 불과했던 것으로 알려지고 있다. 또한 대외결제의 주된 수단인 금, 은의 보유량은 금이 5,674만달러, 은이 6,314만달러에 불과했던 것으로 전해지고 있다. 실제로는 이보다 사정이 더 나쁠 수 있는데 이는 북한이 이미 1973년 7월에 일본에 대해 결제수단으로서 외화(현금) 대신에 '철광석'을 사용할 것을 제안한 데서도 잘 나타나고 있다¹⁷⁾.

셋째, 무역수지 적자의 누중이다. 이것이 북한 외채 문제의 가장 큰 요인, 구조적 요인이라고 할 수 있다. 무역수지 적자 급증에는 환경적 변화가 큰 요인으로 작용한 것은 부정할 수 없지만 비철금속의 국제가격 급락과 수요급감이 있었다 해도 예컨대 여타의 주력 수출상품이 있었다면 상황은 달라졌을지도 모른다. 결국 국제시장의 변동상황에 지극히 민감한, 전형적인 개도국형 수출구조가 문제였다. 더욱이 사회주의국가들이 공통적으로 가지고 있는 수출경쟁력상의 취약성도 있었다. 사실 북한은 만성적인 무역수지적자에 시달려 왔다. 이는 무역정책 및 거시경제정책 과도 깊은 관계를 가지고 있다.

기본적으로 에너지원의 국내공급도 부족하고 자본도 모자라고 기술수준도 저위에 있는 저개발경제가, 비록 자력갱생을 추구한다고 해도, 공업화를 추진하기 위해서는, 중간재·자본재 등에 대한 수입수요의 지속적인 확대가 불가피하다. 특히 북한의 경우, 당국이 정치·경제적인 이유로 자신의 수출능력은 고려하지 않고 기계설비 등의 수입을 갑자기 늘린 적이 있었다. 이에 반해 수입재원을 확보하기 위한 수출액은 수입액에 미치지 못하는 경우가 대부분이었다.

물론 북한이 수출확대를 위해 힘을 쏟았던 것은 사실이다. 그러나 기대했던 것만큼의 성과를 거두지는 못했다. 수출품목은 철·비철금속 등 상대적으로 국내에 풍부하게 존재하는 천연자원에 기초를 둔, 몇 개의 원료·반제품에 한정되어 있었다. 제조업부문의 수출능력은 그다지 높다고 할 수 없다. 지금까지 제조업은 기본적으로 국내 수요의 충당을 목적으로 하였기 때문에, 제품의 질이나 경쟁력은 무시되었다고 할 수 있다. 항상적으로 물자가 부족한 사회였기 때문에 물건을 만들어 내는데 급급했을 뿐, 제품의 질 같은 것에 신경 쓸 겨를이 없었다.

외채문제가 발생하고 심화된 네 번째 요인은 북한이 경제개발 초기부터 도입했던 차관이 제대로 상환되지 못했다는 사실이다. 북한에서는 1950년대와 70년대 전반에 대규모 무상원조차

17) 경남대학교 극동문제연구소, op.cit., p. 520 참조.

관이 들어와 그것이 투자자금의 주요한 원천으로서의 역할을 수행했다. 다만 1950년대에는 무상원조가 압도적으로 많았으나 1970년대에는 모두 차관이였다. 1960년대에도 70년대 정도는 아니었으나 어느 정도 차관이 도입되었다.

그런데 기존에 도입된 차관을 상환해야 할 시기는 다가오고 있었다. 차관 상환의 부담은 점점 늘어났다. 하지만 상환능력은 그다지 개선되지 않았다. 오히려 무역수지 적자가 확대되면서 대외적으로 지불해야 할 금액은 더 늘어났다. 상환의 연기가 이어지고 차관의 상환을 위한 신규차관(차환차관)이 거듭되다 보니 상환의 연기도, 신규차관도 용이하지 않게 되었다. 결국 외화수요와 외화공급의 균형이 깨어지면서 대외채무 불이행사태가 발생했다. 그 이후에도 상황은 개선되지 않아¹⁸⁾ 결국 채무는 눈덩이처럼 불어나게 되었다.

IV. 북한 외채의 채권국별 특징

1. 북한의 대(對) 러시아 채무

(1) 러시아의 대 개도국 채권¹⁹⁾

북한의 대 러시아 채무 문제를 제대로 이해하기 위해서는 먼저 러시아가 개도국에 대해 가지고 있는 채권, 다시 말하면 개도국의 대(對) 러시아 채무 문제를 살펴볼 필요가 있다. 여러 가지 이슈가 있으나 환율 적용 문제와 채무 재조정 문제가 핵심적이다.

첫째, 환율 적용 문제이다. 러시아는 1992년에 구소련의 대외 채권과 채무를 그대로 승계했는데 구소련이 개도국에 제공한 차관은 대부분 구소련 루블화로 표시된 것들이다. 그런데 그동안 루블화의 대(對) 미 달러 환율이 크게 변했다. 구소련이 개도국에 대해 차관공여계약을 체결할 당시에는 루블이 미국 달러에 대해 비현실적으로 고평가(평가절상)되어 있었으나(0.6루블=1달러), 이후 1992년 구소련 연방의 붕괴, 1998년 러시아의 경제위기 등으로 루블은 미국 달러에 대해 엄청나게 평가절하되었다.

이에 따라 러시아와 채무국 간에는 구소련 루블화 표시 채무(러시아 입장에서는 채권)의 달러가치 환산시 어떤 환율을 적용하느냐 하는 것이 핫 이슈가 되었다. 즉 구소련 루블과

18) 빌린 돈을 갚기 위해 돈을 다시 빌리는, 이른바 차환차관의 경우도 있었다. 특히 1970년대 후반이후 구소련중국과 그러했다. 이 경우도, 상당부분은 현금이 아니고 현물로, 즉 북한의 상품 공급에 의해 차관의 상환이 이루어졌다. 예를 들면 구소련은 1976~80년 사이에 변제해야했던 종래의 채무연체금의 변제를 위해, 다시 4억 루블의 신규차관을 설정했는데, 이것은 1981년부터 10년간에 걸쳐 북한의 생산품을 구소련측에 공급함으로써 변제하도록 했다. Bazhanova, N, Between Dead Dogmas and Practical Requirements: External Economic Relations of North Korea, 1945-1990, 양준용 역, 『기묘에 선 북한경제: 대외경험을 통해 본 실상』, 서울: 한국경제신문사, 1992, pp.34-35 참조.

19) 러시아의 대 개도국 채권에 대한 이하의 서술은 주로 장형수·정여천, 『러시아의 구소련 루블화 표시 대외채권 처리에 관한 연구』, 서울: 대외경제정책연구원, 2005, pp.1-6을 참고했다.

미국 달러의 환율을 어떻게 적용하느냐에 따라 채무금액 및 실질적인 상환부담액이 크게 달라지지 않을 수 없게 되었다.

둘째, 채무 재조정 문제이다. 러시아에 대해 채무를 지고 있는 국가의 대다수가 개도국이며 그 중 상당수가 국가의 경제규모에 비해 채무부담이 매우 큰 반면 1인당 소득수준은 매우 낮은 빈곤국가이기 때문에 이들은 러시아에 대한 채무를 비롯하여 대외부채를 제대로 상환하기가 매우 어려운 실정이다. 이에 따라 World Bank, IMF, OECD, 파리클럽²⁰⁾ 등 국제사회는 외채조정 관례에 따라 적격국에 대해 외채재조정을 시행하고 있다.

1997년 러시아가 파리클럽에 가입함에 따라 개도국에 대한 러시아 채권의 재조정은 파리클럽을 통한 다자간 협의의 틀에 따라 이루어지게 되었다. 파리클럽 차원의 채무재조정이 있는 경우 러시아는 1992년 1월 1일 이전에 계약 체결된 구소련 루블화 표시 채권에 대해 0.6루블 대 1달러의 환율을 적용하여 미국 달러로 환산하게 된다. 그 대신 러시아는 해당 채무국에 대해 파리클럽 채무재조정에 앞서서 총채무의 70~80%를 미리 할인(upfront discount)해 주기로 했다. 그리고 나머지 채무는 파리클럽의 나폴리 조건(순현재가치 기준 50% 또는 67% 경감)에 준해서 상환연장해주기로 했다.

북한도 이후 국제금융기구에 가입하게 되고, 또한 일정기간 IMF의 경제개혁 프로그램을 성공적으로 이행하게 되면 대(對) 러시아 채무도 파리클럽의 채무재조정의 적용을 받게 된다. 물론 그 때까지는 상당한 시일이 소요될 전망이다.

다만 북한이 파리클럽의 프로그램과 무관하게 러시아와의 양자협상에 의해 채무재조정을 추진하기를 원할 수 있다. 이 경우 파리클럽 회원국인 러시아는 1997년 파리클럽과 맺은 양해각서의 내용을 토대로 북한과의 협상에 임할 가능성이 있다.

만일 러시아와 라오스의 채무재조정 선례가 러시아와 북한 사이에 적용된다고 가정하면 우선 명목 채무액을 0.6:1의 루블·달러 환율을 적용, 달러화로 환산한 뒤, 이에 대해 70%의 할인율을 적용하고, 이를 다시 순현재가치를 기준으로 20% 삭감해 주므로 결국 최초 채무액의 약 24% 수준으로 축소된다. 채무의 76%가 탕감되는 셈이다. 게다가 파리클럽의 외채경감 프로그램 중 최근 사례인 '켈른 조건'을 적용할 경우 최초 채무액의 10% 선까지 줄어들 수도 있다.

(2) 북한의 대(對) 러시아 채무

1991년 말 구소련의 해체 이후 북·러 관계는 급격히 냉각되었으며 1990년대 중반 이후

20) 흔히 '파리클럽'이라 불리는 '파리 채권국 클럽'은 공적채무 재조정을 위하여 경제협력개발기구(OECD) 회원국을 중심으로 결성된 채권국 모임으로서 별도의 기구나 조직을 갖지 않는 비공식적 국제회의체이다. 파리클럽은 국가가 공여하거나 지급보증한 중장기 채권을 재조정한다.

에야 관계를 복원하려는 움직임이 나타났다. 양국의 노력은 2000년대 들어와 결실을 맺게 되었는데 2000년에는 ‘북·러 친선우호협력조약’ 이 체결되었고, 2001년에는 모스크바에서 북·러 정상회담이 개최되었다. 그런데 이 정상회담의 공동성명에서 양국간 경제협력을 추진함에 있어서 과거의 채무관계를 고려해야 한다는 점을 명시해 주목을 끌었다. 즉 러시아가 보유하고 있는 대(對) 북한 루블화 채권의 처리 문제가 양국간 경제협력을 추진함에 있어서, 나아가 양국관계를 순조롭게 복원하는 데 있어서 중요한 걸림돌로 작용하고 있음을 보여주고 있다.

2000년대 들어 북·러 양국은 북한이 구 소련시절 빌렸던 차관에 대한 정확한 규모를 산정하고 채무를 재조정하기 위한 협상을 벌여왔지만 제대로 된 합의를 이끌어내지 못했다. 특히 러시아가 북한에 대해 채무의 대폭적인 탕감 방안을 제시하며 협상을 전개했지만 양국간에 의미 있는 합의를 도출하지는 못했다.

예컨대 2006년 12월, 러시아의 세르게이 스트로차크 재무성 차관과 북한의 김영길 재무성 부상을 단장으로 하는 양국 협상단은 구소련 시절의 채무 38억루블에 대해 환율변동폭과 이자 등을 감안하여 총채무액을 80억달러에 합의하며 이 중 80%를 탕감하고 세부적인 사항은 2007년 3월 열리는 제3차 ‘북·러 통상 경제 및 과학기술 협력위원회’ 이전에 협상을 끝내기로 합의한 것으로 보도되었다²¹⁾. 하지만 다음해인 2007년 3월 개최된 제3차 ‘북·러 통상 경제 및 과학기술 협력위원회’에서는 “채무문제를 상호 적절한 합의를 통해 해결하자”는 원론적 입장만 강조되어, 2006년 12월 이후 양국간 협상이 오히려 뒷걸음질쳤음을 시사했다.

이어 지난 2011년 9월, 평양에서 열린 제 4차 ‘북·러 통상 경제 및 과학기술 협력위원회’에서 러시아의 빅토르 바사르긴 지역발전상과 북한의 리용남 대외무역상을 단장으로 하는 양국 대표단은 26개 항의 의정서에 서명을 했는데, 양국간 채무문제 해결에 대해서는 원론적인 수준의 합의 이상의 것이 나오지 않아 2007년 이후 양국간 견해차가 별로 좁혀지지 않았음을 시사했다.

그동안 러시아측은 북한측에 대해 채무 탕감 의사를 여러 차례 피력한 바 있다. 앞에서 보았듯이 2006년에는 80% 탕감을 제안했고, 지난 2011년에는 90% 탕감까지 제안했다. 세르게이 스트로차크 러시아 재무성 차관은 지난해 9월, 북한의 대소련 채무 110억달러 가운데 90%를 탕감해 주고 나머지 10%는 에너지, 의료 등의 분야에 대한 투자 형식으로 북한에 공여하는 방안을 추진중이라고 밝힌 바 있다. 러시아는 이에 앞서 지난해 8월 북한과 가스관 개발 양해각서(MOU)를 체결하고 북한의 채무 90% 탕감 의사를 밝힌 것으로 전해지고 있다²²⁾. 그럼에도

21) 『조선일보』, 2007. 1. 5. [이 윤, “소연방 해체 후 러시아와 북한의 경제협력,” 인천대학교 논문집 제47호(2007), pp.258-259에서 재인용.]
 22) 『머니투데이』, 2011. 9. 25.

불구하고 아직까지 북·러간의 채무 협상은 구체적인 합의점을 찾지 못하고 있다. 그 이유는 다음과 같은 것이다.

우선 북한은 러시아를 구 소련의 승계국으로 인정하지 않고 있다. 또한 루블화 환율 적용 방법을 포함해 채무액 산정을 위한 계산방법에 대해 합의가 이루어지지 않고 있다. 하지만 이들 두 가지는 부차적인 원인이다. 가장 큰 것은 다음의 것이다.

즉, 북한은 채무 문제에 대한 정치적 해결을 주장하고 러시아는 이에 대해 난색을 표명하는 상황이 지속되고 있다. 예컨대 2007년 3월, 모스크바에서 열린 제4차 ‘북·러 통상 경제 및 과학기술 협력위원회’에서 북한측은 “러시아에 대한 채무를 갚을 능력이 없으며 이 문제를 정치적으로 해결” 하자고 제안했고, 러시아측은 “이 문제는 양국 지도자의 정치적 결단에 의해 해결될 수 있는 것”이라고 답한 것으로 전해지고 있다²³⁾. 또한 같은 해 9월, 러시아의 프리코프스키 환경·기술·원자력 감독총장은 “우리가 채무재조정을 위해 다양한 제안을 했으나 북한측이 어떠한 양보도 하지 않으면서 전액 탕감 등 정치적 타결만을 고집하고 있다”고 밝혔다²⁴⁾.

한편 북한이 러시아에 대해 지고 있는 채무의 규모는 양국간 합의가 도출되지 않았기 때문에 현재로서는 러시아측의 주장만 있을 따름이다. 러시아는 지난 2006년, 구 소련에 대한 북한의 채무액을 80억달러로 산정했다. 그런데 이 금액은 2011년에 110억달러로 늘어났다. 지난 2011년 8월, 김정일 북한 국방위원장과 드미트리 메드베데프 러시아 대통령 간 정상회담이 열린 올란우데에서 세르게이 러시아 재무차관은 북한이 옛 소련에 진 채무가 110억달러라고 밝혔다. 북한의 대(對) 러시아 채무가 지난 5년간 30억달러나 늘어난 것은 북한이 채무를 갚지 않으면서 발생한 연체이자, 상환 지체에 따른 벌금 부과 때문이라고 러시아 언론들은 설명했다²⁵⁾.

물론 북-러간의 견해차에도 불구하고 채무조정 최종 결정권은 러시아가 가지고 있지만 ‘중대결단’도 불가능하지는 않다는 것이 전문가들의 관측이다. 에너지·철도로 동북아에서의 ‘패권’을 되찾고 6자회담들 속에서 국제정치적 위상을 회복하겠다는 의지가 분명하다면 판단의 폭도 넓을 수밖에 없다는 것이다²⁶⁾.

2. 북한의 대(對) 중국 채무

북한의 대중 채무의 최대 특징은 그 규모를 비롯해 상환을 둘러싼 양국의 움직임 등 채무관련

23) 『연합뉴스』, 2007. 3. 23. [『KDI 북한경제리뷰』, 2007년 4월호, p.50에서 재인용.]

24) 『뉴스스』, 2007. 9. 7.

25) 『연합뉴스』, 2011. 8. 24.

26) 『내일신문』, 2007. 3. 21.

실태가 거의 완벽하게 베일에 싸여 있다는 점이다. 물론 한국정부의 추정에 의하면 북한은 중국에 대해 1987년에 5.8억달러, 1989년에 1.0억달러의 채무를 지고 있는 것²⁷⁾으로 나타났다. 하지만 이 수치가 얼마나 신뢰할 수 있는지는 의문이다.

또한 1990년 이후의 상황에 대해서는 거의 알려져 있지 않다. 1991년 말 구소련 붕괴 이후 중국이 구소련을 대신해 북한의 후견인 역할을 수행하면서 1991년 이후, 특히 2000년 이후 북한과 중국과의 무역이 크게 늘어났고, 북한은 중국에 대해 매년 큰 폭의 무역수지 적자를 기록했다. 아울러 중국으로부터 무상지원 뿐 아니라 유상지원도 활발히 이루어졌을 것으로 추측되고 있다. 그렇다면 북한의 대중국 채무도 1989년보다 크게 증가했을 것으로 추측되지만 그 규모에 대해서는 전혀 알려지지 않고 있다.

표 8 2000년대 북중교역의 추이

(단위: 백만 달러)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
북한의 대중수출	167	271	396	582	497	468	582	754	501	1,188
북한의 대중수입	571	467	628	795	1,085	1,232	1,393	2,033	1,210	2,278
북한의 대중무역수지적자	404	196	232	213	588	764	811	1,279	709	910

자료: 한국무역협회

〈표 8〉에도 나타나 있듯이 2000년대 들어 북중교역은 매년 크게 증가했다. 아울러 북한은 중국에 대해 단 한 해의 예외도 없이, 매년 큰 폭의 무역수지 적자를 기록하고 있다. 특히 2001년부터 2010년까지 10년 동안 61억6백만달러의 무역수지 적자를 나타냈다. 이는 바로 앞의 10년간인 1991년부터 2000년까지 기록한 무역수지 적자(36억1800만달러)보다 무려 68.8%나 많은 것이다. 게다가 북한이 중국에 대해 1951년부터 2000년까지 50년 동안 기록한 무역수지 적자(54억9,900만달러)보다 더 많은 금액이다. 그렇다면 북한은 거대한 무역수지 적자를 어떻게 메웠을까. 이는 여전히 풀리지 않는 수수께끼로 남아 있다. 그리고 이처럼 막대한 규모의 무역수지 적자는, 어느 정도인지 알 수는 없지만, 북한의 대중채무 누증으로 연결되었을 가능성이 있다.

아울러 사회주의권 붕괴 이후 중국은 북한에 대해 유상지원, 즉 차관을 제공하고 있는 것으로 전해지고 있다. 중국은 매년 약 50만톤 가량의 원유를 자국의 헤이룽장성(黑龍江省)에서 송유관을 통해 북한에 공급하고 있다. 중국의 원유 공급가격은 국제시세를 반영하고 있지만

27) 영국의 EIU는 1989년 시점에 북한이 중국에 대해 9억 달러의 채무를 지고 있다고 보고 있다. 이상산, “북한의 대외채무 해결방안 모색,” 『북한조사 연구』 (1998), p.165 참조.

원유 대금은 중국으로부터의 양허성 차관을 도입하는 형태로 결제되고 있는 것으로 관측되고 있다²⁸⁾. 아울러 북한은 중국으로부터 매년 상당량의 식량을 도입하고 있다. 이 가운데 상당수는 상업적 수입이고, 일부는 무상원조와 양허성 차관인 것으로 알려져 있다. 물론 이 가운데 얼마만큼이 양허성 차관인지는 알려져 있지 않다²⁹⁾.

이렇듯 북한의 대중 채무는 결코 작지 않은 규모일 것이며, 북한의 경제위기 이후, 특히 2000년대 들어 그 규모가 상당히 늘어났을 것으로 짐작할 수 있지만 외부세계의 관찰자로서는 그 실태를 파악하기가 매우 어렵다. 아울러 북한 대중 채무의 상환 문제 등을 놓고 양국간에 어떤 움직임이 있는지조차 알려지고 있지 않다. 물론 북한의 경제위기 이후, 특히 2000년대 들어 양국간의 우호적 관계가 지속되고, 특히 북한의 대중국 의존현상이 심화됨에 따라 양국간 채무문제는 주된 관심사가 아닐 뿐 아니라, 상당 정도 정치적으로 해결되고 있을 가능성을 배제하기 어렵다.

3. 북한의 대(對) OECD 국가³⁰⁾ 채무³¹⁾

북한의 외채 문제가 표면화된 이후 OECD 국가들은 여러 가지 대책을 강구했는데 대표적인 것이 각 은행들이 모여 채권단을 구성, 북한에 공동 대응하는 것이었다. 우선 1977년 3월에 ANZ(호주 등) 등 31개 은행이 모여 북한무역은행과 채무상환일정 재조정 합의를 이끌어냈다. 다만 북한은 이 합의내용 중 극히 일부만 이행했을 뿐, 사실상 채무상환은 이루어지지 않았다. 이어 1987년 ANZ, Morgan Grenfell(영국)을 간사은행으로 하여 140개 은행이 모여 북한과 상환협상을 벌였으나 북한측의 소극적 태도로 결렬되었다.

이처럼 몇 차례에 걸친 상환협상에도 불구하고 북한으로부터 채무 이행이 이루어지지 않자 OECD 채권자들은 자구책을 강구하고 나섰다. 우선 대내적으로는 대북채권을 회수불능인 불량채권으로 판정, 결손처리했다. 이로써 대북수출업자나 은행들은 자국내 수출보험 또는 보증기관으로부터 보상을 받게 되었다. 다만 각국에서 얼마나 수출보험금이 지급되었는지는 잘 알려져 있지 않다³²⁾.

아울러 대외적으로 OECD 채권단은 1990년 8월과 1992년 4월 두 차례에 걸쳐 국제상공회의소

28) 이 경우 북한의 원유 수입대금은 북한의 자본수지에 수입액으로 잡혀서 북한의 상품수지(무역수지)의 지출액(중국으로부터의 원유수입액)을 상감하게 된다.

29) 장형수, 「북한의 2000년대 외화수급추정」, 『비교경제연구』, 제16권 제2호(2009), p.24.

30) OECD 국가에 대한 북한의 채무 가운데 일본은 제외된 상태에서 논의를 진행하기로 한다. 북한의 대일 채무는 바로 뒤에서 별도로 논의한다.

31) 북한의 대(對) OECD 국가 채무에 대한 이하의 서술은 주로 이상산, 「북한의 대외채무 해결방안 모색」, 『북한조사연구』(1998), pp.166-168을 참고했다.

32) 결손처리와 수출보험으로의 보상은 어디까지나 자국내의 처리일 뿐이며, 국가간 채권-채무의 권리 의무 관계와는 별개이다. 즉 채권 은행이 자국에서 수출보험금을 받는다고 해서 북한에 대한 채권관계가 소멸되는 것은 아니다.

산하 국제중재재판소(ICAI)에 북한을 제소했고, 이 재판소는 북한에 대해 즉시 원리금을 상환하라는 판결을 내렸으나, 판결에 대한 구속력이 없는 관계로 효과를 거두기 못했다.

주목할 만한 것은 OECD 채권단들, 특히 채권은행들이 그들의 대북 채권(債權)을 북한 채권(債券)으로 상품화하여, 자신들의 손실을 최소화하는 방안을 강구했다는 점이다. 즉 북한에 대해 가장 많은 채권을 보유하고 있는 ANZ, Morgan Grenfell, BNP(Banque Nationale de Paris) 등은 북한에 대한 채권(債權)을 채권(債券)으로 변경시켜 관심 있는 세계 각국의 금융기관들을 상대로 판매하기 시작했다.

이들의 이러한 행동은 무엇보다도 대북 채권 회수가 불확실해짐에 따라 이를 매우 저렴한 가격으로라도 판매하여 원금의 일부라도 회수하기 위한 목적에서 비롯되었다. 이 채권을 구입하는 사람 입장에서는 매우 저렴한 가격으로 매입했다가 다행히 정치 경제적 여건 변화로 북한 채권 가격이 상승하게 되면 이를 되팔아 거래차익을 챙길 수 있다는 계산이 작용하고 있다. 특히 북한 채권을 보유하고 있는 이들은 언젠가 한반도가 통일되면 당연히 남한이 북한의 채무를 인수해 이를 상환할 것이라는 기대를 안고 있다. 물론 통일이 어떤 형태로 이루어질지, 남한이 북한의 채무를 승계할 것인지 여부 등이 불확실한 상황이지만 남한 입장에서는 OECD 국가 은행들이 발행한 북한 채권(債券) 문제를 가볍게 보아 넘기기는 어려운 실정이다.

4. 북한의 대(對) 일본 채무

북한의 대일 채무 문제는 1974년부터 표면화되었다. 이 해부터 북한은 일본에 대해 수입대금을 제때에 지불하지 못하게 되었고, 이듬해인 1975년에는 6개월 이상 채무상환이 지연되는 장기연체 사태가 발생했다. 이후 양국간에는 1976년, 1979년, 1983년 등 세 차례에 걸쳐 채무연장 등에 대한 합의가 이루어졌으나 북한은 이를 제대로 이행하지 못했다. 특히 북한은 1983년 아웅산 테러사건에 대해 일본이 경제제재조치를 취하자 1984년부터 대금지불을 아예 중단했다³³⁾. 북한은 일본정부의 한국편향적 정책, 북한에 대한 적대시 정책을 이유로 채무이행을 중단한 것이다.

물론 양국간 채무문제를 둘러싸고 공식적인 협의는 간헐적으로 이루어졌다. 특히 일본에서는 북한에 대한 채권확보를 비롯해 북한과의 경제교류 정상화를 위해 교섭창구를 일원화하는 의미에서 1977년 ‘일조(日朝)경제협의회’를 설립했고, 북한은 조선무역은행이 일본의 관련

33) 북한은 1979년 말부터 1983년 6월까지 연회 환산가치로 원금 100억 엔, 연체이자 300억 엔 등 총 400억 엔을 일본에 상환했다. 김도형, 「일본의 대북한 경제정책」, 『단국대학교 미소연구』 제7권(1994), pp.234-235 참조.

종합상사를 비롯한 민간업체에 대한 채무상환업무를 총괄하게 되었다. 이어 1979년에 일본은 채무문제 해결을 비롯해 양국의 경제교류 확대, 산업·자원에 대한 조사연구 등을 위해 ‘동아시아 무역연구회’를 설립했다. 이후 일조(日朝)결제협의회와 조선무역은행간에 채무문제를 둘러싸고 몇 차례 협의가 이루어졌다. 1987년, 1992년 등에 일조결제협의회는 평양을 방문, 조선무역은행과 채무문제를 협의했으나 구체적인 합의를 도출하지는 못했다. 아울러 동아시아무역연구회 관계자들도 잇따라 북한을 방문해 채무문제에 대한 논의를 했으나, 북한은 채무이행 개시의 조건으로 일본의 대북정책 등 정치적 문제 해결을 앞세웠다.

이와 관련, 주목할 만한 사실은 1986년에 일본 정부가 북한에 대한 채권을 가지고 있는, 자국의 종합상사를 비롯한 민간업체에 대해 수출보험금을 일부 지급했다는 점이다. 일본 통산성은 이 해 10월, 북한측의 장기 채무상환 불이행으로 어려움을 겪고 있던 관련 업체(종합상사, 제조업체 등) 약 30개사에 대해 수출보험법에 의거하여 수출보험금 320억엔을 지불했다. 업체들의 부담을 경감시키고 북한과의 교역을 정상화시키기 위한 의도에서였다. 따라서 북한에 대한 일본의 채권은 일정 부분 일본 정부로 넘어간 상태라고 볼 수 있다.

결국 북한의 대일 채무 문제는 북한과 일본의 국교정상화 문제와도 맞물리게 되었다. 일본은 북한의 대일 채무 문제를 양국간 국교수립과 동시에 일괄타결하는 것이 바람직하다고 보고 있다³⁴⁾.

실제로 1965년 남한과 일본의 국교정상화시에도 남한의 대일 채무 문제가 동시에 타결된 바 있다. 당시 대일청구권자금의 규모는 무상자금 3억달러, 유상재정차관자금 2억달러 그리고 상업차관 3억달러와 금액을 밝히지 않은 플러스 알파의 상업차관 등으로 정해졌다. 이 경우, 무상자금 3억달러의 집행에 있어서 당시 남한이 일본에 대해 지고 있던 채무 4,573만달러를 상계하도록 했다.

한편 북한이 일본에 대해 지고 있는 채무의 규모는 얼마 정도일까. 우선 북한과 일본 사이에 외채문제가 발생한 1970년 중반까지 양국간 무역대금은 주로 서독 마르크화로 결제가 이루어졌음을 상기할 필요가 있다. 일본의 대북채권은 거의 다 서독 마르크화로 표시되어 있고, 채무상환도 동일한 통화로 이루어졌다. 1976말 북한과 일본간에 채무의 1차 연기 합의가 이루어진 시점의 마르크-엔 환율로 환산하면 당시 일본의 채권 원금은 약 800억엔에 달한다. 그런데 채무상환이 중단된 1984년 1월 이전까지 약 100억엔의 원금을 북한이 상환했으므로 남은 원금은 약 700억엔이 된다. 여기에다 이자를 고려해야 한다³⁵⁾. 그렇다면 원리금 합치면 1000억엔을 훨씬 넘을

34) Ibid., pp. 238.

35) 북한이 일본에 대해 채무상환을 중단하기 직전 시점인 1983년 7월에 원금이 6.1억 서독 마르크였으며, 그로부터 17년이 지난 2000년 말 시점에 1차금리 7.1억 마르크, 2차금리 6.3억 마르크를 합산하면 북한의 대일 채무는 총 19.5억 마르크에 달한다는 추산결과도 있다. 이에 따르면 이미 2000년 말 시점에 이자액이 원금의 2배 규모에 달했다는 것이다. 李燦雨, “日朝經濟協力の方案,” ERINA 研究報告書 (2002), p.28 참조.

것이고, 이자율을 어떻게 적용하느냐에 따라 달라지겠지만 상황에 따라서는 2000억엔에 달할 수도 있을 것이다. 현재의 엔-달러 환율로 따지면 8억달러를 크게 상회하고, 상황에 따라서는 16억달러에 달할 수도 있다³⁶⁾. 북한과 일본이 국교가 정상화될 때 북한의 대일 청구권 자금이 얼마나 될지 알 수 없지만 대략 100억달러 전후라고 본다면 이 가운데 8% 이상의 자금이, 경우에 따라서는 16% 전후의 자금이 북한의 대일채무로서 상계될 수도 있다는 계산이 나온다.

V. 맺음말

북한의 외채문제는 1970년대 중반에 발생, 이후 문제가 더 심각해지면서 북한은 1980년대 중반부터 사실상의 채무 상환 포기 상태에 들어갔다. 북한의 외채는 원금보다 이자가 훨씬 많은, 즉 빚이 빚을 낳는 악성 채무구조를 가지고 있다.

북한의 외채 문제 발생에는 오일쇼크라는 외부적, 우연적 요인의 영향도 없지는 않지만 이후 문제가 해소되기는커녕 더욱 심각해져 간데는 만성적인 무역수지 적자, 외채상환 능력의 결여라는 내부적, 구조적 요인에 기인하는 바가 크다. 북한의 경제난을 해소하기 위해서는 외부로부터의 자원 유입이 필수적인데 외채문제는 해외로부터의 금융지원, 외국인투자 유치 등에 커다란 걸림돌로 작용하고 있다.

현재 북한의 외채규모는 정확히 알려져 있지 않으나 대략 120억달러에서 180억달러에 이르는 것으로 추정되고 있다. 물론 이는 각 채권국들과의 채무금액 조정 협상 결과에 따라 유동적이지만 연체이자 등을 감안하면 향후 외채규모는 더욱 늘어날 가능성도 있다.

채권국별로는 구소련의 경우, 루블·달러 환율 적용 문제, 채무탕감 규모 문제 등이, OECD국가의 경우 채권은행단 발행 채권(債券)문제 등이, 일본의 경우, 국교정상화와 외채의 연계성 문제 등이 주요 이슈로 남아 있다. 중국의 경우 북한 외채의 실체는 거의 완벽하게 베일에 싸여 있다.

북한 외채문제는 북한 경제 재건, 나아가 한반도 통일에 있어서 결코 피해갈 수 없는 문제이다. 하지만 이에 대한 연구는 아직도 장님 코끼리 만지기 수준을 벗어나지 못하고 있다. 북한 외채문제의 구조는 예상보다 훨씬 복잡한 것으로 보인다. 그 실태와 대책에 대해 추가적이고, 또한 심도 있는 연구가 필요하다.

36) 필자가 2007년 일본의 대북 채권자 단체 관계자를 만났을 때 그는 일본이 북한에 대해 가지고 있는 채권은 원금과 이자를 합해 10억 달러를 약간 상회하는 규모라고 밝힌 바 있다.

남북경협과 대북채권: 실태와 해결방안의 모색

임강택 | 통일연구원 선임연구위원 | ktlm@kinu.or.kr

1. 문제 제기

지난 2000년부터 7년 동안에 걸쳐 우리 정부가 북한에 제공한 식량차관의 상환일이 오는 6월 7일로 다가오면서 우리 사회의 고민(?)이 깊어지고 있다. 북측이 상환할 의지와 능력이 있는지 불투명하기 때문이다.

이와 관련 우리 사회에서는 남북관계가 경색되어있는 상황에서 대북경제제재 조치까지 진행되고 있어 북한을 차관 상환문제를 논의하기 위한 협상장으로 끌어내는 것부터 쉽지 않을 것이라는 주장이 제기되고 있다. 또한 구체적인 상환 절차와 미상환시 해결방안에 대한 남북 간 합의가 이루어지지 않았기 때문에 북한이 채무 이행에 나서지 않을 경우 강제할 수단이 없다는 문제도 지적되고 있다. 이와 관련, 우리 사회 일각에서는 당시 정부에서 북한이 상환하지 않을 경우를 대비한 안전장치를 마련하지 않은 것은 애초부터 받아내려는 생각이 없었던 것 아니었냐는 비판이 대두되고 있다.

이 문제에 대해 정부 관계자는 지난 1월 “대북 식량차관은 국제관례에 따라 통상 상환 만기일 한달 전인 5월 초 북한이 상환 여부를 통보해야” 하며, 만약 북한이 기한 내에 상환 여부를 통보하지 않으면 “차관계약에 따라 미상환 금액에 대한 연체율이 부과되고 양측이 만기일 연장 등 미상환 문제에 대해 협의” 를 해야 할 것이라고 설명한바 있다. 일단은 북측의 조치를 기다려 보겠다는 입장으로 평가되고 있다.

정부로서는 장기화된 경제난에서 벗어나지 못하고 있을 뿐만 아니라 2012년인 올해 “경제강국의 대문을 열겠다” 는 구호를 실현하기 위해서 전력을 기울이고 있는 상황에서 식량차관을 상환할 여력이 없을 것으로 판단하고 있는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 식량차관을

회수하는 문제를 국제관례에 입각하여 원칙적으로 접근하겠다는 입장을 견지하고 있는 것은, 식량차관 상환문제를 계기로 남북대화를 열어서 냉각상태에 있는 남북관계를 개선하고 북한의 변화를 촉구하는 기회로 삼겠다는 기대감이 담겨있는 것으로 보인다.

본 논문에서는 북한이 우리 정부에 상환해야하는 차관의 규모와 일정, 그리고 공여 조건을 식량차관을 중심으로 설명하고, 대북차관이 제공된 배경과 우리 사회에서 논란이 되었던 부분을 살펴보고자 한다. 이를 통해서 정부가 대북차관 문제 해결을 위한 합리적인 대안을 도출하고, 우리 사회의 이해를 확대할 수 있는 기회를 마련하고자 한다.

2. 대북 채권의 성격과 규모

우리 정부가 북한에 제공한 차관은 경수로 건설, 식량지원, 철도·도로 건설, 경공업 원자재 지원 등의 명목으로 2000년부터 2008년까지 9년에 걸쳐 이루어졌다. 이 중에서 경수로 건설과 철도·도로 건설사업은 공사가 완료되지 않은 까닭에 상환 시기가 확정되지 않았다. 우리 정부가 북한에 직·간접적으로 제공한 차관 규모는 이자를 제외하고 총 20억6000만달러에 달하는 것으로 추정되고 있다.¹⁾

표 1 대북 차관 제공 실태(2011년말 기준)

	경수로 차관	식량 차관	철도·도로 자재장비 차관	경공업·원자재 차관
제공 시기	2000~2006	2000~2007	2002~2008	2007~2008
차관 규모	1조3,744억원 (11.3억달러)	7,842억원 (7.2억달러)	1,494억원 (1.3억달러)	747억원 (8,000만달러)
차관 내용	건설장비와 자재	쌀 240만톤, 옥수수 20만톤	굴착기, 트럭, 시멘트, 철근 등	섬유, 신발, 비누 제조용 원자재
상환 시기	미확정	2012년 6월 7일부터	미확정	2014년 3월 24일부터
차관 조건	* 사업종료 후 3년 거치 17년 연 2회 분할 상환(무이자)	* 사업종료 후 10년 거치 연 1%	20년 분할 상환(연 이자 율 1%)	* 5년 거치 10년 분할상환(연 이자율 1%)

자료: 통일부, 조선일보(2012.1.19), 매일경제(2012.1.17) 등의 자료를 필자가 종합

이 중에서 경수로 차관은 우리 정부가 한반도에너지개발기구(KEDO)에 대출을 해주면 KEDO가 북한측에 경수로를 건설하고, 공사가 완료된 이후에는 북한이 KEDO에 원금을 상환하면 우리 정부가 KEDO로부터 회수하는 구조로 되어 있기 때문에 간접적이면서 이중적인 구조를

1) 『매일경제』, “식량차관 갚아라” 정부 북에 첫 요구”, 2012.1.17.

지니고 있는 차관이라고 할 수 있다.

또한 우리 정부가 2007년부터 2008년까지 북한에 섬유·신발·비누 생산에 필요한 8000만달러(747억원) 규모의 원자재를 차관으로 제공하였는데, 북한은 2007년 12월12일 북한산 아연괴 500톤을 보내오는 등 차관 규모의 3%(240만달러)에 해당하는 현물을 상환하여 현재 남은 차관금액은 7,760만달러이다.

3. 경수로 차관의 주요 내용 및 쟁점

경수로 건설사업은 1994년 10월 북·미 간에 체결된 제네바합의에 따라 북한이 핵시설을 동결·해체하는 대신 북한에 100만 킬로와트 경수로 2기를 건설해 주는 사업이다. 이 합의에 근거하여 1995년 3월, 경수로 건설사업을 주관하기 위해 ‘한반도에너지개발기구(KEDO)’가 설립되었다. 동년 12월에는 KEDO와 북한이 ‘경수로 공급협정’을 체결하는 등 세부절차가 마련되었으며, 이를 토대로 1997년 8월 착공식이 거행되었다. 이어 1999년 12월 KEDO와 한국전력공사 간에 주계약을 체결하였으며, 2001년 9월 본관 기초굴착공사를 시작으로 본격적인 공사가 진행되었다.

그러나 공사가 34% 정도 진행된 상태에서 2002년 10월 북한의 핵문제가 다시 발생하자 KEDO 집행이사회는 북한의 제네바합의 위반을 이유로 2003년 12월, 경수로 건설사업의 중단을 결의하여 2년 동안 공사가 멈추게 되었으며, 2005년 11월에는 경수로사업의 종료에 합의하였다. 이후 KEDO는 북한과의 협의를 거쳐 공사 인력을 철수시켰으며, 2006년 5월 경수로사업 종료를 공식 선언하기에 이른다.

한편 한국정부는 KEDO와 ‘차관공여협정’을 체결(1999년 7월)한 이후 2006년 경수로 사업이 완전히 종료될 때까지 남북협력기금을 통해서 KEDO에 경수로 사업비를 대출하였다. 이 차관공여협정의 내용은 차관의 조달, 금액, 조건 및 상환 등 4부분으로 구성되어 있다. 차관 조달에 있어서는 남북협력기금에서 차관을 공여하고 한국측에서는 남북협력기금의 운영·관리를 위탁받은 한국수출입은행이 KEDO와 계약을 체결하도록 되었다. 차관 금액은 경수로사업의 실제비용의 70%까지로 정하고 있다.

표 2 경수로 건설 공사비 자원분담 내역

국가	국가별 분담액	지원금액	집행비율
한국(70%)	32.2억달러	11.3억달러	35.1%
일본(22%)	10억달러	4.1억달러	41.0%
기타(8%)	3.8억달러	0.2억달러	4.7%
합계(100%)	46억달러	15.6억달러	33.9%

차관 조건에서는 원화 지급과 무이자 공여가 결정되었다. 마지막으로 차관 상황은 경수로발전소 완공 시부터 3년의 거치기간을 포함하여 20년간 균등하게 연 2회 분할하여 상환하도록 규정하고 있으며, 현금상환을 원칙으로 하되 한국정부가 동의할 경우에 한하여 현물상환도 가능하도록 하고 있다.

우리 정부는 안정적인 경수로사업의 자원조달 방안을 마련하기 위해 다양한 방안을 검토하였으나 국회에서 통과되지 못하자 국채발행을 통해서 재원을 조달하기로 결정하였다. 애당초 정부는 전기요금에 3% 할증금을 부과하여 재원을 마련하기로 하고 남북협력기금법 개정안을 국회에 제출하였으나 국회 내에서 합의에 도달하지 못해 자동 폐기되었던 것이다. 또한 에너지세 제 개편을 통한 세수증가분을 활용하는 방식도 검토되었으나 부처간 합의 도출이 어려워 채택되지 못하였다.

한편 경수로사업비로 KEDO에 대출되는 남북협력기금은 공공자금관리기금(공자기금)으로부터 차입하여 별도로 조성되었다. 이에 따라 경수로사업은 수입과 지출을 명확하게 하기 위해 남북협력기금 내에 별도의 경수로계정을 개설하여 관리하였다.

□ 국채발행을 통한 자원 조달로 정부의 비용 부담은 갈수록 증가

지난 7년 동안 우리 정부가 KEDO에 지원한 금액은 1조3,744억원이며 이 금액을 조성하기 위해 국채를 발행하였다. 문제는 국채발행에 따른 이자를 지급해야 한다는 점이다. 2000년부터 지급한 이자가 2011년 10월 기준으로 9,319억원에 도달하였다. 여기에 올해만 해도 이자비용이 1,300억원이 추가적으로 발생하고 있다. 이처럼 매년 지불해야 하는 이자와 5년 또는 7년마다 돌아오는 원금 상환을 위해 다시 국채를 발행해야 하는 상황이기 때문에 정부가 갚아야 하는 원리금은 시간이 지날수록 불어나게 되는 구조인 것이다. 이에 따라 정부에서는 정부재정에서

자금을 조달하여 원리금을 상환하는 방안을 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다.

또 다른 문제는, 우리 정부가 부담하고 있는 이자비용은 재원마련을 위해 우리 정부가 국채를 발행하였기 때문에 발생한 금융비용이라는 점 때문에 KEDO에 지급을 요청하기 어렵다는 사실이다. 특히 이자 비용에 대해서는 우리 정부가 KEDO와 차관계약을 체결하면서 별도로 정한 바가 없다. 따라서 현재로서는 우리 정부가 감당해야하는 부분이라고 할 수 있다.

표 3 KEDO 대출 금액

(단위: 억원)

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
대출금	3,259	3,003	3,009	3,287	870	227	89

□ 경수로사업비 대출과 상환의 이중적 구조

경수로사업비는 우리 정부가 KEDO에 대출해 주고, KEDO는 한국전력을 통해서 북한에 경수로를 건설하는 비용으로 지출하면서 북한정부에 빌려주는 형식을 취하였다. 따라서 우리 정부는 KEDO에 대해 채권을 가지고 있고 KEDO는 북한정부에 대해 채권을 가지고 있는 이중적 구조를 형성하고 있는 것이다.

그림 1 경수로 사업비 대출·상환 흐름



이처럼 경수사업 관련 대북채권은 KEDO를 통한 간접적인 관계를 형성하고 있을 뿐만 아니라 사업 중간에서 종료가 선언된 상태이기 때문에 채권의 상환 가능성이 매우 불투명하다고 할 수 있다. 최종적인 채무자라고 할 수 있는 북한으로서는 경수호가 완공되지 않아서 실질적으로 아무런 혜택도 보지 못하였을 뿐만 아니라, 사업의 중단도 북한의 결정이 아니었기 때문이다.

그럼에도 불구하고 경수로 건설사업이 중단된 배경으로 작용한, 북한이 핵개발 등으로

경수로 건설사업의 기초가 된 제네바합의를 위반했다는 점을 고려하면, 향후 우리 정부가 KEDO를 통해서 북한에게 경수로 건설비용으로 대출된 1조 3,744억원에 대해서는 상환을 요구해야 한다는 주장이 강하게 제기되고 있다. 다만, 대북 채권규모를 확정하기 위해서는 북한과의 협이가 필요할 것이라는 견해도 있다.²⁾

우리 정부가 북한에게 경수로 건설에 따른 채무이행을 요구한다는 것은 KEDO에 대한 채권을 유지한다는 것을 의미한다. 이 경우, 남북관계의 상황 변화, 특히 경수로사업 재개 시 우리의 입장을 강화시킬 수 있는 여지를 확보할 수 있다는 점이 장점으로 지적되고 있다. 다만 일본의 경우에는 KEDO에 채무상환을 위한 재원을 지원하여 채권자인 일본수출은행에 채무를 상환하는 절차를 밟고 있으며, 이러한 과정을 통해서 실질적으로 채무를 면제해 주었다. 따라서 우리 정부가 KEDO 채권을 유지할 경우 KEDO를 설득할 수 있는 합리적인 근거가 마련되어야 할 것이다. 또한 이 경우 사실상 미국이 주도하는 KEDO 체제를 유지시키는 결과를 초래한다는 점도 고려될 필요가 있다.

4. 대북 식량차관의 제공 과정과 주요 논점

대북 식량차관은 2000년 9월 제2차 남북장관급회담에서 합의한 이후 2007년까지 쌀 240만톤 과 옥수수 20만톤이 차관 형태로 제공되었다. 우리 정부의 식량차관에 대해 북한이 상환해야 하는 총액은 원금 7억2,004만달러와 이자 1억5,528만달러를 합한 8억7,532만달러에 달한다. 이 금액을 2012년 6월 7일 583만달러(원금 442만달러, 이자 141만달러)를 시작으로 2037년 12월까지 분할하여 상환해야 하는 것이다.

대북 식량지원이 기존의 무상지원에서 차관형태로 전환된 이유는 무상지원에 대한 국민들의 거부감을 줄이고자 하는 정부의 의도가 작용했다고 할 수 있다. 이와 관련 정부는 대규모 식량차관(외국산 쌀 30만톤, 중국산 옥수수 20만톤) 결정을 발표하면서 “차관형태의 식량 제공은 상거래적 의미를 띠고 있어 남북간 경제적 거래관계를 정착시키는데 도움”을 줄 것이며, “남북간 상호의존도 심화 및 남북관계 개선에 기여” 할 것이라고 강조한바 있다.³⁾

남북간 식량차관을 위한 합의서에 따르면, 상환기간은 식량차관 제공 후 10년 거치기간을 포함하여 30년으로 하며, 이자율은 연 1%로 하기로 되어 있다. 또한 상환이 지연될 경우에는 연 2%의 연체율이 부과되고 양측이 만기일 연장 등 미상환 문제에 대해 협의하도록 되어

2) 유재민, 「대북차관 회수 관련 쟁점과 그 해결방안」, 국회입법조사처, 『이슈와 논점』, 제 386호, 2012. 2. 20

3) 민주평통, 「대북 식량차관 제공 및 제차 남북경협 실무접촉 결과 해설」, 『남북회담 해설자료 2000-15』, 2000.9.29.

있다. 상환방식은 미국 달러 또는 미국 달러와 교환 가능한 국제교환화폐로 상환하고, 남북당국이 합의한 조건에서는 현물 등 다른 방법으로 상환이 가능하도록 하고 있다.

북한에 대한 우리 정부의 식량차관 제공은 국내 논란과 북한의 미사일 실험발사 및 핵실험 등으로 중단과 재개를 거듭하는 등 우여곡절을 거치면서 진행되었다. 공식적인 출발은 2000년 8월 29일부터 9월 1일까지 개최된 제2차 남북장관급회담에서 북측이 식량 100만톤의 차관을 요청한 것에서 찾을 수 있다. 이어 9월 25일부터 개최된 남북경협 실무접촉에서 남북당국간 식량제공에 관한 합의서가 체결되었는데, 차관계약 당사자는 한국수출입은행과 조선무역은행으로 정해졌다. 또한 9월 28일 통일부 내의 남북교류협력추진협의회에서 이를 위한 남북협력기금의 대출을 승인하는 의결조치가 이루어졌으며, 10월 4일 한국수출입은행과 조선무역은행 간에 식량차관 계약이 체결되었다. 식량 50만톤은 ‘적은 비용으로 많은 양을 제공’ 한다는 목적으로 태국산 쌀(1톤당 330달러) 30만톤과 중국산 옥수수(1톤당 120달러) 20만톤을 공급하기로 결정하였다.⁴⁾

표 4 한국의 대북 식량차관 실적

(단위: 만달러)

	2000	2002	2003	2004	2005	2007
지원 규모	태국쌀 30만톤, 중국산 옥수수 20만톤	국내산 쌀 40만톤	국내산 쌀 40만톤	국내산 쌀 10만톤, 태국쌀 30만톤	국내산 쌀 40만톤, 태국쌀 10만톤	국내산 쌀 15만톤, 외국산 쌀 25만톤
지원 기간	2000.10 ~2001.3	2002.9 ~2003.1	2003.7 ~2003.12	2004.7 ~2005.2	2005.7 ~2006.2	2007.7 ~2007.12
차관 확정금액	8,835	10,600	10,600	11,799	15,000	15,170
차관 확정일	2001.6.7	2003.3.31	2003.12.23	2005.2.17	2006.1.4	2007.12.12
최초 상환일	2012.6.7	2014.3.31	2014.12.23	2016.2.17	2017.1.4	2018.12.12
만기일	2031.6.7	2033.3.31	2033.12.23	2035.2.17	2036.1.4	2037.12.12

자료: 통일부

이후 우리 정부의 대북 식량차관은 남북관계, 주변정세, 그리고 우리 내부 사정 등에 복합적으로 영향을 받으며 진행되었다.

2001년에도 우리 정부는 10월 경, 국내 재고쌀 30만톤을 차관으로 제공하기로 하였지만, 남북당국간 회담이 특별한 결론을 도출하지 못한 채 결렬되는 등의 이유로 성사되지 못하였다. 이후 2002년에 들어와 정부는 현안으로 제기되고 있었던 국내산 쌀 재고문제를 해소하기 위한 방안으로 국내산 쌀을 북한측에 제공하는 방안을 검토하였다. 이에 2002년 8월에 개최된

4) 당시 국내산 쌀 가격은 1톤당 1,500달러이며, 미국산 쌀은 1톤당 500달러로 파악되었다. 『통일뉴스』, “대북 식량차관 어떻게 제공될까”, 2000. 9. 5.

남북경협추진위 제2차 회의를 통해서 쌀 40만톤의 차관제공에 합의하였다.

2003년에도 국내적으로는 쌀 재고의 과잉 해소 문제가 주요 관심사로 제기되었다. 이 과정에서 2002년에 이어 과잉상태에 있는 쌀 재고량을 주정용으로 전환하는 문제와 북한 지원하는 방안이 제시되었으며, 최후의 수단으로 묵은 쌀(고미)을 사료용으로 공급하는 방안까지 검토되었다. 이러한 국내 사정과 북한의 식량난을 감안하여 2003년 5월에 개최된 제5차 남북경협추진위 회의에서 우리 정부는 쌀 40만톤의 차관지원에 합의하였다. 이를 토대로 정부는 6월 3일 당정회의를 거쳐 대북지원용 쌀 40만톤을 전량 우리 쌀로 제공하기로 결정하였다.

2004년에는 개성공단 조성사업과 남북철도·도로 연결공사가 활발하게 진행되는 가운데, 6월 제9차 남북경협추진위 회의를 개최하여 북측에 쌀 40만톤을 차관방식으로 지원하기로 합의하였다. 그러나 2003년 국회에서 대북 식량차관을 제공하면서 국내산 쌀을 구입하기 위해 실제 집행한 금액과 국제 쌀가격으로 결정된 차관금액이 차이가 발생하고 있어 정부가 의도적으로 금액을 축소 발표했다는 야당의 문제 제기가 있었다. 이를 의식한 정부는 국내산 쌀 규모를 10만톤으로 축소하고, 대신에 가격이 낮은 외국산 쌀 30만톤을 제공하였다.

2005년에는 남북당국간 경제협력 활성화 노력이 활발하게 진행되는 가운데 6월에 개최된 제15차 남북장관급회담에서 북한측이 쌀 차관 50만톤을 요구하였으며, 이어 7월에 개최된 제10차 남북경협추진위 회의에서 쌀 50만톤 차관 제공에 합의하였다.

개성공단 건설사업이 빠르게 진척되고 남북 철도·도로 연결사업이 마무리단계에 접어든 상황에서, 북한이 대포동 1기를 포함해 미사일 7기를 실험 발사(2006. 7. 5)하자 한반도 주변정세는 급속하게 냉각되었다. 우리 정부는 쌀 제공을 유보한다고 발표(2006. 7. 7)하였으며, 북측은 이에 대응하여 8·15 특별 화상상봉 행사와 금강산면회소 건설을 중단하겠다고 통보(2006. 7. 19)하였다. 이어 북한은 지하 핵실험이 성공하였다고 발표(2006. 10. 9)함으로써 한반도 정세는 더욱 악화되었다. 이에 국제사회는 대북제재 결의안을 채택하는 등 강경한 대응에 나섰으며, 남북관계도 경색국면에 접어들게 되었다. 그 결과 2006년에는 대북 식량차관이 제공되지 않았다.

2007년에 들어서는 제5차 6자회담에서 9·19 공동성명 이행을 위한 2·13합의(초기조치)에 합의함으로써 북핵문제에 새로운 돌파구가 열리면서 남북관계도 복원되는 모습이 나타나게 되었다. 이에 4월 18일에 개최된 제13차 남북경협추진위를 통해서 식량 40만톤을 차관방식으로 제공하는데 합의하였다.⁵⁾ 다만, 합의문에 명시되지는 않았지만 우리 정부는 쌀 차관 제공을 2·13합의 이행과 연계한다는 입장을 밝혔다. 북핵문제 해결의 수단으로 쌀 차관을 활용하겠다

5) 식량 40만톤은 국내산 쌀 15만톤과 외국산 쌀 25만톤으로 구성되었다.

는 의도를 내비친 것이다.

결국 우리 정부의 대북 식량차관은 동포애와 인도주의적 사업이며, 국가간 상거래라고 포장이 되었음에도 불구하고, 이산가족 상봉과 같은 우리 측의 요구와 교환되거나 남북관계 및 북한 핵문제를 다루는 수단으로 활용되어 왔다고 할 수 있다. 이런 점에 비추어 보면, 북한의 식량차관 상환문제 역시 남북관계의 개선이나 북핵문제의 해결, 그리고 북한의 변화 촉진에 기여하는 방향으로 활용될 수 있다고 하겠다.

□ 지원 규모와 지원 방식에 대한 논란

2000년 처음으로 우리 정부가 대규모 대북 식량차관 제공 의사를 표명한 이후 야당과 사회 일부에는 지속적으로 반대 의사를 표명해 왔다. 반대의 주요 이유로는 국내 쌀 사정이 넉넉하지 못한 상황에서 대규모 식량차관을 제공하는 것은 무리라는 것이고, 지원된 식량의 균량미 전용을 막을 수 있는 안전장치가 마련되지 않았다는 점과 차관방식으로 식량을 제공할 경우 북한측의 상환을 보장할 수 있는 장치가 없다는 점 등이 강조되었다.⁶⁾ 따라서 부득이 식량지원이 필요할 경우 5만톤 정도의 범위에서 지원하고 그것도 분배의 투명성을 확대한다는 점이 전제되어야 한다고 주장하고 있다. 이와 함께 야당은 정부가 식량차관을 남북협력기금에서 사용하면서 국회의 동의가 필요 없다고 주장하는 점에 대해, 정부가 차관형식으로 쌀을 지원하는 것이라면 국회의 동의절차가 필요하다고 요구하였다.

다만, 이중에서 국내 쌀 사정이 어렵다는 주장과 관련해서는 2001년 이후 지속된 풍작과 소비 감소에 더하여 국내의무수입량(Minimum Market Access: MMA)의 수입량 증가 등으로 국내 쌀 재고량이 증가하면서,⁷⁾ 국내산 쌀의 재고를 해소하는 방안으로 대북식량을 지원하자는 논의가 공감대를 넓혀 왔다고 할 수 있다.

이에 반해서 정부와 여당 쪽에서는 국내 식량 재고가 부족하면 외국산 쌀을 제공하면 된다고 강조하였다. 이와 관련 정부는 태국산 쌀(톤당 220달러)과 중국산 옥수수(톤당 110달러)로 지원하기 때문에 지난 1994년 전량 국내산 쌀 15만톤을 지원하면서 사용했던 금액(2억3,700만달러)에 비해 절반도 안되는 액수로 세배 이상의 효과를 거두었다고 주장하였다.⁸⁾ 또한 분배의 투명성을 보장받기 위해 모니터링을 강화하기 위한 노력을 확대하고 있다고 강조하였으며, 차관형태로 식량을 제공하는 것은 상거래적 의미를 띠고 있기 때문에 남북간 경제적 거래관계를

6) 연합뉴스, “여야 대북 식량차관 논란” 2000.9.4.

7) 2002년 10월 말에는 쌀 재고량이 적정재고의 2배 수준인 1,318만석에 이를 것으로 전망되었다. 「한겨레」, “북한에 인도적 지원 길 없나.” 2002. 7. 24.

8) 그러나 국내 쌀 재고가 적정수준을 넘어서 해소하기 위한 대책이 필요한 상황에 직면해서는 국내산 쌀을 제공하기로 결정하였다.

정착시키는데 기여할 것이라고 주장하였다. 이와 함께 명백한 반대급부는 아니지만 식량차관 제공을 계기로 이산가족의 상봉문제가 탄력을 받을 수 있게 되었다는 점도 긍정적인 효과로 제시되었다.

지원 규모 및 지원 방식과 관련해서 우리 사회 내에서 논란이 계속되어 왔지만 여전히 해소되지 못한 문제는, 어느 정도의 규모로 식량을 지원하고 어떤 방식으로 지원하는 것이 북한의 식량문제를 근본적으로 해결하는데 기여할 수 있을 것인가 라는 점이다. 따라서 향후 추가적인 식량지원이 추진되거나 상환 문제를 협의하는 자리에서 우리가 우선적으로 고민할 필요가 있는 점은, 이러한 논의를 계기로 남북이 함께 북한의 식량문제를 본질적으로 해소하고, 나아가서는 한반도 차원의 식량안보를 확보하기 위해서 필요한 협력방법을 모색하는 기회로 활용하는 것이라고 하겠다.

□ 실제 지출된 비용과 차관 확정금액의 차이

정부의 대북 식량차관 제공과 관련해서 지속적으로 지적되었던 문제는 북한에 식량을 지원하기 위해 실지로 지원한 금액과 대북한의 채권 규모가 다르다는 점이고, 야당에서는 정부가 의도적으로 지원규모를 축소하기 위해서 숨기고 있다는 것이다.

이러한 문제 제기에 대해 정부에서는 그동안 북한에 대한 식량차관 계약 시 금액은 국제가격을 기준으로 제공하게 되어 있어 국제시장 쌀 가격에 해당되는 금액을 남북협력기금에서 지출하였다고 설명하고 있다. 또한 국내산 쌀을 차관으로 제공한 것은 국내산 잉여미를 해소할 필요가 발생하였기 때문으로, 이는 국내산 쌀 과잉 해소, 보관 관리비용 절감 등 국내 농가 지원차원에서 추진한 것이라는 주장이다. 따라서 외국산 쌀과 국내산 쌀 가격 차이를 양곡관리특별회계(이후, 양특회계)에서 지출한 것은 대북지원이라기 보다는 국내농가에 대한 지원이라는 설명이다. 또한 정부는 이러한 사실을 지속적으로 공개해 왔기 때문에 의도적으로 은폐해 왔다는 일부의 주장이 사실이 아니라는 점도 추가하고 있다.

또 다른 문제로 지적되고 있는 것은 양특회계에서 지불한 금액이 3조가 넘는데 이로 인해 향후 국내 추곡수매자금 흐름에 악영향을 미칠 수 있다는 우려가 제기된 점이다. 이에 대해 정부는 대북 식량차관을 위해 사용되는 양특회계 규모는 일반회계에서 전입을 받기 때문에 국내 농업인들을 위해 사용될 양특회계 예산에는 영향을 미치지 않을 것임을 강조한바 있다.

표 5 대북 식량차관 자금 조달 실태

(단위: 억원)

구분	2000	2002	2003	2004	2005	2007	계
지원 규모	태국쌀 30만톤, 중국산 옥수수 20만톤	국내산 쌀 40만톤	국내산 쌀 40만톤	국내산 쌀 10만톤, 태국쌀 30만톤	국내산 쌀 40만톤, 태국쌀 10만톤	국내산 쌀 15만톤, 외국산 쌀 25만톤	쌀 240만톤, 옥수수 20만톤
협력기금	1,057	1,510	1,510	1,359	1,787	1,505	8,728
양특회계	-	6,518	6,644	1,444	6,726	2,252	23,584
계	1,057	8,028	8,154	2,803	8,513	3,757	32,312

자료: 통일부

□ 북한의 미상환 시 대책

북한의 식량차관에 대해 최초의 상환일(2012년 6월 7일)이 다가오면서 우리 사회의 관심은 북한이 어떻게 나올 것인가이다. 잘 알고 있는 것처럼 북한경제는 여전히 깊은 질곡에서 벗어나지 못하고 있는 상황이라고 할 수 있다. 따라서 북한이 상환일에 맞추어 자청해서 식량차관 금액을 상환하겠다고 나설 가능성은 매우 희박할 것으로 보인다.

문제는 북한이 능동적으로 나서지 않는 상황에서 우리 정부의 적절한 대응책이 있느냐 하는 것이다. 우선 북한의 상환을 강제할 장치가 마련되지 않았다는 점이 한계로 작용할 것이다. 특히 요즘처럼 남북관계가 경색되어 있어 당분간 양측 당국이 이 문제로 마주 앉기도 어려운 상황이라는 점을 고려하면 그 한계는 더욱 크게 느껴진다고 하겠다.

만약 어떤 계기가 마련되어 식량차관 상환 문제로 회담이 개최된다고 하더라도 북한은 어려운 경제사정을 들어 상환 탕감이나 유예를 요청할 것으로 예상되며, 최소한의 성의를 보인다는 차원에서 접근할 경우에도 광산물 등 현물을 상환하는 방식을 제의할 가능성이 클 것으로 추정된다.

우리로서는 모든 경우에 대비하면서 남북관계의 개선, 우리 국민들의 정서, 한반도의 긴장 완화 및 북한체제의 변화 등을 종합적으로 고려한 접근 방안을 마련할 필요가 있다.

5. 대북 차관문제 해결을 위한 포괄적 접근

대북 차관문제는 원칙적으로 접근할 경우, 북측이 상환일 이전에 자체적인 해결방안을 가지고 우리와 협의를 요청해 오는 것이 순리고 바람직하다고 할 수 있다. 따라서 우리로서는 북측의 방안을 확인한 이후 구체적인 해결책을 모색하면 된다.

그럼에도 불구하고 우리 정부의 입장에서는 대북 차관문제를 대북정책의 관점에서 포괄적으로 접근할 필요가 있기 때문에 북한의 선택이 매우 제한될 것이라는 점을 사전에 고려한 대책을 미리 마련할 수 있을 것이다.

이 경우 가장 우선적으로 검토해야할 사안은 상환시기가 결정된 차관과 그렇지 않은 차관을 어떻게 구분할 것인가 하는 문제가 될 것이다. 사업이 종료되지 않은 상황에서 중단된 부문에서는 상환 규모와 시기가 구체적으로 결정되지 않았기 때문에 이 문제는 북측과 별도로 협의할 필요가 있다.

이 중에서도 경수로 건설사업을 위한 대출은 KEDO를 경유한 간접차관일 뿐만 아니라, 북한으로서는 차관 상환이 자신들의 책임이 아니라고 강변할 가능성이 크다는 점도 고려되어야 할 것이다. 따라서 경수로 건설사업 차관은 다른 사안과 구분하여 별개의 안건으로 접근하는 것이 보다 효율적일 수도 있다.

두 번째는, 상환시기가 확정된 식량차관과 경공업·원자재 차관의 상환문제에 집중하되 북한의 경제적 상황, 남북관계, 국내 여론 등을 고려하여 다양한 대안을 모색할 필요가 있다는 점이다. 우리가 고려해 볼 수 있는 대안으로는 부채의 전액 탕감, 상환일정 조정, 부분 탕감 등으로 구분할 수 있을 것이다. 부채 전액 탕감의 경우에는 북측이 가장 선호하는 방안이 되겠지만 우리 국민들의 정서를 고려할 때 정부가 선택하기는 다소 부담이 될 것이다. 상환일정 조정은 채권상환시기를 미룬다는 것으로 당장에 논란의 가능성을 피하는 방법으로 활용될 수는 있겠으나, 문제 해결의 책임을 다음으로 미룬다는 비판을 피하기는 어려울 것이다. 현재로서 가장 합리적인 방안은 부분탕감이라고 할 수 있다. 이를 통해서 양쪽을 모두 만족시킬 수 있는 타협점을 모색할 수 있을 것이기 때문이다. 이와 관련 핵심과제는 탕감 규모를 결정하는 문제라고 하겠다.

세 번째는, 대북채권의 (부분적인) 탕감이 불가피하다고 한다면, 우리 측에서는 그 대가로 비경제적 반대급부를 요구하는 방안을 검토할 필요가 있다는 점이다. 우리가 검토할 수 있는 요구 사항은 주로 인도적 사안이라고 할 수 있다. 최근 논란이 되고 있는 탈북자 송환과 처벌 문제의 개선, 이산가족 상봉 재개, 납북자 및 국군포로 문제 해결 등이 그것이다. 물론 이러한

요구에 대해서 북측은 거부하거나 매우 조심스러운 반응을 보일 것으로 예상된다. 북한의 입장에서도 쉽지 않은 문제이기 때문이다. 따라서 우리 정부가 이러한 문제를 공개적으로 요구하기는 어려울 것으로 보인다. 그렇지만 적절한 접근전략을 가지고 물밑접촉 등을 통해서 설득해 나간다면 의외의 성과를 거둘 가능성도 배제할 수 없다.

종합하면, 대북 채권문제는 원칙적인 입장을 견지하면서 우리 사회 내부의 논란을 최소화시키는 것이 가장 중요하다고 할 수 있으며, 보다 장기적인 관점에서 남북문제의 개선과 북한체제의 긍정적인 변화를 유도하기 위한 계기로 활용하는 전략적인 접근이 요구된다고 할 수 있다.

연구 논문

아·태지역 미국 주도 동맹 체제:
기원, 전개, 현황

박재적

아·태지역 미국 주도 동맹 체제: 기원, 전개, 현황

박재적 | 통일연구원 부연구위원 | jaejeokpark@yahoo.com

I. 머리말

미국 국방부는 2012년 1월 5일 아시아태평양 지역, 특히 중국에 미국 군사 전략의 초점을 맞추는 ‘국방전략지침’을 간행하였다. 이어 1월 26일에는 국방비 삭감계획과 군사력 조정 방안을 발표하였는데, 자국의 국방예산 삭감에 부합하게 군사자산(military asset)을 재조정하겠다는 의지를 표명한 것이었다.

일부 언론은 미국이 ‘국방전략지침’에서 ‘두개의 전쟁 동시 승리’ 전략의 포기를 명확히 했다고 평가하고, 이로써 미국의 대 한반도 안보 공약의 신뢰성이 저하됐다고 주장하였다. 또한 주한미군의 전략적 유연성(strategic flexibility)을 폭넓게 용인하라는 요구가 한층 강화할 것이라고 우려하였다. 1월 26일 발표된 국방비 삭감계획과 군사력 조정 방안과 관련하여서는, 한반도 급변사태 시 미군의 작계 5027의 수행 능력과 의지에 의문을 제기하였다.

이러한 일부 언론의 반응은 미국의 이른바 ‘신(新) 국방전략’의 전반적 기초가 2001년 9/11 사태 이후 미국이 추진해온 국방 전략들과 맥락을 같이 한다는 점을 간과한 결과다. 2001년 9/11 사태 이후 미국의 해외주둔 미군 운용의 기초는 전략적 기동성을 구비한 미군을 탄력적으로 운용하여 적국의 ‘반 접근/지역 거부(anti-access/area denial)’ 전략에 대항한 군사력 투사(power projection) 능력을 확보하고, 테러 등의 비전통안보 위협에 효과적으로 대응하는 것이다. ‘신 국방전략’도 동일한 기초에 바탕하고 있다. 따라서 모두에 언급된 비판과 우려는 금번 ‘신 국방전략’에 특정된 것이 아니다.

먼저 ‘국방전략지침’에는 ‘두 개의 전쟁 동시 승리’ 전략 포기에 대한 언급이 없다.¹⁾ 동

문서는 미국은 미군이 한 지역에서 대규모의 군사 작전을 수행하고 있을 때, 타 지역에서 기회주의적인 적국에 의한 공격을 억지(deterring)하거나 격파(defeating)할 수 있는 능력을 구비해야 한다고 언급하고 있다. '두 개의 전쟁 동시 승리' 전략을 둘러싼 오해는 '억지'와 '격파'의 의미를 축소 해석한데서 기인한다. 리언 페네타 미 국방장관은 2월 6일 미국이 북한과 이란을 상대로 동시에 전쟁을 치러야 할 상황에 직면할 경우, 미국은 동시에 두 곳 모두에서 승리할 수 있다고 발언하였다.

주한 미군의 전략적 유연성도 9/11 사태 이후 '군사변환전략(military transformation)'에 기반을 둔 해외 주둔 미군 운용 방침에 의해 미국이 지속적으로 요구하고 있는 사항이다. 이미 2006년 1월 반기문 외무장관과 콘돌리자 라이스 국무장관이 역내 비상사태 시 주한미군의 한반도 외 지역으로의 차출에 합의한 바 있다. 미국의 작계 5027 수행 능력·의지에 대한 우려도, 금번 '신국방정책'에 특징적인 것만은 아니다. 탈 냉전기 미국은 동맹국의 특정 위협(specific threat)에 대한 억지방어 능력을 증강시키고 자국은 후방 지원 역할에 집중하는 동맹 역할 분담을 추구해 왔다.

미국의 백악관, 국무부, 국방부 등은 정가비정기적으로 다수의 국방 전략 문서를 간행한다. 개별 보고서의 특정 문구에 함몰하여 미국의 대 한반도 안보정책의 변화를 유추하는 것은 '침소봉대(針小棒大)'의 위험에 빠질 수 있다. '신국방정책'이 한반도 안보에 미치는 파장에 관한 일부 언론의 과장된 반응도 이러한 비판에서 벗어날 수 없다. 즉, 개별 보고서가 한반도 안보와 관련해 내포하는 함의를 살펴보기 위해서는 미국 아태지역 안보 전략의 전반적 기초에 대한 이해가 선행되어야 한다.

이러한 맥락에서 본고는 미국 아태지역 안보 전략의 근간인 이른바 '중심축과 바퀴살 동맹체제(Hub-and-Spoke Alliance System)'의 기원, 전개 양상 및 특성을 살펴보고, 미국의 '신국방정책'에 대한 한국의 전략적 대응방안을 제시한다. '중심축과 바퀴살 동맹체제'는 미국이 일본, 한국, 호주, 필리핀, 태국과 체결하고 있는 5개 동맹으로 구성되어 있다. 미국은 탈 냉전기 '중심축과 바퀴살 동맹체제'를 운영함에 있어, 개별 동맹의 소 다자주의 적(mini-lateral)연계와 동맹국의 특정 위협에 대한 역할 증대를 강력히 추진하고 있다. 이와 대립하여 중국은 미국 주도 동맹 체제를 자국에 대한 봉쇄(containment)의 수단으로 인식하고 있다. 이로써 미국과 중국 간의 '중심축과 바퀴살 동맹체제'의 기능과 역할에 대한 인식의 간극이 넓어지고 있다. 금번 미국의 '신국방전략'과 이에 대한 중국의 부정적 반응에도 이러한 기류가 고스란히 반영되어 있다. '신국방정책'에 대한 한국의 전략적 대응방안은 이와 같은 외부 환경에 대한

1) 이춘근, 「미국의 '두개의 전쟁전략' 포기에 대한 오해」, 『미래한국』, 2012. 1. 16, pp. 56~57.

충분한 고려에 기초해야 한다.

II. 미국 주도 아·태지역 동맹체제의 기원 및 전개

1. 기원

제2차 세계대전 직후, 아·태지역에서 공산주의 세력은 팽창하였다. 소련이 한반도의 북쪽을 점령하였고, 필리핀에서는 공산당원이 주동한 ‘후크단의 폭동(Huk rebellion)’ 이 일어났다. 일본에서는 공산당이 무시하지 못할 세력으로 성장해 갔고, 중국 본토에서는 중국 공산당이 정권을 장악하였다. 공산주의 세력을 등에 업은 북한은 한국에 대한 전면전을 감행하였다.

공산주의 세력의 팽창을 막기 위해서 미국은 패전국 일본을 주권국가로 복원시키려 하였다. 일본이 패전국이라 할지라고 당시 역내 국가들 중 가장 발전된 서구식 경제 기반을 가지고 있었고, 동아시아에서 소련의 남진을 저지할 수 있는 요충지(choke point)에 위치하고 있었기 때문이다.

일본을 주권 국가로 복원시키고 경제 강국으로 성장시키기 위해 미국은 2차 대전 동맹국들에게 ‘일본과의 평화조약(The Treaty of Peace with Japan)’ 을 체결하도록 유도하였다.²⁾ 그러나 미국의 전승 동맹국인 호주, 뉴질랜드, 필리핀은 일본이 군사 강국으로 재무장 할 가능성을 우려하여, 미국이 자국의 안전을 보장해주지 않는다면 ‘일본과의 평화조약’ 을 체결할 수 없다고 버티었다. 한편, 일본 또한 헌법상 군대 보유를 포기하는 조건으로 미국의 일본에 대한 안전보장을 요청하였다.³⁾ 이러한 이유로, 미국-필리핀 방위조약, 미국-호주-뉴질랜드 삼각 방위조약, 일본과의 평화조약, 미국-일본 방위조약이 샌프란시스코에서 동시에 협상되었고 1951년 8월-9월 10일 상간에 체결 되었다. 이로써 미국 주도 샌프란시스코 동맹 체제가 태동한다.

샌프란시스코 동맹 체계에 이내 한국·미국과 미국·중화민국(Republic of China, 이후 대만)동맹이 포함되었다. 두 조약은 미국이 외부의 적으로부터 한국과 중화민국을 방어하려는 목적 외에도, 두 국가의 무모한 지정학적 오판을 방지하는데도 있었다. 이승만 대통령을 위시한 한국의 보수진영은 한반도 통일을 위해 북한과의 전쟁 재개도 불사하겠다는 강경 입장을 고수했다. 한국이 전쟁을 속개하는 것을 방지하기 위해, 미국은 한국에 북한의 침략에 대한

2) 일본과의 평화조약은 공식적으로는 ‘샌프란시스코 강화조약(Treaty of San Francisco or the San Francisco Peace Treaty)’ 로 불린다.

3) Kim Beasley, “Whither the San Francisco Alliance System?,” *Australian Journal of International Affairs* 57(2), 2003, pp. 325~338.

안전보장을 공약해야만 했고, 1953년 7월 한국전쟁이 휴전된 지 일 년이 지나기 전인 1954년 2월 한국-미국 방위조약이 비준되었다.⁴⁾ 같은 이유로, 미국의 방위 공약이 중화민국에 제공되었다. 장개석 총통이 중국 본토의 군사 시설을 공격하는 것을 방지하기 위함이었다. 당시의 지정학적 정황으로 보아 양안분쟁이 발생한다면 미국이 중화인민공화국(People's Republic of China) 및 소련과 군사 분쟁에 연루될 것은 자명하였고, 미국은 그러한 결과가 자국의 이익에 전혀 도움이 되지 않는다고 판단했다.⁵⁾

이어 1954년 동남아조약기구(Southeast Asia Treaty Organization, SEATO)가 샌프란시스코 체제에 합류하였다. 동남아조약기구는 동남아시아에 공산주의 세력의 확산을 막기 위하여 창설되었다. 동남아시아 국가 중에는 단지 두 국가만이 회원국으로 참여했다. 태국은 인접국 라오스에서 영향력을 확장시키고 있는 베트남 공산당에 대한 대응으로 참여하였고, 필리핀은 미국-필리핀 방위조약에 의해 미국이 제공하고 있던 군사원조에 추가적인 군사원조를 확보하고자 참여하였다. 동남아조약기구는 베트남 전쟁 중 일부 회원국들이 정책 조율 실패를 이유로 탈퇴하고 인도차이나 반도가 공산화되면서 1977년 공식적으로 해산되었다. 그러나 동남아조약기구 형성에 바탕이 되었던 '동남아시아집단 방위조약(Southeast Asia Collective Defense Treaty, 일명 '마닐라 조약')은 여전히 국제법적인 효력을 유지하고 있고, 미국-태국 안보 관계의 법적 근거이다. 이미 미국은 자국의 딘 러스크(Dean Rusk) 외무장관과 태국 탄날 꼬만(Thanat Khoman) 외무 장관이 1962년에 체결한 공동성명에서, 태국에 대한 안보 공약을 확약한 바 있다.⁶⁾

이로써 아·태지역에서 미국·일본, 미국·호주·뉴질랜드, 미국·필리핀, 미국·한국, 미국·태국 5개 동맹으로 구성되는 샌프란시스코 동맹 체제가 구축되었다. 5개 동맹 모두 미국이 주도하는 비대칭 동맹(asymmetrical alliance)인 관계로, 샌프란시스코 동맹 체제는 미국이 중심축으로, 그리고 동맹국들이 바퀴살로 기능하는 '중심축과 바퀴살 동맹체제'로 불린다.

냉전 기간 동안 미국은 '중심축과 바퀴살 동맹체제'를 구성하는 5개 동맹의 운용을 통제하였다. 공산주의와 연계된 위협에 대응하는 미국의 군사력이 원동력이었다. 미·일 동맹과 한·미동맹은 1950년대 이른바 중국, 소련, 북한의 '북방 삼각축(Northern Triangle)'에 맞서는 군사적 균형(balancing)의 역할을, 1960년대 중·소 분쟁 이후에는 소련과 북한에 맞서는 동일한

4) 이해정, 「한미동맹 기원의 재조명」, 『한국정치외교사논총』 26(1), 2005, pp. 5~35.

5) 미국과 중화민국과의 동맹은 미국이 1979년 중화인민공화국을 공식적으로 중국의 유일한 합법정부로 승인하면서 폐기되었다. 그러나 미국은 1979년에 제정된 '대만관계법(Taiwan Relations Act)'에 근거해 대만에 실질적인 군사원조를 제공하고 있다.

6) Chulacheeb Chinwanno, "Thailand's Perspective on Security Cooperation in the Asia-Pacific," *Asia-Pacific Security Cooperation: National Interests and Regional Order*, See Seng Tan and Acharya Amitav(ed.), London: M.E. Sharpe, 2004, pp. 190-205.

역할을 감당하였다. 미국·필리핀 동맹과 미국·태국 동맹은 중국 공산당과 베트남 공산당의 지원을 받는 반정부 공산주의 세력이 인도차이나 반도를 넘어 동남아 전역으로 확대되는 것을 방지하고자 하였다. 미국·호주·뉴질랜드 삼각 동맹의 경우, 동맹 체결의 근간이 되었던 일본에 대한 위협인식은 1950년대에 곧 소멸되었고, 동맹의 주목적이 동남아에서 공산주의 세력의 확대 봉쇄와 남태평양 지역질서의 안정적 유지로 변모하였다.⁷⁾

2. 탈 냉전기 전개

소련의 붕괴에 이은 냉전의 종결로 일련의 학자들과 정책결정자들은 공산주의 세력의 봉쇄를 주목적으로 했던 ‘중심축과 바퀴살’ 동맹 체제가 붕괴될 것으로 예측했다(Mearsheimer 1990, pp. 5~8; Friedberg 1993/94, pp. 30~31).⁸⁾ 이러한 예측은 동맹 형성의 근간이 되었던 공동의 위협이 사라지거나 위협의 인식이 약화되면, 동맹이 붕괴된다는 현실주의의 가정에 기초했다. 그러나 예측은 빗나갔다. 5개 동맹 모두 냉전이 종식된 지 20여년이 지나도록 존속하고 있을 뿐만 아니라 공고화되고 있다. 탈 냉전기 개별 동맹의 전개 과정은 아래와 같다.

냉전기 동안 미·일 동맹의 주요한 목표는 소련의 침략을 억지·방어하는 것이었기 때문에, 냉전 종식 후 미·일 동맹이 붕괴되거나 약화될 것이라는 전망이 우세했다.⁹⁾ 실제로 미·일 동맹은 1990년대 중반 양국 간 무역전쟁과 미 해병대의 오키나와 주둔을 둘러싼 분쟁으로 위기에 직면했다. 그러나 양국이 1996년 ‘미·일 안보 공동선언’과 1997년 ‘미·일방위협력지침’을 통해 일본의 지역 안보 역할을 증진시키면서, 1990년대 중반의 위기를 극복하였다.

재조정 후 미국 아·태지역 동맹체제의 ‘북방 축(northern anchor)’으로 불릴 정도까지 강화되던 미·일 동맹은 2009년 일본 민주당이 정권을 잡으면서 잠시 정체기를 겪었다. 미국과 일본은 2006년 ‘재정비 실행을 위한 미·일 지침(US-Japan Roadmap for Realignment Implementation)’을 통해 오키나와 현 후텐마(Futenma) 미 해병 비행장을 폐쇄하고 같은 현 슈와브(Schwab) 기지 근처 연안에 새로운 비행장을 건설하기로 합의하였다. 그러나 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 민주당 대표가 2009년 총선 중 2006년 미·일 간 합의를 준수하지 않겠다고 공약하였고, 수상으로 취임한 뒤 미국의 의사에 반하여 자신의 공약을 실천하려 하였다. 이로 인해 미·일 동맹이 2차 대전 후 최악의 상태에 빠져들었다. 그러나 결국 하토야마 전 총리가

7) Peter Edwards, “Permanent Friends?: Historical Reflections on the Australian-American Alliance,” Lowy Institute Paper 08, Sydney: Lowy Institute for International Policy, 2005, pp. 15~41.

8) John Mearsheimer, “Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War,” *International Security* 14(4), 1990, pp. 5~56; Aaron Friedberg, “Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia,” *International Security* 18(3), 1993-4, pp. 5~33.

9) Howard Baker and Eileen Frost, “Rescuing the U. S.-Japan Alliance,” *Foreign Affairs* 71(2), 1992, pp. 97~113.

2010년 5월 미국의 입장을 수용하여 후텐마 기지를 오키나와 내 나고시 헤노코로 이전하기로 결정함으로써 미·일 동맹이 안정되었다. 오키나와 주민의 반대로 아직 구체적인 이전 계획이 실행되고 있지는 않지만, 일본의 노다 요시히코(野田佳彦)총리는 2011년 9월 오바마 대통령과의 정상회담에서 하토야마 전 총리의 2010년 5월 결정을 준수하겠다는 입장을 명확히 했다.

한·미 동맹도 냉전 종식 후 응집력의 약화가 예상되었다. 양국의 북한에 대한 위협 인식은 소련의 붕괴와 북한의 경제난으로 저하되었다. 더욱이 한국은 북방외교를 통해 북한의 주요 동맹국인 소련과 1990년에, 중국과 1992년에 외교관계를 수립하였다. 한편, 1990년대 초 미국은 재정적자와 무역적자에 허덕였고, 미국 국내에서 동맹국들의 불공정 무역 관행 및 보호무역 정책에 대한 비판이 고조되었다. 미국의 경제난은 해외주둔 미군의 역할 및 비용 축소 압력을 불러 일으켰다. 실제로 1991년 바르사바 조약기구의 붕괴 이전부터 다수의 의원들이 국방비 감축과 해외주둔 미군 규모의 축소를 요청하는 법안을 제출하였다. 1989년에 제출된

‘년-워너 수정안(Nunn-Warner Amendment)’ 과 1990년 및 1991년도 ‘국방수권법(Defense Authorization Acts)’ 이 대표적 예이다. 의회의 압력에 상응하여, 조지 부시(George H. W. Bush) 대통령은 아·태지역에서 미군 병력을 감소시키기로 결정하였다. 부시 정부가 1990년에 발간한 ‘동아시아전략구상 I(East Asia Strategic Initiative, EASI I)’ 은 당시 아시아 주둔 미군 135,000명을 2000년까지 3단계에 걸쳐 감축해 121,000명으로 유지하겠다고 발표하였다. 비록 감축 규모는 크지 않았으나, 동 보고서는 아·태지역에서 미군이 전적으로 철군할 수도 있다는 추측을 자아냈다.¹⁰⁾ 당시 43,000명 수준이던 주한미군의 경우 ‘동아시아전략구상’ 은 1990-1993년 1단계에서 7,000명, 1993-1995년 2단계에서 6,500명을 감축하고, 1-2 단계의 감축 결과를 바탕으로 3단계에서 추가 감축할 것을 제안하였다. 실제로 1단계는 실행되었다. 그러나 북한의 핵 개발 의혹이 불거지면서, 1992년에 발행된 ‘동아시아전략구상 II (EASI II)’ 은 주한미군의 2단계 철군 계획을 연기시켰고, 1995년에 발간된 ‘동아시아 전략 보고서 I(East Asia Strategic Report I, Nye Report)’ 는 미국이 추가 철군 없이 주한미군을 36,000명 수준에서 유지할 것이라고 명시하였다. 1998년 ‘동아시아 전략 보고서 II’ 는 이를 확인하였다.

그러나, 1993-94년 제 1차 북핵 위기로 동맹에 가해졌던 위기를 극복한 한·미동맹은 2002-2003년 2차북핵위기 시에는 심각한 위기에 직면했다. 1998년부터 10년 간 집권한 김대중 정부와 노무현 정부는 재임 기간 북한에 대한 포용정책을 추구하였다. 이 시기 다수의 한국 국민이 북한을 ‘적’ 이라기보다는 협력의 대상으로 인식하였다. 반면 9/11 사태의 여파 속에 미국은 2002년 북한을 ‘악의 축’ 으로 규정하였다. 한·미 간 북한 위협에 대한 인식 차는

10) Renato Cruz De Castro, The Post-Cold-War Management of the U.S. Alliances with Japan, South Korea, and the Philippines: A Comparative Analysis (Ph.D. Dissertation: University of South Carolina, 2001), pp. 118-119.

2002-2003년 북핵 위기 시 양국 간 정책 조율의 균열을 초래하였다. 또한 2003년 훈련 중 주한 미군의 장갑차가 두 명의 한국 중학생을 치어 사망케 하는 사건이 발생하고, 2005년에는 한국의 일부 진보주의자가 맥아더 장군 동상의 파괴를 시도하는 등의 악재가 겹치면서, 한·미 동맹이 최대의 위기에 직면했다. 그러나 양국이 한·미 동맹의 원활한 운용을 위해 동맹에 '투자' 함으로써 갈등은 봉합되기 시작했다. 예를 들자면, 한국은 미국의 요청으로 2004-2008년 이라크에 한국군을 파병하였고, 2007년 주한미군의 전략적 유용성에 합의해주었다. 미국 또한 지난 1993-1994년 1차 북핵 위기 때와는 달리, 한국을 제쳐두고 북한과 직접 협상하는 행태를 자제하였다.

한·미 동맹은 보수적 성향의 이명박 정권 취임 후 공고화되고 있다. 2008년 4월에 개최된 이명박 대통령과 부시(George W. Bush) 대통령의 정상회담에서 한미동맹은 '전략 동맹 (strategic alliance)' 으로 격상되었다. 이어, 양국 간의 자유무역협정이 체결된 후 2011년 10월에 개최된 이 대통령과 오바마 대통령과의 정상회담에서는 한미동맹이 안보동맹에 경제동맹을 포함하는 '다원적 전략 동맹' 으로 한층 강화되었다.

미국, 호주, 뉴질랜드의 삼각동맹은 1985년 뉴질랜드의 반핵 정책으로 인한 미국과 뉴질랜드와의 갈등으로 뉴질랜드가 사실상(de facto) 삼각동맹에서 제명되면서, 미국, 호주 양자 동맹으로 재편되었다. 냉전의 종식 후 일각에서 미국, 호주 동맹이 와해될 것이라는 전망이 대두되었다.¹¹⁾ 호주의 국방부가 발행하는 백서에 명시되어 있듯이, 호주를 직접적으로 위협하는 '적' 이 존재하지 않기 때문이다.¹²⁾ 그러나 이러한 예상은 빗나갔고, 1996년 시드니 선언(The Sydney Statement)을 기점으로 미, 호주 동맹은 일부 언론이 호주를 미국의 '부 보원관(Deputy Sheriff)' 이라 칭할 정도로 공고화 되었다.¹³⁾ 호주가 불필요하게 국제 테러리스트의 표적이 될 수 있다는 비판에도 불구하고 호주는 미국의 테러와의 전쟁에 적극 협력하고 있다. 2001년 미국의 아프가니스탄 공격과 2003년 이라크 공격 시 전쟁 초기부터 전투병을 파병하여 미국을 조력하였다.

미국의 '중심축과 바퀴살 동맹체제' 의 남방 축(southern anchor)인 미, 호주 동맹은 최근 한층 더 강화되었다. 미국 오바마 대통령과 호주 길라드 총리는 미, 호 동맹 60주년을 기념하여 2011년 11월에 개최된 정상회담에서 호주 다윈 인근 지역에 미국 해병대를 순환배치하기로 합의하였다. 양국은 2011년 250명을 시작으로 2016-2017년 2500명 수준까지 순환 배치되는 미 해병의 수를 늘려 갈 계획이다.

11) Graeme Cheesman, "An Alternative Defence Posture for Australia," Working Paper 59 (Canberra: Strategic and Defence Studies Centre, The Australian National University, 1989), pp. 10~13.

12) Australia Department of Defence, Defence White Paper 1994 (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1994), p 22.

13) Fred Brenchley, "The Howard Defence Doctrine," The Bulletin 117, 1999, 9,28, pp. 22~24.

미국·필리핀 동맹의 경우, 냉전 종식 직후 양국이 1946년 체결한 ‘군사기지협정(Military Base Agreement)’의 연장 협상에 실패하여 미군이 1991년 필리핀에서 철수함으로써 사실상 와해됐었다. 비록, 1951년에 체결된 양국 방위 조약은 폐기되지 않았으나, 공동 군사 훈련을 위해 필리핀을 방문하는 미군을 위한 ‘방문군대 협정(Visiting Forces Agreement)’이 1998년 체결되기 전까지 실질적인 군사협력은 단절되었다. 그러나 1998년 ‘방문군대 협정’ 체결 후 양국은 2000년 중단되었던 ‘발리카탄(Balikatan)’ 군사훈련을 대규모로 재개함으로써 동맹관계를 복원시켰다.

미국·태국 동맹의 경우 1976년 태국에서 미군이 철군한 이래, 양국은 ‘코브라 골드(Cobra Gold)’ 군사훈련 등을 통해 군사협력을 지속해 왔다. 태국은 동남아시아에서 다자주의 안보협력체의 창설·유지에 주력해왔고, 동남아시아 안보에 있어서 중국의 일정한 지위를 인정하는 태도를 취해왔다. 즉, 태국은 중국과 미국 사이에서 실익을 취하는 이른바 ‘버드나무 외교(willow diplomacy)’를 추구하고 있는데, 미국과의 군사협력이 ‘버드나무 외교’의 한 축을 이루는 것이다.

미국·필리핀, 미국·태국 동맹은 냉전기보다 약화되었다. 그러나 필리핀의 민다나오 지역, 태국의 남부 지역에서 활동하는 회교 반정부세력을 대항하는 데 있어, 필리핀과 태국이 미국과의 동맹에 일정 역할을 부여하면서 동맹은 강화되고 있다. 미국 또한 전 지구적 반 테러 네트워크의 일원으로서 미국·필리핀, 미국·태국 동맹의 중요성을 인식하고 있다. 또한 남중국해 영역에서 중국의 공세적 행위가 증가함에 따라, 미국은 필리핀, 태국과의 군사훈련을 강화하고 있다.

지금까지 아·태지역 미국 주도 동맹 체제를 구성하는 5개 동맹이 개별적으로 각각 강화되고 있음을 살펴보았다. 아래에서는 탈 냉전기 미국이 5개 동맹을 운영함에 있어 공통적으로 나타나는 특성을 분석한 뒤, ‘중심축과 바퀴살 동맹체제’가 지역 질서의 형성유지와 관련하여 차지하는 위상을 고찰한다.

III. 탈 냉전기 미국의 아·태지역 동맹체제 운영 특성

미국이 탈냉전기 ‘중심축과 바퀴살’ 동맹 체제를 운영함에 있어 가장 두드러진 특성은 개별 동맹의 연계를 강화하고 있다는 점이다. 미국은 냉전 기간 동안 5개 동맹의 연계를 추구하지 않았다. 그러나 탈냉전기에 접어들어 미국은 두, 세 개 동맹의 ‘소 다자적’ 연계를 추진하고 있다. 대표적인 예가 미국·호주·일본 간의 ‘3자 전략대화(Trilateral Strategic Dialogue)’이다. 3자 전략 대화는 2001년 호주의 제안으로 ‘3자 안보 대화(Trilateral Security Dialogue)’로 시작되어 2006년 전략 대화로 승격되었다. 삼국은 역내 비전통안보 문제를 전략대화의 주

의제로 채택하고, 삼국 공동 군사 훈련을 실시하고 있다.¹⁴⁾ 냉전 기간 동안 미국·일본 동맹과 미국·호주 동맹은 독자적으로 운용되었다. 또한, 일본과 호주 간의 안보 협력도 미미하였다. 그러나 미국·일본 동맹과 미국·호주 동맹이 삼자 전략 대화로 연계되면서, 일본과 호주의 안보 협력 관계도 증진되고 있다. 2001년 ‘호주·일본 간 창조적 협력 관계를 위한 시드니 선언(Sydney Declaration for Australia–Japan Creative Partnership)’ , 2003년 국방 교류 양해각서, 2007년 ‘호주–일본 안보협력 공동 선언’ 그리고 2008년 ‘안보 양해 각서 (defense memorandum)’ 는 양국 안보 협력 관계의 증진을 입증해주는 이정표다.

미국은 미·일 동맹과 한·미 동맹의 연계도 추진하고 있다. 커트 캠벨 차관보는 2011년 3월 미 의회 청문회에서 한·미·일 3국간 협력의 제도화를 추진할 것이며, 이는 동북아시아 안보 구도가 더욱 통합적으로 발전하는데 기여할 것이라고 강조하였다.¹⁵⁾ 2012년 1월 3국은 연례 국방장관 회담을 개최하기로 합의했다. 동년 1월–2월에 실시된 미·일 연합군사 훈련에 주한미군 150명이 처음으로 참가했다. 즉, 미국은 미·일 동맹과 한·미 동맹을 연계하고 이를 통해 일본과 한국 간 ‘가상 동맹(virtual alliance)’ 관계를 형성하려 하고 있다.¹⁶⁾ 일본은 미국의 ‘가상 동맹’ 구상에 긍정적이나 한국은 한·일 군사협력 증진에 부정적이다.

미국은 동남아시아 지역에서 동맹국과 군사훈련을 실시하는 경우, 냉전 때와 달리 다국의 참여를 유도하고 있다. 실제로 미국과 태국 및 필리핀과의 정규 양자 군사훈련은 이미 다수의 국가가 참여하는 다자 군사훈련으로 변질되었다. 테러리즘에 대한 대응, 재난 구조 등을 위한 비정규적 군사 훈련도 대부분 다자의 형식으로 실시되고 있다. 이러한 추세는 연장선에서 특히 주목받는 것은, 1994년에 시작된 미국과 인도와의 해상 군사 훈련인 말라바 (Malabar)에 2007년부터 비정기적으로 일본과 호주가 참여하고 있다는 점이다. 동 훈련이 주목받는 이유는 다음 장에서 설명한다.

미국이 아·태지역에서 ‘중심축과 바퀴살 동맹 체제’ 를 운영하는데 있어 또 다른 특징은 특정 위협의 억지·방어에 동맹국의 역할을 증대시키고 있다는 점이다. 탈냉전기, 특히 9/11 이후 미국의 군사전략은 ‘위협 중심(threat-based)’ 에서 ‘능력 중심(capabilities-based)’ 으로 변화하고 있다. 위협 중심 군사전략이 특정 지역에서 특정한 적에 대응하는 것에 초점이 맞추어 있다면, 능력 중심 군사전략은 다양한 능력을 구비한 확정되지 않은 잠재적 적에 대응하는데 강조점을 둔다.¹⁷⁾ 이를 위해 미국은 해외 주둔 미군을 경량화·첨단화 시키고, 신속한 장거리

14) 박재적, 「미국-호주-일본 삼자 전략 대화: 소 다자주의 안보 협력의 가능성」, 『전략연구 51(1)』, 2011, pp. 202~206.

15) 황병덕·박재적, 「동북아 안보정세」, 『통일환경 및 남북한관계 전망: 2011~2012』, 서울: 통일연구원, 2011, p. 7.

16) 박재적, op.cit.

17) Jae Jeok Park, "A Comparative Case Study of the U.S.–Philippines Alliance in the 1990s and the U.S.–South Korea Alliance between 1998 and 2008," *Asian Survey* 51(2), 2011, pp. 283~286.

투사가 가능하도록 미군의 '불박이' 역할을 지양한다. 이에 부합하여, 미국은 동맹국이 특정 위협의 억지·방어에 주도적 역할을 수행할 수 있도록 동맹국의 군사력 증강에 조력한다. 물론 특정 지역 안보 문제의 해결이 동맹국의 능력 밖의 영역일 경우, 미국이 아·태지역에 분산 배치해 놓은 자국의 군사 자산을 활용해 개입한다.¹⁸⁾

미국이 아·태지역에서 동맹국들이 더 많은 자율성을 가지고 자국의 안보 문제를 처리하도록 유도하는 데는 다음과 같은 이익이 있다.¹⁹⁾ 첫째, 미국은 동맹국을 통해 간접적으로 리더십을 행사함으로써, 미국을 견제하려는 충동을 억제시킨다. 둘째, 동맹국들의 지역 안보 이슈에 대한 '전략적 무관심(strategic apathy)' 을 방지한다. 셋째, 국방예산을 절감할 수 있다. 2012년 1월 26일 발표된 국방비 삭감계획과 군사력 조정 방안에 의하면 미국은 2013년부터 5년간 2,600억달러, 10년 이내에 4,870억달러의 국방비를 삭감한다. 미국 국방비의 삭감은 1998년 이래 처음이다. 즉, 국방비 삭감은 미국의 당면한 현실적 문제인데, 동맹국의 역할 강화를 통해 해외 주둔 미군의 비용을 절감할 수 있다.

종합하자면, 탈냉전기 미국은 아·태지역에서 '중심축과 바퀴살' 동맹 체제를 운영함에 있어 개별 동맹 간의 연계를 강화하고, 동맹국의 역할을 강화하고 있다. 미국은 '중심축과 바퀴살' 동맹체제가 아·태지역에서 역내 전통, 비전통 안보를 아우를 수 있는 다자 안보 협의체로 확대·개편되기를 바란다. 그러나 중국은 '중심축과 바퀴살' 동맹 체제의 연계 강화를 중국을 봉쇄하기 위한 '소 규모의 나토(mini-NATO)'로 간주한다. 다음 장에서는 양국 간의 대립적 시각차를 비교한다.

IV. 미국 주도 동맹의 연계 강화와 미·중 갈등

소련의 붕괴에 이은 미국의 글로벌 차원의 단극체제, 중국의 부상, 9/11로 대표되는 비대칭 안보 위협의 증대 등이 아·태 지역의 안보 질서를 새롭게 재편하고 있다. 그러나 새롭게 재편되고 있는 안보 질서의 형태에 관해선 아직 학자들 간에 많은 이견이 있다. 동맹 정치(alliance politics)가 이를 판단하는데 중요한 준거를 제시해 준다. 특히 미국이 아·태지역에서 주도하고 있는 '중심축과 바퀴살' 동맹 체제가 이 지역에서 어떻게 자리매김 할지가 지역 안보 질서의

18) 미국이 개입하게 되는 경우 동맹은 미국에게 개입의 정당성을 부여한다. 동맹국과의 군사훈련을 통해 축적된 경험과 동맹국 군대와의 '상호 운영성(inter-operability)' 때문에, 미국은 이론적으로 동맹국이나 우호적 국가의 군사적 능력을 압도하는 상황의 전개에 빠르고 효과적으로 대응할 수 있게 된다. 만약 미국의 개입이 절차적으로 정당하지 못하거나 특정 국가의 국내정치 문제에 대한 간섭으로 비춰지면, 미국의 '연성 국력(soft power)'에 악영향을 끼친다.

19) Elizabeth Sherwood-Randall, *Alliances and American National Security*, Strategic Studies Institute, Carlisle, PA: U. S. Army War College, 2006, pp. 15~18.

방향성을 가름하는 척도라 할 수 있다.²⁰⁾

미국은 미국 주도 아·태지역 동맹 체제의 주 기능이 군사적 위협에 대응하는 ‘특정 이익(particular interests)’의 창출을 넘어서, 지역 질서의 형성·유지에 기여하는 좀 더 다면적인 ‘보편 이익(general interests)’을 창출하고 있다고 주장한다. 즉, 미국과 미국의 동맹국들이 아·태지역에서 선호하지 않는 다자질서가 형성될 가능성에 대한 ‘헤징(hedging)’의 도구로 ‘중심축과 바퀴살’ 동맹 체제를 활용하고 있다는 것이다.²¹⁾ 미국과 미국의 동맹국들에게 바람직하지 않은 다자질서란 중국 주도의 ‘배타적 동아시아 지역주의’이다. 미국과 동맹국들은 미국은 물론 호주, 뉴질랜드 등의 국가가 참여하는 ‘포괄적 아·태지역 다자주의’를 추구하고 있다. 일례로 미국은 앞서 언급한 미국·일본·호주 간의 3자 전략 대화에 인도를 참여시키는 등 외연을 확대해, 3자 전략대화를 역내 비전통안보 문제를 다룰 수 있는 좀 더 포괄적인 다자안보 협력체로 발전시키고자 한다.

중국은 미국 주도 동맹들의 연계 강화를 비판한다. 중국의 관점에서 미국의 ‘중심축과 바퀴살 동맹체제’는 미국이 중국을 봉쇄(containment)하기 위해 유지하는 도구로, 냉전의 유산이다. 앞의 예를 준용하면, 중국은 미국이 미국·일본·호주 간의 3자 전략 대화에 인도를 참여시켜 중국을 포위하는 4자 전략 연대를 출범시키려 한다고 주장한다.²²⁾ 앞 장에서 언급한 미국과 인도와의 해상 군사 훈련인 말라바(Malabar)에 2007년부터 비정기적으로 일본과 호주가 참여하고 있는 것을 중국은 같은 맥락에서 바라본다.

중국의 미국 주도 동맹 체제의 연계 강화에 대한 비판적 시각은 최근 더욱 심화되고 있다. 2010년 북한의 천안함 폭침과 연평도 도발 후에 실시된 한미간의 군사훈련과, 같은 해 중국과 일본의 센카쿠 열도 충돌 후 실시된 미·일간의 군사훈련에 미국의 조지워싱턴 항공모함이 참여한 것을 중국은 강력하게 비판하였다. 또한 후자의 경우 한국이 참관국으로 참여한 것에 큰 우려를 표명했다.

중국은 또한 미국이 중국과 남중국해에서 영토분쟁을 겪고 있는 국가들과 연대를 강화하고 있는 것을 예의 주시하고 있다. 중국은 남중국해의 난사군도에서 베트남, 대만, 필리핀, 말레이시아, 브루나이와 시사군도에서 베트남, 대만과 영토분쟁을 겪고 있다. 미국은 동남아 지역에서 동맹국인 필리핀, 태국, 호주와의 공조를 강화하는 한편, 자국과 우호적이지 않았던 베트남, 미얀마 등의 국가와도 안보 관계를 증진시키고 있다. 2011년 5월 중국과 베트남의 영토 분쟁이

20) Jae Jeok Park, "The US-led Alliances in the Asia-Pacific: Hedge against Potential Threats or an Undesirable Multilateral Security Order?" *Pacific Review* 24(2), 2011, p. 137~138.

21) *ibid.*, pp. 144~149.

22) 박재적, 「중국의 부상 이후, 미국의 대중 안보전략과 미·중 전략적 관계」, 배정호 편, 『중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도』, 서울: 통일연구원, 2011, p. 27.

재 접화된 후, 미국은 6월 필리핀과 남중국해에서 대규모 군사 훈련을 실시하였고, 11월 미국필리핀 군사 동맹 60주년을 맞아 필리핀에 대한 광범위한 경제적, 군사적 지원을 약속했다. 같은 달 미국은 호주에 미국 해병대를 순환 배치시키는 계획을 발표하였다. 이와 같은 미국의 동남아 국가들과의 안보 협력 강화를 중국은 중국을 봉쇄하기 위한 미국의 동남아시아로의 ‘공세적 재귀환’ 으로 받아들이고 있다.

한편, 미국은 중국이 미국 주도 동맹 체제의 연계 강화를 중국에 대한 봉쇄로 인식하는 것을 원하지 않는다. 미국 주도 동맹 체제의 역할에 대한 미국과 중국의 인식 차가 좁혀지지 않는다면, ‘중심축과 바퀴살’ 동맹 체제는 아태 지역에서 새로운 안보 딜레마를 초래할 것이기 때문이다. 미국은 동북아에서 한·미·일 대 중·북·러의 신 냉전 대결구도가 형성되거나 동남아에서 중국의 ‘핵심국익’ 과 지역안정을 위한 ‘미국의 지도력’ 이 충돌하는 것을 방지하기 위해, 중국과 안보 관계를 개선할 필요성을 인식하고 있다. 그러나 미국은 중국이 북한에 대한 편중적 태도를 견지하거나 남중국해 또는 동중국해에서 공세적 외교 정책을 추구하는 한, 자국 주도 동맹 체제의 군사적 균형(balancing) 역할을 강화하지 않을 수 없다고 강변한다. 이로써 현재 미국과 중국이 서로를 경계하고 손가락질하는 악순환이 계속되고 있는 것이다.

V. 결론: 한국의 전략적 대응방안

미국이 아·태지역에서 유지하고 있는 ‘중심축과 바퀴살 동맹체제’ 는 동 지역에서 미국이 자국의 군사 자산(military asset)을 운영하는데 있어 기본 토대이다. 미국은 ‘중심축과 바퀴살 동맹체제’ 를 구성하고 있는 개별 동맹들의 연계를 강화하고 있다. 아울러, 동맹국들이 ‘특정 위협’ 의 억지와 방어를 있어 주도적 역할을 수행하고, 미국은 지원 역할에 집중하는 방향으로 동맹의 역할을 분담하고 있다. 이는 전략적 기동성을 구비한 미군을 탄력적으로 운용하여 적국의 ‘반 접근/지역 거부(anti-access/area denial)’ 전략에 대한 군사력 투사(power projection) 능력을 확보하고, 테러 등의 비전통안보 위협에 효과적으로 대응하기 위함이다. 미국 국방 예산의 삭감은 이와 같은 역할 분담을 촉진시켰다. 2012년 1월 5일에 간행된 ‘국방전략지침’ 과 1월 26일에 발표된 국방비 삭감계획과 군사력 조정 방안은 이를 잘 반영하고 있다.

한국의 전략적 대응방안은 다음과 같다. 첫째, 중국이 미국 주도 동맹의 연계를 우려하고 있기 때문에 한·미 동맹과 미·일 동맹의 연계나 한국과 일본과의 안보 협력 강화를 중국에

대한 레버리지로 활용해야 한다. 즉, 북한의 핵개발 및 남한에 대한 군사 도발에 중국이 계속 일방적으로 대북 편향적 태도를 취한다면, 한국은 미국 주도 아·태지역 동맹 체제의 연계 강화에 적극 협조할 수밖에 없음을 중국에 인지시킴으로써 중국의 태도 변화를 유도해야 한다. 이를 위해서, 한국은 한·미동맹을 굳건히 하고 일본과 낮은 수준의 군사교류는 추진하되, 한·일 간 실질적인 군사 협력은 자제해야 한다. 한·일 간 실질적인 군사 협력이 실시되면, 한국은 중국의 북한 편향적 태도 변화를 유도할 수 있는 주요한 대 중국 레버리지를 잃게 된다.

둘째, 한국군의 재래식 군사력 증가가 동맹국의 자국 방어 역할을 증가시키고 해외주둔 미군을 '신속 기동군'으로 재편하려는 미국의 국방정책에 부합함을 강조하고 이러한 논리로 미국의 첨단 군사 기술이나 무기의 이전 확보에 노력해야 한다. 구체적으로, 미국이 자국 군사비의 절감을 위해 한미동맹 관련 방위비 분담금의 증액을 요구할 때는, 증액분이 한국군의 대북 독자적 작전수행 능력을 확보하는 분야에 집중적으로 투자될 수 있도록 미국과 협상해야 한다. 방위비 분담금 증액 요구를 수용할 경우에는, 그 대가로 한국에 대한 첨단무기 수출제한을 유럽 동맹국 수준으로 완화하도록 요구해야 한다.

셋째, 국민의 불안감을 해소시켜야 한다. 미국의 2012년 '신 국방전략'은 주한미군의 전략적 유연성 가시화에 대한 우려와 한반도 급변사태 시 미군의 작계 5027의 수행 능력과 의지에 대한 의문을 가중시켰다. 2007년과 같이 주한미군의 전략적 유용성에 관한 소모적 논란이 재현되지 않도록 여론 동향을 예의 주시하는 한편, 한국 국민의 우려를 불식시킬 수 있는 미 지도자의 언급을 유도할 필요가 있다. 작계 5027 관련 한·미간 합의의 재확인을 미국에 요청해야 한다. 미국이 한국의 요구를 수용하게 만들기 위해, 불필요한 반미감정의 확산은 한미동맹에 바람직하지 않고 한·미동맹이 악화된다면 아·태지역 미국 주도 동맹의 연계가 타격받을 수 있음을 미국에 상기시킬 필요가 있다.



북한경제 연구협의회

2012 통일 경제·인프라분야 연구 성과 및 향후
과제에 대한 세미나

이석기, 정형근, 김영훈, 이석, 이상준, 서종원, 황진희, 김경술

2012 통일 경제·인프라분야 연구 성과 및 향후 과제에 대한 세미나

KDI 북한경제팀은 국토연구원과 공동으로 2012년 2월 23일 KDI 대회의실에서 “2012 통일 경제·인프라분야 연구 성과 및 향후 과제에 대한 세미나”를 개최하였다. 본 세미나에서는 북한 경제, 인프라 분야의 2011년 연구성과를 정리하고 2012년 연구과제를 소개하였다. 경제 세션에서 산업연구원 이석기 연구위원, 대외경제정책연구원 정형곤 선임연구위원, 한국농촌경제연구원 김영훈 연구위원, KDI 이석 연구위원, 인프라 세션에서는 국토연구원 이상준 선임연구위원, 한국교통연구원 서종원 부연구위원, 한국해양수산개발원 황진희 부연구위원, 에너지경제연구원 김경술 선임연구위원이 발표하였다. 토론자로는 김중호 수출입은행 연구위원, 탁성한 국방연구원 연구위원, 최수영 통일연구원 선임연구위원 외에도 관련 정부부처에서 참석하여 향후 연구주제에 관해 다양한 의견을 나누었다. 본문에서는 발표 내용을 간단히 요약하여 제공한다.

일시

2012년 2월 23일(목) 14:00~18:00

장소

KDI 별관 대회의실

발표 요약문

- 이석기(산업연구원)**, 통일 이후 북한 산업개발 전략 연구
- 정형곤(대외경제정책연구원)**, 북한의 투자유치 정책변화와 남북경협 방향
- 김영훈(한국농촌경제연구원)**, 북한의 농업법제 고찰
- 이석(KDI)**, 2008년 북한 인구 센서스의 분석과 문제점
- 이상준(국토연구원)**, 국토연구원의 2011년도 주요 연구성과와 향후 연구과제
- 안병민(한국교통연구원)**, 북한 체제변동 대비 교통물류시스템 대응방안 연구*
- 황진희(한국해양수산개발원)**, 『남북한 건설기술(항만분야) 표준화 방안』 연구의 주요내용과 시사점
- 김경술(에너지경제연구원)**, 북한 북동부지역의 남북 전력협력사업 구상

* 본 발표는 한국교통연구원 서종원 부연구위원이 대신 참석하여 발표.

통일 이후 북한 산업개발 전략 연구¹⁾

이석기 (산업연구원 연구위원)

sklee@kiet.re.kr

본 연구는 “남북 간 경제 격차가 매우 큰 상황에서 남한 주도의 급속한 정치적 통일이 이루어지는 경우” 를 가정하여 북한 지역 산업개발을 위해 정부가 실시해야 할 정책 방향을 검토하는 것을 주된 목적으로 한다. 특히 정치적 통일 이후의 경제통합 방식으로 노동시장 통합과 사회보장제도 통합이 이루어짐으로써 완전통합 모델과 노동시장 및 사회보장제도 통합의 수준을 제한하는 부분통합 모델이라는 이념적 모델을 제시하고, 이 상이한 모델 하에서의 북한지역 산업개발 과제와 정책을 제시하는 것을 주된 내용으로 한다.

먼저, 2장에서는 완전 통합모델과 부분통합 모델을 구체화하고, 각 통합 방식 하에서의 북한 지역 산업의 경쟁력 조건, 산업개발 방향, 정책과제를 제시하였다. 특히 노동력의 이동을 허용하고, 복지제도를 통합하는 완전통합 모델에서의 북한 지역 임금의 급속한 상승과 그에 따른 산업 전반의 경쟁력 약화의 위험이 있는 만큼 임금 상승을 생산성 범위 내로 억제하고, 실업인구를 흡수할 수 있는 산업 및 기업부문을 창출하는 것이 주된 정책과제임을 밝혔다. 부분 통합 방식하에서는 이러한 위험은 상대적으로 적지만, 남북한 지역의 분리 운영이라는 과도기적 상태를 최대한 단축하는 과제가 부여된다.

3장에서는 북한 국영기업의 실태를 개관한 이후 사유화와 구조조정, 국유재산의 무상배분 대 유상배분, 사유화 참여 주체로서의 북한 주민 대 외국인, 사유화에 따른 경제력 집중문제, 대규모 사유화와 소규모 사유화의 추진 방법, 원소유자에 대한 반환 문제, 사유화와 재정 수입 등 사유화에 대한 쟁점들을 검토하였다. 검토 결과 대규모 기업보다는 소규모 기업을, 중화학 공업 보다는 경공업을 우선적으로 사유화하는 것이 바람직하다는 잠정적 결론을 도출하였다. 또한 대규모 기업의 사유화시에는 경매 및 대중적 사유화 방법을 주로 사용하고 소규모 사유화시에는 MEBO를 중심으로 한 개별적 매각 방식을 중심으로 추진할 것을 제안하였다.

제4장에서는 경제통합 방식에 따른 북한지역의 개발을 위한 정책과제를 제시하였다. 본 장의 주된 결론은 다음과 같다. 첫째, 완전통합 방식에서는 북한지역에서 기업들이 경쟁력을 확보하기 어려우므로, 산업화를 촉진하기 위해서는 대규모 지원이 필요해질 것이다. 특히

1) 김석진, 이석기, 양문수, “통일 이후 북한 산업개발 전략 연구”, 산업연구원, 2011의 내용을 요약, 정리한 것이다.

임금보조에 초점을 맞춰 노동집약적 산업에 유리한 정책을 실시함으로써 일자리를 창출하는 것이 중요하다. 둘째, 부분 통합을 통해 북한지역의 저임금 유지가 가능해질 경우에는 기업지원 정책의 필요성이 크게 줄어들게 된다. 특히 임금보조 정책은 불필요해질 것이며, 현재 남한에서 실시하고 있는 각종 산업정책(산업단지 개발, 수출진흥, 외자유치, 중소기업 및 자영업 지원 등)을 북한지역에 확대 적용하는 것만으로도 일자리 창출과 산업개발 목표를 달성할 수 있을 것이다.

북한의 투자유치 정책변화와 남북경협 방향²⁾

정형곤 (대외경제정책연구원 선임연구위원)

hgjeong@kiep.go.kr

2011년 대외경제정책연구원은 '북한의 투자유치 정책변화와 남북경협 방향'이라는 주제로 북한관련 기본연구를 수행하였다. 만성적인 경제난을 겪고 있는 북한은 2000년대 들어 교역의 확대와 해외자본 유치를 위한 법제도, 행정체계등을 정비하였다. 북한은 2002년 '7.1경제관리개선조치' 이후 그해 9월 신의주특별행정구역을 발표하였고, 이어 한 달 후인 10월에는 금강산관광지구를 그리고 11월에는 개성공업지구를 경제특구로 지정하였다. 2000년대 후반에 들어서 남북관계가 악화되고 국제사회의 대북경제제재가 지속되는 상황에서 외국자본을 유치할 수 있는 유일한 대안으로 중국의 중요성이 커지자 북한당국은 2011년 6월 라선특구와 황금평에 대한 착공식과 함께 북·중 양국의 공동개발계획을 발표하였다.

북한은 외국인 투자유치를 위해 1992년 제정 이후 사문화되었던 외국인투자 관련 법령과 기구들을 지속적으로 수정 보완하였다. 실례로 2004년에는 무역성 산하에 「국제무역중재위원회」를 신설하였고, 대북투자와 관련된 법적문제 해결을 위한 북한내 외국 법률컨설팅을 위한 평양법률사무소도 개소하였다. 최근 북한 당국은 외자유치를 위해 새롭게 조직된 대풍국제투자그룹과 합영투자위원회를 중심으로 외자유치 활동에 적극 나서고 있다. 또한 2009년 12월에는 정부 직속기관으로 '합영투자지도국'도 설립하였다. 이 기구는 이후 2010년 7월 내각 전원회의의 비준으로 합영투자위원회로 격상되었다. 합영투자위원회는 내각의 성급 기관으로 북한의 외자유치와 합영·합작 등 외국과 관련된 모든 사업을 지도하는 국가적 중앙지도 기관으로 역할을 하고 있다.

외자 유치에 대한 북한당국의 변화된 태도와 함께 북한 자원 개발, 저렴한 인건비 활용, 내수 시장 개척 등을 위한 외국기업의 관심이 증가함으로써 2000년대 북한의 외자 유치는 증가하였다. 비록 북한의 외자 유치 실적이 규모면에는 괄목할만한 성과를 거두지 못하였으나, 양적으로나 질적으로 변화를 보였다. 북한은 자원개발 분야를 중심으로 제조업, 금융, 상품유통, 정보통신, 건설 등의 분야에서 외국인 투자를 유치하였다. 중국, 유럽, 남한을 포함한 외국기업들은 북한의 경제특구인 개성공단, 나진선봉지역 뿐만 아니라 평양, 남포, 청진 등의 주요도시에도

2) 정형곤, 윤미경, 방호경, 나승권, "북한의 투자유치 정책 변화와 남북경협 방향", 대외경제정책연구원, 2011을 요약 정리한 것이다.

진출하였다. 투자영역의 확대와 함께 투자 금액과 기업수가 증가함으로써 외국인 투자가 북한경제에 미치는 영향이 증가하였다.

북한의 최근 외자 유치정책과 실적에서 나타나는 가장 두드러진 특징은 중국의 대북 투자가 크게 증가하고 북한의 대중 의존도가 더욱 심화된 것이다. 과거 소규모 기업과 상인들이 북한에서 식당, 상점, 양식장 등을 운영하는 수준이었던 중국의 대북 투자는 2000년대 중반 국유기업들이 자원개발에 본격적으로 진출하면서 중국은 북한의 최대 투자국으로서의 위상을 확고히 하였다. 중국기업은 광물자원 개발을 중심으로 제조업, 유통업 등에서 투자를 실행하고 있다. 더욱이 중국의 동북3성 진흥계획과 연계되어 북·중 접경지역의 산업기반시설에 대한 투자가 최근 가시화되고 있다. 앞서 언급했듯이 북한과 중국은 2011년에 나선지역과 신의주 황금평지역을 경제특구로 공동 개발·운영하겠다는 계획을 발표함으로써 북중간 경제관계는 보다 더 공고해지고 있다. 과거 민간 또는 지방정부차원에서의 협력이 중앙정부 차원의 협력으로 강화되고 있으며, 중국의 대북 원조성 협력 사업에서 상호 윈윈을 위한 협력 방식으로 변화되어가고 있다.

2000년대 북한의 외자유치 정책 변화와 남북 경협역의 역할에 대한 국내외의 관심에도 불구하고, 북한의 외국인 투자 유치 정책과 실태에 대한 구체적이고 종합적인 연구가 부족한 실정이다. 북한의 외국인 투자유치는 향후 북한체제의 개혁, 개방과도 밀접히 연관되어 있다는 점에서 남한과 관련국의 대북 정책 수립에서 주요한 고려사항이다. 따라서 북한의 외자유치 동향을 조사하고, 관련법률 및 정책들을 분석하며, 이를 기반으로 향후 북한의 외자유치 방향을 진단하는 일은 시기적으로 매우 중요한 과제이다. 이런 문제의식 하에 본 연구는 2000년대 북한의 외자 유치정책의 변화와 특징을 살펴보고, 북한당국이 외국인 투자를 유치하기 위해 취한 법제도, 관련조직 정비 현황을 분석하였다. 또한 2000년대 이후 북한에 진출한 외국기업들의 현황과 성과를 평가하였다. 특히 본 보고서는 북한의 외국인 투자 유치에서 두드러진 현상인 중국의 나진선봉지역, 신의주 황금평 개발 사업에 대한 실태를 구체적으로 살펴보고 향후 전망에 대해 논의하였다. 본 보고서의 마지막 장에서는 향후 북한의 외자유치 정책 방향을 분석하고 이에 따른 남북경협의 방향과 과제에 대해서 논하였다.

북한의 농업법제 고찰³⁾

김영훈 (한국농촌경제연구원 연구위원)

kyhoon@krei.re.kr

최근 들어 북한의 농업 관련법이 정비되면서 해당 법조문이 우리에게 알려지기 시작하고 있다. 이에 따라 북한 농업 관련법에 대한 연구를 추진할 수 있는 기초가 형성되고 있으며, 북한 농업 연구를 제도적 차원에서 보완하는 계기가 마련되고 있다. 이 연구는 크게 북한 농업조직 및 농업관리체계의 법률적 규명, 농지의 소유와 관리의 법률적 규명, 주요 농업관련법의 소개와 해설 등 세 부분으로 구성되어 있다.

첫 부분은 농업조직 및 농업관리체계에 관한 것이다. 해방 후 토지개혁과 1950년대 농업협동화 완료 후, 북한은 1962년에 군(郡)을 중심으로 하는 전문화된 계통적 농업지도·관리체계를 갖추었다. 요컨대 ‘농업성·도농촌경리위원회·군협동농장경영위원회·리협동농장’을 계통으로 하는 농업지도관리체계를 구축한 것이다.

북한의 농촌은 협동농장, 국영농장, 종합농장 등 성격과 기능이 다른 집단농장으로 구성되어 있다. 협동농장은 1953년부터 조직되기 시작하여 1958년 협동화 과정이 마무리되면서 농업생산 조직과 농촌생활조직체로서 기능하고 있다. 협동농장은 북한 전체 경지의 90% 이상을 차지하고 있으며 주민에게 공급할 식량과 농산물 생산을 책임지고 있다. 국영농장은 토지개혁 및 농업집단화 과정에서 국유화된 농장이다. 국영농장은 주로 농사시험장, 채종농장, 종축장, 축산전문농장 등으로 구성되어 있으며, 이외에 기업소나 각급기관이 부업지로 경작하는 국유농지도 있다. 국영농장의 특수한 형태로서 국영종합농장도 있다. 이는 협동농장을 재편하거나 군 단위로 통합하여 국유·국영의 시범적 종합농장으로 재편성한 형태가 일반적이다. 이외에 특수작목 전문 종합농장도 있다.

이 연구에서 농업지도체계 및 집단농장 조직의 분석은 협동농장 내외부 조직, 농장 관리활동과 생산활동, 국가연간계획과 농산물의 수매와 분배 등을 중심으로 수행하였으며, 법령 분석의 보완작업으로서 탈북자 인터뷰를 통해 농업관리체계 내외부의 기관, 기업소, 단체를 확인하였다.

두 번째 부분은 협동농장을 중심으로 농지에 관한 재산권의 법률적 규명이다. 협동농장의

3) 김영훈, 남민지, “북한의 농업법제 고찰 : 농업조직 및 농지관리를 중심으로”, 한국농촌경제연구원, 2011을 요약 정리한 것이다.

모든 재산은 협동적 소유, 전인민적 소유, 개인 소유로 구성되어 있다. 협동적 소유는 협동농장 고유의 토지, 시설 및 생산수단, 영년생 작물 등이 해당되며, 전인민적 소유는 국가에서 농장에 배속시킨 대형농기계, 국가 부담으로 건설한 시설과 살림집이 해당된다. 이외에 개인 소유도 있는데 소가축, 농기구, 분배받은 농산물과 터밭 생산물 등이 여기에 해당된다. 농장에 배속된 자산 및 생산수단은 소유권 귀속과 관계없이 농장원이 공동으로 이용할 수 있다. 그러나 그것들에 대한 재산권 행사는 불가능하다. 국유재산과 농지에 대한 재산권 행사는 물론 불가능하며, 모든 공유재산(협동적소유)에 대한 구성원의 재산권 행사도 불가능하다.

외국인에 대한 토지의 임대차에 대한 규정과 세칙은 상세하고 충분하나, 해당 토지의 북한 내 재산권 행사 및 양도에 관한 사항은 알려지지 않고 있다. 외국인투자 관련 법령 및 관련 사항은 남북경협사업, 통일 후 해당 자산의 사유화 및 민영화 정책 추진에 참조할 수 있으며, 북한의 국내 법령은 통일 후 일반 자산의 사유화 및 민영화 정책 추진에 참조할 수 있다.

마지막으로는 북한의 10개 주요 농업 관련 법령을 소개하고 해설하였다. 협동농장을 중심으로 농장에 대해서는 '농업협동조합기준규약초안' 과 '농장법', 사회주의 농업정책에 관해서는 '사회주의농촌문제 테제', '농업법', '산림법' 등을 각각 분석했다. 농업부문의 계획과 관련해서는 '인민경제계획법', '사회주의상업법', '양정법', 농지에 대한 재산권은 '토지법' 과 기타 법령의 재산권 규정을 분석해 살펴보았다. 이들 법령은 각각 법의 목적과 특징, 중요한 조항들, 개정 상황, 법과 관련된 기관과 단체, 북한 경제정책이나 농업정책과의 연관성, 통일과 관련하여 우리에게 주는 시사점 등을 중심으로 살펴보았다.

2008년 북한 인구 센서스의 분석과 문제점⁴⁾

이석 (KDI 연구위원)

suklee@kdi.re.kr

본 연구에서는 2008년 북한 인구센서스 데이터를 토대로 북한 인구통계의 신뢰성을 검토하는 한편, 북한의 기본적 인구지표에 대해 토론하고, 북한의 군대인구 규모 및 구성을 분석하며, 마지막으로 1990년대 이후 북한 식량난의 인구학적 충격 역시 추정한다. 그리고 이러한 작업을 통해 본 연구가 도달한 결론을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 이제까지의 모든 북한 인구통계는 ‘결함을 내포한 통계적 불일치’의 문제와 통계의 의도적 왜곡 가능성이라는 의문으로부터 자유롭지 못했다. 그러나 이들의 통계적 정의가 매우 불분명했다는 점에서 이러한 의문점들은 본격적인 학술적 토론의 대상이 되기 힘들었다. 반면, 2008년 북한 인구센서스 데이터는 각각 통계에 대해 매우 분명한 통계적 정의를 제공한다. 따라서 우리는 동 데이터를 이용하면 앞서 북한의 인구통계에 대해 제기되었던 여러 의문점들을 처음으로 본격 토론할 수 있다.

둘째, 그러나 이러한 토론의 결과는 부정적이다. 이제까지의 북한 인구통계는 물론, 2008년 센서스 데이터조차 ‘결함을 내포한 통계적 불일치’의 문제와 ‘통계의 의도적 왜곡 가능성’이라는 문제를 갖고 있는 것으로 나타나는 것이다. 실제로 2008년 센서스 데이터가 말하는 북한의 인구추세는 기존의 북한 인구통계와는 매우 다르다. 또한 동 데이터의 신뢰성 역시 의심된다. 실제로 동 데이터는 북한의 군대인구와 같은 주제에서 서로 정합적이지 않은 여러 수치들을 동시에 제공하며, 이러한 사실은 동 센서스 데이터 자체가 의도적인 왜곡을 거친 것이 아닌가 하는 의구심으로 연결되기에 충분한 것이다.

셋째, 이에 따라 2008년 센서스 데이터를 이용하는 경우에는 매우 세심한 주의를 기울일 필요가 있다. 총인구와 사망률, 출생률처럼 일반적 인구지표를 구성하는데 있어서는 동 데이터의 내용을 그대로 이용하는 것이 별다른 문제를 야기하지 않을 수도 있지만, 북한의 군대규모나 식량난의 충격과 같은 민감한 주제에 대해서는 동 데이터의 내용을 재차 검증·수정하여 사용하거나, 상대적으로 신뢰할 수 있는 일부의 정보만을 따로 추출하여 사용하는 것이 더욱

4) 이석, “2008년 북한 인구 센서스의 분석과 문제점”, 한국개발연구원, 2011을 요약 정리한 것이다.

합리적이라는 뜻이다.

넷째, 2008년 센서스 데이터에 따르면 북한의 군대규모는 약 70만명이며, 이중 거의 대다수는 25세 미만의 젊은이들로 구성된다. 또한 동 데이터를 토대로 분석을 진행하면, 전체 군대의 70% 정도는 휴전선을 중심으로 한 황해남북도와 강원도, 평안남도 등에 배치되어 있음을 알 수 있다. 이는 당연히 북한의 군대가 주로 한국을 겨냥하고 있음을 의미한다. 또한 혼인 유무를 이용하여 북한의 직업군인 규모를 추정하면, 그 수치는 약 5만명에 달하는 것으로 나타난다.

다섯째, 그러나 2008년 센서스 데이터는 북한의 군대규모를 왜곡하고 있을 가능성이 존재한다. 이러한 가능성을 토대로 동 센서스 데이터를 검증·수정하는 경우 북한의 실제 군대인구규모는 최대 116만명까지 나타난다. 이는 외부세계가 현재 북한의 군대인구와 관련하여 추정하는 규모와 매우 흡사하다.

여섯째, 1990년대 이후 북한의 인구학적 충격을 추정하는 한 가지 방법은 1993년 및 2008년 센서스 데이터 상에 나타난 연령별·성별 인구를 비교하여 이 기간 중 발생한 초과 사망자의 규모를 추정하는 것이다. 그런데 이러한 추정에는 1993년 및 2008년 센서스 데이터의 연령별·성별 인구통계 자체가 왜곡되어 있다는 문제가 있다. 따라서 이들 데이터 중 이러한 왜곡의 가능성이 없거나 가장 적은 1993년 현재 30세 이상의 여성인구에 대한 정보만을 가지고 추정을 진행하면, 1993-2008년간 이들 여성인구 가운데 초과 사망자 규모는 총 19만명인 것으로 나타난다.

그간 외부세계의 연구자들은 북한의 인구통계가 갖는 기이함 때문에 이를 본격적으로 분석에 이용하여 북한의 인구추세를 연구하는 일에 상대적으로 소극적이었다. 불행하게도 2008년 북한의 인구센서스 데이터 역시 이러한 기존 통계의 기이함에서 크게 벗어나지 않는다. 그러나 이제까지의 논의에서 알 수 있듯이, 북한의 인구통계가 이러한 기이함을 갖고 있다고 해서, 이를 수정하거나 역으로 이용하여 북한의 인구추세를 합리적으로 분석하는 일이 완전히 불가능한 것만은 아니다. 지금 우리에게 필요한 것은 우리가 가지고 있는 통계의 기이함을 찾아내어 이를 탓하는 것이 아니라, 어떻게 하면 이를 극복할 수 있는가를 생각할 수 있는 상상력일지도 모른다.

국토연구원의 2011년도 주요 연구성과와 향후 연구과제

이상준 (국토연구원 선임연구위원)

sjlee@krihs.re.kr

그동안 북한의 국토실태와 관련한 연구들은 주로 북한에서 발간된 일부 문헌자료와 탈북자들의 증언에 기초하여 실태분석을 해 왔다. 하지만 북한내에서 2000년 이후 국토실태와 관련한 자료발간이 극히 미미하였다. 조선향토대백과와 같은 일부 문헌자료들이 2000년대 중반에 발간되기도 하였지만, 정확한 실태 파악과 분석에는 한계가 있었다. 탈북자들의 증언을 토대로 한 실태 파악 역시 부분적인 사실확인 수준을 넘기 어려웠다.

이 때문에 북한의 국토관련 통계나 자료들이 지난 10년간 별다른 진전 없이 반복되어 인용되는 문제를 안게 되었다. 그런 가운데 국토지리정보원이 2010년 북한 전역을 대상으로 한 수치지형도를 작성함으로써 국토관련 실태분석의 새로운 전기를 마련하게 되었다. 개략적인 수준에서나마 북한의 도시지역에 대한 구체적인 실태를 분석할 수 있는 기초 자료를 확보하게 된 것이다.

북한의 지리정보에 대한 기초자료를 기반으로 2011년도에 국토연구원에서는 『통일 한반도 시대에 대비한 북한 주요 거점의 개발잠재력과 정책과제(I)』, 『북한중국러시아접경지역 산업입자기반시설 개발잠재력 분석과 대응전략연구』 등의 실증적 연구가 진행되었다. 『통일 한반도 시대에 대비한 북한 주요 거점의 개발잠재력과 정책과제(I)』연구의 경우 북한의 수치지형도 자료를 토대로 북한의 주요 도시 가운데 남포와 신의주를 대상으로 도시개발 실태와 개발잠재력을 분석하였다.

이 연구에서는 국토지리정보원이 제공한 1/25,000 수치지형도 자료와 각종 문헌자료 그리고 탈북자들의 증언을 토대로 실태분석을 하였다. 2011년에는 북한의 27개 도시 가운데 시범적으로 남포와 신의주를 대상으로 분석하였다. 2012년부터는 단계적으로 분석대상 도시들을 확대해 갈 계획이다. 이 연구에서는 그동안 파악이 어려웠던 북한 도시의 토지이용 실태와 도시계획시설의 규모, 주택수 등을 분석하였고, 국토연구원이 개발한 입지분석모델인 KOPSS를 통해 개발가능지를 파악하였다.

이 연구는 미래에 북한이 스스로 체제전환을 추진할 경우 예상되는 도시개발의 과제를 전망하였다. 중단기적인 개혁·개방의 경우에는 중국이나 베트남의 사례가 적합할 수 있는데,

본 연구에서는 일단 장기 과제 도출에 초점을 맞추기 위해서 독일의 사례를 집중적으로 분석하였다. 이러한 구도 하에서 장기적인 북한 남포와 신의주의 도시개발 과제를 전망해 보았고, 이러한 장기적인 과제 하에서 중단기 남북협력과제를 제시하였다. 이 연구에서는 단순한 실태분석을 넘어서 미래 북한의 변화시나리오를 토대로 다양한 도시개발의 과제들을 제시하고 있다는 점에서 향후 남북협력의 추진과정에서도 중요한 정책자료로 활용될 수 있을 것이다.

『북한중국러시아접경지역 산업입자기반시설 개발잠재력 분석과 대응전략연구』에서는 한반도 북중러접경지역의 산업입지와 기반시설의 개발잠재력에 대하여 공간분석기법을 이용한 실증분석을 진행하였다. 그리고 북한, 중국, 러시아의 개발전략을 파악하여 개발잠재력 공간분석결과와의 비교분석평가를 통하여 실효성있는 초국경협력과제를 도출하였다. 공간분석기법을 이용한 실증분석 결과 북중러접경지역의 개발가능후보지는 196개소의 총 18,197km²에 달하며, 중국, 북한, 러시아측 접경지역에 각각 44.0%, 28.7%, 27.3%가 분포한 것으로 분석되었다. 이러한 개발잠재력을 고려하여 향후 접경지역에서의 다자간 전략적 협력사업들이 추진될 필요가 있을 것이다. 또한 이러한 연구결과는 동북아 초국경 협력을 위한 정책개발에도 유용한 자료로 활용될 수 있을 것이다. 국토연구원은 향후 북한 전역을 대상으로 한 국토정보지원체계를 구축하는 사업을 추진할 계획이며, 관련 정부부처 및 연구기간과의 긴밀한 협력을 통해 최신 북한 정보의 확보와 활용을 위한 연구사업을 지속적으로 추진해 갈 계획이다.

북한 체제변동 대비 교통물류시스템 대응방안 연구⁵⁾

안병민 (한국교통연구원 연구위원) 외
ahnbm@koti.re.kr

1. 연구의 배경 및 목적

현재 북한은 심각한 경제난으로 인해 식량수급과 생산을 위한 자원수급이 불안정하며, 이에 대한 북한 주민의 불만은 정점에 이르렀고, 북한 권력체제도 김정은을 중심으로 완전히 장악되었다고 판단할 수 없는 실정이다. 이러한 불안 요소가 어떠한 내부적 급변사태로 이어질지는 아무도 예상할 수 없으며, 게다가 만성적인 자연재해와 최근 심각하게 제기되고 있는 핵두산 화산 폭발의 현실화 가능성이 대두되고 있다. 만약 북한 권력층에 심각한 분열이나 재스민 바람을 동반한 주민들의 동요, 자연재해로 인한 대규모 인명피해와 식량 부족 현상 등이 발생한다면, 북한에 누구도 예측하지 못한 시점에 대규모 급변사태가 발생할 수 있다. 이러한 북한의 갑작스런 체제변동은 우리나라에게도 결코 득이 되지 않고, 한반도 안보와 우리나라 경제에 심각한 타격이 줄 것이다. 본 보고서는 북한 체제변동 발생 시 신속한 대북지원을 통해 연착륙을 견인할 수 있는 교통물류분야 대응방안 마련을 위해 최적 수송망 구축방안 수립을 목적으로 하고 있다.

2. 연구의 주요내용

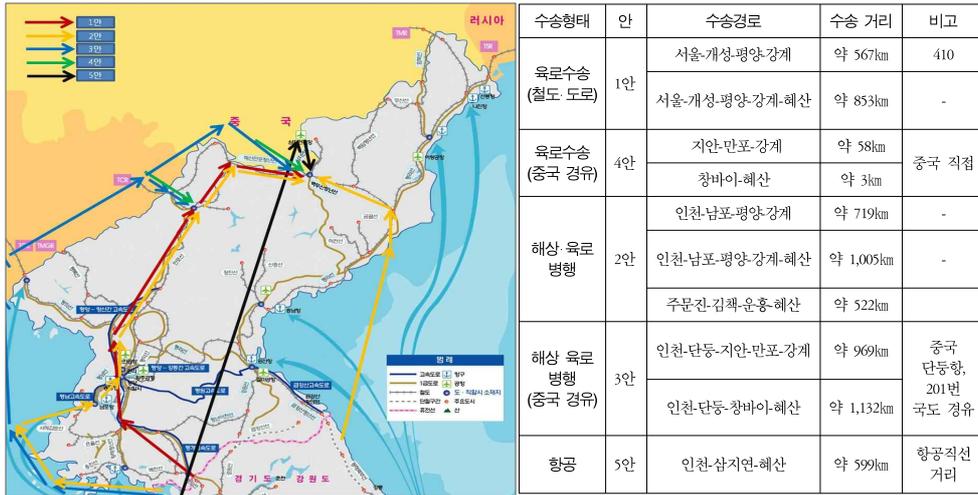
본 연구는 공간적 범위로 남북 간 수송경로 및 북한 내의 수송경로를 포함한 한반도 전역을 공간적 대상으로 하고, 이와 함께 북중 접경지역 등의 수송경로를 포함하고 있으며, 내용적으로는 식량, 구호물자 등 대북 긴급 수송 사례를 분석하고 식량부족 지역과 재난재해 취약지역 분석을 통한 지역을 대상으로 긴급상황 발생 시 식량공급 시나리오를 작성하고 교통수단별교통축별 접근성을 분석하였다. 또한 시나리오에 근거하여 실제 긴급상황 발생 시 정부 합동수송대책반 설치, 수송수단 및 경로 관련 수송 매뉴얼을 제시하였다.

본 연구의 주요 내용은 다음과 같다 : ① 남북 간 수송 현황, ② 대북 물자지원 수송 사례 분석(대북 육로 식량 수송, 용천역 폭발사고 긴급 대북지원 수송, KEDO 경수로 사업의 인적, 물적 수송), ③ 북한 식량수급 불안지역, 면적과 인구를 고려한 우선 식량지원지역을 점검하고

5) 안병민 외, "북한 체제변동 대비 교통물류시스템 대응방안 연구", 한국교통연구원, 2011을 세종원 한국교통연구원 부연구위원이 요약, 정리한 것이다.

주요 홍수, 가뭄, 화산 폭발 등 자연재해 취약지역의 최적 교통수단별 구호지원물자 분배 거점 접근성 분석, ④ 긴급상황 발생 시 물자공급의 최적 수송경로 분석, ⑤ 긴급상황 발생 시의 수송대책 매뉴얼 작성.

그림 대안경로 분석결과 사례 - 북한 자강도량강도 긴급 수송경로 대안



3. 결론 및 정책제언

긴급상황 발생시 대북 수송은 너무나 많은 변수가 존재한다. 북한 당국의 통제 가능 여부에서부터 각각의 교통 상태, 군사적 충돌 및 주민 반발 가능성, 수송지역의 선정, 수송량 설정 등의 문제뿐만 아니라 국제사회와의 조율 등도 간과할 수 없는 문제이다. 본 연구에서는 이런 부분을 모두 고려하지는 못하였으나, 만약의 사태에 대비한 기초적인 수준의 대북 수송의 방법과 경로, 대응방법을 다양한 방법으로 제시하고 있다.

따라서 보다 실제적인 정책 활용을 위해서는 단순한 취약지역 선정에 따른 수송방안 구축 차원이 아닌 거시적인 대북 긴급상황에 대처 차원에서의 대북 수송대책이 요구된다. 또한 정부의 대북 급변상황 개념계획 등과 융합된 대북 수송 종합대책을 마련할 필요가 있으며, 이에 대한 종합적인 수송 시나리오 작성이 동반되어야 할 것이며, 특히 최적의 대북수송 경로를 파악하기 위해서는 실용 가능한 대안 경로에 대한 현장 실증조사가 추가적으로 필요하며, 이에 대한 대안으로 인공위성 사진 등을 판독한 수송경로의 운송 가능상태파악 등 기술적 부분의 추가적인 연구가 필요하다.

「남북한 건설기술(항만분야) 표준화 방안」 연구의 주요내용과 시사점⁶⁾

황진희 (한국해양수산개발원 해운정책연구실장)

hjh@kmi.re.kr

한반도 분단 이후 남북한 간에는 어휘의 차이로 인한 문화적 이질감 및 의사소통의 어려움이 심화되고 있다. 특히 해운항만과 같은 전문분야에서는 용어 차이의 정도가 심각한 수준이다. 예를 들면 우리가 흔히 사용하는 ‘컨테이너’ 라는 용어도 북측에서는 ‘짐함’ 이라고 표현한다.

심지어 남과 북에서 사용하는 어휘와 용어의 변화로 인해 남북이 체결하는 공식 합의서와 계약서에는 합의서 부록 등에 용어 비교표를 첨부하는 실정이다. 남북이 체결한 「남북해운합의서」에 용어비교표가 포함되어 있고, 현대아산이 북측 금강산 장전항 건설시에도 별도의 용어 비교표를 두고 회의와 공사를 진행했다고 한다.

그 동안 남북의 어휘 차이로 인한 이질감 및 갈등을 해소하기 위해 ‘겨레말큰사전편찬사업’ 및 ‘분야별 전문용어 사전 발간’ 작업이 다양하게 추진되고 있으나, 해운항만 분야에서는 선행 연구가 전혀 없었다. 남북한 해운항만 분야의 어휘 이질화 해소를 통해 해운항만분야 협력사업 확대에 대비하고, 항만 분야의 상생·공영 발전을 위해 「남북한 건설기술(항만분야) 표준화 방안」 연구를 실시했다.

「남북한 건설기술(항만분야) 표준화 방안」 연구의 주요내용은 남북한 항만 현황과 항만관리제도 분석, 북한 항만건설 기술 현황 분석, 남북한 항만건설 설계기준 비교분석, 남북한 항만 용어 비교, 남북한 항만건설 공통시방서(안) 제시 등이다.

동 연구 결과를 간단히 소개하면 다음과 같다. 첫째, 북한에서 항만 건설계획은 해운기관의 의견을 들어 국토건설총계획에 의거하여 수립하고 있다. 이는 항만의 수요자인 해운기관의 의견을 들어 건설사업을 추진하는 것으로 해석할 수 있다.

둘째, 북한은 항만관리운영의 효율화를 위하여 「항만법」, 「자유무역항 규정」 등의 법률에 의하여 항만을 관리운영하고 있다. 그러나 북한의 해운법과 항만법은 국제관례에 맞지 않는 조항들이 일부 잔존하고 있다. 예를 들어 북한 항만에 입항한 선박에 대해 자국기를 내리고

6) 황진희, 엄선희, 허소영, 임진수, “남북한 건설기술(해운항만분야)표준화 방안 연구”, 한국해양수산개발원, 2011을 요약, 정리한 것이다.

북한기를 게양하도록 하고, 외국선박은 북한 항만구역 안에서 무선통신기재를 사용할 수 없도록 봉인 조치를 강행하는 등의 문제가 있다.

셋째, 북한의 항만건설설계 기준을 살펴보면, 방조제 높이 결정 기준은 남한의 항만시설인 호안 및 방조제 기준과 대체로 유사한 수준이다. 그리고 방조제 설계시에 기술, 경제, 안전, 환경, 사회, 문화 등과 지형, 지질, 해양, 건설장비, 시공성, 축조재료, 유지관리 등을 고려하는 점은 남·북한이 동일하다고 볼 수 있다. 그러나 북한의 방조제 공사는 일반적으로 축조재료에 따라 사석형 방조제와 블록형 방조제 공사를 활용하고 있다. 반면 남한은 시공장비 및 방법의 발달로 육상으로부터 축조재료를 운반하여 물막이 공사를 하고 있으나, 블록형 방조제는 이용하지 않고 있다. 현재 확보할 수 있는 북한의 항만건설 기술관련 자료를 기준으로 북한 방조제 계획, 설계, 시공상의 건설기술을 살펴본 결과, 북한의 방조제 건설기술은 남한과 부분적인 차이가 있으나 큰 차이는 없다고 볼 수 있다.

넷째, 남북에서 사용하는 해운항만 분야의 용어를 비교해보면, 남한의 경우 한자어와 영어 사용이 많고 용어가 발달되었으나, 북한은 순 우리말 사용이 많다. 예를 들면 ‘컨테이너’는 짐함으로, 파랑은 물결, 방파제는 물결막이벽으로 사용하고 있다. 남한에서는 최신 기술용어를 영어를 그대로 사용하고 있으나, 북한에서는 기술개발이 늦어 이들 용어 사용이 매우 늦고 현장에서는 아직 통용되지 않은 용어들이 많은 편이다. 이로 인해 남북한 항만 기술자들의 의사소통에도 문제가 발생할 수 있다고 판단된다.

끝으로 본 연구에서 정책 제언으로 제시했던 내용을 정리하면, 항만건설기술 표준방안 제정을 위한 실태조사 제안, 국제표준과 연계한 남북한 항만건설기술 표준화 추진, 북한 항만에 대한 전략적 정책개발 연구 추진, 북한항만 정보교류를 위한 전문가 모임 구성, 남북관계 개선시 항만건설기술 표준화 전담조직 구성 등이다.

북한 북동부지역의 남북 전력협력사업 구상⁷⁾

김경술 (에너지경제연구원 선임연구위원)

kskim@keei.re.kr

한국과 러시아 전력업계는 북한을 통과하는 전력망을 건설하여 러시아의 전기를 남한으로 송전하기 위한 전력망 연계사업에 대한 논의를 진행해오고 있다. 근래 북한을 통과하는 천연가스 파이프라인 건설이 남·북·러 3국간에 합의되어 빠르게 진전되고 있는 상황은 전력부문의 협력사업도 큰 어려움 없이 진행될 수 있을 것이라는 희망을 갖게 한다. 한·러 전력망 연계 사업은 북한 전력부문에 커다란 기회를 제안하고 있다. 러시아 전력회사가 한국까지 연결되는 전력 연계망의 북한통과에 대한 통과료로 청진 지역에 대한 300MW의 전력공급을 제안하고 있는 것이다.

그러나 여기에는 우리가 우려해야할만한 몇 가지 문제점들이 내포되어 있다. 러시아 전기의 정격 주파수는 50Hz로 북한 정격 주파수 60Hz와 달라 60Hz로 변환되어 북한의 전력시스템에 통합 관리되어야 한다. 그러나 북·러간의 대화는 주파수 변환 없이 청진 지역을 북한 계통에서 격리하여 러시아 전기를 그대로 사용하게 하는 이른 바 load island로 관리하는 방향으로 전개되는 양상이다. 이러한 문제는 비단 북한만의 문제가 아니라 통일한국 시대의 남북통합 에너지시스템 구축을 지향하는 우리에게도 적절한 대책을 강구해야 하는 중요한 문제로 인식되어야 한다. 이에 대한 기술적 문제의 실체와 그에 대한 우리의 대응방안을 남북 전력협력 사업 구상으로 설계하여 제시하고자 한다.

북·러간에 논의 중인 러시아 크라스키노에서 북한 청진을 연결하는 교류 연계 방식이 가지는 대표적인 문제는 주파수 차이를 직교류변환설비 등의 기술적 투자를 통해 해결하지 않고 단순히 청진지역을 북한계통으로부터 격리시켜 러시아 계통에 편입, 운영하는 방식(Load island 방식)으로 합의되고 있다는 점이다. 이는 동 지역의 모든 전력이용 설비/기기가 50Hz를 정격으로 하는 설비/기기로 점차 교체된다는 것을 의미하는 것으로 추후 북한의 전력 공급능력이 확충되어 동 지역을 다시 북한계통 지역으로 재편입시키고자 할 때, 또는 통일 이후를 고려할 때, 매우 비합리적인 방안이다. 또 다른 문제는 러시아로부터 전력을 공급받는다 해도 이를 적절히 송배전하여 효율적으로 소비할 수 있는 송배변전 인프라를 갖추고 있는가 하는 점이다.

7) 김경술, "청진지역 직·교류 변환설비 설치 및 송배전 현대화 협력사업 추진방안 연구", 에너지경제연구원, 2011을 요약, 정리한 것이다.

절반에 가까운 전기가 손실될 수 있다면 이에 대한 대책마련도 요구된다 하겠다.

위 두 가지 문제를 해결하기 위한 남북 전력협력 사업으로 ‘청진지역 직교류변환설비 설치 지원사업’ 과 ‘청진 및 인근지역 송배전 현대화 협력사업’ 의 검토가 요구된다. 이 두 사업은 패키지로 함께 연결되어 추진되는 것이 바람직하다. 러시아 정격 품질의 전기를 북한 정격 품질의 전기로 변환해 주는 설비와 변환된 전기를 효과적으로 송배전하여 손실을 최소화하기 위한 인프라 개선이 동시에 요구되기 때문이다.

첫번째 사업은 청진지역에 직교류변환설비를 설치하여 50Hz 전기를 60Hz로 변환하여 사용하도록 하는 기술적 조치를 남북 에너지협력사업으로 추진하는 방안으로 소요되는 예상 투자비는 450억원 정도로 평가된다. 두 번째로 평가된 청진과 인근지역 송배전설비 현대화 지원 사업은 러시아 전력을 수전하여 소비하게 될 청진과 청진 인근지역의 송배전설비 현대화 사업을 남북 에너지협력사업으로 추진하는 방안으로 설비, 공사를 포함한 투자 및 기술협력 사업이다. 동 사업은 현대화 정도에 따라 투자비가 크게 다르게 평가될 수 있다. 청진과 인근지역의 향후 부하인구밀도지수를 현재 남한 부하인구밀도지수의 40% 수준으로 가정한 평가안의 경우, 예상 투자비는 154kV 송전선로, 154kV 변전소, 22.9kV 배전선로 등의 신규 건설을 포함하여 총 3,562억원으로 평가되었다.

상기 협력사업의 재원은 정부재원을 활용하여 조달하는 방안이 추천된다. 사업 자체가 정부간 합의에 의해 진행되는 사업이라는 점, 한·러 전력망연계사업과 관련된 사업이라는 점, 남북 경제협력사업 진출기반 확보를 위한 사업이라는 점, 통일 대비 선투자로서의 성격을 가진다는 점 등등의 성격을 고려한 결과이다. 정부재원으로서의 남북협력기금의 활용이 추천된다. 전체 투자비 규모도 4천억원 정도로 남북협력기금의 규모에 비해 크게 부담스러운 규모가 아니며, 적정한 회수방안을 결합시킬 경우, 투자원금은 물론 적정한 이익금의 회수도 가능할 수 있을 것으로 판단된다.

투자비 회수방안으로는 전력공급 권역에 진출하는 외국기업에 대해 전력 인프라 부담금을 부과하여 투자비를 회수하는 직접적인 회수방안과 전기료 징수가 아닌 다른 형태의 권리나 이권을 제공받아 그를 통해 투자 원리금을 회수하는 간접적인 회수방안이 검토 가능하다. 직접적인 회수방안은 동 협력사업의 수혜자 가운데 북한 소비자를 제외한 외국 진출기업들을 대상으로 투자 원리금을 상환하기 위한 전기요금제를 시행하는 방안이 추천된다. 북한 당국과 협의하여 투자 원리금이 회수될 때까지 외국기업이 사용하는 전력에 대해 전기료와 부담금을 전액 한국이 징수할 수 있도록 하고 투자 원리금이 회수된 이후에는 부담금은 폐지하고 전기료만 북한 당국이 징수하도록 하는 구도이다. 간접적인 회수방안은 전력인프라에 대한 투자이므로

전력 사용자에게 대한 비용 징수를 통해 회수해야 한다는 고정관념에서 벗어나 다른 형태의 이권이나 권리를 확보하여 투자 원리금을 상계하는 방안이다. 나진선봉자유무역지구에 한국 전용공간 확보 방안, 나진항 부두개발권 확보 방안, 북한 북동부 지역 관광사업과의 연계 방안 등이 추천된다.

동 사업은 청진과 청진 인근지역에 러시아로부터 공급되는 전력의 수전능력을 확충하고 이를 효과적으로 사용하기 위한 전력인프라를 개선함으로써 청진지역이 러시아 전력계통에 편입되는 것을 사전에 방지하고 통일 이후의 남북계통 연계는 물론 동북아 전력망 연계 등에 대비하는 데 유효한 정책수단으로 활용될 수 있을 것으로 기대된다. 또한 청진과 청진 인근지역 전력인프라를 개선함으로써 북한이 추진하고 있는 나진선봉특구의 성공적 개발을 지원하고 우리 기업들의 동 지역에서의 경제사업 추진을 위한 기초적 기반을 조성하는 데 기여할 수 있으며, 투자비 회수방안을 다른 남북경협 사업과 연계하여 합의함으로써 북한 북동부 지역에서 다각적인 경제협력 사업개발의 계기를 마련하는데 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

부문별 주요 기사

2월 11일~3월 10일

대내경제
농업 및 식량
대외경제
남북경협

부문별 주요 기사

2월 11일~3월 10일

대내경제 91

- 북 외국투자기업등록법·세금법 개정 | 91
 - 북 작년 군사비 76억달러, GNI의 16~22% | 91
 - 북, 기술관료 등 1천명 중국 파견 | 91
 - WP “북 경제서 외화 비중 갈수록 증대” | 92
 - 북, OECD 회원국에 빌린 돈 절반만 갚아 | 92
 - 북 ‘강성대국’ 상징 희천발전소 시운전 | 93
 - EU “북한, 재해 취약성 낮아” | 93
 - 북 아동·산모 사망률 개도국보다 낮아 | 94
 - 북 ‘나선무역지대법’ , 투자자재산 국유화 금지 | 94
-

농업 및 식량 96

- UNICEF, 북 영유아 긴급 영양지원 | 96
- WFP, 4월부터 대북지원 대폭 축소 | 96
- WFP, 북 2월 배급량 변화 없어 | 97
- 독일 NGO, 북한에 감자 125톤 지원 | 97
- 유엔보고서 ‘북, 안전한 식수 확보 퇴보’ | 97
- 북 1월 중국쌀 수입 급감, 옥수수는 급증 | 98
- FAO, 북한 ‘식량부족국’ 재지정 | 98

대외경제 100

- 미, 2011년 대북 수출액 전년 대비 5배증가 | 100
- 북, 라선특구 4~6호 부두 50년 사용권 중국에 넘겨 | 100
- 한-러 북경유 가스관 사업 협상 | 101
- 1월 북-중 교역, 18% 증가 | 101
- 연변자치주, 작년 중국 대북교역 40% 차지 | 101
- 중, 북중경협 제도적 지원 강화 | 102

남북경협 103

- 개성공단설비반출 허용, 남북실무회담 추진 | 103
- 정부, 대북 인도지원물자 반출 승인 | 103
- 서울시, 6개 남북교류협력사업 추진 | 104
- 포천-예산에 '탈북자 고용 산업단지' 조성 | 104

대내경제

북 외국투자기업등록법·세금법 개정

북한이 최근 외국투자기업등록법과 외국투자기업 및 외국인세금법, 외국인투자기업과산법을 개정함. 「조선중앙통신」은 “조선의 외국투자기업등록법이 달라졌다” 며 “2011년 12월 21일 부 최고인민회의 상임위원회 정령에 의하면 외국투자기업의 창설등록, 주소등록, 세무등록, 세관등록 등의 내용이 밝혀져 있는 이 법은 6개 장에 34개 조로 구성됐다” 고 전함. 또 “외국투자기업 및 외국인세금법과 외국인투자기업과산법도 수정·보충(개정) 됐다” 고 전했다. 구체적인 개정 내용은 설명하지 않음. **동아일보, 중앙일보, DailyNK**, 2,10

북 작년 군사비 76억달러, GNI의 16~22%

지난 해 북한의 실제 군사비는 약 76억달러(약 8조5000억원)로 국민총소득(GNI)의 16~22% 수준으로 추산됨. 한국국방연구원(KIDA)은 ‘2011년 국방예산 분석평가 및 중기정책 방향 보고서’에서 2003~2011년 북한의 공식적인 군사비 규모는 세출의 15.8%로 알려져 있지만 실제로는 이보다 많은 24~30%를 차지하는 것으로 판단된다고 지적함. 이에 따라 북한의 실제 군사비도 2005년 약 54억 달러에서 2007년 58억 달러, 2010년 69억 달러를 넘어서는 등 해마다 늘어나고 있는 것으로 분석됨. **동아일보**, 2,11

북, 기술관료 등 1천명 중국 파견

북한이 지난 1월 말 이후 경제 무역 부문의 중견간부와 기술관료 등 1천 명을 중국의 북동부와 남동부의 도시에 있는 민간기업과 공장 등을 시찰하도록 파견했다고 「도쿄신문」은 북수의 북한과 중국 소식통을 인용해 전함. 북한은 파견단을 10명 이내의 소그룹으로 나눠 중국 북동부의 선양과 다롄, 옌지 등 주요 도시와 남동부의 상하이에 있는 민간 기업과 공장 등을

시찰하도록 했으며, 파견자들에게 중국 현지의 경제 무역 관계자 등과 적극적으로 접촉하도록 했다고 「도쿄신문」이 전함. **동아일보, 중앙일보, Voice of America**, 2.15

WP “북 경제서 외화 비중 갈수록 증대”

북한에서 국가가 통제하는 중앙계획경제 시스템이 붕괴하면서 과거에 범죄시하던 외화를 바탕으로 한 민간 상거래 의존도가 갈수록 높아지고 있으며 이를 당국도 묵인하고 있다고 「워싱턴포스트(WP)」가 전함. WP에 따르면 북한전문가와 탈북자 취재를 바탕으로 일반인들이 달러나 유로, 중국 위안화 등을 국내로 들여와 암시장에서 사용하는 지하 경제가 점점 커지고 있다고 함. 북한으로 유입되는 외화는 북·중 국경지대 무역을 통해서 들어오거나 한국으로 넘어온 탈북자들이 북한내 친지들에게 브로커를 거쳐 보내는 송금 등이 주요 원천이며, “북한 보안요원들도 돈이 필요하기 때문에 이 같은 방식을 통한 외화의 유입을 단속하지 않고 있으며, 일부는 무역업자들로부터 자신들의 임금보다 많은 뇌물을 받아 챙기고 있다” 고 전함. 나아가 외화는 북한 내 암시장 거래를 확대시키고 있으며 심지어 국영기업까지도 암시장의 소비자가 됐을 지경이라고 덧붙임. 또한, 최근 북한을 방문했던 전문가들을 인용해 과거에는 외국 관광객에게만 개방했던 외화 사용 레스토랑이 주민들에게도 입장이 허용되고 있으며, 외화는 평양과 북·중 국경지대뿐 아니라 전역으로 확산되는 추세라고 전함. WP는 북한에 들어오는 외화의 유입 경로로 북·중 국경지대 무역거래 대금외에 탈북자로부터의 송금이 점차 큰 비중을 차지하는데 대해 주목하며, “한국에 있는 2만3천명의 탈북자들이 연간 1천만달러 규모를 북한으로 송금하고 있다” 며 “한번에 500~1천달러씩을 송금하는데 북한에 있는 가족들에게 전달될 경우 1년동안 먹고 살 수 있는 돈” 이라고 소개함. **동아일보**, 2.17

북, OECD 회원국에 빌린 돈 절반만 갚아

북한이 2004년부터 2010년까지 매년 평균 620만달러를 경제협력개발기구(OECD) 회원국에게서 빌렸다고 「자유아시아방송(RFA)」이 OECD 관계자를 인용해 밝힘. OECD가 최근 7년 동안 공적개발원조(ODA) 형식으로 북한에 지원한 대출금이 4천315만달러이고 이 중 북한이

되값은 금액은 2천233만달러임. 최근 대출은 2010년 쿠웨이트가 빌려준 626만달러로 북한은 이 중 364만달러를 석유수출국기구(OPEC) 산하의 국제개발기금(OIFD)에 갚음. 북한이 경제협력개발기구로부터 지난 7년 동안 대출받은 약 4천300달러는 매년 평균 620만달러 수준이지만 대출금의 규모는 매년 큰 차이를 보임. 가장 많이 대출받았던 해는 2004년으로 1천582만달러로 가장 적었던 2007년의 70만달러와 1천512만달러가 차이임. **Radio Free Asia**, 2.15 **외 동아일보**, **조선일보**, **중앙일보**, 2.16

북 ‘강성대국’ 상징 희천발전소 시운전

북한이 ‘강성대국’의 상징물로 야심차게 건설해온 자강도의 희천발전소가 시운전에 들어갔다고 「노동신문」이 전함. 「노동신문」은 “김정일 동지와 최고사령관(김정은) 동지의 정력적인 영도 밑에 새로운 천리마 속도, 희천 속도로 짧은 기간에 건설된 희천 1호, 2호 발전소가 인민경제 여러 부문에 전기를 보내주기 위한 시운전에 들어갔다”고 밝힘. 청천강 상류에 위치한 이 발전소는 강의 흐름을 변경해 높은 낙차로 전력을 생산하는 유역변경식 발전소로 발전용량은 30만kW에 달하는 것으로 알려짐. **연합뉴스**, **조선일보**, 2.21

EU “북한, 재해 취약성 낮아”

유럽연합 인도지원사무국(ECHO)가 지난 해 말 발표한 ‘2011-2012 전세계 수요 평가(Global Needs Assessment)’ 지수에서 북한의 재해 취약성이 낮은 것으로 나타남. 인도주의적 재해가 발생했을 때 국민들이 고통 받는 정도를 수치화 한 ‘취약성 지수(Vulnerability Index)’에서 북한은 평점 1.17점으로 취약성이 낮은 나라로 분류되었으며 이는 유럽을 제외한 개발도상국 139개국 중 35번째로 낮은 것임. 취약성 지수는 유엔의 개발지수, 난민 비율, 5살 미만 영유아의 영양실조율과 사망률, 공공보건 실태, 에이즈와 결핵, 말라리아 확산 실태, 성 평등, 부의 분배 등 총 9개 분야를 평가해 산출하며, 자료가 불충분한 분야는 반영되지 않음. 북한의 경우 유엔 개발지수와 성 평등, 부의 분배 분야 자료가 없는 것으로 집계되었음. 북한이 가장 취약한 분야는 5살 미만 영유아 영양실조 실태로, 20% 이상이 영양실조로 나타나 3점, 영유아

사망률은 보통 수준으로 2점, 의사 수와 어린이 예방접종률 등을 평가한 보건 실태는 1점을 받았고, 에이즈, 결핵, 말라리아 확산율도 1점을 받음. 한편, 북한은 2011년에 자연재해가 일어난 나라로 분류돼 위기 지수(Crisis Index)는 3점을 받았음. **Voice of America**, ^{2,21} **외동아일보**, **연합뉴스**, **조선일보**, **중앙일보**, ^{2,22}

북 아동·산모 사망률 개도국보다 낮아

유엔아동기금(UNICEF)가 발표한 ‘2012 세계 아동현황 보고서(The State of the World’s Children 2012)’에 따르면 북한의 5살 미만 어린이 사망률은 전세계 193개국 중 73번째로 높음. 보고서에 따르면 2010년 현재 북한의 5살 미만 어린이 사망률은 1천명 당 33명으로 이는 개발도상국의 평균인 63명 보다 낮은 수준이며, 2010년에 사망한 5살 미만 북한 어린이는 모두 1만2,000명임. 북한의 5살 미만 어린이 사망률은 1990년에 1천명 당 45명에서 2000년에 58명으로 급격히 늘었다가 2010년에 다시 33명으로 줄어든 것임. 보고서는 최신 수치를 인용해 북한의 신생아 중 6%가 저체중으로 태어나며, 5살 미만 어린이 가운데 19%는 저체중 상태, 32%는 발육부진, 5%는 체력저하 상태라고 전함. 개발도상국 평균은 5살 미만 전체 어린이 중 저체중 18%, 발육부진 29%, 체력저하 10%임. 북한에서는 지역별로도 어린이 영양상태의 편차가 큰 것으로 나타나, 5살 미만 어린이의 저체중률이 도시 지역은 13%지만 농촌 지역은 두 배인 27%에 달함. 한편 북한의 산모 사망 위험은 2008년 현재 230명당 1명이며, 개발도상국 평균은 북한보다 2배 가까운 120명당 1명임. **Voice of America**, ^{2,28} **외연합뉴스**, **조선일보**, **중앙일보**, ^{2,29}

북 ‘나선무역지대법’, 투자자재산 국유화 금지

북한이 외자 유치를 위해 수정 보완한 나선경제무역지대법이 이규창 통일연구원 북한인권 연구센터 연구위원의 ‘김정일 사망 전후의 북한 법제정비 의미와 특징’이라는 현안분석을 통해 공개됨. 나선경제무역지대법은 종전 법령이 45개 조문이었던 것이 개정 후 83개 조문에 달하고 있음. 특히 개정 법령은 세계 여러 나라의 법인이나 개인, 경제조직이 나선경제무역



지대에 투자할 수 있다는 규정이 신설됨(제4조). 또한 이와 같은 외국인의 투자유치를 위한 제도적인 보장이 대폭 강화됨. 강화된 법령으로는 투자자의 재산 국유화 금지 및 국유화시 보상한다는 규정과 신변안정보장 규정 신설(제7조 및 제9조), 경제무역지대의 관리원칙에서 '국제관례'를 참고한다는 규정(제23조)과 나선경제무역지대의 독립성을 위해 독자적인 관리위원회 신설(제24조~제28조) 등이 있음. 해외 투자자들의 안정적인 사업운동을 위해 구법에는 명시되어 있지 않던 토지임대기간을 50년으로 명시하고 있으며(제16조), 외국 투자자의 경우 임차만 가능하도록 규정하고 있는 구법과는 달리 건물소유권의 취득도 가능하도록 규정함(제17조). **DailyNK**, 3.8

농업 및 식량

UNICEF, 북 영유아 긴급 영양지원

유엔아동기금(UNICEF)이 북한의 중증 영양실조 영유아 3천명에게 대한 긴급 영양 지원을 본격적으로 가동함. UNICEF는 지난 1월 유엔 산하 중앙긴급구호기금(CERF)으로부터 받은 42만7천달러로 2월 4째주에 북한의 중증 급성영양실조에 걸린 영유아(Severe acute malnourished children) 3천여명을 대상으로 ‘바로 먹을 수 있는 치료용 식량(Ready-to-Use Therapeutic Food: RUTF)’을 제공함. 이번에 지원되는 긴급 식량 지원은 북한의 량강도, 함경남·북도, 그리고 강원도 등 4개도의 25개군의 생후 6개월 ~ 5살 미만 영유아에게 제공됨. 이번 긴급 식량 지원을 위한 42만7천달러는 CERF이 앞으로 몇 달 동안 북한에서 식량안보가 취약한 지역에 영양 지원이 이뤄지지 않으면 영유아 영양실조가 심화될 것으로 우려해 긴급 지원한 것임. **Radio Free Asia**, 2.16

WFP, 4월부터 대북지원 대폭 축소

세계식량계획은 지난해 4월에 시작한 ‘취약계층에 대한 긴급식량지원(Emergency Food Assistance to Vulnerable Group)’을 예정대로 다음 달에 종료한다고 「자유아시아방송(RFA)」이 전함. 북한 당국의 요청으로 지난해 2월에 유엔의 전문가들이 식량상황을 조사한 결과 610만명이 굶주릴 수 있다고 평가했고 세계식량계획은 4월부터 지원 대상을 350만명으로 확대하는 긴급식량지원사업을 발표했었음. 이 사업은 북한 당국의 식량분배에서 소외된 양강도와 함경도, 강원도의 어린이와 임산부, 노인들 350만여 명에 식량을 전달할 계획이었으나 국제사회의 모금 부족으로 지난 1월까지 월평균 약 130만명을 지원했음. **Radio Free Asia** 2.22 **외 동아일보, 연합뉴스**, 2.23

WFP, 북 2월 배급량 변화 없어

세계식량계획(WFP)에 따르면 북한 당국은 2월에 주민 한 명 당 하루 395g의 식량을 분배함. WFP는 북한 당국으로부터 받은 자료를 인용해, 구성 비율은 군마다 다르지만 배급된 식량에는 쌀이 20%에서 60%, 옥수수가 40%에서 80% 정도 섞여 있었다고 덧붙였다. WFP에 따르면 배급량은 지난 해 7월부터 9월까지 200g에 머물다가 가을 수확 이후 10월에는 355g으로 늘어났으며, 11월에는 365g, 12월에는 375g, 1월에는 395g으로 계속 증가해옴. 이런 가운데 WFP는 2월 중 북한 주민 210만명에게 5,900톤의 비타민과 미네랄 영양분이 함유된 혼합 식량(blended foods)을 분배하고, 59개 군에서 220차례의 분배감시 활동에 나섬. 또한 3월에는 1만1,420톤의 옥수수가 북한에 도착할 예정이라고 전함. **Radio Free Asia, Voice of America,** 3.1

독일 NGO, 북한에 감자 125톤 지원

독일의 비정부 구호기구인 세계기아원조기구가 북한에 조기 수확이 가능한 감자 품종을 지원했다고 코트라(KOTRA)의 프랑크푸르트 무역관이 밝힘. 총 지원 규모는 125톤으로, 모두 5개 컨테이너에 실려 지난 2월 독일 함부르크 항을 출발해 중국을 경유해 거쳐 북한에 도착할 예정임. 세계기아원조기구는 북한에서는 5월경부터 식량 부족 현상이 나타난다며, 조기 수확이 가능한 것으로 입증된 감자 품종을 북한에 도입해 단순한 식량 지원이 아닌 장기적이고 연속적인 기근에 대응하려 한다고 밝힘. 이번에 지원된 감자는 지난 2009년 실험을 거쳐 북한에서도 재배가 가능한 것으로 평가됐으며, 5월 말이나 6월 초에는 수확이 가능하기 때문에 북한의 식량 부족을 이겨낼 수 있는 방안으로 활용될 수 있을 것으로 전망됨. **Voice of America,** 3.6

유엔보고서 ‘북, 안전한 식수 확보 퇴보’

세계보건기구(WHO)와 유엔아동기금(UNICEF)이 공동발표한 ‘식수와 위생 분야의 진전 2012’ 보고서에 따르면 북한은 식수 분야에서 ‘새천년개발목표(MDGs)를 달성하기 위한 궤도에

오르지 못한 국가' 로, 위생시설 분야에서는 '궤도에 오른 국가' 로 분류됨. 분야별로는 식수의 경우 상수도, 공공 배수탑, 위생적 우물 등에서 안전한 식수를 확보한 주민의 비율이 지난 2000년 전체 인구의 100%에서 2010년에는 98%로 줄어들었으며, 도시에서는 주민 99%가 안전한 식수를 확보했지만 농촌에서는 그 비율이 97%에 그쳤음. 반면에 위생시설 분야에서는 하수도, 정화조, 수세식 변기, 환기장치와 뚜껑 있는 재래식 변기 등의 시설을 이용하는 주민 비율이 2000년 61%에서 2010년에는 80%로 증가한 것으로 나타남. **동아일보**, 3.7

북 1월 중국쌀 수입 급감, 옥수수는 급증

올해 1월 북한의 대 중국 쌀 수입이 급격히 줄어들었음. 중국 상무부가 발표한 '2012년 1월 농축수산물 수출입 통계보고서' 에 따르면, 북한은 1월 달에 중국에서 6백14톤(32만 6천달러)의 쌀을 수입함. 이 같은 수치는 지난 해 1월 (10,814톤, 630만달러) 보다 수량과 금액 면에서 각각 94% 이상 줄어든 것임. 반면, 북한의 대 중국 최대 수입곡물인 옥수수는 올해 1월 수입이 1천8백9톤(59만6천달러)으로, 전년도(600톤, 17만4천달러) 보다 수량과 금액 면에서 각각 2배와 3배 이상 늘어남. 한편 올해 1월 북한과 중국 간 농축수산물 교역액은 지난 해 같은 기간(3천537만달러)보다 16% 늘어난 4천1백만달러로 집계됨. 부문별로 보면, 북한은 올해 1월에 지난 해 보다 40% 늘어난 3천3백만달러어치의 농축수산품을 중국에서 수입했으며, 이 가운데 식용유가 1천만달러로 가장 많았고, 이어 옥수수 59만6천달러, 쌀 32만6천달러, 설탕 3만3천달러 순임. 북한의 대 중국 농수산물 수출액은 7백77만달러로, 지난 해 1월 보다 33% 감소함. **Voice of America**, 3.7 외 **동아일보**, **연합뉴스**, **조선일보**, **중앙일보**, 3.8

FAO, 북한 '식량부족국' 재지정

유엔 식량농업기구(FAO)가 발표한 '작황 전망과 식량 상황' 3월호 보고서에서 북한이 외부 지원이 필요한 34개 식량부족 국가에 포함됨. FAO는 지난 12월에 보고서를 발간했을 때보다 북한의 식량 사정이 나아졌으나, 지난 가을 수확량 증가에도 불구하고 경제난과 농자재 부족으로 식량난이 계속되고 있다고 지적함. FAO에 따르면 지난 가을 북한의 식량 생산량은 도정한

알곡 기준으로 466만톤으로, 1년 전에 비해 8.5%가 증가했음. FAO는 북한 주민 1인 당 1년 곡물 소비량을 174kg으로 잡고, 식량 수요는 도정 후 기준으로 540만톤이며, 이를 기준으로 지난 해 11월부터 올해 10월까지 북한에서 약 73만9천톤의 식량이 부족한 것으로 예측함. 그런데 북한이 지난 해 11월부터 올해 2월 초까지 수입과 외부 지원을 통해 확보한 곡물은 5만2,300톤이며, 이중 외부의 지원은 4만2,200톤, 곡물 구매를 통한 물량은 1만100톤임.

Voice of America, 3.8 외 **연합뉴스**, **Radio Free Asia**, 3.9

대외경제

미, 2011년 대북 수출액 전년 대비 5배증가

2011년 한해동안 미국의 대북 수출액은 940만달러로 전년 대비 5배 가까이 증가했으며, 수출 품목 대부분이 구호품인 것으로 미뤄볼 때 미국의 민간단체들이 북한에 보낸 것으로 추정됨. 2011년 한 해 동안 940만달러어치의 상품이 미국에서 북한으로 보내졌다고 미국 상무부 산하 인구조사국이 발표함. 지난 해 미-북 수출액은 190만달러였던 2010년에 비해 5배 가까이 증가함. 지난 한 해 미-북 수출 기록을 월별로 보면 12월에 수출된 물품이 310만달러로 가장 많았고, 10월에 250만달러로 뒤를 이었으며, 9월에 170만 달러(\$1,691,860), 8월 30만달러(\$343,439), 4월 100만 달러(\$1,040,000), 3월 70만 달러(\$737,926)의 순임. 한편, 2011년 수출 품목은 전년과 확연한 차이를 보임. 2010년에 북한으로 보내진 대부분의 상품은 밀가루와 옥수수 등 곡물류인 반면, 2011년에는 곡물 수출기록이 한 건도 없음. 지난 한 해 북한으로 수출된 상품으로는 의류와 식품이 아닌 구호물자와 의약품이 대부분으로, 총 수출액의 약 95%를 차지한 이들 상품은 일반적으로 민간단체가 북한으로 보내는 구호물품이며, 나머지 5%는 밀가루와 녹말 등 제빵 재료, 통조림 등 가공식품과 종이류임. [Radio Free Asia](#), 2.10

북, 라선특구 4~6호 부두 50년 사용권 중국에 넘겨

중국이 북한 라선특구의 4, 5, 6호 부두 건설권과 50년 사용권을 확보한 것으로 알려짐. 또한 중국은 라선특구 내에 비행장과 화력 발전소를 지어주고 중국 지린성 투먼에서 라선특구까지 55km 구간의 철도 건설을 해주기로 했다고 북수의 소식통이 전함. 북중 양국은 작년 말 동북 3성과 라선특구의 공동 발전을 촉진하기 위해 투자금 30억 달러 규모의 라선특구 기반시설 건설 계약을 했으며, 중국은 먼저 라진항에 4호 부두를 7만톤 규모로 건설하고 여객기와 화물기 이착륙이 가능한 비행장, 그리고 투먼-라선특구 구간의 철도건설에 2020년까지 30억 달러를 투자하기로 함. 중국은 이 같은 1단계 투자를 완료하고 나서 라선특구의 5, 6호 부두

건설에 나설 계획인 것으로 알려짐. **동아일보, 연합뉴스, 중앙일보**, 2,15

한-러 북경유 가스관 사업 협상

러시아 국영가스회사 ‘가스프롬’ 대표단이 서울에서 한국가스공사 지도부와 북한 경유 가스관 프로젝트 추진과 관련한 협상을 벌였다고 웹사이트를 통해 밝힘. 보도문에서 ‘가스프롬’은 “오늘 서울에서 가스프롬 부사장과 한국가스공사 지도부 간에 실무 회의가 열렸다”며 “양측 이 러시아산 천연가스를 한국으로 공급하는 조건에 대해 논의했다”고 설명함. 그러면서 “양측 대표단이 회담에서 주요 사업 계약 조건과 관련한 현안들을 제기했으며, 일련의 주요 항목들에 대해서 서로의 입장을 근접시켰다”고 덧붙임. 양측은 회담 이후 사업 실현에 대한 서로의 관심을 확인하고 러시아 가스의 한국 공급을 실현하기 위한 조속한 합의가 이루어지는 것이 중요하다는 데 의견을 같이했다고 보도문은 강조함. 또 양측이 보다 강도 높은 협상이 필요하다는데 공감하면서 다음 달 다시 회의를 열기로 결정했다고 전함. **동아일보, 조선일보**,

2,21

1월 북-중 교역, 18% 증가

지난 해 사상 최대기록을 세웠던 북한과 중국 간 교역이 올해도 계속 증가해 지난 1월 북한과 중국 간 교역액이 4억 1천8백만달러로 집계됨. 중국 상무부가 발표한 무역통계 자료에 따르면 북한과 중국 간 교역액이 4억1천8백만달러로 지난 해 같은 기간보다 18% 증가함. 부문별로는, 북한이 중국에서 수입한 금액이 2억7천8백만달러로 지난 해보다 24% 증가했고, 북한이 중국에 수출한 금액은 1억3천9백만달러로 지난 해보다 7% 증가했음. 북한 제1의 대 중국 수출품은 석탄으로, 7천만달러를 기록하면서 전체 수출액의 절반을 차지함. **Voice of America**, 3,1 외 **연합뉴스, 중앙일보**, 3,2

연변자치주, 작년 중국 대북교역 40% 차지

중국 연변조선족자치주의 지난 해 대북 교역액이 중국 전체 대북 교역의 약 40%를 차지한

것으로 나타났다고 「연변일보」가 전함. 신문에 따르면 지난해 연변과 북한의 교역액은 5억9천 300만달러 규모로, 중국 전체 대북 교역액 15억달러의 39.5% 수준임. 이는 또 지린성의 지난해 대북 교역액 7억1천800만달러의 82.6%에 달하는 수치임. 「연변일보」는 연변의 대북 교역이 2004년 이후 꾸준히 늘어나는 추세이며, 특히 지난해 훈춘 등을 통한 북한 관광이 활기를 띠고 북·중의 라선특구 공동개발 추진, 중국 업체들의 본격적인 라진항 사용, 북한 지하자원 수입 확대 등 북한과의 경제협력이 확대되면서 교역량이 크게 늘었다고 덧붙임.

연합뉴스, 3.7

중, 북중경협 제도적 지원 강화

북한과 국경을 맞대고 있는 중국의 지방정부가 최근 들어 북한과 중국 간 경제협력을 강화하면서 각종 제도 정비와 보완까지 추진하고 있음. 투먼시 정부에 따르면 중국 지린성 정부 고위 관계자들이 최근 북한 전용 공업단지 조성을 추진 중인 투먼시를 방문해 사업 진척 상황을 점검하고 시관계자로부터 애로 사항을 직접 들었다고 함. 또한, 지린성 고위 관계자들은 지난 달 16일 이뤄진 현장 방문에서 투먼시의 북한 공단 조성을 촉진하기 위한 지린성 정부 차원의 물질적, 제도적 지원을 약속했다고 덧붙임. 지린성 지안시도 북한과 중국 간 교역 활성화를 위한 현대식 통관시설 설치와 통관 절차 간소화를 포함한 전면적인 제도 정비에 착수했다고 최근 자체 웹사이트를 통해 밝힘. 지안시 정부는 특히 북중 양국 간 교역을 늘리기 위해 북한 측에 직접 기술이나 장비를 제공하는 한편, 중국 기업의 북한 진출도 적극적으로 지원할 계획이라고 덧붙임. 이 밖에 지린성의 연변조선족자치주도 올해 들어 훈춘과 북한의 원정리를 잇는 신두만강대교 건설과 북한, 중국, 러시아 3국 협력모델지구 건설 계획을 밝히는 등 중국의 대북 경제협력 확대 움직임이 최근 들어 더욱 뚜렷해지고 있음. **Radio Free Asia**, 3.7

남북경협

개성공단설비반출 허용, 남북실무회담 추진

통일부는 개성공단 입주기업에 대해 신규 설비 반출과 창고 개축 등을 허용키로 하며, 북한 근로자 공급을 늘리도록 남북 당국 간 실무회담 추진을 적극적으로 검토키로 함. 이는 지난 10일 국회 남북관계발전특위와 외교통상통일위원회 소속 여야 의원들이 개성공단 방문 직후 기업들의 애로사항 해소를 촉구한 데 따른 개성공단 활성화를 위한 후속조치임. 통일부는 개성공단 입주기업들의 정상적 생산활동 보장을 위해 설비 반출과 창고 개축 등 대체건축을 조속한 시일 내에 신속적으로 허용해 나갈 것이라고 밝힘. 한편, 기존 입주기업 외에 신규기업의 개성공단 진출과 공장 신축 등 대규모 투자확대는 5·24조치에 따라 계속 제한하기로 했으며, 이어 “우리 측 주재원의 생활여건 개선을 위해 개성공단 내 축구장 인조잔디 공사, 체력단련장 설치 등 지원시설 마련을 적극적으로 추진하겠다” 고 전함. **동아일보, 연합뉴스, 중앙일보, DailyNK,**

2.15

정부, 대북 인도지원물자 반출 승인

통일부는 대북지원단체인 나눔인터내셔널과 유진벨재단이 신청한 의료지원물자의 반출을 승인했다고 밝힘. 통일부는 “22일 오후 2건의 대북 인도지원물자 반출을 승인했다” 며 “나눔인터내셔널은 황해북도 강남군 인민병원에 지원할 7천만원 상당의 X레이 기기를, 유진벨재단은 평양과 평안남북도의 내성결핵센터에 지원할 9백만원 상당의 진단시약과 의료소모품 등 의료지원물자 반출을 신청했다” 고 전함. 나눔인터내셔널은 인천~남포 간, 유진벨재단은 평택~다례~남포 해상경로를 이용해 북한에 지원물자를 보낼 예정. **동아일보, 연합뉴스, 조선일보, 중앙일보,** 2.23

서울시, 6개 남북교류협력사업 추진

서울시는 올해 44억원의 남북교류협력 기금을 투입, 인도주의적 동포애에 기반을 둔 6개의 사업을 시행할 계획이라고 밝혔다. 서울시는 우선 북한지역 영유아 등 취약계층에 유아용 영양식, 식량, 학용품 등을 지원하기 위한 영유아 등 취약계층 지원 사업을 벌이며 여기에 6개 사업 중 가장 많은 15억원의 기금을 투입함. 민간단체 지원사업에는 10억원을 투입하고, 평양 의과학원 중앙연구소 현대화사업에도 10억원의 기금을 집행함. 이밖에 재해구호 지원사업(5억원), 산림보호 강화 사업(3억원), 통일교육 지원 사업(1억원) 등을 펼칠 계획임. **연합뉴스, 중앙일보, 2,26**

포천-예산에 ‘탈북자 고용 산업단지’ 조성

탈북자들의 정착을 돕기 위해 일하면서 주거까지 할 수 있는 ‘북한이탈주민 고용 산업단지’가 경기 포천시와 충남 예산군에 조성됨. 정부는 포천시 군내면 용정산업단지(95만²m)와 예산군 고덕면 예당산업단지(99만²m)를 시범단지로 확정하고, 해당 지방자치단체 및 사업 진행자와 함께 개발계획 변경을 추진중에 있음. 용정산업단지에는 섬유와 가구산업, 예당산업단지에는 1차 금속과 화학, 섬유 업종이 집중 유치되고 육성됨. 국토부는 ‘북한이탈주민 고용산업 단지’에서 전체 일자리의 10% 이상을 탈북자에게 제공할 수 있도록 고용 기업에 인센티브를 제공할 예정이며, 전체 근로자의 30% 이상을 탈북자로 고용할 경우 용지 분양가를 20%가량 낮춰줄 방침임. 또한, 지방의 중소 산업단지의 경우 주거 여건이 열악해 근로자를 확보하기 어렵다는 점을 고려해 산업단지 주변에 임대주택과 교육훈련시설, 보육시설 등을 갖춘 ‘미니복합타운’을 조성하기로 함. **동아일보, 3,8**

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

본지에 실린 모든 내용은
발행인의 사전허가 없는 무단전재와 역재를 금합니다.