



세종연구소

경제와 정책

1 한미 FTA의 정치 경제적 평가

김기수

한미 FTA의 정치 경제적 평가

김기수 (세종연구소 수석연구위원)
kskim@sejong.org

5 2·13 합의와 한반도 평화체제

홍현익

개방의 세계사

인류 역사에 찬란한 족적을 남긴 위대한 제국 혹은 정권의 공통점이 하나 있다. 그들은 모두 개방적이었다. 로마 이야기로 국내에서도 널리 알려진 일본 작가 시오노 나나미는 그녀의 소설을 완간하며 가진 인터뷰에서 로마제국의 융성 이유를 단 한마디로 표현한 적이 있다. 로마는 '열린 사회', 즉 '개방적' 이었다는 것이다. 수천 년의 중국 역사에서 가장 부흥한 왕조로 꼽히는 당·송 시대 역시 대외 개방으로 특징지어진다. 우리 역사상 경제적으로도 부유하고, 문화적으로 가장 발전된 시대로 간주되는 몽고 침입 이전의 고려도 역시 개방사회였다. 당나라 수도 장안성의 인구가 100만에 육박하였고 그중 절반가량이 외국인이었다는 역사적 전언, 송나라 시절 경덕진(景德鎮)에서만 연간 약 9,000만 개의 도자기가 생산되어 서역으로 수출되었다는 사실, 그리고 고려시대 개경의 외항인 벽란도가 세계적인 무역항이었다는 점 등은 찬란했던 시절과 대외개방의

9 '2.13 합의' 이행과 남북대화 추진 방향

정성장

13 한중 FTA의 배경과 전망

이호철

연계성을 가감 없이 보여주고 있다.

이와는 반대되는 예 또한 무수히 많다. 종교적인 압력으로 질식 상태에 이르렀던 폐쇄된 중세 유럽의 낙후성, 명영락제 시절 정화 장군의 대해로 탐험 이후 쇄국정책으로 일관한 명조의 편협성 및 개방적인 정책을 제대로 시험해보지도 못한 청조의 쇠락, 그리고 현대 중국의 반식민지화, 폐쇄정책을 마치 신조인양 고집한 조선왕조와 한반

인류 역사에 찬란한 족적을 남긴 위대한 제국 혹은 정권의 공통점이 하나 있다. 그들은 모두 개방적이었다. 로마 이야기로 국내에서도 널리 알려진 일본 작가 시오노 나나미는 그녀의 소설을 완간하며 가진 인터뷰에서 로마제국의 융성 이유를 단 한마디로 표현한 적이 있다. 로마는 '열린 사회', 즉 '개방적' 이었다는 것이다.

도의 식민지화, 대외관계를 설정해 본적이 없던 미주 대륙의 아스텍 및 잉카 제국 등이 대규모의 공세도 아닌 서구의 단순한 탐험 정도의 입김에 휩쓸려 손 한번 제대로 못쓰고 허망하게 멸망한 사실 등은 모두 폐쇄사회의 허약성을 잘 보여주고 있다.

개방의 정치경제적 의미

그렇다면 개방이 가지는 의미가 무엇이었길래 역사의 흐름을 바꾸는 위력을 발휘하는 것일까? 국제관계에서 개방은 우선 물질 및 인적 교류의 증진을 의미한다. 다양한 물건이 많이 교류될수록, 또한 그 교류가 여러 단계를 거

칠수록 요즘 경제학 용어인 부가가치가 높아진다. 대외적으로 인적 교류가 활성화된다는 것은 우리와는 다른 새로운 세계의 지식을 습득하는 것을 뜻하고 나아가 인적 자원의 팽창을 의미한다. 이러한 인적 및 물적인 교류의 긍정적인 효과는 결국 경쟁의 심화와 경쟁력의 강화라는 현상에 기초하고 있는데, 구체적으로 경쟁은 지식과 물건 생산의 특화(specialization)를 초래하고, 특화는 지식의 진보를 빠르게 하며, 또한 지식의 진보를 통해 새로운 기술이 창출됨으로써 생산의 효율성이 제고된다. 그 결과 새로운 부가가치가 창출되면 부의 무한한 팽창이 이루어지는 것이다. 같은 맥락에서 사회 전체도 역외의 압력으로부터 살아남기 위해 경쟁력을 갖추게 되면 사회적 진보는 자동으로 가능해진다.

상기의 역사적 관찰을 정교한 논리적 틀로 다시 엮은 것이 오늘날의 국제경제학이다. 대단히 복잡해 보이는 무역이론은 하지만 놀랍게도 다음과 같은 단순한 몇 가지의 사실을 전해주고 있다. 우선 국가 간의 교역은 외부의 간섭이 없는 경우 반드시 발생하며, 무역 참가국 모두는 이익을 취한다는 사실, 다음으로 경쟁 때문에 앞서 말한 특화는 피할 수 없으므로 특화를 통해 부의 축적 및 기술개발이 가속화 된다는 사실, 끝으로 무역으로부터 창출되는 새로운 부의 배분은 각 국가가 지니는 기술수준에 의해 결정된다는 사실 등이 논리의 핵심 내용이다.

대단히 복잡해 보이는 무역이론은 하지만 놀랍게도 다음과 같은 단순한 몇 가지의 사실을 전해주고 있다. 우선 국가 간의 교역은 외부의 간섭이 없는 경우 반드시 발생하며, 무역 참가국 모두는 이익을 취한다는 사실, 특화를 통해 부의 축적 및 기술개발이 가속화된다는 사실, 무역으로부터 창출되는 새로운 부의 배분은 각국의 기술수준에 의해 결정된다는 사실 등이 논리의 핵심 내용이다.

자유무역이라는 개방정책을 신봉한 영국에서조차도 19세기 중반 썬 곡물의 수입을 제한하는 것을 내용으로 하는 보호주의 압력이 드센 적이 있다. 당시 보호주의적 수입제한 정책을 철폐한 인물들의 논리는 다음과 같다. 상대방이 보호주의를 하든

그렇지 않든 우리가 상관할 일이 아니라는 것이다. 즉 상대방이 어떠한 우리가 자유무역을 하는 이유는 스스로의 이익을 위한 것이기 때문이다. 그 후 경제이론과 실체가 보여준 바는, 물론 자유무역을 통한 개방의 피해가 없는 것은 아니지만 그 이득이 피해를 넘고도 남는다는 것이다. 따라서 추가 이득을 어떻게 피해자들에게 배분하는가는 국내 정치경제 문제이지 대외적 사안은 아니라는 주장이 가능해진다.

개방의 선물인 경쟁력 강화는 전략적으로도 중요한 의미를 지닌다. 역사는 폐쇄적인 사회가 비록 군사력에 의존하더라도 개방적인 사회를 이기는 방법은 없다는 사실을 말해준다. 18~19세기 국제관계의 패자였던 영국, 20세기의 패자인 미국, 모두는 자유무역의 실천을 통해 방대한 부를 축적하게 되었고, 그 결과 최강의 군사력을 보유하며 국제정치의 패자로 군림할 수 있었다.

개혁개방의 장점과 이득을 가장 많이 누린 나라가 한국이라는 점을 아는 경우가 많지 않다는 사실은 아이러니가 아닐 수 없다. 수출주도형 정책은 그 명칭에서 드러나듯 대외개방이라는 의미를 사실상 함축하고 있다. 수출을 통해 경제를 발전시킨다는 이야기이므로 수출을 하는 만큼 수입은 피할 수 없다. 따라서 수입의 질과 양에 따라 개방은 필수적이다. 하지만 정치권이 오로지 수출의 중요성만을 강조하다 보니, 마치 수입은 국가에 폐해가 되는 것으로 국민들이 인식하게 되었고 결과적으로 국민들의 균형 감각이 마비되며 개방에 대한 왜곡된 시각이 심어진 것이다.

한국경제가 고도화되고 구매력이 향상되자 국내 수입시장 개방 압력은 어김없이 찾아 왔다. 1980년대 초 국내 상품시장에 대한 개방 압력을 시작으로 단계적인 압박이 가해졌는데 개방은 20여년이 지난 지금도 계속되고 있다. 물론 국내에서는 마치 곧 망할 것처럼 난리가 벌어졌다. 하지만 개방은 지속되어 1990년대 금융서비스 시장이 열렸고, 특히 1996년에는 OECD에도 가입함으로써 국내외적으로 선진 강국들과의 본격적인 경쟁은 피할 수 없게 되었다. 망한다고 엄살을 떨었음에도 한국은 지속

적인 개방을 통해 국제경쟁에 노출되며 성장했다. 물론 1997년 외환위기를 통해 개방의 위험을 인식할 수 있었고, 나아가 개방이 되는 경우 경쟁력이 약한 산업의 피해가 있다는 사실을 부인할 수는 없다. 그러나 여기서 중요한 것은 개방이 가져다주는 추가 이득의 배분은 국내문제라는 사실이다.

개방의 선물인 경쟁력 강화는 전략적으로도 중요한 의미를 지닌다. 국제관계에서 전략적 이득은 대부분 강대국의 몫이다. 그것이 비록 군사적인 힘에 의해 달성된다고 하더라도 군사력은 경제력의 정비례 함수이다. 경제력이 뒷받침되지 않은 강한 군사력은 상상하기 힘들다. 그것이 가능하다고 오랫동안 억지를 부리다 멸망한 국가가 바로 소련이었다. 앞서 설명한 경제적 부흥의 메커니즘에 기초하면, 결국 폐쇄적인 사회가 비록 군사력에 의존하더라도 개방적인 사회를 이기는 방법은 없다는 사실을 알 수 있다. 18~19세기 국제관계의 패자였던 영국, 20세기의 패자인 미국, 모두는 자유무역의 실천을 통해 방대한 부를 축적하게 되었고, 그 결과 최강의 군사력을 보유하며 국제정치의 패자로 군림할 수 있었다.

한미 FTA의 정치경제적 의의

지금까지는 개방이 가져다주는 이익을 주로 경제적인 측면에서 살펴보았다. 하지만 일반적으로 지적하는 바와 같이 한미 FTA의 함의는 단순한 경제적 실익을 넘는다. 언뜻 보아도 평가가 단순하지 않음을 알 수 있다. 이는 양국 모두에서 공통적으로 나타나는 현상으로 볼 수 있는데, 애초 한미관계 자체가 오래전 출발부터 전략적 계산에 기초하여 형성되었고, 한국의 전매특허가 된 수출주도형 정책 역시 미국의 전략적 고려에 의해 입안, 실행되었다는 역사적 사실에 기초하면 이상한 일은 아니다.

미국의 입장에서 한미 FTA는 전략적으로 다음과 같은 중요한 의미를 지닌다. 21세기 동아시아 최대의 변수는 역시 중국이다. 중국이 한국의 제1수출시장으로 부상한 현재 만약 한국이 중국에 더욱 기울어 양국 간에 FTA가 체결되는 경우 기존의 힘의 균형에 정도의 차이는 있으나 어떠한 방식으로든 변화는 불가피하다. 우선 외형상으로도 과거

50년간 유지되었던 한미일 남방 삼각연대는 사실상 금이 가게 된다. 특히 부시 행정부가 스스로 중국을 전략적 경쟁자로 규정하고 있는 마당에 미국 으로서는 신경을 쓸 수밖에 없는 상황이 전개되었던 것이다.

미국이 우려하는 또 다른 사태는 한중일을 묶는 경제공동체의 탄생이다. 미국이 동아시아라는 세계적 경제권으로부터 벗어나는 것을 의미하기 때문이다. 그렇게 되는 경우 문제는 미국의 경제패권과 연계될 수밖에 없다. 1990년에 제안된 동아시아경제협력체(EAEC)의 핵심 당사자는 사실상 한중일 삼국이였다. 따라서 당시 미국의 반대는 결국 한중일 삼각 경제연대에 대한 우려였던 셈이다. 1997년 제안된 아시아통화기금(AMF)에 대한 미

한국과 같은 경우 기존의 균형구도에 반해 한쪽 국가에 지나치게 기울어 가는 것은 대단히 위험한 일임을 알 수 있다. 한미 FTA가 역학구도상 중요한 이유는 균형추 역할을 하기 때문이다. 그것이 바로 미국이 가장 바라는 바이긴 하지만 한국 역시 미국을 통한 균형 메커니즘 없이 주변 강국을 견제하고 그들과 경쟁하며 발전하는 것은 사실상 불가능하다.

국의 반대도 같은 맥락에서 이해될 수 있는데, 아무튼 무엇보다도 한미 FTA를 통해 미국은 삼국이 자신을 배제한 채 하나로 묶이는 것을 어느 정도는 견제할 수 있다. 지정 및 지정학적으로 삼국의 가장 가운데에 위치한 한국의 선택이 일단은 한중일 삼각연대보다는 미국이었기 때문이다. 뒤집어 이야기하면 이는 한국에 확실한 교두보를 확보한 미국이 삼각연대에 개입할 수단을 늘 보유하게 되는 것을 의미한다.

한미 양자차원에서 전략적 이해를 짚어 볼 수 있다. 금번 FTA에서 개방이 덜 됐다는 지적이 있기는 하지만, 미국은 최대 관심 분야인 한국의 금융 서비스 산업에 더욱 깊게 파고들 수 있으므로 과거의 양적인 것에서 질적인 것으로 상호의존이 심화되며 양국 관계가 더욱 발전하게 될 것이다. 상호의존이 깊어지는 경우 동북아시아 한가운데 위치한 선진 한국에 대한 미국의 영향력이 강화됨은 물론 그것이 장기적으로 유지될 수 있는 틀이

마련된다고 볼 수 있다. 그리고 기존의 군사동맹이 이중으로 강화되는 효과도 부인할 수 없다. 결국 과거와는 다른 새로운 방식을 통해 미국은 한반도에 대한 영향력을 배가시키고 있는 셈이다.

우리에게도 한미 FTA의 전략적 의미는 크다. 한반도는 세계적인 경제력과 군사력으로 무장한 국가들에 의해 둘러싸여 있다. 특히 중국과 일본은 지역패권에 도전할 수 있는 잠재적 국력을 지니고 있다. 국경을 맞대고 있는 국가들 사이의 관계가 분쟁으로 점철되었다는 과거의 역사는 이들 모두가 기본적으로는 한국의 경쟁 상대라는 사실을 함축하고 있다. 물론 분쟁을 의도적으로 조장할 필요는 없으나 국제정치의 기본 원리는 그러한 위험성을 늘 경고해 왔다.

따라서 논리적으로도 한국과 같은 경우 기존의 균형구도에 반해 한쪽 국가에 지나치게 기우는 것은 대단히 위험한 일임을 알 수 있다. 한미 FTA가 역학구도상 중요한 이유는 균형추 역할을 하기 때문이다. 그것이 바로 미국이 가장 바라는 바이긴 하지만 한국 역시 미국을 통한 균형 메커니즘 없이 주변 강국을 견제하고 그들과 경쟁하며 발전하는 것은 사실상 불가능하다. 지정학적으로도 미국은 한국과 국경을 맞대지 않고 있는 유일한 한반도 이해 당사국이다. 앞의 논리라면 한국과 분쟁 가능성이 가장 낮은 국가인 셈이다. 한국이 필요한 균형추 역할을 위해 미국보다 이상적인 조건을 구비한 국가는 아마 없을 것이다.

제2차 세계대전 이후 현대 첨단 기술의 원천은 단연 미국이다. 미국은 또한 세계 최대의 수입시장을 보유하고 있다. 통화패권국답게 세계 최대의 금융시장 역시 미국에 존재하며 바로 이 금융메커니즘을 통해 세계경제가 정교하게 운영되고 있다. 그런 초강국과 자유로이 교류한다는 것은, 우리의 노력에 비례하기는 하겠지만, 한국경제의 대외경쟁력을 획기적으로 향상시키는 과거와는 다른 차원의 기회가 제공되는 것을 의미한다. 대규모의 개방을 단행할 때마다 단기적인 혼란은 있었으나 경제가 한 단계 도약했다는 사실은 한국의 경제발전사가 입증하고 있다. 특히 더욱 개방된 금융 서비스 산업을 통해 우리의 경쟁력을 향상시킬 수 있다면 이는 장기적으로 중국과 일본의 샌드위치 신세를

벗어나는 열쇠가 될 수도 있다. 두 인접 강국인 중국과 일본이 대단히 다이내믹하고 결단력 있는 신속한 행위, 그리고 영민한 머리를 요하는 금융 서비스 분야의 강자가 되기는 힘들다는 사실이 과거 약 20년간의 세계화 과정을 통해 어느 정도 밝혀졌기 때문이다.

세종연구소 신간안내

중국의 국내정치와 대외정책

이태환(저)

중국의 외교정책 결정에서 국내적 요인의 중요성이 증대하고 있다. 한 나라의 대외정책은 본질적으로 국내정치·경제의 근본적인 필요에 따라 수행되는 것이다. 이 책에서는 '외교는 내정 의 연장'이라는 중국 학자들의 관점에 따라 중국 대외정책 결정의 국내정치적 요인들을 살펴본다. 이에 따라 중국의 정치·경제적 변화와 지도부의 변화를 먼저 분석하고, 중국 대외정책의 변화 추이를 본다. 그리고 이러한 두 가지 변화 추세의 상관성을 지도부의 인식체계 변화와 연계하여 대외정책의 변화를 설명하고자 한다.

일본외교와 동북아

김성철(저)

일본외교와 동북아일본외교는 탈냉전이후 국제화와 함께 국제공헌의 증대 및 국제적 역할의 확대를 중심으로 親美入亞와 한미일 공조의 정책을 중시해 왔다. 일본외교의 국내적 기반은 보통국가화의 과정속에서 헌법개정, 군사력증강, 안보정책의 변화로 나타난다. 미일동맹은 여전히 일본외교의 기축이 되고 일본은 미국의 테러전쟁을 적극 지원하는 입장을 취한다. 미영동맹에 버금가는 친밀하고 돈독한 미일관계를 과시하며 동북아에서의 동맹파트너로서의 역할을 충실히 수행하고 있다. 일본은 미국과 대등한 입장을 통해 자국의 국제적 위상을 높이고, 미국의 지원을 통해 자국의 군사력을 증강하고 국제적 역할을 확대하고, 안보관련 법제정비와 헌법개정에 착수하고 있다.

2 · 13 합의와 한반도 평화체제

홍현익 (세종연구소 수석연구위원)
hyunik@sejong.org

9 · 19 공동성명 이행을 위한 초기조치에 대한 합의(2 · 13 합의)가 방코델타아시아은행(BDA) 북한 계좌의 동결 해제 문제로 난항을 겪고 있는 가운데, 북핵 문제를 푸는 또 다른 채널로 한반도 평화체제 협상이 부상하고 있다. BDA 문제는 단순한 동결 자금 회수 문제가 아니라 국익을 둘러싼 북 · 미 · 중, 3자간 줄다리기에서 비롯된 것이나 북핵 문제 해결의 핵심 동력인 북 · 미 해빙 구도를 해치지 않는 것으로 예상된다. 반면 한반도 평화체제 논의는 체제의 주 당사자이자 직접 대상자인 우리가 자칫하면 논의에서 방관자로 밀려날 수 있다는 데 문제의 심각성이 있다.

이런 맥락에서 본고는 2 · 13 합의 이행 성과와 난관으로서의 BDA 문제를 살펴보고, 2 · 13 합의가 추동할 수 있는 동북아 안보구조 급속 재편 가능성을 부시 행정부의 동북아 전략 변화에서 살펴본 뒤, 한국의 대응 방안을 제시하고자 한다.

2 · 13 합의 이행 성과와 BDA 문제

2 · 13 합의가 실질적인 의미를 가지는 것은 북 · 미 양자 간 관계 정상화 실무회의를 제도화함으로써 북핵문제의 근본 원인인 북 · 미 간 불신과 대립 자체를 해결하도록 한 데 있다. 3월초 김계관 부상이 미국을 방문하여 삼엄한 경호와 환대를 받았고, 고농축우라늄(HEU)프로그램에 대한 의혹을 해명하겠다는 의사를 표시하자 미국 측은 HEU프로그램에 대한 의혹은 고급정보는 아니었다고 시사하는 등 서로의 체면을 존중하는 모습을 연출하였으며, 양측대표는 관계 정상화 과정을 진지하게 논의하여 양국 간 해빙 분위기를 조성하였다. 엘 바라데이 국제원자력기구 사무총장도 북한의 핵폐쇄 검증을 위한 사찰단 파견 문제 조사차 평양을 방문하였고, 잇따라 개최된 6자회담 실무회의들도 진전을 보였다. 미국은 발전기, 식량, 의약품 등을 북한의 핵폐기

및 불능화 조치에 대한 보상으로 제공할 것임을 밝혔다. 동북아 정부 대표들이 참석한 최초의 다자안보 협력회의로 개최된 동북아 평화 · 안보 실무회의에서 북한은 “미국, 일본과 친구관계를 맺고 국제사회의 책임 있는 일원이 되고 싶다”는 희망을 피력하였고, 6개국은 안보인식의 공통분모를 찾기로 합의함으로써 향후 북핵 문제가 잘 해결될 경우 6자회담이 동북아 다자안보 협력체로 발전할 수 있는 가능성을 열었다. 또한 한반도비핵화 실무회의에서는 핵시설 폐쇄 · 봉인 및 IAEA 사찰단 입북 등 세부 절차를 협의하였으며, 후속 조치인 핵프로그램 신고 및 핵시설 불능화까지의 이행단계를 세분화하고 각 단계별 이행 시한을 정하는 동시에 중유 95만t 상당의 대북지원을 비핵화 단계와 연결한 세부 로드맵을 도출하기로 합의하였다.

중요한 점은 북한이 대미 화해 의지를 표명하고 있으며, 미국도 대북 비난을 자제하면서 문제 해결을 위해 인내심을 발휘하고 있을 뿐 아니라, 6자회담국 모두가 2 · 13 합의 이행 의지를 보이고 있다는 점이다.

문제는 2 · 13 합의 밖에서 발생하였다. 미국이 1월 중순 베를린 양자회담에서 북한에 약속한 BDA 북한계좌에 대한 금융제재 해제를 둘러싸고 북 · 미 · 중, 3국 간 인식과 국익 계산이 달라 2 · 13 합의의 초기단계 마감기일인 4월 14일을 넘기고도 BDA 자금문제가 해결되지 않고 있다. 미국은 3월 19일 북한 측 요구에 의해 중국은행의 조선무역은행 계좌로 동결자금을 이체하는 데 동의하는 것으로 문제가 해결되리라 생각했는데, 중국은행이 은행 신용도 유지를 위해 미국이 ‘불법자금’으로 지정한 바 있는 자금의 수신을 거절하였고, 북한은 자금 이체에 나서지 않았다. 마침내 미국은 실무책임자인 재

무부 부차관보를 13일간이나 베이징에 파견하여 기술적인 협조를 제공하기도 하였다. 그러나 성과가 없자 4월 10일 계좌동결을 해제한다는 마카오 당국의 결정에 동의한다고 선언하면서 상황을 2005년 9월 제재 발동 이전 상태로 돌렸다고 자위하였다. 그러나 북한은 “제재 해제를 실효적으로 검증한 뒤 2·13 조치 이행에 나서겠다”는 의사를 표명하는 한편 실무 요원을 마카오로 파견하면서도 계좌 인출이나 송금 시도는 하지 않고 있다.

문제가 풀리지 않고 있는 것은 여러 기술적인 요인들이 얽혀 있기 때문이나, 가장 큰 이유는 북한이 2500만 달러의 자금 그 자체가 아니라, 미국이 전세계 금융기관에 북한과의 거래를 경고함으로써 사실상 어려워진 북한의 대외 금융거래를 정상화하도록 조치해줄 것을 바라는 데 있다. 또한 미국이 북한의 ‘불법행위’는 사면하면서 북한과 거래한 중국 관할 마카오 소재 BDA에 대해서는 자금세탁 우려은행으로 지정하여 결국 파산 지경에 이르게 한 것은 불공평하다며 중국 및 마카오 당국과 BDA가 미국에 소극적인 협력만 제공하고 있는 것도 작용하고 있다.

중요한 점은 북한이 대미 비난을 자제하고 있고 빌 리처드슨 뉴멕시코 주지사를 초청하여 한국전 사망 미군 유해를 인도하는 등 대미 화해 의지를 표명하고 있으며, 미국도 대북 비난을 자제하면서 문제 해결을 위해 인내심을 발휘하고 있을 뿐 아니라, 6자회담국 모두가 2·13 합의 이행 의지를 보이고 있다는 점이다.

따라서 미국이 BDA은행도 사면해주거나 북한 자금의 이체를 적극적으로 주선하여 해결해준다면 미국의 강대국 위신 향상 및 북·미 신뢰 증진과 함께 지연된 2·13 합의도 정상궤도로 재진입할 수 있을 것이다.

물론 향후에도 2·13 합의 이행에는 많은 난관이 도사리고 있다. IAEA 사찰단의 활동, 북한 핵에 대한 ‘완전한’ 신고, 북한의 경수로 건설 요구, 미국과의 관계정상화 진전, 추출된 플루토늄과 핵무기의 처리문제 등을 두고 북·미간 갈등이 언제라도 재연될 수 있다.

부시 행정부의 동북아 전략 변화와 한반도 평화체제

이처럼 2·13 합의 이행과 북핵 문제의 최종적 해결 과정에는 많은 어려움이 도사리고 있으므로 우리는 이에 대비하는 한편 동북아 안보구조가 급속히 전면 재편될 가능성에도 대비해야 한다. 또한 우리가 이러한 변화에 주도적으로 참여하여 우리의 국익이 증진될 수 있도록 최대한의 노력을 기울여야 한

현재 부시 행정부는 이라크에서 실추된 대외 정책의 위신을 만회하고 임기말 국정지지도를 향상시키기 위하여 중동지역보다 손쉽게 실적을 올릴 수 있는 동북아 및 한반도 문제에 보다 큰 관심을 기울이고 있고, 북핵 문제를 대증적 요법이 아니라 한반도 평화체제와 동북아 다자안보라는 지역 안보틀의 전면 개조를 통해 해결하려 하고 있다.

다.

새로운 동북아질서 창조의 동력은 바로 부시 행정부의 동북아 정책 변화에서 나오고 있으므로 한·미 공조를 강화해 우리의 참여 지분을 확보해야 한다. 부시 대통령은 이미 2003년 9월 북한이 핵을 검증 가능하게 포기한다면 단계적 대북 제재 완화에서 평화협정까지 일련의 대북 지원 조치를 취할 용의가 있음을 선언하였다. 북핵 문제만 해결되면 한반도 평화체제 구축에 동의할 준비가 되어 있다는 의미였으나 주목을 받지 못했다. 2006년 5월에는 부시 대통령이 북핵 문제 해결을 위해 6자회담과 함께 평화협정 체결을 동시에 논의하는 광범위한 새 대북 접근법을 긍정적으로 검토하였다. 이 접근법은 콘돌리자 라이스 국무장관과 최측근인 필립 젤리코 자문관에 의해 추진됐으며, 부시 대통령과 딕 체니 부통령까지 참가하여 토론을 벌인 것으로 알려졌다. 그러나 이 접근법은 채택되지 않았고, 북한은 미사일 시험발사 및 핵 실험이란 모험을 감행했던 것이다.

그러나 북한의 핵실험 후 미국의 대북 제재가 북한의 핵개발을 저지하기는커녕 오히려 핵물질 양산 쪽으로 내몰 수도 있다는 반성과 함께 이라크 사태 악화 및 중간선거 패배로 부시 대통령은 네오콘의 유력자인 럽스펠드 국방장관을 경질하고 대북 강경책을 주도하였던 네오콘의 후견자 딕 체니 부통령을

대북 정책 라인에서 2선으로 후퇴시켰다. 결과적으로 라이스 국무장관이 미국의 동북아 정책을 주도하게 되었고 이제 켈리코의 동북아 구상이 2·13 합의와 북·미 관계 정상화 실무회의에서의 합의를 거쳐 한반도 평화체제 구축을 위한 별도의 포럼 구성으로 등장한 것이다. 힐 차관보는 이 의미를 미국과 북한의 목표가 각각 북핵 폐기와 체제안전보장으로 달랐을 때는 협상에 진전이 없었지만, 이제 양측의 목표가 '평화체제로의 이행'으로 같아졌으므로 협상에 진전이 있다고 설명하였다.

더구나 우리는 국무부 2인자로서 동북아 문제를 관할하고 있는 네그로폰테 부장관이 3월초 서울 방문시에 미국은 한반도 평화체제 구축을 내년 상반기에 완료한다는 목표를 가지고 있다고 말한 점에 주목해야 한다. 즉 현재 부시 행정부는 이라크에서 실추된 대외 정책의 위신을 만회하고 임기말 국경지지도를 향상시키기 위하여 중동지역보다 손쉽게 실적을 올릴 수 있는 동북아 및 한반도 문제에 보다 큰 관심을 기울이고 있고, 북핵 문제를 대중적 요법이나 아니라 한반도 평화체제와 동북아 다자안보라는 지역 안보들의 전면 개조를 통해 해결하려 하고 있다.

한국의 대응방안: 남북 정상회담 개최 추진

지난 6년간 북한에 대해 '악의적인 무시' (malign neglect) 정책으로 일관하던 부시 행정부가 뒤늦게나마 '불량국가' 북한을 관리하는 현명한 정책은 실용적 현실주의 또는 포용 기조라는 점을 깨닫고 이를 실천에 옮기고 있는 모습은 우리에게도 많은 함의와 교훈을 주고 있다.

지난 6년간 북한에 대해 '악의적인 무시' (malign neglect) 정책으로 일관하던 부시 행정부가 뒤늦게나마 '불량국가' 북한을 관리하는 현명한 정책은 실용적 현실주의 또는 포용 기조라는 점을 깨닫고 이를 실천에 옮기고 있는 모습은 우리에게도 많은 함의와 교훈을 주고 있다.

물론 이러한 부시 행정부의 대북·동북아 정책 변화는 우리가 6년 동안 기다리던 호기이다. 비록 이러한 변화가 북한의 핵실험 이전에 오지 않은 것이 아쉽지만 이제라도 우리는 이 기회를 국가 안보와

민족 운명의 환경과 진로를 결정적으로 호전시키는 계기로 삼아야 한다.

그런데 우리와 같은 민족이지만 우리의 국익을 대변해줄 리 없는 북한과 우리의 동맹국이지만 상당히 일방적으로 자국 이익 추구에 전념하고 있는 부시 행정부가 상호관계를 개선하고 한반도 평화체제 협상 개시를 합의하고 있는 가운데, 우리의 위치는 어디에 있는가?

한반도 평화체제는 바로 우리 자신의 문제이다. 특히 우리의 생명과 재산이 걸린 국가안보 문제이고 그 전제조건은 남북한 간 군사적 신뢰구축과 군비통제이다. 그런데 우리가 북한과의 군사회담이나 안보 대화를 실무차원에서조차 열지 못하고 있는 상태에서 북·미 간 합의가 이루어지고 있는 것이다. 장관급 회담에서 북측 대표는 군사문제는 군부와 얘기하라고 따돌리고 있다. 열차 시험운행도 북한 군부의 군사적 보장조치가 확보되지 않아 매년 목전에서 취소되었다.

김정일 위원장은 핵의 완전한 폐기 시 북한 군사력이 주한미군을 제외하더라도 남한의 군사력에 뒤지는 상황에 처할 것이 우려되어 핵포기를 주저할 수 있다. 따라서 남북정상회담에서 김 위원장에게 상호안보 개념과 남북 군비통제를 통한 군사력 균형 유지를 약속하여 핵포기 결심을 촉구할 수 있을 것이다.

따라서 이제 정부는 한·미동맹의 우의를 고려하여 남북 관계 진전을 자제할 필요가 없어졌으므로, 북한의 핵폐기 진전 상황을 집중적으로 고려하면서 적극적으로 남북정상회담을 추진하여야 한다. 제2차 남북정상회담의 주 의제는 한반도 평화체제 준비를 위한 남북 군사공동위원회를 창설하는 것이다. 물론 이는 이미 1991년 남북기본합의서에서 이미 합의된 사항이다. 따라서 제2차 남북정상회담에서 남북기본합의서의 복원이 이루어진다면 그것만으로도 상당한 성공으로 볼 수 있다.

남북정상회담을 추진해야 하는 또 다른 이유는 바로 김정일 위원장의 최종적인 핵포기 결심을 돕는데 있다. 북한은 경제위기로 인하여 지난 10년간 재래식 군비를 강화할 여력이 없었다. 이로 인한 안보 딜레마를 극복하기 위하여 박차를 가한 것이 바로

핵개발이었다. 따라서 김정일 위원장은 핵의 완전한 폐기 시 북한 군사력이 주한미군을 제외하더라도 남한의 군사력에 뒤지는 상황에 처할 것이 우려되어 핵포기를 주저할 수 있다. 따라서 남북정상회담에서 김 위원장에게 상호안보 개념과 남북 군비통제를 통한 군사력 균형 유지를 약속하여 핵포기 결심을 촉구할 수 있을 것이다. 아울러 핵폐기와 함께 개혁·

남북 관계의 개선이 병행되지 않은 상태에서 북·미 관계만 개선될 경우 남북 협상에서 우리의 입장 관철이 더욱 어려워질 가능성이 크므로 북·미 관계와 남북 관계 개선의 속도를 조절하기 위해서도 남북 정상회담은 필요하다.

개방으로 나설 때 정권이 유지될 것인가를 걱정하는 김 위원장에게 핵의 완전한 폐기를 조건으로 경제

지원을 약속하여 현재 중국 자본에 속속 넘어가고 있는 북한의 지하자원을 포함한 민족 자산의 공동 개발과 통일한국을 준비하기 위한 북한 내 인프라 건설 등 호혜적인 이득을 도모하면서 핵포기 결심을 손쉽게 해줄 수 있다. 또한 남북 관계의 개선이 병행되지 않은 상태에서 북·미 관계만 개선될 경우 남북 협상에서 우리의 입장 관철이 더욱 어려워질 가능성이 크므로 북·미 관계와 남북 관계 개선의 속도를 조절하기 위해서도 남북정상회담은 필요하다.

물론 상황전개가 4자 정상회담 개최에 유리한 방향으로 전개된다면 이에도 적극 응해야 하지만 이는 한국전 종전 및 평화체제 협상 개시를 선언하는 행사로 남북 간 군비통제를 위한 군사회담의 제도화와 남북정상회담의 필요성은 계속 남게 되는 것이므로 정부는 만전을 기해 준비하여 적절한 상황 도래 시 언제라도 개최할 수 있도록 해야 한다.

세종연구소 신간안내

국가전략 연구백서 한국의 국가전략 2020

세종연구소 편

세종연구소는 기존의 단기적이고 단선적인 시각으로부터 나아가 과거와 현재의 추세, 그리고 이것에 영향을 주는 구체적인 변수를 바탕으로 2020년 한국이 지향해야 할 바람직한 미래의 상을 설정하고자 하였습니다. 그리고 급격한 변화와 예측할 수 없는 전쟁은 분석에서 제외시켰습니다. 2020년까지 예상되는 추세를 중심으로 그것에 영향을 주는 변수의 조작을 통하여 실현 가능한 시나리오를 추정하였고, 여기에서 나아가 바람직한 시나리오를 상정하고자 노력하였습니다. 이러한 연구 방법에 따라 학계의 전문가들과 세종연구소의 연구진들이 함께 공동연구를 진행하면서 논의를 진행시켰고, 그 결과 세종연구소는 2020년의 한국이 나아가 미래상으로 '평화선진강국'을 설정하였습니다. '평화선진강국'은 국내적으로는 한국이 선진적인 발전을 이룩하고 제도적으로 민주주의 국가로 성장하면서, 국제적으로 평화를 발전시키고 기여하는데 중심적인 역할을 하는 힘과 능력을 구비해야 하는 국가라는 개념입니다. 구체적으로 살펴보면 '평화'는 군사강국을 지향하기 보다는 원칙을 강조하며 신뢰를 바탕으로 하여 평화에 기여하며 한반도 안정을 바탕으로 해서 지역의 평화를 이루어 내자는 의미를 지닌 국제사회에서 한국의

역할을 규정한 것입니다. '선진'은 OECD국가로서 명실상부하게 경제적 발전을 이룩하고 국민 개개인이 세계무대에서 자부심을 가질 수 있는 부가가치가 높은 살기 좋은 국가를 상정해보자는 국내적인 발전 방향입니다. 마지막으로 효율적으로 작동하며 민주적이면서 제도적으로 기능하며 평화 창조자로서의 충분한 힘을 구비한 강한 국가를 '강국'의 의미로 하여, 결과적으로 국내적으로 통합되어 있으며 갈등이 최소화되어 있는 국가의 의미로 '평화선진강국'을 한국의 미래상으로 상정한 것입니다. 세종연구소는 '평화선진강국'을 이룩하기 위한 분야별 과제로서 (1) 동북아 경제협력, (2) 동북아 안보협력, (3) 외교·안보 (4) 정치·사회, (5) 대북·통일에 대한 논의를 통하여 심층 발전시켜 왔습니다. '선진평화강국'이라는 대전제하에 각 연구자들이 이것을 달성할 수 있는 구체적인 정책과 전략을 수립하고자 노력하였습니다. 예를 들어 외교·안보팀은 2020년의 세계질서를 강압적 패권 질서에서 협력적인 국제질서로 변화되는 것으로 추정하였으며, 이 경우 동북아 질서에서 미국의 역할은 단극체제에서 다극체제로 변화되며, 일본은 현상 유지적인 측면을 유지하면서 중국이 종합 국력 2위로 부상될 것으로 예상되어 미중간의 양강 구도의 시나리오, 한중일 협력 시나리오를 상정하고 있습니다. 이러한 시나리오를 바탕으로 외교·안보팀은 한국의 구체적인 전략을 설명하였습니다.

'2.13 합의' 이행과 남북대화 추진 방향

정성장 (세종연구소 연구위원)
sccheong@sejong.org

부시 행정부가 거의 6년에 걸친 북한 정권교체 및 고립화 정책으로부터 탈피하여 북한이 갈망해 온 미북 직접대화를 전향적으로 수용함으로써 마련된 '2.13 합의'의 초기조치 이행 시한인 4월 14일이 지났다. 북핵 폐기와 미북 관계 개선의 과정에 진입하게 하는 계기를 마련한 것으로 평가된 '2.13 합의'가 대북 금융제재의 불완전한 해결로 인해 북한 핵시설의 동결에 착수하지 못한 채 이행 시한이 경과한 것이다.

북한의 '2.13 합의' 이행과 남북한 관계 발전을 연계시켜야 한다는 주장은 현재의 제2차 북핵 위기가 발생하게 된 원인에 대해 객관적인 분석에 기초하여 균형적으로 파악하기보다 북한의 일방적인 책임으로만 돌리고 있으며, 남북한 관계 발전을 '국제문제'인 북핵 문제의 해결에 종속시킴으로써 15~20년 후에 다가올 수도 있는 통일의 상황에 대한 준비의 필요성을 무시하는 비전략적인 단견(短見)에 기초하고 있다는 문제점을 보이고 있다.

이 같은 상황에서 우리 정부와 사회 일각에서는 북한의 '2.13 합의' 이행과 남북한 관계 발전을 연계시켜야 한다는 주장이 제기되고 있다. 그런데 이 같은 주장은 첫째, 현재의 제2차 북핵 위기가 발생하게 된 원인에 대해 객관적인 분석에 기초하여 균형적으로 파악하기보다 북한의 일방적인 책임으로만 돌리고 있으며, 둘째, 방코델타아시아(BDA) 문제가 해결되지 않고 있는 것에 대해 북한의 일방적인 기피 전략으로 이해하고 있고, 셋째, 남북한 관계 발전을 '국제문제'인 북핵 문제의 해결에 종속시킴으로써 15~20년 후에 다가올 수도 있는 통일의 상황에 대한 준비의 필요성을 무시하는 비전략적인 단견(短見)에 기초하고 있다는 문제점을 보이고 있다.

제2차 북핵 위기와 '잃어버린 4년'

잘 알려진 바와 같이 제2차 북핵 위기는 켈리 미 국무부 동아태담당 차관보가 2002년 10월 3~5일 평양을 방문한 후 동월 16일 부시 행정부가 북한이 고농축우라늄(HEU)을 이용해 비밀리에 핵무기를 개발해왔고 이를 '시인'했다고 발표함으로써 시작되었다. 당시에, 그리고 그로부터 오랫동안 국제사회는 부시 행정부가 확실한 근거를 가지고 이 같은 발표를 하였을 것으로 짐작하고 북한과의 관계 개선을 중단 또는 자제하며 대북 압박에 동참해 왔다. 그런데 2006년 11월 미 중간선거에서 공화당이 참패한 이후 그 동안 대북 강경정책을 주도해 왔던 네오콘이 정치적으로 퇴장하면서 2002년 10월 미 행정부의 발표가 불확실하고 과장된 '정보'에 기초하고 있음이 명확하게 드러나고 있다.

크리스토퍼 힐 미 국무부 차관보는 금년 2월 22일 브루킹스연구소 주최 토론회에서 "우리(미국)는 북한이 고농축우라늄 프로그램(HEUP)을 위한 장비를 구매해 왔다는 정보를 갖고 있다"고 지적하면서 "HEUP는 매우 복잡한 것이어서 북한이 실제 구입한 것으로 우리가 알고 있는 것보다 더 많은 장비가 필요하고, 북한이 이미 확보했는지 여부를 확신할 수 없는 상당한 기술을 요구한다"고 밝혔다. 북한이 고농축 우라늄 프로그램을 이용한 핵 개발 수준에 도달하지 못했음을 시사하고 있는 것이다. 이 같은 입장은 미 CIA가 2002년 10월 북한이 완전 가동할 경우 매년 2기 이상의 핵무기를 만들 수 있는 무기급 우라늄을 생산할 수 있는 공장을 건설하고 있다고 한 입장에서 크게 후퇴한 것이다.

북한이 파키스탄으로부터 원심분리기 20여기를 수입한 것은 분명한 것으로 보이지만, 핵무기 제조를 위해서는 원심분리기 1,300기 정도가 필요하기 때문에 북한이 확보한 것은 어디까지나 실험실용

수준이지 핵무기 제조 수준이라고 할 수 없다. 그럼에도 불구하고 미 행정부는 이라크에 실제로 존재하지 않은 '대량살상무기' 위협을 구실로 이라크를 침공한 것처럼, 과장된 HEUP 의혹을 구실로 대북 중유 제공을 중단함으로써 미북 제네바 합의를 파기하고, 제2차 북핵 위기를 일으킨 것이다.

미 행정부는 2002년 10월 북한이 고농축우라늄을 이용한 핵무기 개발을 '시인' 했다고 주장했지만, 북한은 단 한 번도 이를 공개적으로 시인한 적이 없다. 2002년 켈리 차관보의 방북 시 통역으로 동행했던 미 국무부의 김동현씨도 북한의 강석주 외무성 제1부상이 고농축 우라늄 프로그램의 존재

미 행정부는 과장된 정보와 북한의 입장에 대한 자의적인 해석에 기초하여 2002년 제2차 북핵 위기를 발생시킴으로써 같은 해 본격적으로 시작된 북한의 개혁('7.1 경제관리 개선조치')과 개방(개성특구, 금강산특구와 신의주특구)정책에 장애를 조성하고, 대외관계 개선 노력(북일 관계 정상화와 북한-유럽연합 간 관계발전)을 좌절시켰다.

에 대해 명시적 표현을 쓰지 않았다고 증언하고 있다. 명확한 긍정도 강한 부정도 아닌 강 제1부상의 발언을 미국이 '시인'으로 간주하고 네오콘이 예정한 순서대로 미북 제네바 합의 파기와 북한 고립화에 착수했던 것이다.

미 행정부는 과장된 정보와 북한의 입장에 대한 자의적인 해석에 기초하여 2002년 제2차 북핵 위기를 발생시킴으로써 같은 해 본격적으로 시작된 북한의 개혁('7.1 경제관리 개선조치')과 개방(개성특구, 금강산특구와 신의주특구)정책에 장애를 조성하고, 대외관계 개선 노력(북일 관계 정상화와 북한-유럽연합 간 관계발전)을 좌절시켰다. 물론 이같은 사태 전개에는 우라늄 농축용으로 쓰일 수 있는 원심분리기를 수입하고, 방북한 미 대표단에게 모호한 입장을 나타낸 북한에게도 부분적인 책임이 있다.

2006년 11월 중간선거 이후에는 부시 행정부가 과거의 북한정권 교체 추진 정책에서 탈피하여 '진정성'을 가지고 북핵 문제의 해결을 위해 6자회담 및 미북 협상에 임하고 있다. 따라서 현재는 적극

적인 대북 화해협력을 통해 2002년 10월 이후 남북한관계에서 '잃어버린 4년'을 회복해야 할 시점이다.

'2.13 합의 이행-남북대화 연계전략' 의 문제점

2006년 7월 북한이 미사일을 시험 발사한 데 대한 항의로 남한이 쌀 지원을 중단하며, 북한이 다시 이산가족상봉행사를 거부함으로써 남북 당국 간 대화가 단절된지 7개월만인 지난 2월 27일부터 3월 2일까지 평양에서 제20차 남북장관급회담이 진행되었다.

장관급회담의 공동보도문과 통일부의 설명을 보면, 이산가족면회소 건설 및 화상상봉이 비료지원과 맞물리고, '2.13 합의'에 따른 북한의 핵 폐기 '초기조치'(4월 14일까지 이행)가 남측의 쌀 차관 제공 재개(4월 18~21일 남북경협위에서 결정) 및 이산가족 대면상봉 행사(5월 초순)와 연계되었음을 확인할 수 있다. 북측은 3월 중에 경협위를 개최하고, 조속히 적십자회담을 개최하며, 3월 또는 4월 중에 이산가족상봉 행사를 실시하자고 제안한 것으로 알려졌다. 그러나 경협위 개최 시기와 관련 우리 측은 '2.13 합의'의 초기조치 이행 시한인 4월 15일 이후에 하자는 입장을 고수함으로써 쌀 차관을 '지렛대'로 북측의 '2.13 합의' 이행을 강제하겠다는 의도를 보였다. 이에 대해 북측은 적십자회담을 4월, 이산가족 대면상봉을 5월초로 연기시키는 것으로 대응하였다. 북측은 또한 이산가족 화상상봉과 면회소 건설 재개 시기를 지연시켰다. 우리측은 양자를 즉각 재개하자는 입장을 보였지만, 결국 이산가족 화상상봉을 '3월 27일부터 29일까지' 실시하고, 면회소 건설을 '빠른 시일 안에' 추진하기로 합의하는 선에서 타협할 수밖에 없었다. 그리고 철도 '연내' 개통 주장을 공동보도문에 반영시키지 못했다. 이처럼 장관급회담에서 우리측이 남북 당국 간 대화의 일정을 '2.13 합의'의 이행시간표에 연계시키면서 남북한 관계의 복원 속도는 늦추어지게 되었다.

그런데 한국정부는 대북 금융제재 문제의 불완전한 해결에 대한 북한의 불만으로 '2.13 합의'의 초기조치 이행이 지연되자 한때 경협위 개최를 연기

하는 방안에 대해 검토하였다. 다행스럽게도 한국 정부는 경협위를 예정대로 개최하고, 경협위에서 북측에 '2.13 합의'의 초기조치 이행을 촉구하기로 결정하여 4월 18일부터 22일까지 평양에서 제 13차 경협위가 개최되었다.

경협위에서 남북한은 “경의선과 동해선의 남북 철도 연결구간에서의 열차 시험운행을 5월 17일에 진행하기로” 했다. 그리고 남측이 5월말부터 쌀 차관 40만 t을 북측에 제공하기로 합의하였다. 그런데 우리 측은 '2.13 합의'의 초기조치 이행 여부에 따라 쌀차관의 제공시기와 속도를 조절할 수 있다는 입장을 북측에 통보한 것으로 알려졌다. 그 결과 남북열차 시험운행이 예정대로 실현되더라도 대북 금융제재의 해제 문제에 대해 북미 간 타협이 이루어지지 않아 '2.13 합의'의 초기조치 이행이 계속 지연되면, 5월말로 예정된 쌀차관 제공과 6월로 예정된 경공업 원자재 제공도 함께 지연될 가능성이 커지게 되었다.

북한의 일방적 비협조가 아니라 대북 금융제재 문제의 불완전한 해결로 그동안 북핵 폐기를 위한 초기조치 이행도 지연되어 왔으므로, 한국정부는 그 같은 현실을 반영하여 다른 6자회담 참가국들과의 협의하에 '2.13 합의' 이행 일정을 합리적으로 재조정해야 할 것이다. 그리고 대북 금융제재가 완전히 해제될 수 있도록 미북 간 타협을 이끌어내야 할 것이다.

재일본 조선인총연합회 기관지 조선신보는 4월 20일 “합의이행 지연, BDA문제가 남긴 교훈” 제목의 시론에서 “미국이 BDA문제의 해결을 조선(북)에 대한 적대시 정책을 전환시키는 공정의 일환으로 간주하고 문제해결의 기준점을 국제금융체계에 따르는 조선의 정상적인 은행거래를 담보하는 것으로 상정했다면 초기조치는 벌써 이행단계에 들어섰을 것”이라고 주장했다. 그리고 “외교가나 언론에서는 BDA문제의 해결을 2천500만 달러의 자금반환과 동일시한 그릇된 관점이 없지 않았다”고 밝혔다. BDA에서 돈을 인출할 수는 있어도 종전처럼 정상적으로 금융거래를 진행할 수 없다면 초기조치 이행에 착수할 수 없다는 것이 곧 북

한의 입장인 것이다.

'2.13 합의'에 명시적으로 들어가 있는 것은 아니지만, 미국의 대북 금융제재 해제가 북한의 초기조치 이행의 전제조건이 되고 있다는 점은 분명하다. 따라서 대북 금융제재가 완전히 해제되지 않은 상황에서 북한에게 초기조치 이행만을 요구하는 것은 비현실적이다. 그리고 미국이 대북 금융제재의 완전 해제를 결정하기까지는 적지 않은 시일이 소요될 것으로 전망된다. 따라서 '2.13 합의'의 이행 과정에 남북한관계 발전의 일정을 엄격하게 맞추고자 하는 시도는 북핵 문제의 해결을 위해 남북대화를 포기하게 하는 결과를 초래할 수 있다.

미 행정부 내 네오콘이 대북 금융제재를 실시하면서 김정일 정권의 교체를 기대했던 점을 고려할 때 북핵 문제에 대한 북한의 타협적 태도를 이끌어 내기 위해서도 대북 금융제재의 완전한 해제가 필요하다. 물론 이를 위해서는 북한도 핵동결의 방향으로 더욱 나아가고 미국이 금융제재의 완전 해제를 보장하는 방향에서 양국이 타협을 모색해야 할 것이다.

북한의 일방적 비협조가 아니라 대북 금융제재 문제의 불완전한 해결로 그동안 북핵 폐기를 위한 초기조치 이행도 지연되어 왔으므로, 한국정부는 그 같은 현실을 반영하여 다른 6자회담 참가국들과의 협의하에 '2.13 합의' 이행 일정을 합리적으로 재조정해야 할 것이다. 그리고 대북 금융제재가 완전히 해제될 수 있도록 미북 간 타협을 이끌어내야 할 것이다.

‘잃어버린 4년’을 회복하기 위한 남북대화의 추진 필요성

참여정부는 출범 초기부터 북핵 문제 해결과 남북한관계 발전의 병행 추진을 대북정책의 기조로 제시하여 왔지만, 최근에 와서는 병행 추진 대신 '연계 전략'으로 기우는 우려할 만한 경향이 나타나고 있다. 그런데 만약 한국정부가 제2차 북핵 위기 발생 이후 북핵 문제 해결과 남북한관계 발전의 병행 추진 원칙 대신 남북한관계 발전을 북핵 문제 해결에 종속시키는 연계 전략을 추구하였다면 어떻게 되었을까? 남북한관계는 2000년 6월 남북정상회담 이전의 '대화 없는 대결상태'로 회귀하였을

것이고, 남한의 대북 지원 중단으로 북한에 아사자가 대량 발생할 수 있었을 것이며, 북핵 문제의 해결 과정에 한국은 방관자로 남아있었을 가능성이 크다.

그럼에도 불구하고 북핵 문제가 4년에 걸친 지속적인 악화 국면에서 벗어나 앞으로도 우여곡절이 있기는 하겠지만 마침내 해결 국면으로 접어드는 시점에 오히려 남북한관계 발전을 북핵 문제 해결 과정에 종속시키고자하는 비전략적 주장이 우리 정부와 사회 일각에서 강하게 제기되고 있는 것은 우려할 만한 상황이다. 지금은 북핵 문제 해결과 남북한관계 발전의 연계 전략이나 단순한 병행 전략을 넘어서서 미 행정부 내 네오콘의 '제2차 북핵 위기' 조작과 그에 대한 북한의 초강경 대응으로 '잃어버린 4년'을 회복하기 위해 오히려 남북한관계 발전의 속도를 가속(加速)해야 할 시점이다.

정부 일각에서는 북한이 '2.13 합의'의 초기조치 이행을 위한 뚜렷한 행동에 들어가지 않는 한 북한에 쌀 지원을 해서는 안 된다는 입장을 보이고 있다. 이 같은 입장에 서게 되면, 역으로 북한이 핵 시설 동결을 위해 IAEA 사찰단을 초청하게 되면

지금은 북핵 문제 해결과 남북한관계 발전의 연계 전략이나 단순한 병행 전략을 넘어서서 미 행정부 내 네오콘의 '제2차 북핵 위기' 조작과 그에 대한 북한의 초강경 대응으로 '잃어버린 4년'을 회복하기 위해 오히려 남북한관계 발전의 속도를 가속(加速)해야 할 시점이다.

한국정부는 북한이 열차 시험운행을 실시하지 않아도 대북 쌀지원을 해야 할 것이다. 그렇게 되면 남북대화에서 고유의 현안이 뒷전에 밀리게 되고, 국제문제(핵문제)가 주요 의제로 자리 잡게 되어 남북 당국 간 대화가 6자회담의 워킹그룹 회의 수준으로 전략하게 되는 것을 피할 수 없다.

북핵 문제는 현재 우리 정부가 해결해야 할 최대 당면 과제임에는 틀림없지만, 그것이 유일한 과제는 아니다. 우리에게는 이산가족 상봉과 국군포로, 남북자 문제 해결 그리고 남북경협 확대를 통한 경제공동체 형성 및 통일 대비 등 다른 과제들도 있다. 이 과제들은 국제공조가 아니라 남북대화를 통

해 풀어야 할 것들이다.

그런데 북핵 문제의 해결과정에 남북대화를 종속시키게 되면 남북한 간에 풀어야 할 문제들의 희생이 불가피해진다. 외교부가 해야 할 일을 통일부에 강요하는 것은 결코 바람직하지도 전략적이지도 않다. '국제문제'인 북핵 문제는 기본적으로 외교와 국제협력을 통해 해법을 모색하고, 북한이 극단적 위기를 조성하지 않는 한 남북대화는 고유의 문제들을 중심으로 진행해야 한다. 그래서 15~20년 후 갑자기 통일이 다가오더라도 그것이 우리에게 '대재앙'이 아니라 '도약'의 계기가 되게 해야 할 것이다.

세종연구소 신간안내

세종정책총서

1. 『중국의 국내정치와 대외정책』, 이태환(저)
2. 『국가전략 연구백서 한국의 국가전략 2020』, 세종연구소(편)
3. 『일본외교와 동북아』, 김성철(저)
4. 『한반도 평화안보론』, 백종천(저)
5. 『세계화와 탈산업화 시대의 노동과 복지의 정치』, 강명세(저)
6. 『한국 민주주의의 이론과 실제』, 박기덕(저)
7. 『한국의 국가전략 2020: 정치·사회』, 박기덕(편)
8. 『한국의 국가전략 2020: 대북·통일』, 정성장(편)
9. 『한국의 국가전략 2020: 동북아 경제협력』, 김성철(편)
10. 『한국의 국가전략 2020: 동북아 안보협력』, 이태환(편)
11. 『한국의 국가전략 2020: 외교·안보』, 이상현(편)
12. 『북한 경제체제 이행의 비교 연구』, 양운철(저)
13. 『한반도 평화확보: 경험, 방안, 그리고 선택』, 송대성(저)
14. 『러시아 국가와 사회: 새질서의 모색』, 정한구(저)
15. 『동아시아 역학구도』, 김기수(저)
16. 『한국의 국가전략: 전략환경과 선택』, 백종천(편)
17. 『신 세계질서와 동북아 안보』, 이상현(편)

한중 FTA의 배경과 전망

이호철 (인천대학교 정치외교학과 교수)
hochul@incheon.ac.kr

개방과 FTA

1880년 조선의 예조참의 김홍집(金弘集)이 수신사로 일본을 방문하여 청조의 외교관 황준헌(黃遵憲)과 나눈 필담에서 황준헌은 당시 조선의 형세를 다음과 같이 기술하고 있다.

“모두 조선을 위태롭게 여기는데, 조선은 절박한 재앙을 도리어 알지 못하니, 이야말로 처마의 제비가 불붙는 것도 모른 채, 아무 근심 없이 즐겁게 지저귀는 것과 무엇이 다르겠는가?”

역사적 경험을 돌이켜 볼 때, 노무현 정부가 '동북아 비즈니스 허브'로 발돋움한다는 전략하에 2003년에 FTA 로드맵을 작성하고 주변국가들과 적극적으로 FTA를 체결해 나가는 정책은 대단히 바람직한 것이고 한국으로서는 불가피한 선택이다.

19세기 후반의 급박한 동북아 국제정세에 대해 쇠국과 무시로 일관했던 조선의 운명은 결국 영남의 유생들이 만인소(萬人疏)에서 본래 '조선에 매어 있던 나라'라고 했던 일본의 식민지로 전락하고 마는 비운을 맞고 말았다. 비슷한 시점에 미국에 의해 개방되어 서구의 제도와 기술을 적극적으로 수용하여 근대국가 체제로 재편해 가는 한편 동북아시아의 강대국으로 부상하던 일본과는 너무나 대조적인 길을 조선은 걸어갔다. 급변하는 외부의 환경을 무시와 쇠국으로 일관하는 것은 황준헌이 말하는 무책(無策)에 가까웠다.

이러한 역사적 경험을 돌이켜 볼 때, 노무현 정부가 '동북아 비즈니스 허브'로 발돋움한다는 전략하에 2003년에 FTA 로드맵을 작성하고 주변국가들과 적극적으로 FTA를 체결해 나가는 정책은 대단히 바람직한 것이고 한국으로서는 불가피한 선택이다. 더구나 국가의 크기나 부존자원, 지정학적 위치를 볼 때 한국의 장기적인 발전전략은 국가 외부와의 관계

를 어떻게 설정하고 관리해 나가는가에 달려 있을 수밖에 없다.

한국은 이미 칠레, 싱가포르, 유럽자유무역연합(EFTA)과 자유무역협정을 체결하였고, ASEAN 국가들과 상품교역에 관한 부분적인 자유무역협정을 타결했다. 2007년 4월에는 미국과의 FTA 협상을 타결했고, 캐나다, 멕시코, 인도, EU와 협상을 진행하고 있다. 그러나 경제교류가 가장 활발한 이웃국가 일본과는 FTA 협상이 중단된 상태이고, 한국의 제1위 교역상대국이자 최대 투자대상국인 중국과의 협상은 아직 시작되지 않고 있다. 이 글에서는 한중 FTA의 추진배경과 이해득실, 그리고 그 전망에 관해서 간략하게 살펴본다.

한중 FTA의 경제적 득실

한중 양국은 2004년 11월 ASEAN+3 회담 중 개최된 양국 간 정상회담에서 2005년부터 2년간 한중 FTA에 관한 민간공동연구를 실시하기로 합의하고, 한중 FTA의 거시경제적 효과, 산업별 영향, 민

한중 FTA의 경제적 효과에 관한 대외경제정책연구원 연구결과에 따르면 한중 FTA는 한국에 2.3%의 GDP 증가를 가져올 것으로 분석하고 있다. 제조업 분야에서는 26억 달러의 무역수지 흑자가 확대될 것으로 분석되는 한편 농축수산업의 경우 90% 관세 감축을 가정할 때 수입증가액이 약 100억 달러에 이를 것으로 분석하고 있다

감 분야 등에 관한 연구를 종료하였다. 또한 2006년 11월 APEC 각료회의에서 한중통상장관회의를 갖고 한중 FTA에 관한 산·관·학 공동연구를 2007년 1년 동안 추진하기로 함으로써 한중 FTA가 본격적으로 논의되기 시작했다. 지난 2007년 4월에는 원자바오(溫家寶) 중국총리가 방한하여 한중 FTA

의 조속한 협상을 다시 한번 촉구하였다. 산·관·학 공동연구가 이뤄지고 나면 2008년부터 한중 FTA 협상이 본격적으로 추진될 전망이다.

한중 FTA의 경제적 효과에 관한 대외경제정책연구원 연구결과에 따르면 한중 FTA는 한국에 2.3%의 GDP 증가를 가져올 것으로 분석하고 있다. 제조업 분야에서는 26억 달러의 무역수지 흑자가 확대될 것으로 분석되는 한편 농축수산업의 경우 90% 관세감축을 가정할 때 수입증가액이 약 100억 달러에 이를 것으로 분석하고 있다(아래의 표 참조).

있다. 한중 FTA에 대한 중국의 적극적인 입장도 이러한 경제적, 경제외적 목적을 동시에 추진하려는 의도의 결과이다.

한국으로서는 최대 교역대상국이고 최대 투자대상국으로서 한중경제 관계를 보다 투명하고 세계적 기준에 부합하도록 제도화한다는 긍정적인 측면에서 접근할 필요가 있다. 한중 FTA는 또한 한일 FTA 협상을 재개시키는 외부적 요인으로 작용할 가능성이 크다. 한중일 FTA가 실현된다면 한국의 기대이익이 가장 클 것으로 분석되고 있다. 나아가 한

<한중 FTA의 경제적 효과>

	FTA 체결 전 (2004년)	FTA 체결 후	
		금 액	변 동 폭
GDP	778조4천억 원	796조3천억 원	+17조9천억 원(2.3%)
1인당 국민소득	14,162 달러	14,488 달러	+326 달러
제조업 무역수지	223억 달러	249억 달러	+26억 달러(11.7%)
농림수산업 무역수지	-21억 달러	-123억 달러	-102억 달러(486%)

(출처: 2004년 KIEP 연구결과; 최원기, “중국의 한중 FTA 추진배경과 한중 FTA 전망”, 외교안보연구원 2006년 12월 26일)

한중 간 무역구조가 한국이 주로 중간재와 부품을 수출하고 중국이 완제품과 농수산물을 주로 수출하는 구조임을 고려할 때, 한중 FTA의 단기적 효과는 한국의 중간재, 부품 수출이 크게 늘어 무역수지 흑자가 확대되는 한편, 값싼 완제품과 농수산물의 수입 또한 크게 늘어 중소기업과 농수산업에 대한 타격이 예상된다. 한중 FTA의 장기적 효과로서 기술 혁신 및 생산성 증대의 효과는 한국보다 중국에 더 유리할 것으로 전망된다.

한중 FTA는 또한 한일 FTA 협상을 재개시키는 외부적 요인으로 작용할 가능성이 크다. 한중일 FTA가 실현된다면 한국의 기대이익이 가장 클 것으로 분석되고 있다. 나아가 한중 FTA는 간접적으로 북한의 개혁개방을 유도하는 효과도 기대할 수 있을 것으로 보인다.

한중 FTA는 간접적으로 북한의 개혁개방을 유도하는 효과도 기대할 수 있을 것으로 보인다.

한중 FTA의 경제외적 효과

중국은 ASEAN 10개국, 칠레, 파키스탄 등과 FTA를 체결하였고, 호주, 뉴질랜드, 남아프리카공화국, 중동의 걸프협력회의(GCC) 국가들과 FTA를 추진하고 있다. 중국의 이러한 적극적인 FTA 정책은 수출과 투자를 통한 지속적인 경제성장을 유지하고 에너지 자원을 확보한다는 경제적 목적 이외에도 경제적 상호의존의 확대를 통한 정치외교적 영향력을 확장한다는 경제외적 효과를 동시에 추진하고

한중 FTA의 전망

전국경제인연합회가 2006년 후반기에 415개 회원사를 대상으로 실시한 한중 FTA에 관한 기업의견조사에 따르면 이들 중 71.3%가 한중 FTA에 찬성하였고 28.7%가 반대하는 것으로 나타났다. 제조업의 65.5%, 서비스업의 83.6%가 찬성하였다. 한중 FTA를 찬성하는 가장 큰 요인은 중국에 대한 수출증가와 중국시장 점유율 확대를 통한 전반적 경쟁력 상승을 들었다. 한중 FTA를 반대하는 기업들은 수

입증가로 인한 국내시장 점유율 하락과 국내 취약산업의 기반약화를 우려하였다. 45% 정도의 기업들

농축수산업에 대한 예외조치 혹은 최대한의 유예기간을 확보하는 것이 한중 FTA 협상에서 가장 중요한 쟁점이 될 것이다. 실제 중국의 상무부에서는 한국의 쌀을 포함한 민감한 품목에 대한 예외를 인정해 줄 수 있다는 의견을 표명한 바 있다. 또한 관세인하를 수반하는 상품교역에 한정된 낮은 수준의 FTA보다는 서비스업, 지적재산권의 보호, 제도부문 등을 포함하는 높은 수준의 FTA가 한국에는 보다 유리할 것이다.

이 한중 FTA 체결 시점은 2~3년 이내가 가장 적절한 것으로 보고 있었다. 이러한 기업의견조사 결과는 한중 FTA의 경제적 효과에 관한 객관적인 분석결과와 대체로 일치하는 것으로 보인다.

한국은 한미 FTA 협상의 타결로 이후 한중 FTA 협상에서 보다 강화된 협상력을 발휘할 수 있을 것

이다. 위의 경제적 효과에서 검토하였듯이 농축수산업에 대한 예외조치 혹은 최대한의 유예기간을 확보하는 것이 한중 FTA 협상에서 가장 중요한 쟁점이 될 것이다. 실제 중국의 상무부에서는 한국의 쌀을 포함한 민감한 품목에 대한 예외를 인정해 줄 수 있다는 의견을 표명한 바 있다. 또한 관세인하를 수반하는 상품교역에 한정된 낮은 수준의 FTA보다는 서비스업, 지적재산권의 보호, 제도부문 등을 포함하는 높은 수준의 FTA가 한국에는 보다 유리할 것이다. 한중 FTA와 한일 FTA를 동시에 추진하는 방안도 한국의 이익을 최대화할 수 있는 협상방식이 될 것으로 보인다. 이는 중국과 일본 각국에 대해 한국이 갖는 비교우위와 비교열위 부문이 한중 FTA와 한일 FTA를 통해서 서로 상쇄되어 한국의 이익을 최대화할 수 있기 때문이다. 한중 FTA, 한일 FTA가 체결된다면 한국은 한미 FTA와 더불어 세계최대 경제대국들과의 FTA 네트워크를 형성하는 것이고, 이는 강화되는 세계화의 추세 속에서 한국경제가 다시 한번 도약할 수 있는 기회가 될 것이다.

세종연구소 신간안내

세계화와 탈산업화 시대의 노동과 복지의 정치

강명세 저

노동과 복지는 선진민주주의의 핵심적 내용으로 민주주의의 남매에 해당한다. 역사적으로 민주주의의 발전은 노동과 복지의 요구를 확대하고 심화하는 과정이다. 이러한 주제에 대한 국내 연구동향이 주로 개도국적 관점에서 치중되어 왔다면 이 책은 선진민주주의의 역사적 경험을 통해 한국의 민주주의를 탐구하는자 노력했다. 한국에서 민주주의는 역전 불가능한 것으로 인식된다는 점에서 한국은 개도국의 시각으로는 제대로 볼 수 없다.

책제목의 머리로 사용한 세계화와 탈산업화는 20세기 후반 이후 지구 전체의 키워드이다. 이 두 가지 변화는 그 밖의 다른 현상의 발전에 결정적 영향을 끼치는 마스터 변수(master variables)이다. 그리고 제목의 끝을 차지하는 노동과 복지는 가장 국내적 현상 가운데 대표적인 것이다.

이 책은 세계화와 탈산업화가 노동과 복지 각각에 그리고 양자의 관계에 주는 영향을 밝히고자 했다. 책은 총 3부 10장으로 구성된다. 제1부는 20세기 후반 이후 전 세

계 곳곳에 영향을 주는 것으로 알려진 세계화와 탈산업화 현상이 노동과 복지에 주는 결과를 분석한다. 특히 제4장은 비교적 시각에서 세계화와 탈산업화의변화로 인해 발생하는 사회적 통합문제를 해결하기 위해서는 국가의 역할이 어느 정도 확대되어야 한다는 것을 보여준다. 제2부의 주제는 사회협약의 정치이다. 본래 노사정 혹은 사회협약은 서유럽 선진민주주의 체제에서 흔히 나타나며 1990년대 이후 세계화와 탈산업화의 압력으로 또 다시 크게 부활하고 있다. 저자는 서구의 역사적 경험을 통해 개발된 협약에 관한 이론들을 분석하고 평가함으로써 외환위기 이후 본격화된 한국에서의 사회협약을 판단할 준거를 제공한다.

제3부의 주제는 1990년대 이후 전 세계적으로 관심의 대상이 된 복지국가 문제이다. 한국은 1997년 외환위기 이후 사회적 양극화가 심화되면서 복지국가는 가장 주요한 사회 정책으로 부각되었다. 그러나 선진 복지국가와는 반대로 한국은 이제 막 복지체제를 구축해야 하는 입장에 있는 것이다. 따라서 3부는 한국복지국가의 기원, 과정 및 발전문제에 대한 글들이 큰 줄기를 이룬다. 3부는 정치학 분야에서의 복지연구의 '저발전'을 해소하려는 노력의 일환이며 나아가 복지연구의 학제간 불균형을 극복함으로써 선진국과의 연구 격차를 줄이는데 기여할 것으로 기대한다.

세종연구소 학술지 안내

『국가전략』 제13권 1호 | 2007년 봄

- 목 차 -

논문

21세기 동아시아의 지정학: 미국의 동아태지역 해양패권과 중미관계	이 삼 성
탈냉전기 유럽 정보환경과 정보공동체	이 규 영
일본의 동아시아 지역주의전략: ASEAN+3, EAS 그리고 동아시아 공동체	김 기 석
중국 기층선거와 파면권 행사: 그 정치적 의미와 한계	이 정 남
일본 대기업의 준(準)공익집단으로서의 성격과 영향력: 한국에의 시사점	최 태 욱
정치적 수사와 민주적 리더십: 아리스토텔레스 수사학의 재구성	광 준 혁

부록

- 2007년 연두교서
- 신간 안내

회원제 안내

세종연구소는 아래와 같이 회원제를 실시하여 관심있는 연구자들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공해 주기 위해 노력하고 있습니다.

【회원가입방법】

- 연구소 홈페이지(www.sejong.org)에서 회원가입을 신청하고 회비를 납부함으로써 연간 회원자격이 취득됩니다.
- 연회비 : 일반회원 : 50,000원(1년), 120,000원(3년)
학생회원 : 30,000원(1년), 70,000원(3년)
기관회원 : 150,000원(1년), 360,000원(3년)
개인평생회원 : 1,000,000원
단체평생회원 : 3,000,000원

【회원권리】

연구소 주최 연구행사 초청 / 연구소발행 출판물 무료 제공 / 기존 출간도서 구입시 20% 할인

【회원신청서 제출 및 문의처】

주 소 : 461-370 경기도 성남시 수정구 시흥동 230번지
| 세종연구소 교육홍보팀 |
연락처 : Tel. 031-750-7618 / Fax. 031-723-8800
e-mail: public@sejong.org

정세와 정책 | 2007년 5월 1일

발행인 | 박기덕 편집인 | 이상현 편집기획위원 | 이태환, 정은숙, 강명세, 정성장
편집간사 | 김정자 발행처 | 세종연구소

주소 | 경기도 성남시 수정구 시흥동 230번지 (461-370)
전화 | (031)750-7618 팩스 | (031)723-8800
홈페이지주소 | www.sejong.org

- * 『정세와 정책』은 세종연구소에서 매월 발간하는 블러틴으로 주요 국제정세와 한국의 대외 정책현안에 대한 분석과 정책대안을 제시하는 데 목적이 있습니다.
- * 『정세와 정책』에 개진된 의견은 필자들의 개인 의견으로 세종연구소의 공식견해가 아님을 밝힙니다.