

제19권/제10호
Vol.19 / No. 10

2017년
10월

October

KDI 북한경제리뷰

KDI Review of the North Korean Economy

KDI 북한경제리뷰

KDI Review of the North Korean Economy

2017. 10

KDI 북한경제리뷰 편집진

편집위원

이 석 | 선임연구위원
이종규 | 연구위원
김규철 | 부연구위원
김민정 | 전문위원

명예편집위원

고일동 | 촉탁연구위원
조병구 | 촉탁연구위원

편집

최영윤 | 전문연구위원
이우정 | 연구위원
한별이 | 연구위원
전은경 | 행정원
전선미 | 인턴

KDI 북한경제리뷰는

북한경제의 실태, 남북한 경제협력 및 경제통합과
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 044-550-4086

팩스번호 044-550-4090

본 자료는

KDI 홈페이지(<http://www.kdi.re.kr>)로
접속하시면 보실 수 있습니다.

목차

동향과 분석

3

중국, 제19차 당대회 평가와 북중관계 전망 | 전병곤

23

경제위기 이후 북한 협동농장의 자금·자재 조달 실태 | 김소영

연구 논문

71

미국의 대외전략: 전략적 재균형에서 미국 우선주의로 | 이상현

북한경제연구협의회

103

동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략: 미국의 국가전략 | 이석·이상현·김준형·김현욱

부문별 주요 기사

(9월 1일~9월 30일)

125

대내경제, 대외경제

동향과 분석

중국, 제19차 당대회 평가와 북중관계 전망
전병곤

경제위기 이후 북한 협동농장의
자금·자재 조달 실태
김소영

중국, 제19차 당대회 평가와 북중관계 전망

전병근 | 통일연구원 선임연구위원 | jubykon@kinu.or.kr

I. 서론

지난 10월 18일부터 24일까지 중국공산당 제19차 전국대표대회(이하 19대)가 베이징에서 개최되었다. 이번 대회가 전 세계의 이목을 집중시킨 이유는 5년에 한 번 개최되는 당대회로서 향후 5년(2017~22년) 간 중국을 이끌 지도이념과 대내외정책 기조를 파악해 볼 수 있는 중요한 회의이기 때문이다.

특히 이번 회의의 주된 관심사는 시진핑(習近平) 집권 2기를 맞이한 시진핑의 권력성격과 지도부의 교체였다. 그리고 이에 따른 중국의 대외정책 향배와 한중관계에 미칠 영향 또한 주된 관심사였다. 즉, 시진핑 권력의 공고화가 어떤 수준에서 결정될 것인지, 시진핑의 후계자가 확정될 것인지, 그리고 이러한 시진핑의 권력체계는 어떠한 성격을 갖고 있는지 등이다.

따라서 이 글에서는 이에 대한 초보적인 해답을 구하고자 한다. 이를 통해 19대의 결과가 세계적 강대국으로 부상하고 있는 중국의 대외정책에는 어떤 영향을 줄 것이며, 또 어떠한 방향으로 전개될 것인지에 대해서도 관심을 갖고자 한다. 더 나아가 시진핑 2기의 북중관계는 이전과 비교해 어떻게 달라질 것인지를 지속과 변화의 관점에서 살펴보고자 한다. 다만, 19대 보고에 한반도와 관련된 내용이 없는데, 19대 보고의 대외전략적 함의와 시진핑 1기의 북중관계 회고를 결합해 지속과 변화의 관점에서 북중관계를 전망하고자 한다.

다음에서는 제19차 당대회에서 결정된 주요 내용을 토대로 그 결과와 의미를 평가하고 중국의 대내외정책 방향을 분석할 것이다. 이어서 시진핑 집권 1기의 북중관계를 회고한 후, 19대 이후 북중관계의 변화를 전망하고자 한다. 마지막으로 이상의 논의가 한중관계를 비롯해 한반도의 평화와 번영을 모색해야 하는 우리에게 어떠한 함의를 주는지를 제시하고자 한다.

II. 제19차 당대회의 주요 내용 및 평가

1. 주요 내용

10월 24일 폐막된 19대에는 전국의 8,900여 만명의 중국공산당 당원을 대표하는 2,280명과 특별초청 대표 74명 등 2,354명 중에 병가 등 부득이한 사유로 불참한 16명을 제외한 2,338명이 참가하였다. 이번 대회는 18기 7중전회(10월 11~14일)에서 마련한 초안을 청위, 심의하고 중국공산당 장정(이하 당장)의 수정안을 의결한 후, 새로운 임기의 중국공산당 중앙위원을 선출하였다. 이어 25일 개최된 중국공산당 제19기 제1차중앙위원회전체회의(19기 1중전회)에서는 사실상의 중국 지도부라 할 수 있는 중국공산당의 정치국 상무위원 및 정치국원 등을 선출하였다.

가. 19대 보고의 핵심: 신시대 중국특색의 사회주의

금번 19대 보고의 핵심 내용을 한마디로 요약하자면 ‘신시대 중국특색의 사회주의 사상’으로 압축할 수 있다. 관례대로 중국공산당 총서기인 시진핑이 직접 연설한 19대 보고는 15대(1997년) 이후 가장 많은 분량과 총 13개의 장으로 구성되어 있는데, 신시대 중국특색의 사회주의 사상에 관한 설명에 적지 않은 지면을 할애하고 있을 뿐만 아니라, 19대 기간 중국공산당의 주요 전략방향으로 각 분야에 반영되어 나타났다.¹⁾

먼저, 서문에서는 대회의 주제로 ‘초심을 잊지 말고 사명을 깊이 새겨 중국 특색 사회주의의 위대한 기치를 높이 들고 소강(小康)사회 전면 건설에 결정적으로 승리해 신시대 중국특색 사회주의의 위대한 승리를 쟁취하고 중화민족의 위대한 부흥이라는 중국의 꿈을 실현하기 위해 꾸준히 분투하자.’를 제시했다. 이러한 장문의 주제에서 보듯이, 중국공산당은 시진핑 집권 1기에 대한 평가를 바탕으로 현 국내외 정세를 전략적 기회와 도전에 직면한 관건적 시기로 파악하고 있으며, 새로운 시대로의 돌입을 위한 새로운 사상이 필요함을 강조하고 있다.

보고에서는 중국특색의 사회주의는 이제 새로운 시대에 진입하였다고 주장하고 있다. 이에 따르면 신시대란, ① 과거 중국혁명과 개혁개방의 역사적 경험을 계승해 새로운 역사적 조건에서 중국특색의 사회주의가 승리하는 시대, ② 전면적인 소강사회를 실현함으로써

1) 이하에서는 다음의 19대 보고를 주로 참고하였다. 習近平, 「決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利: 在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告」, 〈<http://cpc.people.com.cn/19th/n1/2017/1027/c414395-29613458.html>〉, 검색일: 2017. 10. 26).

사회주의현대화 강국의 길로 진입하는 시대, ③ 중화민족의 위대한 부흥, 즉 ‘중국의 꿈(中國夢)’을 실현하는 시대, ④ 전 인민의 공동부유를 실현하는 시대, ⑤ 세계무대의 중앙에 진입해 인류에 더 많은 공헌을 하는 시대 등을 의미한다.

그리고 이 신시대 중국사회의 주요 모순을 ‘인민의 나날이 증가하는 아름다운 생활에 대한 요구와 불균등·불충분한 발전’ 간의 모순으로 규정하고 있다. 이는 과거 덩샤오핑이 개혁개방정책을 추진하면서 규정했던 ‘인민의 선진 물질문화에 대한 요구와 낙후한 생산력’ 간의 모순에서 중국의 현실을 새롭게 반영한 상황인식의 변화라 할 수 있다. 당시 덩샤오핑은 중국사회의 주요 모순에 기반해 1990년까지 인민의 먹는 문제 해결, 2000년까지 소강 수준 달성, 2050년까지 사회주의 현대화 실현이란 소위 ‘3단계 발전론(三步走)’을 국가전략으로 추진했는데, 19대에서 중국사회의 주요 모순을 새롭게 규정한 점은 덩샤오핑의 통치사상과 전략을 계승하되, 새로운 현실에 부합하도록 조정한다는 의미를 내포하고 있다.

이러한 변화는 중국공산당이 이번 19대에서 중화민족의 위대한 부흥을 실현하는 통치이념으로 신시대 중국특색의 사회주의 사상을 도입하고 있음을 보여준다. 실제로 이는 중국공산당의 당헌(黨憲)인 당장(黨章)에도 중국공산당의 지도이념으로 새로 삽입되었고, 중국의 새로운 발전전략으로도 구체화되었다.

이 점은 19대 보고에서 두 개의 100년을 제시한 데서 확인할 수 있다. 즉, 첫 번째 100년은 중국공산당 창당(1921년) 100주년을, 두 번째 100년은 건국(1949년) 100주년을 지칭한다. 19대 기간(2017~22년)은 이 두 개의 100년이 중첩·교차하는 과도적이고 관전적 시기인바, 2020년까지 소강사회의 전면실현을 목표로 해왔던 중국공산당이 그 이후 새로운 목표와 단계를 설정할 필요성이 급변 대회의 보고에 반영되었다. 다시 말해서, 19대 기간 중 소강사회의 전면실현을 통해 첫 번째 100년의 목표를 실현하고, 2021년부터 2049년까지 두 번째 100년의 목표를 향해 나아가야 한다는 것이다.

이를 위해 중국공산당은 2020년부터 2개의 단계를 전략적으로 설정하고 목표를 제시하고 있다. 즉, 1단계의 목표는 2021년부터 2035년까지 사회주의 현대화의 기본적인 실현이며, 인민의 공동부유 실현과 선도적인 혁신형 국가에 도달함을 의미한다. 2단계의 목표는 2035년부터 21세기 중엽까지 부강, 민주, 문명적이고 조화롭고 아름다운 사회주의 현대화 강국의 건설이며, 종합국력과 국제적 영향력을 주도하는 국가에 도달하는 것을 의미한다. 이는 곧 소강사회의 전면 건설(2020년) → 기본적인 사회주의 현대화 실현(2035년) → 전면적인 사회주의현대화 강국 건설(2050년)이란 신시대 중국특색 사회주의 발전전략이라 할 수 있다. 그리고 이는 중국의 향후 대내외정책 방향에 반영될 것이다.

나. 지도부 인선 결과

19대에서는 새로운 임기 5년의 중앙위원 204명과 중앙위원후보 172명을 선출하였다. 중앙위원 205명과 후보위원 171명이었던 18대와 대동소이하다. 이어 개최된 19기 1중전회에서 정치국원 25명을 선출했는데, 이들 중 중국의 최고 정책결정 그룹인 시진핑 총서기를 비롯한 7명의 정치국 상무위원이 포함되어 있다. 중앙정치국은 1년에 통상 1, 2회의 중앙위원회를 소집할 수 있으며, 폐회기간 동안 중국공산당과 중국을 경영하는 핵심 지도부라 할 수 있다.

16기와 17기의 정치국 상무위원회는 9인체제였으나, 18대에 7인체제로 축소되어 이번 19대에서도 그대로 유지되었다. 사실 이번 대회를 앞두고 시진핑의 독주를 위한 7인체제의 5인체제로의 축소설이 확산되기도 했었지만, 결과는 7인체제의 유지였다. 다만, 권력서열 1, 2위인 시진핑 총서기와 리커창 총리를 제외한 나머지 5인은 ‘67세 유임, 68세 퇴직(七上八下)’이라는 관행에 따라 전원 교체되었다(표 1 참조). 반면, 안정적인 후계구도를 위한 차기 지도자를 내정하는 ‘격대지정(隔代指定)’의 전통은 지켜지지 않았다. 정치국 상무위원 전원이 50년대 생이기 때문에 시진핑의 후계자로 지목될 수 있는 차세대 지도자는 보이지 않기 때문이다.

〈표 1〉 중국공산당 제19기 정치국 상무위원

서열	성명	출생 년월	연령	학력(학사)	19대 직위	비고
1	시진핑 (習近平)	1953. 6	64	청화대학 인문사회학부 법학박사	국가주석, 총서기, 중앙군사위주석	유임
2	리커창 (李克強)	1955. 7	62	북경대학 경제학원 경제학박사	국무원 총리	유임
3	리잔수 (栗戰書)	1950. 8	67	하북사범대학 정치교육과	전국인대 상무위원장	신임
4	왕양 (汪洋)	1955	62	중앙당교 이론선전간부반	전국정협 주석	신임
5	왕후닝 (王滬寧)	1955. 10	62	상해사범대학 푸단대학 국제정치 석사	중앙서기처 서기	신임
6	자오러지 (趙樂際)	1957. 3	60	북경대학 철학과 중앙당교 석사	중앙기율검사위원회 서기	신임
7	한정 (韓正)	1954	63	화동사범대학경제학석사	국무원 상무부총리	신임

정치국 상무위원의 직무와 관련, 18기와 마찬가지로 7인체제를 유지하게 됨에 따라 직무 배분도 커다란 변화 없이 그대로 유지될 것으로 예상된다. 이 경우 유임된 권력서열 1, 2위의 직무는 그대로 유지될 것이고, 3위인 리잔수는 전국인대 상무위원장을, 4위인 왕양은 전국정협 주석을 맡을 것으로 예상된다. 한편, 5위인 왕후닝은 중앙서기처 서기로, 6위인 자오리지는 기율검사위원회 서기로 선출되었다.

〈표 2〉 중국공산당 제19기 정치국위원(정치국 상무위원 제외)

성명	출생 년월	연령	출신지	학력(학사)	비고
당쉐샹 (丁薛祥)	1962. 9	55	장수	푸단대학 행정관리 석사	신임
왕첸 (王晨)	1950. 12	67	베이징	중국사회과학원(석사)	신임
류허 (劉鶴)	1952. 1	65	허베이	인민대 석사 하버드 MPA	신임
쉬치량 (许其亮)	1950	67	산둥	공군 제5 항공학교	유임
순춘란(여, 孙春兰)	1950	67	허베이	중앙당교 석사	유임
리시 (李希)	1956. 10	61	간수	서북사범학원	신임
리강 (李强)	1959. 7	58	저장	중앙당교 석사	신임
리홍중 (李鴻忠)	1956. 8	61	산둥	길림대학 역사학과	신임
양제츠 (楊潔篪)	1950. 5	67	상하이	남경대학 역사학과	신임
양샤오두 (楊曉渡)	1953. 10	64	상하이	중앙당교 석사	신임
장여우샤 (張又俠)	1950. 7	67	산시	군사학원	신임
천시 (陳希)	1953. 9	64	푸젠	청화대학	신임
천취안궈 (陳全國)	1955. 11	62	허난	우한이공대학 관리학박사	신임
천민얼 (陳敏爾)	1960. 9	57	저장	중앙당교 법학석사	신임
후춘화 (胡春華)	1963	54	후베이	북경대학 중문과	유임
귀성군 (郭声琨)	1954. 10	63	장시	북경과학기술대학 관리학박사	신임
황군밍 (黃坤明)	1956. 11	61	푸젠	청화대학 공공관리학원	신임
차이치 (蔡奇)	1955. 12	62	푸젠	북경사범대학 경제학박사	신임

자료: 성균중국연구소, 『중국공산당 제19차 당대회 종합분석』, 2017. 10. 26. pp. 9~10.을 참고하여 재구성함.

〈표 2〉에서 보듯이, 정치국원은 정치국 상무위원 7명을 포함, 쉬치량, 순춘란, 후춘화 등 3인이 유임되고 나머지 15인이 새로 선임되었다. 이는 18기 정치국원 교체비율과 같은 비율이지만, 연령은 비교적 높은 편이다. 그런 점에서, 6세대 지도자라 할 수 있는 덩쉐샹, 천민얼, 후춘화가 차기 정치국 상무위원 진입이나 시진핑의 후계를 이을 경쟁구도를 형성할 것이라는 분석도 있다.

이 밖에 정치국원 중 주목되는 인사는 양제츠 현 국무원 외교담당 국무위원의 발탁이다. 지난 1992년 14대에서 첸치첸(錢其琛)이 정치국 위원으로 선출되어 외교담당 부총리로 10년을 재임한 이후 처음 있는 사례이다. 미국통인 양제츠가 정치국원에 선출되었다는 점은 대미관계를 위한 중국의 포석으로 해석될 수 있으며, 향후 외교담당 부총리를 맡을 가능성을 더욱 높인다. 이 밖에 순춘란과 후춘화도 내년 전인대에서 부총리로 임명될 수 있는 후보로 거론되고 있다.

2. 평가

가. 시진핑 시대의 공식화

금번 19대는 향후 5년간 중국을 이끌 시진핑 2기체제의 출범을 공식화했다는 데에 의미를 부여할 수 있다. 물론 18기 6중전회에서 당의 핵심으로 등극한 시진핑은 덩샤오핑이 설계한 집단지도체제라는 중국정치의 관례를 깨고 권력을 개인에게 집중시킨 1인 지배체제를 구축하고 싶은 유혹에 빠졌을지도 모른다. 그러나 아무리 ‘살아 있는(즉, 2기가 보장된)’ 권력이라 하더라도, 오랜 노선투쟁의 경험과 다양한 파벌의 상호 견제 및 원로(후견)정치 등이 복합된 당내 전통을 바꾸기가 쉽지 않았을 것이다.

대표적인 예로 일각에서 예측했던 마오쩌둥 시기의 당 주석제가 부활되지 않고 당 총서기 제도가 그대로 유지된 점, 정치국 상무위원의 7인체제가 지속된 점, 68세 퇴직 연령의 관행이 실행된 점 등을 들 수 있다. 이는 중국공산당 내에 집단지도체제의 관성이 여전히 유효함을 여실히 보여준다. 그리고 이러한 관성은 역사적 전통의 틀을 대체로 유지하도록 하거나, 급격한 변화를 추구하지 못하게 하는 중국적 특성임을 부인할 수 없다. 결국 중국특색, 사회주의 이념, 중국공산당의 지배, 안정적 통치의 필요성 등에 대해서는 일정한 당내 합의가 있었음을 반영한다.

그럼에도 불구하고 마오쩌둥 개인독재에 대한 덩샤오핑의 개혁에서 출발해 장쩌민, 후진타

오 시기를 거치면서 진전된 당 내 개혁과 제도화가 시진핑 시기 들어 점점 후퇴하고 있는 사례도 적지 않다. 우선, 가장 대표적인 사례로서 19대에서 ‘격대지정’의 관례가 깨졌다는 점을 들 수 있다. 이는 중국공산당이 시진핑의 후계자를 내정하지 않고 열어둠으로써 향후 경쟁을 통해 차기 지도자를 선발할 것이라는 해석과, 당 내에서 후계자 지명을 위한 합의에 실패함으로써 향후 시진핑의 장기 집권이 가능할 수 있다는 해석이 모두 가능하다.

그러나 만일 시진핑이 장기 집권을 시도할 경우, 국가지도자급 직위의 3선 금지를 규정한 헌법을 개정해야 하는 부담이 있기 때문에 쉽지 않을 전망이다. 따라서 향후 중국이 시진핑의 장기 집권으로 이행할지, 후계 경쟁구도로 갈지에 대해서는 좀 더 시간을 두고 지켜봐야 할 것이다. 하지만 분명한 점은 어느 구도로 가던 후계자가 내정되지 않은 상태에서 시진핑의 당내 정치적 영향력은 확대될 수밖에 없을 것이다.

둘째, 상징적인 사례로서 금번 19대에서 ‘시진핑 신시대 중국특색 사회주의 사상(16자 지도이념)’이 중국공산당의 지도이념으로 당장에 명기되었다는 사실을 거론할 수 있다. 기존 중국공산당의 지도이념은 마르크스-레닌주의, 마오쩌둥사상, 덩샤오핑이론, 삼개대표론, 과학적 발전관 등인데, 새로 추가된 16자 지도이념엔 시진핑의 이름이 명기된 데다가 ‘사상’으로 까지 명명되었기 때문에, 일부에서는 덩샤오핑을 넘어 마오쩌둥의 반열에 올랐다는 과도한 평가를 내리기도 한다. 본래 중국공산당의 지도이념은 당의 집체적 결정이란 의미를 갖고 있어 그러한 평가는 지나치게 성급한 해석임에 틀림없다. 하지만 19대의 ‘신시대 중국특색 사회주의 사상’에 시진핑의 이름이 병기되었다는 점은 주목하지 않을 수 없다. 향후 정책성공에 따라 시진핑의 새로운 시대, 즉 시진핑 시대를 만들어 갈 수 있는 중요한 근거로 작용할 수 있기 때문이다.

마지막으로 금번 19대 지도부의 인선 결과는 시진핑의 독주체제가 어느 정도 구비되었다고 평가할 수 있다. 7인의 정치국 상무위원 중 리잔수, 왕후닝, 자오러지 등이 친시진핑계로 분류되고, 정치국원 중 상당수가 시진핑의 측근이거나 직간접적인 연결고리를 갖고 있는 인사들로 평가되고 있다.²⁾ 따라서 시진핑 2기체제는 1기체제에 비해 시진핑의 권력이 더욱 공고화·집중화되었음을 의미한다. 이는 법과 제도에 의한 공식정치(formal politics)보다 당 내 합의에 의한 비공식정치(informal politics)가 여전히 유효하며, 일당 지배체제가 강하게 작동하고 있는 중국정치의 특성을 감안하면, 시진핑 시대의 출범을 의미한다고 볼 수 있을 것이다.

2) 성균중국연구소, 『중국공산당 제19차 당대회 종합분석』, 2017. 10. 26. p.8.

나. 대내외정책 방향

중국은 제19차 당 대회를 계기로 시진핑 2기체제가 출범할 예정이다. 물론 본격적인 출범은 내년 3월 전인대에서 제19차 당 대회에서 선출된 지도부들의 국가기구 및 정부 요직이 확정된 이후가 되겠지만, 당-국가체제(party-states system)인 중국의 특성상 당대회의 주요 전략방향이 정부정책으로 반영되기 때문에, 여기에서는 당대회 보고를 중심으로 향후 중국의 대내외정책 방향을 간략히 짚어 보고자 한다.

먼저, 앞서서도 언급했듯이 19대 보고의 핵심 내용은 신시대 중국특색 사회주의 사상이다. 여기에는 중화민족의 부흥이란 중국의 꿈을 실현하는데, 당이 영도하는 사회주의의 길과 방법(전략과 정책)을 사용하겠다는 의지가 담겨 있다.³⁾ 이에 따라 향후 중국은 전면적인 개혁을 통해 당의 영도능력 강화, 사회주의제도와 국가치리(治理)체계의 현대화, 중국특색의 사회주의 법치체제와 법치국가 건설 등에 박차를 가할 것으로 보인다. 19대 보고에서도 언급된 반부패 국가입법과 국가감찰법을 통해 반부패정책의 지속적 강화가 예상되며, ‘의법치국(依法治國)’ 관련 중앙영도소조도 새로 설치될 것으로 보인다.

2050년 사회주의 강국으로 부상하는 데 중요한 원천인 국방분야에 대한 개혁과 현대화도 강화될 것으로 보인다. 2050년까지 세계 일류 군대가 되기 위한 신시대의 ‘강군몽(強軍夢)’ 실현을 위해 군 현대화가 필요하며 이에 대한 다양한 내용이 있지만, 주목되는 것은 현대화된 육, 해, 공, 미사일 및 전략 지원부대의 건설과 고효율의 전구(戰區) 연합작전 지휘기구 설치이다.

경제분야에서는 현재 중국의 경제는 양적 성장단계에서 질적 성장을 함께 도모하는 단계로 진입했기 때문에, 향후 경제발전 방식과 경제구조 및 성장 동력을 전환해야 하는 관건적 시기로 인식하고 있다. 따라서 향후 중국경제는 과학기술의 혁신 주도와 민생 중심의 소비 주도 경제성장정책이 실시될 것으로 보인다(표 3 참조).

대외정책분야에서, 중국은 신시대 중국특색의 대국외교를 주창하고 있다. 중국특색의 대국외교란, ‘신형국제관계’를 추진하고 ‘인류운명공동체’를 건설하는 것으로 집약된다. 19대 보고에 의하면, 중국은 세계평화 수호 및 공동발전을 촉진하는 외교정책 기조하에 평화공존 5원칙에 기초해 각국과 우호협력관계를 발전시키고, 상호존중, 공평정의, 상생협력의 신형국제관계를 추진하고, 각국 인민과 인류운명공동체를 건설한다고 밝히고 있다.⁴⁾ 이를 통해 보면,

3) 중국은 향후 새로운 목표와 단계를 설정하고 다음과 같은 14개의 기본방향을 제시하고 있다. 당의 영도, 인민중심, 심화개혁, 신발전이념, 인민주권, 의법치국, 사회주의핵심가치체계, 민생개선과 보장, 사람과 자연의 조화로운 공생, 국가안전관, 당에 의한 군대 영도, 일국양제와 조국통일, 인류운명공동체 건설, 엄격한 당 관리 등이다. 「關於十九大報告,你必須知道的「關鍵詞」」(<http://cpc.people.com.cn/19th/n1/2017/1018/c414305-29595155.html>, 검색일: 2017. 10. 28).

〈표 3〉 19대 보고에서 언급된 10대 유망분야

주요 방침	주요 전략	유망 분야
공급측 구조개혁 심화	공급측 개혁 중국제조 2025 인터넷+	- 선진제조업, 인터넷, 빅데이터, 인공지능, 신에너지 자동차, 녹색저탄소, 고유 경제, 현대서비스업 - 인프라 분야(수리, 철도, 도로, 항공, IT, 물류 등) - 소비재산업
혁신형 국가 건설	중국제조 2025 인터넷+ 대중창업, 민중혁신	- 공유경제, IT, 전자상거래 - 지적권보호 관련 서비스 - 스타트업 분야 - 스마트 시티
향촌 진흥	삼농	- 현대농업, 6차산업, 현대 유통업 - 인프라 분야(수리, 철도, 도로, 항공, IT, 물류 등)
지역조화 발전전략	서부대개발 중부굴기 동북진흥 징진지, 송안신구 도시화	- 인프라 분야(수리, 철도, 도로, 항공, IT, 물류 등) - 해양산업 - 빈곤탈피 - 스마트시티
사회주의 시장경제	경제개혁 전면심화	- 자유무역구, 자유무역항 - 국유기업 개혁(혼합소유제) - 현대서비스업(법무, 재무, 지적권 관련)
전면 개방추진	일대일로	- 현대서비스업(법무, 재무, 지적권 관련) - 인프라 분야(수리, 철도, 도로, 항공, IT, 물류 등)
사회주의 문화육성	-	- 문화콘텐츠, 스포츠산업 - 레저 산업(캠핑장 건설, 캠핑용품 등)
민생보장	빈곤탈피	- 교육산업 - 금융산업(양로보험) - 주택 개조관련 인프라 분야
건강한 중국	건강중국2030 식품안전 강화	- 의료보건(의료기기, 의약품, 보건시금 등)
아름다운 중국	녹색발전	- 친환경, 녹색저탄소, 환경보호산업, 자연생태복원산업 - 녹색생산, 녹색 소비 육성 - 환경기술, 청정에너지 산업 등

자료: 김윤희, 「중 19차 당대회, 시진핑 2기 ③ 신시대, 주목해야 할 신성장분야」, KOTRA 해외시장뉴스, 2017. 10. 27. p. 2.

신형국제관계의 핵심은 상호존중, 공평정의, 상생협력이고, 인류운명공동체는 항구적 평화, 보편적 안전, 공동번영, 포용개방, 청결하고 아름다운 세계 등 5개 세계의 건설을 의미한다.⁵⁾

그동안 중국은 신형대국관계를 주장해 왔는데, 이는 주로 미국 등 강대국관계를 중시한다는 점과 자신을 대국으로 지칭하는 점으로 인해, 강대국과의 마찰은 물론 주변의 중·소국들로부터도 지지를 얻지 못했다. 따라서 신형국제관계는 이러한 현실적 경험이 반영된 것으로 해석된다. 그런 점에서 중국은 ‘친밀(親)·성실(誠)·호혜(惠)·포용(容)’의 우호협력과 공평

4) 習近平, “決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利: 在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告”(http://cpc.people.com.cn/19th/n1/2017/1027/c414395-29613458.htm, 검색일: 2017. 10. 26).
5) “王毅談新時代中國特色大國外交總目標: 推動構建人類命運共同體”(http://www.mfa.gov.cn/ce/cemx/chn/xw/t1503111.htm, 검색일: 2017. 10. 27)

을 강조하는 대주변국 외교의 기조를 금번 19대에서도 유지하고 있다.

아마도 사회주의 강국의 비전을 제시하면서 국제사회에 ‘중국위협론’이 부상할지도 모른다는 우려를 고려한 표현과 내용이라 판단된다. 신시대의 중국은 세계의 중심에 진입해 인류에 많은 공헌을 할 것이라고 주장하는 만큼, 향후 책임대국의 역할 수행에도 적극적일 것으로 보인다. 국제관계의 민주화와 UN의 역할 중시, 글로벌 관리체계의 개혁과 건설 등에 적극 동참할 것이라는 표현도 그 일환이라 할 수 있겠다. 그러나 이는 미국 주도의 국제질서에 대한 도전의 의미도 내포하고 있어, 향후 미국과의 영향력 확대를 위한 규범 경쟁이 증가할 수 있음을 시사한다.

특히 주목되는 부분은 ‘중국은 절대 타국의 이익을 희생시키는 대가로 자국의 발전을 도모하지 않을 것이며, 또한 자신의 정당한 권익도 절대 포기하지 않을 것이다.’와 ‘그 어떤 나라도 중국이 자신의 이익에 손해를 끼치는 쓴 열매를 삼킬 것이라는 헛꿈은 버려야 한다.’는 주장이다.⁶⁾ 이는 중국이 18대에서 명기한 핵심 이익(주권, 영토, 발전이익)으로 인해 이익지향적 외교라는 국제사회의 비난을 고려해 우회적으로 표현한 것으로 보이나, 여전히 국익을 중시하고 있음을 알 수 있다. 이 점이 중화민족의 부흥과 중국의 꿈으로 표현되는 민족주의와 더 강력해진 시진핑의 리더십과 결합될 경우, 시진핑의 중국특색의 대국외교는 국제사회의 지지를 획득하기가 쉽지 않을 수도 있을 것이다.

III. 시진핑 집권 2기의 북중관계 전망

1. 시진핑 집권 1기의 북중관계

제18차 당대회(2012년 11 ~ 2017년 10월) 기간에 해당하는 시진핑 집권 1기의 북중관계는 이전과는 다른 양상으로 전개되었다. 이 시기 북한의 핵실험이 4차례나 있었고, 이를 둘러싼 북한과 중국의 이견과 마찰은 중국의 대북제재 강화와 이에 대한 북한의 불만으로 이어지면서 북중관계가 악화되었다. 북한은 핵·경제 개발의 병진노선을 항구적 전략노선으로 설정하고 대중정책을 추진하고 있는 반면, 북한의 핵 보유를 반대하나 대화를 통한 평화적 해결을 주장하는 중국이 북한을 비핵화의 궤도로 유도하기 위해 압박을 강화하였기 때문이다.

6) 習近平, “決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利: 在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告”(http://cpc.people.com.cn/19th/n1/2017/1027/c414395-29613458.html, 검색일: 2017. 10. 26)

김정일 시기의 북중관계와 비교할 때, 김정은 시기에서 나타난 가장 큰 차이는 바로 양국 간 전략적 소통 채널의 단절 또는 부재라고 할 수 있다. 김정은 시기의 잦은 인사 교체와 숙청은 중국과의 긴밀하고 지속적인 소통을 제약하였다. 대표적인 예는 북한의 장성택 숙청(2013년 12월)이다. 북중경협을 총괄하던 장성택의 숙청은 그나마 유지되던 북중 소통 채널과 경협의 악화를 가속화시켰기 때문이다.

게다가 6자회담이 재개되지 않음으로써 김정일 시기 유지되었던 양국 간 정책협력의 동력도 상실되었다. 더욱이 양국의 정치체제 특성상, 최고지도자의 상호 방문을 통한 정상외교는 북중 간의 전략적 소통을 강화하고 협력 증진에 기여할 수 있음에도 단 한 차례도 성사되지 않았다. 오히려 지금까지의 전례를 깨고 2014년 7월 중국의 시진핑 국가주석이 북한보다 한국을 먼저 방문함으로써 북한의 대중 불만과 불신도 커져 갔다.

그러나 무엇보다도 양국관계에 커다란 영향을 미친 근원은 비핵화 문제였다. 북한의 김정은은 핵 보유를 선친의 업적 계승이자 자신의 통치자산으로 활용해야 하기 때문에 핵 개발을 지속할 수밖에 없었다.⁷⁾ 게다가 북한의 입장에서 핵 보유는 김정은 체제의 안착과 유지, 대내 결속 및 외부 위협에도 유용한 사활적(vital) 문제였다. 다만, 민생 건설을 위한 경제발전과 외교적 고립 탈피를 위해 중국의 협조를 기대했을 뿐이었다.

반면, 중국은 자국에 유리한 주변 질서 형성을 위해 한반도 비핵화에 방점을 두고 한국 등 국제사회와의 협력을 강화하는 방향으로 한반도정책을 조정하였다. 이를 가속화시킨 것은 북한의 잇단 핵실험이었다. 2013년 2월 감행한 북한의 제3차 핵실험은 시진핑 체제가 막 출범하던 시기여서, 중국은 이러한 북한의 위기고조 행위가 한반도의 안정을 해칠 뿐만 아니라, 세계 2위의 경제대국으로서 증대된 자국의 국익을 침해할 가능성을 우려하고 이례적으로 북한을 압박하였다.

이후 북한이 중국의 압박과 경고를 수용하면서 양국 간 단절되었던 소통 채널도 일시적으로 복원되기도 했다. 특히 한중관계의 개선과 북중관계의 악화가 중국의 국익에 반드시 부합하는 것이 아니며, 오히려 한중관계의 개선 못지않게 북중관계의 안정화도 중국의 국익에 중요하다는 인식이 확산되었다. 북한의 지정학적 안보가치와 대미일관계 설정에서 북한카드의 유용성을 고려함과 동시에, 북한의 위기고조 행위나 급변 상황의 발생 등을 배제할 수 없었기 때문이다.

이에 따라 중국은 2015년 10월 북한 노동당 창건 70주년 기념식에 중국 권력서열 5위인 류원산(劉雲山) 정치국 상무위원이 방북함으로써 북중관계의 회복을 시도하였으나, 그해

7) “위대한 김정일 동지는 선군조선의 영원한 백전백승의 기치이시다.”라는 제하의 노동신문 사설을 보면, “경애하는 최고사령관 동지께서 우리 조국을 인공지구위성 제작 및 발사국, 핵보유국의 자위에 당당히 올려 세우신 것은 민족민대의 운명과 자주권 수호를 위한 담보를 마련하신 특출한 민족사적 공적으로 빛을 뿌리고 있다.”라고 언급하고 있다(『노동신문』, 2011. 12. 24).

12월 북한 모란봉 악단의 베이징 공연이 돌연 취소된 후, 2016년 1월 6일 북한의 제4차 핵실험이 감행되면서 북중관계도 다시 경색되었다.

중국은 3월 2일 유엔안보리 대북제재 결의안인 2270호에 찬성한 후, 4월 5일 그 구체적인 이행조치로서 대북 수출입을 금지하는 25개 품목을 발표하였다.⁸⁾ 이어 6월 14일에는 40여 개 품목과 기술을 새로 추가한 ‘대량살상무기 및 운반도구와 관련한 이중용도물품 및 기술의 북한 수출 금지’ 목록을 발표하였다.⁹⁾ 이는 유엔안보리 대북제재 결의안이 통과된 후 수출금지 목록 발표까지 6개월이 소요되었던 제3차 핵실험 당시와 비교하면, 추가조치까지 모두 3개월 만에 이루어진 매우 빠른 조치라 평가할 만하다.

이러한 중국의 적극적인 대북제재 조치는 국제사회의 규범을 준수하는 책임대국 이미지를 구축함으로써 국제사회에서 제기하는 ‘중국책임론’에서 벗어나는 한편, 북한의 6자회담 복귀를 유도하려는 의도를 갖고 있다. 또한 중국이 그동안 강조해 왔던 제재는 목적이 아니고 수단이라는 ‘제재수단론’을 강조한 점이나,¹⁰⁾ 북한의 민생이나 인도주의를 위한 예외조항을 2270호에 반영시킨 점 등은 북한의 전략적 가치와 북중관계를 고려하며 대북제재에 접근하고 있음을 보여준다.¹¹⁾ 특히 한반도 비핵화와 평화협정 체결의 병행논의 제안은 중국이 대북제재 국면에서 대화 국면으로의 전환을 희망하고 있음을 유추할 수 있다.

실제로 시진핑 국가주석은 2016년 5월 북한의 제7차 당 대회 개최와 김정은의 당위원장 추대에 대한 축전에서 북중관계를 고도로 중시하며 우호협력관계의 발전을 희망한다는 메시지를 보냈다.¹²⁾ 북한은 당대회 직후 리수용 북한 노동당 부위원장 및 국제부 부장이 중국을 방문해 시진핑 주석에게 김정은의 구두 친서를 전달하였다. 이처럼 중국은 대북제재 국면 속에서도 북한의 지정학적·전략적 가치를 고려해, 북한의 민생을 강조하면서 북중관계를 관리하는 정책을 구사하고 있었다.

아울러 중국은 한미가 북핵 위협에 대한 자위적 조치로서 결정한 고고도미사일방어체계(THAAD, 이하 사드)의 한반도 배치를 북핵을 빌미로 한 미국의 대중 견제용으로 인식하며 반대하였다.¹³⁾ 이에 따라 사드를 둘러싼 한미일과 중러의 인식 차이와 갈등은 중국의 대북제재

8) “商務部、海關總署公告2016年第11號關於對朝鮮禁運部分礦產品清單公告”，2016. 4. 5(<http://big5.mofcom.gov.cn/article/b/e/201604/20160401289770.shtml>, 검색일: 2016. 7. 15).

9) “商務部、工業和信息化部、國家原子能機構、海關總署公告2016年第22號關於增列禁止向朝鮮出口的兩用物項和技術清單公告”，2016. 6. 14(<http://big5.mofcom.gov.cn/gate/big5/www.mofcom.gov.cn/article/b/c/201606/20160601338628.shtml>, 검색일: 2016. 7. 30).

10) “2016年1月27日外交部發言人華春瑩主持例行記者會”(http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1335551.shtml, 검색일: 2016. 2. 3).

11) “2016年2月26日外交部發言人洪磊主持例行記者會”(http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1343501.shtml, 검색일: 2016. 8. 11).

12) “中共中央致電祝賀朝鮮勞動黨七大召開”，『人民日報』，第1版: 2016. 5. 7; “習近平致電祝賀金正恩被推舉為朝鮮勞動黨委員長”，『人民日報』，第1版: 2016. 5. 10.

13) 2016년 7월 8일 한미가 사드의 주한미군 배치를 결정했다고 발표한 직후, 중국은 외교부 성명을 통해 강렬한 불만과 결연한 반대를 표시하는 한편, 역대 중국 안보의 전략적 이익과 균형을 훼손하는 사드배치 프로세스를 중단할 것을 요구하였다. 『中國外交部聲明』(2016. 7. 4), 『中華人民共和國外交部和國務院新聞辦公室關於朝鮮半島局勢問題的聯合聲明』(<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1475362.shtml>, 검색일: 2017. 7. 6).

이행에 대한 관심을 희석시키는 효과를 초래하면서 북중관계에도 긍정적인 분위기를 조성하게 되었다. 이는 중국의 대북정책이 미국과의 경쟁과 협력관계의 하위에서 이루어지고 있음을 보여주는 단적인 예이다.

그럼에도 불구하고 북한은 2016년 9월 9일 북한 건국절에 맞추어 제5차 핵실험을 감행함으로써 북중관계도 다시 냉각국면으로 전개되었다. 중국이 안보리 대북제재 결의안 2270호를 보완해 대북 석탄 수출액과 수출량 제한을 명시한 2321호에 합의했기 때문이다. 그러나 이보다 더 북중관계의 악화를 초래한 것은 트럼프 행정부의 강경한 정책이었다. 즉, 미국은 군사옵션을 포함한 모든 수단을 동원해 북핵문제를 해결하려는 강경한 의지를 피력하는 한편, 중국을 활용한 대북제재와 압박정책을 추진하였다.¹⁴⁾ 2017년 4월 미중 정상회담에서 북핵문제에 대한 중국의 제재 강화와 미국의 대중 경제압박 완화가 합의되면서 중국은 대북제재 강경책으로 선회하였다.

이에 따라 북중관계도 극도로 악화되었다. 북한은 중국이 자국의 존엄과 이익, 자주권을 침해한다고 비난하고, 북중 친선관계를 핵과 교환할 수 없음을 시사하며 북중관계의 레드라인을 언급하기도 했다. 특히 북한은 핵 보유 의지를 과시하며 7월 ICBM 시험 발사와 9월 3일 제6차 핵실험을 감행했다. 물론 중국은 대미관계를 고려해, 이전보다 더 강화된 유엔안보리의 대북제재 결의안들을 찬성하고 준수하며 대북압박을 지속하고 있다. 2017년에만 유엔안보리에서 통과된 2356호, 2371호, 2375호의 내용에는 북한의 철광석 및 석탄 수출 전면 금지, 북한산 섬유제품 수출 금지, 정유제품의 대북수출 200만배럴 제한, 북한 해외노동자 신규 허가 금지 등을 포함한다. 이처럼 시진핑 집권 1기의 북중관계는 양국이 갈등의 부분적인 완화와 협력 모색이 있기는 했지만, 전반적인 추세는 갈등 심화와 악화로 전개되었다.

2. 시진핑 집권 2기의 북중관계: 지속과 변화

가. 지속적 측면

19대의 결과는 중국의 한반도정책이 지속에 방점을 두면서 점진적 변화를 추구할 것으로 보인다. 이에 따라 한반도의 평화와 안정 유지, 한반도 비핵화, 대화와 협상을 통한 평화적 해결이란 한반도정책의 기조는 유지·지속될 것으로 전망된다. 특히 19대의 기간은 2050년까지 중화민족의 부흥이란 중국의 꿈을 실현하는 사회주의 강국 건설을 위해 중국이 매우

14) 트럼프 정부의 북핵 전략은 “최대의 압박과 관여(maximum pressure and engagement)” 정책으로 요약되는데, 군사적 수단을 포함한 모든 수단을 동원해 대북제재를 최대화하는 한편, 북한의 태도변화를 유도해 대화를 진행하는 것이다.

중시하는 관건적이고 전략적인 시기이기 때문에, 중국은 안정적인 외부환경과 자국 주도의 질서형성에 유리하도록 한반도의 상황을 안정적으로 관리하면서 자신의 영향력을 점진적이고 전략적으로 증대시키려는 정책을 구사할 것으로 보인다.

이러한 한반도정책의 기초하에서 보면, 중국의 대북정책 역시 변화의 측면보다 지속적인 측면이 우세할 것이다. 북한의 평화와 안정, 북핵 보유 반대, 북핵문제의 평화적 해결 등 기존의 대북정책 목표도 단기간에 조정되지는 않을 것으로 예상된다. 북한의 지정학적·안보적 가치는 여전히 유효하며, 한반도의 현상을 타파할 수 있는 북한의 급변사태나 급격한 통일에 대해서는 반대하는 입장을 유지할 것이다.

책임대국 역할을 강조하고 있는 중국은 UN을 통한 대북제제도 지속할 것이나, 단독제제에 대해서는 여전히 유동적일 것이다. 따라서 국제사회, 특히 미국과의 협력을 통한 중국의 대북제제 범위와 강도도 증가할 것이며, 이에 따른 북중관계의 악화 추세도 유지될 수밖에 없을 것이다. 다만, 중국은 북핵을 반대하나, 대미관계의 하위에서 한반도의 안정 및 영향력 유지를 위해 제재를 추진하되, 북한체제의 붕괴나 혼란을 초래하는 수준까지 북한을 압박하지는 않을 것이다. 중국은 미일의 대중견제에 대응하는 한편, 자국에 유리한 방향으로 북한의 정책 변화를 유도해 왔기 때문이다.

그런 점에서 중국은 시진핑 집권 2기에도 기존 북핵과 북한을 분리한 대화와 제재의 투 트랙 접근이나 대화에 방점을 둔 북핵정책에 근본적인 변화를 주지 않을 것이다. 즉, '쌍궤'와 '쌍잠정중단'의 정책 역시 고수할 것이다. 한반도문제에 관한 중러 공동성명에 의하면, 투 트랙은 비핵화와 평화체제 병행협상이며, 구체적 로드맵은 북한의 핵·미사일 활동 중단→한미 군사훈련 잠정 중단→대화 개시→무력 불사용, 불가침, 평화공존의 총원칙 확정→핵문제를 포함한 모든 문제 일괄타결(한반도와 동북아의 평화안보기제)→관계 정상화이다.¹⁵⁾

이처럼 중국은 국제사회와의 협력을 통해 북한을 압박해 대화국면을 조성함으로써 북핵문제를 평화적으로 해결하려는 입장을 갖고 있으나, 제19차 당 대회를 계기로 북한과의 관계정상화를 당분간 시도하지는 못할 것으로 보인다. 왜냐하면 북한의 핵 보유 의지가 지속되는 한 북중관계의 마찰과 갈등도 지속될 수밖에 없을 것이기 때문이다.

나. 변화의 가능성

그러나 북중관계가 변화할 여지도 존재한다. 19대의 결과를 통해 볼 때, 향후 시진핑

15) 「中國外交部聲明」(2016. 7. 4), “中華人民共和國外交部和俄羅斯聯邦外交部關於朝鮮半島問題的聯合聲明”(http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1475362.shtml, 검색일: 2017. 7. 6).

2기 지도부의 대내외 정책적 과제는 신시대에 부합하는 혁신적 경제발전과 자국에 유리한 질서 형성 및 영향력 확대이다. 여기에는 두 개의 측면이 공존하고 있는데, 지속적인 경제발전에 필요한 안정적이고 평화로운 주변 환경 창출과, 자국의 이념과 가치, 이익 등 이해관계를 조정하는 데 필요한 국제질서의 재편이다.

이는 중국이 평화협력적인 대외전략 기조를 유지하되, 자국의 영향력 확대에 유리한 질서 형성을 위해 이전보다 더 적극적인 역할을 수행할 수 있음을 의미하며, 이 점은 중국의 한반도정책 및 북중관계에도 반영될 것으로 보인다.

그런 점에서 북중관계는 두 개의 변화방향을 상정할 수 있다. 하나는 중국의 관건적 시기와 북한의 핵 개발이 완성되는 시점이 중첩될 수 있기 때문에 중국이 북핵문제의 평화적 해결을 위해 적극적인 대북제재 정책을 추진할 가능성이 있다. 물론 중국은 미중 경쟁구도 여하에 따라 북한을 전략적 자산으로 간주하는 관점을 유지할 것이나, 북한 변수가 중국의 이익을 저해하지 않도록 방지하는 측면과 중국의 국익에 유리하도록 유도하는 측면도 동시에 강화할 것이다. 구체적으로 중국의 이익을 침해하는 북한의 긴장고조 행위를 적극적으로 억제할 것이나, 국제사회의 대북제재에 대해서도 중국의 안보이익을 침해하지 않는 수준에서 적극 협력할 것이다. 다만, 북한의 붕괴를 야기하는 수준의 조치나 대북 군사옵션 사용에 대해서는 이전보다 강경한 대응으로 통제할 것이다.

또 다른 하나는 북한을 중국의 국익에 유리하게 통제, 유도하기 위해 중국의 대북 관여(engagement)정책이 증가할 가능성이 있다. 중국은 북한과의 정상회담을 포함한 전략적 소통을 통해 영향력 강화를 시도할 가능성이 있다.¹⁶⁾ 이렇게 강화된 영향력을 바탕으로 비핵화와 북한의 변화를 유도하는 등 중국에 유리한 방향으로 행사할 것이다. 즉, 북한체제의 안정 유지와 같은 안보이익을 더 우선하면서, 남북대화 및 북핵 관련 회담 재개를 통한 대북제재의 완화 등 우호적 대외환경을 조성하는 한편, 중국의 발전에 유리한 방향으로 북한의 개혁개방을 유도할 것이다.

이러한 가능성은 모두 북한의 선택과 깊은 관련이 있다. 즉, 북한이 현 상황에서 내부단속에 주력하면서 관망할 경우 북핵문제를 비롯한 북중관계는 현 구도를 유지할 것이며, 이에 따른 불확실성도 지속될 것이다. 북한이 자기의 시간표대로 핵이나 미사일 실험을 감행할 경우, 북중관계는 더욱 악화되고 협력은 중단될 것이나, 만일 북한이 대화를 선택한다면 북중관계는 소통 채널이 복원되고 협력관계도 일정 수준 회복될 것이다.

16) 그런 점에서, 지난 10월 18일 조선노동당 중앙위원회 명의로 보낸 제19차 당 대회 축전과 10월 26일 김정은 위원장 명의로 시진핑에게 보낸 축전은 주목된다. 물론 북한의 축전이 의례적인 수준의 내용을 담고 있어 커다란 의미를 부여하기는 곤란하지만, 이는 북중관계가 완전히 단절되지 않고 소통의 끈을 유지하고 있음을 보여주기 때문이다(『노동신문』, 2017. 10. 18. 2면과 『노동신문』, 2017. 10. 26. 1면).

IV. 결론

이상에서 중국의 제19차 당대회 보고의 주요 내용과 지도부 인선 결과를 분석, 평가하고 향후 중국의 대내외정책 방향을 검토하였다. 검토 결과, 신시대 중국특색의 사회주의 사상이 시진핑의 통치이념으로 확정되었고, 시진핑 계열의 신 지도부 진입 폭이 크고 후계자가 지명되지 않았다는 점에서, 시진핑의 권력기반은 크게 강화되었다고 평가된다. 그리고 19대 기간을 중화민족의 부흥이라는 중국의 꿈 실현과 소강사회의 전면 건설을 위한 새로운 시대로 규정하고, 21세기 중엽까지 사회주의 현대화 강국 건설을 위한 당 주도의 혁신적이고 전면적인 개혁정책을 추진할 것으로 보인다. 또한 신형국제관계와 인류운명공동체 건설을 핵심으로 하는 중국특색의 대국외교를 통해 평화와 상생의 글로벌 질서 형성에 건설적 역할과 영향력을 확대하고자 한다.

이를 통해 볼 때, 시진핑 2기가 완성되는 내년 3월 이후 북중관계는 커다란 변화 없이 지속적으로 유지될 가능성이 높다. 그러나 변화의 여지도 있는데, 지금과 같이 중국은 미국 등 국제사회와 협조를 통해 대북제재를 지속 내지 강화할 가능성과 반대로 북한과의 관계 개선을 통한 대북 관여정책을 확대할 가능성도 존재한다. 어느 방향으로 전개될지 단언하기는 곤란하지만, 분명한 점은 북중관계가 미중관계의 변화에 더 깊고 민감한 영향을 받을 것이라는 점이다. 따라서 향후 북중관계는 미중협력과 경쟁관계를 주시하며 접근할 필요가 있다. 미중갈등이 증폭될수록 우리의 역할 공간도 축소될 수 있으며 미중협력이 증가하면 우리의 이익이나 입장과 무관하게 전개될 개연성도 큰 만큼, 우리의 역할 공간을 찾으려는 적극적인 시도가 중요하다.

북중관계의 악화 속에서는 북핵문제에서 중국의 역할에 대한 과도한 기대를 자제해야 하며, 북중관계의 호전은 대북제재 효과 및 한반도 통일에 부정적 측면이 있는바, 북중관계가 견고하게 발전되지 않도록 정책환경을 조성할 필요가 있다. 반면에 북중관계의 호전은 대화국면 조성 and 북한 변화 유도에 긍정적인 측면도 존재하는바, 한중관계를 전략적으로 관리할 필요가 있다.

그런 점에서 19대 이후 중국은 사회주의 대국외교의 핵심인 신형국제관계의 추진과 인류운명공동체 건설을 위해 적극적인 역할을 할 것이기 때문에 한국과의 협력 가능성도 열려 있다. 최근 560억달러의 통화스와프 연장 and 아세안 확대 국방장관 회담에서 한중 국방장관 회담을 개최한 점은 한중관계 개선의 긍정적 분위기를 시사하며, 내년 2월 개최되는 평창올림픽도 한중관계 개선의 물꼬를 틀 수 있는 계기로 삼을 수 있을 것이다. 우리는 한반도의 평화와

변영을 위해 한중협력의 필요성이 있고, 세계평화의 건설자, 글로벌 경제의 공헌자, 국제질서의 유지자가 되기를 원하는 중국 역시 한국의 협력을 필요로 한다. 또한 중국의 인류운명공동체와 한국의 동북아플러스 책임공동체, 중국의 일대일로와 한반도 신경제지도의 연계도 가능한바, 향후 신형 한중관계를 수립할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

성균중국연구소, 「중국공산당 제19차 당대회 종합분석」, 2017. 10. 26. pp. 9~10.

김윤희, 「중 19차 당대회, 시진핑 2기③신시대, 주목해야 할 신성장분야」, 『KOTRA 해외시장 뉴스』, 2017. 10. 26.

習近平, “決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利: 在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告”(http://cpc.people.com.cn/19th/n1/2017/1027/c414395-29613458.html, 검색일: 2017. 10. 26).

關於十九大報告,你必須知道的‘關鍵詞’”(http://cpc.people.com.cn/19th/n1/2017/1018/c414305-29595155.html, 검색일: 2017. 10. 28).

習近平, “決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利: 在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告”(http://cpc.people.com.cn/19th/n1/2017/1027/c414395-29613458.html, 검색일: 2017. 10. 26).

“王毅談新時代中國特色大國外交總目標: 推動构建人類命運共同體”, (http://www.mfa.gov.cn/ce/cemx/chn/xw/t1503111.htm, 검색일: 2017. 10. 27.)

習近平, “決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利: 在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告”(http://cpc.people.com.cn/19th/n1/2017/1027/c414395-29613458.html, 검색일: 2017. 10. 26).

“商務部,海關總署公告2016年第11號關於對朝鮮禁運部分鑛產品清單公告”, 2016. 4. 5 (http://big5.mofcom.gov.cn/article/b/e/201604/20160401289770.shtml, 검색일: 2016. 7. 15).

“商務部,工業和信息化部,國家原子能機構,海關總署公告2016年第22號:關於增列禁止向朝鮮出口的兩用物項和技術清單公告”, 2016. 6. 14(http://big5.mofcom.gov.cn/gate/big5/www.mofcom.gov.cn/article/b/c/201606/20160601338628.shtml, 검색일: 2016. 7. 30).

“2016年1月27日外交部發言人華春瑩主持例行記者會”(http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1335551.shtml, 검색일: 2016. 2. 3).

“2016年2月26日外交部發言人洪磊主持例行記者會”(http://www.fmprc.gov.cn/web/

wjdt_674879/fyrbt_674889/t1343501.shtml, 검색일: 2016. 8. 11).

『中國外交部聲明』(2016. 7. 4), “中華人民共和國外交部和俄羅斯聯邦外交部關於朝鮮半島問題的聯合聲明”(http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1475362.shtml, 검색일: 2017. 7. 6).

〈언론 기사〉

『노동신문』, 「위대한 김정일 동지는 선군 조선의 영원한 백전백승의 기치이시다」, 2011. 12. 24.

『노동신문』, 2017. 10. 18. 2면.

『노동신문』, 2017. 10. 26. 1면.

『人民日報』, 「中共中央致電祝賀朝鮮勞動黨七大召開」, 2016. 5. 7. 第1版.

『人民日報』, 「習近平致電祝賀金正恩被推舉爲朝鮮勞動黨委員長」, 2016. 5. 10. 第1版.

경제위기 이후 북한 협동농장의 자금·자재 조달 실태*

김소영 | 농민신문 기자 | spur222@nongmin.com

I. 들어가며

이 글은 북한의 경제위기 이후 협동농장의 자금·자재 조달 실태를 파악하는 것을 목적으로 한다.

사회주의 계획경제에서 농장과 공장은 자금·원자재·노동력 등의 투입물을 국가계획에 따라서 국가 또는 다른 기관으로부터 인수받고, 농산물·제품 등 산출물을 국가 또는 다른 기관에 인계한다. 즉, 시장이 아예 역할하지 않거나 매우 미미하게 존재한다.¹⁾

그런데 북한의 경우 경제위기로 상황이 크게 달라지면서 협동농장은 딜레마에 빠졌다. 국가의 농업부문 투자가 급감하는 현실에서도 명령식 계획경제의 틀은 유지했기 때문에 협동농장은 국가 알곡생산계획을 수행해야 했지만, 농업생산활동에 필요한 투입재를 스스로 조달해야 했던 것이다.

물론 이런 딜레마가 협동농장에만 나타난 것은 아니었다. 그러나 국가에 대응한 경제주체를 농장과 공장으로 단순히 구분하였을 때, 북한당국은 공장에 대해선 원자재와 자금을 제대로 보장해 주지 않는 대신 공장이 시장경제적 질서에 편입해 경제행위를 전개하더라도 어느 정도 용인해 주었다. 종업원들의 생계를 더 이상 책임져 주지 못하는 상황을 인정하고 그 책임을 공장에 돌리기 위한 것으로도 볼 수 있다.

하지만 농장에 대해선 투입재를 제대로 보장해 주지 않으면서도 명령과 강제에 의한 계획경제의 틀을 계속적으로 적용하고 그에 따를 것을 요구하였다. 결과적으로 협동농장으로 대표되

* 이 글은 필자의 2017년 8월 북한대학원대학교 박사학위논문인 "경제위기 이후 북한 농업부문의 계획과 시장" 중 제3장의 일부분을 수정 보완한 것입니다.

1) 양문수, 「북한의 종합시장: 실태, 파급효과, 성격과 의미」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2005년 2월호, 2005, pp.4~6

는 농업부문은 계획경제적 질서와 시장경제적 질서 사이에 애매하게 끼어졌다.

그런데 협동농장 바깥의 시장경제적 질서는 도시, 공업 또는 기업 부문에 의해 이미 선행적으로 만들어졌다. 이들 영역은 농촌, 농업 또는 농장 부문에 비해 경제질서 변화에 보다 민감하게 대응하는 특성을 갖기 때문이다. 이 글은 바로 이 지점, 즉 계획화 체계 안에서 존재하였던 북한 협동농장이 점차적으로 외부세계와 밀접한 관련을 맺게 되면서 나타나는 변화에 주목한다.

이를 위해 이 글에서는 협동농장 경험자를 포함해 농업 관련 경험을 가진 북한이탈주민 50명을 대상으로 심층면접조사를 진행하였다. 최근의 상황을 파악하고자 비교적 최근 입국자 위주로 섭외하였으며, 조사대상자 확보는 눈덩이표집 방법으로 하였다.

면접 형식은 1대1 면담을 원칙으로 하였다. 일부 면접조사 대상자의 사정에 따라 그룹면접도 있었다. 면접조사 기간은 2016년 1월부터 2017년 3월까지였다. 증언의 구체성을 확보하고 신뢰성을 높이기 위해 몇 사람의 대상자와는 여러 차례 보완 면접하였다.

면접 진행은 큰 범위의 주제를 제시하고 이에 대해 피면접자가 자유롭게 발언하는 반구조화 방식을 활용하였다. 반구조화 방식의 면접은 구조화된 면접이 갖고 있는 질적 접근의 한계와 비구조화된 면접이 갖고 있는 시간 제약의 한계를 절충적으로 해소할 수 있는 장점이 있다.²⁾

아래 <표 1>은 심층면접 대상자의 세부 인적사항을 정리한 것이다.

<표 1> 심층면접 대상자 세부 인적사항

이름	나이	성별	탈북 연도	입국 연도	주요 경력	지역
1	25	여	2015	2015	외화식당 요리사	평양시
2	40	여	2015	2015	농장원	함경북도
3	43	여	2015	2015	농장원	평안남도
4	28	여	2015	2015	농장원	함경북도
5	42	여	2015	2015	청량음료매대 운영	양강도
6	51	여	2015	2015	국경밀수 중개상(약초)	양강도
7	43	여	2015	2015	인조고기생산기지 운영	함경북도
8	27	여	2015	2015	군인, 장사(약초 수집상)	함경북도
9	54	여	2015	2015	국수생산기지 운영	함경북도
10	46	남	2007	2007	보안원	황해남도
11	59	남	2010	2010	상업관리소, 수출초물공장 근무	평안남도
12	49	남	2011	2012	협동농장 기사장	함경북도
13	49	여	2008	2011	외화별이 회사 지도원	평안남도

2) 최봉대, 「탈북자 면접조사방법」, 경남대학교 북한대학원 역음, 『북한연구방법론』, 파주: 한울, 2009, p.314.

〈표 1〉의 계속

이름	나이	성별	탈북 연도	입국 연도	주요 경력	지역
14	47	여	2007	2014	농장원, 금수 밀수	평안남도
15	52	남	2011	2011	군협동농장경영위원회, 도농촌경리위원회	평안남도
16	46	남	2014	2014	군부대 소속 수산지장	평안남도
17	46	남	2015	2015	협동농장 작업반장	함경북도
18	43	여	2015	2015	협동농장 유치원 교양원	함경북도
19	50	여	2009	2011	농장원	양강도
20	48	여	2013	2013	농장원	함경북도
21	49	남	2013	2013	협동농장 작업반 세포비서	함경남도
22	40	여	2008	2013	농장원	함경남도
23	76	남	2008	2008	협동농장 관리위원장	함경북도
24	45	여	2004	2014	농장원	평안남도
25	52	여	2014	2014	농장원	양강도
26	59	남	2011	2011	외화벌이 회사 지배인	함경남도
27	62	여	2011	2011	농장원	황해남도
28	30	여	2011	2011	농장원	황해남도
29	46	여	2011	2011	농장원	함경북도
30	63	남	2011	2011	철도국 주택건설대 근무	함경북도
31	43	남	2015	2015	군부대 산하 외화벌이 원천과 지도원	평안남도
32	28	여	2015	2015	농장원	평안남도
33	33	남	2013	2013	협동농장 분조장	양강도
34	66	여	2014	2015	협동농장 탁아소 보육원	양강도
35	66	여	2014	2014	‘부양’ 여성, 쌀 장사	함경북도
36	38	여	2008	2015	농장원	양강도
37	75	여	2014	2014	‘부양’ 여성, 소규모 되거리 장사	황해남도
38	75	여	2011	2014	‘부양’ 여성, 집에서 ‘얹은 장사’	황해북도
39	40	남	2015	2015	협동농장 작업반장	함경북도
40	52	여	2015	2015	시장 ‘얹은 장사’	함경북도
41	55	여	2014	2014	농업상사 경리	평양시
42	50	남	2012	2012	광업연합기업소 부지배인	양강도
43	59	남	2008	2008	협동농장 축산지도원	함경남도
44	47	남	-	2011	식료공장 부원	함경북도
45	38	여	2004	2012	농장원	함경남도
46	45	여	2011	2014	장마당 두부밥 도·소매 장사	함경북도
47	45	여	2004	2007	농장원, 소규모 달리기 장사	함경북도
48	37	남	2015	2015	도농촌경리위원회 자재상사 근무	양강도
49	54	남	2013	2013	국토감독대 지도원, 군부대 산하 농장 지배인	함경북도
50	48	여	2006	2010	농장원	양강도

면접대상자 전체 50명 가운데 여성은 32명(65%), 남성은 18명(35%)이다. 지역적으로는 함경남북도 및 양강도 출신이 34명(68%), 그 외 지역이 16명(32%)이다. 입국 연도별로는 2015년이 18명으로 가장 많으며, 2014년 9명, 2013년 6명, 2012년 2명 등 김정은이 집권한 2012년 이후의 입국자가 35명(70%)이다. 직업(공식)별로는 농장원이 10명, 농장 관리일꾼³⁾이 15명 등 협동농장 직접 관련자가 전체의 50%를 차지한다. 기관기업소 종사자 가운데 농업 관련 기관기업소에 속한 경우는 10명, 비농업 관련 기관기업소는 11명이다.

공식과 비공식, 시장과 계획이 만들어 내는 회색지대에서의 행위들을 오히려 협동농장 밖의 외부 관찰자가 더 잘 목격할 수도 있다. 더욱이 북한은 거의 전 국민을 대상으로 ‘농촌지원’, ‘퇴비 반출’ 등 농촌에 대한 노력동원을 연중 강제한다. 따라서 비농업기관 단체 종사자들에게도 협동농장은 낯설지 않은 친숙한 공간이다.⁴⁾ 면접 대상 탈북민 가운데 당원은 19명으로 전체의 38%였고, 연령대로는 40~50대가 34명으로 전체의 68%였다. <표 2>는 면접 대상자의 인구사회학적 구성을 정리한 것이다.

<표 2> 면접 대상자의 인구사회학적 구성

	구분	응답자 수 (명)	비율(%)
출신지역	함경도	24	48
	양강도	10	20
	기타지역	16	32
성별	남성	18	35
	여성	32	65
연령	20대	4	8
	30대	5	10
	40대	22	44
	50대	12	24
	60대 이상	7	14
직업(공식)	농업 관련	25	50
	비(非) 농업 관련	25	50
탈북 시기	2011년 이전	15	30
	2012년 이후	35	70
당원 여부	당원	19	38
	비당원	31	62

3) 이 글에서 사용한 ‘관리일꾼’이란 농장의 관리위원장, 기사장, 부기사, 작업반장 등 협동농장관리위원회 부원(지도원) 이상의 유급 및 반유급 간부를 일컫는다. 본조장은 무급이지만 이 글에선 관리일꾼에 포함시키며, 작업반의 통계원, 세표비서, 기술지도원 등 농장 초급일꾼들도 넓게 보아 관리일꾼으로 간주한다. 이밖에 군협동농장경영위원회와 도농촌경리위원회 등 농장 상위 농업관리운영기관과 농업상사 등 농업계통기관 부원(지도원) 이상도 이 글에선 관리일꾼으로 본다.

4) “북한은 대다수가 학교 때부터 농촌지원도 봄, 가을 40일씩 나가 있잖아요. 중학교 3학년부터 학교 다니는 건 기간 해마다 봄철에 40일, 9월말부터 10월까지 40일씩 농장에 다 나가 있으니깐, 농촌에 올해 나가고 다음해 나가고 그러니까 대다수가 농촌 실태를 다 알죠.” (북한이탈주민 26씨)

II. 자금 조달

경제위기 직후 국가에서 자재공급이 제대로 이뤄지지 않고 자금⁵⁾ 역시 원활하게 공급받지 못하면서 북한의 협동농장은 운영자금을 확보하기 대단히 어려웠다. 협동농장은 국가에 의지할 수 없던 상황에서 외부와의 거래를 통해 자금을 스스로 마련해야 했다.

경제위기 이후 북한의 협동농장이 자금을 조달한 방식은 아래와 같이 일곱 가지로 정리할 수 있다.

가. 외부로부터의 자금 차용

북한의 협동농장은 필요로 하는 자금의 상당 부분을 유통기간 1년 이하의 단기 자금용을 통해 조달한다. 다양한 상행위로 부를 축적한 개인 또는 기관기업소로부터 봄철에 자금을 빌려 농업생산활동 및 농장 운영에 사용한 뒤 가을철에 현물(곡물) 또는 현금(곡물을 판매해 마련한 현금)으로 갚는 것이 일반적이다.⁶⁾

농장이 필요로 하는 자금은 크게 두 가지다. 첫째는 농업생산활동을 위한 자재 구입용 자금이다. 둘째는 농장 운영, 각종 행사 개최 및 조세·준조세 납부용 자금이다.⁷⁾ 자금의 용도별로 차용 규모와 시기, 차용대상, 차용 형태(수단)가 조금씩 다르다.

(1) 자재 구입용 자금

① 차용 규모 및 시기

일부 협동농장이 자재 구입을 위해 빌리는 자금은 전체 차용 자금 중 80%가량으로 압도적인

5) 여기서의 '자금'은 협동농장이 농업생산활동과 농장 운영에 필요한 각종 경제적 자원이다. 영농자재를 구입하기 위한 비용을 비롯해 농장 차원의 행사에 들어가는 현금 또는 현물, 조세·준조세 납부용 현금 또는 현물, 접대비 등도 넓은 의미에서 자금이다. 그런데 농장의 영농자재 구입만 보더라도 상당 부분 외상거래로 이뤄지는 실정므로 자금과 자재의 구분이 모호할 때가 적지 않다. 농장은 확보한 돈으로 영농자재를 시장에서 직접 구입하기도 하지만 돈주가 보유한 자금으로 자재 구입을 위탁하고 대금을 후불로 경산하기도 해서다. 특히 북한에서 자재취급상인은 북중교역에 관여하는 경우가 많아 "자금을 빌려 쓰시다"라는 말은 "자재를 대신 구입해 주시오. 수확철에 상환하겠소."라는 말과 때때로 동일한 의미로 쓰인다. 따라서 제Ⅱ장의 '자금'은 제Ⅲ장에서의 '자재'와 서로 겹치지 않는 범위 내에서 단력적으로 조정하였다.

6) "농장 차원들에서는 돈이 없으니가 개인들한테 고리대로 돈을 빌리지요. 그래서 개인들한테 만약 시 돈 100만원 땀다면 가을에 개인들한테 120만원, 130만원 더 주기로 꾸조. 그 돈 가지고 중국돈으로 바꿔서 중국에 들여보내서 중국에서 비료, 살초제를 사다가 농사를 짓거든. 개인들한테 돈 빌리는 거는 고난의 행군 시작하면서부터지. 지금까지도 그렇고. 이젠 전국이 다 마찬가지예요." (함경북도 온성군 협동농장 관리일꾼 출신 12씨)

7) '자재 구입용 자금'은 농업금융에서 말하는 생산금융, '농장 운영, 각종 행사 개최 및 조세·준조세 납부용 자금'은 소비금융과 유사한 것이다. '농업금융'(농업과 관련하여 일정한 기간 후에 원금과 이자를 상환한다는 조건하에 농업부문에 필요한 자금을 빌려주고 빌리는 행위)의 관점에서 볼 때 차입한 자금은 사용목적에 따라 생산금융과 소비금융, 단기금융과 중·장기금융, 정기상환금융과 불환상환금융, 담보금융과 무담보금융 등으로 구분한다(농협중앙회, 『농업금융의 이론과 실제』, (서울: 농협중앙회, 1980), pp.53~57; 신해식, 『농업금융』, 춘천: 강원대학교출판부, 1999, pp.300~302 재인용).

비중을 차지한다. 본격적인 농업생산활동을 시작하기 전에 자재를 어느 정도 확보해야 하므로 자재 구입용 자금 차용은 주로 이른 봄철에 집중되며 늦어도 4월까지 이뤄진다. 그 돈으로 비료, 비닐박막,⁸⁾ 기름⁹⁾을 제일 먼저 산다. 이 세 가지가 없으면 농사를 못 짓기 때문이다.¹⁰⁾

협동농장이 자재 구입을 위해 외부로부터 빌리는 자금의 규모는 얼마나 될까? 함경북도 온성군 A협동농장의 경우 농장 차원에서 빌린 자금은 2011년 현재 연평균 8만~10만달러였다.¹¹⁾ A농장은 온성군 내에서 경지면적(870정보) 기준 최상위권에 속하므로 차용규모가 군 내 다른 협동농장보다 매우 많았을 것이다. 온성군에는 국영농장을 제외하고 모두 22개 협동농장이 있으므로,¹²⁾ 농장 1곳당 평균 10만달러의 금액을 외부로부터 빌려 쓴다고 가정하면, 온성군 전체 협동농장의 외부 차용 자금의 규모는 최대 연간 220만달러(남한 돈 24억 6,180만원¹³⁾)이다.

북한 행정구역상 군의 개수는 평양직할시, 나선특별시, 남포특별시 등 3곳을 제외한 9개 도 141곳이다.¹⁴⁾ 온성군의 자금 조달 액수를 전국 평균이라고 가정한다면 북한 전체 협동농장의 외부 차용 자금규모는 3억 1,020만달러(한국돈 3,471억 1,380만원)로 거칠게 추산할 수 있다. 이 정도라면 적지 않은 외부 자금을 협동농장에 차입했다고 할 수 있다. 물론 국경지역과 비국경지역 간 자금 조달 여건이 다르고 농장별 규모와 취급작목에 따라 자금 소요량이 다를 수 있으므로 향후 면밀한 검토가 필요하다.

② 차용대상

2011년 함경북도 온성군 A협동농장이 자재 구입용 자금을 누구에게 빌렸는지를 보면 북한 협동농장의 자재 구입용 자금 차용대상을 간접적으로 확인할 수 있다. 물론 A협동농장이 위치한 온성군은 북한 전체로 보면 작은 농촌지역이며, 중국과 인접한 국경지역이란 특수성을 고려해야 할 것이다.

A협동농장이 자재 구입용 자금을 빌린 대상은 크게 세 가지 부류였다.

첫 번째 부류는 북한과 중국을 오가면서 장사를 통해 부를 축적한 화교들이다. 온성지역에선 2명의 화교가 전체 22개 협동농장의 자재공급을 거의 독점했다고 한다. 농장들은 이들에게 현금을 빌리기도 하지만, 자재 구입을 대행해 줄 것을 부탁한 뒤 이들이 구입한 자재를

8) 농업용 필름, 온실(비닐하우스)이나 벼모판 조성에 주로 쓰인다.

9) 석유, 프락또르 등 농기계 운전용 경유(디젤유)나 휘발유를 말한다.

10) “비료, 박막, 기름. 이 세 가지를 제일 먼저 써는(사는) 거예요. 박막은 비닐. 그게 없으면 씨(법씨)를 못 뿌리거든요. 기름은 디젤유. 여기(남한)로 말하면 경유. 북한에서는 이 세 가지를 확보하지 못하면 농사 못 지요.”(북한이탈주민 12씨)

11) 북한이탈주민 12씨.

12) 북한이탈주민 12씨; 북한이탈주민 39씨.

13) 2012년 3월 9일 KEB하나은행 고시환율 1달러당 1,119원을 적용하였다.

14) 홍민 외, “북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로”, 서울: 통일연구원, 2016, p.145.

의상으로 공급받기도 한다.¹⁵⁾

두 번째 부류는 상업활동으로 부를 축적한 사민 출신 ‘돈주’들이다. 이들 중 상당수는 남한에 먼저 들어온 가족으로부터 송금받은 돈으로 장사에 뛰어들었다고 한다. 온성군에는 10명가량의 돈주가 시장의 공업품과 농산물 유통을 주도하였다.¹⁶⁾

세 번째 부류는 당·군·정 소속 간부와 그 가족들이다. A농장이 돈을 빌리는 간부는 주로 군당, 군안전부 소속 간부로 40~50명 선이다. 이들로부터는 현금을 주로 빌린다.¹⁷⁾

국경지역 소재 협동농장이 자재 구입용 자금을 빌린 대상은 A협동농장의 사례에서 크게 벗어나지 않을 것이다. 그러나 비국경지역 협동농장의 경우 화교가 상대적으로 적은 만큼,¹⁸⁾ 사민 출신의 돈주나 간부들로부터 빌리는 경우가 더 많았을 것이다.

③ 차용 형태(수단)

협동농장은 자재 구입용 차입 자금을 경제위기 직후엔 자재 현물을 보다 선호했다. 그런데 점차 그것이 현금형태로 바뀌고 있다. 북한이탈주민 23씨는 2001~2003년 함경북도 무산군 읍협동농장의 작업반에게 비닐박막과 기름을 빌려주었다.

무산읍협동농장의 남새작업반장이 당시 여자였는데 똑똑했어요. 내가 ‘차들이’를 한다는 거 소문 듣고 와서 요구했지요. 자기네 돈이 부족한데 돈으로 자기네 도와주지 말고 비닐박막을 몇 평방 해달라, 또는 기름을 몇 통을 해결해 달라 해서 제가 중국에서 기름하고 박막을 사서 그 영수증을 작업반장에 첨부했죠. 물론 나는 농사를 하던 사람이니까 그 작업반에 가서 모든 구성을 보고 땅도 직접 봤죠. 근데 땅이 좋았어요. 여기는 농사를 할 수 있겠다 해서 당시에 박막을 한해 300만원, 기름을 500만원 해서 총800만원 투자해서 이듬해 1,600만원을 벌었죠(북한이탈주민 23씨).

이처럼 접근 가능한 시장의 수가 적었고, 또 시장에서 구입 가능한 품목이 다양하지 못했던 시장화 초반에는 현금형태의 자금보다 물자형태의 자금을 더 선호하였다.

그러나 화폐화가 진전된 2000년대 중후반 이후 위안화 또는 달러 등 현금형태의 자금 조달이 일반적이었다. 국경지역이란 특수성을 감안해야겠지만 함경북도 온성군의 A협동농장 출신 12씨(2011년 탈북)와 B협동농장 출신 39씨(2015년 탈북)는 차입한 자금의 형태가

15) 북한이탈주민 12씨.

16) “우리 군에 한 10명 정도 됐어요. 큰 장사하는 사람들이. 내 있을 때(2011년)는. 그것들이 대체로 우리 농촌에서 베풀고 강냉이 장마당에서 싹 걷어 가지고 차에다 싣고 도회지에 나간 겁니다. 그래 나가서, 비싼 값에 팔고 또 거기서 공업품 막 싣고 들어와서 또 농촌에, 우리 시장에다 널어놓고, 이런 게 많아요. 그것들이 아마 우리 군 시장을 다 쥐락펴락 했을 거예요. 그 사람들 보고 돈주라고 말하는 겁니다. 다 평민이죠. 근데 다 탈북자 가족들이란 말입니다. 남한에서 부친 뭇돈을 쥐고 그 다음에 공업지구 나간단 말입니다. 청진이나 함흥, 신의주 이쪽에 나가서 거기 있는 물건들, 공업품 싸다가(사다가) 여기 와서 팔고 또 여기서 매매되는 농산물 잔뜩 싣고 나가서 그쪽 도시에다 내다 팔고 그런 유통이 진행되 매.”(북한이탈주민 12씨)

17) 북한이탈주민 12씨.

18) 북한에서 화교는 거주나 이동의 제한을 누구보다 많이 받고 있다고 한다. 예를 들어 평양을 비롯해 나선특별시 등지에서 화교는 자유롭게 오갈 수 없다(『자유아시아방송』, 「북, 4·15행사에 화교들 대거 초청」, 2017. 4. 14.

달리였다고 말하였다. 물론 북한돈이 쓰이지 않는 것은 아니다. 북한이탈주민 12씨는 “중국 사람(화교)한테서는 중국돈을 빌린다. 하지만 간부들한테는 국산 돈을 빌린다.”고 하였다. 소득 격차가 커지면서 부를 축적한 개인이 늘어났고 경제생활에서 화폐화가 진전된 결과였을 것이다.

④ 차용 주체

농장은 외부로부터 자금을 빌릴 때 농장 차원에서 빌리기도 하지만 작업반과 분조 등 직접생산단위 차원에서도 빌린다. 특히 농장 내부의 직접생산단위의 의사결정 권한이 커지면서 작업반과 분조 차원에서 빌리는 경우가 늘어났다.

2015년 함경북도 온성군 협동농장의 한 작업반은 5,300달러를 외부로부터 독자적으로 조달하였다.¹⁹⁾ 빚을 갚지 못해 어려움을 겪는 작업반장이 늘었다는 증언이 최근 탈북한 이탈주민들로부터 거의 공통적으로 들을 수 있었던 것도 작업반 차원의 자금 조달이 늘어났다는 방증일 것이다. 대표적으로 2014년 탈북 16씨는 “문덕군의 한 협동농장의 경우 반장이 20명 남짓 되는데 50~60%는 빚을 지고 있다.”고 말하였다.²⁰⁾

직접생산단위 차원에서 빌릴 때는 농장 차원에서 빌릴 때보다 자금규모가 크지 않은 까닭에 “직장자”, “잘 사는 사람”, “돈주” 등에게 빌리는 경우가 많다.²¹⁾

⑤ 상환 시기 및 방법

농장의 차용 자금 상환은 거의 대부분 수확기에 이뤄진다. 자재 구입용 자금뿐만 아니라 농장 운영에 필요한 각종 자금도 마찬가지이다. 따라서 수확기에는 “빚꾼”들이 자금을 상환받기 위해 농장에 모여드는 풍경이 흔하다고 한다.²²⁾

농장이 이용하는 자금용은 거의 대부분이 1년 미만의 단기금융이다. 따라서 상환은 늦어도 그해 회계연도 종료일(12월 31일) 이전에 다 끝난다.²³⁾ 상환수단은 당초 대부단계에서 서로 약속했던 현물이나 현금이다. 중국과의 교역이 활발한 돈주나 화교는 대체로 현금, 특히 외화를 선호한다. 현물은 보관해두었다가 이듬해 단정기에 시장에 내다팔아 가격 폭에 따른 시세차익을 거둘 수 있는 장점이 있지만, 별도의 보관창고를 확보해야 하거나 신뢰할 만한

19) 북한이탈주민 39씨.

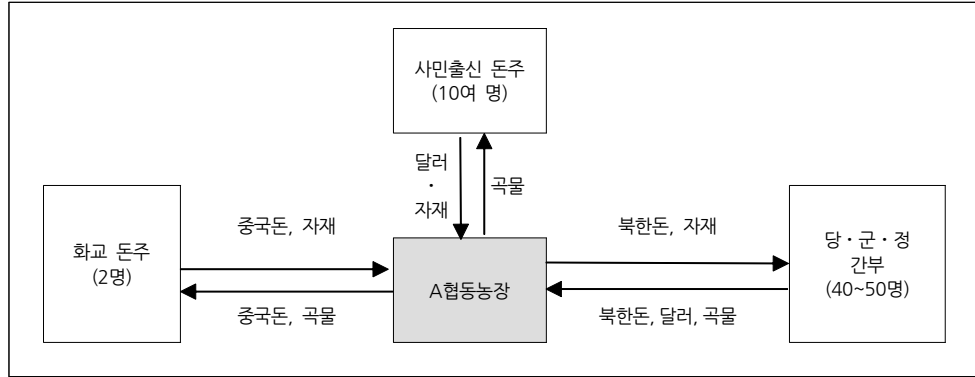
20) “반장들, 감옥 가는 것도 많지요. 3년 전(2011년)에 농장 다니면서 보면 반장들 뭐 몇 톤씩 빚져요. 몇 십 톤씩 못 갚으면 반장 떨어지죠. 또 빚쟁이들한테 와서 단련받고 매 맞고 그러지요. 막 불쌍해요. 집 재산 다 들어가자. 마지막에는 집까지 팔고 그래요.”(2014년 탈북 16씨)

21) “국기에서 대주는 거 없고 운영은 해야겠으니 개인한테서 돈을 빌려요. 보통 개인들 대상으로 할 때는 농민들한테는 뭐 별로 없어요. 이런 직장자들, 잘 사는 사람, 돈주들한테서.”(2015년 탈북 함경북도 협동농장 출신 2씨)

22) “가을에 되게 되면 ‘빚꾼’, 우리들은 ‘빚꾼’들이라고 하거든요. 그런 사람들이 그냥 매달리거든요, 관리위원장, 작업반장, 분조장한테 빚 달라고 그냥 오거든요.”(북한이탈주민 2씨)

23) “보통 12월, 설 명절 전에 다 끝나요. 1월 1일 전까지는 다 처리해요. 설 전에 모든 결, 식량이고 빚이고 모든 것을 다 청산하는 거를 기본으로 돼 있지.”(북한이탈주민 12씨)

[그림 1] 함경북도 온성군 A협동농장의 자재 구입용 자금 차용·상환 구조



주: 2011년 현재.
자료: 북한이탈주민의 증언을 종합하여 필자가 작성.

판로를 발굴해야 하는 등 불편이 따르기 때문이다. 당·군·정 간부들도 외화를 선호하지만, 농장 입장에서는 외화로 다시 바꿔야 하는 불편이 있으므로 웬만하면 곡물로 대금을 갚는다.²⁴⁾

(2) 농장 운영, 각종 행사 개최 및 조세·준조세 납부용 자금

① 차용 규모 및 시기

북한의 협동농장들은 자금력이 매우 취약하기 때문에 농장을 운영하고 각종 내부 행사를 개최하며 국가 및 상급기관에 여러 조세·준조세를 납부할 때 필요한 자금도 단기 사금융에 대체로 의존한다.

자재 구입 이외의 용도로 쓰이는 자금을 농장이 외부로부터 얼마나 빌리는지를 추정하기는 쉽지 않다. 차용대상은 물론 형태도 현금에서부터 곡물 현물, 개·돼지 등 축산 현물 등 매우 다양한 데다, 차입한 자금 중 일부를 농장 간부가 사적으로 편취하는 일도 빈번하기 때문이다. 그러나 그 규모가 적지는 않아 보인다. 양강도 김정숙군의 S협동농장의 경우 접대 등으로 쌓인 2015년 관리위원장의 빚이 곡물로 연간 10톤에 달하였다.²⁵⁾

이러한 자금들의 수요는 특히 춘궁기에 많이 몰렸다. 이 시기에 농장은 전년도 수확 곡물을 거의 갖고 있지 않았다. 그런데 모내기 등 농촌지원으로 도시 주민들이 대거 동원되어 오고 각종 전투 실시에 따른 외부기관 검열이 집중된다. 농번기 직후 농촌 친목 도모를 위한

24) "간부들은 환율 계산해서 달러로 바꿔주면 더 좋아하고. 근데 우리가 외화 그리 많이 못 바꾸잖아요. 그러니까 식량으로 들어밀죠. 간부들은 또 그거 팔아서 자기네 돈을 마련하고." (북한이탈주민 12씨)

25) 북한이탈주민 34씨.

단오 같은 행사도 주로 이 시기에 열린다. 함경북도 온성군 A협동농장의 경우 1년 전체 차용자금의 약 20%를 6~7월에 빌려 썼다.²⁶⁾

흥미로운 건 3~4월에 빌리는 자재 구입용 자금과 6~7월에 빌리는 농장 운영 자금의 이자율이 서로 다르다는 점이다. 6~7월에 빌려 쓰는 돈은 금액도 크지 않고 전체 대부기간(돈을 빌린 시점으로부터 상환시점인 수확기까지의 기간)이 비교적 짧기 때문에 이자율이 절반 정도로 낮다는 게 북한이탈주민의 설명이다.²⁷⁾

② 차용대상 및 형태: 도시 중산층 등 개인 및 곡물관리기관

농장에 관련 자금을 꾸어 주는 주체는 크게 개인과 기관으로 나뉜다. 개인일 경우엔 돈주보다는 농장과 가까운 도시지역의 중산층 이상인 경우가 많다. 자금규모가 비교적 소액인 데다 가정 소비용 주식곡물을 마련하고자 농장과 거래하는 도시 중산층이 적지 않기 때문이다. 일부 농장에선 내부 이해관계자들로부터도 돈을 빌리기도 한다.²⁸⁾

농장이 빌린 자금을 상환하는 시기는 앞서 살펴본 자재 구입용 자금과 유사하게 역시 수확기이지만, 상환 형태는 현금보다 대체로 현물(곡물)일 때가 많다.

예컨대 2008년 평안남도 순천시의 한 협동농장은 단오행사에²⁹⁾ 필요한 식용 개를 인근 도시주민으로부터 외상으로 구입해 연말에 곡물로 갚았다.³⁰⁾ 그런데 재미있는 점은 이런 자금 거래마저 “시스템화 되어 있다”는 것이다. 자금공급자 입장에서 보면 채무자가 농장이므로 매일 염려가 크게 없고 몇 달치의 가정 소비용 식량을 안정적으로 조달받을 수 있어 농장과의 거래를 매우 선호한다.³¹⁾ 자금 수요자인 농장 입장에서는 누구에게라도 자금을 반드시 빌려야 하는 상황이다. 따라서 이 같은 자금의 수요와 공급을 중간에서 연결해 거래를 성사시켜 주는 ‘거간꾼’도 존재한다.³²⁾

26) “본격적으로 빌리는 건 3월, 4월에 기본 빌리고 6~7월에 또 한 번 빌려요. 모내기 착 들어가기 전에 또 한 번 빌린다고요. 돈 빌려서 식량을 사서 아이들 농촌 동원 나옴고 농장원들도 강냉이 국수라도 한 끼씩 먹이지.”(북한이탈주민 12씨)

27) “3월달에 빌리는 액수하고 6월달에 빌리는 양하고 이자 주는 게 다릅니다. 3월달에는 20% 존다면 6월달에는 10%밖에 안 줘요. 빌리는 기간이 짧기 때문에 그거 다 계산하지. 3월달에 빌린 거, 6월달에 빌린 거 똑같이 줄 수는 없잖아요.”(북한이탈주민 12씨)

28) “2013년에 그런 일도 있었어요. 가을에 국가계획을 다 맞췄는데 이 빚을 못 물었어, 작업반장이 꼭 잡고 있는데, 우리 농장원들 열려 먹은 거예요. 좀 낱알 있다는 분조장들 모아 놓고 ‘내 강냉이 1톤 주게 되면 1대 2로 벼로 줄게’ 이런 식으로. 강냉이로 주면 벼로 얼마 주겠다고 협박한 거예요. 어떤 분조장 집에선 부인이 ‘그 사람, 벼를 팔면 굶으로 늑장인데 그걸로 빚을 몰래지 왜 우리한테 맞추자고 하냐’ 했지만 남편이 끝내 욕을 쓰고 그 반장 말을 믿고 집의 강냉이를 바쳤어요. 결국 자기네 강냉이 퍼서 농장 빚을 몰았는데 결국 그 강냉이 한 톨도 못 받은 거예요. 이런 식이에요.”(2015년 탈북 함경북도 온성군 협동농장 출신 2씨)

29) 권혁희, 「20세기 북한지역 단오의 지속과 변화에 대한 고찰-식민지 시기 단오의 양상과 6·25이후 사회주의적 변용을 중심으로」, 『한국민족학』, 제62호, 2015, pp.161~172.

30) “단오날이면 농장에서는 크게 먹자판 빌리는 그런 행사가 있어요. 나름대로 농장원들의 열의를 약간 자극시키기 위한 거지요. 관리위원장 한 톨, 작업반장 한 톨 이렇게. 한 개 작업반이다 하면 개 한 마리 때려서, 삶아 가지고 로인이나 농장원들한테. 근데 농장에서 자금이 없어요. 그리고 보릿고개잖아요. 단오가 6월 초예요. 북한은 5~6월이 보릿고개거든요. 농장 자체도 이때는 탈곡장 식량도 없고, 그리고 모내기 하느라고 기름도 다 외상 가져오는 판이기 때문에 개 한 마리를 살 돈이 없다고요. 이때 도시에 나가서 개를 외상으로 가져오거든요.”(2008년 탈북 13씨)

31) “도시 사람들이 개를 못 팔아서가 아니고 이 농장이다가 주게 되면 두 배로 받거든요. 가격이 두 배. 농장은 외상이기 때문에 두 배로 물어 주게 되고, 도시민은 가을에 (알곡으로) 받아요. 옥수수 나올 때, 아니면 벼 나올 때, 저는 강냉이를 받았는데 한 마리 팔고 강냉이 200키로. 그리고 꼭 현물로 받죠. 이거는 철저하게 현물로. 그리고 이거는 못 받는 법이 없어요. 철저하게 신뢰관계이기 때문에.”(북한이탈주민 13씨)

32) “농장에 어떤 인맥관계가 있어야 개를 외상 줄 수 있어요. 인맥관계가 직접 있을 수도 있고 농장과 나 사이에 ‘거간’이 있을 수도 있고. 거간은 뭐 (수수료) 얼마를 먹겠지만 그런 상관이 없고.”(북한이탈주민 13씨)

북한이탈주민 13씨는 이런 식의 개인(도시 중산층)과 농장 간 소액 자금 거래가 1990년대 말에는 매우 희소하게 그리고 비밀리에 이뤄졌지만, 2000년대 들어서는 공개적으로 그리고 활발하게 나타났다고 하였다. 농장의 외부 자금 차용이 매우 보편화하고 있음을 보여준다.

농장은 또한 춘궁기에 현물을 보유하고 있을 가능성이 높은 곡물관리기관(2호물자 관리기관 또는 양정사업소)에서도 자금을 빌린다.

모내기 동원이 40일인데. 가을에 갇기로 하고 외상을 먼저 당겨다 먹이는 거죠. 그렇지 않으면 군수물자, 2호물자 있어요. 전쟁 준비로 가지고 있는 게 있어요, 그거 빌려온단 말이지. 돈 주고 사오는 거지(북한이탈주민 12씨).

특히 양정사업소는 농장의 주된 자금 차용대상이다. 봄철 보릿고개 때 양정사업소에서 곡물을 꾸어 농장원들에게 긴급식량 격으로 공급한 뒤 가을 수확기에 농장원 분배몫에서 공제한 곡물로 양정사업소에 갚는다.³³⁾ 그런데 봄철에 빌리는 양곡은 대체로 품질이 낮은 구곡이고 가을철에 상환하는 양곡은 품질 좋은 산곡(햇곡)이므로 농장은 같은 물량이라도 품질 격차에 따른 사실상의 고율이자를 부담하는 셈이다.

함경북도에서도 양정사업소와 농장 간 자금(곡물) 채무관계가 빈번하였다. 온성군의 경우 양정사업소가 2곳 있는데,³⁴⁾ 이 기관들이 온성군 전체 농장 22곳과 거래하면서 봄철에 곡물을 농장에 꾸어주고 가을철에 2배 이상으로 받아 가는 식의 거래를 많이 한다고 한다. 온성군의 양정사업소는 가을철 수확기에 농장이 양정사업소로 수매시킨 계획물량 가운데 봄철 자신들이 빌려준 물량의 2배에 달하는 물량을 차감하고, 나머지 물량만을 농장이 양정사업소에 수매한 실제 물량으로 서류상에 잡는다. 자연히 농장의 의무수매물량이 크게 부족해지고 따라서 농장은 당초 계획 수매물량보다 더 많은 물량을 양정사업소에 수매해야 한다.

우리 농장에서 양정에서 돈을 빌리기도 해요. 뭐 봄에도 빌리지만 심하면 가을에도 빌리는 경우가 있어요. 양정에서 빌리는 건 이미 순간에 꾸기 수월한 게 양정이거든요. 개인들은 개인 식량이라서 잘 안 주거든요. 근데 이 양정비는 무조건 물어 줘야 되는 거를 떼먹는 거예요. 그러니까 내가 관리위원장이고 선생님이 양정사업소 소장이라고 칩시다. 내가 거기다가 양정에다가 낱알을 5톤 수매시켜요. 근데 내가 봄에 양정에서 1톤을 땀어요. 그럼 가을에 양정빚이 2톤이 돼요. 그러면 우리가 양정에 5톤을 수매시켰지만 수매량은 5톤이 아니고 3톤만 수매한 게 되는 거죠. 양정은 그렇게 떼먹어요(2015년 탈북 2씨).

33) "양정사업소에서 강냉이를 좌우간 어떻게 건사하는지 모르겠습니다. 근데 농장에 들어올 때에는 강냉이 눈썹 다 댄 거 이런 거 들어옵니다. 봄에 이제 모내기 탁, 모판 닦기 이런 거 들어가면 그런 게 때때로 10톤씩, 20톤씩 막 들어옵니다. 강냉이도, 뭐 말리지도 않고 선별이라는 것도 없이 섞어 가지고서, 그 뜬 강냉이를 그저 막 키로수로 (농장원들한테) 퍼줍니다. 퍼주면 가을에 가면 벼 2키로씩 땅땅 받아갑니다." (2015년 탈북 평안남도 문덕군 협동농장 출신 3씨)

34) 북한이탈주민 2씨에 따르면 온성군 내 양정사업소는 온성군과 중성로동자구에 각각 한 곳씩 있다.

나. 시장으로의 생산물 불법 판매 및 영농자재 ‘되거리’

(1) 생산물 불법 판매

생산한 농산물을 시장에 불법 판매하는 것 또한 농장의 일반적인 자금 조달방법이다.

농산물 가운데 곡물 판매를 보면 일단 물량이 많기 때문에 농장 차원은 물론 작업반 차원에서도 시장으로의 불법 처분(판매)이 빈번하게 일어난다. 농장 차원에서 직접 나서 시장에 판매할 경우엔 관리위원회 핵심 간부인 관리위원장과 기사장, 부기장이 주축이 돼서 판로 등을 결정하는데, 지역 내 곡물 되거리 상인에게도 판매하지만 산지는 아무래도 가격이 낮기 때문에 농장은 좀 더 높은 값에 팔기 위해서 운송비를 감수하더라도 대도시로 싣고 나가 현지 곡물상인에게 넘기기도 한다.³⁵⁾

작업반 등 직접생산단위 차원에서 곡물을 판매할 경우엔 물량이 상대적으로 많지 않기 때문에 가까운 읍 소재지 등에 상주하는 ‘데꼬’ 등의 곡물 도매상인에게 판매하는 게 일반적이다.³⁶⁾

비곡물, 즉 채소, 과일, 축산물 등은 물량이 많지 않지만 연중 여러 번 생산하고 생산 즉시 상품성을 갖기 때문에 농장이 팔아서 현금화하는 데 유용하다. 협동농장에는 채소, 과일, 축산물을 전문적으로 다루는 남새작업반(또는 분조), 축산작업반(또는 분조), 과수작업반(또는 분조) 등 관련 생산단위가 거의 대부분 있으므로, 시장 처분은 주로 이들 차원에서 이뤄진다. 이때는 반장과 ‘대외사업’ 경험이 많은 농장원, 작업반 통계원 등 3명이 판로를 결정한다.

남새만 전문하는 작업반을 따로 가지고 있었으니까. 우리 농장에는 남새반에서 고추, 배추, 무 어쨌든 시장에 매매되는 (거), 사람이 먹는 거는 다 했어요. 그것을 시장에 내다 팔아서 현금을 받지요. 팔 때는 농장 차원으로는 못 하고 개인, 그러니까 농장원을 내세우죠. 개인이 팔아서 거기서 나오는 현금을 몰래 갖다 쓰고 이렇게. 작업반에 통계원이 하나 있어요. 보통 여자인데 그 여자가 전문 앉아서 이 생산물을 팔고 하는 업무를 맡죠. 매 작업반마다 그런 통계원 하나씩 다 두고 있어요. 비 생산노력으로. 그 여자는 전문 앉아서 그런 장난만 하고 있어요(2011년 탈북 함경북도 온성군 협동농장 출신 12씨).

35) “탈국이 끝나고 인민군대가 가져가고 남은 나머지는 우리 관리위원회 농장창고에 다 넣고 잠근단 말이예요. 상인들 하나하나 불러서 빛도 갚지만 우리 농장은 농장대로 청진 같은 먼 데 나가, 한 500리, 600리 되는 대도시에 싣고 가서 거기서 비싼 가격에 팔아가리고, 거기서 돈 만들어 가지고 들어온단 말이예요. 우리 농장에 차 한 대 있잖아요. 우리 군에서 팔면 값을 얼마 못 받잖아요. 그래서 그걸로 빛을 물고, 전문 말아 파는 되거리들한테 팔 때도 많지. 우리 농장 힘으로 다 못 팔잖아요.”(2011년 탈북 함경북도 온성군 협동농장 출신 12씨)

36) 2015년 지역의 ‘데꼬’에게 옥수수 1톤을 판매하였다는 한 작업반장은 다음과 같이 말했다. “내 강냉이를 한톤 팔아야 되겠다 하면 읍에 ‘데꼬’가 있어요. 장마당 전에 그런 거 사는 사람들. 그런 사람들이 저를 쥐고 서서 아침 새벽부터 나와서 저녁 늦게까지 있다 들어가요. 그럼 뭐 자전거에 싣고 나온 사람, 자에 싣고 나온 사람들이 그 사람들한테다 팔죠.”(북한이탈주민 39씨)

2015년 함경북도 회령시 협동농장의 한 작업반은 다른 기관기업소에 국정가격으로 공급하여야 하는 살구의 일부를 유용해 국정가격의 수십 배에 달하는 시장가격으로 개인장사꾼에게 팔아 자금을 마련하였다. 이에 대한 관계자의 증언을 보자.

전표로 들어오는 건 국정가격으로 들어오지 않습니까. 그런데 개인장사꾼들 있지 않습니까. 장사꾼들이 와서 가져간단 말이지. 파는 거죠, 가만히. 전표로 킬로당 5원씩 한다면 개인한테서는 100원씩 받는단 말입니다. 그거 해야만 (다른) 계획을 한단 말입니다. 그리고 자기, 뭐 쓸 돈도 해결하고. 어쨌든 뭐 반장이나 하게 되면 시당, 보위부 ... 술한 게 와서 뜯어 간단 말입니다, 우선 좀 해달라고. 그러니까 나가는 게 엄청나죠(북한이탈주민 17씨).

17씨의 말에서 알 수 있듯이 농장에서 생산한 채소, 과일, 축산물 등은 원칙대로라면 계획에 의해 기관기업소에 국정가격으로 공급해야 한다. 그러나 국정가격과 시장가격의 차이가 워낙 크기 때문에 시장으로의 불법판매가 많이 이뤄진다. 2011년 함경북도 청진시의 협동농장도 이런 가격차에 따른 수익 창출을 위해 농장에서 생산한 고추를 시장에 몰래 팔았다.³⁷⁾

채소, 과일, 축산물 등 비곡물부문에서 시장으로의 불법판매가 빈번한 것은 생산계획지표로 수량형태의 현물지표 말고도 화폐형태의 금액지표가 함께 부과되므로 현금화하기가 쉽기 때문이다. 물론 비곡물부문에 대해서 금액지표가 부과되는 것은 과거에도 마찬가지였다. 하지만 경제위기 이전에는 국정가격과 시장가격 간 차이가 거의 없었고, 국가에서 현물지표를 중시하였기 때문에 농장으로서의 이들 비곡물을 무조건 많이 생산하여 기관기업소에 국정가격으로 공급한 총액 달성에 관심을 썼다.³⁸⁾

그런데 국정가격과 시장가격 간 격차가 수십 배에 달하고, 전국에 400개가 넘는 공식시장이 존재하는 등³⁹⁾ 물리적 수가 늘어났으며, 질 좋은 농산물을 구입할 여력이 있는 소비자들이 증대한 최근 상황에서 농장이 채소, 과일, 축산물을 계획영역 내에서 처분할 유인이 거의 없어졌다. 헐값이나 다름없는 국정가격으로 판매하는 것보다는 시장가격으로 시장(또는 시장상인)에 판매해 더 많은 현금수입을 올리고 싶은 욕구가 당연히 커질 수밖에 없었을 것이다.

37) “농산물을 국정가격으로 어디 군부대에 이관을 시키라. 어디 회사에 주라 하면, 고추 1키로 하면 그건 1,000원밖에 못 받았어요. 그렇지만 뒤에 앉아서 청마당 장사꾼들한테 넘겨주면 못해도 3,000원 받는데 그니까 이쪽에서는 너네 이거 좀 고추를 받았다 하고, 도장 좀 찍어 달라고 하고 문건상에는 1,000원에 팔았습니다 하고, 10키로 팔았으면 1만원입니다 하고, 그러고는 그 1만원은 국가에다 넣고, 그래야 돼야 되는데, 그럼 자기네 리운이 얼마 안 떨어지는데, 뒤돌아 앉아서 장사꾼한테 팔아 주면 3,000원이면 3만원이 되잖아요? 그럼 2만원 리드 나는 거잖아요. 그런 식으로 돈을 만드는 거지.”(2011년 탈북 함경북도 청진시 출신 44씨)

38) 북한이탈주민 23씨.

39) 국가정보원은 북한 공식시장이 2017년 2월 현재 439개로 추정된다고 밝혔다(『연말뉴스』, “국정원 ‘김정남 독살, 北보위성·외무성 주도…김원홍 연금’,” 2017. 2. 27). 미국 존스홉킨스대학 국제대학원 산하 한미연구소의 커티스 멜빈 연구원은 위성사진 분석 결과 북한 공식시장은 2017년 3월 현재 436개로 확인되었다고 주장하였다(『자유아시아방송』, 「북한의 공식 시장 436개 확인」, 2017. 3. 15). 홍민 외는 북한 공식시장을 2016년 12월 현재 404개로 추정하였다(홍민 외, 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』, p.17).

(2) 확보한 영농자재 되거리

협동농장은 저렴하게 확보한 비료 등 영농자재를 인근 농장 또는 타 지역 상인에게 이윤을 붙여 판매하는 되거리를 통해서도 자금을 조달한다. 예컨대 “(자재 구입)선이 있는” 농장이 자재를 상대적으로 값싸게 구입한 뒤 그렇지 못한 인근 농장에 높은 값에 판매하는 것이다. 중국과의 교역(수입 또는 밀수) 기회가 많거나 관련 사업을 하는 개인들이 많은 국경지역 협동농장들이 주로 이런 방식을 쓰고 있다.

다른 농장들에서는 그 선이 없기 때문에. 우리 농장이라면 그 사람들 통해서 상품(비료) 가져다가는 되거리해서 다른 농장들에 더러 팔아먹고 그랬단 말입니다. 만약시, 중국돈 1원어치 사왔다면 다른 농장한테는 2원어치로 판단 말입니다. 우리 땅에다 10개 칠 거를 3개 치고 나머지는 판단 말입니다(2011년 탈북 함경북도 온성군 협동농장 출신 12씨).

농장이 되거리 하는 자재는 시장에서 구입한 것만이 아니라, 국가에서 공급받은 것도 있다. 2013년 양강도 삼지연군 협동농장은 과거 국영농장이었던 관계로 국가로부터 비료를 비교적 많이 공급받았는데 이를 타 지역 비료 상인에게 몰래 판매하여 자금을 마련하였다. 우리 삼지연 농장은 진짜 비료만큼은 잘 썼었어요. 국가에서 공급이 그나마 잘 됐어요. 그래서 비료를 개인들한테 팔아서 돈을 만들기도 하죠. 비료철에는 막 개인집들에, 사람은 안 오고 비료 돈이 와 있습니다, 돈이. 어떤 사람이 비료를 좀 사달라고 어떤 집에다 맡겨 놓겠지요? 몇 월 며칠까지 비료를 갖다 달라고 약속 해 갖고. 그럼 그때 그 집에 비료 실으러 차가 와요. 주로 저 앞쪽에서. 황해도에서 전문 개인부업하는 사람들. 우리에서 최고로 가깝자면 저 후창(양강도 김형직군 김형직읍) 쪽에서도 오고. 요소비료면 1키로에 500원 한다 하는데 앞쪽에 나가면 막 몇 천 원씩 그렇게 하거든요, 비료가 돈이 됩니다. 엄청 돈 됩니다(2013년 탈북 양강도 삼지연군 협동농장 출신 33씨).

다. 8·3 입금조, 특수목적 입금조, 더벌이조 등 운영

(1) 8·3 입금조 운영

일부 협동농장은 소속 농장원에게 ‘8·3’ 식의 활동을 하게 하여 자금을 마련한다. ‘8·3’이란 자유롭게 활동할 수 있는 시간을 직장으로부터 허용받고 그 대가로 현금을 납부하는 종업원 또는 그 활동을 말한다.⁴⁰⁾ 기업부문에서는 이 용어를 일반적으로 쓰지만, 사실 농장에서는 기업부문에서와 같은 수준으로 통용하지는 않고 있다. 본 논문에서 면접 조사한 농촌 출신

40) 조한범 외, 『북한에서 사적경제활동이 공식경제부문에 미치는 영향 분석』, 서울: 통일연구원, 2016, p.150.

일부 북한이탈주민은 ‘8·3’이란 용어를 농장에 대해 적용하는 것에 거부감을 표현하기도 하고,⁴¹⁾ 일부는 ‘8·3 입금조’에 대한 질문을 하였을 때 ‘8·3 작업반’을 연상한 나머지 다른 맥락의 대답을 하였다.⁴²⁾ 하지만 운용방식이 공장의 그것과 사실상 같은 형태라는 데는 모두 동의하였다. 본 논문에서 ‘8·3 식의 활동’이라고 한 것은 이 때문이다.

일부 선행연구에 따르면 기업에서는 8·3(노동자) 확보는 계획을 달성하고 기업소(특히 지방산업공장) 운영자금을 확보할 수 있는 가장 중요한 수단으로 자리 잡았다고 한다.⁴³⁾

하지만 농장에서의 8·3 입금조 운영은 자금 조달의 보충적 수단이며, 제한적으로만 활용한다. 농장의 경우 ① 8·3 농장원의 수 자체가 크게 적고 ② 극히 짧은 기간만 운영하며 ③ 입금 형태가 현금 외에도 기름(석유) 같은 현물자재일 때가 많고 ④ 작업반장 또는 분조장 차원에서 관리되는 경우가 많은 등의 특징을 갖기 때문이다.

① 8·3 농장원의 규모

일반적으로 농장원이 ‘8·3’을 하면 농장에 납부하는 돈을 제외한 수익을 자신이 가질 수 있어 가계소득 증대에 적지 않은 보탬이 된다. 그러나 8·3 농장원은 기업부문 종사자에 비해 크게 적다.

2011년 탈북 황해남도 신천군 협동농장 출신 27씨는 “리에서 관계가 좋고, 장사할 여유가 있을 만큼 돈이 있는” 농장원이라야 8·3을 할 수 있다고 말한다. 실제로 2015년 함경북도 온성군의 한 협동농장은 8·3 입금조를 운영한 작업반도 있지만, 일부 작업반은 전혀 두지 않았다.⁴⁴⁾ 또한 2011년 황해남도 신천군의 협동농장은 작업반장이 특정 농장원 1~2명을 다른 농장원들 몰래 포섭해 8·3 입금조를 조직·운영하였다.⁴⁵⁾

북한이탈주민 39씨는 농장에서의 8·3이 저조할 수밖에 없는 이유를 농장의 노동력 부족에서 찾았다. 공장은 사실상 가동 중지된 상태가 많아 종업원들이 8·3을 하더라도 크게 문제가 되지 않지만, 농장은 정상 노동력이 부족해 8·3 입금조를 조직하는 데 큰 부담이 따른다는 것이다. 농민 특유의 소극적이고 보수적인 정서도 농장 8·3이 많지 않은 요인 중 하나다. 북한이탈주민 12씨는 “대체로 농업에 종사하는 사람은 좀 어리숙하고 좀 무뎌서 그런

41) 북한이탈주민 39씨.

42) 북한이탈주민 17씨.

43) 박영자 외, 『북한 기업의 운영실태 및 지배구조』, 서울: 통일연구원, 2016, p.137.

44) “우리 작업반은 그런 거(8·3 입금조) 안 했어요. 그러나 다른 작업반에서는 많이. 그 사람들 하는 거 보니까 한 달에 30만원(북한돈)이었던가? 그 돈 주고 시간을 받아서 집에서 돼지 같은 거 길러서 이렇게 해가지고 돈 맞추든가, 아니면 나가 장사해서 돈 맞추든가. 놀든, 그건 너 마음대로 해라. 대신 강연회 이런 거는 참가해라. 그 나머지 켜 다 작업반장이 처리한다 이런 식으로. ‘8·3’이 그렇게 많지는 않아요. 농장 자체가 그건 반대해요.”(2015년 탈북 39씨)

45) “원래는 농사에 집중시킬라고 하지 8·3을 시키지 않아요. 그런데 작업반에서 반장, 비서들이 돈을 많이 써야 돼요 …… 돈 쓸 일이 있다 할 때 8·3을 좀 요구하지요. 원래 데려다가 가만히 “8·3 하겠냐”, 그럼 야가 “예, 좀 해보겠습니다”하면 그 사람을 쫓지요. 작업반원들 몰래. “나에서 돈을 벌어서 들여놔라” 이렇게.”(2011년 탈북 27씨)

거(8·3) 할 생각도 안 한다. 돈 주면서 가라고 해도 못 간다.”고 하였다.

실제로 8·3이 존재했다는 농장에서조차 8·3 농장원 규모는 매우 미미했다. 2011년 함경북도 온성군의 한 협동농장은 “전체 농장원(1,000명) 중에 10명이나 될까 말까” 했고,⁴⁶⁾ 2015년 회령시의 한 협동농장은 “작업반 전체 인원(80명) 중 4명 정도”였다.⁴⁷⁾ 2011년 무산군의 한 협동농장은 “분조(7~8명)에 1명이나 되는” 수준이었다.⁴⁸⁾

그러나 지역에 따라서 8·3을 활발하게 조직한 사례도 있다. 2015년 평안남도 성천군 협동농장의 경우 어떤 작업반은 100명 중에 20~30명, 어떤 작업반은 농장원의 절반가량이 8·3이었다.⁴⁹⁾ 광산이 많은 성천군의 지역적 특수성 때문일 것이다.⁵⁰⁾

북한이탈주민 31씨는 “북한이 지금 공장이나 농장이나 다 그런 식으로 돌아가고 있다. 국가에서 이 탄광, 군수공장들은 39호실 당자금으로 돌려야 되겠다 하는 곳들을 빼놓고 일반 농장이나 지방산업공장들은 거의 100% 이런 식이다.”라고 하였다. 2008년 함경북도 청진시 청암구역 연전협동농장은 관리위원회 차원에서 낙지철(6~8월)에는 일부 남성 농장원들로 8·3을 조직해 새벽(오전 5~8시), 저녁(오후 4~8시)에만 농장 일을 하고 낮에는 낙지 살벌이 일을 할 수 있도록 적극적으로 ‘배려’하였다.⁵¹⁾

평안남도 성천군과 함경북도 청진시의 사례는 시기 면에서 다소 차이가 있지만 농장 8·3이 돈벌이 수단이 많은 지역과 그렇지 못한 지역 간에 운영 정도 차이가 매우 클 수 있음을 보여준다.

② 8·3 가동기간

농장 8·3의 또 다른 특징은 가동기간이 초단기라는 점이다. 8·3 농장원이 농장으로부터 허가받는 시간은 대체로 15일 내지 1개월 안팎이며 길어도 2~3개월을 넘지 않는 게 보통이다. 함경북도 회령시 협동농장 농장원으로서 2011년 사금캐기 8·3을 하였던 4씨가 허가 받은 시간은 한 달이었고, 온성군 협동농장 출신 12씨가 2011년 목격한 낙지잡이 8·3은 7월 초~8월 말 내지 9월 초에만 이뤄졌다.

농장 8·3의 가동기간이 극히 짧은 것은 모내기, 김매기, 수확 등 단체노동력이 집중적으로 요구되는 농번기가 2~3개월마다 꾸준히 도래하는 농업생산활동의 특징 때문이다. 특히 농번기에는 국가의 관심이 집중돼 상급기관이 검열을 통해 농장원 근태를 우선적으로 관리한다.

46) 북한이탈주민 12씨.

47) 북한이탈주민 17씨.

48) 북한이탈주민 29씨.

49) 북한이탈주민 31씨.

50) 성천군에는 아연, 몰리브덴 등을 비롯한 유색금속광물을 캐내는 광산들이 많다(백과사전출판사 편, 『광명백과사전 8권 조선의 지리』, 평양: 백과사전출판사, 2009, p.408).

51) 『오늘의 북한 소식』, 「청진 연천리농장, 낙지 말릴 시간 배려」, 제180호, 2008. 8. 1.

따라서 농장 입장에서는 8·3 농장원에게 장시간을 허용해 주기 곤란하다. 물론 일부 지역에서 는 타 지역 친척의 농사를 돕는다는 명목으로 수개월의 시간을 받기도 하였다. 그러나 이는 대상자가 연로보장에 들어간 경우였다.⁵²⁾

③ 8·3 입금형태

농장 8·3의 또 다른 특징은 입금형태를 현금에만 국한하지 않는다는 점이다. 현금 외에 기름(석유)이나 비료 같은 현물 자재도 적지 않았던 것이다. 이는 농장의 8·3입금조 운영목적이 주로 자재 구입용 자금 마련이었음을 시사한다.

8·3 입금이 현금인 경우 북한돈도 많지만 위안화나 달러도 적지 않았다. 앞서 2011년 북한이탈주민 4씨가 사금개기 8·3의 대가로 농장에 납부한 돈은 한 달에 북한돈 2~3만원이었다. 2015년 회령시의 또 다른 협동농장 작업반에서는 분조당 1명씩 구성된 5명의 ‘8·3 입금조’를 조직하였는데 이들로부터 한 달에 100위안씩을 받았다.

한 달에 비⁵³⁾로 100원씩 받았는데 우리 작업반에도 한 개 분조에 한 명씩 다섯 명씩 떨궜단 말입니다. 뭐 돈 내라 하는 게 지네 많으니까 사금을 해서 그런 것 했단 말입니다. 그러지 않으면 가을에 낱알을 얼마 퍼내야 되겠는지 모르지 않습니까. 사금 하는 아이들은 금해서 팔아서 돈 낸단 말입니다. 그런 거는 노력일 잡아서 다 열어 준단 말입니다. 290일씩(2015년 탈북 함경북도 회령시 협동농장 출신 17씨).⁵⁴⁾

두 사례 모두 회령지역 사금개기 8·3이었지만 농장에 납부한 돈의 형태는 북한돈과 위안화로 각각 달랐다. 다만, 두 사례에는 4년이라는 시간적 격차가 존재한다. 2011년 화폐개혁을 기점으로 북한돈의 가치가 크게 하락하고 외화통용이 빠르게 진전되었던 사실을 주목해야 할 것이다. 2015년에도 여전히 8·3 입금은 북한돈으로 이뤄졌다는 증언도 있다. 2015년 탈북 함경북도 온성군 협동농장 출신 39씨가 목격한 바에 따르면 8·3 농장원이 납부한 돈은 한 달에 북한돈 30만원이었다.

그런데 2015년 현재, 지역에 따라서는 8·3 입금을 철저히 달러만 통용하고, 불가피하게 북한돈으로 납부하더라도 납부시점의 달러 환율을 실시간으로 적용하는 곳이 있어 주목된다. 평안남도 성천군 출신 31씨(2015년 탈북)는 “계획은 내화가 아닌 무조건 달러로 준다. 만일

52) “산골에 부업할 수 있는 땅 가지고 있는 친척들 있으면 또 거기 가 가지고 부업해 가지고 한 해 농사 보내고, 이런 사람들 한들 있고, 그러나 농장원 단계에선 못합니다. 이제처럼 연령이 지난 사람들. 쉰 다섯, 쉰 여섯 이상. 우리 농장에는 그런 사람이 없었습니다.”(2015년 탈북 평안남도 문덕군 협동농장 출신 3씨)

53) ‘비(幣)’는 중국돈을 말한다. 위안화가 중국 발음으로 런민비(renminbi)이므로 이를 북한 식으로 발음한 데서 비롯된 것으로 알려졌다. (노수연, 「북한의 위안화 통용에 관한 연구」, 북한대학원대학교 석사학위논문, 2016, p.82).

54) 290일은 평농장원이 ‘민가동’하는 노력일수다(북한이탈주민 17씨). 평안남도 문덕군 협동농장 출신 3씨는 “경제위기 이전에는 여자들은 260일, 남자들은 290일 가동이면 자기 칠백(700g)은 다 땀단 말입니다.”라고 하였다.

8·3 농장원이 내화를 가져왔다면 당일 달러 환율을 적용해 약속한 달러 액수만큼의 내화를 받는다.”고 하여,⁵⁵⁾ 지역 간 8·3 입금형태가 매우 다름을 시사하였다.

④ 8·3 관리 주체

농장 8·3은 최고책임자인 관리위원장도 일부 관여 하지만 대체로 작업반장 또는 분조장이 관리한다.

영농자재 조달을 작업반·분조 차원에서 직접 담당해야 하는 경우가 크게 늘고, 농장이 국가로부터 부과받은 각종 세비 부담을 작업반 또는 분조별로 할당해 부과시키는 경향이 심해지면서 생긴 변화일 것이다.⁵⁶⁾

(2) 특수목적 입금조 및 특별이조

① ‘외화별이조’ 등 특수목적 입금조

농장은 ‘외화별이조’, ‘충성금조’, ‘선물조’ 등 다양한 입금조를 조직·운영하는 것을 통해서도 자금을 조달한다.

이들 입금조는 자금의 용도와 관리주체 측면에서 8·3 입금조와 차이가 있다. 8·3 입금조가 주로 자재 구입 등 농업생산활동에 필요한 자금을 마련할 목적으로 농장 또는 작업반·분조 차원에서 가동하는 것이라면, 이들 입금조는 특정 용도의 자금 마련을 위해 당 차원의 사실상 공식적 지시에 의해서 조직한다. 때문에 8·3 입금조에 비해 공개적·조직적으로 운영한다.

‘외화별이조’라는 게 있어요. 리당에서 운영하는 외화별이조. 관리위원장이 비법으로 운영하는 외화별이조. ‘충성금조’라는 것도 조금 있고, ‘선물금조’라는 게 있고. 충성금조라는 건 군당 당위원회에서 충성금을 무조건 내려 먹이기 때문에, 원래 합법은 아니지만 그것도 다 비법인데 공개되다시피 하면서 하는 거예요. 어쨌든 땅도 성천군당 땅이기 때문에 성천군에서도 “너네 작업반에 충성금조 몇 명이야?” 그럼 작업반장이 “우리 6명 조직했습니다.” “그래? 너 이제 얼마씩 계획해.” 이러면 뭐 연간 1,000달러 한다 하면 그래? 하고 그냥 놔두는 거예요. 그건 합법적인 거나 같지요(2015년 평안남도 성천군 출신 31씨).

2011년 황해남도 신천군의 한 협동농장은 당자금 명목으로 부과받은 금과제를 수행하기 위해 관련 입금조를 조직하였다.⁵⁷⁾ 그런데 협동농장에서의 금과제는 큰 부담이 된다. 기관기업

55) “가령 반장이 오늘 돈 받는 날이다. 그럼 애(8·3 농장원)가 내화를 가져왔다고 하면 달러 환산을 계산해보는 거지. “야, 오늘 달러 시가가 얼마야?” 하면 뭐 “지금 82만입니다.” 북한 돈으로 82만이 100달러. 그 환율로 해가지고 …… 그러니까 계획 줄 때 내화로 계획을 안 줘요. 무조건 달러로 줘요. 달러는 변함이 없기 때문에.”(2015년 탈북 31씨)

56) 2015년 탈북 31씨; 2015년 탈북 4씨.

소는 어찌됐든 돈으로 납부하기만 하면 어느 정도 부담을 덜 수 있지만 농장의 경우 농장원 분배와 연동해 해결하는 경우가 많기 때문이다. 실제로 황해남도 신천군의 협동농장은 해당 입금조가 약속한 물량의 금을 다 수집하지 못했을 경우 농장원 세대당 ‘금돈’을 할당해 내도록 했고 농장원 세대가 금돈을 납부하지 못하면 농장 측에서 선납한 후 준공기에 농장원의 기초 생계유지 차원에서 제공되는 식량분에서 공제하였다.⁵⁸⁾

② ‘수산조’ 등 더벌이조

바다와 인접한 협동농장의 경우 ‘수산조’와 같은 ‘더벌이조’를⁵⁹⁾ 운영하기도 한다.

황해남도 해주시 출신 10씨는 “황해남도 서해안의 일부 협동농장들은 수산조를 1997년경 자체적으로 비밀리에 가동하기 시작했고, 1999~2005년경 매우 활성화돼 2007년경엔 완전히 정착 단계에 들어섰다.”고 하였다. 당초 이 수산조는 협동농장에 수시로 내려오는 검열성원들의 숙식비 해결을 위한 것이었지만 농장수익 확보수단으로 자리잡으면서 규모가 빠르게 커졌다. 5명이 소형 어선을 타고 시작한 것이 선원 10~20명을 태운 안강망 어선을 보유하는 수준으로 확대되었다는 것이다. 농장들은 인근 외화벌이 기지들과 연계하면서 수산조가 잡은 어패류를 판매해 달러나 유로 등 외화를 확보, 농장 운영과 농업생산활동에 필요한 자금으로 활용하였다 고 한다.⁶⁰⁾

수산조 운영을 통한 농장의 자금조달 방식이 현재에도 계속되고 있는지는 검토가 필요하다. 앞서 2003년경 북한은 황해남도 서해안지역의 전체 외화벌이 기관 350여 곳에 대해 대대적으로 검열을 실시해 30%의 외화벌이 회사 사장들에게 법적 처벌을 가했고, 그 결과 이 지역 외화벌이 기지와 무역기관들의 60%를 통폐합하였다.⁶¹⁾

57) 북한이탈주민 27씨.

58) “김정일 당자금(과제)이라는 게 내려오니까, 리에서 당자금을 누구한테 건여요? 하니깐니 사람을 몇 명 모집해 가지고 자기네 리에서 식량을 주면서리 금 거래 해요. 그리고 개인한테 부담을 줘요. 자기네 그람(g)수를 못했을 때 ‘금돈’이다 하면서 돈을 얼마 내라고 해요. 그런데 돈이 있어요? 못 내지요. 그럼 어떤 때 이걸 회수하는가. 이 농번기에 돈이 내려와요. 당자금을 풀어서 농사지를 때 농장원들 얼마씩 주라는 게 있어요. 1인당. 그럼 그 돈에서 ‘금돈’을 자르고 또 돼지고기 지원 못한 것도 자르고 이것저것 다 자르고 나면 그 돈이 그저 강냉이 1~2키로 살 돈이 우리 손에 들어와요. 원래는 강냉이 20키로 사먹고 모내기철에 모내기하라고 주는 돈인데.”(2011년 탈북 황해남도 신천군 협동농장 출신 27씨)

59) ‘더벌이’는 ‘8·3’과 유사하지만 기관기업소의 자산을 이용한다는 점에서 차이가 있다. 단지 시간만을 직장으로부터 허용받고 그 대가로 현금만 입금하는 것이 8·3이라면 더벌이는 기간기업소 또는 농장의 자산(기계설비, 전력)을 이용한다는 점에서 다르다. 더벌이는 2002년 7·1조치의 후속조치로 나온 합법적 시장부문 경제활동의 한 가지 이름이다(조한범 외, 『북한에서 사적경제활동이 공정경제부문에 미치는 영향 분석』, p.150).

60) “수산조라는 게 사실 불법이라면 불법이에요. 그런데 수산조를 없애지 못하는 것이 검열성원들 …… 부식물을 해결하기 위해서 수산조를 만들었다 그러면 거기서 받아먹는 사람들이 그거 못하게 하겠습니까. 그러면 장려시키는 거죠. …… 이 사람들로 인해서 또 관리일꾼들이 또 좀 수원이 있 어가지고 자기 황해도에 있는 외화벌이 기지들과 연결을 해서 자기네가 생산품을 외화벌이에다가 남품을 해가지고 외화, 달러나 유로를 받지 그 결과로 농장에다가 활용을 하거든요.”(2007년 탈북 황해남도 출신 10씨)

61) 광명일, 『북한 ‘지역시장’의 형성과 발전에 관한 연구: 해주시장 사례를 중심으로』, 북한대학원대학교 석사학위논문, 2012, pp.87~90. 또한 북한 당국은 개인들이 운영하는 배가 너무 많다고 판단하고 2004년 10월 국가에서 지정해 준 외화벌이 단위가 아닌 배들은 철수하도록 지시를 내렸다고도 한다(출연자들: 위음, 『오늘의 북한, 북한의 내일』, 서울: 정도출판, 2007, p.80).

라. 농장 비경지·경지의 불법 임대

(1) 경지와 비경지의 개념

농장의 토지를 외부인에게 불법 임대하는 것도 농장의 자금 조달의 한 방법이다.

농장의 토지는 크게 경지와 비경지로 나뉜다. 경지는 말 그대로 작물을 경작하는 토지로서 국가알곡생산계획을 부여하는 토지다. 비경지는 농장의 토지로 등록은 돼 있지만 생산성이 너무 낮아 국가알곡생산계획을 부여하지 않는 토지를 말한다. 1990년대 국토감독대에서 근무하였던 북한이탈주민 49씨에 따르면 한 정보당 800kg 미만의 수확고가 나오는 땅은 협동농장 경지면적에서 빼서 비경지로 분류한다. 원칙상 비경지에는 어떤 작물도 심지 말아야 한다.⁶²⁾

경제위기 이전에는 비경지에 대해 협동농장이 관심을 크게 기울이지 않았다. 국가알곡생산 계획이 부여되는 경지를 잘 다뤄 수확을 잘 내는 것이 중요했기 때문이다. 또 경지면적을 다루는 데만도 노동력이 빠듯했으므로 생산성이 낮은 비경지에 노동력을 굳이 추가로 투입할 이유가 없었다.⁶³⁾

실제 많은 수의 농장은 비경지는 커녕 경지조차 제대로 경작하지 못하였다. 토양 산성화가 매우 심각한 데다 자재·노동력 확보가 여의치 않기 때문이다. 양강도 삼지연군의 한 협동농장의 경우 2013년 현재 총 경지가 650정보였지만 실제 경작 면적은 200정보에 불과했다.⁶⁴⁾ 함경북도 회령시의 경우 풍산, 금생, 벽성, 유선, 원산 등의 협동농장이 경지면적 기준으로 큰 축에 속하는데, 2000년대 중후반 이들 협동농장에서 재배 가능한 면적은 전체 경지면적의 절반에도 못 미쳤다.⁶⁵⁾

(2) 비경지 편취·임대

경제위기 이전에 크게 주목을 받지 못하였던 농장의 비경지는 경제위기 이후 처지가 크게 달라졌다. 관리의 사각지대에 놓여 있는 일종의 숨은 땅이므로 농장의 비자금을 조성하는 공공연한 창구로 재탄생했던 것이다.

62) “원래 법적으로 따지면 비경지에 풀이 있어도 걸려요. 옛날에는 비경지에 풀이 얼마 있어도 관리위원장, 작업반장 불러서 조졌어요. 근데 지금은 그런 일이 거의 없어졌지요.”(북한이탈주민 49씨)

63) “비경지는 농장 토지로 등록은 돼 있는 땅이지요. 근데 생산계획을 안 줄 뿐이지. 이 땅에서는 수확고 대비 그제(채산성) 맞지 않잖아요. 그러니까 국가에서도 생산계획을 안 주지. 옛날엔 비경지에 뭘 심어 먹으려고도 안 했고 심어먹지도 못하게 했지요. 농장이 자기네 꺼(경지) 다뤄야 생산계획을 맞추잖아요.”(북한이탈주민 49씨)

64) 2013년 탈북 양강도 삼지연군 협동농장 출신 33씨.

65) 좋은벗들 역음, 『오늘의 북한, 북한의 내일』, pp.67-68.

농장마다 비경지를 다 가지고 있어요. 농장에서 자기네가 살아가기 위해 그 비경지를 운영해서, 거기서 나오는 생산물을 가지고 좀 이렇게 하죠. 비경지는 농장 관리위원장이 거기서 생산한 걸 자기 마음대로 처분할 수 있어요(2014년 탈북 평안남도 출신 16씨).

2000년대 후반 평안남도 문덕군에서 실제 있었던 사례는 비경지에 대한 농장의 불법·편법 활용이 적지 않음을 보여준다. 북한이탈주민 41씨에 따르면 비경지처리가 문제가 돼 협동농장 책임자들이 공개처형되는 사건도 발생하였다.⁶⁶⁾ 이 협동농장은 간식지를 개간하였는데 간식지는 개간 후 3년까지는 비경지로 등록되고 이후에는 경지로 전환돼 국가알곡생산계획을 수행해야 함에도 해당 협동농장에서는 비경지로 계속 존치시켜 해당 토지에서 나온 생산물을 사취하였다는 죄목으로 처벌을 받았다. 축지지도에 미등록된 토지(비경지)를 갖고 있지 않는 군이 거의 없는 상황에서 북한당국이 이들을 처벌한 것은 지방분권화에 대한 견제 차원에서의 본보기 처벌일 수도 있다.⁶⁷⁾

실제로 많은 협동농장에서 비경지를 관리위원장이나 작업반장 등 농장 간부들의 주도로 외부인에게 불법 임대해 농사를 짓게 하고 소출의 일부를 받아 농장 자금으로 활용하였다.⁶⁸⁾

2015년 탈북 함경북도 경원군 비농장원 출신 40씨는 북한을 떠나기 전까지 이 같은 방식으로 생계를 유지하였다. 그는 농장 비경지를 한 패기당 300평씩 모두 600평을 분조장으로부터 몰래 임차해 경작한 뒤 거기서 나온 소출의 70%는 자신이 갖고 30%를 분조장에게 납부하였다.⁶⁹⁾

40씨는 자신이 거주하던 지역에선 이러한 비경지 불법 임차가 “김정일 때부터” 존재해 왔으며 현재는 더욱 일반화되었다고 한다. 농장(분조) 입장에서는 한 톨이라도 아쉬운 상황에서 수입을 안정적으로 올릴 수 있고, 외부인 입장에서는 경작권을 사실상 인정받는 셈이어서 생산성을 극대화할 수 있기 때문이다.⁷⁰⁾

(3) 경지 임대

비경지와 달리 공개적으로 관리되는 경지를 불법 임대하는 것을 통해서도 농장들은 자금을 조달한다.

66) 북한이탈주민 41씨는 이 사건이 유선방송(제3방송)을 통해 주민들에게 알려졌으며 공개처형 당시 평양을 포함한 전국의 농업부문 책임일꾼을 불러 단체로 참관시켰다고 하였다.

67) 『오늘의 북한 소식』, 「최고인민회의의대의원 포함 문덕군 종파사건 처벌」, 제105호, 2008. 1. 28.

68) “이 땅(비경지)은 크게 리운 안 나는 땅이니까 빌려주고, 많이 리운이 나는 땅은 안 되죠. 비경지니까 이거를 빌려주고 너네 심어라 그리고 30프로만 달라, 그러면 먹고, 이런 식이죠. 근데 그것도 힘 있는 사람이래야 가능한 거예요. 왜? 내가 반장한테 빌렸다고 해도 관리위원장이 알면 안 되잖아요. 그리고 또 검찰에서 알면 안 되잖아요. 그니까 관리위원장하고 해서 하는 사람 있고, 반장하고 해서 하는 사람 있고 틀리죠. 예를 들어서 검찰 알아서도 안 되지요. 이런 일이 잘못 돼서 여기(남한)로 도망쳐 나온 사람도 다 있어요.”(2013년 탈북 함경북도 경원군 출신 49씨)

69) 북한이탈주민 40씨의 사례는 협동농장의 외부 노동력 조달 측면에서도 조명할 필요가 있다. 최근 협동농장들은 ‘정노력’ 감소에 따른 부족한 노동력을 충당하기 위해 농장 외부인에게 토지(경지 또는 비경지) 경작을 사실상 위탁시키는 일이 늘고 있기 때문이다.

70) “실지 개인들한테 주면 정말 열심히 해서 농사도 잘 되지만 분조에선 실지 솔직히 분조원들이 누가 그렇게 투신하나요. 그렇게 안 한단 말이예요. 그러니까 농장원들이 그저 출근 하는 흥내뿐이지, 자기한테 차례지는 몫이 없으니까.”(북한이탈주민 40씨)

2011년 황해남도 신천군 읍협동농장은 작업반장의 주도로 경지 일부를 돈주나 다른 기관 간부에게 임대하고 수익을 올렸다.⁷¹⁾ 앞서 설명하였듯이 경지는 비경지에 비해 생산성이 높아서 외부인의 선호도도 매우 높았다. 그러나 보는 눈이 많기 때문에 외부인이 들어와 직접 경작하기 힘들었고, 임대료만 받고 해당 토지에 대한 경작을 농장원에게 맡기는 경우가 많다. 검열기관에서 쉽게 파악할 수 없도록 하기 위해서다. 따라서 경지 임대는 비경지 임대에 비해 더욱 비밀리에 이뤄졌고, 임차인 역시 생계유지를 목적으로 한 일반 주민보다 투자 목적의 돈주나 직급이 높은 간부가 많았다.

돈 좀 갖고 있는 사람들이 작업반에, 반장들한테 돈 좀 줘요. 그러면 작업반장들이 분조장 불러요. 분조별로, 어느 분조장 믿음성 있는 분조장한테 힌트 준단 말이에요. 그 돈은 자기가 쓰고, 야 이거 100평, 한 200평정도 농사 잘 지어라, 그럼 가을에 그거 농사하잖아요. 하면 그거는 따로 떼서 그 사람(돈 좀 갖고 있는 사람) 줘요. 그 돈을 받았으니까(2011년 탈북 황해남도 신천군 협동농장 출신 27씨).

농장은 때로는 임대료를 받지 않고도 경지를 무상임대하고 해당 토지의 경작을 농장원들에게 전가시켰다. 특히 농장과 이해관계도가 높은 기관의 간부들에게 무상임대해 주는 경우가 많았다. 이는 농장 측이 불법행위를 저질렀을 때 법망에서 빠져나가는 데 해당 간부로부터 비호받을 수 있다는 점에서 사실상 돈을 주는 것과 같다고 할 수 있다.

아래 2006년 탈북 50씨와 2013년 탈북 25씨의 말은 이 같은 현상이 경제위기 이후 현재까지 지속되고 있음을 확인시켜 준다.

조금이라도 공권력이 있는 사람들. 군당 간부라든가, 행정요원들, 그 다음에 안전부. 뭐 이렇게 공권력이 있는 사람들은 각 농장에 와서, 작업반장이나 관리위원장한테 와서 땅을 내려 먹이는 거예요. 농장 땅에다가 다 심어줘요. 부지 요만큼 누구 땅이라고, 요 땅에서 생산된 거 가져가라고. …… 북한도 돈 아니면 권력이 있어야 돼요(2006년 탈북 양강도 김형권군 협동농장 출신 50씨).

보위지도원한테 우리 작업반 밭 옆에다가 땅돼기 주거든요. 그래서 그저 밭도 갈아주고 농약도 다 쳐주고, 농장원들이. 작업반에서 농장원들 보고 가서 일해주라 하죠. 물론 일당은 없어요. 자기가 그저 하루치 출근했다는 거 그거지(2013년 탈북 양강도 대홍단군 국영농장 출신 25씨).

최근 한 대북소식지는 무역회사 사장이나 기지장들의 경우 도시의 아파트보다 부지면적이 넓고 조용한 농촌 주변에 고급주택을 짓는 것이 유행처럼 번지고 있다고 전한 바 있다. 2014년 평안남도의 한 농장 간부들은 경지 300평을 돈주에게 불법 임대한 대가로 1,000달러 정도를 받았다고 한다.⁷²⁾

71) 북한이탈주민 27씨.

마. 농장 명의 대여를 통한 개인 영업활동 허용

최근에는 농장이 명의를 빌려주고 개인 영업활동을 허용하는 대가로 자금을 조달하는 방식이 등장하였다.

2015년 함경북도 온성군의 한 협동농장은 정미기계를 보유한 화교를 농장 ‘직’⁷³⁾에 옮겨 놓고 그의 정미기계도 농장 소유 생산수단으로 변경 등록한 뒤 영업활동을 허용하였다.⁷⁴⁾ 해당 화교는 농장에서 다량의 쌀을 도정하고 농장의 차를 이용해 청진 등 인근 대도시로 유통 판매한 후, 농장에 명의 대여료 격으로 얼마간의 돈을 납부하였다.

이런 방식의 개인 영업활동이 농장에 나타난 점은 매우 흥미롭다. 개인 명의의 영업활동을 허용하지 않는 북한에서 기관기업소 명의 대여를 통한 사실상의 개인 영업활동은 2000년대 들어와 수산업, 광업, 수공업, 상업, 서비스업, 운수업 등 많은 분야에서 활발하게 나타났다.⁷⁵⁾ 하지만 농업부문에서는 거의 관찰되지 않았기 때문이다.

또한 개인과 법인(농장)의 동반성장이 가능하다는 점에서도 주목된다. 정미업을 하는 화교 입장에서 보면 농장은 매우 유리한 사업장이다. 북한에서 시장 짚값은 최근 많이 안정돼 있다고 해도 연중 변동폭이 적지 않아 그때그때의 가격동향에 따라 시장 출하 여부를 신속하게 결정하는 것이 이윤폭을 좌우한다. 그런데 이 화교는 자신의 정미기계를 농장에 들여놓았을 뿐만 아니라 농장의 창고와 차량을 편의에 따라 이용할 수 있어 다량의 쌀을 신속하게 가공·유통시킬 수 있다. 협동농장 입장에서든 개인의 영업활동을 허용해 준 대가로 일정 자금을 받아 수익을 올릴 수 있을 뿐만 아니라 화교의 현대식 정미기계를 이용할 수 있어 출하시기 조절 및 쌀 품질 개선을 꾀할 수 있다. 단순히 명의 대여료 또는 건물 임대료를 받는 차원에서 벗어나 곡물시장의 공급자로서의 경쟁력을 높일 수 있는 장점이 있는 것이다.

물론 이 같은 사례가 북한 전역의 협동농장에서 공통적으로 나타나는지를 확인하기 어렵다. 화교 활동이 보다 자유롭고 중국산 물품 반입이 비교적 용이한 국경지역이어서 가능한 특수한 사례일 수도 있다. 또한 청진 등 대규모 소비처와 멀지 않은 지리적 요인도 무관하지 않을 것이다. 이와 관련하여 국경 일부지역에서 중국 측의 자본 투자가 활성화되고 있다는 관찰이 최근 나오고 있어 주목된다.⁷⁶⁾ 화교 자본 또는 중국 자본의 북한 협동농장에의 투자가 의외로

72) 『데일리NK』, 「北 국유지도 사적 거래, 농장간부, 뇌물 받고 땅 넘겨」, 2015. 6. 11.

73) 개인이 합법적으로 상행위를 하기 위해 기관기업소 또는 군부대에 개인 이름과 신분을 등록해 두는 것을 말한다(박일수, 「고난의 행군」 이후 개인 소유권 변화에 관한 연구, 북한대학원대학교 석사학위논문, 2006, p.78.

74) 북한이탈주민 2씨.

75) 윤인주, 「북한의 사유화 현상 및 동향에 관한 연구: 시장을 매개로 한 사적 부문의 확장을 중심으로」, 고려대학교 대학원 박사학위논문, 2013, pp.139~162.

76) 「관모봉회사’ ‘천하지본’ 등의 회사를 통해 함경북도 내 35%의 협동농장이 중국과의 합작농사를 하고 있다고 한다. 『자유아시아방송』, 「북, 농업 분야에도 중국 투자 활성화」, 2017. 5. 2.

적지 않을 수 있는 만큼, 향후 중국 자본의 북한 농업부문의 유입에 대한 면밀한 관찰과 추적이 필요하다.

그러나 업종과 규모가 조금 다르지만 유사한 방식으로 농장이 자금을 조달하는 사례가 있다. 가공식품을 제조 판매하는 소규모 개인 수공업자가 관련 기계와 설비를 농장에 들여놓고 영업을 하는 경우가 함경북도 일대에서 나타났다. 농장 외부 개인이 옥수수 가공식품 제조 설비를 농장에 설치하고 제품을 제조·판매하여 농장 측에 수익금의 30%를 지급하였던 것이다.⁷⁷⁾

바. 농장 생산수단 밀매

일부 협동농장들은 농장의 생산수단을 몰래 시장에 처분해 자금을 마련하고 있다. 2015년 양강도 국경지역에 위치한 한 협동농장은 보습날을 폐기해 파철로 만든 뒤 중국에 밀매하였다. 농장은 이 보습날의 내구연한이 경과해 폐기해야 한다고 상위 자재공급기관(도농촌경리위원회 자재상사 또는 군협동농장경영위원회 자재공급소)과 담합해 파철화한 뒤 중국 측 밀수 상인에게 돈을 받고 넘겼던 것이다.⁷⁸⁾

양강도는 “파고철 밀수가 하도 기승을 부려 농기구를 만들 찢조각 하나도 남아 있지 않다.”는 말이 돌 만큼 2000년대 중후반 이후 중국으로의 파철 밀수가 성행하였다.⁷⁹⁾ 양강도 출신인 19씨(2009년 탈북)도 파철 밀수가 “제일 돈이 되었다.”고 하였다.

일부 국경지역 협동농장에서는 자금을 마련하기 위해 부림소를 몰래 내다 팔기도 한다. 북한에선 농장의 부림소를 매우 중요한 생산수단으로 간주하기 때문에 몰래 내다 파는 것은 굉장한 위험성이 따르는 일이다.⁸⁰⁾ 그러나 농장이 극심한 자금난에 처하면서 일부 국경지역에서는 부림소 밀매에 나선 곳이 적지 않았다고 한다.⁸¹⁾

협동농장 간 부림소 ‘훔칠내기’(절취)가 의외로 많은 것도 부림소 밀매 가능성이 적지 않음을 보여준다. 2011년 황해남도 신천군의 협동농장은 농장원을 포섭해 인근 농장의 부림소

77) “국수기계, 그 다음에 강냉이 평평이 튀기는 기계, 이런 거는 개인들이 갖다놓고서 우리 농장에 (적을) 걸어놓고 수익금의 30프로는 농장에 넣고 70프로는 자기가 가지는 거 이런 식으로는 많이 하지”(2011년 탈북 함경북도 온성군 협동농장 출신 12씨).

78) 북한이탈주민 48씨.

79) 『자유아시아방송』, 「북, 농민에 농기구용 고철수매 강요」, 2013. 4. 23.

80) “소는 매매 못하지요. 소는 절대 못합니다. 소 잘못 되면 영장입니다. 소고기는 뭐, 못 먹어보지. 구제역이 한번 왁 떠들 때, 소 죽은 거 땅에다 매몰했어요. 못 먹게 해요. 소고기 먹으면 역적입니다.”(2011년 탈북 12씨)

81) “본소에서 빛이 잔뜩 하나까 소를 가져다 팔라고 하더라고요. 한 마리를 팔아서 2,500원 주더라고요. 중국돈으로. 그런데 나중에 중국 와서 보니 까 소 한 마리에 1만 5,000원, 2만원해요. 다른 농장들에서도 가만 가만 팔아요. 농경의 소가 자꾸 없어지거든요? 자기네끼리 다 그렇게 파는 거예요.”(2009년 탈북 양강도 협동농장 출신 19씨). 중국의 북한 소 수효는 최근 중국 내 쇠고기 소비량이 급증하고 있는 것과 관련이 있을 것이다. 중국의 쇠고기 소비 증가량은 1990~2016년 연평균 7.8%에 달하는 등 폭발적으로 늘었다. 2016년 현재 중국 쇠고기 생산량은 690만톤, 소비량은 767만 3,000톤으로 자국 내 생산량으로 소비량을 충당하지 못하는 실정이다(www.usatoday.com, 검색일: 2017. 5. 15; www.feedstuffs.com, 검색일: 2017. 5. 30); 농협 축산지원부, 『해의 축산정보』, 제14호, 2017. 6. 5, P.1.

를 훔쳐 오게 해 성공하면 수고비로 곡물 300kg를 지급하였다.⁸²⁾ 2009년 2월 평안남도 안주시 운송협동농장과 2008년 4월 함경북도 경원군 성내협동농장은 부림소 세 마리씩을 도난당했다.⁸³⁾ 2~4월 본격적인 영농철을 앞둔 시점이라는 점에서 트랙토르나 석유가 크게 부족한 농장이 밭갈이용으로 부림소를 절취했을 수 있으나, 판매 목적도 있었을 것이다.

사. 기타

(1) 농장 토지의 지하자원 채굴 허용

광산 인근 또는 지하자원 매장량이 많은 지역의 협동농장은 군대 등의 외화벌이 기관과 결탁해 농장 내 지하자원을 채굴하게 하고 채굴량의 일부 또는 현금을 납부받는 방법으로 자금을 마련하기도 한다. 이런 식의 자금 조달은 특히 군대 등에서 외화벌이 원천과를 조직하기 시작한 2000년대 후반 이후 활성화하였다고 한다.

북한이탈주민에 따르면 북한당국은 2008~09년경 군단마다 외화벌이 원천과를 조직할 수 있도록 하였다.⁸⁴⁾ 군단의 위수구역 내에서 나오는 자원(약초, 수산물, 금·은·동·아연 등 광물자원 등)으로 외화를 벌여 자체 수익으로 활용하도록 한 것이다.

실제로 농장 경지 아래로 금맥이 지나는 평안남도 성천군의 D협동농장은 2010년 이후 이 지역에 주둔한 군단 외화벌이 원천과와 몰래 협의해 농장 경지에서 금을 캐도록 한 뒤 나눠 가졌다. 평안남도 성천군은 인근 회창군과 더불어 북한 내에서 금·은을 비롯한 유색금속 매장량이 많은 곳이다.⁸⁵⁾ 이 지역의 많은 협동농장들은 군부대 소속 외화벌이 사업소와 결탁해 자금을 마련하였던 것이다.⁸⁶⁾ 그러나 농장 토지를 다른 목적으로 유용하는 것은 명백한 불법이고 그에 따른 법적 처벌 수위 또한 매우 높기 때문에 이러한 양자 간의 결탁은 최대한 비밀리에 진행했다.

지하자원을 캐기 위해 농장 토지를 파헤치는 일은 최근 들어 암암리에 꽤 많이 확산되었다. 김정은이 2014년 2월 농업부문 일꾼들에게 보낸 공식서한에서 “농경지를 함부로 침범하거나

82) 2011년 탈북 황해남도 신천군 협동농장 출신 27씨.

83) 『오늘의 북한 소식』, 『농장 부림소 도적 기승』, 제122호, 2008. 5. 1; 『오늘의 북한 소식』, 『안주농장, 도적맞은 부림소 구입에 농민들 분배량 감소』, 제270호, 2009. 3. 17.

84) “김정일이 최고사령관 명령으로 매 군단마다 외화벌이 원천과라는 데를 조직하라고 했어요. 자기네 군단 위수구역 안에, 거기서서 나오는 지하 자원, 그 다음 약초들, 수산물이든 어쨌든 외화벌이를 할 수 있는 원천, 그거를 다 헤가지고 군단들 자체로 외화를 벌여 가지고, 돈을 벌어서, 지 출을 하라고 방침을 줬어요. 그래서 다 합법화로 수출도 해서 외화를 벌여가지고 그 돈으로 너희 군단 자체로 파먹이고 웬만한 거는 자체로 보장 하라.”(2015년 탈북 31씨)

85) 백과사전출판사 편, 『광명백과사전 8권 조선의 지리』, 평양: 백과사전출판사, 2009, p.408.

86) “농장하고 군대 외화벌이사업소하고 거래 많이 해요. 작업반장이나 리당비서나 응당적으로 거래를 해요. …… 농장 차원에서는 어차피 그 돈을 가지고, 그 금을 팔아서 자기네 영농준비를 하겠다. 비닐박막도 사고, 농경에 온건기 돌리니까.”(북한이탈주민 31씨)

다른 목적으로 리용하는 것과 같은 비법적인 현상이 나타나지 않도록 엄격한 규율과 질서를 세우며 그런 현상들에 대한 행정적, 법적 통제를 강화하여야 한다.”고 강조하기에 이르렀던 것이다.⁸⁷⁾

(2) 마약 밀수 등 ‘연선작업’

국경지역 일부 협동농장은 ‘연선작업’, 즉 마약 밀수를 통해서 자금을 확보하기도 한다. 2015년 탈북 함경북도 국경지역의 한 협동농장 출신인 17씨는 “작업반에서 양곡을 다치지 (손대지) 않고 돈 만들 방법이 없어서” 마약을 밀수할 수밖에 없었다고 토로하였다.⁸⁸⁾ 북한에서 마약은 최소한 국경지역에서는 생일집이나 간부에게 인사하는 “일등품 선물”로 꼽힐 정도로⁸⁹⁾ 중산층 이상에서 소비가 확산되었다고 한다.⁹⁰⁾

마약 소비가 늘면서 마약 생산도 급증하였을 것이고, 따라서 중국에 마약을 밀수출해 자금을 마련하는 협동농장도 국경지역에 있을 가능성은 생각해 볼 수 있다.

III. 자재 조달

일반적으로 농업은 영농자재의 투입(input)이 생산의 성패를 좌우한다. 특히 계획적인 농업생산을 추구하는 북한에서 영농자재의 안정적인 공급은 매우 중요하다.⁹¹⁾ 그러나 1990년대 중반 경제위기를 전후해 영농자재의 국가공급체계가 무너지면서 식량난을 가중시켰다.⁹²⁾

영농자재의 국가공급체계는 2000년대 들어 일부 복구했으나, 그 공급량이 수요량에 크게 못 미치면서 협동농장들은 시장을 통해 영농자재를 스스로 조달해야 했다.

여기서는 협동농장이 영농자재를 조달하는 방식을 국가공급체계 안에서의 조달과 국가공급체계 밖에서의 조달로 나눠 살펴보고자 한다.

87) 김정은, 「사회주의농촌체제의 가치를 높이 들고 농업생산에서 혁신을 일으키자...전국농업부문본조장대회 참가자들에게 보낸 서한(2014년 2월 6일)」, 『로동신문』, 2014. 2. 7.

88) “작업반장이 보안서장하고 같이 밀수를 했지요. 국가에서부터 돈 얼마 내라 해서 돈 내지 않습니까, 근데 국가에서 너네 양곡은 다치지 마라, 이거 부업을 해서 돈 벌이라 하는데 부업으로 무스거 돈 법니까.”(2015년 탈북 17씨)

89) 2015년 탈북 함경북도 회령시 출신 18씨.

90) 함경북도 회령시의 경우 메스암페타민 소비인구가 최소 50%에서 많게는 70% 정도에 달할 것이란 조사 결과가 있다. 그러나 같은 국경지역인 온성군은 메스암페타민 소비인구가 20%, 양강도 해산시는 30% 등 지역적 편차가 큰 것으로 보인다(이관형, 「북한 주민들의 마약 소비 실태: 북한 이탈주민 심층면접 결과를 중심으로」, 『북한 주민의 마약 사용 실태 현황과 과제』, 북한인권정보센터 주최 북한 마약문제 조사결과 발표 세미나, 2016. 12. 1. pp.33~36).

91) 부경생 외, 『북한의 농업』, 서울: 서울대학교출판부, 2001. p.206.

92) 권태진, 「북한에 대한 농기자재 지원방향」, 『농촌경제』, 제23권 제2호, 2000. p.87.

가. 국가공급체계 안에서의 조달

(1) 대안의 사업체계에 따른 영농자재공급체계

북한은 영농자재를 공급하기 위해 자재를 위에서 책임지고 아래에 내려다 주는 ‘자재공급체계’를 1960년대부터 구축해 왔다.⁹³⁾

국가계획위원회의 계획에 따라 도농촌경리위원회에 ‘자재상사’, 군협동농장경영위원회에 ‘자재공급소’와 같은 전문적인 자재공급기관을 두고 협동농장과 직속 기업소에 자재를 계통 공급한다.⁹⁴⁾

자재공급은 계약에 의해서 이루어진다.⁹⁵⁾ 예컨대 도 단위 공장기업소가 생산하는 영농자재는 해당 기업소와 도 자재상사와의 계약을 통해 이뤄지며 군 단위 기업소가 생산하는 영농자재는 해당 기업소와 군 자재공급소의 계약을 통해 이뤄진다.⁹⁶⁾ 영농자재는 미리 계획된 연도·분기·월별 자재공급계획에 의거해 적기에 영농자재를 영농현장까지 직송하는 것을 원칙으로 한다.

북한당국은 영농자재를 협동농장에 공급할때 낮은 수준의 국정가격으로 공급하지만, 계획보다 많은 영농자재를 요구할 때는 본래 가격보다 비싼 가격(트랙터 연료의 경우 3~5배 높은 가격 적용)으로 공급한다. 때문에 협동농장은 다음 생산년도에 필요한 농자재비와 관리운영비를 조달하기 위해 결산 시 별도 항목의 분배계획을 작성하고 이를 중앙은행에 예탁한다. 농자재에 대금 결제는 거래주체별로 중앙은행에 개설된 협동농장 계좌에서 무현금행표, 지불의탁서 또는 대금청구서 등에 의하여 은행계좌 간 대체로 이루어진다.⁹⁷⁾ 그런데 이 같은 영농자재의 국가공급체계 원칙은 경제위기 이후 시장화 진전으로 현실에서 왕왕 무시되거나 상당 부분 변형되어 작동하고 있다.

93) ‘자재공급체계’란 경제의 여러 부문에서 생산되는 생산수단을 통일적으로 장악하고 각 생산단위들에 그것을 계획적으로 분배하며 그 이용을 통제하는 국가기구들의 사업체계를 말한다. 김일성은 1961년 12월 1일 개최한 조선로동당 중앙위원회 제4기 제2차 전원회의 확대회의 결론에서 “자재공급은 계획 실행을 보장하기 위한 가장 중요한 행정조직사업이라고 할 수 있다. 우리가 조직사업에 대하여 많이 말하지만 자재를 원만히 대주는 것보다 더 중요한 조직사업은 없다.”고 지시하였다. 이에 따라서 농업협동조합경영위원회들은 자재공급체계를 확립하기 위해 노력하였다(『로동신문』, 「농업협동조합경영위원회에서 자재공급체계를 철저히 확립하기 위하여」, 1962. 10. 14).

94) ‘자재상사’는 상업적 형태를 통하여 생산수단의 계획적 공급을 실현하는 전문적인 자재공급기관이다. 북한에서 자재상사는 대안의 사업체계를 만들면서 조직되었으며, 조직단위에 따라 중앙상사, 부문상사, 지방상사로 구분한다. 자재상사는 아래 사업단위로 분상사와 공급소들을 가진다. 예컨대 평양시농촌경리위원회 산하 ‘자재상사’는 시 주변 협동농장들의 농사차비에 필요한 영농용 기자재들을 확보하여 직접 농장에까지 날라다 준다(『로동신문』, 1963. 1. 12).

95) 북한 민법(2007년 수정) 제105조(자재공급계약의 체결)는 “1. 기관, 기업소, 단체는 국가의 자재공급계획에 기초하여 자재를 주고받는 행위는 자재공급계약에 따라 한다. 2. 자재공급계약은 대안의 사업체계의 요구와 자재를 주고받는 데서 상업적 형태를 띠지 않을 때 대한 국가적 요구에 맞게 맺고 이행하여야 한다.”고 규정하고 있다(강명봉 편, 『2015 최신 북한법령집』, 2015, p.347).

96) 김영훈·권태진·남민지, 『북한 농업·농촌 실태와 대북 농업지원 방향 연구-협동농장을 중심으로』, 서울: 한국농촌경제연구원, 2009, p.39.

97) 부경생 외, 『북한의 농업』, 2001, p.207.

(2) 협동농장에 대한 국가자재공급체계 실태

경제위기 이후 국가공급체계 안에서의 농장 자재 조달의 구체적인 실태는 확인되지 않았다. 따라서 북한이탈주민의 증언에 기반하여 양강도농촌경리위원회와 평안남도농촌경리위원회의 각 산하 자재공급기관의 행태를 조명하고 이를 토대로 협동농장의 국가자재공급체계의 실태와 특징을 파악하기로 한다.

① 도농촌경리위원회 산하 자재공급기관 현황

양강도농촌경리위원회(본부)는 양강도 도소재지인 혜산시 혜명동에 2층 규모의 건물로 자리하고 전체 인원은 50명 정도이다. 본부 안에는 처장, 과장, 지도원 순의 직제로 계획처, 농축산관리처, 종자관리처 등의 부처가 있다. 각 처마다 별도의 사무실을 쓰며 3~4명의 직원으로 이루어져 있다. 도농촌경리위원회에는 산하 단위가 모두 12곳이 있는데 이 가운데 농장에 영농자재 공급업무를 담당하는 곳은 자재상사, 종자관리소, 연유상사, 농기계사업소 등 4곳이다. 자재상사에는 60여 명, 종자관리소에는 12명 정도의 직원이 근무한다.⁹⁸⁾ 양강도농촌경리위원회는 북한의 여타 도농촌경리위원회에 비해 규모가 큰 편이 아니다. 평안남도농촌경리위원회에 견주면 근무 인원이 3분의 1 수준에 불과하다.

평안남도농촌경리위원회의 경우 평안남도 도소재지인 평성시 두무동의 5층 건물에 자리 잡고 있으며, 본부 인원만 150여 명에 달한다. 부처별로는 도내 각 군을 담당하는 지도원 1명씩이 존재하는 농산처가 30여 명으로 가장 크다.

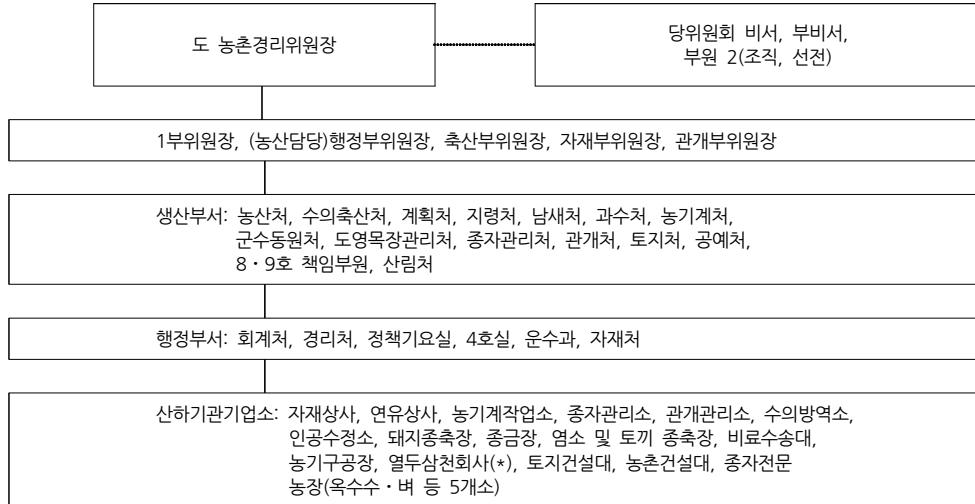
양강도농촌경리위원회와 평안남도농촌경리위원회의 규모 차이는 인구 및 도세 격차에 기인한다. 평안남도는 군의 개수만 14개이고 안주시, 개천시, 순천시, 덕천시 등 4개의 시가 있으며 윤곡지구, 득장지구, 청남구 등 인구밀집지역이 있다. 이에 반해 양강도는 군 개수가 11개이고 시는 혜산시 1개뿐이다.⁹⁹⁾

흥미로운 점은 자재상사만을 놓고 보면 오히려 양강도가 평안남도 보다 근무인원이 갑절 이상 많다. 평안남도농촌경리위원회 자재상사는 경제위기 이전에는 자재인수원이 40~50명에 달하였으나 이후 많이 줄어 2011년 현재 20명 안팎에 불과하다. 반면, 양강도농촌경리위원회 자재상사는 60명 이상 근무했다.

98) 도농촌경리위원회는 부서 명칭이 '○○처', 협동농장경영위원회는 '○○과'이다(북한이탈주민 43씨).

99) 홍민 외, 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』, 2016, p.18.

[그림 2] 평안남도농촌경리위원회 조직 및 산하기관 현황(2011년 기준)



주: * 표시는 외화벌이 회사로, 1990년대 중후반 설립.

자료: 북한이탈주민의 증언을 종합하여 필자가 작성.

② 석유·종자 공급은 별도 관리체계에 의해 운영

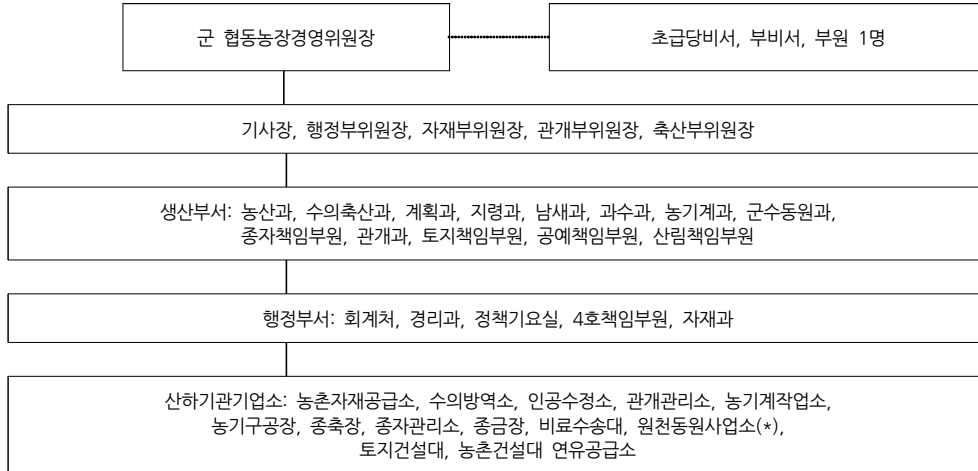
영농자재의 국가공급체계의 특징 중 하나는 여러 영농자재 가운데 석유와 종자의 별도 관리이다. 이는 도농촌경리위원회 산하기관 현황을 통해서 간접적으로 드러난다. 양강도농촌경리위원회 산하기관 12곳 가운데 각각 연유(석유)와 종자를 취급하는 연유상사와 종자관리소가 존재한다. 또한 이들 산하기관은 본부 건물을 같이 쓰지 않고 별도의 건물에 입주해 있다.¹⁰⁰⁾

농장 출신 북한이탈주민들도 영농자재 중 석유와 종자는 별도의 체계를 통해 공급받았다고 입을 모았다. 2008년 탈북 함경남도 단천시 협동농장 출신 43씨는 “일반 영농자재는 단천시협동농장경영위원회 산하 농자재공급소에서 공급받았지만, 석유만큼은 농기계작업소가 보유한 연유탱크에서 발갈이용 트랙터 기름 등을 받아 썼다.”고 하였다. 2013년 탈북 양강도 삼지연군 협동농장 출신 북한이탈주민 33씨는 “비료, 비닐, 일체 농기구 등은 작업반이나 분조가 다루지만 석유만큼은 작업반장, 분조장을 거치지 않고 관리위원회에서 직접 나와 석유가 필요한 농장 차량이나 작업반 트랙터에 직접 주유해 주었다.”고 말하였다.

종자 역시 별도의 관리체계가 존재한다. 북한 농장법(2009년 제정)을 보면 제26조(종자생산, 공급)에서 “종자는 농업생산을 좌우하는 기본고리이다. 농업지도기관과 종자관리기관, 원종

100) “종자는 종자관리처에서 따로 (공급)해줍니다. 기름은 연유상사에서 해주고, 연유상사는 자재상사 근처에 있다(위치해) 보니 잘 알고 있습니다.” (북한이탈주민 48씨)

[그림 3] 평안남도 문덕군협동농장경영위원회 조직 및 산하기관 현황(2011년 기준)



주: * 표시는 군 단위 외화별이 회사로, 1990년대 중후반 설립.
자료: 북한이탈주민의 증언을 종합하여 필자가 작성.

장, 채종종장, 종축장과 같은 종자생산공급기관, 기업소는 종자생산체계를 바로 세워 생산성이 높고 지대의 기후풍토에 맞으며 순결률이 높은 종자를 생산 공급하여야 한다.”고 규정하였다.¹⁰¹⁾

[그림 3]은 평안남도 문덕군협동농장경영위원회 조직 및 산하기관 현황을 정리한 것이다.

다른 군협동농장경영위원회도 조직도는 대체로 이와 비슷하나 근무 인원수에서 차이가 있다. 경지면적이 크고 인구가 많은 문덕군의 경우 본부 인원이 100여 명이지만 군세가 약한 양덕군·맹덕군 등은 35명 안팎이다.

③ 자재공급 위계구조의 부분적 와해 및 시장조정양식 확산

도농촌경리위원회 자재상사는 석유와 종자를 제외한 대부분의 영농자재를 취급한다. 비료를 비롯해 비닐박막, 농기계부속품, 트랙터 부속품은 물론 부림소 보습날, 호미날, 삽날, 못 등 소소한 농기구 일체를 포함한다.

이 같은 일반 영농자재는 현재에도 표면적으로는 도농촌경리위원회 자재상사 → 군협동농장경영위원회 자재공급소 → 협동농장관리위원회로 이어지는 자재공급체계를 통해 계획에 따라서 계통 공급한다. 그러나 그 이면을 살펴보면 위계구조가 상당 부분 무너졌으며, 시장조정양식이 크게 확산하고 있다.

101) 강명봉 편, 『2015 최신 북한법령집』, 서울: 북한법연구회, 2015, pp.810~811.

㉠ 도 ↔ 협동농장 간 직거래 확산

영농자재 공급의 위계구조가 와해되고 있음은 도농촌경리위원회와 협동농장 간 직거래 확산에서 뚜렷하게 알 수 있다. 군협동농장경영위원회가 도농촌경리위원회로부터 자재를 공급받아 협동농장으로 공급해줘야 하지만, 군협동농장경영위원회를 거치지 않고 도농촌경리위원회 자재상사와 일선 협동농장이 개별적으로 직거래하는 경우가 크게 늘고 있다.¹⁰²⁾

도농촌경리위원회와 협동농장 간 직거래의 확산 이유는 군 단위에서 협동농장 단위로 자재를 공급하는 과정에서 실무자의 자재 절취·유용이 심하고, 해당 자재를 농장까지 운송해 주는 데 필요한 차량과 연료를 군에서 부담하기 어렵기 때문이다.¹⁰³⁾

군협동농장경영위원회의 “농간질”을 피하기 위해 협동농장이 도농촌경리위원회와 직접 거래를 한다는 것은 협동농장의 독자적으로 활동할 공간이 커졌음을 의미한다. 물론 도농촌경리위원회와 협동농장 간 직거래 과정에서 군협동농장경영위원회가 완전히 배제된 것은 물론 아니다. 북한이탈주민 48씨는 “도농촌경리위원회와 협동농장의 직거래 과정에서 협동농장은 해당 군의 비준은 받아야 한다”고 설명하였다. 그러나 실질적으로 군협동농장경영위원회는 서류상 통과기관으로만 존재할 뿐, 본연의 기능을 크게 잃었을 것이다.

㉡ 자재공급기관 ↔ 자재 생산기관 간 행표 거래 형해화

양강도농촌경리위원회 자재상사는 북한 전역 5곳(강원도 원산, 함경남도 함흥, 황해북도 사리원, 평양, 함경북도 청진)에 ‘분초소’를 두고 있다. 분초소는 일종의 계통 공급처로서 양강도농촌경리위원회가 해당 물품을 우선적으로 공급받는 생산기지다. 예컨대 강원도 원산의 못 공장이라고 하면 양강도농촌경리위원회 자재상사 입장에서는 물건을 받아 와야 할 분초소가 되는 것이다.

자재상사와 분초소 간 거래에는 ‘행표’를 사용한다.¹⁰⁴⁾ 그런데 행표 거래 이면에 시장경제적 질서가 깊숙하게 자리 잡고 있다. 예를 들어 양강도농촌경리위원회 자재상사 소속 자재인수원이 계획에 따라 농업용 못과 비닐박막을 공급받기 위해 행표(정확히는 자재수불증)를 들고 함경남도 함흥의 비닐박막공장에 갔다고 치자. 그러나 공급받기로 한 물량을 모두 받는

102) “자재상사의 경우 군별로 대상합니다. 그러니까 군 안에서 농촌분야에 종사하는 사람들(군협동농장경영위원회 산하 자재공급소)이 저희한테 와서 자재를 받아 가야 하지 않습니까. 그런데 실제로 농사 짓는 사람들이 우리한테 올라와서 자재를 받아 가는 율이 많습니까.”(2015년 탈북 양강도농촌경리위원회 출신 48씨)

103) “아무래도 군에 내려갔다가는, 군에서 분할해서 다시 리까지 나가야 하니까, 너무나도 농간질이 많고 하니까, 매 리에서 한 명씩 해서 도(자재상사)에 올라와서 자재를 받아 가고 이렇게 하는 게 많습니까. 농간질도 농간질이지만 비료를 한 차씩 공급해 준다 하면 군에서 그걸 책임질 수 있는 능력이 못 됩니다. 연료를 대야 하고 차를 대야하는데, 여기(남한)처럼 운수기재가 많고 하지 못하니까 (군에서는) 너희(리)가 쓸 양은 비료 한 차이기 때문에 너희가 차 한 대에 휘발유까지 넣어서 (도에) 올라가서 받아 가라 이런 식으로 전달합니다.”(북한이탈주민 48씨)

104) “도 농촌자재상사에서 흥남비료랑 거래한다고 하면 직접적으로 흥남비료랑 사업하는 게 아니고 중앙을 거쳐서 주계급 되어 있어서 중앙에서 너희, 개네가 오면 주라 하는 식을 흥남에다 얘기하면 그 다음에 중앙에서는 우리 상사에서는 행표를 공급해 줍니다. 그거 받아서 흥남비료에 가게 되는 거지요.”(북한이탈주민 48씨). 48씨에 따르면 도 농촌자재상사가 흥남비료에 제출하는 것은 정확히는 ‘자재수불증’이라고 한다.

것은 현실적으로 불가능하다. 공장 가동률이 떨어져 정상적인 생산이 이루어지지 않기 때문이다.

영농자재는 투입 시기가 정해져 있다. 따라서 분초소(자재생산공장)와 자재상사 자재인수원 간에 다급한 쪽은 자재상사 측이므로 대개의 경우 자재인수원은 기한 내에 계획된 물량의 일부라도 받고자 노력한다. 그런데 자재인수원이 자재의 일부를 받았다고 하더라도 그는 현지 시장(상인)에 바로 되팔아 현금을 확보한다. 양강도로의 운송수단을 마련하기가 쉽지 않기 때문이다. 현금을 손에 쥔 자재인수원은 빈 몸으로 양강도로 돌아와 도내 시장에서 유통되는 자재를 다시 구입해 자재상사에 들여 놓는다.

함흥이다 하면, 함흥에서 비닐(박막) 같은 거 통구리로 받아와야 하는데 거기서 골치 아픈 건 지도원들이 가서 받아 와야 한다는 겁니다. 그런데 지도원들이 다 나이가 있는 사람들이고 또 돈이 있어야 운수기재로 해서 실어 갖고 올 거 아닙니까. 기차에 싣고 수화물에도 싣고 하면 얼마나 복잡합니까. 사람 타는 것도 힘든데 짐까지 타자면. 고지식한 사람들은 그걸 갖고 들어 옵니다. 그러나 머리가 좀 도는 사람들은 전화질해서 거기(혜산) 박막 한 통구리에 얼마 하나 물어봐서 값이 동등하거나 완전히 차이 나지 않는 경우는 무조건 (함흥에서) 팔아 치우고 빈 몸으로 들어 와서 그걸 사서 하는 거죠(북한이탈주민 48씨).

이러한 경향은 시장화가 진전되면서 더욱 짙어졌을 것이다. 시장의 발달로 함경남도 함흥이나 양강도 혜산의 비닐박막 등 자재 가격 차이가 줄어들었고 시장 수의 증가로 구입도 한층 용이해졌기 때문이다.

한편, 자재인수원은 생산공장으로부터 인수한 자재를 현지에서 되팔아 마련한 현금을 종갓돈으로 하여 되거리 장사도 한다. 자재상사는 자재인수원의 되거리를 통해 자신들의 수익을 챙길 수 있기 때문에 아예 처음부터 이를 겨냥해 자재인수원에게 차량을 배정해 되거리가 용이하도록 지원하기도 한다.

그렇다면 굳이 행표가 필요할까 하는 의문이 들 만큼 행표를 통한 자재 공급물량은 매우 미미하다. 그러나 이 행표가 있음으로 해서 자재상사는 자신의 역할을 제한적으로나마 수행할 수 있으며, 민간 자재시장을 새롭게 형성시키기도 한다. 계획경제의 상징인 행표가 오히려 자재시장을 추동하는 출발점인 동시에 시장영역(자재시장)과 계획영역(국가자재공급체계)을 연결하는 고리가 된 것이다.

행표의 존재는 ‘행표시장’¹⁰⁵⁾이란 또 다른 시장을 창출하기도 한다. 그 자체만으로는 거의 쓸모가 없게 된 행표를 행표 거간꾼이 액면가보다 낮은 가격으로 사들인 다음 이를 활용해

105) 2011년 탈북한 15씨는 대표적인 행표시장의 공간적 장소로 평양시 모란봉구역을 들었다. 이곳에서는 남한의 기차표 압표상인 같은 행표 거간꾼을 쉽게 만날 수 있다고 한다.

기관기업소로부터 자재, 식료품, 소비품 따위를 구입해 장마당이나 다른 기관기업소에 되파는 것이다. 남한에서도 드물지 않은 이른바 ‘깡’ 또는 ‘꺾기’인 셈이다.

그러나 일부 선행연구와 달리¹⁰⁶⁾ 행표시장은 시장화 진전으로 2011년 이후 급속하게 쇠락했다고 한다. 북한이탈주민 15씨는 경제난이 시작돼 2008~10년까지 행표시장이 성행했고 농장에서도 많이 이용하였지만, 협동농장이 생산물을 시장에 임의 처분하는 길이 많이 열리면서 행표 거간꾼을 통한 농장의 상행위도 점점 줄어들었다고 한다.¹⁰⁷⁾

행표시장의 성쇠는 경제위기와 시장화의 진전이라는 최근의 역사를 고스란히 반영하고 있다고 해도 과언이 아니다. 이 같은 행표의 의미 변화를 통해 계획을 수행하기 위한 수단이 아이러니하게도 시장을 형성 발전시키는 촉매제가 되고 있음을 알 수 있다.

이는 계획과 시장의 관계에 대한 고민을 던져 준다. 계획이 있음으로 해서 시장이 생겨나고 계획이 어느 정도 유지된다는 점에서 계획과 시장은 상호 보완적인 공생관계라고도 할 수 있지만, 장기적인 관점에서 보면 계획에 의해 추동된 시장이 계획을 침식하는 측면이 더 크므로 계획과 시장은 상호 대체관계라고 할 수 있기 때문이다.

㉔ 농장 ↔ 자재공급기관 간 이중결제 및 담합 심화

농장과 자재공급기관 간 거래에 대한 양강도농촌경리위원회 자재상사의 사례는 확인할 수 없었다. 따라서 최근 함경북도 온성군과 함경남도 단천시의 일부 협동농장 사례와 2000년대 초중반부터 최근까지 평양지역 자재상사와 협동농장 간 거래사례를 통해 농장과 자재공급기관 간 거래 실태를 유추해 보기로 한다.

2011년 함경북도 온성군의 A농장은 군 자재공급소로부터 8톤가량의 비료를 인계받을 때 평균적으로 생돼지 다섯, 여섯 마리분의 ‘야매 돈’ 즉 웃돈을 지급하였다.¹⁰⁸⁾ 농장이 자재공급기관으로부터 공급받기로 계획된 자재를 받을 때 야매돈(웃돈)을 쓰는 것은 현재 일반화한 것으로 보인다.

협동농장이 자재를 국가공급체계로부터 공급받는 것인지 아닌지 판단하기가 모호할 정도이다.

국가에서 주는 그기(그게) 모호하단 말입니다. 국가가 예를 들어 우리 농장에 총 1년 생산에
비료가 총 10개가 필요하다면, 형식상 보장해 주는 게 2개 내지 3개 보장해 줘요. 근데 그것도

106) 박영자 외, 『북한 기업의 운영실태 및 지배구조』, 2016. p.170.

107) “농장에서도 쌀이나 축산물, 농산물을 일정한 정도로 자기네가 시장에 내다 팔 수 있는 정도가 되면서, 남새나 과일이나 이런 것들도 시장가격으로 처리할 수 있게 되면서 점점 행표 거간꾼들이 없어지게 된 거죠.”(북한이탈주민 15씨)

108) “우리가 평균 한 번 (자재 받으러) 나갈 때마다 돼지 다섯, 여섯 마리는 싼고 나갔죠. 청진에다가 돼지 두 마리는 팔아서 현금을 마련해서 현금으로 주고 세 마리는 그대로 주고.”(북한이탈주민 12씨)

군 자재공급소나 도농촌경영위원회 자재공급소(자재상사)에서 받아 오지요. 받아 오는 데 키로당 돈이 있어요. 우리 북한은 행표 결제를 하는데, 국가가 돈이 없으니까 행표거래라는 게 있는데 이게 종이돈이란 말이에요, 종이돈. 그걸 국정가격으로 행표는 행표대로 결제하고 개별 야매돈은 야매돈대로 또 물어야 된단 말입니다. 자재공급소에다 따로 지불한단 말이에요. 이중결제가 되는 거지요(2011년 탈북 12씨).

2008년 함경남도 단천시의 B농장의 사정도 크게 다르지 않았다. B농장은 계획에 의해 비료공장에서 비료를 공급받을 때 행표 결제를 하면서 쌀, 술, 고기 등 뇌물을 웃돈 개념으로 “뒷구멍으로 들”이고야 비료를 받을 수 있었다.¹⁰⁹⁾

아예 행표 없이 시장가격에 준하는 현금 결제만으로 자재공급기관과 협동농장 간 거래가 이뤄지기도 한다. 2008년도 함경남도 단천시 협동농장은 가축방역 항생제와 양어장 치어를 시장가격에 준하는 돈을 지불하고 공급받았다.¹¹⁰⁾

국가자재공급체계상 협동농장은 자재공급기관으로부터 공급받을 권리가 있고 해당 기관은 농장에 공급해 줄 의무가 있지만, 이제 그것은 의미가 없어지고 농장은 기관으로부터 사실상 돈을 내고 사오는 것이다. A농장과 B농장의 사례는 2011년과 2008년에 발생한 것이다. 시장화가 더 나아간 현재는 이런 경향이 더욱 심해졌을 것이다.

그런데 농장이 지불한 웃돈은 농장의 생산물을 유용하거나 임의 처분해 마련한 것이라는 점에서 농장의 계획수행 기반에 타격을 줄 수밖에 없다. 또한 자재상사에 지불할 웃돈을 마련할 여유가 없는 협동농장은 국가자재공급체계에서 도태된다. 자연히 농장 간 격차가 더욱 커질 수밖에 없는 것이다. 결국 자재상사와 협동농장은 자재공급을 매개로 모종의 공생관계를 형성한다.

평양시 A구역 농업상사의¹¹¹⁾ 2004~15년 사례를 보자. 평양시에는 모란봉구역 등 도심을 제외한 대동강구역, 만경대구역 등 협동농장이 있는 구역에 농업상사가 한 곳씩 존재한다. A구역에는 모두 5개의 협동농장이 있다. A구역 농업상사는 이들 협동농장에 자재공급 역할을 맡지만 실제로 협동농장에 공급한 물량은 “정말 형식상으로, 사회주의체제가 무너지지 않고 지금 요렇게라도 공급한다는 것을 맞보이는” 정도로 매우 미미하다. 그러나 이 과정에서

109) “비료를 받는다고 하면 단천시 38개 농장 중에 어느 농장은 계획(비료공급계획)이 남흥화학비료공장에 떨어졌다, 어느 농장은 홍남비료공장에 떨어졌다 그러면 부위원장은 1년 열두 달 내내 출장 나가서 살아요. 농장에선 부위원장, 너 이번에 나가서 수고하는데, 술 100리터, 벼 한 가마니 정미해서 쌀 50키로 가지고 나가라 하고 조금 보양해 줘요. …… 결제는 행표 결제를 하면서도, 그게 뒷구멍으로 들어가야, 제대로 받아 오는 거예요.” (함경북도 단천시 협동농장 출신 43씨)

110) “항생제 같은 것도 원래는 수의방역소에서 공급해 줘야 되는데, 예전엔 그랬어요. …… 이제는(2008년) 아, 이놈들이 “우리도 이제는 도 방역소약품에서 이거 시장가격으로 사왔다.” 이 따위 소리를 한단 말이지. 그럼 어떻게 해요. “아, 축산반장, 강생이 이번에 한 30키로 달라, 그렇지 않으면 너네가 내다 팔아서 항생제를 사올래?” 이런 식으로. “시장가격보다 방역소 가격은 좀 싸니까 양곡을 팔아서 돈 나한테 달라. 그럼 항생제 한 대에 3,000원이면 3,000원, 100원이면 100원 해서 (수의방역소에서) 사오겠다.” 하고 …… 물고기 새끼 사오는데, “아, 이걸 행표 아니냐, 현금으로 달라고 한다.” 그러면 농장 안에서 돈 좀 깔고 있는 사람들 있거든. 그 사람들에게 얼마 돈 빌리는 거로 축산지도원이 부가장이나 부위원한테 영수증 써놓고 돈 빌려서 이렇게 사서.” (북한이탈주민 43씨)

111) 북한이탈주민 41씨는 농업상사의 정식 명칭이 ‘(평양시) ○○구역 농업상사’라고 하였다. 시·군 단위에 존재하는 자재공급소로 추정된다.

농업상사는 농장에서부터 곡물을 받아 채거 운영원천으로 쓴다.¹¹²⁾

농업상사와의 거래 과정에서 협동농장이 일방적으로 손해만 보는 것은 아니다. 협동농장과 농업상사는 공급물량 부풀리기와 ‘엮어말이’를 통해 서로의 ‘먹을 알’을 채긴다. ‘엮어말이’는 농장이 외부(시장 또는 개인)로부터 불법 구입한 자재물량을 농업상사에서 받아 온 물량 수치에 엮어서 외부 구입물량 또는 구입 사실 자체를 숨기는 것을 말한다. 농업상사와 협동농장 간 자재공급은 국가공급체계상에서 이뤄지는 것이기 때문에 당연히 장부에 수치로 기재해야 한다. 그런데 장부에 양측의 이해관계를 반영한 가짜 수치를 기재하는 것이다.¹¹³⁾

㉔ 관리위원회 ↔ 작업반 또는 분조 간 공급물량 부풀리기

농장이 국가로부터 공급받는 자재는 상급기관으로부터 내려받는 절대량 자체가 적은 데다 중간단계에서의 편취·유용으로 더욱 줄어들어 실제 수요량에 크게 못 미친다. 이러한 구조는 농장 내부에서도 마찬가지다.

농장은 관리위원회에서 “떨 거 다 떼고” 작업반이나 분조에 더 적은 물량을 분할한다. 그러면서도 서류상에는 실제보다 많은 물량이 공급된 것으로 조작한다.¹¹⁴⁾ 농장 내부 책임자 간 담합이 없으면 사실상 불가능한 일이다. 따라서 자재공급 과정에서 농장 내부 책임자 간 담합 또는 권력위계에 따른 복종이 만연하다고 볼 수 있다. 이런 경향은 실제 토지에 투입되었는지를 확인하기 어려운 비료 등의 공급에서 농후하다.

이상 ㉑~㉔을 통해 자재의 국가공급체계가 매우 형해화하였음을 확인할 수 있었다. 농장들은 형식상 국정가격에 의한 행표를 통해 자재를 계통 ‘공급’받고 있지만 그 과정에서 웃돈(현금, 현물)을 엮어 주거나 사실상 시장가격에 준하는 가격으로 ‘구입’하고 있다. 또한 운수 기자재의 부족으로 인해 계통공급기관으로부터 농장으로 자재를 인수받지 못하고 해당 기관에 직접 가서 운송해 오고 있다. 도 ↔ 협동농장 간 직거래하는 양상이 심화되면서, 도 → 군 → 협동농장으로 이어지는 전통적인 계통공급체계도 부분적으로 무너졌다.

이러한 제반 과정에서 국가공급 자재는 상당 부분 시장으로 흘러 나갔다. 농장 입장에서는 공급받은 자재 자체가 적다 보니 작업반 → 분조 단위로 분할해 나누어 줄 때 서류상으로

112) “상사들은 …… 농작물을 갖고 있는 단위들과 거래하면서 응당히 줘야 될 것을 가지고 세도를 써서 주는 거죠. 또 농장은 응당히 국가에 들어가야 될 낱알을 뽑아서 우리 상사에 갖다 주고.”(2014년 탈북 41씨)

113) “상사는 상사대로 내가 이 농장에 100을 준다고 장부에는 남기지만 실제로는 50을 주는 식으로 하죠. 그런 방향으로 해야 (농업상사)소장도 ‘먹을 알’이 있고 관리위원장도 ‘먹을 알’이 있고 …… 농장들에서도 비닐박막 이런 거 개인매매한 것을 기관에게서 받아 온 수치에다 말하자면 ‘엮어말이’를 하는 거죠. 장부 작성상은, 그래야만 위인가 법적으로 제기되면 ‘상사에서 받아 온 겁니다.’라고 할 수 있는 거지.”(북한이탈주민 41씨)

114) “관리위원회에서 떨 거 다 떼고 분조한테는 예를 들어 이번 달에 비료 500키로 주면서 사장이 이렇게 저렇게 됐으니까 한 600키로로 안자, 600키로로 받은 걸로 하자 이렇게 하죠. 분조에서도 눈감아 줘야죠. 현장에다가 비료를 어떻게 썼는지까지는 검열을 안 합니다.”(양강도 삼지연군 협동농장 출신 33씨)

물량을 부풀려 공급하였다. 결국 농업생산의 질이 악화될 수밖에 없는 구조를 만들었다.

④ 국가공급체계 운영 주체의 중앙·지방정부로의 이원화

국가공급체계를 통해 공급되는 자재 규모 역시 국가공급체계의 정상가동 여부를 가늠할 수 있는 잣대이다. 그런데 앞서 살펴본 것처럼 국가공급체계로부터 공급받는 물량에 대해서도 뇌물과 웃돈을 주어야 하는 이중결제가 만연하다 보니 국가공급체계상 공급받는 자재 규모를 따지는 것이 무의미해지고 있다. 앞서 북한이탈주민 12씨는 국가에서 공급해 주는 비료는 수요량의 20~30%에 불과하지만 그것조차 행표와 야매돈 등 이중 지불해야 공급받을 수 있으므로 실제 받는 비료가 얼마인지 헤아리기 어렵다고 토로한 바 있다.

그렇다면 이중결제를 해서라도 일단 국가공급체계의 공급선을 거쳐 농장이 공급받는 자재 규모는 얼마나 될까?

이것은 지역에 따라 그리고 자재 종류에 따라 편차가 매우 큰 것으로 보인다. 2015년 탈북 평안남도 출신 31씨는 “성천군의 경우 비료는 국가에서 공급되는 게 있지만 ‘장난’에 가깝다. 다 자체로 조달한다.”고 하였다. 반면, 2015년 현재 양강도의 경우 석유는 30~40%, 비료는 50% 정도였다고 한다. “양강도, 함북도, 자강도 등은 지방정부 차원에서 자재를 밀수해 반입할 수 있도록 중앙에서도 허용”하였기 때문이라고 한다.¹¹⁵⁾

양강도의 경우는 영농자재의 국가공급체계를 보다 입체적으로 해석할 필요를 제기한다. 양강도에서 국가공급체계 공급선을 통해 협동농장에 공급되는 비료는 크게 북한산 비료, 수입비료(세관을 통해 정식 통관절차를 밟아 반입된 비료), 밀수비료 등 세 가지이다. 북한이탈주민 48씨는 “전체 비료 공급량을 100%이라고 할 때 밀수비료(합법·불법 밀수 포함)가 70%를 넘고 수입비료는 극히 미미할 것”이라고 말하였다.

북한은 1990년대 중후반 이후 도 단위 또는 시군 단위에서 외화벌이 회사를 설립해 직접 무역할 수 있도록 허용한 바 있다. 이것은 앞서 평안남도농촌경리위원회 산하 조직도 [그림 2], [그림 3]에서도 확인하였다. 평안남도농촌경리위원회에는 산하 기관기업소로 ‘열두삼천회사’가 존재하며, 문덕군만 해도 ‘원천동원사업소’라는 산하 기관기업소가 있다.

양강도 등 중국과 인접한 국경지역에서는 이러한 지방 차원의 외화벌이 무역회사가 더욱 활발할 것이고, 이들을 통해 중국산 자재의 반입 가능성이 높을 수 있다. 실제로 2015년 탈북 함경북도 회령시 출신 17씨는 시 차원에서 조직한 수출사업소를 통해 팔을 수출한

115) “밭 갈아야 할 때 연유가 10톤이 필요하다고 하면, 국가에서 대주는 건 50프로 미만이란 말입니다. 10톤 요구하면 3~4톤 공급해 줍니다. 50프로도 못 해주고 자체로 하라고. 비료도 요구하는 수준에서 놓고 볼 때 50프로? 그나마 양강도는 비료공급에서 전국에서 두 번째로 많이 들어간다고 합니다.” (2015년 탈북 양강도농촌경리위원회 자재상사 출신 48씨)

대가로 비료를 받아들이며 북한에 반입했다고 말하였다.¹¹⁶⁾ 특히 중국 투자회사로 알려진 ‘천하지본’의 경우 북한 협동농장에 자금과 자재(비료)를 제공하는 대가로 팔을 위탁 재배시키고 수확한 팔을 중국에 싼값으로 반입한다고 한다.¹¹⁷⁾ 이러한 중국과의 합작농사 형태가 북한 내 지방정부 차원에서 추진하는 것인지, 그리고 생산물이 대중 수출형태로 반출되는 것인지에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

최근 북한당국도 비료 수입을 늘리고 있다. 2016년 중국산 질소비료 수입량은 총 15만 8,300여 톤으로 2015년 7만 1,000여 톤보다 2.2배 증가하였다.¹¹⁸⁾ 이에 대해 김정은 집권 이후 당국의 농산물 생산성 향상과 자강력 제일주의 강조 기조와 맞물려 증대되는 추세라는 해석이 있다.¹¹⁹⁾

국가자재공급체계가 중앙과 지방정부 차원으로 이원화된 것은 지역별 협동농장의 생산성 격차를 야기한다는 점에서 주목해야 할 부분이다. 지방정부의 역량에 따라 협동농장의 자재 조달 여건이 달라지고, 이는 농장 간 생산성을 벌리는 요인이 될 수 있기 때문이다.

실제로 국경지역과 비국경지역의 협동농장 간 생활수준은 경제위기 직후부터 현재에 이르는 동안 극적으로 역전하였다. 경제위기 직후 비국경지역의 식량 및 자재 사정은 국경지역에 비해 양호했지만 이후 빠르게 떨어졌다. 과거 곡창지대로 평가받았던 ‘앞쪽’, 즉 황해남도과 평안남도 농장의 먹을거리 사정이 최근 들어서는 북쪽 변방에 크게 못 미치고 있다는 것이 북한이탈주민들의 공통된 전언이다.¹²⁰⁾

2015년 탈북 함경북도 온성군 협동농장 출신 39씨는 “온성군이 곡물 생산에서 최근에는 전국적으로 2등권내, 3등권내를 놓지 않았다. 북한이 200개 군이 있는데 거기서 곡창지대 황해남도 같은 거 다 제꼈다.”고 하였다.¹²¹⁾ 이 말이 사실이라면 변방이던 온성군이 최근 신흥 곡창지대로 탈바꿈했다는 것이다.¹²²⁾ 국가자재공급체계에서의 지방정부의 역량과 지역별 협동농장의 생활수준과의 관계를 검토해 볼 필요성을 제기하는 대목이다.

116) “우리 회령시 같은 거는 자체로 팥(팥)을 수출적목으로 심는단 말입니다. 중국에다가 수출해 가지고 영농자재를 사들여 온다고 합니다. 시 차원에서 조직한단 말입니다. 시 경영위원회에 수출을 전문으로 하는 수출사업소가 있단 말입니다.”(북한이탈주민 17씨)

117) 「자유아시아방송」, 「북, 농업분야에도 중국 투자 활성화」, 2017. 5. 2.

118) 「VOA」, 「북한, 지난해 중국산 쌀·비료 수입 2배 이상 급증」, 2017. 1. 26.

119) 이종규, 「2016년 상반기 북한의 대외무역 동향과 대북제재」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2016년 7월호, 2016. p.32. 그러나 2017년 1~3월 북한의 중국산 비료 수입량은 6만 4,274톤으로 전년 동기(14만 8,654톤)에 비해 57%나 급감한 것으로 파악됐다(「VOA」, 「북한 3월 중국산 곡물 수입 크게 증가」, 2017. 5. 3). 국제제재 여파 속에 북한당국의 비료 수입 확대방향이 계속되는지는 관찰이 필요하다.

120) “2002년도에 함경남도 흥원에 갔더니 거기 사람들은 자재가 나오는 게 없더라고요. 흥원 같은 쪽에서는 그래도 함흥에 그 비료공장들 있지 않습니까. 그 비료공장들이 전기 없어서 몇 프로 생산량 내지도 못하고, 우리 국경연선 농촌실태보다 더 막연하더라고. 생산량도 절반의 절반도 안 되고.”(함경북도 온성군 협동농장 출신 12씨); “평안도에 2011년에 가보니까 북한에서 생산되는 비료를 사용합니다. 황해도 같은 경우도 같습니다. 그러나 30프로나 공급돼도 괜찮다고 할 정도로 양강도에 비해서 더 떨어집니다. 거기(평남도)는 아직도 다 수공업적으로 농사를 짓습니다.”(양강도 출신 48씨)

121) 때문에 온성군당 책임비서는 2014년 2월에 열린 전국농업부문조정대회에서도 토론자로 참여할 만큼 최근 들어 정치적 위상이 매우 높아졌다고 한다. 그러나 당시 군당 책임비서는 다리가 아파 행사장에 참석하지 못했다고 한다(북한이탈주민 39씨).

122) 함경북도의 곡물생산이 실제로 늘었는지 확인이 필요하지만, 북한 매체는 2014년 함경북도에서 알곡생산계획을 103%를 넘쳐 수행하고 최고수확년도 수준을 돌파했다고 대대적으로 보도하였다(『로동신문』, 「동해지구 북변명에서 최고수확년도수준을 돌파한 비결」, 2015. 1. 15; 『조선신보』, 「함경북도 알곡생산 과거 최고기록 돌파」, 2015. 2. 2).

나. 국가공급체계 밖에서의 조달

협동농장의 자재 조달은 국가공급체계 밖의 영역에 크게 의존하고 있다. 시장화가 진전되고 대외무역(중국과의 교역)이 활발해지면서 자재를 구입하기가 용이해졌기 때문이다. 여기에서는 국가공급체계 밖의 영역에서 협동농장이 자재를 조달하는 방식을 살펴보기로 한다.

(1) 외상 구입(자재 대금 후불)

협동농장이 자재를 외부로부터 조달하는 가장 일반적인 방법은 자재 취급 상인으로부터 봄철에 외상으로 구입한 후 가을 수확철에 결제하는 것이다.

농장이 자재를 외상 구입하는 대상은 크게 두 부류다. 우선 작업반 차원의 비교적 소량의 자재는 시장(장마당)의 ‘얇은장사’ 상인으로부터 외상 구입한다.

2015년 함경북도 회령시의 한 협동농장의 작업반 사례를 보자. 이 작업반은 비료의 경우 국가공급으로 충당하였고, 박막은 수요량 절반을 살조제는 거의 전량을 시장에서 구입하였다.¹²³⁾ 그런데 박막의 경우 작업반장과 작업반 통계원이 직접 인근 시장상인으로부터 외상으로 받아 왔다. 이 작업반이 2015년 시장에서 구입한 박막은 북한돈 500만원어치였다. 시장에서 더 구입하고 싶었지만 자금 부족(정확히는 가을 수확기에 도래하는 상환 부담)으로 이 정도만 샀다. 17씨의 작업반은 박막 대금을 가을철 시세를 적용한 옥수수로 지불하였다. 그런데 옥수수는 이듬해 단경기가 되면 계절진폭이 2배가량에 달하므로 봄·가을 지불하는 액면가가 같다고 하더라도 실제로는 갑절이나 비싼 가격에 구입한 셈이다.

반면, 온성군 소재 협동농장 작업반의 상환방식은 상인의 요구에 따라 달랐다. 북한이탈주민 39씨(2015년 탈북)는 “돈으로 달라고 하면 (곡식) 팔아서 돈으로 주고 곡식으로 달라고 하면 곡식으로 준다. 그런데 장사꾼들은 현물로 주는 걸 더 좋아한다. 그게 더 아윤이 나기 때문이다. 농장들도 그거 팔아서 돈 만드는 것보다 그거 퍼주는 게 간단해서 편하다.”고 하였다. 39씨는 현금으로 상환할 때 거의 중국돈으로 지불했다고 하였다.

농장이 비교적 다량의 자재를 외상 구입할 때는 그것을 전문 취급하는 개인(돈주)으로부터 구입하는 것이 일반적이다. 국경지역의 경우 이러한 개인은 대체로 화교인 경우가 많다.¹²⁴⁾

석유나 타이어 등 농업에 특화된 자재가 아닌 경우엔 비상인 개인으로부터 구입할 때도

123) 북한이탈주민 17씨.

124) “우리는 국경이니까. 이 중국 화교들 많이 나와 있어요. 화교들 집에 가면 뭐 비료 같은 건 뭐 부르는 데로 있어요. 농사에 쓸 수 있는 비료, 살조제 그 다음에 일체 자재까지 다, 개네한테 없는 게 없어요. 항상 창고에 쌓여 있고, 뭐 반장들, 관리위원장들이 와서 몇 십톤씩 몰아가지요.”(2015년 탈북 함경북도 온성군 출신 39씨)

적지 않다. 이런 자재들 역시 외상으로 구입한 뒤 가을에 자재 가격의 2배에 해당하는 곡물 또는 현금을 지불하는 방식이 대체적이다. 자재를 판매하는 개인 입장에서는 봄에 빌려주고 가을에 대금을 2배로 돌려받는다고 해서 ‘가을농이’라고 한다. 자산을 불리는 투자의 개념으로 외상 판매하는 것이다. 2011년 탈북 함경북도 청진 출신 44씨는 “특히 기름(석유) 같은 것은 개인(비상인)과 농장 간 거래가 더 많을 것”이라고 하였다. 그는 2000년대 초반 청진항에 들어오는 일본 중고 타이어를 청진시 협동농장의 축산작업반에 가을농이를 하였던 경험이 있다. 타이어를 외상으로 판매한 뒤 타이어 가격의 2배에 달하는 풋고추를 수확기 작업반 측으로부터 지급받았다는 그는 “이런 거래 방식이 지금은 더 심해졌을 것”이라고 하였다.

협동농장이 자재를 외부에서 구입하는 과정에서 나타난 변화 중 하나는 구입주체가 달라졌다는 점이다. 특히 최근에는 농장(관리위원회) 차원에서 구입하기도 하지만 작업반 등 직접생산단위가 구입하는 경우가 크게 늘었다. 앞서 2015년 탈북 17씨의 사례에서도 작업반이 직접 박막을 사들였다. 2015년 탈북 39씨는 이에 대해 흥미로운 말을 하였다. “똑똑한 농장은 관리위원장이 사서 분조에까지 다 나눠 주지만 그렇지 못한 데는 작업반장이 다 산다.”는 것이다. 작업반의 자재 직접 구입이 많아진 것은 농장의 농업생산활동이 작업반 등 직접생산단위 중심으로 전개되는 것과 무관하지 않다.

이 같은 현실 여건의 변화는 자연히 농장 내부지배구조에서 의사결정권한을 관리위원회 → 작업반 또는 분조단위로 하향 이동시켰다. 경제위기 이후 돈주로서 농장과 거래했던 23씨는 심지어 “농장하고 했다가는 망한다. 직접생산단위하고 거래해야지, 농장하고 거래하면 벌써 한 계단 걸치고 하는 건데 그만큼 (투자 수익 확보가) 거리가 먼 것이 된다.”고 하였다.

농장 내부의 의사결정 분권화가 계획 수립단계에서는 비교적 뚜렷하지 않지만, 계획 실행단계에서는 크게 변하고 있다는 사실은 주목할 만하다.

(2) 직접 구입

협동농장은 외부에서 차용하거나 생산물을 처분해서 마련한 자금으로 자재를 구입하기도 한다. 자금이 있는 경우엔 농장이 거래관계에서 비교우위를 차지할 수 있기 때문이다.

2011년 함경북도 온성군의 협동농장 사례를 보자. 이 협동농장은 개인에게서 차용한 돈을 자재 취급 돈주에게 선결제하고 구입을 대행시켰다. 이 협동농장이 선결제한 시기는 3월 초였고, 한 달 후에 비료를 전달받았다. 해당 비료는 중국 연길과 도문 등지로부터 반입된 것이었다고 북한이탈주민 12씨는 설명했다. 이 농장이 2011년 이런 방식으로 구입한 중국산

비료는 7톤 트럭 6대 분량이었다. 이 협동농장은 석유도 기확보한 자금으로 시장에서 구입하였다. 이때의 공급자는 주로 광산 등 대형 차량용 석유를 보유하고 있는 대규모 공장기업소이다. 구입은 주로 야음을 틈타 몰래 하였다는 말로 미루어 볼 때 해당 석유는 공장기업소 관계자들의 절취분일 것이다.

(3) 물물교환

일부 협동농장은 기름 생산 공장과 협의회 공장 종업원들의 부식용 김장채소를 공급해주는 대가로 기름을 공급받기도 한다. 상호 간의 필요한 물품을 교환하는 방식이다. 농장은 시장에서의 정보 탐색 과정을 생략할 수 있고, 공장기업소는 종업원의 부식품 공급을 해결할 수 있는 장점이 있다.

아래는 2005년 연유가공공장 지배인을 지낸 사람의 관련 경험담이다.

농장 관리위원장이 우리 공장에 와서 우선적으로 “노동자가 몇 명입니까, 우리 다 공급해 주겠으니 디젤유를 조금 보장해 주시오.” 요구합니다. 그럼 “1주일에 한 드럼 180리터를 쓴다 하면 한 달에 5드럼 주면 되지요?” 그러면 “그럼, 좋습니다. 우리가 그렇게 하겠는데 우선 겨울철에 우리 종업원들 한 사람당 배추가 3톤씩 돌아갈 수 있게끔, 50명이니까 150톤을 공급해 달라.” 하면 “아, 그렇게 하겠습니다.” 하죠(2011년 탈북 26씨).

특히 26씨는 이러한 공장기업소와 농장 간 물물교환이 2002년도 7·1 조치 이후 크게 늘었다고 하였다. 북한당국이 공장기업소뿐만 아니라 농장에 대해서도 독립채산을 강조하면서 농장 관리일꾼들이 자재조달을 위한 방안들을 고안하면서 활성화되었다는 것이다.

2013년 함경북도 함흥시 일부 협동농장에서는 산이 많은 인근 협동농장에 벼를 주고 모판 바람막이용 목재를 물물교환으로 조달하였다.¹²⁵⁾ 함경북도 회령시에서도 산간지대에 위치한 일부 협동농장이 인근 채종농장인 덕흥채종농장과 오봉채종농장에 집 짓는 데 쓰는 목재를 주고 그들로부터 종자를 받았다.¹²⁶⁾

(4) 밀수

일부 국경지역의 협동농장에선 파철·약초 등을 중국 측에 밀수해 비료 등 자재를 조달하기도 한다. 북한이탈주민 44씨가 2000년 직전까지 관찰한 바로는 농장 차원에서 중국에 친척이 있는 농장원 10여 명을 이른바 밀수조로 조직해 중국에 잠입시켜 중국산 비료를 반입시켰다.¹²⁷⁾

125) 2013년 북한이탈주민 21씨.

126) 2015년 북한이탈주민 17씨.

127) “농자재는 비료도 다 밀수로 들여갈 거예요. 개인들이. 온성 사람들은 두만강 옆을타고 건너서 합법적으로 보위부에서 밀수시켰다두만요, 마을

최근에는 이러한 농장 차원의 밀수가 더욱 체계적으로 이뤄지는 것으로 보인다. 밀수는 사실 국경경비대의 비호가 없다면 거의 불가능할 것이다. 또한 협동농장과 당조직(리당) 간의 담합이 없으면 적발될 소지도 크다. 2011년 국경경비대에 근무하였던 48씨는 협동농장의 관리위원장과 초급당비서가 담합해서 파철과 약초 등을 중국 측에 넘기고 그 대가로 중국산 비료를 제공받았는데 그 과정에서 자신은 비호 대가(커버비)로 텔레비전을 뇌물로 받았다고 경험을 털어냈다.

(5) 경지·비경지 불법 임대 또는 양도

본 논문은 앞서 농장의 경지와 비경지를 활용해 자금을 마련한 경우를 살펴보았다. 그런데 일부 농장은 경지와 비경지를 외부인에게 불법 임대 또는 양도한 대가로 현금이 아닌 자재를 받기도 한다.

2007년 평안남도 문덕군의 한 협동농장은 돈주에게 경지 수백 평을 불법 양도하였다. 해당 돈주는 경지를 양도받는 대가로 기름(경유) 1톤을 농장에 제공하였다. 경지는 국가알곡생산계획이 부여되는 토지이기 때문에 엄격하게 관리된다. 때문에 협동농장은 돈주에게 경지를 임대하기 전에 해당 경지를 비경지로 전환시키는 작업을 1년여에 걸쳐 관계기관과 몰래 진행하였다. 이후 해당 돈주는 제공받은 경지에다가 자신의 주택을 짓고 텃밭을 꾸리는 등 사실상 사유지처럼 사용하였다.¹²⁸⁾

이 같은 농장의 경지의 불법 지목 변경과 불법 양도를 통한 농장의 자재 조달은 의외로 많이 이뤄지는 것으로 보인다. 북한이 2009년 처음으로 제정한 농장법을 통해 “농업토지는 농업지도기관에 등록하며 다른 기관, 기업소, 단체와 개인에게 마음대로 넘겨줄 수 없다. 농업토지의 지목을 변경하려 할 경우에는 중앙농업지도기관의 승인을 받아야 한다.”(제9조 1항, 2항)라고¹²⁹⁾ 규정한 것도 이러한 현상이 심하다는 반증일 것이다.

(6) 8·3 운영

앞서 농장은 8·3 입금조를 조직해 자금을 마련하는 사례들을 살펴보았다. 그러나 이때

에서, 친척 있는 사람들로 조직하고는, 조직적으로 기만히 넘어갔다가 3일 후에 들어올 때 무조건 비료 한 사람씩 50키로면 50키로 가지고 나와라. 뭐 이렇게 해서 도강을. 1998년도 이때는 우리 친구네 가시집(차가집)이 온성 삼봉이라는 덴데 거기서 그렇게 했어요. 10명이면 10명 통째로 모아서 그 얼음 타고 비료 출출 끌고 들어오면 되니까. 1997년도에 보면 아줌마들이 배낭 매고 줄 타고 갔어요.”(함경북도 청진시 출신 44씨)

¹²⁸⁾ 2014년 탈북 평안남도 출신 16씨.

¹²⁹⁾ 장명봉 편, 『2015 최신 북한법령집』, 2015, p.811.

현금이 아닌 현물 자재로서 8·3 입금을 납부받기도 한다. 2015년 탈북 함경북도 온성군 출신 4씨와 2015년 탈북 함경북도 회령시 출신 2씨의 인터뷰를 살펴보면 일부 8·3 농장원들은 시간을 허용받는 대가로 트랙터 운전용 석유를 작업반장이나 분조장에게 납부하였다. 8·3 입금형태(수단)에서 현물 자재 비중이 꽤 높다는 것은 농장 8·3이 공장 8·3과 다른 점 중 하나다.

IV. 나오며

이 글은 경제위기 이후 북한 협동농장의 자금·자재 조달 실태를 북한이탈주민의 증언을 중심으로 살펴보았다. 이 결과 자금·자재 등 생산요소를 확보하는 과정에서 협동농장은 시장과 적극적으로 연계함으로써 계획을 수행하고 있음을 알 수 있었다. 협동농장의 계획수행 과정을 계획수립 - 계획실행(자금·자재·노동력 조달) - 계획평가로 나누었을 때, 계획실행 단계에서는 당국과 상급기관의 사실상 방임하에 협동농장이 거의 자력으로 문제를 해결하고 있는 것이다. 이 같은 양태들은 경제위기 이전과 비교하였을 때 크게 변화한 모습이다. 경제위기 이전에는 자금·자재 등 생산요소 확보단계에서 계획이 절대적이었다.

이는 북한 협동농장에 대한 계획화 체계의 전체적인 골격은 유지하고 있지만 작동방식은 경제위기 이전만큼 탄탄하지 않아 단계별로 균열이 발생하고, 부분에 따라서는 상당히 무너지고 있음을 보여주는 증거가 될 수 있다. 중장기적으로 보면 농업생산부문에서의 계획화 체계의 와해가 서서히 진행되고 있다는 주장을 뒷받침할 수 있다.

이 글은 자료 확보가 쉽지 않은 북한경제연구의 불리한 여건과 농촌 출신 북한이탈주민이 매우 적은 현실적 어려움 속에서 적극적인 자료 만들기를 통해 그동안 실태를 제대로 파악하지 못했던 경제위기 이후의 협동농장의 변화를 밀착하여 들여다봤다는 점에서 작은 의미를 가진다고 하겠다.

북한 농업부문의 실태를 파악하기 위해 필요한 이론 또는 문헌분석이 부족한 현실에서 북한이탈주민 심층면접은 적극 활용할 필요가 있다. 다만, 객관성을 더욱 높이기 위해 지역과 시기를 고려한 면접대상자의 충분한 확보와 북한농업에 대한 높은 이해도를 바탕으로 한 꼼꼼한 분석이 향후 더 나은 후속연구의 관건일 것이다.

그러나 이 글은 협동농장에 대한 자금과 자재 조달을 담당하는 국영부문의 구체적인 작동실태와 협동농장과의 관계를 본격적으로 다루지 못하였다는 한계도 가지고 있다. 자재와 자금

조달의 방법이 제조업 등 다른 산업(공장)과 어떤 차이가 있는지 등도 살피지 못하였다.
추후 연구해야 할 중요한 과제들이다.

참고문헌

- 곽명일, 「북한 ‘지역시장’의 형성과 발전에 관한 연구: 해주시장 사례를 중심으로」, 북한대학원대학교 석사학위논문, 2012.
- 권태진, 「북한에 대한 농기자재 지원방향」, 『농촌경제』, 제23권 제2호, 2000.
- 권혁희, 「20세기 북한지역 단오의 지속과 변화에 대한 고찰-식민지 시기 단오의 양상과 6·25이후 사회주의적 변용을 중심으로」, 『한국민속학』, 제62호, 2015.
- 김영훈·권태진·남민지, 『북한 농업·농촌 실태와 대북 농업지원 방향 연구-협동농장을 중심으로』, 서울: 한국농촌경제연구원, 2009.
- 노수연, 「북한의 위안화 통용에 관한 연구」, 북한대학원대학교 석사학위논문, 2016.
- 농협중앙회, 『농업금융의 이론과 실제』, 서울: 농협중앙회, 1980.
- 농협 축산지원부, 『해외 축산정보』, 제14호, 2017. 6. 5.
- 박영자 외, 『북한 기업의 운영실태 및 지배구조』, 서울: 통일연구원, 2016.
- 박일수, 「고난의 행군 이후 개인 소유권 변화에 관한 연구」, 북한대학원대학교 석사학위논문, 2006.
- 백과사전출판사 편, 『광명백과사전 8권 조선의 지리』, 평양: 백과사전출판사, 2009.
- 부경생 외, 『북한의 농업』, 서울: 서울대학교출판부, 2001.
- 신해식, 「농업금융」, 『농업경제학』, 춘천: 강원대학교출판부, 1999.
- 양문수, 「북한의 종합시장: 실태, 파급효과, 성격과 의미」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2005년 2월호, 2005.
- 윤인주, 「북한의 사유화 현상 및 동학에 관한 연구: 시장을 매개로 한 사적 부문의 확장을 중심으로」, 고려대학교 대학원 박사학위논문, 2013.
- 이관형, 「북한 주민들의 마약 소비 실태: 북한이탈주민 심층면접 결과를 중심으로」, 『북한 주민의 마약 사용 실태 현황과 과제』, 북한인권정보센터 주최 북한 마약문제 조사결과 발표 세미나, 2016. 12. 1.
- 이종규, 「2016년 상반기 북한의 대외무역 동향과 대북제재」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2016년 7월호, 2016, p.32.
- 장명봉 편, 『2015 최신 북한법령집』, 서울: 북한법연구회, 2015.
- 조한범 외, 『북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석』, 서울: 통일연구원, 2016.

좋은벗들 엮음, 『오늘의 북한, 북한의 내일』, 서울: 정토출판, 2007.
최봉대, 「탈북자 면접조사방법」, 경남대학교 북한대학원 엮음, 『북한연구방법론』, 파주: 한울, 2009.
홍민 외, 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』, 서울: 통일연구원, 2016.

〈언론 기사〉

『데일리NK』, 「北 국유지도 사적 거래. 농장간부, 뇌물 받고 땅 넘겨」, 2015. 6. 11.
『로동신문』, 「농업협동조합경영위원회회에서 자재공급체계를 철저히 확립하기 위하여」, 1962. 10. 14.
『로동신문』, 「사회주의농촌체제의 기치를 높이 들고 농업생산에서 혁신을 일으키자...전국농업부문분조장대회 참가자들에게 보낸 서한(2014년 2월 6일)」, 2014. 2. 7.
『로동신문』, 「동해지구 북변땅에서 최고수확년도수준을 돌파한 비결」, 2015. 1. 15.
『연합뉴스』, 「국정원 “김정남 독살, 北보위성·외무성 주도...김원홍 연금”」, 2017. 2. 27.
『오늘의 북한 소식』, 「최고인민회의대의원 포함 문덕군 종파사건 처벌」, 제105호, 2008. 1. 28.
『오늘의 북한 소식』, 「농장 부림소 도적 기승」, 제122호, 2008. 5. 1.
『오늘의 북한 소식』, 「청진 련천리농장, 낙지 말릴 시간 배려」, 제180호, 2008. 8. 1.
『오늘의 북한 소식』, 「안주농장, 도적맞은 부림소 구입에 농민들 분배량 감소」, 제270호, 2009. 3. 17.
『자유아시아방송』, 「북, 농민에 농기구용 고철수매 강요」, 2013. 4. 23.
『자유아시아방송』, 「북한의 공식 시장 436개 확인」, 2017. 3. 15.
『자유아시아방송』, 「북, 4·15행사에 화교들 대거 초청」, 2017. 4. 14.
『자유아시아방송』, 「북, 농업분야에도 중국 투자 활성화」, 2017. 5. 2.
『조선신보』, 「함경북도 알곡생산 과거 최고기록 뚫기」, 2015. 2. 2.
『VOA』, 「북한, 지난해 중국산 쌀·비료 수입 2배 이상 급증」, 2017. 1. 26.
『VOA』, 「북한 3월 중국산 곡물 수입 크게 증가」, 2017. 5. 3.

연구 논문

미국의 대외전략: 전략적 재균형에서 미국 우선주
의로
이상현

미국의 대외전략: 전략적 재균형에서 미국 우선주의로

이상현 | 세종연구소 수석연구위원 | shlee@sejong.org

I. 머리말

트럼프 시대의 개막과 함께 미국의 세계전략도 큰 변화가 예상된다. 도널드 트럼프가 미국의 45대 대통령에 당선됨으로써 미국은 민주당 집권 기간 8년을 뒤로 하고 공화당 정부가 출범하게 되었다. 민주당에서 공화당으로의 변화라는 차이에 더하여 도널드 트럼프라는 워싱턴 아웃사이더의 미국이 과연 어떤 세계전략을 펼지 세계의 관심이 집중되고 있다.

미국의 대외전략은 미국이 국제정치에서 차지하는 위상과 영향력 때문에 세계 거의 모든 국가들에게 영향을 미친다고 해도 과언이 아니다. 최근의 국제정세는 ‘지정학의 부활(return of geopolitics)’이라고 불릴 정도로 혼란스런 양상으로 전개되고 있다. 현재의 국제질서는 군사 차원에서 단극적 질서, 정치·외교적으로는 다극적 질서, 경제적으로는 중상주의적 국익 위주의 시각이 혼합된 질서라 할 수 있다. 그런 가운데 향후 당분간 국제정세는 글로벌 차원과 지역 차원 모두 주요국들이 자국의 이익을 중심으로 움직이면서 혼란스런 양상이 지속될 전망이다.¹⁾ 특히 냉전 종식 이후 정립된 미국 중심의 단극적 국제질서를 변경하려는 현상파(revisionist) 국가군—중국, 러시아, 이란 등—이 급격히 부상하면서 국제질서가 혼란스런 양상으로 전개되고 있는 것이다. 여기에 갈수록 약해지는 미국의 글로벌 리더십, 중국·러시아 등의 공세적 부상, 중동정세 혼란, 글로벌 금융위기의 여파 지속 등이 오늘날의 국제질서를 매우 혼란스럽고 예측을 어렵게 만든다.

이하에서는 미국의 세계전략을 개관하고, 최근에 특히 중점을 두는 아태 재균형정책을

1) Walter Russell Mead, “The Return of Geopolitics,” *Foreign Affairs*, May/June 2014.

집중 분석해 본다. 이어서 트럼프 시대 미국의 외교안보전략이 나아갈 방향을 전망하고 그것이 국제질서와 동북아에 미칠 함의, 그리고 한국에 대한 안보적 함의와 대응을 살펴보고자 한다.

II. 미국의 세계전략: 변화와 연속성

미국의 안보전략은 기본적으로 미국적 핵심 가치를 외부의 위협으로부터 어떻게 보호할 것인가에 초점이 맞춰져 있으며, 기본적으로 미국인들이 미국의 핵심 가치를 어떻게 이해해 왔는가를 살펴봄으로써 파악할 수 있다. 제2차 세계대전 이후 미국의 국가안보 기본목표는 세계적 영향력, 즉 패권의 확보와 유지라 할 수 있다. 미국 대외전략의 기본과제는 국제질서의 성격을 규정하고 관리하는 패권의 유지이고, 이는 또한 미래 미국 외교의 절대적 목표이기도 하다. 패권 유지를 위한 구체적 수단에서 당파적 차이는 존재하지만 민주당과 공화당 모두 패권 유지라는 절대적 목표는 공유하고 있다.²⁾

Z. 브레진스키(2002)는 패권적이고 적대적인 유라시아 강국의 부상을 저지하는 것이 미국의 세계 일등적 지위를 유지하는 데 핵심적 사안이라고 본다.³⁾ 이러한 기본목표 자체는 행정부가 바뀌어도 변함이 없다. 역사적으로 미국의 외교정책에서 ‘평화, 번영, 자유(peace, prosperity, liberty)’의 가치는 항상 중심적 위치를 차지했다. 미국인들의 안전과 번영, 그리고 민주주의가 번영할 수 있는 국제적 환경을 조성하는 것은 미국 대외전략의 핵심 목표이다.⁴⁾ 미국 외교정책의 목표들은 서로를 보완하는 개념들이다. 즉, 미국 안보의 강화는 경제적 번영을 추구할 여건을 강화하는 것이고, 전 세계적으로 민주주의가 확산되는 데 도움이 된다. 이러한 인식은 미국적 가치—특히 민주주의와 시장경제—추구가 미국의 국익과 불가분의 관계로 여여 있다는 것을 말해 준다.⁵⁾

역사적으로 미국의 외교정책에서 고립주의는 항상 미약한 목소리였고, 현재도 그것은 마찬가지이다. 국제주의(Internationalism)–고립주의(Isolationism)의 이분법은 미국 외교정책을 관찰하는 가장 오래된 방법 중 하나이다. 이 분류법은 미국이 국제적 사건에 연계될 것인지 아니면 국제적 사건에서 유리될 것인지에 관한 태도를 관찰함으로써 측정된다.⁶⁾

2) Norman Ornstein, “The Legacy of Campaign 2000,” *The Washington Quarterly*, Vol. 24, No. 2, 2001, pp.99~105.

3) Z. 브레진스키, 『거대한 체스판: 21세기 미국의 세계전략과 유라시아』, 김명섭 역, 서울: 삼인, 2000.

4) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, March 2006(<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>, 접속일: 2006. 3. 17).

5) Christopher Hemmer, “Grand Strategy for the Next Administration,” *Orbis*, Summer 2007, pp.449~450.

미국이 초강대국으로 부상한 이후 미국 외교 이념은 국제적 의제에 관해서 미국이 더 이상 개입하지 않는 것이 바람직한가에 대한 기준보다는 미국이 국제적 사건에 대처하는 명분과 수단에서 어떤 차별을 보이고 있는가가 더 중요한 기준이다. 그런 의미에서 제2차 세계대전 이후 미국의 외교는 대체로 국제주의 색채를 띠며, 다만 실행방법에 있어서 좀 더 강경하거나 온건한 차이를 보일 뿐이다. 그렇기 때문에 미국에 주어진 전략적 선택은 글로벌 패권 혹은 글로벌 리더십 사이의 선택일 뿐 국제문제로부터 손을 떼는 고립주의는 실현 가능한 선택지가 아니다.⁷⁾ 행정부에 따라 약간의 차이는 있지만 냉전 종식 이후 발간된 미국의 모든 국가안보전략보고서는 대체로 이러한 국제주의적 공감대를 바탕으로 깔고 있다.

탈냉전기 미국 안보전략에서 대외전략의 목표와 수단을 중심으로 구분할 경우 <표 1>과 같은 분류가 가능하다. 대외전략의 근본 동기가 무엇인가? 즉, 미국은 세력균형을 목표로 하는가, 혹은 민주주의 공동체 확장을 목표로 하는가 하는 점이 하나의 기준이 된다. 다른 하나는 외교의 수단이 군사력인가 아니면 비군사적 수단에 중점을 두는가 하는 것이 다른 기준이 된다. 이런 기준으로 구분할 경우 미국의 대외전략은 <표 1>과 같이 네 가지 정향으로 구분할 수 있다. 전통적 보수주의는 현 국제질서에서 미국의 역할을 고전적인 세력균형 유지, 중국·러시아 등 강대국들과의 군사관계에서의 균형 확보 등에 중점을 둔다. 진보적 국제주의는 미국이 민주주의 공동체의 리더로서 NATO와 같은 다자적 접근에 중점을 두어야 한다고 주장하며, 테러 등 국제문제를 다룰 때 합의에 의한 외교적 수단을 중시한다. 공세적 개입주의는 미국의 경제적·군사적 힘을 유지하는 데 중점을 두고 새로운 위협에 대처하기 위해 필요할 경우 힘의 일방적 행사도 불사한다는 입장이다. 마지막으로 고립적 균형자는 가급적 국제문제에 대한 과도한 개입을 자제하려는 신고립주의의 입장과 가깝다.

<표 1> 미국 안보전략 분석의 틀

외교력 행사 수단 (Instrument of power)	동기(Motivation)	
	민주주의 확산	세력균형
군사력	공세적 개입주의 (Assertive Interventionist)	전통적 보수주의 (Traditional Conservatist)
소프트파워	진보적 국제주의 (Progressive Internationalist)	고립적 균형자 (Offshore Balancer)

자료: Hans Binnendijk and Richard L. Kugler, *Seeing the Elephant: the U.S. Role in Global Security*, National Defense University Press, 2006, p.162.

6) 미국 외교의 이념적 구분과 논의에 관해서는 남궁곤·이상현, 「미국 부시 행정부 외교안보 관료의 안보관과 한반도정책」, 『통일문제연구』, 2002년 하반기호, 2002를 참조하라.
7) Zbigniew Brzezinski, *The Choice: Global Domination or Global Leadership*, New York: Basic Books, 2004.

제2차 세계대전 이후 냉전의 세계적 확산은 미국의 동아시아 전략을 결정하는 주요 요인이 되었다. 냉전적 대결에서 비롯된 안보이익과 경제이익의 실천적 결합은 미국이 아시아의 중요성을 재인식하는 계기가 되었고, 이후 미국의 아시아정책은 안보와 경제라는 두 축을 중심으로 전개되었다. 냉전이 끝나면서 미국의 이해관계는 이 지역에서 냉전기 동안 확보하였던 미국의 안보이익과 경제이익 및 이를 위한 적극적인 지역균형자로서의 역할을 지속하는 것이었다.⁸⁾ 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 우선 미국이 추구하는 일반적인 이익은 미국의 세계전략 차원의 연장선상에서 이해할 수 있다. 대량살상무기 확산 방지, 동급의 경쟁자(peer competitor) 혹은 지역패권국가의 출현 저지, 유라시아에서 강대국들 간의 안정적 관계 확보, 중동지역의 평화와 지역 내 미국의 영향력 유지, 미국 주도 시장경제 중심의 성장, 민주주의와 자유주의의 전파 등으로 요약할 수 있다.

이러한 일반적 국가이익은 동아시아 지역에도 포괄적으로 적용할 수 있는데, 급성장하는 중국의 안정적 관리, 일본 및 한국 등을 중심으로 한 지역동맹국들과의 관계 강화, 대만문제, 북한문제 등의 지역분쟁 해결, 세계경제 성장에서 아시아의 역할 제고, 역내 국가들에 대한 민주주의 확산 등을 꼽을 수 있다. 2006년 부시 행정부 국가안보전략보고서(NSS)에서는 미국의 동아시아 국가이익을 아시아 시장에 대한 접근성 제고, 역내 항구적인 군사력 유지, 적대세력 혹은 반미세력에 의한 동아시아 패권화 방지, 동맹을 통한 군사기지 유지, 민주적 발전 도모 등으로 내세우고 있다.⁹⁾

돌이켜 보면 미국의 탈냉전기 대외전략은 클린턴 행정부의 진보적 국제주의에서 9·11 테러를 계기로 급격히 공세적 개입주의로 변화해 왔다. 부시 행정부의 공세적 개입주의는 군사력 우선, 일방주의, 다자주의 경시 등 21세기의 초국가적·탈국경적 안보환경에서는 그다지 효과적이지 못한 외교정책을 초래했다. 그 결과는 이라크에서의 곤경처럼 부시 행정부의 외교정책 실패로 나타났다.

미국 외교의 이념과 가치를 확산시키는 데는 두 가지 방법이 있다. 하나는 민주주의 등 미국이 신봉하는 가치 확산을 위해 범세계적 십자군 전쟁을 감행하는 것이고, 다른 하나는 좋은 모범을 보임으로써 미국적 가치가 자연스럽게 확산되도록 하는 방법이다. 미국 외교가인 월터 맥두갈(Walter McDougall)은 전자를 ‘십자군 국가(Crusade State)’, 후자를 ‘약속의 땅(Promised Land)’이라고 묘사했다. 클린턴 행정부 말기의 외교는 ‘약속의 땅’을 지향하는 외교였다. 조지 W. 부시 행정부 또한 2000년 출범 당시에는 ‘약속의 땅’을 향했지만 2001년의

8) Joseph Samuel Nye, Jr., "Redefining the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 4, July/August 1999; Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1, 2000.

9) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, March, 2006.

9·11 테러는 부시 행정부를 십자군 캠프로 완전히 변화시켰다.¹⁰⁾ 그래서 아프가니스탄과 이라크로 진격했지만 부시 행정부의 ‘십자군’식 일방적 가치외교 추구는 오히려 많은 역효과를 초래했다.¹¹⁾ 그런 자성을 바탕으로 부시 행정부 마지막 국가안보전략보고서는 미국이 ‘행동뿐만 아니라 모범으로써 세계를 리드해야 한다.’고 지적하고 있다.¹²⁾

가장 최근에 발간된 미국 국가안보전략보고서인 2015년 발간 보고서도 이러한 흐름에서 크게 벗어나지는 않는다. 다만, 최근 미국이 당면한 국제질서의 환경 변화와 오바마 행정부의 정책 우선순위를 반영하고 있다는 차이가 있을 뿐이다. 동 보고서는 국제사회에서 강력하고 지속가능한 미국의 리더십을 확보하는 것이고, 미국의 리더십을 어디에 어떻게 행사할 것인가에 초점을 맞추었다. 특히 2015년 국가안보전략보고서에는 오바마 대통령 집권 이후 미국경제가 완전히 회복 국면에 접어들었고, 이러한 성장이 지속될 것이라는 자신감이 표출되었다. 또한 이렇듯 증강되고 있는 경제력이 미국을 국제적 위기 대응에 있어 강력한 리더십을 행사할 수 있는 위치에 올려 놓았음을 강조하고 있다. 미국의 쇠퇴, 혹은 부활을 둘러싼 논란 가운데 오바마 행정부의 경기회복에 따른 자신감이 실제 국제정치질서에 반영되기에는 시간이 걸릴 듯하다. 특히 2015년 NSS 보고서에는 강한 자신감을 반영하여 ‘강력하고 지속가능한 리더십’을 강조하는 한편, ‘목적이 분명한 리더십’을 내세웠다. 동 보고서는 미국의 리더십 덕분에 지난 70년간 자유로운 국제질서가 유지됐음을 지적하는 한편, 국방예산 감축을 규정한 씨퀘스터 종식도 강력히 시사했다.

하지만 그와 함께 미국은 현재의 국제문제를 혼자의 힘만으로는 해결할 수 없음을 강조하면서 책임과 비용분담을 통한 국제협력을 강화해 문제를 해결해야 한다고 주장했다. 이는 미국이 고립주의로의 회귀를 선택한 것이 아니라 국제적 이슈에 대해 개입은 하되 개입의 방식, 즉 리더십 행사방법이 바뀐 것으로 보아야 할 것이다. 즉, 미국이 과도한 개입 또는 일방주의적인 개입을 자제하겠다는 것이지 국제문제에서 발을 빼겠다는 의미는 아니다. 다만, 문제해결을 위해 관련국들이 더욱 적극적으로 나서야 한다는 것이다. 즉, 문제해결을 위해 관련국들은 책임과 비용을 확실하게 분담해야 하고, 미국은 문제해결 과정을 주도적으로 관리함으로써 국력 유출을 최소화하고 영향력은 유지하겠다는 것이다.

10) Walter A. McDougall, *Promised Land, Crusader State: The American Encounter With the World Since 1776*, Boston: Houghton Mifflin, 1997.

11) Christopher Hemmer, “Grand Strategy for the Next Administration,” pp.451~452.

12) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, March, 2006, p.49.

III. 미국의 아태 전략적 재균형(Strategic Rebalancing) 정책

오바마 행정부는 2011년 하반기부터 아태 지역에서 미국의 역할을 강화한다는 일련의 중요한 선언들을 발표해 왔다. 실상 미국은 이러한 선언들 이전에도 이미 아태 지역에서 중요한 역할을 수행해 왔다. 하지만 최근의 재균형정책에서 미국은 아태 지역이 미국에게 지정학적 우선순위를 지니는 지역이라고 공개적으로 선언하면서 다양한 이슈 영역에서 관심과 행보의 수준을 높이고 있다. 실상 미국의 재균형정책은 미국이 아시아를 떠났다가 다시 관여하기 시작했다는 뜻이 아니라 상황과 이익의 변화에 따라 이 지역을 바라보는 미국의 중점과 우선순위가 재조정됐다는 의미가 강하다.¹³⁾

주지하다시피 중국의 부상은 글로벌 차원은 물론, 아태 지역 국가들의 대외환경에 중요한 변화를 초래하고 있다. 아태 지역 국가들은 좋은 싫든 미중관계의 전략적 전개 속에서 각자의 생존을 도모할 수밖에 없게 되었다. 미중 간 경쟁과 협력 사이에서 아태 지역 역내 국가들은 어느 한 쪽을 선택하도록 강요당할 상황을 미연에 피하고자 노력하고 있으며, 이 점에서 한국도 예외는 아니다. 아태 지역 국가들은 역내 구조적 동학으로 미중 간 갈등이 심화되어 선택의 상황에 놓이는 것을 피하기 위해 양국 간 협력을 통한 지역안정을 희망하는 한편, G2 시대가 제공하는 기회와 위협에 민감하게 대응하고 있다. 미중관계 속에서 한국 대전략의 전제는 한미 전략동맹관계와 한중 전략적 협력동반자관계의 '병행발전'은 피할 수 없는 과제라는 점이다. 그런 이유로 미중관계의 향배는 우리에게도 매우 중요한 전략적 함의를 지니는 문제이다.

미국은 방대한 태평양을 사이에 두고 아시아와는 지리적으로 멀리 떨어져 있는 국가이다. 하지만 미국이 역외균형자로서 아태 지역에 큰 영향력을 행사하고 있다는 사실에는 의심의 여지가 없다. 그런 의미에서 미국은 아시아태평양 국가라 할 수 있다. 오바마의 동아시아정책의 기조는 기존의 양자동맹체제 강화와 더불어 범지역적 지역안보체제의 추진이라고 요약할 수 있다.

미국은 아시아 국가가 아니면서 왜 아시아 지역에 집착하는가? 2014년에 발간된 『4년주기 국방태세검토(Quadrennial Defense Review)』(이하 QDR) 보고서에 의하면 미국의 국가이익은 대체로 다음 네 가지로 요약된다.¹⁴⁾ 첫째, 국가, 국민, 동맹국과 파트너 국가의 안보를

13) Robert Sutter, Michael E. Brown, and Timothy J. A. Adamson, "Balancing Acts: The U.S. Rebalancing and Asia-Pacific Stability," Sigur Center for Asian Studies, The George Washington University, 2013, p.1.

수호한다. 둘째, 기회와 번영이 보장되는 개방적 국제경제 환경 속에서 강하고 혁신적이며 성장을 지속하는 미국경제를 유지한다. 셋째, 미국을 포함하는 전 세계의 보편적 가치에 대한 존중을 증진시킨다. 넷째, 전 지구적 도전에 맞서서 강력한 국제협력을 바탕으로 평화, 안전 및 기회 확대를 위해 노력하는 미국 주도의 국제질서를 확보한다. 이러한 미국의 국가이익을 추구함에 있어서 아시아태평양 지역의 전략적 중요성이 커지면서 미국이 이 지역에 갖는 이익도 당연히 커졌다. 특히 중국의 부상으로 미국의 아시아 접근성이 제약될지도 모른다는 우려는 미국의 아태전략에 있어서 심대한 전략적 함의를 지닌다.

미국이 아태 재균형정책을 채택하게 된 근본적 원인은 아시아에서 중국의 부상이라는 구조적 변화가 진행되고 있고, 그 이면에는 미중 간 세력관계의 변화가 심화될 경우 미국의 아태 지역에 대한 접근성이 제약될지도 모른다는 우려가 있다. 중국이 지금과 같은 추세로 계속 성장하는 반면, 미국은 점점 더 쇠퇴의 길을 걷는다면 결국은 중국이 미국의 패권을 대신하게 되리라는 결론에 도달하게 된다. 최근 미국의 움직임에는 이러한 전망이 가시화되기 전에 어떤 정책적 대응을 해야 한다는 절박감이 반영된 것처럼 보인다.

2010년 11월 오바마 대통령이 한중일 순방 중 도쿄 산토리홀에서 한 연설은 미국의 아시아 복귀를 알리는 신호탄이었다.¹⁵⁾ 이 연설에서 오바마는 ‘미국은 아시아·태평양 국가’라고 선언하면서, 아시아와 미국은 태평양으로 분리된 것이 아니라 태평양으로 연결되어 있다고 했다. 힐러리 클린턴 미 국무장관도 2010년 10월 28일 아시아 지역 순방에 앞서 하와이 호놀룰루에서 미국의 대(對)아시아전략을 주제로 연설하면서 “아시아 지역의 급속한 경제발전과 사회적 변화 속에서 미국은 미래에도 역내에서 주도적인 역할을 해야 한다.”고 말했다. 클린턴 장관은 미국의 강력한 역할을 강조하면서도 중국과 미국의 관계를 제로섬 관계로 봐서는 안 된다고 말했다. 클린턴 장관은 “두 나라에는 양국 이해가 근본적으로 상충한다고 생각하는 사람들이 있다.”며 “이들은 미중관계를 한쪽이 이기면 다른 한쪽은 지는 ‘제로섬’ 셈법에 비유하지만 그것은 우리의 입장이 아니다.”라고 강조했다.¹⁶⁾ 또한 “21세기에 미국과 중국이 상대방을 적으로 바라보는 것은 누구의 이해에도 부합하지 않는다.”고 말했다.

미국은 아태 재균형정책을 특정 국가를 겨냥한 정책이 아니라 보다 포괄적인 아태 지역 관여정책으로 규정하며, 군사·외교·경제적 차원에 걸친 다차원적(multifaceted) 접근을 시도하고 있다. 중국은 기본적으로 아태 재균형정책을 중국의 부상을 저지하려는 봉쇄정책의

14) U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review 2014*, 2014, p.11.

15) Barack Obama, “Remarks by President Barack Obama At Suntory Hall,” Suntory Hall, Tokyo, Japan, November 14, 2009(<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>, 접속일: 2014. 6. 10).

16) Hillary Clinton, “America’s Engagement in the Asia-Pacific,” Kahala Hotel, Honolulu, Hawaii, October 28, 2010(<http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/10/150141.htm>, 접속일: 2010. 10. 30).

일종으로 간주하며, 지역정세에 불안정을 초래할 뿐이라고 비판적 시각을 견지하고 있다. 더 나아가 중국은 이제 미국에 대해 ‘신형대국관계’를 요구하면서 중국의 핵심 국가이익을 존중하고 호혜적인 대우를 해달라고 요구하고 있다.

좀 더 큰 맥락에서 보면 재균형은 여러 의미를 담고 있는 용어이다. 미국정부는 여러 자료를 통해 재균형을 보는 미국의 시각을 밝힌 바 있다. 예를 들면 2014년 QDR은 어느 특정 국가를 겨냥한 정책적 조정이 아니라 21세기를 위한 국가안보 태세의 재조정이라는 뉘앙스로 다음의 네 가지로 설명하고 있다.

첫째, 미래의 광범위한 분쟁 스펙트럼을 대비한 재균형이다. 미래분쟁은 비대칭 접근을 하는 적대세력으로부터 기술적으로 진보된 반접근/지역거부 능력을 가진 국가와의 고강도 분쟁까지 다양한 형태를 띠는 것이다. 미군은 미래에 어떤 종류의 분쟁에 대비해야 할 것인가에 중점을 두고 전 영역에서의 작전을 가능하도록 하는 데에 주안점을 두어야 한다는 것이다. 둘째, 국가안보 이익 보호를 위한 해외주둔과 대비태세의 재균형 및 유지이다. 유럽과 중동 중심이었던 군사 대비태세를 아태 지역으로 돌리는 것이 이에 해당한다. 셋째, 합동군의 역량, 규모 및 대비태세의 재균형이다. 여기에는 씨퀘스터에 의한 예산삭감 압박과 더불어 군 구조와 무기체계의 조정이 포함된다. 넷째, 전투병력과 지원병력의 재균형이다. 획득절차 개혁과 기지통폐합(BRAC) 등이 이와 관련된다.¹⁷⁾

대체로 미국의 아태 지역으로의 선화를 초래한 것은 다음 네 가지 요인 때문으로 분석된다. 첫째, 아태 지역의 경제적 중요성 증대이다. 아태 지역은 높은 경제성장률과 역동성을 발판으로 하여, 국제질서 변화의 중심에 있는 동시에 역동적인 발전의 견인차 역할을 담당하고 있다. 아태 지역은 세계경기 둔화 속에도 연 7~8%대의 높은 경제성장률을 유지하고 있다. 미 국가정보위원회(NIC)가 발표한 미래질서 전망 보고서인 *Global Trends 2030*에 의하면 2030년이 되면 경제규모, 인구, 기술투자, 군사비를 종합해 산정한 글로벌 지배력에서 아시아가 북미와 유럽을 합친 것보다 영향력이 더 커질 것으로 예상하고 있다.¹⁸⁾ 둘째, 중국 군사력 강화 및 동·남중국해에서의 공세적 성향 증대에 대응한 것이다. 셋째, 이라크, 아프간에서 미국의 군사작전 마무리단계 돌입에 따라 아태 지역에 집중 가능한 여력이 발생한 것도 원인 중 하나이다. 넷째, 국방예산 삭감에 따른 선택과 집중의 필요성 때문이다. 냉전 종식 이후 유럽에서의 안보위협이 사라지고 아시아의 전략적 중요성이 증대하면서 미국으로서는 아태 지역에 집중할 수밖에 없는 상황이 된 것이다.

아태 재균형정책은 대체로 세 가지 측면을 포함하는 복합적인 전략적 전환이다. 첫째,

17) U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review 2014*, 2014, pp.VII-XII.

18) U.S. National Intelligence Council, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, December 2012.

아태 재균형정책에서 가장 두드러진 변화는 군사배치 태세의 변화이다. 이 부분은 미 당국자들이 재균형의 핵심이 군사적인 것으로 비쳐지는 탓으로 곤혹스러워 하는 부분이기도 하다. 군사적 차원에서 재균형정책의 핵심은 해군력과 공군력의 아태 지역으로의 중점 이동이다. 그러면서도 아시아 지역에서 좀 더 분산된 군사배치 태세를 지향한다. 장기적으로 아태 지역(인도양 인접해역 포함)에는 미 해군력의 60%가 배치될 계획이다. 여기에는 항모전단 1개, 구축함 7척, 연안전투함 10척, 전략잠수함 2대의 증원이 포함된다. 이러한 배치태세 조정은 이미 로버트 게이츠 국방장관 시절부터 공언된 ‘지리적으로 분산되고 전술적으로 유연하며 정치적으로 지속가능한’ 미군의 해외주둔 방침과도 이어진다. 지리적으로 분산된 미군은 괌, 호주, 오키나와, 필리핀, 싱가포르 등지에 순환배치되며, 한국이나 일본 등지의 대규모 영구 기지에 의존하는 대신 다양한 형태의 순환배치를 통해 임무를 수행함으로써 더욱 증대된 전략적 유연성을 보유하게 될 것이다. 호주의 경우 다윈에 장기적으로 2,500명 규모의 미 해병대가 정기적으로 순환배치될 예정이다.¹⁹⁾

둘째, 아태 재균형정책의 외교적 차원은 미국의 기존 양자 및 다자 외교 활동을 현격히 강화하는 한편, 미중관계의 안정적 관리에 중점을 둔다. 아시아에 대한 미국 외교의 기본접근은 기존의 양자 동맹관계의 강화에 더하여 싱가포르, 인도네시아, 인도 등 역내 파트너 국가들과의 관계를 강화하는 것이다. 그와 함께 아세안지역포럼(ARF), 동아시아정상회의(EAS), APEC 등 역내 다자협력체도에 대한 협력관계를 강화하고자 한다. 이러한 구상을 실행하기 위해 힐러리 클린턴 국무장관은 전임 세 장관들보다 훨씬 더 자주 아시아를 순방했다. 미중관계의 안정적 관리와 관련해 오바마 행정부는 한편으로는 아태 지역 동맹·우방국들과의 연대를 강화하는 동시에, 다른 한편으로는 중국의 건설적 행동을 유발하고 지역 우방국들의 신뢰를 위해 아태 지역에서의 존재감을 강화하는 이중정책을 펴고 있다. 중국은 미국의 이러한 움직임에 ‘냉전적 사고’라고 비판한다.

실상 이러한 외교적 접근은 오바마 행정부 출범 초기부터 공언된 대아시아 외교의 전반적 맥락과도 별 차이가 없다. 다른 점이 있다면 미국이 아시아의 다자외교 현장에서 과거에 비해 더욱 존재감이 커졌다는 점이다. 미국의 이러한 움직임은 최근 동·남중국해에서 갈수록 커지는 중국의 공세적 성향에 부담을 느끼는 아세안 지역 국가들에게 내심 환영받고 있다. 중국을 제외한 아세안 국가들은 미국이 역내의 다자협력체제에 더욱 확고히 관여하기를 원한다.²⁰⁾ 미국은 역내 존재감을 표시하는 차원에서 얼마 전부터 싱가포르 국제전략문제연구

19) Robert Sutter, Michael E. Brown, and Timothy J. A. Adamson, "Balancing Acts: The U.S. Rebalancing and Asia-Pacific Stability," Sigur Center for Asian Studies, The George Washington University, 2013, p.12.

20) 중국이 관련된 동·남중국해 영토 및 배타적 경제수역(EEZ) 관련 분쟁 현황에 대해서는 Ronald O'Rourke, "Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China: Issues for Congress," CRS Report for Congress, 2014를 참조하라.

소(ISS)가 주관하는 ‘샹그릴라 대화’에 정기적으로 참석하고 있고, 2014년 하와이에서 아세안 국방장관회의를 주최하기도 했다. 또한 미국은 아세안 국방장관확대회의(ASEAN Defense Ministers Plus: ADMM+)에서 다양한 안보 관련 문제들을 논의하기를 원하고 있다.

셋째, 경제적 차원에서 미국의 아태 재균형정책은 여러 가지 경제적 이니셔티브도 포함하고 있다. 이는 아태 지역이 향후에도 미국에 경제적으로 여전히 중요한 지역이 될 것이라는 인식에 근거한 것이다. 경제와 관련해 오바마 행정부가 강조해 온 것은 환태평양동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP) 체결이다. TPP는 미국과 일본, 캐나다, 멕시코 등 12개국이 협상을 진행하다가 트럼프 행정부가 출범하면서 미국은 탈퇴를 선언한 상태이다. 미국이 재균형정책에서 경제적 차원을 중시하는 이유는 아태 지역의 점증하는 경제적 중요성 때문이다. 아시아 지역은 세계 여타 지역에 비해 경제통합의 속도도 빠른 편이다. 미국의 아시아 투자는 2009년 220억달러에서 2011년에는 410억달러로 성장했다. 아태 지역에 대한 미국의 수출액은 2008년에 비해 8% 이상 증가한 3,200억달러에 달했다.²¹⁾ 아시아의 경제적 중요성이 커지는 이유는 중국의 경제성장이 지역 전체의 동반성장을 견인하면서 아시아 전체의 경제적 위상이 높아졌기 때문이다.

오바마 행정부가 추진하고 있는 아태 재균형정책은 분명히 일시적인 정책적 변화가 아니라 향후 여러 정부에 걸쳐 추진될 전략적 재조정이라 할 수 있다. 하지만 일각에서는 재균형정책

〈표 6-2〉 아태 재균형정책의 개요와 주요국들의 움직임

	미국	중국	한국
군사적 측면	- 지리적으로 분산, 전략적으로 유연, 정치적으로 지속가능한 배치 - 오키나와 해병대 재배치(호주 다윈, 괌) - 싱가포르, 필리핀, 코코스제도 등 순환배치 - 공해전투(AirSea Battle)	- 군사현대화, 해양팽창 - 반접근, 지역거부(A2/AD) - 비대칭전력 강화(잠수함, DF-21D, 최초의 항모 취역) - 제1도련에서 제2도련으로 해양방어선 확대	- 한미동맹의 안정적 관리 - 21세기 전략동맹 성숙화, 글로벌 이슈 관련 협력 확대 - 전작권 전환 이후 대비
외교적 측면	- APEC, ARF, EAS 등 지역다자체제 중시 - 동맹 및 우방과의 협의 강화	- 지역다자체제 참여 확대 - 아세안에 대해서는 ‘divide and rule’ 접근	- 중견국 이니셔티브를 통한 글로벌 거버넌스 참여 확대(G20 정상회의, 개발원조총회, 핵안보정상회의, GGGI, GCF)
경제적 측면	- TPP 협상 추진 및 가속화	- AIIB - 일대일로 - 아세안+3 위주 접근 - 한중일 FTA 협상 개시 - RCEP 협상 참가	- 미국, EU 등 거대경제권과의 FTA를 바탕으로 전방위적 글로벌 FTA 네트워크 확대

21) Robert Sutter, Michael E. Brown, and Timothy J. A. Adamson, “Balancing Acts: The U.S. Rebalancing and Asia-Pacific Stability,” Sigur Center for Asian Studies, The George Washington University, 2013, p.14.

이 냉전식의 중국 봉쇄라는 음모론적 분석을 제기하기도 한다. 오바마 행정부가 재균형의 군사적 측면을 강조하고 중국이 관련된 해양 및 영토 분쟁에서 중국에 불리한 입장을 견지하고 있기 때문에 중국으로서는 그런 해석을 내릴 이유가 충분하다. 현재까지 대부분의 아시아 국가들은 아태 지역에 대한 미국의 관여 확대를 공개적 혹은 묵시적으로 환영하고 있다.

재균형정책에 특히 비판적인 국가는 당연히 중국이다. 중국은 공식적으로는 미국의 재균형 정책에 대해 대체로 절제된 반응을 보이고 있다. 하지만 중국은 재균형의 군사적 측면에 대해서는 비판을 숨기지 않는다. 베이징 당국은 미국이 추진 중인 동맹 강화와 군사협력관계 확대에 대해 ‘제로섬 게임’ 시각을 버리고 냉전적 사고방식을 벗어나라고 촉구한다. 중국이 2013년 4월에 발간한 국방백서는 “특정 국가가 아태 지역에서 군사동맹을 강화하고 있고, 역내 군사주둔을 확대하며 긴장을 조성하고 있다.”고 원론적인 비판을 제기하고 있다.²²⁾ 이에 비해 정부 밖이나 민간전문가들의 반응은 더욱 비판적이다.²³⁾ 중국의 현실주의 정치분석가들은 양국 간 국력 격차가 좁혀질수록 미중 간 주도권 경쟁이 더 치열해질 것으로 전망한다.

중국을 제외한 아시아 국가들은 대체로 미국의 재균형정책에 대해서 호의적이다. 일본정부와 외교안보 전문가들은 미국의 재균형정책을 환영한다. 그것은 주로 중국의 부상을 견제하는 차원에서 미국이 아시아에 대한 군사적 존재감을 강화해 주기를 기대하기 때문이다. 미국은 아태 지역에서 동맹과 우방국들이 공동안보 이익을 위해 기여해 주기를 원하고 있다. 이를 간파한 일본은 미국의 기대에 부응하여 과거 10년간 동결됐던 방위비를 증액시키기 시작했고, 헌법의 해석개헌을 통해 집단적 자위권 행사를 합법화하기 위한 조치를 취하고 있다. 다만, 앞으로 논란의 소지가 있는 것은 센카쿠/다오위다오에 대한 미국의 입장이다. 2014년 4월 일본을 방문한 벅락 오바마 미국 대통령은 “센카쿠는 미일 안보조약의 대상이며, 미국은 이곳을 지킬 의무가 있다.”고 언급했다. 이는 센카쿠가 공격을 받을 경우 미군이 개입하겠다는 의미이며, 미국 대통령이 이런 입장을 공개적으로 밝힌 것은 처음이다. 이에 대해 친강(秦剛) 중국 외교부 대변인은 “중국은 다오위다오를 미일 안보조약 적용대상으로 하는 것에 결연히 반대한다.”며 “미국이 영토문제에 관한 한 한쪽 편을 들지 않겠다고 한 약속을 지킬 것을 촉구한다.”고 말했다.²⁴⁾

한국도 미국의 아태 재균형정책을 환영하지만, 일본과는 이유가 다르다. 한국은 주로 중국보다는 북한발 위협 대비 차원에서 미국의 관여 확대를 희망한다. 2013년 5월 미국을

22) Information Office of the State Council, “The Diversified Employment of China’s Armed Forces,” Beijing, Information Office of the State Council, The People’s Republic of China, April 2013(http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-04/16/c_132312681.htm, 접속일: 2014. 5. 30).

23) 대표적인 예로는 Yan Xuetong, “Strategic Cooperation without Mutual Trust: A Path Forward for China and the United States,” *Asia Policy*, No. 15, January 2013, p.5.

24) 『조선일보』, 「오바마 대통령, “중국이 센카쿠에 군사 보내면 참전할 것이나”는 질문에」, 2014. 4. 25.

방문한 박근혜 대통령은 한미동맹이 오바마 행정부의 재균형정책에 도움이 된다고 언급했다. 재균형정책이 2009년에 합의된 동맹비전 선언과 한미 FTA의 정신과 이어짐을 지적인 것이다. 무엇보다도 2013년 이래 북한의 대남 도발은 한미동맹 강화와 재균형정책에 명분을 제공해 왔다.

아세안 지역의 반응은 다양하다. 대체로 해양국가들은 워싱턴으로 경도되는 경향이 있고 대륙국가들은 베이징의 영향에 더 민감하다. 예를 들면 필리핀과 베트남은 중국과의 해양영토 분쟁으로 인해 미국의 재균형정책을 환영하지만, 캄보디아나 라오스, 미얀마 등은 중국에 좀 더 우호적이다.²⁵⁾ 이에 비해 호주와 뉴질랜드는 미국과의 전략적 안보협력, 그리고 중국과의 경제교류 사이에서 신중한 균형을 유지하려는 대표적인 국가들이다.

아태 재균형정책에 대한 미국의 의지와 공약에도 불구하고 그 미래는 불투명하다. 무엇보다도 트럼프 행정부 출범 이후 새로운 대외전략의 기초와 방향에 대해 수많은 의문과 불확실성이 예상되기 때문이다. 현재까지 대다수의 논자들은 미국이 지닌 여러 문제점에도 불구하고 미국의 패권이 앞으로 상당 기간 계속될 것임을 의심하지 않는다. 그 연장선상에서 아태 재균형정책도 현재의 일시적인 어려움을 극복하고 장기적으로는 미국의 전략을 구현하는 기반이 될 것이라고 본다. 아태 재균형정책의 지속에 긍정적인 논자들은 무엇보다도 현재 국제질서의 강력한 구조적 원인을 지적한다. 미국의 동아태전략은 기본적으로 중국의 부상에 대응한 것이기 때문에 구조적으로 쉽게 바뀔 수 있는 전략이 아니며, 따라서 최소한 가지고 있는 자원을 집중해서 아시아에서의 영향력을 유지하리라는 것이다.²⁶⁾ 일각의 우려와는 달리 재균형정책은 아시아 지역의 전략적 구조에 잘 부합한다는 것이다. 오바마 대통령의 재균형전략에 대한 의지와 국무부, 국방부, 의회 내에는 재균형전략에 대한 강한 합의가 존재한다.

오바마 대통령은 2014년 5월 28일 웨스트포인트 육군사관학교 졸업식 연설에서 재균형정책이 약화되는 것이 아니라는 중요한 메시지를 선포했다.²⁷⁾ 이 연설에서 오바마는 미국의 패권이 쇠퇴하고 있다는 항간의 의구심이 근거 없는 기우라는 점을 지적하면서 중요한 것은 미국이 세계를 리드할 것인지 아닌지가 아니라 ‘어떻게 리드할 것인가’하는 점이라고 주장했다. 그는 21세기 미국에게 고립주의는 더 이상 선택지가 아니며, 또한 미국이 해외에서 추구하는 평화와 자유의 문제가 모두 군사적인 문제만은 아니라고 주장했다. 다시 말해 미국의 군사행동

25) Rahul Mishra, "The US Rebalancing Strategy: Responses from Southeast Asia," S. D. Mundi and Vivek Chadha (eds.), *Asian Strategic Review 2014*, Institute for Defence Studies and Analyses, 2014.

26) Robert Sutter, "Rebalancing, China and Asian Dynamics: Obama's Good Fit," PacNet #1, 2014.

27) Barack Obama, "Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony," U.S. Military Academy, West Point, New York, May 28, 2014.

은 미국의 리더십을 구성하는 하나의 요소일 뿐이며, 미국이 좋은 망치를 가지고 있다고 해서 모든 문제를 ‘못’으로 봐서는 안 된다는 것이다. 그러면서도 오바마는 만일 미국의 ‘핵심 이익(core interest)’이 요구할 경우, 미국은 일방적으로라도 군사력을 사용할 것이라고 선언했다. 그 핵심 이익 속에는 미국인들의 안녕뿐 아니라 동맹국들이 위협받는 경우도 포함된다. 다만, 미국이 군사력을 사용할 경우에도 군사행동 개시의 문턱이 좀 더 높아져야 하고, 가급적 혼자 행동하기보다는 동맹과 우방국들을 동원해 집단행동으로 가야 한다고 지적했다. 그렇기 때문에 오바마 대통령이 최근 일본, 한국, 말레이시아, 필리핀 순방에서 미국의 아시아 선회에 대해 명시적으로 언급하지 않았다고 해서 이를 두고 아시아 주요 언론들이 미국의 재균형정책에 대한 열의가 식지 않았나 하는 의문을 제기한 것은 근거가 없다는 주장이 제기된다.²⁸⁾ 오바마는 아시아 동맹국들에 대한 방어가 미국의 ‘핵심 이익’ 속에 포함됨을 분명히 했기 때문이다.

반면에 아태 재균형정책 지속에 대한 부정적 견해도 만만찮다. 이런 시각에서는 미국이 아태 지역의 중요성과 재균형전략을 강조할 것이나, 중·단기적으로 국내문제, 우크라이나 사태, 중동문제 등으로 인해 미국의 재균형전략의 추동력이 약화될 것으로 예상된다. 특히 우크라이나 사태로 미국의 글로벌 리더십이 손상됨에 따라 유럽에 집중하게 될 것으로 전망되고 아태 지역과 관련해서는 상황 관리에 중점을 둘 것으로 예상된다. 최근 미러 간의 전략적 불신이 확산되는 계기가 되고 있고, 신냉전시대로의 진입이라는 평가도 가능하다. 유럽연합과 NATO 국가들은 환대서양관계의 중요성을 강조하며 미국의 관여와 참여를 더욱 요구하게 될 것으로 전망됨에 따라, 아태 지역 전략은 현 상황관리에 중점이 두어질 것으로 예상된다. 재균형정책과 공해전 개념이 중국과의 군사경쟁을 가속화해 결국 미국의 안보를 해친다는 비판적 견해도 존재한다. 이러한 시각에 따르면 미국의 안보정책 결정자들이 중국을 잠재적 위협으로 간주하기 시작한 2000년 QDR 보고서 이후 중국은 급격하게 국방예산을 증액하기 시작했으며, 해양으로의 방어선 확장을 시도했다는 것이다. 결국 실질적 변화보다는 아직 레토릭 성격이 강한 재균형정책과 공해전 개념이 중국의 부정적 반응을 초래했다는 것이다.²⁹⁾ 더 나아가 비록 미국이 의지와 관심이 있다 할지라도 능력과 자산이 부족함에 따라 아시아 동맹국에 대한 책임과 역할 분담을 강조할 것으로 예상된다. 자동예산삭감으로 인해 지속적인 국방비 감축이 요구되고 미래전력 확보를 위한 신규투자는 어려울 것이며 군사대비태세도 약화될 것으로 전망된다. 따라서 미국이 부족한 부분을 동맹국들의 기여와 역할분담을 통해

²⁸⁾ Ralph A. Cossa, "The 'Obama Doctrine' and the Pivot," *PadNet* #41, June 30, 2014.

²⁹⁾ Carl Conetta, "Asia Pivot and Air-Sea Battle: Precipitating Military Competition with China?" *Defense Strategy Review*, March 3, 2014(<http://www.comw.org/wordpress/dsr/precipitating-military-competition-with-china>).

보완하는 정책을 추진하고 동맹국들을 연계하는 정책을 추진할 것으로 판단된다. 이러한 추세가 지속되면 역내 국가들로서는 미국에 대한 안보 의존도를 낮추기 위해 대안적 방안을 모색하게 될 가능성이 커진다.

향후 미국의 재균형정책이 지속되기 위한 관건은 결국 미국이 역내 국가들에 대한 신뢰를 어떻게 확보하는가 하는 것과 미중 간에 존재하는 전략적 불신을 어떻게 극복하는가에 달려 있다. 미국을 비롯한 동맹·우방국들이 국방과 안보에 투자하기 어려운 상황에서 안보협력의 필요성은 더욱 커지고 있다. 특히 국방예산 삭감이 가시화되면서 미국이 혼자 세계의 안보부담을 담당하기가 점점 더 어려워지자 미국은 동맹과 우방의 역할분담을 희망하고 있다. 그런 이유로 미국 내 일각에서는 이제 미국과 우방국들이 힘을 합쳐 안보문제에 대응하는 이른바 ‘연합방위(federated defense)’의 필요성이 제기되는 것이다.³⁰⁾

IV. 트럼프 시대 개막과 ‘미국우선주의’의 대두

2016년 미국 대선에서 도널드 트럼프 후보가 당선되면서 세계가 충격에 빠졌다. 미국의 주류 언론은 물론 대부분의 전문가들이 힐러리 클린턴 후보의 낙승을 기대했는데, 정 반대의 결과가 나온 것이다. 더구나 트럼프 캠프의 외교안보 전문가들에 관해서는 거의 알려진 게 없기 때문에 미국의 차기 행정부를 바라보는 국제사회의 시선은 불안과 불확실성에 사로잡혀 있다.

트럼프 시대 외교의 기조는 대외정책에 있어서 ‘미국 우선(America First)’ 기조하에 국제적 개입·역할을 축소할 가능성이 증가할 것으로 예상된다. 트럼프의 대외전략, ‘트럼프 독트린(Trump Doctrine)’의 기조는 로널드 레이건의 구상에 연결되며, 그 핵심은 ‘경제·군사적 힘에 의한 평화(peace through economic and military strength)’라 할 수 있다. 트럼프 당선자는 갈수록 위험스러워지는 세계에서 미국의 안전을 지키는 최상의 방법은 ‘위대한 미국의 재건(make America great again)’이라고 생각하며, 그 출발점은 미국 내부의 경제부흥에서 출발한다는 인식을 갖고 있다. 그에 따라 해외 군사개입 축소, 동맹 및 우방의 방위분담 확대, 세계경찰의 역할 대신 미국 국익에 집중하는 고립주의적 노선을 시사하고 있다. 대외경제 정책도 같은 맥락에서 미국의 경제이익 극대화에 초점을 두고 보호무역주의의 전면 도입을

30) Center for Strategic and International Studies, "Federated Defense Project: Concept Overview," Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2013.

주장할 전망이다. 트럼프는 오랜 기간 전 세계에 걸친 기업활동을 하면서 미국을 쓸모없고 소모적인 전쟁의 수렁으로 끌고 들어간 소위 ‘국가건설(nation building)’에 강한 반감을 갖게 된 것으로 보인다.³¹⁾

트럼프 시대 미국 대외정책의 방향성을 잘 보여주는 것은 트럼프 대통령의 취임사이다. 트럼프 취임사에서 두드러진 강조점은 두 가지이다. 하나는 미국 우선주의이고, 다른 하나는 포퓰리즘이다.

첫째, 트럼프 취임사에서 강조된 가장 중요한 화두는 역시 미국 우선주의였다. 트럼프는 미국이 너무 오랫동안 미국 기업의 희생으로 외국 기업들을 부유하게 했고, 미군의 소중한 자원을 들여 외국 군대를 지원했다고 말했다. 미국의 국경은 보호하지 못하면서 다른 나라들의 국경은 지켜줬고, 미국 내 인프라가 망가지는 것을 방치한 채 해외에서 엄청난 돈을 썼다고 했다. 그것은 과거의 일이고, 오늘 이 순간부터 미국을 통치하는 새로운 비전이 선포되는데, 그것이 바로 미국 우선주의라는 것이다. 트럼프는 미국 우선주의의 간단한 두 가지 원칙은 ‘미국 물건을 사고 미국인을 고용하는 것(Buy American and hire American)’이라고 강조했다. 앞으로 미국의 이익을 앞세운 보호무역주의가 강화되고 무역전쟁의 전조를 예고하는 대목이다. ‘무역과 군사, 그리고 외교에서 드러날 미국 우선주의의 색채는 국제질서에 큰 변화를 예고하고 있다.

둘째, 트럼프는 워싱턴 아웃사이드답게 기성정치권에 대한 강한 불신을 드러내면서 국민과 직접 소통하는 포퓰리즘 정치를 표방했다. 트럼프는 연설에서 미국 정치인들이 배불리는 동안 국민들은 피폐했고, 일자리는 줄었고 공장들이 문을 닫았다고 했다. 앞으로 말만 많고 행동은 하지 않는 정치인들은 더 이상 발을 못 붙일 것이라고도 했다. 이는 민주당뿐만 아니라 공화당 기성정치권에 대해서도 적나라한 불신을 여과 없이 드러낸 것이다. 트럼프 당선인이 “오늘 우리는 단순히 이전 정권에서 다음 정권으로, 한 정당에서 다른 정당으로 권력을 이양하는 것이 아니라 워싱턴의 권력을 국민 여러분에게 돌려드린다.”고 말하자 참석자들은 환호했다. 공직 경력이 전무한 아웃사이드 대통령으로서 워싱턴 중심의 정치 관행에서 벗어나 국민과 직접 호흡하겠다는 트럼프표 포퓰리즘을 선언한 것이다.³²⁾

트럼프의 취임사는 공화당 전통과의 결별로도 해석되는 바, 앤드류 잭슨식 애국주의와 포퓰리즘의 결합이라고 볼 수도 있다. 트럼프의 취임사는 보수주의 이데올로기나 전통 공화당원의 연설이 아니라 미국 토착의 징고리즘(배타적 애국주의) 냄새를 짙게 풍긴다. 그것은

31) Peter Navaro, "The Trump Doctrine: Peace through Strength," The National Interest, March 31, 2016(<http://nationalinterest.org/feature/the-trump-doctrine-peace-through-strength-15631>, 접속일: 2016. 3. 31).
32) Donald J. Trump, "Inaugural Address," January 20, 2017(<https://www.whitehouse.gov/inaugural-address>).

분명 우리가 익히 알던 미국의 모습이 아니다. 앞으로 세계는 지금까지 알지 못했던 낯선 미국의 모습과 대면하게 될지도 모른다.

미국 우선주의에 대한 맥마스터 국가안보보좌관과 게리 콘 국가경제위원장의 견해는 참조할 만하다. 맥마스터와 콘은 트럼프 대통령의 첫 해외출장인 중동 순방 직후 월스트리트저널에 기고한 글에서 미국이 더 이상 뒤에서 조용히 리드하는 대신 미국 리더십에 대한 확고한 자신감을 되찾겠다고 주장했다. 이들에 의하면 미국 우선주의는 결코 미국 홀로 행동하겠다는 것을 의미하지 않는다. 미국 우선주의는 미국의 핵심 이익을 보호하고 증진시키는 동시에 동맹 및 우방과의 관계를 강화하고 협력을 증진시키는 데 중점을 둔다. 세계는 ‘글로벌 공동체(global community)’가 아니라 국가와 비정부 행위자들, 그리고 기업들이 이익을 위해 서로 관여하고 경쟁하는 무대일 뿐이다. 이것이 국제관계의 본질이며 트럼프 대통령은 이를 분명하게 인식하고 있다는 것이다. 그렇기 때문에 미국과 이익을 공유하는 국가들은 미국을 든든한 우방으로 갖게 될 것이고, 반대로 미국의 이익을 거스르는 국가들은 강력한 저항에 봉착하게 되리라는 것이다(McMaster and Cohn, 2017).³³⁾ 이러한 시각에서 보면 사우디아라비아의 비민주적 정치체도나 이슬람 과격주의와의 연관성은 전혀 문제될 게 없다. 트럼프 순방 시 사우디아라비아는 ‘1,100억 달러’ 무기거래를 포함해 민관을 아울러 자그마치 총액 ‘3,500억 달러(약 393조 원)’에 이르는 선물 보따리를 트럼프에게 제공했기 때문이다.

하지만 미국 우선주의는 현재의 글로벌 경제와의 연관성 때문에 중요한 리스크 요인으로 꼽힌다. 특히 트럼프는 전 세계적으로 확산되는 포퓰리즘 정치와 관련된 리스크 중 대표적인 요인으로 간주된다. 트럼프의 미국 우선주의에 대해 아직 총체적인 평가를 내리기는 이르지만 대체로 미국 주류 지식인사회에서는 우려의 시각이 우세하다. 트럼프노믹스의 근간인 재정 부양책과 감세는 미국 재정 적자를 키울 수밖에 없다. 지금도 미국은 엄청난 재정 적자에 시달리고 있는데 세수가 뒷받침되지 않는 상태에서 재정규모를 늘리기 위해서는 빚을 더 낼 수밖에 없기 때문이다. 빚을 끌어다 쓰려면 기업에서 채권을 발행하듯 국가는 더 많은 국채를 발행할 수밖에 없다. 국채 발행규모가 커질수록 미국 재정 적자는 더욱 커지고, 국가 신용도는 하락하게 된다. 돈이 풀리면 인플레이션 압력은 높아지고 미국 연준은 과도한 인플레이션을 막기 위해 기준금리를 인상하게 된다. 금리 인상은 돈의 가치가 오르는 것을 의미하기 때문에 달러화 강세로 이어진다. 달러 강세는 미국 수출기업들에게는 곧 가격경쟁력 하락을 의미한다. 달러 강세가 심화되면 세계시장에서 미국산 제품가격이 올라가게 돼 수출경쟁력이 떨어진다. 그렇게 되면 미국 내 공장 가동률은 떨어지고 이는 일자리 감소로 연결된다. 결국

33) H. R. McMaster and Gary D. Cohn, "America First Doesn't Mean America Alone," *The Wall Street Journal*, May 30, 2017.

트럼프가 유세 기간 내내 역설했던 일자리 창출은 커녕 오히려 일자리가 줄어드는 역효과가 나타나게 되는 것이다.³⁴⁾

그렇다면 이러한 미국 우선주의 시대가 의미하는 바는 무엇인가? 앞으로의 트럼프 시대에 국제정치질서와 관련해 우려되는 것은 크게 세 가지이다.³⁵⁾ 첫째, 미국은 신고립주의로 후퇴할 것인가? 트럼프 공약에 비춰 보면 미국의 대외정책 정향은 국제문제에 대한 선별적 개입에 가까울 것으로 전망되고, 이는 국제사회에서 미국이 일정 부분 발을 빼는 고립주의적 성향으로 비쳐질 가능성이 있다. 미국이 신고립주의로 후퇴한다면 이는 전후 70년간 미국이 건설해 온 자유주의 국제질서(liberal international order)의 심각한 퇴조를 예고하는 것이다. 제2차 세계대전 이후 미국은 각종 국제적 규범과 제도를 통해 무역과 외교를 수행해 왔고, 그런 의미에서 미국은 진정한 ‘체제설계자, 이익향유자(system-maker, privilege-taker)’였다.³⁶⁾ 미국의 신고립주의로의 후퇴는 미국 스스로 이러한 자유주의 국제질서의 기초를 허무는 것이며, 중러와 같은 현상타파세력 국가들의 부상을 가속화할 것이다.

둘째, 오바마 행정부의 아태 재균형정책은 약화될 것인가? 아시아에서 미국의 후퇴는 아시아 전체를 중국의 영향권에 내주는 것과 다를 바 없다. 장기적으로 보면 중국의 부상, 미국의 상대적 쇠퇴가 추세인데, 미국이 지금 아시아에서 발을 빼면 그 빈틈을 중국이 재빠르게 메울 것이고, 나중에 미국이 이를 바로 잡으려면 지금보다 훨씬 더 어려운 상황에 직면하게 될 것이다. 트럼프 진영의 재균형정책 비판은 주로 어정쩡한 대중국 압박으로 인해 중국이 남중국해 인공섬만 늘리고 미국의 국익을 저해했다는 것이 핵심이다. 오바마 정부의 아시아 회귀는 말만 요란하고 효과는 없어서 역내 불안만 가중시켰다는 것이다.³⁷⁾ 따라서 실상 아시아 회귀(Pivot to Asia)에서 미국으로의 회귀(Pivot to America)가 될 가능성은 적어 보인다. 만일 미국이 아시아 재균형정책을 약화시킨다면 미국의 방위공약에 대한 아시아 국가들의 신뢰에 심각한 손상이 불가피하며, 아시아 각국은 자국의 안보를 위해 군비지출 증가, 역내 갈등과 긴장도 불가피하며, 동·남중국해 문제를 둘러싼 갈등과 긴장 악화도 예상된다. 특히 한국과 일본은 ‘제2의 닉슨쇼크’를 맞게 될 가능성도 존재한다.

셋째, 세계화는 퇴조하고, 중상주의/보호무역주의 시대로 돌입할 것인가? 세계화는 부정적 측면이 없는 것은 아니지만 대체로 긍정적인 부분이 우월하다고 평가된다. 하지만 트럼프 진영은 이미 환태평양동반자협정(TPP) 폐기, 북미자유무역지대(NAFTA) 탈퇴, 한미 FTA

34) 박봉권 외, 『2017 다보스포럼: 대혼돈의 시대 ‘신세계 무질서’』, 서울: 매일경제신문사, 2017, pp.108~109.

35) 트럼프 행정부 출범 이후 예상되는 국제정세의 문제점에 대해서는 이상현, 「트럼프 행정부의 대북정책 전망과 우리의 전략」, 문화체육관광부 정책브리핑, 2016. 11. 22(<http://www.korea.kr/celebrity/contributePolicyView.do?newsId=148825066>, 접속일: 2016. 11. 30)을 참고하라.

36) Michael Mastanduno, “System Maker, Privilege Taker: U.S. Power and the International Political Economy,” *World Politics*, Vol. 61, No. 1, 2009.

37) Alexander Gray and Peter Navaro, “Donald Trump’s Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific,” *Foreign Policy*, November 7, 2016.

재협상 등을 주장하고 있다. 이러한 정책은 중상주의/보호무역주의 시대로의 퇴조 및 세계화의 후퇴를 의미하며, 무역전쟁 시대의 도래를 예고하고 있다. 이는 트럼프 시대가 한국 같은 통상국가들에게는 시련의 시기가 될 것임을 예고하는 것이다. 미국의 TPP 탈퇴는 역내 경제력을 확대하려는 중국에게는 절호의 기회가 될 수도 있다. 중국은 이 기회를 이용해 자국 주도의 역내포괄적경제동반자협정(RCEP) 추진에 속도를 낼 수 있기 때문이다.

이 외에도 트럼프 시대는 여러 가지 글로벌 이슈에서의 퇴조를 불러올 가능성이 크다. 우려되는 대표적인 이슈는 친환경적 에너지 정책의 후퇴이다. 트럼프 당선자는 청정에너지원의 진흥을 통해 성장과 고용을 견인하고, 온실가스 감축정책으로 기후변화에 적극적으로 대응했던 오바마 행정부와는 정반대의 길로 가겠다고 공언했다. 트럼프가 추구하는 에너지정책의 핵심은 에너지 독립과 미국 이익 최우선이다. 이 목표를 위해 미국 내 에너지 개발과 혁신에 방해가 되는 인위적 규제를 철폐하고 특정 에너지원에 특혜를 주는 정책적 배려를 배격하는 한편, 시장메커니즘에 의한 에너지 믹스를 추구하는 데 중점을 두겠다는 것이다. 트럼프 진영의 에너지·환경 정책은 중요한 부분에서 오바마 정부와 대조적이다. 신재생에너지 확대와 환경보호청(EPA)의 클린파워플랜(Clean Power Plan)에는 강력 반대하는 반면, 석탄 개발 및 사용 확대, 국내 석유 탐사와 시추에는 강력 찬성한다는 입장이다. 이러한 에너지정책 기조는 금년 11월 발효된 파리기후변화 협약에도 심각한 타격을 줄 전망이다. 트럼프 당선자는 파리협정도 미국 제조업을 약화시키려는 속임수라며 미국 이익 최우선 원칙에 위배되기 때문에 이를 취소하겠다고 공언한 바 있다.

전반적으로 트럼프 행정부 초기의 국제안보 기조는 9·11 시대와 유사해질 전망이다. 외교안보 주요 직책에 내정된 인사들의 성향이 대부분 강경파 일색이다. 9·11 이후에 그랬듯이 백악관이 이슬람 테러와의 전면전에 다시 나서는 상황은 여타 안보 이슈들에 대한 관심을 저하시켜 러시아의 강대국 지위 회복에 기회를 주는 한편, 아시아 피벗을 약화시켜 중국의 경제·외교적 지배력을 키워 줄 가능성이 크다. 또한 대테러 전쟁 집착은 이란과의 대결 위험을 높이고 미국의 동맹국들은 물론 미국 국내의 시민적 자유에도 좋은 징조는 아니다.³⁸⁾ 더 나아가 트럼프 행정부의 아이러니는 그가 선택한 내각 장관들 상당수가 대선에서 그를 지지한 대중들이 비판해 온 부유한 특권층이거나 월스트리트 혹은 대기업 경영자 출신이라는 점이다. 또한 배경과 성향이 다른 다양한 인물들이 행정부에 참여하는 만큼 행정부 내에서 있을지도 모를 권력투쟁을 트럼프가 어떻게 봉합할지도 귀추가 주목된다.³⁹⁾ 과거 정부에서

38) Dan de Luce, Elias Groll, Molly O'Toole, and Lara Jakes, "Trump's Team Could Bring 9/11 Mindset Back to the White House," *Foreign Policy*, November 18, 2016(<http://foreignpolicy.com/2016/11/18/trumps-team-could-bring-911-mindset-back-to-the-white-house>).

39) Thomas Wright, "Trump's team of rivals, riven by distrust," *Foreign Policy*, December 14, 2016(<http://foreignpolicy.com/>).

보이던 언론과의 허니문 기간은 트럼프 정부 들어 완전히 사라지고 트럼프 대통령이 연일 언론과의 전쟁에 앞장서는 것도 트럼프 행정부 앞날이 험난할 것을 예고하고 있다.

트럼프 대통령은 취임 일주일 새 행정명령 13개에 서명하는 등 대선공약을 숨가쁘게 행동에 옮기고 있다. 그것도 오바마 케어 폐기를 위한 행정명령을 시작으로 TPP 탈퇴, 북미자유 무역협정(NAFTA) 재협상, 멕시코 국경지대 장벽 건설, 불법 이민자 추방, 키스톤 XL 파이프라인 프로젝트 재개 등 미국 안팎을 뒤흔드는 굵직한 이슈들이다. 거기에는 테러와 관련된 이라크, 이란, 소말리아, 수단, 시리아, 리비아, 예멘 등 7개국 국민의 미국 비자발급 및 입국을 90일 동안 일시 금지하는 행정명령에 서명함으로써 전 세계는 물론 미국 내에서도 강한 비판을 자초했다.

이는 오바마 정부가 추진해 온 각종 글로벌 이슈들에서의 심각한 퇴보임은 물론 미국과 동맹국들이 제2차 세계대전 이후 건설한 자유무역과 공동안보의 국제질서인 파스 아메리카나(Pax Americana)의 종말을 예고하는 전조일지도 모른다. 그렇기에 트럼프가 극단적 국익을 앞세운 근육질 민족주의에 입각한 고립주의적 대외정책을 펴는 것은 ‘미국 우선(America First)’ 정책이 아니라 ‘미국뿐인(America Only)’ 정책이라는 비판이 제기되는 것이다.⁴⁰⁾

V. 미국의 대외전략과 한국 안보에 대한 함의

한국에서는 문재인 진보정권이, 미국에서는 트럼프 보수정권이 출범함으로써 다시 노무현-조지 W. 부시 시절의 동맹 불협화음이 나오지 않을까 우려하는 목소리가 있다. 하지만 노무현 시대에 비해 문재인 정부는 현재까지 외교정책 일반이나 북핵 관련 외교태세에 있어서 트럼프 행정부와 별반 갈등적인 모습은 보여주지 않고 있다. 다만, 한반도 주변국들 모두 확고한 국내 지지를 기반으로 한 강성 리더십이 안정적 정책여건 속에서 작동 중이고, 지구촌 전체가 마초 리더십이 지배하는 상황이라 한국정부의 독자적인 운신의 폭이 얼마나 될지 가늠하기가 쉽지 않다.

아직 트럼프 행정부의 한반도 및 대북 정책은 본격적인 궤도에 이르지 못하고 있다. 무엇보다도 국무부 내에 대북정책을 담당할 동아태차관보를 비롯해 주한미국대사 등 주요 보직들이 정해지지 않았기 때문에 정책에 힘이 실리지 못하고 있다. 그런 가운데 2017년 6월 30일

2016/12/14/trumps-team-of-rivals-riven-by-distrust/).

40) Richard Sokolsky and Aaron Miller, "Donald Trump's Foreign Policy is 'America Only,' Not 'America First,'" Op-Ed, *Wall Street Journal*, January 24, 2017.

워싱턴에서 개최된 문재인-트럼프 대통령 간 첫 정상회담에서는 대북정책에 관한 중요한 합의가 이루어졌다. 양 정상은 만남은 덕담으로 시작해 시종 화기애애한 분위기 가운데 진행됐다. 많은 전문가들이 걱정했던 트럼프 대통령의 돌발 발언이나 어색한 장면은 연출되지 않았다. 문-트럼프 첫 정상회담이 별 탈 없이 끝났다고 해서 한미 간 향후 5년이 무탈할 것이라고 기대해서는 안 된다. 원래 정상회담은 구체적 사안의 논의보다는 총론적 입장에서 두 정상 간의 스킨십을 갖고 우호적 케미스트리를 확인하는 데 더 큰 의미를 둔다. 그런 면에서 이번 정상회담은 소기의 성과를 거뒀다. 구체적이고 어려운 문제는 앞으로 실무 차원의 결전을 기다리고 있다.

트럼프 시대를 맞아 한미관계는 새로운 도전에 직면하게 될 가능성을 배제할 수 없다. 트럼프 시대 한미관계와 관련해서는 안보와 경제, 북핵 문제 해법과 관련한 정책 변화와 대응이 요구된다.

첫째, 안보와 관련해서 한국은 특히 두 가지 직격탄에 직면할 가능성이 큰데, 방위비 분담 증액과 전작권 조기 전환 가능성이다. 대선기간 동안 트럼프는 “우리는 일본을 방어하고 한국을 방어하는데, 그들은 우리한테 (공정한 몫의) 돈을 안 낸다.”면서 한국을 안보 무임승차국으로 규정했다. 그의 측근은 미국은 GDP의 3.5%를 국방비로 지출하는 반면, 일본은 1.0%, 독일은 1.1%, 심지어 ‘절대적 미치광이를 이웃한(with an absolute madman on its border)’ 한국조차 2.6%에 불과하다는 수치를 강조하기도 한다.⁴¹⁾ 이러한 배경에서 보면 트럼프 행정부는 미국의 정치·군사·경제적 비용을 줄이기 위해 한국에 크게 확대된 동맹비용 분담을 요구할 가능성이 크다. 특히 주로 비인적 비용(Non-personnel Stationing Costs)의 한국 측 부담 증대가 예상된다.⁴²⁾ 다른 한 가지는 전작권 조기 전환을 추진할 가능성이다. 미국의 이익을 최우선시하는 트럼프는 전작권을 조기에 한국 측에 반환하고 한국이 스스로 방어책임을 지도록 요구할 가능성이 크다.⁴³⁾ 과거의 예를 보면 한미관계에서 어젠다를 먼저 꺼내는 쪽이 협상에서는 불리할 가능성이 크기 때문에 우리가 먼저 이 문제를 내놓을 필요는 없다.

방위비 분담금은 방위비분담특별협정(SMA)이 체결된 1991년 이후 해마다 소비자물가지수를 반영해 꾸준히 인상돼 왔다. 현 협정의 유효기간은 2014년부터 2018년까지이며, 2014년 한국 지원분은 9,200억원(전년 대비 5.8% 증가)으로 결정됐다. 이는 주한미군 전체 주둔비의

41) Peter Navarro, “The Trump Doctrine: Peace through Strength,” March 31, 2016.

42) 하지만 한국의 주한미군 방위비 분담 관련, 주한 미국대사 마크 리퍼트는 “한국은 주한미군 주둔에 있어 비인적 비용의 55%를 부담하는 것은 물론 한국 내 미군 기지 건설비용의 90% 이상을 담당하고 있다.”고 언급한 바 있다(『강원일보』, 2016. 8. 24).

43) Victor D. Cha, “Trump and the U.S.-ROK Alliance,” Center for Strategic and International Studies, Korea Chair Snapshot, November 9, 2016(<https://www.csis.org/analysis/trump-and-us-rok-alliance>).

절반 정도로, 2012년 기준 GDP 대비 분담률은 일본과 독일 등 미국의 다른 동맹국들보다 높다. 이 외에도 정부는 지난 10년간 36조원에 달하는 미국산 무기를 구입했다. 여기에 평택미군기지 조성비용 중 절반 이상인 8조 9천억원도 우리 정부가 부담하고 있다. 또 우리나라가 주한미군 측에 지급했으나 집행되지 않고 있는 ‘미집행 방위비 분담금’도 2016년 말 기준으로 3,331억원에 이른다.⁴⁴⁾ 주한미군의 방위비 분담 문제와 관련해 한국도 우리 국익 위주로 생각해야 한다. 미측의 방위비 분담 증액요구가 지나치면 단호히 거부하는 한편, 방위비 분담은 양국이 방위비 분담 특별협정을 통해서 협의하도록 유도하고 우리의 방위 분담을 늘리면 반대급부로 무엇을 요구할 것인지 협상전략을 수립해야 한다. 한국정부는 미국이 오래 전부터 주장해 왔듯이 주한미군 방위비의 절반 수준을 전향적으로 검토하는 대신, 우리가 요구할 것의 리스트를 작성해야 한다. 현행 협정인 제9차 방위비 분담 특별협정(SMA)은 2018년 말까지 유효하므로 가능한 한 협정 종료 이전에 새로운 합의에 도달해야 한다. 따라서 이제는 제10차 한미 방위비 분담 특별협정 체결을 위한 협상을 염두에 두고 우리의 전략을 짜야 한다.

둘째, 대외경제정책에 있어서는 트럼프 행정부에서의 보호무역주의 성향의 강화가 거의 확실시되기 때문에 철저한 대비가 요망된다. 우선 한미 FTA 재협상이 시급한 과제로 다가왔다. 트럼프는 이미 대선 후보시절부터 한미 FTA는 물론 북미자유무역협정(NAFTA) 재협상을 주장하며 환태평양동반자협정(TPP)에도 반대한다는 입장을 거듭 밝혔다. 트럼프 대통령은 문재인 대통령과의 정상회담 후 가진 공동언론발표에서 자동차와 철강산업을 꼭 집어 불만을 제기해, 앞으로 미국의 강한 통상압박이 예고된다. 트럼프 대통령은 9월 2일 북핵 문제로 인해 한반도 위기가 고조되어 가는 가운데도 한미 FTA 폐기 가능성을 내비치면서 한국을 압박했다. 그리고 9월 3일 북한은 제6차 핵실험을 단행했다.

한미 양국은 2017년 8월 22일 서울에서 한미 FTA 공동위원회 특별회기 첫 회의를 개최했다. 미국은 예상대로 전날 자동차, 철강과 함께 자신들이 우위를 점하고 있는 정보통신기술(ICT) 분야의 개정을 요구했다. 로버트 라이트하이저 미 무역대표부(USTR) 대표는 23일 “한국정부에 미국기업을 배제하거나 미국 지식재산권에 돈을 물리는 부담스러운 규제를 다뤄 줄 것을 (1차 회동에서) 요구했다.”며 “이번 협상이 이러한 문제와 (한미 간) 또 다른 불균형 장벽들을 해소해 나갈 기회가 될 것”이라고 말했다. 미측의 요구에 대해 우리 측 대표인 김현중 통상교섭본부장은 “개정 협상 전에 한미 FTA 효과 등을 먼저 공동조사하자.”고 제안했다. 김 본부장은 일단 객관적인 수치와 공동조사로 배수진을 친 채 강공전략으로 최대한 시간을 벌면서 미국이

44) 『KBS 뉴스』, 「트럼프, 美 방위비 증액 압박...이미 충분히 부담」, 2017. 7. 04.

먼저 진행하고 있는 북미자유무역협정(NAFTA) 협상의 선행 과정들을 면밀히 살필 것으로 보인다.⁴⁵⁾ 분명한 사실은 만일 한미 FTA가 폐기된다면 양국 모두 막대한 피해가 불가피하다는 점이다. 대외경제정책연구원, 산업연구원, 농촌경제연구원의 공동연구에 따르면, 그 손해는 한국보다 미국이 더 많이 볼 것으로 추정된다. 미국 측 감소폭이 한국 측 감소폭보다 커지게 되면 대미 무역수지 흑자가 증가하여, 무역 적자 축소라는 미국이 원하는 결과를 얻지 못하게 될 것이다.⁴⁶⁾ 따라서 한국정부는 FTA 재협상이 우리에게 무조건 불리하다는 인식을 벗어나 실현 가능한 최대한의 ‘윈-윈전략’을 추구해야 할 것이다.

셋째, 방위비 분담 증액과 FTA 이행개선 요구는 어느 정도 확실시되는 반면, 트럼프 정부의 대북정책과 관련해서는 현재로서는 거의 알려진 게 없다. 다만, 대선과정에서 ‘북한 김정은은 미치광이’라는 언급에서부터 햄버거 정상회담까지 트럼프의 정제되지 않은 몇 가지 발언들이 알려졌을 뿐이다. 하지만 분명한 것은 미국 차기 정부는 아마도 오바마 정부의 ‘전략적 인내’ 정책을 대체할 새로운 대북정책을 모색할 가능성이 크다는 점이다. 한미 양국은 북한의 핵·미사일 능력의 지속적 고도화에 대해서는 일치된 평가를 내리고 있다. 그리고 최근 들어 북한의 핵과 미사일 역량이 급속히 강화되면서 이제는 미국도 북한의 위협을 무시할 수 없는 상황으로 가고 있다.

오바마 정부에서 트럼프 정부로 옮겨 가면서 당장 시급한 것은 북한의 가속화되는 핵·미사일 도발에 대한 대응방안을 조율하는 것이다. 북한은 5월 14일, 한국의 새 대통령이 취임하고 일주일도 지나지 않아 화성12호라는 준 ICBM급 미사일을 발사했다. 북한 관영 조선중앙통신은 “로켓 연구부문의 과학자, 기술자들은 주체106(2017)년 5월 14일 새로 개발한 지상대지상 중장거리 전략탄도로켓 ‘화성-12’형 시험발사를 성공적으로 진행했다.”며, “발사된 로켓은 예정된 비행궤도를 따라 최대정점고도 2,111.5km까지 상승 비행해 거리 787km 공해상의 설정된 목표수역을 정확히 타격했다.”고 보도했다. 조선중앙통신은 또 가혹한 대기권 재돌입 환경 속에서 조종 전투부의 말기 유도특성과 핵탄두 폭발체계의 동작 정확성을 입증했다면서 대기권 재진입(re-entry) 기술을 확보했다고 주장했다. 2017년 4월 15일 열병식 당시 한국 언론이 무수단 개량형 또는 무수단 미사일(화성 10호)인 것 같다고 보도한 것과 동일한 외양의 미사일을 북한 언론은 화성 12호라며 여러 장의 사진을 보도했다. 김정은은 화성 12호를 ‘주체탄’이라고 명명했다. 화성 12호가 ICBM인지는 아직 불분명하나 지난 3월 북한이 시험했다고 밝힌, 네 개의 보조엔진에 단일 노즐을 갖춘 새로운 엔진을 사용한 것으로 추정된다. 연료 형태나 단 분리도 알려지지 않았다. 만일 단 분리 없이 1단 로켓만으로 이 정도 성능을

45) 『서울신문』, 「FTA 효과 공동조사」 강공 이후…김현중 다음 수, NAFTA서 찾아, 2017. 08. 24.

46) 이진면·김바우, 「한·미 FTA 재협상과 우리의 대응 방향」, 산업연구원 「I-KIET 산업경제이슈」 2017년 21호, 2017.

보였다면 이는 상당한 기술 진전으로 볼 수 있다.⁴⁷⁾

뒤이은 2017년 5월 21일(한국시간) 탄도미사일 발사에 대해 북한 노동신문은 고체연료를 사용하는 지대지 중장거리 전략탄도탄 ‘북극성 2형(KN-15)’을 성공적으로 시험 발사했다고 김정은 북한 노동당 위원장이 부대 실전배치를 승인했다고 보도했다. 북한 조선중앙통신은 북극성 2형의 계열생산 준비를 끝냈으며, 이번 실험이 북극성 2형 무기체계 전반의 기술적 지표들을 최종 확증하고 서로 다른 환경 속에서 적응 가능성을 충분히 검토해 부대들에 실전 배치하는 데 목적을 두고 진행됐다고 설명했다. 북극성 2호는 2016년 잠수함발사탄도미사일(SLBM)으로 시험한 북극성 1호를 지상발사용으로 개조한 것이다. 북극성 2호는 안정성과 성능을 확증하기 위해 추가적인 시험이 필요하지만 북한은 이를 무시한 채 앞당겨 실전배치를 서두르는 것으로 보인다.⁴⁸⁾ 하지만 지금 당장 북한이 북극성 2호 대량생산에 돌입한다 해도 실전배치에 필요한 수량을 확보하고 초기운용역량(IOC: Initial Operational Capability: IOC)에 도달하려면 1년 이상 소요될 것으로 예상된다. 그리고 북극성 2호가 스커드-ER 및 노동 미사일을 대체해 주력 전략미사일 전력으로 자리 잡으려면 적어도 5년은 걸릴 것으로 전망된다.⁴⁹⁾

이러한 북한의 탄도미사일 개발 노력은 지난 7월 4일 화성 14형 대륙간탄도탄 시험발사 성공으로 정점을 찍었다. 미사일 고도 및 비행거리, 속도, 비행시간, 단 분리 등을 고려할 때 이는 ICBM급 사거리의 신형 탄도미사일로 평가되며, 지난 5월 14일 시험발사에 성공한 KN-17을 2단계로 개량한 것으로 잠정 평가된다. 일반적인 ICBM 판단 기준은 사거리 5,500km 이상, 최대속도 마하 21 이상(상승 구간)이다. 고정형 발사대로 발사 및 고난도 기술을 필요로 하는 재진입 여부 미확인 등, ICBM의 개발 성공으로 단정하기는 제한적이지만 이는 북한 미사일 역량의 심각한 진전으로 평가하기에 충분한 수준이다. 북한의 의도는 자체 ICBM 개발일정에 따른 장거리미사일 능력 확보라는 차원 외에도 “핵억제력을 중추로 하는 자위적 국방력을 백방으로 강화”(『조선중앙통신』, 2017. 7. 1)하는 한편, 한미 정상회담과 G20 정상회의에 대한 반발 및 미독립기념일(7월 4일) 계기 무력시위의 성격이 큰 것으로 판단된다.

그러나 그 무엇보다도 심각한 진전은 북한의 제6차 핵실험이다. 북한은 지난 9월 3일 오전 조선중앙통신을 통해 김정은의 핵무기연구소 현지지도와 함께 대륙간탄도미사일

⁴⁷⁾ John Schilling, “North Korea’s New Hwasong-12 Missile,” 38 North, May 24, 2017.

⁴⁸⁾ Michael Elleman, “The Pukgukson-2: Lowering the Bar on Combat Readiness?” 38 North, May 25, 2017(http://38north.org/2017/05/pukgukson2_052517/).

⁴⁹⁾ John Schilling, “The Pukgukson-2 Approaches Initial Operational Capability,” 38 North, May 24, 2017(<http://38north.org/2017/05/jschilling052417/>).

(ICBM)에 장착할 수소폭탄 사진을 최초로 공개했다. 그리고 이어서 북한 시간으로 낮 12시(한국시간으로 낮 12시 30분)에 'ICBM 장착용 수소탄'을 가지고 제6차 핵실험을 단행했다고 발표했다. 제6차 핵실험으로 북한은 문재인 대통령이 언급한 레드라인(ICBM에 핵탄두 장착)에 근접했고, 북한의 핵미사일은 이제 미 본토를 위협할 게임체인저가 될 때가 멀지 않았다는 평가가 나온다. 국제사회는 예상보다 빠른 북한의 핵, 미사일 개발 속도에 놀라고 있다. 북한은 핵탄두 재진입체 기술을 제외한 탄두 소형화, ICBM 능력에서 거의 완성단계로 평가되지만 아직 미 본토를 핵장착 ICBM으로 직접 공격하기엔 미달인 것으로 평가된다. 하지만 현 추세라면 북한은 1~2년 내에 관련 모든 기술을 확보할 것으로 전망된다.

이처럼 북한의 핵과 미사일 역량은 고도화되어 가고 있는데, 북한과의 협상은 중단된 지 오래 됐기 때문에 이제는 미국 내에서 북핵문제의 해결을 위해서는 새로운 방안을 모색해야 한다는 지적이 자주 제기된다. 즉, 북핵문제를 단번에 'CVID' 방식으로 해결하는 것이 사실상 불가능하기 때문에 우선 북핵의 고도화를 막고 장기적인 해법을 모색해야 한다는 것이다. 그것이 바로 '핵동결 입구론'이다. 궁극적인 목표는 북한의 완전한 비핵화이지만 그 중간단계로서 우선 북한 핵을 동결함으로써 상황의 악화를 막아야 한다는 것이다. 미국 측에서도 북한을 한 번에 비핵화하는 것이 사실상 불가능하다는 판단하에 동결 후 장기적 비핵화로 가자는 의견들이 나오기 시작한다. 2016년 한국을 방문한 윌리엄 페리 전 미 국방장관은 북한이 핵무기를 사용할 것으로는 생각하지 않지만 의도된 공격이 아니라 잘못된 계산에 따라 재래식 공격이 핵전쟁으로 확대되는 것이 진짜 위험이라면서 외교로 이러한 불확실성을 줄여야 한다고 지적했다. 페리 장관은 비핵화를 전제로 한 협상은 실패할 수밖에 없다면서 지그프리트 헤커 교수가 말하는 '3 No's, 즉 no more bombs, no better bombs, no export'가 하나의 출발점이 될 수 있다고 밝혔다.

뿐만 아니라 제임스 클래퍼 국가정보국장은 북한 비핵화는 실패한 개념이며 이란식 핵동결 협상도 실현 불가능하다고 주장했다. 북한의 핵은 생존을 위한 티켓이기 때문에 그나마 바랄 수 있는 것은 북핵능력의 제한이라는 것이다.⁵⁰⁾ 우드로윌슨센터의 제인 하만 박사는 북한의 핵미사일 실험 동결과 IAEA 북한 복귀를 당면 목표로 협상할 필요가 있음을 지적하며, 비핵화는 북미대화의 전제조건이 아니라 최종 목표라고 주장했다.⁵¹⁾ 존 올프스탈 백악관 국가안보회의(NSC) 군축·비확산담당 선임국장도 워싱턴에서 개최된 학술회의에서 차기 행정부가 원하는 원하지 않은 북한의 실질적인 도전에 직면할 것이기 때문에 이에 대한

50) 『뉴시스』, 「클래퍼, 北 비핵화, 실패한 개념 발언 때문」, 2016. 10. 29.

51) 『중앙일보』, 「[직격 인터뷰] 김영희 문고 제인 하만 우드로윌슨센터 소장 답하다—비핵화는 북·미 대화의 전제조건이 아니라 최종 목표」, 2016. 11. 03.

준비가 필요하다고 지적하면서, 차기 미국 행정부의 최우선 과제는 북한의 도발에 대비하는 것이라고 강조했다. 특히 그는 북한의 비핵화가 궁극적인 목표이지만 적어도 핵 개발을 먼저 동결시켜야 한다면, 차기 미 행정부는 제재를 강화하면서도 한국, 일본과 더불어 북한과도 대화와 접촉을 하는 방안을 모색해야 한다고 제안했다.⁵²⁾

트럼프 대통령과 김정은 위원장이 서로 험악한 ‘말폭탄’을 주고받는 가운데 앞으로 아마도 가장 힘든 부분은 향후 대북정책을 둘러싼 서울과 워싱턴 간 온도차를 극복하는 게 될 것이다. ‘핵동결 입구론’과 ‘핵폐기 출구론’을 제시한 문재인 정부의 구상에 비해 트럼프 행정부는 당분간 압박과 제재 외에는 관심이 없어 보인다. 단둥은행 제재, 중국의 인신매매 최악 등급 지정, 대만 무기판매 승인, 미 함정의 대만 기항 승인 등 중국에 대한 전방위 압박 카드는 북한의 김정은과 한국의 문재인 정부도 염두에 둔 메시지라는 점을 잘 읽어야 한다.

트럼프 행정부의 대한반도정책은 아직도 상당 부분 불확실하다. 한반도정책을 담당할 동아태차관보가 선임되려면 앞으로도 상당한 시간이 소요될 전망이다. 이러한 상황에서 우리가 할 일은 한국이 원하는 정책입장을 신속하고 정확하게 트럼프 정부에 전달하는 일이다. 한미관계에 관련되는 이슈별로 우리가 원하는 정책의 목표와 방향, 협력 범위 등을 정확히 전달해서 차기 미국 행정부의 정책에 반영되도록 외교적 노력을 집중해야 한다. 그와 함께 조지 W. 부시 행정부 당시의 교훈을 상기할 필요가 있다. 필요하면 동맹국들이 강력한 목소리를 내야 한다. 워싱턴의 정책이 입안되기를 수동적으로 기다릴 게 아니라 트럼프 정부와 의회를 적극적으로 공략하려는 자세가 필요하다.

21세기의 복합적 안보환경에서 세계 대부분의 국가들은 나름대로 다양한 형태의 ‘헤징(hedging)’ 전략을 구사하고 있다. 아시아 국가들이 대부분 미국에 안보를 의존하면서도 중국의 부상이 가져온 경제적 기회에 적극 편승하는 것이 좋은 예이다. 미국과 중국 사이에서 한국의 외교전략에 관해서는 비대칭 연미연중, 혹은 연미화중 등 다양한 전략이 제시되어 왔다. 이들 구상의 기본적인 발상은 우리 외교안보의 중점을 어느 한 곳에 ‘다 걸기(all-in)’ 하지 않겠다는 취지를 담고 있다. 한국의 대미·대중 정책을 양자택일이 아닌 ‘원-원’하는 관계로 만들어야 한다는 점은 분명하다. 미국의 아태 재균형정책과 중국의 ‘신형대국관계’ 요구가 당분간은 아태 지역의 큰 흐름을 구성하는 가장 중요한 외생변수가 될 것은 분명하다. 한국은 이 두 흐름 사이에서 우리의 생존을 확보하고 평화와 번영을 제고하기 위한 현명한 전략을 수립해야 한다. 최악의 경우에는 한국이 미중 사이에서 선택을 강요당할 가능성도 배제할 수 없다. 결론적으로 말하자면, 한국의 입장에서 한미동맹을 명실상부한 전략동맹으

52) 『CBS노컷뉴스』, 「美 백악관 관리, 북한, 차기 행정부에도 도전」, 2016. 9. 28(<http://www.nocutnews.co.kr/news/4660454#csidx55f3d3a37a10a539fad49e1d1437342>, 접속일: 2016. 12. 30).

로 발전시키는 한편, 중국·일본·러시아 등 주변 강대국들과 협력 동반자관계를 병행 추진하는 방안 외에는 대안이 없다. 문제는 트럼프 시대에 들어 미중 양국이 아시아에서 격돌할 가능성이 커지는 추세 속에서 그러한 목표를 어떻게 추진할 것인가 하는 점이다. 한국의 전략은 우리 주변의 네트워크를 다양하고 복합적으로 만드는 데 우선점을 뒀야 한다. 한미동맹을 중심으로 하되 중층적·복합적 네트워크의 창출을 통해 한미동맹과 한중관계가 배타적이지 않다는 인식을 조성해 나가는 한편, 이슈별로 정교하고 유연한 밸런싱을 추구해야 할 것이다.

참고문헌

- 남궁곤 · 이상현, 「미국 부시 행정부 외교안보 관료의 안보관과 한반도정책」, 『통일문제연구』, 2002년 하반기호, 2002.
- 박봉권 외, 『2017 다보스포럼: 대혼돈의 시대 ‘신세계 무질서’』, 서울: 매일경제신문사, 2017.
- 이상현, 「트럼프 행정부의 대북정책 전망과 우리의 전략」, 문화체육관광부 정책브리핑, 2016. 11. 22 ([http:// www.korea.kr/celebrity/contributePolicyView.do?newsId=148825066](http://www.korea.kr/celebrity/contributePolicyView.do?newsId=148825066), 접속일: 2016. 11. 30).
- 이진면 · 김바우, 「한·미 FTA 재협상과 우리의 대응 방향」, 산업연구원 『I-KIET 산업 경제이슈』 2017년 21호, 2017.
- Z. 브레진스키, 김명섭 역. 『거대한 체스판: 21세기 미국의 세계전략과 유라시아』 서울: 삼인, 2000.
- Binnendijk, Hans and Richard L. Kugler. *Seeing the Elephant: the U.S. Role in Global Security*, National Defense University Press, 2006.
- Brzezinski, Zbigniew. *The Choice: Global Domination or Global Leadership*, New York: Basic Books, 2004.
- Center for Strategic and International Studies. “Federated Defense Project: Concept Overview,” Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2013.
- Cha, Victor D. “Trump and the U.S.-ROK Alliance,” Center for Strategic and International Studies, Korea Chair Snapshot, November 9, 2016(<https://www.csis.org/analysis/trump-and-us-rok-alliance>).
- Clinton, Hillary. “America’s Engagement in the Asia-Pacific,” Kahala Hotel, Honolulu, Hawaii, October 28, 2010(<http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/10/150141.htm>, 접속일: 2010. 10. 30).
- Conetta, Carl. “Asia Pivot and Air-Sea Battle: Precipitating Military Competition with China?” *Defense Strategy Review*, March 3, 2014(<http://www.comw.org/wordpress/dsr/precipitating-military-competition-with-china>).
- Cossa, Ralph A. “The ‘Obama Doctrine’ and the Pivot,” *PacNet* #41, June 30, 2014.
- De Luce, Dan, Elias Groll, Molly O’Toole, and Lara Jakes. “Trump’s Team Could Bring

- 9/11 Mindset Back to the White House,” *Foreign Policy*, November 18, 2016(<http://foreignpolicy.com/2016/11/18/trumps-team-could-bring-911-mindset-back-to-the-white-house>).
- Elleman, Michael. “The Pukgukson-2: Lowering the Bar on Combat Readiness?” *38 North*, May 25, 2017 (http://38north.org/2017/05/pukguksong2_052517/).
- Gray, Alexander and Peter Navaro. “Donald Trump’s Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific,” *Foreign Policy*, November 7, 2016.
- Hemmer, Christopher. “Grand Strategy for the Next Administration,” *Orbis*, Summer 2007.
- H. R. McMaster and Gary D. Cohn, “America First Doesn’t Mean America Alone,” *The Wall Street Journal*, May 30, 2017.
- Information Office of the State Council. “The Diversified Employment of China’s Armed Forces,” Beijing, Information Office of the State Council, The People’s Republic of China, April 2013(http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-04/16/c_132312681.htm, 접속일: 2014. 5. 30).
- Mastanduno, Michael. “System Maker, Privilege Taker: U.S. Power and the International Political Economy,” *World Politics*, Vol. 61, No. 1, 2009.
- McDougall, Walter A. *Promised Land, Crusader State: The American Encounter With the World Since 1776*, Boston: Houghton Mifflin, 1997.
- McMaster, H. R. and Gary D. Cohn. “America First Doesn’t Mean America Alone,” *The Wall Street Journal*, May 30, 2017.
- Mead, Walter Russell. “The Return of Geopolitics,” *Foreign Affairs*, May/June 2014.
- Mishra, Rahul. “The US Rebalancing Strategy: Responses from Southeast Asia,” S. D. Mundi and Vivek Chadha (eds.), *Asian Strategic Review 2014*, Institute for Defence Studies and Analyses, 2014.
- Navaro, Peter. “The Trump Doctrine: Peace through Strength,” *The National Interest*, March 31, 2016 (<http://nationalinterest.org/feature/the-trump-doctrine-peace-through-strength-15631>, 접속일: 2016. 3. 31).
- Nye, Joseph Samuel, Jr. “Redefining the National Interest,” *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 4, July/August 1999.

- O'Rourke, Ronald. "Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China: Issues for Congress," CRS Report for Congress, 2014.
- Obama, Barack. "Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall," Suntory Hall, Tokyo, Japan, November 14, 2009(<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>, 접속일: 2014. 6. 10).
- _____. "Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony," U.S. Military Academy, West Point, New York, May 28, 2014.
- Ornstein, Norman. "The Legacy of Campaign 2000," *The Washington Quarterly*, Vol. 24, No. 2, 2001.
- Rice, Condoleezza. "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1, 2000.
- Schilling, John. "North Korea's New Hwasong-12 Missile," *38 North*, May 24, 2017.
- _____. "The Pukguksong-2 Approaches Initial Operational Capability," *38 North*, May 24, 2017 (<http://38north.org/2017/05/jschilling052417/>).
- Sokolsky, Richard and Aaron Miller. "Donald Trump's Foreign Policy is 'America Only,' Not 'America First'," Op-Ed, *Wall Street Journal*, January 24, 2017.
- Sutter, Robert, Michael E. Brown, and Timothy J. A. Adamson. "Balancing Acts: The U.S. Rebalancing and Asia-Pacific Stability," Sigur Center for Asian Studies, The George Washington University, 2013.
- Sutter, Robert. "Rebalancing, China and Asian Dynamics: Obama's Good Fit," *PacNet* #1, 2014.
- Trump, Donald J. "Inaugural Address," January 20, 2017 (<https://www.whitehouse.gov/inaugural-address>).
- U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review 2014*, 2014.
- U.S. National Intelligence Council. *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, December 2012.
- White House. *The National Security Strategy of the United States of America*, March 2006 (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>, 접속일: 2006. 3. 17).
- Wright, Thomas. "Trump's team of rivals, riven by distrust," *Foreign Policy*, December

14, 2016(<http://foreignpolicy.com/2016/12/14/trumps-team-of-rivals-riven-by-distrust/>).

Yan Xuetong. "Strategic Cooperation without Mutual Trust: A Path Forward for China and the United States," *Asia Policy*, No. 15, January 2013.

〈언론 보도〉

『서울신문』, 「‘FTA 효과 공동조사’ 강공 이후…김현종 다음 수, NAFTA서 찾나」, 2017. 08. 24.

『조선중앙통신』, 2017.7.1

『KBS 뉴스』, 「트럼프, 美 방위비 증액 압박…이미 충분히 부담」, 2017. 07. 04.
(<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3509348&ref=A>)

북한경제 연구협의회

동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략

:미국의 국가전략

이석, 이상현, 김준형, 김현욱

동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략 -미국의 국가전략-

KDI 북한경제연구부는 2017년 9월 22일 이상현 세종연구소 수석연구위원, 김준형 한동대학교 교수, 김현욱 국립외교원 교수를 초청하여 ‘미국의 국가전략: 전략적 재균형과 미국 우선주의’를 주제로 협의회를 개최하였다. 본 협의회에서는 본 호(號)에 소개된 〈미국의 대외전략: 전략적 재균형에서 미국 우선주의로〉의 주요 내용 및 향후 동북아 안보질서의 변화 가능성 등에 대해 토론하였다. 본문에서는 금번 협의회에 참여한 전문가들의 동의를 얻어 이들의 토론내용을 간략히 정리·제공한다.

일시 및 장소

2017년 9월 22일(금) 오전 10시, 넋지살롱

사회·발표

이석(KDI) · 이상현(세종연구소)

토론

김준형(한동대학교), 김현욱(국립외교원)





이석: 북한경제연구협의회를 시작하도록 하겠다. 오늘 협의회에는 외교·정치 분야 전문가를 모시게 되었다. 올해 초 KDI와 외부연구진들이 한반도 및 동북아에서의 국제질서를 경제·안보·외교적인 시각으로 분석한 보고서인 『동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략』이 발간되었다. 지난 『북한경제리뷰』에서 동북아의 경제·안보 질서에서의 변화에 대해 토론하였다면, 이번 호(號)는 각 국가의 외교적 이슈, 특히 미국의 對동북아 및 한반도 전략이 우리에게 어떻게 영향을 미칠 것인지에 대하여 이야기하고자 한다. 먼저, 『동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략』 보고서에서 미국의 전략에 대해 집필해 주신 이상현 박사님께서 전반적인 이슈를 개관하고 이후 자유로운 토론을 이어가고자 한다. 또한 최근에는 한반도를 중심으로 트럼프 대통령과 김정은 위원장의 배치 상황이 전개되고 있는 만큼 외연을 현재의 시점으로 확장하여 토론을 진행하도록 하겠다. 한 가지 먼저 양해를 구하자면 『동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략』 보고서가 집필된 시점은 작년이기에 트럼프 대통령 당선 이전이다. 더불어 올해 북한은 제6차 핵실험을 진행했으며 이에 대응하여 미국의 對한반도 전략은 변화해 왔다는 점을 감안 부탁드립니다. 보고서의 내용을 통해 현재까지 미국의 전반적인 전략에 대해 살펴보고, 주요 토론은 현재의 상황에 초점을 맞추어 진행하도록 하겠다. 먼저 이상현 박사님께 의견 부탁드립니다.

이상현: 우선 『동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략』 보고서를 집필할 때만 하더라도 아태 재균형 정책이 한 두 정부의 정책으로 끝나는 것이 아니라 상당 기간 지속될 것이라고 예상했었다. 그 이유는 미국 역대 행정부의 정책적 특징을 고려했기 때문인데, 간단히 말씀드리자면 미국은 집권정부가 변화됨에 따라 외교정책의 변화가 있지만 ‘미국의 평화와 번영’의 기조는 일관되게 유지되어 왔기 때문이다. 또한 제2차 세계대전 이후 미국은 대체로 국제주의를 표방한 정책을 펼쳐 왔다. 물론 공화당은 군사적 수단을 중시하는 공세적 국제주의를, 민주당은 국제기구와 다자협약을 중시하는 진보적 국제주의라는 차이는 있지만, 큰 틀에서는 국제주의에 입각한 정책을 유지해 왔다.



그럼 오늘 다루게 될 아태정책에 대해 과거 오바마 정부와 현 트럼프 정부의 입장에 대해 간략히 말씀드리겠다. 아태 재균형 정책은 지난 2010~11년 즈음 미국이 스스로를 태평양 국가라고 규정하면서 변화의 포문을 열었다. 2010년 11월 오바마 대통령은 한중일 순방 중 도쿄 산토리힐 연설을 통해 미국의 아시아 복귀를 천명한 것이다. 특히 2011년

11월 당시 힐러리 클린턴 국무장관이 외교전문지인 'Foreign Policy'에 기고한 '미국의 태평양 시대(America's Pacific Century)'를 통해 미국의 '아시아 회귀(Pivot to Asia)', 아태 재균형 정책(Asia Rebalancing)에 대한 미국의 입장과 배경을 잘 설명하고 있다.

그렇다면 미국은 왜 스스로를 태평양 국가라고 규정하고, 아태 재균형 정책을 펼쳤는가. 이유는 아태 지역이 지정학·지경학적으로 매우 중요해져 전략적 가치가 높아졌기 때문이다. 먼저, 군사적 측면에 대해서 살펴보자. 미국은 전통적으로 항행의 자유를 중시해 왔다. 웨스턴퍼시픽(서태평양)으로의 접근성을 고려했을 때 아태 지역은 미국의 국가이익과 연관되어 있는 전략적 요충지이다. 둘째, 경제적 측면을 고려해 보자. 중국의 부상은 아시아 지역의 세력판도의 변화를 가져왔는데, 미국이 이를 방지할 경우 아태 지역 국가들이 중국의 영향권에 들어갈 가능성이 높아지기 때문이다. 이러한 중국의 부상과 세계질서의 변화는 이른바 '미국 쇠퇴론'과 "중국이 계속해서 부상한다면 언젠가는 미국의 자리를 대신할 것인가?"에 대한 논쟁을 불러왔다. 그러나 다수의 전문가들이 미국의 상대적 쇠퇴를 인정하지만, 중국이 세계패권국의 자리를 대신하리라는 점에는 크게 동의하지 않는다. 이는 단순히 중국의 경제총량이 미국보다 커진다고 해서 현재 미국이 하고 있는 헤게모니(hegemony)로서의 역할을 할 수 있는 것이 아니라 소프트파워 등을 감안하여 고려해야 한다고 보기 때문이다.

그렇다면 결국 앞으로도 미국 주도의 국제질서가 유지될 것이라는 의미인데, 그럼에도 불구하고 왜 우리나라는 여전히 미중관계와 국제질서 변화에 대한 대응노력이 필요한 것인가. 그 이유는 중국의 부상을 아시아 지역에 국한시켜 보면 이야기가 달라지기 때문이다. 아시아 지역에서 미국은 끊임없이 중국의 도전을 받게 될 것이며 그 강도가 점점 더 세질 것이기 때문이다. 이러한 이유들로 미국은 아시아 지역에서의 중국의 팽창을 억제하고 영향력 확대를 견제하는 것에 중점을 둔 '아시아 회귀(Pivot to Asia)', 아태 재균형(Asia Rebalancing) 정책을 펼치게 된 것이다.

그러나 트럼프 행정부가 출범하면서 미국 대내외적으로 변화가 감지되었다. 이를 좀 더 잘 이해하기 위해서는 트럼프의 세계관에 대해 이해해 볼 필요가 있는데, 맥 마스터 미 국가안보보좌관과 개리콘 미 국가경제위원회 위원장이 월스트리트저널 기고문을 통해 설명한 바 있다. 그들의 말에 따르면 트럼프 대통령은 글로벌 커뮤니티란 존재하지 않으며, 국가와 비정부행위자 그리고 기업들이 각자의 이익을 위해 각축하고 경쟁하는 것을 국제관계의 본질이라 여긴다고 한다. 이러한 세계관이 반영된 것이 '미국 우선주의'일 것이다. 트럼프 대통령은 취임사에서 'Buy American, Hire American'을 외치며 철저히 미국의 이익을 고려한 정책을 펼쳐 나갈 것이라 예고한 바 있다.

국제관계에서 우려되는 점을 요약하자면, 첫째, 미국 우선주의에 의해서 신고립주의로 가는 것이 아니냐는 점이다. 미국은 제2차 세계대전 이후 지금까지 국제질서와 자유무역질서 유지를 위한 역할을 해왔다. 공공재를 공급하는 역할을 하던 미국이 위와 같은 역할을 하지 않을 경우 발생하는 공백에 대한 우려가 있다. 둘째, 미국이 아태 지역에서의 활동을 축소하는 게 아니냐는 점이다. 즉, 미국의 개입 축소를 우려하는 것이다. 이는 미국의 TPP 탈퇴가 현실화되면서 더욱 불거진 이슈이다. 물론 TPP는 다자경제협약 그 자체로서도 의미가 있지만 사실 외교·안보적으로 갖는 의미가 컸다. 미국이 아태 지역에 대해 관심을 갖고, 일정한 개입을 한다는 시그널로서 그 의미가 있었는데, TPP 비준단계에서 미국의 탈퇴가 결정되어 아태 지역에서의 미국 역할 축소에 대한 우려가 본격화된 것이다. 셋째, 미국의 보호무역주의이다. 미국이 보호무역주의로 가게 된다면 전 세계적으로 자유무역이 위축될 수밖에 없다. 게다가 중국을 환율조작국으로 지정, 세컨더리 보이콧 실시 등을 하게 된다면 모든 국가들은 보호무역주의의 길로 접어들 수밖에 없을 것이다. 그렇게 되면 통상국가인 한국으로서는 적지 않은 어려움이 있을 것으로 예상된다. 물론 현재까지 구체적인 문제가 발현되지는 않았지만 트럼프 대통령이 집권하는 동안에는 위와 같은 우려를 불식시킬 수 없을 것으로 보인다. 이 외에도 파리 기후 협약 탈퇴, 러시아와의 핵무기 경쟁으로 인한 핵 비확산 체제 타격 등 그동안 미국이 추구해 온 민주주의, 인권, 환경 등의 가치를 위협하는 이슈들이 있다.

한미관계에서 우려되는 점들도 있다. 크게 안보, 경제, 대북 정책으로 요약할 수 있다. 첫째, 안보 측면에서 볼 때 방위비 분담문제, 사드 관련 문제, 전작권 전환문제 등을 대표적으로 꼽을 수 있다. 둘째, 경제적인 측면에서는 한미 FTA를 둘러싼 재협상 문제가 있으며, 마지막으로 양국의 대북정책과 북핵문제 해결을 둘러싼 입장차이다. 이와 관련한 이야기는 주제별 토론에 맞게 말씀드리겠다.

이석: 이상현 박사님께서 지난 오바마 정부의 재균형 정책부터 시작하여 트럼프 정부에 들어 변화한 점에 대하여 전반적으로 이야기를 해주셨다. 일단 참가해 주신 여러분 모두 전반적인 상황에 대한 의견을 말씀해 주시길 부탁드립니다. 핵심적인 사항이 있다면 다시 나누어 이야기를 했으면 좋겠다. 다음으로 김준형 교수님께 의견 부탁드립니다.

김준형: 현재 미국을 움직이는 힘이 누구인가를 따져볼 때 전략적 재균형 정책이 크게 후퇴하지 않았다고 생각한다. 트럼프 행정부 내에는 크게 세 개의 세력집단이 존재한다고



볼 수 있다. 첫 번째 세력은 도널드 트럼프 대통령을 포함한 스티브 배넌(전 백악관 수석 전략가), 스티브 밀러(정책고문) 등으로 미국 우선주의를 내세우며 친러·반중 성향을 보인다. 두 번째 세력은 제임스 매티스(국방장관), 허버트 맥마스터(국가안보보좌관), 존 켈리(비서실장)로 대표되며, 이들은 세계 패권을 두고 중국 및 러시아와 경쟁한다는 인식을 가지고 있기 때문에 반러·반중 성향을 보인다. 세 번째인 재러드 쿠슈너와 이방카 트럼프(트럼프 대통령의 사위와 장녀)는 약하기는 하지만 반러·친중 성향으로, 첫번째 미중 정상회담에서 미국이 예상만큼 중국과 충돌하지 않고 타협점을 찾아 북한문제를 중국에게 아웃소싱(outsourcing)하는 등의 기회를 준 것은 이들의 노력이 크게 작용한 것이다.

세 집단 중 가장 강한 힘은 두 번째 세력으로, 국방부와 국무부를 아울러 폭넓은 재균형주의자들이라고 볼 수 있다. 이들은 중국의 부상을 더 이상 좌시하지 않겠다는 반중 성향을 트럼프 대통령 세력과 공유한다. 이는 미국의 패권 하락을 반영하는 것으로도 볼 수 있는데, 과거 미국의 영향력이 전 세계에 미칠 때에는 아시아의 역내국이라는 것이 당연시되었는데, 현재는 지정학적인 중국의 존재와 미국의 힘의 약화가 복합적으로 작용하여 미국의 영향력이 아시아로부터 멀어진다는 것에 대해 상당한 두려움을 가지고 있는 것 같다. 이러한 상황에서 남겨진 수단은 동맹뿐이고, 동맹을 재건하여 중국을 견제해야 한다는 것이 재균형전략의 핵심이라고 생각한다.

트럼프 대통령은 여전히 협상가와 사업가로 살아온 배경에서 쌓아 온 순발력과 감각으로 미국을 이끌고 있을 따름이고, 이면에서 실제 큰 그림을 움직이는 것은 매티스와 맥마스터, 켈리 등 참모진으로 본다. 이들은 단기적으로는 한반도에서 북한과의 위기고조를 막아 주는 역할을 하겠지만 장기적으로는 한국으로서 훨씬 더 힘든 상대가 될 수 있다. 군부는 대북강경노선을 채택하고 군비 증강을 옹호하는 세력이지만 아프가니스탄과 중동에서의 전쟁 경험을 바탕으로 무력 사용의 결과를 분명히 인지하고 있기 때문에 북한에 대한 선제공격을 포함한 무력사용에는 반대할 가능성이 높다. 하지만 중장기적으로 중국이나 러시아와 패권경쟁의 구도에서 한국에 대해 궁극적으로는 방위비 분담을 넘어서 상당 부분 미국의 아시아정책의 아웃소싱을 시도할 것이기 때문이다. 현재 60~70%를 분담하고 있는 ‘방위비 분담금’은 심지어 100% 우리 측이 부담하여도 감당 가능한 수준이지만, ‘방위 분담’까지 요구받는다면, 이는 더 큰 부담으로 작용할 것이다.

여기서 부가적으로 따져봐야 하는 것은 우리에게 미국의 방위분담을 원하지만, 그것은 한국의 경비부담을 말하는 것이지, 미국의 첨단무기의 공동운용을 말하는 것은 결코 아니다.

따라서 최근 일각에서 제기하고 있는 전술핵무기를 도입해서 공동운영한다는 것은 거의 가능성이 없는 논의다. 최근 미사일 탄두 중량을 해제한 것과 관련해서도 미국 국방부내 특히 군비통제 측에서는 한국에게 무기개발의 자율성을 준 것에 크게 반발하고 있다고 한다. 따라서 탄두 중량 해제에 관해서도 이토록 저항이 거센데 전술핵 배치는 사실상 거의 불가능에 가깝다고 봐야한다. 거의 가능성이 없지만 한다고 하더라도 우리 측에 결코 공동운용권을 주는 것은 불가능하고, 단지 경비와 개발비, 관리비를 전가하는 경우가 될 것이다. 반복컨대 현재의 분위기로 보아서는 한국에게 절대로 전술핵을 주지 않을 것이다.

이석: 전반적으로 재균형 정책이라는 말은 사용하지 않지만 실질적인 기조는 지속되고 있다는 흥미로운 말씀을 해주셨다. 여기에서 미국의 전략은 트럼프 대통령 주위에 파워를 가진 제임스 매티스와 같은 전략가가 반러 정서를 공유하며 영향력이 작용하는 것 같다고 하셨다. 다음으로 김현욱 교수님의 의견 부탁드립니다.

김현욱: 사실 오바마 행정부는 재균형 정책을 추진할 만한 여유가 없었다. 실업률이 10% 이상이었던 상황에서 정권을 이양받은 오바마 대통령은 아시아전략이든 해외전략이든 생각할 수 없었다. 오로지 미국경제를 빨리 일으켜야 하는 상황이었다. 그런데 상당히 재미있는 점은 국내정치적 요소를 바탕으로 재균형 정책이 부상하기 시작했다는 것이다. 미국경제를 살려야 했기 때문에 민주당 특유의 큰 정부, 경기 부양책 등을 추진했었으나 중간선거에서 패배하면서 국내 경제정책에 대한 반대 목소리가 커지기 시작했다. 이러한 상황에서 오바마 대통령은 미국경제를 살리는 방법으로 무역, 특히 아시아와 미국 간 경제관계에서 미국의 이익을 높이자라는 생각으로 재균형 정책을 시작한 것이다. 미국경제 살리기에 초점을 두어야 했던 오바마 대통령이 인위적으로 재균형 정책을 시작했다기보다 오히려 국내경제정책 때문에 시작된 것이 재균형 정책이라고 할 수 있다. 중국의 부상이 2008년 베이징 올림픽 이후에 가시화되면서 중국의 부상을 견제해야 한다는 미국의 전반적인 대외정책이 2008년 글로벌 금융위기와 함께 맞물려서 자동적으로 아시아 지역으로 초점이 옮겨졌다. 그러면서 군사·외교 전략까지 만들어지기 시작했던 것이다. 사실 오바마 정부의 아태전략은 문서상의 전략이었고 본격적으로 실행이 된 것은 임기 마지막 2년 정도이다. 미국 국내 경제지표가 좋아지기 시작한 이후 본격적으로 실행되었다고 본다.



현재 트럼프 정부가 ‘역외균형자(offshore balancer)’ 역할을 하고 있는가라는 질문에 대해서

는 개인적으로 판단이 잘 안 선다. 트럼프 대통령 본인이 국제정치 경험이 없고, 특히 아태전략에 대해서는 경험이 더 전무하기 때문에 제임스 매티스 국방부 장관, 허버트 맥매스터 백악관 국가안보보좌관과 같은 사람들이 주축이 되고 있는 상황이다. 군사전략에 있어서는 기존 미국의 아태군사전략을 상당히 답습하고 있다고 본다. 예를 들어 미국은 중국의 ‘반접근·지역 거부(A2/AD)전략’에 대응하기 위해서 계속해서 아태 지역으로 미국의 전략자산을 배치하고 있다. 물론 한계점은 있다. 미국이 아시아지역에 충분한 항구를 가지고 있지 않은 상황에서 전략자산을 예상했던 것처럼 마음껏 배치해서 중국과 맞대응할 수는 없다. 홈게임의 경우는 물론 다를 것이다. 그런 한계가 있기 때문에 미국은 아시아 지역에서 군사적으로 확실하게 중국을 압박하지 못하고 있다. 이러한 점에서 전반적으로 보면 미국이 ‘역외균형자(offshore balancer)’ 또는 ‘역내균형자(onshore balancer)’의 역할을 하고 있는가에 대해 논의하기는 아직 이른 것 같다. 정리하자면 오바마 정부 때 미국의 경제를 살려야 했던 순간에는 오히려 미국은 확실히 역외균형자 역할을 수행했고 지금 경제가 상당히 회복된 트럼프 행정부가 역외균형전략(offshore balancing strategy)을 펼치고 있는지는 아직 두고 봐야한다고 본다. 물론 미국은 필요한 곳에서는 역외균형전략을 추진하고 있다. 예를 들면 시리아 폭격, 2020년까지 미국 전략자산의 60% 배치 계획 등이 있다. 그렇다고 한다면 미국은 지금 국방력을 상당히 배가 시키고 있는 상황이고, 다만 이것을 어디에 어떻게 적절하게 써야 하는지에 대해 결정을 못할 뿐이다. 충분한 자산능력은 갖추고 있다고 보여진다.

다음으로 중국이 패권국가가 될 것인가, 미국이 계속해서 주도하는 형세로 갈 것인가에 대한 문제에 대해 개인적인 생각으로 결국은 미국과 중국 간에 전략의 적시성이 패권 여부를 결정할 수밖에 없을 것이라 생각한다. 그런 의미에서 트럼프 행정부의 대외정책이 상당히 불리하다고 본다. 왜냐하면 미국이 신고립주의로 간다든지, TPP가 후퇴되었다든지, 보호무역주의로 가든지 간에 이 모든 것을 공통적으로 가로지르는 한 가지 사실은 규칙에 기반한 국제질서(rules-based international order)고, 결국은 미국이 RBIO를 중시하느냐 아니냐에 따라 패권 유지를 결정하는 요인이 될 것이다. RBIO에 기반하지 않은 트럼프 행정부의 대외정책은 어쩔 수 없이 국제사회의 질서에 빈틈을 마련하게 되고 이는 중국이 끼어들 수 있는 여지를 만드는 상황이 될 것이다. 만약 중국이 자국중심의 RBIO를 구축하게 된다면 미국의 이러한 정책의 착오는 결국 중국이 패권국가로 부상할 수 있는 더 큰 여지를 만드는 상황이 될 것이다.

이석: 오바마 정부의 재균형 정책이 어떻게 시작되었는지 경제적인 측면과 연관지어 흥미로운

의견을 주셨다. 트럼프 대통령의 군사적인 압박이 역외균형전략인지 아닌지에 대해선 토론의 여지가 있다고 말씀해 주셨다. 다음으로 좀 더 구체적으로 과연 트럼프 대통령이 앞으로 아시아에서 전략적 재균형 정책을 유지할 것인가에 대한 의견을 부탁드립니다.

이상현: 트럼프 정부 출범 이후 미국의 아태 재균형 정책의 행방에 대해 말씀드리자면 트럼프 대통령은 재균형 자체에는 별로 관심이 없어 보인다. 재균형(Rebalancing), 회귀(Pivot)라는 단어의 사용 빈도나 정책 추진력도 오바마 행정부에 비해 덜할 것으로 본다. 하지만, 정책의 기조 자체는 어느 정도 유지될 것이라고 본다. 그 이유는 미국은 관료주의의 성격이 강한 나라이고 대통령의 결정이 실제 정책으로 모두 이행되는 것은 아니기 때문이다. 또 다른 이유로는 중국의 부상이다. 재균형 정책은 역내에서 중국의 영향력 확대 등을 견제하기 위한 전략으로서의 역할을 하기 때문에 재균형 정책이 완전히 철회되기는 어렵다고 본다.

김현옥: 캠페인 기간 동안 트럼프 대통령이 제안했던 정책들은 이미 잊어야 한다고 본다. 그 이유는 정부가 시작되면서 트럼프 대통령이 점점 미국 백악관 내의 정책결정 과정에 적응되어 가고 있다고 생각하기 때문이다. 아직까지는 과거 본인의 사업가 스타일을 계속 고집하지만 제임스 매티스 국방부 장관, 허버트 맥매스터 백악관 국가안보보좌관과 같은 사람들이 트럼프 대통령의 조력자로 있고, 시간이 지나면서 미국이 과거에 추진했던 아시아 정책이나 아태 정책에 점점 수렴이 될 것이라 본다.

김준형: 고립주의를 표방하지만 중국과 북한이라는 두 가지 사안 때문에 불가능하다. 트럼프 대통령이 대외관계를 하루도 빠짐없이 언급하는 것은 어떤 형태로든 개입이 불가피함을 시인하는 것이고, 서로 긴밀히 연결된 북한과 중국문제를 두고 중국에게 역할을 주는 아웃소싱 전략에 대해 고민하고 있음을 보여준다.

이석: 세 분의 이야기를 들어 보면 약간의 기조는 비슷한 것 같다. 재균형 정책이라는 것을 대통령 한 사람이 이끄는 정책이 아니라 미국을 움직이는 파워엘리트들(예: 국방부, 국무부 등)이 함께 움직이고 있다는 것을 염두해야 한다는 의견 주셨다. 구체적으로 결국 재균형정책도 중국을 대상으로 할 수밖에 없다고 하셨는데, 그렇다면 중국에 대한 트럼프 정부의 태도나 전략이 어떻게 변화할 것인가와 더불어 중국의 입장에 대해 의견 부탁드립니다.

이상현: 앞으로 미국과 중국은 누구의 규칙(Rule)이 국제관계의 틀이 될 것이냐는 문제를 둘러싸고 갈등이 불가피할 것으로 보인다. 즉, 미중 양국이 주장하는 규칙 중 어느 것이 국제사회에서 우선시 될 것이냐의 문제인 것이다. 국제정치 이론 중, 구조적 현실주의에 입각해 보면 힘의 배분이 국제사회의 구조를 결정한다고 본다. 현재 국제사회는 중국의 부상과 미국의 상대적 쇠퇴로 인해 힘의 변동이 생긴 것이 사실이다. 이론에 따르면 국제사회의 규칙도 당연히 바뀌어야 하는 것이다. 하지만 미국은 제2차 세계대전 이후 설정해 놓은 규칙을 지속하려는 반면, 중국은 기존의 질서를 벗어나 새로운 규칙의 변화를 모색하는 노력을 보이고 있다. 그것이 바로 중국이 주장하는 ‘신형대국관계’이다. 현재 국제사회에서 규칙의 우선순위를 둘러싸고 나타나는 패권싸움으로는 남중국해 문제, 사이버공간 문제 등이 그 대표적인 예이다. 이러한 것들은 앞으로 중국의 부상이 지속될수록 반복적으로 나타날 문제들이라고 생각한다.

김준형: 현재의 미중 관계는 인류 역사상 미증유의 것으로 볼 수 있는데, 이토록 상호의존적이면서 동시에 적대적인 경우가 없었기 때문이다. 미중관계를 연인끼리 앉기에는 알맞지만 덩치가 큰 낯선 두 사람이 앉기에는 불편한 ‘연인들의 소파(love sofa)’에 비유할 수 있다. 중국이 부상하기 전에, 그리고 중국이 미국이 만든 질서를 통해 성장해온 과거에는 미국과 함께 앉는 것에 어려움이 없었으나 점차 그 세력이 커지면서 미국과 부딪치는 부분이 생기게 된 것이다. 한반도, 동중국해, 대만(양안관계), 남중국해 등이 바로 커진 두 덩치들이 아시아에서 부딪치는 머리와 어깨, 허리춤과 무릎 등에 해당한다고 볼 수 있다. 즉 두 세력이 충돌하며 갈등이 발생하는 대표적 단층선으로, 미국은 기존 질서를 유지하려 하고, 중국은 될 수 있는 대로 밀어내려 하면서 끊임없는 기싸움이 벌어지고 있다. 남중국해에 인공섬을 건설하는 것도 국제법상으로는 위법일 수 있겠으나 중국의 입장에서는 전략적으로 중요한 해상루트의 길목을 확보하려는 지극히 당연한 처사다. 과거 미중이 경쟁하지 않을 때에는 미국에게 고개를 숙이고 이 루트를 이용해 무역을 했지만, 앞으로는 이 시스템이 불안하기 때문이다. 즉 미국과 갈등이 있어 미국이 이 루트를 차단할 경우 중국은 꿈쩍없이 봉쇄당할 수도 있다고 여기는 것이다. 한반도의 북핵이나 사드문제 역시 미중이 서로를 시험해 보기 위해 돌을 던져 보는 것으로 볼 수 있다. 단층선이 없어지거나 고착되기 전까지 향후 10~20년간 동북아의 불안정한 정세는 지속될 것이다. 중국은 그 시발점을 사드로 보는 것 같다. 만약 우리가 미국이 원하는 대로 동맹을 통해 중국을 확정적으로 압박하게 된다면 한중관계는 더욱 어려워질 것이다.

김현욱: 중국이 부상하는데 미국이 계속 패권을 잡으려고 하면 미중 양국은 계속 충돌할 수밖에 없다. 오바마 행정부 때 미국은 중국의 부상 아래에서 중국의 협력을 구하며 가장 저자세로 나아갔다. 그 상황은 미국이 가장 수치심을 겪었던 시기였다고 말 할 수 있다. 즉, '중국 피로감(China fatigue)'이 가장 심했던 기간이었다. 그런데 이제 미국의 경제가 회복이 되면서 다시 돌아온 것이다. 미국은 중국의 부상을 막으려고 하나, 경제적 상호 의존성 때문에 크게 압박하지 못할 뿐이다. 미국과 중국은 가장 충돌할 수 있는 영역을 결정해 놓고 미중이 시험대 삼아 서로를 자극하고 있다. 그 첫 번째 영역이 북한이다. 북한 문제가 해결되면 동남중국해로 넘어갈 것이라 본다.

미중이 계속해서 격돌을 하는 상황에서 우리나라의 외교적 고민이 계속되고 있다. 개인적으로 균형외교는 사용 가능한 카드가 아니라고 생각한다. 사드 배치문제가 불거지면서 우리나라는 미국이나 중국이나를 선택해야 하는 상황에 놓였고, 사드와 북한문제가 끝나면 남중국해 문제로 미국은 우리에게 선택을 강요할 것이다. 그 상황에서 우리나라는 미국을 선택할 가능성이 높다. 한중관계는 손해 볼 각오를 해야 한다고 본다.

이석: 미국의 재균형전략은 중국을 염두한다면 어느 정도 지속될 수밖에 없고, 중국의 입장에선 앞으로도 아시아 단층선 중심의 대립을 통해 미국의 전략에 대응할 것이라는 의견 주셨다. 미국의 경제상황이 나아질 때까지 미국은 중국을 꾸준히 견제하고 있는 상황이라고 요약할 수 있겠다.

다음으로 미국의 전략적 우선순위에 대하여 의견 부탁드립니다. 세 가지 우선순위가 존재하는 것 같다. 첫째, 지역적 안보 대립문제이다. 둘째, 경제를 어떻게 맞물릴 것인지에 대한 문제이다. 오바마 정부 때는 경제적 이익보다는 동북아에서의 지역적 연합에 대해 강조한 반면, 트럼프 대통령은 경제적 이익을 우선시하는 모습을 보여 왔기 때문이다. 셋째, 동맹문제가 있다. 그렇다면 과연 미국의 전략을 어떻게 이해할 수 있을까에 대한 의견 부탁드립니다. 특히 왜 북한문제부터 해결하고자 하는지 알고 싶으며, 센카쿠·남중국해 등에서의 안보적 대립에 대한 의견 부탁드립니다.

이상현: 여러 가지 문제 중에 북한문제가 우선적으로 언급되는 이유에 대해 말씀드리겠다. 북한은 미사일과 핵으로 미국을 위협하는 유일한 나라이다. 문제가 얼마나 명확하고 직관적인가. 핵으로 미국을 위협하는 것은 자국의 안전과 직결된 문제이기 때문에 문제를 해결해야 하는 시의성과 명분이 그만큼 큰 것이다. 또 다른 이유로는 부상하는 중국을 견제하기 위한 일환이기도

하다. 그동안 중국은 국제사회에서 특히 북한문제와 관련하여 미온적인 태도를 보였다. 최근 연이은 북한 도발은 중국 역할론에 대해 더욱 강력하게 호소할 수 있는 문제이다. 물론 대만문제나 남중국해 문제도 있지만, 대만문제는 미중 양국이 직접 대립할 수 있는 매우 민감한 사항이다. 또한 남중국해 문제 역시 북한문제에 비해서는 당사국 간의 이해가 더 복잡하고 직관적이지 않다.

김현욱: 미국의 대중전략은 미중 간의 영역을 설정하고 어느 정도 범위 내에서 중국을 압박하는 것으로 요약된다. 중국을 크게 압박하면 미국도 휘청거리기 때문에 레드라인(red line)을 지키면서 중국을 밀어붙이는 것이 트럼프의 전략이다. 예를 들어 북한문제와 관련해서도 중국에게 북한문제를 해결하도록 밀어붙이면서 지금까지 중국에게 큰 위협이 될 만한 압박은 가하지 않았다. 얼마 전 미국은 이란식 세컨더리 보이콧을 하겠다고 했으나 개인적으로 과연 미국이 얼마나 추진할 수 있을지에 대해 의심스럽다. 지금까지 무역문제와 관련해서 북한을 명분으로 미국이 중국을 압박한 것은 중국 단둥은행에 대한 제재조치 하나밖에 없다. 중국을 소프트 랜딩(soft landing) 시키겠다는 것이 미국의 전략이다. 하드 랜딩(hard landing)을 할 경우 전 세계가 휘청거릴 수 있기 때문이다.

군사·안보적으로 미중 간 충돌에 대해서 개인적으로 생각하는 시나리오는 다음과 같다. 북한이 ICBM 개발을 완료하거나 완료하는 듯한 모습을 보이기 시작하면 미국의 대북제재 정책은 다시 한 번 혼선을 겪을 것이다. 제재효과가 나타나지 않는 상황에서 미국은 군사적인 전략을 고민하게 될 것이나 한국이 반대하기 때문에 어쩔 수 없이 대화 분위기로 갈 가능성이 있다. 상황이 이렇게 되면 북한을 이용하여 중국을 압박하는 전략은 끝이 날 것이고, 다음으로 남중국해와 같은 이슈로 넘어 갈 것이다.

김준형: 강대국들의 언술(rhetorics)이 점점 거칠어지고 있으며, 한국은 역내 국제정치행위자에서 점차 소외되는 경향까지 보인다. 미중은 한편으로는 상대방의 의도를 시험하기 위해, 다른 한편으로는 상대에게 경고를 주기 위해 한반도를 중심으로 기싸움을 벌이고 있다. 그 기싸움이 거친언술의 교환을 넘어 사드를 둘러싼 갈등에서 보듯이 점차적으로 강화되고 있다.

남중국해는 미 군부에게는 매우 중요한 사안이지만 트럼프 대통령에게는 주요 관심 대상이 아닌 것처럼 보인다. 오히려 남중국해 문제에 관해서는 오바마 정부 말기에 보다 강경한 입장을 취했었다. 군부에서는 어느 시점에 남중국해 문제를 아젠다에 상정할 것인지를 고민할 것인데, 북한은 확실한 위협이고, 중국이 분담해야 할 역할도 확실한

데 반해, 남중국해는 당장 가지고 올 수 있는 이익이 무엇인지, 중국을 왜 압박해야 하는지에 관해 대통령을 설득하는 것이 어려울 수 있기 때문이다.

미국의 가장 큰 문제는 자신들이 해결할 수 없는 문제가 있다는 것을 인정하지 않는 것이라고 생각한다. 미국이 이야기를 계속할수록 옵션이 없다는 것을 세계에 알리는 것이 된다. 옵션이 없으니까 목소리가 커지는 것도 사실이다. 미국 국내 청중을 대상으로는 세컨더리 보이콧을 이야기하고 있지만 의회 내부에서는 실제로 트럼프 정부가 중국을 크게 압박할 수 있는 정도의 전면적인 제재를 실행하지는 못할 것으로 보고 있다. 그러나 트럼프 대통령이 중요한 변수가 될 수도 있다. 키신저가 대타협을 추구하는 등 예기치 못한 정책 행보를 보일 가능성이 작지만 존재하기 때문이다. 이러한 가능성에 집중한다면 매우 역설적으로 우리는 군부보다 트럼프 대통령을 활용할 필요가 있다고 생각한다. 김현욱 박사님께서서는 결국 미국을 선택할 수밖에 없다는 의견을 주셨으나 사드 배치로 인한 중국의 경제 보복만으로도 지금까지 많게는 수십조에 달하는 손실이 발생한 상황에서, 미국에 완전히 편승할 경우, 우리 경제가 과연 살아남을 수 있을 것인가를 고민하지 않을 수 없다.

이석: 아주 단순화시키자면 현재 미중 간의 관계를 보면, 미국은 재균형전략의 기초를 유지할 수밖에 없고, 여기에서 지리적으로 대립하는 지역은 현재 크게 북한과 남중국해로 볼 수 있다는 의견인 것 같다. 지금은 안보적 양상이 북한에 많이 집중되어 있지만, 미국의 전략이 남중국해로 이동할 수도 있다고 말씀해 주셨다. 그렇다면 경제적인 측면에서 미국의 전략에 대해 의견 부탁드립니다.

김현욱: 트럼프 대통령은 본인이 ‘예측 불가 외교(unpredictable foreign policy)’를 잘하고 있다고 생각할 것이다. 재미있는 것은 중국 사람들은 사실상 미국이 위협을 넘어 실제로 행동을 가하는 시나리오에 대해서 불안감을 가지고 있다는 것이다. 따라서 트럼프 대통령의 ‘예측불가(unpredictability)’가 전혀 통하지 않는다고 할 수는 없다. 그럼에도 불구하고 미국이 계속 위협 발언을 하지만 실제로 아무 것도 하지 않는 식의 태도를 보이는 횡수가 늘어나면 예측 불가성이 떨어진다고 볼 수 있다. 실제로 행동을 할 수 있다는 가능성이 점점 낮아지면서 중국이 공세적으로 나갈 가능성은 반대로 높아질 것이다.

김준형: 트럼프 대통령 스스로 내가 무엇을 원하는지 상대방이 알게 만드는 것이 최악의

협상기술이라고 밝힌 적이 있는데, 말씀하신 것처럼 컨트롤이 안 되는 측면도 있지만 순발력을 가지고 즉흥적으로 대응하는 방법에 대한 나름의 기술을 가지고 있는 것도 인정해야 할 것 같다. 그러나 적어도 의회에서는 트럼프의 경제정책에 대해 그렇게 무게를 둘 필요는 없다고 생각하는 것 같고, 개인적으로도 특정 지점을 향해 치밀하게, 단계적으로 나아가는 청사진이나 전략 로드맵을 갖고 움직이는 것은 아니라고 보여진다.

이석: 다음으로 동맹국 문제는 어떻게 생각하시는지 의견 부탁드립니다. 오바마 정부에는 동맹을 고수하는 입장이었는데, 트럼프 정부는 과연 어떠한 동맹전략을 유지할 것인지 궁금하다.

이상현: 오바마 대통령 집권시기에는 동맹과 우방에 대한 존중을 기반으로 정책을 펼쳐나갔다고 생각한다. 그러나 트럼프 대통령은 동맹국, 우방국과의 전통적 관계나 명분을 고려하기보다는 ‘미국 우선주의’를 필두로 자국의 이익을 우선으로 고려하고 있다. 때문에 동맹을 보는 기준도 미국의 국가이익과의 부합 여부로 변화된 것으로 보이며, 실제 트럼프 대통령의 거침없는 행보가 이어지고 있다. 가장 대표적인 예로 한국의 사드 배치문제와 관련하여 핵위기 와중에 우리나라에 비용 분담을 요구하는 것을 들 수 있다.

김현욱: 제가 보기에는 국내 정치가 트럼프 대통령의 행보에 큰 영향을 끼치는 것 같다. 이번 유엔 총회 기조연설에서도 트럼프 대통령은 “북한을 완전히 파괴하겠다”라고 언급하며 상당히 강경한 태도를 보였다. 트럼프 대통령의 가장 큰 목적은 ‘미국우선주의(America first)’이다. 미국 사람들의 안전이 우선이고 국내정치적인 요인이 크게 작용했다고 본다. 미국에서 트럼프를 지지했던 층은 그 연설을 보고 크게 환호했을 것이다. 북한이 미국을 위협 할 수 있는 ICBM 개발 직전 시기인데, ‘역시 미국인의 안보를 걱정하는 트럼프 대통령이다’ 아마 이런 식의 호응이 많았을 것이다.

동맹과 관련해서 오바마 행정부에서도 동맹국들의 지원과 협조를 많이 요구했다. 미국이 아시아 지역에서 역외균형자 역할을 하면서 동맹국들에게 미국을 위해 더 많이 뛰어 달라는 식의 요구가 많았다. 지금도 마찬가지이다. 미국이 경제적으로 크게 회복 되었지만 미국 우선주의를 외치며 동맹국들에게 더 많은 짐을 지우려고 하는 것은 똑같다. 그러나 오바마 행정부와는 차이점은 기존의 가치, 신뢰, 정통에 기반한 동맹을 이익의 관점으로 보기 시작했다는 것이다. 비즈니스맨의 마인드가 서로 간의 신뢰에 기반한 동맹을 훼손하고 있다는 것이다. 예를 들어 트럼프 대통령의 트위터 발언은 기존의 동맹관계를 의식하는 대통령이라면 피했어야

하는 발언이다. 트럼프 대통령은 미국 내에서의 인기가 중요하고 동맹국은 단순한 미국의 이익대상으로 보는 것이다. 한국을 서로 신뢰를 구축해 나가야 하는 상대로 보는 시각에서 상당히 후퇴한 것이다.

김준형: 최근 트럼프 대통령이 한국정부의 대북정책을 유화책 appeasement이라고 칭했는데, 이는 역사적으로 히틀러를 키운 체임벌린에 비교하는 것으로 굉장히 무례한 표현이다. 또 한국정부와의 통화 이후에도 청와대는 미국산 무기 구입과 관련된 내용은 없었다고 밝힌 데 반해, 트럼프 대통령은 곧바로 한국이 무기를 구입하기로 했다는 내용의 트윗터를 올렸다. 이런 것들을 종합해보면 미국의 강경책에 대해서만 공조를 요구할 뿐, 우리나라에 대한 배려는 없는 모습이다.

트럼프 대통령의 행보는 단기적으로 미국에게 많은 이익과 행동의 자유를 줄 수 있다. 미국 내부의 평가들 중에 개인적으로 가장 공감하는 것이 미국은 앞으로 4년 동안 트럼프의 캠페인을 보게 될 것이라는 전망이다. 트럼프 대통령의 강한 표현이 미국의 제도 안으로 포섭되어 현실화될 때에는 매우 약한 정도로만 나타날지라도 그 다음 행보는 여전히 이전 수준에 기초할 것이기 때문에 실현 여부에 상관없이 4년 동안 대선 캠페인을 하리라는 것이다. 트럼프 대통령은 30~40%의 지지층에 집중하는 모습을 고수하리라 본다. 스스로 과거의 대통령들이 한계로 여기는 것들을 무너뜨리며 자기 나름의 공간을 만들어서 사람들이 적응하게 만들고 이상하게 여기지 않게 만들려고 할 것이다. 한편에서는 기존의 시스템을 크게 훼손하지 않고 임기가 지나가기를 바라겠지만 다른 한 편에서는 이 기회를 이용해 자신들의 이익을 챙기려는 관료와 사업가들도 존재한다. 민주주의, 자유무역, 국제협력, 인권 같은 미국의 리더십이 견지해오던 전통적 가치를 벗어 버리면 분명히 선택의 폭은 훨씬 넓어지고, 보다 자유로워질 수 있기 때문이다. 그렇다면 우리도 이익 중심의 실용적 접근을 채택할 필요가 있는데, 여전히 동맹신화와 미국의 프레임에 갇혀 있다 보니 불리한 입장에 설 수밖에 없는 것 같다.

이석: 우리가 기존에 가지고 있었던 동맹의 인식을 점검해 볼 필요가 있다는 의견이신 것 같다. 그렇다면 다음으로 한반도 정책에 대하여 이야기해 보고자 한다. 오늘은 핵문제를 중심으로 현재의 상황에 대하여 주로 다루고자 한다. 이상현 박사님께서 핵문제에 대한 미국의 입장에 대해 먼저 의견 부탁드린다.

이상현: 현 상황을 고려해 보면 사실 미국도 핵문제를 해결하기 위한 뾰족한 해법을 갖고 있다고 보기 어렵다. 최근 북미 간 도발적인 메시지가 오가고 있다. 하지만 이러한 도발이 군사적 행동으로 이어지기에는 쉽지 않을 것으로 판단된다. 결국 대화와 제재라는 수단을 통해서 북핵문제를 해결하려 할 것인데, 대화를 통한 협상은 많은 난관이 예상된다. 실제 미국 내에서는 북한의 도발이 계속될 것이라는 예측이 있다. 그럴 경우 아마도 미국은 북한이 도발을 할 때마다 북한에 대한 제재 수위를 단계적으로 상향조정하는 방식으로 북한을 압박해 갈 것으로 예상된다. 제재와 압박을 통해 북한을 협상테이블로 이끌어 낸다는 전략인 것이다. 그 뒤 미국은 북한이 더 이상 핵을 발전시키는 것과 보유기술 및 핵을 다른 국가로 확산시키는 것을 억제하는 방향으로 전략을 설정할 것으로 보인다.

김준형: 최근 봉쇄와 억지 전략이 자주 언급되고 있는데, 미국은 북한의 핵 보유를 사실상으로는 인정하더라도 공식적으로는 절대 인정하지 않을 것이며 현재와 같은 제재 국면이 향후 20~30년간 길게 지속될 것이라고 보는 견해도 많다. 심지어는 북한 잠수함을 격침시켜 북한 수뇌부로 하여금 미국이 공격할 수 있다는 가능성은 인식하게 하되 반격은 고민하게 만드는 군사작전도 고려대상이 되고 있다는 소식을 미국의 고위관리에게 직접 듣기도 했다. 반면, 북한은 핵 완성을 선언한 이후 미국과의 협상에 나올 것이다. 핵을 개발하는 배경으로 항상 미국을 지목해 왔으므로 한미 동맹을 와해시키고, ICBM은 포기하지만 기타 핵 보유는 인정받으려 할 것이다. 가능성은 낮지만 인도와 같이 중국을 견제하는 역할을 하겠다는 제안도 나올 수 있다. ICBM이 완성된 후에도 미국이 계속 대북 봉쇄와 억지 전략을 고수한다면 한국을 위협하고 공포분위기를 조성할 수 있다. 이른바 북한의 핵 갑질의 대상이 되고, 미국은 미국대로 비핵화를 전제하지 않는 한 북한과의 대화를 거부하고 제재수위를 높여가면서 군사옵션 사용 가능성을 위협하는 사이에서 한국은 전전긍긍하게 될 가능성이 크다. 이런 상황을 극복하려면 어렵지만 우리가 대화의 중재자가 되는 수밖에 없다. 북한을 오히려 우리가 대화의 장으로 이끌어 내는 역할을 맡을 수 있는 여지를 만들어야 하는데, 이는 물론 미국을 설득하지 않고서는 불가능하다. 미국의 제재 수위가 높아지고 북한의 도발은 더욱 거세지는 치킨게임 상황에서 양자를 중재하는 것은 더욱 어려운 과제가 될 것이다.

김현욱: 미국이 북한을 '사실상 핵능력국가(de-facto nuclear state)'로 받아들이면 미국의 아시아전략이 망가지게 될 것이다. 개인적인 의견으로 미국 측에서도 명시는 하지 않을 것 같다. 다만, 핵보유국이라고 하지 않고 지금까지 보유하고 있는 핵무기는 인정하나 더

만들지는 말라는 식으로 갈 것 같다.

이석: 말씀을 요약하면 핵문제에 대해 계속 압박하는 가운데 미국은 봉쇄(contain)전략을 고수하겠다는 것인데, 과연 북한이 지속적으로 도발을 하는 상황에서 이러한 전개가 가능한가?

김준형: 물론 어렵겠지만 봉쇄와 억지 전략을 통해 미국이 원하는 것은 북한이 핵을 포기하고 협상 테이블로 나오는 것이다.

이상현: 미국이 압박을 계속 가하는 이유는 압박을 통해 북한이 어느 정도 고개를 숙이면 이를 협상을 위한 진정한 의지로 보기 위함이다. 제 생각에는 미국이 지금 추세대로 압박을 가한다면 지금까지 이루어지지 않았던 대북 원유공급 중단(oil embargo)까지 달성할 것으로 본다. 즉, 미국은 압박을 통해 북한이 단번에 핵을 포기할 것이라고 보기보다는 압박을 통해 제재를 한 단계씩 강화해 나갈 의도라고 본다.

김현욱: 제가 우려하는 점은 북한이 계속 ICBM 도발을 단행하면 미국도 이에 대응하는 제재를 계속 추진한다는 것이다. 이렇게 북한의 도발과 미국의 제재가 계속해서 반복되면 북한이 고사될 가능성이 있는데, 이런 상황까지 가게 되면 북한이 상당히 긴장수위를 높이지 않을까 우려된다.

이석: 그렇다면 북핵문제와 관련된 한국의 정책에 대해 미국의 반응이 궁금하다.

이상현: 미국은 한국의 대북정책 및 북핵문제 해결방안에 대해 강한 신뢰감을 갖고 있는 것 같지는 않다. 한국이 사드 배치과정에서 의도적으로 지연시키려는 듯한 모습을 보여준 것이나, 북한의 계속되는 도발상황에서 유지하는 대북정책의 방향성 등을 고려하면 우려의 목소리가 있는 것이 사실이다.

김준형: 최근의 한미동맹에 불신이 팽배한 것도 사실이지만 미국이 불신의 프레임을 가지고 한국을 대함으로써 미국에 순응하게 하려는 측면도 있다는 느낌을 받는다. 한국이 아무리 미국에 동조를 해도 사사건건 트집을 잡으면서 이익을 취하는 것인데, 사드 배치도 이에 해당한다고 생각한다. 사드 조기 배치로 모든 오해를 풀다는 것이 한국 정부의 복안이었던

같고, 북한의 도발이 점증하자 국내의 거센 반발에도 불구하고 임시지만 조기 배치를 강행한 것으로 보인다. 그러나 사태는 진정되지 않았고 대통령의 대화 시도는 유화책이라는 비난을 받는 상황이다. 이런 상황에서 우리의 대응은 사드 배치를 통해 미국의 오해를 푸는 것이 아니라 우리의 아젠다를 가지고 미국을 설득하는 것이 되어야 했었는데, 첫 단추를 잘못 끼웠다고 생각한다. 북미문제를 해결하기 위해서는 미국의 힘만으로는 불가능하다. 중국의 힘이 필요하다는 것은 미국도 인정하는 바이다. 북핵문제를 해결하기 위해서는 중국의 제재가 필수적인데, 중국을 설득하기 위해서는 사드를 카드로 사용했어야 한다고 생각한다. 미국에게 중국의 제재를 이끌어 낼테니 사드에 대해 양보해 달라고 요구하는 방식으로 접근했어야 한다. 사드문제만 미국이 원하는 대로 들어준다고 한미공조가 순탄해지고, 우리의 대화노선에 미국이 따라올 것이라는 기대는 미숙한 전략이었다. 미국은 이 기회를 통해 한국에게 계속적인 압박을 해올 것이고, 우리가 미국의 뜻에 따를수록 한중관계는 악화될 것이다.

우리의 상황 인식도 수정되어야 할 필요성이 있다. 북중관계가 최악인 상황에서도 중국은 북한을 외면하지 못하고 있다. 남북관계를 살펴보면 오히려 북한이 갑이고, 우리가 을인 상황인데, 우리가 갑인 것으로 인식하고 북한에게 무엇을 줄까를 고민하고 있다. 이것은 10년 전 진보정부시절 북한이 핵능력이 미숙할 때나 통하던 것이었다. 현 상황의 비극은 위기 상황에서 한국이 가장 큰 피해자가 될 수 있음에도, 해결할 수 있는 수단은 가장 적게 가지고 있다는 점일 것이다. 북한이 원하는 것은 대북적대시정책의 철회와 생존보장인데, 이는 한국이 해줄 수 없는 것이고 미국이 가능하다. 그리고 북한이 가장 고통스러워 할 제재는 한국이 할 수 없고 중국이 가능하다. 그렇다면 우리는 결국 중국과 미국을 설득해내야 하는 것이다. 최근 중국의 제재에 대해서도 제19차 당대회가 지나고 나면 강경한 태도에 변화가 있을 것이라는, 지난 정부의 북한 붕괴론처럼 감나무 아래서 감이 떨어지기를 기다리는 식의 낙관적 기대가 부각되고 있는 것 같은데 중국이 변화하기를 바라고 기다리기만 하는 것이 아니라 제대로 된 정책을 세우고 미중 사이에서 치열한 외교를 수행해야 가능해진다.

김현욱: 사드에 대한 입장과 관련하여, 미중 갈등구도에서 한반도는 이미 제로섬(zero-sum) 게임의 대상이 되어버렸다. 사드를 배치하든 안 하든 어느 한쪽으로부터는 비난을 받는 상황이 되었다. 개인적인 의견으로는 어차피 사드는 배치할 수 밖에 없는 것이라고 본다.

이석: 현재 한미동맹이나 한미관계에 대해 객관적으로 보면 상당한 온도 차이가 존재한다는 점을 이야기하신 것 같다. 마지막으로 향후 한미관계에 대해 어떻게 예상하시며, 이에 대한

우리 정부의 대응방향에 대해 의견을 부탁드립니다.

김현옥: 개인적으로 가지고 있는 이상적인 외교정책 프레임은 남북관계와 한미관계는 같이 가야 한다는 것이다. 그러나 지금과 같이 트럼프 대통령이 북한 제재로 일관하는 정책하에 서는 이와 같은 이상적인 외교정책 프레임은 힘들다. 그래서 결국은 한국 입장에서 남북관계와 한미관계 중에 결단을 해야 하는 순간이 올 것이라 본다. 미국이나 중국이나에 대한 문제에서는 제로섬 상태로 나타났지만, 대북관계에 대해서는 북한의 ICBM 기술이 점점 완성이 되면서 아마 한미동맹이나 남북관계나 이 사이에서 우리가 선택해야 할 순간이 또 온다고 본다. 한국 외교의 딜레마 상황이 점점 다가오고 있다. 이런 어려운 상황을 어떻게 극복하느냐가 중요하다.

한미동맹과 관련해서 가장 중요한 것은 대북정책을 어떻게 미국과 조율하느냐이다. 앞서 말씀드렸듯이 북한이 계속해서 핵과 장거리 미사일을 개발 하더라도 미국의 대북정책이 ‘봉쇄(containment)와 억지(deterrence)’로 간다면 결국 어느 순간에는 우리나라가 미국에게 더 강경한 태도로 나가야 한다고 본다. 한미동맹을 깨자는 식이 아니라 우리나라가 미국에게 협상력을 높일 필요가 있다는 것이다.

김준형: 전작권 이전 역시 우리를 압박하는 문제의 하나인데, 전작권을 가져오기는 쉽지 않다고 본다. 과거 노무현 정부 때 전작권은 분담의 차원으로, 한국의 분담비율과 책임을 높이는 측면에서 이전이 논의되었다. 그러나 현재 미국의 전략은 통합으로 미사일방어체제나 한미일 군사협력 등을 강조한다는 점에서 한국에게 이양하는 것보다 미국이 계속 지니고 가는 것이 유리하다고 생각할 가능성이 높다. 실제로도 전작권 이전이 과거와 달리 시기에서 조건의 충족을 내세우고 있다는 점이 부담이다. 조건으로 제시한 사항들은 충족하기가 매우 어려운데, 오히려 역설적으로 우리가 전작권을 가져와서 운용해봐야 생기는 능력들이다. 우리가 특히 취약한 C4ISR(지휘, 통제, 통신, 정보, 감시, 정찰 분야)의 개선이 있어야만 그 조건을 맞출 수 있기 때문이다. 이미 머리에 해당하는 부분이 워낙 깊이 미국에 의존해 있는 상황이기 때문에 가져온다 해도 큰 의미가 없을뿐더러 미국이 쉽게 주지 않을 것으로 생각한다.

한미동맹에 관해서는 미국 편에 서면 설수록 우리의 입지는 좁아진다고 생각한다. 미국이나 중국과 같은 강대국을 상대할 때 이슈별 접근을 취해서는 백전백패일 수밖에 없다. 복합적인 이슈를 가지고 양보할 것은 양보하고, 취할 것은 취하는 전체적인 시나리오가 없이는 모든

것을 뺏기고 말 것이다. 미국이 이익 중심으로 나온다면 우리도 이익 중심으로 나가야 한다. 예를 들어 분담금을 모두 지불하는 대가로 북한문제에 대한 주도권을 요구한다든지, FTA를 재협상하는 대가로 전작권 이양을 요구하는 식이 되어야 한다. 이미 약점을 보였기 때문에 미국은 우리에게 계속 요구해 올 것이고, 이에 더해 한미관계를 이간하고 동맹 약화를 부추기고 있는 일본이 있다. 현재 미일관계는 표면상으로는 괜찮아 보이고, 아베 총리가 대미외교를 잘하는 것처럼 보이지만, 실상은 구조적인 문제에 기인한다. 즉 일본은 미일동맹에 전적으로 의지해서 중국을 견제하는 것이 구조적으로 이득이 되기 때문에 일방적으로 퍼줄 수 있다. 그러나 한국은 중국을 완전히 버리고 미국의 편에 서기에는 너무 많은 손실이 예상되기 때문에 쉽지 않다.

또 다른 문제는 현재 한국뿐 아니라 일본, 미국 등 주변국에서도 지나치게 국내정치가 국제정치를 좌지우지하고 있다는 점이다. 현 정부는 당선과 80%의 지지율로 이미 두 번의 추인을 받은 셈인데도 담대하게 나가지 못하고 상황관리만 하고 있는 것 같다. 높은 지지율을 의식해서 오히려 조심스러워지는 것이다. 촛불혁명이 탄생시킨 정부로서, 그리고 높은 지지율을 믿고 고유 아젠다를 가지고 미국이나 중국에 대해 자신감을 가져야 할 시점이라고 생각한다.

이상현: 현재 트럼프 대통령의 대외정책은 미국이 전형적으로 추구 해온 정책방향과 가치에 부합한다고 보기는 어렵다. 때문에 우리는 트럼프 행정부에 대응하는 단기전략이 필요하다. 잠시 소나기 오는 시기라고 생각한다. 한미동맹의 기본을 유지하고, 트럼프 대통령의 다소 자극적인 언행에 민감하게 반응하기보다는 우리 정부의 입장을 명확히 설정하여 좌고우면하지 말아야 한다. 또한 무엇보다도 한미동맹의 기초를 유지하는 데 중점을 두고 한미관계를 풀어 나가는 지혜가 필요하다.

이석: 오늘 좌담회는 외교·정치 분야 전문가와 함께 미국의 전략 및 한반도 이슈에 대한 다양한 의견을 들을 수 있는 기회였다. 오늘 좌담회에 참여해 주신 여러분들께 다시 한번 감사드리고, 이것으로 오늘의 북한경제연구협의회를 마치도록 하겠다.

부문별 주요 기사

9월 1일~9월 30일

대내경제
대외경제

부문별 주요 기사

9월 1일~9월 30일

대내경제 127

<주민생활>

북한 당국, 유엔 대북제재 결의에 대응해 연일 자력갱생 강조

북한 최근 기름값 크게 상승

<보건>

북한 어린이 · 여성 영양상태 10년 전보다 악화

대외경제 128

<대북제재>

원유 공급제한 포함 대북제재 결의 통과

<북중관계>

中 독자제재 반대 입장 고수

<북러관계>

북한, 러시아에 철도화 협력 요청

러시아, 北 만경봉호 재개 허용 예정

<언론에 소개된 대북지원>

대내경제

<주민생활>

RFA(9.12), 연합뉴스(9.18), VOA(9.19), 동아일보(9.24)

북한 당국, 유엔 대북제재 결의에 대응해 연일 자력갱생 강조

북한의 6차 핵실험에 대응하여 채택된 유엔 대북제재 2375호 이후 북한 노동당 기관지인 노동신문은 “민을 짓은 오직 자기의 힘, 자강력밖에 없다”라고 주장하며 연일 자력갱생을 강조하며 내부 결속에 주력하고 있는 모습임.

북한 최근 기름값 크게 상승

북한 당국이 8월 하순 며칠 동안 주민들을 대상으로 운영하는 연유 공급소(주유소) 문을 닫고 연유판매를 중단한 것으로 알려짐. 이들 연유 공급소는 대부분 군과 당 소속 외화별이 기관 소유로 국가기관이나 다름없는 연유 공급소가 문을 닫자 주민들의 이동 제한 등 일대 혼란이 있었던 것으로 소식통은 전함.

이어 한 평양 주재 서방 외교관의 말에 따르면 북한의 6차 핵실험(9월 3일) 이후 9월 평양 내 기름 값이 이전과 비슷한 수준을 유지하다 지난 21일을 기점으로 크게 급등한 것으로 알려짐. 휘발유 가격이 1kg당 1.6유로에서 2.3유로로 44% 급등하였고, 1kg당 1.7 유로에 거래 되던 경유도 2유로로 증가했다고 전함. 현재 휘발유 가격과 경유가격은 올해 초와 비교해 3.1배, 2.4배 증가한 수준이라고 덧붙임.

또한 북한의 한 소식통에 따르면 평양뿐만 아니라 다른 지역에서도 기름 값은 크게 오른 것으로 전해지는데 특히 북한 북부지역에서 디젤유 가격이 크게 올랐다고 함. 지난 8월 29일 기준으로 1kg당 1만 5000원에 거래되던 휘발유는 3주 만에 1만 8750원으로 20% 증가했고, 1kg당 8500원이었던 경유는 1만 2500원으로 약 47% 급등했다고 전함.

최근 유엔 대북제재 2375호가 원유와 정제유 수입량에 상한선을 두면서 중국이 북한에 원유 공급을 제한 할 수 있다는 우려로 인해 기름값이 올랐거나 9월 말 추수시기에 농기계 사용 증가 때문에 경유 가격이 급등했다는 분석임. 북한 당국은 6차 핵실험 이후 에너지를 아끼자는 군중강연회를 열어 주민들 사이에 기름 값이 더 오를 수도 있다는 긴장감이 돌고 있다고 전해짐.

〈보건〉

RFA(9.5, 9.15)

북한 어린이·여성 영양상태 10년 전보다 악화

‘2017 세계 식량안보와 영양 백서’ 보고서에 따르면, 영양실조인 북한주민 비율은 10년 전인 2004년~2006년에는 전체 인구의 35%에서 2014년~2016년에는 40%로 증가했다고 밝힘. 특히 어린이와 가임기 여성의 영양상태가 심각한 수준인데, 가임기 여성의 건강상태가 나쁜 것도 북한 유아들의 건강한 성장에 부정적인 영향을 준 것으로 파악함. 실제 영양부족으로 많은 북한 어린이들이 발육부진을 겪고 있으며, 북한의 가임기 여성들 중 32.5%가 빈혈을 앓고 있는 것으로 나타남. 이 같은 북한의 건강상태 악화는 식량부족으로 인한 것이라 지적되고 있으며, 북한은 올해도 유엔의 구호기구들이 지목한 ‘만성적인 식량위기 국가’에 포함되었음.

한편, UNICEF에서는 2017년 상반기 4만여 명의 영양실조 아동을 치료한 것으로 발표했으며, 약170만명의 아동에게 비타민A와 구충제, 영양가루 등을 지원했다고 밝힘.

대외경제

〈대북제재〉

VOA(9.11), 매일경제(9.12, 9.15, 9.18), 동아일보(9.12, 9.13), 조선일보(9.18, 9.28), 세계일보(9.28)

원유 공급제한 포함 대북제재 결의 통과

북한이 6차 핵실험을 강행한지 9일 만인 9월 11일 유엔 안보리에서는 대북제재 결의 2375호가 채택되었음. 이는 지난 7월 북한의 ICBM급 미사일 발사에 대응해 결의 2371호를 택한 이후 한 달여 만에 취해진 추가조치로 북한 주력 수출품 중 이전 제재에서 제외되었던 석유 제품이 수출 금지 대상에 추가되고, 북한 해외 노동자 신규 고용 시 안보리 승인을 받도록 함. 특히 단기적이고 결정적인 파급효과를 가져올 것으로 기대되는 원유 공급 차단과 관련하여 원유 대북 수출량은 현 수준인 연간 400만 배럴로 동결하고 석유 정제품 공급은 현재 연간 450만 배럴에서 절반 수준인 200만 배럴로 상한선을 두는 조항이 포함되었음. 최종 결의안의 내용은 미국이 제시한 전면적인 원유 금수 조치나 북한 해외 노동자에

대한 고용·지불 완전 금지에 비해 후퇴한 것임. 영국과 스위스는 대북 제재 명단을 추가하며 새 결의의 즉각 이행에 나섰고, EU도 지난달 채택된 결의안에 따라 추가 대북 제재 명단을 발표함.

그러나 새로운 결의가 채택된 지 사흘 만에 북한이 중거리탄도미사일을 발사하자 추가 대북 제재에 대한 요구가 불거짐. 미국은 북한과 거래하는 모든 국가의 개인과 기관을 제재할 수 있도록 하는 ‘세컨더리 보이콧’ 행정명령에 서명하고 본격적인 실행조치로서 북한 은행 10곳을 제재 대상으로 지정하여 발표함. 이는 북한 은행과 거래하는 제3국 금융기관들을 미국 국제 금융 시스템에서 배제함으로써 북한으로의 외화 유입을 차단하려는 것인데, 사실상 주된 표적은 북한 해외 거래의 90%를 차지하는 중국 은행들이 될 것으로 분석됨.

전반적으로 유엔 결의에 따라 대북제재에 동참하는 나라들은 증가하고 있음. 지난해 교역액 기준 북한과의 무역 규모에서 3위를 차지한 필리핀은 북한과의 교역 중단을 발표했고, 북한이 가장 많은 노동자를 파견한 중동 국가인 쿠웨이트는 북한인에 대한 비자 갱신을 중단하기로 했음. 북한의 전통 우방인 베트남도 북한인에 대한 비자 발급을 엄격히 제한하는 것으로 알려짐.

북한은 다양한 방법을 동원하여 제재를 회피하고 있어 제재 실효성에 대한 의문이 제기됨. 유엔 대북제재위원회의 중간보고서에 따르면 북한은 중국이 석탄 수입을 중단하자 말레이시아와 베트남으로 수출지를 바꾸고 아프리카에 무기를 제공한 것으로 드러남. 중국 등 외국 밀수업자들은 북한산을 다른 나라 물품으로 둔갑시켜 거래를 지속하고 있는 것으로 보도됨.

〈북중관계〉

RFA(9.11, 9.27), 매일경제(9.11, 9.12), 중앙일보(9.23)

中, 독자제재 반대 입장 고수

중국은 새로운 대북제재 결의 2375호의 채택에는 찬성했으나 ‘세컨더리 보이콧’을 규정한 미국의 행정명령에는 반발함. 북한의 6차 핵실험 이후 중국 당국은 대북 거래와 변경 지역에 대한 단속을 강화하는 것으로 전해졌으나 대외에 보여주기 위한 일시적 조치에 불과할 것이라는 비난도 제기됨.

중국은 북중 무역 중심지인 단둥시 개발사업의 하나로 항구 확장 공사를 진행 중이며, 대북제재와 무관하게 이르면 내년 초부터 항구 이용이 가능할 것으로 관측됨. 대북제재가 강화된 국면이나 새로운 항구가 건설되면 이를 통해 북중 무역량의 증대를 꾀할 수 있을 것으로 분석됨. 또한 중국은 지난 2월부터 중단했던 북한산 석탄 수입을 8월 돌연 재개하여 조치 이전 월평균 수입량에 해당하는 양을 수입한 것으로 나타났음.

〈북러관계〉

서울경제(9.2), 연합뉴스(9.8, 9.29), 중앙일보(9.8), 국민은행(9.12)

북한, 러시아에 철도화 협력 요청

지난 6월 장혁 북한 철도상은 러시아 소치에서 열린 철도국제협력기구 회의에서 북한 내 철도 현대화 사업에서의 협력과 나진-하산을 잇는 국제철도 확충에 필요한 자재 제공을 러시아에 요청했다는 보도임. 나진-하산 국제철도는 2013년 9월 보수사업이 완료되었지만, 북한 구역 내 철도는 심하게 부식되어 붕괴위험이 높으며, 터널과 교량이 많아 평균시속이 약 20~40km 정도임. 북한은 나진항 기점의 화물 이에 러시아는 최근 극동지역에서의 영향력 강화 차원에서 북한과의 접촉을 강화해나가고 있음. 북한이 러시아에 협조를 요청한 것은 대북제재로 북중 접경지역의 통관이 강화된 데에 따른 우회조치라는 분석임. 美 사법당국은 2017년 봄부터 러시아 블라디보스토크-나진항을 오가는 물동량이 증가한 것에 관심을 두고 있음. 외신은 러시아가 북한에게 유류와 더불어 사치품을 공급하는 등 기업들이 북중 간 벌어진 틈을 기회로 사용하고자 한다고 보도함.

러시아, 北 만경봉호 재개 허용 예정

지난달 북한의 해상 화물·여객선 만경봉호의 운영을 맡은 러시아 해운회사가 항구 터미널 사용료 등 100만루블(약 1,992만원)의 항만 사용료를 내지못해 나진항에 정박되어 있는 것으로 알려진 만경봉호의 운행이 재개될 것이라는 보도임. 국제사회의 대북제재로 해산물 교역과 노동자 신규 등록이 금지당하면서 해운회사의 이익이 영향을 받았다는 분석임. 만경봉호는 지난 5월에 취향한 러시아와 북한을 잇는 첫 정기선이며, 조만간 운행회사와 새로운 계약을 맺고 입항을 계속할 것이라는 보도임.

〈언론에 소개된 대북지원〉

중앙일보(9.21), RFA(9.5, 9.7, 9.25)

아래 표는 9월 한 달 간 국내언론에 소개된 대북지원 소식 목록임.

국가명 (단체)	지원일	지원품	지원액 혹은 지원량	비고
UNICEF	2017년 상반기	지원금	390만달러	4만여 명 중증 영양실조아 동과 급성영양실조 아동 치료, 비타민 A, 구충제, 영양가루 등 지원
프랑스 (트라이앵글 제너레이션 휴머니테어)	2017년 10월	기술 지원	양식장 기술지원	물고기 생산지원을 위한 평양과 남포지역 양식장 지원 사업
독일 (카리타스)	2017년 여름	지원품	양로원 건축	울 여름 함경남도 함흥시 와 고원군에 양로원 건축 지원사업 시작됨.
한국 정부 (WFP와 UNICEF 경유)	2017년 9월 21일 (지원 결정, 구체적 시기 미정)	지원금	800만달러	북한의 취약계층(영유아, 임산부 등)을 위한 영양지 원 사업에 사용

기사 원문 리스트

- [2017.9.02] 북한 여객선 만경봉호, 항만 사용료 못내 러시아 입항 거부당해 (서울경제)
- [2017.9.05] UNICEF, 2017상반기 북 영양실조 아동 4만명 치료 (RFA)
- [2017.9.05] "北, 제재 피해 석탄수출지 동남아로 변경...아프리카 무기 제공" (연합뉴스)
- [2017.9.07] 프NGO, 평양 양어장에 기술지원 (RFA)
- [2017.9.08] 북한, 러시아에 나진-하산 철도 확충 등에 자재지원 요청 (연합뉴스)
- [2017.9.08] 제재로 코너 몰린 북한, 러시아에 나진-하산 경제협력 요청 (중앙일보)
- [2017.9.11] 中, 안보리 대북 추가 제재 앞두고 단속에 '고삐' (매일경제)
- [2017.9.11] 중, 압록강변에 새 항구 확장 공사 (RFA)
- [2017.9.11] 필리핀 "북한과의 교역 중단"...국제사회 대북압박 강화 (VOA)
- [2017.9.12] 中"유엔 새 대북제재 결의 찬성...北, 핵·미사일 개발 안돼" (매일경제)
- [2017.9.12] 北-中 벌어진 틈새 치고 들어오는 러시아 (국민일보)
- [2017.9.12] "북, 지난달 수일 간 갑자기 연유판매 중단" (RFA)
- [2017.9.12] 안보리 대북제재 11일 만장일치 채택... 김정은 빠져 (매일경제)
- [2017.9.12] 헤일리 美대사 "北, 돌아올 수 있는 지점 안 넘었다" (동아일보)
- [2017.9.13] 영국·스위스, 대북제재 명단 추가...유엔 결의 즉각 이행 (동아일보)
- [2017.9.15] EU, 대북 제재 강화...유엔결의 반영 北광물 수출 금지 (매일경제)
- [2017.9.15] 美 "北미사일은 중거리탄도미사일"...안보리 소집 · 독자제재 촉구 (매일경제)
- [2017.9.15] 유엔 "영양실조 북 어린이·여성 10년 전보다 악화" (RFA)
- [2017.9.18] 北 "하나에서 열까지 100% 자급자족할 때"...연일 자력갱생 독려 (연합뉴스)
- [2017.9.18] '우방' 베트남도 北 단천은행 대표 사실상 추방...대북제재 이행 (매일경제)
- [2017.9.18] 북한 제재회피 백태...물물교환·밀수·국적위조·외교특권 악용 (연합뉴스)
- [2017.9.18] 쿠웨이트도 북한대사 추방... 北 비자 발급 중단하기로 (조선일보)
- [2017.9.19] 평양주재 외교관 "평양 기름값, 핵실험·미사일발사 전후 변화 없어" (VOA)
- [2017.9.21] 정부, 800만달러 대북인도적 지원 최종 의결...지원시기는 추후 결정 (중앙일보)
- [2017.9.23] 중국 정부는 "대북 독자제재 반대" 일선 은행은 북한과 신규 거래 제한 (중앙일보)
- [2017.9.24] 평양 주재 외교관 "北 기름값 최근 50%나 폭등...연초 대비 3배 상승" (동아일보)
- [2017.9.25] 독일 카리타스, 북한 두 곳에 양로원 공사시작 (RFA)
- [2017.9.27] 중국, 8월 북한산 석탄 수입 재개...새 대북제재 발효 직전 거래 (RFA)
- [2017.9.28] '이란식 돈줄 최기'속전속결...타깃은 사실상 中은행들 (세계일보)
- [2017.9.28] 美, 北은행 10곳 제재...달러 돈줄 틀어막기 (조선일보)
- [2017.9.29] 러시아, 북한 정기선 '만경봉호' 운행 재개 허용할 예정 (연합뉴스)

본지에 수록된 내용은
집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견이
아님을 밝히 드립니다.