

북한核문제와 對北經濟制裁에 대한 一考*

박진(미래전략연구원 남북국제연구위원/ KDI 국제정책대학원)

이 글은 2005년 5월의 워싱턴 DC 국제회의를 통해 발표한 글을 바탕으로 하고 있다. 본고는 핵문제가 대화에 의해 해결되지 못하고 북한에 대한 경제제재로 연결되는 가상적인 상황이 전개 된다면 이는 북한에 어떠한 충격을 주고 핵문제 해결에는 어떠한 영향을 미칠 것인지를 전망하고 있다. 그리고 이에 근거하여 지금 시점에서 한국이 택해야 할 정책방향은 무엇인지를 제시하고 있다. 본 논단의 내용은 당초 국제회의에서 발표한 글과 크게 다르지는 않으나 일부 내용이 보완되었음을 밝힌다.

1. 대북경제제재는 사용되기 이전에는 유효한 압력 수단이나 실제 발동되고 나면 핵문제 해결에는 도움이 안 된다.

북한에 대한 경제제재는 북한경제에 어떠한 영향을 미칠 것인가? 13%에 불과한 북한의 낮은 대외무역 의존도에¹⁾ 근거하여 경제제재의 효과가 미미할 것으로 보는 시각도 있으나 실체는 그렇지 않다. 최근 한국은행의 연구에 의하면 북한은 1999~2003년 중 한국과의 무역으로 2.3%, 중국 등과의 무역으로 2.4%의 경제성장률을 기록한 것으로 분석되었다.²⁾ 동기간 중 북한의 연평균 경제성장률이 2.8%이니 대외무역이 중단될 경우 마이너스 성장이 확실시 되는 상황인 것이다. 북한은 1990~97년 중 연간 적게는 -2.1%에서 심한 해는 -6.3%의 경제 후퇴를 겪으면서 餓死者와 탈북자가 대규모로 발생하는 등 큰 어려움을 겪은 바 있다. 그러나 당시에도 한국, 중국과의 교역은 계속되고 있었다. 만약 향후 한국, 중국이 모두 참여하는 경제봉쇄가 실현될 경우 북한은 1990년대 중반과 유사하거나 더 심한 어려움을 겪을 것이라는 예상이 가능하다. 북한은 낮은 무역의존도에도 불구하고 식량, 석유, 비료, 외환 등 생존에 가장 중요한 물자를 한국과 중국으로부터의 수입 혹은 경제지원에 크게 의존하고 있기 때문에 경제봉쇄의 충격은 단순히 마이너스 경제성장률이 보여 주는 것 이상으로 클 것이다.

그렇다면 대북경제제재는 김정일의 핵관련 선택에 어떻게 영향을 미칠 것인가? 김정일의 목표

1) 이는 한국의 61.6%, 중국의 60.4%와 비교하여서는 물론이요, 미국의 18.1%, 일본의 19.9%에도 크게 미달하는 수치이다.

2) 이영훈, 북한무역 및 남북교역이 북한경제성장에 미치는 효과분석 한국은행 경제분석 제10권 4호, 2005.

는 북한 내부의 통제력을 유지하고 대외적인 안보보장을 획득하는 것이다. 북한은 이 목표 달성에 핵이 대단히 유용한 수단이라고 생각하는 것이다. 반면 북한이 핵을 보유하는 데에 가장 큰 국제 정치·경제적 비용은 무엇일까? 그것은 경제제재일 것이다. 미국의 대북폭격도 그 비용 중 하나이나 그 실현성이 낮게 점쳐 지고 있고 북한은 오히려 핵 보유로 그 실현성이 더욱 줄어들 것으로 기대하고 있다. 외교적 고립도 핵 보유의 비용이나 이는 핵으로 만회할 수 있다. 반면 1990년대 '고난의 행군'을 이제 막 빠져 나온 북한 주민들에게 과거와 유사한 경제난의 터널을 강요한다면 김정일의 주민 통제력은 크게 약화될 것이다. 북한이 '경제제재=선전포고'라는 엄포를 놓고 있는 것도 경제제재에 대한 두려움 때문이다.³⁾

이렇게 보면 김정일의 선택은 A[핵보유 + 경제제재]과 B[핵포기 + 안보보장]으로 단순화 된다. 만약 A[핵보유+경제제재]가 실현되면 김정일 체제는 얼마나 버틸 수 있을 것인가? 필자는 북한의 군부가 견제 하는 한 체제붕괴가 일어나지는 않을 것으로 본다. 경제제재로 탈북자가 급증하고 내부 불만세력이 생기는 등 김정일의 내부 통제력은 크게 약화될 것이나 김정일은 군부를 활용, 이를 억압할 수 있을 것이다. 1990년대 '고난의 행군'시에도 그의 통제력은 흔들리지 않았다. 반면 핵을 포기하는 B안의 경우에는 아직 안보보장의 그림이 불확실하다. 이에 따라 김정일은 아직 결정을 하지 못하고 이 두 가지 방안을 계속 저울질 하고 있는 것이다.

그러나 일단 경제제재가 시작되면 북한의 선택은 오히려 간명해진다. 그 선택은 A[핵보유+경제제재]일 것이다. 그 이유는 두 가지이다. 첫째, 김정일이 경제제재에 굴복하여 핵포기를 선택한다면 김정일은 북한 주민들은 물론이요 군부로부터의 존경과 지지를 잃을 가능성이 높기 때문이다. 이는 북한 정권을 지탱하는 두 축인 '군부와 자존심'이 모두 흔들리는 상황을 의미한다. 경제제재에 굴복하여 핵을 포기하는 것은 김정일에게 아주 위험한 선택이 되는 것이다. 이 보다는 어렵게라도 현 체제를 유지할 수 있는 핵 보유의 길을 끝까지 추구할 것이다. 둘째, 북한은 경제제재를 북한의 태도를 변화시키려는 수단이 아니라 북한을 붕괴시키려는 수단으로 파악하고 있기 때문이다. 北·美간에 깊은 불신의 골이 있는 상황에서는 아무리 경제제재가 북한 핵 문제 해결을 위한 수단이라고 설득해 보아도 김정일의 의심과 두려움은 해소할 수 없을 것이다. 이에 따라 김정일은 경제제재가 추진될 경우 미국과의 평화적인 공존이 불가능하며 생존을 위한 답은 핵 외에는 없다는 심증을 굳힐 것이다. 결론적으로 대북 경제제재는 김정일의 태도변화를 유도하지는 못하며 오히려 핵 개발을 가속화 시킬 우려가 크다. 그 과정에서 북한 주민들의 경제적 어려움만을 가중시킬 뿐이다. 대북경제제재는 칼집 속에 있을 때에는 북한에 대한 압력수단으로 작용하나 칼집 밖으로 나오는 순간 북한의 핵 개발을 오히려 가속화 시키는 묘한 특성을 가지고 있다.

3) UN주재 북한대사 (2003.1.10), 북한 외무성 대변인(2004.12.14)

2. 조속한 6자회담 복원을 위해서는 중국과 한국의 비공식적인 압박이 필요하다.

6자회담이 진전을 보지 못하고 있는 지금, 진전되고 있는 것은 북한의 핵개발과 그로 인한 주변국의 우려뿐이다. 북한이 미국과의 협상을 통해 핵과 안보보장을 일괄타결 하고자 하는 경우에도 시간지연은 몸값을 올리는 효과가 있다. 반대로 어떤 비용을 지불하고서라도 핵을 보유하겠다는 경우에는 더욱 협상을 서두를 필요가 없다. 시간은 북한의 편인 것이다.

북한을 회담장으로 조속히 끌어내기 위해서는 무엇보다도 북한이 6자회담을 통해 체제보장을 얻을 수 있을 것이라는 확신을 심어 주는 것이 가장 중요하다. 이는 미국의 뜻이다. 미국의 의도가 북한의 무장해제, 나아가 김정일 정권의 붕괴라면 북한은 6자회담에 복귀할 이유가 없는 것이다. 북한은 3차 6자회담에서 미국이 제시한 先폐기, 後보상안에 대해서도 북한을 무장해제 시켜 붕괴로 몰고 가려는 술책이라고 생각하고 있다. 만약 미국이 북한과의 공존하기를 바라지 않는다면 북한은 6자회담 자체가 무용지물이라고 판단할 것이다. 미국이 진정 6자회담을 통한 핵문제 해결을 원한다면 북한과의 평화적 공존의지를 보여 줄 필요가 있다. 이에 대하여 미국 측 전문가들은 미국이 이를 보여 주고 싶어도 북한이 6자 회담에 응하고 있지 않은 상태에서 어떻게 이를 보여 줄 수 있겠느냐고 반문하였다. 미국이 작년의 제3차 6자회담에서 나름대로의 제안을 하였으므로 이제 북한이 회담장에 나와 응답을 해야 할 차례가 아니냐는 이야기도 나왔다. 그러나 북한은 당시 미국의 제안을 무장해제 및 체제전복 기도라고 파악하고 있어 회담 자체의 유용성에 근본적인 회의를 가지고 있다는 점을 미국은 이해하여야 한다.

그러나 필자는 북한을 6자 회담으로 끌어 들이기 위해서는 한국과 중국의 비공식적인 압력이 동시에 필요하다는 점을 강조하고 싶다. 그 이유는 크게 두 가지이다. 첫째, 시간이 북한에게 유리한 상황에서 북한의 회담 참여를 앞당기기 위해서는 북한에게도 시간지연의 비용이 있어야 하기 때문이다. 미국이 북한과의 평화공존 의지를 어느 정도 보여준다 해도 북한은 여전히 6자 회담을 지연시키는 것이 협상력 제고에 도움이 된다고 생각할 것이다. 회담의 한 당사자가 회담 자체를 지연시킬수록 유리하다고 생각한다면 회담이 조속히 개최되기는 어렵다. 북한에게 압박을 행사하는 가장 효과적인 방식은 북한이 가장 두려워 하는 사안을 건드리는 것이며 그것이 경제제재임은 앞서 본 바와 같다.

그러나 미국의 일각에서 논의되고 있는 UN안보리 차원의 공식적인 대북경제제재는 북한을 회담장으로 끌어 들이기에 좋은 압력 수단이 아니다. 만약 그러한 상황이 발생한다면 북한의 선택은 더욱 제한이 되고 핵문제는 더욱 꼬이게 될 것임을 앞서 살펴 본 바와 같다. UN제재가 추진될 경우 중국과 한국의 입장도 어렵게 될 것이다. 만약 중국의 불참의사가 확인되면 향후에도 경제제재가 대북압박 카드로서 갖는 힘이 현저히 떨어 지게 되고 핵문제 해결도 그 만큼 더 멀어 지게 된다. 물론 UN안보리 차원의 대북경제제재는 북한에 대한 압박 카드로 살아 있어야 한다. 그러나 그 카드를 사용하는 것은 북한이 핵을 절대 포기하지 않는다는 것이 확실해

지는 시점까지 유보되어야 한다. 아직 북한이 핵을 포기할 가능성이 남아 있는 한 UN안보리 차원의 경제제재는 사태를 악화시킬 뿐이다. 한국과 중국은 UN안보리 차원의 경제제재가 추진되는 상황을 막기 위해서라도 북한에 대한 비공식적인 경제적 압박카드를 꺼내야 할 시점이다.

한국과 중국은 북한이 6자회담을 계속 지연시킬 경우 정부간 경제협력에 차질이 있을 것이라는 암시를 전달할 필요가 있다. 필요한 경우 이를 행동으로 옮길 필요도 있다. 최근 정부는 대북 비료지원을 고리 삼아 결국 5월의 차관급 회담을 성사시킨 바 있다. 한국은 비공식적으로 6자회담의 참여와 정부차원의 대북지원을 연계해야 한다. 6자 회담의 '타결'을 위해서는 북한에게 안보보장 등 당근을 주는 것이 중요하다. 그러나 회담 자체의 '개최'를 위해서는 압박이 필요하다. 정부는 대외적으로는 UN의 대북경제제재에 반대하면서도 실제로는 조용한 압박을 병행하는 정책을 선택해야 하며 이를 미국 측에 설명할 필요가 있다. 그리고 그 압박은 북한의 자존심을 침해하지 않는 방법으로 진행되어야 할 것이다. 물론 이러한 대북압박은 UN차원의 공식적인 경제제재가 아니므로 개성공단 등 민간기업의 대북경협은 계속 허용되어야 한다.

둘째, 미국에게 對北政策의 유연성을 요구하기 위해서라도 한국과 중국의 비공식적 압력행사는 필요하다. 많은 미국 측 전문가들은 북한에 대한 안보보장은 미국의 카드인 반면 경제제재는 중국, 한국 등 아시아가 공조해 주어야 한다는 인식을 하고 있었다. 그들은 "American flexibility, Asian pressure"가 동시에 작용해야 문제가 해결되지 않겠느냐는 말을 많이 했다. 그러나 Asian pressure는 북한의 6자회담 참여시점을 앞당기는 역할을 할 수 있을 뿐이며 북한이 6자회담의 유용성을 인정하고 나아가 회담에서 합의에 이루도록 하는 것은 결국 American flexibility에 달려 있다는 점을 미국은 알아야 한다.

한편 중국과 한국도 미국의 인식을 이해하여야 한다. 미국은 한국과 중국이 6자회담의 당사자로서 Asian pressure 역할은 해 주지 않으면서 American flexibility만 요구하는 것은 공정하지 못하다고 생각하고 있다. 미국에게 flexibility를 당당히 요구하기 위해서라도 우리도 pressure의 역할을 해주어야 한다. 미국, 중국, 한국이 서로 손에 흠을 묻히지 않고 문제를 해결하려고 하는 사이 시간은 흘러 북한의 핵 武器庫는 높아만 가고 있다. 누군가 먼저 손에 흠을 묻히고 다른 국가의 동참을 요구할 때다.

* 이 기획 글은 미래전략연구원이 2005년 4월 30일 ~ 5월 5일, 미국 워싱턴D.C에서 진행했던 '한-미 차세대 포럼' 행사에서 발표되었던 내용과 행사에 대한 평가 논단입니다. 앞으로 연구원 홈페이지(www.KiFS.org)를 통해 연속적으로 올려질 예정입니다.

<2005년 06월 02일 미래전략연구원>