

경제 제재 완화의 한반도 주변 정세 파급 효과

유호열 / 고려대학교 북한학과 교수

보 목

한의 금창리 지하 핵의혹 시설 건설에 대한 현장 방문 조사와 관련한 미국과 북한의 협상이 지난 3월 타결됨으로써 한반도에 드리워졌던 위기 상황은 일단 종식되었다. 다음달로 예정된 미국대표단의 금창리 현장 조사가 순조롭게 진행되고 이로써 북한이 1994년 「북미제네바기본합의문」을 충실히 준수하고 있음이 확인된다면, 북미 관계뿐만 아니라 한반도 주변에 새로운 정세 변화가 이루어질 것으로 예상된다. 특히, 미국과 북한은 금창리 협상에서 미국의 현장 방문의 대가로 식량 지원외에 양측의 정치·경제 관계 개선을 위한 조치를 취하기로 합의함으로써, 향후 미국의 대북 경제 제재 완화와 관련한 구체적인 조치가 뒤따를 것으로 보인다. 양측은 앞서 「제네바기본합의문」에서 “정치적·경제적 관계의 완전 정상화를 추구하며 합의후 3개월내 양측은 통신 및 금융 거래에 대한 제한을 포함한 무역 및 투자 제한을 완화시켜나간다”고 합의한 바 있다(우리측 비공식 번역문, 외무부(1998. 1)). 그러나 1995년 1월 양측이 각기 초보적인 수준의 경제 제재 완화 조치만을 취했을 뿐 2단계 후속

완화 조치를 취하지 않음으로써 양측의 경제 관계는 별다른 개선을 이루지 못했다. 따라서 지난 3월 금창리 협상 결과 양측이 경제적 관계 개선을 위해 취할 후속 조치에 많은 기대가 모아지고 있으며, 만일 미국의 대북 경제 제재가 본격적으로 완화될 경우 이러한 새로운 상황 변화가 가져올 정치적 효과에 대해서도 관심이 고조되고 있다.

북미 관계: 상호주의와 북한식 정경 분리

제네바합의에도 불구하고 북미간 실질적인 정치적·경제적 관계 개선이 이루어지지 못한 것은 미국과 북한이 「제네바기본합의문」의 “정치적·경제적 관계의 완전 정상화를 추구한다”는 합의 사항에 대해 각기 상반된 해석을 했기 때문인 것 같다. 북한측은 기본합의문에 따라 자신들은 핵동결 등 자신들에게 주어진 의무 사항을 성실히 이행하고 있으며, 4者회담에도 참가하는 용단을 내렸다고 주장하면서 미국이 합의문에 따르는 제재 완화 조치를 취하지 않고 오히려 4者회담의 진전 등을 전제 조건으로 내걸면서 정치

제네바합의에도 불구하고 북미간 실질적인 정치적·경제적 관계 개선이 이루어지지 못한 것은 미국과 북한이 「제네바기본합의문」의 “정치적·경제적 관계의 완전 정상화를 추구한다”는 합의 사항에 대해 각기 상반된 해석을 했기 때문인 것 같다. 즉, 북한은 先 경제 제재 완화·後 관계 개선의 입장을 주장하는 반면, 미국은 先 관계 개선·後 경제 제재 완화, 또는 양자간 동시 추진 정책을 취했다고 할 수 있다. 이같이 양측이 평행선을 긋듯이 대립된 인식과 정책을 견지하는 한 미국은 대북 경제 제재를 완화할 기미를 보이지 않고 따라서 양측간의 관계 개선도 이루어지지 못했다.

적 양보를 받아내려 한다고 비난하였다. 반면에, 미국은 기본합의문에서 합의한 대로 1995년 1월 20일 통신 및 정보, 금융 거래, 기타 무역 분야에서 부분적인 대북 경제 제재 완화 조치를 취하였으며, 이후 2단계 후속 완화 조치가 이루어지기 위해서는 북한의 행동 개선이 선행되어야 한다는 단계별 완화 조치 입장을 고수하였다.

북한은 극심한 경제난으로부터 하루 속히 벗어나기 위해서 해외의 자본과 기술의 도입을 절실히 필요로 하고 있으나, 미국의 경제 제재가 지속되는 한 소기의 목적을 달성할 수 없음을 누구보다도 잘 인식하고 있다. 이 같은 절박한 상황에서 북한은 기본합의문의 합의 조항에 따라 “미국은 북한과의 경제 관계를 정상화할 의무가 있으며 북한에 대한 경제 제재는 무조건 해제되어야 한다”고 주장했던 것이다. “북한에 대한 경제 제재를 조건부로 완화한다”는 미국의 주장은 “북한의 제도 변화를 추구하거나 무장 해제를 요구함에 다를 바 없다”는 이유를 들어 북한측으로

서는 받아들일 수 없다는 것이다.

이에 대해 경제 제재를 일반 대외 정책 운용에서 유용한 정책 수단으로 활용해 온 미국은 경제 제재의 경우 일반적 대외관계법의 제재 범주에 해당하는 경우와 북

한을 특정 대상으로 한 조치에 의한 경우로 구성되기 때문에, 기본합의서 합의에 따라 북한이 핵개발 동결을 유지하고 있음에도 불구하고 실질적인 제재 조치를 완화하기 위해서는 북한이 각 규제 조항마다 구체적인 행동 개선을 선행해야만 한다는 상호주의 입장을 고수하였다. 북한이 국제 사회에서 용인되는 성실한 구성원으로 행동함으로써 궁극적으로는 북미간 적대 관계가 해소되어야만 이에 상응하는 보상으로서 경제 제재를 완화할 수 있다는 것이 미국측 주장이다.

즉, 북한은 先 경제 제재 완화·後 관계 개선의 입장을 주장하는 반면, 미국은 先 관계 개선·後 경제 제재 완화, 또는 양자간 동시 추진 정책을 취했다고 할 수 있다. 이같이 양측이 평행선을 긋듯이 대립된 인식과 정책을 견지하는 한 미국은 대북 경제 제재를 완화할 기미를 보이지 않고 따라서 양측간의 관계 개선도 이루어지지 못했다.

그러나 이번 금창리 지하 핵의혹 시설 조사와 관련한 북미 양측의 합의는 「제네바기

본합의문」 이후 제기된 양측의 상충된 입장에 대한 기본적인 조율이 있었을 것으로 보인다. 즉, 양측이 이미 경제 제재 완화와 양자간 관계 개선 사이에 정책 추진의 우선 순위상 차이가 있음을 인식하고 있기 때문에 양자

간 정치적·경제적 관계 개선을 추진하기로 합의한 배경에는 미국의 상호주의와 북한이 고수하던 북한식 정경 분리 원칙간의 절충이 불가피했을 것이다. 북한에 대한 경제 제재의 근거가 되는 미국의 「적성국교역법」, 「수출관리법」, 「수출입은행법」, 「통상법」, 「대외원조법」, 「국제무기거래규제법」 등이 북한에 적용되지 않거나 제재가 실질적으로 완화되기 위해서 북한은 한반도평화체제 수립을 위해 적극적인 협조 자세로 4회회담에 임해야 할 것이며, 미사일 수출·개발·배치 등을 중단하고 테러 지원국 명단에서 제외될 수 있도록 적극적인 노력을 기울여야 할 것이다. 이같은 북한의 협조적이고 긍정적인 자세 변화에 상응하여 또는 북한의 가시적인 자세 변화를 유도하기 위하여 미국이 부분적으로 대북 경제 제재 추가 완화 조치를 순조롭게 추진한다면, 북미간 정치적·경제적 관계는 한차원 높게 개선될 수 있을 것이다.

무역, 투자, 금융 거래 및 원조 등의 분야

무역, 투자, 금융 거래 및 원조 등 분야에서 미국의 대북 경제 제재의 2단계 실질적 완화 조치가 이루어질 경우, 그 자체가 미군 유해 송환 작업과 더불어 북한의 테러 행위 중지, 미사일 및 관련 기술 개발 및 수출 중단, 핵동결 유지를 상징하고 있음으로써 미국의 대북 수교 전제 조건 가운데 상당 부분을 충족시키는 효과를 가져올 것이다. 아울러 양자간 경제적 교류의 확대를 통한 상호 이익 추구의 상거래만이 아니라 양국간 투자 보장과 신용 공여에 따른 정부 보증 등 정부간 협상을 필요로 하는 정치적 관계로까지 발전될 수밖에 없게 될 것이다.

에서 미국의 대북 경제 제재의 2단계 실질적 완화 조치가 이루어질 경우, 북미간 관계 정상화 추진을 촉진할 수 있는 여건이 한층 확대·구성될 수 있을 것이다. 대북 경제 제재의 2차 완화 조치 그 자체가 이미 수년째 지속되고 있는 미군 유해 송환 작업과 더불어 북한의 테러 행위 중지, 미사일 및 관련 기술 개발 및 수출 중단, 핵동결 유지를 상징하고 있음으로써 미국의 대북 수교 전제 조건 가운데 상당 부분을 충족시키는 효과를 가져올 것이다. 아울러 경제 제재가 완화되어 대북 수출입 품목이 확대되고 美 해외 현지 법인의 대북 투자가 허용될 경우, 이는 양자간 경제적 교류의 확대를 통한 상호 이익 추구의 상거래만이 아니라 양국간 투자 보장과 신용 공여에 따른 정부 보증 등 정부간 협상을 필요로 하는 정치적 관계로까지 발전될 수밖에 없게 될 것이며, 동시에 확대되는 경제 교류는 그 자체가 경제적 이익 추구란 치열한 국가간 경쟁 구도를 창출할 것이다.

미국의 대북 경제 제재가 실질적으로 완화되어 미국의 상품과 자본이 북한에 본격적으로 진출하게 되고 그같은 경제 교류·협력을 보장할 수 있는 양국간 제도적 장치가 마련된다면 일본도 미국의 뒤를 이어 본격적인 대북 경제 진출을 적극 모색할 것으로 보인다. 아울러 이같은 일본의 대북 경제 진출은 북일 정부간 대화·접촉의 필요성을 한층 제고시킬 것이므로 중단되었던 북일 수교 협상이 다시 활발해질 수도 있을 것이다.

북일 관계: 북한의 개방 확대와 양국 관계

미국이 대북 경제 제재를 실질적으로 완화하더라도 완화 조치가 모든 부문에 걸쳐 동시에 추진되는 것은 아니다. 어느 단계에서 일본을 비롯한 국제 사회가 대북 경제 교류 협력에 본격적으로 참여할 것인지 예상하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 일본(비록 제일 조총련계 기업이 대부분이었으나)은 80년대 북한이 부분적으로 경제적 대외 개방을 시도할 때 북한에 대한 주요 투자국이었으며, 현재도 중국 다음가는 북한의 교역 상대국이다. 그러나 북한에 대한 투자 사업의 경우 북한의 열악한 경제 환경과 자본주의시장 경제체제와는 전혀 다른 기업 환경에서 일본의 대북 투자는 대부분 실패하였다. 일본의 경우에도 북한과의 경제적 관계는 정치적 관계와 불가분의 관계에 놓여있음을 감안할 때, 현재 북일간 관계 개선을 위한 협상이 답보 상태를 면치 못하고 있고 북한이 지난해 8월 31일 일본 영토를 넘어 다단계 미사일을 발사한 이후 안보 불안이 지속되는 상황에서

양자간의 경제 관계만 활성화될 것을 기대하기는 어려울 것이다. 아울러 지난 달 일본 근해에 침투한 괴선박 사건과 북한의 미사일 위협에 대응하여 일본이 미국과의 군사 동맹을 한층 공고화

하면서 전역방어미사일시스템(TMD) 개발에 적극 나서고 있으며, 최근 일본 중의원을 통과한 미일방위협력지침에 대한 북한측의 격렬한 비난 태도로 미루어볼 때, 북한과 일본의 정치적·경제적 관계의 단기간내 개선을 기대할 수는 없을 것 같다.

이러한 상황에서 미국의 대북 경제 제재가 실질적으로 완화되어 미국의 상품과 자본이 북한에 본격적으로 진출하게 되고 그같은 경제 교류·협력을 보장할 수 있는 양국간 제도적 장치가 마련된다면 일본도 미국의 뒤를 이어 본격적인 대북 경제 진출을 적극 모색할 것으로 보인다. 아울러 이같은 일본의 대북 경제 진출은 북일 정부간 대화·접촉의 필요성을 한층 제고시킬 것이므로 중단되었던 북일 수교 협상이 다시 활발해질 수도 있을 것이다.

남북 관계: 협력과 갈등

미국의 대북 경제 제재 완화는 남북 관계 개선의 측면에서 긍정적인 면과 부정적인 면

을 동시에 표출할 것으로 보인다. 우선 대북 경제 제재의 완화를 통해 미국을 비롯한 국제 사회의 자본과 기술이 북한에 본격적으로 진출할 경우, 북한은 심각한 경제난에서 벗어날 수 있는 계기를 마련하는 동시에 이로써 그동안 북한 김정일 정권의 최우선 과제인 체제 위기를 극복할 수 있게 될 것이다. 또한 미국과 일본 등 서방 국가들과의 경제 교류·협력이 활발하게 진행되면서 북한이 원하는, 원치 않든 북한은 국제 사회의 일원으로 국제시장 경제체제에 편입되고, 여기서 얻어지는 학습 효과를 통해 점차 개방의 폭을 확대해나갈 것이다. 만약 북한의 김정일 정권이 당면한 체제 위기를 극복하고 개방을 통한 성장 궤도로의 진입에 성공한다면, 이는 김대중 정부가 추진하고 있는 대북 포용 정책의 가시적인 성과인 동시에 지난해말 한반도 냉전 구조 해체를 위한 포괄적 접근 및 일괄 타결 방식의 실현 가능성을 한층 제고시켜주는 것이 될 것이다. 경제 제재가 완화됨과 동시에 북한의 대량 살상 무기 생산 중단 및 양측의 군비 통제가 이루어지고 궁극적으로 한반도 냉전 구조의 산물인 정전협정이 평화협정으로 대체되는 순으로 평화가 단계적으로 구축될 것이며, 남북 관계도 오랜 적대 관계를 청

미국의 대북 경제 제재 완화는 남북 관계 개선의 측면에서 긍정적인 면과 부정적인 면을 동시에 표출할 것으로 보인다. 우선 대북 경제 제재의 완화를 통해 미국을 비롯한 국제 사회의 자본과 기술이 북한에 본격적으로 진출할 경우, 북한은 심각한 경제난에서 벗어날 수 있는 계기를 마련하는 동시에 체제 위기를 극복할 수 있게 될 것이다. 또한 미국과 일본 등 서방 국가들과의 경제 교류·협력이 활발하게 진행되면서 북한이 원하는, 원치 않든 북한은 국제 사회의 일원으로 국제시장경제체제에 편입되고, 여기서 얻어지는 학습 효과를 통해 점차 개방의 폭을 확대해나갈 것이다. 반면에, 미국의 대북 경제 제재가 순조롭게 완화 또는 궁극적으로 해제될 경우 북한의 남한 배제 전략이 더욱 힘을 얻을 수 있는 상황이 발생할 수도 있다.

산하고 진정한 화해·협력 관계로 전환될 수 있을 것이다.

반면에, 미국의 대북 경제 제재가 순조롭게 완화 또는 궁극적으로 해제될 경우 북한의 남한 배제 전략이 더욱 힘을 얻을 수 있는 상황이 발생할 수도 있다. 체제 개방에 대해 극도의 두려움과 조심성을 보여온 북한은 현재 김대중 정부의 정경 분리 원칙에 따라 추진 중인 우리 기업들의 대북 경제 교류·협력 사업에 있어서 북한식 정경 분리 원칙을 적용하여, 우리측 기업들을 그들 구미에 맞춰 선별적으로 받아들이는가 하면 당국간의 대화와 협력은 일체 거부하고 있는 실정이다. 따라서 이같은 정치적·군사적·외교적 분야에 있어서 남한 정부를 적극적으로 배제하려는 북한측의 입장에 변화가 없는 상황에서, 대북 경제 제재의 완화 결과 북한측이 미국, 일본, 유럽 등으로부터 좋은 조건의 교역과 투자를 유치할 수 있게 된다면, 우리 정부

북한에 대한 경제 제재의 완화와 북미·북일 관계의 개선 등 한반도 문제의 포괄적 접근을 통한 한반도 문제의 일괄 타결이 추진될 경우 긍정적 효과를 극대화하고 발생 가능한 부작용을 최소화하기 위해서는 한미일 3국간의 대북 정책 관련 긴밀한 공조체제의 운영이 무엇보다도 중요하다. 이런 점에서 최근 한미일 고위 정책 실무자들간의 협의체 구성은 그 의의가 결코 적다고 할 수 없으며, 향후 정례적인 회합을 통해 구체적인 정책 조율이 이루어지길 기대한다.

와의 대화 및 접촉을 배제하는 것은 물론이고 남한 기업과의 교류·협력 사업을 확대할 특별한 인센티브를 찾을 수 없을지도 모른다. 뿐만 아니라 남북 경제 교류 협력 관계는 제한된 북한 시장 사정을 놓고 볼 때 오히려 상당 기간 위축될 수도 있을 것이다.

포괄적 접근과 한미일 공조체제

북한에 대한 경제 제재의 완화와 북미·북일 관계의 개선 등 한반도 문제의 포괄적 접근을 통한 단계별 일괄 타결 방식은 북한을 변화와 개방으로 유도하고 한반도의 냉전 구조를 해체하는 데 기여할 수 있을 것이다. 그러나 이같은 변화가 반드시 남북 관계의 개선을 가져올 수 있으리라는 보장은 없다. 「제네바북미합의문」에 따라 북한 핵문제는 일시적으로 해결되었으나, 약속한 남북 관계 개선에는 별다른 진전을 보지 못했다. 경수로 건설에 따른 부담은 우리의 안보 비용으로 간주하더라도 금창리 지하 핵의혹 시설로 또 다시 한반도 위기가 재발되었으며 이같은

상황은 향후 다시 반복될 수도 있다. 반면에, 북한에 대한 경제 제재 완화를 계기로 미국과 일본 등 우리 우방국들의 대북 진출이 본격화될 경우, 우리만 소외될 위험성 뿐만 아니라 경제적 측면에

서 우리와 우방국들간에 경쟁 관계에 놓일 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 포괄적 접근을 통한 한반도 문제의 일괄 타결이 추진될 경우 긍정적 효과를 극대화하고 발생 가능한 부작용을 최소화하기 위해서는 한미일 3국간의 대북 정책 관련 긴밀한 공조체제의 운영이 무엇보다도 중요하다. 이런 점에서 최근 한미일 고위 정책 실무자들간의 협의체 구성은 그 의의가 결코 적다고 할 수 없으며, 향후 정례적인 회합을 통해 구체적인 정책 조율이 이루어지길 기대한다. 아울러 대북 경제 제재의 완화에 따른 평화·화해·협력의 새로운 정치적·경제적 질서 구축 과정에서 중국의 참여와 협조를 적극적으로 유도하고 나아가 러시아의 건설적 역할에 대해서도 지속적인 관심을 기울여야 할 것이다. 統