

북한의 강성대국 건설 전망: 북미협상 구도를 중심으로

김 중 호*

- I. 서론: 북한 강성대국 건설 구상의 내용과 배경
- II. 북한의 핵개발전략과 강성대국 건설
- III. 북한의 경제발전전략과 강성대국 건설
- IV. 결론: 북미협상과 강성대국 건설

요 약

북한은 현재 강성대국(強盛大國, militarily strong and economically prosperous state) 구상을 현실화시키는 과업에 몰입해있다. 북한지도부가 1999년에 처음으로 공식 언급하고 2008년에 들어와 목표시한을 2012년으로 정했던 북한의 강성대국 구상은 과연 북한의 미래를 건설하고자 하는 국가비전인가 아니면 배고픈 주민들을 기만하기 위한 한낱 선전구호일 뿐인가?

이 글은 북한지도부가 강성대국 구상을 실현하기 위해 어떤 조치들을 취했는지 대내외적 행보를 살펴봄으로써 북한의 국가비전 현실화 가능성을 전망하는 데 초점을 두고 있다. 북한은 미국의 '적대시 정책'과 대북 제재조치에 맞서 꾸준히 핵무기 개발을 추진해왔으며 또한 1990년대의 경제난을 극복하고 '우리식' 사회주의 계획경제를 건설해왔다. 북한이 핵개발 프로그램과 계획경제를 포기하지 않은 이유는 강력한 군사력과 경제력 확보가 바로 강성대국 건설의 필수요건이기 때문이다. 따라서 북한의 강성대국 건설은 곧 북미협상과 병행되어 추진되어 왔다.

* 한국수출입은행 선임연구원

I. 서론: 북한 강성대국 건설 구상의 내용과 배경

북한은 1999년 신년 공동사설에서 강성대국(強盛大國, militarily strong and economically prosperous state) 구상을 처음 밝힌 이후 2008년에 들어와 강성대국 건설 실현 시점을 2012년으로 정하였다.¹⁾ 김정일 국방 위원장은 ‘국력이 강하고 모든 것이 흥하며 인민들이 세상에 부러움 없이 사는 나라’라고 강성대국을 정의하였다.²⁾ 북한의 강성대국 구상은 주체사상으로 무장해온 북한이 2006년의 핵실험을 통해 군사강국이 되었음을 입증했기 때문에 향후 경제건설에 매진하기만 하면 2012년에 ‘사회주의 강성대국’이 될 수 있다는 북한 나름의 국가비전인 듯하다. 과연 강성대국 구상은 북한이라는 국가조직이 예정된 시간 안에 실현하고자 하는 정책목표인가 아니면 국제적으로 고립된 독재정권의 선언적 구호인가? 북한의 강성대국 구상을 평가하려면 북한이 강성대국 건설을 계획하게 된 시대적 상황과 그에 대한 북한 지도부의 인식을 먼저 이해해야 한다. 그 다음에 북한이 어떤 실질적 조치들을 취해왔는지 살펴보고 향후 어떤 과제들을 처리하려고 하는지 전망해야

할 것이다.

강성대국을 건설하겠다는 북한의 상황 인식 논리는 무엇인가? 북한이 강성대국을 언급한 시점인 1999년은 북한에게 있어서 경제적으로 매우 침체되고 정치적으로 매우 불안정한 시점이었다. 그러나 김일성 사후의 북한 지도체제를 김정일 중심으로 새롭게 구축하여 국가경영을 이어가야 하는 시점이었다. 1970년대 중반부터 후계수업을 받았던 김정일이 드디어 권력을 독자적으로 행사할 수 있는 후계자 시대가 열리는 시점이었던 것이다. 경제난과 자연재난이 겹쳐 아사자와 탈북자의 숫자가 급증하고 여전히 서방세계의 제재조치에 묶여있는 상황속에서도 김정일 중심의 신북한정권은 열악한 대내외 조건들을 극복할 자구책을 모색하지 않을 수 없었을 것이다. 1998년 헌법개정을 통해 김정일의 권력장악을 공고히 한 후에 북한 지도부가 처리했던 우선 과제는 바로 새로운 국가비전을 제시하는 것이었다. 그것이 바로 1999년을 맞이하면서 신년공동사설에 언급한 강성대국 건설이었다.

막연한 구호와 같이 외치던 강성대국 구상은 2008년에 들어와 그 목표시한이 2012년으로 정해지면서 보다 구체화되는 양상을

1) 북한은 1999년에 “강성대국 령마루(頂上)에 오르자”는 표현을 썼으나, 2008년에는 “강성대국 대문에 들어서자”는 표현으로 바꾸었다. 『로동신문』 참조.

2) 조선노동당 출판사 간부용 강습제강, 『강성대국 건설을 위한 천리마대진군을 승리로 이끄시는 위대한 김정일 동지의 평도를 충성으로 받들어나갈 테 대하여』, 평양, 2000.

보였다. 상징적 기호나 숫자를 활용하여 독재정권의 신비성을 조작해온 북한정권이 새로운 국가비전의 성취 시한을 2012년으로 잡은 이유는 그 해가 김일성이 탄생한 지 100주년 되는 해이며 김정일의 70세 생일이 있는 해이기 때문으로 해석된다. 그러나 그것만이 이유라면 북한의 강성대국 건설 계획은 매우 무모하며 비현실적인 환상에 지나지 않을 것이다. 만약 북한이 강성대국 건설을 외친 이후로 말뿐만 아니라 어떤 구체적인 행동들을 해 왔다면 그것들의 연속선상에서 강성대국 건설의 가능성을 평가할 수 있을 것이다.

강성대국 건설을 위한 북한의 조치들은 크게 대내적 조치와 대외적 조치로 나뉘어 설명될 수 있으나, 논리전개의 효율성을 위해 이 글은 북한의 대외적 조치들에 초점을 두고 북한의 강성대국 건설 노력을 살펴보고자 한다. 강성대국 건설에 기여할 수 있는 대외적 여건 조성에 가장 큰 영향을 끼치는 요인은 바로 미국과의 관계이다. 북한의 60여년 역사를 살펴볼 때, 미국은 북한의 국가비전 실현에 있어서 가장 큰 '걸림돌(obstacle)'로 존재해 왔다. 그러나 역설적으로 미국은 북한의 도약을 위한 '디딤돌(steping stone)'이 될 수 있는 긍정적 요인이기도 했다. 그러므로 관계개선을 목표로 하는 북한의 대미협상 전략은 바로 강성대국 건설의 핵심 요소가 된다고 볼 수

있다.

강성대국의 구성요인은 바로 군사력과 경제력이다. 군사적으로 강한 국가를 건설하기 위해서는 무엇보다 체제를 보호할 수 있는 막강한 무기체계를 확보해야 한다. 북한이 현재 추구하고 있는 것은 바로 핵무기체계이다. 그것은 핵반응물질을 생산하는 능력 뿐만 아니라 목표지점까지 실어 보낼 수 있는 미사일 탄도 기술을 필요로 하는 매우 복잡하고 까다로우면서도 가장 강력한 무기체계이다. 지난 20여년간 북핵협상의 초점이 북한의 핵개발 중지에서 핵폐기까지 포괄했지만 여전히 북한의 핵개발 프로그램은 진행되어 왔고, 북한은 스스로 핵무기 보유국을 자처하고 있다. 북한의 핵실험에 관한 구체적인 증거 수집 및 검토의 현실적 제약으로 인해 북한 핵무기 개발 수준을 정확히 평가하는 것은 불가능하나, 대체적으로 북한의 핵개발능력은 1차 핵실험(2006. 10. 9)과 2차 핵실험(2009. 5. 25)을 거치면서 더욱 강화되고 있는 것으로 추정된다.

북한의 핵무기체계 개발 능력은 핵물질 운반을 위한 미사일 발사체계 구축과 밀접히 연결되어 있다. 북한의 미사일개발능력은 이미 여러차례의 미사일 시험발사를 통해 입증되었다. 1998년8월 인공위성 발사 명목하에 북한은 대포동 1호를 시험했으며 2009년4월 제2의 인공위성 발사를 위해 대포동 2호를 시험하였다. 모두 실패로 끝

나긴 했으나 북한의 대륙간 탄도미사일 (Intercontinental Ballistic Missile, ICBM) 발사 능력이 향상되고 있음을 알 수 있는 주요 사건들이었다. 현재 북한은 다양한 사거리의 미사일을 개발, 배치한 것으로 알려지고 있다.³⁾

북한은 군사력 증강이 곧 경제력 향상의 지름길이라 믿고 있는 듯 하다. 이러한 북한의 시각은 군수산업의 발달이 경제성장에 이바지한다는 경제 차원의 논리가 아니라 막강한 군사력을 갖춰야 북한의 대외경제활동을 보장할 수 있다는 정치적 논리에 근거하고 있다. 공산권 붕괴이후 외부로부터의 안정적인 경제지원을 상실한 북한이 과거로부터 지속되어 온 미국의 대북제재 레짐을 탈피하는 길은 미국에 완전히 개방을 하든지 아니면 미국의 제재망을 돌파하던지 둘 중의 하나일 것이다. 북한은 후자를 택했고 그것을 가능케 하는 요인으로서 군사력 강화에 집중했던 것이다.

북한은 이념적으로 미국의 시장중심 자본주의 논리를 배격하고 있지만, 현실적으로는 미국이 세계경제질서에 가장 큰 영향을 미치는 경제대국임을 인지했기에 그동안 미국과의 관계개선을 지속적으로 시도해왔다.

지난 20여년동안 지속돼 온 북미협상은 북한이 미국으로부터 '체제보장'이라는 정치적 목적과 '제재해제 및 경제지원'이라는 경제적 목적을 달성하기 위해 핵무기 개발이라는 군사적 협상카드를 활용한 정치협상이었다. 그러나 아이러니컬하게도 대미 협상과 정속에서 북한은 핵무기 개발이라는 수단의 효용성을 인지하면서 협상카드 강화를 통해 협상 규모를 더 키우는 데 초점을 두게 되었다. 2006년 1차 핵실험을 기점으로 북한은 스스로를 핵보유국으로 자처해 왔을 뿐만 아니라 세계초강대국인 미국이 '북한의 핵보유국 지위'를 인정해주기를 지속적으로 요구해왔다.

그러나 북한이 군사력 강화조치들을 취하면 취할수록 미국을 중심으로 한 국제사회의 대북제재는 더욱 더 포괄적이고 엄격해져왔다. 2006년 1차 핵실험이후 유엔안보리는 결의안 1718호를 채택하여 북한의 핵실험과 미사일실험을 불법으로 규정하였으며 경제제재조치를 합법화했다. 2009년 4월 이른바 인공위성 발사 직후 유엔 안보리는 북한을 규탄하는 의장성명을 채택하였고 북한은 외무성 성명을 통해 6자회담 불참과 비핵화조치 무효화를 선언하였다. 2009년

3) 북한은 사거리 3천km 이상의 신형 중거리미사일(Inter-Range Ballistic Missile, IRBM)을 실전 배치한 데 이어 최근 인민군 총참모부 미사일 지도국 산하로 '신형 IRBM 사단'을 별도로 창설했다고 한다. 김귀근, 이상현, "北, 美중원군 겨냥 중거리미사일 사단 창설," 『연합뉴스』, 2010. 3. 9. 또한 김태영 한국 국방부 장관은 2010년초 현재 북한이 중거리미사일과 스커드, 노동 등 각종 미사일 1천여기를 보유하고 있다고 밝혔다. 이상현, "北, IRBM 등 미사일 1천여기 보유," 『연합뉴스』, 2010. 3. 17.

5월 북한이 2차 핵실험을 단행하자 유엔안보리는 대북제재 결의안 1874호를 채택하여 북한의 핵확산 활동을 규제하기 위해 전면적인 무기금수와 금융제재 수단을 강화하였다. 새롭게 조성된 긴장국면에서 북한은 강성대국 건설에 필요한 군사력과 경제력을 확보하기 위해 여러 개의 협상대화에 동시에 참여해야 하는 상황에 놓여있다. 북한이 가장 집중하고 있는 북미대화 뿐만 아니라 남북정상회담, 북중정상회담, 그리고 6자회담 등이 서로 맞물려 진행될 예정이다. 이러한 상황을 염두에 두고 이제부터 북한이 국가비전 실현을 위해 어떻게 대미협상을 전개했는지 살펴봄으로써 북한의 강성대국 건설 가능성을 진단해보고자 한다.

II. 북한의 핵개발전략과 강성대국 건설

1. 북한의 핵개발 전략

역사적, 군사적, 지정학적인 맥락에서 볼 때 북한의 핵개발 원인이 미국의 적대시 정책에 있다는 북한의 주장은 공연한 생트집이 아니다. 국가간 갈등이 힘의 불균형에서 비롯된다는 현실주의적 시각을 적용할 때, 북한과 주변국들간의 갈등 역시 힘의 불균형에 기인한다고 설명할 수 있다. 냉전체제

가 붕괴하면서 북한의 동맹국인 중국과 구소련이 한국과 수교를 맺은 반면, 한국의 동맹 및 우호국인 미국과 일본의 대북 관계가 개선되지 않음으로써 냉전시기에 유지되던 한반도 주변의 힘의 균형 상태가 무너지게 되었고 여기서부터 북한과 주변국간의 새로운 갈등이 싹트기 시작했다. 1980년대 중반부터 시작된 공산권으로부터의 대북 군사·경제 지원 중단은 직접적으로 북한의 국가운영능력에 타격을 주었는데, 이것이 자극제가 되어 북한은 생존전략으로서 '비용 대비 고효율'의 자구책 마련에 국가자원을 몰입하기 시작했다. 북한이 선택한 것은 바로 핵무기개발 프로그램이었다.

북한의 핵개발 과정을 간단히 정리하면 다음과 같다. 1985년 12월 북한은 소련으로부터 발전용 경수로 4기를 제공받는 조건으로 비확산조약(Non-proliferation Treaty, NPT)에 가입한 이후로 국제원자력기구(IAEA)의 핵사찰요구를 거부한 채 핵시설 건설을 강행했다. 국제사회의 대북 압박이 증가하자 북한은 핵사찰 조건으로서 북미회담을 요구하였다. 이것이 북핵을 둘러싼 북미회담의 시작이었다. 1994년 10월 북미간에 제네바 협정이 체결됨으로써 북한의 핵개발프로그램은 일단 동결되었으나 2002년 부시행정부가 북한의 핵개발 의혹을 제기하자 북한이 이에 반발하면서 양측의 신뢰상실로 이전의 북핵동결합의는 무효화되었다.

북미 양자간 합의의 취약점을 보완하기 위해 2003년에는 북핵협상 방식에 관한 여러 의견이 제시되었는데 결국 6자회담이 구성되어 그 틀안에서 북핵협상이 진행되었다. 2005년에 6자회담 참여국들은 북한이 비핵화조치를 단계적으로 추진하고 다른 참여국들은 북한에 경제적 보상을 제공한다는 9.19 합의를 도출하였다. 그리고 2007년에는 9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치에 대한 합의가 발표되었다. 북한의 비핵화 조치가 진행되는 가운데 2008년에 미국이 북한 핵폐기과정에 대한 검증을 요구하면서 북미간 합의 이행이 중단되었다. 2009년4월 인공위성 발사를 규탄하는 유엔안보리 의장성명이 나오자 북한은 6자회담 탈퇴를 선언하였고 그로부터 오늘까지 북핵협상은 마비된 채로 방치되어있다.

앞에서 언급했듯이 북한의 핵무기개발전력은 핵물질 개발과 동시에 미사일 개발 전

력을 포괄하고 있는데 북한의 미사일 개발은 핵무기개발만큼이나 미국의 전략적 이익을 침해하는 중요한 이슈이다. 북한이 미사일을 개발하여 핵무기를 탑재하는 것 뿐만 아니라 북한의 우수한 단·중·장거리 미사일이 중동국가들에 수출되어 그들의 반미 전선에 활용되는 것이 미국의 안보에 치명적인 도전이 되기 때문이다.⁴⁾

특히 북한은 꾸준히 장거리 미사일을 개발해왔다. 1998년에 대포동 1호 미사일을 시험발사한 이후 2009년에 대포동 2호미사일을 시험발사했는데 그 성능이 많이 향상된 것으로 평가된다.⁵⁾ 북한의 1차 핵실험 이후 유엔 안보리의 결의안은 핵실험뿐만 아니라 미사일 실험도 금지하고 있다. 그러나 북한은 국제법이 허용하고 있는 평화적인 우주개발권리를 행사한 것이라고 반박했다. 1998년의 대포동 1호 발사때와는 달리 2009년의 경우 북한은 국제해사기구(Inter-

4) 북한은 중동지역국가들에게 중요한 미사일 공급국가이다. 1987년 한 해만 봐도 90~100기의 스커드 미사일을 이란에 판매한 것으로 알려지고 있으며, 미사일 판매로 북한은 매년 10억달러의 경제적 이익을 얻은 것으로 평가되고 있다. 박상현, “북한 대외정책의 합리성에 관한 고찰: 약소국의 전략적 상호작용과 인지심리학적 함의를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제18권 제1호, (통일연구원, 2009), p. 52.

5) 북한은 2009년 4월5일 인공지구위성 ‘광명성 2호’를 ‘은하 2호’ 로켓에 실어 발사했다고 했는데, 북한에서는 ‘은하수’가 김정일 위원장의 어머니인 김정숙을 상징하고, ‘광명성’은 김 위원장 본인을 상징한다. 이기동, “북한의 로켓발사는 내부 결속을 위한 ‘그들만의 축포,’” 『민족화해』, 2009. 5. 6; 한편 북한에서 발행된 광명성 2호 기념우표는 인공위성 발사를 다음과 같이 묘사하고 있다. “은하 2호는 2009년4월5일 11시20분에 발사되어 9분2초만에 광명성 2호를 자기궤도에 정확히 진입시켰다.” “위성에서는 불멸의 혁명송가 김일성장군의 노래와 김정일장군의 노래 선율과 측정자료들이 470MHZ로 지구상에 전송되고 있으며 위성을 리용하여 UHF주파수대역에서 중계통신이 진행되고 있다.” 『조선중앙통신』, 2009. 8. 4. 그러나 미국 태평양사령부와 일본 자위대의 발표는 전혀 다르다. 11시30분에 발사된 북한의 장거리 로켓은 7분만에 1단계 분리에 성공했고 11시48분에 일본 동쪽 해상 1,300마일 지점에 추락했다고 발표했다. William J. Broad, “North Korean Missile Launch Was a Failure, Experts Say,” *New York Times*, April 6, 2009.

national Maritime Organization) 등 국제기구에 미리 ‘인공위성 발사’를 통지하였다. 그러나 북한의 로켓 발사 행위는 그 자체로 미국과 일본에게 자국안보 위협 행위로 인식되었다.⁶⁾

북한이 인공위성을 발사한 지 4일후에는 최고인민회의 제12기 1차 회의가 열렸는데 거기서 김정일이 국방위 위원장으로 재추대되었으며 최고권력기구로 자리잡은 국방위원회를 더욱 강화하는 조치가 취해졌다.⁷⁾ 1998년 개정헌법에서 군사와 국방 부문에만 국한되었던 북한 국방위원회의 권능은 지난 10여년간 추구해 온 선군정치(military-first politics)노선에 따라 국정 전반으로까지 확대되었다. 특히 헌법수정을 통해 김정일의 선군정치사상을 아버지 김일성의 주체사상과 같은 반열에 올려놓음으로써 김정일의 통치체계를 확고히 만들었다. 이러한 국내정치적 변화는 강성대국 건설을 위한 대내 정치적 조치로 해석될 수 있는데, 이것은 그동안 꾸준히 추진돼온 핵무기 및 미사일 개발프로그램의 성과와 일정한 연관성을 보이는 것이라고 해석할 수 있겠다.

2. 북미간 핵협상과 강성대국 건설

북핵협상의 형태가 6자회담이라는 다자간 방식으로 바뀌긴 했어도 여전히 북한의 관심대상은 북미 양자협상이다. 북한이 핵개발 이슈를 협상카드로 활용하여 미국으로부터 얻어내려고 하는 것은 한편으로는 북한 체제에 대한 미국의 안전보장 제공이며 또 다른 한편으로는 미국의 대북 제재 해제와 동시에 대북 경제지원이라고 요약할 수 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해 북한은 미국에게 정전협정을 대체할 평화협정 체결을 요구하고 있으며 북미수교 추진을 종용해왔다. 그러나 미국정부는 북한의 비핵화 과정이 상당 수준으로 진전을 보여야 미국 국내정치가 북미관계 개선문제를 수용할 수 있다며 북한의 핵폐기 선이행을 요구해왔다. 지난 20여년의 북핵협상과정에서 나타난 북한의 대미 협상패턴은 ‘긴장조성이후 합의도출, 그리고 합의파기로 새로운 긴장 조성 후 또 다른 합의도출’이라고 정리할 수 있다.⁸⁾ ‘벼랑끝 전술’로 대화의 끈을 이어온 북한의 대미협상은 협상이슈를 여러 개의 작은 이슈들로 나누어 미시적 차원의 협

6) 데니스 블레이어 미국정보국장은 북한의 인공위성 발사가 사실상 미국본토를 겨냥한 대륙간탄도미사일(Inter-Continental Ballistic Missile, ICBM)의 시험발사라고 규정하였다. John Heilprin, "North Korean Rocket Fizzles: Obama Urges Action," *Washington Times*, April 5, 2009.

7) 최수영, 정영태, "북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석," 『통일정세분석』, (통일연구원, 2009. 4).

8) 북한의 협상전략전술의 특징에 관해서는 다음을 참조. Scott Snyder, *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior*, (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1999).

상에 몰입하게 함으로써 북핵협상과정의 진전을 지연시키는 이른바 ‘살라미 전술’을 특징으로 한다.

북한이 미국을 상대로 끈질기게 협상을 요구하면서도 양자협상과정을 교란시키는 행동을 하는 이유는 무엇인가? 적어도 두 가지 해석이 가능하다. 하나는 북한이 협상 테이블에서 북한의 이익을 최대한 관철시킬 수 있는 협상여건을 마련하기 위한 행동들이라는 해석이 있을 수 있고, 또 하나는 미국이 협상목표로 정한 북핵폐기를 북한이 수용하고 이행할 의사가 처음부터 없었기 때문에 양자 및 다자간 합의를 반복적으로 폐기시키면서 협상을 끌어왔다고 해석할 수 있을 것이다.⁹⁾ 전자의 경우, 북한이 대미협상으로부터 더 큰 보상을 얻어내려는 것은 북한이 강성대국 건설을 현실화하기 위한 물질적, 관계적 여건을 마련하는 시도라고 볼 수 있다. 후자의 경우, 핵무기 개발을

성공시켜 핵보유국 지위에 오르게 되면 그때부터는 강국으로서 경제발전을 위해 새로운 차원에서 대미협상을 전개할 수 있을 것이기 때문에 북핵협상과정을 지연시켜왔다고 볼 수 있다.

북미간 핵협상이 지연되는 이유를 미국의 입장에서 설명한다면 다음과 같다. 만약 북한이 협상테이블에서 더 큰 보상을 얻기 위해 핵협상과정을 교란시켜왔다면 미국은 북한이 핵폐기를 이행할 수 있도록 더 큰 유인책을 제시해야 할 것이다.¹⁰⁾ 그러나 문제는 미국이 북핵이슈를 외교정책의 우선순위에서 최상위에 놓고 있지 않다는 것이다. 오바마 행정부의 대북 접근법을 대표하는 ‘전략적 관리(strategic management)’와 ‘전략적 인내(strategic patience)’가 오히려 미국의 소극적인 대북협상 태도를 간접적으로 설명하고 있다 하겠다.¹¹⁾ 그러나 만약 북한이 핵무기 보유를 정책목표로 삼고

9) 북한 외교정책 분석에 관해서는 박상현(2009)의 글 참조.

10) 오바마 미국정부와 이명박 한국정부의 대북 정책 공조는 이전의 어느 행정부 때보다 더 강하다고 할 수 있다. 앞에서 설명했듯이 북한의 협상전술로 인해 북핵협상이 정체되자 2009년에 들어와 오바마 미국정부와 이명박 한국정부는 각각 일괄타결 방식을 적용하려는 움직임을 보이기도 했다. 미국이 포괄적 패키지를 제안한 이후에 한국이 그랜드바겐을 제안하는 등 한미 양측은 북한의 비핵화조치를 촉진시킬만한 유인책 마련에 고심해왔다. 미국의 대북 유인책에 관해서는 다음을 참조. Dick K. Nanto and Emma Chanlett-Avery, *North Korea: Economic Leverage and Policy Analysis*, (Washington, D.C.: CRS, August 2009). 또한 한국의 그랜드 바겐에 관해서는 다음을 참조. 조민, “북핵 일괄타결(Grand Bargain) 방안 - 의의 및 추진방향,” 통일연구원 세미나, 2009년11월2일.

11) 현재 미국 지도부의 최대관심은 국내 경제회복이다. 경제회복 조치와 의료개혁 추진에 앞장서는 민주당 출신의 오바마 행정부로서는 북핵문제에 선불리 접근하다가는 공화당의 정치적 공격에 노출될 우려가 있기 때문에 신중하다 못해 소극적인 대응을 한다는 평을 받고 있다. 북한이 비핵화를 하지 않으면 미국도 움직이지 않겠다고 하는 ‘원칙중시’의 대북정책은 오히려 북한의 핵위협 능력 강화 노력을 방치하는 것이라는 비판을 받고 있기도 하다. 다음의 글 참조. John W. Lewis and Robert Carlin, “Activating A North Korea Policy,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, February 10, 2010.

핵개발 시간을 벌기 위해 협상과정을 지연 시켜왔다면 북한에 대한 유인책보다는 더욱 강한 제재가 필요할 것이다. 그러나 G-2시대라고 불릴만큼 강대국으로 성장하는 중국과의 관계속에서 미국이 강력한 제재를 사용하는 데에는 한계가 있다. 복잡한 국제정치적 요인들까지 고려하면서 북핵문제를 다루어야 하기 때문에 비합리적이며 돌발적으로 보이는 북한의 행위들을 규제하는 것은 쉽지 않다.¹²⁾ 외교적으로 고립된 북한이 이러한 대외여건을 활용하여 강성대국 건설을 향한 '충진군'을 계속 이어가고 있는 중이다.

III. 북한의 경제발전전략과 강성대국 건설

1. 북한의 경제발전 전략

김정일 중심의 권력체제가 등장한 이후로 북한 지도부가 어떤 국가발전계획을 수립했는지 그 구체적인 로드맵을 정확히 알 수는 없으나 2000년대 시기에 나타난 북한 경제

발전과정의 특징을 살펴보면 북한이 얼마만큼 진지하게 강성대국 구상을 현실화시키려 했는지 평가할만한 단서를 찾을 수 있을 것이다.¹³⁾ 지난 10여년동안 북한의 경제발전 전략은 대남 및 대중 관계 활용을 바탕으로 추진되어 온 것처럼 보이나 정작 북한의 최대 관심은 미국과의 관계 개선을 통해 긍정적인 대외환경을 조성하는 데 있었다. 왜냐하면 미국의 대북 경제제재가 북한의 경제발전과정에 직·간접적으로 큰 장애물로 기능했기 때문이다. 결론적으로 말해, 강성대국 건설을 위한 북한의 경제발전전략은 관계개선을 목표로 하는 대미협상과 병행하여 진행되었다고 말할 수 있다. 우선 북한의 경제성장률과 대외무역 추세를 살펴본 후에 북한의 경제발전전략을 구체적으로 논의해 보자.

2000년 이후 북한의 경제성장률 추정치를 보면 대체로 플러스 성장세를 유지하고 있음을 알 수 있다. 아래 <표 1>은 2000년대의 북한 경제가 1990년대의 경제침체로부터 벗어나 점차 안정되고 있음을 보여준

12) 협상이 정체된 상황에서 미국전략가들이 고려하고 있는 것은 바로 북한 김정일 체제의 붕괴 가능성이다. 북한내에서 여전히 엘리트그룹의 충성경쟁이 치열하지만 그렇다고 갑작스런 지도부 분열이 불가능한 것은 아니라는 견해가 등장하고 있다. International Crisis Group, "North Korea Under Tightening Sanctions," *Asia Briefing*, No. 101, Seoul/Brussels, March 15, 2010.

13) 김정일 단독 정권이 출범되던 해인 1998년에 북한 지도부가 새로운 국가 비전을 갖고 있었던 것으로 전해지고 있다. 이른바 '김정일의 21세기 플랜' 속에는 1998-2008년까지 경제정상화 토대를 마련하고 후계체제를 준비하여 2012년에 사회주의 강성대국으로 진입한다는 구상이 포함되어 있으며, 북한의 미래 플랜이 중국 혹은 베트남 방식과 전혀 다른 '북한식' 국가 발전전략임을 강조하고 있다고 한다. 통일교육원 권영경 교수와의 인터뷰, 2010. 3. 11.

〈표 1〉

북한 경제성장률 및 GNI

단위 : %, 억달러

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
성장률	-3.5	-6.0	-4.2	-2.1	-4.1	-3.6	-6.3	-1.1	6.2
GNI	229	211	205	212	223	214	177	126	158
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
성장률	1.3	3.7	1.2	1.8	2.2	3.8	-1.1	-2.3	3.7
GNI	168	157	170	184	208	242	256	267	248

자료: 한국은행

다.¹⁴⁾ 그러나 북한 정부는 한국은행의 추정치보다 훨씬 낙관적인 통계를 제시했다. 북한의 공식통계에 따르면 북한의 경제성장률은 2000년에 3.9%, 2001년에 3.2%, 2002년에 7.1%, 2003년에 4%였다.¹⁵⁾ 2004년부터의 통계는 밝혀지지 않았는데 북한정부의 통계가 대체로 한국은행의 추정치보다 높았다는 점을 감안해 볼 때 2008년 전후 북한의 경제성장률이 그리 낮다고 볼 수는 없을 것이다. 〈표 1〉에서 보듯이, 북한 경제가 2000년대에 들어와 회복세에 들어섰다고 전제할 때 북한이 1999년에 외쳤던 강성대국 건설이 현실과 반대되는 구호로만 그치는 것이 아님을 짐작할 수 있다.

북한의 경제상황을 평가할 수 있는 또 다

른 지표는 바로 북한의 대외무역 추세이다. 표-2에서 보듯이, 2000년부터 2008년까지 북한의 대주요국가 무역량은 지속적 증가추세를 보이고 있다. 2000년에 북한의 총무역량은 23억달러 수준이었으나 2002년에는 30억달러 가까이 증가했고 2008년엔 56억달러에 이르렀다. 후에 더 깊이 논의하겠지만, 중국은 북한 대외무역에서 가장 큰 비중을 차지해 왔다. 북한의 대중국 무역량은 2000년에 4억8천만달러 수준이었으나 꾸준히 증가하여 2002년엔 7억3천만달러, 2008년엔 27억달러 수준에 이르렀다. 북한의 대한국 무역량도 꾸준한 증가세를 보였다. 2000년에 북한의 대한국 무역량은 4억달러 수준이었으나 2002년 6억달러

14) 한국은행은 2006년과 2007년에 나타난 북한 경제의 마이너스 성장률이 농업생산량 감소에 기인한다고 설명하지만 북한경제 통계의 불확실성 때문에 정확한 원인 규명은 힘들어 보인다. 이석, “김정일의 선군정치와 북한경제의 전망,” 『김정일의 선군정치와 북한경제의 전망』, 국가안보전략연구소 세미나, 2009년 10월 26일, p. 39.

15) 이석, 앞의 글.

〈표 2〉 북한의 주요국별 무역 추이, 2000~2008년

단위 : 백만달러

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
대 중국	488	737	738	1,023	1,385	1,580	1,700	1,974	2,787
대 한국	425	403	642	724	697	1,056	1,350	1,798	1,820
대 일본	464	475	370	265	253	194	122	9	8
북한의 무역총액	2,398	2,664	2,902	3,115	3,554	4,057	4,346	4,738	5,640

자료 : KOTRA 북한 대외무역동향 각 연호

를 넘어섰고, 2008년 18억달러 수준으로 증가하였다. 그러나 이와 반대로 북한의 대일본 무역량은 감소세를 보였다. 2000년 4억6천만달러 수준의 대일본 무역량이 2002년엔 3억7천만달러로, 그리고 2008년엔 8백만달러 수준으로 떨어졌다.

북한의 대외무역 추이가 시사하는 바는 무엇인가? 그것은 바로 북한경제가 2000년대에 들어와 급속히 대외의존적인 성향을 보이게 됐다는 것이다. 더 자세한 통계를 살펴보면 북한의 대외무역이 대규모의 무역적자를 특징으로 한다는 것을 알 수 있는데 그것은 북한이 해외로부터 막대한 양의 자원을 유입한다는 것을 알려준다. 1990년대 북한의 경제위기가 해외로부터의 자원유입 중단에 의해 촉발되었다고 본다면, 북한의 대량 자원유입이 2000년대 경제회복의 기초가 된 것으로 해석할 수 있다.¹⁶⁾ 이와 더

불어, 2000년대의 북한 대외무역 추이를 통해 알 수 있는 것은 북한의 대외무역이 몇몇 국가들에게로 집중되어왔다는 것이다. 중국과 한국이 북한 총무역량의 80% 이상을 차지하고 있다는 사실과 더불어 북한 경제의 중국 의존도 심화 추세를 엿볼 수 있다.

2000년대의 북한경제는 1990년대의 극심한 경제위기에서 탈피하여 안정을 찾아가는 추세를 보였다. 북한은 경제위기의 그늘에 있던 2000년대 초반엔 개혁·개방적인 경제정책을 시도했으나, 경제위기에서 탈피하여 안정을 되찾아가던 2000년대 중후반에는 보수적인 사회주의 계획경제 정책을 재강화하는 특징을 보였다. 북한이 2002년에 실시한 7.1 경제개선조치는 북한 지도부의 강력한 경제개혁 의지를 반영한 것이라기 보다는 1990년대 후반의 경제위기 여파

16) 공산권의 붕괴로 인해 북한이 해외수입에 의존하던 석유, 기계, 원재료 등의 공급이 중단되자 북한의 공업과 농업이 동시에 침체했고 결국 북한의 경제는 위기상태로 치달았던 것이다. 이석, 앞의 글, p. 41.

를 씻어내기 위한 일종의 편법 도입으로 이해돼야 할 것이다. 북한의 정책판단 실수는 바로 북한 당국이 북한 시장(장마당)의 형성과 거래를 철저히 통제할 수 있다고 믿고 공식가격을 변경시켰다는 것이다. 특히 시장에서의 곡물거래 통제가 뜻대로 되지 않자 2003년에 종합시장을 개설하여 시장을 제도화하고자 했는데 아마 북한은 시장 개설을 공식경제부문 활성화의 한 방편으로 삼고자 했었던 것 같다. 북한이 국제사회로부터 더 이상 식량원조를 받지 않겠다고 선언했던 2005년에 들어와 내부 곡물거래 통제는 더욱 강화되었다. 2006-07년에 북한의 식량사정이 악화되자 북한당국은 재고미를 방출하는 동시에 협동농장 생산곡물의 시장유통 통제와 불법적인 텃밭 및 돼기밭 단속을 강화하였다. 이런 맥락에서 2009년 말 북한은 화폐교환조치와 더불어 전면적인 시장단속을 시도하였던 것이다.

2000년대 북한 경제발전전략의 특징은 바로 전통적인 중앙집권적 사회주의 계획경제체제의 복귀라고 할 수 있다.¹⁷⁾ 그것은 인적, 물적 자원의 계획적이고 집중적인 투입을 통해 북한당국이 지정한 특정 선도부문(예: 강철, 전력, 석탄, 철도, 식량 등)을 활성화함으로써 단기간내에 가시적인 성장효과를 보이려고 하는 전략적 접근법이다.

계획경제체제의 강화조치들은 위에서 설명한대로 북중무역과 남북무역을 통해 필요자원이 공급됨으로써 뒷받침되었다. 2000년대 시기에 북한은 대남 및 대중 무역을 통해 천연자원을 포함한 북한 생산품을 판매할 수 있었으며, 중국과 남한으로부터 직간접적인 경제지원을 획득할 수 있었다.

2. 대남 및 대중 경제협력과 강성대국 건설

중국과 남한에 편중된 대외무역관계로부터 북한이 얻고자 하는 가장 중요한 가치는 바로 경화(硬貨, hard currency)이다. 북한 경제활동에 필요한 물자들을 해외로부터 구입하는 데 당연히 경화가 필요했기 때문이다. 북한의 대중 무역은 만성적인 무역적자를 보인 반면, 북한의 대남 무역은 항상 흑자를 기록해왔다. 북한의 대중무역은 수출과 수입을 연동시킨 구상무역의 성격이 짙은 반면, 대남 수출은 기본적으로 경화결제에 이루어져왔다. 특히 남북관계에 있어서는 무역이외에도 금강산관광과 개성관광, 그리고 개성공단 사업 등의 여러 채널을 통해 매년 일정한 양의 경화가 북한에 지불되어 왔다. 이러한 맥락에서 볼 때 북한이 남한으로부터 획득한 경화는 주로 중국을 통

17) 북한의 경제관리 시스템 논의에 관해서는 다음을 참조. 권영경, “경제관리개선조치 이후 북한의 경제관리운용 실태에 관한 연구,” 『북한연구학회보』, 제13권 제2호, 2009.

해 해외 물품을 구입하는 데 사용되어져 왔다고 말할 수 있을 것이다. 이것을 사실이라고 본다면, 우리는 두 가지 시사점을 얻을 수 있다. 첫째는 북한이 경제건설을 추진하는 한 기존의 대남 관계를 계속 활용하여 경화를 얻고 싶어 할 것이라는 점을 생각해볼 수 있고, 둘째는 북한의 경화 사용 루트를 감안할 때 한국과 중국이 북한 개발을 위해 협력할 여지가 많다는 점이다. 특히 두 번째 시사점과 관련하여, 남북관계 경색으로 북한의 경화획득에 차질이 발생하여 북한 계획경제에 부담이 발생하면 결국 북중관계에도 부정적 파급효과가 발생할 것이며 이는 북한 경제건설에 부정적 요인으로 작용하는 악순환이 나타날 수 있기 때문에 한중간 경제전략적 협력의 필요성과 중요성이 제기된다고 하겠다.

2009년말 북한은 화폐교환조치를 단행하면서 북한 주민들의 개인적인 외화사용을 금지하였다. 현재 화폐교환조치를 실패로 보는 시각이 우세하지만 그것에 대한 평가는 좀 더 시간이 지난 뒤에 해야 할 것이며 현재로서는 화폐교환 이후의 또 다른 경제 조치들을 상호연관성 속에서 살펴봐야 할 것이다. 화폐교환조치 시행은 북한내에 자금과 물자가 매우 부족하다는 경제현실을

여실히 드러내는 사건이었다. 이러한 상황에서 북한은 올해 들어 두가지 의미있는 조치들을 취했는데, 그것은 바로 1월4일 나선직할시를 특별시로 승격시킨 것과 1월20일 국방위원회 성명으로 국가개발은행 설립계획을 발표한 것이다.¹⁸⁾ 이 두가지 조치들은 북한이 2010년 한 해 동안 외자유치 활동에 모든 에너지를 집중하겠다는 의지를 표현한 것이라 볼 수 있다.

올해 1분기동안 쏟아져나온 북한 관련 국내외 뉴스들속에는 북중간 북한개발사업 협정체결, 북한 조선대풍투자그룹의 외자유치 계획 등에 관한 것이 많이 있었다. 이에 대한 한국사회의 첫 번째 반응은 중국의 북한 개발 사업 증가로 인해 중국의 북한 시장 독점이 우려된다는 것이다. 그러나 실제로 중국정부가 북한개발에 막대한 자금을 투여할 능력과 의지가 있는지, 그리고 북한정부가 거대한 경제이권을 중국에 내어줄 의사가 있는지는 확실하지 않다. 다만 최근 북한의 경제조치들을 통해 우리가 알 수 있는 것은 북한이 더 많은 경화를 끌어오는 데 막대한 관심을 두고 있다는 것이다.¹⁹⁾ 북한이 올해 상당한 양의 경화를 유치하려는 목적은 단순히 말해 강성대국 건설에 드는 비용을 마련하기 위해서이다. 강성대국 건설

18) 최근 입수된 '조선 국제개발 상업은행 설립 제안서'에 따르면 북한이 2007년 11월부터 국가개발은행 설립 준비를 시작했다고 한다. 김상진, "북한의 국가개발은행 설립계획서," 『월간중앙』, 2010. 3월호.

19) 북한은 최근 국방위원회 산하에 외자유치 전담기구인 '룡악산 지도총국'을 신설했다고 한다. 룡악산 지도총국 산하에 집행기관인 '령봉경제련합회'가 신설됐으며 이 조직은 이미 베이징 등에서 외자유치를 위해 활발하게

의 가시적 효과는 평양에서부터 나타나야 하기 때문에 북한은 1950년대에 건설된 평양 시내 낡은 아파트를 헐고 10만 가구의 고층 아파트를 건설하기로 했으며, 거기에 소요될 40억 달러 정도의 자금을 조달하기 위해 각종 유인책을 고려하고 있는 중이다.²⁰⁾

작년 북중관계 60주년을 기념하기 위해 양국간 많은 고위급 인사들이 왕래하는 가운데 북중 양정부간에 모종의 경제협력 및 지원문제가 합의된 것으로 추정된다. 북한의 경제발전 움직임에 대한 중국의 반응이 매우 긍정적으로 나타나고 있다. 2002년 북한이 신의주 특구를 설정하고 거기에 중국인 양빈을 특구장관으로 임명했을 때 중국정부가 양빈을 체포함으로써 신의주 특구 구상이 무산됐던 것에 반해, 최근 북한이 조선족 박철수를 대풍투자그룹의 부이사장으로 임명하여 외자유치 활동을 전담케 한 것에 대해 중국이 아무런 부정적 반응을 보이지 않았을 뿐만 아니라 오히려 중국은 동북3성 개발을 북한 개발과 연결하려는 적극성을 보이고 있기도 하다.²¹⁾ 한 마디로 중국

이 북한의 강성대국 건설 관련 경제조치들을 직간접적으로 지원하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 중국의 적극적 내지 긍정적 태도에도 불구하고 과연 북한의 외자유치 활동이 성공할 것인가? 그것의 성공여부는 북한의 추가적인 개혁개방조치들에 의해 영향을 받을 뿐만 아니라 미국의 대북제재 정도에 따라 좌우될 것으로 보인다.

3. 미국의 대북 경제제재와 강성대국 건설

위에서 설명한 것만 본다면 경제발전 과제 해결을 위해 북한이 한국 및 중국과의 관계에 집중하는 것으로 이해할 수 있다. 그러나 사실상 북한이 가장 큰 관심을 두고 있는 것은 미국과의 경제협상이다. 협상이라고 할만큼 미국과 북한간에 다뤄야 할 특별한 경제이슈들이 존재하는 것은 아니다. 현재 북미간 경제협상의 유일한 의제는 바로 미국의 대북 경제제재이다. 경제제재는 당연히 정치문제이지 결코 경제문제가 아니

활동중이라고 한다. 압록강의 섬 위화도와 황금평에 대한 외자유치도 평북경제연합회가 주도하고 있는 것으로 알려졌다. 박종국 “北, 외자유치 총동원령.. 룡악산 지도중국 신설,” 『연합뉴스』, 2010. 3. 15.

20) 북한 지도부가 평양의 10만가구 아파트 건설을 위해 라선특별시에 연간 6천만유로(약 930억원)를 상납하도록 지시했다는 외신보도도 있었다. 김종현, “北, 라선에 年 6천만유로 중앙 상납지시,” 『연합뉴스』, 2010. 3. 16.

21) 중국은 2009년11월17일 두만강 개발 프로젝트인 ‘창지투(長吉圖, 창춘-지린-투먼) 개방 선도구’ 사업을 국가전략 사업으로 승격시켰는데, 중국내부에서는 창지투 지역을 중국 개혁개방의 ‘성지(聖地)’로 인식돼 온 광둥성 선전 형태로 만들자는 목소리가 높아지고 있다고 한다. 홍덕화, “두만강 유역 ‘제2의 선전’되나?” 『연합뉴스』, 2010. 3. 18.

기 때문에 북미 양측이 이 문제에 대해 정치적으로 접근하고 있다. 그러나 경제제재의 경제적 파급효과가 막대하기 때문에 북한으로서는 이를 속히 해결해야 할 필요를 갖고 있는 것이다.

현재 미국의 대북 제재조치 근거는 크게 미국의 통상법과 유엔안보리 결의안이라 할 수 있다. 한국전쟁 이후로 미국은 다양한 국내법을 적용하여 미국 기업의 대북 교역을 규제해 왔다. 적성국교역법과 그 시행령인 해외자산 통제규정, 수출관리법, 수출입은행법, 해외원조통제법, 무기수출통제법 등 복수의 법령과 규정을 활용하여 북한에 제재를 가해왔다.²²⁾ 이에 덧붙여 미국은 외국 기업에 대한 직간접적 영향력 행사를 통해서도 북한을 제재할 수 있었다. 단적인 예가 바로 2005년에 발생한 방코텔타아시아(BDA)에 대한 금융제재를 통한 대북제재이다. 미국의 막대한 경제규모로 인해 미국과의 거래를 무시한 채 영업할 수 있는 외국 금융회사는 거의 없기 때문에, 미국은 여러 경로를 거쳐 북한과 거래하는 외국 정부 및 기업에 상당한 압력을 행사할 수 있었다.

미국은 독단적인 제재수단을 활용할 뿐만 아니라 유엔 안보리에서 대북제재 결의안 채택을 주도함으로써 대북제재 레짐을 형성해왔다. 2006년 북한의 1차 핵실험 직후 미국은 유엔 안보리에서 채택한 결의안 1718호를 통해 북한의 핵 및 미사일 실험 금지와 대북 경제제재에 관한 국제적 명분을 확보했다. 북한의 2차 핵실험 직후 유엔 안보리에서 채택된 결의안 1874호는 이전보다 더 포괄적인 제재조치를 담게 되었다. 그것의 핵심내용은 첫째, 북한의 모든 무기 수출을 금지하기로 결정한 것이며, 둘째, 북한의 핵관련 물질을 운반하는 것으로 의심되는 모든 선박에 대한 화물검색을 회원국들에게 촉구하는 것이며, 셋째, 북한의 대량살상무기 및 미사일프로그램에 기여할 수 있는 모든 금융, 자산, 재원 동결과 더불어 금융 거래를 금지하도록 촉구하는 것이다.²³⁾ 이렇게 포괄적인 대북제재 조치인 안보리 결의안 1874호가 북한의 모든 경제활동 동 규제수단으로 사용되는 것은 아니다. 이것은 북한의 경제활동 전반을 완전히 차단하는 경제봉쇄가 아니라 제재대상으로 규정된 특정 활동과 분야에 국한된 경제제재인

22) 미국의 대북제재와 관련하여 다음을 참조. 김상기, 『대북경제제재의 유효성 분석: 실태와 효과』, 정책연구 시리즈 2007-09, (서울: 한국개발연구원, 2007); 양운철, 『미국의 대북한 경제제재: 원인, 과정, 전망』, (서울: 세종연구소, 2007).

23) 안보리 결의안 1874호는 무시 미국행정부가 북한의 핵확산 활동을 방지하기 위해 주도적으로 만든 확산방지 구상(Proliferation Strategic Initiative, PSI)을 사실상 유엔의 모든 회원국들에게 적용시키는 효과를 갖고 있다.

〈표 3〉

북한의 무기수출 추정치

단위 : 백만 달러

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
17.5	106.6	229.5	185.0	60.5	124.6	64.2	49.6	49.4

자료 : 스톡홀름 평화연구소(SIPRI), 각 연호

것이다.²⁴⁾

미국의 대북 경제제재가 과연 어떤 효과를 갖느냐에 대해서는 정보의 제약 등 여러 요인으로 인해 단기간에 구체적인 평가를 내리기 힘들다. 미국의 대북 제재가 여러 측면에서 북한의 경제활동을 제한하며 경제이익을 감소시킨다고 볼 수 있도 있지만 사실상 구체적인 통계자료를 근거로 정확히 평가하는 것은 불가능하다. 표-3에서처럼 스톡홀름 평화연구소의 통계자료를 보면, 북한의 무기수출액은 2001년 1억6백만달러, 2002년 2억 3천만 달러 수준이었으나 2003년 1억8천만달러, 2004년 6천만달러로 감소한 것으로 추정되고 있다. 2005년 1억2천만달러에서 2006년 6천만달러로 감소했고 2007

년엔 5천만 달러 미만으로 축소됐다. 이러한 추정치를 바탕으로 계산하면 북한의 무기수출이 2000년대초 연평균 8천만달러 수준에 머물다가 2005년 이후에 연 5천만달러 이하로 급감했다고 평가된다. 이런 상황에서 안보리 결의안 1874호에 바탕한 대북 무기금수조치는 생각보다 큰 효과를 내지 못할 것으로 보인다고 할 수 있다.²⁵⁾

그러나 이와는 반대로 안보리 결의안 1874호가 북한의 무기수출에 막대한 영향을 미치고 있다는 평가도 나오고 있다. 한 주장에 따르면 불법무기 및 마약류 등 금지품목의 수출 차단은 김정일 위원장 금고지기인 35호실의 현금흐름에 막대한 차질을 초래했다고 평가된다.²⁶⁾ 그리고 최근의 분석보고서는

24) 여기서 주목해야 할 부분이 바로 대북 지원 예외조항이다. 결의안 1874호는 제19조에서 “인도주의 또는 개발 목적의 무상원조 및 금융지원”을 허용하고 있긴 하나 기존계약을 줄이고 신규계약을 체결하지 말 것을 촉구하고 있다. 앞에서 언급한 중국의 대북 경제 협력 및 지원 조치들이 안보리 1874호에서 규정한 제재조항들과 충돌하느냐의 문제가 제기될 수 있는데 그것은 그야말로 미중간 전략적 관계의 틀 속에서 해석되어야 할 정치적 이슈이다.

25) 특히 북한의 금융거래를 제약하려면 차명 금융거래 및 현금거래 등을 막아야 하는데 현실적으로 북한 정부가 중국인 대리인, 북한 민간인의 명의로 차명 거래하는 것을 얼마나 파악하고 차단할 수 있을지 의문이다. 장형수, “국제사회의 대북제제조치가 북한경제에 미치는 영향과 전망: UN결의안 1874호를 중심으로,” 『김정일의 선군정치와 북한경제의 전망』, 국가안보전략연구소 세미나, 2009년 10월 26일, pp. 110-111 & 117.

26) 남성욱, “북한화폐개혁 어디로 가나?” 『월간조선』, 2010년 3월호; Stephen Haggard and Marcus Noland, “North Korea’s External Economic Relations,” *Working Paper* 07-7, (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, August 2007).

북한의 핵문제 해결을 위해 미국이 가동하고 있는 대북제재가 북한의 경제성장을 억제하는 효과를 보인다고 주장하고 있다.²⁷⁾ 또한 미국의 대북 제재로 북한의 무기판매 수익이 지난 1년만에 80%나 급감했다는 미국의 북한 전문가 주장도 인용되고 있다.²⁸⁾

실제로 지난 1년동안 북한이 무기를 해외로 수출하려다가 UN회원국들에 의해 적발, 물수당하는 사건들이 몇차례 발생했다. 2009년 7월 북한의 무기를 실은 것으로 추정되는 북한 선박 ‘강남호’가 미안마로 향해하던 중 미국 함정의 추적을 받고 본국으로 귀환했다. 8월에는 아랍에미리트연합(UAE) 정부가 중국 다롄항을 거쳐 이란으로 향하던 선박에 실린 북한 무기를 압수하였고, 11월에는 남아프리카 공화국 정부가 콩고 행 선박에서 북한 무기를 압수했으며, 12월에는 태국 정부가 이란행 수송기에서 북한 무기를 압수하는 사건이 발생했었다. 이로 미루어보건대 지속적인 무기수출을 통해 외화벌이를 시도해온 북한의 노력이 국제사회의 대북제재로 인해 좌절되었다고 결론지을

수 있을 것이다.²⁹⁾ 그렇다면 미국을 중심으로 한 국제사회의 대북제재는 북한이 필요로 하는 외화벌이 작업을 방해함으로써 결국 북한이 추진하는 강성대국 건설에 부정적 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다. 북한이 6자회담 복귀 전제조건으로서 미국의 대북제재 해제를 제시한 것이 대북제재의 효과성을 입증하는 증거이기도 하다.

IV. 결론: 북미협상과 강성대국 건설

북한의 강성대국(強盛大國, militarily strong and economically prosperous state) 구상은 군사력과 경제력 확보를 필수요소로 규정하고 있다. 북한의 군사력 증강노력은 두 차례의 핵실험을 동반한 핵무기 개발로 어느정도 성취되었다고 평가할 수 있으나 북한의 경제력 증강노력은 대내외 여건 미비로 여전히 성과를 내지 못하고 있는 상황이다. 강성대국 건설 시점을 눈앞에 두고 2010년을 맞이하는 북한의 태도가

27) 국방연구원의 성채기 연구위원은 북한의 핵문제가 해결되고 북미관계가 개선되어 대북제재가 해제된다는 것을 가산할 때 10년내로 북한의 총교역 규모는 현재보다 5.7배 늘어날 것이라고 전망한다. 그것은 국제사회의 대북제재가 그만큼 북한의 대외교역에 부정적 요인으로 작용한다는 것을 강조하는 논리이다. 성채기, “국제적 대북제재의 현황과 군사, 경제적 영향분석 및 전망,” 『국방정책연구』, 제25권, 제4호, (2009년 겨울).

28) 강찬호, “북한 무기수출 수익 1년 만에 80% 급감,” 『중앙일보』, 2010. 3. 8.

29) 미국의 대북제재와 관련된 최근 보고서들은 다음과 같다. Karin Lee and Julia Choi, *North Korea: Unilateral and Multilateral Economic Sanctions and U.S. Department of Treasury Acitons, 1955-April 2009*, (Washington, D.C.: The National Committee on North Korea, April 2009); Dianne E. Rennack, *North Korea: Economic Sanctions*, (Washington, D.C.: CRS, October 2010).

심상치 않다. 신년 공동사설에서 북한 지도부는 “경공업과 농업에 박차를 가하여 인민 생활에서 결정적 전환을 이룩”하고자 하는 뜻을 밝혔는데, 이전의 신년 공동사설에 비해 매우 구체적인 경제관련 제목하에 발표되었다. 북한의 작은 변화들이 감지될 때 우리는 북한의 말과 행동이 그야말로 ‘진정성’을 가진 것인가 아니면 선전선동 구호의 일부분인가 하는 질문을 던지지 않을 수 없다.

앞에서 살펴봤듯이 작년말에 단행된 화폐교환조치, 올해 년초에 발표된 라선특별시 승격과 국가개발은행 설립 계획 등 최근 북한이 취한 여러 경제관련 조치들은 즉흥적이고 비일관된 임시조치가 아니라 오래전부터 계획된 강성대국 구상의 틀 안에서 일관되게 준비된 정책선택들이라고 볼 수 있다. 물론 그러한 조치들의 성패여부는 별개의 문제이다. 북한은 2009년 4월 9일에 개최된 최고인민회의 제12기 제1차회의에서 북한헌법 수정과 국방위원회 개편확대를 결정함으로써 김정일 권력체계를 재정비하였다. 이것을 바탕으로 2010년 4월9일에 개최된 최고인민회의 제12기 제2차회의에서 경제발전과 관련한 새로운 조치들이 결정될 것으로 전망된다.

2010년에 들어와 미국은 ‘핵무기 없는 세상’ 비전을 더욱 강조하고 있다.³⁰⁾ 그러나

과연 미국은 북한의 핵폐기를 이끌어내기 위해 대북협상에 집중할 준비가 되어있는가? 강대국으로 급부상하고 있는 중국과의 관계속에서 세계정치경제질서를 이끌어가야 하는 미국으로서는 세계전략이익과 지역전략이익을 조화시켜야 할 필요가 있겠지만 지난 20여년동안 적극적으로 관리하지 않은 북핵문제가 이제는 미국의 세계전략이익을 위태롭게 할만큼 커지고 있음을 주목해야 할 것이다. 북핵협상의 타결속도는 협상 의제의 중요성뿐만 아니라 시대상황속에서의 긴급성에 의해서도 결정된다. 김정일 정권은 강성대국 건설을 2년 앞둔 시점에서 그야말로 ‘통 큰 결정’을 내릴 수도 있을 것이다. 오바마 미국 행정부도 올해 하반기에 열리는 중간선거에서 ‘핵무기 없는 세상’ 비전이 자유주의자들의 공허한 이상이 아님을 증명하기 위해서 ‘통 큰 결정’을 내릴 수도 있을 것이다. 북한과 미국 양측이 서로의 다급한 국내정치 상황을 고려하여 20여년을 끌어온 핵협상에 종지부를 찍는다면 그야말로 북한이 표현한대로 ‘역사의 대변혁’을 이루게 될 것이다.

북한의 강성대국 건설을 논하는 데 있어서 미국만큼이나 중요한 변수는 바로 중국이다. 북한에게 있어서 중국은 북한의 국가비전 실현을 위해 매우 유용한 동지이자 후

30) 미국은 올해 워싱턴에서 열리는 세계핵정상회의(Global Nuclear Summit, 4월 12-13일)와 뉴욕에서 열리는 유엔 NPT 검토회의(NPT Review Conference, 5월 4-15일)를 주도한다.

원자일 뿐만 아니라 북한의 대미협상 레버지리를 강화하는 필수요소이기도 하다. 중국의 대북 영향력에 관해서는 다양한 의견이 존재한다. 국제위기그룹의 2006년 보고서는 북한에 대한 중국의 영향력이 외부세계에서 생각하는 것만큼 크지 않다고 진단했다.³¹⁾ 그러나 중국의 적극적인 참여없이 국제사회의 대북제재가 효과를 발휘하기 어렵다는 것을 감안하면 중국의 대북 영향력은 전혀 무시할 수 없는 것이다. 유엔 안보리 결의안 1874호의 가치는 실질적 효과성에 있다기 보다는 북한의 두 차례 핵실험에 대해 국제사회가 일치된 메시지를 보내는 상징적 효과에 있다고 보는 시각이 지배적이다.³²⁾ 최근 국제사회는 북한의 기근으로 탈북자들이 증가하는 것을 우려하며 북한에 큰 영향력을 끼칠 수 있는 중국이 더 많은 역할을 감당해야 한다고 주문하고 있다.³³⁾ 그러나 정작 중국과 미국의 정책이익은 서로 이질적이다. 중국은 한반도의 안정에 우선순위를 두고 있지만 미국은 북한의 비핵

화와 인권개선에 초점을 두고 있다.³⁴⁾ 미국과의 전략적 입장 차이에도 불구하고 중국은 대미 관계에서 “같은 것은 추구하고 다른 것은 남겨둔다”는 구동존이(求同存異) 전략을 사용하고 있다.³⁵⁾ 이러한 미중관계는 북한이 국가비전을 전개해야 하는, 그리고 전개할 수 있는, ‘고래싸움터’를 제공하고 있다 하겠다.

북미간 핵협상은 과거 20여년동안 몇차례의 고비를 지나야했는데 그것은 바로 북한의 강성대국 구상 현실화 노력이 영향을 미쳤기 때문이다. 북한의 대미 협상구도에서 중요한 전환시점이 있다면 바로 1999년, 2002년, 그리고 2008년을 짚을 수 있을 것이다. 1998년8월31일 대포동1호 시험발사이후 북한은 미국과 미사일 협상을 벌였으며 미사일 시험 및 수출 포기로 뗏가를 흥정할 수 있었다.³⁶⁾ 북미간 미사일협상은 북한으로 하여금 북한의 미사일 개발능력에 대한 확신을 갖게 해 준셈이다. 북한이 강성대국을 언급한 1999년은 김일성의 사망(1994. 7. 8)에

31) International Crisis Group, “China and North Korea: Comrades Forever?,” *Asia Report*, No. 112, February 1, 2006.

32) 홍순직, “UN 안보리의 대북제재 영향과 대응방향,” 『통일경제』, 2009년 여름, (서울: 현대경제연구원, 2009).

33) Editorial, “Catastrophe in North Korea,” *The Times*, March 22, 2010.


34) Dick K. Nanto, Mark E. Manyin, Kerry Dumbaugh, *China-North Korea Relations*, (Washington, D.C.: CRS, January 22, 2010).

35) 작년 11월17일 미중 정상회담에서 양측 지도자들은 기후변화, 무역, 환율, 국내경제정책, 북핵 등에 있어서 협력관계를 강조했지만 사실 미묘한 이견을 표출한 것으로 평가된다. 홍제성, “미-중 ‘구동존이’식 협력강화,” 『연합뉴스』, 2009. 11. 17.

36) 1998년8월31일 북한이 발사한 대포동1호 미사일이 일본을 넘어 태평양 바다로 떨어졌는데 이것은 북한의 미사일 기술만을 과시한 사건이 아니었다. 특히 미국에게 있어서 북한의 대포동 미사일 발사는 북한의 군사

다른 권력불안정과 더불어 자연재해로 인한 기근을 경험해야 했던 1990년대 중후반의 북한이 새로운 지도자 김정일의 위치를 공고히 하는 시점이었다. 1998년 헌법 개정을 통해 새로운 김정일 정권의 법적 제도적 준비를 마무리한 직후인 1999년에 북한은 새로운 비전으로서 강성대국을 제시했던 것이다. 1998년초 남한에 김대중 정부가 들어서면서 남북관계가 대립에서 화해협력으로 바뀐 것은 북한에게 ‘천우신조(天佑神助)’나 마찬가지였을 것이다.

2002년은 2차 북핵위기가 발생한 해이자 북한이 경제개선조치를 통해 시장요소를 도입한 해이다. 즉, 이전에 체결된 북미간 제네바협정이 무효화되고 북핵문제가 원점으로 돌아가는 시점이면서도 북한이 중국 혹은 베트남식의 개혁개방으로 정책방향 전환을 시도했던 시점이기도 했다. 2000년대 초반의 북한 경제발전전략은 경제성장을 위해 북중 및 남북 경협과 더불어 시장을 적극 활용하려는 방향으로 추진되었다. 그러나 2000년대 중반이후의 전략은 여전히 북중 및 남북 경협을 활용하면서도 시장을 억제하는 쪽으로 바뀌었다.

2010년에 들어와 북한은 남북정상회담, 북중정상회담, 북미고위급회담, 그리고 6자회담 등 적어도 네 개의 서로 다른, 그러나 상호연계된, 양자 및 다자 회담을 치러야 할 것으로 전망된다. 그러나 북한의 지도자 김정일의 건강문제가 불거지면서 주변국들에서는 북한 지도부내의 균열과 체제붕괴를 염려하는 목소리가 커지고 있다. 만약 가까운 장래에 북한이 6자회담에 복귀함으로써 미국이 요구하는 비핵화조치를 이행하고 북한이 강조한 평화협정 논의를 진행시키며, 미국의 대북제재 해제와 동시에 6자회담 참여국들을 중심으로 북한개발 국제지원이 추진된다면 핵보유국 지위를 포기한 북한이 경제적으로 풍요로운 미래를 맞이할 수 있을 것이다. 그러나 북한이 이 길을 선택하지 않는 이유는 그 미래의 한 가운데에 지도자 김정일의 자리가 마련된다는 보장이 없기 때문일 것이다. 북한의 강성대국 구상은 배고픈 강성(強性)국가와 풍요로운 新국가 사이에서 방황할 것으로 보인다. 북한이 강성대국 건설을 마무리하기 위해 앞으로 2년의 기간동안 어떤 행보를 보일지 계속 주시해야 할 것이다. 

위협이 일본을 넘어서 태평양을 지나 하와이 그리고 나아가서는 미국 본토에까지도 이를 수 있다는 메시지를 주는 충격적 사건이었다. 사실 이 때까지만 해도 미국은 일본방위에 촉각을 곤두세우는 정도로만 북한 미사일 문제를 다루었지만 정작 2001년에 9-11 테러사건이 터지자 미국의 대북 경각심은 이전과 비교될 수 없을만큼 고조되었다. 북한의 대포동 미사일 발사로 미국은 북한과 양자회담을 통해 1999년 9월 13일 북한의 미사일 포라토리엄 합의를 도출하였고 그것의 대가로 북한은 클린턴 미국대통령으로부터 경제제재 해제 약속을 받아냈다.

〈참고문헌〉

- 권영경, “경제관리개선조치 이후 북한의 경제관리운용 실태에 관한 연구,” 『북한연구학회보』, 제13권 제2호, 2009.
- 김상기, 『대북경제제재의 유효성 분석: 실태와 효과』, 정책연구시리즈 2007-09, 서울: 한국개발연구원, 2007.
- 김상진, “북한의 국가개발은행 설립계획서,” 『월간중앙』, 2010. 3월호.
- 남성욱, “북한화폐개혁 어디로 가나?” 『월간조선』, 2010년 3월호.
- 박상현, “북한 대외정책의 합리성에 관한 고찰: 약소국의 전략적 상호작용과 인지심리학적 함의를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제18권 제1호, 2009.
- 성채기, “국제적 대북제재의 현황과 군사, 경제적 영향분석 및 전망,” 『국방정책연구』, 제25권, 제4호, 2009년 겨울.
- 양운철, 『미국의 대북한 경제제재: 원인, 과정, 전망』, 서울: 세종연구소, 2007.
- 이 석, “김정일의 선군정치와 북한경제의 전망,” 『김정일의 선군정치와 북한경제의 전망』, 국가안보전략연구소 세미나, 2009년 10월 26일.
- 장형수, “국제사회의 대북제제조치가 북한경제에 미치는 영향과 전망: UN결의안 1874호를 중심으로,” 『김정일의 선군정치와 북한경제의 전망』, 국가안보전략연구소 세미나, 2009년 10월 26일.
- 홍순직, “UN 안보리의 대북제재 영향과 대응방향,” 『통일경제』, 2009년 여름, 서울: 현대경제연구원, 2009.
- Haggard, Stephen and Marcus Noland, “North Korea’s External Economic Relations,” Working Paper 07-7, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, August 2007.
- Heilprin, John. “North Korean Rocket Fizzles: Obama Urges Action,” *Washington Times*, April 5, 2009.
- International Crisis Group, “China and North Korea: Comrades Forever?” *Asia Report*, No. 112, February 1, 2006.
- International Crisis Group, “North Korea Under Tightening Sanctions,” *Asia Briefing*, No. 101, Seoul/Brussels, March 15, 2010.
- Lee, Karin and Julia Choi, *North Korea: Unilateral and Multilateral Economic Sanctions*

- and U.S. Department of Treasury Acitons, 1955–April 2009*, Washington, D.C.: The National Committee on North Korea, April 2009.
- Lewis, John W. and Robert Carlin, “Activating A North Korea Policy,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, February 10, 2010.
- Nanto, Dick K. and Emma Chanlett-Avery, *North Korea: Economic Leverage and Policy Analysis*, Washington, D.C.: CRS, August 2009.
- Nanto, Dick K. and Mark E. Manyin and Kerry Dumbaugh, *China–North Korea Relations*, Washington, D.C.: CRS, January 22, 2010.
- Rennack, Dianne E. *North Korea: Economic Sanctions*, Washington, D.C.: CRS, October 2010.