

대북 경제제재의 효과와 대북 정책 시사점

김 중 호*

- I. 서론
- II. 대북 접근 시각과 경제제재
- III. 대북 경제제재의 북한내 효과
- IV. 대북 경제제재의 남한내 효과
- V. 결론: 대북 정책 시사점

요약

이 글은 이른바 5·24 조치라고 불리는 한국의 대북 경제제재 조치가 북한 내부와 남한 내부에서 어떤 효과를 발생했는지를 살펴보고, 거기서 대북 정책과 관련된 시사점을 도출하고 향후 대북정책 추진 방향을 새롭게 설정하는 데 초점을 두고 있다.

대북 경제제재의 효과를 단기간에 평가하는 일은 매우 힘들지만 지난 2년여 기간동안 목격된 북한의 경제적 변화를 분석할 때 제재의 목적은 일정 부분 달성된 것으로 평가된다. 남북간 교역 및 교류가 완전 중단되면서 북한의 무역 구조와 패턴이 변화하였는데, 이것의 경제적 비용은 아마 장기간에 걸쳐 북한 경제체제 전반에 반영될 것으로 예상된다. 대북 경제제재의 남한내 효과는 남북경협기업들의 재정난 악화와 더불어 대북정책 방향 및 내용에 관한 논쟁의 격화로 나타났다.

지난 2년여 기간동안 대북 경제제재 조치를 실행한 결과, 대북 정책과 관련된 시사점은 다음과 같다. 첫째, 북한의 태도 및 행위 변화를 유도하기 위해 사전예방적 접근법과 사후처리적 접근법을 결합함으로써 대북 정책의 효과성 제고를 도모할 필요가 있다. 둘째, 남한의 정책 이익이 북한의 정책 이익이나 남한 사회 일부의 집단적 이익에 의해 규정되어서는 안 된다. 셋째, 생산적이고 의미있는 남북관계를 발전시키기 위해서는 전략적(strategic) 접근과 기술적(technical) 접근을 병행 추진해야 한다. 넷째, 한반도 문제를 해결하는 데 있어서 국제협력이 오히려 분열과 대립의 요인이 되지 않도록 한국의 전략적 주도권이 확보되어야 한다.

*한국수출입은행 선임연구원

I 서론

이 글의 목적은 이른바 5·24 조치라고 불리는 한국의 대북 경제제재 조치가 과연 효과적으로 작동되었는지를 검토하고, 거기서 도출된 시사점을 향후 대북정책 추진 방향의 새로운 설정에 활용하는 것이다.¹⁾

현재 한국은 북한에 대해 경제제재 조치를 실행하고 있다. 그러나 경제제재의 추진 과정 뿐만 아니라 전혀 기대하지 않았던 부수 효과의 발생으로 인해 경제제재의 효과성이 논란거리로 떠오르고 있다. 경제제재의 기대 효과란 다름 아닌 북한 정부의 도발적인 대남 행위가 변화하는 것인데, 오히려 북한의 대남 태도는 지난 2년의 제재 기간 동안 더욱 더 강경해져 왔다. 특히 제재 기간동안 북한의 외교적 고립과 경제난이 악화되기 보다는 북-중간 경제·군사·외교 협력 강화를 통해 오히려 완화되는 모양새를 보였던 것이다.

한국이 취한 대북 경제제재 조치는 북한의 행위 변화를 촉발시키는 여러 수단들 중의 하나일 뿐 결코 대북 정책의 목적이 아니다. 대북 경제제재의 목적이 북한의 행위 변화를 유도하는 데에 있다는 것은 너무도 분명한 명제이다. 그런데 북한의 행위 변화라는 목적 달성을 위해 제재가 필요할 수는 있지만 북한의 변화가 달성될 때까지 반드시 제재를 해야 하는 것은 결코 아니다. 왜냐하면 각각의 정책수단이 갖는 효과성과 효율성을 고려하여 다양한 정책수단들을 상황에 맞게 선택하고 적절히 사용해야 하기 때문이다.²⁾ 정책목적 달성을 위해 정책수단들은 언제든지 다른 수단으로 교체되거나 또는 병행 추진될 수 있는 것이다.

대외정책 목표를 추구하는 데 있어서 협박과 회유 등 상호배타적인 수단들이 하나의 모순적 조화를 이루듯이, 대북 경제제재는 대북 경제협력과 하나의 짝을 이루어 추진될 때에 가치가 있는 개념이 된다고 말할 수 있다.³⁾ 그러나 이것이 경제제재와 경제

1) 5·24 조치란 2010년 3월 26일에 한국 군함이 북한의 어뢰공격으로 서해에서 침몰한 ‘천안함 사건’과 관련하여 한국정부가 취한 대북 대응조치들 중 2010년 5월 24일에 발표된 경제적 조치를 일컫는 것이다.

2) 효과성(effectiveness)은 비용 규모에 상관없이 기대하거나 목표로 하는 결과를 발생시키는 정도이며, 효율성(efficiency)은 비용의 최소화로 기대하는 결과를 발생시키는 정도이다. 전자는 결과를 강조하는 반면, 후자는 과정에 초점을 두고 있다.

3) 이 글에서 말하는 경제협력은 경제제재에 대비된 개념으로서 경제적 지원, 교류 및 협력 등 모든 경제적인 행위를 포함한다.

협력을 동시에 병행해야 한다는 주장과 동일한 것은 아니다. 하나가 다른 하나의 대안으로서 언제든지 사용될 준비가 되어있을 때 그 둘의 정책수단적 가치가 살아난다는 것이다. 경제협력은 경제제재가 실패했을 때 정책수단의 대체용으로 등장할 수도 있고, 또는 경제제재가 성공했을 때 제재 대상의 행위 변화를 더욱 촉진하는 보상수단으로서 선택될 수도 있다.

문제는 컴퓨터 시뮬레이션을 시도하는 것과는 달리 현실정치 속에서는 정책수단들을 신속히 바꾸기가 어렵다는 것이다. 특히 민주주의 사상을 중시하는 한국 사회에서 최고조의 긴장과 갈등의 상징인 한반도 분단 상황에 일관성과 신축성을 갖고 대응한다는 것은 현실적으로 매우 어려워 보인다. 한국 내부의 의사결정 과정이나 남북간 상호작용을 넘어서서 한반도 주변에 전략적 진지를 구축하는 주변 강대국들의 이해관계가 복잡한 변수로 존재하고 있기 때문에 대북정책의 ‘유연성’을 실제로 발휘하는 데 한계가 있는 것이다.

한국의 대북 경제제재 조치가 실행된 지 2년이 지난 시점에서, 한국의 대북정책 관련 담론(discourse)의 일부는 5·24조치가 북한에 아무런 영향을 미치지 못했을 뿐만 아니라 오히려 남측의 대북 사업자들에게만 피해를 주었으므로 속히 철회되어야 하고 동시에 남북 교역 및 교류가 무조건 재개되어야 한다는 부정적 평가를 담고 있다. 이에 대한 반론의 목소리는 아직 크게 들리지 않고 있다. 2012년 상반기와 하반기에 각각 총선과 대선이라는 권력변동 행사를 치르는 상황에서는 대북 경제제재에 대한 평가가 합리적이고 체계적이기보다는 정치적이고 감정적인 방식으로 시도될 가능성이 크다.

그러므로 이 글의 제2장은 대북 접근 시각들을 비교함으로써 경제제재 조치의 평가 환경을 살펴볼 것이며, 제3장은 대북 경제제재가 북한 내부와 남한 내부에서 어떠한 영향을 미쳤는지 분석할 것이다. 그리고 결론 부분에서는 대북 경제제재의 효과성 평가로부터 도출되는 시사점들을 살펴본 후 대북 정책의 추진 방향을 모색할 것이다.

이 연구 과제의 한계는 대북 경제제재와 관련된 데이터 축적 결여를 이유로 현 시점에서는 의미있는 계량적 분석이 곤란하다는 점이다. 한국의 대북 경제제재가 실행된 지난 2년의 시기동안 제재 대상인 북한에 어떤 정치·경제적 변화가 있었는지 구체적인 자료를 수집하기가 힘들거니와, 설령 자료를 획득했다 해도 경제제재의 효과가 장기간에 걸쳐 발생한다는 특성 때문에 북한의 최근 변화들과 경제제재의

직접적인 연관성을 찾아내는 것은 쉽지 않다. 그러므로 이 글은 경제제재와 관련된 기존의 정보와 데이터를 활용하고 여러 문헌들의 논점들을 비교 검토함으로써 연구 주제에 대한 논리적 견해를 정리하는 것으로 연구방법의 범위를 제한하고자 한다.

Ⅱ

대북 접근 시각과 경제제재

1. 대북 접근 시각의 비교 평가

가. 특수성 對 보편성

분단된 민족이라는 특성 때문에 한국의 대북 경제제재는 제재 대상인 북한 뿐만 아니라 제재 주체인 우리 사회에도 영향을 미칠 수 밖에 없다. 완전히 독립된 국가들 간에 경제제재가 추진될 경우에도 제재 주체의 내부에 정치·경제 손실이 발생하기 마련이다. 그러나 이 경우에는 정부와 국민이 그것을 기꺼이 감수할 뿐만 아니라 제재 자체의 타당성과 효과성을 부인하지도 않는다. 만약 한국과 어떤 외국 간에 분쟁이 발생할 경우 우리 정부와 대다수 국민은 경제제재를 포함한 여러 대응 조치들의 적용에 있어서 입장을 같이 할 것으로 예상된다. 그러나 분단된 한민족간에 경제제재를 적용하는 경우에는 제재 대상에 대한 시각 또는 입장의 불일치 때문에 경제제재의 타당성과 효과성을 두고 한국내 남남갈등이라는 독특한 현상이 발생하게 된다. 이는 한국의 대북 경제제재가 북한이 아니라 오히려 한국 내부에서 역풍을 불러일으킬 수 있는 독특한 구조가 존재한다는 것을 의미한다.

분단 민족간 거래의 특수성은 국가차원의 행위자로 간주되는 남한과 북한의 관계 뿐만 아니라 남한내 정부와 민간의 관계를 규정하는 독특한 요소로 존재하고 있다. 면세점(duty-free shop)이나 자유무역단지(free trade area) 등 특별한 목적 하에 조성된 특수사업이 정책적 차별화를 위해 정부의 지원(또는 혜택)을 받는 것처럼, 남북간 거래에 있어서, 그리고 남한내 정부와 대북 사업자간의 거래에 있어서 민족적

특수성을 고려한 한국정부의 지원이 제공되어 왔던 것이다.⁴⁾ 특히, 한국 내부에서 또는 한국과 외국 사이에서 적용되고 존중되어 온 여러 행위규범과 법제도는 민족적 특수성이라는 이름하에 추진되는 남북간 거래 그리고 남한내 정부와 대북 사업자간 거래를 규정하는 데 제한적일 수 밖에 없었다. 이러한 특수성이 강조된 과거 10여년의 기간동안 남북관계의 정치·경제적 거래는 남북관계 영역 밖에서 적용되는 보편성으로부터 격리될 수 있었다.

그러나 이명박 정부가 등장한 2008년 이후 남한에서 민족적 특수성의 영역은 국가적 보편성의 확대 적용에 의해 축소될 수 밖에 없었다. 남북관계의 외교·군사·경제 영역 뿐만 아니라 북한 인권 등 사회 영역에 있어서도 민족적 특수성 보다는 국가적 보편성이 우선 적용되었기 때문이다. 특히, 이명박 정부 출범 초기부터 남북관계는 금강산 관광객 피격사건(2008년 7월 11일)을 계기로 급속히 냉각되었는데, 이 사건은 국민의 신변 안전보장이라는 국가적 보편성이 민족적 특수성 보다 우선시되는 계기가 되었다. 김대중 정부시절 민족적 특수성이 강조되는 가운데 두 차례의 연평해전이 심각한 남북관계 이슈로 떠오르지 않았던 것에 반해, 이명박 정부 하에서는 국가적 보편성, 즉 국민의 생명과 재산을 보호한다는 국가 본연의 의무와 권한을 중시하는 국가운영 원칙에 따라 천안함 사건과 연평도 사건이 남북관계의 주요 의제로 부상하게 되었다.⁵⁾ 이와 같이 남북관계를 특수성과 보편성 중 어떤 특성을 기준으로 보느냐에 따라 대북 접근법의 내용과 성격이 달라지게 됨을 알 수 있다.

나. 대북 접근 시각의 입장과 한계

〈표 1〉에서 보듯이 남한내 대북 접근 시각은 편의상 크게 둘로 나누어 볼 수 있다. 하나는 화해·협력에 대북정책의 방향을 맞추는 시각이고 또 하나는 대립·경쟁을 대북정책의 특징으로 여기는 시각이다. 화해·협력 시각의 정책입장은 북한을 대화 상대로 규정하고 남북관계를 상호보완적 관계로 이해하며 북한의 자생적, 점진적

4) 정부 지원은 물질적인 직접 지원과 제도적인 간접 지원을 포함한다. 전자는 민간기업의 대북 사업자금을 지원하거나 대북 지원단체를 보조하는 것이고, 후자는 제도상 규제의 대상과 범위를 면제하거나 조정해주는 것이다.

5) 1차 연평해전(1999년 6월 15일)에서는 우리 해군 8명이 부상을 당했으며, 2차 연평해전(2002년 6월 29일)에서는 우리 해군 6명이 전사하고 18명이 부상을 당했다. 천안함 사건(2010년 3월 26일)에서는 우리 해군 장병 46명이 사망했고, 연평도 포격사건(2010년 11월 23일)에서는 우리의 해병대원 2명이 사망했다.

변화를 기대하는 것이다. 이 시각에서는 민족적 특수성을 강조하고 비정치분야의 협력을 중시하는 기능주의 논리를 수용하고 있다. 이러한 입장에서 기대하는 정책 효과는 민족 정체성 인식이 강화되고, 남북간 정치·경제 격차가 해소되며, 비정치 분야의 교류·협력이 증대하고, 북한의 경제 수준이 향상되며, 정치분야 대화도 병행 추진하고, 남북관계 발전을 통해 점진적으로 남북통합이 구현되는 것 등이다.

그러나 정책이 펼쳐지는 현실에서는 이러한 기대효과와 배치되는 현상이 나타난다. 화해·협력 시각의 정책적 한계로서 남남갈등 및 한미갈등이 심화되고, 미-중 갈등

〈표 1〉 남한내 대북한 접근시각

화해 · 협력 시각	대립 · 경쟁 시각
<ul style="list-style-type: none"> ① 대화 상대로 규정 ② 상호보완적 관계로 인식 ③ 자생적·점진적 변화 기대 ④ 비정치 분야 협력 우선 ⑤ 민족적 특수성 중시 ⑥ 기능주의적 접근 	<ul style="list-style-type: none"> ① 극복 대상으로 규정 ② 상호대립적 관계로 인식 ③ 외래적·급진적 변화 촉발 모색 ④ 정치·안보 이슈 우선 해결 ⑤ 국가적 보편성 중시 ⑥ 현실주의적 접근
↓	↓
<ul style="list-style-type: none"> ① 민족 정체성 인식 강화 ② 남북간 정치·경제 격차 해소 ③ 비정치분야 교류·협력 증대 ④ 북한 거시경제 수준 향상 ⑤ 정치분야 대화도 병행추진 ⑥ 관계발전 통해 점진적 통합 	<ul style="list-style-type: none"> ① 국가 정체성 인식 강화 ② 대북 우월적 지위 유지 ③ 주민억압 통치체제 해체 ④ 북한주민 생활/인권 수준 향상 ⑤ 정치적 합의 바탕 경험 추진 ⑥ 체제변화 통해 신속한 통일
↓	↓
<ul style="list-style-type: none"> ① 남남갈등, 한미갈등 심화 ② 미중 갈등구조 속 자율성 제한 ③ '퍼 주기'로 체제전환 요원 ④ 경험 혜택의 특권층 집중 ⑤ 핵·미사일 협상 진전 한계 ⑥ 이질체제간 共存 모색 한계 	<ul style="list-style-type: none"> ① 남북갈등, 한중갈등 심화 ② 북한의 대중국 의존 심화 ③ '안 주기'로 대북제재 미약 ④ 정권 폐쇄, 주민 고립 심화 ⑤ 핵·미사일 개발 억제 불가 ⑥ 체제경쟁속 共榮 모색 한계
정책 입장	기대 효과
정책 한계	정책 한계

구조 속에서 민족적 자율성이 제한되며, 일방적인 ‘폐 주기’를 통한 북한의 체제전환 추진이 힘들고, 남북경협 혜택이 북한의 특권층에만 집중되며, 핵·미사일 협상을 진전 시키고 이질체제간 共存을 모색하는 데에 한계가 있다는 것 등이 지적된다.

한편 대립·경쟁 시각의 정책입장은 북한을 극복 대상으로 규정하고, 남북관계를 상호대립적 관계로 인식하며, 북한의 외래적·급진적 변화 촉발을 모색하고, 정치·안보 이슈의 우선적 해결을 강조하며, 국가적 보편성을 중시하고 현실주의적 접근을 수용하는 것이다. 이 입장에서 기대하는 정책 효과는 국민의 국가 정체성 인식이 강화되고, 남한의 대북 우월적 지위를 유지하며, 북한의 주민억압 통치체제가 해체되고, 북한주민의 생활 및 인권 수준이 향상되며, 정치적 합의에 바탕한 남북경협이 추진되고, 북한의 체제변화를 통해 신속한 통일이 이루어지는 것 등이다.

그러나 대립·경쟁시각의 정책적 한계로서 남북갈등 및 한중갈등이 심화될 수 있고, 북한의 대중국 의존도가 커지며, 무조건 ‘안 주기’로 인한 대북제재 효과가 미약하고, 북한 정권의 폐쇄와 주민 고립이 심화되며, 북한의 핵·미사일 개발 억제가 용이하지 않고, 남북간 체제경쟁 구도 하에서 共榮 모색에 한계가 있다는 것 등이 지적된다. 이와 같이 두 개의 대북 접근 시각이 갖는 정책 입장과 기대 효과 그리고 그 한계를 이해하는 것은 보다 효과적인 대북 정책수단을 선택하고 실행하는 데 있어서 매우 중요한 작업이라 하겠다.

2. 대북 경제제재의 내용

2000년 남북정상회담을 계기로 남한의 대북 경제협력이 대북정책의 핵심 수단으로 부각된 것은 1990년대 후반 북한의 경제위기가 발생했기 때문이다. 즉, 북한의 경제 위기는 북한 자체를 넘어서서 한반도 그리고 심지어는 동북아시아의 안정성을 손상시킬 수 있는 위협 요소로 간주되었기 때문에 북한의 경제문제를 해결해줌으로써 북한문제를 극복하려는 대북 접근법이 모색되었던 것이다.⁶⁾ 그러나 10년의 실험기간을 통해 추진된 대북 경제협력이 북한에 큰 영향을 미치지 못했다는 비판이 제기되면서 대북 경제협력의 정책수단적 가치가 저평가되었다.

6) 2000년대 기간동안 북한의 경제정책 변화에 관해서는 다음을 참조 바람. 홍익표 외, 『북한 대외경제 10년 평가(2001~10년)』, 대외경제정책연구원, 2011.

〈표 2〉 남한의 5·24 대북 제재 조치 내용

	남한의 대응 조치 ('10.5.24)	북한의 맞대응 조치 ('10.5.25)
경 제	<ul style="list-style-type: none"> - 북한선박 남측 해상 통행금지 - 남북교역 중단 - 방북 금지 - 대북 신규투자 금지 - 대북 지원 보류 	<ul style="list-style-type: none"> - 남북 당국간 모든 관계 단절 - 이명박 정부 임기중 당국간 대화·접촉 중단 - 판문점 적십자 연락대표 사업 완전 중지 - 남북간 모든 통신 단절 - 남북경제협력협약사무소 폐쇄 및 관계자 전원 추방 - 북한의 영해·영공 통과 전면 금지
국 방	<ul style="list-style-type: none"> - 대북 심리전 재개 - 자위권 등 적극적 억제 원칙 - PSI 해상 차단훈련 실시 - 한미 연합 대잠수함 훈련실시 	<ul style="list-style-type: none"> - 남측의 대북 심리전에 대한 전면적 반격 개시 - 남북간 제기되는 모든 문제들은 전시법에 따라 처리
외 교	<ul style="list-style-type: none"> - UN 안보리에 회부 - 기존 제재안 철저 준수 촉구 - 한미동맹 차원의 대북제재 협의 - 대북제재에 국제기구 적극 활용 	없 음

2008년 이명박 정부의 출범 직후 발생한 금강산 관광객 피격사건은 2009년 북한의 장거리 미사일 발사 및 핵실험으로 증폭된 한반도 안보위기의 복선이었는지도 모른다. 북한의 지속적인 핵무기 개발 행태로 인해 남한의 안보문제가 악화되었음에도 불구하고 기존의 대북 정책수단이 경제협력에만 국한되어 있었다는 인식이 확산되었고, 그러한 상황 속에서 발생한 2010년의 천안함 폭침사건은 경제제재를 유용하고도 적절한 대북 정책수단으로 인식하게끔 합리화하는 논리도구로 기능하였다.

이른바 5·24조치로 불리는 대북 경제제재의 핵심 내용은 〈표 2〉에서 보듯이 해상 통행금지, 남북교역 중단, 방북 금지, 대북 신규투자 금지, 대북 지원 보류 등 남북간 교류·협력 사업을 전면 중단한다는 것이었다. 단, 개성공단은 제재 대상에서 제외되었으나 신규투자 금지 항목의 적용은 피할 수 없었다. 5·24조치는 과거 10년간의 대북 경제지원을 차단함으로써 북한에 일종의 금단현상이 발생하면 북한의 행위 변화를 유도하기 쉬울 것이라는 정책논리를 반영한 것이었다.⁷⁾

지난 2년간 대북 경제제재가 남북관계에 적용됨으로써 남북 교역 및 협력 사업이 실제로 중단되고 말았다. 그러나 대북 경제제재는 제대로 효과를 내지 못했을 뿐만

7) 이명박 정부의 대북 경제제재 논리와 내용에 관해 다음을 참조 바람. 통일연구원, “이명박 정부의 대북 정책: 회고와 평가,” 「온라인 시리즈」, No. 12-19, 2012년.

아니라 역효과를 냈다는 비판을 받고 있다. 5·24 조치의 발동 이후 남북관계가 경색되면서 상당한 가치창출의 기회가 상실됐고 그로 인한 직간접적인 비용은 갈수록 커진다는 주장이 학계와 기업을 중심으로 확산되었다. 또한 5·24 조치로 남북간 협력이 중단되면서 북한의 대중국 경제의존이 심화되고 중국의 대한반도 영향력이 증대하는 원치 않은 부수효과를 유발했다는 비판도 등장했다. 이러한 경제제재의 효과성 평가에 대해 다음 장에서 살펴보도록 하겠다.

Ⅲ

대북 경제제재의 북한내 효과

2010년 천안함 폭침사건 이후 지난 2년여 시기동안 북한 내부에서 일어난 일들의 특징은 크게 두 가지로 정리된다. 첫째는 강성대국 건설을 위한 자원 총동원 노력 이었고, 둘째는 김정일에서 김정은으로의 권력세습이었다. 김정일 국방위원장의 리더십 하에서 2012년 강성대국 선포를 위한 준비작업은 외교·군사·경제·사회 등 각 방면에서 종합적으로 진행되었다.⁸⁾ 2008년 여름 뇌졸중 증세로 건강이 악화되었음에도 불구하고 김정일 국방위원장은 천안함 사건 시점(2010.3.26)부터 사망 시점(2011.12.15)까지 국내 현지지도 활동 뿐만 아니라 중국 및 러시아를 상대로 하는 적극적인 정상외교를 전개했는데, 이 모든 활동의 초점은 강성대국 건설에 맞춰져 있었다.⁹⁾

8) 김중호, “북한의 강성대국 건설 전망: 북미협상 구도를 중심으로,” 『수은북한경제』, 2010년 봄호.

9) 천안함 사건 이후 약 1년동안 김정일 위원장은 세 번의 중국 방문과 한 번의 러시아 방문을 소화해냈다.

1) 중국 단둥-대련-베이징 방문 (2010.5.3~7), 2) 중국 지린-창춘-하얼빈-무단장 방문 (2010.8.26~30), 3) 중국 무단장-양저우-창춘-베이징 방문 (2011.5.20~27), 4) 러시아 하산 방문 (2011.8.20~27). 북중 및 북러 정상회담의 초점은 모두 경제지원 확보에 있었다. 또한, 최근 북한이 발간한 중문판 화보는 김 위원장의 경제시찰을 위주로 구성되었는데, 이는 김 위원장이 주민들 생활환경 개선을 위해 1년 내내 현지 시찰을 하다 순직했음을 강조하는 것으로 해석된다. 북한이 설명하는 김정일의 사망 이유는 추운 날씨에 무리한 자강도 시찰을 추진하다 전용열차 안에서 뇌혈전으로 사망했다는 것이다. YTN, “김정일, 자강도 시찰 강행하다 뇌 혈전 사망,” 2012.6.18.

지난해 말 김정일 위원장이 갑자기 사망함으로써 2009년부터 신속하게 구축된 후계체제가 급속한 권력이양을 치뤄야 했는데, 새로 등장한 김정은 체제는 현 시점까지 아무런 동요없이 정권의 안정화를 과시하고 있다.¹⁰⁾ 김정은 체제는 지난 4월에 개최된 당대표자회 및 최고인민회의를 통해 신임 영도자의 최고위직 장악을 공표하는 동시에 3대세습의 정당성을 지지하는 법제도적 조치들을 단행하였다.¹¹⁾ 나이가 어리고 경험이 부족한 3대세습 독재자인 김정은이 북한을 새로운 방향으로 이끌 수도 있을 거라는 조심스런 기대가 있기도 하나, 김정은 체제 역시 기존 독재체제의 특성과 정책을 그대로 답습함으로써 동북아시아의 긴장국면이 쉽게 해소되지 않을 것이라는 우려가 확산되고 있다. 김정은 정권이 공식출범하면서 보여준 대외정책 특징이 바로 공세적인 대남전략 전개라 할 수 있다. 김정일 사망 이후 북한은 지난 6개월여에 걸쳐 한국 정부를 부정하고 대화의 단절을 선포했으며 극도의 언어폭력으로 심리전을 전개해 왔다. 이는 3대세습체제의 안착과정에서 북한 사회 전체의 결속을 강화하려는 내부 긴장조성 수단이며, 대북 경제제재를 실행하고 있는 이명박 정부에 대한 반발인 동시에 올해 말 한국의 대선에서 친북 성향의 정권 창출을 돕기 위한 정치적 개입의 의도를 내포하는 것이라 할 수 있다.

경제적인 면에서 보면, 아직 김정은 체제의 명확한 경제정책 방향과 조치들이 밝혀지진 않았지만 향후 1~3년 동안은 기존의 경제정책을 이어가면서 김정은 스타일의 경제운영체제를 만들어갈 것으로 예상된다. 그러나 현재 김정은 정권이 당면하고 있는 경제문제들은 모두 아버지 김정일 위원장으로부터 물려받은 것들이다. 그러므로 북한의 권력변동이 대북 경제제재의 효과를 결정하는 변수가 되지는 못한다고 간주할 수 있다. 경제제재가 적용된 지난 2년여 기간동안 북한의 경제 상황이 어떠했는지 살펴볼 필요가 있다. 북한의 소비자 물가는 2010년에 전년말 대비 3,619% 상승하였고,

10) 권력이양 이후 지난 6개월동안 목격된 북한 김정은 정권의 안정적 모습이 곧 북한 내부의 불안정성과 불확실성 해결을 의미하는 것은 아니다. 저자는 김정은 후계체제가 당면할 문제들, 즉 체제불안정(regime instability), 경제난(economic hardship), 민족 갈등(intra-national conflict), 그리고 국제 갈등(international conflict) 등으로 인해 대외관계에 있어서 불예측성(unpredictability), 불확실성(uncertainty), 불합리성(irrationality), 불안정성(instability)의 증가를 보일 것으로 분석한 바 있다. 이는 권력변동 직후 매우 견고한 위상을 세운 것처럼 보이는 '서슬 퍼런' 신임 정권이 앞으로 드러낼 특징이므로 계속 주시할 필요가 있다. 김중호, "후계체제 구축시기 북한의 대외관계 특징과 전망," 『수은북한경제』, 2011년 봄호; 북한 통치체제 내부의 균열 증상이라고 할만한 단서로서 권력변동과정에서 구세력에 대한 숙청 내지 물갈이 움직임이 감지되고 있다. 동아일보, "피바람 부는 평양... 김정일의 '대남 일꾼' 김정은이 쳐내나," 2011.07.15.

11) 다음을 참조 바람. 최진욱, "김정은 정권의 출범과 북한의 선택," 『온라인시리즈』, 통일연구원, 2012.4.20; 박형중, 김정은 통치연합의 출범과 특징, 『온라인시리즈』, 통일연구원, 2012.4.23.

2011년에는 145% 상승하였다. 또한 미국 달러당 북한 원화의 환율은 2009년 35원, 2010년 2,024원, 2011년 4,867원 등 큰 폭의 증가세를 보였다.¹²⁾ 중국 위안화당 북한 원화의 환율은 2009년 말 화폐교환 직후 6원으로 하락한 이후 2010년 302원, 2011년 857원 등을 기록하고 있다. 2011년 북한 원과 중국 위안의 환율 상승률이 원-달러 환율보다 더 높은 것은 국제시장에서의 위안화 강세에 영향을 받았기 때문이다. 또한 2012년 배급량 확보를 위한 대중국 수입 수요의 증가가 북한 환율 상승에 기여한 것으로 분석된다.

특히 2011년 북한의 소비자 물가 및 환율 상승의 주요인은 바로 곡물 생산량 감소와 곡물 시장의 유통 통제로 평가된다. 그리고 곡물 생산량 감소, 국제시장의 곡물가격 상승, 북한 당국의 곡물 수요 증가 등이 복합적으로 작용하여 북한내 곡물가격 상승이 초래됐다. 쌀 가격은 지난해 11월초부터 급등하다가 12월초에 지역별로 kg당 5,000원 까지 상승했으며 올해 1월 중순에 kg당 3,000 중반으로 하락했다. 지난해말 김정일 위원장의 사망 직후 시장 폐쇄(12월 19~25일) 조치가 실시되긴 했으나 음력설(1월 23일) 기간동안 전국 단위 배급이 이루어져 쌀의 시장가격이 하락한 것으로 보인다. 북한의 곡물생산량은 2009년 이후 계속 감소되어왔는데, 2009년에 431만톤, 2010년 411만톤, 2011년 390만톤이 생산되었다. 그런데 북한의 곡물 생산량 감소는 중국 으로부터의 곡물 수입량 증가와 맞물려 있다. 대중국 곡물 수입은 2009년 20만톤, 2010년 31만톤, 2011년 37만톤 등 증가세를 보여왔다.¹³⁾ 그러나 이러한 내부 경제 지표의 변화들이 대북 경제제재의 영향과 관계가 있는지는 아직 불분명하다.

경제제재가 직접적으로 영향을 미친 영역은 북한의 무역이다. 경제제재 기간동안 북한의 무역은 남북교역 축소와 북중무역 급증이라는 특징을 보였다. 2010년 하반기 부터 남북교역은 급격히 감소하였는데, 5·24 조치의 적용대상에서 제외된 개성공단 반출입이 증가함으로써 남북교역의 명맥이 유지되어왔다(〈표 3〉과 〈표 5〉를 참조). 개성공단 반출입 규모는 2010년 14억달러에서 2011년 17억달러 가까이 증가하였으며, 남북교역에서 차지하는 개성공단의 비중은 2010년 75%에서 2011년 99%로 확대되었다. 2007년 이후로 감소세를 보여 온 남북간 일반교역은 2009년 2.6억달러 에서 2010년 1.2억달러로 감소했고 2011년에 2천만달러에 머물렀다. 남북간 위탁

12) 한국은행 남북한 주요경제지표 통계 참조 (<http://www.bok.or.kr>).

13) 안윤석, “유엔, 北 식량부족 국가 재지정,” 「노컷뉴스」, 2012.6.14.

〈표 3〉 북중무역 대비 남북교역 규모

단위: 천 달러, %

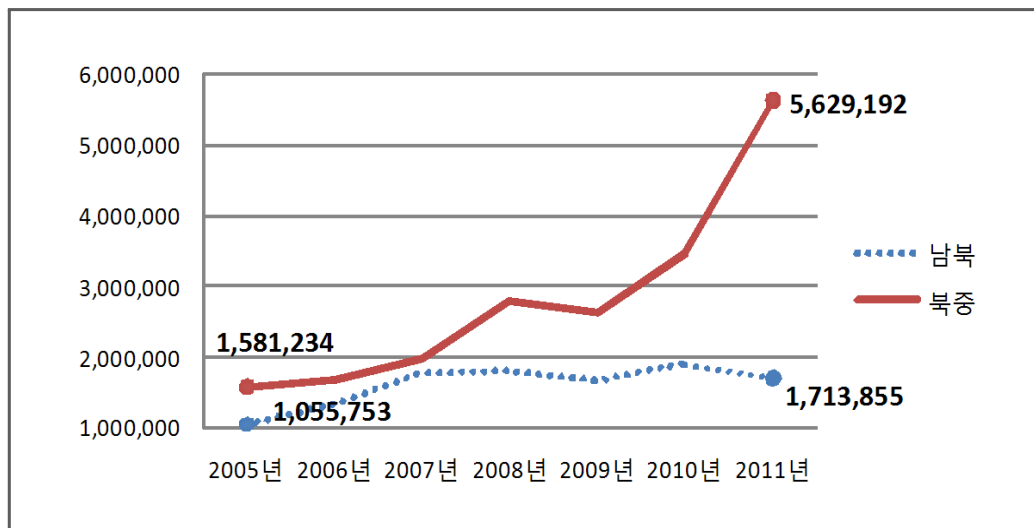
구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
남북 (A)	1,055,753 (51.5)	1,349,739 (27.8)	1,797,896 (33.2)	1,820,367 (1.2)	1,679,081 (-7.8)	1,912,249 (13.9)	1,713,855 (-10.4)
북중 (B)	1,581,234 (14.9)	1,669,604 (7.5)	1,973,974 (16.1)	2,787,279 (41.2)	2,624,608 (-5.8)	3,465,678 (32.0)	5,629,192 (62.4)
A/B	66.7	79.4	91.0	65.3	63.9	55.2	30.4

자료: 한국무역협회

주: ()안은 전년대비 증감률(%)

〈그림 1〉 북중무역 대비 남북교역 규모 비교

단위: 천 달러



자료: 한국무역협회

가공 교역도 2010년 3.1억달러에서 2011년 300만달러로 급감했는데, 반출은 전혀 이루어지지 않은 채 반입만 일부 시도되었다.

반면, 북중무역은 매년 꾸준한 증가세를 보여왔는데, 〈표 3〉과 〈그림 1〉에서 보듯이, 2010년 34억달러에서 2011년 56억달러로 62.4%의 증가율을 보였다. 2011년 북한의 대중국 수출의 특징으로서 광산물 수출액이 16억달러에 이르렀는데 이것이

대중국 수출에서 차지하는 비중은 65%나 된다.¹⁴⁾ 최근 3년간 북한의 대중국 수출의 절반 이상이 광산물이었는데, 이는 최근 중국의 국가경제개발 계획 추진에 따른 에너지 소비 증가 추세와 더불어 남한의 대북 경제지원 및 교역 감소로 인한 외화공급 부족을 반영한 것으로 해석된다.¹⁵⁾ 또한 두 번째 큰 비중을 차지하는 수출품목은 섬유제품인데, 북한의 대중국 의류 수출 증가는 남북간 위탁가공 중단으로 거래선이 한국에서 중국으로 급속히 전환됐기 때문이라고 볼 수 있다.

이를 정리해 보면, 2000년대 기간동안 증가 추세를 보인 북중무역은 북한의 대남 교역 흑자분이 대중 수입을 충당하는 연계성을 특징으로 한다는 것을 알 수 있다. 만약 그런 패턴이 지속됐다면 대북 경제제재의 효과는 분명 북중무역의 감소로 나타났을 것이다. 그러나 이석과 이재호의 분석에 따르면, 2010년대에 들어와 북중무역의 확대 추세는 북한의 대중 수입이 아닌 대중 수출에 의존하는 특징을 보인다.¹⁶⁾ 북중 무역의 적자가 감소하는 추세를 보이고 있고 동북3성 위주의 무역에서 중국 여러 지방을 상대하는 무역으로 바뀌었으며, 광물 등 주요 소수 상품이 수출 내역의 대부분을 차지하는 등 새로운 특징을 보이고 있다. 대북 경제제재가 실행된 이후 북중 무역 증가 추세는 일정 부분 남북 교역의 대체 효과를 반영하는 측면도 있으나 대부분은 북한이 대중 수출산업 구조를 재조정함으로써 발생하는 것이라 볼 수 있다.¹⁷⁾ 이는 대북 경제제재가 남북교역 중단 뿐만 아니라 북한으로 하여금 대중국 수출 구조를 바꾸지 않을 수 없도록 영향을 미쳤다는 증거인데, 수출 구조의 급격한 변화가 북한의 경제체제에 긍정적인 것보다는 부정적인 영향을 더 많이 끼쳤을 것으로 추정되므로, 5·24 조치의 제재 실효성은 어느 정도 확보된 것으로 해석된다.

14) 외화획득의 대안이 없는 북한으로서는 중국의 광물자원 수요를 거부할 수 없는 상황이다. 그러나 중국의 북한 광물자원 수매는 불공평하게 이루어졌다. 1995~2009년 동안 중국의 대북 광물 수입 단가는 국제 거래가보다 매우 낮았다. 석탄 수입의 경우, 2008년 중국은 북한에 톤당 77달러를 지불했으나 다른 국가에게는 2배 이상 높은 192달러를 지불했다. 철광석의 경우, 2010년 중국이 북한에 톤당 111달러를 지불했으나 다른 국가들에는 평균 130달러를 지불했다. 반면, 중국이 북한에 수출할 경우에는 여타 국가들보다 10% 정도 높은 가격으로 판매하고 있다. 이와 관련하여 다음을 참조 바람. 양운철, “북한 자원 개발을 둘러싼 북중 전략게임,” 『정세와 정책』, 세종연구소, 2011년 12월호.

15) 대북 경제제재의 기대효과 중 하나는 현금의 대북 유입을 차단하는 것인데, 실제 남측으로부터의 현금 유입 급감소가 북한의 대중국 무역 패턴 변화를 초래한 것으로 추정할 수 있다. 북한의 외화수요와 북중무역 변화에 관해서는 다음을 참조 바람. 김중호, “북한의 외화수요에 대한 미국의 전략적 대응,” 『수은북한경제』, 2011년 가을호; 박윤환, “2011년 남북교역·북중무역 동향 비교,” 『Trade Focus』, 한국 무역협회, Vol. 11, No 17, 2012.4.

16) 이석, 이재호, “524조치 이후 남북교역과 북중무역의 변화: 데이터와 시사점,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2012년 5월호.

17) 앞의 글.

IV 대북 경제제재의 남한내 효과

5·24조치의 실행으로 남한내에서 나타난 부수효과는 남북 교역 및 교류의 축소·단절로 피해를 입은 대북 사업관련 기업들과 민간단체들의 저항이다. 남북 교역 중단으로 대북 기업들의 경영 악화 또는 생산거점 이전 등에 따른 비용 증대가 불가피했으며, 일부는 업종을 변경하거나 심지어는 파산까지 해야 했다. 최근의 조사 자료에 따르면, 남북경협기업의 62%가 대북 경제제재의 피해를 복구하기 어려울 정도로 타격을 받았다고 한다.¹⁸⁾ 대북교역이 중단되면서 북한산 물품 판매 중단과 함께 자금난 압박을 받게 되었고, 북한내 설비투자가 무효화되었으며, 생산처 이전에 따른 비용 증가로 경쟁력이 약화되었고, 신규투자 금지조치로 개성공단내 설비증설 공사가 전면 중단되어 사업확장의 기회를 놓치는 등 우리 기업들의 피해 유형은 다양하게 나타난다.

〈표 4〉 경제협력 축소·중단에 따른 남북한 경제손실 추정치 비교
(2008~2011)¹⁹⁾

단위: 백만달러

	북한	남한
금강산관광	176	1,039
개성관광	39	33
개성공단	95	4,099
남북교역	1,310	3,038
항공기우회운항	18	61
합계	1,638	8,270

자료: 김규원, “남한 경협중단 경제손실 9조원,” 『한겨레신문』, 2012.5.24.

18) 이 설문조사는 78개의 개성공단 기업과 122개의 개성이외지역 업체 등 남북경협기업 200개를 대상으로 조사한 것이다. 대한상공회의소, “남북경협기업의 경영실태와 정책과제 조사,” 2012.5.24.

19) 이 자료는 홍순직 현대경제연구원 연구위원이 최근 언론에 공개한 2008~2011년 기간의 손실 추정치이며, 그의 2008~2010년 기간의 손실 추정에 관해서는 다음을 참조 바람. 홍순직, “남북 경색의 경제적 손실 추정과 돌파구 모색,” 『통일경제』, 현대경제연구원, 2011년 제2호.

대북 경제제재에 따른 경제손실 규모를 측정하려는 시도도 다양하다.²⁰⁾ 그 중 현대 경제연구원 홍순직의 분석은 흥미롭다. 5·24조치 실행 이전인 2008년부터 2011년까지의 기간동안 남북한의 경제협력사업이 축소·중단된 것의 영향을 계산한 결과, <표 4>에서 보듯이 북한 측 손실을 16억달러(1.8조원)로, 그리고 남한측 손실을 82억달러(9조원)로 추산하고 있다. 특히, 2008~2011년 동안 북한의 경제손실(16억달러)과 남북교역 누적 감소액(8,404만달러)이 북중무역 누적 증가액(36억달러)에 의해 100% 보전된 것으로 추정한다. 경제적 유발 효과를 추정할 때 대북 경제제재로 인해 남한 내 발생한 손실은 직접 손실의 3배인 240억달러(26조원) 규모라고 한다. 이 보고서의 요지는 한 마디로 한국의 대북 경제제재의 피해자가 북한이 아니라 남한의 현대아산과 중소기업들이라는 것이다.²¹⁾

다시 말해, 홍순직의 보고서는 남측의 직접 손실이 북측 보다 5배 많음을 강조함으로써 대북 경제제재의 피해자가 북한이 아니라 남한 기업들이므로 5·24조치는 실효성을 상실했다고 주장한다. 그러나 남북간 경제력 차이를 감안하면 직접 손실의 5배 격차라는 것은 오히려 대북 경제제재의 효과가 제대로 발생했음을 증명하는 것이라 할 수 있다. 2010년을 기준으로 남북 양측의 경제지표들을 살펴보면, 남북간 명목 GNI 격차는 39배이고, 무역 총량의 격차는 213배로 나타난다.²²⁾ 남북간 GNI 격차 39배를 기준으로 본다면, 경제제재로 인해 발생한 직접 손실이 남북 양측의 GNI에서 차지하는 비중은 오히려 북한이 8배 많은 셈이다. 경제제재로 인해 남북 교역이 중단된 것이므로 경제손실 비교를 남북간 무역 규모 격차 213배를 기준으로 본다면 북한측 손실이 자국 무역에서 차지하는 비중은 남한의 그것에 비해 오히려 40배 더 많은 셈이 된다. 경제제재의 효과성 자체를 따지는 것이라면 경제규모 대비 손실을 비교하는 것이 보다 논리적이고 합당할 것이다.²³⁾

20) 5·24 조치 실행 2년을 기점으로 여러 단체에서 ‘대북 경제제재에 따른 남한측 경제손실’ 문제를 토론하였다. 예를 들면 한반도평화포럼과 시민평화포럼은 2012년 5월 21일 “5·24 조치 2년, 남북관계 전환과 19대 국회의 과제”라는 주제로 국회의원회관에서 <남북관계 발전을 위한 공개토론회>를 주최하였다.

21) 김규원, “남한 경험중단 경제손실 9조원,” 「한겨레신문」, 2012.5.24.

22) 남북한의 주요경제지표 비교는 한국은행 북한경제자료 홈페이지를 참조 (<http://www.bok.or.kr/broadcast.action?menuNavId=2236>).

23) 만약 남한측 경제적 유발 효과의 손실까지 포함한다 해도 경제제재로 인한 직접 손실은 남북간 GNI 격차 속에서 북한이 2배 더 많고, 남북간 무역 총량 격차 속에서는 10배 더 많다고 볼 수 있는데, 한 가지 지적될 사항은 북한측 경제적 유발 효과의 손실이 북측 직접 손실 추정치에 포함되지 않았다는 점이다.

〈표 5〉 남북교역 유형별 변화 추이

단위: 백만 달러

	2007	2008	2009	2010	2011
남 북 교 역	1,798	1,820	1,679	1,912	1,714
일반교역 및 위탁가공	791	808	666	435	3.9
개성공단	441	808	941	1,443	1,698

자료: 통일부, 남북교류협력동향 각월호

이에 덧붙여, 홍순직은 북한 측의 손실 부분을 북중무역에서 100% 보전받았다고 주장하는데, 이는 북중무역 규모의 증가를 단순히 북한 소득의 증가로 해석하는 데서 발생한 오해가 아닌가 생각된다. 2008~2011년 동안 남북간 경제협력사업의 축소·중단에 따른 북한의 경제손실 추정값 16억달러와 남북교역 누적 감소액 8천만달러 등 약 17억달러의 손실이 같은 기간 북중무역의 증가분 36억달러로 보충되었다는 설명은 같은 기간 북한의 대중 무역 적자 규모가 매년 평균 10억달러였다는 점을 간과한 데서 비롯된 것이라 볼 수 있다.

남북교역의 총량 측면에서 보면, 〈표 5〉에서 보듯이 제재조치가 발동된 2010년과 2011년의 남북교역 실적은 모두 경제제재 실행 이전인 2009년의 교역실적(16억7천9백만 달러)을 능가했는데, 이는 교역중단에도 불구하고 경제제재에서 제외된 개성공단의 실적증가에 기인한 것이다. 따라서 남북교역 추이는 경제제재가 적용된 영역과 경제협력이 적용된 영역에서 나타난 효과들을 극명하게 대비시켜주고 있다. 이는 한쪽을 막으면 다른 한쪽으로 쏠리는 ‘남북교역 총량 불변의 법칙’을 의미하는 것이 아니라, 경제제재와 경제협력이 각각 일정 효과를 발생하는 유효한 대북 정책수단임을 입증한 것이라 하겠다.²⁴⁾

한편, 대북 경제제재 조치의 무효화를 위한 법적 시도가 국내에서 추진되어왔는데, 대북 사업자들은 정부의 정책 변화에 따라 리스크가 발생했으므로 정부가 보상해야

24) 정책수단의 유효성(또는 효과성)이 곧 유익성과 동일한 것은 아니다. 전자는 정책 실행의 측정과 관련된 전략적 평가 개념이며, 후자는 제재조치와 관련된 각각의 개인 및 조직의 이해관계를 반영하는 정치적 평가 개념이라 할 수 있다. 특정 개인 또는 그룹이 주장하는 대북 경제제재의 유익성 여부가 언론에 자주 소개되기 때문에 그것이 마치 경제제재의 유효성 자체에 대한 평가인 것처럼 비취질 때가 있다. 개인 또는 단체 차원의 평가가 곧 국가 차원의 정책 평가를 의미하는 것은 아니다.

한다고 주장하고 있다.²⁵⁾ 이러한 주장은 5·24 조치를 “국가안보를 위하여 행한 고도의 정치적 판단에 따른 행정적 행위”로 인정하지 않고 정부의 “고의 또는 과실에 의한 위법한 공무집행”으로 규정하기 때문에 발생하는 것으로 해석된다.²⁶⁾ 정부의 입장은 대북 경협사업이 전적으로 사업자의 책임 아래 진행되는 것이므로 사업자가 리스크를 부담해야 한다는 것이다.²⁷⁾

대북 경제제재의 남한내 효과 중 하나는 남북관계 경색국면에서 우리가 북한에 제공한 차관을 상환받을 가능성이 희박하며 또한 북측과 협상을 진행시킬 채널도 사라졌다는 것이다. 북한이 남북관계의 냉각 등을 명분으로 채무상환을 거부 또는 무시할 경우 당초 상환계획에 차질이 발생할 수 밖에 없는 구조이기 때문이다.²⁸⁾

25) 5·24조치와 관련한 소송은 현재까지 3건이 있는데, 두 건은 위탁가공회사에 의한 것이고 한건은 개성공단 업체에 의한 것이다. 2011년 3월, 대북 의류 위탁가공업체인 엔에프엔(NFN) 김찬웅대표와 남북합영회사인 평양 대마 방직공장을 세운 김정태 안동대마방직 회장이 통일부를 상대로 소송을 냈으나 재판 1심결과 ‘이유 없음’으로 기각되었다. 또한 2011년 7월, 금강산관광 투자업체, 개성공단 입주예정기업, 북한 내륙교역업체 등 남북경협 관계자들이 정부를 상대로 공동대응하기로 의견을 모았으나 실제 소송으로 이어지지는 않았다. 이와 관련해서는 다음을 참조 바람. 김윤희, “남북경협업체, 대정부 소송 첩첩산중,” 해럴드경제, 2011.7.24. 한편, 남북 경협기업인 겨레사랑은 5·24 조치로 피해를 봤다며 수출입은행에 경협보험금 지급을 요구하는 소송을 2012년 1월 6일 제기했으나 역시 같은 이유로 기각되었다. 이와 관련해서는 다음을 참조 바람. 노재현, “개성공단 입주 예정 기업 정부 상대 첫 소송,” 연합뉴스, 2011.10.11; 임성택, “5·24 조치 이후 남북경협기업의 피해 구제에 대한 법적 검토,” 「통일경제」, 현대경제연구원, 2011년 제2호.

26) 소송의 주요 논점은 5·24 조치 실행과 관련한 정부의 고의 또는 과실에 의한 위법 행위 여부, 공공필요에 의한 재산권의 제한에 따른 특별희생 여부 등이다. 재판 결과, 5·24 조치는 남북한 긴장관계 속에서 천안함 침몰 사건을 계기로 전격적으로 이루어진 정부의 고도의 정치적 행위이고, 정부의 고의 또는 과실로 인한 위법한 공무집행이 아니며, 5·24 조치에 따른 재산권 행사의 제한으로 업체의 손해가 직접 발생했다고 보기 어려우므로, 업체의 대정부 손해배상 및 손실보상 청구는 받아들여지지 않았다. 세건의 소송내용에 대한 1심 재판문을 참조 바람. 서울중앙지방법원 판결서 ① 2011가합26501, ② 2011가합29845, ③ 2011가합113320.

27) 정부는 5·24 조치 실행 이후 대북 경협기업들의 자금난 완화를 돕기 위해 두 차례에 걸쳐 특별자금 대출을 실시하였다. 2010년에 실시된 1차 특별대출은 184개 기업에게 384억원을 승인했으며, 2012년에 실시된 2차 특별대출은 99개 기업에게 185억원을 승인하였다. 정부의 특별대출이 어떤 효과를 발생했는지에 관한 분석은 좀 더 지켜본 후에 시도될 수 있을 것이다.

28) 우리의 대북차관은 식량, 자재장비, 경공업 원자재 등 세 개의 영역으로 구분되며, 총 9억3천만 달러 규모인데, 2012년 6월에 580만 달러 상환을 시작으로 차관상환 일정이 계획되어 있었다. 첫째, 한국정부는 2001년을 제외하고 2000~2007년동안 매년 북한에 식량차관을 제공했으며 그 규모는 쌀 240만톤, 옥수수 20만톤 등 7억 2천만 달러이다. 둘째, 남북이 합의한 남북 철도·도로(경의선, 동해선) 연결을 위해 북측지역 철도(驛舍 포함)·도로 공사에 소요되는 자재·장비를 차관으로 지원했다. 그러나 2008년 남북관계 경색으로 최종 협의가 마무리 되지 않아 공사를 완료하지 못했으며, 차관금액도 확정되지 못한 상태이다. 셋째, 우리 정부는 2007년 북측에 의복류, 신발, 비누 등의 생산에 필요한 경공업 원자재 7,700만 달러 어치를 현물로 지원했다. 차관금액의 3%를 아연괴로 2회 분할 상환(240만 달러) 받았으며, 잔여분 97%는 남북간 지하자원 개발 협력사업을 통해 생산된 현물로 상환될 예정이다. 대북차관 이슈와 관련하여 다음을 참조 바람. 이석 외, “대북 식량채권 처리문제”; 양문수, “북한의 대외채무 문제: 추세와 특징”; 임강택, “남북경협과 대북채권: 실태와 해결방안의 모색,” 「KDI 북한경제리뷰」, 2012년 3월호, pp. 3~50.

끝으로, 남한 내에서 발생한 대북 경제제재의 비경제적 효과는 바로 한국의 군사력 증강 움직임을 더욱 촉진한다는 것이다. 경제제재는 제재의 다음 단계인 군사제재로 나아갈 명분을 제공하고 여건 성숙에 기여한다. 북한의 군사도발에 따른 대북 경제제재는 새로운 무기체제 도입, 대외 군사협력 강화 등 한국의 군사력 증강을 위해 요구되는 추가 비용의 증가를 합리화하는 요인으로 기능하고 있다.²⁹⁾ 천안함 폭침 사건을 계기로 한국 정부는 국방개혁의 추동력을 확보하였으며, 한미 합동 군사훈련 강화, 전시작전권 반환 연기, 한국형 미사일방어체제 구축 합의, 한일 군사정보보호 협정 추진 등 한국군 전력 강화를 다각도로 추구하고 있다.³⁰⁾

위와 같이 대북 경제제재가 남한 내부에 초래한 부수적인 효과는 다양한 분야에서 감지된다. 그러나 5·24 조치와의 직접적인 연계성을 입증하는 것은 단기간의 현상만으로는 불충분하다. 향후 경제제재의 지속 여부, 그리고 그 대안으로서 고려되는 경제협력의 재가동 여부 등에 따라 대북 경제제재의 효과성이 제대로 평가될 수 있을 것이다.

29) 최근 학술회의에서 발표된 류장용(劉江永) 칭화대학교 현대국제관계연구원 부원장의 견해에 따르면, 천안함 사건 이후 조성된 한반도 긴장 국면은 미국이 대한민국 무기 수출을 증대하는 계기로 활용되고 있다는 것이다. 그가 제시한 데이터로는, 2011년 이명박 대통령이 미국을 방문하여 미국의 연간 군수물자 수출액의 30%에 해당하는 규모의 수입 계약을 체결하였고, 한국의 2012년 국방예산 중 해외무기 구매 항목이 역대 최대규모인 14조원(약124억달러)에 달한다는 것이다. 또한 미국이 재정위기를 해소하기 위해 지역적 위기를 발생시킬 것이라고 전망했는데, 특히 2013년 이후 남북관계가 대폭 개선되어 한국의 무기수입 규모가 축소될 경우, 미국은 대북 핵협상과 관련하여 대북한 요구 조건을 높임으로써 한반도 긴장 국면을 재조성할 것이라고 주장했다. 류장용, “동북아 정세 시나리오 플래닝: 김정은 권력 승계 이후의 한반도 정세,” 『북한경제 글로벌포럼 2012』, 한국경제 및 현대경제연구원 공동개최, 2012. 3.21; 이와 유사한 논지에 관해 다음을 참조 바람. 김종대, “수십조원 군사 투자 유발하는 북 미사일의 정치경제학,” 『민족21』, 2012년 4월호; Richard F. Grimmett, “Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2003–2010,” *CRS Report for Congress*, September 22, 2011.

30) 천안함 사건은 한국이 대미 동맹을 강화하고 양자 및 다자 외교 채널을 동원하여 대북 압박에 박차를 가하는 계기가 되었다. 1차 핵안보정상회담(2010.4.14)에서 2차 회담(2012.3)의 서울 개최가 결정되었고, 한미정상회담(2010.6.26)에서 전시작전권 반환 시기가 2012년 4월 17일에서 2015년 12월 1일로 3년 7개월 연기되었으며, G20 정상회의(2010.11.11~12)에서 북한의 도발성과 한국의 세계적 위상이 강조되었으며, 2010년에 열린 한미안보협의회의(SCM)에서 ‘확장억제정책위원회(EDPC: Extended Deterrence Policy Committee)’가 설치되었고, 2011년 한미정상회담(2011.10.13)에서 한미 FTA 의회 비준을 바탕으로 한미 군사·안보 동맹 경제동맹과 결합된 다원적 전략동맹으로 격상되었고, 전작권 환수와 관련하여 국방협력지침, 전략동맹 2015 등 동맹 강화·발전을 위한 제반 이행사항 협력 등이 합의되었다. 이와 관련하여 다음을 참조 바람. 최강, “한·미 전략동맹의 현황과 향후 추진과제: 한·미 정상회담 결과를 중심으로,” 『주요국제문제분석』, 국립외교원, 2011.10.31. 또한 최근 핫이슈로 떠오르고 있는 한일 군사협력과 관련하여 다음을 참조 바람. 김종대, “한일 군사협정, 그 위험하고 불편한 진실,” 『민족21』, 2012년 6월호.

V 결론: 대북 정책 시사점

대북 경제제재의 효과성 평가는 향후 효과적인 대북 정책 수단들을 개발하고 적용하는 데에 있어서 필수적이다. 대북 경제제재는 제재 대상인 북한 뿐만 아니라 제재 실행 당사자인 남한에도 막대한 경제비용을 발생시킨다. 현재와 미래의 예상수익 발생을 차단할 뿐만 아니라 과거의 투자 자체를 무효화시키는 효과를 낳으므로 그 총체적 비용은 막대할 것이다. 경제제재의 내부 비용 자체에만 초점을 둔다면 제재의 효과성 및 효율성은 낮게 평가될 수 밖에 없다. 그러나 경제제재의 원인이 되는 군사도발의 파급효과에 초점을 둔다면 제재에 대한 평가는 달라지게 된다. 즉, 북한의 군사도발을 방지하거나 적절히 대응하지 못할 경우 제2, 제3의 군사도발이 발생할 뿐만 아니라 군사도발의 수위가 고조될 가능성이 크며, 이로 인해 초래되는 한국의 안보 불안은 이른바 ‘코리아 리스크’의 급상승을 야기하여 한국 금융시장에서 외국 자본이 철수하는 등 한국경제의 불안정성과 불확실성 증가로 이어지게 된다.³¹⁾ 한국경제의 지축이 흔들릴 경우에 발생하는 경제적 비용은 경제제재에 따른 직간접적 손실의 규모와 비교할 수 없을만큼 막대할 것이다. 따라서 경제제재는 안보 불안정 요인이 한국경제의 기반을 침해하지 못하도록 차단하는 정책수단으로 기능한다고 말할 수 있다.

그러나 대북 경제제재가 과연 어떤 효과를 갖고 있는지 명확히 분석하는 것은 쉽지 않다. 대북 경제제재가 북중 연계고리를 차단하기는 커녕 오히려 강화하는 데 일조했다는 비판이 나오고 있는 상황이다. 그러나 다른 각도에서 보면, 5·24 조치 이후 북한이 발빠르게 대중국 무역을 증대했다는 것은 외화 및 수입 수요를 충족시키려는

31) 보수 시각에서는 북한의 도발에 대해 강력하게 응징해야 한다는 전쟁불사론을 대북 정책의 기조로 삼는 반면, 진보시각에서는 냉전적 대결구도하에서 무력충돌이 발생하여 남한의 생활터전이 파괴될 것을 우려하는 전쟁불가론을 대북 정책의 기조로 삼고 있다. 후자의 입장에서는 대북 경제협력만이 북한의 군사도발을 예방할 수 있으며 한반도 평화와 안정을 담보할 수 있다고 주장한다. 보수와 진보의 시각 대립에 관해서 다음을 참조. 염규현, “햇볕정책, MB 넘어설 제3의 대북정책 필요하다,” 『민족21』, 2012년 6월호. 특히, 북한의 미사일 발사 및 핵실험, 또는 서해교전, 천안함 폭침, 연평도 포격 등 각각의 군사도발의 경우에 한국의 주가가 소폭 변동을 보였을 뿐, 큰 폭락으로 이어지지 않았던 것은 한국시장이 한미 군사동맹 체제에 의해 보호된다는 믿음이 기저에 깔려있기 때문이다. 안보와 시장의 관계에 관해 다음을 참조 바람. 임수호 외, “북한발 안보충격과 주가변동,” 『SERI 연구보고서』, 삼성경제연구소, 2011.4.12.

북한 지도부의 정책적 의지가 매우 크다는 것을 증명하는 것인데, 이는 과거 우리의 대북 경제협력으로 ‘돈 맛’을 본 북한이 경제제재에 대해 민감하게 반응한 것이라 해석할 수 있다. 우리의 대북 경제제재가 당장 북한의 정책 우선순위 결정에 영향을 미쳤다고 말할 수는 없겠지만 적어도 북한의 정책결정 과정에 있어서 중요한 변수로 등장했다고는 말할 수 있을 것이다. 이러한 긍정적 해석은 대북 경제제재를 두둔한다거나 합리화하기 위해서가 아니라 우리의 대북정책 수단들이 갖는 효과와 특징들을 보다 심도있게 분석하기 위한 기초작업의 일환인 것이다.

지난 2년여의 기간에 걸쳐 실행된 대북 경제제재는 다음과 같은 시사점을 던져준다. 첫째, 북한의 태도 및 행위 변화를 유도하기 위해 사전예방적 접근법과 사후처리적 접근법을 결합함으로써 대북 정책의 효과성 제고를 도모할 필요가 있다는 점이다.³²⁾ 대북 정책 전개과정의 측면에서 볼 때, 경제제재가 안보 불안정 요인의 파급 효과를 제한하는 사후처리적 수단이라고 한다면, 경제협력은 안보 불안정 요인 자체를 축소시키거나 소멸시키는 사전예방적 수단으로 기능한다고 할 수 있다. 그러나 이 둘은 별개의 수단으로 각각 작동하는 것이 아니라 다른 여타 수단들과의 조화 속에서 효과를 발휘하게 된다. 두 말할 것도 없이, 이 둘의 공통의 목적은 북한의 대남 도발 행위를 중단시키고 협력 행위를 유도하는 것이다.

둘째, 남한의 정책 이익이 북한의 정책 이익이나 남한 사회 일부의 집단적 이익에 의해 규정되어서는 안 된다는 점이다. 북한의 군사도발로 인해 한국의 안보이익이 침해된 상황에서 한국 정부가 국가이익을 보호하는 적절한 대응수단을 채택하는 것이 당연함에도 불구하고, 일부에서는 북한을 자극할 우려가 있다거나 남한의 대북 업체들의 이익이 감소한다는 이유로 경제제재의 합법성과 효과성을 부인하고 비판해 왔다. 북한이나 남한내 일부 그룹에 의해 강조되는 민족적 특수성은 국가적 보편성의 틀 내에서 고려될 수 있는 예외조항이 될 뿐이지, 결코 국가적 보편성 자체를 대체하여 대북 정책결정의 기준으로 기능해서는 안 되는 것이다.

셋째, 생산적이고 의미있는 남북관계를 발전시키기 위해서는 전략적(strategic)

32) 오늘날 새로운 영역으로 떠오르고 있는 대체의학은 증상 자체에 대응하는 대증(對症) 처방과 근본 원인 제거에 집중하는 대인(對因) 처방을 결합시켜 치료의 효과를 증진시키는 방법을 모색한다. 끓고 있는 환부를 치료하지 않고 면역체계를 강화하는 조치만 취한다거나, 몸 전체의 균형을 잡는 노력 없이 진통제나 각성제만 투입한다면 치료의 효과성이 떨어질 것이다. 이와 같은 원리로서, 북한의 도발행위를 억제하지 않은 채 경제협력만을 통해 북한의 행동 변화를 기다린다면, 북한의 근본적 행동 변화를 모색하지 않은 채 북한의 행위 억제에만 집중한다면 대북정책의 효과성은 언제나 낮게 평가될 수 밖에 없을 것이다.

접근과 기술적(technical) 접근을 병행 추진해야 한다는 점이다.³³⁾ 남북관계는 관계 발전의 가치와 논리가 충분히 반영된 법·제도적 장치들이 견고하게 구축되고 제대로 작동될 때에 비로서 의미있는 진전을 이룰 수 있을 것인데, 그동안 남북관계에서는 전략적 접근만 강조됐을 뿐 기술적 접근에 대한 충분한 논의가 이루어지지 않아 남북관계의 취약성은 그대로 방치되어 왔다.³⁴⁾ 대북 경제제재 기간동안 북한이 황금평, 위화도, 나선 등에서 중국과의 공동개발 프로젝트를 위해 개방요소를 포함한 특구법 제·개정을 추진한 것을 고려할 때, 향후 우리의 대북 기술적 접근의 필요성과 가능성이 더욱 높아졌다고 볼 수 있다.³⁵⁾

넷째, 한반도 문제를 해결하는 데 있어서 국제협력이 오히려 분열과 대립의 요인이 되지 않도록 한국의 전략적 주도권이 확보돼야 한다는 점이다. 중국의 강대국 부상과 영향력 증대에 따라 악화되고 있는 미국-중국간 갈등구도 속에서 한국의 전략적 입지는 더욱 좁아져 가고 있는 상황에서 한국의 중장기적 전략이익의 실현 계획이 부재하다면 남북관계의 불균형적 발전은 한반도를 둘러싼 역학관계를 더욱 더 복잡하게 만드는 요인이 될 것이다. 과거 10년에 걸친 대북 경제협력 추진은 한중관계 발전과 한미관계 약화를 초래한 반면, 지난 2년여의 대북 경제제재 추진은 한미 동맹을 강화하는 동시에 한중관계를 소원하게 만들었다. 그러므로 대북 정책수단을 개발하고 신축적으로 적용하는 일은 한국의 대미국 군사적 의존과 대중국 경제적 의존의 이중구조를 조화시키는 데 있어서 매우 중요한 정책 과제라 할 수 있다.

위와 같은 대북 경제제재의 시사점을 고려할 때, 향후 대북 정책의 방향은 새로운 환경 변화를 반영할 필요가 있다. 첫째, 권력교체 시기의 유동성을 감안하여 북한이 개방을 선택하도록 유도하는 능동적·다차원적 전략 수단들을 강구할 필요가 있다. 둘째, 김정은 정권의 개혁·개방이 주변국들의 국익에 부합한다는 국제여론을 조성

33) 남북관계의 전략적 접근은 남북간 통일 또는 통합 상태의 달성이라는 목표의 가치와 논리를 전략적으로 창출하여 남북 양측을 설득하고 합의를 만들어 가는 것이라면, 기술적 접근은 관계 발전을 촉진하고 안정시키는 수단과 틀을 만들어 전략적 접근의 현실화를 돕는 것이라 정의할 수 있다.

34) 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁조정절차, 청산결제 등에 관해 남북한 당국이 합의한 '4대 경협합의서'가 2003년 8월 20일에 발효됨으로써 남북 기업인이 상대지역에서 자유로운 기업활동을 할 수 있는 제도적 보장책이 마련되어 남측의 대북투자 활성화가 기대되었으나, 현실적으로는 합의내용이 이행되지 않음으로써 효력이 발생하지 않고 있다. 금강산 관광객 피격사건이나 개성공단 유성진씨 억류사건, 또는 금강산 남측 자산에 대한 북측의 일방적 몰수조치 등의 남북간 분쟁을 전혀 해결하지 못하는 남북관계의 기술적 부실 상태는 결국 천안함 폭침 사건같은 국가안보 위기 상황에서 남북관계의 전략적 부실로 이어질 수 밖에 없었다.

35) 북한의 특구법 제·개정과 관련하여 다음을 참조 바람. 배종렬, "최근 개정된 북방특구법제의 개혁개방성: 라선 경제무역지대법을 중심으로," 『수은북한경제』, 2012년 봄호.

하고 국제협력체제를 구축할 필요가 있다. 셋째, 올해 예정된 남한 및 주변 4강의 권력교체 과정 속에서 각국의 정치이익 변화가 대북한 국제협력을 저해하지 않도록 대비해야 할 필요가 있다. 넷째, 일자리 창출, 수출 증대, 외자 유치, 식량·에너지 자원 확보 등에 역점을 두고 있는 주변 4강의 경쟁관계가 남북관계 증진에 기여하도록 관리할 필요가 있다. **K**

〈참고문헌〉

- 김중호, “북한의 강성대국 건설 전망: 북미협상 구도를 중심으로,” 『수은북한경제』, 2010년 봄호.
 ———, “후계체제 구축시기 북한의 대외관계 특징과 전망,” 『수은북한경제』, 2011년 봄호.
 ———, “북한의 외화수요에 대한 미국의 전략적 대응,” 『수은북한경제』, 2011년 가을호.
 박재규 편, 『북한의 딜레마와 미래』, 법문사, 2011.
 박진환, 『장마당에 밀려나고 있는 북한의 계획경제』, 국제농업개발원, 2005.
 배종렬, “최근 개정된 북방특구법제의 개혁개방성: 라선 경제무역지대법을 중심으로,” 『수은북한경제』, 2012년 봄호.
 양문수, 『북한경제의 시장화』, 한울, 2010.
 이교덕 외, 『북한의 정상국가화 지원방안 연구』, 통일연구원, 2101.
 임강택 외, 『북한변화를 위한 한중협력방안』, 통일연구원, 2011.
 조명철 외, 『핵포기 국가에 대한 국제사회의 경제개발 지원경험이 북한에 주는 시사점』, 대외경제정책연구원, 2010.
 하영선, 조동호 공편, 『북한 2032: 선진화로 가는 공진전략』, 동아시아연구원, 2010.
 홍익표 외, 『북한 대외경제 10년 평가(2001~2010년)』, 대외경제정책연구원, 2011.
 임성택, “5·24 조치 이후 남북경협기업의 피해 구제에 대한 법적 검토,” 『통일경제』, 현대경제연구원, 2011년 제2호.
 홍순직, “남북 경색의 경제적 손실 추정과 돌파구 모색,” 『통일경제』, 현대경제연구원, 2011년 제2호.
 Grimmett, Richard F. “Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2003–2010.” *CRS Report for Congress*, September 22, 2011.
 Kim, Byung-Yeon and Yu Mi Koh. “The Informal Economy and Bribery in North Korea.” *Asian Economic Papers*, Vol. 10, No. 3, Fall 2011.
 Kim, Byung-yeon, eds. *Financial Sector Reform in Transition Economies*. Seoul National University Press, 2009.
 Nanto, Dick K. and Emma Chanlett-Avery, “North Korea: Economic Leverage and Policy Analysis.” *CRS Report for congress*, January 22, 2010.
 Noland, Marcus. “Famine and Reform in North Korea,” *Asian Economic Papers*, Vol. 3, No. 2, Spring/Summer 2004.
 Yoon, Deok Ryong and Bradley O. Babson. “Understanding North Korea's Economic Crisis,” *Asian Economic Papers*, Vol. 1, No. 3, Summer 2002.