

북/한/경/제/연/구/협/의/회

북한경제의 변화와 대북제재

KDI 북한경제연구부는 2016년 10월 5일 김병연 서울대학교 교수, 양문수 북한대학원대학교 교수, 장형수 한양대학교 교수, 조남훈 국방연구원 책임연구위원을 초청하여 ‘북한경제의 변화와 대북제재’라는 주제로 협의회를 개최하였다. 본 협의회에서는 최근 북한경제의 변화, 대북제재가 북한경제에 미치고 있는 영향 그리고 향후 대북제재의 실효성 개선방안에 대해 토론하였다.

본문에서는 금번 협의회에 참여한 전문가들의 동의를 얻어 이들의 토론 내용을 간략히 정리·제공한다.

일시 및 장소

2016년 10월 5일(수) 오후 4시 30분, 프란치스코회

사 회

이석(KDI)

토 론

김병연(서울대학교), 양문수(북한대학원대학교),
장형수(한양대학교), 조남훈(국방연구원)





이석: 북한경제연구협의회를 시작하겠다. 다들 아시다시피 북한경제는 김정은 정권이 들어서고 난 이후 많은 변화를 겪었다. 이에 일각에서는 북한을 다르게 봐야 한다는 새로운 시각이 나오고 있는 상황이다. 따라서 대북제재로 인한 북한경제의 변화를 논하기에 앞서 최근 북한경제에 어떠한 변화가 있어 왔는지 정리를 해야 할 필요가 있다. 먼저 양문수 교수님께서 최근 북한경제의 변화에 대해 설명해 주시기를 부탁드립니다.

양문수: 김정은 정권이 들어서고 난 이후의 북한경제 변화는 포괄적으로 설명할 수 있다. 우선, 정책이라는 측면에서 본다면 제7차 당대회를 계기로 드러난 부분들이 변화라고 생각할 수 있다. 즉, 북한은 경제·핵무력 건설 병진노선이라는 상위 국가전략 아래 여러 가지 정책들을 펴고 있다는 것이다. 5개년전략에서 확인할 수 있듯이 김정은 정권은 계획보다는 전략이라는 개념을 썼는데, 이러한 용어를 쓴 것 자체가 과거에 비해 전반적으로 실용적이고 유연한 부분이라고 평할 수 있다. 또한 현실에서 진행되고 있는 시장화 및 기업의 분권화 부분들을 수용하면서 기본적으로 거시경제부문은 당국이 챙기되, 미시적인 부문은 기업에 맡기는 식의 이원적인 경제운영을 하고 있는 것이 뚜렷한 변화의 흐름으로 볼 수 있다.



사실 시장화라는 흐름에 대해서는 북한이 김정은 정권 초기가 아닌 이미 김정일 정권 말기부터 적극적인 태도를 보였다고 본다. 다만, 김정은 정권이 들어선 후의 시장화는 당국이 주도하는 시장화라는 측면에서 연속성이 있으면서도 종전과는 새로운 특징을 나타내고 있다고 볼 수 있다. 특히 제7차 당대회에서 개혁·개방이라는 표현을 사용하지는 않았지만 ‘우리식 경제관리방법,’ ‘사회주의기업책임관리제’에 대해 최고 수준의 공식성과 권위를 부여하는 등 사실상의 경제개혁적인 조치가 김정일 시대보다 진전되었음을 읽을 수 있다. 마지막으로 과학기술, 건설 분야에서 무리하지 않는 실용주의적인 정책들이 나오고 있다는 측면에서 최근의 변화들을 정리할 수 있다.

이석: 북한경제가 시장화라는 흐름 속에서, 전반적으로 북한 당국이 이전보다 상대적으로 실용적인 정책을 펼치고 있다는 변화가 있다는 견해를 주셨다. 특히 거시경제부문은 당국이 맡고, 미시적인 부문은 기업이 맡고 있다는 중요한 지적을 해주신 것 같다. 다음은 조남훈 박사님께서 의견을 말씀해 주시기 바란다.



조남훈: 최근 변화한 북한경제에 대해서는 양문수 교수께서 잘 설명해 주셨기 때문에 덧붙일 말은 없다. 다만 향후 변화에 대해 논하고자 한다. 북한은 현재 경제·핵무력 건설 병진노선을 펼치고 있는 상황이며, 핵개발에 엄청나게 많은 자원을 투자하고 있다. 그런데 만약 핵개발이 마무리되어 개발에 투입자원을 줄여도 된다면, 과연 북한 당국이 현재 강조하고 있는 민생경제에 대한 노선이 어떻게 변할지가 관심사다. 북한이 경제·핵무력 건설 병진노선을 펼치고 있다고는 하나, 사실 병진노선이라고 보기는 어렵고, 핵무력 건설에 더 치중하고 있으며 민생경제에 대한 관심은 상대적으로 낮다고 보는 것이 옳을 것이다. 그런데 향후 북한이 핵개발을 완성하고 핵 억제능력을 갖췄다고 판단한다면, 현재 핵개발과 재래식 무기 확충에 투입하고 있는 자금을 민생경제로 돌릴 수 있는 전환점(turning point)이 될 수도 있다는 것이다. 이럴 경우 북한이 지금까지 밟아 온 노선에 큰 변화를 줄 것이라고 보는 게 타당하다.

또한 김정은 정권은 작년부터 국산화 및 수입품 대체에 대한 강조를 자주 하고 있다. 이에 식품가공업도 상당히 성장한 것으로 알려져 있을 정도이다. 추후 다시 논의하겠지만, 이러한 국산화 정책이 국제사회의 대북제재라는 새로운 국면 속에서 북한경제를 변화시키는 데 많은 영향을 미칠 것으로 판단된다.

이석: 북한의 경제·핵무력 건설 병진노선에서 핵무력이 완성되었을 경우 민생부문에 대한 자원투입이 늘어날 가능성이 있다는 흥미로운 지적을 해주셨다. 또한 대북제재라는 조건 속에서 국산화 및 수입품 대체라는 북한 당국이 펼치고 있는 중요한 정책을 말씀해 주셨다. 다음으로 장형수 교수님께서 견해를 밝혀주시기 바란다.

장형수: 최근 북한경제의 변화에는 북한 당국의 정책 변화, 시장부문 확산 등 여러 가지 원인이 있는데, 앞서 다른 분들께서 이미 이러한 부분에 대해 말씀해 주셨기 때문에 저는 북한경제의 외화유동성 확대에 따른 변화에 대해 논의하고자 한다. 이는 2011년 이후 북한으로 들어가는 외화유입이 확연하게 증가했기 때문이다. 물론 최근 들어와서 외화유입 확대 추세가 꺾인 것으로 추측되지만, 전반적인 외화유입 증가는 공식·비공식 부문 모두에 상당한 영향을 미쳤을 것이다. 먼저 공식부문으로 유입되는 외화는 김정은을 비롯한 특권계층 및 노동당과 군부의 활동자금으로 활용된다는 것을 이미 많은 이들이 알고 있다. 증가한 수출, 해외파견노동자의 급여 등 다양한 통로를 통해 북한의 공식부문으로 예전보다 더 많은 외화가 유입되고 있는 것이다.



다만, 이보다 북한경제에 더 큰 변화를 가져온 것은 비공식 부문으로 흘러 들어간 외화일 것이다. 김정은 정권 이후 비공식 부문 및 민간인 사이에서의 외화유동성이 상당히 확대된 것으로 보인다는 의미다. 유입통로의 한 예를 들자면, 무연탄 광산 근처에 있는 경비 군인이 뇌물을 외화로 받고 있다는 것인데 비슷한 내용의 제보가 상당히 많은 것으로 보아 이러한 형태의 외화유입이 빈번한 것으로 판단된다. 또한 소규모 운송업자들도 비슷한 형식으로 외화를 획득하고 있는 것으로 알려져 있다. 결과적으로 최근 북한에서는 외화가 더 이상 특권계층만의 소유물이 아니라는 것이다.

외화유입 증가는 북한 공식·비공식 경제의 동시 성장으로 이어지고 있을 것이다. 또한 김정은 정권 이후 공식·비공식 부문에서의 외화유입 증가는 외화유동성 확대로 이어져 최근 북한의 비공식부문 물가가 안정적으로 유지되어 온 것에 큰 이유로 작용했을 것이다. 이는 최근 북한경제에 생긴 큰 변화라고 볼 수 있다. 그런데 2016년 들어 대북제재라는 새로운 상황이 발생했기 때문에 이것이 북한경제에 또 어떠한 영향을 미칠지 주목할 필요가 있다.

이석: 광범위한 외화의 확산, 특히 특권계층뿐만 아니라 일반 계층 또한 외화를 획득하고 있는 최근 북한의 변화가 가장 핵심적 요소 중 하나임을 지적해 주셨다. 지금까지 세 분의 전문가께서 북한경제의 국내부문, 정책부문 그리고 외화부문의 변화를 말씀해 주셨다. 다음은 김병연 교수님께서 의견을 말씀해 주시기 바란다.



김병연: 지금 북한 경제의 변화를 어떻게 평가할 것인가에 있어서 가장 중요한 이슈는金正은의 정책이 체제 내적 개혁인지 혹은 체제 이행인지에 대한 문제이다. 그런데 현金正은 정권의 경제정책을 체제를 넘어서는 개혁이라고 칭하려면 훨씬 더 강력하고 실질적인 조치가 수반되어야 하는데, 지금은 시장을 이용하거나 활용하는 정도에 머물고 있기 때문에 체제 내 개혁으로 보인다. 결국 소유권에 대한 변화가 없으면, 개혁에는 한계가 있을 수밖에 없다. 이러한 점에서 현재까지는 체제 내 개혁만 일어나고 있다고 본다. 따라서 현재 발생하고 있는 변화가 실질적인 개혁으로 이어지는 중요한 시점이라고 보기에는 아직 시기적절로 이르다고 할 수 있다.

체제 내 개혁이 시작된 배경은 화폐개혁의 실패와 연관이 있다. 화폐개혁이 실패한 이후金正은은 시장을 더 민영화하는 실용 정책을 실시하며 체제 내 개혁을 펼치기 시작한 것이다. 다만, 문제는 최근 들어金正은 경제체계의 한계가 드러나고 있다는 점이다. 첫째,金正은 정권은 체제를 넘어서는 개혁을 할 의지가 없어 보인다는 것이 나타났으며, 둘째, 그 동안의 정책을 돌이켜 보고 평가해 보면金正은 정권은 경제 발전과 성장을 위한 정책에 대한 인식이 부족한 것으로 보인다는 것이다. 예를 들어 최근 주창하고 있는 국산화 정책의 경우, 지금과 같은 북한경제의 낙후수준을 볼 때 수입 대체전략을 펼친다는 것은 요점을 잘못 잡은, 북한 상황에 현실적이지 않은 어려운 이야기이다. 도리어 북한 당국은 자본을 제조업에 투자하고 이를 통해 성장한 제조업의 생산물 수출을 통해 성장하는 그림을 그려야 할 필요가 있다.

게다가 북한의 성장전략이 과학기술이라고 하는, 중진국이나 선진국에서나 가능한 전략을 표명하고 있기 때문에 북한 당국이 굉장히 비현실적인 판단을 하고 있다는 것을 알 수 있다. 또 다른 전략인 건설 강조의 경우, 이는 단기 부양에는 유효한 수단이지만, 장기 자본 축적과 성장 측면에서는 한계가 분명한 전략이다. 이러한 일련의 정책 및 전략들을 볼 때金正은 정권이 경제를 잘 운용하고 있는지에 대한 의문이 자연스럽게 제기된다. 시장 활용이라는 측면에서 성과를 다소 보이기는 했지만, 북한의 궁극적인 문제는 역시 이 경제의 변화가 체제 내적 개혁에 그치고 있을 뿐만 아니라, 정책적 측면에서도 한계를 보이고 있다는 점이다.

이석: 김병연 교수님께서 지적해 주신대로 최근 북한경제는 변화를 겪고 있지만 한계 또한 분명하다는 양면을 가지고 있다. 정도의 차이는 있지만 모든 전문가들께서 최근 북한경제

에 변화가 있다는 것에는 동의를 하고 있다. 그런데 이렇게 변화하고 있는 북한경제에 지금까지 유례를 찾아볼 수 없는 국제사회의 강력한 대북제재가 가해진 상태이며 앞으로 더 강력한 제재가 추가적으로 가해질 가능성이 높은 상황이다. 이러한 대북제재에 대해 논의해 주시길 바라며, 또한 북한경제가 어떻게 영향을 받았는지 혹은 받을 것인지에 대해 평가해 달라.

조남훈: 먼저 현재 가장 강력하다고 평가 받고 있는 이번 대북제재가 실제로 실효성을 보이기 위해서는 대북제재를 실행하는 국가들의 이행력이 관건이다. 여기서 이행력이란 정부의 의지, 절차 등을 뜻하는데, 앞으로 국제사회 대북제재의 실효성을 높이기 위해서는 이행력을 높일 수 있는 방안을 찾아야 한다.

지금까지 대북제재의 핵심요소는 무기나 전략물자에 대한 금수조치였다. 유엔안보리 대북제재 결의 제2270호는 이와 더불어 캐치올(catch-all) 조항을 포함시켜 석탄 등 전략물자와 다른 품목까지 제재를 가하고 있다. 따라서 현재 대북제재 조항 자체는 상당히 촘촘하게 짜여 있다고 판단된다.

앞으로 국제사회의 대북제재는 북한의 수입을 막는 것보다 수출을 막는 것을 우선시하여 북한의 외화유입을 어렵게 만들어 핵개발을 저지하는 방향으로 가야 한다고 생각한다. 이러한 측면에서 교역 자체뿐만 아니라 교역 외적 측면에 대한 제재를 더 주의 깊게 볼 필요가 있다. 예를 들어 우리 정부가 독자적 대북제재를 하는 데 있어 가장 먼저 펼친 전략이 개성공단 폐쇄였는데, 이는 굉장히 효과적이었다고 생각한다. 개성공단 근로자 급여라는 북한정권의 주요 외화수입원을 원천 차단하는 전략이었기 때문이다. 이와 더불어 북한의 교역 외적 측면 중 큰 비중을 차지하는 북한의 인력 수출에 대한 제재가 실제로 실행된다면 북한정권의 경화 획득에 큰 걸림돌로 작용할 것이다.

결론적으로 대북제재는 북한경제에 영향을 미치고 있는데 영향력의 크기를 결정하는 데 가장 중요한 요소는 중국과 같이 북한경제와 밀접하게 연관된 국가의 이행력 확보라고 할 수 있다.

이석: 대북제재는 북한경제에 영향을 미치고 있으며, 수입보다는 수출을 제한하는 데 더 노력을 해야 한다는 말씀을 해주셨다. 또한 교역뿐만 아니라 교역 외적인 측면에서도 신경을 써서 북한의 외화유입을 저지하는 방향으로 가야한다는 의견이었다. 특히 제재가 제대로 이행된다면 실효성이 나타날 것인데, 문제는 국제사회의 대북제재가 각 국가에 의해 얼마나 잘 이행되느냐가 관건이라는 말씀이었다. 외화유입에 대한 부문은 장형수 교수님께서

앞서 언급하신 바 있다. 이러한 측면에서 어떻게 생각하시는지 말씀해 달라.

장형수: 먼저 제재는 안보리 결의에 의한 다자제재와 국가가 개별적으로 시행하는 양자제재로 나누어지는데, 이 두 가지를 합쳐 국제사회의 대북제재라고 한다. 2011~15년까지 전반적으로 증가 추세였던 외화유입의 유동성은 최근 국제사회의 대북제재로 인해 축소될 가능성이 매우 크다. 물론 얼마나 감소하는지가 제재의 효과를 가늠하는 핵심 사안이 될 것이다.

그래서 구체적으로 대북제재의 영향을 알아보기 위해 국제사회의 대북제재를 국가별로 나누어 보고자 한다. 한국·미국·일본은 이미 양자제재를 통해 경제봉쇄 단계까지 온 것으로 보인다. 즉, 북한과의 아무런 경제·인적 교류가 없다는 의미이다. 미국과 일본은 애초에 경제봉쇄를 하고 있었으며, 우리 정부도 이번에 개성공단을 폐쇄함으로써 경제봉쇄 단계에 접어들었다고 볼 수 있다. 경제봉쇄는 상당히 효과적인 것이 당연하다. 또한 계속해서 새롭게 가해지는 다자제재와 양자제재가 북한이 외화수급을 하는 데 있어 원천봉쇄까지는 어렵더라도, 어려움을 겪게 만드는 것은 분명하다는 것이다.

하지만 주목해야 할 점은 다른 국가가 경제봉쇄에 참여하기에는 인센티브가 적다는 문제가 있다. 여기에는 유럽국가도 포함되며, 특히 중국과 러시아의 경우 공식적으로 독자적인 양자간 대북제재는 결연히 반대한다는 입장을 고수하며, 안보리 결의에 의한 제재만 충실히 이행하겠다고 밝혀 왔다. 이는 지금 중국과 러시아가 국제질서를 정확하게 반영하고 있다는 반증이기도 하다. 유엔안보리 상임이사국인 중국과 러시아는 자국의 국익에 반하는 안보리 결의에 반대할 수 있는 권리가 있기 때문이다. 즉, 안보리 결의에 의한 다자간 제재가 북한 핵문제 해결에 실효성을 보이는 데는 근본적인 한계점이 있다는 것을 이해해야 한다.

이석: 조남훈 박사님과 장형수 교수님 모두 뉘앙스와 정도에 차이가 있지만 제재가 북한의 외화유입을 줄이고 있다는 데는 동의하고 있는 것 같다. 그러나 북한에 엄청난 변화를 줄 수 있을 대북제재를 가하기에는 이행력의 문제 그리고 국제질서의 대치구도가 걸림돌로 작용하고 있다는 의견이었다. 그렇다면 양문수 교수님께서 어떻게 생각하는지 견해를 밝혀 달라.

양문수: 제재의 이행력과 관련해서 한 가지 짚고 넘어가고자 한다. 경제적 관계가 있는 상황에서 상대방에게 제재를 가한다는 의미는 상대방이 피해를 입지만 본인도 똑같이 피해를 볼 수밖에 없다는 것을 뜻한다.

즉, 남북경제관계에서 5·24 조치를 통해 북한뿐 아니라 우리 기업도 피해를 입었듯이 북중경제관계에서 제재가 취해진다고 하면 북한뿐 아니라 중국 기업들도 피해를 볼 수밖에 없다. 따라서 중국 중앙정부 차원에서는 강력한 제재가 취해진다고 해도, 실제 이해관계 당사자인 지방정부와 개별 기업들이 피해를 감수하면서까지 제재를 충실히 이행한다는 보장은 없는 것이다.

이석: 지금까지의 의견을 종합해 보면 제재가 효과는 있을 것이지만 얼마나 잘 이행되느냐에 대한 문제, 그리고 현 국제질서의 대치구도상 제재가 실질적으로 성립되는 것이 쉽지 않다는 문제에 대해 언급해 주셨다.

그렇다면 앞으로 북한이 감행한 5차 핵실험에 대한 제재를 하는 데 있어 더 효과적으로 제재를 이행하기 위해 어떠한 방안이 있을지 먼저 김병연 교수님께서 말씀해 달라.

김병연: 이상적인 상황에서는 제재가 옛날과는 달리 잘 기능할 수 있는 환경이다. 그 이유는, 많은 사람이 생각하는 것처럼 북한이 더 이상 폐쇄적이지도 않고, 북한 내수가 매우 취약하기 때문이다. 즉, 외부에서 돈이 들어가지 않으면 북한 내수가 무너지는 구조이며, 시장 자체가 무너질 수 있다는 것이다.

더 자세히 설명하자면, 현재 북한의 경제 구조상 무역이 타격을 받으면 시장이 타격을 받게 된다. 시장이 불안정해지면 북한에서 무역을 통해 돈을 버는 권력층이 굶주리게 되고, 동시에 시장 의존도가 높은 주민들이 충격을 받게 된다. 즉, 제재가 실질적으로 북한 무역에 타격을 입히게 된다면 북한정권과 권력층, 그리고 주민 사이에 틈이 벌어질 수 있기 때문에 대북제재가 실효성을 보일 수 있는 가능성이 높은 것이다.

물론 현실적으로 제재가 실질적인 효력을 보이는 데에는 많은 제약이 있다. 다만 조금 더 앞을 바라보자면 만약 제재가 통하지 않을 경우 중국이 어떤 국면을 맞이할 것인가를 고려할 필요가 있다. 중국은 지금 당장으로써는 자국 기업과 지방정부에 손해가 되는 제재를 원치 않겠지만, 앞으로 동북아시아 질서가 어떻게 전개되고 자국이 어떤 선택들을 마주할 것인지 등을 고려할 것이란 점이다. 즉, 만약 제재가 실패한다면 결과적으로 누가 손해를 보게 될 것인가를 고민할 수밖에 없다는 것이다.

특히 북한이 국제사회와의 대화에 진정성을 보이지 않고 계속해서 미국 본토를 공략하겠다는 도발을 감행한다면, 미국이 직접적으로 관여하게 될 가능성이 배제할 수 없다. 그리고 이러한 전개는 중국 입장에서 한반도 안정, 나아가 동북아 안정을 완전히 무너뜨릴 수 있는 악몽과도

같으며, 지금과 같이 아무 것도 하지 않는 것에 대한 비용이 제재를 적극적으로 이행해서 발생하는 비용보다 오히려 더 크게 발생할 수 있다는 것이다.

따라서 중국이 자국의 이익을 해칠 수 있는 북한의 지속적인 도발에 대해 무반응으로 일관할 것으로 보이지는 않는다. 다만, 어느 정도까지 관여할 것인가에 대해 의문은 여전히 남아있다. 예를 들어 이번 유엔안보리 대북제재 결의안의 문구 “민생용”이 그 경우이다. 이번 제재에서 “민생용”이라는 단어는 중국이 집어넣은 것인데, 유엔안보리 결의안이 빠르게 도출되지 않은 것은 결국 “민생용”이라는 단어의 추가 문제를 놓고 미국과 중국의 긴 협상이 있었기 때문으로 보인다. 결과적으로 지방정부와 개별 기업들은 빠져나갈 구멍(loophole)을 가지게 된 것이다.

그러나 그 동안의 성과를 보면 제재의 효과가 완전히 없었던 것은 아니다. 4월부터 7월까지의 무연탄 수출량이 10% 줄었다. 물론 이러한 수출량 감소의 영향이 얼마나 유의미한지에 대한 의문은 존재하지만, 감소한 것 자체는 사실이기 때문에 제재가 아무런 효과가 없었다고 주장하는 것에도 무리가 있다. 이는 결국 지방정부나 개별 기업도 눈치를 보면서 제재를 이행한다는 시늉은 한다는 의미일 것이다. 그러므로 다음 제재는 빠져나갈 수 있는 구멍을 더 촘촘하게 막고, 장기적으로 중국을 어떻게 실효성 있는 제재에 동참하게 할 것인가에 초점이 맞춰져야 한다.

이석: 현재 한국은 제재 국면에 있으며, 향후 외교정책을 펼침에 있어 대북제재를 어떻게든 실효성 있게 만들 필요가 있는 입장이다. 이에 현 제재를 어떻게 더 효과적으로 만들 수 있는 지에 대해 논의했으면 한다. 예를 들어 전면적인 세컨더리 보이콧(secondary boycott) 혹은 미국이 이란을 압박하는 데 사용한 전면적인 제재방법 등 여러 가지 방안들이 논의되고 있는 실정인데, 제재의 어떠한 부분을 신경 써야 할지에 대한 견해를 밝혀 달라.

양문수: 대북제재의 핵심이 중국의 적극적 참여 여부이기 때문에, 어떤 방법으로 중국을 우리나라의 정책방향에 맞게끔 유인하느냐가 중요할 것이다. 따라서 중국이 외교안보적인 측면에서 무엇을 추구하는지를 정확히 파악한 후 중국이 대북제재에 참여할 유인을 만들 필요가 있는 것이다. 다만, 양국의 외교안보정책이 추구하는 바를 맞추기 쉽지 않다는 면이 있다.

김병연: 현재 앞으로의 정책이 매우 중요한 시점에 도달했다. 특히 중국이 그 동안 무연탄, 철광석 등 북한 자원에 대한 선투자를 많이 했는데, 갑자기 무연탄 수출을 동결해 버리면 이 투자에 대한 회수가 어렵게 되고 이는 결국 제재와 연관되는 것이다. 따라서 중국이 순진하게 우리 정부의 입장을 고려해서 잘해 줄 것이라고 기대하면 안 된다. 이에 우리 정부는 중국을 믿는 정책이 아니라 중국을 못 믿는, 중국이 할 수 밖에 없도록 만드는 정책을 펼쳐야 한다는 의미다.

예를 들어 만약 대북제재에 다시 “민생용”이라는 조건이 들어가면 5차 핵실험 이후 가해질 대북제재는 아무런 성과가 없을 것이다. 따라서 이번 대북제재 국면에서 우리 정부의 성과는 “민생용”이라는 조건을 제외할 수 있느냐에 달려 있다고 본다. “민생용”을 제외해서 무연탄을 포함한 광물 수출을 ‘제로(0)’로 만들어야 한다. 물론 여기에는 3개월 정도의 유예기간을 줄 수 있을 것이다. 무조건 지방정부와 기업에 하라고 강요하는 것은 큰 반발을 야기할 것이기 때문이다. 결론적으로 지방정부와 기업을 배려하면서도 북한을 효과적으로 제재할 수 있는 제한을 둘 필요가 있다는 것이다.

이석: 제재를 효과적으로 만들기 위해 현재 제약으로 작용하고 있는 “민생용”이라는 문구를 제외시킬 필요가 있다는 방안을 말씀해 주셨다. 또한 중국을 끌어들이기 위해 우리가 생각해 볼 여지가 많다는 의견이었다. 다음은 조남훈 박사님께서 말씀해 주시기 바란다.

조남훈: 대북제재를 더 효과적으로 만들 조치나 방안을 논하기에 앞서 중국의 제재 이행력에 대해 먼저 논하고자 한다. 중국은 현재 북한의 핵개발을 아직 치명적 위협으로 느끼지 않고 있는 듯하다. 오히려 북한이 개발하고 있는 핵 자체에 대한 안정성을 우려하고 있는 상황이다. 이는 북한이 북중 접경지대와 근접한 곳에서 핵을 개발 및 실험하고 있는 것이 한 이유이며, 또 다른 이유는 북한은 통상적인 핵개발국과는 달리 핵관리 시스템이 미흡하여 안전문제가 야기될 가능성이 있기 때문이다. 결국 북한이 핵개발을 지속적으로 감행한다면 중국은 실질적으로 국가안보 및 안전에 대한 위협을 동시에 느끼게 될 것이며, 이는 결국 자연스럽게 중국의 제재 이행력 진화로 이어질 것이란 의미다.

대북제재를 더 효과적으로 만들기 위한 방안으로 먼저 북한의 품목별 수출입 상한선을 정하는 할당량(quota)을 유엔에서 정할 수 있다고 본다. 현 제재의 문제는 북한의 수출품이 “민생용”임을 어떻게 적용하고 있는지가 문제이기 때문이다. 즉, “민생용”인지 아닌지를 중국당국이 확인할 방법이 없기 때문에 현 제재에서 구멍으로 작용할 수 있다는 것이다.

이를 방지하기 위해서는 간단하면서도 촘촘한 모니터링이 필요한데, 물량으로 정하는 할당제를 활용하는 것이 하나의 해결방안이 될 수 있다고 생각한다.

두 번째로 중국 중앙정부와 지방정부 간에는 이행의지에 대한 간격문제가 있다. 앞서 언급했듯이 중국 중앙정부가 제재 이행을 하고 싶더라도 지방정부 입장에서는 피해를 보기 때문에 제재를 적극적으로 이행할 인센티브가 없다는 것이다. 이를 해결하기 위해 우리가 중국 측에 맞춤형 제재를 적용하는 방법을 알려주는 방안이 있다. 예를 들어 북한이 중국에 수출하는 품목 중 가장 중요한 광물의 경우, 중국의 각 성마다 수요와 공급 구조가 다르다. 이 중 중국이 대체가 가능한 광물, 즉 다른 국가로부터 수입할 수 있는 광물을 우리가 알려 준다면 중국 지방정부가 입는 피해를 최소화하고 제재에 참여토록 하는 유인을 줄 수 있다는 것이다.

세 번째로 현재 중국의 이행력에 대해서만 많은 관심을 가지고 있는데, 중국이 아닌 제3국의 제재 이행력 재고를 위해 노력할 필요가 있다. 많은 국가, 특히 제3국 가운데 북한과의 거래가 비교적 활발한 동남아 및 아프리카 국가의 경우 형식적으로만 제재를 가하고 있는 상황인데, 이는 제재 의지가 없어서 그런 경우도 있겠지만 사실 제재를 어떻게 해야 할지 모르기 때문인 경우도 있다. 그래서 우리가 이들 국가가 대북제재를 이행할 수 있게끔 수단과 절차를 마련해 줄 필요가 있다.

이석: 중국 입장에서는 안보와 안전문제가 같이 걸려 있기 때문에 자연스럽게 중국의 대북제재 이행력이 진화할 것이라는 말씀을 해주셨다. 제재를 더 효과적으로 만들기 위한 방안으로는 먼저 품목별 수출입 할당량을 정해 현재 “민생용”이라는 구멍을 통해 북한으로 유입되고 있는 수많은 외화를 더 효과적으로 줄여 주는 방안을 제시해 주셨다. 또 다른 방안인 맞춤형 제재의 경우 사실 미국이 이미 이란 제재를 가할 때 펼쳤던 정책이기 때문에 실현 가능성이 있다고 할 수 있다. 마지막으로 제3국의 제재 이행력 재고를 위한 노력을 말씀해 주셨다. 이 또한 선례가 있는데, 미국이 이란을 상대로 제재할 때 분기별로 방문하여 각 국의 이란 제재 이행을 모니터링한 바 있다.

양문수: 국제사회, 국제정치 논리라고 한다면 상대국과 자국의 생각에는 항상 차이가 있다. 유도와 양보를 하는 것이 어떤 의미가 있겠느냐는 것이다. 우리 정부가 대북제재에 올인(all in)할 것이라면 이를 실행하기 위한 전략이 여러 가지 있겠지만, 결국 상대에게 쓸 수 있는 전략은 ‘호양(互讓, give and take)’이다. 상대방이 내가 원하는 대로 움직이길

원한다면 원론적으로는 그에 상응하는 대가를 주거나 자국이 대가를 치를 자세가 되어 있어야 한다는 것이다.

다만, 현 대북제재 국면에서는 중국보다는 우리가 더 아쉬운 상황이기 때문에, 우리가 중국으로 하여금 대북제재에 동참하도록 만들기 위해 중국에 무엇을 줄 수 있는지 고민을 해봐야 한다.

장형수: 우선은 유엔안보리 결의를 통해 제재를 최대한 강화하는 노력이 필요할 것으로 보인다. 하지만 유엔안보리 결의안에도 그 전문(preface)에는 항상 제재를 받는 국가의 ‘인도적 고려’ 혹은 ‘주민생활에 악영향을 미치지 않는’이라는 표현을 포함시켜 왔다. 이러한 국제질서 하에서 다자 차원의 경제봉쇄를 진행하는 것은 한계가 명확하다. 결국 대북제재의 실효성을 거두고 싶다면 다자적 제재의 한계점을 인정하고 양자적 제재를 최대한 활용해야 한다. 또한 앞서 양문수 교수님께서 언급하셨듯이 제재에 동참하는 국가들도 국익에 따라 움직이며, 특히 중국 같은 경우에는 국익의 협의점을 찾기까지 단계적인 시간과 명분이 필요하다는 것이다.

현실적으로 본다면 행정명령과 같은 미국의 양자제재가 효과적인 방법이라고 생각한다. 물론 미국도 아직 전면적인 세컨더리 보이콧과 같은 매우 강력한 대북제재까지는 진행하고 있지 않다. 다만, 이는 반대로 미국이 아직 대북제재를 위한 최대한의 노력을 하고 있지 않기 때문에 더 움직일 수 있는 여지가 있는 국가라는 의미이기도 하다.

다른 하나는 유엔안보리 제재안을 다른 국가가 충실히 이행할 수 있도록 국가적인 차원에서 협력하고 인센티브를 제공하는 것도 방법이다. 여러 가지가 있겠지만 한 가지 생각해 볼 수 있는 것은 대북제재 결의 제2270호 중에 북한의 육상, 해상, 항공에 대한 전면 검색을 한다는 부분이 있는데, 이를 다른 국가들이 이행하는 데 있어 발생하는 기술적인 부분을 국가적인 차원에서 자금 및 기술을 지원하여 대북제재를 이행하는 국가가 실질적인 인센티브를 얻을 수 있도록 만드는 방법이다.

이석: 대북제재를 더 효과적으로 만들기 위한 건설적인 제안을 해주셨다. 마지막으로 대북제재가 어떤 식으로 전개될 것이며, 실효성 있는 대북제재안을 만들기 위해 대북정책 그리고 외교정책을 어떻게 펼치는 것이 좋을지, 또한 향후 우리가 겪을 수 있는 어려움에 어떻게 대비해야 할지에 대해 논해 주시기 바란다.

조남훈: 현재 북한문제를 다룸에 있어 우리의 궁극적인 목표 중 하나는 핵 폐기라고 할 수 있다. 이 목표를 달성하기 위해서는 우리 정책의 일관성이 매우 중요하다. 이러한 맥락에서 보자면 우리는 핵폐기를 위해 대북제재를 중장기적으로 계속 강화하고 북한이 제재를 빠져나갈 틈을 없애기 위해 노력할 필요가 있다.

장형수: 향후 안보리결의가 계속 강화되어도 중국의 레드라인을 넘는 결의는 채택되지 않을 것이다. 마찬가지로 우리가 중국 정부를 설득하여 북한 정권에 치명상을 가하려는 외교적 노력도 성공 가능성이 낮다. 다만, 중국의 생각을 바꿀 수도 있는 유일한 국가는 미국이다. 우리는 언제쯤 레버리지를 가질 수 있을까?

양문수: 기본적으로 정책이라는 것은 어떤 형태로든 결과로 평가를 받는다. 따라서 뚜렷한 목표를 가지고 일관성 있게 정책을 펴는 것이 무엇보다도 중요하다.

김병연: 단계적 정책도 중요하지만 중장기적으로 북한문제를 어떻게 가져 나갈 것인지가 중요하다. 따라서 뚜렷한 중장기적인 정책방향이 필요하다고 생각한다.

이석: 오늘 북한경제가 겪고 있는 변화와 대북제재에 대해 짧은 시간임에도 불구하고 좋은 말씀을 많이 해주셨다. 이렇게 시간 내어 주셔서 다시 한 번 감사드리고, 이것으로 오늘의 북한경제연구협의회를 마치도록 하겠다.