

# 대북 경제제재 효과를 위해서는 한·미·일·중·러 공동 노력이 필요

최근 대두되는 국제적 테러위험 속에서 미국은 자국의 안보를 위해, 일명 '불량정권'을 지목, 이들 국가에 대한 무력적 또는 적법절차에 따른 제재를 가하고 있다. 그러나 무력의 사용은 국내외적 비판이 따를 수밖에 없다. 따라서 이들 문제 해결에 합법적 권한 안에서 가능한 소프트파워 정책은 또다른 선택이다. 본 지는 미국의 소프트파워 정책을 소개하고 이것이 북한 정권 진화에 어떻게 작용할 것이며, 그 한계점은 무엇인지 총 3회에 걸쳐 연재기로 한다. <편집자주>

## 글 쓰는 순서

상) 미국 소프트파워와 민주주의 확산정책

중) 대북 경제제재의 실상과 한계 ◀◀

하) 정권 진화의 방향과 한계



우 정

정보사회포럼 대표  
한양대학교 겸임교수  
(정보사회학)

**미국** 등 서방국가들은 9·11테러 이후 국제테러 조직들이 사기 강도 납치 및 마약밀매 등에 개입하여 반 인류범죄를 자행함으로써 이른바 '테러·일반범죄결합'이 급증하는 것으로 보고 있다. 북한 역시 초국가적 범죄집단으로서 과거 세르비아, 루마니아, 파나마 독재정권들과 비교할 시 최악의 수준으로 평가한다.

그렇지 않아도 버시바우(Alexander Vershbow) 주한 미 대사는 '범죄 정권'이라고 비판했다.<sup>1)</sup> 미국은 북한이 약 15~20만명을 정치적인 이유로 강제수용소에 감금하고 있는 것으로 추정하며 주민들의 인권과 자유를 부인하는 전 세계에서 가장 억압

중인 정권으로 보고 있다.<sup>2)</sup>

그런데 이미 이해하고 있듯이 북한은 '강성대국'으로서의 위상을 확보하고 강력한 미 군사력에 대한 억지수단으로서의 핵 개발을 계속 해왔다. 김정일이 우려하고 있는 잠재적 위협은 ①외부공격에 의한 체제전복 ②정권 내 엘리트 계층의 김정일 추출 내지 암살기도 ③주민들에 의한 아래로부터의 혁명으로 요약된다.<sup>3)</sup>

하기 때문에 김정일은 통념상 미국이 군사력으로 자신의 정권을 무너뜨리려 한다고 믿고 있다. 그러면서 핵무기 보유는 미국의 군사행동을 억지 할 수 있는 유일한 수단으로 믿고 있다. 북한에 유입되는 어떠한 외부의 영향이나 정보도 그는 근본적으로 나쁘다고 생각한다.

### 핵무기와 미사일 부품 등 무기판매를 통해 외화 획득

미국의 외교정책으로 채택한 미국식 민주주의 수출은 부시대통령의 세계관과 강력한 보수성 등을 감안할 때 민주주의 증진을 위한 무력

사용 내지 경제제재 방식은 언제나 사용할 수 있는 카드이다.

그 동안 알려진 바로는 북한외교관들이 공관운영비를 마련하기 위해 마약을 밀매하거나 위조지폐 미사일 판매 불법자금 세탁 등 불법적인 행위를 통해 수익불의 외화를 조달한 것으로 추산된다.

이를 통해 확보한 자금은 핵 미사일 등 WMD개발과 김정일 정권 유지에 주요 재원으로 사용되고 있다. 북한이 각종 불법 활동을 통해 얻어지는 자금은 수출액 중에 차지하는 수익비율이 35~40%에 이르고 있는데 북한의 외화수입원을 보면 다음과 같은 것들이다.

첫째 무기 판매를 통해서 얻어지는 외화이다. 미국은 북한이 미국 등의 MTCR통제대상인 미사일 및 관련기술을 중동 등 지역국가들에 판매하고 있는 것으로 보고 있다. 북한은 미사일을 개량해 계속 실전 배치하고 있는 가운데<sup>4)</sup> WMD보유량이 늘어나면서 동시에 군사관련 기술과 물질을 수출하고자 하는 욕구가 생겨나고 있다.

현재 북한의 무기수출은 약 5억 6

1) 2005년 12월 7일 관훈클럽 토론에서 북한을 '범죄정권' (criminal regime)이라고 부르고 아돌프 히틀러 이후 위조지폐를 만드는 첫 정권이라고 묘사했다.

2) U.S. Department of State, Supporting Human Rights and Democracy: The US Record 2004~2005, March 28, 2005.

3) Andrew J. Coe, "North Korea's New Cash Crop" The Washington Quarterly, vol.28, no.3, Summer 2005, pp.73~78

천만불(2001년)로서 북한경제의 2%에 해당한다. 주로 핵무기 미사일과 관련된 기술과 재래식 무기들이다. 핵무기와 미사일부품은 파키스탄, 이란, 리비아, 이집트, 시리아, 예멘 등에 판매한 것으로 보고 있다.<sup>5)</sup>

하지만 미국이 철저한 화물검색체계를 수립하여 대처하고 있지만 대량과피 무기 확산방지(PSI)와 컨테이너 안전협정(CSI)만으로 북한 무기 판매를 저지하는데 미흡한 실정어서 큰 실효를 거두지 못하고 있다.

## 마약 생산 및 밀매 수입

둘째는 마약생산과 밀매를 통한 수입이다. 마약거래는 지난 10년간 무기 수출이 다소 줄어들면서 증가하고 있는데 주로 히로인 각성제(menthamphetamines), 아편 등을 거래하고 있다.

북한은 아편을 4,000~7,500헥타르

넓이에 심어 생산하고 있는 것으로 평가한다. 1976년 이후 현재까지 북한 외교관이 관련된 마약밀매 위조 지폐 유통사건 등 범죄행위는 20여 개국에서 50여 회에 달한다.<sup>6)</sup>

이와 관련해 미국 행정부는 법무부 마약단속국(DEVIDA)의 마약위협평가보고서(National Drug Threat Assessment)를 통해 코카인 등 마약유입을 조사하고 있다. 국가 마약통제정책실(ONDCP)에서도 전반적인 마약밀매를 감시통제하고 있다. 그리고 국제적으로는 UN마약·범죄수사기구(UNODC)를 운영하고 있다.

특별히 미·일의 대북제재는 북한 선박에 대한 운항정지를 비롯해 각성제 등 북한이 일본으로 들여오는 마약밀수를 억제하기 위한 조치를 엄격히 시행하는 방안들이 포함되어있다.

사실 북한은 마약밀매로 연간 260억 엔을 획득하고 있는 것으로 추정하고 있다. 마약밀매를 상당부분

4) B B 벨 주한미군 사령관은 2006년 3월 7일 북한이 사정거리 1,300km 인 노동(노동1호) 미사일 200발과 한반도전역을 공격할 수 있는 스커드미사일 600발 이상을 보유하고 있다고 밝혔다. 미 상원 군사위 국방예산심의 청문회에서 북한이 오키나와, 괌, 어찌면 알래스카에 있는 미국시설까지 쉽게 도달할 수 있는 신형중거리 탄도미사일(IRBM)을 실전배치 할 준비를 하고 있음을 증언했다. 또한 미사일은 '과거에 비해 정확도와 기동성이 획기적으로 도약한 것'이라고 밝혔다. 『조선일보』(2006.3.9) 및 『중앙일보』(2006.3.11) 참조

5) Michael Horowitz, "Who's Behind That Curtain? Unveiling Potential Leverage over Pyongyang" The Washington Quarterly, vol.28 no.1, 2005, pp.21~28

6) Michael Horowitz, ibid, 및 Daniel J. Orcutt,

줄일 수 있다면 일본이 채택할 수 있는 다른 어떤 조치보다도 북한에 큰 타격을 주게 될 것이다.<sup>7)</sup>

### 위폐 제조 및 유통 그리고 조총련 자금의 유입

셋째는 위조지폐의 생산과 유통이다. 국제법상 화폐를 위조하는 것은 경제적으로 그 국가를 침략하는 행위로서 히틀러 치하 독일나치정부 이후 최근까지 국가가 개입된 위폐 행위 사례는 거의 없었다.

1989년 이후 초정밀 미화 100\$권이 세계도처에서 발견되기 시작했는데 아주 정밀하게 제작되어 일반인은 위폐 여부를 식별하기 어려운 슈퍼달러였다.<sup>8)</sup> 북한은 위조달러를 유포시켜 5~10억불이 수입을 올리고 있는 것으로 추정되는데 이는 북한 전체 GDP의 2~4%에 해당된다.

미국 재무부는 2005년 9월 15일 북한이 마카오에 있는 중국계 마카오의 방코델타아시아은행(BDA)을 통해 위폐 등 불법자금을 유통시켜 온 것으로 확인했다고 발표했다. 미 재무부는 동 은행이 20여년간 북한 정부 및 기업들과 거래를 하며 위

조지폐의 유통 마약대금 세탁 등 불법적인 거래를 지원했다고 덧붙였다.

그러면서 미국 재무부는 동 은행은 미국 국내법인 '해국법' 제 311조에 따라 '돈 세탁 우선 우려' 대상으로 지정하고 미국 금융기관들과의 직간접거래를 금지하는 조치도 검토중이다.<sup>9)</sup>

넷째는 조총련자금의 유입이다. 북한에서 외화에 대한 접근로는 경제적 성장의 중요한 요소인데 북한 내 재일동포와 중국화교 등이 중요한 외화사용자들이다. 1960년대 유입되기 시작한 북한 내 재일 동포 가족은 현재 20~25만명으로 추정되는데 일본에 남아있는 가족들이 북한 가족들에게 외화를 송금하는 것이다.

재일 조선동포 조총련으로부터 1994년 이전에는 매년 평균 6억 5,000만~8억 5,000만불이 흘러들어간 것으로 평가되거나 일본은 약 20억불이 들어갔다고 말한다. 이런 외화 유입은 북한 경제 GDP의 1~3%에 해당하는 금액이다. 조총련 사업가들은 주로 빠징고, 슬롯머신 등을 운영하면서 매년 수백만불을 송금해 오고 있다.<sup>10)</sup> 일본정부

7) 『世界週報』, 2005. 3. 29

8) 미국 비밀조사국(SS)은 C-14342라고 명명한 위폐를 슈퍼노트 또는 슈퍼달러라고 하였다.

9) 한국수출입은행, 『수은 북한경제』, 2005. 가을호 p.112

는 이와 관련 대북 국제우편물 중 현금송금이 가능한 '보험가입 우편물'에 대한 검사를 강화하고 있는 것으로 알려졌다.<sup>11)</sup>

## 비군사적 억압 수단으로서의 경제제재 형태

미국의 금융제재는 북한의 핵 개발에 대한 정치 외교적 선택이다. 미국은 대북 '강제' 혹은 '억지' 정책으로서 경제전 혹은 비군사적 수단을 동원하고 있는 것이다. 신생독립국과 NGO 등에게 보조금을 지원하는 일, 비민주적 국가들에 대해 무력을 사용하거나 경제제재를 부과하는 방안은 강압적 억지수단이다.<sup>12)</sup>

즉 2003년 5월 미 텍사스주에서 열린 미·일 정상회담에서는 북한이 사태를 악화시킬 경우 국제사회는 북한에 대해 좀더 단호한 조치를 취한다는데 합의했다. 이때 곤돌리자 라이스 안보보좌관은 좀더 '단호한 조치'에는 대북 경제제재도

포함되어야 한다고 했으며 아미타지 당시 미국 국무부장관도 대북 제재는 미·일이 함께 추진할 문제라고 했다.<sup>13)</sup>

이 같은 차원에서 부시 대통령은 2005년 6월 29일 대량살상무기 확산과 연루된 북한과 이란 시리아의 기업(기관)에 대한 포괄적 조치로 행정명령(Executive Order)을 발표했다. 제재대상은 대량살상무기 확산과 관련된 해당기업 뿐만 아니라 해당기업과 거래가 있거나 거래를 시도한 미국 및 외국기업들이다.

행정명령 부속서에 명시된 북한 기업은 조선광업회사(구 창광산 신용회사) 단천 상업은행, 조선련봉총회사의 미국 내 자산동결이다. 북한에 대한 자산동결액은 3,170만 달러로 리비아 쿠바 이란에 이어 4위를 차지하고 있다.<sup>14)</sup>

물론 미국이 북한기업에 대한 경제제재 조치를 내린 것은 최근의 일이 아니다. 미국·일본·EU를 중심으로 하는 서방제국은 북한이 핵 개발 보유를 포기하지 않을 경우

10) Michael Horowitz, "Democracy Promotion as a World Value", The Washington Quarterly, Winter, 2005, pp.147~160

11) 『毎日新聞』, 2006. 3. 13

12) Michael McFaul, "Democracy Promotion as a World Value", The Washington Quarterly, Winter, 2004/2005.

13) 『世界週報』, 2005. 3. 29.

14) Executive Order: Blocking Property of Weapons of Mass Destruction Proliferators and Their Supporters, George W. Bush, The White House, Jun 28, 2005.

다각적인 제재방안을 모색하여 왔다. 이들의 제재방안으로는 교역, 투자, 금융제재 등의 코드였다.

### 교역 · 투자 제한에서 금융제재 방식으로

그런데 경제적 제재 방식에는 먼저 교역 · 투자만을 제한하는 방식이 있다. 이는 북한이 자력갱생경제, 주체자립경제를 발전시켜 왔다는 점에서 적절한 카드가 될 수 없을 것이다.

그러나 금융제재 즉 영리한 제재들로 자산동결, 외화유입의 차단, 외국인 투자금지 등은 경제주체, 이익 집단들에 영향을 미쳐 김정일로 하여금 개혁 · 개방의 촉진 혹은 시장경제로의 전환을 촉진시킬 수 있을 것이다.

경제제재가 지속될 시 극심한 물품현상이 나타나고 소비자 물가가 급상승하거나 부패현상이 심화되는 등 경제활동이 심각한 타격을 입게 된다. 물론 북한은 미국의 경제제재에 대해 반발하면서 6자회담의 장애를 조성하는 범죄적 제재부터 그만두어야 한다며 맞서고 있다.<sup>15)</sup>

어느 정권이나 국내지지가 필수적이라는 점에서 심각한 경제난은 정치지배층으로 하여금 사회유지 비용 대 이익(Cost-Benefit)의 정치경제산을 하기 마련이다. 제재 이론에서 보면 정치지도부는 시간에 지남에 따라 정권유지라는 합리적 이익 때문에 외부의 압력에 굴복하게 된다고 평가한다.

하지만 경제제재는 장기간 시행될 경우에만 효과를 발휘할 수 있다.<sup>16)</sup> 이런 면에서 포괄적 경제제재가 군사공격, 정권교체 등 대북한 정책대안이 될 수 있으나, 특히 금융 제재와 같은 영리한 방식은 현실적인 대안일 수 있다.

시장경제 체제하에서 금융은 거래 비용을 절감하고 자원배치의 효율성을 제고하기 위한 활동이다. 사회주의 체제하에서는 온 국가의 금융 통제관행이 고정되어 있고 독점형태의 국유 금융기관의 비중이 절대적이다. 북한의 경우 재정사업에 대한 통일적인 지도는 중앙재정기관이 책임지고 국가예산 집행형태와 재정계획 실행정형을 정확히 장악 지도하도록 되어있다.<sup>17)</sup>

앞에서도 지적되었지만 북한 기업

15) 『로동신문』, 2006. 1. 31.

16) 유고연방을 독재적으로 지배한 밀로세비치 전 대통령은 보스니아 내전(92.5~95.11)으로 인한 경제제재와 코소보사태(98.3)를 계기로 취해진 UN무기 금수조치로 집권 기반이 약화돼 결국 2003년 11월 실각했다.

17) 조선민주주의 인민공화국 「재정법」(주체 93년, 2004. 4. 29), 제5장 48. 49조.

에 대한 제재조치로 북한은 이미 미국의 포괄적인 경제제재 대상이 되고 있어서 단기적으로 큰 영향은 없을 것이나 중장기적으로 북한과 거래하는 기업을 위축시켜 남북교역 등에 상당한 영향을 미칠 것이다.

북한과 거래 관계가 많고 거래 내용이 불투명한 중국 러시아 등의 기업은 대북 거래가 위축될 것으로 전망된다.<sup>18)</sup> 또한 경제제재는 북한 주민들의 고통을 더욱 가중시킬 것이며 지난 10년간 200~300만 명의 주민이 아사한 것을 고려할 때 주민들의 고통은 더욱 가중될 것으로 보인다.

## 경제제재의 파급효과와 한계

더욱이 북한은 금융자원배치분야의 시스템 전반이 왜곡됨으로써 공식적 국유금융과 비공식적 금융활동이 공존하는 현상이 발생할 수 있다. 공식적 금융이란 정부의 승인 하에 설립되어 관리 감독을 받는 금융기관으로서 법률과 조례 등에 따라 나타나는 금융활동이다.

비공식적 금융은 제도권 금융기관 이외에 금융조직을 통한 간접용자

혹은 개인 기업간 직접용자를 지칭하나 일반적으로 '지하금융'이라고 일컬어진다. 활동 주체가 주로 개인이나 사영기업으로 다양화되어 형식과 활동양태 거래방식 등 모두가 음성화되고 불법적으로 나타나게 된다.

따라서 미국은 중국과 한국 등의 반대로 실행하기 힘든 완전한 경제제재는 아니지만 적어도 15억불로 추정되는 북한의 외화수입이 김정일과 집권세력에 흘러들어 가는 것을 줄임으로써 북한이 핵무기 개발을 포기하도록 유도하는 입장이다.

특히 북한의 WMD수출을 강력히 억제하기 위해 11개국이 연합을 이루는 대량살상무기 확산방지구상(PSI)은 이론적으로 북한만을 겨냥한 것이 아니지만 북한의 WMD확산억제와 북한의 경화수입원인 미사일과 마약 등의 수출억제를 통해 김정일의 돈줄을 봉쇄하려는 두 가지 목적이 있다.<sup>19)</sup>

잠정결론으로 금융제재는 국제적 합의를 이끌어 내는데 보다 용이할 수 있고 대상국가의 정부, 기업, 개인자산 동결, 차관도입 금지 등을 통해 사적(김일성 금고), 공적 금융기관들에게 다각적 영향을 미칠 수

18) 한국 수출입은행, 『수은 북한경제』, 2005 가을호, pp.91~92

19) Andrew Ward, Victor Mallet, "A Mix of Incentives and Pressure", Financial Times, Aug 12, 2003.

있다. 금융제재는 대북 압박경고 메시지가 되고 북핵 문제 협상 시 북한을 효과적으로 압박할 수 있는 협상카드(bargaining chip)로 활용할 수 있다.

그런데 북한에는 남다른 특수성이 있다. 미국 CIA 등이 북한 정권의 약화나 붕괴가능성에 촉각을 세우고 있지만 오히려 북한정권은 안정적이다. 탈북자들이 늘어나고 경제침체가 계속되고 있지만 경제제재로 인한 김정일 정권의 약화라는 징후는 거의 찾아 볼 수 없다. 그렇다고 국가분열 혹은 사회적 내분의 모습도 없을뿐더러 국경수비의 허술함도 보이지 않는다.

따라서 경제제재가 효과를 발휘하려면 한·미·일·중·러 등이 협력하고 공동의 노력을 기우려야 한다. 특히 북한에 대한 미국의 단독 행동주의가 아닌 다자간 협력으로 한·미·일의 공동대응이 요구된다. 대북 경제제재 압박은 동북아내 상호 경제교류를 확대하고 있는 한국 일본 중국과의 관계를 고려한 다자 안보환경 속에서 추진되어야 효과적이다.<sup>20)</sup> 적어도 남북관계에서 보면 북한은 과거 위협대상에서 공존 대상으로 변하고 있다.

멀지도 가깝지도 않은 분단적 특수성 속에서 우리는 북한이 시장경제로 전환하도록 돕고, 사회구조적 변화와 함께 민주화를 유도하는 인내심이 요구된다. **北韓**

## 북·한·알·기

### 로동자구

거주민의 대부분이 노동자로 구성된 제일 아래 단위의 행정구역.

행정체계상 리 또는 읍·동과 같은 수준이다. 북한은 1952년 12월 최고인민회의 상임위원회 정령에 의해 '공업의 합리적 배치'를 목적으로 '로동자구'를 설치했다.

공업발전과 함께 급속히 증가한 노동자들의 후방공급사업(주·부식 조달)을 개선하고 국가 관리를 원만히 보장할 목적으로 주민의 400명 이상이 성인이고 그들의 65% 이상이 노동자로 구성된 공장, 광산, 탄광, 임산 마을과 어촌에 조직했다.

로동자구에 있는 '로동자구사무소'는 주민행정사업과 함께 후방공급사업을 맡아서 한다.

북한 전역에 256개 로동자구가 있다. 로동자구의 각 도(직할시)·시·군별 현황을 살펴보면 다음과 같다.

평양시(6), 평안남도(37), 평안북도(39), 자강도(21), 량강도(60), 황해남도(9), 황해북도(6), 함경남도(30), 함경북도(37), 강원도(11) 등이다.

20) 북한은 대외수입물량의 절반이상을 중국(26.7%), 한국(16.2%), 일본(12.3%)으로부터 하고 있다. 북한의 전체교역량 중 절반을 중국이 차지하지만 그 액수는 10억 500만 불에 불과한 실정이다.