

ISSUE & FOCUS

Newsletter 2017-8(2)

대북제재 결의 2371호와 한국의 대응전략

조영기 한반도선진화재단 선진통일연구회장

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

문재인 대통령이 취임한지 100일이 지났다. 취임 100일 동안 북한은 대륙간탄도미사일(ICBM) 화성-12호와 14호를 발사하였다. 지난 7월 4일 ICBM 화성-14호 1차 발사에 대해 유엔안보리에서 제재가 논의되고 있는 와중에 28일 화성-14호를 다시 쏘아 올렸다. 이처럼 제동장치가 풀린 북한의 핵폭주(核暴走)에 대해 유엔안보리는 만장일치로 대북제재 결의 2371호를 채택했다. 화성-14호 1차 발사에 대해 미온적 태도로 일관해오던 중국과 러시아의 동참으로 비교적 빠른 시일에 강력한 결의안이 도출되었다. 이런 북한의 핵폭주에 대한 최소한의 방어수단인 사드배치를 한국 정부는 '절차상의 문제'라는 핑계로 배치를 의도적(?)으로 지연시키는 모습이다.

1. 유엔제재 결의 2371호와 이후는?

유엔제재 2371호의 핵심은 북한으로 유입되는 자금줄을 차단하여 북한이 더 이상 핵과 미사일의 폭주에 대한 미련을 버리게 하는 것이다. 제재 2371호는 북한으로 유

입되는 외화를 차단하기 위해 기존 제재를 확대강화하고 신규 제재를 추가했다. 기존 제재의 확대강화는 기존제재에서 ‘민생’ 명목으로 제외되었던 석탄·철·철광석 등에 대한 수출을 전면 금지시키는 한편 납·납광석·해산물을 새롭게 추가하여 수출을 금지시키는 것을 포함하고 있다. 또한 북한과의 합작사업, 신규투자과 투자확대를 금지하는 내용과 북한 해외노동자 고용제한 등이 포함돼 있다. 그리고 북한의 대량살상무기(WMD) 및 재래식 무기 개발에 전용될 수 있는 이중용도통제품목의 추가, 북한의 핵과 미사일 개발을 지원한 한장수 조선무역은행 대표 등 개인 9명과 조선무역은행, 만수대해외개발회사그룹, 조선민족보험총회사, 고려신용개발은행이 신규제재 대상으로 지정되었다. 이번 제재조치로 북한의 수출액 약 30억 달러 중 약 10억 달러 정도가 감소할 것으로 추정된다. 북한경제규모와 외환사정을 감안할 때 10억 달러라는 액수는 결코 작은 금액이 아니라는 점에서 외견 상 북한경제에 주는 충격은 작지 않을 것으로 판단된다.

이런 제재에 대해 북한이 반발하는 것은 너무도 당연한 수순이다. 그 반발은 정부성명의 형식으로 포문을 열었다. 통상 북한의 정부성명은 중대결정 사항을 발표할 때 제한적으로 활용한다는 점에서 북한의 반발 수위를 짐작할 수 있고, 1990년대 이후 정부성명을 단 7차례만 하였다는 점에서 매우 이례적이다. 북한은 7일 “누가 무엇이 라고 하든 자위적 핵억제력을 협상탁에 올려놓지 않을 것이며, 이미 선택한 국가핵무력 강화의 길에서 단 한치도 물러서지 않을 것”이라는 정부성명을 통해 핵폐기 의사가 전혀 없음을 천명했다. 또한 북한은 미국을 향해 언어로 선전포고를 거침없이 쏟아냈고 미국도 즉각적으로 대응했다. 6일 북한의 “미국본토 불바다” 발언 → 8일 미국의 “이제껏 세계가 보지 못했던 화염과 분노(fire and fury)에 직면”, “예방전쟁도 가능하다”는 발언 → 9일 북한의 “미국에 엄중한 경고 신호를 보내기 위해 중장거리 탄도미사일(IRBM) '화성-12'로 괌 주변에 대한 포위사격 방안을 검토”라는 발언 → 11일 미국의 “어떤 행동이라도 한다면 후회하게 될 것”이며, “군사적 해결책이 완전히 준비됐다”는 발언이 이어졌다. 이런 북미 간 강대강(強對強) 대치로 진행되다가 미중 정상 12일 전화 통화로 소강국면에 접어들었다. 미국 안보담당자는 경제적·외교적 압박을 통한 해결책을 강조하고 있고, 북한도 미국을 직접 자극할 수 있는 발언을 자제하는 모드로 전환했다. 물론 북미 간 말 폭탄이 완전히 해소된 것은 아니지만 긴장의 강도가 다소 누그러졌다는 점에서 조금은 안도할 수 있다. 북미 간의 말 폭탄이 현실화할 경우를 생길 충격 때문에 우리 모두는 두려운 눈으로 이들의 말과 행동을 주시할 수밖에 없었다.

2. 제재에는 어떤 ‘구조적 허점’ 이 있는가?

국제사회는 북한의 핵폭주를 막기 위해 지금까지 8차례의 대북제재조치를 단행했다. 그러나 북한의 핵폭주에 제동장치가 작동하지 않는 근원은 제재에 구조적 허점

(Structural Hole)이 있기 때문이다. 그 구조적 허점은 제재 목록의 허점 때문이기도 하고 국제적 역학관계의 허점 때문이기도 하다. 또한 한국이 미사여구로 만든 구조적 허점도 무시할 수 없다.

우선 유엔결의 2371호는 ‘이번 세대(a generation)의 가장 혹독한 제재’라는 외교적 수사(修辭)라는 평가를 받고 있음에도 불구하고 곳곳에서 구조적 허점이 발견되고 있다. 이번 결의 2371호는 지난해 11월 2321호의 제재조치를 강화하고 제재 대상을 추가한 점에서 가장 강력한 제재조치임은 분명하다. 대북제재가 논의될 때마다 제재의 핵심내용으로 간주되어온 ‘북한으로의 원유수출금지’가 제외되었다는 점에서 이번 제재조치도 실질적 효과를 얻기에는 역부족이라는 지적은 타당하다. 또한 북한의 주력수출품이 석탄과 철광석의 수출을 전면 금지한 것은 상징성이 크지만, 이들 품목을 내수용으로 전환할 경우 제재효과가 반감될 수밖에 없다. 2004년 이후 중국어선이 북한수역에서 조업권한을 가지고 있는 상황에서 원산지를 중국산으로 속일 경우 제재의 실효성은 떨어질 수밖에 없고 추가적인 노동자 송출과 북한 업체와의 신규 합작투자는 금지됐지만 기존 활동들은 모두 허용함으로써 기존통로를 활용할 경우 자금줄 봉쇄·차단 효과는 반감할 수밖에 없다는 점이다.

이런 제재자체의 허점이 존재하는 상태에서 제재의 실효적 카드를 가진 중국이 북한을 ‘국제역학관계의 수단’으로 활용하면서 생기는 구조적 허점은 더 큰 문제이다. 북한이 중국을 음으로 양으로 지원함으로써 대북제재의 실효성을 떨어뜨린 배후였다는 사실은 공공연한 비밀이다. 이런 역학관계로 인한 구조적 허점은 제재 자체의 허점을 무력화시키고 제재의 내성을 키워온 실체라는 점도 직시해야 한다. 중국 발 구조적 허점은 중국의 주변국에 대한 외교행태가 매우 차별적이라는 점에서 발견된다. 즉 중국의 외교행태는 미국과 유럽에 대해서는 예의를 갖추고 북한과 파키스탄에 대해서는 (무한한) 배려를 하며 한국과 일본에 대해서는 채찍을 든다는 점이다. 사실 이런 중국의 외교행태는 이번 대북제재조치가 논의되는 과정에서 미국이 무역법 301조의 적용가능성을 거론하자 시진핑 주석이 창군 열병식에서 항미원조(抗美援朝)를 언급하면서 북중 동맹의 역사적 견고성을 재확인했다. 중국이 북한으로의 원유공급중단을 극구 반대한 저의는 이러한 북한 배려에서 비롯된 것이다. 반면 북한의 핵과 미사일 위협에 대한 한국의 사드(THAAD)배치에 대해 중국의 고압적 태도는 한국과 북한에 대한 차별적 외교행태의 단면을 보여주는 것이다. 이런 중국의 외교행태를 감안할 때 중국의 북한 후원국 역할은 지속될 것이며, 이로 인한 중국 발 구조적 허점은 늘 상수로 간주해야 한다. 따라서 북한 대외거래의 90% 이상을 차지하고 북한 해외파견 노동자 50% 이상을 고용하고 있는 중국이 제재이행을 충실하게 할 수밖에 없는 환경을 국제사회가 만드는 것이 제재의 실효성을 높일 수 있는 방법 중 하나이다.

유엔 대북제재의 진의(眞意)는 북한의 핵 폭주의 근원을 제거하는 것이다. 즉 대북 제재를 통해 북한의 변화를 유도하고 그 과정에서 핵을 포기하게 한다는 것이다. 이

런 기능주의적 접근방식으로는 결단코 북한변화를 추동할 수 없다는 것이 경험적 사실이다. 7차례의 대북제재가 오히려 북한의 핵능력을 강화할 수 있는 내성(耐性)을 키웠다. 그 근원(根源)인 이유는 ‘제대로 된 제재가 아니라 어정쩡한 제재’였기 때문이다. 또한 북한이 2013년 헌법에 핵보유국을 명시하고 기회가 있을 때마다 핵보유국을 공표하는 현실도 어정쩡한 제재로는 북한의 핵폭주를 멈출 수 없다는 점이다. 그리고 북한의 핵폭주가 미국을 향한 것이 아니라 북한이 핵을 앞세워 대한민국의 흡수통일을 획책하기 위한 통일전술이라는 점도 직시해야 한다. 그러나 우리는 북핵 폭주의 실상은 외면한 채 ‘대화과 평화’의 구호만으로 핵폭주를 멈출 수 있는 것처럼 선전선동에 현혹된 지 오래됐다. 이는 북핵 폭주 20여년의 역사를 회고해보면 명명백백한 사실이다. 우리는 핵을 만들 능력도 의지도 없었던 북한이 핵실험을 하자 대미협상용이라고 초점을 바꿔 준 기민한 배려심(?)이다. 북한의 지속적 도발행위에는 관대하면서 미국(주한미군 포함)의 제재에는 민족공조를 앞세워 제재의 실효성을 떨어뜨린 대가가 오늘의 북핵폭주를 야기했다는 점이다. 바로 북한의 근원적 변화 -북한의 정상화- 를 외면한 것이 지금 우리가 직면하고 있는 북핵 폭주의 본질이다. 특히 ‘대화과 평화’ 같은 화려하고 아름다운 도식(塗飾)적 용어나 구호에 포로가 되어 북한의 핵위협에 눈을 감아 온 것이 우리의 자화상이다. 문제는 우리 스스로 만들어 낸 내부의 구조적 허점이 핵폭주의 실상을 호도할 뿐만 아니라 더 큰 위협으로 닥아온다는 사실을 망각하게 된다는 점이다. 어떤 상황에서도 대화는 필요하다. 하지만 지금은 화려한 수사(修辭)에 한가하게 대응할 시기는 더 더욱 아니다. ‘평화를 원하거든 전쟁을 준비하라’는 금언에서 우리가 나아가야 할 방안을 찾아야 한다. 이런 점에서 대통령의 8·15 경축사는 북한의 핵폭주에 대한 경각심을 애써 도외시하고 또 다시 대화를 강조하였다는 점에서 아쉽다.

3. 어떻게 ‘구조적 허점’ 을 보완할 것인가?

국제사회의 제재에도 불구하고 북한의 핵폭주는 지속되었고 앞으로도 지속될 것이다. 특히 북핵 폭주로 최대 위협 당사국은 미국이 아니라 한국임을 명심해야 한다. 이런 점에서 한국은 북한의 근원적 변화 -북한 정상화- 를 위한 전략을 강구해야 한다. 제재인가 대화인가의 양분의 문제가 아니라 북한의 근원적 변화에 초점이 맞추어져야 한다. 따라서 근원적 변화는 어떤 상황에서 일어났는가를 진단하고 이에 적합한 전략을 개발하고 정책을 추진해나가야 한다. 북한의 근원적 변화는 다른 국가의 근원적 변화와 같은 환경에서 일어날 수 있다. 20세기 후반 주로 공산진영에서 ‘개혁과 개방’, 또는 ‘체제전환’이라는 명분으로 근원적 변화가 일어났다. 중국의 개혁개방, 동유럽 국가들의 체제전환, 구소련의 페레스트로이카(Perestroika), 베트남의 도이머이(Doimoi) 개혁정책 등은 근원적 변화를 이행한 국가들이다. 여기서 우리가 주목해야 할 점은 이 국가들이 어떤 환경에서 근원적 변화를 선택하였는가이다. 근원적 변화를 선택할 시점에 이들 국가들은 ‘기존체제에 대한 절망감’이 매우 높은 ‘최악의 상황’에

직면했었다는 공통점을 가지고 있다. 근원적 변화를 위한 공통 요소는 북한도 예외일 수는 없다는 점에서 대북정책에 큰 시사점을 주고 있다. 바로 북한이 근원적 변화를 할 수밖에 없는 최악의 상황을 만들어 북한의 핵폭주를 멈추게 해야 한다는 점이다. 체제전환국들이 근원적 변화를 할 수밖에 없었던 최악의 상황은 ‘경제의 구조적 왜곡의 심화’, ‘외부정보유입에 의한 불만 팽배’, ‘소득분배 불균형 심화’, ‘시민사회단체 및 종교의 역할로 지배엘리트에 대한 불신’ 등과 같은 요인들이 복합적으로 작용해서 발생했다.

우선 ‘북한경제의 구조적 위기’를 심화시키는 것은 한국이 독자적으로 할 수 없고 국제공조를 통해 달성할 수 있다. 이런 점에서 유엔결의 2371호는 북한경제의 구조적 위기를 심화시킬 수 있는 동력이라는 점에서 의미가 있는 조치이다. 문제는 2371호의 구조적 허점을 차단해 제재의 실효성을 높일 것인가이다. 우선 2371호가 내포하고 있는 구조적 허점을 차단하기 위해서는 정부합동의 ‘제재이행감시기구’를 설치해 이행상황을 지속적으로 감시하고 국제공조방안도 마련해야한다. 한국이 북핵 폭주의 최대위협 대상국이라는 점에서 한국이 주도하여야 한다. 또한 국제역학관계로 인한 중국 발 구조적 허점은 한미공조를 통해 달성해야 한다. 미국은 중국을 압박할 수 있는 다양한 경제적 수단을 가지고 있다. 미 무역법 301조를 발동하거나 북한과 거래하는 중국 기업에 대한 제3국 제재(Secondary Boycott) 등의 압박수단이 있다. 중국을 압박하기 위해서는 미국의 도움이 절실한 상황이기 때문에 한미공조는 변수가 아니라 상수이다. 그리고 우리 내부의 구조적 허점을 제거하기 위해서는 대북정책의 수사적(修辭的) 아름다움에서 벗어나야 한다. 사실 과거의 경험에서 알 수 있는 것처럼 북한과의 대화와 협력이라는 수사적 아름다움에 매달릴수록金正은의 콧대를 높여줄 가능성이 높다는 점을 경계해야 한다. 다음은 북한 주민들에게 올바른 외부정보유입이다. 이는 북한의 근원적 변화를 위한 동인의 하나이다. 북한으로의 외부정보유입은 북한주민들이 자유와 민주주의 가치를 전달하는 통로라는 점에서 정신적 지원(Spiritual Assistance)이며, 이는 북한민주화의 초석을 다질 수 있는 동력을 제공한다는 점에서 또 다른 의미가 있다. 이 방법은 우리의 대북정책이 교류·협력의 물질적 지원(Material Assistance)의 미비점을 북한정보화가 보완해준다는 점에서 대북정책의 실효성을 높여 줄 것이다. 또한 북한의 정보화는 우리가 마음만 먹으면 한시라도 실행할 수 있는 정책수단이라는 점에서 우리의 의지와 결단에 달린 문제이다. 북한주민에 대한 정보화를 더 확대시키기 위해 남북한방송을 동시에 개방하는 것도 하나의 방안이다.

일부 정치인과 지식인들은 북한의 핵실험과 미사일발사가 한국을 정조준하고 있는 데도 북미 간의 대결구도로 초점을 흐리면서 국민을 호도(糊塗)해 왔다. 또한 어떤 경우에도 북한은 핵을 포기하지 않을 것이라는 것을 뻔히 알면서도 대화와 협력이라는 아름다운 수식어로 국민을 기만해왔다. 이런 호도와 기만은 북핵문제의 심각성을 외면하는 동인으로 작용해 안보불감증을 만연시키는 결과를 낳았다. 이는 우리가 직면하고 있는 제1의 안보적폐(安保積弊)이다. 물론 어떤 경우에도 대화는 필요하지만 시

기선택도 중요하다. 북한의 핵폭주가 진행되고 있는 현재의 상황에서 대화는 김정은의 기세를 북돋아줄 가능성이 높다는 점에서 성급한 대화제의를 제2의 안보적폐이다. 그리고 북한의 핵폭주에 대해서는 침묵하면서 사드(THAAD)배치에 반대하는 세력들의 불법행위를 묵인함으로써 대내적으로는 자강(自強)을 훼손하고 대외적으로는 동맹을 균열 시키는 행위는 제3의 안보적폐이다. 다음으로 안보에는 안보의 길이 있고 정치에는 정치의 길이 있음에도 불구하고 안보의 길을 외면하고 안보를 정치의 도구로 악용하는 안보 포퓰리즘은 제4의 안보적폐이다. 그리고 민주로 포장된 반미(反美) 불법행동을 방조·묵인·지원하는 일체의 행위는 제5의 안보적폐이다. 문제는 안보적폐가 우리 내부의 자강능력을 매우 훼손시킨다는 점이다. 따라서 안보적폐는 반드시 청산되어야 한다. 이를 위해 우리 모두 유비무환의 자세와 엄정한 법집행이 요구된다.

북한의 핵폭주는 앞으로도 지속될 것이다. 지금까지 국제사회는 북한의 핵폭주에 대해 ‘도발 → 유엔안보리 협의 → 제재’라는 사후약방문의 수순을 밟아왔다. 이런 수순은 협의과정에서 구조적 허점을 만들어 주었다는 점에서 오히려 제재의 내성을 키워주는 역기능을 했다. 이런 역기능을 없애기 위해서는 ‘제재수위사전예고제’를 도입해 위반 시 예고된 제재수위를 집행하는 것이다. 예를 들면 잠수함발사탄도미사일(SLBM)을 발사하면 원유수출을 중단하고, 6차 핵실험을 하면 핵실험에 대해 예방타격을 한다는 것을 국제사회가 사전에 경고하는 것이다. ‘제재수위사전예고제’는 북한의 행동을 사전에 억제할 수 있고 협상과정에서의 구조적 허점을 차단할 수 있는 장점이 있다. 또한 국방안보의 핵심요소는 자강, 동맹, 균세(均勢)이지만 자강을 소홀히 하면 동맹도 없고 균세도 없다는 점을 명확히 인식해야 한다. 북핵 폭주는 한국의 자강(력)의 위축을 가져왔다. 따라서 핵을 앞세운 북한에 대칭적으로 대응하기 위해서는 한국도 자체 핵무장을 통해 자강(력)을 강화해야 한다. 자체 핵무장은 많은 장애요인이 있기 때문에 고통의 과정(Valley of Pains)을 넘어서야 한다. 이를 위해서는 국민 모두의 단결과 지도자의 결단이 절실하다.

※ 내 마음같은 정책을 만나셨다면 수신번호 #7079-4545로 후원문자를 보내주세요.

(한 통 2,000원)