

이명박 정부의 대북정책: 회고와 평가

통일연구원 현안연구 TF팀

Online Series CO 12-19

1. 서언

이명박 정부의 잔여임기가 이제 채 1년도 남지 않았다. 시도되었던 정책들의 공과를 차분히 평가해 보는데 적기에 도달한 셈이다. 현 정부가 추진해 왔던 정책들 중 대북정책만큼 이념적 비난과 정치적 공세의 표적이 되어온 분야는 없었다. 그러나 대북정책이 소모적인 정쟁과 비생산적인 갈등의 희생양으로 전락되어선 안 된다. 한국의 미래와 국민 모두의 운명을 결정지울 수도 있는 중대한 사안이기 때문이다. 국가운영전략 차원에서의 냉철한 국익계산과 공정한 판단이 요구된다. 이명박 정부 대북정책의 공과를 공정히 평가하는 작업은 향후 보다 실효성 있고 성공적인 대북정책을 입안하는 데에도 기여할 수 있을 것이다.

이 글은 ①북한문제 전개과정상의 맥락과 실질적으로 활용 가능한 정책자원의 제한성 측면에 초점을 맞춰 이명박 정부의 대북정책 전환 배경을 설명한 후, ②정책전환의 공과를 객관적 시각에서 평가해 보고자 한다.

이 글의 요지는 다음과 같다. 한국 역대정부의 대북정책은 북한의 변화(즉, 비핵화 및 개혁-개방)라는 동일한 목표를 추구해 왔다. 그러나 한국정부에 있어 실질적으로 동원 가능한 정책수단은 '경제유인(Economic Inducement)'과 '제재(Sanctions)'의 두 경제적 조치로 제약되었다. 양 수단은 동전의 양면과 같은 관계에 있다. 어느 한 수단

의 편향된 적용은 실효성을 떨어뜨린다. 이전정부가 경제유인책에 경도되어 목표달성에 어려움을 겪을 수밖에 없었다는 교훈 하에, 이명박 정부는 경제제재도 중요한 정책수단으로 가동, ‘협조에는 보상, 일탈에는 제재’라는 “원칙”을 재정립시키려 노력해 왔다. 구조적 제약 속에, 주어진 정책수단들의 실효성 극대화를 추구한 것이다. 일방적 수혜에 길들여진 북한의 반발과 도발로 제재국면이 지속되고 있다. 그러나 제재도 투명한 원칙하에 일관되게 이뤄진다면, 학습효과를 고양하는 한편, 핵무장 추구나 반개혁의 비용을 상승시켜 북한의 변화를 촉발하는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 원칙 확립의 조건 하에서, 미래 정부도 유인과 제재 양 수단의 전략적 운용을 통해 대북정책의 효과를 배가시킬 수 있을 것이다. 이명박 정부의 대북정책은 이를 위한 초석을 놓았다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

김정일 통치기간은 한국의 김영삼-김대중-노무현-이명박 네 정부의 재임기간을 아우른다. 김정일은 동 기간 중 중단 없는 핵무기 개발로¹⁾ 대변되는 선군-반개혁-비개방 정책을 ‘일관되게’ 추진하였다.²⁾ 사회주의권 붕괴로 도래한 체제 붕괴위기를 개혁이 아닌 핵무장 및 선군정책이라는 수구적 정책으로 강행돌파하며, 김일성가계를 따라 혈통적으로 계승되는 ‘세습 독재체제(Hereditary Autocracy)’를 유지하는데 총력을 기울여 왔다.³⁾ 국제사회의 비확산 규범에 정면 배치되는 북한의 핵무장 추구는 남북 간 군사적 균형을 허물면서 동아시아의 현상(Status Quo)을 일거에 흔들 수 있는 불안정화 요인이다. 한국은 물론 국제사회에 중대한 위협이 될 수밖에 없다. 북한의 ‘내부지향의 폐쇄적 경제체제와 극단적 민족주의’는 핵무장 드라이브의 근본동인으로 지목된 바 있다.⁴⁾ 다시 말해, 핵무장-반개혁은 동전의 양면이었던 것이다.

김정일의 핵개발-반개혁 정책에 대하여, 한국 역대 정부의 대북정책이 비핵화(북한 핵무기 및 미사일 프로그램의 유예 및 중지)-개혁 및 개방-한반도 평화 및 안정이라는 거의 동일한 목표들을 추구해 왔다. 북한의 핵무장-반개혁 정책은 일체를 이루고 있다. 이에 상응하여, 한반도 비핵화-북한의 개혁 및 개방이라는 한국의 대북정책 목표 역시 상호불가분의 관계에 있다. 한마디로 ‘북한의 체제

- 1) 다시 논의되겠지만, 김정일 북한은 비핵화 협상과정에서 “협상타결-국제사회의 원조 획득-합의파기”로 이어지는 정책 사이클을 반복적으로 구사한 바 있다. 이러한 순환적 태도 변화에도 불구하고 핵 및 미사일 개발프로그램은 “일관되게” 추진해 왔다. Dick K. Nanto and Emma Chanlett-Avery, “North Korea: Economic Leverage and Policy Analysis,” CRS Report for Congress R32493 (Update: January 22, 2010).
- 2) 북한은 내부의 자생적 시장의 발전에 대해서도 핵협상 과정에서 보인 순환적 전략과 유사한 대응을 보여 왔다. ‘부분적 경제개선조치(예, 7.1 조치)-경제 회생-국가통제권 재확립 기도(예, 2009년 화폐개혁)’의 패턴은 궁극적으로 계획배급경제의 복원을 목표로 하는 ‘사회주의적 실용주의’ 노선의 현실적 적용으로 볼 수 있다. 예컨대, 7.1조치에 포함된 재화폐화정책(Remonetization)은 시장화 목표보다는 ‘심각하게 훼손된 중앙계획경제의 복원에 필수불가결한 요건’으로 볼 수 있으며, 이는 7.1조치 이후 부분 재개된 국가경제계획 수립 및 추진 그리고 2009년에 전격 단행된 화폐개혁을 통해 구체화된다. Nicholas Eberstadt, *The North Korean Economy: Between Crisis and Catastrophe* (New Brunswick: Transactions, 2007), p. 302.
- 3) 세습독재체제의 개념에 대해서는 다음을 참조. Jason Brownlee, “Hereditary Succession in Modern Autocracies,” *World Politics*, Vol. 59, Issue 4 (July 2007), p. 599.
- 4) Etel Soligen, *Nuclear Logics: Contrasting Paths in East Asia and the Middle East* (Princeton: Princeton University Press, 2007), pp. 118-140.

또는 정책기조상의 변화'라는 목표를 추구해 왔던 셈이다.

김영삼 정부 이래 역대 한국정부는 북한 변화를 유도하기 위한 방편으로 경제적 지렛대(Leverage)에 근거한 '관여(Engagement)정책'을 채택해 왔다.⁵⁾ '군사개입(Military Intervention)'이나 '봉쇄(Containment)'는 실현가능한 정책대안이 될 수는 없었다. 즉, 가용정책수단은 애초부터 경제지원과 원조를 통한 '경제적 유인'과 경제제재 조치로 대변되는 '경제적 강제(Economic Coercion)'로 국한되어 왔던 것이다. 한국정부의 정책 선택은 두 정책 대안 중 어느 한쪽에 치중하거나 이를 배합하는 전술을 택할 수밖에 없는 태생적 한계에 묶인 것이다. 동일한 정책목표의 추구에도 불구하고 정책수단의 선택 면에서는 전환이 있었다. 이전 정부가 '경제적 유인'에 편중해 왔다면, 이명박 정부는 '경제제재'도 관여정책의 중요한 방편으로서 동원, 양 수단의 균형을 잡고자 하였다.

제네바 합의 틀이나 이후 2.13합의, 그리고 한국정부의 햇볕정책 모두 경제적 유인책을 통한 북한의 변화 유도 전략에 기반하고 있다. 그러나 경제적 유인책이 북한의 합의(즉, 비핵화 프로세스) 준수나 개혁개방을 이끌어내지 못함으로써 한계를 드러내고 만다. 더욱이, 한국의 편향적 경제지원 정책은 북한의 변화를 유도하기 보다는 오히려 북한체제의 안정화, 핵개발의 중단 없는 지속, 그리고 국제공조체제의 균열촉발이라는 역효과를 가져왔다는 비판도 꾸준히 제기되어 왔다. 정책실패 교훈과 북한의 협상 전략에 대한 검토과정을 통해 도달한 결론은 제재를 포함하여 주어진 두 정책 대안 모두를 일관된 원칙하에 적용해야 한다는 것이었다. 이명박 정부 정책전환의 근본배경이다.

대중적 믿음과는 달리, 경제유인과 경제제재라는 두 경제적 정책수단은 상호배타적이라기보다는 상호 의존적 관계에 있다. 동전의 양면인 것이다. 요구의 수용(협조)에는 보상으로써 지원을, 그리고 요구의 거부나 합의위반(이탈)에는 벌칙으로서 제재를 가해야 한다는 것은 경제적 국가운영전략(Economic Statecraft)⁶⁾의 기본수칙에 속하는 문제이다. 신뢰도 높은 제재 위협이 상존할 때, 상대가 유인에 응하여 협조할 가능성이 높아진다. 군사적 또는 경제적 제재 등의 징벌적(Punitive) 수단이 부재하거나

5) '봉쇄정책' 역시 봉쇄 대상국(Target)의 체제 또는 정책 변화를 견인하는 역할을 한다고 주장되어 왔다. 고르바초프의 개혁과 소련 붕괴에 대해 레이건 행정부의 신냉전(봉쇄)정책이 기여한 정도에 대해서도 그간 신보수주의-자유주의 진영 간 논쟁이 있었다. 다음을 참조. Daniel Deudney and G. John Ikenberry, "The International Sources of Soviet Change," *International Security*, Vol. 16, No. 3 (Winter 1991/1992); Jack Snyder, "International Leverage on Soviet Domestic Change," *World Politics*, Vol. 42, No. 1 (October 1989). 통독 역시 지속적인 봉쇄정책 추진의 결과물인지, 또는 서독관 관여정책이라 볼 수도 있는 동방정책의 산물인지에 대해서도 유사한 논란이 있어왔다. 그러나 대상국 체제변화를 이끌어내는 동인으로서 봉쇄정책의 영향력 유무에 관한 논의와 관계없이, 탈냉전기에 한국단독으로 대북봉쇄정책을 유지한다는 것은 실현가능성(feasibility)이 극소한 정책옵션이었다. 소위 북한의 '통미봉남'전술에 대한 우려는 이러한 탈냉전적 국제정치질서의 불확실성이 잘 반영되어 나타난 현상이다.

6) Baldwin은 경제제재의 개념을 단순한 경제적 강제(Coercion)를 넘어서서 경제적 목표의 달성, 또는 국내정치상의 지원의 획득, 제3국 관중들에 대한 강력한 의지표현, 징벌 등 대상국의 태도 변화 이상의 것들을 추구하는 '경제적 국가운영전략(Economic Statecraft)'으로 확장할 필요가 있음을 역설한다. David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton: Princeton University Press, 1985), p. 32; pp. 371-372.

신뢰도가 낮은 상황에서는, 상대가 설사 경제적 유인을 매개로 협상에 응했다하더라도 협의를 성실히 준수할 가능성이 낮아진다.⁷⁾ 즉, 제재 개연성 없는 유인책은 합의위반 또는 이탈(Renegade)의 가능성을 높인다.

게임의 원칙을 깨고, 합의준수에 제재를, 그리고 합의위배에 보상하는 것은 곧 정책파탄을 의미한다. 북한은 협상-합의파기 또는 기망-도발의 순환적 이탈전술을 구사하면서, 원칙을 깨고 협의를 준수하지 않으면서도, 제재를 최소화시키고 동시에 경제지원과 원조를 얻어내는 데 전력을 다해왔다. 북한의 이러한 태도는 거의 패턴화 되었다. 이에 대해, 이명박 정부는 국제사회 및 우방과의 공조 하에 협상게임 상의 원칙(협조에는 보상, 위반에는 제재) 재확립에 노력해 왔다. 이러한 노력은 차기정부가 유인과 제재를 ‘유연하게’ 구사하면서 비핵화 및 북한개방 유도라는 목적을 보다 효과적으로 추구할 수 있게 기여할 것으로 평가된다.

이 글은 다음과 같이 구성되었다. 먼저, 대상국 정책의 변경 수단으로서 경제적 유인 및 제재에 관한 일반적 논의를 검토하면서, 한국정부가 보유한 정책수단의 제한성을 살펴본다. 이명박 정부의 대북정책 원칙은 편향적 유인책의 비실효성과 역효과에 대한 교훈으로부터 기원한다. 햇볕정책은 이명박 정부 대북정책의 반면교사 역할을 한 것이다. 따라서 이어지는 부분에서는 경제유인정책의 한계를 점검해 본다. 다음으로, 현재까지의 이명박 정부 대북정책을 대안들 중 ‘선택’이라는 관점에서 평가해 본다.

2. 대북정책 가용수단의 제약과 경제제재의 논리

타국의 정책 및 태도 또는 체제의 변화(예, 개혁추진)를 강요 또는 유인하는 수단으로 군사개입, 경제적 유인, 그리고 제재 등이 동원되어 왔다. 한 주권국가의 정책기조를 외부에서 조정(manipulation)하는 것은 매우 어렵다. 특히, 북한의 핵무장프로그램이나 반개혁-비개방의 체제생존전략, 군사적 도발 등과 같이 어떠한 정책이 ‘체제(Regime)적 특성’에서 기인하는 경우 더더욱 그러하다.⁸⁾ 어떠한 대응 정책이나 처방도 근본적 한계를 지닐 수밖에 없다. 성공률도 매우 낮다.⁹⁾

각 정책수단의 실효성은 어느 정도인가? 각 수단의 효과를 검증해 본 한 정량적 사례연구에 따르

7) 이런 점에서 경제제재는 전통적으로 군사개입의 대체물로 여기는 경향이 있어 왔다. Pape에 따르면 정책결정자들은 일반적으로 “군사력에 의지하지 않으면서도 경제제재가 상대국의 태도를 변화시킬 수 있는” 조건을 찾아내는데 지대한 관심을 가져왔다고 주장한다. Robert A. Pape, “Why Economic Sanctions Do Not Work?” *International Security*, Vol. 22, No. 2 (Fall 1997), p. 95.

8) Stephen Van Evera, *Causes of War: Power and Roots of Conflict* (Ithaca: Cornell University Press, 1999), p. 2.

9) 바로 이러한 사유로 북한의 변화유도 정책들 대신 자체핵무장론, 미전술핵무기 재반입론, 확장억제(Extended Deterrence) 확보 및 제도화론 등의 억제논리가 최종 대안으로 논의되기 시작한 것이다. 북한변화가 불가능 하다면, 한국의 생존을 위해 억제가 최선의 대책이 될 수밖에 없지 않은가에 대한 논의가 시작되는 것은 자연스런 현상이다. 북한의 중단 없는 핵무장정책 추진으로 북한의 정책변화 가능성에 대한 비관론이 확산되고 있는 것이 현실이다.

면,¹⁰⁾ 직접적 군사개입과 ‘대가가 큰 경제제재(Costly Sanctions)’가 대상국의 체제안정성에 상대적으로 큰 영향을 준 반면, 원조(Aid)나 ‘희생이 적은 상징적 경제제재(Cheap and Symbolic Sanctions)’의 실효성은 매우 낮다고 한다.¹¹⁾ 경제제재 보다는 군사개입이 대상국의 정책 변화에 상대적으로 효과적인 것으로 보인다. Wang과 Ray의 연구에 따르면, 군사력 행사는, 1495년 이래 약 40%에서 70% 정도로 추산되는 성공률을 보였다고 한다.¹²⁾ 반면, 제재의 정책목표달성 효과를 검증한 Hufbauer, Schott, Elliot, 그리고 Oegg의 연구에서는 204개 제재사례 중 70개 사례만이 성공 사례(34%의 성공률)로 분류되었다.¹³⁾ 경제적 유인에 비해 상대적으로 높은 성공률을 보임에도 불구하고, 경제제재는¹⁴⁾ 실효성이 “낮은(Low)”¹⁵⁾ “매우 빈약한 국가경영 수단(Notoriously Poor Tool of Statecraft)”으로 치부되기도 한다.¹⁶⁾

비록 군사개입이 ‘실효성’면에서 상대적으로 효과적일 수는 있으나, ‘비용’면에서 반드시 성공적인 결과를 초래해 왔다고 믿기는 어렵다. 상대국의 정책 또는 체제 변화로 얻어질 수 있는 ‘이익’보다 군사개입으로 인해 파생된 ‘비용’이 더 크다면, 군사적 개입이 합리적 ‘선택’이었다 볼 수는 없을 것이다. 압도적 군사력 차이로 비교적 용이하게 상대방을 강제할 수 있었던 극히 예외적 경우를 제외한다면,

- 10) 이 연구는 1946년부터 1990년까지 제재를 통한 체제변화의 목표가 된 160개 체제(Regime)를 대상으로 한다. Barbara Geddes, “The Effect of Foreign Pressure on the Collapse of Authoritarian Regimes,” Paper Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, 2002.
- 11) Bern대학의 Oechslin은 제재가 독재정권의 체제전환을 목표로 할 경우, 독재자는 오히려 민간부문에 대한 억압을 강화하여 체제 외 잠재적 도전자 그룹의 발생을 근원적으로 봉쇄하는 것을 목표로 하는 방어 전략을 구사하곤 한다고 한다. 제재가 임계점을 넘어서는 수준까지 부과될 때, 즉, Geddes의 지적처럼, 대가가 큰 제재가 부과될 때에 이르러야 본래의 정책 목표 달성이 가능해 진다고 주장한다. Manuel Oechslin, “Targeting Autocrats: Economic Sanctions and Regime Change,” Paper Presented at Tiburg University and the NEUDC Conference, Boston, 2011.
- 12) Kevin Wang and James Lee Ray, “Beginners and Winners: The Fate of Initiators of Interstate Wars Involving Great Powers since 1495,” *International Studies Quarterly*, Vol. 38, No. 1 (March 1994).
- 13) 이들의 자료 수집 및 분류연구는, 비판적이든 호의적이든, 경제제재에 관한 대부분의 문헌에서 언급될 정도로 선도적 업적을 세웠다. 지속적으로 최신정보를 추가하고 있다. 본문 통계수치는 2009년판에서 인용되었다. Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliot, and Barbara Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*, Third Edition (Washington, DC, Peterson Institute for International Economics, 2009), pp. 158-160.
- 14) 제재에 대한 비판적 논의는 다음을 참조. T. Clifton Morgan and Valerie L. Schwebach, “Fools Suffer Gladly: Use of Economic Sanctions in International Crises,” *International Studies Quarterly*, Vol. 41, No. 1 (March 1997); Robert A. Pape, “Why Economic Sanctions Do Not Work?” *International Security*, Vol. 22, No.2 (Autumn, 1997).
- 15) George Tsebelis, “Are Sanctions Effective? A Game-Theoretic Analysis,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 34, No. 1 (March 1990), pp. 3-4.
- 16) Kim Richard Nossal, *Rain Dancing: Sanctions in Canadian and Australian Foreign Policy* (Toronto: Toronto University Press, March 1990), pp. 3-4. 이명박 정부의 대북정책에 대한 비판적 시각도 유사한 입장을 보인다. 가용 정책 대안들과 (이들 대안적 수단의 실현가능성 및 실효성)의 비교 없는 일방적 판단은 편향적 판단을 초래할 수 있다.

최소한 비용과 인간적 희생 면에서 군사적 조치가 보다 효과적이었다고 평가 받는 경우는 드물다. 군사력 격차가 크고 양방이 합리적 결정자임을 전제한다면, 신뢰할만한 군사개입 위협만으로도 제재국의 요구가 관철될 가능성이 높다. 실제 군사력 행사 없이 위협만으로도 갈등국면이 조정이 가능해 지는 것이다.¹⁷⁾ 이론상, 군사제재가 가장 성공적일 수 있는 상황에서는 군사조치가 실제로 이행될 가능성은 낮다.

개별수단의 동원 가능성은 각 사례의 국제정치적, 지정학적 맥락에 따라 제한 될 수밖에 없다. 북한 핵무장 추진의 사례가 전형적인 예이다. 1994년 제네바합의 이전 1차 북핵위기의 주요 당사자는 미국과 북한, 그리고 한국이었다. 냉전시기 북한의 주요한 군사동맹국이었던 소련의 붕괴와 중국의 개혁전념으로 생긴 군사적 공백은 클린턴 행정부로 하여금 핵능력 제거를 위한 외과수술적 공습(Surgical Strike) 등의 군사적 수단 동원을 하나의 대안으로 진지하게 고려할 수 있는 기회를 제공했다.

그러나 공습 후 여전히 강력한 화력을 지닌 북한군에 의한 전면전 개시와 중국군의 잠재적 참전 가능성은 미국을 주저하게 만들었다. 설령 한미 동맹군이 승전한다 하더라도 피해가 막심할 것으로 추산되었다. 비확산으로 얻게 될 이익에 북한에 가할 수 있는 피해까지 더하더라도, 미국 및 동맹국 한국이 보게 될 손실이 더 클 수밖에 없다는 결론이 도출되었다.¹⁸⁾ 더욱이, 북한이 미국의 군사제재 위협을 핵무장 추진의 정당화 구실(주권수호 또는 억제)로 역이용하는 선전전술을 구사함에 따라, 군사적 위협의 효과는 반감될 수밖에 없었다.¹⁹⁾ 한국의 입장(당시 김영삼 정부)에서도 전면전의 위험을 감수하면서 군사적 조치를 지원하는 것은 큰 정치적 부담이었다. 군사적 개입은 사실상 선택 불가능한 대안이었다.²⁰⁾ 한미 양국으로서는 불가피하게 이행 가능한 수단으로 ‘경제 유인’과 ‘경제적 강제’ 정책을 선택할 수밖에 없는 상황이 주어졌던 것이다.

경제 유인책은 적대국에 상징적, 정치적 양여(Concessions) 또는 경제적 이익을 제공함으로써 긍정적인 정책변화를 유도하는 정책을 말한다. 유인책은 두 가지 목적을 위해 제공될 수 있다. ‘교환모델(Exchange Model)’에서는 경제유인이 적성국의 특정정책에 대해 대상물(예, 뇌물)을 제공하여 정책

17) 다음을 참조, James D. Fearon, “Rationalist Explanations for War,” *International Organization*, Vol. 49, No. 3 (Summer 1995).

18) Daniel W. Drezner, *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 299.

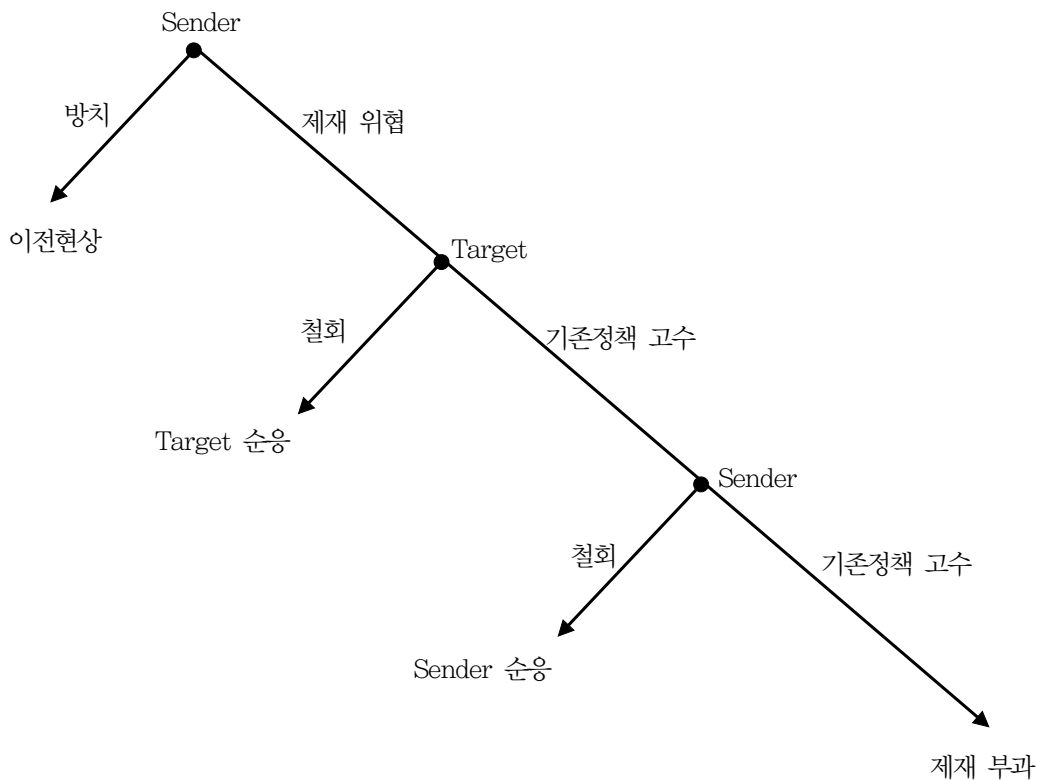
19) 물론, 북한 측 주장은 ‘사태의 전개 순서를 오도한’ 기만적 선전 전술의 성격이 짙다. 미국은 남북 간 ‘한반도 비확화 선언’을 존중, 전술 핵무기를 한국에서 철수하였을 뿐만 아니라, 공습 또는 군사조치의 위협 또한 북한이 핵무장을 추진함에 따라 제기된 것이다.

20) 최소한 “미국 측”에 있어서는, 실현가능성이 낮더라도 군사제재의 위협은 여전히 중요한 선택 옵션으로 남아 있다. 첫째, 외교적 전술 또는 협상무기로서 군사적 위협이 경제적 강제 조치의 효과를 보조할 수 있는 경우가 있을 수 있으며 둘째, 동북아 국제정치상황의 결정적 변화나 주요 행위자간의 대타협, 또는 한반도 군사적 균형의 결정적 변화로 군사제재 또는 북핵 시설물에 대한 전술적 타격이 가능해지거나 또는 ‘필수불가결한 선택’으로 요구받을 수도 있을 것이다.

변화를 이끌어 내는 것을 목적으로 한다. ‘촉매모델(Catalytic Model)’에서는 대상국의 기본적인 정책 우선순위 상의 변화를 목표로 한다.²¹⁾ 예컨대, 6자회담 등에서 시도된 바 있는 북한의 비핵화 프로세스과정 이행과 경제 원조 및 지원과의 맞교환 방식이 전자(Exchange Model)에 따른 것이라면, 주로 햇볕정책 등에서 추진된 북한의 개방유도는 후자(Catalytic Model)의 목적에 치중한 것으로 볼 수 있다. 경제적 지원이나 원조 공여만으로 상대국의 정책변화를 얻어내는 것은 사실상 어려우며, 흔히 당근과 채찍으로 비유되듯, 반대급부로서 군사적 또는 경제적 제재(원조의 중단 포함)라는 수단이 병행될 때 효과적이다.

경제 강제는 “대상국가(Target)가 (요구 신호) 발송자(Sender, 잠정적 제재국)의 명료하게 제시된 (Articulated) 요구사항에 순응하지 않을 경우, 제재국가가 양국 간 경제교류에 지장이 초래될 것임을 위협하거나 이를 실제로 이행”하는 행위로 정의될 수 있다.²²⁾ 경제교류의 제약을 위해서는 무역 규제, 금융자산동결, 원조공여유예, 불매 등의 수단이 동원되곤 한다.

[그림 1] 경제제재 모델



[출처] Daniel W. Drezner, "The Hidden Hand of Economic Coercion," *International Organization*, Vol. 57, No. 3 (Summer 2003), p.646.

21) Miroslav Nincic, "Getting What You Want: Positive Inducements in International Relations," *International Security*, Vol. 35, No. 1 (Summer 2010).
 22) Daniel W. Drezner, *The Sanctions Paradox*, pp. 2-3.

[그림 1]은 완전한 정보공유(의사의 ‘투명한 확인’ 포함)를 전제로 경제제재의 과정을 모델화한 것이다. “제재위협이 신빙성 있게 주어지고,” 합리적 행위자로서 제재대상국이 기존 정책을 고수하여 얻어지는 이익보다 제재로 인해 파생되는 불이익이 더 크다고 판단하여 기존 정책을 철회 또는 포기하며 물러설(Backdown) 경우, 제재국은 대상국의 순응 또는 묵인(Acquiescence)을 얻어 내면서 요구를 관철시키게 된다. 대상국이 기존 정책을 고수하여 얻어지는 이익이 제재로 인해 파생되는 불이익보다 크다고 판단하거나 제재위협의 신빙성을 시험해 보려할 경우, 기존정책고수 카드를 꺼내들 수 있다. 이 경우 공은 제재국에 넘어오게 되며, 제재국도 요구사항의 관철을 포기하지 않을 경우, 결국 실제로 제재국면에 돌입하게 된다.

합리적 행위자와 투명한 정보(상호 간 의도 및 능력에 대한 정보)공유, 신뢰도 높은 공약(Commitment)이라는 가설적 완전 조건 하에서, 경제제재가 실제로 부과되는 경우는 이론상 있을 수 없다. 제재가 효과를 발휘할 수 있는 상황(즉, 대상국이 기존 정책을 고수하여 얻어지는 이익이 제재로 인해 파생되는 불이익보다 적은 경우)에는 경제제재가 실제로 부과될 가능성이 없다.²³⁾ 합리적 행위자로서 대상국이 제재위협국의 요구에 순응하여 기존 정책을 수정 또는 철회할 것이기 때문이다. 또한 제재가 효과를 발휘할 수 없는 상황(즉, 대상국이 기존 정책을 고수하여 얻어지는 이익이 제재로 인해 파생되는 불이익보다 큰 경우)에서도 경제제재가 실제로 부과될 가능성이 낮다. 제재국은 제재에도 불구하고 대상국이 기존정책을 고수할 것이 확실시 되는 이상 비용을 들여가며 제재를 부과하지는 않을 것이기 때문이다. 이에 따라 제재가 실제로 부과될 경우(현실정치에서는 빈번히 발생한다), 가장 가능성이 높은 결과는 교착상태(Stalemate)의 지속이다.²⁴⁾ 이해타산이 애매한 상황이거나, 앞서 제시한 가설적 조건들 중 일부 또는 모두가 실현되지 않았기 때문이다. 이러한 사유로 경제제재의 성공비율이 경험적 연구에서는 매우 낮게 나타난다.²⁵⁾

현실정치에서 경제적 조치들의 효과를 높이기 위해서는 유인 및 제재 수단의 효과적 배합이 필요하다. 이론상의 완전 조건들이 실제로 실현될 경우, 경제적 조치의 성공확률이 높아지게 된다. 다시 말해, 상호 투명하게 의사를 교환하고, 신뢰도 높은 제재 위협과 경제지원 공약이 제기되고, 공언한 그대로 협력에는 보상이, 비협조에는 제재가 실제로 이행 될 때, 소기의 성과를 거두게 될 것이다.²⁶⁾

23) Daniel W. Drezner, “The Hidden Hand of Economic Coercion,” *International Organization*, Vol. 57, No. 3 (Summer 2003), p. 647.

24) Daniel W. Drezner, *Ibid.*, Drezner 모델이 예측했듯이, 6자회담은 물론 남북협상 역시 교착상태에 빠져있다. 제재국가들과 북한 모두 현 국면에서의 양보가 미래 협상 테이블에서의 입지 약화로 이어질 수 있음을 두려워하고 있다.

25) Drezner에 따르면, 제재의 성공확률이 낮게 보이는 것은, 제재조치가 가장 효과적으로 적용될 수 있는 상황에서는 제재의 위협만으로도 갈등과 분쟁이 성공적으로 조정 또는 종결되는 반면, 대부분의 제재에 대한 통계 또는 사례 연구는 실제로 제재가 부과된(즉, 제재가 효과를 거두기 힘든 상황에 처한, 따라서 위협만으로는 성공을 거두기 힘든) 사례들을 주 연구 대상으로 선정됨으로써 소위 “선택의 오류(Selection Bias)”가 발생한 것도 한 몫 했다고 주장한다. Daniel W. Drezner, “The Hidden Hand of Economic Coercion.”

26) 경제적 유인과 제재의 불가분성으로, 경제 유인은 정의 제재(Positive Sanctions), 제재는 부의 제재(Negative

잘못된 신호, 잘못된 대응, 조작된 의도 및 정보 전달은 정책 실효성을 반감시킨다. 그 만큼 정책 목적의 실현도 요원해진다.

이 절에서는 대상국의 태도 변화를 목적으로 차용될 수 있는 정책 수단들을 일별해 보았다. 군사적 개입, 경제제재, 유인책 모두 비용 또는 실효성 면에서 한계를 지닌다. 한반도의 지정학적, 군사적 특성상 군사적 조치를 주요 대북정책으로 채택하기는 어렵다. 현실적으로 한국에 주어진 정책 수단은 실효성이 상대적으로 떨어지는 경제 유인 및 제재에 국한될 수밖에 없었다.

이에 따라, 역대 한국정부도 군사적 조치를 단행하는 대신에 미국 등 국제사회의 움직임과 보조를 같이 하며 경제적 유인책과 제재를 배합한 대북정책을 추구해 왔다.²⁷⁾ 그러나 이전 정부가 유인책에 강조점을 둔 편향된 정책을 추구한 반면, 이명박 정부는 이들 수단들의 효과적 배합에 주력하면서 제재조치도 중요한 대북기제로 자리 잡게 되었다.

3. 정책전환의 배경: 햇볕정책의 교훈

기대와는 달리 햇볕정책의 경제 유인책은 소기의 성과를 거두지 못했다.²⁸⁾ 북한의 비핵화는 물론 개혁개방 유도 면에서도 만족할 만한 결실을 얻지 못했다. 햇볕정책의 가정(남북교류, 특히 경제 지원 및 교류의 증가가 북한의 비핵화, 개혁-개방, 그리고 장기적으로는 평화적 남북통합에 기여한다는 명제)²⁹⁾ 및 정책 이행 상의 문제점에 대한 비판적 성찰은 이명박 정부의 대북정책기조 확립에 중대한 영향을 끼쳤다. 이 절에서는 이명박 정부 대북정책 수립에 있어 반면교사가 된 이전의 대북정책, 즉, 햇볕정책의 배경 및 한계, 그리고 교훈을 되짚어 보면서, 이명박 정부 대북정책 수립에 끼친 영향을 검토해 본다.

군사적 조치의 역효과나 과도한 비용 지불에 대한 우려가 커지면서 1차 북핵위기에 대한 대처방안으로 한미 양국은 경제적 수단에 집중하게 된다.³⁰⁾ 냉전기 대북봉쇄의 여파가 사라지지 않은 1990년대 초중반 한미 양국과 북한 간 경제 교류의 규모는 미미했다. 북한 경제에 한국과 미국이 끼칠 수 있는 영향력이 협소할 것으로 판단되면서 경제적 조치의 효과에 대해서도 확신할 수 없는 상황이었다. 냉전기 중 자력갱생 원칙에 기초한 주체경제 건설에 매진해 온 북한을 상대로 하는 경제적 압박 및 유

Sanctions)로 일컬어지곤 한다. 이 글에서는 관행적 용법에 따라 유인-제재의 이분법을 사용한다.

27) 과거정책의 실패로부터 이명박 정부와 유사한 교훈(“같은 말을 두 번 살 수 없다”)을 얻었던 것으로 보인다. 이에 따라, 한미 간 대북공조는 더욱 긴밀해졌다.

28) 이 글에서 햇볕정책이란 김대중 및 노무현 정부의 대북 경제유인책을 통칭한다. 부분적 차이에도 불구하고 양 정부는 공히 본문에서 지적한 햇볕가정에 기초한 대북 정책을 수립 집행한 바 있기 때문이다. 다음을 참조. 김진하, “대북경제지원 정책의 재평가 및 향후 과제,” 『주요국제문제분석』 No 2009-42 (서울: 외교안보연구원, 2010년 1월)

29) 햇볕 가설에 대해서는 다음을 참조. Marcus Noland, *Avoiding the Apocalypse: The Future of the Two Koreas* (Washington, DC: Institute for International Economics, 2000), p. 112.

30) 북핵협상의 진전과정에 대한 약사는 다음을 참조. 조민-김진하, 『북핵일지』 (서울: 통일연구원, 2009)

인책이 별 효과가 없으리라는 관측이 지배적이었다.

그러나 소련 붕괴로 야기된 북한 경제의 취약성 증대는 경제적 조치의 효과를 담보하는 물적 토대를 제공하는 것이었다.³¹⁾ 오랜 사회주의 실험의 후유증에다 소련의 붕괴가 겹치면서 북한은 ‘실패국가’의³²⁾ 특성을 두루 보여주며 나라에 떨어졌다.³³⁾ 소비에트 경제권 붕괴 이전, 북한은 내부에서 충당키 어려운 원유나 식량 등의 전략 물자를 소련과 중국의 사회주의 국가 간 동지적 지원의 원칙에 입각한 호혜적 구상 무역을 통해 수급해 왔다. 실질적으로 무상 지원의 대부분을 부담해 온 소련이 붕괴되면서, 북한 역시 초유의 위기 상황에 처하게 된 것이다.³⁴⁾ 특히, 식량수급 사정의 악화로 대기근이 초래되면서 체제의 근본이 흔들리는 상황이 초래되었다.³⁵⁾ 이 시기 이후 식량난은 북한의 체제유지를 위협하는 상수로 자리하게 된다. ([표 1] 참조)

[표 1] 북한의 곡물수급 현황, 1995-2000

(단위: 만 톤)

연도	수요량	생산량	수입필요량	수입량	부족량
1995	534	345	189	96.2	92.8
1996	529	369	160	105	55
1997	530	349	181	163	85
1998	495	389	106	111.2	-18.8
1999	504	422	82	107	-25
2000	518	359	159	122.5	36.5

[출처] (1) 수요량: 통일부 통일교육원, 「2009 북한이해」, p. 144 (위기 이후 감량배급 기준, 1일 1인당 546g-정상배급 기준은 700g임)

(2) 공급량: 통계청(<http://www.kostat.go.kr>, 검색일: 2012년 4월 18일)

(3) 수입량: KOTRA, 2008 북한의 대외무역동향

31) 다음을 참조. 김진하, “대북경제지원 정책의 재평가 및 향후 과제”; Dick K. Nanto and Emma Chanlett-Avery, “North Korea: Economic Leverage and Policy Analysis”; Daniel W. Drezner, *The Sanctions Paradox*, pp. 275-304.

32) 실패국가의 개념 및 특징에 관해서는 다음을 참조. Robert I. Rotberg, “The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair,” in Robert I. Rotberg (ed.) *When States Fail: Causes and Consequences* (Princeton: Princeton University Press, 2004), pp. 1-45.

33) Robert S. Litwak, *Regime Change: U.S. Strategy through the Prism of 9/11* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2007), p. 245.

34) 소비에트 경제권 붕괴 이후 북한은 전략 물자의 수급을 전적으로 중국에 의존할 수밖에 없는 상황에 처했는데, 시장경제로의 순조로운 이행을 위해 자본의 결집이 절실했던 중국은 1995년 이후 대북교역을 비결재성 거래에서 결재성 거래로 전환하여 북한의 경제적 곤란을 가중시켰다. 당시 북한의 중국에 대한 불신은 최고조에 달했다. 김진하, “대북경제지원 정책의 재평가 및 향후 과제,” 『주요국제문제분석』 2009-42 (2010).

35) 북한의 대기근의 원인과 영향에 대해서는 다음을 참조. Andrew S. Natsios, *The Great North Korean Famine: Famine, Politics, and Foreign Policy* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2001); Marcus Noland, Sherman Robinson, and Tao Wang, “Famine in North Korea: Causes and Cures,” *Economic Development and Cultural Change* 49: 4 (Jul. 2001), pp. 741-767.

또한 자력갱생의 기본체력이 그 바닥을 드러내고 소련 붕괴의 영향이 본격적으로 나타나기 시작한 1990년대 중반이후 북한 경제는 더욱 곤두박질치게 된다. [표 2]에서 보이 듯, 1994년 이후 북한의 GDP는 수직하락하기 시작한다. 1996년경에는 위기이전의 절반수준으로 급감하면서 최악의 상황에 도달했다. ([표 2] 참조)³⁶⁾ 북한의 경제적 취약성(Vulnerability)³⁷⁾이 결정적으로 증가하면서, 한미 양국에게 경제적 유인책을 통해 북한의 정책변화 유도를 시도해 볼 수 있는 기회의 창이 열리게 되었다.

[표 2] 북한과 베트남의 GDP 대비, 1975-2000
(Million 1990 International Geary-Khamis Dollars)

년도	북한	베트남
1975	44,891	34,130
1976	45,652	39,879
1977	46,379	41,343
1978	47,104	41,622
1979	47,842	41,873
1980	48,621	40,671
1981	49,388	42,103
1982	50,138	45,526
1983	50,905	48,042
1984	51,695	52,355
1985	52,505	55,481
1986	53,331	57,056
1987	54,172	59,127
1988	55,033	62,685
1989	55,934	65,615
1990	56,874	68,959
1991	57,846	72,963
1992	53,391	79,312
1993	53,552	85,718
1994	39,468	93,292
1995	32,758	102,192
1996	27,091	111,736
1997	25,249	120,845
1998	25,130	127,851
1999	25,310	133,221
2000	25,310	140,548

[출처] OECD, *The World Economy: Historical Statistics* (Paris: OECD), 2003, pp.174-178.

36) [표 2]에서 북한의 GDP 변화추세를 1980년대 중반 이래 자발적으로 경제개혁을 주도해 온 베트남의 GDP 변동과 비교해 보았다. 위기극복의 근본처방이 핵무장이나 외부원조의 수취가 아니라 자발적 개혁과 개방에 있음을 보여준다.

37) 취약성은 한 행위자(국가)가 일정 기간에 걸쳐 외적요건의 변동에 효과적 대응 정책을 수립 집행하면서 지불하여야 하는 비용의 크기로 측정될 수 있다. Robert O. Kohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, 4th Edition (New York: Longman, 2011), p. 13.

당시의 북한 사정을 고려할 때, 무력 및 경제제재의 위협 하에 경제 유인 중심의 대북협상을 우선적 정책 수단으로 채택하는 것은 합리적 선택이었다. 그 결과물이 1994년 제네바 합의 틀의 형성과 북한 비핵화 과정의 부분이행으로 나타났다. 비록 검증문제와 북한의 고농축우라늄 프로그램의 비밀가동에 따른 합의 이탈 이슈가 제기되면서 합의 틀이 파기되기도 했지만, 이후 다자간 협력체로서 6자 회담 체제의 형성으로 여전히 북한과 상당한 규모의 경제교류를 유지하고 있던(따라서 이론상 강력한 압박을 구사할 수 있는) 중국과 러시아를 동아시아 비핵화 레짐에 유인해 냄으로서, 경제적 조치에 중점을 둔 대북비핵화공조체제를 유지할 수 있었다.³⁸⁾ 한국은 햇볕지원 기간 중 총 미화 32억7,970만 달러 규모의 ‘경제원조 및 지원’을 제공한 것으로 ‘추정’된다. 남북경제교류 규모도 지속적으로 성장하였다. 남북 간 물자거래에 있어, 남북교역액은 1995년 2억8,700만 달러에서 2005년 10억5,500만 달러로, 품목은 244개에서 775개로 증가하였다. 그 결과 북한 경제의 한국 경제지원에 대한 의존도는 크게 증가하게 되었다. ([표 3] 참조) 위탁가공교역 규모도 금액 면에서 46백만 달러에서 210백만 달러로, 품목 수에서 83개에서 243개로, 업체 수 24개에서 136개로 증가하였다.³⁹⁾ 2006년 북한의 다발적 미사일 실험 발사로 미북관계가 결정적으로 냉각되기 전까지,⁴⁰⁾ 미국도 약 12억 달러의 구호원조를 제공하였다.⁴¹⁾

[표 3] 북한의 GDP대비 한국 경제 지원에의 의존도

(단위: 현재가치 미 백만 달러, %)

연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
GDP	4,849	10,588	10,323	10,273	10,280	10,608	11,022
대북지원	236.6	12.89	20.05	14.29	28.88	180.99	196.86
비율	2.23	0.13	0.19	0.14	0.28	1.71	1.79

연도	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GDP	10,910	11,051	11,168	13,031	13,764	14,375	13,337
대북지원	278.71	370.84	340.35	636.38	483.83	770.31	209.56
비율	2.56	3.36	3.05	4.88	3.52	5.36	1.57

[출처] 김진하, “대북경제지원 정책의 재평가 및 향후 과제,” 『주요국제문제분석』, No 2009-42 (외교안보연구원, 2010년 1월), p. 14에서 차용

38) 2011년 현재까지 핵문제 등을 둘러싼 미북 간 협상 및 갈등 상황의 전개에 관한 간략한 설명은 다음을 참조. Emma Chanlett-Avery, “North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation,” CRS Report R41259 (Last Updated, June 2011)

39) 김진하, “대북경제지원 정책의 재평가 및 향후 과제”; 통일부 통일교육원, 「2009 북한이해」.

40) 2006년 위기와 그 파장에 대해서는 다음을 참조. Gilbert Rozman, “The North Korean Nuclear Crisis and U.S. Strategy in Northeast Asia,” *Asian Survey*, Vol. 47, No. 4 (July/August 2007), pp 601-621; Il Soo David Cho and Meredith Jung-En Woo, “North Korea 2006: The Year of Living Dangerously,” *Asian Survey*, Vol. 47, No. 1 (January/February 2007), pp 68-73.

41) Mark E. Manyin and Mary Beth Nikitin, “Assistance to North Korea,” CRS Report R40095 (Last Updated, June 2011) 참조.

북한의 경제원조에 대한 의존도가 크게 늘어나면서, 한미 양국의 레버리지(Leverage)⁴²⁾ 효과가 증진 될 수밖에 없는 상황이 전개되었다. 제재국의 레버리지의 효과는 대상국의 경제와 국가 규모가 작을 수록, 그리고 원조-의존성이 높을수록 증가하기 때문이다.⁴³⁾ 북한이 ‘원조에 의존하는 국가 (Aid-Based State)’로⁴⁴⁾ 전락하면서 경제적 조치가 힘을 발휘할 수 있는 여건이 형성된 것이다.

이러한 레버리지 증대 효과가 북한의 태도 변화를 견인하고, 합의를 준수하게 만드는데 기여하였는가? 결과적으로 한미 양국의 경제 유인책은 소기의 목적을 달성하는 데 그 한계를 노정했다.

북한은 제네바 합의 틀은 물론 2.13합의마저 무산시키며 핵무장 프로그램을 중단 없이 추진하였다. 2006년의 미사일 및 핵실험 감행은 한국은 물론 국제사회의 한반도 비핵화 노력을 일시에 물거품으로 만들었다. 경제지원과 원조가 소련 붕괴로 위기에 빠진 북한 김정일 유일영도체제의 재안정화에는 기여했는지 모르겠지만,⁴⁵⁾ 개혁 및 개방을 이끌어 내는 데는 큰 영향력을 발휘하지는 못했다. 원조가 개발에 기여하기 위해서는 수혜국의 개발 주인의식 정립과 수혜국과 공여국 간 정책적 협력 및 조화가 대전제이다.⁴⁶⁾ 불량정부의 개혁이 선행되지 않는 한 개발성과 없이 원조만 악순환적으로 반복 투여되는 ‘불량거버넌스의 함정(Trap of Bad Governance)’에 빠지기 마련인 것이다.⁴⁷⁾ 정치적 목적에 따라 공여되는 원조가 대상국의 개발을 유인하거나 대상국 국민의 일반적 복지 향상에 기여하기 보다는 국가실패의 근본원인인 기층지배체제의 정권안보에 기여한다는 상식도 재확인할 수 있었다.⁴⁸⁾ 비핵화 협상은 난관에 부딪혔고, 북한 개혁 목표도 달성하지 못했으며, 오히려 북한체제의 “버티기(Muddling-Through)” 전략을 방조하는 역효과가 초래되었다.⁴⁹⁾

햇볕정책이 목적 달성에 미달한 원인을 규명하기 위해서 먼저, 이론상의 가설(합리적 행위자 및 투명

42) 레버리지는 한 체제의 외부 압력에 대한 취약성으로 정의될 수 있으며, (1) 외부 세계에 대한 협상력, (2) 제재국의 징벌적 행위가 대상국의 경제 건전도 또는 안보에 미칠 수 있는 잠재적 영향력 등으로 계측될 수 있다. Steven Levitsky and Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), pp. 40-41. 외부 충격에 대한 민감성(Sensitivity)과 취약성(Vulnerability)에 대한 고전적 논의는 다음을 참조. Kohane and Nye, *Power and Interdependence*.

43) Levitsky and Way, 앞의 책.

44) Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History* (New York, Basic Books, 2001), p. 414.

45) 미국의 일부 비판론자들은 원조가 군부 등 기득권 세력에 추가 통치자금을 제공하는 결과를 가져왔다고 주장한다. Manyin and Nikitin, “Assistance to North Korea,” p. 2.

46) 2003년 OECD/DAC의 제1회 High Level Forum(HLF)에서는 동원가능한 자원의 효율적 사용과 원조정책의 효과적 집행을 위한 원조국과 수혜국 간 정책 조화와 공조의 중요성을 강조한 ‘원조 조화에 관한 로마 선언’(Rome Declaration on Harmonization)이 채택된 바 있다.

47) Paul Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It* (Oxford and New York: Oxford University Press, 2007), pp. 108-123.

48) Alberto Alesina and David Dollar, “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?” NBER Working Paper No. 6612 (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1998)

49) 북한의 체제유지의 버티기 전략에 대해서는 Marcus Noland, “Why North Korea Will Muddle Through,” *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 4 (July/August 1997) 참조.

한 정보 공유라는 가정 하에서 경제제재가 실제로 부과될 가능성은 낮다)과는 달리 현실정치에서는 경제적 조치들이 유익한 결론에 도달하는데 큰 도움을 주지 못하는 이유에 대해 살펴볼 필요가 있다.⁵⁰⁾ 국가 간 갈등이 외교협상을 통해 해결되지 않고, 과도비용이 소모된다는 점에서 비합리적이라 할 수 있는 전쟁행위로 귀결되곤 하는 원인을 설명한 Fearon의 논의를 원용하여,⁵¹⁾ Drezner는 다음의 세 가지 요인, ‘①사적 정보: 종종 행위자의 의지나 결의(Resolve)에 관한 정보를 왜곡, 호도(misrepresent)하고자 하는 동기(Incentive)와 결부되어 나타나곤 하는 사적 정보(Private Information)의 유포, ②공약실패: 일방 또는 쌍방 모두가 상호 간 이익 증진에 부합되는(mutually preferable) 협상(안)에 따를 (또는 준수할) 것임을 신뢰할만한 수준에서(Credibly) 공약(Commit)을 하는데 실패할 경우, ③분쟁이슈의 불가분성(Indivisibility): 분쟁이슈가 본질적으로 불가분적이어서 협상과 타협을 통한 해결이 근본적으로 어려운 경우’ 등을 제시한다.⁵²⁾

북한과의 협상과정에서 이러한 모든 장애요인들의 개입이 있었다. 정보전달의 왜곡부터 살펴보자. 북한은 협상력 강화를 위해 자국의 핵무장 의지를 과장하여 드러내는 한편, 외교적 타협도 수용할 듯 잘못된 정보를 전달하는 데 노력해 왔다. 십여 년 간의 북핵협상을 통해 경험적으로 거듭 확인되는 사실은 북한이 경제 원조나 지원의 대가로 핵무장 프로그램의 폐기할 의사가 없다는 것이다. 결연한 핵무장 프로그램 추진 “의지”에도 불구하고 북한은 체제유지에 필요한 자원을 얻고 국제적 고립 상황을 타개해 나갈 하나의 방안으로서 비핵화협상을 활용하였다.

북한은 다음의 순환적 반복전술을 구사해 왔다. ①먼저 협상이탈에 따른 제재국면에서는 벼랑-끝-전술(Brinkmanship) 상의 전쟁위협 및 도발행위(핵 및 미사일실험, 서해 해상도발)로 군사적 긴장을 극도로 고조시켜 한국 국내정치 및 국제정치에 외교적 타협의 필요성을 주장하는 여론을 조성한 후, ②외교 및 유화공세(Charm Offensive)로 협상을 재개시키고, 협상과정에서는 살라미전술을 구사, 자신들의 요구사항과 비핵화 절차를 미세하게 잘라내어 순차적으로 풀어 놓으면서, 협상을 통해 얻을 수 있는 반대급부의 총량을 최대화하였고,⁵³⁾ ③협상 타결 후에는 원조를 수취 후 다시 합의를 무산시키는 기만적 행태를 반복하였다.⁵⁴⁾ 북한은 전술상의 실제 의도 및 의지를 왜곡전달하면서 비핵화 협상과정과 대가 수취를 체제유지의 한 방편으로 활용해 왔다. 수취된 원조나 지원은 선군정치 지배 연합의 체제강화를 위해 전용하면서⁵⁵⁾ 지속적으로 핵무장 프로그램을 가동시켜 기술적 진전을 이루어 왔던 것으로 여겨진다.⁵⁶⁾

50) 이 글의 7쪽 참조.

51) Fearon, “Rationalist Explanations for War.”

52) Daniel W. Drezner, “The Hidden Hand of Economic Coercion,” p. 646.

53) 미세하게 나뉜 사안들과 절차상의 결절 점들은 후일 합의 이탈 시 구실로 사용되기도 한다.

54) Nanto and Chanlett-Avery, “North Korea: Economic Leverage and Policy Analysis” 참조.

55) 국제사회의 대규모 경제원조와 북한의 위기 극복 및 체제 유지에 대해서는 다음을 참조. Nicholas Eberstadt, “Why Hasn’t North Korea Collapsed? Understanding the Recent Past, Thinking About the Future,” in Young Whan Kihl and Hong Nack Kim, eds., *North Korea: The Politics of Regime Survival* (Armonk: M.E.Sharpe, 2007)

56) 북한의 핵무기 프로그램의 추진 과정과 기술적 진전에 대해서는 다음을 참조. Marry Beth Nikitin, “North

반면, 한국의 지난 정부는 도발과 협상파괴 행위에도 불구하고 ‘희망적 사고(Wishful Thinking)’ 하에 경제지원을 통한 북한의 변화가 가능할 것이라는 잘못된 환상을 유포하는 오류를 범했다. 북한 측에 도발과 합의이탈에도 최소한 한국 측의 경제지원은 지속될 것이라는 ‘잘못된 신호’를 발신하곤 했던 것이다. ‘비핵화라는 명시적 목표와 의도’에도 불구하고 북한의 벼랑 끝 전술과 기만적 협상전술에 방조하는 듯 그릇된 인상을 심어 주었다. 제재 위협을 제기하거나 부과하여야 하는 명백한 상황에서도 교류나 지원에 집착한다면 협상과정 상 매우 불리한 상황에 처할 수밖에 없을 것이다. 경제지원에 경도된 편향으로 말미암아, 북한 측 정책결정자 그룹이 한국정부의 비핵화 의지를 과소평가하게 하는 정보전달 오류를 반복했다. 이 과정에서 경제교류 확대라는 수단이 목표로 전환되는 기형적 전도현상이 나타나기도 했다.⁵⁷⁾

성과에 대한 객관적 검증 없이 지원 및 교류의 양적증대가 남북관계의 진전을 의미하는 것으로 와전, 전파되면서 한국내부 정치적으로도 제재에 대한 일치된 국론을 형성하는데 실패하곤 했다. 관심어린 청중인 북한의 입장에서 이를 통해 얻을 수 있는 시그널은 한국의 제재 동참은 ‘상징적’인 것일 뿐이란 점이었을 것이다. 북한은 민족공조의 논조를 적극 홍보, 한국 내 여론 분열양상을 심분 활용하면서 한국의 국제제재 동참을 무력화하기에 진력했다.

둘째, 북한과 한국 공히 신뢰도 높은 공약 준수 결의를 명백하고 투명한 방식으로 제시하는 데 실패했다. 중국 등 6자회담 당사국들도 유사한 실수를 범한 바 있다. 북한의 경우, 위에서 지적한 바 있듯이, ‘의도적으로’ 타협안 이행에 대한 준수 의무를 회피해 왔다. 북한의 거듭된 이탈로 한국은 물론 다른 6자회담 당사국들도 북한이 ‘비핵화’ 협상에 성실한 자세로 임하여, 합의된 타협안을 투명하고 검증 가능한 방식으로 이행할 것이라는 데 확신할 수 없게 되었다.⁵⁸⁾

반면, 거듭된 핵 및 미사일 실험, 그리고 합의 이탈을 통해 북한은 유인책만으로는 핵무장 목적을 포기하지 않으리라는 점을 행동으로 명확하게 표명하여 왔다. 북한의 핵무장 프로젝트에 대한 공언의 신뢰도가 높다는 점은 거듭 확인되었던 것이다. 아래서 지적되듯, 6자회담 당사국들은 정책 공조 상의 난조로 효과적이며 분명한 제재의지를 공표하고, 필요시 이를 일관되게 실천하는 데 거듭 실패한 반면, 북한은 핵 의지를 신뢰도 있게(위협적으로) 표출하였다. 잠재적 제재 동참국가들의 협상력은 저하될 수밖에 없었다. 비록 6자회담 당사국들이 북한의 이탈행위에 대해 제재의지를 거듭 표명하였더라도, 북한으로서는 이러한 위협을 신뢰성 높은 효과적 의지의 표현으로 받아들이기 힘들게 된 것이다. 북한의 도발 및 이탈 행위를 사전에 억제하지 못하고, 불완전한 제재국면이 지속되는 결과가

Korea's Nuclear Weapons: Technical Issues,” CRS Report RL34256 (January 2011)

57) 이는 교류가 변화를 불러온다는 햇볕 가정이 ‘정치신빙화’ 되면서 나타난 착시 현상이다. 합리적 정책결정자라면 어떤 가정에 기초한 정책들이 소기의 목표 달성에 거듭 저조한 실적을 보인다면 애초의 가정들에 대해 재평가하는 과정을 거칠 것이다.

58) 비핵화 협상뿐만이 아니라, 인도주의적 목적으로 제공된 각종 원조가 북한 당국에 의해 소기의 목적대로 투명하고 공정하게 집행되리라는 믿음 역시 심각하게 훼손되었다.

초래되었다. 북한은 핵개발 지속, 그리고 노골적 도발과 긴장 조성으로 제재국면 돌파를 획책해 왔다. 제재국가들에게 제재의 효용성에 대한 회의와 피로감을 증폭시켜, 쉬운 대안을 선택, 또 다른 대북지원 패키지를 만들어 내도록 압박을 행사해 온 것이다.

국제적 레버리지의 효과는 레버리지를 행사하는 제재국가들 간 정책목표가 일치할수록 배가되며, 그렇지 못할 경우, 반감되는 경향을 보인다.⁵⁹⁾ 복수의 관여국들이 각국의 이기적 국익 추구를 자제하면서 주도국(즉, 미국)의 제재의지에 공조한다는 것은 쉽지 않은 일이다.⁶⁰⁾ 특히, 햇볕정책 기간 중 한국정부가 보인 불협화음은 제재 위협의 신뢰도를 손상시키데 일조했다.⁶¹⁾ 한미 양국 간 정책공조상의 부조화는 단지 제재위협 신뢰도를 손상시키는 데 그치지 않았다. 한미 간 잠재적 갈등 요인의 분출로 미국의 대한방위공약의 기반조차 흔들리게 되었다. 확장억지의 신뢰도 또한 금가게 되면서, 북한의 핵무장 추진 의지에 추가적 동기를 부여하였다.

북한 비핵화 문제를 둘러싼 동북아에서의 미중 간 전략적 이해관계 상충은 어찌 보면 자연스런 일이다. 중국은 비핵화보다는 북한의 체제 안정 및 한반도 현상유지를 우선시 하고 있는 듯하다.⁶²⁾ 제재국면에서 미중 간 정책공조가 어려움을 겪는 것도 이러한 이유 때문이다.⁶³⁾ 한국정부, 특히, 노무현 정부는 동북아 균형자론 등을 주창하며 중립적 역할을 자임하고 나서곤 했는데, 목표의 당위성 여부를 떠나, 이는 한미 간 공조체제를 위태롭게 함은 물론, 미중 간 협상과 타협을 어렵게 하면서, 국제공조체제 가동에 의한 대북제재라는 수단의 신뢰도를 떨어뜨리는 데도 일조했다. 최소한, 중국과 한국이 제재에 적극동참하지는 않을 것이라는 인식을 북한 측에 심어 주기에 충분하였을 것이다.

셋째, 분쟁 사안의 불가분성이라는 난제도 경제적 조치들의 효과를 반감시키는 데 기여하였다. 최소한 주관적으로, 북한 체제 내 주요 권력자들은 북한의 핵무장과 체제안보를 불가분의 동일체로 인식하고 있는 듯 보인다. 비록 체제 유지에 필요한 자원을 확보하는 차원에서 비핵화 협상에 임하곤 하

59) Levitsky and Way, 앞의 책, p. 41.

60) 동일한 이유로 Drezner는 일반적 믿음과 달리 다수의 행위자(국가 등)가 참여하는 다원적 제재는 단독제재에 비해 효과가 떨어지며 비용이 더 많이 든다고 주장하며, 다원적 제재의 형식을 갖추는데 노력을 기울이는 경향이 있는 미국정책결정자들의 습관에 비판적 의문을 제기한다. Daniel W. Drezner, "Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When Is Cooperation Counterproductive?" *International Organization*, Vol. 54, No. 1 (Winter 2000).

61) 한 연구자는 햇볕정책을 대체적으로 "무조건적 관여정책(Unconditional Engagement)"이라 보아도 무방한 것으로 한미 간 정책 공조를 어렵게 만드는 주요 요인으로 지목한 바 있다. Mark E. Manyin, Emma Chanlett-Avery, Mary Beth Nikitin, and Mi Ae Taylor, "U.S.-South Korea Relations," CRS Report R41481 (December 2010), p. 7.

62) 중국의 동북아 역내에서의 전략적 목표의 우선순위에 관해서는 다음을 참조. 이지용, "미중 정상회담 이후 한반도 안보정세," 『주요국제문제분석』 (서울: 외교안보연구원, 2011년 3월); 김진하, "6자회담 재개전망 및 북한의 대남협상전략 분석: 미·중 정상회담 이후 정세변화를 중심으로," 『KDI 북한경제리뷰』 (2011년 5월호).

63) 과장해서 표현하자면, 중국은 종종 역내에서 반패권적 흑기사로서 다국적 제재의 실효성을 떨어뜨리는 데 기여해 왔다고도 말할 수 있을 것이다. Levitsky and Way, 앞의 책, p. 41.

나, 김씨 가문에 의한 수령영도체제의 절대적 보장이 없는 한 비핵화 요구에 원칙적으로 동의 할 가능성은 낮아 보인다. 북한이 생존을 위해 스스로 개혁의 길로 나가야 함을 분명히 인식하지 전에는 비핵화 협상에 진정성을 가지고 응할 확률은 낮다.

위에서 지적한 이유들로 경제적 조치의 실효성이 떨어지는 결과가 초래되었다. 유인과 제재는 동전의 양면적 성격을 지니고 있음에도 불구하고, 이명박 정부 이전 역대 정권들은 일방적으로 유인책에 집중함으로써 오히려 경제적 유인책의 효력 자체를 무력화 시키는 모순과 오류를 범해왔던 것이다.⁶⁴⁾ 이로 인해 북한의 경제적 취약성 증가로 얻어진 기회를 효과적으로 이용할 수 없었다. 햇볕정책의 전개 및 북한과의 협상과정에서 얻어진 이러한 교훈들은 이명박 정부의 대북정책 기초를 결정하는 중요 척도로 기능하게 된다.

4. 이명박 정부 대북정책의 평가

이명박 정부의 대북관여정책은 햇볕관여정책의 일방적 경제지원 편향정책이 가져온 문제점들을 시정하는 한편, 북한인권개선과 통일담론 확산 등 그동안 간과되어 왔던 사안들을 포괄하기 위해 노력해왔다. 이전 정부의 대북정책이 반면교사 역할을 한 셈이다. 북한의 비핵화 및 개혁-개방을 주요 목표로 하고 그 수단으로 경제적 유인과 제재를 채택했다는 점에서 기존의 관여정책들과 본질적 차이는 없다. 동원 가능한 수단 면에서 근본적 제약이 있는 것이다. 그러나 이들 주어진 수단, 즉, 유인책과 제재조치를 효과적으로 배합 운영하여 ‘매우 빈약한 국가경영 수단’으로서 경제적 방책들의 실효성을 제고하여, 강력한 ‘설득기제(Forceful Persuasion)’이자 ‘강압외교(Coercive Diplomacy)’의 수단으로 기능할 수 있도록 진력해왔다.⁶⁵⁾

앞서 원용했던 Fearon-Drezner의 논의의 틀을 통해 이명박 정부의 대북정책을 조명해 본다.⁶⁶⁾ 첫째, 이명박 정부는 북한 비핵화-개혁-개방의 목표를 분명히 제시하고, 그 실천의지를 결연히 표방하여 북한은 물론 미국 등 여타 제재 동참 국가들이 한국정부의 목표나 결의에 관한 잘못된 사적 정보나 오해에 빠지지 않도록 조치하였다. 비핵-개방-3000 제안은 북한에 한국의 정책 목표를 분명히 제시한 것으로 특기할 만하다. 비핵과 개방이라는 조건부 명시로 우리의 목표를 분명히 표출하였다면, 3000제안을 통해 북한이 이를 수용할 때 대가로 얻어낼 수 있는 혜택을 요약적으로 오해의 소지

64) Manyin, Chanlett-Avery, Nikitin, and Taylor, 앞의 논문.

65) 강압외교(Coercive Diplomacy)는 적대적인 상대에 의해 이미 시작된 ‘어떤 행위의 중지 또는 철회를 상대방에 설득시키려는 외교적인 노력’을 의미하며, 위협(Threat, 예컨대, 경제제재 공약)을 주요 정책수단으로 사용하기는 하나, 이는 상대에 의해 촉발된 위기상황의 종료를 목표로 방어적(Defensive) 기제로 운영된다.

도발과 무력사용의 선제적 위협으로 위기 상황을 조성하여 상대방에 자신의 의지를 강요(Compellence: 예, 북한의 무력 도발 및 공세, 핵폭발 및 미사일 실험, 그리고 핵공갈)하는 공세전략과는 대비되는 개념으로 “선제된 도발 및 공격 행위를 중지하도록” 상대를 강력하게 설득(Forceful Persuasion)하고자 하는 외교상의 전략이다. 다음에서 인용. Alexander L. George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1991), p. 5.

66) Fearon, “Rationalist Explanations for War”; Drezner, “The Hidden Hand of Economic Coercion.”

없게 분명히 전달하였다. 북한의 전면적 거부로 소기의 성과를 거두지는 못했지만, 북한의 핵무장 및 반개척의 목표나 의지가 투명하게 드러나게 하여, 이에 대한 왜곡된 정보의 전달이나 오해의 소지를 차단하는 부수 효과를 얻을 수 있었다.

또한, 통일 명제를 재공론화하고, 분단관리에서 통일준비로의 패러다임 전환을 추진하여⁶⁷⁾ 한국국민은 물론 관련국들에 한국의 중장기적 목표를 주지시켰다. 북한의 거부와 국제규범에 반하는 일탈 행위로 한반도 비핵화 및 안정화라는 국제사회의 요구와 노력이 막다른 골목으로 치닫게 될 경우, 한국 주도의 평화적 통일이 현재의 북한체제를 대상으로 하는 비핵화 협상이라는 공제공조 방안의 유력한 대안이 될 수도 있다는 인식을 관련국 및 국제사회에 심어주는 계기를 마련하였다. 향후 통일외교 전개에 기초를 다진 셈이다. 이러한 인식의 확산은 역으로 북한을 압박하여 보다 성실한 자세로 비핵화 협상에 임할 수밖에 없게 하는 강박적 요인으로 작용할 수도 있을 것이다.

둘째, 이명박 정부는, ‘원칙’있는 대응의 정책기조 하에, 북한 비핵화 협상 및 합의 이행과정에 대한 확고한 입장과 신뢰도 높은 공약(Commitment)을 발하는데 노력해 왔다. 북한의 군사적 도발이나 비핵화 합의 위반과 같은 일탈행위로 대치 상황이 조성되었을 때, 단독 또는 국제공조 하에 일관된 제재조치를 취함으로써 한국의 ‘결연한’ 의지를 행동으로 분명히 전달하였다. 북한의 전가의 보도라 할 수 있는 도발-협상-합의-이탈의 악순환적 기만전술을 확고한 제재의 부과로 끊어 내기 위해 노력하였다. 나쁜 행동에 대한 보상은 더 이상 없다는 교훈을 심어주려 한 것이다. 협조와 합의 준수에는 보상이, 도발과 합의 위반에는 제재가 부과될 것임을 북한에 명백히 전달한 것이다. 게임의 룰을 북한 측에 재삼 인지시키며, 협상 규범의 재확립에 노력을 경주하였다.

한국정부는 북한 비핵화에 대한 확고하고 분명한 의지를 천명하면서 6자회담체제 등 국제공조체제에 주도적 행위자의 일원으로 역할 할 수 있었다. 특히, 한미 간 정책 공조를 복원하는 데 성공함으로써 대북압박 국면에서도 상호신뢰를 바탕으로 한 효과적 공동대응책을 마련, 추진할 수 있게 되었다. 북한의 대남도발과 합의이탈에 대해 암묵적으로 강력한 경고성 신호를 보낸 것이다. 한미동맹 복구 및 미국의 대한 방위공약 재확인을 통해 북한을 압박하는 한편, 미국이라는 지렛대를 활용하여 중국과 러시아를 추동, 보다 효과적인 대북공동전선을 형성하는 데도 일정 부분 기여할 수 있었다.

2010년 제42차 ‘한미안보협의회의(Security Consultative Meeting)’에서는 ‘전략동맹 2015안’ 및 ‘국방협력지침(Guidelines for U.S.-ROK Defense Cooperation)’이 채택되어 한미군사동맹은 포괄적 전략동맹으로 격상되었다. 동 회의에서 ‘확장억제정책위원회(Extended Deterrence Policy Committee)’ 신설을 합의하였고, 2011년에는 이 위원회가 실제로 설치되어 ‘확장 억제수단 운용연습’ 계획을 수립하기도 하였다.⁶⁸⁾ 미국 측의 대한 확장억제 공약의 강화는 북한의 핵무장 프로그램의 효용을 떨어뜨리는

67) 이를 위해 현 정부는 통일세 논의를 공론화하는 한편, 통일재원 마련을 위해 남북협력기금 내 ‘통일계정’을 개설하기 위한 법안을 상정하였다.

68) 다음을 참조하였음. 박재적, “이명박 정부의 대미 통일외교 평가,” Unpublished Paper (서울: 통일연구원, 2012년 4월).

한편, 추가 비용을 발생시켜 북한 측의 핵프로그램 추진에 중대한 역동기(Disincentives)를 제공하는 것이었다. 북한의 핵무장 추구가 일종의 제재 대체물로서 미국의 대한국 확장억제공약 강화를 불러왔다. 이명박 정부의 확고한 의지 표명과 한미동맹 복원이 이를 가능케 한 것이다.

북한은 중국으로 통하는 관문을 점하고 있는 한반도의 지정학적 지위를 담보 삼아, 동북아 안정 및 현상유지를 원하는 중국의 전략적 국익계산에 편승, 비핵화 대북공조체제를 분열시키면서 국제적 고립을 타개하려 진력해 왔다. 특히, 미중 및 한중 간 긴밀한 공조체제 수립을 방해하기 위해서 연평도 포격 등 군사도발을 감행하여 한반도 정세의 불가측성을 증가시켜, 미중 간 전략적 이해관계의 틈을 벌리려 기도하곤 했다. 천안함 폭침 및 연평도 포격 등으로 역내에 조성된 미중 간 갈등은 이러한 북한의 전술이 단기적으로는 매우 효과적일 수 있음을 실증해 주었다. 한국의 대중 통일외교의 전개를 방해하는 한편,⁶⁹⁾ 중국의 외교적 유연성을 제한하는 효과를 불러오기도 했다. 그러나 이명박 정부의 확고한 원칙 고수와 한미관계의 복원은 중국의 북한 체제 비호 비용 및 동북아 현상유지를 위한 외교군사적 부담을 가중시켜 중국이 보다 협력적 자세로 대북국제공조체제 상의 책무(예컨대, 1874호 등 유엔안보리 대북제제결의안의 준수) 이행에 나설 수 있는 계기를 제공하였다.⁷⁰⁾

북한에 대한 한미일 삼국의 제재가 지속되면서 북한의 중국에 대한 경제적 의존성이 증대되었다.⁷¹⁾ 이에 대한 우려의 목소리가 나오는 것은 일면 자연스런 일이다. 북한이 중국경제에 편입되면 한국의 통일 노력에 악영향을 주지 않을까 하는 염려이다. [표 4]에서 보이듯, 최근 북중 교역은 증가일로 추세에 있다. 또한 중국은 북한의 광산 및 항만에 대한 직접투자 규모를 점차 확대시키고 있으며, 황금평 개발 등 북한 내 개발사업 및 인프라 구축사업에도 적극 참여하고 있는 것으로 알려지고 있다.

그러나 이를 지나치게 단기적 현상에 치중하여 판단하거나, 민족주의적 관점에서만 살펴보는 것도 경계해야 할 일이다. 북한은 냉전기 중소대립구도를 활용하여 등거리 외교를 통해 양국의 경쟁적 지원을 유도하면서 체제 안정을 꾀해 온 경험이 있다. 북한은 6자회담체제의 구도 내에서도 이를 재현하려 했다. 북한은 미중 및 한중 간의 경쟁과 갈등을 유발시켜, 정책선택의 자율성(즉, 반개혁 및 선군 경제의 고수)을 유지하면서도, 체제유지에 필요한 자원을 양자로부터 수취해 왔다. “수입원(sources of income)의 다변화(diversify)”를 통해 의존도를 상쇄시켜 중국의 영향력 행사를 최소화했다.⁷²⁾ 국제공조체제의 와해를 유도하면서 반개혁 체제의 유지 및 독립성 확보에 매진해 왔다.

69) 다음을 참조하였음. 이기현, “이명박 정부의 대중 통일외교 평가,” Unpublished Paper (서울: 통일연구원, 2012년 4월).

70) 북한이 ‘2.29’ 미북합의를 깨고 미사일 발사 실험에 나서자, 중국은 이전보다 협조적인 자세로 한미 측 대북압박 요구에 응하는 모습을 보여 주었다. 한미관계 복원과 한국의 명료한 결의 표현이 점차 성과를 거두고 있는 모습이다.

71) 최근 북중 관계의 전개에 대해서는 다음을 참조. Dick K. Nanto and Mark E. Manyin, “China-North Korea Relations,” CRS Report for Congress R41043 (Last Update: December 28, 2010).

72) Robert Kaplan, “Attack That May Signal a Pyongyang Implosion,” *Financial Times*, November 23, 2010, <<http://www.ft.com/cms/s/0/6fcf5c14-0d3e-11e0-82ff-00144feabdc0.html#axzz18xGbjgry>>

[표 4] 북중 교역

(단위: 백만 US달러)

년도	중국수입	중국수출	총무역량
1995	63,609	486,037	549,646
1996	68,638	497,014	565,652
1997	121,610	534,411	656,021
1998	51,089	356,661	407,750
1999	41,722	328,634	370,356
2000	37,214	450,839	488,053
2001	166,797	570,660	737,457
2002	270,863	467,309	738,172
2003	395,546	627,995	1,023,541
2004	582,193	794,525	1,376,718
2005	496,511	1,084,723	1,581,234
2006	467,718	1,231,886	1,699,604
2007	581,521	1,392,453	1,973,974
2008	754,045	2,033,233	2,787,278
2009	793,026	1,887,741	2,680,767

[출처] 다음에서 발췌. Dick K. Nanto and Mark E. Manyin, "China-North Korea Relations," p. 15.

북한의 전략은 부분적으로 성공을 거둬 미국, 중국, 한국 모두 북한에 상당한 자원을 제공하면서도 이에 합당한 영향력을 행사하는 데는 실패해 왔다.⁷³⁾ 이들 국가들 모두 북한 비핵화 및 개혁 유도라는 공동의 목표를 추구하면서도, 국가 간 경쟁과 개별적 국익 추구의 함정에 빠져, 북한에 압박이 아니라 도리어 자율권을 부과하는 역설적 모습을 보이게 된 것이다.

중장기적으로 중국에 대한 편향적 의존 심화는 오히려 북한에 자율권 제약을 가져올 것이고, 중국은 우월한 지위를 활용, 북한에 대해 강력한 비핵화 및 개혁 압박을 구사할 수 있게 해 줄 것이다. 북한의 비핵화 및 개혁-개방은 중국의 국익에도 부합한다. 북한체제유지 및 동북아 현상유지에 드는 비용을 상당 부분 절감해 주는 효과를 가져 올 것이기 때문이다. 북한의 한국에 대한 불신은 중국에 대한 그것을 초월한다. 오히려 한국은 중국의 북한 진출을 활용하여 우회적이지만 보다 안전하게 북한 진출을 노려 볼 수 있을 것이다. 모기장 바깥 지역에도 중국 정부 또는 투자자들과의 공동투자 및 합작을 통해 진입을 노려 볼 수 있다. 북한의 중국의존도 심화가 반드시 한국의 목표들, 즉, 북한 비핵화-개혁-개방-통일을 추구하는데 부정적인 영향을 주는 것만은 아니다. 오히려, 대중국 통일외교를 적극적으로 추진하여 주어진 기회를 최대한 활용하려는 실용적 정신이 요구된다 하겠다.

셋째, 핵무장과 체제수호를 동일시하는 북한 측의 경도된 시각을 교정하기 위해 노력을 경주 하였다. 이러한 북한의 주관적 판단은 체제적 특성에서 기인하는 것으로, 외부에서 변화를 유도한다는 것은 지극히 어려운 일이다. 그러나 이명박 정부는 비핵-개방-3000 및 그랜드 바겐 등의 제안을 통해 핵

73) 한국이 지난 정부 시절 폭 넓은 지원과 원조를 제공하면서도 주도권을 상실하고, 북한에 끌려 다녔던 경험을 상기해 보자.

무장 추구와 체제 생존을 분리하도록 북한 측에 요구한 바 있다. 강력한 경제적 인센티브를 제시하며, 개혁-개방을 통해서도 체제생존을 추구하고 있음을 주시시키려는 시도였다. 같은 맥락에서, 비핵화에 대한 보상으로 6자회담 당사국들에 의한 북한의 안전보장을 명시한 2.13합의에 대해서도 존중과 준수의지를 거듭 천명하였다. 최종적 판단은 북한의 몫이다. 한국으로서는 지원 및 보장공약으로 동기를 부여하는 한편, 제재를 통해 수구적 정책 고수의 비용을 배증시켜 북한이 변화를 선택할 계기를 마련하는데 노력을 기울일 수밖에 없다.

이명박 정부는 햇볕정책의 추진과정에서 드러난 문제점을 보완하여, 경제 유인 및 제재 수단의 효과를 극대화하기 위해 진력했다. 북한은 이명박 정부의 정책 전환이 주는 교훈을 외면하면서, 한국 및 국제사회의 규범준수 요구에 저항하고 있다. 의무의 이행 없이 대가에만 익숙해 온 구태에서 쉽게 벗어나지 못하고 있는 것이다. 한국의 의지(Resolve)를 무력 도발로 시험해 보며, 상황을 과거로 되돌려 보기 위해 안간 힘을 다하는 중이다. 학습효과가 단기간에 나타나리라 기대하는 것은 무리다. 이명박 정부는 북한의 반발과 도발로 곤란을 겪으면서도 ‘합의 준수에는 보상, 일탈에는 제재’라는 기본 원칙을 고수해 왔다.

정책은 결국 “선택”이다. 정책수단의 선택은 실효성 측면만이 고려되어 이뤄지지 않는다. 현실정치에서 정책의 선택은 선택 가능한 주어진 범위 안의 대안들 중 이뤄질 수밖에 없는 것이다.⁷⁴⁾ 이명박 정부는 제한된 정책 대안들 중 그동안 외면 당해왔던 제재라는 수단에 주목하고, 유인책과의 상호보완 관계가 효과적으로 정립되도록 노력해 왔다. 대상국의 변화를 유인하기 위해서는 양의 유인 및 보장책(Positive Inducement and Reassurance)이 신뢰도 있게 제공되어야 하듯이, 제재 등의 처벌도 신뢰성 있게 제시되어야만 하기 때문이다.⁷⁵⁾ 다시 말해, 당장의 가시적 성과의 도출에 급급하지 않으며, 거시적 안목에서 게임의 룰을 정립하는 데 집중해 온 것이다. 이명박 정부의 노력은 장래의 행마를 위해 튼튼한 포석을 깔아놓았다는 점에서 재평가 받아야 할 것이다.

5. 결론

이명박 정부의 대북정책도 정책수단 상의 제약으로부터는 자유로울 수는 없었다. 북한의 변화를 주어진 임기 내에 결정적으로 유인해 낸다는 것은 사실 힘든 일이었다. 또한 정책의 이행, 그리고 북한과의 상호관계를 구축하는 과정에서, 전략상의 허점을 노출하기도 하였다. 북한인권 개선 및 민주화 노력 지원, 통일외교의 강력한 전개, 군사적 억제력의 확보 등 이명박 정부가 시도는 하였으나, 여전히 숙제로 남아있는 분야도 많다. 그 중에서도 차기 정부가 보완해야 할 것으로 사료되는 두 가지 쟁점을 제시해 보고자 한다.

첫째, “대상국 일반 주민의 고통을 최소화하면서도 동시에 대상국의 독재체제에 대해서는 불복

74) 다음을 참조. David A. Baldwin, “The Sanctions Debate and the Logic of Choice,” *International Security*, Vol. 24, No. 3.

75) Alexander L. George, *Forceful Persuasion*, p. 11.

(Noncompliance)의 대가를 최대화”하는⁷⁶⁾ 보다 ‘똑똑한 제재(Smart Sanctions)’ 조치를 강구해야 할 필요가 있다. 핵무장 및 반개혁 정책 추진의 주범이라 할 수 있는 북한의 체제내 엘리트와 그 희생양이라 할 수 있는 일반주민을 구별하여, 제재의 고통이 선별적으로 투사될 수 있도록 제재조치를 보다 정교화 할 필요가 있다. Oechslein이⁷⁷⁾ 지적했듯이, 독재체제는 제재 부과의 고통을 피치배층에 전가하는 전략으로 기존의 정책을 고수해나가면서 일반대중의 제재국에 대한 적개심을 고양하여 체제 결속을 유지하는 경향을 보이기 때문이다. 제재 국면에서 이명박 정부가 지배 엘리트의 통치자금과 핵개발 자원으로 쉽게 전용될 수 있는 현금수입원을 우선적으로 차단하기 위해 노력했다는 점은 높이 평가할 만하나, 주민의 고통을 최소화시키기 위한 인도주의적 지원의 측면에서는 다소 미흡한 면을 보였다.⁷⁸⁾ 체제에 의한 전용 가능성을 최대로 줄이면서도 북한 주민의 민심을 획득할 수 있는 방안을 창조적으로 개발해 내야할 것이다. 통일의 초석을 다지는 데 필요한 일이다.

둘째, 신뢰도 있으면서도 실현 가능성이 높은 경제적 유인책을 개발, 이를 북한에 제시할 필요가 있다. 경제유인과 제재는 상호보완적 성격을 지녔음은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 이명박 정부의 원칙 있는 대북정책으로 북한도 도발 및 합의이탈 시 확실히 제재가 부과될 것임은 인지하기 시작했을 것이다. 역으로, 협력과 합의 준수 시 상응하는 보상이 확실하게 주어질 것임도 분명히 인식시켜 줄 필요가 있다. 제재로 부과되는 직접적 고통에 기회비용을 추가시켜 비협력과 합의 이탈을 주저하게 만들어야 한다. 비핵-개방-3000 구상은 북한의 핵무장-반개혁 의도를 명백히 드러나게 하는 데는 효과적이었으나, 개혁과 개방을 극도로 두려워하는 북한이 이를 실질적 대안으로 여겨 받아들이기에는 무리인 측면도 있었다. 제재국면이 긍정적으로 해결된 후 제시하게 될 향후의 경제 유인책은 점진적 개발 및 단계적 이행방안에 중점을 둔 ‘장기적’ 프로그램 형식을 취할 필요가 있다. 북한을 안심시킬 수 있을 뿐만이 아니라, 협력으로 얻을 수 있는 이익의 지평을 장기화, 구조화, 정규화 할 수 있기 때문이다. 합의 이탈에 따르는 비용도 장기화, 구조화 할 수 있을 것이다. 이를 통해 북한이 장기적으로 감수하게 될 피해를 고려하여 도발 및 이탈 행위를 스스로 자제할 수 있게 하는 구조적 여건을 심어 놓아야 한다.⁷⁹⁾

그러나 이러한 보완점들은 이명박 대북정책의 연장선에서 이뤄져야 함은 명백하다. “협조에는 보상이, 이탈에는 제재가” 따라 온다는 게임의 룰이 확고히 정립 될 때, 똑똑한 제재나 효과적 지원도 효력을 발휘할 수 있기 때문이다. 일방적으로 경도된 정책 수단의 선택은 대북 지렛대를 약화시켜 북한 비핵화 및 개혁-개방이라는 목표의 달성을 요원한 일로 만들 수 있다.

북한의 거부와 수구적 전략으로 제재국면이 길어지고 있다. 한국내부에서도 정치적 비난과 비판이 덩

76) Daniel W. Drezner, “How Smart Are Smart Sanctions?” *International Studies Review*, Vol. 5, No. 1 (March 2003), p. 107.

77) 이 글의 각주 11 참조.

78) 물론 이명박 정부도 제재 국면 와중에서도 의약품, 백신, 긴급 식량 지급 등으로 인도주의적 지원을 위해 노력한 점은 인정할 만하나, 전체 주민에게 한국의 영향력을 각인시킬 수 있는 수준이었다고 보기엔 여전히 부족하다.

79) 북한의 반발과 경색국면의 지속으로 현 정부가 보다 효과적 유인책을 개발, 적용해 본다는 것은 사실상 불가능 했다.

달아 거세지고 있다. 본질적으로 제재는 의지의 싸움이다. 제재가 실제로 부과될 경우 발생하기 마련인 소모성 신경전(War of Nerves)이 우리 국민의 인내력을 시험하는 중이다. 그러나 냉정히 판단한다면, 제재 국면의 지속도 북한의 핵무장 추진 및 반개헌체제 고수의 비용을 누적적으로 증가시켜 북한의 학습효과를 고양하는 데 이면적으로는 기여하고 있다는 점도 간과해서는 안 될 것이다. 대선국면에 돌입하면 대북정책에 관한 논의가 정치 공세와 이념 대결의 장으로 변질될 가능성도 더욱 커지게 될 것이다. 정파와 이념을 초월하여 냉정하고 객관적인 척도로 장기적 안목에서 현 정부 대북정책의 공과 과를 평가해 보고, 이를 발전적으로 승화하려는 건설적 노력과 불편부당한 지혜가 요구되는 시점이다.

단지 정권의 교체로 가용 정책 자원이 획기적으로 늘어난다는 것은 불가능에 가까운 일이다. 어떠한 정부도 경제 유인과 제재의 효과적인 교차 운영 외에 별다른 묘수를 찾아내기는 어려울 것이다. 조건이 그러하다면, 주어진 정책 수단의 효과 극대화와 협상 전략상의 원칙 정립에 노력한 현 정부의 근본 취지는 정권의 교체에 상관없이 여전히 유효할 수밖에 없다. 이러한 점에서, 운영전술 상의 변화는 불가피 하겠지만, 근본 취지의 면에서 정책의 연속성은 반드시 확보되어야 할 것이다. 원칙의 확립과 북한의 협상태도변화가 전제되어야만, 한국의 미래 정부들도, 경제적 유인책과 제재를 효과적으로 배합해 가며, 실효성 있는 대북정책을 구사할 수 있게 될 것이기 때문이다.