

정치문제의 경제적 처방 5.24조치의 역습과 풍선효과

김일한(동국대학교)·김상범(동국대학교)

5주년을 맞는 5.24조치에 대한 객관적 평가가 필요하다. 논문은 먼저, 국제사회에서 논의된 경제제재와 남한식 대북경제제재인 5.24조치의 유효성을 재평가했다. 둘째, 5.24조치가 남북한 경제에 미친 영향과 결과에 대한 객관적 분석을 시도했다. 연구 결과, 경제적 측면에서 남북교역의 중단과 북·중 경제관계의 밀착 현상이 강화되었다. 개성공단을 제외하면 남북교역은 완전히 사라졌고, 특히 섬유제품의 위탁가공교역은 북·중무역으로 완전히 대체되었다. 남·북·중무역에서 풍선효과가 발생한 것이다. 정치적 문제의 경제적 처방인 경제제재의 효과성은 국제적 사례와 함께 북한에 대한 경제적 압박효과 역시 매우 제한적이다. 이러한 결과가 남북관계에 던지는 시사점은 또한 교훈적이다.

주제어: 5.24조치, 남북교역, 위탁가공교역, 북·중무역, 풍선효과

1. 문제 제기

‘5.24조치’ 5주년을 맞고 있다. 2010년 3월 천안함 사건 발생과 함께 이명박 정부가 요구한 ‘천안함 폭침 책임 인정, 사과 및 재발방지

약속' 등 북한의 책임 있는 조치가 선행되어야 한다는 남한 정부의 입장은 현재진행형이다. 북한에 대한 경제적 압박을 통해 '사과와 재발방지'를 얻어내고자 했던 남한 정부의 '정치적 조치'가 5년이 지난 현재까지 변함없이 유지되고 있는 것이다.

남한 정부가 고수하고 있는 5.24조치는 의도했던 목적을 달성했을까? 경제적 희생을 통해 얻고자 했던 정치적 성과는 만족할 만한 것이었을까? 5.24조치 5년의 결과, 남북관계는 정치적으로 더 경색되었고, 사회·문화적으로 단절되었으며, 경제적으로는 개성공단을 제외하면, 막대한 비용을 지불했고 앞으로도 지불해야 하는 상황이 전개되고 있다.

5.24조치 5주년을 맞아 정치문제의 경제적 처방이 낳은 결과를 객관적으로 평가하기 위해 논문은 먼저, 그동안 국제사회에서 논의된 경제제재와 남한식 대북경제제재인 5.24조치의 유효성을 재평가했다. 그동안 UN을 비롯해서 국제사회가 정치적 목적으로 대상국을 경제적으로 압박해온 효과에 대한 평가는 5.24조치에도 적용 가능하다. 정치적 문제를 경제적 방법으로 해결하려는 시도는 매우 제한적인 결과만을 얻을 수 있다는 평가가 남북관계에 던지는 교훈은 시사하는 바가 매우 크다.

둘째, 5.24조치가 남북한 경제에 미친 영향과 결과에 대한 객관적 분석을 시도했다. 논문은 특히 남북교역, 북·중무역 데이터의 실증 분석을 통해 남북교역 중단으로 인한 남한 경제의 피해가 북·중무역의 확대로 전환되는 이른바 '풍선효과(Ballon Effect)'를 검증하고자 했다. 정치적 경색은 제외하더라도 남한의 경제적 손실은 막대하다. 남한 경제는 남북한 사이의 일반교역과 위탁가공교역 중단에 따른 단기적 피해와 함께 북·중 경제교류의 강화가 한반도경제권 형성에 새로운

위협 요인으로 작용할 수 있다는 장기적인 손실까지 감수해야 하는 상황에 놓여 있다.

5.24조치의 결과가 단기적으로 경제적 손실로 나타나지만, 장기적으로는 남북한의 한반도경제권 형성, 한반도의 균형적 산업구조 형성에 매우 부정적인 영향을 미칠 수 있는 정치적 조치였음을 논문을 통해 평가할 것이다.

2. 경제제재: 방법론 재검토

1) 정의, 목적, 내용

국제사회에서 경제제재(economic sanctions)는 제재국이 대상국의 정부정책 변화를 유도하기 위해 영향력을 행사할 수 있는 수단으로 활용된다. 정책 영향력의 강도에 따라 외교적 설득, 대중적 호소, 정상회담 거부 등의 비경제적 제재, 경제적 제재, 경제 봉쇄, 그리고 군사적 행동순으로 분류할 수 있다.¹⁾ 그중 경제제재는 제재국(a sender country)이 제재 대상국(a target country)의 무역, 투자, 그리고 국경 지역에서 벌어지는 경제활동 등 일반적 국제 경제관계를 규제하는 것을 의미하며, 제재국이 제재 대상국의 정책 전환을 설득·압박해 제재국의 외교정책 목적을 달성하는 중요한 전략적 수단이다. 제재의 종류와 정책 영향력 강도에 따른 분류에 의하면 경제제재는 문제 해결을 위한 군사적 개입의 정당성을 부여하는 사전 정지 작업의 성격도 가진다. 따

1) The Heritage Foundation, "A User's Guide To Economic Sanctions," *The Heritage Foundation Background Reports*, June 25(1997), p.3.

라서 경제제재는 ‘적대관계의 형성’과 이를 해결하기 위한 최종 수단으로서의 ‘무력전쟁’의 중간에 놓여 있는 외교적 행위라고 볼 수 있다.

경제제재는 제재 대상국의 행동 변화 강요, 국가 지도자의 정치적 기반 약화, 제재를 야기한 행위에 대한 추가 불법행위 억제, 유사한 불법행위 발생 가능성에 대해 국제사회의 사전 경고, 문제 해결의 정당성 확보를 위한 자국민 설득 등을 위해 실시된다.²⁾ 그러나 본질적으로는 제재국이 제재 대상국의 경제적 성장 잠재력 저하 및 국민총생산의 손실을 발생시킴으로써 정부정책의 전환을 유도,³⁾ 제재 대상국이 제재국의 국가안보를 심각하게 위협할 수 있는 요소를 제거하기 위한 것이다.

경제제재의 구체적 행위는 제재국의 수출입 제한 및 투자 금지, 제재국과 제재 대상국의 정부와 국민들 간의 은행 및 상업 거래 금지, 제재 이전 제재 대상국에게 제재국이 무역과 투자 등 경제활동을 돕기 위해 제공했던 다양한 원조 프로그램의 엄격한 규제도 포함된다.⁴⁾ 그러나 경제제재의 부작용으로 제재 대상국이 경제문제 해결을 위해 의도하지 않게 국제 범죄조직과 주변국가들 일부 조직들 간의 불법 경제행위를 조장하는 부정적 결과가 나타나기도 한다.⁵⁾

2) James M. Lindsay, “Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-Examination,” *International Studies Quarterly*, Vol. 30, No. 2(1986), pp.153~173.

3) Robert A. Pape, “Why Economic Sanctions Do Not Work,” *International Security*, Vol. 22, No. 2(1997), pp.93~94.

4) The Heritage Foundation, “A User’s Guide To Economic Sanctions”(1997), p.4.

5) Peter Andreas, “Criminalizing Consequences of Sanctions: Embargo Busting and Its Legacy,” *International Studies Quarterly*, No. 49(2005), pp.355~337. 피터 안드레아스(Peter Andreas)는 경제제재의 오랜 후유증으로 인해 제재 대상국의 국제 범죄 관련 불법 경제행위가 제재 해제 이후에도 일정 기간 지속될 가능성이 있다고 주장한다.

따라서 경제제재는 제재국과 제재 대상국 및 주변국의 정책 수립과 변화에 영향을 미칠 수 있기 때문에 단순히 ‘정책’뿐만 아니라 ‘포괄적 전략’ 개념에서 접근해야 한다.⁶⁾ 다시 말해, 포괄적 전략 차원에서 제재국의 국가안보 위협 요소를 제거하기 위한 로드맵이 필요하며, 이와 반대되는 경우에는 안보 위협 요소의 제거는커녕 관련 문제 해결을 위한 국내외 전략적 지지 기반의 약화를 초래하고 오히려 제재 대상국의 역량을 강화시켜 장기간의 위협하고 미묘한 ‘견제와 균형의 게임’⁷⁾관계를 형성해, 사태를 더욱 복잡하게 만들 수도 있기 때문이다. 따라서 경제제재는 포괄적 전략과 추진 정책 간의 ‘균형’이 절대적으로 필요하다.

경제제재에는 독자제재 또는 다자제재가 있다. 독자제재는 북한에 대한 미국의 제재와 같이 한 국가가 특정 국가에 단독으로 실행하는 형태를 말하며, 다자제재는 적어도 두 국가 이상이 참여하는 형태를 말한다. 일반적으로 국제사회의 공동선(common good)을 위한 위협 요소, 예를 들어 핵, 인권, 민주주의 문제 등 경제제재가 이루고자 하는 목적 달성 자체가 수준이 높을 경우 다자제재를 취한다. 또한 한 개별 국가의 경제적 이익 확대, 경제 질서 개편 등의 특정이익 획득과 체제 위협 요소 제거 등 목적 달성 자체가 수준이 낮을 경우 독자제재를 취한다. 물론 한 개별 국가의 영향력으로 개별 국가의 문제를 국제화 시켜 양자의 제재 형태 모두를 취할 수도 있다.

그러나 독자제재와 다자제재의 형태를 결정하는 요소는 시대와 상

6) Daniel Wertz, “The Evolution of Financial Sanctions on North Korea,” *North Korean Review*, Vol. 9, No. 2(2013), p.79.

7) Suk Hi Kim and Mario Martin-Hermosillo, “The Effectiveness of Economic Sanctions Against a Nuclear North Korea,” *North Korean Review*, Vol. 9, No. 2(2013), p.105.

황에 따라 다르기 때문에 고정된 형태의 기준은 없다. 제재국과 제재 대상국의 정책 전환으로 인해 얻는 이익의 종류와 정도가 다르며, 제재국들의 지속적인 협조정책을 추구하는 것은 상당히 어려운 일이기 때문이다. 유엔 등 국제기구가 주체가 되어 시행되는 다자제재는 외교적·경제적으로 제재 대상국의 국제적 고립을 유도함으로써 장기적 관점에서 경제성장 잠재력 저하를 유발시킬 수 있다. 그러므로 단일 이슈에 대한 다자제재가 가장 효율적일 수 있다.⁸⁾

독자제재의 전형적인 유형은 미국의 외교정책에 따른 경제제재 전략이다. 2009년 오바마 정부가 출범한 이후에도 미국의 국가 이익을 위한 외교안보정책의 기초는 군사력 우위, 민주주의 확산, 대량살상무기 확산 억제 등이 주요 목표이다.⁹⁾ 미국은 국가 이익의 중요도에 따라 사활적 이익(vital interests), 핵심적 이익(critical interests), 중대한 이익(serious interests)으로 구분하고 주요 위협에 따라 대상국에 제재조치를 취하고 있다. 따라서 미국은 북한의 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destructions) 확산 억제와 관련하여 사활적 이익¹⁰⁾이 있고 민주주의와 인권의 증진이라는 측면에서 중대한 이익이 있는 것이다.¹¹⁾

UN안보리의 대북제재는 다자제재 유형에 해당한다. 핵, 대량살상무기, 탄도미사일 관련 프로그램을 지원하는 대량현금(bulk cash)과 금

8) Anne C. Miers and T. Clifton Morgan, "Multilateral Sanctions and Foreign Policy Success: Can Too Many Cooks Spoil The Broth?," *International Interactions*, No. 12(2008), p.119, 131.

9) U.S. Department of State, "Fiscal Year 2012 Agency Financial Report"(2012.11).

10) 최근의 북핵 관련 논의는 함택영, "북핵문제 해결과 한반도 평화체제의 모색: 미·중관계와 북한의 안보위협 인식," 『현대북한연구』, 제17권 2호(2014) 참조.

11) 김영호, "미국의 군사안보정책," 『미국의외교정책: 이론과 실제』(서울: 박영사, 2009), 261쪽.

용자원 등에 대한 제재로 요약된다.¹²⁾

2) 경제제재의 효율성 제고를 위한 조건들

경제제재의 성공을 판단하는 기준은 제재 대상국이 제재국이 요구하는 중요한 부분을 양보하느냐의 여부이다. 그러나 양보의 정도, 제재국과 제재 대상국의 경제제재로 인한 피해 비용 산출, 제재 지속기간, 제재의 순서와 시점 등을 동시에 고려해야 하기 때문에 효과성을 판단하는 기준은 모호하다. 또한 제재국이 공식적으로 제재 대상국에 요구하는 정책 변화 정도가 제재국이 실제로 바라는 것과 다를 수 있으며, 경제제재의 실제 목표는 제재국들의 복잡한 대내외 정책과도 연계되어 있어 단순히 경고 혹은 응징일 수도 있기 때문이다.

경제제재의 성공 여부는 제재국의 정책 목표에 따라 달라진다. 대부분의 사례를 보면 경제제재는 두 가지 형태로 나눌 수 있다. 첫째는 제재국 정책의 근본적 변화, 둘째는 징벌적 의미의 제재로 나눌 수 있는데, 경제제재가 추구하는 정책 목표가 체제 불안정성 제고 및 징벌의 의미가 강할 때 경제제재가 성공할 가능성이 높다.¹³⁾

일반적으로 경제제재는 다음과 같은 여건하에서 최대의 효과를 발휘할 수 있으며, 그 반대 상황은 최저의 효과를 유발할 수 있는 여건임을 동시에 미뤄 짐작할 수 있다.

첫째, 경제제재는 제재 대상국이 국제경제 의존도가 높고, 정치지

12) 주요 내용과 효과성에 대해서는 임강택, “대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의,” 『통일연구원 통일정책분석』(2013-05) 참조.

13) Jeleh Dashti-Gibson, Patricia Davis, and Benjamin Radcliff, “On the Determinants of the Success of Economic Sanctions: An Empirical Analysis,” *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 2(1997), pp.610~611.

도자를 반대하는 강한 내부 정치세력이 존재할 때 가장 큰 효과를 낸다.¹⁴⁾ 내부적으로 강한 정치적 반대급부가 존재할 때는 선택적 제재를 통해 이들이 정부를 압박, 제재국의 정치적 요구를 수용할 수 있는 내부 환경을 조성할 수 있기 때문이다. 또한 이들과 기존에 형성된 유대관계를 통해 지원이 가능한 외부 지원세력이 있으면 성공 가능성이 높다.¹⁵⁾ 반대로 제재 대상국의 국제경제 의존도가 낮고, 정치지도자를 반대하는 내부 반대급부가 없다면 경제제재는 비효율적인 성과를 도출할 수도 있다.

둘째, 제재 대상국 정치구조의 불안정성과 정권의 내구력이 약하고¹⁶⁾ 동시에 제재에 대한 주변 국가들의 우호적 환경은 짧은 기간 내 최소한의 비용으로 제재가 성공할 수 있는 여건을 조성한다. 이와는 반대로 정치지도자그룹의 단결과 강력한 민족주의를 바탕으로 운영되는 권위주의 체제의 경우, 민주주의보다 경제제재 특히 국민들의 불편, 경제적 유인책에 대해서도 민감하게 반응하지 않는데 이것은 경제제재로 인해 제재 대상국이 받을 수 있는 경제적 충격을 흡수할 수 있는 정치적 여건이 마련되어 있기 때문이다.¹⁷⁾ 특히, 경제제재를

14) United States General Accounting Office(GAO) Report to the Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, "GAO/NSLAD-92-106 Economic Sanctions: Effectiveness as Tools of Foreign Policy"(February 1992), p.4.

15) Reed M. Wood, "A Hand upon the Throat of the Nation: Economic Sanctions and State Repression 1976-2001," *International Studies Quarterly*, No. 52(2008), p.495.

16) Sean M. Bolks and Dina Al-Sowayel, "How Long Do Economic Sanctions Last? Examining the Sanctions Process through Duration," *Political Research Quarterly*, Vol. 53, No. 2(2000), p.241, 243, 248.

17) Stephan Haggard and Marcus Noland, *Engaging North Korea: The Role of Economic Statecraft* (Hawaii: The East-West Center, 2011), pp.5~6; Robert A. Pape, "Why Economic Sanctions Do Not Work," pp.93~94.

‘전쟁행위’로 간주할 경우 생존의 위협수단으로 인식할 수 있기 때문에 역으로 정권의 안정성을 도모하는 데 일조하기도 한다. 따라서 체제 불안정성이 높을수록 정치지도그룹의 경제제재에 대한 위협의 인식 정도가 높으며, 체제 유지를 위해 반대세력에 대한 정치적 탄압의 수위도 올라간다.¹⁸⁾ 더불어 민주주의 체제에서는 선거를 통해 최고지도자가 선출되며, 지도부의 교체는 정책의 변화를 수반하기 때문에 경제제재정책의 변경 가능성을 내포한다. 이것은 경제제재의 해제 혹은 강도 조절, 기간의 단축 등과 연관¹⁹⁾되어 있기 때문에 민주주의 체제가 권위주의 국가들을 상대로 장기간 일관된 경제제재정책을 추진하기에는 정치제도상의 문제도 발생할 가능성이 있다.

셋째, 제재국과 제재 대상국 사이의 경제 의존도가 높으며, 제재 조치 이전 우호적 혹은 중립적 관계를 유지하면서 ‘신뢰’가 형성된 경우, 신속하고 강력한 경제제재는 효과가 높다.²⁰⁾ 왜냐하면, 경제적 관점에서 한때 효과적이었던 경제제재도 일정한 시간이 경과하게 되면 제재 대상국의 적응력이 높아지면서 효과가 반감될 수 있기 때문이다.²¹⁾ 그러나 미국과 북한의 경우와 같이 상호 간의 ‘신뢰’가 없으며, 양국 간의 경제 의존도가 낮을 경우 경제제재의 효과는 미비하다. 또한 경제제재를 실시했던 국가의 국력 쇠퇴를 통한 국제적 지위 하

18) Reed M. Wood, “A Hand upon the Throat of the Nation: Economic Sanctions and State Repression 1976-2001,” pp.491~492.

19) Fiona McGillivray and Allen C. Stam, “Political Institution, Coercive Diplomacy, and the Duration of Economic Sanctions,” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 48, No. 2(2004), pp.154~155.

20) Shane Bonetti, “Distinguishing Characteristics of Degrees of Success and Failure in Economic Sanctions Episodes,” *Applied Economics*, No. 30(1998), p.805, 807.

21) 장형수, “대북경제제재: 현황과 분석,” 『KDI 북한경제리뷰』, 3월호(서울: KDI, 2013), 46쪽.

락으로 인해 세계 경제와 제재 대상국에 대한 영향력이 지속될지에 대한 부분도 반드시 고려되어야 한다.²²⁾

넷째, 경제제재는 제재 대상국의 국가 안보, 체제 유지 등에 결정적인 영향을 미치는 핵심 이슈들이 아닌 이들과 상대적으로 관련이 적은 마이너(minor) 이슈들을 대상으로 다자제재를 실시할 때 효과가 높다. 즉, 상대적으로 달성 가능한 목표를 설정하는 것이 중요하다. 제재 대상국은 체제 유지와 직결된 핵심 사안에 대해서는 경제제재를 감내하고, 정치지도그룹은 이 과정을 통치행위의 정당성을 강화시키는 도구로 활용할 수 있기 때문이다.

다섯째, 제재국과 제재 대상국의 제재 이전의 경제관계가 미비하고, 지리적으로 가까운 제3국 혹은 제3그룹 효과²³⁾가 없을 경우, 제재의 효과는 더욱 높아질 수 있다.²⁴⁾ 그러나 반대로 제재 대상국이 지리적으로 가깝고, 정치·경제적 원조를 받을 수 있는 강력한 제3국이 존재한다면 제재의 효과성은 떨어진다. 이들 양자 간의 경제관계는 국제규범이나 법에 저촉되는 불법 경제행위가 발생할 가능성이 높기 때문이다. 또한 제재 대상국이 낮은 가격으로 자국의 생산품을 제3국 혹은 제3그룹에 수출하거나, 반대로 제3국 혹은 제3그룹이 비싼 가격으로

22) Robert A. Pape, "Why Economic Sanctions Do Not Work," pp.93~94.

23) 미국 내에서 유일하게 북한경제연구소를 운영하고 있는 디트로이트 자선대학교(University of Detroit Mercy)의 Kim Suk Hi 교수는 북·중 간 경제협력뿐만 아니라 남북 간 경제교류협력도 이에 해당된다고 주장한다. Suk Hi Kim and Mario Martin-Hermosillo, "The Effectiveness of Economic Sanctions Against a Nuclear North Korea," pp.106~107.

24) 기존 연구는 제3국의 존재와 이들로부터의 정치·경제적 지원의 중요성을 강조했다. 그러나 피터 안드레아스는 제3국의 존재와 동시에 지리적 인접성의 중요성도 강조하고 있다. Peter Andreas, "Criminalizing Consequences of Sanctions: Embargo Busting and Its Legacy," p.357.

자국의 생산품을 높은 가격으로 수출할 경우 제재의 효과성은 떨어지게 된다. 그러나 이 과정에서 제3국이 자국 국민정서와 충돌하면 그 효과성이 떨어질 수 있다.

마지막으로 제재 대상국이 지형적으로 섬이거나 국토 비율에서 낮지, 사막 등 경제적으로 이용할 수 없는 불모지가 상대적으로 많은 경우도 경제제재의 효과성은 높아진다.²⁵⁾

3) 북한 경제 악화론과 대북제재 무용론

대북경제제재에 긍정적인 입장은 대북경제제재가 추구한 북한의 핵개발 및 대량살상무기 억제라는 정치·군사적 목표를 달성하지 못하였지만, 국제규범의 준수를 이행하지 않는 것에 대한 도덕적 책임, 제재 대상국의 무역구조 변화 비용 등을 담고 있어 최소한의 상징적인 효과를 기대한다. 또한 외교적 목적을 달성하기 위한 경제제재가 효과적이지 않다고 주장하면서도 미국은 외교정책의 목표를 달성하기 위한 수단으로 경제제재를 계속 활용하고 있다는 사실을 근거로 제시한다.

김중호²⁶⁾는 2010년 5.24조치와 2008년에 중단된 금강산관광 및 개성관광까지 고려하면 북한의 외화획득 감소분은 상당한 규모로 추정된다면서 경제제재의 파급력을 그 근거로 제시하고 있다. 이현경²⁷⁾은

25) Johan Galtung, "On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia," *World Politics*, Vol. 19, No. 3(1967), p.384.

26) 김중호, "대북경제제재의 효과와 대북 정책 시사점," 『수은북한경제』, 여름호 (2012).

27) 이현경, "미국의 경제제제조치와 북한에의 적용," 『통일문제연구』, 제16권 제2호 통권 42호(2004).

현재 북한의 대외무역은 답보 상태를 걷고 있고, 만성적인 경제난을 겪고 있기 때문에 고강도의 대북봉쇄를 통해 필수전략물자와 원유 공급을 차단함으로써 경제제재의 효과성을 극대화시킬 수 있다고 주장한다. 이석²⁸⁾의 분석은 북한 경제의 악화에 방점을 두고 있다. 남한 정부의 5.24조치로 인해 북한이 중국으로의 일방적인 자원수출을 늘렸고 이는 북한 경제의 구조를 급격히 악화시켰다는 것이다.

북한 경제 악화된다는 달리 경제제재가 제재 대상국의 정책 변화를 유도하는 효율적인 수단이 아니라며, 경제제재가 가지는 ‘효율성’ 자체에 의문을 제기하는 주장도 설득력을 갖는다.²⁹⁾ 북한을 포함한 대부분의 국가들은 수출입 대체와 대체 기술 등을 동원하여 경제제재로 인한 피해를 최소화하며 적응할 수 있는 능력이 있다는 것이다. 또한 경제제재가 제재 대상국의 인민생활 수준 향상을 저해하고 장기적으로 경제제재의 오랜 후유증으로 제재 대상국의 불법 경제행위가 제재 해제 이후에도 일정 기간 지속될 수 있다는 사실도 지적한다. 더욱 중요한 것은 경제제재를 무력전쟁의 사전 단계로 인식하고, 경제제재의 효율성을 극대화시키기 위해 제재국은 무력 의존성을 강화시킨다고 주장한다.³⁰⁾

28) 이석, “5.24조치, 장성택의 처형 그리고 북한경제의 딜레마,” 『KDI Focus』, 통권 제37호(2014).

29) Marcus Noland, “The Impact of UN Sanctions on North Korea,” *Working Paper* 08-12(Washington D.C.: Peterson Institute for International Economic, December 2008); Stephan Haggard and Marcus Noland, *Engaging North Korea: The Role of Economic Statecraft* (Hawaii: The East-West Center, 2011); 정형곤·방호경, 『국제사회의 대북경제제재 효과 분석』(서울: 대외경제정책연구원, 2009); 홍순직, “UN 안보리의 대북제재 영향과 대응 방향,” 『통일경제』, 여름호(2009); 양운철·하상섭, “UN의 대북한 경제제재의 한계: 강제성의 제한과 전략적 선택의 확대,” 『통일정책연구』, 제21권 2호(2012), 168~169쪽.

30) Robert A. Pape, “Why Economic Sanctions Still Do Not Work,” *International*

특히 경제제재의 효과성을 주장하고 있는 김벌리 앤 엘리엇(Kimberly Ann Elliott)은 대북경제제재에 대해서는 회의적이다. 북한과 같은 폐쇄 경제체제를 유지하고 있는 국가의 경우 경제제재로 인한 피해가 크지 않으며, 예상치 못한 급격한 체제붕괴를 초래할 수 있고, 경제제재에 대한 대응 차원에서 북한의 군사도발 등은 제재국이 감당해야 할 비용이 크게 늘어날 수 있다는 사실을 지적한다.³¹⁾ 오히려 남한의 대북 경제제재가, 특히 5.24조치가 남한 경제에 미치는 부정적 영향을 우려하는 연구 결과 역시 무시할 수 없는 흐름을 제공한다. 제재에 따른 남북경협 위축으로, 특히 일반교역과 위탁가공교역 분야는 남북교역이 북·중교역으로 대체되었고, 그 규모가 점차 확대되고 있다는 것이다.³²⁾

Security, Vol. 23, No. 1(1998), pp.76~77.

- 31) Kimberly Ann Elliott, "Economic Leverage and the North Korean Nuclear Crisis," *International Economics Policy Briefs*, Number PB 03-3(April 2003), pp.3~6. 엘리엇(Elliott)의 경제제재 관련 대표적 저술은 Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Scott, and Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered*(Washington D.C.: Institute for International Economics, 1990). 이 연구 결과는 미국 정치학·경제학계에서 경제제재의 효과성에 대해 활발한 논의의 장을 제공했지만, 연구가 가지는 시각의 제한성과 자료 분석의 문제점을 지적받고 있다. 대표적으로는 Robert A. Pape, "Why Economic Sanctions Do Not Work," *International Security*, Vol. 22, No. 2(1997)와 Robert A. Pape, "Why Economic Sanctions Still Do Not Work," *International Security*, Vol. 23, No. 1(1998) 참조.
- 32) 양문수, "김정일 국방위원장의 방중과 북중경협," 평화나눔센터 제48회 정책포럼(2011년 6월 16일); 임강택 외, 『2010년 북한경제 종합평가 및 2011년 전망』(서울: 통일연구원, 2011) 참조.

3. 5.24조치의 효과성 검토

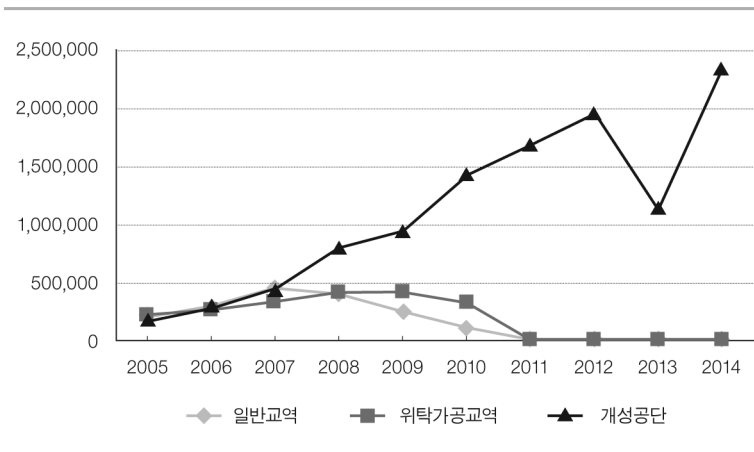
1) 5.24조치의 역습: 남북경협외의 파산과 양극화

(1) 5.24조치: 남북교역=개성공단

남한 정부는 2010년 5월 24일 다음과 같은 5개 항의 대북경제제재 조치를 발표했다. ① 북한 선박의 남한해역 운항 전면 불허, ② 남북교역(일반교역, 위탁가공교역 등)을 위한 모든 물품의 반·출입 금지, ③ 남한 국민의 방북 불허(개성공단, 금강산관광지구 제외) 및 북한 주민과의 접촉 제한, ④ 북한에 대한 신규투자 불허(진행 중인 사업의 투자확대도 금지), ⑤ 대북지원사업은 원칙적으로 보류(단, 영유아 등 취약계층에 대한 인도적 지원은 유지) 등이다.

5.24조치 이후 거래유형별 남북교역의 변화는 매우 심한 변화를 보

<그림 1> 남북교역의 변화(2005~2014) (단위: 1,000USD)



자료: 통일부, 『월간 남북교류협력동향』, 각 연도

< 표 1 > 유형별 남북교역의 변화(2005~2014)

(단위: %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
일반교역	19.8	21.8	25.7	21.9	15.2	6.2	0.0	0.0	0.0	0.0
위탁가공교역	19.9	18.7	18.3	22.4	24.4	16.6	0.3	0.0	0.0	0.0
개성공단	16.7	22.1	24.5	44.4	56.0	75.5	99.1	99.5	99.7	99.8
금강산관광 등 기타	43.6	37.3	31.5	11.2	4.4	1.8	0.6	0.5	0.3	0.2
교역 전체	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

자료: 통일부, 『월간 남북교류협력동향』, 각 연도.

이고 있다. 5.24조치의 결과 개성공단을 제외한 △일반교역, △위탁가공교역, △내륙경협사업이 전면 중단되었다.³³⁾ 실질적인 남북교역이 시작된 2000년대 이후, 20014년 현재까지 지난 10여 년의 기록은 남북경제 관계의 변화를 담고 있다. 2007년까지 지속적으로 성장해온 남북교역이 2008년부터 축소되기 시작했고, 2010년 이후 개성공단을 제외한 교역이 완전히 중단되었다.

2007년 남북교역의 비중 즉, 일반교역, 위탁가공교역, 개성공단, 금강산관광 등 기타교역실적은 각각 25.7, 18.3, 24.5, 31.5%로 유형별 교역실적이 비교적 고루 분산되어 있다. 그러나 2008년 이후 일반교역이 가장 먼저 축소되기 시작했고, 5.24조치 이후 위탁가공교역과 함께 완전히 자취를 감춰버렸다. 금강산관광 등 기타교역 역시 2007년 실적을 최고점으로 축소되기 시작했고, 2010년 이후 교역 기능을 상실했다.

33) 단, 5.24조치 이후 기업 피해 최소화를 위해 기존 진행사업 물자 반·출입이 예외적으로 허용되었다(2010.6~2011.2, 2012.6~2013.2, 월간 1억 2,657만 달러 반입, 4,141만 달러 반출).

(2) 일반교역과 위탁가공교역: 한반도경제권의 먹구름

일반교역은 2007년에 전체 남북교역 대비 최고점인 25.7%을 마지막으로 하락하기 시작했고, 5.24조치가 시행된 2010년 6월 394만 달러로 전월 2,279만 달러의 83%가 축소되었고, 2011년 남북교역에서 자취를 감췄다.

위탁가공교역도 마찬가지다. 2005년 19.9%, 2006년 18.7%, 2007년 18.3%, 2008년 22.4%, 2009년 24.4%로 비중을 계속 확대해가던 위탁가공교역은 2010년 전체 남북교역 대비 16.6%로 축소되면서 하락하기 시작했고, 5.24조치가 시행된 2010년 12월 955만 달러로 전월 2,215만 달러의 57%가 축소되면서 2011년 8월을 끝으로 사라졌다.

일반적으로 남북경협하면 현대아산과 개성공단 입주기업 125개 업체를 떠올리게 되지만, 2010년 초까지 남북경제협력 사업에 직접적으로 투자한 기업은 무려 1,200여 개이며 관련 종사자는 8만여 명으로 추산된다.³⁴⁾ 2010년 이후 남북경협 중단으로 일반교역과 위탁가공업체들은 휴·폐업하거나, 중국, 베트남 등으로 거래선을 전환했고, 평양 등 내륙기업의 경우에는 신규투자를 중단하고, 기존 투자에 의한 공장·설비 등은 가동을 중지한 상태로 알려지고 있다. 심각한 문제는

<표 2> 최근 5년간 반·출입 실적이 있는 일반교역·위탁가공교역 업체 수 (단위: 개 사)

구분	2009	2010	2011	2012	2013.9
일반교역	580	284	4	5	5
위탁가공교역	199	177	24	-	-

주: 2010년 5.24조치 이후 기존 진행사업 관련 반·출입 실적 업체 포함.
자료: 통일부 제출 자료(국회 외교통일위원회).

34) 『오마이뉴스』, 2014년 9월 16일.

정확한 피해 규모나 내용이 파악되지 않는다는 점이다.³⁵⁾

더욱 우려스러운 부분은 일반교역뿐만 아니라 위탁가공교역의 경우, 장기적으로 남북한 경제에 미치는 영향이 매우 크다는 점이다. 5.24조치 이후 북한은 남북한 위탁가공교역에서 압도적 비중을 차지 하던 의류 위탁가공의 물량 확보를 위해 중국 기업과 접촉하기 시작한 것으로 알려진다. 남북위탁가공교역이 북·중교역으로 대체된 것이다. 남북위탁가공교역은 평양 인근 생산시설을 중심으로 20여 년의 역사와 노하우 축적을 통해 일정한 경쟁력을 구축한 상태로 알려졌다. 대형화된 생산시설, 저렴한 생산비용, 효율적 생산관리체계의 구축과 함께 평양이라는 지역적 이점 때문에 인력수급 역시 비교적 쉬운 장점이 있었다. 북한의 기술 수준을 향상시키고 숙련도를 제고한 그 과실을 최근 중국 기업들이 수확하고 있는 것이다³⁶⁾(<그림 4> 참조).

35) 교역기업 1,000여 개 업체(2008.6~2010.5 교역실적 기준) 중 300여 개 기업 휴·폐업(국세청 등록 기준). 남북교역기업으로는 금강산과 개성공단을 제외한 평양, 개성, 남포 등 내륙 지역에 투자한 기업이 49개, 현대아산을 포함하여 금강산관광지구에 투자한 기업이 50개, 일반적인 상품 교역기업이 801개, 임가공 교역 기업이 247개, 그리고 개성공단에 있지만 개성공단기업으로 분류되지 않은 개성공단 내 부동산 관련 투자기업, 상업부지 관련 기업 및 기타 서비스업체가 약 80개 사 등임. 교역기업은 관세청 통관(반·출입) 실적이 있는 기업이며, 통관자료만으로 북한 내 사업 현황(위탁가공 설비 현황 등 세부 내용, 채권·채무 관계 등)을 파악하는 데 한계가 있음. 통일부 제출 자료(국회 외교통일위원회).

36) 양문수, “김정일 국방위원장의 방중과 북중경협,” 15~16쪽; 북한 당국도 적극적인 가공무역 활성화를 주문하고 있다. “피복가공무역실천에서 가공능력을 옹계 조성하지 못하고 끊임없이 높아나가지 못하면 무역활동에서 응당한 경제적실리를 얻지 못하게 될뿐아니라 국제시장수요를 잃게 되는 결과를 초래하게 된다.” 리옥삼, “피복가공무역실천에서 가공능력조성이 가지는 의의,” 『경제연구』, 1호(1999), 50쪽; “가공무역은 이미 마련된 가공능력을 효과적으로 리용하여 수출을 늘이고 생산설비를 현대적으로 갱신하며 선전가공기술을 받아들여서 효과적이다.” 김대룡, “현실발전의 요구에 맞게 무역단위와 수출품을 결정적으로 늘이는데서 나서는 몇가지 중요한 문

한반도경제권 형성이라는 측면에서도 남북교역의 증대는 매우 부정적 결과를 가져올 수 있다. 북한과 같은 개발도상국은 위탁가공교역을 통해 장기적으로 생산기술, 인력관리 등 기업경영 노하우를 축적할 수 있는 효과적인 수단으로 활용할 수 있다. 과거 남한도 위탁가공무역은 경제 발전의 중요한 수단이었음을 상기할 필요가 있다. 또한 남한 경제는 노동집약적 제조업의 해외이탈을 막을 수 있고, 북한 경제역시 안정적인 기술 이전을 통한 제조업 정상화의 토대를 확보할 수 있는 효과적인 협력 분야이다.

위탁가공교역은 생산에 필요한 소재를 제공하고 생산된 완제품을 돌려받는 방식으로 진행되지만, 위탁교역의 단계를 넘어서면 직접투자 단계로 발전하는 것이 국제무역에서 일반적으로 나타나는 발전 과정이다. 즉, 일정한 단계를 넘어서면 북한 지역에 직접투자가 가능한 새로운 경험루트가 열리는 것이다.

(3) 개성공단: 빛과 그림자

일반교역과 위탁가공교역의 몰락과는 대조적으로 개성공단의 실적 확대 및 비중의 변화는 매우 극적이다. 2005년 조업을 개시한 이후 지속적으로 성장해 남한교역에서 차지하는 비중이 2005년 16.7%에서 2014년 현재 99.8%로 성장했다. 개성공단이 남북교역 전체의, 즉 남북교역=개성공단의 공식이 자리를 잡았다. 이러한 현상은 2011년부터 현재까지 계속되고 있다.

그럼에도 불구하고 개성공단의 미래가 밝은 것만은 아니다. 최근 2012년부터 생산성이 정체되는 현상이 나타나고 있는 것이다. 개성공

제, 『경제연구』, 3호(2014), 45쪽.

<표 3> 개성공단 실적

(단위: 1,000USD, 명)

구분	2012	2014	2012년 대비 2014년 성장률
남북교역 총액	1,971,105	2,342,639	118.8
개성공단 반·출입 총액	1,961,194	2,337,808	119.2
개성공단 근로자 수	54,234	54,762	101.0
개성공단 생산액	469,500	469,970	100.1

주: 2013년은 개성공단 폐쇄에 따른 외부변수에 의한 실적악화로 제외.

자료: 통일부, 『월간 남북교류협력동향』, 각 연도.

단 반·출입 총액을 기준으로 2012년 19억 달러에서 2014년 23억 달러로 19.2% 성장했지만, 생산액은 같은 기간 0.1% 성장하는 데 그쳤다. 2005년 조업 이후 성장을 거듭했던 개성공단이 새로운 위기를 맞고 있는 것이다. 가장 중요한 원인으로서는 개성공단 입주기업 대부분이 노동집약적 산업구조를 가지고 있는 만큼 생산라인의 확충, 근로자의 충원 등 생산요소 투입의 정체에서 찾아야 할 것이다. 더불어 기업의 신규 입주가 없는 것도 생산액 정체의 주요한 원인이다.

또한 개성공단 확대와 발전의 걸림돌은 또 있다. 한미 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement)의 개성공단 역외가공지역(OPZ: Outward Processing Zones) 지정과 특혜관세 부여 문제가 역시 해결되어야 할 문제이다. 한미 양국은 ‘한반도역외가공지역위원회(Committee On Outward Processing Zones On the Korean Peninsula)’를 설립해 일정한 기준이 충족되면 OPZ를 지정할 수 있도록 별도 부속서를 채택한 상태이다.³⁷⁾ 북

37) OPZ 지정을 위한 기준은 첫째, 한반도 비핵화 진전, 둘째, 남북한 관계에 미치는 영향, 셋째, 노동·환경 기준 충족을 말한다. 한반도역외가공지역위원회는 협정 발효 1년 후에 개최하도록 돼 있고, 매년 1회 개최, 또는 양국 합의에 따라 수시로 개최할 수 있도록 하고 있다. 위원회는 △역외가공지역이 될 수 있는 지리적 구역 선정, △선정된 지역에 대한 OPZ 선정 기준의 충족 여부

한의 비핵화나 남북관계 개선 등 한미 간의 정치적 이해관계에 따라 개성공단의 미래가 결정될 수 있는 정치적 상황은 개성공단의 장기적인 질적 양적 발전에 장애 요인으로 작용할 수 있다. 더불어 개성공단 OPZ 지정과 특혜관세 부여 문제는 현 정부의 개성공단 국제화 전략의 걸림돌이 될 수 있다.

2) 5.24조치와 북한 무역: 풍선효과의 극대화

(1) 북한 무역구조의 변화

북한은 주요 무역 상대국의 많은 변화를 보여주고 있다. 2000년대 초반까지 북한의 주요 무역 상대국은 중국, 남한, 태국, 일본, 유럽 등 제3국을 포함해서 비교적 균형적인 분포를 나타냈지만, 2006~2008년 사이에 급격하게 변화하기 시작한다. 특히 2008년은 북한으로서는 세 가지 중요한 상황을 헤쳐 나가야 하는 국면에 처해 있었다. 첫 번째는 남한의 새로운 정부 등장과 남북한 관계의 새로운 정립이었고, 두 번째와 세 번째는 월가에서 시작된 미국발 금융위기와 유엔안보리의 대북경제제재 1718호(2006.10.14)에 대처해야 하는 상황이었다.

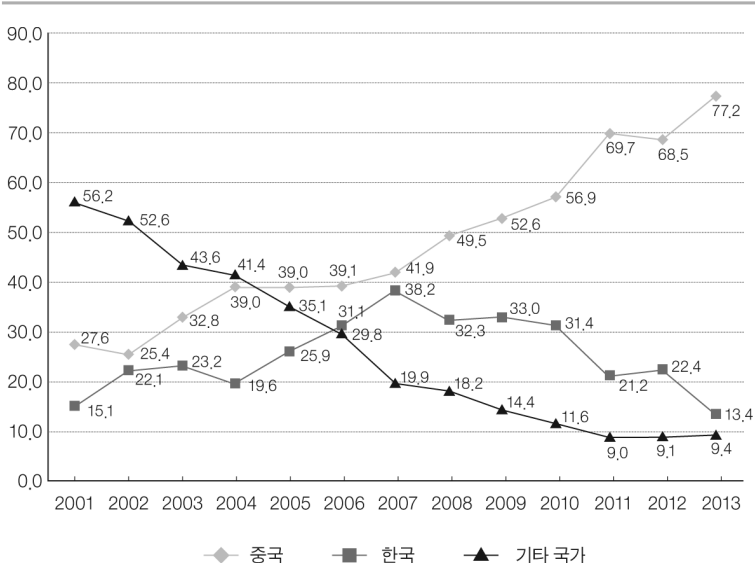
2008년부터 남북한 사이의 일반교역은 이미 하락국면에 접어들었고,³⁸⁾ 교역의 활로는 자연스럽게 중국 시장으로 향했다. 무역 풍선효

판정, △OPZ 생산품이 특혜 관세를 받기 위한 요건 마련, △OPZ 내에서 추가될 수 있는 총 투입가치 설정 등 중요한 역할을 담당하고 있지만, 개성공단 OPZ 문제가 논의되거나 해결될 여지는 현재로서는 매우 요원해 보인다.

38) (남북한 사이의) 경험은 5.24조치의 영향으로 개성공단사업을 제외한 일반교역, 임가공무역, 대북지원 등 대부분 축소되고 있으며, 이러한 현상은 이미 2008년부터 시작되어 5.24조치를 계기로 더욱 심화된 것임. 임강택 외, 『2010년 북한 경제 종합평가 및 2011년 전망』, 54~55쪽.

<그림 2> 북한 무역 상대국의 비중 변화

(단위: %)



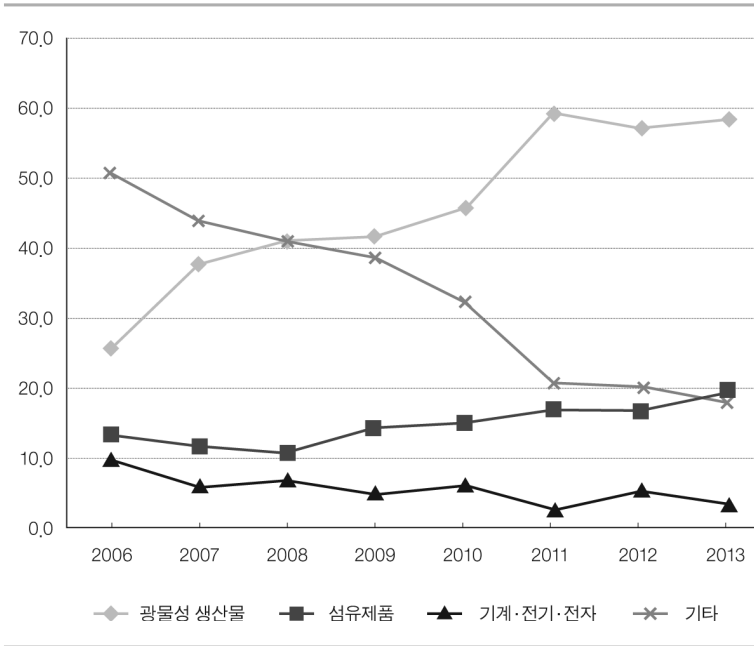
자료: 통일부, 『월간 남북교류협력동향』; KOTRA, 『북한의 대외무역동향』, 각 연도

과가 나타나기 시작했다. 더불어 미국발 금융위기는 외화부족에 시달리는 북한 경제에 심각한 위기 상황으로 작용했고, 국제사회로부터 경제제재를 받고 있는 북한이 선택할 수 유일한 카드는 중국과의 무역확대를 통해 외화를 획득하고,³⁹⁾ 남북교역의 빈자리를 채우는 것이었다.

북한의 무역확대정책 결과 2007년 29억 4,000만 달러에서 2013년

39) 2008년 북한의 무역확대와 외화획득정책, 북한 시장의 국제시장 영향력에 대한 자세한 논의는 김일한, “북한 시장에도 인플레이션이 있을까,” 『김정은에게 북한의 미래를 묻다』(서울: 선인, 2014), 127~141쪽; 김일한, “북한의 시장가격 결정요인 분석,” 『북한연구학회보』, 15권 2호(2011) 참조.

<그림 3> 북한의 대중국 수출품 비중 변화(2006~2013)



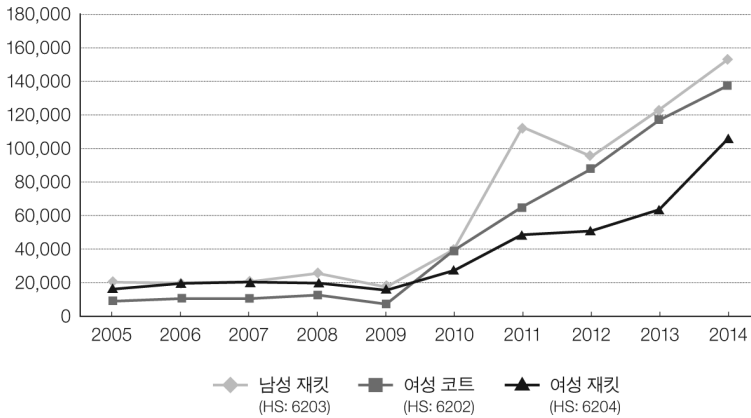
자료: KOTRA, 『북한의 대외무역동향』, 각 연도.

73억 4,000만 달러로 무역총액이 무려 250% 성장했다(남북교역액 제외). 그 과정에서 중국은 부동의 제1교역국으로 자리매김했고, 남한은 2007년 38.2%, 5.24조치가 시행된 2010년 31.4%에서 2013년 기준 13.4%로 하락하면서 2000년대 들어 가장 낮은 교역점유율을 기록했다. 북한의 무역확대정책에 따른 중국과의 무역확대, 남북관계 경색에 따른 북한 경제의 대안 찾기 과정에서 풍선의 바람은 중국을 향했던 것이다.

(2) 석탄·철광석의 수출 급증, 섬유제품의 수출 확대

우리는 이미 <그림 1>에서 남북교역의 변화를 관찰했다. 그중에

<그림 4> 북한의 대중국 섬유제품 위탁가공무역 수출 추이 (단위: 1,000USD)



자료: 한국무역협회(www.kita.net, 검색일 2015년 5월 15일).

서도 남북위탁가공교역이 북·중무역 과정에서 어떤 모양의 풍선으로 나타나는지를 검증해야 할 것이다.

2008년 이후 북·중무역 확대에 따른 가장 큰 결과는 광물성 생산물(HS code: 석탄 2701, 철광석 2601)의 수출규모 폭증과 섬유제품(HS code: 남성 재킷 6203, 여성 코트 6202, 여성 재킷 6204)의 증가이다. 광물성 생산물은 전체 무역에서 2006년 25%에서 2013년 60% 내외로 급격히 증가했다. 단일 수출 품목으로 절대적 비중을 차지하는 석탄의 수출증가는 2008년 국제금융위기 이후 급등한 국제원자재가격의 상승에 기인한바 크다고 할 수 있다. 북한의 대중국 석탄수출가격은 1톤당 2006년 4만 6,000달러에서 2008년 8만 8,000달러, 2011년 10만 4,000달러로 급등했다.⁴⁰⁾

40) KOTRA의 보고서는 중국의 북한 석탄 수입 이유를 중국 에너지 전문가의 말을 인용하고 있다. “북한산 석탄이 중국의 석탄수입에서 5% 비중을 꾸준히 유지

<표 4> 북한 섬유 수출산업 성장률 (단위: 1,000USD, %)

구분	남성 재킷 (HS: 6203)	여성 코트 (HS: 6202)	여성 재킷 (HS: 6204)
2005~2009 평균	21,377	10,774	18,910
2010~2014 평균	104,410	89,013	58,943
성장률	488	826	312

자료: 한국무역협회(www.kita.net, 검색일 2015년 5월 15일).

광물성 생산물과 함께 거의 유일하게 수출 규모가 증가하고 있는 분야는 섬유제품이다. 대부분 중국의 위탁가공교역으로 이루어지고 있으며, 2010년 남한의 5.24조치 시행 이후 북한 섬유제품의 수출비중 성장률은 눈에 띄게 급증하고 있다.⁴¹⁾

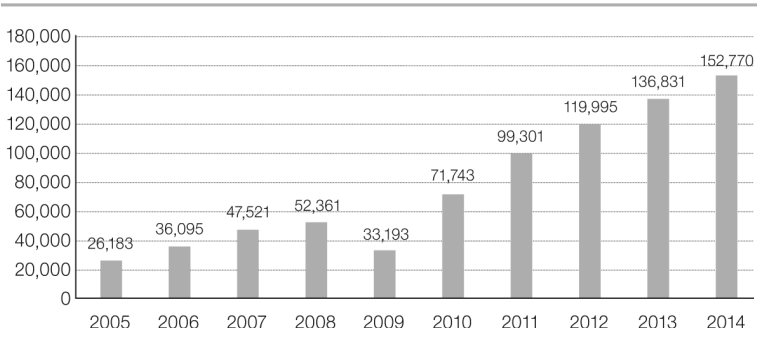
북한이 섬유류 수출을 위한 수입한 원자재(특히, 필라멘트사 직물, HS code 5407)의 규모 변화를 살펴보면 2015~2010년 평균 수입액 4,451만 달러에서 5.24조치 이후 남북위탁가공교역이 중단 이후인 2011~2014년까지 평균수입액은 1억 2,722만 달러로 286%가 증가했다. 또한 5.24조치가 시행된 2010년 대비 2014년 수입증가율 역시 213%로 가파르게 상승했다.

북·중 간 위탁가공무역이 성장하는 이유는 첫째, 생산비 절감이다.

하고 있고 이는 북한산 석탄이 경도가 높고 깨끗하며 수송 운송을 통해 중국의 최대 석탄 소비지인 산둥(山東)으로 운반이 쉽기 때문”이라는 것. 또한 세계 금융위기가 있었던 2008년 중국의 대(對)북한 석탄 수입 품목 단가가 급등하였고 2011년 이래 전반적으로 하락 추세에 있어, 섬유제품으로 대체되고 있음. KOTRA, “중국, 정책 변화에 따른 북한 교역 방향 전환”(2014년 12월 24일), KOTRA 해외 비즈니스 정보 포털 글로벌 윈도우(www.globalwindow.org).

41) 2014년 현재 북한의 주요 대중 수출 품목은 1위 석탄, 2위 철광석, 3위 남성 재킷, 4위 여성 코트, 5위 여성 재킷이다. 수출 품목의 이러한 변화는 2012년경 나타나기 시작해서 변화의 추이가 매우 일정하고 가파르게 상승하고 있다. 한국무역협회홈페이지(www.kita.net, 검색일 2015년 5월 15일).

<그림 5> 북한의 대중국 필라멘트사 직물 수입 현황 (단위: 1,000USD)



주: HS code 5407(Woven fabrics of synthetic filament yarn, including woven fabrics obtained from materials of heading 54.04).

자료: 한국무역협회(www.kita.net, 검색일 2015년 5월 15일).

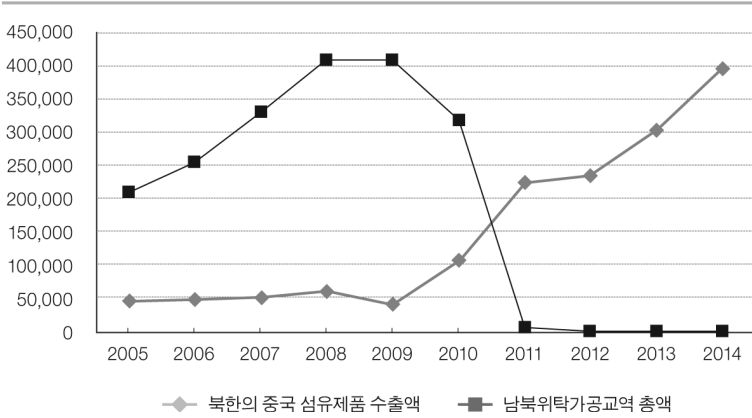
북한 노동자들의 낮은 인건비가 대외경쟁력을 확보하고 있기 때문이다. 중국은 북한에 지퍼, 양모, 면화 등의 의류 원단과 부재료를 수출한 후 북한으로부터 완제품을 받는 위탁가공무역 형태를 취하고 있다.⁴²⁾ 둘째, 남북 위탁가공교역이 중단되면서 북한의 생산시설 및 노하우가 중국과의 무역을 위한 생산시설로 이전되었기 때문이다.⁴³⁾

<그림 6>은 지난 10년간 남·북·중 사이의 위탁가공무역이 어떻게 변화해왔는지를 보여주고 있다. 남북 위탁가공교역액은 2009년 4억 달러로 최고점을 기록한 후 남북교역에서 사라졌다. 그러나 북·중 위

42) 북·중위탁가공교역의 가장 큰 이유는 중국 최저임금 평균은 2,500~3,000위안 인 데 반해 북한의 평균임금은 1,500~1,600위안으로 절반 수준(2014년 기준)이기 때문으로 알려지고 있다. KOTRA, “중국 정책변화에 따른 북한 교역 방향 전환”(2014년 12월 24일), KOTRA 해외 비즈니스 정보 포털 글로벌 윈도우(www.globalwindow.org).

43) 평양 인근 남한 기업인 소유의 의류입가공 공장이 현재 가동 중이며, 최근 북측의 공장 관리인이 남한 기업인에게 공장 사용료를 제안하기도 했다(남측 기업인 ○○○, 2015년 5월 22일 면담).

<그림 6> 남·북·중 위탁가공교역 변화 (단위: 1,000USD)



자료: 통일부, 『월간 남북교류협력동향』, 각 연도; 한국무역협회(www.kita.net, 검색일 2015년 5월 15일).

탁가공교역은 2010년 1억 달러, 2012년 2억 3,000만 달러, 그리고 2014년 3억 9,500만 달러로 남북위탁가공교역을 완전히 대체했다.⁴⁴⁾

3) 경제제재: 방법론과 현실

(1) 경제제재 방법론과 5.24조치

우리는 경제제재에 대한 방법론과 현실에 대한 논의를 2장에서 다룬바 있다. 국제사회가 이미 오래전부터 활용해온 경제제재라는 대상국 길들이기는 그러나 눈에 띄는, 효과를 증명할 만한 실적을 거둔 적은 거의 없다.⁴⁵⁾ 국제사회의 경험 탓만은 아니지만 남한의 북한에

44) 남북한 비교는 반·출입 총액 기준이고, 북·중무역은 북한 수출액 기준이라는 점에서 실제 경제적 효과는 북·중무역이 훨씬 클 것이라고 평가할 수 있다.

45) 임강택, “대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의” 참조.

경제제재인 5.24조치가 의도했던 목표를 달성하지 못하고, 대상국보다는 오히려 제재국인 남한이 피해를 입는 경제제재의 ‘역습’을 당하거나, 대상국과 제재국이 동방 피해를 입을 가능성이 점점 커지고 있다. 주어진 조건에서 좀 더 합리적으로 평가한다면 전자의 가능성이 더 높아 보인다.

이러한 평가를 검증하기 위해서는 3절의 분석에 이어 5.24조치 이후 북한 경제 상황을 평가하는 것이 가장 효과적인 방법이다. 그러나 북한 경제 상황을 정확히 평가할 수 있는 근거가 매우 부족하다. 그렇다고 전혀 없는 것도 아니다. 몇몇 전문가들의 의견은 경청할 만한 것들이기도 하다.

(2) 북한 경제 악화론 Vs 무역과 산업정책

2절에서 우리는 5.24조치의 결과로 북한 경제가 악화되었다는 논의를 검토했다. 북·중무역의 남북교역 대체, 무역 풍선효과에 따른 북·중무역 편중 현상 등의 경제적 결과와는 달리 북한의 경제는 악화된 것일까? 최근 중국학계의 북한 전문가 멩허(鳴鶴)의 북한 경제에 대해 평가는 주목할 만하다.⁴⁶⁾ 그는 평양 주재 세계식량농업기구(FAO: Food and Agriculture Organization of the United Nations) 관계자의 말을 인용하면서, ‘북한의 식량생산이 향후 3~4년 내 자급자족’ 가능한 수준이며, 더불어 최근 북한 무역에서 나타나는 ‘북한의 의류가공 등 기성복 수출액은 크게 증가했는데, 이전의 초급 생산품에 의존하던 수출구조가 어느 정도 개선’된 것으로 평가하고 있다. 그 이유는 북한 내부동력에서 찾고 있다. 자원배분 구조 개선을 목표로 한 소위 ‘5.30조치’ 등 경

46) 멩허, “如何看待朝鮮近期的經濟改善,” 『世界知識』, 2015年 第03期(멩허, “북한의 경제 개선 어떻게 볼 것인가,” 『세계지식』, 2015년 제3기).

제관리개선조치가 일정한 성과를 내고 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고 북한은 핵개발과 경제 발전, 안보와 발전의 모순적 정책의 우선순위를 결정해야 하며, 북한에 부여된 경제 발전의 우선순위가 나날이 높아짐에 따라 외부 경제 환경의 개선 의지도 더욱 강해져 북핵 문제에 대한 융통성이나 심지어 양보의 가능성이 더욱 커질 수 있는 가능성을 지적하고 있다.

밍허의 분석 결과에 따르면, 단기적으로 북한 경제가 핵문제, 5.24 조치 등의 영향을 크게 받고 있지 않다는 것이다. 북한 경제가 지난날의 최악의 조건에서, 즉 바닥을 찍었으며 더디지만 유의미한 반등을 시작했다는 것이다. 확대된 무역을 통해 의류가공산업 발전 등 북한식 산업전략, 안정적 식량생산 등이 ‘5.30조치’ 등 경제관리개선조치에 힘입어 일정한 경제적 성과를 내고 있다는 것이다. 그러나 장기적으로 북한 경제가 회복 또는 발전하기 위해서는 핵개발과 경제 발전 중 우선순위가 결정되어야 하며, 경제성장이 가속화될수록 우선순위가 경제 발전으로 이동할 가능성도 배제하기 어렵다는 것으로 해석해야 할 것이다.

3절의 분석 결과를 통해 북한 경제에 대한 논의를 좀 더 확장하면, 2008년 국제금융위기에 대처하기 위해 무역을 확대했다는 점에서 위기관리정책이 단기적으로는 일정한 성공을 거두고 있다고 봐야 할 것이다. 물론 중국 편중의 무역구조가 장기적으로 부정적 결과를 가져올 것이 분명하지만 말이다. 더불어 남북교역으로 체력을 다진 섬유산업 위탁가공교역이 중국으로 이전되기는 했지만 여전히 유지되고 성장하고 있다는 점에서 낮은 수준이기는 하지만 국가 차원의 산업정책이 기능을 하고 있음을 이해할 필요가 있다. 이러한 상황에서 5.24조치가 얼마나 효과적인 대북 정책수단일까에 대한 재검토가 필요한 것은 당

연한 수순일 것이다.

(3) 북한에 대한 경제제재 조건의 적용

우리는 다시 효과적인 경제제재가 가능한 조건으로 돌아가 북한에 대한 남한의 경제제재가 가능한지, 가능하다면 어떤 조건들이 있는지를 살펴봐야 할 것이다. 결론적으로 경제제재의 효율성 측면에서 북한에 대한 남한의 개별적 경제제재 5.24조치가 갖는 효과성은 제한적이다.

첫째, 제재의 목적이 대상국의 정부정책 변화를 유도하는지 아니면 단순히 징벌적 제재인지 모호하다. ‘사과와 재발방지 약속’이라는 모호한 정책 목표는 제재의 정도를 결정하는 데 중요한 기준이 되기 때문에 제재를 준비하는 과정에서 면밀한 검토가 필요하다. 그러나 5.24 조치는 북한 당국의 정책 변화를 요구하는 것인지 아니면 천안함, 연평도사건에 대한 단순한 징벌적 조치인지 모호하다. 타깃이 불분명하면 명중률은 설명할 필요도 없다.

둘째, 5.24조치의 제재 유형이 남한의 독자제재인 만큼 대상국의 행위가 자국의 사활적 이익(vital interests), 핵심적 이익(critical interests), 중대한 이익(serious interests) 중 어느 부분에 해당하는지 정밀한 검토와 평가가 필요하다. 대상국의 정책 변화를 유도하거나 징벌적 제재를 가하기 위해서는 대상국의 경제제재로 인한 피해 비용 산출, 제재 지속기간, 제재의 순서와 시점 등에 대한 포괄적 제재의 정도를 결정할 수 있기 때문이다.⁴⁷⁾ 5.24조치를 추동한 일련의 사건들이 남한의 어떤 이익을 침해했는가는 중요한 제재의 근거가 된다. 5.24조치의 구체적

47) 대상국(북한)의 경제적 피해 산출뿐만 아니라 제재국(남한)의 피해 정도 역시 미리 검토해야 할 중요한 변수이다.

내용을 살펴보면 수출입 제한 및 투자 금지, 제재국과 제재 대상국의 정부와 국민들 간의 은행 및 상업 거래 금지, 제재 이전 제재 대상국에게 제재국이 무역과 투자 등 경제활동을 돕기 위해 제공했던 다양한 원조 프로그램(인도지원 포함)의 엄격한 규제가 적용된 사례를 보면 단일 국가 차원에서 적용할 수 있는 모든 제재 내용을 포괄하고 있다. 국익의 침해 정도, 제재비용 및 기간 설정, 제재의 순서와 절차에 대한 면밀한 대한 남한 정부의 면밀한 검토가 선행되었는지 의문이다.

셋째, 높은 제재 효과성을 확보하기 위한 조건을 검토할 필요가 있다. ① 제재 대상국이 국제경제 의존도가 높고, 정치지도자를 반대하는 강한 내부 정치세력이 존재하고, ② 제재 대상국 정치구조의 불안정성과 정권의 내구력이 약하며, ③ 제재국과 제재 대상국 사이의 경제 의존도가 높으며, 제재 조치 이전 우호적 혹은 중립적 관계를 유지하면서 ‘신뢰’가 형성되어 있으며, ④ 제재 대상국의 국가 안보, 체제 유지 등에 결정적인 영향을 미치는 핵심 이슈들이 아닌 이들과 상대적으로 관련이 적은 마이너 이슈일 경우, ⑤ 제재국과 제재 대상국의 제재 이전의 경제관계가 미비하고, 지리적으로 가까운 제3국 혹은 제3그룹 효과를 기대할 수 없을 때 경제제재의 효과성을 극대화된다. 이상의 조건들로 북한에 대한 제재의 강한 효과성을 기대할 수는 없다. 특히 북한의 국제경제에 대한 낮은 의존도, 내부 반대세력의 부재, 남한에 대한 높은 경제 의존도, 지리적으로 가까운 제3국 효과 등은 5.24 조치의 효과성을 기대하기 어려운 조건들이다.

정책은 정확한 목표와 전략과 과제를 요구한다. 목표 없는 전략은 무의미하고, 전략 없는 과제는 실패를 내재하고 있기 때문이다. 5.24 조치 5년의 경험을 통해 국제사회의 경제제재 경험과 사례가 어떤 공통점과 차이점이 있는지 다시 되돌아봐야 할 것이다. 그중에서 특히

제재의 당사국인 남북한 사이의 지난 5년간의 관계는 가장 주의 깊게 관찰해야 할 부분임에 틀림이 없다.

4. 결론

5.24조치에 대한 객관적 검토와 그 결과에 대한 평가를 기대하며 논문이 기획되었다. 그리고 그 결론을 얻기 위해 남한, 북한, 중국의 이용 가능한 데이터(data)를 활용하기 위해 노력했다. 논문은 남북한 사이의 정치적 이해관계, 동북아 국제정치적 관점에서 벗어나 경제적 관점에서 5.24조치를 평가하고자 했다.

5.24조치 5년의 결과에 대한 경제적 평가는 낙제점을 면하기 어려울 것으로 보인다. 먼저, 국제사회의 통상적인 경제제재 효과보다 5.24조치의 효과성은 더 낮다. 북측의 ‘사과와 재발방지 약속’이라는 정책 목표는 물론이고, 북한 경제 압박 효과보다는 남한 경제의 손실이 결론적으로 훨씬 커 보인다.

둘째, 경제적 평가로서 남북교역의 중단과 북·중 경제관계의 밀착 현상이 강화되었다. 2008년부터 시작된 남북 일반교역과 위탁가공교역의 감소는 2010년 5.24조치를 기점으로 완전히 자취를 감추었고, 섬유제품 중심의 위탁가공교역은 같은 시기 북·중 위탁가공교역으로 완전히 대체되었다. 이른바 무역에서 풍선효과가 나타난 것이다. 이러한 결과는 향후 한반도경제권 형성에 심각한 위협으로 작용할 수 있다. 5.24조치 이전 남북교역이 쌓아온 경험이 온전히 중국으로 이전된 손실과 함께 향후 남북한 경제권, 한반도의 균형적 산업구조 형성에 매우 나쁜 결과를 가져올 수 있다. 불확실성은 지속 가능한 경제교류

를 가로막는 가장 중요한 변수이다.

셋째, 5.24조치를 통해 북한 경제가 악화되었다는 증거는 찾기 어렵다. 2008년 국제금융위기에 대처하기 위한 북한의 대외무역확대정책(외화획득정책)은 비교적 성공적으로 보이며, 5.24조치에 따른 남북교역의 대안이 중국이라는 ‘제3국’ 현상으로 완전하게 대체됨으로써 북한 경제에 미치는 영향은 매우 제한적이라는 평가가 적절할 것이다.

남북경협은 남북관계의 정치성과 경제협력의 경제성이 상호 충돌하고 대립하면서 서로에게 영향을 미치는 보완적인 성격을 가지고 있다. 5.24조치가 정치적 의도에서 출발한 것이지만 결국 경제적 손실을 가져왔다는 점에서 남북경협은 결국 이중과제의 한계를 넘지 못하고 있다.

5.24조치 이전에도 남북경협의 문제점과 과제는 항상 남북관계를 위협해왔다. 2006년 남북경협 15주년을 평가하는 이석기의 논문은 여전히 시사하는 바가 크다.⁴⁸⁾ 이석기는 남북경협의 문제점으로, ① 남북경협의 중장기전략 부재, ② 민관역할 정립 부족, ③ 북한의 남북경협 인식으로 요약하고 있다. 이러한 문제점은 논문발표 이후 10여 년이 지난 현재에도 여전히 유효하다는 점에서 심각성은 더욱 크다.

한 가지 문제점을 더 지적하자면 남북경협이 양적 성장과 질적 성장의 이중과제를 더불어 가지고 있다는 점이다. 이는 남북경협이 매우 초보적인 국가 간 교역이라는 데 문제가 있다. 반입 중심의 일반교역을 포함해서 개성공단과 위탁가공교역은 저부가가치의 노동집약적 산업구조를 가지고 있다. 노동집약적 산업은 생산요소의 투입이 정체되거나 감소할 경우 지속적인 성장을 담보할 수 없다. 최근 개성공단의 생산액 정체 현상에서 확인되는 바이기도 하다.

48) 이석기, “남북경협 15년의 평가와 과제,” 『KIET 산업경제』, 10월호(2006), 50~57쪽.

장기적으로 남북경협을 지속 가능성을 강화하기 위해서는 현재의 양적 성장과 함께 질적 성장을 위해 새로운 기획을 준비할 필요가 있다. 5.24조치 이후의 과제를 중심으로 새롭고 지속 가능하며 예측 가능한 중장기 남북경협전략을 수립해야 한다. 단순나열식 협력사업의 한계를 벗어나 중장기 전략을 토대로 경협을 우선순위와 자금조달 계획 등을 충분히 검토할 필요가 있다. 예측 가능성은 불확실한 거래비용의 축소 등 경제적 효과를 극대화할 수 있다. 이때 가장 필요한 것이 민관의 역할을 제도화하는 것이다. 정부 차원의 중장기 전략은 실제 사업주체인 기업이나 단체에게 정확하고 효율적인 신호로 작용한다. 사업의 예측 가능성이 높아진다면 경협을 양적 성장과 질적 성장의 이중과제 역시 해결의 실마리를 찾을 수 있다. 또한 중장기 남북경협 전략은 ‘민족 간 지원사업’으로 간주하는 북한의 모호한 태도와 인식을 개선하는 데도 중요한 전환점을 제공할 수 있다.

남북경협을 중장기전략과 민관의 역할 구분은 남북경협을 일방적 대북지원사업으로 인식하고 있는 국민 일반의 비판여론에도 적지 않은 영향력으로 작용할 수 있다. 남북경협을 예측 가능한 경제적 효과성이 지속 가능한 남북관계라는 정치적 목표 역시 달성할 수 있는 효과적인 수단이 될 수 있다.

5.24조치를 대체하는 출구전략은 있을까? 경제적 관점에서 불가능한 일은 아니다. 다만 그동안 남북한 사이에 쌓여온 신뢰의 자산이 바닥을 보이고 있다는 점에서 정치영역의 역할이 매우 막중하다고 할 것이다. 결국 5.24조치는 경제제재조치라기보다는 정치적 제재에 가까워 보이기 때문이다.

■ 접수: 7월 2일 / 수정: 8월 2일 / 채택: 8월 4일

참고문헌

1. 북한 자료

1) 논문

김대룡, “현실발전의 요구에 맞게 무역단위와 수출품을 결정적으로 늘이는데서 나서는 몇가지 중요한 문제,” 『경제연구』, 제3호(2014).

리옥삼, “피복가공무역실천에서 가공능력조성이 가지는 의의,” 『경제연구』, 제1호(2013).

2. 국내 자료

1) 단행본

임강택 외, 『2010년 북한경제 종합평가 및 2011년 전망』(서울: 통일연구원, 2011).

정형근·방호경, 『국제사회의 대북경제제재 효과 분석』(서울: 대외경제정책연구원, 2009).

2) 논문

김영호, “미국의 군사안보정책,” 『미국외교정책: 이론과 실제』(서울: 박영사, 2009).

김일한, “북한 시장에도 인플레이션이 있을까,” 『김정은에게 북한의 미래를 묻다』(서울: 선인, 2014).

_____, “북한의 시장가격 결정요인 분석,” 『북한연구학회보』, 15권 2호(2011).

김중호, “대북경제제재의 효과와 대북 정책 시사점,” 『수은북한경제』, 여름호(2012).

양문수, “김정일 국방위원장의 방중과 북중경협,” 평화나눔센터 제48회 정책포럼(2011년 6월 16일).

양운철·하상섭, “UN의 대북한 경제제재의 한계: 강제성의 제한과 전략적 선

택의 확대,” 『통일정책연구』, 제21권 2호(2012).

이 석, “5.24조치, 장성택의 처형 그리고 북한경제의 딜레마,” 『KDI Focus』, 통권 제37호(2014).

이석기, “남북경협 15년의 평가와 과제,” 『KIET 산업경제』, 10월호(2006).

이현경, “미국의 경제제재조치와 북한에의 적용,” 『통일문제연구』, 제16권 제2호 통권 42호(2004).

임강택, “대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의,” 『통일연구원 통일정세분석』(2013-05).

장형수, “대북경제제재: 현황과 분석,” 『KDI 북한경제리뷰』, 3월호(2013).

함택영, “북핵문제 해결과 한반도 평화체제의 모색: 미·중관계와 북한의 안보 위협 인식,” 『현대북한연구』, 제17권 2호(2014).

홍순직, “UN안보리의 대북제재 영향과 대응 방향,” 『통일경제』, 여름호(2009).

3) 기타 자료

통일부, 『월간 남북교류협력동향』.

한국무역협회(www.kita.net).

KOTRA, 『북한의 대외무역동향』.

_____, “중국정책 변화에 따른 북한 교역 방향 전환”(2014년 12월 24일),

KOTRA 해외 비즈니스 정보 포털 글로벌 윈도우(www.globalwindow.org).

3. 국외 자료

1) 단행본

Haggard, Stephan and Marcus Noland, *Engaging North Korea: The Role of Economic Statecraft*(Hawaii: The East-West Center, 2011).

Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J Scott and Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered*(Washington D.C.: Institute for International Economics, 1990).

2) 논문

鳴 鶴, “如何看待朝鮮近期的經濟改善,” 『世界知識』, 2015年 第03期(밍허, “북한의 경제개선 어떻게 볼 것인가,” 『세계지식』, 2015년 제3기).

Andreas, Peter, “Criminalizing Consequences of Sanctions: Embargo Busting and Its Legacy,” *International Studies Quarterly*, No. 49(2005).

Bolks, Sean M. and Dina Al-Sowayel, “How Long Do Economic Sanctions Last? Examining the Sanctions Process through Duration,” *Political Research Quarterly*, Vol. 53, No. 2(2000).

Bonetti, Shane, “Distinguishing Characteristics of Degrees of Success and Failure in Economic Sanctions Episodes,” *Applied Economics*, No. 30(1998).

Dashti-Gibson, Jeleh, Patricia Davis and Benjamin Radcliff, “On the Determinants of the Success of Economic Sanctions: An Empirical Analysis,” *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 2(1997).

Elliott, Kimberly Ann, “Economic Leverage and the North Korean Nuclear Crisis,” *International Economics Policy Briefs*, Number PB03-3(April 2003).

Galtung, Johan, “On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia,” *World Politics*, Vol. 19, No. 3(1967).

Lektzian, David and Souva Mark, “Institution and International Cooperation: An Event History Analysis of the Effectiveness of Economic Sanctions,” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 45, No. 1(2001).

Lindsay, James M., “Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-Examination,” *International Studies Quarterly*, Vol. 30, No. 2(1986).

Kim, Suk Hi and Mario Martin-Hermosillo, “The Effectiveness of Economic Sanctions Against a Nuclear North Korea,” *North Korean Review*, Vol. 9, No. 2(2013).

McGillivray, Fiona and Allen C. Stam, “Political Institution, Coercive Diplomacy, and the Duration of Economic Sanctions,” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 48, No. 2(2004).

Miers, Anne C. and T. Clifton Morgan, “Multilateral Sanctions and Foreign Policy Success: Can Too Many Cooks Spoil The Broth?,” *International Interactions*,

- No. 12(2008).
- Noland, Marcus, “The Impact of UN Sanctions on North Korea,” *Working Paper* 08-12(Washington D.C.: Peterson Institute for International Economic, December 2008).
- Pape, Robert A., “Why Economic Sanctions Still Do Not Work,” *International Security*, Vol. 23, No. 1(1998).
- The Heritage Foundation, “A User’s Guide To Economic Sanctions,” *The Heritage Foundation Background Reports*(June 25, 1997).
- United States General Accounting Office(GAO) Report to the Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, “GAO/NSLAD-92-106 Economic Sanctions: Effectiveness as Tools of Foreign Policy”(February 1992).
- U.S. Department of State, “Fiscal Year 2012 Agency Financial Report”(2012.11).
- Wertz, Daniel, “The Evolution of Financial Sanctions on North Korea,” *North Korean Review*, Vol. 9, No. 2(2013).
- Wood, Reed M., “A Hand upon the Throat of the Nation: Economic Sanctions and State Repression 1976~2001,” *International Studies Quarterly*, No. 52(2008).

Economic Prescriptions for Political Problems: Economic Counterattacks of the May 24th Sanctions and Balloon Trade Effects

Kim, Il-han(Dongguk University)

Kim, Sang-bum(Dongguk University)

Five years have passed since the May 24th Sanctions has been imposed. Therefore, it is necessary to evaluate the effect of the May 24th Sanctions in an economic perspective. To begin with, this research tries to reevaluate the effectiveness of the May 24th Sanctions when it comes to general economic sanctions actively discussed on the international community. Secondly, this research also examines the effect and result of the May 24th Sanctions to both Korea's economy. When it comes to economy, the May 24th Sanctions have caused China and Democratic People's Republic of Korea(North Korea) to come into very close relationships, but Inter-Korea trade has been suspended except the Kaesung Industrial Complex. In particular, China began to substitute for South Korea's role in the consignment processing trade

called 'Ballon Effect' in trade. Last but not least, it would be not difficult to find out the limits of the May 24th Sanctions and through the various cases of international economic sanctions since the May 24th Sanctions are not economic sanctions but political sanctions. Therefore, the lessons learned from of the May 24th Sanctions are very instructive and important in terms of Inter-Korean relationships.

Keywords: The May 24th Sanctions, North-South Korean Trade, Consignment Processing Trade, China-North Korean Trade, Ballon Effect