

# KDI 북한경제리뷰

*KDI Review of the North Korean Economy*

2009. 7



**KDI**

## KDI 북한경제리뷰 편집진

총	괄	고일동(선임연구위원)		
편	집	진	이 석(부연구위원)	
			김상기(전문연구원)	
			이재호(전문연구원)	
편	집	간	사	김은영(주임연구원)
				이주영(연구원)

『KDI 북한경제리뷰』는 북한경제의 실태 및 남북한 경제협력과 관련한 주요 이슈를 분석·정리하여 정책당국자, 학계 및 업계 등의 이해를 높이고 정책방안을 도출하는 데 도움을 드리고자 월별로 발간되고 있습니다. 본 보고서의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 자유로이 인용할 수 있습니다.

전화번호 | 958-4355    팩스번호 | 958-4090

※본 자료는 KDI 홈페이지(<http://www.kdi.re.kr>)로 접속하시면 보실 수 있습니다.

# 목 차

2009. 7월호

---

## 동향과 분석

- » 미국의 대북 제재: 유엔안보리 결의안 **1874**호를 배경으로  
(스테판 해거드, 마커스 놀랜드) 3
- » 김정일 건강악화 이후 북한의 통치방식 변화와 대내외 정책 (최진욱) 25

---

## 경제자료

- » UN 안보리 대북 결의안 49
- » 유엔 안보리 결의안 **1874**호 이후 미국의 대북제재 71

---

## 부문별 주요동향 (6.23~7.30)

- » 2009년 7월 북한경제 동향 81
- » 대내경제 97
- » 농업 및 식량 100
- » 대외경제 103
- » 남북한 경제교류 협력 108



# 동향과 분석

- » 미국의 대북 제재: 유엔안보리 결의안 1874호를 배경으로 3  
(스테판 해거드, 마커스 놀랜드)
- » 김정일 건강악화 이후 북한의 통치방식 변화와 대내외 정책 (최진욱) 25

# 미국의 대북 제재: 유엔안보리 결의안 1874호를 배경으로

스테판 해거드(캘리포니아 주립대 교수)

마크스 놀랜드(피터슨연구소 연구위원)

## 1. 서론

2002년 핵 위기가 시작되기 오래 전부터, 미국은 복잡적이고 다양한 대북제재를 지속해 왔다. 그 중 일부 제재들은 냉전시대 초기에 공산국가들을 봉쇄시켰던 유산이고, 다른 제재들은 핵 확산부터 시작하여 미사일 판매, 인권, 테러지원국까지의 새로운 우려들을 반영하기 위해 도입되었다. 그러나 핵 위기가 시작된 이후, 미국은 때로는 독자적으로, 때로는 유엔을 통한 다른 국가들과의 협력으로—북한에 대한 제재의 범위를 넓혀왔다.

새로 도입된 제재들은 북한의 비핵화라는 목표를 달성하는데 있어 어느 정도 효과적일까? 잘 정리된 문헌들은 제재가 가장 효과적일 수 있는 조건들에 대한 여러 가지의 상식적인 결론들을 정립하였다.<sup>1)</sup> 첫째는, 경제제재만으로는 제재 대상정부의 핵심적인 정책들을 전환시키기 어렵다는 것이다. 만약 북한이 핵무기 보유를 시도하는 ‘전략적 결정’을 내린다면, 제재는 이러한 프로그램들을 종결시키는데 성공하기 어려울 것이다. 둘째는 제재 국가간의 연합이 해답이라는 것이다. 미국이 제재를 가하더라도 다른 무역 파트너들이 포용 전략을 수행한다면, 제재의 효력은 약화되기 마련이다. 마지막으로, 제재들은 제재 대상 국가의 국민들에게 비용을 요구하며, 정치 지도자는 이러한 비용에 대해 책임

1) 여기에 대한 예는 Hufbauer et al. (2007)를 참조.

이 있기 때문에 민감하게 반응한다는 것이다. 그러나 북한과 같은 국가는 정부가 국민에게 고통을 가할 수 있는 능력이 막대하다. 제재가 지도자에게 영향을 미치지 못하는 한(소위 “스마트 제재”), 예상되는 제재 효과는 구체화되기 어려울 것이다.

유엔안전보장이사회 결의안(United Nations Security Council Resolution, UNSCR) 1874호의 경우, 제재는 한정된 목표를 달성하는데 기여할 수 있을 것이다. 미국의 주된 목표는 대량살상무기의 확산을 중단시키는 것이다. 확산활동에 대한 대응책으로서의 제재는 북한과의 거래 비용을 증가시킬 수 있다. 비록 제재가 북한으로부터 시작하는 거래의 ‘공급 측면’을 붕괴시키는데 전적으로 효과적이지는 않을지라도, 제재 대상이 되는 활동에 같이 휩쓸린다는 두려움은 ‘수요 측면’을 고갈시킬 수 있다. 방코델타아시아(Banco Delta Asia, BDA)는 이러한 압박들이 북한과 거래하는 금융 기관들에게 어떻게 작용하는지 보여주었다. 올해 7월에 북한 기업체(entities) 및 개인을 제재 대상으로 지목한 것은 암묵적으로 거래처와 공급업자, 그리고 체제를 겨냥한 것이었다. 이제 교역상대방도 북한과의 거래에 대한 위험을 재평가해야 할 것이다.

현 북한 체제의 핵무기 능력 포기에 대한 의사는 회의적이지만, 제재 철폐는 미래의 북한 체제가 타협할 수 있는 잠재적인 동기가 된다. 북한은 세계시장으로부터 자국을 고립시킴으로써 막대한 기회비용(opportunity cost)을 지불해왔다. 적어도 최근까지, 북한은 최종 합의의 경제적 측면에 대한 관심을 일관되게 표현하였다. 어떠한 제재 정책이든지 비용의 부담뿐만 아니라 제재 대상 국가가 제의에 응하였을 때 제공해야 하는 보상에도 유의해야 한다.

우리는 현재 고양이와 쥐 게임 안에 있다. 북한은 새로운 유령회사를 내세워 북한의 확산 네트워크에 대한 재건을 시도할 것이다. 제재 유효성의 일부는 우리가 이 게임을 어느 정도로 열심히, 그리고 얼마나 잘 수행할 지에 달려있다. 또한 아직도 중국이 능력을 가지고 있음에도 불구하고, 북한을 압박할 의향이 있는 가를 둘러싼 상당한 불확실성이 있다.

## 2. 제재의 진화와 범위

미국과 북한 사이의 무역 관계는 항상 고도로 정치화 되어 왔다. 1950년 한국 전쟁 발발 이후, 미국은 1917년 적성국 교역법(Trading with the Enemy Act) - 본래 제1차 세계대전을 배경으로 제정되어 1977년 국제긴급상황경제조치법(International

Emergency Economic Powers Act)을 거쳐 개정되었다 - 하에서 포괄적인 경제 제재를 가했다.<sup>2)</sup> 이러한 제재조항 중 일부는 1994년 10월에 합의한 기본합의 이행의 한 부분으로 다음해 2월에 완화되었다. 미국 정부는 미국과 북한간의 통신 및 금융 확대와 더불어 미국으로의 원료 수출을 허용하였다. 다른 종류의 경제 교역도 가능했지만, 미 재무부의 해외자산통제국(Office of Foreign Assets Control, OFAC)으로부터의 증서가 필요했다.

제재 조치는 제2차 클린턴 정부 때 두드러지게 변화였다. 1999년 9월, 북한은 장거리 미사일 실험의 유예를 선언하였고, 2000년 6월에는 확산 활동과 직접적으로 관련된 일부 규제를 제외한 나머지 무역 규제들을 해제하였다. 규제가 지속된 일부로서 예를 들면, 미국은 다국간 바세나르 체제(Wassenaar Arrangement, 미국과 한국은 모두 가입국이다) 하에서 무기와 미사일 관련 기술의 판매, 군사적 용도로 사용할 수 있는 이중용도 기술 및 물자의 불법 수출에 대한 규제들을 지속적으로 시행했다. 북한과 거래하는 미국의 수입업자들은 먼저 OFAC으로부터 해당 제품들이 미사일 확산과 관련되어 제재 대상으로 지명된 북한 기업체의 생산품이 아님을 증명하는 승인을 얻어야 했다. 이러한 조건하에서 승인은 통상적인 절차에 따라 이루어졌다. 미국의 정부 당국자에 의하면, 북한과의 거래에서 발생하는 상업상의 위험 때문에, 이러한 요청은 매년 소수에 지나지 않는다고 한다.

클린턴 정부 시기의 제재 완화는 행정명령(administrative fiat)을 통해 행해졌으며 이는 의도적으로 철회 가능한 것이었다. 제재는 북한이 미사일 실험 유예를 지속하는 동안 해제되었다; 만일 북한이 장거리 미사일 실험을 재개하면, 미국도 제재를 다시 가할 수 있었다. 미-북 관계가 교착상태에 이르면 따라 4자 회담과 그 후 6자 회담 협상들이 진전을 이루지 못했고, 이에 미국은 다시 제재 조치를 가했고, 제공했던 혜택들을 철회하였다. 미국은 북한이 우라늄 농축 프로그램을 비밀리에 착수하고 자신의 책임을 회피한 증거에 대한 대응으로 2002년 12월에 중유(heavy fuel oil, HFO) 제공을 일시 정지하였다. 2005년 6월 28일자 대통령령 13382호에서 미국은 3개의 북한 무역 회사에 대해 금융 제재를 가했다.

북한의 관점에서 볼 때 미국은 협상이 진행되고 있을 때에도 제재를 가하는 것으로 보였다. 이런 점에서 사건의 정확한 순서가 중요하다. 2005년 9월 12일-6자 회담이 미묘한 단계에 도달하고 있을 때-재무부는 마카오에 있는 BDA를 “돈세탁 우려” 기관으로 지

2) 보다 자세한 내용은 Rennack (2003), Noland (2004)와 Lee & Choi (2008)를 참조.

명했다. 이는 그 당시 미국이 제재에 대해 어떻게 생각하였는지에 대해 강한 영향을 미쳤기 때문에 아래에서 더 자세히 거론할 것이다. 그 후 일주일인 지난 9월 19일, 제4차 6자 회담에서 “9.19 공동서명”을 발표하였고, 관계국들은 북한의 핵무기 프로그램 종결이라는 목표와 그 대가로 북한이 기대할 수 있는 보상에 대한 윤곽을 제시하였다. 그럼에도 불구하고 10월에 재무부는 8개의 북한 기업체들이 소유한 자산을 WMD 확산과 관련하여 동결시켰으며, 12월에는 2차 BDA 조치로 “북한에 의해 해당 금융기관의 금융 서비스가 악용되지 않도록 보호” 하라는 자문형태의 경고(advisory warning)를 국제 금융 기관들에게 전달하였다. 이어 2006년 3월, 미국은 북한과의 불법 무역이 의심되는 스위스 회사에 대해 조치를 취하였다. 이러한 제재들은 일종의 방어 행위라고 정당화될 수도 있지만, 북한의 특정 활동을 목표로 하였기에, 북한에 있어서는 미국의 의도가 복잡하게 전해졌다.

국제 사회는 2006년 7월의 북한 장거리 미사일 실험에 대해 제재를 가하지 않았지만, 한국은 제재를 가했다. 그러나 2006년 10월의 북한의 핵실험은 이전과 완전히 다른 일이었다. 유엔안보리 결의안 1718호의 채택으로 WMD 관련 물질, 중화기 시스템 및 사치품의 거래에 대한 제재가 가해졌다. 미국은 1718호에 준하여 부가적인 조치를 취했을 뿐만 아니라 클린턴 행정부 때 완화된 제재의 일부분을 다시 복원하여 제재를 가했다.

핵 실험이 끝난 얼마 후, 미국과 북한은 장기간에 걸쳐 비핵화 로드맵(roadmap)을 위한 양자 협의를 시작하였다; 이 협의에 있어 중심이 된 당근은 BDA 제재를 해제하는 것이었다. 2007년 2월, 7월의 로드맵 합의에서, 북한은 비핵화를 위한 방안의 매우 구체적인 단계들에 동의하였고, 그 대가로 매우 구체적인 보상을 받기로 하였다. 이 과정은 2008년 북한의 핵 활동에 대한 신고가 지연되면서 조금씩 늦추어졌다. 그러나 이 과정의 한 단계로 미국은 2008년 6월에 발표한 미국 정부의 테러 지원국 목록에서 북한을 삭제하였고 또한 적성국 교역법에 의거하여 시행해왔던 북한과의 교역에 대한 특정 규제들을 중단하였다. 그러나 2009년 북한의 제2차 핵 실험 이후, 오바마 대통령은 전년에 해제한 규제 조항들을 다시 복원시켰다.

무역과 금융의 흐름에 대한 직접적인 제한 이외에도, 미국과 북한과의 경제 통합에 장애를 주는 것은 일반특혜관세제도(Generalized System Preferences), 수출입은행을 통한 자금조달, 해외민간투자공사(Overseas Private Investment Corporation, OPIC)의 보증을 통한 해외직접투자자와 같은, 미국의 대외교역을 촉진하는 다양한 프로그램에서 북한이 배제되는 것이다. 이는 북한 근로자의 권리와 지적 재산권 보호, 마르크스-레닌주의

국가로서의 지위, 핵확산 금지조약 탈퇴 등 북한이 이와 같은 제도의 시행기준을 충족시키지 못한 결과로 인한 것이다. 미국은 북한에 대해 이러한 제도들이 가져오는 혜택을 제공해야 할 아무 구속 조건이 없기 때문에 이러한 프로그램의 시행에 부적격한 북한의 현실로 인한 결과를 전통적인 의미의 제재라고 볼 수는 없다. 북한의 현실에서 정치적 관계가 정상화 된다 할지라도, 미국이 이런 혜택들의 제공에 동의할 것이라고 상상하기는 어렵다.

미국인들이 북한에 수출하거나 투자하는데 있어서는 몇 가지의 공식적인 법적 제한이 있다. 수입품은 사전 승인절차의 대상이 되지만 이것은 투명하고 자세히 기술된 증명조건에 입각한 것이다. 그러나, 북한은 미국의 정상교역관계(Normal Trade Relations, NTR; 전 최혜국대우, most-favored-nation, MFN)의 대우를 받지 못하는 소수 국가 중 하나이다. 따라서, 미국으로 오는 북한의 수출품들은 소위 “칼럼2 세율(“column 2” tariff rates)” —악명 높은 스무트-홀리 관세법(1930)에 따른 세율—의 대상이 된다. 공교롭게도, 이 관세는 북한이 경쟁력을 가질만한 의류와 같은 노동 집약적 제품에 가장 높게 부과된다. 이러한 관세는 무역을 가로막는 커다란 잠재적 장애물로 나타나지만, 주의해야 할 것은, 앞에서 언급한 제재와는 달리, 이러한 관세는 북한을 특정하여 겨냥한 것이 아니라는 것이다. 높은 관세가 북한의 경쟁력 있는 제품에 미치는 영향은 역사의 우연이며, 다른 국가들은, 가장 명백한 예로서 북한의 이웃인 중국은, 칼럼2 세율의 대상이었음에도 불구하고 성공적으로 미국에 수출할 수 있었다(비록 중국은 결국에는 전년 동기 대비(year-to-year) NTR 신분을 획득했다). 중국과 같이 최근 들어 미국과의 영구적인 정상교역관계를 획득한 대부분의 국가들은 세계무역기구(World Trade Organization, WTO)에 가입함으로써 이러한 과정이 이루어졌다. 불행하게도, 북한은 WTO에 가입할 관심도 보이지 않고 있다.<sup>3)</sup>

위에서 설명한 두 가지의 공식적인 제재와 다양한 혜택에 대한 자격을 보유하지 못하고 있는 북한은 당연히 교역과 투자가 억제되었다. 그러나 이러한 행위의 영향을 과장해서는 안 될 것이다. 이에 대한 증거는 다자간섬유협정(Multi-Fibre Arrangement, MFA) —30년간 세계 섬유 및 의류 무역을 제한했던 쌍무적 수량제한의 세계적인 네트워크—을 통한 북한의 성과를 검토해보면 알 수 있다. MFA 시스템은 기업체들이 그들의 수출활동을, 할당된 수량을 채우지 못한 국가들로 이전시킴에 따라 수출품의 생산이 국제적으로

3) 미국과 북한의 외교관계가 개선되어 북한에 정상교역국의 지위가 부여된다고 하여도, WTO에의 가입여부와 상관없이, 미국은 북한을 비시장경제(non-market economy, NME)로 분류할 것을 요구할 것이며, 따라서 북한은 중국과 마찬가지로 NME 반덤핑 규정의 대상이 될 것이다.

분산되도록 촉진시키기 위한 것이다. 북한은 제재를 받지 않는 유리한 유럽 시장에서 MFA 수량을 만성적으로 채우지 못한 드문 국가였다. 이는 북한의 대외교역 성과에 있어 가장 큰 방해물은 외부적으로 가해진 제재가 아니라 북한의 근본적인 공급능력에 문제가 있음을 시사하는 것이다.

## BDA

BDA 사건은 제재에 대한 미국내 현재의 사고방식에 상당한 영향을 미쳤다. 이것은 또한 무엇이 ‘제재’를 구성하는 지에 대한 의문도 제기하였다. 북한의 국제 금융 거래를 겨냥하는 것을 지지하는 사람들은 이것을 더 큰 핵 게임에서 사용할 수 있다고 보았을 것이다. 그럼에도 불구하고, 미국은 북한의 핵 및 미사일 확산과 관련된 위협을 최소화 하려고 노력하였으며 여러 불법활동을 추적한 경우도 있다.

한동안 미국은 북한이 슈퍼노트(supernotes: 초정밀 100달러 위폐) 생산 및 유통에 연루되어 있음을 의심했다. 엄밀하게 말하면, 이러한 주장들의 진실성에 대해서는 어느 정도 회의감이 있기도 하다. 그럼에도 불구하고 2005년 9월에, 재무부는 애국법 311항(Section 311 of the USA Patriotic Act)을 적용하여 BDA를 ‘돈세탁 우려’가 있는 주요 금융 기관으로 지목하였다.

애국법의 목적은 무엇보다도 미국의 예방 능력을 강화하고, 테러자금 조달과 연결된 국제 돈세탁 활동을 감지 및 조사하여 미국내의 테러 행동을 저지·처벌하는 것이다. 이러한 목적을 위해 이 법안은 의심스러운 외국 관할구역들, 외국 금융기관들, 그리고 여러 부류의 국제 거래들을 조사할 수 있는 수단을 정부에게 제공한다. BDA 조치에 적용됐던 311항은 미국의 대리계좌(correspondent account)를 통한 예금주의 신원확인을 허용하며, 외국 은행기관을 위한 대리계좌를 금지하고, 조건을 부과한다. 애국법 조항 하에서의 조사결과와 함께 재무부의 금융범죄수사국(Financial Crime Enforcement Network, FinCEN)은 동시에 규칙제정을 위한 공고(Notice of Proposed Rulemaking)를 발표, 최종적으로 채택되었다면, 미국 금융 기관들이 미국 내에서 BDA를 위하여 혹은 대신하여 직접적으로나 간접적으로 대리계좌를 설립, 유지, 관리 혹은 경영 하는 것을 금지하였을 것이다. 현재까지 이 결과의 토대가 된 증거는 공개되지 않았으며, 북한의 계좌가 불법 행위와 연관이 있다는 주장에 의거하고 있다.

재무부의 조치는 매우 강력하다는 것을 입증했다. 은행과 마카오 통화당국 모두 BDA

의 돈 세탁 연루에 대해 부인하였고 그 이후 Ernst & Young의 회계감사를 통해 재무부의 주장에 의혹을 제기했지만, 이러한 단순한 제재 위협은 은행을 흔들었으며 재산관리를 받게 되었다. 제재가 작용할 수 있었던 것은 BDA와의 거래가 미국(그리고 어쩌면 다른)은행에 미치는 영향 때문이었을 것이다.

BDA 조치 이후, 재무부의 고위층들은 중국, 홍콩, 마카오, 싱가포르, 한국, 그리고 베트남을 방문하여 다른 은행들이 북한과의 관계를 끊도록 설득했다. 이러한 접근방법이 은행들의 구체적인 행동을 그 결과물로 내놓았는지는 확실하지 않다. 하지만 북한 당국이 압박을 느낀 것은 확실하며 북한의 협상 관계자들은 계속해서 BDA 조치는 위법한 제재를 가한 것이며 제재의 제거를 최종 결정의 전제조건으로 요구하였다. 2006년 10월의 핵실험 이후, 베를린에서의 장기 협상이 BDA 이슈를 결말지었고 이로서 2007년 2월, 10월의 ‘로드맵’ 협정의 준비가 가능했던 것이 아닐까 생각한다.

BDA에서 얻은 교훈은 명확하다. 북한과의 직접적인 통상 관계의 제한, 북한의 무역 파트너들이 관계를 끊게 설득하는 제한된 역량도 불구하고 미국은 북한의 대외 경제 관계를 매우 곤란하게 만들 수 있는 도구들을 갖추었다는 것이다. 금융 수단은 최근의 유엔 제재에도 유용하게 사용되었다.

## 유엔안보리 결의안 1874호

2009년 5월 북한의 제2차 핵실험에 따라, 유엔 안전보장이사회는 6월12일 유엔안보리 결의안 1874호를 채택하였다. 결의안은 중국의 의견을 절충하여 주로 무기 거래에 대한 제재를 대상으로 구성되었다. 이 결의안은 UNSCR 1718호 하에서의 제재 대상 무기거래의 범위를 더 넓히고 시행을 위해 금융구역 조항을 더하여 제재 범위를 넓혔다. 결의안은 복합적인 차단 의정서를 통한 더욱 강건한 이행권한을 제공하며, UNSCR 1718호에 의거하여 설립된 현행 제재위원회 활동의 확장 및 강화를 규정하였다.<sup>4)</sup> 2009년 7월에는, 제재위원회에서 미국이 일방적으로 지목한 기업체를 포함한 몇 개의 기업체와 개인들을 지명하여 자산압수와 거래 및 여행을 금지했다. 위원회는 미사일 제조에 사용될 수 있는 2개의 물품을 제재 물품목록에 추가하였다.<sup>5)</sup>

4) 보다 자세한 내용은 Nikitin et al. (2009)와 Haggard & Noland (2009)를 참조.

5) 단천상업은행과 조선광업무역회사는 이미 미국과 유엔의 제재대상이었다. 미국은 단천상업은행과 조선광업무역회사를 지원했다는 이유로 남천강 무역회사와 이란 키쉬섬에 소재한 홍콩 일렉트로닉스를 제재명단에 추가하였다. 이후 유엔도 이 두 기업체를 제재 명단에 추가함과 동시에 조선혁신무역회사, 원자력 총국, 조

미국 정부는 제재 정책의 이행을 위해 국무부, 재무부, 국방부, 국가안보회의, 그리고 정보부의 참여 하에, 필립 골드버그 대사의 지휘 아래 부처 합동의 특별대책본부(task force)를 설립하였다. 이 그룹에는 부시 행정부 때부터 일해온 BDA 사건의 베테랑인 재무부 테러금융정보담당 차관 스튜어트 레비, 그리고 ‘테러단체 자금 및 금융범죄’ 담당 부차관보 대니얼 글래저가 포함되어 있다. 이들이 이러한 자리를 차지한 것은 비록 포용 정책에 대한 공약이 있기는 하지만, 오바마 행정부가 증대되는 확산 위험을 관리하기 위한 제재 강화에 대해 반대하지 않겠다는 명확한 신호이다.

이 그룹은 2009년 7월 유엔 대책의 이행과 관련하여 아시아 국가들을 만났다. 베이징에서는 외무부의 지도 하에 유사하게 구성된 재무부, 중국인민은행, 국방부, 해상 및 관세 당국의 대표들을 포함한 부처 합동 그룹과 만나 UNSCR 1874호의 이행을 검토했다. 중국측은 결의안의 해석에 있어 미국보다 한층 주의 깊은 해석을 하였지만, 회담은 진지하고 건설적이었다고 평가 되었다.

팔라렘푸르 방문 때에는, 말레이시아 총리가 기자회견 때, 미국 팀이 의심되는 은행계좌의 동결을 요구하기 위해 온 것이냐에 대한 질문을 받았을 때 미국측은 부인했지만, 화제거리가 되었다. 말레이시아 총리 나지브 라자크는 상세 사항에 대해서는 공개적인 입장을 표명하지 않았지만 말레이시아는 유엔의 노력에 협력할 것을 나타냈다. 말레이시아는 북한 사람들이 비자 없이 방문할 수 있는 일부 나라 중 하나이고 비자 없이도 북한에 들어갈 수 있는 유일한 나라이기에 말레이시아가 북한 금융활동의 중심지로 부상할 수 있을 것이라고 예상되고 있다.

부처 합동 팀의 아시아 방문과 동시에, 6월17일에 미 해군은 금지된 무기들을 선적한 것으로 의심되는 미얀마 행 북한 화물선 강남호를 추적하기 시작하였다. 어떤 이는 이를 두고 6시간 동안 방송된, 로스앤젤레스 고속도로에서 느린 속도로 추격전을 벌인 살인범 용의자 O.J. 심슨의 하얀 브롱코의 외교적인 등가물이라 칭하기도 하였다. 미얀마 정부는 초기에는 쌀 운송을 주장하였지만, 싱가포르 정부가 만약 연료 공급을 위해 들어온다면 화물선 검색을 하겠다고 알리고 또 미얀마 관계자들도 화물선이 미얀마에 도착한다면 검색을 시행하겠다고 밝히자, 화물선은 항로를 되돌려 7월7일 북한 영해에 재입국하였다. 강남호의 미행은 미국 정책 집단으로부터 대외 정책의 성공으로 간주되고 있다.

---

선단군무역회사와 북한인 다섯명-윤호진 남천강 무역회사 책임자, 리제선 원자력 총국장, 황석하 원자력 총국장, 리홍섭 전 영변원자력연구소 소장, 한유로 조선용약산 총무역회사 책임자-을 제재대상에 추가하였다.

## 결론

북한과 같은 고립된 국가에 대한 제재는 무력하며, 오직 전략적인 포용정책만이 협상을 재개하는데 효과적이라고 흔히 이야기된다. 하지만 미국의 대북 제재에 관한 최근의 정책경험은 조금 다른 결과를 보여준다. 첫째, BDA 사건은 미국이 제재의 수단들을 갖고 있으며 그 수단들은 만약 협상의 올리브 가지(화해와 평화의 상징)와 동시에 수행된다면 효과적일 수 있다는 점을 보여준다. 둘째는, 정책의 역사는 우리가 애초부터 제재에 대해 갖고 있는 복잡함을 드러낸다. 미국은 제재를 협상수단(bargaining tool)으로 사용했지만, 최근에 들어 제재를 확산을 늦추고 불법 활동을 막는 방어적인 목적으로도 사용하고 있다. 이런 측면에서, 유엔안보리 결의안 1874호가 명백히 증명한 것처럼, 미국은 혼자가 아니다. 현재의 북한 행동들은 세습승계를 포함한 국내의 정치적 계산으로 불가피한 것일 것이다. 그러나 국제 사회가 협상할 의사가 있다는 것을 알리는 것뿐만 아니라 북한의 행위와 관련된 위험들을 감소시키는 공동 조치도 취할 수 있다는 입장을 보이는 것은 합리적인 것으로 보인다.

## 참 고 문 헌

- Gaylord, Mark S. 2008. "The Banco Delta Asia Affair: The USA Patriot Act and Allegations of Money Laundering in Macau," *Crime, Law and Social Change* 50: 293-305.
- Haggard, Stephan and Marcus Noland. 2009. "Sanctioning North Korea: The Political Economy of Denuclearization and Proliferation," *Working Paper 09-04*. Washington: Peterson Institute for International Economics.
- Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, and Barbara Oegg. 2007. *Economic Sanctions Reconsidered, Third Edition*. Washington: Peterson Institute for International Economics.
- Lee, Karin and Julia Choi. 2008. "U.S. Sanctions and Treasury Department Actions Against North Korea from 1955 to October 2007," *North Korea Review*. 4:1 7-25.
- Nikitin, Mary Beth, Mark E. Manyin, Emma Chanlett-Avery, Dick K. Nanto, and Larry A. Niksch. 2009. *North Korea's Second Nuclear Test: Implications of U.N. Security Council Resolution 1874*. Washington: Library of Congress, Congressional Research Service. 1 July.
- Noland, Marcus. 2004. "Legal Framework of U.S.-N Korea Trade Relations," *Vantage Point*. 27:5 19-23.
- Rennack, Dianne E. 2003. *North Korea: Economic Sanctions*. Washington: Library of Congress, Congressional Research Service. 24 January.

# US Sanctions on North Korea: UNSCR 1874 in Context

Stephan Haggard

University of California San Diego

Marcus Noland

Peterson Institute for International Economics and East-West Center

## Introduction

Well before the onset of the nuclear crisis in 2002, the United States had maintained a complex array of sanctions against North Korea. Some of these are legacies of the early Cold War embargo against communist countries; others have been introduced to reflect new concerns, from proliferation and missile sales, to human rights and state sponsorship of terrorism. Since the onset of the nuclear crisis, however, the United States—sometimes acting alone, sometimes in concert with other parties through the UN—has increased the range of sanctions against North Korea.

To what extent are these new sanctions likely to be effective in achieving the objective of denuclearizing North Korea? A well-developed literature has established a number of common-sense conclusions about the conditions under which sanctions are most likely to be effective.<sup>6)</sup> First, economic sanctions alone

---

6) See, for example, Hufbauer et al. (2007).

are unlikely to cause target governments to reverse core policies. If the North Koreans have made a “strategic decision” to attempt to keep nuclear weapons, sanctions are unlikely to be successful in terminating these programs, at least under this regime.

Second, cohesion among the sanctioning parties is key. If the United States imposes sanctions, but other trading partners are pursuing engagement strategies, then the sanctions are undercut.

Finally, sanctions are presumed to work by imposing costs on publics, to which the political leadership is accountable and therefore responsive. However, in countries like North Korea, the government’s capacity to impose pain on the citizenry is enormous. Unless sanctions have effects on the leadership (so-called “smart sanctions” ), the stipulated effects are unlikely to materialize.

In the case of United Nations Security Council Resolution (UNSCR) 1874, sanctions may contribute to achieving more limited objectives, however. A primary objective for the United States is halting proliferation. As a countermeasure to proliferation activities, sanctions can raise the costs of doing business with North Korea. Even if sanctions are not entirely effective in disrupting the “supply side” of any exchange emanating from North Korea, the specter of becoming embroiled in sanctioned activities can dry up the market from the “demand side.” The targeted actions against Banco Delta Asia (BDA) show how these pressures can work with respect to financial institutions doing business with North Korea. The July 2009 designation of North Korean entities and individuals was implicitly aimed at customers and suppliers as well as at the regime; counterparties must now reassess the risk of doing business with North Korea.

While we are skeptical of the willingness of the current North Korean regime to surrender its nuclear weapons capability, the lifting of sanctions constitutes a potential inducement for some future North Korean regime to compromise. North Korea has paid a tremendous opportunity cost by isolating itself from world markets. At least until recently, North Korea had consistently expressed

an interest in the economic dimensions of any final settlement. Any sanctions policy must pay attention not only to the imposition of costs, but to the rewards on offer if the target state complies.

We are now in a game of cat-and-mouse. The North Koreans will attempt to reconstitute their proliferation networks using new front companies. The effectiveness of sanctions will depend in part on how diligently and well we play the game. There is still substantial uncertainty surrounding the willingness of China to press North Korea, despite its capacity to do so.

## The Evolution and Scope of Sanctions

Trade relations between the US and DPRK have always been highly politicized. Following the outbreak of the Korean War in 1950, the US imposed comprehensive economic sanctions under the 1917 Trading With the Enemy Act – legislation originally enacted in the context of World War I and subsequently updated in 1977 through the International Emergency Economic Powers Act.<sup>7)</sup> A limited number of these restrictions were eased in February 1995 as part of the implementation of the October 1994 Agreed Framework. The US government permitted an expansion of communications and financial linkages between the US and DPRK and the export of some raw materials from the DPRK to the US. Other types of economic exchange were possible, but required waivers from the US Treasury’s Office of Foreign Assets Control (OFAC).

The sanctions regime changed significantly during the second Clinton administration. In September 1999, North Korea declared a long-range missile testing moratorium, and in June 2000 all but a few of the remaining trade restrictions were removed except for those directly related to proliferation activities. For example, the US maintained restrictions under the multilateral Wassenaar Arrangement (of which both the US and South Korea are participants) on the sale of weapons and missile-related technology, unlicensed

---

7) See Rennack (2003), Noland (2004), and Lee and Choi (2008) for further details.

export of dual-use technology and items that could have military uses. Importers of goods from North Korea to the US are required to obtain prior approval from OFAC which must certify that the products were not produced by North Korean entities designated as having engaged in missile proliferation. Subject to this condition, approval is routine. US government officials indicate that they receive only a handful of such requests each year, primarily because of the commercial risks in doing business with North Korea.

The relaxation of sanctions in the late Clinton period was done through administrative fiat and was intentionally reversible. The sanctions were removed as long as North Korea maintained the missile moratorium; if the North Koreans resumed long-range missile testing, the US could re-impose sanctions. As US-North Korean relations stalemated and the Four Party and then Six Party negotiations failed to yield progress, the US began to impose or re-impose sanctions and to reverse benefits that had been extended. The US suspended shipments of heavy fuel oil (HFO) in December 2002 in reaction to evidence that North Korea hedged its obligations by engaging in a secret program to enrich uranium. In Executive Order 13382 of June 28, 2005, the US imposed financial sanctions on three North Korean trading companies.

From the North Korean perspective, US propensity to sanction seemed to continue even when progress was being made in negotiations. The precise sequence of events is very important in this regard. On September 12, 2005—as the Six Party Talks were reaching a delicate stage—Treasury designated BDA in Macau as an institution of “money laundering concern” ; this action is discussed in more detail below as it has had a strong influence on how the United States thinks about sanctions at the moment. A week later, on September 19, the Fourth Round of Six-Party Talks produced the “September Joint Statement,” in which the parties outlined the goal of negotiating an end to North Korea’s nuclear weapons program and some of the quid pro quos that North Korea could expect in return. Yet in October, Treasury froze the assets of eight North Korean entities for involvement in WMD proliferation, and in December it

backed up the BDA action with a more general advisory warning to international financial institutions to “guard against the abuse of their financial services by North Korea.” In March 2006, the US took action against a Swiss firm alleged to be engaged in illicit trade with North Korea. While these sanctions could be justified as legitimate defensive actions, targeted at specific North Korean activities, they sent mixed signals to North Korea on US intentions.

The international community did not impose sanctions following the test of a long-range missile in July 2006, although South Korea did. But North Korea’s nuclear test in October 2006 was an altogether different matter. The adoption of UN Security Council resolution 1718 sanctioned trade in WMD-related materials, heavy weapons systems and luxury goods. The US not only imposed additional measures pursuant to UNSCR 1718, but also re-imposed some of the sanctions relaxed under the Clinton Administration.

Very shortly after the test, the US and North Korea began a protracted set of bilateral negotiations over a roadmap toward denuclearization; a key carrot in these negotiations was the lifting of the BDA sanctions. In roadmap agreements reached in February and October 2007, North Korea agreed to a very specific set of steps toward denuclearization, in return for which it was to receive very specific quid-pro-quo. This process slowed down in 2008 as North Korea’s declaration of its nuclear activities was delayed. But one step in this process was the announcement in June 2008 that the United States would remove North Korea from the US government list of state sponsors of terror and end certain restrictions which had been placed on commerce with North Korea under the Trading with the Enemy Act. Following the second North Korean nuclear test in 2009, President Obama re-imposed provisions that had been removed the previous year.

Beyond direct restraints on trade and financial flows, economic integration between the US and DPRK is hampered by North Korean exclusion from a variety of US programs that promote cross-border exchange, such as the Generalized System Preferences (GSP), Export-Import Bank financing and

outbound foreign investment through Overseas Private Investment Corporation (OPIC) guarantees. These exclusions arise from the DPRK's failure to meet statutory criteria with respect to workers' rights, intellectual property protection, its status as a Marxist-Leninist state, and its withdrawal from the Nuclear Non-Proliferation Treaty. The US is under no obligation to extend these benefits, however, and as a result North Korea's ineligibility for these programs cannot be considered a sanction in the traditional sense of the term. It is inconceivable that the US would grant these privileges under North Korea's current practices, even if political relations were normalized.

There are few formal legal restrictions on the ability of Americans to export to or invest in North Korea. Imports are subject to a prior approval process, but this is based on a transparent and narrowly delineated certification requirement. However, the DPRK is one of a handful of countries that does not receive Normal Trade Relations (NTR) (nee most-favored-nation (MFN)) treatment in the US. As a consequence, exports from North Korea to the US are subject to the so-called "column 2" tariff rates – the statutory rates established by the infamous Smoot-Hawley Tariff Act of 1930. Unfortunately for North Korea, these tariffs tend to be the highest on labor-intensive products such as garments, in which the DPRK is conceivably competitive. These tariffs represent a serious potential impediment to trade, though it should be observed that unlike the aforementioned sanctions, they are not specifically aimed at the DPRK. The incidence of high tariffs on products in which the DPRK might be competitive is an accident of history, and other countries, most notably North Korea's neighbor China, have successfully exported to the US despite being subject to the higher column 2 tariffs (though China eventually gained NTR status on a year-to-year basis). Most countries that have recently obtained permanent normal trading relations with the US, such as China, have done so through the World Trade Organization (WTO) accession process. Unfortunately, the DPRK has shown no interest in joining the WTO.<sup>8)</sup>

---

8) Should diplomatic relations between the US and DPRK improve such that the DPRK were granted normal trading relations status, with or without membership in the WTO, it is likely that the US

Both the formal sanctions described above and North Korea's failure to qualify for various benefits has, by definition, constrained the DPRK's foreign trade and investment. But the impact of these actions should probably not be exaggerated. Evidence on this point can be gleaned from examining North Korea's performance under the Multi-Fibre Arrangement (MFA), a worldwide network of bilateral trade quotas that for three decades constrained global trade in textiles and apparel. The MFA system encouraged the dispersion of production for export of these products internationally as firms sought to shift export activities to countries not filling their allocated quotas. It is telling that the DPRK was one of the rare countries that chronically did not fill its MFA quota in the lucrative European markets where it was not subject to sanctions. This suggests that fundamental supply problems on the North Korean side, not externally imposed sanctions, have been the primary inhibitor of North Korea's external performance.

## **BDA**

The BDA case has exercised substantial influence over current thinking about sanctions in the US. It also raises questions of what constitutes a "sanction." There can be little serious doubt that those in favor of targeting North Korea's international financial transactions saw them as useful in the larger nuclear game. Nonetheless, it is also the case that the US has struggled with how to minimize the risks associated with North Korean nuclear and missile proliferation as well as the pursuit of a variety of illicit activities.

For some time, the US has suspected that North Korea has been involved in the production and circulation of supernotes: high-quality counterfeits of \$100 notes. In fairness, it should be said that there is some skepticism among about the veracity of these claims (Gaylord 2008). Nonetheless, in September 2005, the Treasury Department designated BDA as a financial institution of "primary money laundering concern" under Section 311 of the USA Patriot Act.

---

would insist that it be classified as a non market economy (NME) and, as a consequence, be subject to onerous NME anti-dumping rules along the lines of the China template.

The purposes of the USA Patriot Act are primarily to deter and punish terrorist acts in the United States, in part by strengthening U.S. capabilities to prevent, detect and prosecute international money laundering connected to the financing of terrorism. To this end the act provides the government with tools that could be used to scrutinize suspect foreign jurisdictions, foreign financial institutions, and classes of international transactions. Section 311, under which the BDA action was brought, permits the US to identify customers using correspondent accounts, and to prohibit or impose conditions on correspondent accounts for a foreign banking institution. In conjunction with the preliminary finding under the Patriot Act provisions, the Treasury Department's Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) simultaneously issued a Notice of Proposed Rulemaking that, if adopted as final, would have prohibited US financial institutions from directly or indirectly establishing, maintaining, administering or managing any correspondent account in the US for or on behalf of BDA. To date, the evidence on which this finding was based has not been made public, and appeared to rest on North Korean accounts allegedly linked to illicit activity.

The Treasury actions proved highly potent. Although both the bank and the Macau monetary authorities denied that BDA was involved in money laundering, and a subsequent audit by Ernst and Young cast doubt on Treasury claims, the mere threat of sanction led to a run on the bank, which was forced into receivership. The means through which the sanctions worked had to do with their effect on US (and arguably other) banks doing any business with BDA.

After the actions against BDA, senior Treasury Department officials also visited China, Hong Kong, Macau, Singapore, South Korea and Vietnam to convince other banks to cut ties with North Korea. It is not clear whether these approaches resulted in specific actions by any of these banks. But it is clear that North Korean authorities felt squeezed and North Korean negotiators repeatedly argued that the BDA action constituted an illegitimate sanction and stipulated that the lifting of the sanction was a prerequisite for a final settlement. After the nuclear test in October 2006, a prolonged set of

negotiations in Berlin cleared the way for a settlement of the BDA issue and thus arguably set the stage for the “roadmap” agreements of February and October 2007.

The lessons drawn from BDA appeared to be quite clear. Despite limited direct commercial relations with North Korea, and limited ability to induce its trading partners to sever ties, the US nonetheless did have instruments that could severely complicate North Korea’s external economic relations. Financial measures worked their way into recent UN sanctions as well.

## UNSCR 1874

Following the second North Korean nuclear test in May 2009, the UN Security Council adopted UNSCR 1874 on June 12. The resolution constituted a compromise to Chinese concerns, in large part by targeting the sanctions against the weapons trade. The resolution broadened the scope of sanctions under UNSCR 1718 by widening the categories of arms trade vulnerable to sanctions and adding financial sector provisions for their enforcement. The resolution also authorizes more robust implementation through a complex interdiction protocol, and provided for an expansion and intensification of activities by the existing sanctions committee established under UNSCR 1718.<sup>9)</sup> In July 2009, the sanctions committee identified a number of entities and individuals, including the entities that had been unilaterally targeted by the US, for asset seizures and bans on business and travel. The committee also added two products potentially used for missile production to the list of sanctioned items.<sup>10)</sup>

---

9) See Nikitin et al. (2009) and Haggard and Noland (2009) for further details.

10) Tanchon Commercial Bank (Tanchon) and Korea Mining Development Trading Corporation (KOMID) had been previously sanctioned by the US and the UN. The US added Namchongang Trading Corporation (NCG) and Hong Kong Electronics, located in Kish Island, Iran, for providing support to Tanchon and KOMID. The UN then added these two entities to its sanctioned list, as well as Korea Hyoksin Trading Corporation, the General Bureau of Atomic Energy, Korean Tangun Trading Corporation, and five individuals: Yun Ho jin, director of Namchongang Trading Corporation, Ri Je son, director of the General Bureau of Atomic Energy (GBAE), Hwang Sok hwa, director in the General Bureau of Atomic Energy (GBAE), Ri Hong sop, former director, Yongbyon Nuclear Research Center, and Han Yu ro, director of Korea Ryongaksan General Trading Corporation.

The US government established an interagency task force, including participants from the State Department, the Treasury, the Defense Department, the National Security Council, and the intelligence community, under the leadership of Ambassador Philip Goldberg to implement the sanctions policy. The group includes Treasury Undersecretary for Terrorism and Financial Intelligence Stuart Levey, and his Deputy Assistant Secretary for Terrorist Financing and Financial Crimes, Daniel Glaser, both holdovers from the Bush Administration and veterans of the BDA case. Their retention in these positions is a clear signal that despite its stated commitment to a policy of engagement, the Obama administration is not averse to the imposition of sanctions, particularly to manage what are seen as mounting proliferation risks.

This group met with Asian counterparts in July 2009 in connection with implementation of the UN measures. In Beijing, it met with a similarly constituted Chinese interagency group led by the Ministry of Foreign Affairs, including representatives of the Ministry of Finance, the People's Bank of China, Ministry of Defense, Maritime, and Customs Administrations, to discuss implementation of UNSCR 1874. While the Chinese side had a more cautious interpretation than did the Americans of the resolution's language, the meeting was described as serious and constructive.

During the visit to Kuala Lumpur, the US team made news when the Malaysian prime minister was asked during a press conference whether the US team was there to demand the closure of suspect bank accounts, an interpretation that the US side denied. Prime Minister Najib Razak abjured any knowledge of the specifics, but indicated that Malaysia would cooperate with the UN effort. It has been speculated that Malaysia may have emerged as a locus of DPRK financial activity insofar it is one of the relatively few countries that North Koreans can visit without a visa, and apparently the only country whose citizens can enter the DPRK without a visa.

In parallel to the interagency team's visit to Asia, on 17 June the US Navy began tracking the Kangnam, a North Korean ship suspected of carrying a cargo

of prohibited arms bound for Burma, in what one wag described as the diplomatic equivalent of the six hour televised slow speed chase a white Bronco carrying alleged murderer O.J. Simpson around the freeways of Los Angeles. The Burmese government initially claimed that the ship was carrying rice, but after the government of Singapore signaled that it would inspect the ship if it stopped for re-fueling, and the Burmese stated that they would inspect the ship if it landed in Burma, the vessel turned around and re-entered North Korean waters on 7 July. The shadowing of the Kangnam was generally read in US policy circles as a foreign policy success.

## Conclusions

It is often argued that sanctions against an isolated country such as North Korea are ineffectual, and that only a strategy of engagement is likely to be effective in restarting negotiations. Yet the recent policy history of US sanctions with respect to North Korea suggests a more nuanced set of conclusions. First, the BDA case shows both that the US does have sanctions tools and that they can be effective if simultaneously coupled with the olive branch of negotiations. Second, the policy history reveals the complexity of what we mean by sanctions in the first place. The US has used sanctions as a bargaining tool, but in recent years it has also turned to sanctions for the defensive purpose of slowing proliferation and discouraging illicit activities. The United States is not alone in this regard, as UNSCR 1874 demonstrates clearly. Current North Korean actions may well be driven by domestic political calculations, including the succession. But it seems reasonable for the international community to signal not only that it is willing to negotiate, but that it is capable of joint action to reduce the risks associated with North Korean behavior.

## REFERENCES

- Gaylord, Mark S. 2008. "The Banco Delta Asia Affair: The USA Patriot Act and Allegations of Money Laundering in Macau," *Crime, Law and Social Change* 50: 293-305.
- Haggard, Stephan and Marcus Noland. 2009. "Sanctioning North Korea: The Political Economy of Denuclearization and Proliferation," *Working Paper 09-04*. Washington: Peterson Institute for International Economics.
- Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, and Barbara Oegg. 2007. *Economic Sanctions Reconsidered, Third Edition*. Washington: Peterson Institute for International Economics.
- Lee, Karin and Julia Choi. 2008. "U.S. Sanctions and Treasury Department Actions Against North Korea from 1955 to October 2007," *North Korea Review*, 4:1 7-25.
- Nikitin, Mary Beth, Mark E. Manyin, Emma Chanlett-Avery, Dick K. Nanto, and Larry A. Niksch. 2009. *North Korea's Second Nuclear Test: Implications of U.N. Security Council Resolution 1874*. Washington: Library of Congress, Congressional Research Service. 1 July.
- Noland, Marcus. 2004. "Legal Framework of U.S.-N Korea Trade Relations," *Vantage Point*, 27:5 19-23.
- Rennack, Dianne E. 2003. *North Korea: Economic Sanctions*. Washington: Library of Congress, Congressional Research Service. 24 January.

# 김정일 건강악화 이후 북한의 통치방식 변화와 대내외 정책

최진욱 (통일연구원 선임연구위원)

choij@kinu.or.kr

## I. 문제 제기

김정일은 2008년 8월 뇌졸중을 일으킨 것으로 알려졌으며 이후 건강을 정상으로 회복하지 못한 것으로 보인다. 2009년 7월 8일 김일성 사망 15주기 행사에 등장한 김정일의 동영상을 보면 건강이 오히려 악화되었음을 한 눈에 알 수 있으며, 실제로 김정일의 건강에 대하여 비관적인 분석이 잇따르고 있다.<sup>1)</sup>

김정일의 건강악화는 김일성 사망이후 북한체제의 안정을 해치는 최대의 위협이라고 할 수 있다. 북한은 이 위협을 극복하기 위해 다양한 대책을 수립하기 시작하였다. 김정일의 3남 김정운이 26세에 불과한 나이와 전무한 경력에도 불구하고 후계자로 비공식 지명된 것으로 알려지고 있다. 병상의 김정일을 대행할 2인자의 필요성이 제기되고 있으며 이는 유일사상체계확립 이후 김일성 시대의 김정일을 제외하고 최초의 2인자이다. 국방위원회가 확대·강화되어 군, 공안, 제2경제위원회의 핵심인물이 총망라되었다. 무엇보다 김정일의 건강악화는 북한의 선군정치식 통치구조와 통치방식에 변화를 초래하고 있으며 이는 대내외 정책에 영향을 미치는 것으로 보인다.

4월 5일 장거리 로켓을 발사할 때만 해도 북한의 목적은 조속한 시일내에 미국과의 대

1) 미국 CIA는 김정일이 5년 이내 사망할 확률이 71%라는 분석을 내놓았으며 「워싱턴타임즈」(2009. 7. 9)는 심지어 1년 정도 밖에 살 수 없을 것이라고 전망하였다. 「조선일보」 2009. 7. 11.

화재개라는 것이 일반적인 평가였으나, 북한은 보즈워드 대북정책 특별대표의 방북과 미·북 직접대화 의향을 묵살하고 오히려 긴장을 고조시켰다. 2차 핵실험을 하고 설 틈 없이 중단거리 미사일을 발사하면서 국제사회와 맞서고 있다. 그러나 그 어느 때 보다 북한의 향후 행보는 불확실해 보인다. 북한이 여전히 미국과의 대화재개를 빠른 시일내에 희망하는 지, 북한은 개성공단을 폐쇄하려고 하는지, 북한은 대남도발을 감행할 것인지 불분명하다.

본 고에서는 북한의 대내외 행태가 어느 때 보다 불확실하고 공격적인 원인을 밝히고자 한다. 이를 위해 김정일의 건강악화 이후 북한의 통치구조와 통치방식 변화양태를 분석하고 통치방식의 변화가 북한의 대내외 정책에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

## II. 선군정치의 의미와 특징

### 1. 선군정치의 등장배경과 의미

김정일 시대 북한의 정치체제는 ‘선군정치’를 특징으로 하고 있다. 북한은 “1995년 1월 1일 경애하는 장군님께서 다박솔 초소를 찾으신 날은 이 땅위에 선군정치의 첫 포성이 울린 역사의 날”이라고 주장하나,<sup>2)</sup> 북한의 선군정치는 1994년 7월 김일성 사후 김정일이 군최고사령관으로서 북한을 통치하면서 시작되었다고 할 수 있다.<sup>3)</sup> 이후 선군정치가 공식화된 것은 1997년 10월 7일 중앙방송 정론을 통해 김정일이 ‘경제사정이 아무리 부담이 크더라도 선군후로(先軍後勞)하라’고 한 발언에서 찾을 수 있으며, 이후 북한은 경제에 대한 총대의 우위를 반복해서 강조하고 있다. “사탕이 없이는 살 수 있어도 총알이 없이는 살 수 없다”는 것이 바로 선군혁명에 관한 김정일의 정치철학이고 의지라는 것이다.<sup>4)</sup>

선군정치의 등장 배경은 몇가지 측면에서 설명할 수 있다. 첫째, 선군정치는 체제수호를 위해서 군이 전면에 나서야 한다는 것을 의미한다. 선군정치는 북한이 90년대 중반 ‘고난의 행군’ 시기<sup>5)</sup>에 증가된 군의 정치·경제·사회적 선도역할을 반영한 것으로, 군의 역

2) 『로동신문』 2000.11.18.

3) 김일성 사후 북한은 국가의 수반과 당총비서가 공석이고, 모든 당과 국가의 조직이 기능을 중단한 기이한 상태가 지속되었으며, 김정일은 군최고사령관으로서 일종의 과도기적 군사비상체제를 가동시켰다.

4) 『평양방송』 2001.9.21.

5) 북한은 고난의 행군시기가 1994년부터 시작되어 1998년 끝났다고 말한다.

할증대를 통해 위기를 극복해 보자는 것이라고 할 수 있다. 김정일은 “제국주의 포위속에서 끊임없는 군사적 위협을 받으며 사회주의를 건설하고 있는 우리나라의 조건에서 강력한 군대가 없이는 인민도 없고 사회주의국가도, 당도 있을 수 없다”고 말하였다.<sup>6)</sup> 군대의 첫번째 사명은 체제수호, 자주권수호에 있으며, 군대가 약하면 국가가 약해지고 나중에는 국가정권 자체가 위협에 빠지게 된다고 보고 있다.<sup>7)</sup> 북한은 동구사회주의국가들이 붕괴된 것은 노동계급의 중요성만을 강조했다 뿐 총대중시의 선군정치에 대해 언급하지 않았기 때문이라고 보고 있다. 이들 나라에 계급적 사명감에 충실한 군대가 있어 군력의 발동으로 막아 나섰다면 소련과 동구 사회주의의 붕괴는 얼마든지 막아낼 수 있었다는 것이다.<sup>8)</sup> 즉 체제수호의 마지막 보루로서 군의 중요성을 인식한 김정일이 당총비서 취임(97.10)을 계기로, 새로운 통치방식으로 내세운 것이다. 군은 대외적으로 북한체제를 수호하는 조직이고 과도기에 그러한 역할은 더욱 강조될 수 밖에 없다.

둘째, 북한군의 위상강화를 강조하는 선군정치는 대외적 성격이 강한 것으로 보인다. 현재 북한이 보유하고 있는 가장 유용한 협상수단은 핵과 미사일 등 군사적 위협이다. 북한은 이미 미국과의 회담 등에서 군부의 불만과 군사적 시위가 효력을 발휘하고 있다는 것을 알고 있다. 즉 군부는 대외적으로 자신들의 위세를 보여줌으로써 어느 누구도 북한을 얕잡아 보지 못하게 한다고 믿고 있으며, 협상에서 더 많은 것을 양보받을 수 있다고 믿는다. 따라서 강성대국과 같은 공격적이고 적극적인 구호를 통해 대외적으로 북한의 위세를 떨치는 데는 군부의 역할이 중요하게 활용되는 것이다.

셋째, 선군정치의 등장배경은 경제회생에 있어서 군의 역할에 대한 기대에 있는 것으로 보인다. 90년대 중반 고난의 행군시기 국가의 명령체계가 이완되고 당·국가체제가 정상적으로 작동되지 않는 상황에서 경제건설에 군의 참여는 불가피하였다. 선군정치는 “군대를 강화하고 그 위력에 의거하여 혁명과 건설의 전반사업을 힘있게 밀고 나가는” 것으로,<sup>9)</sup> 국방에서 뿐만 아니라 경제건설에서도 군의 역할은 중요시된다. 전당, 전 사회적으로 혁명적 군인정신을 따라 배우기 위한 조직정치사업이 벌어져, 사회전체에 군사적 기풍이 강조되었으며 건설도, 농사일도, 노래도 군대식으로 하자는 ‘인민군대 따라 배우

6) 한호석, “‘선군혁명령도’와 ‘제2의 천리마 대진군’: 1990년대 말 북(조선)정세인식의 초점,” <http://www.onekorea.org/research/t26.html>.

7) 김철우, 『김정일장군의 선군정치: 군사선행, 군을 주력군으로 하는 정치』 (평양: 평양출판사, 2000), pp. 52-53.

8) 김철우, 『김정일장군의 선군정치』, P. 53.

9) 고상진, “위대한 령도자 김정일동지의 선군정치의 근본특징,” 『철학연구』 1999년 1호 (평양: 과학백과사전종합출판사, 1999), p. 17.

기 운동' 이 전 사회에 전개되었다.<sup>10)</sup> 즉 “최고사령관의 명령이라면 물과 불속이라도 뛰어 들어 무조건 해내는 결사관철의 정신, 언제나 높은 목표를 내세우고 일판을 크게 벌리는 대담성, 무슨 일이나 모가 나게 최상의 질적 수준에서 해나가는 깐진 일본새, 이것이 우리가 인민군 군인들에게서 본 받아야 할 투쟁기풍이다” 고 말하고 있다.<sup>11)</sup>

선군정치는 “군사선행의 원칙에서 혁명과 건설에서 나서는 모든 문제를 해결하고 군대를 혁명의 기둥으로 내세워 사회주의위업 전반을 밀고 나가는 정치방식” 으로,<sup>12)</sup> 북한은 선군정치를 김정일의 특유의 정치방식이라고 주장하고 있다. 김정일은 “선군정치는 나의 기본정치방식이며 우리 혁명을 승리에로 이끌어 나가기 위한 만능의 보검” 이라고 말하고 있다. 즉 선군정치는 북한이 체제위기를 극복하기 위해 군대를 중시하고 군대를 강화하는 정책이라고 할 수 있다.

북한의 선군정치는 1998년 헌법개정을 통해 주석직을 폐지하고 김정일이 국방위원장에 재추대되면서 보다 구체화·체계화되었다고 할 수 있다. 북한은 나라의 모든 정치, 군사, 경제적 역량을 총지휘할 수 있게 국방위원회의 지위와 권능을 강화한 것은 군사중시의 국가기구체계를 확립한 것이라고 평가하면서,<sup>13)</sup> 이것이 바로 선군정치의 제도적 구현임을 강조하였다. 또한 조선인민군 창건기념일(4.25)을 국가명절로 제정하였다.

선군정치는 제도적인 측면 뿐만 아니라 현실정치에서도 부각되고 있다. ‘인민군대 따라 배우기 운동’ 등 사회 전체에 군사적 기풍이 강조되고, 김정일 위원장이 군부대 혹은 군관련 행사에 빈번히 참석하고 있으며, 국방위원회 제1부위원장인 차수 조명록(3위)을 비롯하여 국방위원회 위원 전원이 공식서열 20위내에 포함되는 등 군부 엘리트들이 상위 권력서열을 독점하는 현상이 나타났다. 특히 1997년 10월 당중앙군사위원회가 당중앙위원회와 공동으로 김정일을 당총비서로 추대하는 형식을 취함으로써 당중앙군사위원회가 당중앙위원회의 하부기관이 아닌 동격으로 부각되기도 하였다.

## 2. 통치방식의 특징

북한의 공식매체들은 선군정치에도 불구하고 당과 군의 관계에 있어서 당이 앞자리에 있음을 강조하고 있으나,<sup>14)</sup> 선군정치하에서 북한의 정치체제는 과거와 구별되는 몇가지

10) 김재호, 『김정일강성대국 건설전략: 김정일시대를 빛내일 리상국건설전략』 (평양: 평양출판사, 2000), p. 87.

11) 『로동신문』 2001.1.9.

12) 김화·고봉 지음, 『21세기태양 김정일장군』 (평양: 평양출판사, 2000), pp. 225-226.

13) 김화·고봉, 『21세기태양 김정일장군』, p. 228.

중요한 특징을 보이고 있다. 제도화된 통치가 아닌 김정일의 인적통치, 당적지도가 약화되고 당을 거치지 않는 김정일의 직할통치, 주요 기관들간의 유기적인 횡적연대가 차단되는 분할통치 등이 선군정치의 대표적인 특징이라고 할 수 있다.

## 1) 인적 통치

선군정치의 가장 큰 특징은 제도적 통치가 아닌 인적 통치에 의존하는 것이다. 인적통치 현상은 절대권력자가 존재하는 체제에서 일반적인 현상이고 북한에서도 유일사상체제가 확립된 1960년대 이후 인적 통치는 지속적으로 강화되었다고 할 수 있다.<sup>15)</sup> 그럼에도 불구하고 북한식 당·국가체제의 틀 속에서 당은 혁명의 참모부로서 역할을 했다고 할 수 있다.<sup>16)</sup> 비록 수령제하에서 당의 위상 약화는 불가피하였으나 이는 어디까지나 상대적인 것이었으며 당은 수령의 참모로서 무소불위의 힘을 행사하였다. 특히, 김정일이 당조직비서로서 그 역할의 핵심에 있었다.

그러나 김일성 사후 과거 주요 정책결정의 토론장 역할을 했던 당내 주요 회의체가 개최되지 않는 등 당의 파행적 운영이 장기화되고 있다. 우선 5년 임기인 당대회가 1980년 제6차 당대회이후 개최되지 못하고 있으며, 당중앙위원회 전원회의도 1993년 12월 제6기 21차회의 이후 소집조차 되지 못하고 있다. 또한 정치국회의나 비서국회의 조차 열리지 않고 있는 것으로 보인다. 특히 1998년 10월 김정일의 당총비서 추대에서도 총비서 선출권을 갖고 있는 당중앙위원회 전원회의가 김정일을 총비서로 선출한 것이 아니라 당중앙위원회와 당중앙군사위원회의 공동 추대형식을 밟았다.

당중앙위원회 전원회의, 정치국회의, 비서국회의와 같은 회의체가 토론의 장으로서 기능을 상실한 것은 무엇보다 김정일의 인적통치가 제도적 통치를 초월하고 있는 데 기인

14) “군대는 당의 령도를 생명선으로 하며 당의 령도를 받아야만 군력강화도 력사적 사명 수행도 이루어 낼 수 있으며, 당도 군대를 틀어 쥔 때만이 자기의 위력을 높이고 전사회에 대한 령도력을 확실하게 실현할 수 있다.” 김철우, 『김정일장군의 선군정치』, pp. 50-51.

15) 1961년 9월 4차 당대회를 기점으로 권력을 독점한 김일성은 집체적 지도원칙에서 이탈하여 권력의 집중을 도모하였으며 1967년 유일사상체계확립운동에 따라 김일성을 수령으로 하는 정치체제가 뿌리를 내리게 되었다. 수령의 절대성과 수령에 대한 무조건적인 복종성을 핵심으로 하는 수령제하에서 북한체제는 수령을 정점으로 하는 일사불란한 체제가 되었고 당정치국회의나 비서국회의에서 실질적인 토론을 기대할 수 없었다. 당은 “혁명의 최고 지도부”가 아닌 “혁명의 참모부”로 전략하였으며 “혁명의 최고 지도자”는 수령으로 대체되었다. 최진욱, 『김정일정권과 한반도장래』 (서울: 한국외국어대학교출판부, 2005), p. 33.

16) 북한의 당·국가체제는 1966년 2차 당대표자회에서 비서국이 신설되면서 당위원회 중심체제의 기틀이 마련되었다. 비서국은 “당의 로선과 정책들을 집행하기 위한 사업과 일상적인 당 사업을 조직”하기 위해 신설되었다. 비서국의 신설과 함께 김일성이 총비서에 선출되었으며, 10여명의 비서가 선출되었다. 최진욱, “북한 정치체제에서 당·정관계의 변화시도와 전망,” 『통일논총』 26호 (2007), p. 22.

한다. 김정일 자신도 ‘사업을 회의를 하는 방법으로 하지 않는다’ 고 말한 바와 같이,<sup>17)</sup> 정책결정과정에서 김정일은 당내 협의체에 의존하기 보다는 직접 핵심 측근들에게 개별적으로 명령을 하달하고 의견을 청취하는 방식을 취하는 것으로 보인다.

이와 같이 인적 통치가 지배하는 상황에서는 김정일과의 개인적 관계가 더욱 중요하게 되며, 김정일의 현지지도나 사적인 술좌석 등에 빈번히 동행하는 측근들의 정책결정에 미치는 영향이 증대되었다. 즉 과거에 비해 김정일의 개인적 신뢰를 받는 군간부들의 수가 증가하였고, 이런 의미에서 군부의 정책적 영향력이 비제도적 방법으로 증대된 것으로 보인다.

## 2) 직할통치

선군정치의 두 번째 특징으로는 직할통치를 들 수 있다. 김정일이 당·정·군의 주요 기관에 대해서 당적 지도에 전적으로 의존하기 보다는 당을 통하지 않고 직할 통치하는 현상이 두드러졌다. 예컨대, 내각의 경우 외무성에 대해서 직할 통치가 이루어짐에 따라 당 국제부의 위상저하가 불가피한 것으로 보인다. 당중앙위원회 산하 경제관련 부서인 농업부, 경공업부, 재정공업부, 경제계획부, 기계공업부, 건설운수부 등을 폐지한 것은 의도대로 되지는 않았지만 당의 역할을 축소하고 내각의 자율성을 제한적이거나 신장시키고자한 것이었다.

군부의 경우는 내각에 비해 훨씬 더 직할 통치의 의도가 강하게 나타남에 따라 군에 대한 당의 감독·통제가 전과 같지 않은 것으로 보인다. 과거 중앙당 조직지도부를 통해 군 인사와 군생활을 지도하고 군사부를 통해 군사정책을 지도하였으나, 김정일이 군을 직할 통치하에 두려는 의도로 인해 조직지도부와 군사부의 역할이 축소되었다. 물론 조직지도부는 여전히 김정일의 군에 대한 명령이 잘 이행되고 있는지를 감시·감독하는 기능을 유지하고 있으나, 과거 중앙당을 통한 군의 통제 때와는 달리 중앙당을 거치지 않고 직접 군대내 당조직인 총정치국을 통해 군을 통제하는 양상이 강화되었다.

후계자가 부재한 상황에서 김정일이 당을 통하지 않고 군과 내각의 주요부서를 직접 통치하려는 것은 당을 통한 통치가 당의 권력집중을 가져오며 이는 김정일을 대신하는 누군가에 의해서 군이나 내각이 통치될 수 있음을 의미하기 때문이다. 과거 당조직지도부장으로서 당·정·군 등 모든 분야에서 인사권을 행사하며 권력을 장악하였던 김정일이

17) 『로동신문』 2001.2.3.

누구보다도 이를 잘 알고 있을 것이다. 따라서 김정일은 중앙당조직을 통해 군과 내각을 통제하는 방식에서 벗어나, 군과 내각의 주요부서를 자신의 직할통제하에 두려는 것이다.

특히, 군에 대한 당적 통제의 이완은 김정일이 군을 직할통치하려고 의도한 대로 김정일의 개인적 권력을 강화시키는 데 기여하였고 김정일이 권력의 정점에 건재하는 한 군 통제에 문제가 없었다.

### 3) 분할통치

선군정치의 또 다른 특징으로는 분할통치를 들 수 있다. 당·정·군의 일부 핵심 기관들에게 권력이 집중되는 현상을 방지하기 위해서 기관과 기관 사이 칸막이를 치고 소통을 차단함으로써 상호 견제와 균형을 이루도록 하였다. 특히, 거대 조직은 힘을 약화시키기 위해 몇 개의 작은 기관들로 나누기도 하였으며 기관 책임자를 임명하지 않고 제1부부장 체제로 운영하기도 하였다. 제1부부장 체제로 운영된 대표적인 예가 당조직지도부와 국가안전보위부이며 거대 조직을 분리한 예는 인민무력부와 조직지도부이다.

김정일은 인민무력부를 거치지 않고 직접 총정치국과 총참모부 등을 통해 중요한 지시를 하달하거나 보고받음으로써 인민무력부의 위상과 기능이 과거에 비해 약화되었고 총정치국, 총참모부, 인민무력부의 지휘관계는 실질적으로 수평적 관계로 변화된 것으로 보인다. 이러한 점에서 총정치국장인 조명록이 군내 최상위 서열을 차지하고 있는 것은 주목할 만한 일이다. 또한 김정일은 인민무력부 간부국을 1993년 10월 이후 총정치국에서 분리시켜 이론상 독립부서로 만든 바 있는데, 이는 군인사를 중앙당 조직지도부의 영향하에 있는 총정치국 소관업무에서 제외시킨 것으로 군인사에 대한 중앙당의 역할을 축소시키는 조치로 볼 수 있다.<sup>18)</sup>

김정일이 부장으로서 무소불위의 권력을 행사하였던 조직지도부도 권한이 크게 약화되었다. 이제강, 이용철, 김경옥 등 3명의 제1부부장이 본부당, 군, 전당을 나누어 담당하고 있으나, 국가안전보위부, 인민보안성, 검찰소, 재판소 등 공안분야를 통제하는 기능이 행정부로 분리되어 장성택이 책임지고 있다.

요컨대, 선군정치하에서 조직지도부, 통일전선부, 행정부, 내각의 외무성, 국가안전보위부, 총정치국, 인민무력부, 총참모부 등 핵심기관들을 분할하여 상호 견제와 균형하에

18) 이러한 조치에도 불구하고 간부국은 여전히 총정치국에 보고하고 있으며, 직원들도 모두 정치군관 출신이다.

관리하였다. 즉, 김정일이 정점에서 이들 기관을 직할 통치하며 상호 견제와 균형을 유지함에 따라 김정일 이외에 누구도 타기관의 업무에 간섭하거나 영향력을 행사하지 못하게 되었으며 기관간 수평적 커뮤니케이션이 약화되고 정책조정 능력이 떨어지게 되었다.

### 3. 평가

선군정치 하 북한체제는 전체주의(totalitarianism) 보다는 폭정(tyranny)이라는 개념으로 더 잘 설명될 수 있을 것이다.<sup>19)</sup> 전체주의는 권력을 극대화하기 위하여 고도의 억압과 고도의 충성을 이용한다. 전체주의 독재자는 충성심이 높아지는 한, 억압을 증대시킴으로써 권력을 확대하나 억압이 오히려 반발을 불러일으켜 충성심이 저하되는 시점이 오면 억압을 중단하는 것이 권력을 확대하는 데 유리하다고 본다.<sup>20)</sup> 한편, 폭정은 백성들이 부유한 것 보다는 궁핍한 것이 권력유지에 더 유리하다는 믿음 하에 오직 억압에 의해서만 권력을 유지하고자 한다. 폭정하의 백성들은 독재자를 따르거나 충성하지 않지만 적극적으로 항거할 능력도 없다. 군이나 경찰과 같이 충성이 절대적으로 필요한 기관들에는 국민들로부터 착취한 자원이 우선적으로 공급된다.<sup>21)</sup>

전체주의 성격이 강하였던 1990년대 중반까지의 북한에서는 충성과 억압을 결합시키는 데 당의 역할이 중요하였다. 당의 생활지도 및 정책지도가 체제유지의 핵심 기능으로서 조직지도부와 선전선동부가 핵심적인 역할을 하였다. 그러나 1990년대 중반이후 폭정의 성격이 강한 북한은 외부의 위협을 막고 내부의 일탈행위를 억압하는 군, 국가안전보위부, 인민보안성의 역할이 두드러지게 강화되었다. 즉, 당의 상대적 위상약화는 군과의 관계에서 뿐만 아니라 억압과 통제를 담당하는 국가안전보위부와 인민보안성과의 관계에서도 나타났다. 이런 의미에서 1997년부터 3년간 계속된 당·정·군 간부들에 대한 대규모 숙청(심화조 사건)을 당검열에 의해서가 아니라 인민보안성이 주도한 것은 북한이 전체주의에서 폭정으로 변모하는 상징적 사건이라고 할 수 있다.<sup>22)</sup>

폭정하에서는 과거 김일성 시대 정치국이나 비서국과 같은 정치적 협의체나 토론의 장이 불필요한 것이다. 국방위원회는 위상이 과거 정치국 못지 않게 높아졌으나, 기능면에

19) 이러한 분석은 통일연구원 박형중 박사와의 토론(2009. 7. 14)에 크게 도움을 받았다.

20) Ronald Wintrobe, *The Political Economy of Dictatorship* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), p. 59.

21) *Ibid.*, p. 83.

22) 숙청대상에는 농업비서 서관희, 본부당 책임비서 문성술, 평안남도 책임비서 서운석 등 핵심 당간부들도 포함되었다. 『신동아』 2005년 10월호 (통권 553호), pp. 120-136.

서 정치국의 역할을 대체하지 못하였다. 또한 핵문제 등 주요 이슈가 발생할 경우, 관련 기관들에서 차출된 전문가들로 구성된 ‘상무조(Task Force)’ 를 운영하기는 하나 이는 어디까지나 사안별 기능에 국한되며 위상 역시 최고 정책결정기구와는 거리가 있다.<sup>23)</sup> 김정일의 서기실 또한 과거 보다는 기능이 강화되었다고 하나, 여전히 정책 보좌보다는 행정적인 비서역할에 머물고 있다.

김정일이 주요 기관들을 직접 관리하는 선군정치 특성상 김정일이라는 콘트롤 타워의 역할이 체제의 관리·운영에 필수불가결이었으며, 가장 중요한 것은 김정일 자신의 명령에 의해서만 일사불란하게 움직이는 군과 억압기구들이었다. 이외에 기관들로는 외무성과 통전부와 같이 특수한 목적을 수행하는 기관들도 콘트롤 타워의 직접적 명령 하에 활동하였다.

### III. 김정일의 건강악화와 선군통치 방식의 변화

선군정치의 통치방식은 정책결정과정에서 김정일 1인에게 집중되는 특성상 권력의 운영에 김정일의 역할이 필수불가결이었다. 그러나 김정일의 갑작스러운 건강악화로 권력운영이 급변하기 시작하였다. 우선 3남 김정운이 후계자로 지명되었다. 둘째, 김정일의 업무공백을 대체할 인물이 필요하였으며 비공식적이거나 2인자의 역할이 불가피하게 되었다. 셋째, 국방위원회가 강화되어 집체적 지도원칙의 성격이 나타나고 있다. 본 장에서는 이러한 통치구조의 변화가 구체적으로 어떻게 나타나고 있으며 어떤 의미가 있는지 분석해 보겠다.

#### 1) 후계구도 가동

김정일 건강악화 이후 북한이 취한 첫 번째 조치가 후계구도 가동이다. 2005년 김정일이 후계논의 중단 지시를 내린 이후 잠잠하던 이슈가 김정일의 건강악화로 급작스럽게 부각된 것이다.<sup>24)</sup> 김정일의 건강악화와 유고에 대비하기 위하여 북한은 후계구도를 가

23) 대표적인 상무조로는 80년대 중반 ‘인권 상무조’, 90년대 초반 ‘조일회담 상무조’ 와 ‘핵 상무조’ 등이 있다. 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』 (서울: 현인, 2007), pp. 423-424.

24) 2005년 12월 김정일은 “적들이 부자세습을 거론하며 우리를 헐뜯고 있다” 고 지적하며 세습문제를 거론하지 말 것을 지시하며, 이를 어기고 유언비어를 유포할 경우 최고 종신형에 처하라고 지시한 것으로 알려졌다. SBS, 2005. 12. 11.

[www.news.naver.com/main/read.nhn?mode=LPOD?mid=tvh&oid=055&oid=0000059342](http://www.news.naver.com/main/read.nhn?mode=LPOD?mid=tvh&oid=055&oid=0000059342)(2009.7.14검색)

동시킴으로써 정치적 안정을 도모하고자 하였다. 그러나 2인자가 없는 북한에서 김정일의 갑작스러운 건강악화로 26세에 불과한 준비되지 않은 김정운이 후계자로 지명되었다.

김정일은 2008년 8월 뇌졸중을 겪은 후 11월 활동을 재개하면서 후계자로서 김정운을 낙점한 것으로 보인다. 12월 24일 김정일의 천리마제강연합기업소 현지지도시 김정운이 동행하였으며 천리마제강연합기업소 방문이전 함경북도 회령을 방문한 것으로 알려졌다. 회령은 김정일의 생모인 김정숙의 생가와 동상 등이 있는 유적지로서 김정운 후계구도의 결정을 암시한 것으로 보인다.

그러나 나이나 경력상 김정운을 후계자로서 공식화하기에는 미흡하기 때문에 북한은 김정운 후계체제를 부각시키기 위한 여러 가지 조치를 취하였다. 최근 김일성-김정일 세습을 유달리 강조하거나 ‘백두산 혈통’을 강조하는 등 김정운을 직접 거명하지는 않으면서 세습의 당위성에 대한 선전을 강화하고 있다. 2009년 2월부터 김정운을 상징하는 ‘새별장군’, ‘김대장’이 들어가는 구호와 노래가 등장하기도 하였다.

가장 주목할 만한 것이 북한식 언론플레이이다. 북한은 김정운 후계지명에 대한 정보를 조금씩 유출함으로써 한국, 일본 등 외부언론의 관심을 끌어내고 김정운 후계지명설이 다시 북한내부로 유입되기를 바라고 있다. 소위 ‘김정운 대세론’을 북한 내부에 확산시킴으로써 김정운에 대한 인지도를 높이고 거부감을 줄이려는 것으로 보인다.

사실 김정운의 후계지명은 그 자체로 파격이며 김정일의 경우와 비교해도 큰 차이가 있다. 김정일이 1974년 2월 당중앙위 5기 8차 전원회의에서 ‘공식적’이나 ‘비공개’로 후계자로 내정되었을 때는 이미 당조직지도부장과 선전선동부장직을 수행하고 있었으며 튼튼한 권력기반을 바탕으로 한 실질적 2인자의 위치를 차지하고 있었다. 더욱이 김정일은 후계자 지명과 함께 정치위원으로 선출됨으로써 위상을 제고할 수 있었다. 반면, 김정운은 공식적인 절차가 아니라 김정일의 ‘교시’에 의해 후계자에 내정되었고 내정 시점에 어떠한 직책도 갖고 있지 않았으며 4월이 돼서야 국방위원회 지도원에 임명되었다. 따라서 김정운 자신은 권력기반이 전혀 없고 진정한 후계자가 되기 위해서는 김정일의 보호아래 최소한 5년 이상의 성장이 필요하다고 할 수 있다.

따라서 김정운 후계체제의 정착은 김정일이 얼마나 오래 살면서 후계체제를 안정화시킬 수 있는가에 달려있다고 할 수 있으며 권력승계 과정에서 북한의 최대 관심사는 체제안정으로 전반적인 대외정책이 위축될 가능성이 높다. 따라서 북한은 기존 정책에서 벗어나지 못할 것이며 선군정치, 강성대국, 주체 등이 계속 강조될 것이다. 즉, 김정운이 후계자로서 내세울만한 업적이나 경력이 전무한 상태에서 빠른 시일내에 업적을 쌓을 수

있는 분야가 군사안보 분야이다. 북한은 김정운을 선군정치 계승자, 강성대국의 지도자로서 강력한 안보 책임자로서의 이미지를 만들려는 것으로 보이며, 최근 북한의 도발적 행태도 이와 연관있는 것으로 보인다.

## 2) 2인자의 출현?

김정일의 급작스러운 건강악화는 북한의 정책결정에 가장 혼란스러운 일이다. 김정일이 권력의 정점에서 모든 것을 결정하고 그를 대신할 법적, 제도적 2인자가 없는 상황에서 김정일의 유고는 국정중단을 의미할 수도 있다. 김정일이 살아있는 한 권력승계가 이루어질 가능성이 낮고 김정일의 권한을 위임받는 2인자의 등장이 불가피할 것이다. 그러나 누가 가장 유력한 후보인지에 대해서 여전히 논란이 있다.

공식적인 서열로 보면 최고인민회의 상임위원장 김영남, 총정치국장 조명록 등이 있으나 이들의 정치적 무게에 의미를 두기는 어려운 것 같다. 김영남은 국가를 대표하는 지위로서 의전서열은 김정일 다음 2위이나 이는 어디까지나 명목상 지위일 뿐 실권과는 무관하다. 조명록은 군을 대표하는 인물이고 국방위원회 제1부위원장으로서 위상도 있으나 81세의 고령에다 건강상 2인자의 역할을 할 수 있는 상황이 아닌 것으로 알려졌다.

다음은 김정일의 절대적 신임을 받는 소위 측근실세들이다. 특히, 김정일의 현지지도에 수행 횟수가 많은 인사로 총정치국 상무부국장 현철해, 국방위원회 행정국장 리명수, 당비서 김기남 등이 있으며, 조직지도부 제1부부장 리제강도 측근 실세라고 할 수 있다. 그러나 이들은 포스트 김정일 시대의 지도자라기 보다는 김정일의 참모로서 역할로 인해 주목받을 뿐이라고 할 수 있다.

또 다른 그룹은 분할통치와 직할 통치 등 견제 속에서도 나름대로의 권력을 행사할 수 있는 인물들로 국방위원회 부위원장 오극렬과 김영춘을 들 수 있다. 오극렬은 만경대혁명학원 1기로서 작전국장을 맡고 있으며 김정운 후계구도 지원에 핵심적인 역할을 하는 것으로 알려졌으나 고령(78)과 건강이 약점이다. 김영춘은 인민무력부장으로 과거 오진우 시대의 인민무력부의 위상을 되찾아 총참모부와 총정치국을 지휘하는 명실상부한 군 최고 책임자의 역할을 할 것으로 기대된다. 김영춘은 김정일 건강악화 이후 김정일의 신임을 바탕으로 군부의 실세를 넘어서 정치적 위상이 급상승하였다.

끝으로, 가장 주목받는 인물은 역시 장성택 행정부장이다. 장성택은 김정일 건강악화 이후 김정일에게 올라가는 보고서를 총괄하게 됨으로써 영향력이 급격히 확대되었다. 장

성택은 1946년생으로 김일성대학을 졸업하고 모스크바에 유학하였다. 이후 조직지도부 지도원을 시작으로 청년사업부 1부부장, 청년 및 3대혁명소조 부장을 역임하였고 김일성 사망후 1994년 9월 당조직지도부 1부부장을 맡으면서 권력의 핵심에 진입하였다. 장성택은 1997년부터 2000년까지 당·정·군의 고위간부를 포함한 2만5천명을 숙청한 ‘심화조 사건’ 당시 당조직지도부 제1부부장으로서 인민보안성(당시 사회안전부)을 지휘한 것으로 알려졌다.<sup>25)</sup> 장성택은 2004년초 숙청되었다가 2005년 12월 당 근로단체 및 수도건설 제1부부장으로 복귀하였으며 2007년 10월 보위부와 인민보안성 등 공안을 책임지는 행정부장직이 신설되면서 이를 맡고 있다.

장성택에게 2인자로서 가장 중요한 자격은 김정일의 여동생 김경희의 남편으로서 김정일의 매제이며, 김일성의 사위라는 사실이다. 이런 의미에서 김일성, 김정일, 김경희 3인이 60년대 함께 찍은 사진이 최근 공개된 것은 상당한 정치적 의미가 있다고 할 수 있다. 장성택이 김경희의 남편으로서 김일성이나 김정일과 연관성을 암시한 것으로 해석할 수도 있다.

장성택을 2인자라고 부르는 데는 여전히 무리가 있다. 그러나 김정일이 2008년 8월 뇌졸중으로 병상에 있을 때, 장성택이 업무를 대행하며 대내외 정책을 주도한 것으로 알려지면서 장성택의 역할이 부각되기 시작하였다. 특히, 2009년 4월 장성택이 국방위원에 선출되면서 본격적으로 권력의 중심부에 진입한 것으로 평가된다.

장성택이 부상하면서 그와 관련된 가장 많은 의문은 장성택이 정치적으로 어떤 성향인가이다. 장성택은 90년대 후반 정치적 숙청을 주도하였고, 2000년대 초반 7.1경제관리 개선조치 전후에는 개방노력에 적극 참여하였다. 2005년말 숙청에서 복귀한 이후에는 사회통제를 담당하고 있으며 최근에는 김정운 후계체제 구축에 전념하고 있다. 장성택은 김정일의 지휘하에 상황에 따라 그의 임무를 충실히 수행했을 뿐 과거 그의 행적을 바탕으로 정치적 성향을 판단하는 것은 어렵다고 할 수 있다. 그의 성향이 무엇인가에 대한 의문에도 불구하고 현 북한정치체제에서 장성택의 임무는 김정일의 건강악화이후 북한이 처한 위기상황에 대처하는 것이다. 현 상황에서 2인자는 자신의 목소리가 아니라 절대 권력자의 위임하에 질서유지와 안보강화를 최고의 목표로 할 수 밖에 없을 것이다.

25) 『신동아』 2005년 10월호.

### 3) 국방위원회 확대 · 강화

김정일 건강악화 이전 북한의 통치구조는 주요 권력기관에 대한 김정일의 인적통치, 직할통치, 분할통치를 특징으로 하였다. 결과적으로 김정일은 중앙당 조직지도부, 통일전선부, 인민무력부, 총정치국, 총참모부, 인민보안성, 국가안전보위부, 외무성 등을 직접 지휘감독함으로써 권력의 핵으로서 기능하였다. 그러나 김정일의 건강악화로 콘트론타워에 작동이상이 발생하면서 기존의 통치구조에 심각한 기능장애가 발생한 것이다.

북한이 급히 취한 제도적 보완조치는 국방위원회의 확대 · 강화이다. 김정일 건강 악화 이후 북한은 군,公安기관, 제2경제위원회 등 핵심인물들을 모두 국방위원회에 포함시켰다. 2009년 2월 11일 김영춘 국방위 부위원장을 인민무력부장으로 임명하고 오극렬 작전부장을 국방위원회 부위원장에 임명한 데 이어, 4월 최고인민회의 12기 1차회의에서 장성택(당 행정부장), 주상성(인민보안상), 우동측(국가안전보위부 수석부부장), 주규창(군수공업부 제1부부장), 김정각(총정치국 제1부국장) 등을 새로이 국방위원회에 포함시켰다. 결과적으로 국방위원회는 김정일이 챙기던 주요임무를 위임받게 되면서 명실상부한 최고 권력기관으로 부상하였다.

표 1 | 11기 최고인민회의와 12기 최고인민회의 국방위원회 비교

	제11기 1차 최고인민회의 국방위원회 명단 (2003. 9. 3)	제12기 1차 최고인민회의 국방위원회 명단 (2009. 4. 9)
위원장	김정일(총비서, 인민군 최고사령관)	김정일(총비서, 인민군 최고사령관)
1부위원장	조명록(총정치국장)	조명록(총정치국장)
부위원장	연형묵(자강도 당 책임비서) 리용무(인민군 차수)	김영춘(인민무력부장) 리용무(인민군 차수) 오극렬(당 작전국장)
위원	김영춘(총참모장) 전병호(당 군수공업부장) 김일철(인민무력부장) 백세봉(제2경제위원회 위원장) 최용수(인민보안상)	전병호(당 군수공업부장) 김일철(인민무력부 1부부장) 백세봉(제2경제위원회 위원장) 장성택(당 행정부장) 주상성(인민보안상) 우동측(국가안전보위부 수석부부장) 주규창(당 군수공업부 제1부부장) 김정각(총정치국 제1부국장)

국방위원회의 확대·강화는 몇가지 정치적 의미를 갖고 있다. 첫째, 통치구조의 측면에서 볼 때 국방위원회의 확대·강화는 분할통치의 종식을 의미한다고 할 수 있다. 선군정치하 김정일이라는 절대 권력자가 핵심 기관들을 분할하여 직할통치하면서 기관과 기관 사이 횡적 소통이 차단되었으나, 콘트롤 타워가 고장난 상태에서 확대·강화된 국방위원회에 포함된 기관들간 칸막이가 낮아지고 소통이 원활해질 것으로 보인다. 나아가 국방위원회가 실질적으로 의미있는 협의체로서 기능을 수행할 수 있을 것이다. 김정일의 건강악화 정도에 따라 국방위원회가 김정일의 권한을 부분적으로 위임받을 수도 있고 김정일 유고시 집단지도체제의 뿌리를 구성할 수도 있을 것이다.

둘째, 정책결정과정의 관점에서 볼 때, 국방위원회의 확대·강화는 국방위원회에 포함된 기관들과 포함되지 않은 기관들간 차별을 심화시킬 것으로 보인다. 김정일의 와병상태에서 국방위원회에 포함되지 않은 외무성과 통전부의 입장이 적절히 반영되는 길이 차단된 반면,<sup>26)</sup> 국방위원회를 장악한 군부와 공안부서의 입장이 과다대표되게 되었기 때문이다. 이는 내부적으로 통제강화와 대외적으로 강경한 정책으로 나타나게 되었다. 이미 선군정치의 영향으로 군에 대한 당적 통제가 이완됨으로써 제도적으로 군을 통제할 수가 없게 되어 군의 목소리가 높아졌다. 선군정치는 김정일이 군을 직할통치하려고 의도한 대로 김정일의 개인적 권력을 강화시키는 데 기여하였고 김정일이 권력의 정점에 견재한 한 군통제에 문제가 없었으나 군에 대한 당적 통제의 이완은 김정일의 건강이 악화되면서 군의 정치적 영향력을 강화시키는 결과를 초래하였다. 김영춘이 인민무력부장에 임명된 것을 계기로 군부는 인민무력부, 총참모부, 총정치국간 수평적 관계에서 벗어나 인민무력부를 중심으로 한 거대 단일조직으로서 더욱 위상이 제고된 것으로 보인다.

셋째, 국방위원회의 확대·강화는 김정일의 건강악화 이후 부분적으로 권한행사를 대행하는 것으로 알려진 장성택에 대한 견제 목적도 있다고 볼 수 있다.<sup>27)</sup> 특정 인물에 권력이 지나치게 집중되는 것은 김정일에게 결코 바람직하다고 할 수 없을 것이다. 국방위원회에 김영춘, 오극렬, 장성택 등을 함께 포함시킴으로써 상호 견제와 균형을 이루도록 한 것으로 보인다. 실제로 장성택은 후계구도에 대한 군부의 지지를 확보하기 위해서 대내외 정책에서 군부의 목소리를 경청하며 이 과정에서 군부를 대표하는 김영춘과 대남업무를 총괄하는 오극렬의 입김이 강화되는 것으로 보인다.<sup>28)</sup>

26) 실제로 김정일 건강악화 이후 외무성 제1부부장 강석주와 통전부장 김양건이 김정일과의 접촉이 차단된 것으로 알려지고 있다.

27) 이러한 분석은 국가안보전략연구원 현성일 박사와의 토론(2009. 7. 22)에 크게 도움을 받았다.

28) 군부는 장성택이 주도하는 후계구도에 협조하는 것으로 보이나 장성택과 군부의 협조관계는 실질적으로 장

## IV. 통치방식의 변화가 대내외 정책에 미치는 영향

지금까지 김정일의 건강악화로 통치구조가 변화하였고 이에 따라 통치방식이 변화하였음을 살펴보았다. 본 장에서는 구체적으로 통치방식의 변화가 북한의 대내, 대남, 대외정책에서 어떠한 영향을 미치는지 분석하고자 한다.

### 1. 내부통제 강화: 체제 결속

2008년 김정일의 건강악화로 체제안정이 최우선 과제로 간주되면서 북한의 내부통제 조치는 더욱 강화되었다. 특히, 공안을 책임진 장성택의 권한이 강화되면서 통제강화는 더욱 중요시되었다. 북한은 2005년 말 혹은 2006년 초부터 이전의 개혁조치들에서 대폭 후퇴하는 사회통제를 강화하기 시작하였는데 이를 책임진 인물이 2년간의 숙청에서 당근로단체 및 수도건설부 제1부부장으로 복귀한 장성택이었다.<sup>29)</sup> 북한은 류경호텔을 단장하고 대대적으로 평양을 정비하는 데 힘을 기울였다. 협동농장의 곡물 유출을 단속하고 시장 종사자의 나이를 제한하는 등 시장에 대한 통제를 강화하였다. 2008년 11월 내각 상업성은 2009년 1월 1일부터 종합시장을 농민시장으로 개편하여 한달에 세 번만 열도록 하고 식량과 공산품은 각각 양정사업소와 국영상점에서만 거래하도록 결정하였다.<sup>30)</sup>

북한이 변화노선에서 전면적으로 후퇴하여 수세적인 조치를 취하고 있다는 것은 2009년 신년공동사설에서도 재확인된다.<sup>31)</sup> 북한은 ‘혁명적 대고조’를 기치로 대외개방보다는 50년대 천리마식의 노동력 동원을 통한 자력갱생을 목표로 내세웠다. 경제에서 내각의 역할이나 효율성에 대한 고려보다는 주민통제와 주민동원을 극대화하기 위해 70년대식

성택의 권력강화에 기여할 수도 있을 것이다.

29) 북한은 2002년 7.1경제관리개선조치를 전후하여 지배인 관리책임제, 내각의 자율성 신장, 분권화 조치 등 제한적이거나 ‘개혁적’ 조치들을 취하였다. 기업소 지배인이 생산액의 30%를 경영자금으로 자유롭게 처분할 수 있게 허용하였다. 또한, 공장, 기업소에 의한 소토지 경작이 허용되기도 하였다. 그러나 개혁조치들의 실패와 사회통제 이완 등 부작용으로 개혁적 조치는 2005년 후반부터 대폭 후퇴하게 된다. 2005년 9월 당중앙위원회에 계획재정부가 신설되어, 경제분야에서 내각에 대한 당적 통제가 강화되었으며, 같은 해 10월 식량전매제를 공표하고 배급제의 재도입을 시도하였다. 2006년 3월 개인고용 금지령이 내려졌다. 2007년 1월 시급제, 일급제, 주급제 등 새로운 임금제도의 도입이 논의되었으나 강력한 비판에 직면하였다. 2007년 4월 박봉주 총리가 경질되고 기업에서 지배인 책임제와 소토지 경작 등이 제한되었다. 박형중, “2006년 이래 북한의 보수적 대내정책과 장성택: 2009년의 북한을 바라보며,” 통일연구원 (www.kinu.or.kr) Online Series co. 08-72 (2009).

30) 북한은 2009년 초 이 결정을 6개월 연기한다고 발표하였지만 아직 실행되지 않고 있다.

31) 최진욱 외, 『2009년 북한 신년공동사설 분석』, 통일정세분석 2009-01 (통일연구원, 2009), pp. 1-3.

당사업 방식을 강조하였다. 예컨대, 집단주의와 자력갱생, 국가의 중앙집권적 통일적 지도 등에 대한 강조가 두드러졌다.

북한은 김정일의 건강악화 이후 엘리트들의 동요 가능성에 대해 부심하고 있다. 외환 보유고의 부족에도 불구하고 김정일은 현지지도를 재개하면서 엘리트와 주민들의 환심을 사기 위해 중국으로부터 엄청난 선물용 사치품을 수입하였다. 2008년 12월 한달간 북한이 중국으로부터 4억 3천만 달러 어치를 수입하였는데, 이는 월평균 대중국수입액 1억 6천만 달러의 3배 가까운 수치이다. 수입량과 수입금액 면에서 급증한 품목들에는 수천만 달러 어치의 진주, 보석류, 가죽원료, 의류, 약세서리, 가구, 침대, 매트리스, 장난감, 게임기 등 사치품과 기호품이 포함되었다. 대중국 무역적자가 2007년 8억 달러에서 2008년 13억 달러로 5억 달러 증가한 상황에서 북한의 사재기가 있었다는 점에서 더욱 주목된다고 할 수 있다.

이는 김정일이 현지지도를 재개하면서 이완된 민심을 추스르기 위해 선물 공세를 펴기 위한 것일 가능성이 높다. 실제로 북한은 김정일 생일을 앞두고 어린이들에게 과자봉지를 돌리거나 3월 1일 자강도 만포시 현지지도에서 수천대의 컬러TV를 선물하기도 하였다. 상식적으로 군사적 긴장이 고조되는 상황에서 북한은 전략물자를 수입하여야 하나 사치품을 수입했다는 것은 북한 지도부가 그만큼 주민들과 엘리트의 동요에 대하여 불안을 느끼고 있다는 반증일 수 있다.<sup>32)</sup>

또한 5월 10일부터 10월 10일까지 기간을 ‘150일 전투’로 명명하여 통제강화, 경제동원, 내부결속 등을 강조하고 있다. 2009년 4월 12기 최고인민회의 1차회의에서는 내각에 수도건설부를 신설하는 등 평양 단장에 지속적으로 힘을 기울이고 있다.

## 2. 대남 공세: 군사적 협박

이명박 정부 출범후 지속되던 북한의 대남 비방 수위가 한층 고조되는 데는 김정일 위원장의 건강악화도 한 몫 하였다. 10월 2일 이명박 정부 출범 후 최초의 당국자 회담인 남북군사실무회담이 북한의 요구에 의해 개최되었다. 북측 대표단은 “남측의 대북 전단 살포행위는 현 남북관계를 더욱 악화시키는 행위이며 개성공단 사업 등에 부정적 영향을 초래할 것”이라고 경고하였다. 남측 NGO가 살포한 전단에 김정일의 건강이상에 대한 내

32) 2008년 수입금증의 또 다른 가설은 2009년 초부터 수입에 대한 통제가 강화될 것을 대비해 외화벌이 회사들이 수입을 극대화시킨 것일 수도 있다.

용이 포함된 것이 북한을 특히 자극한 것으로 보인다. 10월 16일 노동신문 논평원은 이명박 정부의 대북정책에 대해 비난하면서 “북남관계의 전면차단을 포함한 중대결단을 내리지 않을 수 없게 될 것”이라고 경고하였다. 10월 28일 남북군사회담 북측 대표단은 남측 NGO의 전단살포를 비난하며 “군 실천행동”을 경고하였다.

통치방식의 변화는 대남정책에도 반영되었다. 장성택의 권한이 강화되고 국방위원회의 목소리가 커지면서 대남정책에서도 통전부가 아닌 군부의 발언권이 강화되었다. 11월 6일 국방위원회 정책실장인 김영철 중장 등 군부 조사단 6명이 개성공단 현장을 점검하였고, 11월 12일 남북장성급 군사회담 북측 단장은 “12월 1일부터 군사분계선을 통하는 모든 육로 통행을 엄격히 제한, 차단하는 조치를 실시한다고 통보하였다. 같은 날 북한의 적십자 중앙위원회는 판문점 적십자 대표부 폐쇄와 북한측 대표 철수, 판문점을 통한 모든 남북직통전화 단절을 발표하였다. 11월 24일 남북장성급 군사회담 북측단장은 12월 1일부터 개성관광 전면 차단, 개성공단 및 금강산 남한 당국관련 상주인원 제한, 화물은행 중단 등을 통보하였다.

2009년 들어서 남북 긴장을 주도한 것은 군부였다. 김정일은 1월 3일 6.25 전쟁 당시 서울에 처음으로 들어온 류경수 제105 탱크사단을 방문함으로써 도발적인 제스처를 취하였다. 1월 17일 북한군 총참모부 대변인이 군복차림으로 TV에 출연하여 전면적 군사대결 태세의 진입을 선언한 이후 북한은 빠르게 긴장을 고조시켰다. 1월 30일 북한 조국평화통일위원회는 남북간 “정치군사적 대결 상태 해소와 관련한 모든 합의사항들”에 대한 무효화를 선언하고, 남북기본합의서와 부속합의서에 있는 “서해 해상군사경계선에 관한 조항들”을 폐기한다고 선언하였다. 3월 9일에는 키 리졸브 훈련을 이유로 개성공단 통행을 차단하였으며 이후 수차례 통행 차단과 허용을 반복하였다.

2009년 5월 이후 수차례 진행된 개성공단 관련 남북 실무회담에서 공단 근로자의 임금으로 4배 이상 인상된 300불을 요구하거나 토지임대료로 5억불을 요구한 것도 군부가 주도한 것으로 보인다. 작전부와 35호실이 총참모부 산하 정찰총국으로 통폐합된 것도 북한이 남북관계를 대화와 협상보다는 군부의 지휘하에서 작전개념으로 다루겠다는 의미라고 할 수 있다. 내각 산하 민족경제협력위원회 위원장이 공식인 것도 남북경협에서 군부의 영향력 증대와 무관하다고 할 수 없을 것이다.

### 3. 대외 시위: 핵무기 보유

김정일의 건강악화와 통치방식의 변화가 가장 큰 영향을 미친 분야는 대외정책일 것이다. 작년 하반기까지만 해도 소위 통미봉남의 기초를 유지할 것으로 예상되던 북한이 김정일 건강악화로 시급히 핵무기를 보유해야 한다는 선택을 한 것으로 보인다. 이러한 결정은 대남정책과 마찬가지로 외무성 보다는 발언권이 강화된 군부가 주도한 것으로 보인다. 즉, 북한 군부는 외부의 요구수용을 의미하는 대외개방을 거부하고 일단 체제 안정을 도모해야 한다고 믿고 있다. 최근 식량부족에도 불구하고 식량지원을 거부하고 ‘자력갱생’이라는 내향적 경제정책을 지향하는 것도 같은 맥락이라고 볼 수 있다.

핵실험 준비에 6개월이 소요된다고 볼 때, 북한이 핵실험을 결정한 것은 늦어도 2008년 12월 이전이었다고 할 수 있으며 이 때는 김정일이 뇌졸중에서 회복되면서 김정운을 후계자로 결정하던 시기이다.

북한이 4월 5일 장거리 로켓을 발사할 때만 해도 미국은 북한의 의도가 미국의 관심을 끌려는 것으로 파악하였으며 제재 모드가 지나가면 북한과의 대화가 있을 것이라고 생각하였다.<sup>33)</sup> 강력한 유엔안보리 의장성명 역시 북한과의 대화재개에 앞서 강력한 제재 카드를 손에 쥐으로써 북한의 기세를 꺾어 놓기 위한 것이며 궁극적으로 북한을 6자회담 틀 속으로 끌어들이고자 하였다.

그러나 북한은 유엔안보리 의장성명에 대하여 즉각적으로 반발하였다. 북한은 6자회담에 “다시는 절대로 참가하지 않을 것”이며 기존 6자회담의 “어떤 합의에도 더 이상 구속되지 않을 것”이라고 하였다. 구체적으로 사용후 연료봉의 재처리, 핵억제력의 강화, 경수로 발전소 건설 적극 검토, 우주 이용 권리 행사 등을 언급하였다.

북한이 6자회담을 거부하겠다고 한 것은 미국과의 양자회담을 조속한 시일내 개최하여 유리한 고지에서 빅딜을 하고자 하는 것으로 이해될 수 있다. 그러나 북한이 6자회담 거부를 넘어서 실제로 핵실험을 단행하는 등 초강경 대응으로 배수의 진을 칩으로써 미국도 조기 대화의 명분을 찾기 어렵게 되었다.

33) 일찍이 데니스 블레어 국가정보국장은 3월 10일 상원 군사위원회 청문회에서 북한이 발사하려는 것이 인공 위성인 것 같다고 말함으로써 차분한 대응을 예고하였다. 로버트 게이츠 국방장관은 3월 29일 북한의 미사일 사거리가 아직 알래스카에 미칠 능력이 안된다고 평가하며 이를 요격할 계획이 없음을 밝혔다. 로켓발사 이틀전 보즈워드 특별대표는 “압박이 가장 생산적인 접근법은 아니며 인센티브가 결합되어야 한다”고 하면서 북한과의 대화의지를 표명하였다. 물론 북한의 로켓발사가 유엔안보리 결의 1718 위반이며 중대한 결과를 초래할 것이라고 경고하였으나 과잉대응에 유의하였다.

북한이 이와 같이 초강경 대응을 한 것은 핵보유국의 지위를 확보하기 위한 것으로 향후 미·북 대화를 핵군축 협상 차원에서 진행하겠다는 전략에 기인한다고 할 수 있다. 또한 핵무기만 몇 개 있다면 일단 체제유지에 크게 도움이 된다는 판단에 기인한 것으로 보인다.

실제로 북한은 2009년 들어서 핵무기 보유국으로서 인정받기를 원하다는 것을 숨기지 않고 핵문제에 대한 북한의 입장을 지속적으로 표명하였다. 2009년 1월 17일 외무성 담화를 통해 “조선반도 핵문제의 본질은 미국 핵무기 대 북한의 핵무기”라고 주장하면서 “미·북관계가 개선된다 해도 미국의 핵위협이 조금이라도 남아 있는 한 북한의 핵보유 지위는 추호도 달라지지 않을 것이다”고 하였다. 이는 미국과의 관계 개선에는 적극적으로 나서겠지만 핵포기는 관계정상화이후 군축 차원에서 다루어야한다는 기존의 입장을 되풀이한 것이다.

북한의 의도는 2009년 2월 방북한 미국의 민간 대표단에 분명히 전달되었다.<sup>34)</sup> 북한은 불능화 단계를 검증 없이 종료하고 폐기 단계로 진입하기를 희망하며 폐기 단계에서 플루토늄시설을 경수로 지원을 조건으로 폐기할 수 있다는 입장을 피력하였다. 북한은 핵무기를 제외한 채 플루토늄 관련 핵시설과 핵프로그램을 ‘비핵화’의 대상으로 간주하고 있으며 핵무기는 이후 단계에서 미·북간 핵군축 협상으로 다루겠다는 입장을 반복한 것이다. 따라서 6자회담의 비핵화 세단계인 동결(shutdown), 불능화(disablement), 폐기(dismantlement) 단계에서는 핵시설과 핵프로그램을 다루며, 핵무기는 4단계인 제거(elimination) 단계에서 핵군축 협상차원에서 다룰 수 있다는 것이다. 이마저도 북한은 미국의 대북 적대시 정책 포기, 한국에 대한 핵우산 제거, 한미동맹 파기를 전제조건으로 제시하고 있다. 같은 맥락에서 북한은 미국이 북한을 핵보유국으로 인정하고 있다고 주장하며 크게 고무되었다.<sup>35)</sup>

34) 미국 대표단에는 스티븐 보즈워드와 몰턴 아브라모비츠가 포함되어 있었으며 이들은 김계관 부상 등을 만났다. 당시 북한의 입장은 Morton Abramowitz, “North Korean Latitude,” National Interest, No. 100 (March/April, 2009)에 자세히 나와 있다.

35) 『로동신문』, 2009년 3월 3일. 미 국가정보위원회 보고서에서 북한을 핵무기 보유국으로 인정하고, 리언 파네타 미 CIA 국장이 상원 인사청문회에서 2006년 10월 북한의 핵실험이 핵무기 실험이었다는 발언 등을 인용하였다.

## V. 결론

김정일 건강악화는 북한체제에 대한 최대의 위협이다. 그러나 외부에서 관찰되는 북한은 매우 도발적이고 호기있으며 때로는 역동적으로 보이기도 한다. 내부적으로 후계자가 내정되고 국방위원회가 확대·강화되었다. ‘혁명적 대고조’와 ‘150일 전투’라는 구호아래 ‘힉찬 전진’을 외치고 있으며 2012년 강성대국의 문을 활짝 열겠다고 호언하고 있다. ‘혁명의 수도’ 평양을 단장하는 데 힘을 기울이고 기존 당 근로단체 및 수도건설부에 이어 내각에 수도건설부를 신설하기도 하였다. 핵실험이 단행되고 여러 종류의 미사일 발사가 계속되고 있다. 북한의 도발을 비난하고 제재하는 유엔안보리 결의를 정면으로 반박하고 더 많은 도발을 예고하고 있다. 남북관계는 더 이상 기대할 것이 없다고 하고 북한의 가장 큰 관심사라고 믿었던 미국과의 대화 재개 조차 아랑곳 하지 않는다는 듯한 행동을 반복하고 있다.

그러나 북한의 ‘호기와 역동성’ 뒤에는 어두운 그림자가 짙게 드리워져 있다. 북한 경제는 지난 일년간 외부지원 감소와 교역수지 적자확대로 인해 심각한 상황에 처해 있으며, 국내 재원의 축소는 부처간, 엘리트간 갈등의 소지를 제공하고 있다. 무역적자 급증에 의한 경제문제는 당, 군, 보위부 등 핵심기관들의 운영에 차질을 초래하고 있다. 겉으로 화려해지는 평양의 그림자 뒤에는 식량난으로 자살이 급증하고 있는 지방이 있다.

오늘날 북한의 모습은 마치 동상환자에게 나타나는 현상과 유사하다고 할 수 있다.<sup>36)</sup> 우리 몸이 추위에 노출될 경우 피부와 가까운(심장에서 먼 손발의) 혈관이 수축하기 시작하여 혈액의 공급이 줄어들게 되는 것은 핵심 부위의 체온을 유지하지 위한 보호 기능이 작동하기 때문인 것처럼 체제위기 속에서 북한은 지방보다는 중앙을, 일반 주민 보다는 간부를, 외교와 무역보다는 군과 공안을 강조하고 있다. 북한은 남한과 국제사회, 그리고 주민들을 대상으로 허세(bluffing)를 부리고 있다. 대남 군사적 위협을 서슴치 않고 수억 달러를 들여 장거리 로켓을 발사하고 핵실험을 하였으며 내부결속을 다지기 위해 선물비용으로 수억 달러를 사용하고 있는 것이다. 그러나 우리 몸이 추위에 장시간 방치되면 손발이 괴사하고 마침내 심장마저 얼어붙는 것처럼 북한의 허세도 언제까지 지속될 수는 없을 것이다.

북한의 무리한 허세를 주도하는 것은 김정일 건강악화 이후 변화된 통치구조 속에서

36) 이러한 분석은 KDI 이석 박사와의 토론(2009. 7. 16)에 크게 도움을 받았다.

내각, 통전부와 외무성을 제치고 대내외 정책에서 영향력이 강화된 군부인 것으로 보인다. 그러나 콘트롤 타워가 고장난 상태에서 군부가 주도하는 강경정책은 용의주도한 전략에 입각했다기 보다는 다분히 즉흥적이고 감정적인 것으로 보인다. 이러한 북한의 현실은 우리에게 두 가지 정책적 시사점을 주고 있다. 첫째, 우리는 북한의 허세에 속아서 겁을 먹을 필요가 없다. 우리가 북한의 협박과 긴장고조에 의연하게 대처해야 하고 이런 면에서 그동안 우리의 대응이 무난했다고 평가된다. 둘째, 앞으로 동상에 걸리고 방향마저 잃은 북한을 어떻게 다루어야 하느냐가 우리의 과제이며 보다 적극적인 정책이 요구된다고 할 수 있다. 북한은 비방과 협박을 하고 허세를 부릴 수는 있으나 문제를 풀고 상황을 이끌어갈 능력은 없기 때문이다. 문제해결은 우리에게 달린 것이다.



# 경제자료

- » UN 안보리 대북 결의안 49
- » 유엔 안보리 결의안 1874호 이후 미국의 대북제재 71



# UN 안보리 대북 결의안

지난 6월, UN 안전보장이사회는 북한의 2차 핵실험에 대한 제재조치로 화물검색, 무기 금수 및 수출통제, 경제제재까지 포함하는 결의안 1874호를 만장일치로 채택하였다. 이번 1874 결의안은 기존의 대북 제재 결의안에 비해 상당히 강도 높은 제재조치를 취할 수 있도록 하였다.

본 자료는 이번의 UN결의안 1874호를 계기로 그동안 북한과 관련되어 도출되었던 UN 결의안 825호, 1540호, 1695호, 1718호, 1874호를 요약 정리하였다.

1993년 5월 11일 발표된 결의안 825호는 NPT에서 탈퇴하겠다는 북한 정부의 의사에 유감을 표시하고 북한의 NPT 탈퇴 선언에 대한 재고 및 NPT 의무이행 재확인, IAEA 안전조치협정 준수를 촉구하는 내용을 담고있다.

2004년 4월 28일에 채택된 결의안 1540호는 미국의 부시 대통령이 유엔 총회에서 회원국들에게 WMD 확산 방지를 역설하고 이를 위한 국제사회의 공동조치를 촉구하면서 엄격한 수출통제 제도를 마련할 것을 제안하여 추진되었고, 결의안은 만장일치로 채택되었다.

결의안 1695호는 2006년 7월 6일에 채택되었으며, 북한의 미사일 발사에 대해 미국과 일본이 UN 안보리에서 대북제재 결의안을 촉구하면서 만장일치로 채택되었다. 결의안 1695호는 기존의 결의와는 달리 북한의 미사일 및 핵실험에 대한 경제제재로서 핵무기, 탄도미사일, WMD 및 관련 물자의 대북 수출금지의무를 부과하였다.

결의안 1718호는 2006년 10월 9일 북한이 핵실험을 강행한 것에 대해 기존 WMD 및 탄도 미사일을 완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 방법으로 폐기하도록 결정하였다. 특히 이 결의안에 따라 결의이행 여부를 감시하는 상설기구로 '제재위원회'를 설치하여 대북 수출입 금지 품목 리스트를 작성하도록 하였고, 안보리에 보고하도록 하였다.

본 자료에서 소개하는 UN 결의안의 원문은 <http://www.un.org/Docs/sc>에서 볼 수 있다.

요약 정리: 김은영 주임연구원  
([key@kdi.re.kr](mailto:key@kdi.re.kr))

## 1. UN 안보리 결의 825호

1993년 5월 11일

안전보장이사회는,

1993년 3월 12일자 조선민주주의인민공화국 외교부 장관으로부터 받은 서한과 관련하여 NPT 및 IAEA 탈퇴에 대한 우려를 표명하며,

이 상황을 해결하기 위한 이사회 구성원의 모든 노력을 환영하고, 특히 조선민주주의인민공화국의 핵검증 사안의 적절한 해결을 위해 협의를 계속해 나갈 것을 IAEA에 권장하는 1993년 4월 8일 안보리 의장 성명(S/25562)을 상기하며,

이러한 맥락에서 조약의 중요성을 알리고, 조약의 이행에 IAEA의 안전의 필수적인 역할을 강조하고, 국제평화와 안전을 유지할 수 있는 비확산의 진전에 대한 중대한 기여를 재확인하며,

신뢰성있고 효과적인 상호사찰 체제, 핵 재처리 및 우라늄 농축시설을 보유하지 않기로 한 한반도 비확화에 대한 조선민주주의인민공화국과 대한민국의 공동선언을 상기하며,

조선민주주의인민공화국은 조약의 당사자이고, 그 조약에 의거하여 요구되는 전면안전조치협정을 준수해야 함을 지적하며,

조선민주주의인민공화국이 핵무기 또는 기타 핵 폭발 장치에 대한 IAEA-북한의 안전조치협정(INFCIRC/403)하에서 안전조치를 취하도록 요구된 핵 물질의 비확산을 IAEA가 검증할 수 없게 되었으며, IAEA-조선민주주의인민공화국 안전조치협정 의무를 이행하지 않은 데 대해 깊은 유감을 표명하며,

1993년 4월 22일자 IAEA 사무총장에 대한 조선민주주의인민공화국의 회신을 주목하고, 특히 그 중에서도 IAEA 사무총장은 북한이 안전조치협정을 이행하도록 계속 협의할 것을 장려할 것을 촉구하고, 또한 북한이 이 문제에 대해 해결책을 찾기 위한 협상을 추구하겠다는 의지를 표명하고 있음을 주목하며,

조선민주주의인민공화국과 IAEA의 최근 개선 조짐과 조선인민공화국과 다른 회원국 간 접촉 가능성을 환영하며,

1. 조선민주주의인민공화국이 1993년 3월 12일 서한에 포함된 발표를 재고할 것을 촉구하고, 조약 이행을 재확인한다.

2. 아울러 조선민주주의인민공화국은 조약의 비확산의무를 존중하고 1993년 2월 25일 IAEA 이사회 결의에서 지정된 IAEA 안전조치협정을 이행할 것을 촉구한다.

3. IAEA 사무총장은 조선인민민주주의공화국과 이 문제를 해결하기 위해 협의를 지속하고 정해진 기일 내에 안보리에 보고한다.

4. 모든 회원국은 조선민주주의인민공화국이 이 문제 해결에 긍정적으로 반응하도록 촉구하며, 이 해결책에 대한 편의를 제공할 것을 권장한다.

5. 필요하다면 안보리의 추가적인 조치를 취할 수 있으며, 이 문제가 지속적으로 안보리에 계류될 것임을 결정한다.

## 2. UN 안보리 결의 1540호

2004. 4. 28.

안전보장이사회는,

핵, 생·화학 무기와 그 운반수단들의 확산이 국제 평화와 안전에 위협이 됨을 확인하고,

이러한 맥락에서, 모든 회원국들이 군축과 비확산에 관한 각자의 의무들을 준수하여야 하고, 모든 측면에 있어서의 모든 대량살상무기의 확산을 방지하여야 할 필요성을 포함하여, 1992년 1월 31일 국가 및 정부 수반급 안전보장이사회 회의에서 채택된 의장 성명(S/23500)을 재확인하며,

동 의장 성명이 모든 UN 회원국들에게 지역 및 세계 안정의 유지를 위협하거나 해칠 수 있는 어떠한 문제도 유엔헌장에 따라 평화적으로 해결하여야 한다는 것을 강조하였다는 점을 아울러 환기하며,

안전보장이사회는 UN헌장에 규정된 자신의 일차적 책임에 부합하도록 핵, 생·화학 무기 및 그 운반수단의 확산에 의해 초래되는 국제 평화와 안전에 대한 어떠한 위협에도 대응하기 위한 적절하고 효과적인 행동을 취하겠다는 의지를 확인하며,

핵, 화학 또는 생물 무기의 제거 또는 확산방지를 목적으로 하는 다자간 조약들에 대한 안전보장이사회의 지지와 동 조약들의 모든 당사국들이 국제 안정을 증진하기 위하여 동 조약들을 완전히 이행하는 것의 중요성을 확인하며,

이러한 맥락에서 비확산에 기여하는 다자간 협정들에 의한 노력들을 환영하며,

평화적 이용이라는 목적이 확산을 위한 구실로 이용되어서는 안 되지만 핵, 생·화학 무기의 확산방지가 평화적 목적의 물질, 장비 및 기술에 있어서의 국제 협력을 방해하지 않아야 한다는 점을 확인하며,

테러리즘의 위협 및 안전보장이사회 결의 1267호에 따라 설치된 위원회에 의하여 구성되고 유지되는 유엔 목록에 따라 규정되고, 안전보장이사회 결의 1373호에 적용되는 비국가행위자들이 핵, 생·화학무기 및 그 운반수단들을 획득, 개발, 거래, 또는 사용할 수 있는 위협을 심각히 우려하며,

핵, 화학, 또는 생물 무기의 확산 문제에 새로운 차원을 부가하고, 국제 평화와 안전에 위협을 야기하는 핵, 화학, 또는 생물 무기 및 그 운반수단과 관련물질의 불법거래 위협을 심각히 우려하며,

국제 안보에 대한 이러한 심각한 도전과 위협에 대한 세계적 대응을 강화하기 위하여 개별 국가, 소지역, 지역 및 국제적 수준의 노력에 대한 조정을 강화할 필요성을 인식하며, 대부분의 국가들이 자국이 가입한 조약들에 따른 구속력 있는 법적 의무들을 취하였거나, 핵, 화학 또는 생물 무기의 확산방지를 목적으로 하는 여타 공약들을 하였으며, 방사

능 물질의 안전 및 보안에 대한 국제원자력기구의 행동규약(IAEA Code of Conduct on the Safety and Security of Radioactive Source)에 의해 권고되고, 핵물질 방호협약(Convention of the Physical Protection of Nuclear Materials)에 의해 요청되는 조치들을 포함하여 민감한 물질들의 안전 및 물리적 방호를 위한 효과적 조치들을 취했음을 인식하며,

모든 국가들이 핵, 화학 또는 생물 무기 및 그 운반수단의 확산방지를 위한 추가적인 효과적 조치들을 취해야 할 시급한 필요성을 또한 인식하며,

모든 회원국들이 자신이 당사국인 군축조약들 및 협정들을 완전히 이행할 것을 장려하며,

테러 행위로 야기되는 국제 평화 및 안전에 대한 위협에는 유엔헌장에 따라 모든 수단들을 통해 대처해야 할 필요성을 재확인하며,

앞으로 비확산 분야의 세계적 위협들에 대한 효과적 대응을 촉진할 것을 확고히 하며,

UN헌장 제7장에 따라 다음과 같이 결정한다.

1. 모든 국가들이 핵, 화학, 또는 생물 무기 및 그 운반수단의 개발, 획득, 제조, 보유, 운송, 이전 또는 사용을 시도하는 비국가행위자들에 대해 어떠한 형태의 지원도 제공하지 말 것을 결정한다.

2. 모든 국가들이 어떠한 비국가행위자도, 특히 테러 목적으로, 핵, 화학, 또는 생물 무기 및 그 운반수단을 제조, 획득, 보유, 개발, 운송, 이전 또는 사용하는 것과 이러한 활동에 종사하고, 참여하며, 이를 지원하고 자금을 조달하는 시도들을 금지하는 적절하고 효과적인 법률들을 자국의 국내 절차에 따라 채택하고 시행할 것을 또한 결정한다.

3. 모든 국가들이 관련물질에 대한 적절한 통제들을 수립하는 것을 포함하여, 핵, 화학 또는 생물 무기 및 그 운반수단의 확산을 방지하기 위한 국내적 통제를 확립하기 위한 효과적 조치들을 채택하고 시행할 것과 동 목적을 위하여 다음 사항들을 이행할 것을 아울러 결정한다.

(a) 생산, 사용, 저장 또는 운송 중에 있는 그러한 품목의 관리 및 보안을 위한 적절하고 효과적인 조치들을 발전시키고 유지하며,

(b) 적절하고 효과적인 물리적 방호조치들을 발전시키고 유지하며,

(c) 필요 시 국제적인 협력을 포함하여 그러한 품목들의 불법적 거래와 중개행위의 탐지, 저지, 방지 및 대처를 위한 적절하고 효과적인 국경통제와 법집행 노력을 자국의 법적 권능과 입법 절차에 따라, 그리고 국제법에 부합되도록 발전시키고 유지하며,

(d) 그러한 품목의 수출 및 환적에 대한 적절하고 효과적인 통제체제를 창설, 발전, 검토 및 유지한다. 여기에는 확산과 관련된 자금조달 및 그러한 제품의 수출 및 환적과 관련한 자금조달과 같은 서비스의 제공을 통제하는 적절한 법률 및 규정, 최종 사용자 통제 체계의 구축, 그러한 수출통제 법률과 규정의 위반에 대한 형사적, 민사적 처벌 체계의 구축 및 집행 등이 포함된다.

4. 안전보장이사회의 잠정 의사규칙 제28에 의거하여 동 결의의 이행사항을 검토하여 안전보장이사회에 보고할 안전보장이사회 위원회를 2년 이내에 설립할 것을 결정한다. 동 위원회는 안전보장이사회의 모든 멤버로 구성되며, 필요할 경우 외부 전문가들을 요청할 것이다. 그리고 각국이 결의 이행을 위하여 시행하였거나 시행하려고 계획하고 있는 조치들에 관한 최초 보고서를 결의 채택 후 6개월 이내에 동 위원회에 제출할 것을 촉구한다.

5. 동 결의 상의 어떠한 의무들도 핵무기비확산조약(NPT), 화학무기금지협약(CWC), 생물무기금지협약(BWC) 당사국들의 권리 및 의무들과 충돌하거나 이를 변경하는 것으로 해석되지 않으며, 국제원자력기구(IAEA) 또는 화학무기금지기구(OPCW)의 책임들을 변경하는 것으로 해석되지 않는다는 것을 결정한다.

6. 동 결의를 이행함에 있어 효과적인 국별 통제목록의 유용성을 인식하고, 모든 회원국들이 필요할 경우 최대한 빠른 기회에 그러한 목록을 개발할 것을 촉구한다.

7. 어떠한 국가들은 자국 영토 내에서 동 결의의 규정들을 이행함에 있어서 지원을 필요로 할 수 있다는 점을 인식하고, 상기 조항들을 준수하기 위한 법적 및 규제 인프라와 이행 경험 및/또는 자원들이 부족한 국가들의 구체적 요구들에 대하여 적절한 경우 지원을 해 줄 수 있는 위치에 있는 국가들이 자원을 제공해 주도록 초청한다.

8. 모든 국가들에게 다음을 촉구한다.

(a) 핵, 생물 또는 화학 무기의 확산방지를 목적으로 하고, 자국이 당사국인 다자간 조약들의 보편적 수용과 완전한 이행 및 필요한 경우 그 강화를 촉진시킬 것.

(b) 아직 이루어지지 않은 경우에는 주요 다자간 비확산 조약들에 따른 자국의 의무 준수를 보장하기 위한 국내 규정들을 채택할 것.

(c) 비확산 분야에 있어서의 국가들의 공동 목적의 추구하고 달성 및 평화적 목적의 국제협력 증진을 위한 중요한 수단으로서, 특히 국제원자력기구(IAEA), 화학무기금지기구(OPCW) 및 생물무기금지협약(BWC) 틀 내에서의 다자간 협력에 대한 각국의 이행 의무를 보완하고 준수할 것.

(d) 그러한 법률들에 따른 의무와 관련하여 기업 및 국민과 협력하고, 이들에게 의무를 알리기 위한 적절한 방법을 발전시킬 것.

9. 모든 국가들이 핵, 화학 또는 생물 무기 및 그 운반수단의 확산에 의해 야기되는 위협에 대처하기 위하여 비확산에 관한 대화와 협력을 증진할 것을 촉구한다.

10. 아울러 그러한 위협에 대처하기 위하여 모든 국가들이 자국의 국내법에 따라, 그리고 국제법과 부합되도록 핵, 화학 또는 생물 무기 및 그 운반수단과 관련물질의 불법 거래를 방지하기 위한 협력활동을 할 것을 촉구한다.

11. 안전보장이사회는 동 결의의 이행을 면밀히 감시하며, 적절한 수준에서 이 목적을 위하여 요구되는 추가 결정을 할 의도가 있음을 표명한다.

12. 동 사안이 계속 안보리에 계류됨을 결정한다.

### 3. UN 안보리 결의 1695호

2006년 7월 15일

유엔 안전보장이사회는,

1993년 5월 11일자 안보리 결의 825호 및 2004년 4월 28일자 안보리 결의 1540호를 재확인하고,

한반도 및 동북아에서의 평화와 안정 유지의 중요성을 명심하며,

핵·화학·생물학 무기 및 운반수단의 확산이 국제 평화와 안전에 대한 위협임을 재확인하며,

조선민주주의인민공화국의 탄도 미사일 발사에 대해, 그러한 탄도미사일 체계가 핵·화학·생물학 무기 탄두의 운반수단으로 사용될 잠재성을 고려하여 엄중한 우려를 표명하며,

북한이 미사일 발사 모라토리엄(유예) 유지 공약을 위반한 데 대해 심각한 우려를 제기하며, 북한이 적절한 사전 통보를 제기하지 않음으로써 민간항공 및 선박운항을 위태롭게 한 데 대해 추가적 우려를 표명하며,

북한이 근시일 내 탄도미사일 추가 발사를 시사한 데 대해 심각한 우려를 표명하며,

금번 상황의 평화적, 외교적 해결에 대한 희망을 표명하고, 안보리 이사국 및 여타 유엔 회원국들의 대화를 통한 평화적, 포괄적 해결을 촉진하려는 노력을 환영하며,

북한이 1998년 8월 31일 일본 근해에 낙하한 미사일 추진체를 역내 국가들에 대한 사전통보 없이 발사하였음을 상기하며,

북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언 및 NPT와 국제원자력기구(IAEA)의 안전조치

의무에도 불구하고 핵무기를 추구해 온 것을 개탄하며,

중국, 북한, 일본, 한국, 러시아 및 미국이 2005년 9월 19일 발표한 공동선언 이행의 중요성을 강조하며,

특히 북한이 핵무기를 개발했다는 주장에 비추어, 동 미사일 발사가 역내외의 평화, 안정 및 안보를 위태롭게 함을 확인하며,

안보리는 국제평화와 안전을 유지하기 위한 특별한 책임하에서 다음과 같이 행동한다.

1. 현지 시각 2006년 7월 5일 북한이 복수의 탄도 미사일을 발사한 것을 규탄한다.
2. 북한이 탄도 미사일 프로그램과 관련된 모든 활동을 중단하고, 이러한 맥락에서 기존의 미사일 발사 유예 공약을 재확인해야 함을 요구한다.
3. 모든 회원국들이 자국 법령에 따라 국제법에 부합하도록 미사일과 미사일 관련 물자, 자재, 상품 및 기술이 북한의 미사일 또는 대량살상무기(WMD) 프로그램에 이전되는 것에 주의를 기울이고 방지할 것을 요청한다.
4. 모든 회원국들이 북한으로부터의 미사일과 미사일 관련 물자, 자재, 상품, 기술 조달 및 북한의 미사일 또는 WMD 프로그램과 관련된 금융자산의 이전을 자국 법령에 따라 국제법에 부합되게, 주의를 기울이고 방지할 것을 요청한다.
5. 특히 북한에 대해 자제하고, 긴장을 고조시킬 수 있는 어떠한 행동도 삼가고, 정치적·외교적 노력을 통해 비확산 우려를 해소하는 노력을 지속할 필요성을 강조한다.
6. 북한에게 전제조건 없이 6자회담 즉시 복귀, 2005년 9월 19일 공동성명의 조속한 이행 촉진, 특히 모든 핵무기 및 현존하는 핵 프로그램 포기, NPT 및 IAEA 안전조치 조기 복귀를 강력히 촉구한다.

7. 6자회담을 지지하고 조속한 재개를 요청하며, 모든 회담 참가국들이 검증 가능한

한반도 비핵화를 평화적으로 달성하고 한반도 및 동북아의 평화와 안정을 유지하기 위해 2005년 9월 19일 공동성명의 전면 이행을 위한 노력을 강화할 것을 촉구한다.

8. 동 사안이 안보리에 계류됨을 결정한다.

#### 4. UN 안보리 결의 1718호

2006년 10월 14일

유엔 안전보장이사회는,

안보리 결의 825호(1993), 결의 1540호(2004), 특히 1695호(2006)와 2006년 10월 6일자 안보리 의장성명(S/PRST/2006/41)을 포함하여 이전의 관련 결의들을 상기하며,

핵, 화학, 생물 무기 및 그 운반수단의 확산이 국제사회의 평화와 안전에 위협이 되고 있음을 재확인하며,

2006년 10월 9일 핵무기 실험을 실시했다는 조선민주주의인민공화국의 주장 및 동 실험이 야기하는 NPT 및 전 세계적 핵확산금지체제강화를 위한 국제사회의 노력에 대한 도전, 역내외의 평화와 안전에 위협을 초래하는 데 대해 엄중한 우려를 표명하며,

국제 핵무기 비확산 체제가 유지되어야 한다는 확고한 신념을 표명하며, NPT에 따라 조선민주주의인민공화국은 핵보유국 지위를 보유할 수 없다는 점을 상기하며,

조선민주주의인민공화국의 NPT 탈퇴선언 및 핵무기 추구를 개탄하며,

조선민주주의인민공화국의 전제조건없는 6자회담복귀 거부를 추가적으로 개탄하며,

중국, 조선민주주의인민공화국, 일본, 대한민국, 러시아 및 미국이 2005년 9월 19일에 발표한 공동성명을 지지하며,

조선민주주의인민공화국이 국제사회의 여타 안보 및 인권 관련 우려에 반응해야 하는

중요성을 강조하며,

조선민주주의인민공화국이 주장하는 핵실험이 역내외 긴장을 증대시켰다는데 심각한 우려를 표명하며, 따라서 국제평화와 안전에 명백한 위협이 됨을 명시하며,

유엔헌장 제 7장하에 행동하며, 41조하에서 조치를 취한다.

1. 특히 결의 1695호(2006)와 동 실험이 국제사회의 보편적인 규탄을 야기하며 국제사회의 평화와 안전에 명백한 위협이 된다는 내용을 포함한 2006년 10월 6일 안보리 의장 성명(S/PRST/2006/41) 등 관련 안보리 결의를 완전히 무시한 조선민주주의인민공화국의 핵실험 선언을 규탄한다.

2. 어떤 추가적인 핵실험 또는 탄도미사일발사도 시행하지 않도록 조선민주주의인민공화국에 요구한다.

3. 조선민주주의인민공화국이 즉시 NPT 탈퇴발표를 철회하도록 요구한다.

4. 조선민주주의인민공화국이 조속한 시일 내에 NPT 및 IAEA 안전조치로 복귀할 것을 요구하고, NPT 모든 당사국이 동 조약상 의무를 계속 준수할 필요성을 강조한다.

5. 조선민주주의인민공화국이 탄도미사일 프로그램 관련 모든 활동을 중단하고 이러한 맥락에서 미사일 발사 모라토리엄(유예)에 대한 기존의 약속을 재확인하도록 다시 요구한다.

6. 조선민주주의인민공화국이 IAEA에 의해 완전하고, 검증가능하며, 불가역적인 방식으로 핵무기 및 현존 핵 프로그램을 포기해야 하고 NPT 당사국에 적용되는 의무 및 IAEA 안전조치협정(IAEA INFCIRC/403)의 규정, 조건에 따라 엄격하게 행동해야 하며, IAEA에 의해서 요구되고 필요하다고 간주되는 경우 개인, 문서, 장비, 시설에 대한 접근을 포함한 상기 요구조건 이상의 투명성 조치를 IAEA에 제공해야 함을 결정한다.

7. 조선민주주의인민공화국이 완전하고, 검증가능하며, 불가역적인 방식으로 여타 현

존 WMD 및 탄도미사일 프로그램을 포기해야 함을 또한 결정한다.

8. 다음과 같이 결정한다.

(a) 자국 영토를 통해서 또는 자국인에 의하거나 혹은 자국 국적 선박이나 항공기를 사용하여 조선민주주의인민공화국으로 다음 사항을, 그 원산지와 관계없이, 직접 또는 간접적으로 공급, 판매, 이전하는 것을 방지한다.

(i) 유엔 재래식무기등록제도상 목적으로 정의된 모든 탱크, 장갑전투차량, 대구경 대포, 군용항공기, 공격용 헬기, 전함, 미사일 또는 미사일 시스템, 또는 이와 관련된 부속품을 포함한 물자 또는, 안보리 또는 본 결의 12항에 의해 구성되는 위원회(제재위원회)에 의해 결정되는 물자

(ii) 본 결의 채택 후 14일 이내에 제재위원회가 S/2006/816의 리스트를 감안하여 그 규정을 수정하거나 완결하지 않는 한 S/2006/814와 S/2006/815에 명시된 모든 품목, 물자, 장비, 상품 및 기술과 안보리 또는 제재위원회에 의해 조선민주주의인민공화국의 핵 또는 탄도미사일 또는 여타 WMD 관련 프로그램에 기여할 수 있는 것으로 판단된 여타 품목, 물자, 장비, 상품, 기술

(iii) 사치품

(b) 조선민주주의인민공화국은 8(a)(i) 및 8(a)(ii)상의 모든 품목의 수출을 중지해야 하고 각국은 원산지에 관계없이 조선민주주의인민공화국으로부터 또는 자국인에 의하거나 자국적 선박 또는 항공기에 의한 동 품목의 조달을 금지해야 한다.

(c) 모든 회원국은 자국인에 의해서 또는 자국 영토를 통해서, 상기 8(a)(i) 및 8(a)(ii)에 포함된 물품의 제공, 제조, 보수, 사용과 관련된 기술 훈련, 자문, 용역 또는 지원을 조선민주주의인민공화국으로 이전하거나, 조선민주주의인민공화국의 국민 또는 영토로부터 이전받는 것을 방지해야 한다.

(d) 모든 회원국은 각국의 개별적 법적 절차에 따라서, 제재위원회 또는 안보리에

의해서, 불법적 방법을 포함하여 조선민주주의인민공화국의 핵, 여타 WMD 그리고 탄도 미사일 관련 프로그램에 연루되거나 지원하는 것으로 지정된 개인, 단체 또는 이들의 대리인 또는 하수인들이 동 결의 시점 및 그 이후 직·간접적으로 보유 또는 통제하는 자국 영토내의 자금, 여타 금융자산 및 경제자원을 즉각 동결하고, 자국인 또는 자국 영토내 개인이나 단체가 상기 개인이나 단체들이 자금, 금융자산 또는 경제 자원을 사용하도록 하거나 동 자원들이 이들에 이득이 되지 않도록 보장해야 한다.

(e) 모든 회원국은, 동 조항이 자국인의 자국 입국을 거부하게 하지 않는 한, 제재 위원회 또는 안보리에 의해서 조선민주주의인민공화국의 핵·탄도미사일 및 여타 WMD 관련 프로그램과 관련된 조선민주주의인민공화국의 정책을 지원 또는 촉진시키는 등 이에 책임이 있는 것으로 지정된 개인 및 그 가족의 자국 영토 입국이나 경유 방지를 위한 필요조치를 취해야 한다.

(f) 8항의 요구조건의 이행 준수를 보장하기 위해, 그리고 이를 통해 핵, 화학, 생물무기 및 그 운반수단과 관련 물자의 불법 거래 방지를 위해, 모든 회원국은 자국 법령에 따라, 그리고 국제법에 부합하게, 조선민주주의인민공화국행 및 조선민주주의인민공화국발 화물 검사 등 협력조치를 필요에 따라 취할 것을 요청한다.

9. 위 8(d)항의 규정은 관련국들이 하기 사유에 해당한다고 결정한 금융 또는 여타 자산 또는 자원에는 적용되지 않음을 결정한다.

(a) 식량, 임차료 또는 모기지(mortgage), 의약품과 치료, 세금, 보험, 공공요금을 포함한 기본 지출 또는 전문서비스 이용을 위해 지불된 적정수준의 비용, 법률서비스 제공과 관련하여 발생한 비용의 변제, 동결자산·여타 금융자산 및 경제적 자원의 보유·유지를 위해 각국 국내법에 따라 부과되는 요금 및 서비스료를 위해 필요한 경우로서, 관련국들이 동 자금, 여타 금융자산 및 경제적 자원에 대한 접근을 가능케 하고자 하는 의사를 제재위원회에 통보하고, 동 통보 후 5일내(근무일 기준) 반대결정이 부재한 경우

(b) 특수 비용을 위해 필요한 것으로 그러한 결정이 관련국들에 의해서 제재위원회에 통보되고 안보리에 의해 승인된 경우

(c) 법적, 행정적 및 중재적 선취특권 또는 판결 대상으로서, 이러한 경우에 자금, 여타 금융자산, 경제자원이 선취특권이나 판결을 이행하기 위해 사용될 여지가 있는 경우; 단, 이 결의의 효력 발생 전에 성립된 사안으로서 8(d)항에 언급된 사람 및 안보리 또는 제재위원회에 의해 확인된 개인이나 단체에게 이득을 주지 않고, 관련국에 의해서 제재위원회에 통보된 사항이어야 함.

10. 상기 8(e)에서 부과된 조치는 제재위원회가 동 여행이 종교적 의무를 포함한 인도적 사유로 정당화될 수 있다고 사안별로 결정하거나, 제재위원회가 예외의 불인정은 동 결의의 목적을 저해한다고 판단하는 경우에는 적용되지 않는다.

11. 모든 회원국이 동 결의 채택 후 30일 이내에 각국이 8항을 효과적으로 이행하기 위해서 취한 조치들에 관해 안보리에 보고하도록 요청한다.

12. 안보리 의사규칙 28조에 따라 안보리 모든 회원국으로 구성된 아래 임무를 수행하는 안보리 위원회를 설치하기로 결정한다.

(a) 각국 특히 8(a)에 언급된 품목, 물자, 장비, 상품 및 기술 생산국 또는 보유국들로부터 8항에서 부과된 조치를 효과적으로 이행하기 위해 각국이 취한 조치 관련 정보 및 이러한 관점에서 유용하다고 생각되는 관련 자료를 수집한다.

(b) 동 결의 8항에 의해 부과된 조치 위반 관련 정보를 검토하고, 적절한 조치를 시행한다.

(c) 9항 및 10항에서 제시된 의무 면제 요청을 검토하고 결정한다.

(d) 8(a)(i) 및 8(a)(ii)의 목적을 위한 추가적인 품목, 물자, 장비, 상품, 기술을 결정한다.

(e) 8(d) 및 8(e)에서 부과한 조치의 대상이 되는 개인 및 단체를 지정한다.

(f) 동 결의에서 부과한 조치의 이행 촉진에 필요한 지침을 제정한다.

(g) 최소한 매 90일마다 특히 8항상 조치의 효율성 강화 방안 등 관찰 및 권고를 포함한 위원회의 작업에 관한 보고서를 안보리에 제출한다.

13. 한반도의 검증가능한 비핵화와 한반도 및 동북아의 평화와 안정 유지를 달성하기 위해 중국, 조선민주주의인민공화국, 일본, 대한민국, 러시아 및 미국에 의해 발표된 2006년 9월 19일 공동성명의 조속한 이행을 목적으로, 긴장을 강화 할 수 있는 어떤 행동도 자제시키고 6자회담의 조속한 재개를 촉진시킬 수 있는 모든 관련 국가의 외교적인 노력을 환영하고 더욱 장려한다.

14. 조선민주주의인민공화국은 전제조건 없이 6자회담에 즉각 복귀하고 중국, 조선민주주의인민공화국, 일본, 대한민국, 러시아 및 미국에 의해 발표된 2006년 9월 19일 공동성명의 조속한 이행을 위해 노력할 것을 촉구한다.

15. 조선민주주의인민공화국의 행동을 계속적으로 검토하고, 동 결의 규정의 이행 상황에 비추어 그 시점의 필요에 따라 조치의 강화, 조정, 중지 또는 해제 등을 포함한 상기 8조에 포함된 조치의 적절성을 검토할 것임을 확인한다.

16. 추가 조치가 필요한 경우에는 별도의 결정이 필요함을 강조한다.

17. 동 사안이 안보리에 계류됨을 결정한다.

## 5. UN 안보리 결의 1874호

2009년 6월 12일

안전보장이사회는,

안보리 결의 825호(1993), 1540호(2004), 1695호(2006), 특히, 1718호(2006)를 포함한 이전의 관련 결의들과 2006년 10월 6일 안보리 의장성명(S/PRST/2006/41) 및 2009년 4월 13일 안보리 의장성명(S/PRST/2009/7)을 상기하며,

핵·생화학 무기 및 그 운반수단의 확산이 국제 평화와 안보에 대한 위협을 구성함을 재확인하며,

조선민주주의인민공화국이 2009년 5월 25일 (현지시각) 1718호를 위반하여 행한 핵실험과, 동 핵실험이 핵확산금지조약(NPT)과 2010년 NPT 평가회의를 앞두고 범세계적 핵무기 비확산 체제를 강화해 나가기 위한 국제사회의 노력에 대한 도전이며, 역내외의 평화와 안정을 위협하는 위협이라는 데 대해 엄중한 우려를 표명하며,

NPT에 대한 우리 모두의 지지와 모든 방면에서 NPT를 강화하기 위한 공약, 그리고 핵 비확산 및 군축을 향한 범세계적 노력을 강조하면서, 조선민주주의인민공화국은 NPT에 따라 어떠한 경우에도 핵보유국 지위를 보유할 수 없다는 점을 상기하며,

조선민주주의인민공화국의 NPT 탈퇴 선언과 핵무기 추구를 개탄하며,

조선민주주의인민공화국이 국제사회의 여타 안보 및 인도적 우려에 대해 호응해야 하는 중요성을 다시 한번 강조하며,

금번 결의에 의해 부과되는 조치들이 북한 주민들에게 부정적인 인도주의적 결과를 의도하지 않고 있음을 강조하며,

조선민주주의인민공화국의 핵실험 및 미사일 활동이 역내외 긴장을 더욱 고조시켰다는 데 심각한 우려를 표명하고, 국제평화와 안보의 명백한 위협으로 지속되고 있다는 점

을 규정하며,

모든 회원국들이 유엔 헌장의 목적과 원칙들을 지지해야 한다는 중요성을 재확인하며,

유엔 헌장 7장하에 행동하며, 41조에 따라 조치들을 취하기로 한다.

1. 조선민주주의인민공화국의 현지시각 2009년 5월 25일 핵실험은 관련 결의들, 특히, 안보리 결의 1695호 및 1718호와 2009년 4월 13일 안보리 의장성명(S/PRST/2009/7)에 대한 위반이자 명백한 무시로서 이를 강력하게 규탄한다.

2. 조선민주주의인민공화국이 어떤 추가적인 핵실험 또는 탄도 미사일 기술을 이용한 발사를 하지 않도록 요구한다.

3. 조선민주주의인민공화국이 탄도미사일 관련 모든 활동을 중단하고, 이러한 맥락에서 미사일 발사 모라토리엄(유예)에 대한 기존 약속을 재확인하도록 결정한다.

4. 조선민주주의인민공화국이 특히 1718호를 포함한 관련 안보리 결의상의 의무를 즉각적이고 완전하게 이행할 것을 요구한다.

5. 조선민주주의인민공화국이 NPT 탈퇴 선언을 즉각 철회하도록 요구한다.

6. 조선민주주의인민공화국이 NPT 당사국의 권리와 의무를 유념하면서, 조속한 시일 내 NPT 및 IAEA 안전조치에 복귀하도록 요구하고, NPT 모든 당사국이 동 조약상 의무를 계속 준수할 필요가 있음을 강조한다.

7. 모든 회원국들이 1718호에 의거하여 설립된 제재위원회가 2009년 4월 13일 안보리 의장성명(S/PRST/2009/7)에 따라 지정한 제재 대상을 포함한 1718호상의 의무를 이행하도록 촉구한다.

8. 조선민주주의인민공화국이 완전하고, 검증 가능하며, 불가역적인 방식으로 모든 핵무기와 기존 핵 프로그램을 포기하고, 모든 관련 활동을 중단할 것과, NPT에 의거 당사

국들에 적용되는 의무와 IAEA 안전조치 협정(IAEA INFCIRC/403)의 규정 및 조건들에 따라 엄격히 행동할 것과, 또한, IAEA측이 요구하고, 필요하다고 간주하는 개인, 문서, 장비, 시설에 대한 접근을 포함한 상기 요건을 상회하는 투명성 조치를 IAEA에 제공할 것을 결정한다.

9. 1718호 8항 (b)호의 (제재)조치들이 모든 무기와 관련 물품 뿐만 아니라, 이러한 무기 또는 물품의 공급, 제조, 정비 또는 사용과 관련된 금융 거래, 기술 훈련, 자문, 역무 또는 지원에도 적용되는 것으로 결정한다.

10. 1718호 8항 (a)호의 (제재)조치들이 소형무기와 관련 물품을 제외한 모든 무기와 관련 물품 뿐만 아니라 이러한 무기의 공급, 제조, 정비, 사용과 관련된 금융 거래, 기술 훈련, 자문, 역무 또는 지원에도 적용되는 것으로 결정(decide)한다. 또한, 국가들이 조선민주주의인민공화국에게 소형무기를 직·간접적으로 공급, 판매, 이전하는 데 대해 주의하도록 촉구하고, 동 공화국에 대한 소형무기의 판매, 공급, 이전시 최소한 5일전에는 위원회에 통보하도록 결정한다.

11. 모든 국가들이 항구 및 공항을 포함한 자국 영토내에서 자국의 국내법적 권한과 입법 및 국제법에 따라 1718호 8항 (a), (b), (c)호나 금번 결의 9, 10항의 엄격한 이행을 목적으로 이러한 조항들에 의해 공급, 판매, 이전 또는 수출이 금지된 품목을 적재하고 있다고 믿을 만한 합리적 근거를 제공할 정보가 있는 경우, 모든 조선민주주의인민공화국행 및 동 공화국발 화물을 검색하도록 촉구한다.

12. 모든 회원국들이 1718호 8항 (a), (b), (c)호나 금번 결의 9, 10항의 엄격한 이행을 목적으로 이러한 조항들에 의해 공급, 판매, 이전 또는 수출이 금지된 품목을 적재하고 있다고 믿을 만한 합리적 근거를 제공할 정보가 있는 경우, 공해상에서 기국의 동의하에 선박을 검색하도록 촉구한다.

13. 모든 국가들이 금번 결의 11, 12항에 따른 검색에 협조하여야 하고, 만일 기국이 공해상 검색에 동의하지 않는 경우, 기국은 해당 선박을 적절하고 편리한 항구로 유도하여, 현지 당국이 11항에 따른 필요한 검색을 하도록 촉구한다.

14. 모든 회원국들이 NPT, 화학무기금지협약(CWC), 생물무기금지협약(BWC)의 당사국으로서의 의무 뿐만 아니라 1540호를 포함한 적용 가능한 안보리 결의상 의무에 위배되지 않는 방법으로 금번 결의 11, 12, 13항에 따른 검색을 통해 1718호 8항 (a), (b), (c)호나 금번 결의 9, 10항에 따라 공급, 판매, 이전 또는 수출이 금지된 품목들을 적발한 경우, 이를 압류, 처분하여야 하며, 이러한 노력에 협력하기로 결정한다.

15. 모든 회원국들이 금번 결의 11, 12, 13항에 따른 검색이나, 14항에 따른 화물 압류, 처분을 할 때에는 동 검색, 압류, 처분에 관한 상세정보가 포함된 보고서를 위원회에 즉시 제출하도록 요청한다.

16. 모든 회원국들이 금번 결의 12, 13항에 따른 기국의 협조를 받지 못할 때에는 관련 상세정보가 포함된 보고서를 위원회에 즉시 제출하도록 요청한다.

17. 회원국들이 1718호 8항 (a), (b), (c)호나 금번 결의 9, 10항에 따라 공급, 판매, 이전 또는 수출이 금지된 품목을 운반하고 있다는 믿을 만한 합리적 근거를 제공할 정보가 있는 경우, 자국민들에 의해 또는 자국 영토로부터 조선민주주의인민공화국 선박에 대한 유류, 물품 또는 기타 편의 제공 등과 같은 “선박 지원 서비스” (bunkering service)를 금지하기로 결정(decide)한다. 다만, 동 서비스는 인도주의적 목적을 위해 필요하거나, 화물 검색과 압류, 처분을 할 때까지는 허용될 수 있으며, 동 항은 조선민주주의인민공화국의 적법한 경제적 활동에 영향을 미칠 의도가 없다는 점을 강조한다.

18. 회원국들이 1718호 8항 (d), (e)호에 따른 의무 이행에 추가하여, 자국 영토(자국 영토로, 자국 영토를 통해, 자국 영토로부터)에서, 자국 국민, 자국법에 따라 조직된 단체들(해외지사 포함), 자국내 개인 또는 금융기관들에 의한 조선민주주의인민공화국의 핵·탄도미사일·여타 WMD와 관련된 프로그램·활동에 기여할 가능성이 있는 금융서비스의 제공이나, 어떠한 금융·여타 자산 또는 재원의 이전을 금지하도록 촉구한다. 여기에는 회원국들이 국내법적 권한과 입법에 따라 상기 프로그램·활동과 연관된 회원국들의 영토·장래 영토내에 또는 관할권·장래 관할권내에 있는 금융·여타 자산 또는 재원들을 동결하고, 모든 여사한 거래들을 방지하기 위해 강화된 모니터링을 적용하는 것이 포함된다.

19. 모든 회원국들과 국제 금융·신용기관들이 조선민주주의인민공화국 주민들의 필요

를 직접 해소하는 인도주의 또는 개발상의 목적이나, 비핵화 증진의 경우를 제외하고, 동 공화국에 대한 무상원조, 금융 지원, 양허성 차관 계약을 신규 체결하지 않고, 기존 계약은 줄여 나가도록 주의를 강화할 것을 촉구한다.

20. 모든 회원국들이 조선민주주의인민공화국의 핵·탄도미사일·여타 WMD와 관련된 프로그램·활동에 기여할 가능성이 있는 동 공화국과의 무역을 위한 공적 금융 지원(자국민 또는 이러한 무역과 연관된 단체에 대한 수출신용, 보증, 또는 보험 포함)을 제공하지 않도록 촉구한다.

21. 모든 회원국들이 외교관계에 관한 비엔나 협약에 따라 조선민주주의인민공화국내 외교공관들의 활동을 저해하지 않으면서, 1718호 8항 (a)호 (iii)목과 8항 (d)호의 규정(제재조치)을 준수하여야 함을 강조한다.

22. 모든 회원국들이 동 결의가 채택된 날로부터 45일 이내에, 그리고 그 이후에는 위원회의 요청이 있는 경우, 금번 결의 18, 19, 20항에 명시된 금융 조치 뿐만 아니라, 1718호 8항과 금번 결의 9, 10항의 규정을 효과적으로 이행하기 위해 취한 구체적 조치들에 대해 안보리에 보고하도록 촉구한다.

23. 1718호 제8항 (a), (b), (c)호상의 조치들이 INFCIRC/254/Rev.9/Part 1a와 INFCIRC/254/Rev.7/Part 2a에 열거된 품목에도 적용되는 것으로 결정한다.

24. 단체, 물품, 개인들의 지정을 포함한 1718호 8항과 금번 결의에 의해 부과되는 조치들을 조정하기로 결정하고, 이를 위해 위원회가 관련 작업을 하여 금번 결의 채택 후 30일 이내에 안보리에 보고하도록 지시한다. 만일 위원회가 동 작업을 수행하지 못하는 경우, 안보리가 이에 관한 보고서를 받는 날로부터 7일 이내에 상기 조치들의 조정 작업을 완료하는 것으로 결정한다.

25. 위원회는 2009년 7월 15일까지 안보리에 이행, 조사, 아웃리치, 대화, 지원·협력에 관한 작업 프로그램 제출을 통해, 1718호, 2009년 4월 13일 안보리 의장성명과 금번 결의의 완전한 이행을 증진하기 위한 노력을 강화하고, 금번 결의 10, 15, 16, 22항에 따른 회원국들의 보고서를 접수, 심의하도록 결정한다.

26. 유엔 사무총장에게 위원회와의 협의를 통해, 우선 1년동안 7명의 전문가 그룹을 설치하도록 하고, 동 전문가 그룹이 위원회의 감독하에 다음과 같은 임무를 수행하도록 요청한다.

(a) 1718호에 명시된 위원회의 임무와 금번 결의 26항에 명시된 위원회의 기능 수행을 조력한다.

(b) 특히, 불이행 사례 등 1718호와 동 결의에 따라 부과되는 조치들의 이행과 관련한 정보를 국가, 관련 유엔 기관 및 여타 이해 당사자들로부터 수집, 조사, 분석한다.

(c) 안보리, 위원회 및 회원국들에게 조치들을 권고하며, 1718호와 금번 결의에 따라 부과된 조치의 이행을 증진하기 위한 방안을 고려한다.

(d) 금번 결의가 채택된 날로부터 90일 이내에 안보리에 중간보고서와, 임무 종료 30일 이전에 안보리에 결과 및 권고에 관한 최종 보고서를 제출한다.

27. 모든 국가들과 관련 유엔 기관 및 여타 이해 당사자들은 특히, 1718호와 금번 결의에 따라 부과되는 조치들의 이행에 관한 정보를 가능한 제공하는 등 위원회 및 전문가그룹과 완전히 협조할 것을 촉구한다.

28. 모든 회원국들이 자국 영토내에서 또는 자국 국민들에 의해 조선민주주의인민공화국 국민을 대상으로 한 확산 민감 핵활동과 핵무기 운반체계 개발 관련 특수교육이나 훈련을 제공하지 않도록 하고, 이에 관해 주의하도록 촉구한다.

29. 조선민주주의인민공화국이 포괄적핵실험금지조약(CTBT)에 최대한 조속히 가입하도록 촉구한다.

30. 평화적 대화를 지지하고, 조선민주주의인민공화국이 6자회담에 전제조건 없이 즉각 복귀할 것을 촉구하며, 한반도의 검증가능한 비핵화와 한반도 및 동북아의 평화와 안정 유지를 달성하기 위해 중국, 조선민주주의인민공화국, 일본, 대한민국, 러시아, 미국

이 합의한 2006년 9.19 공동성명, 2007년 2.13 및 10.3 공동 문건을 완전하고 신속히 이행하기 위한 노력을 강화하도록 촉구한다.

31. 금번 사태의 평화적, 외교적, 정치적 해결에 대한 공약을 표명하고, 안보리 이사국과 회원국들이 대화를 통한 평화적, 포괄적인 해결 증진과 긴장상황을 악화시킬 수도 있는 어떠한 조치도 자제하기 위한 노력을 환영한다.

32. 조선민주주의인민공화국의 행동을 지속적으로 검토하고, 동 공화국에 의한 1718호 8항과 금번 결의 관련 규정들의 준수 여부에 따라 향후 필요할지도 모르는 제재 조치들의 강화, 조정, 중지 또는 해제를 포함하여, 1718호 8항과 금번 결의 관련 조항들에 포함된 조치들의 적절성을 검토해 나갈 준비가 되어야 함을 확인한다.

33. 추가 조치가 필요한 경우, 별도 결정이 내려져야 한다는 점을 강조한다.

34. 동 사안이 계속 안보리에 계류됨을 결정한다.

# 유엔 안보리 결의안 1874호 이후 미국의 대북제재

유엔 안전보장이사회가 12일 오후 전체회의를 열어 북한의 2차 핵실험을 강도 높게 비난하고, 징계하기 위한 대북제재 결의안을 15개 UN 안보리 이사국의 만장일치로 공식 채택했다. 유엔 안보리 결의안 1874호에는 대북 무기금수, 금융제재, 화물검색 조치들의 확대는 물론 그 이행에 있어서도 훨씬 구체적인 내용들이 포함되어 있다.

오바마 행정부는 유엔 안전보장이사회의 대북결의안 채택 후 각종 독자적인 제재를 쏟아내며 북한을 압박하고 있다. 미국은 북한의 해외금융계좌 이용이나 항공기 및 선박 운항을 제한하는 등의 조치를 취하면서 이전보다 한층 강력하고도 독자적인 대북제재를 추진하는데 주력하고 있다. 또한 필립 골드버스 전 볼리비아 주재 대사를 단장으로 하는 대북 제재 전담반도 출범시켰다. 북한 문제를 총괄하는 스티븐 보즈워스 대북정책 특별대표를 놔두고 별도의 전담반을 띄운 점에서 이례적이다. 이 전담반은 중국과 동남아시아 국가 등을 방문하면서 적극적인 동참을 설득하기도 했다. 오바마 행정부는 이에 그치지 않고 북한이 끝내 핵을 포기하지 않을 경우, 추가 제재에 나설 수 있다고 경고하면서 미국의 대북 유엔 제재 결의안 이행의 단호한 의지를 재확인 했다.

본 자료는 미국이 대북제재를 구체적으로 어떻게 진행하고 있는지 그 동안의 언론보도를 종합하여 일지로 정리하였다.

요약 정리: 이주영 연구원  
([leejy@kdi.re.kr](mailto:leejy@kdi.re.kr))

## 미국의 대북제재 일지정리

### 6월 12일

- 2006년 10월 북한의 1차 핵실험 당시 채택했던 1718호 결의에 더해 ▲무기금수, ▲화물검색, ▲금융제재를 대폭 강화.
  - 대량살상무기(WMD)와 미사일 관련 품목으로서 유엔재래식무기등록제도의 탱크, 장갑차, 대포, 전투기, 공격용 헬기, 전함, 미사일 등 7대 무기류와 관련물자 및 부품, 핵·미사일·생화학무기 관련 통제품목 등에 한정했던 것을 모든 무기 관련 물자로 확대.
  - 북한행·발 화물에서 금지물품을 적재하고 있다고 믿을 합리적 근거가 있을 경우 국내·국제법에 따라 항구 및 공항 등 자국 영토내에서 화물검색을 할 수 있도록 함. 특히, 공해상에서는 기국(선박 소속 국가)의 동의하에 의심선박을 검색할 수 있고, 기국이 동의하지 않을 경우 적절한 항구로 유도시켜 검색할 수 있도록 함. 또, 의심 선박에 대한 연료 공급 등 지원 서비스를 금지토록 함.
  - WMD 및 미사일 프로그램 및 활동에 기여할 수 있는 금융·자산·재원의 동결을 포함한 금융거래를 금지토록 했고, 무상원조, 금융 지원, 양허성 차관의 신규 계약 금지 및 기존 계약을 감축키로 했으며, WMD·미사일 프로그램 활동에 기여할 수 있는 대북무역에 대한 공적 금융지원 금지토록 함. 단, 북한의 비핵화, 개발목적, 인도적 목적은 제외.

### 6월 14일

- 클린턴 미 국무장관은 유엔의 대북 제재를 강력하게 추진할 것이라고 강조. 또, 핵 확산 방지를 위해 모든 조치를 취하겠다고 언급.
- G8 재무장관 회담에서 회담 폐막 성명을 통해 대북 금융제재를 강력히 이행하겠다고 밝힘.
- 중국은 북한에 대한 원유 공급량을 줄이는 등 독자적인 제재에 착수. 또한 대북 수출 물자에 대한 검사를 강화함.

#### 6월 16일

- 버락 오바마 미국 행정부는 유엔 안전보장이사회 결의안 1874호에 따라 의심되는 북한 선박이 공해상에서 검색을 거부할 경우 계속 추적해 기항하는 항구에서 해당국이 검색을 하도록 하는 ‘단호한 결의안 이행지침’을 해군에 지시함.
- 북한과 일본 두 나라간의 공식적인 수출입이 전면 중단. 일본 정부는 수출 금지 품목을 모든 품목으로 확대하는 등의 독자적인 대북 제재안을 의결.

#### 6월 18일

- 미 국무부는 유엔 안보리의 대북제재 결의 이행과 관련, 제재 대상에 오를 북한 기업들이 더 늘어날 것이라고 밝힘.

#### 6월 19일

- 미 재무부가 북한의 변칙거래를 차단하기 시작. 북한이 국제사회에서 북한인이라는 신분을 감춘 차명거래, 금융거래 시작 위치 은폐, 제3자를 통한 자금 이전, 반복적인 계좌이체 등을 하지 못하도록 미 재무부가 금융기관에 주의 경고령을 내림.
- 미 재무부는 미국계 은행 조직을 통해 북한과 관련된 뭉치돈의 흐름을 추적할 계획. 이와 함께 북한이 해외에서 거래를 하고 있는 17개 은행의 명단을 공개. 여기에는 압록강개발은행, 대동신용은행, 동북아은행, 조선합영은행 등이 포함됨. 이들 은행은 앞으로 집중적인 감시를 받게 될 전망.
- 북한의 위조지폐 유포와 돈세탁 행위도 집중 단속할 예정. 미국은 북한이 100달러 짜리 ‘슈퍼노트’를 대량 제작했으며 그중 일부가 한국에 흘러들었다고 판단. 미국은 북한의 불법 행위에 대한 증거를 확보한 뒤 이를 근거로 북한에 대한 추가 금융제재 조치를 취할 준비를 서두르고 있음.
- 선박 검색과 금융제재 분야에서 미국의 대북 제재 조치가 본격적으로 시작. 미국은 미사일 부품이나 핵물질 또는 무기를 실은 것으로 의심되는 북한 선적 ‘강남호’를 관심있게 추적하고 있다고 보고. ‘강남호’가 연료 공급을 받기 위해 특정 국가의 항구에 들어갔을 때 해당국에 연료공급을 해주지 말고 선박을 검색하라고 요청할 것으로 알려짐.

■ 6월 20일

- 유엔(UN)이 북한의 핵개발과 미사일 프로그램에 관여한 것으로 추정되는 북한 기업들을 추가로 제재명단에 포함하는 방안을 검토 중인 것으로 알려짐.

■ 6월 23일

- 미국은 ‘제10차 연례 국방협의회’ 회담에서 중국에 유엔의 대북 제재에 적극적으로 참여할 것을 촉구하고 북한의 태도 변화를 위해 영향력을 행사해 줄 것을 요구.

■ 6월 24일

- G8이 이탈리아에서 외무장관 회담을 하고 유엔 안전보장이사회의 대북제재 결의 채택을 존중, 유엔 회원국에 이를 이행하라고 요구하는 의장성명을 채택할 방침이라고 보도.

■ 6월 25일

- 버락 오바마 미 대통령은 24일 의회에 보낸 성명에서 북한에 대한 경제제재를 1년간 연장한다고 밝힘.
- 미 국방부는 24일 추적 중인 강남호 이외에도 다수의 북한 선박을 감시하고 있다고 밝힘.

■ 6월 28일

- 미국은 유엔 안전보장이사회가 채택한 대북 제재 결의의 철저한 이행을 위해 국무부와 재무부, 국방부, 상무부, 국토안보부 등이 참여하는 대북 제재 태스크포스(TF)를 구성하고 TF팀을 책임질 특사로 필립 골드버그 전 볼리비아 대사를 임명. 골드버그 특사는 조만간 대북 제재의 열쇠를 쥐고 있는 중국을 방문, 대북 경제제재와 대량살상무기 확산 방지책을 효과적으로 실행할 방안을 협의할 예정.
- 미국이 유엔 안전보장이사회가 채택한 대북 제재 결의의 철저한 이행을 위해 중국에 지속적으로 압박을 가하고 있음.

■ 6월 30일

- 오바마 미 행정부가 북한 당국으로 하여금 핵무기 프로그램을 포기하도록 하기 위해 광범위한 금융 압박을 행사할 준비를 하고 있다고 보도.
  - 미국 재무부는 국제은행망을 통해 17개 북한 은행과 기업들에 대한 자금 공급을 제한하는 것을 시도하고 있음. 17개 은행과 기업이 북한의 핵과 무기 거래에 중심 역할을 해왔고, 김정일 국방위원장과 그의 가족, 북한 지도층에게 있어서 재정적 생명선의 역할을 하고 있기 때문.
- 미국 외교관들은 7월12일까지 무기 거래를 주도한 북한 개인과 기업들을 제재하기 위해 유엔안보리를 통해 협상 중.

■ 7월 1일

- 미국이 북한의 핵 프로그램과 관련된 두 기업을 제재하겠다고 발표. 북한 무역회사 남춘강과 이란에 있는 홍콩 일렉트로닉스, 두 회사에 대해 자산동결을 포함한 제재 조치를 발표.
  - 남춘강은 우라늄 농축 장비 구입에 관여해온 걸로 알려졌고, 홍콩 일렉트로닉스는 북한의 미사일 프로그램을 지원한 의혹을 받고 있음.
  - 특히 홍콩 일렉트로닉스의 경우 북한과 거래했다는 이유로 북한 외의 기업에 대해 미국이 처음으로 제재를 가하는 케이스가 됨.

■ 7월 2일

- 대북 경제제재와 별개로 대북 인도적 지원 활동은 지속하겠다는 기조 변화. 미 국무부는 북한에 제공되는 식량이 적절하게 활용된다는 보장이 있어야만 추가로 지원할 수 있다면서 현재로서는 북한에 추가로 식량을 지원할 계획이 없다고 언급.

■ 7월 3일

- 버락 오바마 대통령은 북한이 대화 테이블에 속히 나오기를 원하지만, 이를 거부하는 북한에 대해서는 추가적인 압박 수단을 동원, 제재 수위를 높여갈 것이라는 입장을 밝힘.

#### 7월 5일

- 미국은 최근 말레이시아에서 북한의 수상한 계좌 여러 개를 발견, 봉쇄 조치를 추진 중인 것으로 알려짐. 말레이시아를 방문한 미국 대북제재전담반은 말레이시아 금융기관의 북한자금을 동결시키고 거래를 차단하는 조치를 논의.

#### 7월 7일

- 미국 정부는 대북 금융 봉쇄망 구축에 박차를 가하고 있음. 대북제재에 미 국무부와 국방부, 재무부, 백악관 국가안전보장회의(NSC)가 총동원됨. 대북제재 협상 대상국도 북한 문제의 직접 당사국인 한·중·일 3국에서부터 말레이시아, 홍콩, 태국 등에 이르기까지 그 폭이 넓어짐.

#### 7월 9일

- 미 상원의원들이 북한에 새로운 경제 제재를 가하기 위해 북한을 다시 테러지원국으로 지정하고 한국 및 일본과 미국 간의 군사 협력을 확대할 것을 촉구하는 법안을 제출.

- 법안은 국무부에 북한을 테러지원국 명단에 재등재하고 지난해 테러지원국 명단에서 삭제되면서 중단된 제재 조치를 다시 발효시킬 것을 촉구.

- 법안은 또 미 재무부가 미 은행들에 대해 북한 정부 또는 고위 관리와 거래한 외국 은행들과 거래하지 못하도록 강제할 것도 요구.

- 이외에도 법안은 이지스 레이더 체계와 F-22 전투기, 미사일 방어망 등 무기의 대일 판매를 포함해 미국이 한국과 일본과의 군사협력을 확대할 것도 아울러 촉구.

#### 7월 16일

- 미 정부는 유엔 안전보장이사회 결의안 1874호에 근거해 북한의 핵과 미사일 활동과 관련된 기업들을 추가 금융제재 대상으로 선정하는 작업을 진행 중이며, 대북 금융제재는 각국 정부뿐만 아니라 민간 부문인 전 세계 은행들까지 포괄하는 차원에서 강력하게 추진될 것이라고 미 행정부 고위관계자가 밝힘.

■ 7월 17일

- 유엔 안전보장이사회는 북한의 핵실험과 미사일 발사에 깊이 관련된 북한인사 5명과 기업 5곳에 대한 제재를 확정.
  - 윤호진 남천강 무역회사 책임자, 리제선 원자력 총국장, 황석하 원자력 총국장, 리홍섭 전 영변 원자력 연구소 소장, 탄도미사일 개발과 관련된 한유로 조선용약산 총무역회사 간부 등 5명에 대해 제재를 가하기로 함.
  - 핵 프로그램 주관부서인 원자력 총국, 원자력 총국 산하단체로 핵 관련 장비를 조달하는 남천강 무역회사, 이란에 소재한 홍콩 일렉트로닉스, 방산물자를 조달하는 조선 단군 무역회사, 조선용봉총회사의 자회사인 조선혁신무역회사 등 5개 기업도 블랙리스트에 추가
  - 앞서 제재위는 조선광업 무역회사, 단천상업은행, 조선용봉총회사를 제재 대상으로 지난 4월 말 지정한 바 있어 유엔의 제재를 받는 북한 기업은 모두 8개로 증가.

■ 7월 18일

- 미국은 북한이 완전한 비핵화 의지를 보일 때까지 대북 제재와 압박을 계속하겠다는 방침을 다시 밝힘.

■ 7월 21일

- 대북 ‘포괄적 패키지’가 북핵 문제 해결의 키워드로 부상.
  - 포괄적 패키지는 북한이 핵무기와 핵시설, 미사일 등을 폐기할 경우 북한 체제보장, 경제·에너지 지원, 북한·미국간 국교정상화까지 제공하는 일괄 타결방안임.

■ 7월 22일

- 미 국무장관은 북한이 핵무기 프로그램을 완전하고 비가역적으로 폐기해야 하며, 그렇지 않을 경우 더 큰 국제적 고립과 가혹한 제재를 계속해서 받게 될 것이라고 경고.
- 또한 북한이 완전하고 비가역적인 비핵화에 동의한다면 미국은 북한과의 관계정상화를 포함해 북한 주민들의 더 나은 미래를 위한 인센티브와 기회의 패키지를 제공

할 용의가 있다고 밝힘.

■ 7월 23일

- 미국 상원은 북한을 테러지원국으로 다시 지정할지를 검토하도록 하는 법안 통과.
- 미국 관리들이 미얀마 대표단과 만나 북한에 대한 유엔 제재결의를 준수할 것을 촉구

■ 7월 27일

- 미국 의회는 북한과 군사 협력을 강화하고 있다는 의혹을 근거로 버마에 대한 경제 제재를 1년 더 연장하는 상하원 합동 결의안 통과.
  - 이에 따라 버마 군정에 경제적 제재를 가하기 위해 도입되어 시행 중인 버마산 제품의 미국 수입이 계속 금지됨.
  - 또 지난해 제정되어 버마산 보석류의 수입을 금지해온 '탐 랜토스 버마 보석 봉쇄 법' 도 연장돼 제3국을 통한 버마산 루비와 비취 등 보석의 수입도 계속 금지됨.

■ 7월 28일

- 버락 오바마 미국 대통령이 북한 핵문제 해결을 위한 중국의 협력을 요청.

# 부문별 주요동향

» 2009년 7월 북한경제 동향	81
» 대내경제	97
» 농업 및 식량	100
» 대외경제	103
» 남북한 경제교류 협력	108



# 2009년 7월 북한경제 동향

## 1. 총괄

지난 5월 25일 북한의 제2차 핵실험으로 6월 한 달은 UN 안보리의 대북경제제재 및 미국의 금융제재가 본격적으로 거론되면서 미북간 긴장이 고조되는 한편 남북간에는 개성공단 문제를 둘러싼 공방 등으로 분주한 시간을 보낸 기간이라고 한다면, 7월은 북한 문제가 다소 소강국면에 들어선 기간이라 할 수 있다. 물론 7월 초에는 미국 독립기념일을 기해 감행된 북한의 단거리 미사일 발사, 그리고 북한선박 강남호에 대한 미국의 감시·추적과 같은 사건들이 있었다. 그러나 북한의 미사일 발사에 대해 미국은 비난의 성명을 자제하는 태도를 보였고, 또한 북한 역시 강남호를 북한으로 귀항시킴으로써 미북 양측은 더 이상의 긴장은 피해가려는 듯한 모습을 보이고 있다. 한편 남북간 개성공단 문제에 대해 남북 양측이 특별한 언급을 하지 않고 있다는 점도 주목할 점이라 할 수 있을 것이다.

아직까지 북한 핵문제에 대한 뚜렷한 해법은 부각되지 못하고 있다. 북한은 미국이 제시하고 있는 포괄적 패키지에 대해 비난의 성명을 보내고 있으며, 6자회담에 복귀에 대해 계속 거부 의사를 표명하고 있다. 미국 역시 북한에 대한 UN 안보리 차원의 경제제재 수위를 조금씩 높여가고 있으며, 독자적인 금융제재도 단계적으로 준비해 나가고 있다는 인상을 주고 있다. 그렇지만, 북한이 북미 양자대화를 수용할 수 있다는 의사를 간접적으로 표명함으로써, 북미간 대화의 돌파구가 마련될 수 있다는 전망도 조심스럽게 제기되고 있다. 물론 현재 미국은 북미간 대화가 이루어지더라도 6자회담의 틀 내에서만 가능하다는 사실에 못박고 있기 때문에 단기간 내에 양자대화가 가능할 것으로 보기는 어렵지만, 정부차원의 공식적인 대화 이전에 일단은 분위기 조성을 위한 비공식 접촉의 가능성을 점쳐볼 수도 있을 것이다. 현재 북한에 억류중인 미국 기자들의 석방 등을 위한 미 고위급 인사의 북한 방문이나 대북 인도적 지원을 위한 협의 등 비정치적인 목적의 접촉이 선행될 가능성을 점쳐볼 수 있을 것이다.

이러한 가운데, 최근 북한에 대한 관심은 북한 내부사정에 모아지고 있다. 북한의 주요 대중매체는 지난 4월 20일 시작된 “150일 전투”를 집중적으로 보도하고 있으며, 특히 북한의 일반주민 뿐만 아니라 관련 기업소 혹은 대외무역회사 등에 대해서도 필요한 자재의 공급을 독려하는 목소리가 높다. 물론 북한에 있어서 모택동식의 대중노력동원 캠페인은 흔히 있어온 사실이기도 하나, 현재의 캠페인은 노력동원과 함께, 주민들의 의식이나 행동 등에 대해서도 강력한 집단적 압력을 행사하고 있는 것으로 전해지고 있다. 대내외적으로 상당한 위기에 처한 북한으로서는 주민들의 체제이탈을 단속하는 데에 가장 높은 우선순위를 두겠지만, 이미 오랜 기간 확산되어 온 주민들의 자생적인 경제활동이 위축되는 데서 오는 대중적 불만의 확산도 결코 만만치 않을 것이다.

또한 대외경제적 조건도 북한을 서서히 압박하고 있는 것이 현실이다. 작년을 기준으로 할 때 한국 및 중국과의 교역이 북한 대외교역의 80%이상을 차지하고 있으며, 이들 두 국가와의 교역관계가 북한 대외무역의 전반적인 상황을 결정한다고 해도 과언이 아닐 것이다. 남북교역의 경우 금년 상반기 실적을 보면 전년 동기대비 약 26%의 감소를 나타내고 있으며, 그나마 교역이 이 정도라도 유지될 수 있는 것은 개성공단의 조업이 계속되고 있기 때문이다. 금년 상반기 개성공단의 반출입도 전년 동기대비 약 4% 정도 감소하였지만, 여타 교역의 감소폭이 매우 컸기 때문에 상대적 비중이 늘어나서 현재는 전체 남북교역의 절반을 넘어서게 되었다. 최근 북한의 부당한 임금 및 토지사용료, 그리고 입출경에 대한 통제 등으로 존폐문제까지 거론되기도 했지만, 개성공단은 남한의 자본과 기술, 북한의 토지와 노동을 결합하는 데서 오는 남북경협 의 상징적 의미와 함께 교역에서 차지하는 높은 비중으로 실질적인 의미도 더욱 부각되고 있다. 그러나 개성공단의 경우 섬유류와 생활용품 등 경공업 제품을 제외한 광산물이나 기계류 등의 거래가 급격히 줄어들고 있는데, 이는 개성공단이 갖는 경쟁력의 반영으로 해석될 수 있다. 또한, 금년 상반기 위탁가공의 내용을 보면, 반입에 비해서 반출의 감소폭이 더욱 높은 것으로 나타나고 있는데, 이는 위탁가공의 특성상 향후 반입의 폭이 더욱 줄어들 것이라는 사실을 예고한다고 하겠다.

이러한 경향은 2008년과는 대조적인 양상을 보인다고 하겠다. 최근 KOTRA가 발표한 내용에 따르면 2008년 북한의 대외무역은 2007년에 비해 18.9%나 증가한 것으로 밝혀지고 있다. 물론 2008년에는 원유나 식량 등 기초원자재 가격의 앙등으로 물량기준으로 볼 때 절대규모가 늘어났다고 보기는 어렵지만, 수출의 증가율이 수입 증가율보다 높았다는 점은 주목할 만하다. 물론 남북관계의 경색이나 6자회담의 이탈에서 비롯된 대북지

원의 축소 등으로 지원성 교역이 줄어들었기 때문에 수입부분의 증가가 상대적으로 억제되었다고 볼 수도 있지만, 북한의 수출액의 절대규모가 늘어난 사실은 나름대로 고무적인 현상으로 볼 수도 있다. 그러나 문제는 금년에도 이러한 추세를 이어갈 수 있을 것인가 하는 점에 대해서는 긍정적인 답변을 하기 어렵다는 점이다.

한편 지난 7월 27~28일 미국 워싱턴에서 개최된 미중 전략경제대화(Strategic Economic Dialogue)에서 중국은 유엔 안보리 결의 1874호의 이행과 북한의 6자회담 복귀 필요성에 대해 미국과 이해를 같이 한다는 태도를 밝히고 있다. 이와 거의 동시에 중국세관은 북한으로 수출되던 바나듐(vanadium)의 적발·압류 사실을 발표하였다. 가격으로 따지면 약 20만 위안(미화 29,300불 정도)에 불과한 것이기는 하지만, 이는 대북경제제재에 대한 중국의 참여확대를 시사하는 결정으로 볼 수 있을 것이다. 중국이 대북경제제재를 강화한다 하더라도 어느 정도의 수위를 유지할 것인가는 여전히 의문으로 남고 있기는 하지만, 이러한 중국의 태도는 이미 대외경제관계의 위축을 경험하고 있는 북한에게는 상당한 불안과 위협감을 가져다 줄 것이라는 점에 대해서는 이론의 여지가 없을 것이다. 이러한 중국의 태도가 북한을 바로 대화의 장으로 끌어낸다고 보기는 어렵지만, 북한이 처한 경제적 여건을 고려할 때, 북한이 더 이상 대외적 긴장을 높이기는 어려울 것으로 보이며, 북미간의 조심스러운 양자대화 문제의 거론 등에 비추어 볼 때, 북핵문제는 일정기간 소강국면을 거쳐 조만간 대화국면에 진입할 가능성도 내다 볼 수 있을 것이다.

## 2. 대내 경제

지난 6월 이후 북한경제 내부에서 들려오는 목소리는 거의 모두가 ‘150일 전투’에 관한 것뿐이다. 올해 4월 계획부문에 대한 강제적 노력동원 운동으로 시작된 150일 전투가 어느덧 북한의 대외무역을 비롯한 전 경제부문으로 확산된 것은 물론, 주민들의 사상 및 생활개조 운동으로까지 확대될 움직임을 보이고 있는 것이다. 이로 인해 일부의 외부관찰자들은 오는 9월 현재의 150일 전투가 종결된다고 하더라도, 이후 북한당국은 새로운 100일 전투나 그에 상응하는 또 다른 노력동원 캠페인을 벌임으로써 현재와 같은 통제적 사회분위기를 그대로 유지해 나갈 것이라는 전망을 내놓고 있는 실정이다.

무엇보다 북한당국은 최근 ‘150일 전투를 통해 기적과 같은 성과’를 창조했다는 대대적인 선전전에 나서고 있는 것은 물론, 북한의 무역기관들을 대상으로 해서는 중국을 비롯

한 무역 상대국들로부터 150일 전투에 소요되는 자재와 식량의 수입을 확대할 것을 독려하고 있다. 실제로 평양의 언론매체들은 지난 6월과 7월 사이에 북한의 내각을 중심으로 150일 전투에 대한 중간 점검과 함께 향후 이의 효과적인 수행을 위한 대책마련이 이루어졌다고 보도하고 있다. 이에 따르면, ‘150일 전투를 전개한 뒤 생산과 건설에서 전대미문의 기적과 혁신’을 창조했으며, 특히 철강과 철도운수, 채굴, 기계, 화공 등의 생산성이 비약적으로 증가하고, 각지에서 건설 중인 수력발전소의 공정 역시 크게 앞당겨졌다는 것이다. 또한 150일 전투를 통해 평양과 여타 지역에서 인민들을 위한 각종 편의 시설이 건립됨으로써 주민들의 생활수준 향상에도 기여하고 있다고 보도하고 있다.

한편, 북한의 공식매체들은 이처럼 긍정적인 150일 전투의 성과를 더욱 증진시키기 위해서는 향후 이와 관련된 지원 사업을 더욱 확대시켜야 한다는 점을 강조하고 있다. 올해 북한의 농업과 경공업을 더욱 발전시켜 150일 전투에 소요되는 주민들의 소비물자 공급을 더욱 원활히 하며, 선군시대의 기념비적 창조물을 계획대로 완공하여 150일 전투의 가시적 성과를 전 주민에게 각인시켜야 한다는 뜻이다. 이를 위해 북한의 무역기업들은 150일 전투에 소요되는 자재와 식량의 수입 확대에 총력을 기울일 것을 요청받고 있다. 2007년부터 국토환경보호를 위해 수출이 전면 차단된 통나무 수출이 최근 중국으로부터의 요소비료 및 복합비료 수입을 위해 또 다시 허용되었고, 아직 복구가 완전히 끝나지 않은 해산청년광산에서 생산되는 동정광과 아연 등의 광물 역시 전량 중국으로 수출하라는 지시가 떨어졌다는 것이다.

흥미로운 점은 북한당국이 이처럼 강조하고 있는 150일 전투를 계기로 일반주민들에 대한 일종의 사상통제 또는 생활개조 사업에 나설 움직임을 보이고 있다는 사실이다. 실제로 최근 북한당국은 이제까지 150일 전투에 적극 참여하지 않던 일반 가정주부와 학생 계층들에게까지 강제적 노력동원에 참여할 것을 강요함으로써 사실상 150일 전투의 범위를 전 주민으로 확대시키고 있다. 또한 북한당국은 150일 전투에 대한 이들의 참여 형태를 사상 통제 사업으로까지 연결시키고 있다. 예를 들어, 북한당국은 150일 전투에 참여하는 간부들을 대상으로 일종의 ‘자기 고백’ 또는 ‘자아 비판’을 유도하고 있는 것으로 알려져 있다. 지난 시절 스스로가 저지른(?) 여러 잘못을 (비)공개적으로 상부에 보고하게 한 후, 북한당국은 이를 사하여 줌으로써 이들로 하여금 새로운 정치적 기회와 사상적 재무장의 계기로 활용하게 한다는 것이다. 또한 일반주민들을 대상으로 해서는 옷차림에서부터 생활 방식에 이르기까지 세세한 생활지침을 내리고 있는 것으로 전해진다. 외부 세계의 눈으로 보면 매우 이상하게 비추어지지만, 최근 북한당국이 ‘여자는 반드시 치마

만 입어야 한다' 는 지침을 내리거나, 일반주민들의 생활을 새벽 6시부터 저녁 늦게까지 직장에서의 일과로 모두 충당할 것을 강조하고 있는 것들이 좋은 예라고 할 수 있을 것이다.

이처럼 150일 전투가 단순한 경제적 캠페인이 아닌 전 주민에 대한 사상 및 생활개조 캠페인의 성격을 보임으로 인해, 일부의 외부 관찰자들은 150일 전투가 과연 당초의 계획대로 오는 9월에 완전히 종료될 것인가에 대해 의구심을 표하고 있다. 150일 전투의 목적이 단순한 생산증대에 있는 것이 아니라 오히려 주민들에 대한 사상개조 사업을 통해 후계구축 시기에 있어서의 국가 통제력을 확고히 하는 것에 있다면, 올해 9월 설사 150일 전투가 형식적으로는 모두 종결된다고 하더라도 북한의 후계구도가 완전히 정착되기 전까지는 또 다른 형태의 150일 전투가 계속 필요할 것이기 때문이다. 이러한 이유에서 현재 북한 안팎에서는 150일 전투가 종료되는 오는 9월 이후에는 이와 유사한 또 다른 100일 전투가 벌어질 것이라는 전망이 나오고 있는 실정이다.

이렇게 보면, 올해 북한경제의 모습은 우리가 알던 2000년대 북한경제의 모습과 당분간 상당히 다르게 전개될 가능성이 높다. 2000년대 이후 북한경제는 피폐해진 주민들의 경제생활을 북한당국이 일정부분 인정하여, 시장과 같은 비공식 경제행위를 제도적으로 용인하고 이에 따라 일상 경제활동의 상당 부분이 국가의 통제가 미치지 않는 계획영역 밖에서 이루어져 왔다. '경제우선-시장과 계획의 병존-국가의 통제력 이완' 이라는 세 가지 축이 경제의 기본을 형성하고 있었다는 뜻이다. 반면, 올해의 150일 전투는 이러한 세 가지 축 모두를 전면적으로 뒤집어 놓기 위해 고안된 것이라 해도 크게 틀리지 않다. 후계체제 구축 등 현재 북한당국이 직면해 있는 정치적 어려움을 극복하기 위해서는 일반 주민들을 더욱 통제할 필요가 있고, 이에 따라 계획영역 밖에서 이루어지는 주민들의 비공식 경제활동을 부정하고 이를 계획부문에 강제 이전하는 한편, 이러한 강제적 노력동원에 병행하여 주민들에 대한 사상통제 및 생활개조 사업을 동시에 실시하는 것이 현재의 150일 전투이기 때문이다. 따라서 2000년대 이후 지난해까지의 북한경제에서와는 달리 현재의 북한경제는 '정치우선-시장의 부정 및 계획으로의 강제 노력동원-국가의 정치적, 경제적, 문화적 통제강화' 라는 또 다른 세 축으로 이루어진다고 볼 수 있다. 물론 이처럼 새로운 모습의 북한경제가 얼마나 지속될 수 있는지는 또 다른 문제이다. 150일 전투와 같은 사회주의 경제의 강제적 노력동원 캠페인은 그것이 계획당국에 대해 갖는 순기능에 버금갈 정도나 혹은 이를 능가할 정도의 역기능이 수반되기 때문이다. 아무튼 이래저래 올해 북한경제는 150일 전투라는 화두 속에 사회적 통제력을 확보하려는 당

국과 생존을 위한 주민들간의 눈에 보이지 않는 ‘전투’가 전개되고 있다고 하겠다.

- \* Daily NK, “北 ‘150일 전투’, 對中무역서 활로 찾나?”, 2009.6.25
- \* 동아일보, “北, ‘150일전투’ 속 “새벽출근에 야간작업””, 2009.7.4
- \* 동아일보, ““여자는 치마만 입어라” 北 황당한 ‘150일 전투’ ”, 2009.7.6
- \* 매일경제, “北내각, 전력난 해소방안 논의”, 2009.7.17
- \* 매일경제, “北내각, ‘150일전투’ 논의””, 2009.7.18
- \* 연합뉴스, “北, 2개월 남은 150일 전투 대대적 부각”, 2009.7.20
- \* 동아일보, “北 ‘150일 전투’ 에 전업주부도 동원”, 2009.7.23

### 3. 대외경제

#### 2008년 북한의 대외무역 적자폭 확대

2009년 7월 KOTRA가 발표한 ‘2008 북한의 대외무역동향’에 따르면 2008년 북한의 대외무역 총액은 전년대비 29.7% 증가한 38억 1천6백만달러로 91년 이후 최대치를 기록한 것으로 집계하고 있다.

KOTRA가 매년 발표하는 북한의 무역통계는 집계대상국 차이로 인해 UN의 Comtrade와 IMF의 DOT 통계보다 전체적으로 작게 보고되고 있고 남북교역도 제외되어 있다(2008년 집계대상국은 76개국). 따라서 KOTRA의 북한대외무역에 남북교역을 포함시켜 계산할 경우 2008년 북한의 총 무역규모는 56억 3천6백만달러로 2007년의 47억 3천9백만달러 보다 18.9%가 증가한 것으로 나타나고 있다.

남북교역을 포함시킨 무역통계로 북한의 5대 무역상대국을 보면 중국과 남한이 북한의 1, 2대 무역상대국으로 2008년의 경우 두 국가의 북한에 대한 무역점유율이 80%를 넘고 있다. 그리고 나머지 3, 4, 5대 무역대상국인 싱가포르, 인도, 러시아의 무역점유율은 각각 2% 수준에 불과하기 때문에 이들 3개국을 포함한 상위 5개국의 북한무역 비중은 88%로 한중 양국에 대한 의존도가 어느 정도인지 짐작할 수 있다. 그리고 중국과 남한에 대한 북한무역의 의존도는 2000년대에 들어 지속적으로 높아지고 있는 추세이다.

2008년 북한 수출은 전년대비 22.4%가 증가한 것으로 나타났다. 남한이 2006년부터 북한의 최대 수입국이 되었으며 2008년의 경우 남한이 북한수출에서 점하는 비중은

45.2%에 이르고 있으며 그 다음으로 중국이 36.6%를 점하고 있다. KOTRA는 2008년 북한 수출의 경우(남북교역은 제외) 화학, 플라스틱과 목제품을 제외한 모든 품목에서 증가세를 보였고 특히 북한의 최대 수출품인 광물성 생산품은 전년대비 33.5%가 증가한 것으로 분석하고 있다.

한편 2008년 북한 수입은 전년대비 17%가 증가하였다. 북한 수입에서 중국의 점유율이 56.9%로 절대적인 위치를 점하고 있으며 남한은 24.8%의 점유율을 보이고 있다. 2008년의 경우 북한 수입 역시 수출과 마찬가지로 거의 모든 품목에서 증가세를 보였고 특히 광물성생산물(41.4%), 화학공업제품(39.6%), 기계전자(27.6%) 등에서 높은 수입증가율을 보였다.

표 1 | 북한의 5대 무역상대국(남한 포함)

(단위: 백만달러, %)

국가명	북한의 수출		북한의 수입		무역합계		무역수지		무역비중	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
중국	581	754	1,392	2,033	1,974	2,787	-811	-1,279	41.7	49.4
남한	765	932	1,033	888	1,798	1,820	-268	44	37.9	32.3
싱가포르	1	0	55	120	56	120	-54	-120	1.2	2.1
인도	91	67	36	53	126	120	55	14	2.7	2.1
러시아	34	14	126	97	160	111	-92	-83	3.4	2.0
5개국 합계	1,472	1,767	2,642	3,191	4,114	4,958	-1,170	-1,424	86.9	88.0
총액	1,684	2,062	3,055	3,574	4,739	5,636	-1,371	-1,512	100	100

자료: 「2008 북한의 대외무역동향」, KOTRA 자료 09-020  
「남북교류협력동향」 각월호, 통일부.

이러한 북한 수출입의 전반적인 증가세에도 불구하고 북한의 무역수지는 지속적으로 악화되고 있다. 이것은 비록 수출의 증가세가 수입의 증가세보다 크다 하더라도 수입의 절대규모가 수출보다 훨씬 높기 때문에 나타난 결과이다. 다시 말해서 무역총액 대비 적자액의 비중은 2007년 28.9%에서 2008년 26.8%로 약간 줄어든 것으로 나타나고 있다. 북한의 무역적자는 1990년대 이후 지속적으로 나타난 현상으로 2000년대 이후 적자규모는 10억달러 전후였지만 2005년 이후 13억~14억 달러를 유지하다가 2008년의 경우 15억달러를 넘어섰다. 무역적자는 중국과의 교역구조에 기인한 것으로 북중무역이 북한무

역적자의 85%를 차지하고 있다. 이러한 무역수지 적자는 북한의 수출부문에서 획기적인 전환이 일어나지 않는 한 지속될 수밖에 없을 것으로 보인다.

- \* KOTRA, 「2008 북한의 대외무역동향」, 자료 09-020
- \* 연합뉴스, “중 대북무역, 북 방패막이 역할”, 2009. 6. 28.
- \* 연합뉴스, “북, 1차위주 무역구조 여전”, 2009. 7. 20.
- \* VOA, 북한, 원유 수입액 증가-곡물 수입액 감소, 2009. 7. 20.

## 북한, 수출중대를 위한 경쟁력 확보 강조

무역수지 구조에 대한 문제는 북한도 심각하게 고민하고 있는 문제의 하나로 보인다. 경제부문 중 무역에 대한 논의는 북한에서 자주 거론되지는 않지만 최근 『경제연구』에서는 수출부문의 구조를 개선하기 위한 방안을 제시한 논문을 수록하고 있다.

「독점지표를 가지고 무역거래를 하는 것은 현시기 수출무역발전의 중요 요구」라는 제목의 논문에서 북한은 무역의 확대는 바로 수출을 늘리는 것이라고 전제하고, 수출을 확대하고 그 구조를 개선하는 것은 당의 대외무역정책의 중요한 문제의 하나라고 지적하고 있다. 그리고 그 방안으로 제시하고 있는 것이 비교우위가 있는 제품, 독점적 위치를 점하는 품목을 개발해 수출해야 한다는 것이다.

그 이유로는 첫째로 이것이 상품경쟁에서 가장 안정적 지위를 확보해 국제시장에 진출할 수 있는 가장 효과적인 방법이고 둘째로는 외화수입을 늘릴 수 있기 때문이라는 것이다. 그리고 마지막으로 이것이 자주적인 수출구조를 확보할 수 있다는 것이다.

이러한 주장은 「우리 식으로 대외무역을 확대발전시킬데 대한 위대한 령도자 김정일동지의 경제사상」(『경제연구』, 2008. 1.)에서도 제기되었지만 최근의 논조는 독점적 지위를 갖는 품목을 집중개발해야 한다는 점을 강하게 부각시키고 있다.

이러한 수출확대 및 구조개선을 위한 방안제시에도 불구하고 과연 독점적, 경쟁력이 있는 품목이 무엇인지 그리고 구체적인 방안이 무엇인지에 대해서는 전혀 언급이 되지 않고 있다. 다만 내부적인 자원, 생산기술, 과학기술에 기초한 품목개발이라는 원론적인 입장만을 되풀이하고 있다. 이러한 입장은 북한무역구조의 문제를 인식하고는 있지만 그 해결책은 찾지 못하고 있다는 것을 말해주는 것이다. 이것은 바로 현재의 북한무역, 나아가 북한경제가 갖고 있는 한계를 그대로 보여주는 것으로 볼 수 있을 것이다.

- \* 박명철, 「독점지표를 가지고 무역거래를 하는 것은 현시기 수출무역발전의 중요요구」, 『경제연구』, 2009. 2.
- \* 김철준, 「우리 식으로 대외무역을 확대발전시킬데 대한 위대한 령도자 김정일동지의 경제사상」, 『경제연구』, 2008. 1.
- \* 리명숙, 「내부원천과 가능성의 동원을 기본으로 하면서 대외경제 관계를 발전시키는 것은 경제강국 건설의 중요원칙」, 『김일성종합대학학보, 철학 경제학』, 2008. 3.

## 4. 남북경협

### 상반기 남북교역실적, 전년 동기 대비 26% 감소

2009년 상반기 남북교역액은 6억5,276만달러를 기록, 작년 상반기의 8억8,080만달러에 비해 약 26% 감소한 것으로 나타났다. 구체적으로 반입은 3억8,589만달러로 전년 동기의 4억2,252만달러에 비해 8.7% 감소하는데 그쳤으나 반출은 2억6,687만달러를 기록, 전년 동기의 4억5,827만달러에 비해 무려 41.8%나 감소한 것으로 나타났다.

【표 2】 2009년 상반기 남북한 교역실적

(단위: 천달러)

구분	품목	2008년		2009년		증가율(%)	
		6월(A)	1~6월(B)	6월(C)	1~6월(D)	C/A	D/B
반 입	농림수산물	15,310	95,899	16,624	93,713	8.6	-2.3
	광산물	8,931	52,955	2,570	20,046	-71.2	-62.1
	화학공업제품	581	3,369	236	2,703	-59.5	-19.8
	플라스틱고무및가죽제품	1,246	4,374	1,006	5,535	-19.2	26.6
	섬유류	15,025	125,958	21,206	159,377	41.1	26.5
	생활용품	3,368	17,292	4,261	25,362	26.5	46.7
	철강금속제품	6,016	54,535	1,608	11,609	-73.3	-78.7
	기계류	5,026	26,854	3,915	16,511	-22.1	-38.5
	전자전기제품	8,873	40,995	9,707	50,605	9.4	23.4
	잡제품	33	293	19	433	-42	47.7
	소 계(금액)	64,410	422,524	61,152	385,894	-5.1	-8.7

구분	품목	2008년		2009년		증가율(%)	
		6월(A)	1~6월(B)	6월(C)	1~6월(D)	C/A	D/B
반 출	농림수산물	7,963	44,765	2,663	16,577	-66.6	-63
	광산물	3,808	18,799	1,404	8,986	-63.1	-52.2
	화학공업제품	6,649	37,722	2,859	15,880	-57	-57.9
	플라스틱고무및가죽제품	2,572	18,041	1,235	8,173	-52	-54.7
	섬유류	18,508	91,511	24,699	97,747	33.5	6.8
	생활용품	2,982	16,923	3,009	15,809	0.9	-6.6
	철강금속제품	13,625	86,644	6,337	19,019	-53.5	-78
	기계류	14,822	87,635	5,984	36,000	-59.6	-58.9
	전자전기제품	11,036	55,422	8,381	48,415	-24.1	-12.6
	잡제품	164	811	16	264	-90.2	-67.4
	소 계(금액)	82,129	458,273	56,587	266,868	-31.1	-41.8
	합 계	146,538	880,796	117,739	652,762	-19.7	-25.9

자료: 남북교류협력동향 6월호, 통일부.

반입의 경우 철강금속제품(-78.7%) 및 광산물(-62.1%) 그리고 기계류(-38.5%)의 감소세가 두드러진 반면, 잡제품(47.7%)과 생활용품(46.7%) 그리고 플라스틱고무·가죽제품(26.6%)과 섬유류(26.5%) 등은 증가세를 시현하였고, 반출의 경우 섬유류만이 유일하게 증가(6.8%)했을 뿐 나머지 품목들은 모두 감소세를 시현하였다.

올해 상반기 교역실적을 형태별로 구분해 볼 때 위탁가공의 경우 전체 교역실적이 전년 대비 6% 감소한 가운데 반입은 -3.9%, 그리고 반출은 -9.3%로 위탁가공 역시 반입보다는 반출에서 감소폭이 더 크게 나타났다. 품목에 있어서는 섬유류와 전자전기제품이 각각 전체 위탁가공 교역의 77% 및 10%의 비중을 차지하여 이들 두 품목이 여전히 위탁가공 교역의 중심에 놓여 있는 것으로 나타났다.

표 3 | 2009년 상반기 위탁가공 교역실적

(단위: 천달러)

구분	품목	2008년		2009년		증가율(%)	
		6월(A)	1~6월(B)	6월(C)	1~6월(D)	C/A	D/B
반입	농림수산물	1,720	10,048	1,284	6,446	-25.3	-35.8
	화학공업제품	-	-	9	10	0	0
	플라스틱고무및가죽제품	29	39	5	35	-83.2	-9.4
	섬유류	6,804	81,927	5,654	80,412	-16.9	-1.8
	생활용품	515	2,387	799	3,531	54.9	47.9
	철강금속제품	-	51	127	635	0	1155.2
	기계류	-	134	17	61	0	-54.5
	전자전기제품	2,092	9,345	1,647	8,756	-21.3	-6.3
	소계(금액)	11,160	103,930	9,542	99,886	-14.5	-3.9
반출	농림수산물	1,856	10,572	780	4,371	-58	-58.7
	광산물	-	12	1	25	0	101.2
	화학공업제품	96	671	96	964	-0.1	43.7
	플라스틱고무및가죽제품	98	439	99	554	0.8	26.3
	섬유류	9,527	41,198	12,524	43,390	31.5	5.3
	생활용품	525	2,735	408	2,604	-22.3	-4.8
	철강금속제품	6	160	183	726	3029.9	353.6
	기계류	25	1,193	55	862	122.3	-27.7
	전자전기제품	1,514	10,139	1,093	7,368	-27.8	-27.3
	잡제품	-	-	-	2	0	0
	소계(금액)	13,646	67,119	15,238	60,867	11.7	-9.3
총계(금액)	24,806	171,049	24,780	160,753	-0.1	-6	

자료: 남북교류협력동향 6월호, 통일부.

한편 개성공단의 경우 올해 상반기 전체 교역액은 3억5,024만달러로 전년 동기의 3억 6,559만달러에 비해 약 4.2% 감소하였다. 구체적으로 반입은 1억6,759만달러를 기록하여 전년 동기(1억1,818만달러) 대비 41.8% 증가하였으나 반출은 1억8,265만달러로 전년 동기(2억4,741만달러) 대비 26.2%가 감소하였다.

품목에 있어서는 위탁가공교역과 마찬가지로 섬유와 전자전기제품이 전체 개성공단 교역에 있어 각각 37.3%와 23.5%를 차지하여 이 두 개의 품목이 전체 남북교역에 있어 가장 비중이 높은 품목임을 보여주고 있다. 이들 품목외에는 기계류(12.8%)와 생활용품

표 4 | 2009년 상반기 개성공단 교역실적

(단위: 천달러)

구분	품목	2008년		2009년		증가율(%)	
		6월(A)	1~6월(B)	6월(C)	1~6월(D)	C/A	D/B
반입	농림수산물	2	7	313	1,679	20,799	23,512
	광산물	-	14	-	7	0	-46.9
	화학공업제품	185	1,003	181	942	-1.8	-6.1
	플라스틱고무및가죽제품	1,198	4,025	986	5,346	-17.7	32.8
	섬유류	8,177	43,225	14,499	77,056	77.3	78.3
	생활용품	2,705	13,962	3,377	20,645	24.9	47.9
	철강금속제품	587	2,135	1,127	3,718	92	74.1
	기계류	4,778	22,580	3,785	16,126	-20.8	-28.6
	전자전기제품	6,279	31,124	8,054	41,830	28.3	34.4
	잡제품	23	105	19	240	-15.5	128.7
	소 계(금액)	23,933	118,180	32,343	167,589	35.1	41.8
반출	농림수산물	1,310	8,465	1,139	6,784	-13.1	-19.9
	광산물	2,083	12,133	1,103	7,975	-47	-34.3
	화학공업제품	3,122	13,195	1,974	11,191	-36.8	-15.2
	플라스틱고무및가죽제품	1,791	7,585	1,056	6,400	-41.1	-15.6
	섬유류	8,770	45,653	12,152	53,696	38.6	17.6
	생활용품	2,292	11,663	2,601	12,290	13.5	5.4
	철강금속제품	9,153	43,896	6,122	14,963	-33.1	-65.9
	기계류	11,120	63,907	4,166	28,816	-62.5	-54.9
	전자전기제품	8,220	40,762	7,278	40,386	-11.5	-0.9
	잡제품	29	150	8	150	-72.1	0
	소 계(금액)	47,889	247,408	37,599	182,651	-21.5	-26.2
총 계(금액)	71,822	365,588	69,942	350,240	-2.6	-4.2	

자료: 남북교류협력동향 6월호, 통일부.

(9.4%)이 다소 높은 비중을 보이고 있으며 나머지 품목의 경우는 2.3~5.3%의 미미한 비중을 나타내고 있다.

상반기 개성공단의 교역실적에서 나타나는 특징은 반입의 경우 광산물(-46.9%)과 기계류(-28.6%) 그리고 화학공업제품(-6.1%)만이 전년 동기에 비해 감소세를 시현했을 뿐 나머지 품목들의 경우 증가세를 보였으나, 반출의 경우 섬유류(17.6%)와 생활용품(5.4%)

만이 유일하게 증가세를 보였다는 점이다. 이는 이들 업종에 속한 기업들이 비교적 개성공단의 초기 조성단계에 입주하여 어느 정도의 시행착오를 거친 후 생산기반을 다져놓은 결과이기도 하나 한편으로는 2008년 이후 지속된 대내외적인 어려운 환경 속에서도 개성공단 교역에 있어 섬유류와 더불어 주로 신발 및 가방 등으로 구성된 생활용품 등이 그나마 경쟁력을 유지할 수 있는 몇 개의 품목이 될 수 있다는 사실을 간접적으로 입증하고 있는 것으로 볼 수 있다.

## 반출 감소추세로 향후의 남북교역 전망은 밝지 않아

2009년 상반기 남북교역 실적을 살펴볼 때 특징적인 점은 전체 상업적 거래의 대부분을 차지하고 있는 위탁가공과 개성공단 교역에서 반입보다 반출의 감소추세가 매우 두드러지게 나타나고 있다는 점이다. 실제로 이미 살펴본 바와 같이 올해 상반기 위탁가공교역은 반입이 3.9% 감소한 반면 반출은 9.3% 감소하였고, 개성공단의 경우 반입은 41.8% 증가하였으나 반출은 26.2%나 감소하였다.

이와 같이 반출의 감소현상이 올해 들어 두드러지고 있다는 것은 향후의 남북교역이 당분간 침체국면에서 벗어나기 힘들다는 측면을 나타낸다. 즉 그동안의 남북교역이 일부 농림수산물 및 광산물에 대한 일반교역을 제외할 경우 주로 북한 근로자의 저임금을 활용하기 위한 것으로 그 구체적인 형태가 원부자재를 북한측에 반출하여 북한지역에서 가공한 후 이를 다시 우리측으로 반입하는 형태임을 감안할 때 반출의 감소는 향후의 교역 감소를 직접적으로 의미한다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 구조 하에서의 교역감소는 남북경협업체의 직접적인 손실을 의미하게 되고 이는 향후 이들 업체들의 경영난이 더욱 가중될 것임을 예고하는 것이라고 볼 수 있다.

주지하다시피 현재 남북한은 지난 7월 2일의 제3차 개성접촉이 성과 없이 끝난 이후 별다른 후속조치 없이 소강국면을 보내고 있다. 다만 북한은 지난 10일 중앙특구개발지도총국 대변인 담화를 통해 “개성공단 실무회담이 남측의 불성실한 태도로 인해 결렬의 위기에 처해있다”고 주장하면서 남측이 향후 회담에 성실히 응해야 할 것임을 요구하였으나 이후 특이한 움직임은 나타나지 않고 있다. 우리측 역시 북한의 핵실험에 따라 지난 5월 25일 이후 시행된 민간인 방북제한조치(개성공단 및 금강산 관리인력 제외)를 여전히 유지하고 있는 상황이다.

이와 같이 최근 남북간 접촉이 소강상태에 빠지면서 남북경협업체의 어려움은 별다른

해결방안없이 시간이 갈수록 가중되고 있는 상황이 전개되고 있다. 상반기 교역실적에서 나타난 바와 같이 만약 현재의 반출 감소추세가 지속된다면 경협업체의 경영난은 당연히 더욱 커지게 될 것이고, 경영난을 견디지 못하는 기업은 북한지역에서의 철수를 심각히 고려하게 될 것이다. 실제로 개성공단에 약 54억원을 투자한 신발업체가 전면철수를 심각히 고려하고 있다는 보도도 나오고 있는 실정이다.

문제는 경협업체들의 경영난 가중이 향후 어떤 형식이든지 우리 정부에게도 상당한 부담으로 작용할 수밖에 없다는 것이고, 따라서 정부 역시 경협업체들의 경영난을 조금이라도 해소할 수 있는 방안을 시급히 마련해야 할 필요가 있으나 현재의 상황에서는 그 방안을 찾기가 여의치 않다는 점이다. 이러한 가운데 최근 정부는 민간인 방문을 단계적·선별적으로 허용하겠다는 방안을 마련하고 있는 것으로 보도되고 있다. 비록 충분하지는 않으나 현재 정부가 시행하고 있는 민간인 방북제한조치가 단계적으로 풀린다면 이는 경협업체들의 어려움을 조금이라도 덜어줄 수 있는 전향적인 조치가 될 수 있을 것이다. 북한도 우리측의 이러한 조치에 적극 호응하여 남북 모두 경협업체들의 어려움을 조금이라도 해소시킬 수 있는 계기로 삼아야 할 것이다.

- \* 北 ‘5억달러’ 고집...개성공단 또 평행선(국민일보 7.02)
- \* 北 “개성회담 결렬위기” (문화일보 7.11)
- \* 개성공단에 54억 투자한 신발업체, 전면철수키로(조선일보 7.15)
- \* 남북교역 지난해 73%수준 감소(한겨레 7.21)
- \* 남북관계 소강국면..8월 ‘변곡점’ 맞나(연합뉴스 7.24)
- \* 정부, 대북 인도적지원에 유연성(연합뉴스 7.27)

#### 부문별 주요동향 집필진

고일동: 총괄  
이 석: 대내경제  
김상기: 대외경제  
이재호: 남북한 경제교류 협력

## 부문별 주요동향(6.23~7.30)

대내경제 .....	97
北 150일 전투, 對中무역서 활로 찾나? .....	97
北, 150일전투 속 새벽출근에 야간작업 .....	97
北내각, 전력난 해소방안 논의 .....	97
北내각, 150일전투 논의 .....	98
北, 2개월 남은 150일 전투 대대적 부각 .....	98
농업 및 식량 .....	100
종합시장 폐지 정책, 차근차근 실시 .....	100
WFP, 北 식량지원 계획대비 1/3로 감축 .....	100
美, 대북 추가 식량지원계획 없어 .....	101
여자는 치마만 입어라, 北 황당한 150일 전투 .....	101
北, 150일 전투에 전업주부도 동원 .....	101
대외경제 .....	103
미, 북미사일개발지원 이란기업 제재 .....	103
미, 북 핵확산 관련기업 자산동결 .....	103
북 광고회사, 올해 국제시장 적극 개척 .....	103
미, 대북지원 예산 3억달러 삭감 .....	104
미-말레이시아, 북계좌 대응 협력키로 .....	104
북 외화벌이 위해 값 싼 관광상품 출시 .....	105
중 투먼-북 청진 관광철도 개통 지연 .....	105
북 고려항공 4년째 유럽취항 금지 .....	105
혈값 북한 채권 매력적 투자상품 부상 .....	106
유엔, 대북제재 북 기업, 인물 확정 .....	106
중, 대북수출 지린성 루투 부각 .....	106
미 상원, 북한 테러지원국 재지정여부 검토법안 의결 .....	107
ARF 의장성명채택, 북 주장도 반영 .....	107

남북한 경제교류 협력 .....	108
北 5억달러 고집...개성공단 또 평행선 .....	108
北 개성회담 결렬위기 .....	108
개성공단에 54억 투자한 신발업체, 전면철수키로 .....	109
남북교역 지난해 73%수준 감소 .....	109
남북관계 소강국면..8월 변곡점 맞나 .....	109
정부, 대북 인도적지원에 유연성 .....	109

# 대내경제

## 北 150일 전투, 對中무역서 활로 찾나?

양강도 소식통은 “최근 혜산-창바이(長白) 세관을 통한 수출이 크게 늘고 있다”면서 “국토관리사업과 관련해 한동안 금지됐던 통나무 수출이 재개되는 등 150일 전투의 승리를 보장하기 위해 6월 들어 중국과 거래가 대폭 증가했다”고 언급. 또, 최근에 혜산청년광산에서 생산되는 동정광과 아연도 전량 중국에 수출되고 있다고 소식통은 전함. 소식통에 “혜산청년광산은 아직까지 완전히 복구된 것도 아니고, 국가차원의 생산계획도 확정되지 않았지만, 당장 ‘150일 전투’에 충당할 자재들과 식량, 비료들을 들여오기 위해 수출에 나서고 있다”고 언급(「Daily NK」, 6. 25).

## 北, 150일전투 속 새벽출근에 야간작업

「조선신보」는 ‘150일 전투의 나날에-4-, 야간작업 몸매 배인 여성 노동자들의 합심’이라는 제목의 평양발 기사에서 이 공장의 여성 노동자들이 종전에는 아침 8시에 출근했지만 “지금은 6시에 모여야 할 사람이 다 모인다”며 ‘150일 전투’가 시작된 이후 “작업량이 대폭 늘어났지만, 하루 목표를 달성하기 전에는 현장을 떠나지 않는 기풍 속에 노동자들이 일하고 있다”고 밝혀 노력동원이 극대화되고 있음을 시사. 신문은 이 공장의 “현재 월간 증산실적은 연초에 세운 계획의 170% 수준”이라며 “150일 전투가 끝나게 될 9월 중순까지 연간 생산목표를 달성하게 될 전망”이라고 설명(「동아일보」, 7. 4).

## 北내각, 전력난 해소방안 논의

북한이 최근 김영일 총리 주재로 내각회의를 열어 전력난 해소 방안을 집중 논의했다고 중국 관영 신화 통신이 17일 보도. 김 총리는 이어 올 하반기 새로운 경제 임무를 제

시한 뒤 생산지표를 성공적으로 달성하라고 독려하면서 특히 전력 문제를 근본적으로 해결하라고 내각에 지시. 그는 “발전소 시설들이 정상적으로 가동돼 안정적으로 전력을 생산할 수 있도록 하고 전력 낭비를 엄격하게 막는 한편 건설중인 발전소는 조기 완공될 수 있도록 노력할 것” 을 주문. 이날 회의에서 내각은 ‘과학기술이 경제발전과 생산 정상화의 기초’ 라는데 인식을 같이 해 기술 혁명을 통해 생산과 건설 과정에서 나타나는 문제를 적극 해결하기로 결의(「매일경제」, 7. 17).

### 北내각, 150일전투 논의

북한 내각이 최근 전원회의 확대회의를 개최, ‘150일전투’ 목표를 수행하기 위한 방안을 논의했다고 「조선중앙통신」이 18일 보도. 내각은 이번 회의에서 ‘올해 공동시설에 제시된 전투적 과업을 철저히 관철하기 위한 상반기 인민경제계획 수행정형(실태)총화와 3분기 인민경제계획 실행대책에 대하여’ 와 ‘2009년 상반기도 국가예산집행정형총화와 대책에 대하여’ 를 안건으로 다룸. 회의에서는 “전력·금속공업부문에서 전력문제를 결정적으로 해결하고 철강재생산을 치켜세워 150일전투를 승리적으로 결속하기 위한 돌파구를 열어놓는 데 힘을 집중하기 위한 대책과 석탄공업과 철도운수부문에서 혁신을 일으켜 전반적 인민경제의 발전을 힘있게 추동할 데 대한 문제” 가 강조됐다고 통신은 전함. 또 “채취, 기계, 화학, 건설건재, 임업부문에서 150일전투 목표들을 어김없이 수행하기 위한 방도” 를 논의했으며 “농업과 경공업을 발전시켜 인민생활을 결정적으로 높이고 기본건설부문에서 선군시대의 기념비적 창조물들을 계획대로 완공하며 모든 부문에서 기술혁명의 불길이 타오르게 하는 문제” 에 대해서도 언급됐다고 통신은 소개(「매일경제」, 7. 18).

### 北, 2개월 남은 150일 전투 대대적 부각

최근 북한 현지 매체들이 “150일 전투를 전개한 뒤 생산과 건설에서 전대미문의 기적과 혁신을 창조했다” 고 보도했다고 중국 관영 신화 통신이 20일 전함. 「신화사」에 따르면 북한 매체들은 “수천개 공장들과 기업들이 생산계획을 앞당겨 완성했고 특히 석탄과 공작기계, 전기 자동차, 전동기 등 중요 제품의 생산량이 크게 증가했다” 며 “강철과 철도운수, 채굴, 기계, 화공 등의 전선(戰線)에서 과학기술 인력들이 150일 전투를 거치면서 생산성을 높일 수 있는 기술 문제를 해결했다” 고 선전. 매체들은 또 “각지에서 건설중인 수력발전소 역시 공사에 속도를 내 완공 시기를 앞당기게 됐다” 고 강조. 「신화사」는 2012

년 ‘강성대국의 문’ 을 열기 위해 4월 20일부터 시작돼 북한 전역에서 전개되고 있는 150일 전투가 고조단계에 들어섰다고 평가. 「조선중앙통신」은 이에 앞서 지난 18일 북한 내 각이 최근 전원회의 확대회의를 열어 150일 전투 목표를 수행하기 위한 방안을 논의했다고 보도하면서 “전력 문제 해결과 철강재 생산 증대를 통해 150일 전투를 성공적으로 마무리 짓기 위한 대책이 집중 논의됐다” 고 전함(「연합뉴스」, 7. 20).

## 농업 및 식량

### 종합시장 폐지 정책, 차근차근 실시

종합시장 폐지가 현실화되고 있음. 북한 당국은 작년 하반기부터 종합시장을 폐지하고 농민시장으로 개편할 것을 여러 번 천명했지만, 각종 사정으로 6개월 유보시킨 바 있음. 종합시장 폐지의 가장 대표적인 징조가 평성시장 폐쇄임. 평성 시장의 경우 전국 도매시장 역할을 한다는 이유로 가장 먼저 없애고, 대신 여러 구역에 작은 장마당을 운영하도록 지침을 내린 것임. 이와 함께 중앙당에서는 상업성에 지시를 내려, 평양시 백화점과 상점들에 중국산 물품을 대량으로 채워 넣으라고 함. 다른 도시들도 주민들의 수요와 지역 실정에 따라 중국에서 수입할 것을 지시. 종합시장이 폐지됨으로써 발생하지 모를 생필품 곤란 사태를 미연에 막기 위해서임(「좋은벗들(오늘의 북한소식)」, 제284호).

### WFP, 北 식량지원 계획대비 1/3로 감축

토빈 듀 WFP 평양사무소장은 이날 베이징에서 기자회견을 열고 당초 목표한 620만 명의 1/3에 불과한 200만 명의 북한 주민에게 식량을 공급할 계획이라면서 이는 국제사회가 1990년대 중반부터 대북 식량 지원을 시작한 이후 가장 작은 규모라고 언급. WFP는 대북 식량지원이 급감한 이유로 자원 부족을 들음. 지난해 10월 이후 긴급지원 프로그램 모금액은 7천500만 달러로 당초 계획한 5억 달러에 크게 미치지 못함. 올해 1월 이후로도 계획 대비 10~18% 선에서 머무르고 있음(「연합뉴스」, 7. 1).

## 美, 대북 추가 식량지원계획 없어

미국 국무부는 1일 북한에 대한 식량지원과 관련, 누구에게 전달되는지를 확인할 수 없으면 추가로 식량을 지원할 수 없다고 밝혔다. 이언 켈리 국무부 대변인은 “우리는 현재 북한에 추가로 식량을 지원할 계획이 없다”면서 “추가 식량지원은 식량지원이 적절하게 활용된다는 보장이 있어야만 할 것”이라고 언급. 이어 켈리 대변인은 “우리는 여전히 북한 주민들의 생활상에 대해 매우 걱정하고 있다”면서 “하지만 우리는 (식량지원에 대한) 모니터링과 접근 등 적절한 관리프로그램이 필요한 데 현재 그것이 없다는 점을 매우 우려한다”고 덧붙였다. 이는 북한 주민들에 대한 인도적인 식량지원이 본래 목적대로 이뤄지는지 또는 군량미 등으로 전용되고 있는지 등에 대해 전혀 알 수가 없어 현 상태에서는 더는 지원을 할 수 없다는 의미로 풀이됨(「조선일보」, 7. 2).

## 여자는 치마만 입어라, 北 황당한 150일 전투

북한이 올해 5월 초부터 ‘강성대국의 대문을 연다’며 시작한 ‘150일 전투’를 주로 주민들의 사상통제와 풍기단속의 빌미로 사용하고 있는 것으로 알려짐. 150일 전투의 당초 목적은 생산성 향상과 생산량 증가지만 최근 북한 주민들은 ‘바지 대신 치마를 입어라’나 ‘과거 죄를 고백하라’ 등 생산성과 아무런 관련이 없는 단속에 시달리고 있다는 것. 150일 전투 시작과 함께 북한 전역에 청년동맹 규찰대, 여성동맹 규찰대, 학생 규찰대 등 다양한 명칭의 규찰대(단속반)가 짝 깔렸다고 대북지원단체 「좋은 벗들」 소식지가 최근 보도. 이들의 주요 임무 중 하나는 여성들의 바지 단속. 바지 대신 조선 민족의 고유 의상인 치마를 입으라고 권장하고 있음. 하지만 치마라고 해서 모두 허용되는 것은 아님. 무릎이 보이는 짧은 치마나 꽃무늬가 있는 치마는 단속 및 사상투쟁 대상이 됨. 북한에서는 최근 여성을 단속해 희롱하거나 뇌물을 받을 목적으로 짧은 남성들이 대거 규찰대에 자원하고 있는 것으로 알려짐(「동아일보」, 7. 6).

## 北, 150일 전투에 전업주부도 동원

「조선신보」는 23일 “2012년까지 강성대국의 대문을 열기 위한 열기는 직장에 다니지 않고 가정일에 전념하던 여성들의 일과도 바꾸어 놓았다”며 “조선민주여성동맹이 가두녀성들로 돌격대를 구성하고 중요 경제단위와 건설장에서 활동을 벌이고 있다”고 전함. 여

성동맹이 구성한 돌격대여서 ‘녀맹돌격대’로 불리는 가정주부 돌격대는 도, 시, 군별로 조직돼 평양시 가정주부들은 자강도 희천시의 희천발전소 건설장 등에 투입되는 등 북한 전역의 주요 건설장에 동원돼 7~10일 정도 노동지원 활동을 벌임. 신문은 김정일 국방위원장이 지난 1월 완공된 원산청년발전소 현지지도 때 이 발전소 건설 과정에 강원도 가정주부들로 구성된 ‘여맹돌격대’가 큰 역할을 했으며 높이 평가했다고 전함으로써 150일 전투에 가정주부들을 동원하게 된 배경을 시사(「동아일보」, 7. 23).

# 대외경제

## 미, 북미사일개발지원 이란기업 제재

미국이 북한의 핵미사일 프로그램을 지원한 것으로 알려진 이란의 한 기업에 대해 제재 조치를 취함. 미국 재무부는 이란의 키시섬에 위치한 홍콩 일렉트로닉스로 알려진 회사에 대해 제재를 내렸다면, 이 회사가 북한의 단천상업은행과 조선광업개발무역회사를 지원했다고 밝힘. 단천상업은행 등 두 북한 회사들은 미국과 유엔 안보리가 대북 제재결의 1718호를 근거로 북한의 핵 활동과 관련이 있다고 지정한 곳임. 스투어트 리비 미 재무부 테러·금융정보 담당 차관은 북한이 홍콩 일렉트로닉스 같은 회사를 전면에 내세우는 등 자신들의 금융 거래의 본질을 감추기 위해 여러 범위의 속임수를 사용했다고 언급(「미국의 소리(VOA)」, 6. 30).

## 미, 북 핵확산 관련기업 자산동결

미국이 북한의 핵과 미사일 프로그램을 지원한 혐의를 받고 있는 북한의 무역회사와 이란의 기업에 대해 자산동결과 거래금지 등의 제재조치를 취함. 국무부는 우라늄농축 장비구입에 관여해온 북한 무역회사 남춘강(NCG)이 보유한 미국 내 자산에 대해 동결조치를 취하고, 미국 기업과 개인의 거래를 금지한다고 밝힘. 또한 성명을 통해 “남춘강은 평양에 위치한 핵관련 북한기업으로 1990년대 말 이후 우라늄 농축프로그램에 사용할 수 있는 알루미늄관과 다른 장비들을 구매하는 일에 관여해 왔다” 고 설명(「연합뉴스」, 7. 1).

## 북 광고회사, 올해 국제시장 적극 개척

1일 입수된 잡지는 ‘조선 무역의 오늘’ 이라는 특집기사에서 지난 2006년 2월 설립된

이 회사가 북한의 기관, 기업소, 회사들과 경쟁력있는 상품들에 대한 광고활동을 세계적 판도에서 대대적으로 진행하기 위한 본격적인 준비사업에 들어갔다고 전함. 이 회사는 오는 9월 중국 장춘에서 열리는 투자박람회에 종전과는 다른 큰 규모에서 무역 및 상품, 회사 광고들을 수준있게 내놓을 예정이고, 러시아국제상품전람회, 독일국제상품전람회, 이탈리아에서 열리는 투자설명회 등 격렬한 광고 경쟁이 벌어지는 세계무대들에서 활동을 벌여 아시아와 유럽, 아프리카 등지에서 국제시장을 적극 개척할 것이라는 것. 잡지는 또한 사회주의 경제 하에서의 광고업은 자본주의 시장에서의 광고와 차이가 있기 때문에 이 회사는 북한 실정에 맞는 가장 합리적인 광고의 방법론을 만들기 위한 연구활동도 하고 있다고 전함(「연합뉴스」, 7. 1).

### 미, 대북지원 예산 3억달러 삭감

2010 회계연도 국방 수권법안 처리과 관련한 상원 군사위원회는 우선 행정부가 요청한 ‘지구 위협 감축 구상’ 항목 중 대북 지원용 예산 4,000만 달러를 전액 삭감했다고 「자유아시아방송」이 전함. 상원 군사위원회는 또 ‘비확산과 국제 안보’ 항목 중 애초 북한의 핵 시설에 대한 불능화와 폐기를 검증하는 데 쓰일 예정이던 예산 1,200만 달러도 전액 삭감. 보고서는 예산을 삭감한 이유로 “지난해 이맘때만 해도 6자회담의 진전으로 북한의 핵무기 프로그램을 영구히 폐기할 수 있다는 큰 희망(great hope)이 있었지만, 불행히도 북한이 추가로 핵실험을 감행하면서 6자회담이 완전히 중단됐다”고 밝힘. 앞서 하원 세출위원회도 지난달 행정부의 내년 외교 관련 예산안을 처리하면서 국무부가 대북 에너지 지원용으로 요청한 예산 9,800만 달러를 전액 삭감. 여기다 올해 초 오바마 행정부가 추가경정예산안을 편성하면서 의회에 북한의 비핵화를 위해 요청했다 전액 삭감당한 예산이 1억 7,650만 달러인 점을 고려하면 올해 들어서만 총 3억 2,650만 달러의 대북 지원 예산이 의회 심의 과정에서 삭감당한 셈(「자유아시아방송(RFA)」, 7. 7).

### 미-말레이시아, 북계좌 대응 협력키로

말레이시아를 방문중인 필립 골드버그 조정관을 비롯한 미국의 대북제재 전담반은 이날 말레이시아 중앙은행(Bank Negara, BNM), 재무부 및 외무부 관계자들과 잇따라 회담을 갖고 구체적인 협력 방안을 논의. 골드버그 조정관은 특히 미국이 말레이시아에서 북한의 의심스러운 계좌를 발견해 동결 등 봉쇄 조치를 추진중이라는 「연합뉴스」의 보도

와 관련한 잇단 질문에 “미국은 말레이시아와 정보를 공유하고 있다는 것만 말하겠다” 고 언급, 확인도 부인도 하지 않음. 이와 관련, 그는 “우리는 전체 국제금융시스템을 안전하고 위험이 없도록 확실히 만들기를 원한다” 면서 “이는 모든 정부의 책임” 이라고 강조(「연합뉴스」, 7. 7).

### 북 외화벌이 위해 값 싼 관광상품 출시

북한 관광을 전문적으로 취급하는 베이징에 있는 고려관광(Koryo Tours)은 올여름부터 2박 3일의 단기간 북한 관광을 새롭게 시작한다고 밝힘. 고려 관광이 오는 8월부터 시작하는 2박 3일간의 북한 관광 상품은 북한의 집단체조인 아리랑 공연을 관람하고, 평양의 주요한 관광 명소를 방문하는 일정으로 구성돼 있으며, 비용은 750유로(약 1,000달러)로 기존의 관광 상품에 비해 저렴. 한편, 북한 관광을 취급하는 회사들은 북한의 핵 실험과 미사일 발사 등 위기 고조에도 외국인들을 대상으로 한 북한 관광은 일정대로 진행되고 있다고 거듭 밝힘(「자유아시아방송(RFA)」, 7. 10).

### 중 투먼-북 청진 관광철도 개통 지연

중국은 앞서 지난 4월 투먼과 안투, 단둥 등에서의 북한 변경관광을 3년만에 재개하면서 북-중간 최초로 투먼-칠보산 간 관광철도를 운행기로 북한과 합의. 이에 따라 북한과 중국은 지난 5월 북한 내 사무소 설치, 관광 열차 제공, 철도 보수 등에 관광철도 운영을 위한 협약을 체결. 그러나 투먼의 한 여행사는 “협약 체결 이후 철도 운영을 위한 북-중간 구체적 협상이 진전되지 않고 있는 것으로 알고 있다” 고 언급(「연합뉴스」, 7. 11).

### 북 고려항공 4년째 유럽취항 금지

유럽연합(EU)은 북한의 고려항공이 안전기준을 충족하지 못했다는 이유로 이 항공사의 유럽 취항을 올해까지 4년 연속 금지했다고 미국의 「자유아시아방송(RFA)」이 전함. 이 방송은 국제민간항공기구(ICAO) 관계자의 말을 인용, “고려항공의 비행기들은 ICAO의 안전기준에 부합되지 않아서 올해도 취항승인을 거부당했다” 고 보도. 고려항공은 모두 20여 대의 항공기를 보유하고 있으며 운항중인 항공기 10여 대는 1960년대와 70년대

취향한 구 소련제 항공기여서 상당히 노후한 것으로 알려짐(「자유아시아방송(RFA)」, 7. 15).

### 혈값 북한 채권 매력적 투자상품 부상

북한 채권의 거래를 대행하는 영국의 금융 중개회사 이그조틱스(Exotix Limited)는 현재 국제시장에서 거래되는 북한 채권의 가격이 달러 당 7센트라고 밝힘. 지난 4월 달러 당 6센트에서 조금 상승. 이그조틱스사는 유엔 안전보장이사회와 미국 정부가 북한에 대한 제재를 강화하고 있지만 오히려 북한 채권에 대한 투자자들의 인식은 달라지고 있다고 분석. 이그조틱스사의 스투어트 컬버하우스 수석 경제 분석가는 17일 「자유아시아방송(RFA)」에 대북 제재가 북한 채권에 미치는 영향은 작다(little impact)면서 오히려 지난 4월 북한이 미사일을 발사한 이후 투자자들이 북한의 채권을 사들이는 추세라고 전함(「자유아시아방송(RFA)」, 7. 17).

### 유엔, 대북제재 북 기업, 인물 확정

유엔 안보리 대북 제재 위원회가 북한 정부 인사 5명과, 기업 5곳에 대한 제재를 확정. 유엔 안보리가 사상 처음으로 해외 여행 금지와 해외 계좌 동결 조치를 취한 북한 정부 인사는 5명. 남천강 무역의 책임자인 윤호진은 북핵 관련 주요 부품 수입의 핵심 인물이고, 리제선 원자력 총국장은 북한 핵 사업의 실무를 총괄하고 있음. 남천강 무역 회사, 조선 혁신 무역 회사 등 5개 회사는 해외 계좌가 완전히 동결됨. 북한 핵 프로그램을 주관하고 있거나, 대량 살상 무기와 관련된 거래 때문임(「연합뉴스」, 7. 18).

### 중, 대북수출 지린성 루투 부각

중국의 대북 수출액이 지난해 12월 급증했으며 수출 통로로 지린(吉林)성 루투가 부각되고 있다고 산케이(産經)신문이 미·일 외교 소식통을 인용해 보도. 신문에 따르면 북중 무역은 통상 중국 랴오닝(遼寧)성 루투가 전체의 30%가량을 차지하는 대동맥이지만 지난해 12월에는 지린성에서부터 북한 북동부 벨트가 전체 무역액의 절반을 넘음. 미·일 정부가 입수한 북중 무역기록에 따르면 중국의 대북 수출액은 지난해 1년간 약 20억3천323만달러였음. 그러나 지난해 12월 한 달간의 수출액이 4억3천121만달러로 전체의

20%를 넘음. 예년에는 중국 랴오닝성을 통한 대북 수출이 가장 많아, 지난해도 1년간 총 6억3천906만달러를 차지. 그러나 지난해 12월에는 지린성을 통한 대북수출이 랴오닝성 루트의 2.5배인 2억4천114만달러에 달함. 이는 지난해 12월 중국의 대북 수출액의 절반을 넘는 것임(「연합뉴스」, 7. 18).

### 미 상원, 북한 테러지원국 재지정여부 검토법안 의결

미 상원은 오바마 행정부에 북한을 테러지원국으로 재지정할지 여부를 검토하도록 요구하는 법안을 의결. 상원은 법안을 표결에 부쳐 찬성 66표, 반대 31표로 가결. 법안은 또 북한 정부가 테러조직에 대해 지원한 신뢰할 만한 증거가 있는지 여부 등과 북한을 테러지원국에 재지정했을 경우에 미치는 파급효과 등도 보고서에 포함시킬 것을 명시하고 있음(「미국의 소리(VOA)」, 7. 23).

### ARF 의장성명 채택, 북 주장도 반영

주최국인 태국이 각국의 의견을 수렴해 최종 채택한 총 39개항의 의장성명은 북한의 핵실험에 대해 규탄하는 내용을 담고 있으나 북한의 주장도 대부분 반영해 논란이 예상된다. 의장성명은 한반도 관련 내용을 담은 7항에서 “일부 국가의 장관들은 최근 북한의 핵실험과 미사일 발사를 강력히 규탄했다”며 “그들은 이 같은 최근 북한의 행동이 유엔 안전보장이사회 결의 위반이므로 모든 유엔 회원국들에 안보리 결의 1874호를 충실히 이행할 것을 촉구했다”고 밝힘. 그러나 8항에는 “북한은 미국 사주로 채택된 안보리 결의 1874를 부정하고 전면적으로 거부했다”면서 “북한은 회의에서 현재 악화되고 있는 한반도 상황이 미국의 대북 적대시 정책의 산물이라고 밝혔고 6자회담이 이미 끝났다고 말했다”고 적시됨. 이어 “(북한은) 반세기 전부터 지금까지 계속된 한반도의 분단과 미군의 존재에 따른 독특하고 특별한 한반도의 안보 환경을 강조했다 이러한 요인들이 한반도 문제를 이해하고 해결하는데 필수적 요소라고 말했다”고 밝힘(「연합뉴스」, 7. 23).

## 남북한 경제교류 협력

### 北 5억달러 고집...개성공단 또 평행선

김영탁 남북회담본부 상근회담대표는 브리핑에서 “우리측은 새로운 회담 운영방식을 제의하는 등 진전된 입장을 가지고 나갔으나 북측은 토지임대료 우선 협의를 주장하는 등 태도 변화를 전혀 보이지 않았다”고 언급. 우리측은 오후 회담 속개에 대해 북측과 협의했으나 상호 입장 차이를 좁히지 못해 오후 회담은 결렬. 우리 대표단은 별다른 성과 없이 오후 5시 군사분계선을 통해 귀환. 김 대표는 추후 회담 일정에 대해 “북측과 계속 협의할 것”이라고 말했으나 북측의 태도로 볼 때 당분간 회담은 공회전할 것이라는 전망(「국민일보」, 7. 2).

### 北 개성회담 결렬위기

북한의 개성공단 전담기구인 중앙특구개발지도총국이 10일 대변인 담화를 통해 “개성공업지구 실무접촉이 남측 당국의 불성실한 태도로 말미암아 결렬 위기에 처해 있다”고 주장. 담화는 이어 “(남측이 향후 회담에 성실히 응하지 않을 경우) 이미 천명한대로 우리의 결심대로 나아가게 될 것”이라며 “(지난 4차례의 회담 결과)우리는 남측 당국이 우리의 아량과 성의를 모독하면서 도전적으로 나오는 조건에서 개성공업지구실무접촉을 통해 협상의 방법으로 과연 문제를 해결할 수 있겠는가 하는 위구심을 가지게 되었다”고 밝힘. 담화는 또 “우리는 이번에 남측을 대상(상대)해보고 첫 시작부터 환멸을 느꼈으며 (남측과) 접촉을 계속해나가겠다는가를 신중히 다시 고려하지 않을 수 없게 됐다”고 덧붙임. 담화는 그러면서 “개성공업지구 실무접촉과 공업지구의 전도는 전적으로 남측이 어떻게 나오느냐에 달려 있다”고 밝힘(「문화일보」, 7. 11).

### 개성공단에 54억 투자한 신발업체, 전면철수기로

신발 제조업체 A사는 적자 누적으로 다음 달 말까지 철수하기로 하고 절차를 밟고 있는 것으로 확인. 지난해 10월 입주한 A사는 현재 개성공단에 북한 근로자 674명, 남한 주재원 12명을 두고 있으며, 지난해 매출액은 55억 원. 이 회사는 분양가와 시설투자비 등을 합쳐 개성공단에만 총 54억 원을 투자했으며, 이 중 25억 원을 금융권에서 대출 받았음. A사는 후발 입주업체로 뒤늦게 들어와 운영 초기부터 심각한 인력난에 시달린 데다 북핵 위기 등으로 바이어마저 이탈하면서 매월 1억2000만 원의 적자를 보고 있는 것으로 알려짐(「조선일보」, 7. 15).

### 남북교역 지난해 73%수준 감소

관세청에 따르면, 올해 들어 1월부터 6월까지 6개월 동안 남북교역 규모는 모두 6억 4985만달러로 지난해 같은 기간의 73.4%에 그침. 지난해 전체 교역규모에 견주면 36%에 해당하는 수준. 총 반출건수는 1만8255건에 반출액은 2억6440만달러로 집계됐고, 총 반입건수는 1만6642건에 반입액은 3억8545만달러. 월별 기준으로 남북교역 규모는 지난해 9월 이후 10개월 내리 전년 동기 대비 감소세를 이어감. 특히 최근 북한의 2차 핵실험 이후 우리 정부가 귀금속 등 사치품의 대북 반출을 엄격하게 통제하기로 방침을 정해 남북교역은 더욱 위축될 전망(「한겨레」, 7. 21).

### 남북관계 소강국면..8월 변곡점 맞나

남북 간에는 대화도, 북한발 위협 및 대남 도발도 없는 상황이 지속되고 있음. 작년 말부터 대남 압박의 수위를 높여만 가던 북한이 최근 남북관계의 소강국면을 끌고 가는 것을 두고 북미관계 조기개선이 난망한 상황에서 남북관계에 기댔 여지를 남겨 두려는 것이라는 분석과 대미관계에 집중하느라 대남 분야는 일시적으로 방치하고 있는 것이라는 분석 등이 제기되고 있음(「연합뉴스」, 7. 24).

### 정부, 대북 인도적지원에 유연성

정부는 5월25일 북한 핵실험 이후 막았던 개성공단 이외 북한 지역으로의 민간인 방문

을 단계적·선별적으로 허용하는 쪽으로 가닥을 잡은 것으로 27일 알려짐. 그 첫 사례로 정부는 29일부터 보건·의료 관련 지원사업 협의차 방북하려고 신청을 낸 한나라당 정의화 의원과 우리민족서로돕기운동 관계자들의 평양 방문을 허용할 방침인 것으로 전해짐. 핵실험 이후 남측 인원의 방북과 대북지원 물자 반출에 제한을 두던 정부가 이달 초부터 시급한 생필품 등을 필두로 대북 물자반출을 선별적으로 허용하기 시작한데 이어 민간 인사의 방북제한도 단계적으로 풀다는 것임. 최근 정부가 인도적 지원 분야에 유연성을 보인 사례는 또 있음. 인도적 지원단체들에 대한 남북협력기금 지원 건도 핵실험 등을 계기로 유보해오다 지원을 하는 쪽으로 최근 방침을 정한 것. 당국자들은 이 같은 움직임에 대해 정부의 대북정책이 변했기 때문이 아니라 인도적 지원은 정치적 상황에 관계없이 추진한다는 대북정책의 원칙에 충실하려는 것이라고 설명(「연합뉴스」, 7. 27).

자료정리 : 이주영

- 본지에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝혀 둡니다.
- 본지에 실린 모든 내용은 발행인의 사전허가 없는 무단전재와 역재를 금합니다.