

Online Series

2016. 04. 21. | CO 16-10

대북제재의 평가 및 전략적 고려사항

정성윤(북한연구실 부연구위원)

북한의 4차 핵실험 이후 한국과 국제사회의 강력한 대북 제재와 압박이 진행되고 있다. 하지만 북한은 이에 저항하고 있으며, 일각에서는 제재 효과에 대해 의문을 제기하고 있다. 북한의 핵능력 고도화의 진전과 그 위협수준을 고려할 때 이번 제재는 반드시 성공해야만 한다. 아울러 제재내용과 실행 과정 그리고 제재 참여국들의 의지를 보면 그 어느 때 보다도 제재효과에 대한 기대는 높다. 결국 제재의 궁극적 성패는 우리의 단호한 의지와 함께 제재와 압박의 전략적 운용에 따라 결정될 것이다. 따라서 제재의 전략적 속성에 대한 면밀한 분석과 이에 따른 정책적 대응방안 모색이 긴요한 시점이다.

제재의 함의 및 평가

대북제재는 강압의 일환이다. 즉 제재는 압박을 통해 북한의 핵에 대한 행동방식·의지·정책결정내용 등을 변화시키려는 행동이다. 대북제재의 주요 수단은 경제적 압박이다. 즉 경제적 고통을 통해 비핵화라는 외교안보적 목적 달성을 추구한다. 따라서 경제적 손실 여부와 정도만으로 그 효과를 단정 지을 수 없다. 아울러 제재효과를 배가시키기 위해 정치적·외교적·군사적 압박을 강행하고 있다. 즉 다양한 대북압박을 지속적으로 병행해야만 제재의 성공 가능성도 높아질 것이다. 통상 제재 실행 과정은 ‘위협→조정과 실행→감시’로 대별된다. 위협과정에서는

주로 제재능력·실행에 대한 신뢰성·긴박감 조성 등이 효과에 영향을 미친다. 조정과 실행단계에서는 목표수준·수단선택·취약성 공략·강대국들과의 연대·흑기사 국가의 역할차단·제재기간 등이 영향을 미친다. 감시체계도 중요하다. 즉 모니터링 결과 취약성이 발견되면 신속히 결점을 보완하고 제재 메커니즘을 재조정해야 한다. 이 외에 추가 제재능력 확보와 북한의 도발에 대한 정치군사적 거부능력 보유 또한 중요한 요소들이다.

현재 대북제재는 과거에 비해 실효성 확보 가능성이 높다. 우선 국제사회가 북한에 치명타를 가할 수 있는 유엔안보리 제재안 2270을 적극 이행 중이다. 특히 북한의 광물자원 수출 등 대외무역을 상당 부분 봉쇄했고 국제 금융거래를 엄격히 차단했기 때문에 김정은 정권의 통치자금 동원력에 심대한 타격을 입힐 것으로 기대된다. 이미 평양의 휘발유 가격이 폭등하고 북한의 해외식당들이 폐업하는 등 제재의 효과가 발생하고 있다. 무엇보다 한국의 제재 수행의지가 강경하다. 한국은 개성공단 잠정 중단과 나진-하산 프로젝트 추진 중단을 발표하는 등 강력한 독자 제재안을 집행중이다. 이는 강력한 제재의 당위성을 국내외로 확산시킴과 동시에 제재의 실효성을 높이기 위한 한국의 결연한 의지를 반영한 것이다. 아울러 이러한 조치는 북한으로 하여금 제재에 대한 신뢰성을 높이는 결정적 계기가 되었다. 미국의 의지가 강경한 것도 제재효과 제고에 도움이 될 것이다. 미국은 세컨더리 보이콧 입법을 통해 국제사회의 대북제재 동참을 사실상 강제하고 있다. 현 국면에서 미국과의 외교적 마찰과 이를 통한 경제적 손실을 감내하면서까지 북한을 지원할 국가는 사실상 없다. 아울러 미국은 행정명령을 통해 북한의 노동자 해외송출 규제와 정치적 취약점인 인권문제를 더욱 강력히 제기할 것이라 예고했다. 이러한 조치들은 제재동력을 강화함과 동시에 북한의 추가도발을 억지하는데도 효과가 있을 것으로 예상된다. 북한이 과거처럼 제재를 우회할 수 있는 대외환경이 악화된 것도 실효성을 제고할 수 있는 긍정적 요인이다. 특히 중국이 당분간 제재에 적극 참여할 것으로 예상되므로 이로 인한 북한의 심리적 고통과 물리적 손실의 수준이 상당히 높을 것이다.

전략적 고려사항

현재 대북제재가 과거에 비해 실효성 확보 가능성이 높지만, 이러한 우호적 조건과 상황만으로 제재가 성공할 것이라 단정 지을 수 없다. 제재의 실효성 강화를 위해 향후 우리 정부는 다음과 같은 네가지 전략적 고려사항을 유념해야 한다.

첫째, 우선 제재목표를 신중하고 명확하게 설정할 필요가 있다. 목표는 수단과 메커니즘의 선택과 운용에 큰 영향을 미친다. 보통 제재 목표가 높을수록 제재만으로 목표를 달성할 확률은 떨어진다. 만약 북한이 제재의 최종목표를 정권교체라고 인식한다면, 북한의 극렬한 저항과 버티기로 인해 목표 달성이 험난할 수도 있다. 따라서 한국과 국제사회는 북한을 단지 비핵화협상으로 유도하고자 하는 것인지, 아니면 북한의 선제적 비핵화 조치를 요구하는 것인지, 혹은 대화 유도 후 북한의 실질적 비핵화 조치까지 달성하는 것이 제재의 목표인지를 분명히 설정해야만 한다.

만약 한국이 북한을 비핵화 대화로 유인하는 것이 궁극적 목표라면, 북한이 대화에 복귀하면 제재를 해제해야만 하는 부담이 생길 수 있다. 그리고 예전처럼 북한이 대화 복귀 후 중간에 적절한 이익을 챙긴 후 중국에 배신할 수도 있다. 북한의 일방적인 선제적·실질적 비핵화 조치를 요구하는 것이 한국의 목표라면, 제재의 강도를 지금보다 한층 배가해야만 할 뿐 아니라 상당 기간 유지해야만 하는 어려움이 있다. 무엇보다 대화를 통한 돌파구를 상정하지 않음으로써 북한 뿐 아니라 한국의 선택 여지도 동시에 축소되는 전략적 환경이 조성될 수 있다. 우리의 목표가 북한을 대화에 유인한 후 북한의 실질적 비핵화 조치까지 확보하는 것이라면, 대북제재를 어떠한 시점에서 무엇을 대가로 철회해야만 하는지 그리고 어떠한 대화 프레임을 구축해야만 하는지에 대한 전략적 기준과 판단의 문제가 과제로 등장할 것이다.

북한의 비핵화는 궁극적으로 대화를 통해 달성되어야만 한다. 하지만 한국의 이해가 반영되고 북한의 비핵화 조치가 반드시 담보될 수 있는 대화여야만 한다. 따라서 대화의 문턱은 탄력적으로 조정될 수 있을 것이나, 대화 시작의 조건은 최소한 북한의 핵미사일 추가 실험 유예 선언과 IAEA사찰 수용이 되어야만 한다. 특히 제재 해제 및 완화가 대화 시작의 조건이 되어서는 안 된다. 대화 과정에서 북한의 행동을 강제하고 북한의 기만에 대비하기 위해서이다. 대화의 내용과 진행에 대해서는 철저히 북한의 행동과 연동해 엄격하고 단호해야 할 것이다. 이를 위해서라도 강력한 제재를 통한 우리의 영향력 제고가 반드시 필요하다. 결론적으로 한국은 비핵화 대화의 궁극적 성공을 견인하기 위해서라도 제재를 전략적 자산으로 적극 활용해야 한다.

둘째, 강력한 제재를 상당기간 지속함으로써 향후 북한의 선택지 작성을 제약하는 방식의 접근이 필요하다. 대북 제재의 방향은 북한의 선택지를 비핵화에 도움이 되면서도 덜 위험한 방향으로 유도하는 것이어야 한다. 우리의 목표가 북한에게 정확히 인지되면 될수록 북한의 합리적 계산을 추론하기 용이하며 우리의 맞춤 전략수립도 가능하다.

【북한 정권의 대안 선택지】

- △최선: 비핵화 대화 참여→제재 우회→보상 챙긴 후 배신→핵 고도화 달성
- △차선: 제재에 강력 저항→고통 감내→핵 고도화 달성
- △차악: 비핵화 대화 참여→제재 우회→보상과 핵동결→핵 고도화 지연
- △최악: 제재에 강력 저항→중국의 배신·미국의 군사 강압→강제적 비핵화

대북제재가 상당히 고통스럽다면 북한은 우선 핵미사일 능력을 포기하지 않으면서도 제재를 우회할 수 있는 방안을 모색할 것이다. 이 경우 북한은 위 선택지의 최선과 차악의 선택을 두고 고민할 것이다. 만약 북한이 대화에 복귀할 경우 북한은 타협을 지연하며 핵능력 고도화를 위한 시간과 전략적 공간을 확보하려 할 것이다. 따라서 한국은 이 경우 미중과의 협력을 통해 북한을 대화의 틀에 묶어둔 채 과거의 살라미 전술을 재현할 수 없도록 해야만 할 것이다. 특히 협상과정에서 북한에게 긴박감을 부여하면서 제재해제를 북한의 행동에 철저히 연동해야만 할 것이다.

만약 북한의 제재저항 능력이 강화되고 제재동력이 점차 약화된다면 북한은 차선과 최악의 경우를 고려할 수 있다. 이 경우 북한은 대화를 거부하며 핵능력에 대한 자신감을 바탕으로 강압외교를 통해 군사적 긴장을 높일 것이다. 아울러 북한이 비핵화 대가를 더욱 높이면서 대화를 통한 해결 가능성은 상대적으로 낮아질 수 있다. 북한이 최악의 선택을 할 경우 한반도에는 새로운 게임 체인지 상황이 연출될 수 있다. 중국이 대북전략의 근본적 변화를 심각히 고려할 수 있고, 미국은 본토 위협이 심각하다는 판단하에 높은 수준의 군사강압을 고려할 수 있다. 그 결과 북한이 강제적으로 비핵화를 당하는 상황이 전개될 수 있다. 이상의 시나리오들을 고려해 볼 때, 한국과 국제사회의 최우선 과제는 강력한 제재를 통해 북한을 고통스럽게 만든 후, 제재동력을 유지하면서 북한의 제재대응 능력을 약화시키는 것이다.

셋째, 북한의 취약점을 적극 공략하는 효율적인 제재 매커니즘을 구축해야 한다. 현재 제재와 압박은 북한의 통치자금 유입 차단에 초점을 맞추고 있다. 하지만 북한 정권 수뇌부에게 직접적 타격을 가할 수 있는 수단들이 여전히 충분하지 않다. 따라서 한국은 새로운 압박점 발굴을 지속함과 동시에 제재이행 과정에 대한 모니터링을 강화해야만 한다. 제재국면의 장기화도 대비해야 한다. 특히 중국과 러시아가 제재공조에서 조기 이탈하거나 심지어 북한의 흑기사 역할을 할 수 없도록 경계하고 노력해야 한다. 예를 들면 중국과 러시아의 전략적 이해를 자극할 수 있는 제재수단 동원에는 세심한 주의를 기울여야만 할 것이다. 또한, 북한의 저항에 대비해 추가제재 능력을 확보하는 것도 필요하다. 만약 추가제재가 필요한 상황에서 이를 적시에 투사하지 않으면, 북한뿐만 아니라 국제사회도 한국의 능력과 의지에 대한 신뢰성에 의문을 가질 수 있다.

넷째, 북한의 제재우회 전략에도 대비해야 한다. 북한 정권은 제재로 인한 피해가 누적될수록 다양한 우회 전략을 적극 고려할 것이다. 북한이 고려할 수 있는 방법은 중국과 러시아와의 관계 진전·미중 간 혹은 한중 간 전략적 갈등을 증폭시킬 도발·위장된 남북관계 개선 주장으로 남남갈등 및 한미갈등 조장 등이다. 북한은 이미 4월 4일 국방위원회 대변인 담화를 통해 ‘일방적 제재보다 안전유지가 급선무이고 무모한 군사적 압박보다 협상 마련이 근본 해결책’이라고 언급함과 동시에 제재가 ‘우리가 먹고 입고 쓰고 사는 모든 것의 곳곳에 깊숙이 뻗었다’며 민생 피해를 강조하는 등 중국의 입장과 주장에 동조하는 입장을 취하고 있다.

한국은 이번 제재와 압박을 통해 북한의 핵보유 의지를 반드시 좌절시켜야만 한다. 이를 위해선 제재 수행에 대한 강한 의지와 냉철한 전략적 운용이 필수적이다. 북한의 핵능력 고도화는 바로 한국에 대한 직접적이고도 심각한 위협이다. 따라서 강대국들의 이해와 입장을 존중하면서도, 이번 제재국면은 우리가 적극적으로 주도해야만 한다. 중국이 이미 비핵화를 위한 회담 형식에 구애받지 않겠다고 밝힌 만큼, 우리 정부가 제시했던 5자회담 결성을 격을 낮추어서라도 적극적으로 주도해 볼 만 하다. 그래야지만 대북 제재의 국제적 동력을 유지하기 용이하고, 향후 협상국면에서 한국의 레버리지를 높일 수 있으며, 제재국면의 모든 과정에서 우리의 이해를 충실히 반영할 수 있을 것이다. ©KINU 2016

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.