



대북제재 평가와 향후 정책 방향

신종호·이기현·박주화·김수암·김석진·정성윤·김상기·황태희



대북제재 평가와 향후 정책 방향

신중호·이기현·박주화·김수암·김석진·정성윤·김상기·황태희

대북제재 평가와 향후 정책 방향

인 쇄 2016년 12월
발 행 2016년 12월
발 행 처 통일연구원
발 행 인 최진욱
편 집 인 통일정책연구실
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (06578) 서울특별시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전 화 (대표) 02-2023-8000 (팩시밀리) 02-2023-8297
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>
기획·디자인 (주)한디자인코퍼레이션 (02-2269-9917)
인 쇄 처 아미고디자인 (02-517-5043)

ISBN 978-89-8479-867-0 93340
대북 제재[對北制裁], 국제 정세[國際情勢]
349.11-KDC6 / 327.519-DDC23 CIP2017001701

가 격 비매품

© 통일연구원, 2016

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

• 매장 : 02-734-6818·사무실 : 02-394-0337

대북제재 평가와 향후 정책 방향

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목차

Contents

요약	ix
I. 서론 신중호	1
1. 연구 배경과 목적	3
2. 연구 방법과 범위	5
II. 제재의 이론과 실제 황태희	7
1. 경제제재의 정의	9
2. 경제제재의 일반적 특성	10
3. 경제제재 무용론 vs 상징성 및 간접효과	15
III. 대북제재 현황 분석 및 평가 김상기·이기현·정성윤	23
1. 유엔 차원의 다자제재	25
2. 한국의 독자제재	36
3. 미국의 독자제재	43
4. 중국의 대북제재	49
IV. 대북제재의 영향 분석 김석진·김수암·박주화·정성윤	61
1. 경제적 영향	63
2. 북한 외교·안보정책에 대한 영향	82
3. 정치·사회적 효과	92

V. 결론 및 정책 방향 신종호·정성윤	107
1. 요약 및 결론	109
2. 향후 정책 방안	112
참고문헌	125
부 록	133
최근 발간자료 안내	135

표 목차

Table

〈표 III-1〉 4차 북핵 실험 이후 미국의 독자적 대북제재 강화 일지	45
〈표 IV-1〉 북한의 대중국 수출입 추이	65
〈표 IV-2〉 북한의 대중국 석탄, 철, 철광석 수출 결정요인 ...	68
〈표 IV-3〉 북한의 대중국 금 및 아연 수출 추이	74
〈표 IV-4〉 최근 북한의 주요 광산물 및 기초금속 대중국 수출액	75
〈표 IV-5〉 3차 및 4차 북핵 실험에 대한 노동신문 토픽별 주요 키워드	96
〈표 IV-6〉 3차 및 4차 북핵 실험에 대한 노동신문 기사의 TF-IDF 상위 20개 단어	98
〈표 IV-7〉 3차 및 4차 북핵 실험에 대한 노동신문 기사의 최빈 단어와 빈도수	99

그림 목차

Figure

〈그림 II-1〉 미국의 경제제재 빈도	11
〈그림 IV-1〉 북한의 월별 대중국 석탄, 철 및 철광석 수출액 추이	66
〈그림 IV-2〉 국제 석탄 가격과 북한산 무연탄 단가 추이	69
〈그림 IV-3〉 국제 철광석 가격과 북한산 철광석 단가 추이 ..	70
〈그림 IV-4〉 북한의 분기별 대중국 무연탄 수출물량 추이 ..	71
〈그림 IV-5〉 중국의 연도별 상대국별 무연탄 수입물량 추이	72
〈그림 IV-6〉 북한의 시장환율과 쌀값 추이	80
〈그림 IV-7〉 3차 및 4차 북핵 실험에 대한 노동신문 기사별 토픽 분포	96
〈그림 IV-8〉 3차 북핵 실험 관련 노동신문 기사에 대한 네트워크 분석 결과	101
〈그림 IV-9〉 4차 북핵 실험 관련 노동신문 기사에 대한 네트워크 분석 결과	101
〈그림 V-1〉 대북제재 과정에서 한국의 정책 방향	114

후 표

북한은 2016년 두 차례(1월, 9월)의 핵실험과 수십차례의 미사일 발사 실험을 강행했다. 유엔(UN)을 포함한 국제사회는 북한의 잇따른 핵·미사일 도발에 대응하기 위해 유엔 대북제재 결의(2270호, 2321호)를 채택하여 이행하고 있다. 본 연구는 북한의 4차, 5차 핵실험 이후 국제사회가 추진해 온 대북제재의 현황과 특징을 다자·독자제재로 구분하여 분석하고, 국제사회의 대북제재가 북한의 경제, 외교·안보, 정치·사회 분야에 미친 영향을 고찰함으로써, 향후 북한의 비핵화 목표를 달성하기 위해 대북제재의 효과성을 높일 수 있는 정책 방향을 제시하고자 하였다.

2016년 1월 북한의 4차 핵실험 이후 유엔 안전보장이사회는 3월 2일 대북제재 결의 2270호를 채택했다. 9월 북한의 5차 핵실험 이후에도 유엔 안보리는 11월 30일에 이전보다 강력한 대북제재 결의 2321호를 채택했다. 한국과 미국을 포함한 국제사회는 북한에 대한 강력한 경제제재를 실시함으로써 북한의 핵·미사일 정책과 관련된 태도 변화를 이끌어 내기 위해 노력해 왔다. 북한과 전통적 우호협력관계를 유지해 온 중국 역시 북한의 핵보유에 대한 반대 입장을 유지함과 동시에 유엔 안보리 차원의 대북제재 논의에도 적극적으로 참여했고, 대북제재 결의(2270호, 2321호)의 이행에도 동참하고 있다.

이러한 국제사회의 대북 다자·독자제재의 결과, 북한이 군사 무기와 관련된 물품과 자금의 조달에 어려움을 겪음으로 인해 북한의 핵·미사일 개발 일정이 지연되기도 했고, 아프리카와 동남아 등지의 전통적 북한 우방국들이 북핵 불용 입장을 표명하거나 대북제재 이행과정에서 과거보다 더 적극적인 조치를 취하는 등 소기의 성과를 거두기도 했다.

하지만, 경제제재와 관련된 기존의 연구결과에도 잘 드러나듯이 제재의 영향 및 효과를 제대로 정확하게 평가하기 위해서는 비교적 장기적인 추세에 대한 관찰이 필요하다. 대북제재 결의 2270호가 본격적으로 이행된 지 얼마되지 않았고, 이 와중에 북한이 추가적으로 5차 핵실험을 진행했다는 점에서 대북제재의 영향 및 효과를 현 시점에서 분석하고 평가하기는 쉽지 않다.

실제로 대북제재 결의 2270호가 이행된 지 10개월이 지난 시점에서 분석한 결과, 국제사회의 대북제재로 인해 북한 경제가 큰 타격을 입었다는 증거는 아직까지 발견되지 않고 있다. 우리 정부의 개성공단 전면 중단 조치로 인해 북한이 외화수입 차원에서 일정 부분 손실을 입은 것으로 알려지고 있으나, 북한 대외무역의 핵심인 북중 교역이나 해외 노동자 파견 및 북한 내부의 시장 환율, 물가동향 등에서 큰 변화가 나타나지 않고 있다.

또한 국제사회의 대북제재 이행 국면에서 북한이 자신들의 외교·안보정책을 조정했거나, 핵·미사일 개발과 관련된 북한의 태도가 변화했다고 판단할 수 있는 근거는 뚜렷하게 나타나지 않았다. 오히려 북한은 국제사회의 대북제재가 진행되는 와중에 추가적인 5차 핵실험을 진행함으로써 대북제재의 효과성 논쟁을 증폭시키고 있다.

국제사회의 대북 경제제재가 북한 내부의 정치·사회 분야에 미치는 영향 역시 아직까지는 명확하게 드러나지 않고 있다. 노동신문에 대한 텍스트 마이닝 결과, 북한 당국이 4차 핵실험 이후 내부 결속을 다지고 있다는 징후는 포착할 수 있었으나, 국제사회의 대북제재가 북한 정권의 리더십에 어떤 변화를 주는지, 북한 주민의 심리에는 어떤 영향을 미쳤는지에 대해서는 좀 더 장기적인 관찰이

요구된다.

이러한 분석 결과가 나타나게 된 가장 큰 이유는 일반적으로 경제제재는 상당한 시간을 두고 나타나기 때문이기도 하지만, 다른 한편으로는 대북제재의 효과성을 높이는 데 가장 핵심적인 국가인 중국의 정치적 의지가 여전히 부족하기 때문이다. 따라서 대북 경제제재의 효과성을 제고하기 위해서는 피제재국 북한과 경제적으로 밀접한 관계를 유지하고 있는 중국 정부의 대북제재 이행 의지 및 좀 더 적극적인 노력이 필요하다. 또한 북한의 경제·사회적 폐쇄성으로 인한 구체적인 정보 획득의 어려움, 북한에 대한 영향력이 높은 중국과 러시아의 소극적인 이행 의지, 미국과 중국 등 강대국 간 정치 및 지정학적 요인, 유엔 차원의 다자제재가 갖고 있는 태생적인 한계 등도 중요한 원인으로 지목할 수 있다.

북한의 비핵화 목표를 달성하고 추가적인 핵·미사일 도발을 방지하기 위해서는 대북제재가 좀 더 엄격하고 효과적으로 진행되어야 한다는 점에 대해서는 한국을 포함한 국제사회의 모든 구성원이 동의하고 있다. 5차 북핵 실험 이후 유엔 대북제재 결의 2321호가 채택되었다. 결의 2321호는 특히 북한의 광산물 수출에 대한 제재를 강화했다는 점에서 과거에 비해 제재의 효과를 좀 더 많이 거둘 것으로 기대되고 있다.

결국 대북제재의 효과성을 제고하기 위해서는 현재와 같은 제재 국면에 대한 냉철한 전략적 분석과 평가를 통해 제재 목표 설정을 비롯한 제재 운용 메커니즘을 재점검 및 보완해야만 한다. 먼저, 향후 대북제재의 장기 지속 국면에서 한국의 정책방향은 ‘북한의 제재 저항 능력을 약화시켜 북핵 고도화를 차단한 후 실질적인 비핵화 조치를 확보’하는 것을 기본 방향으로 설정해야 한다. 이러한 기

본 방향 속에서 다음과 같은 3가지 전략적 원칙을 고려해야 한다.

첫째, 제재의 목표를 신중하고 명확하게 설정할 필요가 있다. 한국과 국제사회는 이번 제재를 통해 북한을 단지 비핵화의 장으로 유도하려는 것인지, 혹은 북한의 선제적 비핵화 조치를 요구하는 것인지, 아니면 대화 유도 후 실질적 비핵화 조치를 달성하는 것이 목표인지를 분명하게 설정해야 한다. 이와 관련하여 한국은 우선적으로 미국과의 협의를 거쳐 한미와 중국의 입장 조율을 주도할 필요가 있다.

둘째, 대북제재 국면의 어느 시점에 북한과의 대화를 병행할 것인지에 대한 전략적 판단이 중요하다. 만약 우리의 목표가 북한을 대화로 유인한 후 실질적 비핵화 조치를 확보하는 것이라면, 국제사회의 대북제재를 어떤 시점에서 무엇을 대가로 철회해야 하는지, 그리고 어떤 대화 프레임을 구축해야 하는지에 대한 전략적 기준과 판단이 마련되어야 한다.

셋째, 북한의 비핵화를 달성하기 위해서는 대북제재를 전략적 자산으로 활용한다는 전략적 원칙을 확립해야 한다. 북한 비핵화는 궁극적으로 대화를 통한 해결이 중요하지만, 한국의 이해가 반영되는 비핵화 조치가 반드시 담보되어야 한다. 즉, 대화의 문턱은 탄력적으로 조정될 수 있으나, 대화 시작의 조건은 최소한 북한의 핵미사일 추가 실험 유예 선언과 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA) 사찰 수용이 되어야만 한다. 따라서 대북제재 해제 혹은 완화가 대화 시작의 조건이 되어서는 안 되는데, 이는 곧 대화 과정에서 북한의 행동을 강제하고 북한의 기만에도 대비하기 위해서이다. 즉, 북한이 대화와 협상을 통해 국제사회의 제재를 회피하는 수단이 되지 않도록 고도의 전략이 필요하다.

이와 같은 장기 제재 국면의 기본 정책방향과 전략적 원칙 하에서 우리 정부가 정책 수립에 반드시 고려해야만 하는 전략적 고려사항은 다음과 같다. 첫째, 정세에 대한 냉정한 평가를 바탕으로 제재 수단을 전략적으로 평가·채택·구성해야 한다. 대북제재와 관련해 북한에 대한 과소대응도 큰 문제이지만 과잉대응 또한 신중을 기해야만 한다. 이를 위해서는 현재 우리의 대북 억지력에 대한 냉철한 전략적 재평가 작업이 필요하다. 둘째, 트럼프 정부의 등장에 따른 북미관계의 변화 여부에 대비해야 한다. 즉, 2017년 1월 트럼프 행정부 출범 이후 북미 간 양자 대화의 성사 여부와 그에 따른 파급 영향, 특히 한미동맹에 대한 부정적 파급 효과에 주목해야 한다. 셋째, 북한의 추가 도발 가능성에 대비하여 추가적인 대북제재 수단과 방법을 미리 강구해야 한다. 제재의 효과를 높이기 위해서는 강대국이 포함된 다자제재와 독자제재가 병행 추진되어야 하며, 특히 중국의 협조를 얻기 위해서는 중국의 전략적 이해를 자극할 수 있는 제재 수단 동원에는 좀 더 신중할 필요가 있다. 넷째, 국제사회와의 대북제재 공조 강화와 더불어 한국의 주도권을 확보할 수 있는 ‘제재-비핵화-평화체제’ 프레임을 구축해야 한다. 다섯째, 단기적으로 대북제재의 효과 창출을 위해 노력함과 동시에 중장기적 차원에서 북한 내부의 ‘정보화’ 및 ‘시장화’ 같은 정치사회 변화 추세를 적극 활용함으로써 주민의 의식 변화를 통한 북한 체제의 변화를 지향해야 한다.

주제어: 경제제재, 제재의 효과성, 제재의 상징성, 유엔 안보리 결의 2270호, 경제적 영향, 외교안보적 영향, 정치사회적 영향

I. 서론

신종호(통일연구원)

1. 연구 배경과 목적

북한은 2016년 1월 6일 함경북도 길주군 풍계리 인근에서 규모 4.8, 폭발 위력 6kt으로 추정되는 네 번째 핵실험을 단행했고, 2월 7일 평안북도 철산군 동창리에서 장거리 미사일을 발사했다. 북한의 핵·미사일 도발에 대해 유엔 안전보장이사회는 유엔 헌장 제7장 41조에 따라 대북제재 결의 2270호를 3월 2일(뉴욕 현지시간) 이 사국 만장일치로 채택했다. 하지만 북한은 국제사회의 대북제재가 진행되고 있는 와중에 또 다시 9월 9일 5차 핵실험을 강행했고, 이에 대응하여 유엔 안보리는 11월 30일 대북제재 결의 2321호를 채택했다.

유엔 안보리 대북제재 결의 2270호는 북한의 핵·미사일 도발과 관련하여 역대 가장 강력한 대북제재 조치라는 평가를 받았고,¹ 한국과 미국 및 유엔 등 국제사회는 대북제재 이행을 위한 다양한 독자·다자제재 조치를 추진하고 있다. 추가적인 대북제재 결의 2321호 역시 이전보다 한층 강화된 조치들을 담고 있다고 평가되고 있다.

문제는 이러한 다양한 제재를 통해 대북제재의 궁극적인 목표라고 할 수 있는 ‘핵 개발과 관련된 북한의 태도 변화를 유도하고 비핵화를 달성’할 수 있느냐이다. 그동안 국제사회는 북한의 핵개발과 미사일 발사와 관련하여 다양한 제재 조치를 시행해 왔으나, 제재의 효과성에 대한 의문은 끊이지 않고 있다. 주된 요인으로는 북

¹ 북한의 4차 핵실험과 장거리 로켓(미사일) 발사 이후 채택된 유엔 대북제재 결의 2270호는 ‘역대 최강’으로 평가되고 있는데, 주된 이유는 거의 모든 조항에서 ‘결정한다(Decide)’는 표현을 사용하여 유엔 회원국들의 이행을 의무화했고, 대량살상무기(WMD) 개발에 직접 연관되는 분야뿐만 아니라 간접적으로 WMD 개발에 영향을 미치는 분야-즉, 무기거래, 제재 대상 개인·기관, 확산 네트워크, 해운·항공운송, WMD 수출통제, 대외교역, 금융거래 등-까지 제재의 범위를 확장했기 때문이다. <유엔 北 제재> 대북제재결의 2270호 주요 내용, 『연합뉴스』, 2016.3.3.

한 경제의 폐쇄성으로 인한 제재 효과 미약, 강대국 정치 및 지정학적 요인으로 인한 국제사회의 공조 미흡, 북한의 최대 우방국인 중국의 적극적인 이행 의지 부족, 국가별 이행보고서 제출 지연 및 미 제출, 유엔 차원에서 대북제재 조치의 이행을 감독·통제할 수 있는 수단 부족 등이 지적되어 왔다.

본 연구는 북한의 4차 핵실험 이후 국제사회의 대북제재가 효과적으로 이행되고 있는지에 대한 평가와 함께, 북한의 경제와 외교·안보 및 정치·사회 분야에 대한 영향은 무엇인지를 고찰한다. 이를 통해 향후 대북제재 이행의 효과성을 제고하고 궁극적으로 북한 비핵화를 달성하기 위한 정책방향을 제시하고자 한다.

이를 위해 먼저, 그동안 국제사회에서 이루어진 경제제재의 특성과 효과성에 대한 다양한 이론적 논의를 살펴보고 이를 실제적으로 대북제재에 적용하기 위해서는 무엇을 고려해야 하는지를 검토한다. 다음으로는, 한국과 국제사회의 대북제재를 독자제재와 다자제재로 구분하여 현황을 분석하고 평가한다. 그 다음으로는, 국제사회의 대북제재가 북한에 미치는 영향을 3가지 차원-즉, 경제, 외교·안보, 정치·사회 분야-으로 나누어 분석한다. 마지막으로, 이러한 평가와 분석을 통해 대북제재의 효과성을 높이고 궁극적으로 ‘북한의 태도 변화와 비핵화’를 달성하기 위한 정책 방향을 모색한다.²

² 본 연구는 통일연구원 및 학계 전문가의 공동연구로 진행되었으며, 각 장별 대표 집필자는 다음과 같다. 서론: 신중호 연구위원, II장: 황태희(연세대), III장: 이기현 연구위원, 정성운 부연구위원, 김상기 부연구위원, IV장: 김수암 선임연구위원, 김석진 연구위원, 정성운 부연구위원, 박주화 부연구위원, V장: 신중호 연구위원, 정성운 부연구위원. 아울러 박지은 연구원은 자료분석 및 연구지원을 담당하였다.

2. 연구 방법과 범위

본 연구는 기본적으로 ‘대북제재’(독립변수)가 ‘북한의 경제와 사회 내부 및 외교안보정책’(종속변수)에 어떤 영향을 미치는지를 분석하고 그에 따른 향후 정책 방향을 제시하는 사회과학적 분석틀로 진행한다. 즉, 독립변수로서 한국과 국제사회의 대북제재 현황과 특징을 분석·평가하고, 종속변수인 북한의 경제, 북한 사회 내부, 북한의 외교안보정책에 미치는 영향을 분석함으로써 제재의 효과성을 제고할 수 있는 정책 방향을 제시하고자 한다.

본 연구에서는 국제사회의 대북제재가 북한에 미치는 영향(influence)과 효과(effect)를 구분하여 접근하고자 한다. 먼저, ‘영향’은 국제사회의 제재에 대한 그 대상국(target)인 북한의 인과적이고 현상적인 반응(대응)이며, ‘효과’는 한국을 포함한 제재부과국(sender)의 입장에서 기대 이익의 발생 유무를 의미한다. 따라서 국제사회의 대북제재가 효과를 발생했는지에 대한 여부와 상관없이 제재의 영향이 있었는지에 대한 유무는 제재 투사 과정에서 확인할 수 있다.

본 연구의 주된 연구방법으로는 문헌 조사, 북중 접경지역 방문 조사, 노동신문에 대한 텍스트 마이닝 분석, 북한이탈주민 면접 조사 등을 활용했다. 먼저, 경제제재의 이론과 실재를 이해하고 대북제재에 대한 함의를 찾기 위해 기존 연구 문헌을 검토하고, 국제사회의 대북제재 현황 분석을 위해 유엔 안보리 대북제재위원회 홈페이지³ 및 관련국(미, 중, 일, 러 등)의 ‘이행보고서’ 등 1차 자료를

³ 유엔 안보리 대북제재위원회는 2006년 1차 북핵 실험 이후 채택된 대북제재 결의 1718호에 근거하고 있으며 안보리 15개 이사국으로 구성되었다. <<http://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718>> 참조.

활용했다. 또한 대북제재의 실제적 효과 및 이행조치를 확인하기 위하여 북중 접경지역을 직접 방문하여 조사하고, 노동신문 기사검색을 통한 텍스트 마이닝 기법을 활용하여 대북제재가 북한 사회 내부에 미치는 영향을 분석하며, 북한이탈주민에 대한 면접 등을 통해 제재에 대한 북한 주민들의 체감과 반응을 경험적 자료로 활용했다.

본 연구의 범위는 시기적으로는 북한의 다섯 차례(2006, 2009, 2013, 2016.1, 2016.9)의 핵실험 이후 그에 대응한 유엔 안보리의 대북제재 결의(1718호, 1874호, 2087호, 2270호, 2321호) 및 미국·한국의 독자제재 등을 연구 대상으로 삼았다. 특히 북한의 4차, 5차 핵실험 이후에 이루어진 국제사회의 대북 다자·독자제재 조치를 중심으로 분석과 평가를 진행하되, 대북제재에 가장 중요한 변수로 지목되고 있는 중국의 대북제재 이행에 대한 입장과 특징 및 내용 등을 분석·평가 대상으로 포함했다. 아울러 본 연구는 현재와 같은 대북제재 이행국면이 당분간 혹은 장기적으로 지속된다는 전제 아래 연구를 진행했다.

II. 제재의 이론과 실제

황태희(연세대학교)

1. 경제제재의 정의

본 장은 경제제재의 특성과 그 효과성에 대한 다양한 논의를 통해 제재 전반에 대한 학계의 연구 흐름과 이에 따른 정책적 함의를 조명하는 데 그 목적이 있다. 본격적인 논의에 앞서, 어떠한 특성을 가진 국제정치적 현상을 ‘경제제재’로 정의하는지에 대한 논의가 선행되어야 한다.

제재에 관련한 다양한 연구들이 진행되어 오면서 그 범위와 결과에 대한 정의는 학자에 따라 분화되었으나, 제재 자체의 의미 규정에 있어서는 내용적 수렴이 이루어지는 경향을 보인다. 대표적으로, 제재 연구를 위한 대규모의 자료를 집대성한 Hufbauer 등 (Hufbauer, Schott, and Elliott, 이하 HSE)은 경제제재를 “정부로부터의 의도적인 통상 중단, 금융관계의 중단 혹은 위협”으로 정의하고 있다.⁴ 또한 최근 경제제재의 범위를 이행단계뿐 아니라 위협단계까지 포함하여 제재 연구에 유용하게 쓰이고 있는 Threat and Imposition of Economic Sanctions Dataset(이하 TIES)에서는 “대상 국가의 정책변경을 위해 제재부과국가(군)가 피제재국과의 경제적 관계를 제한, 단절하기 위한 행동”으로 정의한다.⁵

보다 일반적으로, 경제제재는 한 국가의 대내외적 정책결정에 영

⁴ Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: Supplemental Case Histories* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1985), p. 4; Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 2nd Edition (Washington, D.C.: Institute of International Economics, 1990), p. 4.

⁵ T. Clifton Morgan, Navin A. Bapat, and Yoshiharu Kobayashi, “Threat and Imposition of Sanctions(TIES) Data 4.0 Users’ Manual,” (University of North Carolina, 18 June 2013), <<http://www.unc.edu/~bapat/TIES.htm>>. (검색일: 2016.11.14.).

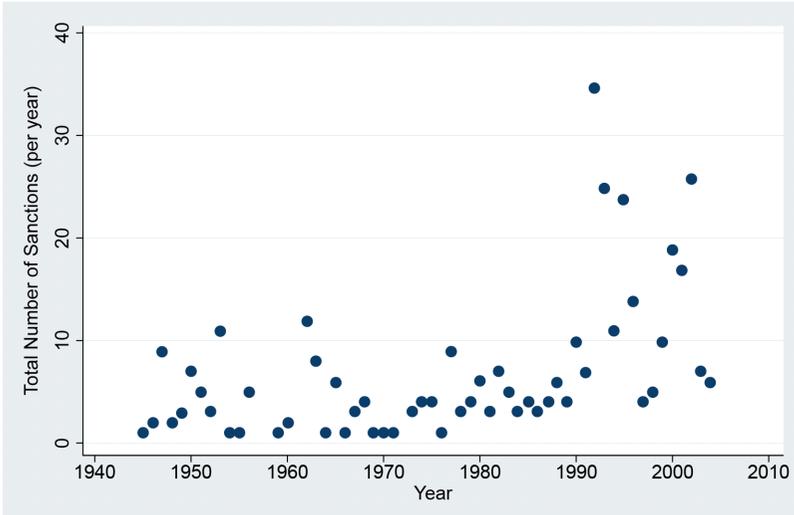
향을 미치기 위한 타 국가(군)의 일련의 경제적 강제 조치라고 볼 수 있다. 일반적으로 제재에 관련한 국가(군)는 상반되는 입장인 제재부과국(sender state)과 피제재국(target state)으로 분류된다. 부과측 주체에 따라 단일국가제재와 다자제재 등으로 세분화할 수 있으나, 본 논문에서는 용어 혼용을 방지하기 위해 제재부과측은 ‘부과국’으로, 제재의 대상국가는 ‘피제재국’으로 지칭한다.

2. 경제제재의 일반적 특성

아래 <그림 II-1>은 경제제재가 1940년대 이후 2010년대에 이르기까지 꾸준한 증가 추세를 보인다는 사실을 보여주고 있다. 사실상 경제제재는 그 유효성에 대한 끊임없는 논쟁에도 불구하고 오늘날의 국가 간 정치에서 기존의 전쟁을 대치 혹은 보완하는 수단으로 활용되고 있다는 주장을 가능케 하고 있다. 아래에서는 이렇듯 빈도수가 증가함에 따라 활발한 연구의 대상이 되고 있는 경제제재의 전반적 특성에 대한 논의를 진행한다.

제재의 특성은 크게 다양성, 지속성, 그리고 효과성에 관련한 논의로 분류할 수 있다. 이 중 마지막 항목인 효과성에 있어서, 지금까지의 제재연구는 그 무효성을 입증하는 데 초점을 맞추어 왔다. 제재연구에서 특히 효과성에 대한 논란이 활발히 이루어지고 있는 바, 본 장의 마지막 부분에서는 특히 여기에 관련된 논쟁을 집중적으로 조망한다.

〈그림 II-1〉 미국의 경제제재 빈도



자료: Morgan, Bapat, and Kobayashi, "Threat and Imposition of Economic Sanctions Data 4.0 Users' Manual," pp. 1~2.

가. 다양성

최소한의 비용으로 최대한의 경제적 타격을 가할 수 있게 하기 위해서는 부과국 측에서 피제재국의 정치경제 상황을 고려하여 효율적인 제재의 내용을 결정해야 한다. 또한 특정 부분을 집중적으로 강제하기 위해서 부과국 역시 자국이 가장 유리한 위치에 놓일 수 있는 전략을 선택해야 한다. 따라서 제재는 당위적으로 다양성을 내포하고 있으며, 일국에서 유효한 제재가 타국에는 무효할 수도 있다. 예를 들어, 대표적인 제재 내용은 피제재국 해외자산동결, 관세부과 및 수출입 통제, 여행금지, 원조중단 및 차단, 외교관계 단절 등 다양한 국면으로 진행된다. 이러한 점에서 경제제재의 첫 번째 특성을 그 형태적 다양성에서 찾을 수 있다.

또한 부과국에 초점을 맞추어, 단일국가가 주체가 되는 제재뿐 아니라 다자제재, 또한 최근 더욱 빈번하게 나타나고 있는 국제 연합(UN) 등의 국제기구가 부과주체가 되는 경우도 있다. 따라서 제재부과의 측면에서 행위자의 다양성을 또한 그 특성으로 지목할 수 있을 것이다. 이렇듯 부과주체(단일, 다자, 국제기구)에 따른 제재 성패에 관한 연구⁶에서는 국제기구를 포함한 제재가 그렇지 않은 경우보다, 그리고 단일국가제재가 국제기구를 미포함한 다자제재의 경우보다 효과적임을 증명하는 경험연구를 진행함으로써 제재 주체와 그에 따른 효과성에 대한 논의를 부각시킨 바 있다. 반면, 단일국가로부터의 제재의 실패확률을 조망하는 연구결과가 보고되기도 하였다.

나. 지속성

제재의 특성에 관한 두 번째 논의로 지속성을 들 수 있는데, 제재 성공과 지속에 관련한 연구가 꾸준히 진행되어 왔다.⁷ Morgan 등에 의해 관측된 전체 1,400여 회 제재의 평균 지속 기간은 9.2년이다.⁸ 따라서 경제제재가 단순히 단기간에 이행되고 결과를 내는 일

⁶ Daniel W. Drezner, "How Smart are Smart Sanctions?" *International Studies Review*, vol. 5, no. 1 (2003), pp. 107~110.

⁷ Daniel W. Drezner, *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations* (Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1999) 참조; Robert A. Hart, "Democracy and the Successful Use of Economic Sanctions," *Political Research Quarterly*, vol. 53, no. 2 (2000), pp. 267~284; Han Dorussen and Jongryn Mo, "Ending Economic Sanctions Audience Costs and Rent-Seeking as Commitment Strategies," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 45, no. 4 (2001), pp. 395~426.

⁸ T. Clifton Morgan, Glenn Palmer, and Anne Miers, "Economic Sanctions and Foreign Policy Substitutability," (The 96th Annual Meeting of the American Political Science Association, September 2000), pp. 2~11.

회적 정책과는 별개로 취급되어야 함을 판단할 수 있다. 보다 구체적으로, 제재기간에 따른 성공여부(성공한 제재의 평균 기간: 3.8년), 부과주체에 따른 제재기간 차이(국제기구를 포함한 성공한 제재의 경우 평균 4년)에서 미루어 알 수 있듯이 경제제재의 성패여부는 장기적인 정책이행 후에야 비로소 관찰할 수 있다. 제재의 지속성에 주목한 대표적 연구로 Bolks와 Al-Sowayel은 부과국 혹은 피제재국의 정치체제와 제재의 지속 기간의 상관성에 대한 연구 결과를 발표하였다.⁹ 또한 제재 이행 시 부과국과 피제재국 정책결정자의 국내정치적 이익에 대한 고려가 제재의 기간을 결정할 수 있다는 상관관계에 대한 연구도 진행되었다.¹⁰

다. 효과성

제재의 특성에 관련한 세 번째 논의는 그 효과성에 방점을 두고 있다.¹¹ 국제분쟁에 연루된 양측 모두에게 물리적 피해를 야기하는

⁹ Sean Bolks and Dina Al-Sowayel, "How Long Do Economic Sanctions Last? Examining the Sanctioning Process through Duration," *Political Research Quarterly*, vol. 53, no. 2 (2000), pp. 241~265.

¹⁰ Fiona McGillivray and Alastair Smith, "The Impact of Leadership Turnover and Domestic Institutions on International Cooperation," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, no. 5 (2005), pp. 639~660.

¹¹ Daniel W. Drezner, "Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When is Cooperation Counterproductive?" *International Organization*, vol. 54, no. 1 (2000), pp. 73~102; Lisa Martin, "Institutions and Cooperation: Sanctions During the Falk-land Islands Conflict," *International Security*, vol. 16, no. 4. (1992), pp. 143~178; Richard N. Haass and Meghan L. O'Sullivan, "Terms of Engagement: Alternatives to Punitive Policies," *Survival*, vol. 42, no. 2 (2000), pp. 113~135; William Kaempfer and Anton Lowenberg, "The Theory of International Economic Sanctions," *The American Economic Review*, vol. 78, no. 4 (1988), pp. 786~793; Robert Pape, "Why Economic Sanctions Do Not Work," *International Security*, vol. 22, no. 2 (1997), pp. 90~136.

군사적 강제력을 동원하지 않고 보다 방법에 있어 간접적이지만 실질적 피해를 야기한다는 점에서 경제제재의 비용 효율적 우월성을 점칠 수 있게 하였다.¹² 그러나, 이러한 이론적 예측에도 불구하고 경제제재는 그 실질적 효과성에 있어 상반된 연구결과를 도출하고 있다.

특히 1960-70년대에 제재의 효과성에 대한 본격적인 논의가 시작되면서 제재가 대상국가의 정책적 변화 등을 이끌어내기 위해 군사력보다 큰 효력을 기대할 수 없다는 데에 대한 암묵적 합의가 형성되어 있었다. 그러나, 1980년대 중반에 이르러 제재의 효과성에 대한 비판주의에 이의가 제기되면서 제재효과에 관련한 논의가 다시 활성화되었다.

경제제재의 유·무용성에 관한 논의는 시기에 따라 크게 두 차례에 걸쳐 발생하였다. 우선 ‘제재 효과’에 대한 정의는 Baldwin과 HSE가 선행적 논의를 진행하였다.¹³ 이후 본격적으로 제재가 과연 대상국의 정책변경에 유효한 수단인가에 관한 보다 근본적인 논쟁이 진행되었다. 제재로 인한 피제재국 최고지도자의 실각 혹은 변경을 입증하는 연구는 제재의 효과성을 지지하였으며, Hufbauer 등은 1914년부터 1990년까지 90여 년 동안 관찰된 전체 115개 제재 사례 중 40개가 성공적으로 종료되었으며, 이는 경제제재가 34%의 경험적 성공률을 나타낸다고 발표하였다.¹⁴ 그러나, 이에 반

¹² David Allen Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton: Princeton University Press, 1985), pp. 1~409.

¹³ *Ibid.* 참조; Hufbauer, Schott, and Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: Supplemental Case Histories* 참조.

¹⁴ Nikolay Marinov, “Do Economic Sanctions Destabilize Country Leaders?” *American Journal of Political Science*, vol. 49, no. 3 (2005), pp. 564~576; Hufbauer, Scott and Elliot, *Sanction Reconsidered: Supplemental Case Histories*, pp. 158~160.

하여 Pape는 경제제재의 115개의 사례분석을 실시하여 실질적 성공률은 전체 115개의 사례 중 5%에 불과하다는 연구를 발표함으로써, 제재의 성공기준에 대한 논의뿐 아니라 제재 자체의 유효성이 의문시되기에 이르렀다.¹⁵

3. 경제제재 무용론 vs 상징성 및 간접효과

가. 경제제재 무용론

경제제재의 무용론과 관련된 기존 연구에서는 그 원인으로 두 가지-즉, 피제재국의 국내외적 요인, 제재부과측의 국내외적 요인-를 지목하고 있다.

(1) 피제재국의 국내외적 요인

제재 무용론 논의에서 첫 번째로 주목할 점은 피제재국 내에서 ‘Rally Effect’가 발생하여 경제제재를 자국에 대한 부당한 외부적 위협으로 인식하여 피제재국 시민들이 정부에 대한 지지를 견고히 하는 점을 들 수 있다. 예를 들어, 피제재국의 사회적 자본(social capital) 정도에 따라 제재에 대응하는 Rally Effect 발생에 대한 연구들은 피제재국의 내부 상황을 제재 성공의 주요한 요인으로 조망하고 있다.¹⁶

둘째, 피제재국 내 정치제도 또한 제재로 인해 발생하는 비용을

¹⁵ Pape, “Why Economic Sanctions Do Not Work,” pp. 90~136.

¹⁶ Hannah June Kim and Taehee Whang, “Social Capital and the Success of Economic Sanctions,” (University of California, Irvine, Yonsei University, Working Paper, 2016), pp. 1~23.

증가 혹은 감소시키는 데 중요한 역할을 할 수 있다.¹⁷ 여기서 피제재국의 정치제도는 흔히 말하는 민주주의 제도의 정착여부 혹은 승리연합(winning coalition)의 크기로 설명된다. 제재의 결과 피제재국 내 경제질서가 왜곡되고 이는 지대추구(rent seeking)가 가능한 환경을 만들게 된다. 독재국가의 경우 독재자와 그의 지지자들이 가지고 있는 경제에 대한 지배력이 민주주의의 경우보다 크기 때문에 독재국가의 경우 지대추구 행위를 통해 제재 전보다 이익을 오히려 늘릴 수 있다. 예를 들어, 피제재국의 수출을 규제하는 경우 피제재국 내 관련 재화의 가격은 떨어지게 되고 밀수업자는 이 재화를 싸게 구입해서 해외로 팔 유인을 가지게 되고 시장가격보다 더 큰 수익을 올릴 수 있다. 결과적으로, 민주주의와 같이 승리연합이 큰 경우 제재가 보다 광범위한 피제재국 구성원에게 영향을 주면서 효과가 있지만, 독재와 같이 승리연합이 작은 경우 다른 제재를 고려해야 한다. 즉, 독재국가에 대한 제재는 정밀하게 피제재국의 지도자와 승리연합의 구성원을 겨냥해야 성공 가능성을 높일 수 있다.

셋째, 피제재국에 대한 암묵적 혹은 명시적 조력 국가가 존재할 경우 제재로 인한 손실을 상쇄할 수 있다. 이러한 경우, 부과국의 의도대로 피제재국 경제에 대한 부정적 효과를 야기하는 데 차질을 빚게 되므로 제재로 인한 효과가 급감하게 된다.¹⁸ 이러한 경우 부

¹⁷ David Lektzian and Mark Souva, "The Economic Peace between Democracies: Economic Sanctions and Domestic Institutions," *The Journal of Peace Research*, vol. 40, no. 6 (2003), pp. 641~660; David Lektzian and Mark Souva, "An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success," *The Journal of Peace Research*, vol. 51, no. 6 (2007), pp. 848~871; D. G. Cox and A. C. Drury, "Democratic Sanctions: Connecting the Democratic Peace and Economic Sanctions," *Journal of Peace Research*, vol. 43, no. 6 (2006), pp. 709~722.

과국이 피제재국에 대한 외부적 조력을 효과적으로 통제하는 데 실패한다면 제재 자체가 실패로 귀결될 확률이 높아진다. 대표적 예로, 북핵에 대한 효과적 제재를 위해 북한의 우방국이며 실제로 북한 경제에 가장 큰 외부적 영향력을 행사하고 있는 중국의 제재 참여 여부가 제재 성패를 가르는 요인으로 인식된다는 점이 조력국의 존재가 제재 성공에 미치는 영향력을 반증한다.

마지막으로, 북한의 경우에서 미루어 알 수 있듯이 국제경제체제로부터의 극단적인 고립은 제재의 큰 효과를 기대할 수 없게 만드는 요인이 된다. 제재를 할 무역량이나 국제적 자본이나 원조의 이동이 처음부터 빈약하다면 제재가 성공할 리 만무하다.

(2) 제재부과국의 국내외적 요인

부과국의 국내외적 요인 또한 제재의 성패를 가름할 수 있다. 우선, 대부분의 제재가 오랜 기간 지속된다는 특성을 고려하였을 때 제재 결정 이후에 이러한 공약이 적절하게 이루어지는지에 대한 감시 활동(*monitoring*) 혹은 계속적 이행(*enforcement*)이 필수적으로 요구된다. 구체적 예로, 과거 미국의 중동국가 제재에서 효과적 감시체제의 부재로 인해 강제효과가 미미하게 나타났던 사례뿐 아니라 최근의 북한제재에서 중국이나 러시아와 같은 영향력 있는 국가들의 관련정책을 효과적으로 통제하는 데 실패함으로써 제재가 교착상태로 치달았음을 제시할 수 있을 것이다.

둘째, 부과국의 국내적 요인이 제재 성패를 좌우할 수 있다. 예를

¹⁸ Mc Lean and Taehee Whang, "Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions," *International Studies Quarterly*, vol. 54, no. 2 (2010), pp. 427~447.

들어, 국내 이익집단의 이해관계에 반하는 제재가 결정된 경우 이행 자체가 실패하는 경우를 생각할 수 있을 것이다. 국내 수출입업자의 엇갈린 이해관계 혹은 국내기업 등 이익집단의 이득에 반하여 제재가 결정되는 경우, 제재 이행의 확률이 낮아진다고 예측할 수 있다.¹⁹ 또한 국내 이익집단의 이득에 반하여 제재가 결정된 경우, 이러한 이익집단이 정부에 압력을 행사하여 실질적인 제재 내용에서 집단에 발생하는 비용을 최소화한다는-따라서 제재 내용이 처음에 계획했던 것보다 약화될 수밖에 없는-연구결과 또한 보고된 바 있다.²⁰ 구체적 예로, 미국에 의한 제재 이행을 위해 국내 기업에 행정명령을 발동한 경우, 몇몇 기업이 제재로 발생하는 비용보다 벌금을 무는 편이 손실을 최소화한다고 판단하여 정부정책에 반하는 경제활동을 계속 유지하는 경우를 들 수 있다. 조직화된 국내적 이익집단이 정부의 제재에 반대하는 경우는 USAEngage.org의 경우에서 찾아볼 수 있다.

셋째, 부과국의 대외적 관계가 제재의 무효성을 야기할 수 있다. 예를 들어, 1981-82년에 걸쳐 이루어진 미국의 소련제재는 실질적으로 효과를 발휘하는 데 실패하였다. 가장 큰 이유는 당시 미국의 동맹국들의 소련 천연가스자원 의존도가 매우 높았으며 따라서 제재에 따른 막대한 피해가 우려되는 미국의 동맹국들이 제재 이행을 반대하였기 때문이었다.

¹⁹ Yewon Kwon and Taehee Whang, "Domestic Constraints and the Imposition of Economic Sanctions," 『한국정치학회보』, 제49권 6호, pp. 39~62.

²⁰ Elena V. McLean and Taehee Whang, "Designing Foreign Policy: Voters, Special Interest Groups, and Economic Sanctions," *Journal of Peace Research*, vol. 52, no. 5 (2014), pp. 589~602.

나. 제재의 상징성 및 간접효과

그렇다면 제재의 효과에 대한 의문이 끊임없이 제기됨에도 불구하고, <그림 II-1>처럼 최근까지 그 빈도수는 오히려 증가하고 있는 이유가 무엇인지에 대한 질문이 제기된다. 따라서 제재의 유효성 자체에 대한 논쟁 이후의 연구들은 ‘그럼에도 불구하고, 왜 경제 제재가 국가 간 정치에 지속적으로 사용되는지’에 방점을 두어 진행되고 있다. 아래에서는 이러한 질문에 답하기 위한 연구들을 소개하며, 세부적으로 첫째, 제재의 계속적 사용에 대한 이유 분석, 둘째, 기존의 효과성 연구 논의의 문제점, 그리고 셋째, 간접적 효과성에 관련한 논의를 다룬다.

(1) 상징성

이에 대한 가장 설득력 있는 답변은 바로 제재의 상징적 효과에 그 목적을 둔다는 것이다. 이때 제재 결정과 그에 따른 이행은 피제재국, 나아가 국제사회에 해당 정책에 대한 부과국의 의지를 환기시키는 기제로 활용된다. 이러한 경우 경제제재는 도구적 목적(instrumental)보다는 상징적 목적(symbolic)으로 이용된다고 볼 수 있다. 이러한 상징적인 효과는 특히 국내의 청중비용(domestic audience benefits)을 그 목적으로 한다.²¹ 즉, 부과국의 정책결정자가 정책공약과 실행의 일관성을 국내 청중에게 확인시킴으로써 국내 청중의 지지를 확보하고, 이를 자신(혹은 자당)에 유리한 방향으로 이용할 수 있다는 것이다. 이러한 상징적인 효과를 고려한

²¹ Taehee Whang, “Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States,” *International Studies Quarterly*, vol. 55, no. 3 (2011), pp. 787~801.

다면 부과국에서는 경제제재를 어떠한 목적을 실현하기 위한 단일 수단으로 활용하기보다 상대국의 정책변경을 위한 많은 도구 중 하나로 활용하는 것이다. 즉, 경제제재 자체의 효과는 충분조건이라기보다 필요조건으로 이해할 수 있다. 기존의 이란, 이라크, 남아프리카공화국을 대상으로 한 미국발 제재와 국제연합이 주도하는 대부분의 경제제재가 이러한 맥락에서 진행되어 왔다. 이와 같은 제재의 상징성에 관한 논의는 제재 자체의 유용성에 의문을 제기하는 기존의 효과성 논의와 양립할 수 있다는 점에서 보다 광의의 제재 효과를 논하는 데 도움을 준다. 한편 기존의 제재무용성 논의의 근본적인 문제를 지적함으로써 효과성에 대한 재논의를 주장하는 연구들이 보고되었다.²² 이러한 논의는 제재 성공을 분석하기 위해서는 이행단계뿐 아니라 위협단계에서의 성공을 함께 고려해야 한다는 주장을 골자로 한다. 즉, 성공 가능성이 높은 제재는 이미 위협단계에서 성공적으로 마무리되었으며, 상대적으로 성공 가능성이 낮은 제재들이 위협단계를 거쳐 이행되었기에 이러한 이행단계만을 분석대상으로 설정한 기존연구에서 제재의 무효성이 필연적으로 귀결될 수밖에 없었음을 지적하고 있다. 이러한 종속변수 선택

²² Alastair Smith, "The Success and Use of Economic Sanctions," *International Interactions*, vol. 21, no. 3 (1995), pp. 229~245; Jaleh Dashti-Gibson, Patricia Davis, and Benjamin Radcliff, "On the Determinants of the Success of Economic Sanctions: An Empirical Analysis," *American Journal of Political Science*, vol. 41, no. 2 (1997), pp. 608~618; Irfan Nooruddin, "Modeling Selection Bias in Studies of Sanction Efficacy," *International Interactions*, vol. 28, no. 1 (2002), pp. 59~75; Navin A. Bapat and T. Clifton Morgan, "Multilateral versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data," *International Studies Quarterly*, vol. 53, no. 4 (2009), pp. 1075~1094; T. Clifton Morgan, Navin Bapat, and Yoshiharu Kobayashi, "Threat and Imposition of Economic Sanctions 1945-2005: Updating the TIES Dataset," *Conflict Management and Peace Science*, vol. 31, no. 5 (2014), pp. 1~18.

편향에 대한 문제제기는 제재의 유용성에 대한 논의를 단정지을 수 없는 중요한 이유를 제시해 준다는 데서 그 의의를 찾을 수 있다.

(2) 간접효과

마지막으로, 최근 가장 활발한 연구가 이루어지고 있는 제재의 간접효과를 들 수 있다. 제재로 인한 비용발생이 정책변경에 직접적으로 영향을 미치지 않는다 하더라도, 제재로 인한 간접적 효과, 즉 피제재국 내 인권, 공공보건과 의료수준, 정치적 혼란, 테러, 내전, 재해예방 및 구제 등의 활동에 있어 경제제재가 간접적으로 영향을 미칠 수 있으며, 이러한 효과가 파급을 더하여 중국에는 제재 부과국이 의도하였던 정책선회를 불러올 수 있다는 주장이 그 핵심이다. 예를 들어, 기존의 직접적 효과성에 초점을 맞춘 연구는 제재의 비용이 피제재국 국민들에게 균등하게 배분된다는 암묵적 가정을 하고 있다. 그러나, 피제재국의 정책결정자는 보통 그 나라의 자원을 독점하고 있고, 예산을 분배하는 과정에서 제재의 비용이 자신의 권력을 지지하는 층에게 최소화될 수 있도록 조치한다. 이러한 결과로 피제재국 내 취약계층과 분야는 제재가 지속될수록 피해가 커질 수밖에 없다. 한 가지 예로, 재해예방과 같은 분야는 제재로 인한 피해를 훨씬 크게 받게 된다.²³

이러한 간접적 효과를 목적으로 하는 경제제재는 특히 최근 ‘Smart Sanctions’ 혹은 ‘선별적 제재’로 지칭되며 주목받고 있다.²⁴ 즉, 피제재국에 직/간접적 효과를 가장 잘 미칠 수 있는 요소를 선별

²³ Elena V. McLean and Taehee Whang, “Foreign Aid and Government Survival,” *The Korean Journal of International Studies*, vol. 14, no. 2 (2016), pp. 189~207.

²⁴ Daniel W. Drezner, “Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice,” *International Studies Review*, vol. 13, no. 1 (2011), pp. 96~108.

적으로 선택하여 집중적 제재를 가하는 방식이다. 이러한 예로 2005년 마카오의 방코델타아시아(Banco Delta Asia S.A.R.L.: BDA) 은행의 북한자금 동결로 인한 제재효과, 최근 이란제재의 부분 성공에서 석유수입제한조치의 기여도에 대한 논의 등을 들 수 있을 것이다. 그러나 이러한 선별적 제재 또한 효과성에 대한 논란에서 자유롭지 않은데, 상호 특혜무역협정(Preferential Trade Agreements: PTA)을 맺고 있는 양국이 상황에 따른 제재 경향성에 대한 상반된 효과를 도출한 연구를 그 예로 들 수 있다.²⁵ 제재의 특성과 이에 따른 유용성에 대한 간극은 향후에도 제재효과성에 주목한 연구에서 지속될 것이라는 사실을 예측하는 지표가 된다.

²⁵ Emilie M. Hafner-Burton and Alexander H. Montgomery, "Power or Plenty: How Do International Trade Institutions Affect Economic Sanctions?" *Journal of Conflict Resolution*, vol. 52, no. 213 (2008), pp. 213~242.

Ⅲ. 대북제재 현황 분석 및 평가

김상기·이기현·정성윤(통일연구원)

1. 유엔 차원의 다자제재

가. 현황

2016년 1월 6일 북한은 4차 핵실험을 단행하였고 2월 7일에는 장거리 미사일 발사 실험을 하였다. 유엔 안전보장이사회(이하, 안보리)는 북한의 이와 같은 도발을 국제평화에 대한 위협으로 간주하고, 북한에 대한 다자적 제재를 부과하기 위한 논의를 시작하였으며, 3월 2일 대북한 제재 결의 2270호를 통과시켰다. 이 결의안은 미국에 의해 초안이 작성되었고, 주요국가, 특히 북한의 최대 교역국인 중국과의 사전 협의 및 조정을 거친 후 안보리 이사국의 만장일치로 통과되었다. 대북제재 결의 2270호에 근거한 제재의 추진에도 불구하고, 북한은 2016년 9월 9일 5차 핵실험을 감행했으며, 그에 따라 안보리는 11월 30일 더욱 강화된 제재 결의안인 2321호를 채택하였다.

이 결의안들은 물론 북한의 핵실험에 대한 유엔 차원의 첫 다자 제재 조치는 아니다. 지난 2006년 북한이 처음으로 핵실험을 감행하였을 때, 유엔 안보리는 군수물자와 사치품 등의 대북한 판매 또는 이전을 금지하는 제재를 결의하였고(안보리 결의 1718호), 그 이후에도 북한이 추가적으로 핵실험을 감행하거나 또는 탄도미사일 실험을 하는 경우 북한의 도발적 행위를 규탄하고 다자적 제재를 강화하기 위한 결의안들(예: 1874호, 2094호)을 채택해왔다.²⁶

²⁶ 북한이 1차 핵실험보다 훨씬 이전인 1993년 핵확산금지조약(Nuclear Non-Proliferation Treaty: NPT)을 탈퇴했을 때, 유엔 안보리는 이미 북한의 NPT 탈퇴 규탄 및 조약 준수를 촉구하는 결의안을 채택한 바 있다(안보리 결의 825호). 양운철·하상섭, “UN의 대북한 경제제재의 한계: 강제성의 제한과 전략적 선택의 확대,” 『통일정책연구』, 제21권 2호 (2012), pp. 143~175.

2016년의 두 결의안(2270호 및 2321호)은 이미 이행 중인 제재에 더해 추가적인 조치들을 포함한, 이전보다 강화된 다자적 제재 조치라고 할 수 있다.²⁷

대북제재 결의안 2270호 및 2321호를 통한 다자제재 강화의 주된 배경은 북한의 반복적인 핵 및 탄도미사일 실험이 NPT(Nuclear Non-Proliferation Treaty, 핵확산금지조약)로 대표되는 국제 핵 비확산 체제를 흔들고 지역 안보의 불안정을 초래하고 있다는 국제 사회의 우려라고 할 수 있다. 즉 강화된 대북 다자제재는 북한의 자금줄을 차단하고 경제에 타격을 가함으로써 북한의 전략을 변화시켜 비핵화를 이루고자 하는 국제사회의 분명한 의지의 반영이다.

2016년 유엔 대북제재 결의안의 채택과 추진은 특히 북한의 핵 무기가 동북아시아 지역 안보에 미칠 부정적 효과에 관한 이해 당사국들의 공통된 인식에 의한 것으로 볼 수 있다. 미국은 국제비확산 체제를 주도하고 있을 뿐 아니라 한국과 일본의 동맹국으로서 지역 불안정을 우려하고 있으며 또한 북한이 미국을 위협할 수 있는 장거리 미사일을 개발하고 있다는 점에서 북한의 핵·미사일 프로그램 폐기를 중요한 전략적 목표로 삼고 있다. 중국에 있어서 동북아 지역, 특히 국경을 맞대고 있는 한반도의 비핵화와 안정은 자신의 지속가능한 발전을 위한 중요한 환경이며, 전략적 경쟁관계에 있는 미국이 북한 핵무기를 명분으로 동북아 지역에 군사력을 증강 배치할 수 있다는 점에서도 북한의 비핵화는 중요하다. 일본의 경우 북한을 주된 지역적 위협으로 간주하고 있으며, 북한이 현재 배치하고 있는 탄도미사일의 사정거리가 주일미군 주둔지를 이미 포괄하고 있다는 점에서 북한의 핵·미사일 프로그램을 크게 우

²⁷ 각 유엔 결의안의 세부 내용은 본 보고서 부록의 UN 안보리 대북제재 결의안 비교 참조

려하고 있다. 한반도 안보 및 평화의 직접 당사자인 한국과 더불어 미국, 중국, 일본 등 지역의 주요 이해관계자들은 이와 같이 북한의 비핵화를 중요한 과제로 인식하고 있으며, 이러한 인식이 북한의 4차 및 5차 핵실험 이후 대북한 다자제재의 강화를 이끌었다고 볼 수 있다.

2016년 3월의 결의안 2270호 그리고 11월의 2321호는 이전의 결의안과 마찬가지로 북한의 비핵화 및 탄도미사일 개발 프로그램 폐기를 주된 목표로 삼는다. 이러한 차원에서 두 결의안은 모두 북한의 핵 및 탄도미사일 발사 실험을 기존 안보리 결의안들에 대한 명백한 위반이자 국제비확산 체제에 대한 도전으로 간주하고, 북한이 모든 핵무기, 핵프로그램, 탄도미사일 프로그램을 “완전하고(complete), 검증 가능하며(verifiable), 불가역적인(irreversible) 방식으로” 즉각 포기할 것을 다시 한 번 강조하였다.

이전의 결의안과 비교하여 2016년 결의안 2270호의 주요 특징은 북한에 대한 전면적인 무기금수 조치, 북한을 출입하는 모든 유엔회원국 화물에 대한 검색 의무화, 그리고 민생목적을 제외한 모든 북한 광물의 수출입에 대한 차단을 포함하고 있다는 점이다. 이 조치들은 과거 결의안에는 포함되지 않은 내용들이다. 좀 더 세부적으로 결의안 2270호는 우선 무기를 포함한 군사 부분에 있어서 이전 결의안에는 없었던 위성, 우주개발, 탄도미사일 관련 기술협력을 금지하고, 북한에 대한 모든 유엔 회원국의 전략물자 수출통제를 의무화하며, 재래식 무기를 포함한 전면적인 무기 금수조치를 담고 있다. 둘째, 화물 운송과 관련하여, 과거에는 금수품목 적재가 의심될 경우에 한해 화물검색을 의무화했다면, 결의안 2270호는 북한을 출입하는 모든 화물에 대하여 검색을 의무화하였다.

셋째, 금융 및 경제 관련 조치로는 불법거래와 관련된 북한 외교관 및 대표의 추방, 모든 회원국 내 북한은행 지점 또는 사무소 신규 개설 금지, 모든 회원국 금융기관의 북한 내 신규활동 금지, 민생 목적을 제외한 북한산 석탄 및 철광석 등의 수출 금지 등이 새롭게 포함되었다.

2016년 11월의 결의안 2321호는 2270호의 틈새를 보완하고 보다 강력한 제재조치들을 통해 제재의 실효성을 높이기 위해 마련되었다. 2270호와 비교하여 강화된 주요 조치들로서, 첫째, 북한산 석탄의 수출 상한선을 연간 4억 달러 또는 750만 톤으로 정하였고, 수출 금지 품목(은, 동, 아연, 니켈 등의 광물과 조형물(statuette))을 추가하여 외화 유입이 감소하도록 하였다. 둘째, 모든 회원국 금융기관의 북한 내 활동을 금지하고 90일 이내에 기존 사무소 및 계좌를 폐쇄하도록 하였다. 셋째, 북한인 여행용 수화물에 대한 검색을 의무화하고, 북한에 대한 선박, 항공기 대여 및 승무원 제공을 금지하도록 하였으며, 북한 선박, 항공기의 등록 및 보험제공 서비스를 금지하였다. 이외에도 결의안 2321호는 WMD 개발 및 무기 조달 관련 북한 인사 11명 및 단체 10개를 추가적으로 제재 대상에 포함시켰으며, WMD 기술 습득을 원천적으로 차단하기 위해 모든 회원국의 북한과의 과학기술협력을 금지하였고, 또한 북한 노동자의 외화벌이 착취에 대한 우려 제기를 처음으로 포함시켰다.

종합적으로 북한의 4차 핵실험 이후 채택되고 추진된 결의안 2270호 그리고 5차 핵실험 이후 채택된 결의안 2321호는 이전에 비해서 한층 강화된 조치들을 담고 있다고 볼 수 있다.

나. 평가

유엔의 대북제재는 유엔이 북한 외 국가들에 행한 제재와 비교해서 크게 3가지의 특징을 보였다. 국가 전체를 대상으로 하지 않고, 북한의 정권과 핵·미사일 프로그램에 관여한 특정 단위나 개인을 상대로 한다는 점에서 전면제재가 아닌 스마트제재이다. 실질적 군사조치가 배제되었다는 점에서 경제제재이며, 북한이 제재에도 불구하고 지속적으로 핵·미사일 프로그램을 중단하지 않았기 때문에 제재의 범위와 강도가 점차 강화되었다.

유엔의 대북제재와 관련된 결의안은 최근 5차 핵실험에 대한 결의안을 제외하고 총 7차례 있었다. 그러나 북한이 1993년 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴선언을 계기로 채택된 결의안 825호와 2006년 북한 대포동 2호 발사와 연계된 결의안 1699호는 직접적 제재와 연관성이 결여된다. 두 결의안은 제재의 실질적 내용이 부족하였고, 북한의 일탈 행위에 대해 경고한다는 상징적 의미가 강했다.

유엔의 실질적 대북제재 조치는 북한의 1차 핵실험에 따른 결의안 1718호부터 본격화되었다. 주요 결의안들을 평가해 보면 다음과 같다.

첫째, 결의안 1718호는 최초의 구체적 대북제재 조치로서 의미가 있다. 1718호에는 회원국이 준수해야 할 대북제재의 세부 항목과 이행 내용이 제시되었고, 제재위원회 구성 등 제도적 틀을 구축하였다. 추후 대북제재 결의안들이 1718호의 내용을 기본으로 내용을 보완하고 추가했다는 점에서 대북제재의 기본 틀을 제시했다고 평가할 수 있다.

둘째, 결의안 1874호는 대량살상무기에 대한 이전통제 및 금융통제를 강화했다는 특징이 두드러졌다. 1718호가 제한적인 품목에

대한 무기 금수조치였다면, 1874호는 소형무기를 제외한 모든 무기 및 관련 물자로 그 품목을 확대한 전면적 무기 금수조치였다. 더구나 핵·미사일 프로그램과 관련 가능성이 있는 금융거래 제재를 강화했다는 점에서 제재방식의 기술적 수준을 제고하였을 뿐만 아니라, 회원국들에 제재 이행보고서 제출을 의무화시킴으로써 유엔 제재의 감독기능 제고라는 제도적 보완을 시도하였다.

셋째, 북한의 3차 핵실험 전후로 채택된 결의안 2087호와 2094호는 기존 제재 조치보다 그 방법과 수준이 업그레이드되었다. 결의안 2087호는 벌크 캐시(대량현금) 및 캐치올(Catch-all) 조항, 추가 도발 시 자동적으로 중대 조치를 표명하는 트리거(trigger) 조항 등이 추가되면서 대북제재를 강화하였다는 평가를 받았다. 또한 결의안 2094호는 2087호의 내용을 보완하고, 의심 화물을 적재한 항공기의 이착륙 및 영공통과 불허를 촉구하는 항공 관련 제재를 최초로 추가하였다는 의미가 있다.

넷째, 4차 핵실험 이후의 대북제재 결의안 2270호는 채택 당시 역대 대북제재 결의안에 비해 가장 강력한 수준으로 평가된 바 있다. 물론 이는 북한의 지속적인 도발로 인해 제재의 범위와 강도가 강화되는 추세를 반영한 결과이다. 특히 2270호는 과거 제재안에 비해 그간 권고형으로 표현되던 조항들이 의무형으로 변경되어 유엔 회원국들에 대한 제재 이행을 강제하는 경향이 강해졌다.²⁸ 특히 과거에는 핵·미사일 프로그램과 관련하여 행위가 발생 혹은 의심되는 상황에서 제재조치 이행을 특정했던 것과 달리 전면적인 화물 검사, 무기금수조치 등이 포함되어 명실상부한 제재 체제를 갖추

²⁸ 김진아, “유엔안보리 대북제재 결의 2270호 분석: 합의와 한계점,” (한국국방연구원 주간국방논단, 제1613-1호, 2016.4.4.), pp. 1~8.

고, 핵 프로그램 관련 물품의 북한이전에 대한 전면적 봉쇄를 시도하였다는 평가이다.²⁹ 특히 석탄, 철광석 등 북한산 광물 수출 금지 조치는(물론 민생목적은 예외로 한다는 단서가 있지만), 광물 수출이 북한 무역에서 차지하는 비중과 주요 경화 획득원이라는 점에서 중요한 의미를 가지는 조치였다.

마지막으로, 지난 11월 30일 유엔 안보리가 북한의 5차 핵실험에 대한 대응으로 채택한 결의안 2321호는 이전 결의안인 2270호의 틈새를 보완하고 제재의 실효성을 한층 증가시키기 위한 것이다. 특히 북한산 석탄의 수출 상한선을 4억 달러 또는 750만 톤으로 확정한 점은 북한의 외화 수입원을 차단한다는 측면에서 제재의 실효성 증대로 이어질 수 있을 것이라 기대할 수 있다. 이외에도 북한의 또 다른 외화수입원인 조형물의 수출을 금지한 점, 그리고 결의안 2270호와는 달리 WMD와의 연관성 여부와 관계없이 유엔 모든 회원국의 북한 내 금융기관의 90일 이내 전면 폐쇄를 의무화한 것도 향후 대북제재의 실효성과 관련하여 의미 있는 조치라고 평가될 수 있다.

위에서는 역대 유엔의 대북제재에 대한 간단한 평가를 해 보았다. 그렇다면 과연 제재의 효과는 어떠하였을까? (최근에 채택된 결의안 2321호의 효과에 대한 평가는 제외하고) 현재까지의 결과로만 보면, 유엔 차원의 대북제재가 성공적이었다고 말하기 어려운 상황이다. 그 이유는 무엇보다 북한의 핵·미사일 프로그램을 저지하지 못했기 때문이다. 북한은 최근까지 5차례 핵실험을 하였고, 미사일 도발도 지속하고 있다. 이는 북한이 핵·미사일 관련 물품을

²⁹ 신용도, “UN안보리 결의안 제2270호의 대북제재가 북한경제에 미치는 영향,” 『한국테러학회보』, 제9권 1호 (2016), pp. 17~18.

지속적으로 수입을 했다는 의구심을 들게 하고, 결국 제재의 한계 혹은 구멍이 존재한다는 비판을 피하기 힘들게 하고 있다.

둘째, 유엔의 대북제재 결의안을 과연 회원국들이 성실히 이행했는지가 항상 논란의 대상이다. 「유엔헌장」 제25조에는 “국제연합 회원국은 안전보장이사회의 결정을 수락하고 이행해야 한다”고 명시되어 있다. 그러나 현실은 어떠한가? 다수의 회원국들이 각국의 이해관계 때문에 국제적 합의를 명확히 지키지 않는다. 이는 국제 공조에 성실하게 참여하지 않는 국가에 대한 사후적 처벌(Ex post punishment)이 미약하기 때문이다.³⁰ 북한의 1차 핵실험 이래 유엔은 대북제재 이행을 철저히 감독 감시하기 위한 위원회까지 꾸렸지만 실제 위반사례를 적발하기는 쉽지 않았다. 관련 보고서 역시 형식적인 측면이 강했고, 제재위원회에 참여하는 각국의 정치경제적 이해를 반영해야 하는 현실적 구조 때문에 실질적인 감독 행위는 제약을 받을 수밖에 없었다. 제출이 의무화 되어있는 제재 이행보고서의 경우도 상황은 마찬가지이다. 대체적으로 이행 성과나 적발 실적을 구체적으로 명기하는 경우는 극히 드물며, 그 내용 역시 매우 선언적이고 형식적인 경우가 대다수이다.³¹

셋째, 제재대상에 영향력이 높은 국가들의 제재에 대한 소극적 참여 때문이다. 유엔 대북제재의 실효성 증대를 위해서는 주변국들과 영향력이 높은 강대국들의 적극적 참여가 중요하다. 그러나 북한과 가장 경제적으로 밀접한 중국은 자국의 정치경제적 이해로 인해 대북 경제제재에 소극적 태도를 보이고 있다. 러시아 역시 중국

³⁰ 양운철, “북한의 4차 핵실험 이후 국제사회의 대북 경제제재,” (세종연구소 정책브리핑 2016-8, 2016.3.4.), p. 9.

³¹ 이에 대해서는 신종호, “안보리 대북제재 결의 2270호 이행보고서 평가,” (통일연구원 Online Series CO 16-22, 2016.9.5.) 참조.

과 정치적 이해관계를 같이 하기 때문에 유사한 행보를 하고 있다. 이는 기존 연구에서 제재대상국과 이해관계가 있는 국가들이 경제 제재에 따른 무역 중단에 대해서는 각국의 상업적 이익을 위해, 원 조 중단에 대해서는 정치적 이득을 위해 제재대상국을 암묵적으로 지원하는 경향을 반영한다.³²

유엔 대북제재의 궁극적 목적은 김정은 정권 혹은 그 지배집단에 대한 압박을 통해 북핵 및 미사일 프로그램을 포기시키는 것이었다. 그러나 국제 다자제재의 여러 가지 한계로 인해 실질적 목적을 달성하지 못하였고, 오랜 시간이 지속됨에 따라 오히려 국제사회의 인도적 지원 감소 등으로 인한 북한 일반 주민들의 피해를 야기 시킨다는 비판이 증가하고 있는 상황이다. 그럼에도 불구하고 유엔의 대북 제재 노력이 성과가 전혀 없었다고 할 수는 없다. 북한의 핵·미사일 프로그램의 중단이라는 목적 달성에는 실패했는지는 몰라도, 강력한 금융제재와 전면적인 무기수출 금지 조치 등은 실제 북한의 군사 무기 수출에 일정 정도 영향을 주었다.³³ 일부 연구 결과들을 근거해서 볼 때, 유엔 대북제재는 군사무기 관련 물품 자금 조달을 억제하는 효과가 있었다고 볼 수 있으며, 이를 통해 북한의 핵과 미사일 개발 시간표를 지연시키는 일정 정도의 성과를 거둘 수 있었다.

가장 최근의 유엔 대북제재 역시도 과거에 비해 많은 성과의 가능성을 보여주고 있다. 무엇보다 다수의 국가들이 국제사회의 이름으로 '북핵불용'이라는 일관된 입장을 견지하고 있다는 것이 중요

³² 관련 논의는 B. R. Early, *Busted Sanctions: Explaining Why Economic Sanctions Fail* (Stanford, California: Stanford University Press, 2015)를 참조.

³³ 이재호·김상기, 『UN 대북경제제재의 효과분석: 결의안 1874호를 중심으로』(서울: 한국개발연구원, 2011), pp. 65~69

하다. 특히 북한의 전통적 우방국들이 국제사회의 대북 압박 행보에 적극적으로 동참하기 시작했다는 것 역시 고무적이다. 중국과 러시아가 주도하고 북한의 전통적 우방국들이 다수 참여하는 아시아 교류 및 신뢰구축 회의(Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia: CICA)에서 처음으로 북한의 핵·미사일 도발을 규탄하는 성명이 채택되었고,³⁴ 친북성향이 강한 라오스가 의장국이고 북한도 참여하는 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)에서도 북한의 주장이 포함되지 않은 한반도 관련 문안이 의장성명에 적시되기도 하였다.³⁵ 아프리카의 전통적 북한 우방국인 우간다와 앙골라는 북한과의 군사협력 단절을 표명하고, 북한 선박의 입항 금지 조치를 취했다. 몽골 역시 편의치적 방식의 북한 선박 14척의 등록을 취소하였다.

둘째, 안보리 결의 이행의 대표적 바로미터인 이행보고서 제출국이 증가하고 있다는 점이다.³⁶ 결의안 2270호에 대한 각국의 이행보고서 제출의 경우, 2016년 11월 말 현재 69개국이 이행보고서를 제출하였다. 이는 결의안 2094호가 채택된 지 동 기간 시점에 단 19개국만이 이행보고서를 제출한 것과 비교할 때 3배 이상 늘어났다. 이는 점차 다수의 국가들이 국제사회의 대북제재 필요성에 공감하고, 그 이행에 동참하겠다는 의지를 피력한 것으로 평가할 수 있다.

셋째, 유엔의 대북제재와 연동해서 주요 관련국의 소다자제재 혹은 독자제재가 발전하고 있다는 점이다. 한·미·일 소다자제재 협력이 강화되었으며, EU 역시 역대 가장 강력하고 포괄적인 대북제재

³⁴ “중러 주도 CICA, 북핵·미사일 첫 규탄... 안보리 노골적 무시,” 『연합뉴스』, 2016.4.28.

³⁵ “北 리용호, ARF 의장성명 뒤집기 시도...실패로 끝나,” 『연합뉴스』, 2016.7.29.

³⁶ 신종호, “안보리 대북제재 결의 2270호 이행보고서 평가,” p. 2.

조치를 발표하였다. 이 밖에도 약 50여 개의 국가, 국제기구들이 북한과의 교류, 대북협력사업 중단 보류를 결정하는 등의 대북 압박 조치를 거행하였다. 또한 중국과 러시아 역시 선박입항 금지, 금수목록 발표, 북한 금융기관 폐쇄 등 제재 이행의 동참도가 강해지고 있다.

북한의 핵도발이 지속되는 상황에서 향후 유엔 차원의 대북제재가 과거의 패턴과 마찬가지로 점차 강화될 것이라고 전망할 수 있다. 이는 국제사회의 모든 주요국들이 북한 비핵화를 원한다는 점에서는 그 이해관계가 일치하기 때문이며, 핵확산금지조약(Nuclear Non-Proliferation Treaty: NPT) 체제유지에 대한 공감대가 형성되고 있기 때문이다. 따라서 향후 국제사회는 북한의 일탈행위에 대한 보다 강력한 제재를 결의할 수밖에 없다.³⁷

그러나 위에서 지적했듯이 유엔의 대북제재는 근본적 한계를 내포하고 있다. 따라서 향후 유엔의 대북제재는 강대국 혹은 제재대상국과 실질적 관계가 높은 관련국들의 독자제재 즉 양자제재와의 연계가 중요하다고 할 수 있다. 특히 경제제재의 기술진화로 대북제재 역시도 제재대상을 보다 명확히 선정할 수 있게 되어, 중국, 러시아 등 소극적 협력국의 참여를 견인할 가능성을 기대해 볼 수 있다. 소다자협력 역시 중요하다. 현재 한·미·일 등이 진행하는 제재협력 역시 국제사회 다수 국가들의 협력을 확대하는 파급효과가 있으며, 다양한 행위자들(특히 EU, NGO, 국제단체)의 적극적 관심과 참여를 제고하기 위해서 보편적 규범인 인권 개선에 대한 문제제기가 병행되는 최근의 흐름 역시 제재의 효과성 제고 차원에서 확대될 수 있을 것이다.

³⁷ 임강택, “대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의,” 『통일정세분석』 (서울: 통일연구원, 2013), p. 18.

2. 한국의 독자제재

가. 현황

한국은 북한의 4차 및 5차 핵실험과 미사일 발사 실험을 증대하고도 시급한 안보 위협으로 규정하고 있다. 특히 한국 정부는 북한에 핵 고도화 증강에 대한 시간적 여유를 준다면 한국의 안보가 돌이킬 수 없는 상황으로 접어들 것으로 판단해, 북한이 핵보유 의지와 태도를 바꾸지 않는다면 강경 대응을 지속하겠다는 의지를 견지하고 있다. 이러한 증대한 안보 도전에 직면해 한국의 대북 강압은 정치외교적·군사적·경제적 차원에서 동시다발적으로 전개되고 있다.

우선 한국은 북한의 추가도발을 방지하고 북핵 억지력을 높이기 위해 대북 군사적 강압을 지속하고 있다. 특히 한국은 금번 북한의 두 차례 핵 실험 결과 북한의 핵능력이 소형화·경량화·표준화·규격화 차원에서 진일보한 것으로 판단하고 있고, 이는 이제 북한의 핵능력이 한국을 직접 위협하는 수준에 도달했다고 판단한 것이다.³⁸ 한국 정부는 북한의 이러한 핵 능력에 대비해 우선 한국이 취약한 고고도미사일 방어체계(Terminal High Altitude Area Defense:

³⁸ 북한이 4차 핵 실험 시 증폭핵분열탄 형식의 기폭 실험을 강행하였고, 애초 설계 값 대비 유의미한 성과가 있었다면, 이는 과거에 비해 한국과 미국에 대한 위협 수준이 증대하였음을 의미한다. 증폭핵분열탄은 파괴력이 40kt~200kt으로 통상 표준형 핵분열탄에 비해 그 파괴력이 최소 2배~최대 10배에 달한다. 또한 핵탄두 제조과정에서 핵물질량의 조절을 통해 탄두의 경량화 및 소형화가 용이하다. 따라서 현재 북한이 보유한 사거리 1,300km의 노동 미사일이나 사거리 500~700km의 스커드 ER을 활용해 한국 영토 전체를 직접적으로 위협할 수 있다. 특히 노동미사일과 무수단 미사일은 ICBM인 대포동 미사일과 달리 이동발사대(TEL)에서 발사가 가능하므로 사전 발사 징후를 포착하기 어렵다는 점에서 위협 수준이 증가할 수 있음을 의미한다.

THAAD)의 주한미군 배치를 전격 결정했다. 또한 한국은 공세적 역지력의 시위 및 확보 차원에서 한미연합훈련 ‘작전계획 5015’를 염두에 두고 사상 최대 규모로 전개하였다.³⁹ 특히 북한군 지휘부를 직접 겨냥한 참수전략(decapitation strategy)을 공개적으로 언급함으로써, 김정은 정권의 군사적 부담을 점차 증가시키고 있다.

한국은 정치적 강압도 단행했다. 그 요체는 개성공단 전격 가동 중단 결정이다. 한국 정부는 북한의 4차 핵실험과 장거리 미사일 발사에 대한 대응조치로 2월 10일 개성공단 중단을 선언했다. 한국 정부는 “더 이상 개성공단 자금이 북한의 미사일 개발에 이용되는 것을 막고, 우리 기업들이 희생되지 않도록 하기 위해 개성공단을 전면 중단하기로 했다”고 발표하며, 개성공단 중단 결정의 이유가 정치안보적 사유임을 분명히 했다. 또한 “국제사회의 제재가 추진되고 있는 상황에서 핵심 당사국인 우리도 이에 주도적으로 참여할 필요가 있다”고 발표함으로써, 개성공단 중단 결정이 당시 유엔 안보리 대북제재 결의안 확정에 중국 등 국제사회의 적극적 참여를 유도하기 위한 외교적 목적도 있음을 밝혔다. 아울러 국제사회의 대북제재안들과 한미 연합군사훈련에 대해, 북한이 개성공단을 전략적으로 활용할 가능성에 대해 선제적으로 대응한 전략적 결정이기도 하다.⁴⁰ 개성공단 잠정 중단 결정은 북한의 핵실험과 국지적 도발 등에도 활용하지 않았던 초강경 강압이다. 이전에 북한이 개

³⁹ ‘작전계획 5015(Operation Plan 5015: OPLAN 5015)’는 북한에 대응하는 ‘작전계획 5027’의 후속 군사작전이다. ‘작전계획 5027’이 주로 북한의 전면전 남침상황에서 방어적 태세 구축에 초점을 맞춘 계획이라면, ‘작전계획 5015’는 북한의 국지도발과 핵미사일 등 WMD의 위협 증가 등에 대비한 것으로, 북핵 시설에 대한 선제적 타격 등을 포함하고 있다.

⁴⁰ 따라서 개성공단 중단 선언은 정치적 강압일 뿐 아니라 그 목적과 파급효과 측면에서 외교적·경제적 강압전략의 성격도 포함하고 있다.

성공단 문제를 주로 한국에 대한 강압 수단으로 활용했던 것에 반해 이번에는 한국 정부가 이를 강압적 수단으로 활용했다.⁴¹

한국의 경제적 강압은 금번 3월 8일 정부가 발표한 독자적 대북 제재 조치가 핵심이다. 이번 독자적 제재안은 크게 금융제재·해운 제재·수출입 통제·북한 영리시설 이용 자제 계도로 구성되어 있다. 또한 제재안의 방향은 5.24 대북제재 조치의 강화, 유엔 안보리 대북제재 결의안 2270호의 보완, 미국과 일본 그리고 EU 등 독자제재 조치들과의 시너지 효과를 내는 것이다. 제재안의 핵심 내용은 다음과 같다. 우선 북한산 물품의 반출입을 엄격하게 통제하기로 하였다. 2010년의 5.24 조치에서 ‘남북 간 교역을 위한 모든 물품의 반출·반입 금지’를 명시했지만 제3국을 통한 우회적 위장 반입이 있었고 이를 강력히 통제하기로 하였다.⁴² 해외의 북한 식당 이용 자제를 명문화한 것 또한 5.24 대북제재 조치에서 규정한 ‘북한 주민과의 접촉 제한’을 강화한 조치이다.⁴³ 이번 제재안에서 북한에 머물렀던 선박의 입항을 180일 동안 금지한 것은 안보리 결의안

⁴¹ 북한은 지금까지 대남 도발 수위를 높이면서 남북 관계가 긴장이 고조될 때마다 개성공단을 대남 강압의 주요 수단으로 활용한 바 있다. 2008년 3월 “북핵 문제가 해결되지 않으면 개성공단 확대가 어렵다”는 당시 김하중 통일부 장관의 발언을 문제 삼아 남측 당국의 철수를 요구했고, 그해 12월에는 개성공단 상주 체류 인원을 880명으로 제한했다. 2009년 3월에는 한미 연합군사훈련에 반발하여 육로 통행을 전면 차단했다. ‘북한 체제를 비판했다’는 이유로 현대아산 근로자 1명을 136일간 억류하기도 했다. 2013년 4월에는 3차 북한 핵실험 직후 이뤄진 한미 연합군사훈련을 비판하며 일방적으로 개성공단 폐쇄를 발표하기도 했다. 『조선일보』, 2016.2.10.

⁴² 실제로 2010년 5.24 대북제재 조치 이후 2015년 10월까지 북한산 물품의 원산지를 바꿔 국내로 들여오려다 적발된 경우는 총 71건이다. 『연합뉴스』, 2016.3.8.

⁴³ 정부의 이번 발표에 따르면 북한은 현재 12개국에서 130여 개의 식당을 운영하고 있다. 이 중 북경과 선양 등 중국에 있는 식당이 약 100개로 대부분을 차지한다. 이 밖에 러시아와 미얀마·베트남·캄보디아·인도네시아·홍콩 등에서도 북한 식당이 성업 중이다. 이들 식당 운영 주체는 군이나 당 소속 인사, 내각 등이며 이들이 벌어들이는 연 수익은 약 1,000만 달러에 달하는 것으로 정부는 파악하고 있다.

2270호의 결함(loophole)을 보완한 조치이다.⁴⁴ 실제로 제3국 국적이지만 실질적으로 북한이 소유한 편의치적(便宜置籍) 선박도 입항이 금지된다.⁴⁵ 아울러 비슷한 내용을 담은 일본의 독자적 제재 조치와의 시너지 효과를 기대한 측면도 있다. 해운제재의 일환으로써 남북한과 러시아 3국 간 물류협력 사업인 나진-하산 프로젝트 중단 결정도 하였다.⁴⁶

아울러 한국은 5차 핵실험에 대한 추가 단독 제재를 강행했다. 한국은 우선 북한의 개인과 단체에 대한 개별적 제재의 폭을 대폭 확대했다. 개인적 차원에서 황병서 군 총정치국장과 최룡해 조선노동당 중앙위 부위원장을 포함해 핵개발과 직간접적으로 연계되어 있다고 의심되는 북한 지도부 32명을 제재 명단에 포함시켰다. 제재 대상에 새롭게 포함된 북한의 조직과 단체는 조선노동당과 국무위원회 등을 포함해 총 34개이다. 북한에 대한 개인 및 단체에 대한 제재 대상 확대 이외에, 이번 추가 제재안에는 중국 개인 4인과 1개의 중국 단체가 포함되어 있다. 이들 개인과 단체는 북한의 핵개발에 직접적으로 관련되어 있다고 그간 꾸준히 의심 받아왔었는데, 단둥 홍상(鴻祥) 실업발전, 그리고 해당 회사의 마샤오홍(馬曉紅) 대표를 비롯한 홍상 관계자 4명이 그 대상이다. 한국 정부가 중국 본토 기업과 중국인을 직접 제재 대상에 올린 것은 이번이 처음으로, 3월 유엔 안보리 대북제재 결의안 2270호 채택 직후의 독자제재까지 포함하면 한국의 독자 대북제재 대상은 2016년 12월 현재 모두 69개 단체, 개인 79명에 달한다.⁴⁷

⁴⁴ 유엔 안보리 대북제재 결의안 2270호에는 금지된 화물을 싣고 있다고 믿을 만한 ‘합리적인 근거’가 있을 경우에만 입항을 금지하고 있다.

⁴⁵ 북한 선박의 한국 해역 운항은 5.24 조치로 이미 금지되어 있다.

⁴⁶ 『중앙일보』, 2016.3.9.

특히 이번 제재안에서 특이하다고 할 만한 사항은 북한의 국영항공사적인 고려항공이 포함되었다는 점이다. 한국 정부가 고려항공을 포함시킨 이유는 북한의 노동자들이 고려항공을 통해 해외에 파견되어 핵 개발 자금을 전용될 수 있는 상당한 액수의 외화를 벌어들이고 있기 때문이다. 아울러 북한은 지금까지 주로 고려항공을 이용해 해외 주재 외교관 및 상사원들이 금수 물자 및 외환을 밀반입하고 있다는 강한 의혹을 받아 왔다. 정부의 이번 조치는 북한에게 유입되는 자금과 물자의 운반 수단에 대한 직접적 차단을 통해 북한에게 직접적인 고통을 가증시키려는 전략적 노력이다. 이 외에도 한국 정부는 북한에 기항하는 제3국 소유 선박들의 한국 국내 입항 불허 기간을 1년으로 늘렸고, 제3국의 핵미사일 관련 전문가가 북한의 핵 개발에 직간접적으로 도움을 주고 있다고 판단되면 이들의 국내 입국을 금지하기로 했다. 아울러 최근 북한의 대중국 무역에서 임가공 의류가 차지하는 비중이 급격히 늘어나고 있는 최근 현실을 감안해, 이들 제품들이 중국산으로 둔갑해 한국내로 반입되지 못하도록 관련 기업 및 단체들에 대해 강력한 주의 및 계도 활동을 할 것이라 밝혔다.

나. 평가

한국은 독자적 대북제재를 비롯한 다차원적 강압을 통해 북한의 비핵화에 대한 가시적인 효과를 달성하고자 한다. 하지만 한국의 독자적 대북제재의 '직접적' 효과는 단기적으로 가시화되기 어려울 것이다. 아울러 설사 제재의 효과가 발생한다고 하더라도 이를 한

⁴⁷ 『주간동아』, 1067호, 2016.12.14., pp. 320~331, <<http://weekly.donga.com/3/all/11/799055/1>>. (검색일: 2016.12.15.).

국의 ‘독자제재’의 효과라고 단정 짓기 힘들 것이다. 우선 이미 한국은 5.24 대북제재로 인해 남북교역이 거의 전무하다시피 하여 북한과의 경제적 상호의존의 정도가 상당히 낮다. 따라서 금번 독자적 대북제재 조치가 북한에 대한 무역 및 금융 제재 조치를 포함하고 있지만, 이로 인한 직접적인 경제적 타격이 그리 크지 않을 것이므로 구조적으로 북한의 경제에 미치는 영향이 높다고 보기 힘들다. 둘째, 한국의 대북제재 조치가 이미 국제제재의 틀 속에서 연동되어 있고, 미국의 세컨더리 보이콧(secondary boycott)과 북중 무역 그리고 국제사회의 협력 유무에 따라 한국의 독자제재 조치의 효과는 배가될 수도 있고 상쇄될 수도 있다. 셋째, 한국의 독자적 대북제재 조치가 내재하고 있는 정치적 불확실성 또한 제재의 장기적 효과에 큰 영향을 미칠 것이다. 개성공단 폐쇄를 포함한 한국의 독자적 제재 조치는 한국의 정치지형의 변화에 따라 언제든 철회될 가능성이 있다. 이를 잘 인지하고 있는 북한에 한국의 제재 조치가 레버리지를 갖기는 구조적으로 어려워 보인다.

그럼에도 불구하고 향후 한국의 대북 압박이 효과를 발휘한다면 이는 경제제재 조치 부문보다는 정치·외교·군사적 강압의 효과일 가능성이 상대적으로 높다. 우선 군사적 안보적 차원에서 한국은 한미 동맹을 중심으로 북한을 강하게 압박하고 있다. 미국의 전략 자산을 동원하는 등 미국의 확장적 핵억지력(extended deterrence)을 강화하고 한국이 3K(Kill-Chain, KAMD, KMPR)를 비롯해 북핵 위협에 대한 군사적 억지력 조기 구축에 나섬으로써 북한은 이에 대응해 재래식 군비를 증강해야만 할 것이다. 이는 경제제재로 인한 고통 속에서 국내의 자원 배분의 왜곡을 초래해 중장기적으로 북한 경제에 타격을 가할 가능성도 배제할 수 없다. 다만 이러

한 압박에는 역효과도 동시에 발생한다. 김정은 정권이 핵무기 보유 필요성을 더욱 절감하게 하고 핵무기 고도화 완성에 속도를 내게 할 수도 있다.

둘째, 정치·외교적 강압의 효과 또한 일부 기대할 수 있다. 한국은 개성공단 폐쇄라는 독자적 대북제재 조치를 초기에 전격 강행함으로써 중국과 러시아의 대북제재 참여를 외교적으로 강제했고, 미국, 일본 등 국제사회의 적극적인 독자제재 조치를 견인했다. 이는 개성공단이 가지는 남북교류의 상징적인 효과와 기대보다는 현재의 북핵 위협을 더욱 엄중히 평가한 전략적 결단이었다고 판단된다. 미국과의 대북 인권 강압 또한 북한을 압박하는 효과가 있을 것이다. 북한인권 문제는 북한이 가진 대표적인 취약성이자 한미가 투사할 수 있는 효과적인 압박점(pressure point)이다. 물론 김정은을 비롯한 북한 지도부를 조만간 국제법정에 세워 단죄할 수 있는 가능성은 현저히 낮지만, 북한과 정치외교적 관계를 유지하고 있는 서유럽 주요국 등의 국내 여론 환기에 적잖은 영향을 미칠 수 있을 것이다. 아울러 북한인권 문제는 자연스럽게 북한의 해외 송출 노동자들의 열악한 노동환경과 비인격적 처우와 연관되면서 중장기적으로는 북한의 외화 수입 감소에도 긍정적 영향을 미칠 수 있을 것이라 예상할 수 있다.

이러한 기대효과에도 불구하고 한국의 독자제재와 강압의 효과를 극대화하기 위해서는 무엇보다도 제재 및 강압의 전략적 메커니즘 구축이 필요할 것이다. 특히 강도 높은 제재의 장기화 여부가 제재 성패의 결정적 요인이 될 것이므로, 한국 스스로 제재 동력을 훼손시켜 국제제재가 이완되는 우를 범하지 말아야 할 것이다. 아울러 북한의 제재 불복 및 강력한 저항으로 언젠든 강도 높은 추가

도발이 예상되므로, 이에 대한 한국의 추가적인 독자적 제재 및 강압 능력도 확보해야만 할 것이다. 만약 추가 강압이 필요한 시점에서 한국이 머뭇거리면 국제사회는 한국의 제재 수행 의지를 의심할 것이다. 마지막으로 우리의 독자적 대북제재 및 강압의 목표와 수단과 관련해 미증을 비롯한 국제사회의 기대와 눈높이에 항상 연동해야만 할 것이다. 자칫 현실적 여건과 강대국들의 전략적 이해를 무시하고 너무 과도한 제재 국면을 일방적으로 주도하려고 한다면, 북중 관계의 복원이나 북미 간의 과도적 합의와 같은 부작용이 발생할 수도 있음을 항상 경계해야만 할 것이다.

3. 미국의 독자제재

가. 현황

북한이 4차 핵실험을 단행한 지 5일 후인 2016년 1월 12일 미국 하원의회는 대북제재 강화법안을 채택하였다. 이 법안은 상원의회의 수정 및 하원의회의 재승인 과정을 거친 후 2월 18일 오바마 대통령의 서명과 더불어 발효되었다. 이 법안(H.R.757)은 북한과 거래하는 제3국의 기업 또는 금융기관을 제재할 재량권을 행정부에 부여하는 등 북한의 자금줄을 차단하기 위한 다수의 조치들을 포함한 것으로서, 국제비확산 체제를 위협하는 북한에 책임을 묻고 핵개발을 포기하도록 하기 위한 미국 정부의 의지를 반영한다. 또한 백악관은 3월 15일 대통령 행정명령(E.O. 13722)을 발동하여 H.R.757 법안에 의한 대북제재 강화 이행을 뒷받침하였다. H.R.757의 제정과 행정명령 이후 미국은 북한을 '주요 자금세탁 우려 대상국'으로 지정했을 뿐 아니라 북한인권 관련 제재 대상자 명단

에 최고지도자인 김정은 노동당위원장을 처음으로 포함시키는 등 대북 압박을 더욱 강화하였다.

멀리는 한국전쟁 이후부터 그리고 가깝게는 북한의 핵개발 본격화에 따라 추진되어왔던 미국의 대북제재는 H.R.757 법안의 제정과 그 법안의 이행을 촉진하는 대통령 행정명령(E.O. 13722)으로 대북제재 역사상 최고의 수준에 이르렀다고 볼 수 있다.⁴⁸ 미국의 독자제재 강화의 배경에는 ‘전략적 인내’로 대표되는 오바마 정부의 대북정책에 대한 미국 조야의 비판이 있었다. 제재를 가하면서 북한의 입장 변화를 기다리는 동안 북한의 핵능력은 더욱 강화되었던 것이다. 북핵 4차 실험 직후 개최된 하원의회 청문회에서 참석자들은 오바마 정부의 대북정책을 비판하면서 원유수출 차단, 테러지원국 재지정, 세컨더리 보이콧(secondary boycott) 실행을 비롯한 다각적이고 전면적인 대북제재 강화를 통해 북한의 비핵화를 유도해야 한다고 강조하였다.

이와 같은 조야의 비판에 호응하면서, 미국 정부는 북한과 대화하기보다는 제재와 압박을 통해 북한의 태도를 변화시킨다는 정책 기조를 밝히면서 제재의 강화를 추진했다. 북핵 4차 실험 이후 미국은 북한을 핵보유국으로 인정하지 않을 것이고, 핵개발을 통해 안전을 도모하는 북한의 전략이 성공하지 못할 것이며, 핵·미사일 개발을 포기하는 것만이 북한이 국제적 고립과 경제적 고통에서 벗어나고 안전을 확보할 수 있는 유일한 방법임을 강조하였다.⁴⁹ 또한

⁴⁸ 한국전쟁 이후 2000년대까지 미국의 대북제재와 관련하여 다음 참조. 양문수, “미국의 대북 경제제재 해제과정과 해제의 경제적 효과,” 『북한연구학회보』, 제 12권 2호 (2008), pp. 211~239.

⁴⁹ 미국 백악관, 2016년 1월 7일 대변인 발표, <<http://www.whitehouse.gov/briefing-room>>. (검색일: 2016.8.21.).

러셀 국무부 차관보는 대북제재의 목적이 북한을 비핵화 협상 테이블로 유도하는 것이라 밝히는 한편, 북한이 먼저 핵동결 및 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA) 사찰단 복귀 허용을 통해 비핵화 의지를 분명하게 보일 때 의미 있는 대화와 협상이 가능할 것이라고 강조하였다.⁵⁰

결국 미국이 북한만을 겨냥한 첫 제재법안을 제정하고 대통령 행정명령을 통해 강력한 압박 정책을 펴는 주된 목적은 핵개발에 따른 북한의 비용을 증가시켜서 정책의 변화를 유도하고 북한의 비핵화를 달성하는 것이라 할 수 있다. 이전에 비해 한층 강화된 제재 조치들은 과거 대북정책에 대한 비판의 반영이며 또한 제재의 실효성을 증대시키기 위한 목적에 기인한 것이라 할 수 있다.

〈표 III-1〉 4차 북핵 실험 이후 미국의 독자적 대북제재 강화 일지

일시(미국시간)	주요 사항
2016년 1월 12일	하원의회, 대북제재강화 법안 채택 * 2015년 2월 5일 하원 외교위원장에 의해 법안 최초 발의
2월 10일	상원의회, 대북제재강화 대체수정법안 채택
2월 12일	하원의회, 상원에서 수정된 대북제재강화법안 최종 통과 (H.R.757)
2월 18일	대통령, H.R.757 서명 및 발효
3월 15일	대통령, 대북제재 강화를 위한 행정명령 13722호 발효
6월 1일	재무부, 북한을 '주요 자금세탁 우려 대상국'으로 지정
6월 17일	하원 외교위원회, 북한 테러지원국 재지정 요구법안 채택 * 이후 하원 및 상원 본회의 통과 필요

⁵⁰ 미국무부, 2016년 4월 4일 러셀의 세미나 발표, <<http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2016/04/255492.htm>>. (검색일: 2016.8.22.); 2016년 5월 3일 중앙일보-CSIS 포럼에서 러셀의 발표, <<http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2016/05/256815.htm>>. (검색일: 2016.8.22.).

일시(미국시간)	주요 사항
7월 6일	국무부, 북한인권 제재 대상자에 김정은 첫 포함
11월 4일	재무부, '자금세탁 우려 대상국' 지정에 따른 세부규칙 확정 및 발효
12월 2일	재무부, 고려항공 포함 단체 16개 및 개인 7명 제재대상 지정 및 공개

자료: 필자작성.

2016년 대북제재 강화법안(H.R.757)의 제정 및 발효로 미국의 대북제재는 새로운 전기를 맞았다고 볼 수 있다. H.R.757 법안은 이전 시기 행정명령을 통해 실행되었던 대부분의 제재조치를 포함하며, 또한 제재의 대상을 더욱 구체화함과 더불어 새로운 조치들을 추가하였다. 이 법안은 우선, 유엔 안보리 대북제재 결의안 및 기존의 독자적 대북제재(행정명령) 조치들을 앞으로도 지속적으로 적용할 것임을 확인하였다. 이 법안이 담고 있는 이전과 차별화되는 제재 조치로는 첫째, 북한과 거래하는 제3국의 기관에 대한 제재, 즉 세컨더리 보이콧(secondary boycott)에 대한 재량권을 행정부에 부여하고 있다는 점을 들 수 있다. 둘째, 이 법안은 제재 교역 대상을 구체화하면서 석탄, 철광석, 흑연 등 북한 광물의 거래를 차단한다는 조치를 담고 있다. 셋째, 북한인권 침해 조사 범위 및 대상자를 확대하였다. 넷째, 이 법안은 발효 이후 180일 이내에 북한을 자금세탁 우려 대상국으로 지정할지 여부를 검토하도록 강제하였다.

대북제재 강화를 위한 H.R.757 법안이 발효된 이후 오바마 미 대통령은 행정명령 13722호를 발효하였고, 이 행정명령에는 북한인권 침해, 북한의 광물 거래, 북한과 거래하는 제3국 기관에 대한 제재 등과 관련된 사항뿐만 아니라 북한의 해외노동자 송출을 금지

하는 조치가 포함되었다. 또한 H.R.757 법안 발효에 따른 후속 조치로서 미국 재무부는 6월 1일 북한을 ‘주요 자금세탁 우려 대상국’으로 지정하였으며, 11월 4일에는 자금세탁 우려 대상국 지정에 따른 세부규칙을 확정하고 발효하였다. 이 규칙의 발효는 중국을 포함한 제3국의 금융기관이 자금세탁 우려 대상국인 북한과 거래할 경우 미국의 금융기관과의 거래를 제한할 수 있다는 것을 의미한다. 또한 미국 하원의회는 6월 17일 북한을 테러지원국으로 재지정할 것을 요구하는 법안을 채택하였고, 의회 본회의에서 법안 의결을 위한 논의가 진행될 것으로 예상된다. 미국 재무부는 또한 2016년 7월 6일 김정은을 처음으로 북한인권 제재 대상으로 지정하였고, 북한의 5차 핵실험 이후인 12월 2일에는 행정명령 13722호에 근거하여 고려항공을 비롯한 단체 16개 및 개인 7명을 제재대상에 포함하고 공개하였다.

이와 같이 2016년 미국은 H.R.757 법안의 제정 및 발효 그리고 대통령의 행정명령을 비롯한 후속 조치들을 통해 대북제재를 강화하였다. 이전에 비해서 제재 대상을 더욱 구체화하고 북한과 거래하는 제3국의 기업 및 금융기관에 대한 제재도 가능하도록 한 것이 주된 특징이라고 할 수 있다.

나. 평가

2016년 H.R.757 법안 그리고 후속 조치들을 통해 강화된 미국의 대북제재가 실효성을 가질 만한 조치인지 여부는 제3국 기관에 대한 제재의 적용 가능성, 즉 세컨더리 보이콧(secondary boycott)의 실제적 적용 여부와 밀접하게 관련될 것이라 볼 수 있다. H.R.757 법안 및 후속 조치들은 이전과 비교할 때 한층 강화된 조

치들을 담고 있으며, 또한 제재의 대상도 더욱 구체화하여 명시하였다. 그러나 미국은 지난 수십 년간 북한에 제재를 가해왔고, 특히 북한의 핵개발이 본격화된 이후에는 무역, 금융, 원조 등과 관련된 각종 제재의 강화로 2016년 현재 사실상 미국과 북한 간 교역과 거래는 거의 부재한 상태라고 볼 수 있다. 따라서 미국이 대북제재의 대상을 더욱 구체화함에도 불구하고, 미국이 북한과의 양자적 관계에서 추가적으로 가할 수 있는 조치는 사실상 없다고 보아도 무방하다. 결과적으로 미국의 대북제재의 실효성은 세컨더리 보이콧의 실행 가능성, 즉 제3국의 북한과의 거래를 얼마나 차단할 수 있는지에 달려있을 것이라 볼 수 있다.

H.R.757 법안 및 후속 조치를 통해 미국은 세컨더리 보이콧 실행을 위한 법적 근거를 갖추어 놓았지만, 실제로 구체적인 제3국의 기업 또는 금융기관을 대상으로 그 조치를 적극적으로 이행할 수 있을지 여부는 다른 문제일 수 있다. 북한과 거래하는 가장 핵심적인 제3국은 바로 중국이며, 세컨더리 보이콧의 실행은 곧 중국과의 갈등을 의미하는 것이기 때문이다. 미국은 최근 수년간 아시아 재균형(rebalancing) 정책을 추진하면서 안보 및 경제 양 측면에서 중국과 갈등해왔고, 특히 남중국해 문제는 양국 간 양보할 수 없는 최대의 갈등 이슈로 부각되어왔다. 이와 같은 상황에서 북핵 문제로 인한 세컨더리 보이콧의 추진이 중국과의 갈등을 더욱 심화시킬 수 있다는 점을 미국은 무시하기가 어려울 수 있다. 결국 미국은 세컨더리 보이콧 추진이 대북제재의 실효성을 높일 수 있지만 동시에 중국과의 갈등을 심화시킬 수 있다는 딜레마를 안고 있다고 볼 수 있다. 결과적으로 미국이 정책적 우선순위를 어디에 두는지에 따라 미국의 강화된 대북제재의 실효성은 달라질 수 있

다고 보여진다. 다만, 미국 행정부가 교체되는 시기인 2016년 말과 2017년 초 사이에 미국이 중국과의 갈등 심화를 감수하면서 대북 제재를 위한 세컨더리 보이콧을 적극적으로 실행할 것으로 보기는 어려울 것 같다.

2016년 미국의 대북 독자제재 강화는 북핵 문제와 관련한 실효성 이외에 추가적인 효과도 함께 고려한 것이라 볼 수 있다. 그 추가적 효과는 미국이 독자적 대북제재 강화로 국내 및 국제적으로 정치적 이득을 기대할 수 있다는 점이다. 앞에서 기술한 바와 같이 그동안 북한의 핵·미사일 능력이 강화됨에 따라 미국의 대북정책은 국내적 비판에 직면해왔다. H.R.757 법안과 후속 조치들은 그러한 국내적 비판에 대한 대응으로서-비판을 완화하는-의미를 지닐 수 있다. 또한 미국은 북한에 대한 독자적 제재를 강화함으로써 국제 비확산체제의 주도자로서의 명분과 정당성을 강화할 수 있다. 결과적으로 미국의 대북제재 강화는 북핵 문제의 실제적인 해결로 이어지지 않는다고 할지라도 국내적·국제적으로 정치적인 효과를 얻을 가능성이 있다.

4. 중국의 대북제재

가. 현황

이미 위에서 논의하였듯이, 국제사회의 대북제재 실효성 증대를 위해서는 주변국들과 제재대상국가에 영향력이 많은 강대국들의 적극적 참여가 중요하다. 특히 중국의 역할이 중요한 이유는 주요국들이 이미 북한을 압박할 수 있는 경제적 제재 카드를 상당수 사용하였기 때문이다. 제재를 주도하는 미국의 경우, 북한과의 무역

관계가 거의 없으며, 한국 역시 5.24 조치 및 개성공단 폐쇄 등의 결정으로 실질적 영향력이 약화된 상황이다. 이에 반해 중국은 북한의 대외무역 비중의 70~80%를 차지할 정도로 북한에 대한 막강한 경제적 영향력을 가진 국가이며, 사회주의적 전통 관계에 따른 동맹조약을 유지하고 있기 때문에 정치적 영향력까지 있다고 평가받는다.

중국은 북한의 핵·미사일 개발에 대해서는 기본적으로 반대의 입장을 견지하고 있으며, 국제사회의 대북제재를 성실히 이행하고 있다고 주장한다. 그러나 일각에서는 중국이 국제사회의 대북제재 이행에 비협조적이고, 독자제재도 하지 않기 때문에 국제적 책임을 다하지 않는다고 비판한다. 표면적으로 드러난 사실만 본다면, 중국은 국제사회의 대북제재에 협력적이었다. 매번 북핵 이슈가 있을 때마다 중국의 대응 조치는 차이가 있었지만, 역대 유엔 대북제재 결의안에 모두 찬성하였고, 이행보고서 역시 제출하였을 뿐만 아니라, 이행과 관련된 가시적 조치도 실행하였다. 이러한 패턴은 2016년 초 발생한 4차 핵실험 이후 국면에서도 유사하게 나타났다.

중국 외교부는 핵실험 당일인 1월 6일 성명을 통해 “중국이 한반도 비핵화 목표를 결연히 수행”한다는 문구를 신설하는 등 과거에 비해 중국의 북한 비핵화에 대한 의지를 강조하였고, 지재룡 주중 북한 대사를 초치하는 등 강경하게 대응하였다.⁵¹ 북한의 미사일 발사에 대해서도 왕이 외교부장은 “유엔안보리 결의 위반이며, 북한은 반드시 대가를 치러야 한다”고 언급했다.⁵²

또한 중국은 북한 4차 핵실험에 대한 유엔 대북제재 결의안 2270

⁵¹ 中國外交部, “外交部聲明,” 2016.1.6., <<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1329851.shtml>>. (검색일: 2016.11.11.).

⁵² 왕이 중국외교부장, 『중국북방TV 인터뷰』, 2016.2.5.

호에 대해서도 성실한 이행을 약속하였다. 중국 외교부 대변인 및 주요 언론은 이번 결의안을 중국이 “성실하게 집행할 것”이라고 발표하였고,⁵³ 왕이 외교부장은 4월에 열린 일련의 한·러·일 외교장관 회의에서 북한의 추가 핵미사일 개발을 저지하기 위해 “대북제재 결의안을 전면적이고, 완전하게, 어김없이” 집행해야 한다고 강조하였다.⁵⁴ 시진핑 국가주석 역시 여러 차례 공식 석상에서 “중국은 한반도 혼란을 용납하지 않을 것이고, 대북제재를 전면적으로 집행할 것”이라고 강조하였다.⁵⁵

실제로 중국 정부가 대북제재 결의안 2270호를 적극적으로 이행하겠다는 의지를 표명한 이후 이와 관련된 여러 조치들이 언론을 통해 확인되었다. 예를 들어, 중국 당국은 북한의 철광석·석탄 수입 금지 조치를 관련 부처에 하달했고, 그 영향인지는 몰라도, 2016년 4월 중국의 대북 수입액이 약 40% 가까이 감소하였다. 특히 중국이 전면금지품목으로 지정한 티타늄은 교역액이 전무한 것으로 나타났다으며, 항공유가 포함된 정제유 역시 감소하였다.⁵⁶ 또한 중국은 대북제재 결의안 2270호의 제재 대상 북한 선박의 입항을 거부하였다.⁵⁷ 상무부는 안보리 결의 이행 금수리스트 공개, 북한행 화물

⁵³ 中國外交部, “2016年3月9日外交部發言人洪磊主持例行記者會,” 2016.3.9., <http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1346415.shtml>. (검색일: 2016.10.9.).

⁵⁴ “中韓外長會見: 就朝鮮半島問題交換意見,” 2016.4.27., 『鳳凰網』, <http://news.ifeng.com/a/20160427/48609760_0.shtml>. (검색일: 2016.11.11.); 中國外交部, “王毅: 中俄雙方就朝鮮半島形勢形成新的共識,” 2016.4.29., <<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1359733.shtml>>. (검색일: 2016.10.10.).

⁵⁵ 習近平, “習近平在亞信第五次外長會議開幕式上的講話(全文),” 2016.4.28., <<http://www.cica-china.org/chn/zxghd/yxdwcwzh/t1359699.htm>>. (검색일: 2016.10.11.).

⁵⁶ “대북제재 효과, 북한, 대중국 선탄수출 40% 줄었다,” 『중앙일보』, 2016.5.25.

⁵⁷ “외교부 ‘중러, 北 OMM 소속 선박 27척 전면 입항금지’ 확인,” 『연합뉴스』, 2016.6.1.

검색 강화 조치 등을 공식화했고, 4월과 6월 두 차례에 걸쳐 대북제재와 관련된 구체적 이행 조치를 발표하기도 하였다. 심지어 대북 관광 통제 및 북한 신규 노동인력에 대한 비자심사 강화 현상도 포착되었으며,⁵⁸ 중국 단둥주재 북한 공무원이 금지물품 밀수에 관여해서 구속되는 등 밀무역 관련 단속 및 북중 국경지역에 대한 군대의 감시와 통제 역시 강화되었다.

그러나, 중국은 미국의 고강도 대북제재 동참 요구에 대해서는 사실상 반대 의사를 지속적으로 표명하였다. 중국 외교부 대변인은 1월 8일 “중국이 북핵 문제 해결의 핵심이 아니다”⁵⁹ 라는 점과 함께 1월 26일에는 “중국 책임론과 관련된 발언은 도리에 어긋난 것”이라고 강조하였다.⁶⁰ 중국 관영 언론매체 역시 “중국은 북한 정권을 사지로 몰아넣는 유엔 안보리 대북제재는 지지하지 않을 것”이라고 보도하고, “북한 경제 전체를 붕괴시키려는 목표는 반대하며 제재는 북한의 핵무기 개발 능력 타격에 집중되어야 한다”는 입장을 강조하였다.⁶¹ 1월 27일 미중 외교장관 회담에서 미국의 고강도 제재 요구(북중 국경무역 제한 등)에 대해 왕이 외교부장은 “제재가 목적이 되면 안 된다”고 응대하였다.⁶²

⁵⁸ “中, 대북제재 고삐 조인다…北 식당종업원·근로자 신규비자 불허,” 『연합뉴스』, 2016.5.9.; 중국 연변지역 인터뷰.

⁵⁹ 中國外交部, “2016年1月8日外交部發言人華春瑩主持例行記者會,” 2016.1.8., <http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1330394.shtml>. (검색일: 2016.6.2.).

⁶⁰ 中國外交部, “2016年1月26日外交部發言人華春瑩主持例行記者會,” 2016.1.26., <http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1335168.shtml>. (검색일: 2016.6.2.).

⁶¹ “安理會一致通過對朝鮮新決議,” 『新華每日電訊』 12版, 2016.3.3., <http://news.xinhuanet.com/mrdx/2016-03/03/c_135150586.htm>. (검색일: 2016.6.2.).

⁶² 中國外交部, “王毅: 中國在朝鮮半島核問題上的立場光明磊落、堅定不移,” <<http://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzhd/t1335607.shtml>>. (검색일: 2016.11.11.).

이처럼 중국은 국제사회의 대북제재와 북핵 문제 해결의 방향성에 대한 자국의 입장과 역할에 대한 한계를 설정하고 있다. 실제로 결의안 2270호 채택 다음날 외교부 대변인 및 주요 언론은 이번 결의안을 중국이 “성실하게 집행할 것”이라면서도 “북한의 민생과 인도적인 부분에 영향을 미쳐서는 안 된다”고 언급하였고, 동시에 왕이 외교부장이 제기한 ‘비핵화-평화협정 체결’ 병행 추진의 필요성을 강조하였다.⁶³ 신화통신 역시 새로운 결의안이 북한의 잘못된 행위에 대한 반응이지 포위와 봉쇄가 아니며, 결국 대화를 통한 문제 해결이 유일한 길임을 강조하였다.⁶⁴

이러한 맥락에서 중국은 미국의 독자제재 행보에 대해서도 일관되게 반대 입장을 표명하였다. 중국 외교부 루강 대변인은 “중국은 그 어떤 국가가 일방적인 제재를 가하는 것을 반대”(3.17)하고, 중국은 그 어떤 국가가 긴장국면을 한층 끌어올리는 것을 반대한다는 점을 명확히 하였다.⁶⁵ 미국 재무부의 대북(對北) 자금세탁 주요 우려 대상 지정 발표(6.1)에 대해서도 화춘잉 대변인은 “우리는 그 어떤 국가가 자신의 국내법에 근거해 다른 국가에 제재를 가하는 것을 일관되게 반대한다”고 말하면서 사실상 미국의 독자제재를 반대한다는 점을 언급하였다.⁶⁶

⁶³ 中國外交部, “2016年3月3日外交部發言人洪磊主持例行記者會,” 2016.3.3., <http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1344941.shtml>. (검색일: 2016.10.11.).

⁶⁴ “中國贊成對朝新決議的三大因素,” 『新華社』, 2016.3.2., <http://news.xinhuanet.com/2016-03/02/c_128769606.htm>. (검색일: 2016.11.11.).

⁶⁵ 中國外交部, “2016年3月17日外交部發言人陸慷主持例行記者會,” 2016.3.17., <http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1348553.shtml>. (검색일: 2016.10.11.).

⁶⁶ 中國外交部, “2016年6月2日外交部發言人華春瑩主持例行記者會,” 2016.6.2., <http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1368926.shtml>. (검색일: 2016.10.11.).

또한 중국 정부는 북핵 제재와 별개로 북한과의 정상적 관계, 즉 북중 교역 등은 과거와 변함없이 유지될 것임을 강조하였다. 중국 외교부 루캉 대변인은 “대북제재는 예정대로 집행되겠지만, 북한과의 정상적인 관계도 유지한다”(4.13)고 밝혔고,⁶⁷ 5월 북한 리수용 노동당 부위원장 대표단이 방중했을 때도 중국 외교부 화춘잉 대변인은 공식 브리핑에서 “북한은 중국의 중요한 이웃이고, 양국 간 정상적 협력관계를 희망한다”(5.31)고 논평한 바 있다.⁶⁸ 실제로 중국 동북지역의 지방 정부(랴오닝, 길림성) 등에서도 국제사회의 대북제재 국면에도 불구하고 북중 경협 관련 사업들이 정상적으로 추진 중인 것으로 알려지고 있다.⁶⁹

북한의 5차 핵실험(9.9)에 따른 유엔 안보리 대북제재 결의안 2321호(11.30 통과)에 대한 중국의 입장 역시 대북제재 결의안 2270호 합의 도출 이후와 별반 다를 바가 없었다. 중국 정부와 언론은 결의의 철저한 이행을 약속하면서도 동시에 북핵 문제 해결을 위한 대화 혹은 6자 회담의 중요성을 동시에 강조하였다. 또한 한·미·일의 추가 독자제재 행보에 대해서도 “일방적 대북제재가 합리적이지 않으며, 북핵 문제 해결에 도움이 되지 않는다”며 일관된 반대 입장을 표명하였다.

⁶⁷ 中國外交部, “2016年4月13日外交部發言人陸慷主持例行記者會,” 2016.4.13., <http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1355241.shtml>. (검색일: 2016.11.11.).

⁶⁸ 中國外交部, “2016年5月31日外交部發言人華春瑩主持例行記者會,” 2016.5.31., <http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1368169.shtml>. (검색일: 2016.11.11.).

⁶⁹ “中 랴오닝성, 대북제재 국면서 북중경협 추진,” 『연합뉴스』, 2016.6.28.; “中 지린성, 훈춘시 북중교역 기반시설 확충에 박차,” 『자유아시아방송』, 2016.6.29.

나. 평가

중국의 대북제재 협력은 분명 일정 정도의 진전과 성과가 있다고 평가할 수 있다. 그러나 북한은 중국의 대북제재로 인해 핵보유 노선에 크게 영향을 받지 않은 것 같다. 이는 이미 북한이 여러 차례 자국 내 정치 이벤트를 통해 핵의 기정사실화 정책을 추진하고 있기 때문이다. 또한 북한 내부에서는 국제사회의 대북제재에 협력하는 중국이 압박책동을 하고 있으며, 미국의 협박요구에 굴복해 혈맹관계를 저버린 배신자로 치부되고 있다.⁷⁰ 무엇보다 4차 핵실험 이후 강력한 대북제재에도 불구하고, 북한은 5차 핵실험을 강행하였고, 지속적으로 미사일 개발을 시도하고 있기 때문에 중국의 제재 효과가 크다고 할 수는 없을 것이다. 아마도 북한은 중국이 여러 정치경제적 요인들로 인해 북한을 최소한 방기하지는 않을 것이라는 기대를 하고 있을 수 있다. 동시에 중국이 줄곧 주장해 온 ‘민생예외’ 및 ‘대화협력’의 강조 때문에 중국은 북한에 흑기사가 될 수 있다는 착각을 줄 수 있다.

중국의 주장처럼, 중국의 대북제재 협력은 시간이 갈수록 진일보한 측면이 많다. 북핵 및 미사일 개발을 반대하고 제재가 필요하다는 입장 역시도 명확해지고 있을 뿐만 아니라 이행과정의 공개성도 점차 제고되고 있다. 특히 3차 핵실험 이후부터는 유엔 대북제재 이행과 관련한 각종 조치들이 가시화되는 추세이다. 그럼에도 불구하고 중국의 대북제재는 여전히 한계가 많다.

무엇보다 중국의 불성실한 대북제재 이행에 관한 의혹이다. 2012년 유엔 대북제재위원회 전문가 패널 보고서에 따르면, 조사기

⁷⁰ “불공정한 세계정치질서를 변혁하기 위한 정의의 불길을 지펴올리자,” 『노동신문』, 2016.4.2.

간 30개월간 북한의 무기와 사치품에 대한 제재 위반으로 의심되는 38건 중 21건이 중국과 관련되어 있었다.⁷¹ 이후 거의 매년 발표된 이 보고서에는 중국의 불성실한 이행 사례가 끊이지 않고 등장하고 있다. 북한의 군사 퍼레이드에 사용된 미사일 운반 트럭이 중국산이라는 지적(2013, 2016), 중국 기업의 북한 마식령 스키장 건설 관여(2015), 북한 벤츠 차량 수입 유통에 중국 기업 관여(2016) 등이 있다.⁷²

대북제재 결의안 2270호 통과 이후에도 중국의 불성실한 대북제재 이행에 대한 끊임없는 의혹이 제기 중이다. 가장 대표적으로는 라오닝 홍양기업의 대북 불법 거래 적발 사례를 들 수 있다. 이 밖에도 유엔 대북제재 대상 북한 선박들이 중국 근해에서 꾸준히 포착되고 있다는 점,⁷³ 중국에서 원자료가 포함된 민감 제품군의 대북한 수출이 급증했다는 점,⁷⁴ 중국의 북한산 석탄 수입이 급증했다는 점 등의 의혹 보도들이다.⁷⁵

다음으로, 대북제재 이행보고서의 구체성이 떨어진다. 중국은 이 이행보고서를 통해 안보리 결의사항을 충실히 이행하고 있다는 점을 강조했지만, 주요 대북제재 관련국의 이행보고서와 비교할 때 구체성이 떨어진다. 주요 선진국들은 대북제재 관련 내용을 별도의 국내법으로 새롭게 법제화하고 책임기관을 명확하게 명시하지만, 중

⁷¹ Bonnie S. Glaser *et al.*, “Reordering Chinese Priorities on the Korean Peninsula,” Report of the Center for Strategic and International Studies Freeman Chair in China Studies (November 2012) pp. 18~19.

⁷² United Nations, Report of the Panel of Experts, <http://www.un.org/ga/secretary/view_doc.aspx?symbol=S/>. (검색일: 2016.11.11.).

⁷³ “유엔 제재 北 선박들, 중국 근해서 포착,” 『연합뉴스』, 2016.6.28.

⁷⁴ “中, 상반기 민감 제품군 대북 수출 급증,” 『연합뉴스』, 2016.9.4.

⁷⁵ “대북제재에도 中 8월 북한산 석탄 수입 27% 증가 반전,” 『연합뉴스』, 2016.9.4.

국은 기존 국내법에 의거해 제재를 이행하고 있다고만 밝히고, 대북제재 관련 법규나 책임기관을 모호하게 처리하는 경우가 많았다.⁷⁶ 이번 대북제재 결의안 2270호 이행보고서 이행의 구체성 면에서는 과거와 크게 달라진 바가 없다.⁷⁷

이러한 사례들은 중국이 대북제재 이행에 있어 타 국가보다 적극적이지 않다는 의심을 불러일으킨다. 그렇다면 중국은 왜 그럴까?

첫째, 미국에 대한 전략적 불신과 지정학적 요인이 작용하기 때문이다. 중국은 미국이 대북제재를 이용하여 동북아지역에서 미국의 영향력을 확대시키고, 중국의 부상을 견제하려 한다고 의심한다. 즉, 미국이 북핵 해결을 명분으로 동맹국과의 군사협력 및 미사일 방어체계를 확대시키고, 이 과정에서 미국의 대중 견제 프레임을 공고화시키려 한다는 것이다. 4차 핵실험 제재 국면에서도 중국이 북핵 위협의 고도화라는 문제보다 오히려 한반도 사드 배치 문제에 더욱 신경을 곤두세운 것 역시 이러한 이유이다. 중국이 북핵 문제와 관련 일관되게 북한 비핵화 대신 ‘한반도’의 비핵화를, 북한의 냉정과 자제가 아니라 ‘관련국’의 냉정과 자제를 강조하는 것도 이러한 맥락이다.⁷⁸

둘째, 미국 책임론 때문이다. 중국은 북핵 문제가 미국의 대북 적대시 정책에 기인한다고 인식한다. 따라서 문제의 근원이 미국이기 때문에 그 책임 역시 미국이 져야 한다는 인식이 강하다. 이는 국제사회의 북핵 문제에 대한 중국의 적극적 책임요구를 수용할 수 없

⁷⁶ 유재승, “유엔대북제재위원회-국가별 이행보고 현황,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2013-2호 (2012), pp. 100~101.

⁷⁷ 신종호, “안보리대북제재 결의 2270호 이행보고서 평가,” pp. 3~5.

⁷⁸ 중국은 북핵과 관련한 다수의 공식 성명에서 한반도의 비핵화, 관련국의 냉정과 자제, 문제의 평화적 해결이란 문구를 주로 사용해왔다.

는 배경이 된다. 일반적으로 중국은 북핵 문제 해결에 협력은 하지만, 자신들의 이해관계를 희생해 가면서 적극적인 책임을 지는 것은 과도하다고 생각한다.

셋째, 북한 붕괴에 대한 우려 때문이다. 중국은 자국의 강력한 제재로 인해 북한 정권의 붕괴 혹은 내부적 위기를 초래할 가능성을 우려한다. 만일 이러한 상황이 발생한다면, 1990년대 초 북한의 고난의 행군 시기보다 더 많은 탈북 난민이 중국으로 유입될 것이고, 이는 북한 난민들과 같은 언어와 문화를 공유하는 조선족이 다수 거주하는 중국 동북지역의 사회 불안정으로 이어질 것이다.⁷⁹ 실제로 북한의 대중 경제 의존도가 갈수록 높아지는 상황에서 중국의 강력한 제재는 북한체제의 심각한 불안정을 야기할 가능성이 높다. 중국이 줄곧 제재가 북한의 민생과 인도주의적 위기를 초래해서는 안 된다고 하고, 민생은 예외로 해야 한다고 주장하는 것도 이러한 우려 때문이다.⁸⁰

마지막으로 중국 지방정부에 대한 고려 혹은 탈선에 대한 묵인 때문이다. 중국 중앙정부 입장에서는 국제사회에서의 책임대국 이미지를 고려하여, 제재 이행에 대한 강한 의지를 피력할 수 있다. 그러나 북한과의 교역이 주요 생존기반인 지방정부나 대북기업의 경우는 중앙정부의 강한 의지에 부응한다 해도 큰 인센티브가 없다. 이들은 통제해야 하는 중앙의 대리인 역시 지방정부의 감독부

⁷⁹ Bonnie Glaser, ed., “Keeping an Eye on an Unruly Neighbor,” (USIP and CSIS Joint Working Paper, 2008), pp. 14~15; 이러한 중국의 입장에 대해서는, Gong Keyu, “Sanctions on North Korea and China, North Korea and International Sanctions,” (Institute of Far Eastern Studies International Conference, 2016.6.15.) 참조.

⁸⁰ Mathieu Duchatel, “Tactical Pause in China’s Economic Engagement with North Korea,” *China Brief*, vol. XIV, issue 9 (May 2014), pp. 9~11.

처들로 이루어지기 때문에 중앙의 명령보다는 지역의 이해를 고려할 가능성이 높다. 따라서 적극적 단속 이행에 소극적이거나, 탈선에 대한 목인이 왕왕 이루어질 수 있다.

이처럼 중국의 대북제재는 여러 가지 이유로 한계가 있을 수밖에 없다고 평가된다. 그럼에도 불구하고, 북한의 핵·미사일 프로그램이 지속적으로 고도화되고, 도발의 빈도수도 증가하고 있는 상황에서 중국의 북핵에 대한 부담은 증대될 수밖에 없다. 따라서 중국 역시도 시간의 흐름에 따라 일정 정도 제재의 강도를 높이고, 국제사회의 대북제재에 대한 협력의 정도를 확대할 수밖에 없을 것이다. 역대 최장 협의 시간을 거쳐 통과된 대북제재 결의안 2321호가 좋은 예라고 할 수 있다. 이번 결의의 핵심 내용인 북한의 석탄 수출 상한선 설정은 사실상 중국을 겨냥했다는 점에서 중국의 양보 없이 도출이 불가능하였다. 중국이 자국의 실질적 이익의 희생을 감수하고, 이전의 민생 예외라는 모호한 규정 대신 수치로 증명 가능한 구체적인 조치에 동의했다는 점에서 대북제재에 대한 협력도는 분명 진일보한 것이다. 그러나 여전히 중국의 제재 이행 의지에 대한 국제사회의 의구심이 존재하고 다양한 회피수단과 구멍이 존재한다는 점에서, 중국의 대북제재에 대한 협력은 중국이 현재 처해 있는 딜레마가 생산하는 한계를 뛰어넘기는 힘들 것이다.

IV. 대북제재의 영향 분석

김석진·김수암·박주화·정성윤(통일연구원)

2016년 1월 북한의 4차 핵실험에 대한 유엔 대북제재 결의(제2270호)가 3월에 통과되어 시행된 지 아직 1년이 지나지 않았고, 5차 북핵 실험에 대한 유엔 대북제재 결의(제2321호) 역시 2016년 11월 30일에 통과되었다. 아직까지 국제사회의 대북제재 이행 조치들이 '효과'를 발생했는지 가늠하기 쉽지 않지만, 북한의 각 분야에 어떻게 영향을 주었는지에 대해서는 대북제재 이행과정에서 확인할 수 있다. 본 장에서는 북한의 4차 핵실험 이후 국제사회가 취한 갖가지 대북제재 이행조치들이 북한의 각 분야-즉, 경제, 외교안보 정책, 정치·사회 등-에 어떻게 영향을 주었는지를 평가하고 향후 어떻게 영향을 줄 것인지를 전망하고자 한다.

1. 경제적 영향

북한의 4차 핵실험 이후 대북제재는 여러 차원에서 진행되고 있지만, 그중 가장 중요한 부분은 경제제재라고 할 수 있다. 따라서 대북제재가 북한 경제에 미치는 영향에 비상한 관심이 쏠리고 있다. 핵심 이슈는 북한 정권의 외화 자금줄이 얼마나 효과적으로 차단되고 있는냐는 점이다.

2016년 3월 UN 안보리 결의 2270호가 채택되면서 기존 제재보다 훨씬 큰 효과가 나타날 것으로 기대되었지만, 2016년 11월 현재까지는 북한 경제가 큰 타격을 입지 않은 것으로 보인다. 북한 대외 무역의 대부분을 차지하는 북중 무역은 대체로 현상유지 상태에 있으며, 북한 내부 경제에서도 제재 효과라고 할 만한 특이 동향은 관찰되지 않고 있다.

그러나 5차 핵실험 이후 11월 말에 채택된 UN 안보리 결의 2321호가 북한의 광산물 수출에 대한 제재를 크게 강화함에 따라

2017년에는 북한의 대외무역이 상당히 위축될 것으로 예상되며, 이로 인해 북한 내부 경제도 부정적인 영향을 받을 것으로 보인다.

가. 북중 무역 개관

북한에 대한 UN 차원의 제재는 형식적으로는 모든 UN 회원국이 참여하는 다자제재이지만, 실질적으로는 중국 정부가 담당하는 북중 무역 제재라고 할 수 있다. 과거에 북한의 주요 무역 상대국은 한·중·일 3국이었으나 한일 양국의 대북제재로 북일 무역과 남북 교역이 중단됨에 따라 북한의 대외무역은 사실상 북중 무역으로 단일화되었다고 해도 좋을 만큼 중국 의존도가 높아졌다. 나머지 나라들과의 거래 규모는 얼마 되지 않으며, 거래를 하더라도 중국을 통하는 경우가 많다. 주요 제재 대상 품목인 광산물(석탄, 철, 철광석 등)도 거의 대부분 중국으로 수출된다.

그렇다면 UN 안보리 결의 2270호가 통과된 2016년 3월 이후 북중 무역은 어떤 영향을 받았을까? 언뜻 보기에는 2분기 북한의 대중국 수출이 2015년 2분기 대비 10% 이상 감소해 어느 정도 제재 효과가 나타난 것 같은 인상을 받게 된다. 그러나 3분기 실적은 2015년과 비슷했고 1~10월 합계도 2015년과 큰 차이가 없었다. 2016년 1~10월 대중국 수출은 2015년과 거의 비슷했으며, 대중국 수입은 2015년보다 오히려 약간 증가했다. 더욱이 2016년에 북중 무역이 보인 추세는 2015년에 비해 크게 개선된 것이라는 점에 주목할 필요가 있다. <표 IV-1>에서 볼 수 있듯이 북중 무역은 2010~2011년 급증 → 2012~2014년 현상유지 → 2015년 감소 국면을 거쳐 2016년에는 다시 현상유지 상태로 돌아왔다.

흔히 이야기하듯 2016년의 신규 UN 제재가 그렇게 강력한 것이

라면, 2016년 북중 무역은 2015년보다 더 많이 감소했어야 하는데, 실제로는 반대 현상이 나타난 것이다. 왜 이런 현상이 나타났는지 이해하려면, 주요 제재 대상 품목의 거래 동향을 자세히 살펴볼 필요가 있다.

〈표 IV-1〉 북한의 대중국 수출입 추이

(단위: 억 달러, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016			
							1분기	2분기	3분기	1-10월 합계
대중국 수출액	11.9	24.6	24.8	29.1	28.7	24.8	5.7	5.5	7.4	20.9
(전년 대비 증감률)	50.6	106.3	0.8	17.2	-1.5	-13.4	4.2	-12.6	1.6	-0.1
대중국 수입액	22.8	31.7	34.5	36.3	40.2	32.3	6.1	8.0	8.1	25.1
(전년 대비 증감률)	20.6	39.0	8.9	5.4	10.7	-19.8	8.0	3.4	5.2	6.4

자료: UN Comtrade Database; KOTRA, 『북한의 대외무역 동향』(각 연도); 한국무역협회, 중국무역통계 DB.
주: 중국무역통계에서 2014년부터 북한의 원유 수입(중국의 원유 수출)이 누락되어 있으나 KOTRA에서 2014, 2015년 원유 수입 수치를 추정 산입함. 단, 2016년 수치는 원유 수입이 제외된 것임.

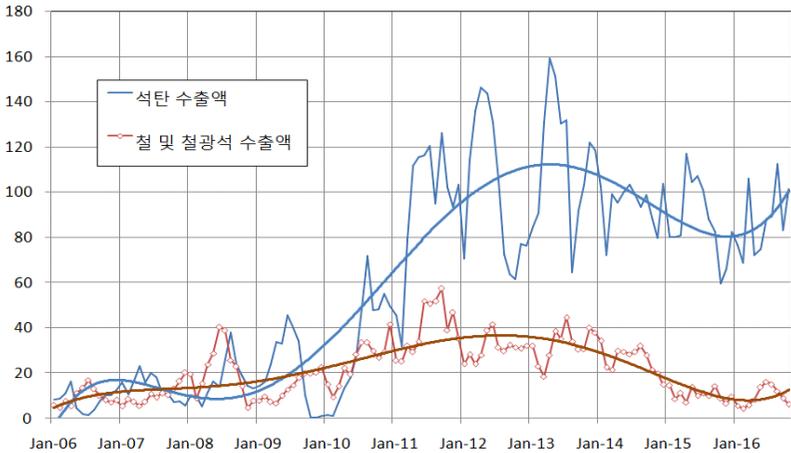
나. UN 안보리 결의 2270호 이후 주요 제재 대상 품목 거래 동향

UN 안보리 결의 2270호가 취한 가장 중요한 제재 조치는 북한의 주요 외화벌이 사업인 광산물 수출에 제한을 가한 것이다. 석탄, 철, 철광석 등 3개 품목에 대해서는 민생용 수출은 허용하되 대량 살상무기 개발에 기여하는 수출은 금지하기로 했고, 금과 티타늄, 바나듐, 희토류 거래는 전면 금지하기로 했다. 그 후 이들 품목의 수출은 어떻게 되었을까? 흔히 언론에서는 제재 집행 이후 수출 동향만 추적하지만, 상황을 정확히 이해하려면 이들 품목의 장기 수출 추세를 함께 살펴볼 필요가 있다.

먼저 북한 광산물 수출의 대부분을 차지하는 석탄, 철, 철광석 수출의 장기 추세를 보자.⁸¹ <그림 IV-1>에서 보듯이 석탄 수출액은 대략 2010년부터 2013년 상반기까지 크게 증가했다가 그 후 2015년 연말까지 감소세를 보였다. 주목해야 할 점은 2016년 초부터 추세선(6차 다항식)이 증가세로 반전되었으며 신규 제재가 증가세를 꺾지 못했다는 것이다. 철 및 철광석 수출의 장기 추세도 대체로 비슷하다.

<그림 IV-1> 북한의 월별 대중국 석탄, 철 및 철광석 수출액 추이

(단위: 백만 달러)



자료: 한국무역협회, 중국무역통계 DB.

주: 각 품목의 통계코드는 석탄(HS 2701), 철(HS 72), 철광석(HS 2601).

⁸¹ 철(HS 72)은 엄밀히 말하면 공산품(1차 금속제품)이지만, 북한이 수출하는 철은 대부분 철광석의 단순 가공품에 불과해 광산물의 성격이 강하다. 여기서는 철과 철광석을 하나로 묶어 그 추세를 살펴본다. 한편, 아래에서 살펴보는 월별 수출액, 단가, 물량 자료는 한국무역협회, 중국무역통계 DB에서 뽑은 것이다. 이 DB에는 2009년 8~11월 기간 중 북한과의 무역 자료가 누락되어 있는데, 이 부분은 ‘기타 아시아 국가’(국가코드 199)와의 무역으로 잘못 기입된 것으로 추측되므로 이 부분을 북중 무역에 포함시켜 통계를 정리하였다. 이 부분을 포함시키면 2009년 연간 북중 무역액은 UN Comtrade Database에 보고된 수치와 거의 같아진다.

신규 제재 이후 상황을 좀 더 자세히 보면, 석탄 수출액은 2016년 2분기에 전년 동기 대비 많이 감소(-28.4%)했지만 3분기에는 반대로 증가세(+5.0%)로 돌아섰다. 이를 두고 중국 정부가 처음에는 어느 정도 제재를 집행했지만 한미 정부가 사드(THAAD) 배치를 결정하자 정책을 바꾼 것처럼 보는 시각이 많다. 그러나 이런 해석은 전년 동기 대비 증감률만 본 데 따른 통계적 착시일 가능성이 높다. <그림 IV-1>에서 볼 수 있듯이 2015년 2분기에 석탄 수출 실적이 예외적으로 좋았기 때문에 이에 대비해 2016년 2분기가 부진해 보였을 뿐이다. 석탄 수출이 바닥에 도달했던 2015년 4분기와 비교하면 2016년 실적은 대체로 증가세로 해석할 수 있다.

또 다른 제재 대상 품목인 철과 철광석의 수출 추이는 사드 문제 때문에 중국의 제재 정책이 달라졌다는 통상적 해석이 무리한 것임을 잘 보여준다. 철과 철광석 수출은 석탄과 반대로 2분기에 급증세를 보였다가 3분기부터 하락세로 돌아섰다.

석탄, 철, 철광석의 수출에 제재가 얼마나 영향을 미쳤는지는 이들 품목의 수출 실적만 보아서 알 수 없다. 제재는 수출 실적을 결정하는 유일한 요인이 아니기 때문이다. 북한의 광산물 수출은 상업적 거래이며, 그 동향을 결정하는 요인들은 대체로 경제적 성격을 가지고 있다. <표 IV-2>에서 볼 수 있듯이 북한의 석탄, 철, 철광석 수출을 결정하는 직접적 요인은 가격 요인과 물량 요인으로 나뉘 볼 수 있고, 각각의 배후에는 간접적 또는 근본적 요인이 있다.

<표 IV-2> 북한의 대중국 석탄, 철, 철광석 수출 결정요인

	직접적 요인	간접적 요인	
석탄 (무연탄) 수출	북한산 무연탄 가격	국제 석탄 가격	세계 석탄 수요(=중국+기타 국가 수요)
			세계 석탄 생산능력
			석탄 채굴 생산성(채굴 기술)
	중국의 북한산 무연탄 수입수요	중국 경제성장 추세	
중국 정부 에너지 정책(석탄 소비 억제)			
여타 국가(주로 베트남)의 무연탄 수출여력			
북한의 생산량/생산능력	탄광에 대한 투자(=중국기업의 투자+북한 자체 투자) 및 노동력 투입		
철 및 철광석 수출	북한산 철/철광석 가격	국제 철광석/철강 가격	세계 철광석 수요(=중국+기타 국가 수요)
	중국의 북한산 철 및 철광석 수입수요	중국 철강경기 추세	중국 경제성장 추세
	북한의 생산량/생산능력	광산/제철소에 대한 투자(= 중국 기업의 투자 + 북한 자체 투자) 및 노동력 투입	

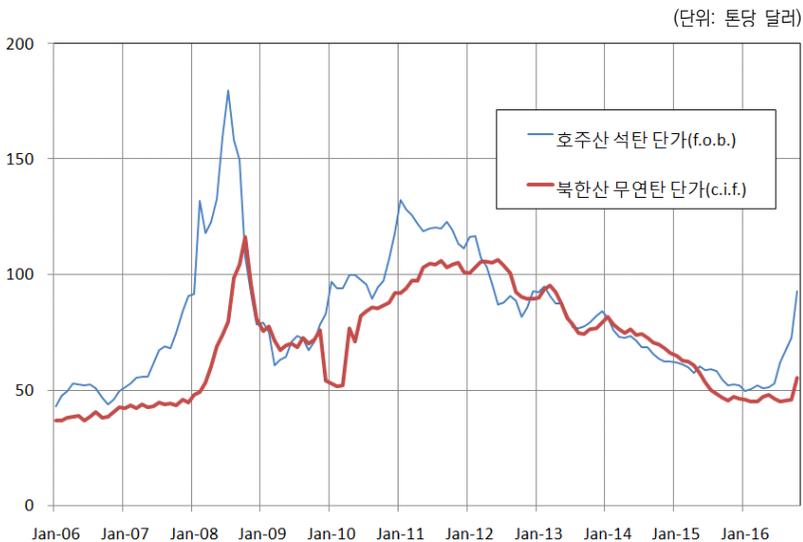
자료: 김석진, 『북한 외화벌이 추세와 전망』(서울: 통일연구원, 2015), pp. 5~17을 참고하여 필자 작성.

이런 다양한 요인들을 아우르는 가장 중요한 요인은 중국의 성장세와 이에 따른 광산물 수요이다. 북한의 대중국 광산물 수출이 2013년까지 크게 증가했던 것은 중국의 수요가 증가한 데다 그 덕분에 국제 원자재 가격까지 올랐기 때문이다. 반대로 그 후 광산물 수출이 하향세를 보인 것은 중국의 성장 둔화로 수요가 부진해지고 국제 원자재 가격도 떨어졌기 때문이다. 2016년에 북한의 광산물 수출이 감소세를 멈추고 증가세로 반전할 기미까지 보인 것은 중국의 수요 및 국제 원자재 가격 하락세가 멈췄기 때문이다.

특히 세계 및 중국 광산물 시장 동향을 집약하는 바로미터는 국제 원자재 가격이다. <그림 IV-2>와 <그림 IV-3>에서 보듯이 북한산 석탄과 철광석의 대중국 수출단가도 국제 석탄 및 철광석 가

격을 따라 움직인다. 국제 석탄 및 철광석 가격은 지난 몇 년 동안 가파르게 떨어졌지만 2016년에는 하락세를 멈추고 약간 반전할 조짐을 보이고 있다. 2016년에 북한의 석탄, 철, 철광석 수출 추세가 제재에도 불구하고 오히려 반등할 조짐까지 보이게 된 1차적 이유를 여기에서 찾을 수 있다. 하지만 중국의 상대적 저성장 국면이 지속되고 있어 북한산 석탄, 철, 철광석의 대중국 수출이 하향 안정세에서 아주 벗어났다고 보기는 어렵다.

〈그림 IV-2〉 국제 석탄 가격과 북한산 무연탄 단가 추이

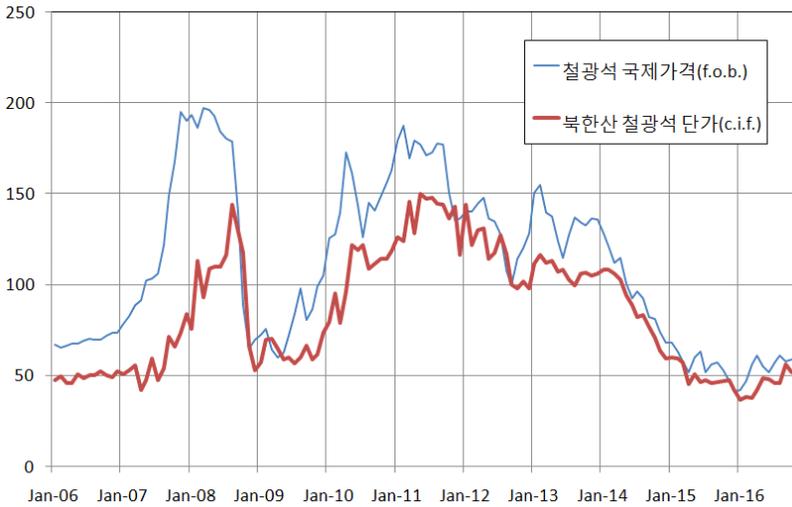


자료: World Bank, Global Economic Monitor(GEM) Commodities Database; 한국무역협회, 중국무역통계 DB.

주: 북한산 무연탄 통계코드는 HS 27011100.

<그림 IV-3> 국제 철광석 가격과 북한산 철광석 단가 추이

(단위: 톤당 달러)

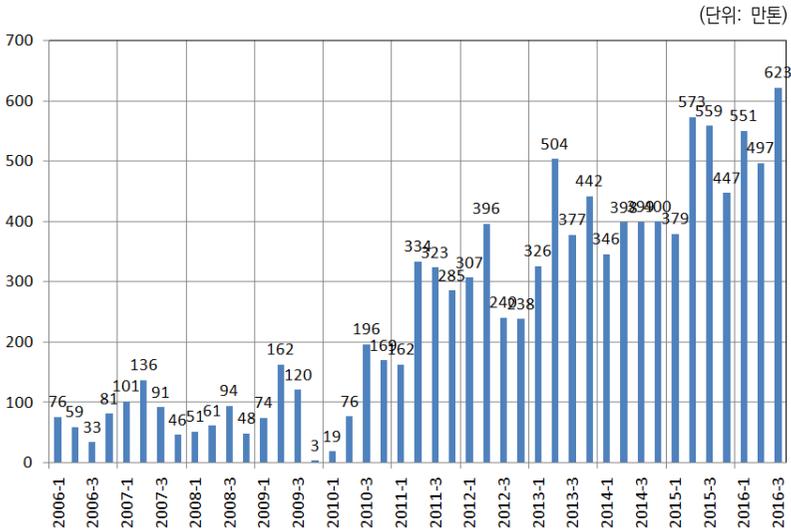


자료: World Bank, Global Economic Monitor(GEM) Commodities Database; 한국무역협회, 중국무역통계 DB.

주: 북한산 철광석 통계코드는 HS 26011110.

북한의 석탄 수출에 관해서는 중요하게 고려해야 할 요인이 하나 더 있다. 지난 몇 년 동안 중국의 석탄 수입수요가 부진했는데도 <그림 IV-4>에서 보듯이 북한의 석탄 수출물량이 많이 늘어났다는 것이다. 이에 대한 통상적 해석 중 하나는 가격이 떨어지자 북한 당국이 물량 증대로 대응했다는 것이다. 그러나 공급자가 물량을 늘려도 수요자가 사주지 않으면 소용이 없다.

〈그림 IV-4〉 북한의 분기별 대중국 무연탄 수출물량 추이



자료: 한국무역협회, 중국무역통계 DB.

주: 북한산 무연탄 통계코드는 HS 27011100.

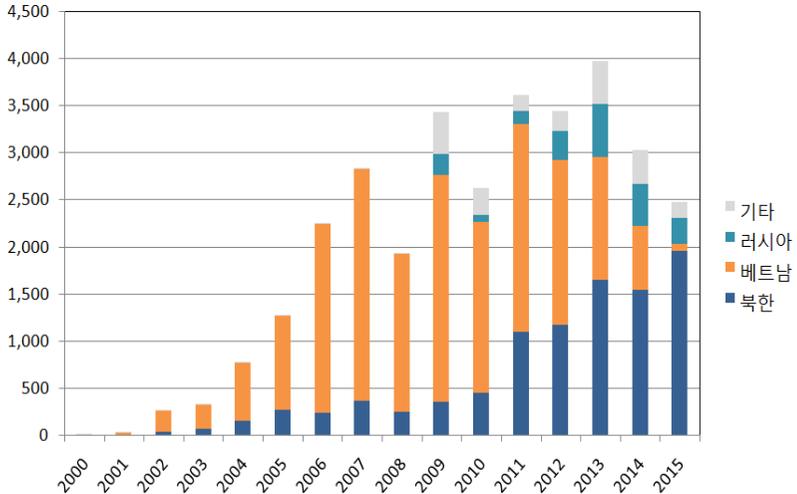
북한의 석탄 수출물량이 계속 늘어날 수 있었던 이유를 이해하려면, 북한산 석탄이 무연탄뿐이라는 점, 그리고 중국에 무연탄을 공급할 수 있는 나라가 몇 개 안 된다는 점을 먼저 알아야 한다. 국제적으로 거래되는 석탄의 대부분은 제철용 및 발전용 연료인 역청탄인데, 북한에는 역청탄이 없다. 보조 연료 및 가정용 연료로 이용되는 무연탄은 수요가 많지 않지만 공급하는 나라도 별로 없다. 과거에 중국이 필요로 했던 무연탄은 대부분 베트남에서 공급되었는데, <그림 IV-5>에서 보듯이 최근에는 베트남 대신 북한이 주요 공급처로 바뀌었다. 베트남은 국내 수요 증가로 수출 여력이 부족해졌기 때문이다.⁸² 중국의 수요 부진에도 불구하고 북한산 석탄의 대중

⁸² 베트남의 석탄 수입 사정에 대해서는 Tom Parkinson, "The Comparative Economic Analysis of Coal and Gas in Vietnam," (Lantau Group, March 2014), pp. 3~6 참조

국 수출물량이 크게 늘어날 수 있었던 이유가 바로 여기에 있다.

〈그림 IV-5〉 중국의 연도별 상대국별 무연탄 수입물량 추이

(단위: 만톤)



자료: UN Comtrade Database.
 주: 무연탄 통계코드는 HS 270111.

결론적으로 UN 안보리 결의 2270호 이후 북한의 석탄, 철, 철광석 수출에서는 제재 영향으로 볼 만한 특이 동향을 찾아보기 어렵다. 2016년 들어 북한의 석탄, 철, 철광석 수출은 오히려 감소세에서 벗어나 증가세로 반전할 조짐까지 보였다. 그리고 이런 움직임은 대체로 경제적 요인으로 설명할 수 있다.

그렇다면, 중국 정부는 UN 안보리 결의 2270호를 이행하지 않은 것인가? 이는 무척 대답하기 어려운 질문이다. UN 안보리 결의 2270호는 석탄, 철, 철광석 수출이 민생용이라면 허용하고 대량살상무기 개발에 기여하면 금지한다고 규정하고 있을 뿐이다. 문제는 북한의 수출이 민생용인지 대량살상무기 개발용인지 판정할 방법,

절차, 기준이 UN 안보리 결의 2270호에 들어 있지 않았다는 것이다. 다시 말해서 광산물 거래 하나 하나가 ‘유죄인지 무죄인지’ 판정할 방법이 마땅치 않았던 것이다. 한·미·일 3국 정부는 북한의 외화벌이는 모두 대량살상무기 개발에 기여할 가능성이 있으므로 금지해야 한다는 입장이다. 즉 ‘무죄라는 증거가 없으므로 유죄’라는 논리이다. 그러나 2016년 11월까지 중국 정부의 제재 이행 방식은 그 반대였던 것으로 보인다. 즉 ‘유죄라는 증거가 없다면 무죄’로 간주한 것이다.

민생용 예외조항의 중요성은 또 다른 제재 대상 품목인 금 수출⁸³ 동향에서 잘 나타난다. 북한의 대중국 금 수출은 2016년 4월부터 급락했고 6월부터 전면 중단되었다. UN 안보리 결의 2270호는 금 수출에 대해서는 민생용 허용 조항 없이 전면 금지를 규정하고 있으며, 중국 정부도 이 규정을 이행한 것으로 보인다. 금 수출 중단으로 북한은 적어도 연간 2천만~3천만 달러 정도의 외화수입을 잃게 되었다고 할 수 있다.

그러나 UN 안보리 결의 2270호가 고려하지 않은 다른 광산물, 예를 들어 아연(아연괴 및 아연광)의 대중국 수출은 2015년에 비해 큰 폭으로 증가했고, 아연 수출 증가액이 금 수출 감소액보다 훨씬 더 컸다. 즉 금 수출에서는 제재 효과가 확실히 나타났지만, 북한은 제재 대상에 포함되지 않은 다른 광산물의 수출로 제재 효과를 상쇄할 수 있었다.

⁸³ 티타늄, 바나듐, 희토류 수출도 금지되었지만, 이들은 본래 거래 실적이 거의 없으므로 논외로 한다.

〈표 IV-3〉 북한의 대중국 금 및 아연 수출 추이

(단위: 천 달러)

HS 코드	품명	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (1-10월)
261690	금	11,263	17,243	26,172	24,594	26,214	31,129	6,065
7901	아연괴	47,693	64,100	40,367	51,450	38,443	6,162	34,188
2608	아연광	7,250	4,722	6,817	5,486	6,979	20,429	39,049

자료: 한국무역협회, 중국무역통계 DB.

다. UN 안보리 결의 2321호의 영향 전망

2016년 9월 북한의 5차 핵실험 이후 11월 말에 채택된 UN 안보리 결의 2321호는 2270호가 남겨둔 ‘구멍’을 메울 수 있는 새로운 강력한 규정을 담고 있다. 북한의 가장 중요한 외화벌이 수단인 석탄 수출에 대해 연간 상한제를 적용한 것이다. 국제사회는 이란의 핵 개발을 저지하기 위해 미국과 EU 주도로 2012년 여름부터 2016년 초까지 이란의 석유 수출에 대해 상한제를 적용⁸⁴한 바 있는데, 이번에 북한의 석탄 수출에 대해 같은 방법을 사용하게 된 것이다.

2321호는 북한의 연간 석탄 수출(2017년 1월 이후)이 2015년(10억 5천만 달러, 1,963만 톤) 대비 38% 수준인 4억 87만 달러 또는 750만 톤(금액 또는 물량 중 먼저 도달하는 쪽을 적용)을 넘어설 수 없다고 규정하고 있다.⁸⁵ 이 규정은 북한의 석탄 수출액을 연간 7억 달러 가까이 감소시키는 효과가 있다. 다시 말해서 새 결의 2321호는 북한의 2017년 석탄 수출액을 2010년(3억 9천만 달러)과

⁸⁴ Kenneth Katzman, “Iran Sanctions,” CRS Report, Congressional Research Service (May 2016) 참조.

⁸⁵ 또한 2321호는 2016년 12월 북한의 석탄 수출에 대해서도 5,350만 달러 또는 100만 톤의 상한선을 설정하였다.

비슷한 수준으로 후퇴시키게 될 것으로 예상된다. 또한 2270호에 포함되지 않았던 구리, 니켈, 아연, 은 수출 금지 규정이 예외조항 없이 새로 추가되었다. 새로 추가된 4개 품목 중에서 기존 수출 규모가 꽤 컸던 것은 아연과 구리(동) 2개이며, 이 규정에 따른 수출 감축 효과는 연간 1억 달러 내외가 될 것으로 추정된다.⁸⁶

결국 UN 안보리 결의 2321호가 채택됨에 따라 2017년 북한의 광산물 수출은 김정은 집권 이전인 2010년 또는 그 이전 수준으로 후퇴할 것으로 전망된다. 북한이 2010년 이후 누렸던 광산물 수출 호황은 이제 확실히 막을 내리게 될 가능성이 높아 보인다.

〈표 IV-4〉 최근 북한의 주요 광산물 및 기초금속 대중국 수출액

(단위: 백만 달러)

HS 코드	2701	2601	72	2608	79	2607	2603	74	2616
품명	석탄	철광석	철강	아연광	아연 제품	연광	동광	동제품	금은
2015	1,050	73	53	20	6	50	16	13	39
2016 (1-10월)	873	63	33	39	34	45	16	10	12

자료: 한국무역협회, 중국무역통계 DB.

⁸⁶ 2321호에서 북한의 수출을 금지한 구리와 아연이 가공을 거친 구리제품, 아연제품까지 포함하는지 여부는 분명치 않다. 수출 금지된 구리와 아연이 광석 형태(HS 2603, 2608)만 포함한다면 연간 수출 감소 효과(2016년 대비 2017년 감소액)는 수천만 달러밖에 되지 않지만, 1차 금속 형태(HS 74 및 79)까지 포함한다면 1억 달러 이상이 될 수 있다. 사만사 파워 UN 주재 미국 대사가 기타 광산물 수출 금지 조항에 따른 북한의 외화수입 손실이 연간 1억 달러 이상이 될 것이라고 설명한 것을 보면, 미국 측은 1차 금속 형태까지 금지하는 것으로 이해하고 있는 것 같다. Samantha Power, "Explanation of Vote at the Adoption of UN Security Council Resolution 2321 on Sanctions on the Democratic People's Republic of Korea," (United States Mission to the United Nations, November 30, 2016), <<http://usun.state.gov/remarks/7575>>. (검색일: 2016.12.13.).

또한 UN 안보리 결의 2321호는 해외 노동자 송출을 통한 외화 수입⁸⁷이 북한의 대량살상무기 개발용으로 쓰일 가능성을 지적하면서 북한 노동자를 받아들이는 UN 회원국이 이런 우려를 해소할 조치를 취할 것을 촉구하고 있다. 중국이나 러시아 등 주요 당사국 정부가 이 문제에 대해 얼마나 실효적인 조치를 취할지는 아직 예상하기 어렵지만, 국제사회의 이런 분위기로 인해 북한의 해외 노동자 송출 여건이 나빠질 가능성은 상당히 높아 보인다. 만약 2017년에 북한이 또다시 핵 및 미사일 실험을 감행한다면 제재 수위가 한층 높아져 북한 노동자 신규 유입 금지 조치가 취해질 가능성도 있다.

그 밖에도 2321호는 북한 해외공관 활동에 대한 각종 제한, 북한 선박에 대한 보험 금지, 북한의 조형물 해외 수출·건립 금지 등 몇 가지 추가 제재 조치를 포함하고 있다. 이들 조치의 영향이 얼마나 클지 정확히 추정하기는 어렵지만, 광산물 수출 제재에 비하면 훨씬 제한적일 것으로 추측된다.

라. 한·미 독자제재의 영향

북한의 4차 핵실험 이후 한미 양국 정부가 취한 독자제재는 북한의 대외거래에 어떤 영향을 미칠 수 있을까? 먼저 우리 정부가 취

⁸⁷ 현재 해외(주로 중국과 러시아)에 나가 있는 북한 노동자 수가 얼마나 되는지, 그들이 벌여오는 외화수입이 얼마나 되는지 정확히 알기는 어렵다. 이에 대해서는 여러 가지 설이 있지만 2015년 현재 약 5만 8천 명이 외국에 나가 있고, 이들의 수입이 연간 1억 3천만~1억 5천만 달러로 추정된다는 국가정보원의 보고가 비교적 신빙성이 있어 보인다. “북에 당이 2개, 장마당은 이익, 노동당은 이익 안돼,” 『연합뉴스』, 2015.10.20. 참조. 단, 해당 국가에서 정식 취업 비자를 받은 노동자 외에 다른 명목으로 나간 사람들이 돈을 벌며 귀국하는 경우도 꽤 있어서, 해외 노동자를 넓은 의미로 정의하면, 해외 노동자 수 및 그들의 외화수입은 더 클 가능성도 있다.

한 개성공단 전면 중단 조치의 영향은 잘 알려져 있다. 이 조치로 인해 북한 정권은 연간 1억 수천만 달러 정도의 외화수입⁸⁸을 잃게 되었다. 개성공단을 통해 북한이 얻는 외화수입은 북측 근로자 임금 인상에 따라 매년 증가해 왔으며, 사업이 중단되지 않았다면 앞으로도 계속 증가했을 것이다. 개성이 중요 군사지역이고 북측 근로자 및 지역 주민이 심리적 영향을 받을 가능성이 있는데도 북한 정권이 사업에 협조했던 것은 여기서 얻는 외화수입이 그들에게 상당히 중요했기 때문일 것이다.

미국 정부가 2016년부터 추진하고 있는 신규 제재가 얼마나 큰 영향을 발휘할 수 있을지는 아직 미지수이다. 미국은 본래 북한과 거의 경제교류가 없으므로 미국의 독자제재가 의미를 가지려면 다른 나라, 즉 중국의 대북거래에 영향을 미쳐야 한다. 이 때문에 미국의 ‘대북제재이행법’(North Korea Sanctions Enforcement Act of 2016)은 이른바 ‘2차 제재’(second sanctions) 조항(section 104)을 포함하고 있으며, 이를 적용하면 북한과 거래하는 중국 기업을 제재할 수 있다.

실제로 미 법무부는 2016년 9월에 중국의 대북 무역회사인 홍상 그룹에 대한 제재 조치를 발표했다.⁸⁹ 홍상그룹은 여러 관계회사 네트워크를 통해 활발하게 대북 무역을 해왔으며, 북한의 대외거래, 특히 불법적 거래⁹⁰에까지 많은 도움을 주었다는 의혹을 받고 있

⁸⁸ 지난 10여 년 동안 개성공단을 통해 북한이 획득한 외화수입은 총 5억 6천만 달러였고 2015년에 획득한 외화는 1억 2천만 달러였다. 통일부, “개성공단 중단 관련 정부 성명,” (보도자료, 2016.2.10.), p. 2.

⁸⁹ Department of Justice Office of Public Affairs, “Four Chinese Nationals and China-Based Company Charged with Using Front Companies to Evade U.S. Sanctions Targeting North Korea’s Nuclear Weapons and Ballistic Missile Programs,” (U.S. Department of Justice, September 26, 2016).

다.⁹¹ 그러나 홍상그룹의 거래가 북중 무역에서 차지하는 비중은 그리 높지 않으므로 다른 기업들이 그 역할을 대체하는 것은 어렵지 않을 것이다.⁹²

문제는 제재가 홍상그룹에서 그치지 않고 다른 기업들에게까지 적용될 가능성이 얼마나 높은지, 그리고 미국 정부의 제재가 중국 기업들에게 실효적 영향을 미칠 수 있는지 여부이다. 대북 무역에 종사하는 중국 기업들이 미국과 별다른 거래가 없다면 미국 정부의 제재를 두려워하지 않을 수도 있기 때문이다. 그 경우에는 중국 기업에 대한 사법적 권한을 가진 중국 정부가 협조해 해당 기업에 형사상 및 민사상의 책임을 물어야 할 것이다. 또 해당 기업이 북한과의 불법 거래에 연루되었음을 입증하는 분명한 증거도 필요하다. 제재가 개시된 지 6개월 이상 경과한 후에야 비로소 홍상그룹 1개 기업에 대한 제재가 가능했던 것을 보면, 이런 증거를 찾는 것은 쉬운 일이 아닌 것으로 보인다. 결국 미국 정부의 2차 제재는 그 자체로 실효성이 큰 조치는 아니라고 할 수 있다. 단, 북한과 거래하는 중국 기업을 심리적으로 압박하는 의미는 어느 정도 가질 수 있을 것이다.

한편, 미국 정부의 독자제재에는 북한 노동자를 받아들이는 제3국 기업에 대해 2차 제재를 할 수도 있다는 내용이 포함되어 있다.⁹³ 이 제재 역시 미국 정부가 단독으로 실행하기는 쉽지 않으며

⁹⁰ 여기서 ‘불법적 거래’란 UN 안보리가 북한에 대해 금지하고 있는 군수물자 및 이중용도 물자 등의 거래를 의미한다.

⁹¹ Asan Institute for Policy Studies and Center for Advanced Defense Studies, “In China’s Shadow: Exposing North Korean Overseas Networks,” (Asan Institute for Policy Studies, August 2016), pp. 24~43.

⁹² 위의 보고서(*Ibid.*, p. 26)에 의하면, 홍상그룹은 2011년 1월에서 2015년 9월까지 북한을 상대로 3억 6천만 달러를 수입하고 1억 7천만 달러를 수출했다고 한다. 홍상그룹의 대북거래 총액(5억 3천만 달러)은 같은 기간 중 북중 교역 총액(약 290억 달러)과 비교하면 약 1.8%에 해당한다.

북한 노동자를 받아들인 국가의 협조가 필요하다. 앞 절에서 보았듯이 2016년 11월에 채택된 UN 안보리 결의 2321호에 각국이 이 문제에 주의할 것을 촉구하는 조항이 포함되었으므로, 앞으로 북한의 해외 노동자 송출에 대한 제재가 집행된다면 미국의 독자제재보다는 UN 차원의 다자제재로 이루어질 가능성이 높아 보인다.

마. 시장환율 및 물가 동향

이제까지 살펴본 것처럼, 신규 대북제재는 2016년 11월까지의 북한의 대외거래에 큰 영향을 미치지 못한 것으로 보인다. 대외거래에 큰 영향을 미치지 못했다면, 북한 내부 경제에 대한 영향도 미미했을 것으로 판단된다.

내부 경제에 대한 영향을 가늠해 볼 수 있는 주된 잣대는 시장환율과 시장물가의 동향이다. 북한의 외화수입이 크게 줄어들면(달러 대비) 시장환율이 뛰고(즉 북한 국내통화 가치가 떨어지고) 시장물가도 오를 가능성이 높기 때문이다. 실제로 몇 년 전 이란에 대해 미국과 국제사회가 강도 높은 제재를 가했을 때, 이란의 환율과 물가가 큰 폭으로 뛰어 오른 경험이 있다.⁹⁴

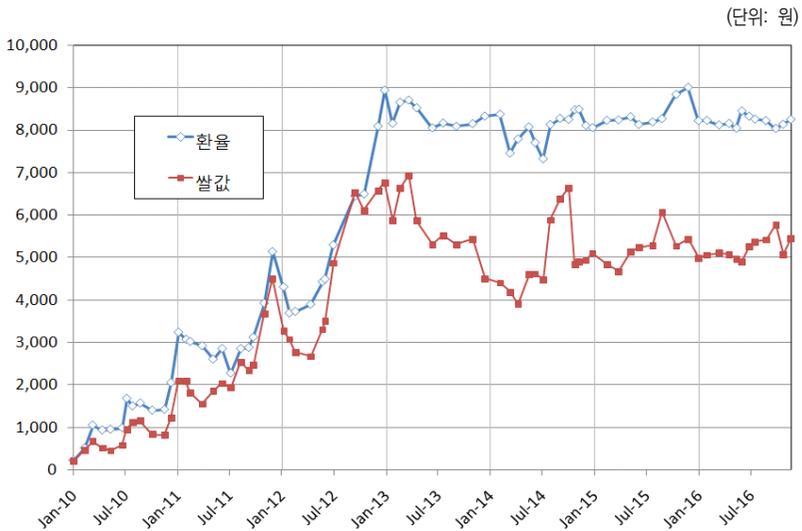
<그림 IV-6>에서 보듯이 북한의 시장환율과 물가는 2012년 연말부터 4년 가까이 대체로 안정세를 보이고 있다. 쌀값은 계절적 수급 동향에 따라 단기 변동 폭이 꽤 컸지만 장기 추세는 비교적

⁹³ 이에 관한 조항은 미국 정부가 2016년 3월에 취한 행정명령에 포함되어 있다. The White House Office of the Press Secretary, “Executive Order: Blocking Property of the Government of North Korea and the Workers’ Party of Korea, and Prohibiting Certain Transactions with Respect of North Korea,” (The White House, March 16, 2016).

⁹⁴ Katzman, “Iran Sanctions,” p. 58.

안정적이며, 환율은 훨씬 더 안정적인 양상을 유지하고 있다. 특히 주목할 점은 2016년 봄에 본격 개시된 신규 제재 이후에도 환율에 큰 변동이 없었다는 것이다. 환율이 안정적인 것은 북한의 외화수급 사정에 큰 변화가 없었기 때문일 가능성이 높아 보인다.

〈그림 IV-6〉 북한의 시장환율과 쌀값 추이



자료: 데일리 NK, “北 장마당 동향.” <<http://www.dailynk.com/korean/market.php>>. (검색일: 2016.12.2.).
 주: 평양, 신의주, 혜산의 평균값.

바. 종합평가와 전망

북한의 4차 핵실험 이후 나온 UN 차원의 다자제재 및 한미 양국 정부의 독자제재는 2016년 11월까지의 북한의 대외거래 및 내부경제에 큰 영향을 미치지 못한 것으로 보인다. 개성공단 중단으로 북한이 상당한 손실을 보긴 했지만, 북한 대외거래의 대부분을 차지하는 북중 무역과 해외 노동자 송출, 그리고 북한 내부 경제에서는

제재 효과라고 할 만한 특이 동향을 찾아보기 어렵다. 제재 효과가 전혀 없었다고 할 수는 없지만 신규 제재가 시작되던 시기에 기대했던 바에 비하면 한참 미흡해 보인다.

그러나 5차 핵실험 이후 2016년 11월에 채택된 UN 안보리 결의 2321호는 제재의 실효성을 획기적으로 높일 수 있을 것으로 예상된다. 2270호는 북한의 주요 수출품목인 석탄, 철, 철광석에 대한 실제적 제재 집행 지침을 밝히지 않아 ‘구멍’을 크게 남겨두고 있었지만, 2321호는 최대 수출품목인 석탄에 대해 분명한 연간 상한선을 설정함으로써 이 문제를 해결했기 때문이다.

2321호가 도입한 신규 제재에 따라 2017년 북한의 대외거래 규모는 대략 2010년 수준으로 후퇴할 가능성이 높아 보인다. 의류 임가공 수출이 크게 증가해 있는 상태여서 수출입 총액은 2010년 수준보다 훨씬 클 수도 있으나, 임가공 수출의 외화가득률이 매우 낮음을 고려할 때, 북한 경제에 실질적으로 기여하는 대외거래는 2010년 수준을 넘기 어려울 것이다. 특히 석탄과 기타 광산물 수출이 크게 줄어들어 따라 광업부문이 침체하고 재정수입도 감소하며 국영산업 설비투자가 부진해질 것으로 예상된다. 시장과 사경제도 대외무역 및 국영경제와 상당한 연계를 맺고 있어 어느 정도 부정적 영향을 받을 수 있다.

결론적으로, 북한 경제는 2010년 이후 누렸던 일시적 호황이 막을 내리면서 김정은 집권 직전 수준으로 후퇴한 후 당분간 침체할 가능성이 높아 보인다. 그러나 광산물 수출 이외의 대외무역은 계속 허용되며 광산물 수출도 일정 규모까지는 가능하므로, 북한의 대외경제 및 내부 경제가 아주 심각한 위기에 빠질 것 같지는 않다. 단, 북한이 2017년에 또 다시 핵 실험 등 군사 도발을 감행할 경우, 제재 수위가 한층 더 높아지면서 경제 상황이 더 나빠질 가능성도 있다.

2. 북한 외교·안보정책에 대한 영향

가. 현황

대북 제재는 강압의 일환이다. 따라서 제재는 기본적으로 강압 대상국의 의지·결심·정책선호·정책결정내용·행동양식 등을 변화시키기 위한 강압국의 전략적 압박을 의미한다. 현재 대북제재는 경제적 압박을 통해 북한의 비핵화를 추진하고자 한다. 즉 북한 정권에게 경제적 고통을 부가해 비핵화라는 안보적 목적을 추구하는 것이다. 따라서 경제적 손실 여부와 정도만으로 대북제재의 궁극적 효과를 단정 지을 수 없다. 한국을 비롯한 국제사회는 비핵화 달성이라는 제재목표를 추동하기 위해 정치적·외교적·군사적 압박을 강행하고 있다. 제재국면이 진행 중이고 북한이 이에 강력히 저항하고 있기 때문에 제재의 안보적 효과는 아직 발생하고 있지 않다. 하지만 당분간 제재에 대한 외부효과와 정치·외교·군사적 압박으로 인해 한반도 정세 및 북한의 안보적 전략 환경에 적지 않은 영향을 미칠 것이다.

이는 크게 구조적·국가적 그리고 북한의 핵문제에 대한 차원으로 정리할 수 있다. 우선 북한 핵실험과 이로 인한 제재 국면의 급속한 형성으로 역내 주요국들의 전략적 딜레마가 발생하였다. 즉, 북한의 핵 위협이 증가함에 따라 한국뿐만 아니라 주변 강대국들의 전략적 이해가 훼손될 가능성이 높아졌다. 한국의 입장에서는 한반도 신뢰프로세스 및 동북아 평화협력구상의 추진에 차질이 생겼고, 미국은 한국과 일본의 실질적 확장력 확대를 위해 더 많은 자원을 동맹관리에 투자해야만 하는 환경에 처했다. 중국은 대북 영향력의 실질적 보유와 강행 의지 및 대북제재의 효과에 대해 입증해야 하는 전략적 부담이 발생하였다. 이러한 상황으로 인해 당분간 역내

강대국들이 주요한 결정(decisive decision)에 대한 자원 투입을 주저할 가능성이 높아졌고, 이는 결국 북한이 핵을 고도화할 수 있는 시간을 부여하는 손실 환경(cost environment)이 조성될 가능성이 높아졌음을 의미한다.

나. 영향

(1) 제재국면의 장기화 가능성 증대

제재 국면이 지속되면서 북핵 문제 해결 및 제재 국면에 대한 각국의 이해와 입장이 대립으로 나타나고 있다. 북한의 4차, 5차 핵실험 이후 한·미·일 등은 북한의 선제적 비핵화 조치가 취해지기 전까지는 강력한 대북제재가 필요하다는 입장을 견지하고 있다. 하지만 대북제재의 궁극적 목표와 관련해 한국과 미국 간 온도차가 있다. 중국은 2016년 2월 왕이 부장이 제시한 평화협정-비핵화 주장을 여전히 고수하고 있지만 평화협정과 비핵화의 논의 틀과 수준 그리고 내용에 대해서 구체적인 언급을 자제하고 있다. 하지만 중국은 최소한 북한의 핵 포기가 포함된 완전한 한반도 비핵화가 최종 목표임을 여전히 강조하고 있다. 북한은 2016년 5월 개최된 조선 노동당 7차 대회에서 북한은 핵 지위국 입장에서 세계 비핵화를 위해 노력하겠다고 주장했다. 이는 북한이 핵능력을 포기할 의사가 없으며 핵외교정치에서 ‘핵군축’을 주요 전략적 노선으로 채택하겠다는 것을 의미한다. 따라서 당분간 북핵 문제와 관련해 북한의 ‘평화협정-군축’ 프레임과 한·미·일의 ‘비핵화-제재’ 프레임 및 중국의 ‘비핵화-평화협정’ 프레임이 대립 및 혼재되는 구도가 지속될 가능성이 높다.

역내 주요국들의 북핵 해법에 대한 전략적 불일치는 결국 제재국

면의 장기화가 불가피하다는 점을 시사한다. 현재 북한은 대북제재에 강력한 저항의지를 천명하고 있다. 이는 향후 한반도 및 남북관계 정세가 제재국면 출구 합의를 위한 타협모드 보다는 북한의 불복과 추가제재로 인한 대결국면 방향으로 전개될 가능성이 상대적으로 높아졌음을 의미한다. 제재의 장기화가 불가피한 또 다른 이유는 북한 정권이 핵 보유국 지위 확보를 최우선적인 전략 목표로 설정해 핵전력 고도화를 지속적으로 추구하겠다는 의지를 천명하고 있기 때문이다. 따라서 유엔 안보리 대북제재 결의(2270호, 2321호)와 각국의 독자적 제재안들은 북한의 비핵화가 진전이 없거나 강대국들의 전략적 타협이나 용인이 없다면 자동적으로 지속될 것이다. 아울러 사실상 제재를 주도하고 있는 한미와 이에 저항하고 있는 북한이 상대에 대한 기존 요구를 철회하거나 혹은 상대의 요구를 수용할 의사가 없는 것 역시 제재국면이 장기화될 수밖에 없는 또 다른 주요 이유이다.

(2) 북한의 핵도발 가능성 증대

제재 국면의 장기화 국면 속에서 북한의 핵 도발 빈도 및 강도는 지속적으로 높아지고 있다. 김정은 정권은 이미 출범 초기부터 핵 보유국 지위를 위한 제도 정비 노력을 지속적으로 추진해 왔다. 즉 김정은 정권은 2012년에는 헌법에, 그리고 2016년에는 노동당 규약에 핵 보유국 지위에 대한 명문화 작업을 완료했다. 또한 김정은은 지난 9개월 동안 핵실험 직접 지시 사실을 공개하고, 핵·미사일 실험 및 시설을 참관했으며, 당 대회에서 핵보유 의지를 직접 천명하는 등 과감하고도 적극적인 핵 시위 행보를 보였다. 이는 김정일 정권 시대의 ‘핵 모호성 전략’을 폐기한 것을 의미한다. 아울러 젊

은 김정은의 즉흥적·도발적인 정책결정 성향과 정권 안정성 확보 및 대내결속을 위한 과시적 행보 등을 고려할 때, 북한의 핵도발의 위험성은 한층 증가할 것으로 예상할 수 있다. 만약 중국의 동참 하에 대북제재가 상당 기간 지속된다면 북한의 경제적 피해는 점차 가중될 것이고, 이로 인해 김정은 정권의 경제·핵 병진노선은 타격을 입을 수밖에 없을 것이다. 이 경우 김정은 정권은 비핵화라는 전략적 선택이 아닌 핵·미사일 능력의 잦은 시위 및 도발을 통해 경제부문의 결손을 정치안보적으로 상쇄하려 할 것이다. 따라서 대북제재 → 북한 경제에 대한 타격 → 북한의 핵능력 시위 필요성 증대 → 핵도발 강화 → 제재 강화 등과 같은 악순환이 반복될 수 있다. 만약 이러한 상황이 반복될 경우 한국 및 국제사회에 제재 무용론이 제기되고, 한미는 더욱 강력한 제재로 대응할 수밖에 없는 국면이 지속될 것으로 예상할 수 있다.

(3) 북한의 공세적 핵전략 강화

북한은 2016년 한국에 대한 핵 선제공격 주장을 집중적으로 천명하였다. 북한의 4차 및 5차 핵실험과 탄도미사일 기술을 이용한 미사일 발사 등 도발에 대응하여, 한국과 미국은 대규모 한미 연합 군사훈련을 통해 북한을 압박하고 군사적 대비태세를 강화하였다. 이런 상황에서 북한은 한국에 대한 ‘핵 선제공격’을 수차례 위협하였다.⁹⁵

⁹⁵ 핵무기 선제사용(Nuclear First Use)은 전면전 발발 이전에 어느 일방이 상대방이 핵무기를 사용하기 이전에 선제적으로 핵무기 공격을 하는 것을 말한다. 이러한 교리는 선제공격을 통해 상대방의 전쟁 수행 능력을 현저히 약화시키려는 목적에 따른 것이다. 즉 북한이 한미동맹 혹은 미국이 자신들에게 군사적 공격을 할 것이라고 사전에 그리고 심각하게 인지 및 판단하는 경우, 자위적 차원에서 핵 선제사용을 적극적으로 검토할 수 있다는 것을 의미한다. 아울러 선제사용 교

북한은 3월 7일 발표한 국방위원회 성명에서 한미 연합훈련에 대한 총공세를 언급하면서 “적들이 강행하는 합동 군사훈련이 공화국의 자주권에 대한 가장 노골적인 핵전쟁도발로 간주된 이상 그에 따른 우리의 군사적 대응조치도 보다 ‘선제적’이고 공격적인 ‘핵 타격전’으로 될 것”이라며 “정의의 ‘핵선제 타격전’은 우리의 최고 사령부가 중대성명에서 지적한 순차적으로 실행하게 되어 있다”고 밝힌 바 있다.⁹⁶ 같은 날 북한 외교부도 ‘핵선제 타격권’이란 제목의 대변인 성명에서 “미국이 핵전쟁의 도화선에 불을 지피려고 하는 이상 우리 혁명무력은 나라의 최고리익을 수호하기 위하여 침략자들의 본거지들에 대한 핵 선제타격권리를 행사하게 될 것이다”라고 핵선제타격을 주장했다.⁹⁷ 3월 16일 조선중앙통신을 통해 다시 한 번 선제타격론을 강조했다. 또한 4월 24일 인민군 창건 84주년을 하루 앞둔 24일 중앙보고대회에서 리명수 인민군 총참모총장은 보고에서 “.....백두산 혁명강군은 그 어디에도 구속됨이 없이 그 무슨 경고나 사전통고도 없이 하늘과 땅, 해상과 수중에서 가장 처절한 징벌의 선제타격을 가할 것”이라고 위협한 바도 있다.⁹⁸

북한은 이러한 위협적 언사를 지속적으로 반복하면서 전쟁 개전과 핵 선제공격에 대한 명분을 축적하고 있는 것으로 보인다. 북한

리는 핵무기 보유국 간 재래전이 발발한 경우에 핵무기를 상대 적국의 재래식 공격에 대해서도 상대국보다 우선해 핵무기를 우선적으로 사용하겠다는 군사교리이다.

⁹⁶ “北, 한미 연합훈련에 총공세 진입 위협... 국방위 성명,” 『경향신문』, 2016.3.7., <http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201603070725351&code=910303>. (검색일: 2016.11.15.).

⁹⁷ “한민구, 북 대남협박 3월 말부터 30여차례... 충성경쟁 목적,” 『연합뉴스』, 2016. 4.6., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/04/06/0200000000AKR20160406164500014.HTML>>. (검색일: 2016.11.3.).

⁹⁸ “북한 최고 수뇌부 노리면 하늘 땅 수중에서 선제타격 위협,” 『중앙일보』, 2016.4. 25. <<http://news.joins.com/article/19935187>>. (검색일: 2016.11.4.).

의 주장에 따르면, 미국의 북한 적대시 정책과 압살정책, 정전체제 붕괴로 인한 사실상 전쟁상태, 한미 연합훈련을 통한 핵전쟁 도발 등이 그런 핵 선제공격의 명분에 해당된다. 2016년 6월 북한이 제안한 남북군사회담을 남한이 계속 거부하자, 북한 조국평화통일위원회는 성명을 통해 “초강경적인 공세”와 “무자비한 물리적 선택”을 위협하였는데, 이런 성명도 핵공세의 명분이 된다. 북한은 핵보유국법에서 선언적으로는 핵 선제공격을 부정하면서, 핵억제 및 핵보복전략을 천명하였다. 그런데 이런 선언적 핵전략은 북한이 스스로 주장하는 ‘핵보유국’으로서 구색을 맞추기 위해 명분용으로 내세운 것으로 보인다.

(4) 북한의 대남전략 공격성 강화

2016년은 김정은의 유일영도체제가 강화된 시기이다. 2016년 2월 「조선노동당 중앙위원회와 조선노동당 조선인민군 연합회의 확대회의」의 핵심의제는 ‘수령의 유일적 영도’ 강화였다. 이 연장에서 5월 개최된 「7차 당대회」와 6월의 「4차 최고인민회의」에서 북한은 김정은의 권력 공고화를 위한 기구 및 인적 구성을 마무리하였다. 이를 통해 장기간 김정은 체제를 보위할 상·중·하층 간부진들과 그 체계를 구축했다. 핵심은 조직 지도부와 선전선동부를 비롯한 정치공안 기구들의 위상 강화와 당 중앙군사위원회 개편을 통한 군부 통제력 강화이다. 이를 통해 김정은을 중심으로 하는 국가의 통치 및 행정체계를 마무리 하였다. 즉 김정일식의 선군에서 당·내각으로 권력중심이 이동하였으며, ‘친인척, 당조직지도부, 국가안전보위부, 총정치국 등의 공안세력들이 당과 정부의 주요직책으로 대거 이동한 것이 주요 특징이다.

북한은 이러한 통치체계 구축을 통해 남북관계에서도 과거와 다른 유의미한 행보를 보이고 있다. 가장 주목할 만한 특징은 대남 적대시 수준을 강화한 것이다. 2016년 신년사에서 북한은 ‘통일대전 수행’을 언급하며⁹⁹ 남한 측의 ‘동족 적대시 행동과 외세공조 행동을 짓부시는 것’을 대남전략 핵심 목표로 설정하고 있다. 이후 북한은 공식 문건과 발표 등을 통해 남측과의 전면전을 상징하는 표현들을 강조하는 등, 북한은 현재 대남관계 개선을 통한 정치적 목표 달성보다는 공세적인 대남 투쟁을 상징하는 방향으로 전략 조정에 주력하고 있다. 북한이 향후 공격적인 대남정책을 시사하며 대남전략 기획 및 집행 체계를 재정비하고 있는 점 또한 대남 적대시 정책의 징후로 해석할 수 있다. 북한은 2월에 대남 강경파인 정찰총국장 김영철을 당비서 겸 통일전선부장직을 겸하게 하였다. 이후 김영철은 당과 관련해 정치국원·정무국 부위원장·당중앙군사위원, 정부 부문에서는 국무위원회 위원을 맡으며 위상이 점차 강화되고 있다. 김정은 후계 체계가 공식화된 2009년 이후 대남 도발을 실질적으로 기획 및 실행했던 김영철이 사실상 대남정책을 총괄하게 된 것이다.

다. 전망

향후 대북제재 국면의 향방은 단기적·중장기적 차원에서 전망해 볼 수 있다. 단기적 차원에서는 무엇보다 새롭게 등장하는 미국 트럼프 행정부의 대북정책에 따라 좌우될 것으로 보인다. 만약 트럼프 행정부가 취임 초반 북한의 핵능력 고도화에 대해 보수적으로

⁹⁹ 참고로 ‘조국통일대전’이라는 표현은 김정은 집권 이후인 2013년부터 사용되었다.

평가한다면, 북한과의 전략적 타협을 서두르지 않고 대북제재와 압박을 지속적으로 전개할 가능성이 상당히 높다. 미국의 본토 위협 가능성이 가까운 시일 내 현실화되기 어렵기 때문에 소중하고 한정된 외교안보자원을 더 중요한 유럽 및 중동 지역 혹은 남중국해 문제 등에 집중할 가능성이 높은 것이다. 즉 당분간 트럼프 행정부 내에서 북핵 문제에 대한 우선순위가 과거에 비해 그리 높아지지 않을 가능성이 있다. 특히 트럼프 행정부가 북핵 문제로 중국과의 심각한 갈등을 감내할 것인지에 대해서는 확신할 수 없기 때문에, 세컨더리 보이콧을 당장 강행해 중국을 통한 대북제재의 효과를 단기간 극대화 할 가능성도 그리 높지 않다. 하지만 중장기적으로 북한이 핵무기를 포기하지 않으면 대북제재 국면은 상당 기간 지속될 것이며, 이 경우 향후 한반도 정세 및 북한의 외교안보적 환경은 다음과 같은 4가지 행로 중에서 규정될 것이다.

(1) 북한의 핵 고도화 목표 근접

첫 번째 전망은 강력한 대북제재 국면에서 북한의 제재 저항능력이 약화되는 속에서도 북한이 장기적으로 핵 고도화 목표에 근접하는 상황이다. 이 경우 남북관계의 전반적인 특징은 ‘비핵화 대화 진행 속에서의 대북 강압 지속’이 될 것이다. 이러한 상황에서 북한의 전략적 선택법은 비핵화 대화 참여→제재 우회→보상 챙긴 후 배신→핵 고도화 달성일 것이다. 즉 북한은 비핵화 타협을 지연하며 핵능력 고도화를 위한 시간과 전략적 공간을 확보하는 것이고, 이를 위해 과거의 살라미 전술을 반복하며 대화 초기 국면에서 제재 완화 및 해제를 대화의 전제조건으로 강력히 내세울 것이다. 하지만 선(先)비핵화 조치를 요구하는 한국과 미국이 대북제재에

대한 엄격성을 유지하면서 중국적인 남북 간 비핵화 타협은 요원한 경우이다.

(2) 핵 고도화 목표 조기 달성

두 번째 전망은 북한이 독자적 제재 저항 능력 배양 혹은 후원국의 원조 등으로 제재의 부정적 파급효과를 차단하며 핵능력 고도화 목표를 비교적 조기에 달성하는 경우이다. 이 경우 제재로 인한 북한 경제의 타격이 크지 않은 상황에서 북한이 핵 고도화에 자원을 충분히 동원할 수 있다. 첫 번째 시나리오보다 좀 더 이른 시기에 파키스탄과 같은 핵능력을 보유하는 상황이다. 이 경우 북한의 전략적 행보는 제재에 강력 저항→고통 감내→핵 고도화 달성일 것이며, 남북관계의 전반적인 특징은 ‘지속적인 관계 악화’ 및 ‘위기 고조(escalation)일 것이다. 즉 북한의 공세적 대남전략이 높은 수준에서 지속적으로 투사되면서 한반도 안보위기 지수가 상당히 높아지는 상황이며, 남북 간 교섭능력에서 한국이 지속적으로 열세에 직면하는 경우이다. 또한 한국 내에서 이러한 전략적 취약성을 극복하기 위한 방안으로 핵무장에 대한 요구가 다시 증대되는 환경이 조성된다. 특히 중국이 북한의 흑기사 국가 역할을 지속함으로써 한국이 중국을 배제한 채 대북제재 및 압박 수단을 더욱 강력하게 전개하면서 남북관계뿐 아니라 한중·미중 관계의 악화도 동시에 진행된다. 하지만 북한이 김정은 집권 10년차인 2022년을 전후해 50기 내외의 핵미사일 능력을 갖춘 후 비교적 신중한 핵전략으로 선회할 수 있다. 즉 북한은 미국과의 균축 적극 개진과 중국의 지속적 관여를 추구하기 위해 핵미사일 도발을 자제할 수 있다. 이 경우 남북관계의 안정성과는 별개로 지역적 안정성은 첫 번째 시나리오

보다 다소 높아질 수 있다.

(3) 북한의 자발적 비핵화

세 번째 경우는 북한이 강력한 대북제재와 압박을 통한 고통을 감내하지 못해 비핵화 대화에 참여 후 비핵화 조치를 단행하는 경우이다. 첫 번째 시나리오와 달리 비핵화 대화에서 북한의 기만과 배신이 차단되는 상황이며, 6자 회담 등 관련국 간 비핵화를 위한 다자간 협의체가 재개되는 등 제재국면이 비핵화를 위한 타협국면으로 본격 진입되는 환경이 구축된다. 제재국면이 이러한 경로에 접어들면 북한 지도부는 일단 비핵화 대화 참여→제재 우회→보상과 핵동결→핵 고도화 지연이라는 차악의 목표를 추구할 것이다. 하지만 북한을 비핵화 대화로 견인하기 위해 한국과 미국 등의 강력한 대북 강압이 불가피한 상황이 전개되면서 단기적으로는 한반도 및 남북관계의 위기 지수가 높아질 가능성이 높다. 하지만 북한을 비핵화 대화로 견인하는 과정에서 한·미·중 간 제재 목표와 수단 그리고 실행 메커니즘에 합의할 가능성이 높으므로, 한반도 정세는 구조적으로 상당히 안정화될 것이다.

(4) 북한의 비자발적 비핵화

마지막 네 번째 전망은 북한이 자신들의 핵능력과 제재 저항능력에 대한 과신으로 비핵화 타협을 강력히 거부하나, 강대국들의 전략적 노선 변경으로 인해 북한의 비핵화가 진행되는 ‘강제적 비핵화’ 상황에 진입하는 상황이다. 이는 중국이 북한의 후견국 역할을 포기하고 미국 또한 본토 위협이 심각하다는 판단 하에 높은 수준

의 군사강압을 전개하는 경우에 현실화될 가능성이 있다. 즉 제재에 강력 저항→중국의 배신·미국의 군사 강압→강제적 비핵화의 상황이 전개되며, 한반도 및 동북아 안보지형에서 새로운 게임 체인지 상황이 연출된다. 북한이 이러한 상황에 직면하면 정권 수호 및 핵 능력 보존을 위해 남북관계 개선을 통해 위기 국면을 타개하려고 할 것이다. 이 과정에서 한국이 주변 강대국들과 전략적 목표를 공유한다면, 남북관계에서 한국의 대북 교섭능력은 상당히 증가할 것이다. 하지만 북한이 결사항전의 태도로 이 상황을 군사적 역강압(counter-coercion)으로 대응하려 한다면, 한반도에 전쟁발발 가능성이 급격히 높아지면서 정세는 상당히 악화될 수 있다.

3. 정치·사회적 효과

가. 기존의 분석 현황

UN이 결의한 모든 경제적 제재에 대해 다층적 효과를 연구한 ‘표적제재컨소시움(Targeted Sanction Consortium: TSC, 이하 TSC)’ Database¹⁰⁰는 제재의 효과를 정치적 효과와 사회·심리적 효과로 구분하고 있다. 정치적 효과는 다시 ‘정치적 역학관계의 변화(political dynamic)’로 대변되는 직접적 효과와 ‘정치적 리더십의 변화’, ‘배급제도의 도입’, ‘사회기반시설 및 통치능력의 약화’ 등을 포함하는 간접적 효과로 나누어진다. TSC Database는 사회·심리적 효과 역시 직접적 효과와 간접적 효과로 구분하였다. 먼저 직

¹⁰⁰ Targeted Sanction Consortium Database, <http://graduateinstitute.ch/home/research/centresandprogrammes/international-governance/research-projects/UN_Targeted_Sanctions/targeted-sanctions-consortium-da.htm>. (검색일: 2016.11.16.).

접적 효과는 정권 또는 권력자에 대한 불만고조 또는 정권의 고립화 현상을 포함하는 반면 간접적 효과는 성별과 연령에 따른 사회심리적 효과를 의미한다.

TSC Database는 대북제재 결의안, 즉 1718호(2006.6.14.~2009.4. 13.), 1874호(2009.4.13.~2013.3.7.), 2094호(2013.3.7.~2016.3.2.)가 직접적 또는 간접적 정치적 효과를 달성하지 못했다고 결론 내리고 있다. 또한 4차 북핵 실험을 계기로 채택된 결의안 2270호 이후 북한의 정치적 역학관계의 변화 및 통치 능력의 약화를 보여주는 직접적 증거는 아직까지 관찰되고 있지 않다. 영국주재 북한 대사관 태영호 공사의 망명을 비롯한 탈북 사건들이 김정은 정권의 정치적 구심력 약화를 시사한다는 분석이 존재하지만, 이러한 해석이 성급하다는 분석 역시 존재한다. 따라서 제재의 정치적 효과를 분석하기 위해서는 더 많은 자료와 시간이 필요하다.

TSC Database는 북한의 사회적·심리적 영향력(social or psychological impact)에 대해서는 다소 모호한 결론을 내리고 있다. 즉, 간접적 영향력은 관찰되지 않았지만 직접적 영향력은 관찰되었다는 것이다. 하지만 구체적으로 어떠한 사례나 증거가 직접적 또는 사회 심리적 영향력인지를 명시하지는 않았다. 많은 전문가들은 결의안 1718호의 사회·심리적 효과에 대해서 증거나 사례를 들지 않았으며, 2094호에 대해서는 제재에 대한 북한의 전반적 반응을 증거로 들었다.

대북제재 결의안 2270호 채택 이후 북한의 정권 또는 권력자에 대한 불만이 증가했는가? 최근 미국 전략국제문제연구소(Center for Strategic and International Studies: CSIS)의 조사에 따르면 북한 주민 36명 중 35명이 개인적으로 국가나 삶에 대해 불평 및 비난을 하는 것으로 드러났다. CSIS의 조사는 북한에 거주하고 있

는 주민들이 직접적으로 정치적 견해를 밝혔다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 하지만 정권에 대한 불만이 높다는 CSIS의 결과를 제재의 효과로 볼 수 있을지에 대해서는 논란이 존재한다. 왜냐하면, 첫째, CSIS 조사가 언제 이루어졌는지 밝히고 있지 않기 때문에 제재의 효과로 판단할 근거가 없다. 둘째, CSIS의 결과는 서울대학교 통일평화연구원이 올해 입국한 북한이탈주민을 심층면접한 결과를 토대로 발표한 김정은에 대한 지지도 결과와 상충된다.¹⁰¹ 따라서 CSIS의 조사 결과를 국제사회의 대북제재의 직접적인 사회·심리적 효과로 보기에 한계가 있다.

대북제재가 2006년 이후 지속되었다는 점에서 결의안 2270호의 효과를 일시적·독립적으로 보기 보다는 점진적·누적적 효과라고 보는 것이 타당할 것이다. 결국 과거로부터 연결되는 현재 시점에서 상층 엘리트 집단과 북한 주민이 어떤 상황에 처해 있는지 평가하고, 제재가 영향을 미칠 수 있는 요소들을 파악하는 것이 우선되어야 한다. 그럼에도 불구하고 결의안 2270호가 시행된 지 6개월이 막 지나고 있는 시점에서 이러한 정치적·사회적 효과를 파악할 수 있는 객관적인 근거를 도출하기는 쉽지 않은 일이다.

이러한 현실을 고려할 때, TSC Database 연구에 참여한 연구자들이 대북제재의 사회·심리적 효과를 근거로 북한 정권의 반응을 제시했다는 점에 주목할 필요가 있다. TSC 연구자들이 대북제재 결의안 2094호에 대해 북한 정권이 어떤 반응을 보였는지에 대해 적시하지 않았지만, 적어도 TSC 연구자들은 북한 정권의 반응을 제재의 사회·심리적 효과를 측정할 수 있는 도구로 사용하고 있음

¹⁰¹ 서울대학교 통일평화연구원이 밝힌 올해 김정은의 지지도는 63%로 작년 대비 4.9% 상승하였다.

을 알 수 있기 때문이다.

이 장에서는 노동신문에 나타난 대북제재 결의안 2270호에 대한 북한의 반응을 분석하였다. 특히 3차 핵실험 이후의 결의안인 2094호에 대한 북한의 반응과 비교함으로써 북한 반응의 공통점과 차이점을 밝히고자 하였다. 노동신문에 대한 분석은 자동화된 텍스트 분석 기법을 통해 진행되었다.

나. 노동신문 텍스트 마이닝을 통한 분석

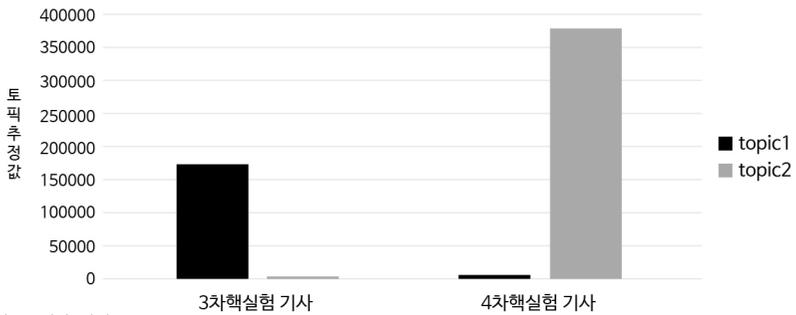
분석 대상은 유엔 대북제재 결의안 2270호가 채택된 2016년 3월 2일부터 5차 핵실험 실시 전날인 2016년 9월 8일까지 190일간 노동신문 기사(이하 4차 핵실험 기사)와 2094호가 채택된 2013년 3월 17일부터 2016년 9월 23일까지 190일간의 노동신문 기사(이하 3차 핵실험 기사)이다. 각 기간별 노동신문 기사 중 제재가 언급된 기사를 선택하였다. 3차 핵실험 기사는 389건이었으며 4차 핵실험 기사는 656건이었다. 190일이라는 동일한 기간을 감안한다면 북한이 3차 핵실험에 비해 4차 핵실험 후 제재에 대해 더 적극적으로 반감을 표명했다고 해석될 수 있다.

(1) 토픽 모형 분석

토픽 모형이란 각 문서의 토픽을 도출하여 문서 간 차이를 분석하는 것이다. 토픽은 문서에 명시적으로 드러나 있지 않지만 문서에 사용되는 단어들을 생성하는 것으로 가정된다. 예를 들면 ‘미국에 대한 비난’이 토픽이라면 토픽에 부합하는 다양한 단어들이 생성된다는 것이다. 토픽 모형 분석에서는 기계학습(machine learning)을 통해 문서의 토픽 분포를 결정하고 토픽별로 주요 단어들을 식별한다.

본 분석에서는 3차 핵실험과 4차 핵실험 기사에 대한 토픽을 2-10개로 설정하여 분석하였다. 그 결과 2개의 토픽에서 차이를 보였으며, 그 결과는 <그림 IV-7>에 제시했고, 토픽별 키워드는 <표 IV-5>에 제시하였다.

<그림 IV-7> 3차 및 4차 북핵 실험에 대한 노동신문 기사별 토픽 분포



자료: 필자 작성.

<표 IV-5> 3차 및 4차 북핵 실험에 대한 노동신문 토픽별 주요 키워드

토픽 1(외부메시지: 전쟁위협)	토픽 2(내부메시지)
미국	미국
인민	인민
조선	핵
핵	혁명
전쟁	나라
나라	당
남조선	조선
괴뢰	남조선
조선반도	세계
건설	민족
침략	건설
평화	제재

토픽 1(외부메시지: 전쟁위협)	토픽 2(내부메시지)
책동	조국
조국	힘
민족	사회주의
미제	통일
제재	승리
세계	투쟁
도발	괴뢰
경제	전투

자료: 필자 작성.

<그림 IV-5>에서 보듯이 3차 핵실험 기사에서는 토픽 1이 우세한 반면 4차 핵실험 기사는 토픽 2가 우세하다. 토픽 1과 토픽 2를 구성하는 공통 키워드를 제외하면 토픽 1의 특징적 키워드는 전쟁, 조선반도, 침략, 도발, 책동 등이며 토픽 2의 특징적 키워드는 혁명, 당, 힘, 사회주의, 통일, 승리, 전투 등으로 볼 수 있다. 즉 토픽 1은 전쟁에 대한 위협을 강조하고 있는 반면 토픽 2는 사회주의 혁명과 당, 그리고 70일 전투 및 200일 전투 등으로 대변되는 내부의 단결을 강조하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 결과적으로 3차 핵실험 이후 제재에 대한 북한의 반응은 대외적 메시지에 주력한 반면 4차 핵실험 이후 제재에 대한 북한의 반응은 대내적 메시지 전달에 주력한 것으로 해석될 수 있다.

(2) 단어빈도 및 역빈도(TF-IDF) 분석

‘단어빈도 및 역빈도(Term Frequency-Inverse Document Frequency: TF-IDF)’ 지수는 문서에서 중요성을 보여주는 통계적 수치이다. 3차 핵실험 기사와 4차 핵실험 기사의 TF-IDF를 분석한 후 상위 20개 단어를 <표 IV-6>에 제시하였다.

〈표 IV-6〉 3차 및 4차 핵실험에 대한 노동신문 기사의 TF-IDF 상위 20개 단어

3차 핵실험 기사	4차 핵실험 기사
미국	미국
인민	인민
조선	혁명
전쟁	나라
나라	조선
남조선	남조선
괴뢰	세계
조선반도	민족
건설	건설
침략	제재
평화	박근혜
책동	조국
조국	사회주의
민족	통일
미제	승리
세계	투쟁
제재	괴뢰
도발	전쟁
경제	책동
혁명	전투

자료: 필자 작성.

TF-IDF 분석 결과는 토픽 분석 결과와 유사하다. 3차 핵실험 기사에서 ‘전쟁’은 4번째에 위치하지만 4차 핵실험 기사에서는 18 번째에 위치한다. 반면 혁명은 4차 핵실험에서 세 번째에 위치하지만 3차 핵실험에서는 20번째에 해당한다. 이외에도 토픽 모형 분석에서 관찰된 토픽 1의 주요 키워드들은 3차 핵실험 기사에서 높은 TF-IDF를 보이고 있지만 토픽 2의 주요 키워드들은 4차 핵실험

기사에서 높은 TF-IDF를 보여주고 있다. 한 가지 흥미로운 것은 박근혜 대통령이 4차 핵실험 기사에서 높은 TF-IDF를 보여주고 있다는 것이다. 즉 북한은 3차 핵실험에 비해 4차 핵실험 이후 박근혜 대통령에 대한 실명 비난에 역점을 두었음을 보여주는 증거로 해석할 수 있다.

(3) 최빈 단어 분석

3차 북핵 실험 기사와 4차 북핵 실험 기사에서 가장 많이 관찰된 단어와 빈도수를 <표 IV-7>에 제시하였다.

<표 IV-7> 3차 및 4차 북핵 실험에 대한 노동신문 기사의 최빈 단어와 빈도수

3차 북핵 실험 기사		4차 북핵 실험 기사	
단어	빈도	단어	빈도
미국	3588	미국	4577
인민	2258	인민	3545
조선	1900	핵	3005
핵	1896	혁명	2789
전쟁	1441	나라	2701
나라	1423	당	2565
남조선	1378	조선	2428
괴뢰	1203	남조선	2020
조선반도	1155	세계	1995
건설	1096	민족	1814
침략	958	건설	1781
평화	958	제재	1747
책동	956	조국	1658
조국	940	힘	1621
민족	899	사회주의	1509

3차 북핵 실험 기사		4차 북핵 실험 기사	
미제	886	통일	1496
세계	827	승리	1448
제재	826	투쟁	1333
도발	805	괴뢰	1301
경제	778	전쟁	1275

자료: 필자 작성.

최빈 단어 분석 결과는 토픽 모형 분석 결과 및 TF-IDF 분석 결과와 일관적이다. 3차 핵실험 기사에서는 전쟁, 조선반도, 침략 등의 단어가 자주 관찰된 반면 4차 핵실험 기사에서는 혁명, 당, 사회주의, 힘 등이 최빈단어로 관찰되었다.

(4) 네트워크 분석

지금까지 3차 핵실험 기사 및 4차 핵실험 기사에 대해 단어의 사용빈도, 단어의 중요성(TF-IDF 분석), 그리고 기사의 핵심주제(토픽 모형)의 차원에서 제재에 대한 북한의 반응을 분석하였다. 그 결과 모든 수준에서 북한은 3차 핵실험에 대한 제재에 대해 전쟁 가능성을 언급함으로써 한국을 위협하고 내부적으로는 전쟁으로 인한 불확실성을 강조하는 반면 4차 핵실험에 대한 제재에 대해서는 내부 결속을 강조한 것으로 나타났다. 마지막으로 이러한 경향이 주요 단어의 의미적 연결을 분석하는 네트워크 분석에서도 관찰되는지 조사하였다. 네트워크 분석 결과는 <그림 IV-8>과 <그림 IV-9>에 제시하였다.

네트워크 분석 결과 단어 수준과 주제 수준에서의 잠정적 결론이 재확인되었다. 3차 핵실험 기사에서는 전쟁이 중요한 단어로 나타났다으며 도발, 책동, 침략과 관련 있는 것으로 드러났다. 인민과 관련된 단어는 생활, 조선민주주의(공화국)으로 나타났다. 4차 핵실험 기사에서는 3차 핵실험 기사에 비해 인민, 혁명, 당, 김일성-김정일(주의)에 대한 강조가 뚜렷하다. 특히 핵실험 기사에서는 인민과 경제가 직접적으로 연결되어 있다. 3차 핵실험 기사에서는 인민과 경제의 연결이 없었다는 점에서 4차 핵실험 이후 제재와 관련하여 인민경제에 대해 강조를 하고 있다는 해석이 가능하다.

네트워크 분석은 앞선 분석에서 관찰할 수 없었던 차이를 보여주고 있다. 먼저 핵과 관련된 단어에서 차이가 있다. 3차 핵실험 기사에서는 핵과 병진 노선의 연결이 관찰되지만 4차 핵실험 기사에서는 병진 노선이 주요 키워드에서 제외되었다는 점에서 차이가 있다. 또한 4차 핵실험 기사에서는 선제 타격이 핵과 높은 관련성을 보이고 있는 점 역시 주목할 필요가 있다. 마지막으로 4차 핵실험 기사는 3차 핵실험 기사에 비해 남조선에 대한 언급이 늘어났다. 단어의 중요성을 나타내는 노드의 크기가 더욱 커졌으며 연결 강도를 보여주는 링크의 굵기에도 차이를 보이고 있다. 그리고 박근혜 대통령의 실명 역시 3차에서는 관찰되지 않았지만 4차에서는 남조선과 연결성을 보이고 있다.

이러한 결과는 첫째 3차 핵실험 기사에서는 미국이 북한의 주요 청중이었다면 4차 핵실험 기사에서는 미국과 한국이 주요 대상임을 시사한다. 둘째, 3차 핵실험 기사에서 전쟁에 대한 위협은 주로 미국에 대한 것이었다면 4차 핵실험에서는 미국과 한국에 대해 선제 타격이라는 명목으로 전쟁 위협을 시도하고 있음을 시사한다. 마지막으로 병진 노선의 변화를 시사한다.

다. 분석 결과 및 향후 과제

본 연구는 노동 신문 기사를 분석함으로써 대북제재 결의안 2270호가 북한에 미치는 정치·사회적 효과를 살펴보았다. 특히 2094호와의 비교를 통해 제재에 대한 대내외적 태도의 변화를 분석하였다. 먼저 3차 핵실험 후 채택된 결의안 2094호에 대해 북한은 미국을 대상으로 전쟁에 대한 위협 수위를 높였으며 병진 노선을 강조하였다. 반면 4차 핵실험 후 채택된 2270호에 대해서는 한국과 미국을 대상으로 선제 타격에 대한 위협을 지속했으며 특히 박근혜 대통령에 대한 직접적 비난을 가하였다. 하지만 2094호에 대한 반응에 비해 인민 경제를 강조하며 사회주의 질서 확립으로 대변되는 내적 역량 결집을 호소하고 있었다.

향후 제재의 정치·사회적 효과에 대한 연구는 여전히 제한된 정보를 바탕으로 이루어질 수밖에 없다는 점에서 한계가 명확하다. 이러한 한계 속에서 노동신문에 대한 분석은 상대적으로 객관적 접근이 가능하다는 점에서 보다 심층적인 분석이 요구된다. 자동화된 텍스트 분석은 양적 분석법으로 질적 분석이 더해질 때 더 풍부한 의미와 시사점을 도출할 수 있을 것이다. 예를 들어 2270호에 대한 북한의 반응에서 선제 타격이 주요 키워드로 등장하였다. 양적 분석에서는 ‘선제 타격’이 어떠한 맥락에서 사용되었는지는 크게 고려되지 않았다. 즉 선제 타격이 공격적으로 사용되었는지 혹은 선제 타격을 하지 않겠다는 의미로 쓰였는지에 대한 답을 주지 못한다. 물론 선제 타격이 사용된 문서에 대한 양적 분석은 선제 타격이 가지고 있는 모호함을 해소해 줄 수 있을 것이다. 하지만 선제 타격의 의미에 대한 질적 분석이 이루어진다면 북한의 의도에 대한 명확한 판단이 가능할 것이다.

또한 TSC의 Database의 의도하지 않은 결과(unintended consequence) 항목은 제재의 정치·사회적 효과를 분석할 기준을 제공할 수 있다는 점에서 주목할 만하다. 북한에 대한 UN 제재의 목표는 비핵화이다. 따라서 적대적 관계를 청산하거나, 평화협정 지원, 민주주의 지원, 거버넌스 구축, 인권 보호, 보호책임(Responsibility to Protect) 적용, 인도적 지원 등은 제재의 목표가 아니다. 따라서 의도하지 않은 결과란 비핵화, 또는 비핵화 과정에 필요한 제재의 효과 외의 현상 등을 총칭한다고 봐야 한다.

TSC Database에서는 북한에 대한 제재의 의도하지 않은 결과로 범죄와 부패의 증가, 국유화, 사경제 부분의 활동 약화, 규제 등 경제부분의 국가 영역의 확대, 국가 영역의 부담감 증가를 꼽고 있다. 이러한 부분 외에 효과가 관찰되지 않는 의도하지 않은 결과로 정부의 권위주의적 통치 확대, 랠리 효과, 정치적 파벌의 형성, 제재 대상자의 지지 확대, 자원의 재분배, 인권문제, 생산량 감소 등의 경제활동 감소 등을 제안하고 있다.

2016년 11월에 채택된 UN 안보리 결의 2321호로 인해 북한의 경제적 타격은 연간 8억 달러로 추정된다. 물론 중국의 제재 이행 의지에 대한 의구심이 해소되지 않았으며 다양한 회피수단이 존재한다는 점에서 북한 경제 상황에 대한 전망은 유보적일 수밖에 없다. 북한 경제에 대한 영향력이 미미했던 2270호에 비해 석탄 제한량을 적시한 2321호가 충실이 이행된다고 가정한다면 정치·사회적 변화에 대한 기대는 커질 수밖에 없다.

이러한 변화는 TSC Database의 의도하지 않은 결과일 가능성이 높다. 예를 들어 부패의 증가, 권위주의적 통치의 확대는 주민들이 김정은 정권에 대한 반감을 증가시킬 가능성이 높으며 정치적

리더십의 변화를 초래할 수 있다. 민생경제에 사용될 재원이 국방 영역으로 전환된다면 정권에 대한 반발을 증가시킬 것이다. 제재로 인한 외화 감소를 시장의 확대로 충원할 수 있다. 하지만 시장 확대의 목적이 민생 안정이 아닌 통치자금 확보 또는 군사 자금 확보이기 때문에 주민의 불만은 높아질 가능성이 있다. 석탄 감소로 인한 생산량 감소 역시 정권에 대한 반발을 증가시킬 것이다. 이러한 의도하지 않은 결과들은 제재의 정치·사회적 효과를 판단하는 데 중요한 기준으로 사용될 수 있을 것이다. 하지만 2321호로 인한 경제적 타격이 핵개발이 아닌 미국과 한국의 탓으로 돌린다면 북한과 같은 폐쇄사회에서는 정권의 지지도가 높아지는 댈리효과가 관찰될 가능성도 배제할 수 없다.

V. 결론 및 정책 방향

신종호·정성윤(통일연구원)

1. 요약 및 결론

본 연구는 북한의 4차, 5차 북핵 실험 이후 국제사회가 추진해 온 대북제재의 현황과 특징을 행위주체별(다자·독자제재)로 분석 평가하고, 국제사회의 대북제재가 북한에 미친 영향을 각 분야별(경제, 외교·안보, 정치·사회)로 고찰함으로써, 향후 북한의 비핵화 목표를 달성하기 위해 대북제재의 효과성을 높일 수 있는 정책 방향을 제시하고자 하였다.

2016년 1월 북한의 4차 북핵 실험 이후 유엔 차원에서 대북제재 결의 2270호가 채택되었고, 국제사회의 대북제재가 진행 중인 와중에 북한은 추가적인 5차 핵실험을 강행했고 이에 유엔 안보리는 또 다시 대북제재 결의 2321호를 채택했다. 4차, 5차 북핵 실험 이후 한국과 미국 등 국제사회는 대북 다자제재의 철저한 이행을 위한 공조를 유지해왔다. 북한의 최대 우방국인 중국의 경우에도 북한 핵보유에 대한 반대 입장과 함께 유엔 차원의 대북제재 논의에 적극적으로 참여했고 결의안 이행에도 동참하고 있다. 아울러 한국과 미국을 포함한 다수의 국가들이 독자적인 대북제재를 실시함으로써 북한의 태도변화를 이끌어 내기 위해 노력하고 있다.

북한의 4차, 5차 북핵 실험 이후 국제사회의 대북 다자·독자제재가 북한의 각 분야에 어떤 영향을 미치고 있는지에 대한 분석 및 평가는 매우 중요하다. 왜냐하면 대북제재의 목표가 북한에 대한 경제적 압박을 통해 핵·미사일 관련 정책의 변화를 이끌어 내는 것이기 때문이다.

경제제재에 대한 기존의 연구 결과에 따르면, 국제기구를 포함한 다자제재 혹은 단일국가의 독자제재가 그렇지 않은 경우보다는 제재의 효과성을 높이는 데 기여한 것으로 나타나고 있고, 또한 경제제재

가 단기간에 이행되고 결과를 내기보다는 장기적인 제재 이행 이후에 비로소 제재의 성공 여부를 평가할 수 있는 것으로 알려져 있다.

물론 그동안 국제사회의 대북제재 노력의 결과 북한이 군사 무기와 관련된 물품 자금 조달에 어려움을 겪음으로 인해 북한의 핵·미사일 개발 일정이 지연되기도 했고, 최근에는 북한의 전통적인 우방국들(우간다, 앙골라, 몽골, 라오스 등)이 북핵 불용 입장을 표명하거나 대북제재 이행과정에서 과거보다 더 적극적인 조치를 취하는 등 소기의 성과를 거두기도 했다.

하지만, 경제제재와 관련된 기존의 연구결과에도 잘 드러나듯이 제재의 영향 및 효과를 제대로 정확하게 평가하기 위해서는 비교적 장기적인 추세에 대한 관찰이 필요하다. 대북제재 결의안 2270호 및 2321호가 본격적으로 이행된 지 얼마 되지 않았다는 점에서 현 시점에서 대북제재의 영향 및 효과를 분석하고 평가하기는 쉽지 않다.

실제로 대북제재 결의안 2270호가 이행된 지 10개월이 지난 시점에서 분석한 결과, 국제사회의 대북제재로 인해 북한 경제가 타격을 입었다는 증거는 아직까지 발견되지 않고 있다. 우리 정부의 개성공단 전면 중단 조치로 인해 북한이 외화수입 차원에서 일정 부분 손실을 입기는 했지만, 북한 대외무역의 핵심인 북중 교역이나 해외 노동자 파견 및 북한 내부의 시장환율이나 물가동향 등에서 큰 변화가 나타나지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 대북 경제제재의 효과성을 제고하기 위해서는 피제재국 북한과 경제적으로 밀접한 관계를 유지하고 있는 중국 정부의 대북제재 이행 의지 및 좀 더 적극적인 노력이 필요하다는 점은 분명해 보인다.

또한 국제사회의 대북제재 이행 국면에서 북한이 자신들의 외교·안보정책을 조정했거나, 핵·미사일 개발과 관련된 북한의 태도가 변

화했다고 판단할 수 있는 근거는 뚜렷하게 나타나지 않았다. 오히려 북한은 국제사회의 대북제재가 진행되는 와중에 추가적인 5차 핵실험을 진행함으로써 대북제재의 효과성 논쟁을 증폭시키고 있다.

국제사회의 대북 경제제재가 북한 내부의 정치·사회 분야에 미치는 영향 역시 아직까지는 명확하게 드러나지 않고 있다. 노동신문에 대한 텍스트 마이닝 결과 북한 당국이 4차 핵실험 이후 내부 결속을 다지고 있다는 징후는 포착할 수 있었으나, 국제사회의 대북 제재가 북한 정권의 리더십에 어떤 변화를 주는지, 북한 주민의 심리에는 어떤 영향을 미쳤는지에 대해서는 좀 더 장기적인 관찰이 요구된다.

이러한 결과가 나타나게 되는 이유는 첫째, 경제제재가 일반적으로 상당한 시간을 두고 나타나기 때문에 10개월 정도의 관찰만으로는 대북제재의 효과성에 대한 객관적인 평가가 어렵기 때문이다. 9월 9일 북한의 5차 핵실험에 대한 유엔 대북제재 결의(제2321호)가 11월 30일 통과되었기 때문에 좀 더 지속적인 관찰의 필요성이 요구된다.

둘째, 북한의 경제·사회적 폐쇄성으로 인해 충분한 정보 습득이 어려운 점도 중요한 이유이다. 이로 인해 국제사회의 대북제재가 북한의 외교안보정책 및 정치사회 분야에 어떤 영향을 주고 있는지, 특히 대북제재의 상징적 효과를 넘어서 북한에 대한 간접효과를 관찰하기 위해서는 좀 더 지속적이고 장기적인 관찰의 필요성이 제기된다.

셋째, 북한에 대한 영향력이 높은 중국과 러시아 등이 다자제재의 이행에 소극적인 태도를 보이고 있기 때문이다. 특히 중국은 북한의 가장 강력한 우방이자 조력 국가이지만, 미중관계에 대한 고

려와 북한 붕괴에 대한 우려 및 중국 지방정부에 대한 고려 등으로 인해 강력한 대북제재의 이행을 주저하고 있다.

넷째, 미국과 중국 등 강대국 간 정치 및 지정학적 요인으로 인해 국제 다자제재가 제대로 작동되지 않고 있다. 특히 미국이 중국과의 관계를 고려하여 세컨더리 보이콧의 실행을 주저하고 있는 것도 이 때문이다. 2017년에 출범하는 트럼프 행정부의 동아시아 전략 및 대북정책이 변화할 것으로 전망되는 가운데 대북제재에 대한 미국의 좀 더 적극적인 정책 변화 가능성이 예상된다. 이 점에서 이에 대한 선제적인 대응방안 마련이 필요한 시점이다.

다섯째, 유엔 차원의 다자제재가 갖고 있는 태생적인 한계, 즉 유엔 회원국들이 각자의 이해관계에 기반을 두어 대북제재 결의안을 성실하게 이행하지 않고 있는 사례가 많이 발생하고 있기 때문이다. 유엔 안보리 차원의 대북제재 이행에 대한 감독 미흡 등도 중요한 원인이다.

결국, 그동안 대북 경제제재 과정에서 나타났던 근본적이고 구조적인 한계가 해소되지 않거나 중국의 확고한 이행 의지가 담보되지 않는다면 제재의 효과성 및 실효성 논쟁은 상당 기간 지속될 가능성이 높다. 따라서 한국 정부는 지금까지 대북제재 이행과정에서 나타난 한계 혹은 ‘구멍(loophole)’을 파악하고 이를 보완할 수 있는 정책방안을 마련해야 한다.

2. 향후 정책 방안

향후 북한의 비핵화 목표를 달성하고 추가적인 핵·미사일 도발을 방지하기 위해서, 대북제재 및 압박이 좀 더 엄격하고 효과적으로 진행되어야 한다는 점에 대해서는 한국을 포함한 국제사회 모든 구

성원이 동의하고 있다. 4차 북핵 실험 이후 채택된 대북제재 결의안 2270호가 이행되고 있는 와중에 발생한 5차 핵실험에 대해 국제사회는 11월 30일 추가적인 대북제재 결의안을 통과시켰다. 이번 추가 결의안은 북한의 석탄 수출의 상한선을 설정하여 북한의 대외수출 규모를 삭감하는 등 새로운 형태의 대북제재 방안을 담고 있고 미국과 중국 역시 결의안 내용에 대해 기본적으로 동의하고 있다.

따라서 한국 정부는 현재 진행 중인 제재 국면에 대한 냉철한 분석과 평가를 바탕으로 제재 목표 설정을 비롯한 제재 운용 메커니즘을 재점검 및 보완해야만 한다. 이러한 노력은 제재에 대한 기본방향과 원칙을 우선적으로 설정한 후 이에 철저히 연동된 구체적인 전략적 고려방안 모색으로 진행되어야 할 것이다.

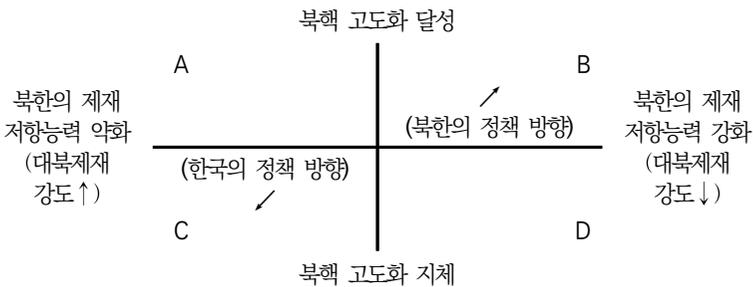
가. 기본 방향과 원칙

구체적 대응방안은 정책적 방향과 원칙에 연동되어야만 한다. 가용할 수 있는 모든 제재 자원을 총동원하는 것이 제재의 효과 발생을 보장하지 않는다. 현재의 제재와 압박은 제재부과 세력과 제재대상세력 간 양자게임인 동시에 강대국들의 다자적 이해가 개입된 복합적 전략게임이다. 제재의 수단과 방향에 대해 제재 연합 세력 간에도 이견과 갈등이 돌출될 가능성이 상존한다. 따라서 구체적인 제재 자원의 발굴과 투사, 이전에 제재국면에서 발생할 수 있는 부작용과 역효과를 방지하면서도 제재의 효과를 조기에 성취할 수 있도록 제재 초기국면에서 분명한 정책적 방향과 원칙을 설정해야 한다. 이러한 점을 고려하여 아래에서는 향후 정책 수립 과정에서 고려해야 할 기본방향과 전략적 원칙을 제시한다.

1) 기본 방향

향후 대북제재의 효과성을 제고할 수 있는 확고한 정책 방향과 전략적 원칙을 설정하는 것이 중요하다. 한국의 대북제재 및 압박의 최종 목표는 북한 비핵화를 달성하는 것이다. 하지만 제재 및 압박 그 자체만으로 북한이 당장 완전한 비핵화를 선언하고 실천하기를 기대하기는 난망하다. 따라서 우리의 일차적 목표는 강력하고 효과적인 제재를 통해 핵무기 보유와 관련한 북한의 정책 선택지를 좁힌 후 북한을 비핵화 대화로 조속히 복귀시키는 것이어야 한다. 이를 위해서는 북한의 제재 저항능력을 약화시키면서 북한의 핵 고도화를 저지하는 것이 당면 목표가 될 것이다. 향후 제재국면의 장기화 국면 추세 속에서 한국의 정책적 대응방향은 <그림 V-1>과 같다.

<그림 V-1> 대북제재 과정에서 한국의 정책 방향



자료: 필자 작성.

2016년 한 해 동안 한국과 국제사회는 두 차례의 대북제재 결의안과 강력한 개별 독자제재, 그리고 이를 보완하기 위한 정치·외교·안보적 압박을 동시에 투사했다. 이는 북한의 제재저항 능력을

약화시켜 북한의 핵 고도화를 조속히 차단하고 비핵화의 실질적 성과를 성취하고자 했기 때문이다. 즉 한국과 국제사회의 정책방향은 강력한 제재를 통해 국면을 C방향으로 견인하고자 했다. 하지만 북한은 제재에 대한 강한 결기를 바탕으로 이러한 노력에 대항하며 오히려 2차례의 핵실험과 26차례의 집중적인 탄도탄 미사일 발사 등으로 더욱 진전된 핵 고도화 능력으로 대응하는 등 B방향으로 국면을 전개하고자 했다. 현재 국면은 위 그림의 4분면 가운데 접합점에서 다소 B방향으로 이동한 상황이라 볼 수 있다. 북한의 내부적 제재저항 능력이 여전히 우세하고 중국이 대북제재에 다소 소극적으로 임했기 때문이다. 향후 한국의 정책 방향은 B방향으로 가려는 북한을 C방향으로 끌어내리는 것이다.

다만 여기서 전략적으로 유의해야만 하는 두 가지 측면이 있다. 먼저, 북한의 경우 최악의 상황은 D방향으로 전개되는 경우이다. 이 경우 미국의 군사적 강압의 실전 투사 가능성이 높기 때문이다. 즉 미국이 북한의 강력한 저항과 핵보유 의지를 고려해 더 이상의 정치외교적 비핵화 노력을 단념하고 북한을 강제적으로 비핵화 시키려는 결단을 할 가능성을 배제할 수 없다. 이 경우 북한 정책결정자들은 대북제재에 대한 저항능력의 강화가 자신들의 핵보유라는 궁극적 목표 달성에 반드시 도움이 되지 않을 수도 있다는 전략적 딜레마에 직면할 것이다.

다음으로, 북한에 있어 최악의 시나리오(D)가 한국의 최선의 시나리오(C)와 반드시 일치하지 않는다는 사실을 주목할 필요가 있다. 이는 결국 북한의 비핵화가 반드시 평화로운 방법으로 해결되어야만 하고 한국을 배제한 강대국들의 합의만으로 추진되어서는 안 된다는 지금까지의 우리의 대북 전략 방향과 우려가 고려된 것

이다. 북한도 결국은 강제적 비핵화를 당하는 최악의 상황은 회피하려는 전략적 노력과 결단을 할 수 밖에 없을 것이므로, 한국은 위사분면 중 북한의 진로를 역진시켜 일단 왼쪽으로 전환시키는 것이 최우선적 정책 방향이 되어야 할 것이다. 이를 위해서라도 강력한 대북제재와 압박을 통해 북한 정권의 제재 저항 능력을 약화시켜 북한 지도부의 선택지를 좁히는 방향의 정책 설계가 요구된다.

2) 전략적 원칙

북한의 제재저항 능력을 약화시켜 북핵 고도화를 차단한 후 실질적인 비핵화 조치를 확보하는 것이 우리의 정책 방향이라면, 이에 따라 우리의 제재 목표와 제재 운용 메커니즘을 확립해야만 할 것이다. 다음과 같은 3가지 차원의 전략적 원칙을 고려해야만 할 것으로 사료된다.

우선, 한국은 제재의 목표를 신중하고 명확하게 설정할 필요가 있다. 왜냐하면 목표는 수단과 메커니즘의 선택과 운용에 큰 영향을 미치기 때문이다. 따라서 일반적으로 제재의 목표가 높을수록 제재만으로 목표를 달성할 수 있는 확률은 떨어진다. 제재의 목표가 국가나 정권의 '생존'(survival)과 관련되어 있으면, 제재 자체만으로 목표 달성은 상당히 난망하다는 것이 제재에 대한 경험적 사례연구의 교훈이다. 만약 북한이 이번 제재의 최종 목표를 정권 교체(regime change)라고 판단한다면, 북한은 어떠한 제재수단의 투사에도 불구하고 상당 기간 극렬한 저항과 버티기로 대응할 것이다. 이 과정에서 국가의 실패화가 가속화되어도 북한은 이를 감내하려 할 수 있다. 즉 제재의 궁극적인 목표 달성은 험난할 수도 있다. 따라서 한국과 국제사회는 이번 제재를 통해 북한을 단지 비핵

화협상으로 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. 특히 한국은 제재의 목표 설정과 관련하여 우선적으로 미국과의 협의를 거쳐 한미와 중국의 입장 조율을 주도할 필요가 있다.

둘째, 강력한 제재가 지금과 같이 당분간 유지되면 북한이 어떠한 방식으로든 이를 회피 혹은 극복하고자 하는 전략적 노력을 기울일 것이다. 북한의 시도는 대화재개로 연계될 가능성이 있다. 북한 스스로가 비핵화 대화 재개에 부정적이더라도 중국이 대북 영향력을 발휘해 북한의 대화 참여를 강제(compell)할 수도 있을 것이다. 이 경우 대북제재 국면의 어느 시점에 대화를 병행할 것인지에 대한 전략적 판단이 중요하다. 만약 대북제재를 통해 북한을 비핵화 대화로 유인하는 것을 목표로 설정하는 경우, 북한이 비핵화 대화 복귀 조건으로 대북제재의 해제를 강력히 주장할 수 있다. 아울러 북한이 대화 복귀의 전제조건으로 제재 문제를 언급하지 않더라도 과거처럼 비핵화 대화 과정에서 북한이 살라미 전술을 통해 적당한 이익을 챙긴 후 결정적 순간에 비핵화 조치를 미루며 배신할 수도 있다. 만약 한국과 국제사회가 이 보다 더 엄격한 차원에서 대화 재개 여부와 상관없이 북한의 선제적이고 실질적인 비핵화 조치를 제재의 목표로 설정하는 경우에는, 제재의 강도를 지금보다 한층 배가하면서 제재 기간을 최대한 오랜 기간 유지해야만 하는 전략적 부담이 생길 수 있다. 이 경우 제재 목표를 대화를 통한 돌파구 확보를 상정하지 않음으로써, 대화를 통한 문제해결을 주장하는 주변국과의 마찰 뿐 아니라 한국의 옵션 범위도 동시에 축소되는 전략적 환경이 조성될 가능성도 배제할 수 없다. 만약 한국의

제재 목표가 북한을 비핵화 대화에 유인한 후 북한의 실질적 비핵화 조치까지 조기에 확보하는 것이라면, 대북제재를 어느 시점에서 그리고 무엇을 대가로 축소 혹은 철회해야만 하는지 그리고 어떠한 비핵화 대화 프레임을 구축해야만 하는지에 대한 전략적 기준과 판단의 문제가 주요한 정책 과제로 등장할 것이다.

셋째, 북한의 비핵화를 달성하기 위해서는 대북제재를 전략적 자산으로 활용한다는 전략적 원칙을 확립해야만 한다. 북핵 문제 관련해 한국을 비롯해 주변국 모두는 군사적 행동을 통한 해결을 명시적으로 반대하고 있다. 이는 북한의 비핵화는 궁극적으로 대화를 통해 달성해야 한다는 점을 의미한다. 하지만 대화 재개 그 자체가 비핵화 가능성을 담보하지 않으며 우리의 국익 확보를 의미하지 않는다. 즉 향후 비핵화 대화는 반드시 한국의 이해가 반영되고 북한의 실질적인 비핵화 조치가 반드시 확보될 수 있는 대화여야만 한다. 이러한 관점에서 볼 때 북한의 비핵화 대화 유인 가능성이 높으면서도 한국의 이해가 반영될 수 있는 대화 메커니즘이 구축되어야만 한다. 이를 위해서는 우선 대화의 문턱을 다소 탄력적으로 조정할 필요가 있다. 현 상황에서 우리의 목표가 북한의 위협 증대를 차단하고 북한의 완전한 비핵화를 위한 초석을 확립하는 것이라면, 북한과의 대화 시작의 조건은 최소한 북한의 핵미사일 추가 실험 유예 선언과 IAEA 사찰 수용이 되어야만 할 것이다. 하지만 대화 재개 논의 과정에서 제재 해제 및 완화가 대화 시작의 조건이 되어서는 안 된다는 점을 북한에게 반드시 주지시켜야만 할 것이다. 대화 과정에서 북한의 행동을 강제함은 물론 북한의 기만에도 대비하기 위해서이다. 즉, 북한이 대화와 협상을 통해 국제사회의 제재를 회피하는 수단이 되지 않도록 고도의 전략이 필요하다. 만약 북한

과의 비핵화 대화가 성사되어 진행된다면, 그 과정에서 제재 완화 및 해제 문제는 철저하게 북한의 비핵화 노력과 연동해서 엄격하고 단호해야 할 것이다. 이를 위해서라도 강력한 제재를 중첩적이고 다층적으로 사전에 구성해 이를 북한과의 추후 협상에서 우리의 협상자원(bargaining chip)으로 활용해야만 한다. 그래야지만 협상 과정에서 우리의 교섭능력이 보장되고 우리의 이해가 반영될 전략적 여백이 확장될 것이다. 결론적으로 한국은 북한을 대화로 적극적으로 유인함과 동시에 비핵화 대화의 궁극적 성공을 견인하기 위해서라도 대북 제재를 상당 기간 전략적 자산으로 적극 활용해야만 할 것이다.

나. 정책적 고려사항

상기 전술한 제재국면의 정책 방향과 전략적 원칙하에 우리 정부가 정책 수립에 반드시 고려해야만 하는 사항은 다음과 같이 5가지이다. 우선 정세에 대한 냉정한 평가를 바탕으로 제재 수단을 전략적으로 평가·채택·구성해야만 할 것이다. 대북제재와 관련해 북한에 대한 과소대응도 큰 문제이지만 과잉대응 또한 신중을 기해야만 한다. 이를 위해서는 현재 우리의 대북 억지력에 대한 냉철한 전략적 재평가 작업이 필요하다. 북한의 핵능력 고도화로 인해 한국에 대한 직접적 안보위협이 과거에 비해 크게 증가한 것은 분명한 사실이지만, 전략적 차원에서 북한 핵무장의 영향을 너무나 과대평가하는 것도 위험하다. 특히 제재국면에서 북한이 강력한 결기로 저항하고 있고 지속적으로 핵무기 선제타격을 위협하고 있는데, 이러한 북한의 핵·미사일 도발에 대해 한국에 대한 미국의 확장억지는

더 이상 효용이 없다거나 미국의 의지를 신뢰할 수 없다는 세간의 우려가 있다. 하지만 이러한 주장과 염려는 상당히 비현실적이며, 자칫 이러한 분위기로 인해 북한의 오판을 야기할 수 있는 부작용이 야기될 수 있다.

북한이 한국사회 일각에서 제기하는 확장억지 무용론을 사실로 받아들이는 경우, 북한은 대남 군사도발이 큰 위협을 수반하지 않는다고 오판하여 제재에 굴복하기는커녕 지금보다 더 대담하고 호전적으로 행동할 가능성이 높을 뿐 아니라 오히려 핵개발에 더욱 박차를 가할 것인데, 이는 핵능력 고도화가 주는 전략적 편익이 실제보다 크다고 생각할 것이기 때문이다. 아울러 북한이 핵무장의 효용을 높이 평가할수록 비핵화는 더 어려워질 수 있는 측면이 존재함을 간과하지 말아야 한다. 아울러 한국에 대한 자신들의 핵 강압이 성공하고 있고 앞으로도 성공할 것이라는 오판과 과신을 심어 줌으로써 북한이 외교적 타협보다는 군사적 강압에 더욱 경도되게 유도할 수 있다. 이는 결과적으로 제재를 통해 북한을 가급적 조기에 대화로 유인하려는 한국과 국제사회의 노력에 역행된다.

둘째, 트럼프 정부의 등장에 따른 북미관계의 변화 여부에 대비해야만 한다. 즉 2017년 1월 미국의 트럼프 행정부 출범 이후 북미 양자 간 대화 성사와 그로 인한 파급영향에 주목해야만 한다. 가능성이 상당히 낮지만 북미 간 정부 차원의 핵문제에 대해 과도적 합의를 하는 경우 이에 대한 파장이 제재국면에 다양한 영향을 미칠 수 있다. 우선 과도적 합의의 내용이 지난 2.29 북미 합의와 같이 비핵화에 대한 실질적 내용을 담고 있다면, 일시적으로 비핵화에 대한 희망적 기대가 높아지고 비핵화 후속 논의를 위해 6자 회담이 재개되는 등 동북아 협력 체제가 가동될 수 있다. 이는 제재국면이

출구국면으로 급격히 전환됨을 의미한다. 이 경우 북한은 제재 해제와 북미 평화협정 체결을 당면 목표로 설정할 것이고, 중국과 러시아가 이에 동조할 가능성이 상당히 높을 것으로 예상할 수 있다. 이러한 상황이 전개되면 우리 입장에서는 북미 양자 간 평화협정을 넘어 결국 평화체계의 종착점으로 북한의 ‘완전한 비핵화’를 주장해야만 하는데, 북한은 이에 강력히 저항하며 평화협정과 평화체계 구축의 연계를 반대할 것으로 예상된다. 따라서 북한의 비핵화 문제는 다시 처음으로 회귀하며, 비핵화 타협 실패의 원인을 두고 북중 대 한·미·일 간 정치외교적 갈등이 심화되는 부정적 파급영향이 발생할 가능성을 배제하기 힘들다.

또한 한미 동맹 간 부정적 파급효과도 경계해야만 한다. 트럼프 행정부가 한국의 국내 정치적 불안정 등을 이유로 한미 간 충분한 협의 없이 대화를 추진한다면, 한국의 조야와 국민들은 트럼프 당선인이 대선 기간 동안 한반도 문제에 대해 즉흥적으로 언급했던 사안에 대해 상당한 믿음을 가질 수 있다. 이는 두 가지 부정적 파급효과를 조장할 수 있는데, 첫째는 대북제재의 균열 가능성의 증대이고 둘째는 미국의 한국에 대한 확장억지력 공약에 대한 신뢰성 저하가 될 것이다. 따라서 대북제재망의 결속력을 유지하기 위해서라도 대북제재에 대한 공통 전략을 한국이 미국과 신속히 협의해야만 한다.

셋째, 북한의 추가 도발이 언제든지 발발할 수 있기 때문에 추가 대북제재 수단과 방법을 미연에 대비해야만 한다. 북한은 국제사회의 강력한 대북제재에 대한 저항의 표시로, 그리고 미국 신정부에 대한 전략적 가치 시위 차원에서, 무엇보다도 핵 고도화의 프로그램 수순에 따른 기술적 필요성에 의해 2017년에도 추가적인 핵

미사일 도발을 감행할 가능성이 높다. 핵기폭장치 고도화를 위해서는 증폭핵분열탄 폭발력 강화 실험 필요성이 높으며 2016년에 능력을 확보 및 시연하지 못한 무수단 미사일과 ICBM, SLBM의 추가 실험 필요성도 여전히 높기 때문이다. 만약 북한의 추가 도발에 대해 우리가 더욱 강력한 제재안 투사를 머뭇거리거나 이에 대한 적절한 수단을 찾지 못한다면, 국제사회가 한국 정부의 대북제재에 대한 필요성과 절박함을 의심할 것이다.

추가 대북제재는 더욱 강화된 유엔 결의안과 각국의 독자적 대북 제재안에 포함 및 반영될 수 있는 것이어야 할 것이다. 제재의 효과를 높이기 위해서는 강대국이 포함된 다자제재와 독자제재가 병행 추진되어야 하기 때문이다. 유엔이 주도하는 다자제재는 강대국이 포함되어야 하고, 유엔 회원국들의 철저한 이행의지가 중요하고, 특히 다자제재 결의안 도출과정에서 그동안 나타난 제재의 ‘구멍’을 메울 수 있는 내용이 포함되어야 한다. 5차 북핵실험 이후 대북 제재 결의안에 국제사회의 관심이 높아지는 이유이기도 한다. 특히 중국이 대북제재의 전선에서 이탈하지 않도록 다자제재에 참여하는 국가들의 독자제재가 결합되어야 제재의 효과가 높아진다는 점에서, 중국의 제재 이행 의지가 가장 중요하다. 한국과 미국을 포함한 국제사회는 북한의 비핵화 과정 혹은 대북제재 국면에서 중국의 협조를 얻기 위한 노력을 그치지 않아야 한다. 특히 중국의 ‘핵심이익’이나 전략적 이해를 자극할 수 있는 제재 수단을 동원하는 것에 좀 더 신중할 필요가 있다.

넷째, 국제사회와의 대북제재 공조 강화와 더불어 한국의 주도권을 확보할 수 있는 ‘제재-비핵화-평화체제’ 프레임을 구축해야 한다. 비핵화 대화가 재개되더라도 북한은 쉽사리 핵능력을 포기하지

않을 것이다. 만약 대화 과정에서 북한이 과거와 같이 지연 전략을 채택해 핵 고도화를 지속하고 자신들의 전략적 가치를 시위하기 위해 도발을 계속한다면, 미국과 중국은 더욱 공세적인 비핵화 전략을 채택할 수 있다. 이 경우 북핵 문제에 있어서 미중 간 묵시적 타협으로 인해 한국이 소외될 가능성이 있다. 이러한 부작용을 미연에 차단하기 위해 한국은 미중과의 협조체계를 강화해 이들의 이해를 존중함과 동시에 제재국면의 주도권을 강화할 수 있는 ‘제재-비핵화-평화체제’ 프레임을 구축해야만 한다.

하지만 이 과정에서 선불리 남북관계 개선을 통한 독자적 비핵화 추진동력 확보에는 신중을 기해야 할 것이다. 당분간 남북관계는 국제 대북제재 메커니즘에 연동될 수밖에 없다. 따라서 개성공단 재개 및 한국의 독자적 제재 완화와 같은 조치는 자칫 대북제재의 동력을 훼손할 수 있음에 유의해야 할 것이다. 아울러 ‘제재-비핵화-평화체제’ 구축은 궁극적으로 대화를 통해 달성되어야만 한다. 따라서 무엇보다 북한 지도부가 비핵화와 평화체제 구축을 곧 북한 정권의 종식으로 인식하지 않도록 주의해야만 할 것이다. 만약 제재의 징벌적 목적을 지나치게 강조하거나 평화체제 구축 주장이 흡수통일 책략으로 의심받게 되면 북한의 격렬한 저항 때문에 비핵화와 평화체제 구축에 역효과가 발생할 수도 있다.

마지막으로, 장기적 차원의 대응도 미연에 고민해야 한다. 가능한 단기간에 대북제재의 효과를 창출하기 위해 한국과 국제사회가 노력해야만 하지만, 제재국면이 상당 기간 지속될 가능성을 전혀 배제할 수 없다. 설사 제재국면이 이완되거나 북한의 일부 타협적 조치로 제재국면이 대화국면으로 전환되더라도, 이 자체가 북한의 비핵화라는 우리의 종국적 목적의 달성을 의미하지 않을 수 있다.

따라서 우리는 제재국면에 도움이 되면서도 제재 이후 국면에서도 북한 정권의 변화를 통한 비핵화 노력을 게을리하지 말아야 한다. 이러한 견지에서 대북정책과의 정합성을 유지하고 북한 비핵화 목표를 달성하기 위해서는 ‘증장기적’ 차원에서 북한 내부의 정치사회 변화를 유도할 수 있는 정책 방안이 수립되어야 한다. 이를 위해서는 최근 북한에서 나타나고 있는 ‘정보화’ 및 ‘시장화’와 같은 경제·사회적 변화를 적극 활용함으로써 주민의 의식 변화를 통한 북한 체제의 변화를 지향해야 한다.

참고문헌

1. 단행본

이재호·김상기. 『UN 대북경제제재의 효과분석: 결의안 1874호를 중심으로』. 서울: 한국개발연구원, 2011.

Baldwin, David Allen. *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press, 1985.

Drezner, Daniel W. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1999.

Early, B. R. *Busted Sanctions: Explaining Why Economic Sanctions Fail*. Stanford, California: Stanford University Press, 2015.

Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott. *Economic Sanctions Reconsidered: Supplemental Case Histories*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1985.

Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy, 2nd Edition. Washington, D.C.: Institute of International Economics, 1990.

2. 논문, 북챗터

김진아. “유엔안보리 대북제재 결의 2270호 분석: 함의와 한계점.” 『주간국방논단』. 1613-1호, 2016.

- 신용도. “UN 안보리 결의안 제2270호의 대북제재가 북한경제에 미치는 영향분석.” 『한국테러학회보』. 제9권 1호, 2016.
- 양문수. “미국의 대북 경제제재 해제과정과 해제의 경제적 효과.” 『북한연구학회보』. 제12권 2호, 2008.
- 양운철·하상섭. “UN의 대북한 경제제재의 한계: 강제성의 제한과 전략적 선택의 확대.” 『통일정책연구』. 제21권 2호, 2012.
- 유재승. “유엔대북제재위원회-국가별 이행보고 현황.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2013-2호, 2012.
- 임강택. “대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의.” 『통일정세분석』. 서울: 통일연구원, 2013.
- Bapat, Navin A. and T. Clifton Morgan. “Multilateral versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data.” *International Studies Quarterly*. vol. 53, no. 4. 2009.
- Bolks, Sean and Dina Al-Sowayel. “How Long Do Economic Sanctions Last? Examining the Sanctioning Process through Duration.” *Political Research Quarterly*. vol. 53, no. 2. 2000.
- Cox, D. G. and A. C. Drury. “Democratic Sanctions: Connecting the Democratic Peace and Economic Sanctions.” *Journal of Peace Research*. vol. 43, no. 6. 2006.
- Dashti-Gibson, Jaleh, Patricia Davis, and Benjamin Radcliff. “On the Determinants of the Success of Economic Sanctions: An Empirical Analysis.” *American Journal of Political Science*. vol. 41, no. 2. 1997.
- Dorussen, Han and Jongryn Mo. “Ending Economic Sanctions Audience Costs and Rent-Seeking as Commitment Strategies.” *Journal of Conflict Resolution*. vol. 45, no. 4. 2001.

- Drezner, Daniel W. "Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When is Cooperation Counterproductive?" *International Organization*. vol. 54, no. 1. 2000.
- _____. "How Smart are Smart Sanctions?" *International Studies Review*. vol. 5, no. 1. 2003.
- _____. "Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice." *International Studies Review*. vol. 13, no. 1. 2011.
- Duchatel, Mathieu. "Tactical Pause in China's Economic Engagement with North Korea." *China Brief* vol. XIV, issue 9. 2014.
- Glaser, Bonnie. "Keeping an Eye on an Unruly Neighbor." USIP and CSIS Joint Working Paper. 2008.
- Glaser, Bonnie S. *et al.* "Reordering Chinese Priorities on the Korean Peninsula." *Center for Strategic and International Studies*. 2012.
- Haass, Richard N. and Meghan L. O'Sullivan. "Terms of Engagement: Alternatives to Punitive Policies." *Survival*. vol. 42, no. 2. 2000.
- Hafner-Burton, Emilie M. and Alexander H. Montgomery. "Power or Plenty: How Do International Trade Institutions Affect Economic Sanctions?" *Journal of Conflict Resolution*. vol. 52, no. 213. 2008.
- Hart, Robert A. "Democracy and the Successful Use of Economic Sanctions." *Political Research Quarterly*. vol. 53, no. 2. 2000.

- Kaempfer, William and Anton Lowenberg. "The Theory of International Economic Sanctions." *The American Economic Review*. vol. 78, no. 4. 1988.
- Kim, Hannah June and Taehee Whang. "Social Capital and the Success of Economic Sanctions." University of California, Irvine, Yonsei University Working Paper. 2016.
- Kwon, Yewon and Taehee Whang. "Domestic Constraints and the Imposition of Economic Sanctions." 『한국정치학회보』. 제49권 6호, 2015.
- Lean, Mc and Taehee Whang. "Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions." *International Studies Quarterly*. vol. 54, no. 2. 2010.
- Lektzian, David and Mark Souva. "An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success." *The Journal of Peace Research*. vol. 51, no. 6. 2007.
-
- _____ . "The Economic Peace between Democracies: Economic Sanctions and Domestic Institutions." *The Journal of Peace Research*. vol. 40, no. 6. 2003.
- Marinov, Nikolay. "Do Economic Sanctions Destabilize Country Leaders?" *American Journal of Political Science*. vol. 49, no. 3. 2005.
- Martin, Lisa. "Institutions and Cooperation: Sanctions During the Falk-land Islands Conflict." *International Security*. vol. 16, no. 4. 1992.
- McGillivray, Fiona and Alastair Smith. "The Impact of Leadership Turnover and Domestic Institutions on International

- Cooperation.” *Journal of Conflict Resolution*. vol. 49, no. 5. 2005.
- McLean, Elena V. and Taehee Whang. “Designing Foreign Policy: Voters, Special Interest Groups, and Economic Sanctions.” *Journal of Peace Research* vol. 52, no. 5. 2014.
- _____. “Foreign Aid and Government Survival.” *The Korean Journal of International Studies*. vol. 14, no. 2. 2016.
- Morgan, T. Clifton, Navin Bapat, and Yoshiharu Kobayashi. “Threat and Imposition of Economic Sanctions 1945 - 2005: Updating the TIES Dataset.” *Conflict Management and Peace Science*. vol. 31, no. 5. 2014.
- Nooruddin, Irfan. “Modeling Selection Bias in Studies of Sanction Efficacy.” *International Interactions*. vol. 28, no. 1. 2002.
- Pape, Robert. “Why Economic Sanctions Do Not Work.” *International Security*. vol. 22, no. 2. 1997.
- Smith, Alastair. “The Success and Use of Economic Sanctions.” *International Interactions*. vol. 21, no. 3. 1995.
- Whang, Taehee. “Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States.” *International Studies Quarterly*. vol. 55, no. 3. 2011.

3. 기타

- 『경향신문』.
- 『노동신문』.
- 『연합뉴스』.

『자유아시아방송』.

『조선일보』.

『주간동아』.

『중앙일보』.

『新華社』. <<http://news.xinhuanet.com>>.

『鳳凰網』. <<http://news.ifeng.com>>.

신종호. “안보리 대북제재 결의 2270호 이행보고서 평가.” 통일연구원 Online Series, 2016.9.5.

양운철. “북한의 4차 핵실험 이후 국제사회의 대북 경제제재.” 세종연구소 정책브리핑 2016-8, 2016.3.4.

유재승. “유엔대북제재위원회-국가별 이행보고 현황.” KDI 북한경제리뷰, 2013.2.

Asan Institute for Policy Studies and Center for Advanced Defense Studies. “In China’s Shadow: Exposing North Korean Overseas Networks.” Asan Institute for Policy Studies, August 2016.

Department of Justice Office of Public Affairs. “Four Chinese Nationals and China-Based Company Charged with Using Front Companies to Evade U.S. Sanctions Targetting North Korea’s Nuclear Weapons and Ballistic Missile Programs.” U.S. Department of Justice. September 26, 2016.

Glaser, Bonnie ed. “Keeping an Eye on an Unruly Neighbor.” USIP and CSIS Joint Working Paper. 3 January 2008.

- Katzman, Kenneth. "Iran Sanctions." CRS Report. Congressional Research Service. May 2016.
- Keyu, Gong. Sanctions on North Korea and China, North Korea and International Sanctions. Institute of Far Eastern Studies International Conference. 2016.6.15.
- Morgan, T. Clifton, Glenn Palmer, and Anne Miers. "Economic Sanctions and Foreign Policy Substitutability." The 96th Annual Meeting of the American Political Science Association. September 2000.
- Morgan, T. Clifton, Navin A. Bapat, and Yoshiharu Kobayashi. "Threat and Imposition of Sanctions(TIES) Data 4.0 users' manual." (University of North Carolina, 18 June 2013). <<http://www.unc.edu>>.
- Parkinson, Tom. "The Comparative Economic Analysis of Coal and Gas in Vietnam." Lantau Group. March 2014.
- Power, Samantha. "Explanation of Vote at the Adoption of UN Security Council Resolution 2321 on Sanctions on the Democratic People's Republic of Korea." United States Mission to the United Nations. November 30, 2016.
- The White House Office of the Press Secretary. "Executive Order: Blocking Property of the Government of North Korea and the Worker's Party of Korea, and Prohibiting Certain Transactions with Respect of North Korea." The White House. March 16, 2016.
- 미국 국무부. <<http://www.state.gov>>.
- 미국 백악관. <<http://www.whitehouse.gov>>.

미국 법무부. <<http://www.justice.gov>>.

유엔 안보리 대북제재 위원회. <<http://www.un.org>>.

통일부. <<http://www.unikorea.go.kr>>.

Targeted Sanction Consortium Database.

<<http://graduateinstitute.ch>>.

United Nations. <<http://www.un.org>>.

習近平. “習近平在亞信第五次外長會議開幕式上的講話(全文).” <<http://www.cica-china.org>>.

中國外交部. <<http://www.fmprc.gov.cn>>.

왕이 중국외교부장 『중국봉황TV 인터뷰』. 2016.2.5.

부 록

UN 안보리 대북제재 결의안 비교

	제1718호(2006.10.14)	제1874호(2009.6.12)	제2094호(2013.3.7)	제2270호(2016.3.2)	제2321호(2016.11.30)
주요 목표 및 특징	<ul style="list-style-type: none"> 추가, 핵심협, 탄도미사일 발사 금지 탄도미사일 프로그램, 핵무기 프로그램 및 대량살상무기 프로그램 포기 촉구 NPT와 IAEA 안전규정 복귀 요구 6자회담 복귀요구 	<ul style="list-style-type: none"> 탄도미사일·핵무기·대량살상무기 프로그램 포기 촉구 NPT와 IAEA 안전규정으로 복귀요구 6자회담 복귀촉구 포괄적 핵심협 금지조약 동참 요구 I718호 이행 촉구 	<ul style="list-style-type: none"> 대북제재를 더욱 강화하고 세밀화 우라늄 농축 프로그램이 안보리 결의 위반임을 최초 명시 미사일·핵 실험시 “추가적 중대 조치 취할 것을 강력 표명 	<ul style="list-style-type: none"> 북한 자금출 차단 통해 제재 실효성 확보 모든 북한 수출입 화물 검색 의무화 북한산 광물 수출입(민생목적 제외) 금지 전면적 무기금수 	<ul style="list-style-type: none"> 이전 결의안 틈새 보안을 통해 제재 실효성 증대 석탄 수출 상한제 도입 및 수출 금지 품목 추가 북한 내 제3국 금융기관 전면 폐쇄(WMD 연관성 조항 삭제)
무기 금수 관련 통제	<ul style="list-style-type: none"> 북한에 대한/북한으로부터 아래 품목의 이전 금지, 관련 용역 제공 금지 핵, 대량살상무기, 탄도미사일 관련 물품 장차, 장갑차, 전투기, 공격용 헬기, 전함 등 무기 	<ul style="list-style-type: none"> 제1718호의 “금수품목”을 “모든 무기 및 관련물자”로 확대 다만 북한의 소형무기 및 경화기 수입 예외 인정, 북한에 소형무기 및 경화기를 이전하고자 하는 회원국은 최소 5일 전 위원회 통보 	<ul style="list-style-type: none"> 핵미사일, 화학무기 관련 금수품목 7개 추가 모든 회원국에 대해 금거래, 동결의무만, 제재화피에 기여할 수 있는 북한 수출입 품목의 “Catch-All” 촉구 	<ul style="list-style-type: none"> 위성발사, 우주발사체, 탄도미사일 관련 기술협력 금지 재래식 무기를 포함한 전면적인 무기 금수조치 회원국의 전락물자 수출통제 의무화 	<ul style="list-style-type: none"> 북한과의 과학기술협력 금지 (WMD)기술 습득 원천 차단 목적)
화물 검색 및 해운, 항공	<ul style="list-style-type: none"> 북한 수출입 화물에 대한 검색 	<ul style="list-style-type: none"> 의심가는 북한 수출입 화물 회원국 영토 내에서 검색 공해상에서 의심 선박 검색 강화, 금지 품목 적발 시 압류 및 처분 	<ul style="list-style-type: none"> 회원국 영토내에서 북한 수출입 금수품목 적제 의심 화물 검색 의무화 공해상에서 검색에 불응 시 회원국 항구 입항 불허 	<ul style="list-style-type: none"> 회원국의 모든 북한 수출입 화물검색 의무화 	<ul style="list-style-type: none"> 북한인 여행용 수하물 검색 의무화 및 철도·도로 화물 검색 의무 강조 북한에 대한 선박, 항공기 대외 및 승무원 제공금지

최근 발간자료 안내

KINU 통일포럼 시리즈

2014-01 제1차 KINU 통일포럼: 「드레스덴 구상」과 '행복한 통일'	통일연구원
2014-02 제2차 KINU 통일포럼: 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책	통일연구원
2014-03 제3차 KINU 통일포럼: 북일 스톡홀름 합의와 동북아정세	통일연구원
2014-04 제4차 KINU 통일포럼: 통일준비를 위한 과제와 전략	통일연구원
2014-05 제5차 KINU 통일포럼: 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향	통일연구원
2014-06 제6차 KINU 통일포럼: 북한인권정책 추진전략	통일연구원
2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향	통일연구원
2015-03 제9차 KINU 통일포럼: 한반도 신뢰프로세스 업그레이드 전략 - 8·25남북합의 평가와 박근혜정부 후반기 대북 통일정책 방향 -	통일연구원
2015-04 제10차 KINU 통일포럼: 통일담론 3.0과 북한 변화 전략	통일연구원
2015-05 제11차 KINU 통일포럼: 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망	통일연구원
2016-01 제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02 제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03 제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

통일나침반(통일정세분석)

■ 통일정세분석 ■

2014-01 2014년 북한 신년사 분석	박형중 외
2014-02 최고인민회의 제13기 제1차 회의결과 분석과 전망	박영자 외
2014-03 한미 정상회담 결과 분석	김규륜

■ 통일나침반 ■

2015-01 2015년 북한 신년사 분석	북한연구센터 신년사 분석팀
2015-02 최근 2년 간 미·일·중·러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점	김진하 외
2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제	한동호, 도경욱
2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망	김석진
2015-05 연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권	이애리아, 이창호
2016-01 효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의	이 석
2016-02 2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03 4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04 4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05 사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06 4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀

통일플러스

2015-01 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 1 (봄호)	통일연구원
2015-02 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 2 (여름호)	통일연구원
2015-03 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 3 (가을호)	통일연구원
2015-04 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 4 (겨울호)	통일연구원
2016-01 KINU 통일 + Vol.2 No. 1 (봄호)	통일연구원
2016-02 KINU 통일 + Vol.2 No. 2 (여름호)	통일연구원
2016-03 KINU 통일 + Vol.2 No. 3 (가을호)	통일연구원

북한인권백서

북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2014</i>	한동호 외	23,000원
북한인권백서 2015	도경욱 외	19,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i>	도경욱 외	23,000원
북한인권백서 2016	도경욱 외	18,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2016</i>	도경욱 외	22,500원

연구보고서

2014년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2014-01 북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구	이교덕 외	7,500원
2014-02 북한변화 촉진 및 남북대화성 증대: 이론발굴과 적용모색	박형중, 박영자	7,500원
2014-03 북한 비공식 경제 성장요인 연구	김석진, 양문수	9,000원
2014-04 신동북아질서 시대의 중장기 통일전략	성기영 외	7,000원
2014-05 '행복한 통일'로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책: EC/EU 사례 분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안	손기웅 외	6,000원
2014-06 탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성	조정아, 홍민, 이희영, 이향규, 조영주	14,000원
2014-07 한국의 대북 인권정책 연구	한동호	6,000원
2014-08 법치지원과 인권 증진: 이론과 실제	이금순, 도경욱	8,000원
2014-09 신뢰정책의 과제와 추진전략	박영호, 정성철 외	11,000원
2014-10 대미(對美)·대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구	김규륜 외	10,500원
2014-11 북한의 핵전략과 한국의 대응전략	정영태, 홍우택 외	12,000원
2014-12 중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의	이기현, 김애경, 이영학	7,000원
2014-13 한반도에 있어서 과도기 정의(Transitional Justice)	김수암 외	

2014	The Trust-building Process and Korean Unification (통일대계연구 13-03)	최진욱 편저	8,000원
2014	중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안 2014)	전병근, 홍우택, 신중호 외	9,000원
2014	북한의 시장화와 인권의 상관성 (북한인권정책연구 2014)	북한인권연구센터	11,000원
2014	동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략	배정호, 봉영식, 한석희 외	9,500원
2014	2014년 통일예측시계	박영호, 김형기	9,500원
2014	통일한국의 국가상과 한중협력 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01)	배정호 외	15,500원
2014	China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02)	Bae, Jung-Ho et al.	18,000원
2014	Global Expectations for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-01)	Kyuryoon Kim et al.	19,000원
2014	Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02)	Kyuryoon Kim et al.	15,500원
2014	한반도 통일의 효과 (통일 비용·편익 종합연구 2014-3)	김규륜 외	4,500원
2014	2014 남북통합에 대한 국민의식조사	박종철, 허문영, 송영훈, 김갑식, 이상신, 조원빈	12,000원
2014	통일교육 콘텐츠 개발 IV(1)	조정아 외	7,000원
2014	통일교육 콘텐츠 개발 IV(2)	조정아 외	22,000원
2014	신통일대계 구현을 위한 구조분석	허문영 외	12,000원
2014	Law and Policy on Korean Unification: Analysis and Implications	박종철 외	11,000원
2014	'그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 형성과 접경지역-DMZ 평화생태적 이용방안	손기웅 외	17,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2014-01	농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색	임강택, 권태진
---------	-------------------------------	----------

■ Study Series ■

2014-01	Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula	Kim, Kyuroon et al.
2014-02	The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification	Bae, Jung-Ho et al.
2014-03	The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans	Cho, Jeong-ah et al.
2014-04	Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia	Lee, Kihyun et al.
2014-05	Fiscal Segmentation and Economic Changes in North Korea	Park Hyeong Jung, Choi Sahyun
2014	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제9권 1호	이금순 외

2015년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2015-01	김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외	9,000원
2015-02	북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화	홍민	13,000원
2015-03	김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서	조정아 외	13,500원
2015-04	2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외	16,500원
2015-05	동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	현승수 외	8,000원
2015-06	북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력	박영자 외	10,500원
2015-08	인권개선을 위한 기술협력	한동호 외	6,500원
2015-09	중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용	이기현 외	7,500원
2015-10	한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)	박형중 외	16,500원
2015	‘그린 데탕트’ 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안	손기웅 외	10,500원
2015	2015년 통일에측시계	홍석훈 외	10,000원
2015	남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면	김수암 외	15,500원
2015	북한에 의한 납치 및 강제실종	북한인권연구센터 편	10,000원
2015	전환기 국가의 경제범지 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원
2015	통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원
2015	통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015	통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015	한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야	조한범 외	11,500원
2015	한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원
2015	북한 접경지역에서의 남·북·중 협력방향 모색(종합요약보고서)	전병곤 외	10,000원
2015	길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로	배종렬 외	13,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2015-01	전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외
---------	-----------------------	-------

■ Study Series ■

2015-01	Tasks and Implementing Strategies of the “Trust-Building” Policy	Park, Young-Ho
2015-02	The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin
2015-03	The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees’ Identities	Cho, Jeong-ah et al.
2015-04	Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	KINU Center for North Korean Human Rights Studies

2016년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성운 외	14,000원
---------	-------------------------	-------	---------

2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공식경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14	「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	
2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21	2016년 통일이족시계	홍우택 외	7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외	13,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	17,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
---------	--------------------------------------	----------

■ Study Series ■

2016-01	Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula (2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02	China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03	The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04	Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05	South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

연례정보보고서

2014 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2014~2015	6,000원
2015 통일환경 및 남북한 관계 전망 2015~2016	8,000원

논문

통일정책연구, 제23권 1호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 1 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제23권 2호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 2 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 2 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 3 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원

기 타

2014 북핵일지 1955~2014	조민, 김진하
---------------------	---------

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

성 명*		입 금 일 자*	
소 속*		입 금 자 (신청자와 다를 경우)	
간 행 물* 받을 주소	(우편번호 :) ※도로명 주소 기입必		
연 락 처*	전 화		이메일
	핸드폰		F A X
이메일서비스	수신 ()		수신거부 ()
회 원 구 분*	학생회원 ()	일반회원 ()	기관회원 ()
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일		성 명 (인)	

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
○ 필수사항: 성명, 입금일자, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
○ 선택사항: 입금자, 이메일서비스
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내
귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

대북제재 평가와 향후 정책 방향



통일연구원

www.kinu.or.kr

