

UN의 대북한 경제제재의 한계: 강제성의 제한과 전략적 선택의 확대

양운철* · 하상섭**

- I. 서론
- II. 이론적 논의: 경제제재
- III. UN 대북 경제제재의 내용과 특성
- IV. UN 대북 경제제재의 한계
- V. 결론

국문요약

이 글은 북한의 1·2차 핵실험으로 인해 촉발된 UN의 대북 경제제재의 구체적 내용과 실효성을 분석하고 있다. 먼저 UN안보리의 대북제재결의안 1718호 및 1874호의 구체적 내용을 검토하고, 결의안 실행의 한계가 무엇인지를 중심으로 분석하였다. 그 결과 UN의 목표와 다르게 대북 경제제재의 효과가 낮게 나타나고 있었다. UN이 요구하는 북한의 위반사례 보고와 관련해서 UN의 제재참여국 193개국 중 93개국만이 보고하고 있어, 보고율은 48%에 머무르고 있다. 제재안이 결의된 후 초반에는 보고율이 높지만 시간이 경과할수록 점차 보고율이 떨어지는 추세를 보였고, 제출된 보고서도 질적인 면에서 내용이 부실한 것으로 나타났다. 특히 사치품의 수색 및 압수에 대한 보고율이 매우 낮았다.

UN의 대북제재가 잘 시행되지 않는 데에는 다음과 같은 한계점이 있기 때문인 것으로 사료된다. 첫째, UN은 대북 제재안을 제대로 이행하지 않는 국가를 처벌할 강제력이 결여되어 있다. 실제로 UN은 국가들의 공조를 가능케 하는 '사전적 재보증(ex ante reassurance)'의 역할은 어느 정도 수행할 수 있지만, 제재와 관련한 국제공조를 성실히 이행하지 않는 국가에 대한 '사후적 처벌(ex post punishment)'의 강제성은 없다. 둘째, UN의 대북제재에 참여하고 있는 주요 국가들의 제재에 대한 의지와 능력에 불일치성이 존재한다. 북한에 대해 가장 큰 정치적, 경제적 영향력을 보유하고 있는 중국은 대북제재에 적극적으로 참여하지 않고 있고, 제재를 주도하고 있는 미국은 북한에 대한 군사적 압박을 제외하고는 큰 영향력을 발휘할 수

없는 것이 현실이다. 강력한 군사적 압박 수단은 미국의 세계전략 운영차원이나 동북아 정세를 감안할 때 실용적인 정책수단으로 활용되기에는 많은 제약이 있다. 한국도 대북 경제제재에 참여하고 있지만 북한과의 관계를 아주 단절할 수 없는 특수한 상황에 처해 있다. 따라서 5·24조치에도 불구하고 개성공단의 사업은 계속 확장되어 대북 경제제재 효과가 감소한 것으로 판단된다. 셋째, UN의 대북제재는 제재대상국의 지배세력을 목표로 하는 선별적 제재이지만 실제로는 지배세력에게 큰 타격을 주지 못하였고 오히려 국제사회의 인도적 지원 감소로 북한의 일반주민들에게 피해를 준 점도 부정적 요인으로 작용한다.

결론적으로 보면, UN의 대북제재 효과를 감소시키는 가장 큰 요인은 주요 행위자인 미국과 중국의 국가이익이 대립했기 때문이다. 이에 따라 기타 국가들은 대북 경제제재 참여와 관련한 정책적 선택의 폭이 넓어졌다. 중국이 UN의 대북제재에 소극적인 이유는 첫째, 북한에 자국의 영향력을 확대하기 위해서이고 둘째, 미국 오바마 정부의 동아시아 회귀 정책에 따른 역내 국가들의 친미 성향 강화에 대응하기 위한 전략적 선택이라고 판단된다. 앞으로 동아시아에서 미국과 중국의 경쟁구도가 지속된다면 UN을 통한 대북 경제제재는 큰 효과를 거두지 못할 것으로 전망된다.

주제어: 안보리 제재결의안 1718·1874호, 다자적 경제제재, 선별적 제재, 강제력의 부재, 제재 의지와 영향력의 불일치성, 미중경쟁

* 세종연구소 통일전략연구실장
** 동국대학교 북한학과 박사과정 수료

I. 서론

2006년과 2009년 두 차례의 북한 핵실험은 동북아는 물론 국제사회 전체에 전쟁의 위협과 핵확산의 어두운 그림자를 드리웠다. 북한과 지정학적으로 이웃한 한국, 중국, 일본의 입장은 조금씩 다르기는 하지만 북한 핵실험에 대한 심각한 우려를 표명하였다.

북한의 변하지 않는 핵개발에 대해 주변 4개국을 포함하여 국제사회는 북한의 핵실험을 강하게 비난하였다. 미국은 대량살상무기의 확산을 염려하여 UN의 대북 제재를 주도하였다. 결과적으로 2006년 북한의 핵실험은 중국을 포함한 대부분의 국가들로부터 비난을 받았고, 2006년 10월 14일 UN안보리는 사상 처음으로 세계평화와 안전에 위협하는 행위에 적용하는 UN헌장 7장에 근거한 대북 결의안 1718호를 만장일치로 채택하였다. 북한의 2차 핵실험에 대해 UN은 1차 핵실험 때보다 훨씬 강력한 목소리로 대북 제재 결의안 1874호(2009.6.12)를 의결하였다.¹

그러나 UN의 이러한 조치에도 불구하고 주요 행위자인 중국과 러시아의 입장은 북한에 대한 지나친 압박을 염려하면서 전반적인 UN 국가들과 입장 차이를 보였다.² 특히, 중국이 북한에 대한 제재를 적극적으로 시행하지 않으면서 제재의 명분과 효과가 일부 퇴색되었고, 기타 국가들도 경제적 이익이 걸려있는 대북 경제제재에는 소극적인 태도를 갖게 되었다.

일반적으로 북한에 대한 군사외교적 제재는 참여국의 상당한 반발이 예상되었지만 예상과는 달리 대량살상무기 확산방지구상(PSI)의 참여도는 높은 편이었다. PSI는 대량살상무기나 미사일 관련 품목에 대한 제재에 참여국이 자발적으로 결정하는 방식이지만,³ 결의안 1874호는 재래식 무기 수출에 대해서도 UN회원국

¹ 결의안 1874호는 북한의 핵실험에 대해 “매우 강력하게 규탄한다(condemn in the strongest terms)”라는 표현을 사용하고 있다. UN Security Council, Resolution 1874 (2009), <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1874\(2009\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1874(2009))> (검색일: 2010.8.22), p. 2.

² 2009년 6월 대한민국 국회에서 개최된 주변 4개국 대사들의 북핵 토론회에서 중국의 청용화 주한 대사는 “중국이 결의안 1874호의 의결에 찬성했지만 제재가 안보리의 목적은 아니다”라고 언급하였고, 이바센초프 러시아 대사는 “북한과의 대화가 단절되고 북한을 국제사회에서 고립시키는 것은 비생산적이며” 북한의 비핵화에 대한 경제 보상을 언급하면서 정치적, 외교적 수단으로 북핵 문제를 해결해야 한다고 강조하였다. 『YTN』, <http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_200906241043046872> (검색일: 2012.10.4).

³ 물론 개별 국가들의 PSI 참가가 UN 해양법 협약과 같은 일반 국제법과는 합치하지 않는 국제법상의 불일치성은 미국이 주장하는 조약체결, 자위권 행사, UN안보리 이사회의 결의 등을 근거로 내세우는 입장과 대립된다. 이와 관련한 자세한 국제법 논의는 정민정, “대량살상무기 확산방지구상(PSI)의 현황과 쟁점: 국제법적 관점에서의 검토,” 『현안보고서』, 제27호 (국회사무처, 2009.5.11)를 참조.

모두의 북한 선박에 대한 검색이 허용되었다. 따라서 PSI는 포괄적이고 다수가 참여할 수 있어서 기존의 결의안보다는 상대적으로 높은 효과를 얻은 것으로 판단된다.

학술적인 측면에서 보면 미국이나 UN의 대북 경제제재에 대해서는 많은 연구가 수행되었지만 대북 경제제재가 성공적이었다고 보는 견해는 많지 않은데, 대부분의 연구가 중국의 대북 지원을 그 이유로 들고 있다. 해거드와 놀랜드(Stephan Haggard and Marcus Noland)는 과거 협상수단이었던 경제제재가 점차 비확산 및 불법활동(illicit activities) 거래를 막는 방어적 목적으로도 사용되고 있다고 언급하면서, 미국의 대북한 제재에 있어서 북한자금을 동결했던 BDA(Banco Delta Asia) 사례와 같은 금융제재 수단들이 북한에 대한 협상술과 함께 사용된다면 효율적일 수 있다고 주장한다.⁴ 정형곤과 방호경은 UN의 대북제재결의안 1695호와 1718호에 따른 국제사회의 대북 제재는 북한의 대외무역을 축소시키는 데에 있어서 효율적이지 못했으며 오히려 북한의 대외무역은 증가하였다고 지적하고 있다.⁵

이 논문의 목적은 UN의 북한에 대한 경제제재를 분석하면서 그 구체적 내용과 한계를 살펴보는 데 있다. 세부적으로는 제재와 관련된 이론들을 UN의 대북 제재에 적용해 보고, 북한에 가해지는 UN의 대북제재가 어떤 목적과 특징을 지니고 있는지를 살펴본다. 그리고 UN 대북제재의 효율성에 대해서도 논한다. 마지막으로 UN의 북한에 대한 다자적 제재가 어떤 한계를 갖고 있는지도 중점적으로 분석할 것이다.

II. 이론적 논의: 경제제재

일반적으로 제재의 사전적 의미는 국제법을 위반한 국가를 법에 복종시키기 위해 시행하는 공식적 명령을 의미한다.⁶ 따라서 경제제재는 일반적으로 무역에 대한 제한, 대상국에 대한 봉쇄 등의 형태로 나타난다. 즉, 하나 또는 여러 국가가

⁴ Stephan Haggard and Marcus Noland, "US Sanctions on North Korea: UNSCR 1874 in Context," 『KDI 북한경제리뷰』, 2009년 7월호 (2009).

⁵ Hyung-Gon Jeong and Ho-Kyung Bang, "An Analysis of Effectiveness of International Economic Sanctions against North Korea," 『동북아경제연구』, 제23권 2호 (2011).

⁶ Cambridge Dictionaries Online, <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/sanction_1?q=sanction> (검색일: 2012.10.12).

개별 또는 공동의 이익을 위해 특정국가의 경제행위를 간섭하는 것이다. 국제사회에서 국가들의 외교정책행위에서 활발히 논의 및 시도⁷되고 있는 경제제재에 대해서는 다음과 같은 학술적 정의가 있다. 먼저 첸과 드루어리(Steve Chan and A. Cooper Drury)는 경제제재를 “제재대상국의 정책변화를 일으키기 위해 실제적 또는 위협적으로 경제자원을 거두어들이는 것”⁸이라고 설명한다. 테일러(Brendan Taylor)는 “특정 국가에 대해 그 국가의 외교 또는 안보정책행위에 영향을 줄 분명한 목적을 가지고 하나 혹은 다자의 국제적 행위자가 사용하는 경제적 수단”⁹으로 정의하고 있다.

보다 구체적으로 블란차드, 맨스필드, 립스만(Jean-Marc F. Blanchard, Edward D. Mansfield, and Norrin M. Ripsman)은 “제재국의 요구에 순응하는데 실패한 대상국을 벌하는데 목적을 두고 금융지원 또는 대출의 감축, 해외무역 또는 투자에 대한 규제, 그리고 자산의 압수를 통해 대상국의 행동의 변화를 강제하는 것”¹⁰으로 정의하고 있다. 이런 다양한 개념을 종합해 보면 경제제재란 특정국이 타국¹¹의 행위변화를 유도하기 위해 경제적 수단을 사용하는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

1. 경제제재의 독자성과 다원성

경제제재에 대한 논의 중 가장 대표적인 주제는 제재의 효율성에 대한 논쟁¹²

⁷ 냉전이 종식된 이후의 경제제재 사례가 1900~1990년 사이의 경제제재 사례만큼이나 많은 것으로 나타났다. Gary Hufbauer, Jeffrey Schott, Kimberly Elliott, and Barbara Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 3rd Edition (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2007).

⁸ Steve Chan and A. Cooper Drury, “Sanctions as Economic Statecraft: An Overview,” in Steve Chan and A. Cooper Drury, eds., *Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice* (London: Palgrave Macmillan, 2000), pp. 1~2.

⁹ Brendan Taylor, *Sanctions as Grand Strategy* (London: Routledge, 2010), p. 12.

¹⁰ Jean-Marc F. Blanchard, Edward D. Mansfield, and Norrin M. Ripsman, “The Political Economy of National Security: Economic Statecraft, Interdependence, and International Conflict,” in Jean-Marc F. Blanchard, Edward D. Mansfield, and Norrin M. Ripsman, eds., *Power and the Purse: Economic Statecraft, Interdependence, and National Security* (London: Frank Cass, 2000), p. 3.

¹¹ Baldwin은 국가, 국제기구, 그리고 비국가 행위자 모두가 경제적 국정운영술(economic statecraft)이 적용되는 단위로 간주하고 있다. David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (New Jersey: Princeton University Press, 1985), p. 9.

¹² 이에 대해선 다음을 참고. Robert A. Pape, “Why Economic Sanctions Do not Work,” *International Security*, Vol. 22, No. 2 (Autumn 1997); Kimberly Ann Elliott, “The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?,” *International Security*, Vol. 23, No.

이다. 논쟁의 핵심은 경제제재가 제재대상국의 행동변화를 일으키는데 한계가 있다는 주장¹³과 함께, 특정 조건하에서 제재의 효율성은 다르게 나타날 수 있다는 주장이다.¹⁴ 그 중에서도 가장 많이 논의돼 온 것은 ‘독자적 제재(unilateral sanctions)’와 ‘다자적 제재(multilateral sanctions)’ 중 어느 쪽의 제재 효율성이 더 높게 나타나는가에 대한 논쟁이다.

먼저 독자적인 제재가 보다 효율적이라는 견해를 살펴보면 다음과 같다. 대표적으로 허푸바우어와 스콧, 그리고 엘리엇(Gary Hufbauer, Jeffrey Schott, and Kimberly Elliott)은 1914년부터 1990년까지 115여 가지의 경제제재사례를 통해 다자적 제재의 실패사례가 성공사례보다 약간 많이 나타난다고 주장하면서 다자제재의 실패의 이유를 다음과 같이 제시한다. 즉 제재주도국이 제재에 소극적인 동맹국을 제재에 동참시키려 할 경우 다자합의에 이르기까지 상당한 시간이 소요되거나 제재의 정도가 약해지면서 제재효과가 감소한다는 것이다. 따라서 제재를 시행할 경우 동맹국의 참여가 필요 없는 독자적 제재를 시행하거나 동맹국과 공동보조를 취해야 할 경우 이들의 반발이나 회피를 줄이는 방향으로 제재안이 설계되어야 한다고 설명한다.¹⁵ 보네티(Shane Bonetti)는 국가들 간의 공조가 제재대상국으로 하여금 제재 시 그들의 공급자와 소비자를 대체할 수 있는 국가들의 수를 제한함으로써 제재 효율성을 높일 수 있다는 기본적인 전제에는 동의하면서도, 이 같은 공조효과는 다자제재 자체가 갖고 있는 불안정성으로 인해 경제제재의 지속성을 담보할 수 없기 때문에 제재의 효율성이 상쇄된다고 주장한다.¹⁶

1 (Summer 1998); Robert A. Pape, “Why Economic Sanctions Still Do not Work,” *International Security*, Vol. 23, No. 1 (Summer 1998).

¹³ Johan Galtung, “On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia,” *World Politics*, Vol. 19, Iss. 3 (April 1967); John Mueller and Carl Mueller, “Sanctions of Mass Destruction,” *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 3 (May/June 1999); Ralph Numburger, “Why Sanctions (almost) Never Work,” *The International Economy*, Vol. 17, No. 4 (Fall 2003).

¹⁴ 제재국 또는 제재대상국의 정치체제유형에 따라 제재결과가 다르게 나올 수 있다는 연구가 한 예이다. 이에 대해선 다음을 참고. Robert A. Hart, Jr. “Democracy and the Successful Use of Economic Sanctions,” *Political Research Quarterly*, Vol. 53, No. 2 (June 2000); Abel Escriba-Folch and Joseph Wright, “Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers,” *International Studies Quarterly*, Vol. 54, Iss. 2 (June 2010).

¹⁵ Gary Hufbauer, Jeffrey Schott, and Kimberly Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy, 2nd Edition* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990), pp. 95~97.

¹⁶ Shane Bonetti, “Distinguishing Characteristics of Degrees of Success and Failure in Economic Sanctions Episodes,” *Applied Economics*, Vol. 30, Iss. 6 (1998), p. 807.

반면 국제기구를 잘 활용하면 다자적 제재가 갖고 있는 비효율성을 해결할 수 있기 때문에 독자적 제재에 비해 더 효율적이라는 견해도 있다. 대표적으로 드레즈너(Daniel W. Drezner)는 국제기구를 통한 다자적 제재는 제재참여의 정당성을 제공하여 제재참여국들이 국내 사정 등으로 인해 제재를 포기하는 것을 억지할 수 있으며 제재참여국들에게 현 제재상태가 계속 유지될 것이라는 확신을 심어줄 수 있을 것으로 본다. 또한 제재참여국들은 국제기구가 제재를 지지할 경우 이를 어기는 것이 부담스럽고, 제재대상국 역시 임시적인 국제공조보다는 제도화된 제재에 대해 더욱 순응할 것으로 예측되기 때문에 국제기구가 포함된 다자적 제재가 효율적일 수 있다고 주장한다.¹⁷ 드루어리도 국제기구를 통한 경제제재가 참여 국가들에게 공조의 장을 마련해줄 뿐 아니라 경제제재의 정당성을 부여해주기 때문에 제재의 효율성을 높일 수 있다고 주장한다.¹⁸

바팻과 모건(Navin A. Bapat and T. Clifton Morgan)은 보다 구체적으로 다자적 제재에 있어서 국제기구의 역할에 대해 설명한다. 이들의 주장에 따르면 제재를 취하고자 하는 사안이 하나일 경우엔 다자적 제재가, 두 가지 이상일 경우엔 국제기구를 통한 다자적 제재가 독자적 제재보다 더 효율적이라고 주장한다. 이는 제재사안이 두 가지 이상일 경우 제재참여국들의 무임승차(*free riding*)나 제재대상국이 제재참여국을 조종(*manipulation*)할 수 있는 여지가 그만큼 커짐으로써 다자적 제재의 효율성이 떨어질 것을 예상할 수 있기 때문이다. 따라서 바팻과 모건은 제재사안이 하나인 다자적 제재를 실시하거나 제재사안이 두 가지 이상일 경우 국제기구에게 제재권한을 넘길 것을 권고하고 있다. 이들은 국제기구를 통한 제재를 실시하여 국가들의 제재 이행태도를 감시할 수 있다면 다자적 제재가 독자적 제재보다 훨씬 더 성공적일 것이라는 주장을 펴고 있다.¹⁹

¹⁷ Daniel W. Drezner, "Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When is Cooperation Counterproductive?," *International Organization*, Vol. 54, Iss. 1 (Winter 2000), p. 98.

¹⁸ A. Cooper Drury, "Revisiting Economics Sanctions Reconsidered," *Journal of Peace Research*, Vol. 35, No. 4 (July 1998), p. 507.

¹⁹ Navin A. Bapat and Clifton T. Morgan, "Multilateral Versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data," *International Studies Quarterly*, Vol. 53, Iss. 4 (December 2009), p. 1092~1093.

2. 제재참여국들 간 관계와 제재 효율성

한편 독자적 제재 혹은 다자적 제재 중 어느 쪽이 더욱 효율적이냐에 대한 논의와 함께 관심을 끌고 있는 것은 제재에 연관된 국가들 간의 관계가 어떻게 설정되느냐의 유무이다. 즉 ‘제재국(sender states)’과 ‘제재대상국(target states)’ 간의 관계뿐 아니라 제재를 주도하는 ‘제재주도국(primary sender state)’과 제재에 동참한 국가들 간의 관계, 제재동참국과 제재대상국 간의 관계 설정과 제재의 효율성에는 어떤 상관관계가 있느냐에 따라 제재의 효과는 변하게 된다.

먼저 맥클레인과 황(Elena V. Mclean and Taehee Whang)은 이 같은 관심의 연장선에서 제재대상국의 주요 무역국의 역할에 주목하고 있다. 이들은 기본적으로 국제공조의 정도가 증가할수록 제재의 성공률은 높아진다는 입장을 견지하면서 제재대상국의 주요 무역국이 만일 제재국에게 협조하면 제재의 성공률이 높아지는 반면 제재대상국과의 협력을 강화하면 제재의 성공률은 떨어진다고 주장한다. 일례로 제재대상국의 주요무역국은 제재에 동참하는 국가들이 제재대상국과의 교역을 제한하는 동안 오히려 제재대상국과의 수출입을 늘림으로서 이익을 얻을 수 있다는 것이다. 반면에 제재대상국의 주요무역국이 제재국과의 관계가 중요하다고 생각하거나 제재국과 마찬가지로 제재대상국의 정책변화를 원한다면 제재에 적극 동참할 것이다. 맥클레인과 황은 이처럼 제재대상국의 주요 무역상대국이 어떤 결정을 하느냐에 따라 제재의 성공가능성이 크게 달라질 수 있다고 주장한다.²⁰

반면 얼리(Brian Early)는 제재국과 제재대상국, 그리고 이들과 각각 군사적 동맹을 맺고 있는 ‘3자국(third-party states)’ 사이의 관계에서 경제제재를 둘러싸고 발생하는 다양한 행동의 변화를 주목한다.²¹ 예를 들어 경제제재 시 제재대상국이 특정 동맹국과 ‘군사협정(defense pacts)’을 맺고 있을 경우 이들 국가들 사이의 무역은 증가할 것이라고 주장한다. 반면에 제재국과 방어협정을 맺고 있는 동맹국들은 제재대상국과 밀접한 경제적 관계가 없을 경우 제재국의 경제제재에 적극 협조하지만, 제재대상국과 밀접한 경제적 관계에 있을수록 경제제재를 파열

²⁰ Elena V. Mclean and Taehee Whang, “Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions,” *International Studies Quarterly*, Vol. 54, Iss. 2 (June 2010), pp. 428~429.

²¹ Brian Early, “Alliances and Trade with Sanctioned States: A Study of US Economic Sanction, 1950~2000,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 56, No. 3 (June 2012), pp. 551~557.

(sanctions busting) 시킬 가능성이 높다고 설명한다.²²

이 주장을 보다 구체적으로 살펴보면, 제재대상국과 군사방어협정을 맺고 있는 3자국의 경우 동맹국인 제재대상국(target states)에 대한 경제제재는 곧 제재대상국의 상대적 국력의 감소와 이에 따른 동맹의 힘의 약화를 불러올 수 있다. 따라서 3자국은 제재대상국의 경제제재로 인한 피해를 최소화하거나 상쇄시키기 위해 제재대상국에 대한 경제적 지원과 무역을 확대할 것으로 예상된다. 반면 제재국(sender states)의 동맹국인 3자국이 제재대상국과 밀접한 경제관계를 맺고 있지 않을 경우, 3자국은 제재에 어떤 방식으로든 동참할 것을 쉽게 예측할 수 있다. 반면 제재국의 동맹국인 3자국이 제재대상국과 밀접한 경제관계를 맺고 있다면 제재공조가 균열될 가능성이 생기게 된다. 왜냐하면 3자국의 기업들이 제재대상국에게 가해진 ‘불균형한 교역조건(imbanced terms of trade)’을 이용하여 제재대상국과의 교류를 늘려 경제적 이익을 얻으려 할 수 있기 때문이다.²³ 예를 들어 3자국은 무역이 제한돼 있는 제재대상국에게 높은 가격으로 자국의 물품을 수출하거나 반대로 낮은 가격으로 제재대상국의 물품을 수입함으로써 이익을 얻을 수 있다는 것이다.

3. 경제제재 이론의 북한 적용

위에서 언급한 다양한 제재의 여러 이론들을 통해 북한의 제재현황을 살펴보면 다음과 같다. 선군사상을 내세운 북한경제는 군수경제를 중심으로 자력경쟁의 자주적 경제체제를 고수해 왔다. 그러나 계획경제의 비효율성이 누적되면서 북한경제는 몰락의 길로 접어들게 되었다. 반면 북한의 자주적 경제체제는 외부 경제제

²² 분석의 틀은 조금 다르지만 2011년 IAEA의 이란의 핵 활동에 대한 보고서 발표 이후 EU는 미국에 동조하여 이란에 대한 경제제재를 강화하였다. 최근 EU가 이란에 대해 금융제재를 포함한 보다 강력한 경제제재를 실시하기로 결정한 것은 매우 의미심장하다. 왜냐하면 EU는 2005년 전까지 이란의 핵개발을 반대하였지만 이란으로부터 원유를 수입해 왔기 때문에 미국의 제재에 소극적으로 동참했었다. 그러다가 2006년 UN안보리 결의안 1737호 발효 후 이란에 대한 경제제재에 적극적으로 참여하기 시작했는데, 그 이면에는 이란으로부터의 에너지 의존도가 낮아진 사실이 존재한다. 이에 대한 자세한 분석은 Justyna Pawlak, “EU Moves Closer to New Iran Sanctions,” *Reuters*, October 12, 2012; 허인·한바란·윤서영, “국제사회의 이란 경제제재 의미와 영향,” 『KIEP 오늘의 세계경제』 (2012.7.4) 참고.

²³ 미국과 중국은 군사동맹국은 아니지만 항상 양국 간의 상호신뢰 증진을 강조하고 있다. 그러나 중국은 미국의 경제제재로 이란이 고립되자 이란에 대한 경제투자자와 무역을 늘리고 있다. 특히 미국의 석유회사들이 이란에서 철수한 이후 중국의 Petro China의 이란과의 교역은 2010년 미화 100억 달러에서 2011년에는 미화 160억 달러로 크게 증가하였다. <<http://www.chemlocus.co.kr/news/78247>> (검색일: 2012.10.8).

재의 압력에 대해서는 큰 영향을 받지 않았다. 아마도 그 이유는 주요 제재국이었던 미국과의 경제교류가 극히 미약하였기 때문인 것으로 보인다. 그러나 국제사회의 제재가 북한에 대해 상당한 정치적 압박을 준 것은 사실이다.

국제사회의 경제제재와 큰 관계없이 북한에서는 만성적 식량난과 상품부족이 보편화되었고, 북한은 자생적으로 경제를 유지하기 어려운 상황에 도달하게 되었다.²⁴ 심각한 경제난 극복을 위해 북한은 시장에서의 상행위를 허용하게 되었고, 식량과 에너지를 중국과 국제사회의 지원에 의존해 왔다. 최근에는 중국과의 교역을 늘려 외화를 획득하고 아울러 경제성장을 도모하는 듯하다.²⁵

한편 한국과의 경쟁관계에 있는 북한으로서는 국력의 열세를 만회하기 위해 외부의 압력에도 불구하고 핵개발을 포함한 군사력 증강에 주력하였다. 이미 북한은 한국전쟁이 발발한 이후부터 미국의 독자적 제재를 겪고 있을 뿐 아니라 탄도미사일 발사 및 핵실험 등으로 인해 UN에 의한 다자적 제재를 동시에 겪고 있다. 국제사회의 경제제재로 고립된 북한은 무역의 대부분을 동맹국인 중국,²⁶ 그리고 독자적 제재를 실시하고 있는 미국의 동맹국인 한국 등 두 나라에 의존해 오다가 현재는 중국에 거의 전적으로 의존하고 있다.

중국은 맥클레인과 황이 이론적으로 지적한 것처럼 북한에 대한 교역이 제한되는 동안 북한과의 교역을 늘림으로서 자국의 이익을 증가시켰다. 즉, 중국은 급속한 경제성장에 필요한 생산요소인 광물자원을 북한으로부터 수입하였고,²⁷ 북한이 필요로 하는 생필품을 수출하였다. 북한은 경제제재에 따른 외화부족을 중국과의 교역을 통해 조달하였다.²⁸ 이런 맥락에서 보면 국제사회의 대북 경제제재는

²⁴ 2011년 북한의 식량생산은 FAO 최소권장량인 460만 톤에도 미치지 못하고 있으며, 쌀 가격은 화폐개혁 이후 거의 200배 정도 증가했다.

²⁵ 실제 2007년부터 2011년까지의 북중 무역 규모는 약 3배 가까이 증가했고, 특히 북한의 대중 수출은 약 4.2배 증가하였다. 2011년 북한의 대중 무역의존도는 남북교역액을 포함하면 70.1%(수출: 66.6%, 수입: 73.1%), 남북교역액을 제외하면 89.1%(수출: 88.4%, 수입: 89.7%)를 기록하였다. 한편 2011년 북한의 경제성장률은 0.8%인 것으로 추정된다. 자세한 내용은 『2011 북한의 대외무역 동향』(KOTRA, 2012); “2011년 북한 경제성장률 추정 결과,”(한국은행, 2012.7.9)를 참고.

²⁶ 중국과 북한이 동맹관계인지에 대해서는 학자마다 조금씩 견해를 달리한다. 하지만 적어도 중국은 한반도에서 자국의 영향력을 유지하기 위해 북한과 동맹관계를 지속하고 있는 것으로 판단된다. 朱鋒, “中朝關係中的同盟因素: 變化與調整,” 『북중우호협조 및 상호원조조약과 한미동맹』(국가안보전략연구소 세미나 발표문, 2011.9.1), pp. 25~41.

²⁷ 2012년 1/4분기 북한 무연탄의 중국 수출은 2010년 같은 기간에 비해 약 30배 정도 증가하였다. 한국무역협회 데이터베이스, <www.kita.net> (검색일: 2012.10.12).

²⁸ 북한은 중국으로부터의 외화조달을 통해 대규모의 사치품을 구입하였다. 2007년부터 2010년까지의 북한 사치품 수입은 거의 4배가 증가하여, 대중 수출의 증가율과 유사하다. 북한의 사치품

중국이 존재하는 한 구조적으로 실효를 거둘 수 없다는 현실을 적시하고 있다.

물론 중국도 북한의 핵개발과 관련하여 미국이 중심이 된 UN의 대북 경제제재에 소극적으로 참여는 하고 있지만, 중국은 자국 주도의 6자회담을 통해 북한 핵 문제를 해결하려 하고 있다. 중국은 북한의 핵개발과 관련해서 식량원조 중단과 같은 제재를 독자적으로 가하기도 했지만, 한반도 안정을 우선으로 하는 자국의 전략에 따라 시간이 지나면 다시 북한을 지원하는 정책을 반복해 왔다. 결국 미국 주도의 대북 경제제재나 중국의 대북제재는 결과적으로 어느 방법도 북한의 핵개발을 억제하지 못하였다.

Ⅲ. UN 대북 경제제재의 내용과 특성

1. UN 대북 경제제재의 변화과정

북한의 핵무기 및 대량살상무기 생산 및 수출활동에 대해 UN은 우려를 표시하면서 대북제재 결의안을 채택해왔다. 먼저 UN은 1993년 5월 11일 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴에 대한 우려 및 핵확산금지조약 준수를 촉구하는 안보리결의안 825호를 채택하였고, 2006년 7월 15일에는 북한의 대포동 2호 등 미사일 발사를 비난하는 결의안 1695호를 채택하였다. 후에도 UN 안보리는 2006년 10월 14일 북한의 1차 핵실험, 2009년 6월 12일 북한의 2차 핵실험을 규탄하는 결의안 1718호 및 1874호를 각각 채택²⁹하였다.

수입 증가는 북한의 신흥 부유층의 증가와도 관련이 있는 것으로 추정된다. KOTRA Global Window, “북한, 사치품 수입 크게 증가,” <<http://www.globalwindow.org/wps/portal/gw2/kcxml/>> (2012.2.6) (검색일: 2012.10.13).

²⁹ 이 밖에도 미국, 중국, 러시아, 영국, 프랑스 안보리 상임이사국과 한국, 일본 등 7개국 전문가로 구성되어 제재와 관련된 정보의 수집 및 분석활동을 벌이는 대북제재 전문가패널의 활동시한을 1년 더 연장하는 안보리결의안이 각각 2010년 6월 7일 (결의안 1928호), 2011년 6월 10일 (결의안 1985호), 그리고 2012년 6월 12일 (결의안 2050호) 채택되었다.

<표 1> 안보리 결의안 825호와 1695호

	825호(1993.5.11)	1695호(2006.7.15)
배경	<ul style="list-style-type: none"> · 1993년 3월 12일, 북한의 핵확산 금지 조약(NPT) 탈퇴 · 국제원자력기구(IAEA)의 사찰을 거부 	<ul style="list-style-type: none"> · 2006년 7월 5일, 북한이 대포동 2호를 포함한 미사일 발사
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> · NPT 탈퇴를 재고할 것을 촉구 · NPT 조약 이행을 재확인 · IAEA의 안전조치 이행을 촉구 	<ul style="list-style-type: none"> · 북한이 탄도미사일 프로그램과 관련된 모든 활동을 중단할 것을 요구 · 미사일과 미사일관련 물품 및 기술이 북한에 이전되는 것에 대한 주의 요청 · 북한의 미사일과 이와 관련된 물품조달 및 미사일·WMD 프로그램과 관련된 금융자산 이전에 대한 주의 요청

자료: UN Security Council, Resolution 825 (1993), <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/825\(1993\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/825(1993))>; Resolution 1695 (2006), <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1695\(2006\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1695(2006))> (검색일: 2012.10.12).

이 중 결의안 1718호 및 1874호를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. <표 2>에서 보듯이 결의안 1718호 및 1874호는 북한이 탄도미사일 프로그램·핵무기 및 프로그램·대량살상무기 및 프로그램을 포기할 것을 촉구하고 있다. 또한 핵확산금지조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA) 안전규정으로의 복귀, 그리고 6자회담으로의 복귀 등을 촉구하고 있다. 1874호는 별도로 포괄적 핵실험 금지조약(CTBT)의 동참, UN 회원국들의 1718호 이행 촉구, 그리고 2·13 합의 및 10·3 합의 이행을 촉구하고 있다. 이 같은 목적을 달성하기 위해 UN 안보리는 북한의 무기수출 및 수입금지, 북한으로 유입되는 사치품수입 금지, 그리고 핵·대량살상무기·탄도미사일과 관련된 금융 및 경제제재 등 구체적 제재안을 실행³⁰하고 있다.

³⁰ UN Security Council, Resolution 1718 (2006), <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1718\(2006\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1718(2006))>; Resolution 1874 (2009) (검색일: 2010.8.22).

<표 2> 안보리 결의안 1718호와 1874호 비교

	1718호(2006.10.14)	1874호(2009.6.12)
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> · 북한이 탄도미사일 프로그램·핵무기 및 프로그램·대량살상무기 및 프로그램을 포기할 것을 촉구 · 핵확산금지조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA) 안전규정으로의 복귀요구 · 6자회담으로의 복귀요구 · 2·13 및 10·3 합의 이행 촉구(1874) · 포괄적 핵실험 금지조약(CTBT)의 동참요구(1874) · UN 회원국들의 1718호 이행 촉구(1874) 	
무기금수/사치품수입금지	<ul style="list-style-type: none"> - 북한으로부터 나오는 / 향하는 아래품목에 대한 이전금지 · 전자, 장갑차, 전투기, 공격용 헬기, 전함 등 무기 · 핵, 대량살상무기 및 탄도미사일 관련 물품, 북한에 유입되는 사치품 	<ul style="list-style-type: none"> · 북한으로부터 나오는 / 향하는 모든 무기의 이전금지. 단, 소형무기 및 경화기는 제외 · 북한에 소형무기 및 경화기를 이전하고자 하는 회원국들은 관련 내용을 최소 5일 전, 위원회에게 통보해야 함
금융·경제제재	<ul style="list-style-type: none"> · 모든 회원국들은 북한의 핵·탄도미사일 관련 프로그램을 지원하는 자국 내 자금과 금융자산, 경제적 자원을 동결 	<ul style="list-style-type: none"> · 핵·대량살상무기·탄도미사일 관련 금융거래 금지. 관련자산 동결 및 이전금지 · 위의 내용에 기여할 가능성이 있는 북한과의 무역을 위한 공적금융 지원 금지 촉구 · 인도주의 또는 개발의 목적, 비핵화 증진의 경우를 제외한 무상원조, 금융지원, 신규차관의 불허 및 기존 계약의 감축 등을 촉구

자료: UN Security Council, Resolution 1718 (2006), Resolution 1874 (2009); 무기금수 항목은 US Department of State, North Korea Sanctions: Resolution 1718 Versus Resolution 1874, <<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/06a/124709.htm>> (검색일: 2012.9.13) 참고; 금융·경제제재 항목은 이재호·김상기, 『UN 대북경제제재의 효과분석: 결의안 1874호를 중심으로』, pp. 33~34 참고

2. 대북제재 결의안 1718호 및 1874호: 주요 제재내용³¹

가. 무기거래 금지

UN 안보리 결의안 1718호와 1874호의 채택에도 불구하고 북한은 지속적으로 무기판매 및 구입 활동을 지속해 왔다. <표 3>은 수색 및 압류를 통해 압수된 북한의 무기 교역품을 예시하고 있다. 북한은 적발되지 않은 훨씬 많은 양의 다양한 불법무기거래 활동을 하고 있을 것으로 추정된다. 이와 관련하여 UN의 대북제재위원회 패널보고서는 2011년 5월 이후로 핵, 대량살상무기, 탄도미사일과 관련된 이전사례가 위원회에 보고되지 않았지만 북한이 이 같은 금지품목을 구입하거나 수출하는 것으로 판단하고 있다.³² 동 보고서는 해상 또는 공항에서 무기들을 압류했다더라도 해당 품목이 북한에서 나온 것인지 확인하기 어려웠다고 언급하면서³³ 북한에 의해 주도되는 불법무기거래에 대한 수색 작업이 쉽지 않음을 설명하고 있다.

<표 3> 북한의 무기 및 관련 장비 거래 적발현황

날짜	장소	조사하거나 획득한 품목	목적지
2011년 5월	동아프리카의 한 항구	15톤의 로켓과 1,500만 달러 상당의 폭발물	알려지지 않음
2011년	알 수 없음	미사일과 관련된 장비로 사용될 수 있는 5축(five-axis) 컴퓨터 수치제어 기계 1대	북한
2011년	알 수 없음	컴퓨터 수치제어 선반 2대, 분쇄선반 1대	북한
2010년 11월	알려지지 않음	포탄제작용 동판과 구리막대, 로켓제조에 사용가능한 알루미늄 합금 튜브 등	시리아
2010년 9월 28일	피라에우스항, 그리스	명백히 로켓포 발사장치를 의미하는 “미사일발사장치 건설에 사용될 수 있는 금속과 파이프”	시리아

³¹ 결의안 1718호 및 1874호의 주요 제재내용 중 무기거래 및 사치품 수입제재에 대한 현황만 살펴 보도록 하겠다. 왜냐하면 금융 및 경제제재의 경우 주목할 만한 사례가 드물기 때문이다. UN Security Council, *Final Report of the Panel of Experts Submitted Pursuant to Resolution 1985 (2011)* (June 14, 2012), <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/422> (검색일: 2012.8.24), pp. 38~39.

³² UN Security Council, *Final Report of the Panel of Experts Submitted Pursuant to Resolution 1985 (2011)* (June 14, 2012), p. 27.

³³ *Ibid.*, p. 31.

2009년 12월 11일	돈무앙 공항, 태국 방콕	재래식 무기(포로켓, 로켓추진 유탄, 신관)	이란
2009년 11월	더반항, 남아프리카공 화국	T-54, T-55 탱크용 부품 및 장비를 실은 두 개의 컨테이너(Westerhever호)	콩고 공화국
2009년 11월	알려지지 않음	13,000벌의 핵방사 및 생화학 보호복을 실은 네 개의 컨테이너, 특정 화학물질을 감지하는데 사용되는 23,600개의 가스지침앰플 및 가스마스크 등	시리아
2009년 9월 22일	부산항, 한국	핵방사 및 생화학 보호복을 실은 네 개의 컨테이너(MSC Rachele호)	시리아
2009년 7월	샤르자 코르 파칸항, UAE	기폭장치, 전기회로망, 지대공미사일, 포로켓용 고체연료, 로켓추진 유탄 등 재래식무기를 실은 10개의 컨테이너(ANL Australia호)	이란
2009년 6월 29일	요코하마항, 일본	북한의 지도에 따라 제작된 장거리 탄도미사일시스템 개발에 필요한 것으로 여겨지는 마그네틱 측정장치(미얀마에 불법적으로 수출하려고 했던 3명을 체포)	미얀마
2009년	알려지지 않음	퇴역전투기 32대	북한
2007년 10월	알려지지 않음	전자 및 열스위치, 금속합금, 130개의 고체 혼합식추진제	시리아

자료: UN Security Council, *Final Report of the Panel of Experts Submitted Pursuant to Resolution 1985 (2011)* (June 14, 2012), pp. 24~31; Joshua Pollack, "Ballistic Trajectory: The Evolution of North Korea's Ballistic Missile Market," *Nonproliferation Review*, Vol. 18, No. 2 (July 2011), pp. 428~429에서 2009년 6월 29일 이후 부분만 발췌; 『조선일보』, 2012년 5월 19일; *Gedab News*, May 5, 2011.

이 같은 점을 고려할 때 UN에 의한 북한무기의 이전금지 조치가 얼마나 효과적일지를 평가하는 것은 현실적으로 어려운 작업이라 할 수 있다. 다만 대북제재 전문가패널 보고서가 설명하고 있는 것처럼 UN의 북한무기 이전금지 조치가 북한 및 거래국들 사이의 불법무기거래를 이전보다 훨씬 어렵고 고비용 구조로 만들었다는 점³⁴은 의심의 여지가 없어 보인다.

나. 사치품 수입금지

UN의 대북제재 결의안 1718호 및 1874호에 따라 북한에 유입되는 사치품 역시 제재대상에 포함된다. 하지만 UN 회원국들은 북한의 무기거래와는 다르게 북한에 유입되는 사치품에 대한 제재 준수에 덜 적극적인 것으로 평가된다. 그 이유는

³⁴ *Ibid.*, p. 4.

사치품의 제재품목을 각국이 임의대로 결정할 수 있어 제재와 관련하여 혼란이 발생할 뿐 아니라 국가 간 정보공유도 원활하게 이루어지지 않기 때문이다.³⁵ 실제 제재에 참여하는 국가들 중 미국, 캐나다, 한국, 일본, 러시아, 싱가포르, 유럽국가들, 호주, 뉴질랜드를 제외하고는 사치품 항목에 대한 보고를 하지 않고 있으며, 사치품 제재의 중요성을 정확하게 인지하지 못하는 경향도 보이고 있다. 따라서 사치품 수색 및 압수에 대한 보고율은 무기의 수색 및 압수에 비해 낮은 실정이다.³⁶

특히 중국은 <표 4>에서 보는 것처럼 사치품의 북한 유입에 큰 제재를 가하지 않고 있다. 지난 2007년 이후부터 북한의 자동차, 노트북, 에어컨의 수입량은 4배 증가하였고, 휴대전화의 수입은 무려 43배 가량 증가한 것으로 파악되고 있다.³⁷ 이런 사치품들은 대부분 중국을 경유해 유입되었고, 특히 다론허는 각종 사치품이 북한으로 유입되는 주요 항구로 지목되고 있다.

<표 4> 북한에 수입되거나 수색에 의해 압수된 사치품 현황

날짜	보고국	경유지	조사하거나 획득한 아이템
2008년 9월/12월	일본	한국	3대의 중고벤츠(723만 엔)
2008년 12월	일본	중국	담배 1만 개피와 사케 12병(18만 3,000엔)
2009년 3월 26일	일본	중국	항공기 편으로 운송된 노트북 종류 컴퓨터(10만 5,800엔)
2009년 5월 20일/ 6월 10일	일본	중국	벤츠 3대, 렉서스 1대, GMC 사파리 1대 등 중고차(611만 1,000엔)
2008년 11월/ 2009년 2월, 3월, 6월	일본	중국	노트북 종류 중고 컴퓨터 698개
2010년 2월/4월	일본	중국	화장품(20만 엔)
2010년 7월/12월	일본	중국	노트북종류 중고 컴퓨터 10개(10만 엔)
2008년 10월/ 2008년 12월	일본	중국 다론허	중고 피아노 34대(268만 1,515엔) / 중고 벤츠 4대(407만 1,965엔)
2008년 10월	일본	중국 다론허	화장품(16만 엔 상당)

³⁵ *Ibid.*, pp. 31~35.

³⁶ *Ibid.*, pp. 19~20.

³⁷ Jeremy Page, "Luxuries Flow Into North Korea," *The Wall Street Journal*, January 7, 2012.

2008년 11월	일본	중국 다렌	중고 피아노 22대(210만 1,207엔)
2009년 2월	일본	한국 부산/ 중국 다렌	중고 피아노 3대(60만 엔)
2009년 5월	일본	중국 다렌	21개 종류의 화장품 673개(50만 7,359 엔)
-	이탈리아	-	1,000명 극장용 전자제품과 연극 공연장용 고급 음향·영상 기계, 코냑과 위스키, 항공편으로 수출이 시도됐던 미국산 고가 탭댄스 구두들 사례(압수)
-	오스트리아	-	요트 2대(압수)
-	오스트리아	-	벤츠 S클래스 8대

자료: UN Security Council, *Final Report of the Panel of Experts Submitted Pursuant to Resolution 1985 (2011)* (June 14, 2012), pp. 31~35 내용 정리.

3. 다자간 협력을 통한 제재: 미국의 대북제재와의 차별성

미국과 북한은 한국전쟁 이후 계속 적대관계를 유지해 왔다. 북한은 미국에 대한 적대감을 국내 통치에 활용하면서, 미국에 대해 자극적이고 호전적인 군사행동을 여러 차례 시도하였다. 북한의 호전적 태도에 맞서 미국은 공산주의에 대한 봉쇄, 테러국가에 대한 규제, 미사일기술 통제체제(MTCR) 위반 등에 근거하여 북한에 대한 제재를 가하였다. 미국은 수출관리법 등 약 20여 개의 국내법으로 북한에 대한 경제제재를 지속하고 있다. 이런 법들은 상당수가 예전에 미국 의회가 공산국가들에 대한 제재의 일환으로 제정하였지만, 현재는 대부분 대통령의 행정명령에 의해 실행 또는 해지될 수 있다. 즉, 행정부의 판단에 따라 대북제재와 해제가 상대적으로 용이해졌기 때문에 사안의 성격에 따라 정책기조가 상당히 신속하게 변화될 수 있게 되었다.³⁸

이 같은 미국의 정책결정 매카니즘의 변화는 북한이 핵개발을 시도하면서부터 변화된 것으로 판단된다. 실제 핵개발 초기에는 유일 초강대국인 미국의 영향력으로 인해 제재가 상대적으로 효과를 거두었다. 그러나 북한의 핵실험을 기점으로

³⁸ 양운철, “북미 경제관계의 변화과정: 제네바 합의에서 6자회담까지,” 『수은북한경제』, 봄호(2007), pp. 11~12.

미국의 대북제재는 신속한 결정에 의한 독자 제재보다는 UN을 통한 다자 제재의 형태로 시행되었다. 그 이유는 북한의 핵실험은 한 국가가 제재하기에는 너무 사안이 중요하고 많은 국제법과 규범이 적용되는 복잡한 문제이기 때문이다. 국제사회가 북한의 핵실험에 대해서 반대의 목소리를 낸 점도 다자 제재가 가능해진 이유 중의 하나일 것이다. 결과적으로 2006년 북한의 핵실험은 중국을 포함한 대부분의 국가들로부터 비난을 받았고, 2006년 10월 15일 UN 안보리는 사상 처음으로 세계평화와 안전에 위협하는 행위에 적용하는 UN헌장 7장에 근거한 대북 결의안을 만장일치로 채택하였다. 11월에는 1718호의 결의에 따라 금수품목이 지정되어, 본격적인 경제제재가 북한에 적용되었다.

국제사회의 경제제재에 대해 북한은 강력하게 반발하고 호전적인 태도를 고수하였다. 북한에 대해 강경한 입장을 고수하던 미국의 부시 행정부는 미국 내부에서 이라크 정책에 대한 비판이 높아지고 북한에 대한 군사적 압박에 국제사회의 비판 여론이 발생하자 대북 대화기조로 선회하였다. 이후 미국을 포함한 국제사회는 6자회담의 재개를 통해 북한 핵문제를 해결하려 하였다. 당시 미국은 북한에 대한 강경한 입장을 완화하여 마카오 소재 방코델타아시아(BDA) 은행에서 압류했던 미화 2,400만 달러를 북한에 반환하는 회담도 진행하였다. 미국의 태도 변화는 앞에서 언급한 것처럼 북한 핵문제는 미국의 국내법만 적용하기에는 한계가 있고, 경제제재의 완화조치는 대통령 시행령으로 쉽게 해제할 수 있었기 때문에 가능했던 것으로 추정된다.

비록 미국이 북한과의 협상의 여지를 열어 놓았지만, 미국과 UN의 대북제재는 계속되었다. 그러나 그 효과는 감소할 수밖에 없었다. 이런 구조적 결함을 파악한 북한은 국제사회의 압박과 설득에도 불구하고 2009년 2차 핵실험을 하였다. 이에 대해 UN은 기존보다 훨씬 강력한 제재결의안 1874호를 결의하였다.

향후 북한이 계속해서 핵실험을 감행한다면 UN의 대북제재는 더욱 강경해질 것이며, 미국도 군사압박을 포함한 보다 강력한 제재를 북한에 부과할 것으로 예상된다. 미국은 북한에 대한 국제사회의 제재 명분을 만들고, 그 효과가 감소하거나 북한의 행동이 한계점을 넘을 경우 강력한 독자적 제재를 시행할 것으로 전망된다.

IV. UN 대북 경제제재의 한계

1. 국제공조의 강제력 부재

2012년 3월 현재 안보리 제재안 1718호 및 1874호에 명기돼 있는 항목에 대해 북한의 위반사례를 보고한 국가들의 수는 UN의 총회원국 193개국 중 93개국이며, 보고율은 48%에 그치고 있다. 또한 제재안이 결의된 후 시간이 지날수록 점차 보고율이 떨어지는 추세를 보이고 있으며 여러 나라들이 제출한 보고서는 질적인 면에서도 만족스럽지 못한 것으로 알려졌다.³⁹

특히 중국의 경우 대북제재에 대해 적극적으로 동참하지 않고 있는 것으로 전해진다.⁴⁰ 중국은 북한의 핵 및 탄도미사일 프로그램에 대해서만 부분적으로 관심을 갖고 있을 뿐 북한의 고위층을 대상으로 하는 경제 및 금융제재에는 관심이 없으며⁴¹ 북한으로 들어가는 대부분의 사치품 수입 통로 역할을 담당하고 있다. 또한 북한은 검색에 대한 별다른 위협 없이 중국의 내륙도로 및 항공로를 이용하고 있으며 중국에 회사를 설립하여 경제제재 대상 품목을 구입하고 있는 것으로 알려지고 있다.⁴²

중국이 전략적으로 중요한 북한⁴³의 안정화⁴⁴를 위해 대북 경제제재에 비협조적인 점은 이해가 되지만, 전략적 이해관계가 없는 국가들이 제재에 미온적인 태도를 보이는 것은 많은 국가들의 경우 북한과 정치적으로 또는 지역적으로 떨어져 있기 때문에 제재안 이행에 우선순위를 두고 있지 않을 뿐더러 자국에게 어떤

³⁹ UN Security Council, *Final Report of the Panel of Experts Submitted Pursuant to Resolution 1985 (2011)* (June 14, 2012), pp. 21~22.

⁴⁰ 중국은 대북제재위원회 전문가 패널의 연례보고서 공개를 반대한 바 있다. 『한국일보』, 2010년 11월 11일.

⁴¹ Mary Beth Nikitin, Emma Chanlett-Avery, Mark Manyin, Dick K. Nanto, Dianne Rennack, and MiAe Taylor, "Implementation of U.N. Security Council Resolution 1874," *CRS Report for Congress* (October 8, 2010), p. 11.

⁴² *Ibid.*, p. 3; David Albright and Paul Brannan, *Taking Stock: North Korea's Uranium Enrichment Program*, The Institute for Science and International Security (October 8, 2010).

⁴³ 중국은 전통적으로 북한을 남한에 위치한 미군으로부터 자신을 보호해주는 '초소(guard post)'로 여기고 있으며 따라서 자국의 안보를 위해 북한체제의 존속이 반드시 필요한 것으로 판단하고 있다. Shen Dingli, "North Korea's Strategic Significance to China," *China Security*, Iss. 4 (Autumn 2006), p. 20.

⁴⁴ 중국은 북한의 평화와 안정, 북핵문제의 평화적 해결을 공식목표로, 북한 체제의 유지·지원, 대북 영향력 강화를 비공식 목표로 삼고 있다. 전병곤, "김정일 정권 향방에 따른 중국의 선택," (Online Series, CO 08-31, 2008.9.18).

의무가 부과되어 있는지도 인지하지 못하는 경우가 많기 때문이다.⁴⁵ 이렇듯 대북 제재 이행에 대한 보고율이 절반을 넘지 못하고 중국과 같은 국가는 사실상 제재 안을 파열(sanctions busting) 시키는 행동을 하기도 하지만 UN은 이를 제재할 만한 뚜렷한 강제수단을 보유하지 못하고 있다. UN은 회원국들에 대해 안보리제재안 1718호 및 1874호에 따라 매년 제재이행과 관련된 보고서를 안보리에 제출하도록 요구⁴⁶하고 있지만 이를 준행하지 않는 국가들에 대해서는 참여를 독려하는 권고안만을 제시하고 있을 뿐, 처벌에 대한 언급은 없는 실정이다.⁴⁷

이처럼 국제기구를 통한 공조에 있어서 생기는 강제력 부재현상에 대해 드레즈너는 국제공조가 이루어지는 구조는 불이행에 대한 ‘사후적 처벌(ex post punishment)’이 아니라 국가들이 공조에 참여하게 하는 ‘사전적 재보증(ex ante reassurance)’을 통해 이루어진다고 밝히고⁴⁸ 있는데, 이는 국제기구를 통한 협력은 처벌과 같은 사후적 조치보다는 협력에 참여하게 하는 동기부여 같은 사전적 의미가 강하다는 것을 의미한다. 따라서 특정국이 국제기구가 결의한 사안에 대해 공조를 약속하고 차후에 이를 제대로 준행하지 않을지라도 국제기구는 해당국을 처벌할 수 있는 강제적 수단을 보유하지 못하는 점이 국제공조의 한계로 지적된다. UN 안보리를 통한 대북제재 역시 이 같은 강제력 부재현상에서 자유롭지 못하다고 할 수 있겠으며 이는 결국 제재의 효율성을 저해하는 원인이 되고 있다.

2. 제재 의지와 영향력의 불일치성

현재 UN이 실시하고 있는 대북 경제제재는 일반 무역거래를 금지하지 않는 ‘선별적 제재(targeted sanctions)’⁴⁹에 국한되어 있다. 하지만 맥클레인과 황, 그리

⁴⁵ UN Security Council, *Final Report of the Panel of Experts Submitted Pursuant to Resolution 1985 (2011)* (June 14, 2012), p. 20.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 21.

⁴⁷ UN Security Council, *Final Report of the Panel of Experts Submitted Pursuant to Resolution 1874 (2009)* (November 5, 2010), <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2010/571> (검색일: 2012.8.24), pp. 46~51; UN Security Council, *Final Report of the Panel of Experts Submitted Pursuant to Resolution 1985 (2011)* (June 14, 2012), pp. 41~44.

⁴⁸ Daniel W. Drezner, “Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When is Cooperation Counterproductive?,” p. 75.

⁴⁹ 로페즈와 코트라이트(George A. Lopez and David Cortright)는 선별적 제재에 대해 “민간무역을 금지하지 않고 무기와 군사력의 공급을 막는 등 보다 좁게 체제에만 초점을 맞추는 것”으로 정의하고 있다. George A. Lopez and David Cortright, “Containing Iraq: Sanctions Worked,” *Foreign Affairs*. Vol. 83, No. 4 (July/August 2004). p. 100; 저자들은 ‘smart sanctions’에 대해 정의내리고 있지만 ‘smart sanctions’와 ‘targeted sanctions’는 일반적으로

고 얼리가 지적하듯이 경제제재 대상국의 주요무역 파트너국, 혹은 동맹국이 제재 시 제재국과 어떤 무역관계를 갖느냐에 따라 제재효과는 크게 달라질 수 있다⁵⁰는 점을 고려해 봤을 때 북한에 대한 제재의 실효성을 확인하기 위해선 북한과 제재국의 일반무역거래를 살펴보는 것이 필요하다.⁵¹

이런 관점에서 UN의 대북제재에 참여하고 있는 국가들 중 중국, 미국, 그리고 한국과 북한의 무역관계를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 중국은 <표 5>에서 보는 것처럼 UN의 다자적 제재와는 상관없이 북한과의 교역을 대폭 확대해 오고 있다. 중국이 북한과의 일반교역을 확대한 것이 UN 안보리 대북제재 결의안을 위반한 것이라고 할 수는 없지만,⁵² 북한의 대중 무역으로 인한 외화획득이나 필요물품 확보 등은 경제제재로 인해 어려움을 겪고 있는 북한 경제에 도움을 줄 뿐만 아니라 북한에 대한 UN의 제재효과를 떨어뜨리는 요인으로 작용하고 있다.⁵³

같은 의미로 사용되고 있다.

⁵⁰ Elena V. Mclean and Taehee Whang, "Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions," pp. 428~429; Brian Early, "Alliances and Trade with Sanctioned States: A Study of US Economic Sanction, 1950~2000," pp. 551~557.

⁵¹ 해거드와 놀랜드(Stephan Haggard and Marcus Noland) 역시 UN 결의안 1874호가 각국이 제재를 할 수 있는 '최고 한도(ceiling)'가 아니라 '최저 한도(floor)'를 설정해 놓은 것이기 때문에 개별국에 따라 제재범위가 넓어질 수 있음을 시사하고 있다. Stephan Haggard and Marcus Noland, "Sanctioning North Korea: The Political Economy of Denuclearization and Proliferation," *Working Paper Series*, 09-4 (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, July 2009), p. 20.

⁵² 청용화 전 주한 중국대사는 "북중 경제협력과 유엔 안전보장이사회의 대북제재는 별개 문제다. 북한은 중국과 전통적인 우호관계에 있는 이웃나라로 양국 간에는 정상적인 경제협력이 이뤄지고 있으며 이를 유엔 대북제재 내용과 함께 생각해서는 안 된다" 고 밝힌 바 있다. 『연합뉴스』, 2009년 12월 15일 <http://app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/article/new_search/YIBW_sHowSearchArticle.aspx?searchpart=article&searchtext=%ec%b2%ad%ec%9c%b5%ed%99%94&contents_id=AKR20091215141300043> (검색일: 2012.10.5).

⁵³ 중국은 한반도 비핵화라는 대의 차원에서 UN 안보리의 제재결의안에는 찬성하지만 실제 실행에 있어서는 북한과의 관계를 중시하여 결의안의 의도나 적용범위를 매우 협소하게 보고 있는 것으로 판단된다. Scott Snyder, "Rajin-Sonbong: A Strategic Choice for China in Its Relations with Pyongyang," *China Brief*, Vol. 10, Iss. 7 (April 2010), p. 5.

<표 5> 북한의 대중국 수출입

(단위: 백만 달러, %)

년도	북한의 대중수출 (%) / 총수출	북한의 대중수입 (%) / 총수입	북중수출입 (%) / 총수출입
2005	499 (37.3) / 1,339	1,081 (39.8) / 2,719	1,580 (39.0) / 4,056
2006	468 (31.9) / 1,467	1,232 (42.8) / 2,879	1,700 (39.1) / 4,346
2007	582 (34.6) / 1,683	1,392 (45.6) / 3,048	1,974 (41.6) / 4,731
2008	754 (36.6) / 2,062	2,033 (56.9) / 3,573	2,787 (49.4) / 5,635
2009	793 (39.7) / 1,997	1,888 (61.0) / 3,095	2,681 (52.6) / 5,092
2010	1,188 (46.4) / 2,557	2,278 (64.6) / 3,528	3,466 (56.9) / 6,085
2011	2,464 (66.6) / 3,702	3,165 (73.1) / 4,329	5,629 (70.1) / 8,031

주: 남북교역을 포함한 북한의 무역액임.

자료: KOTRA, 『북한의 대외무역 동향』 각호.

다음으로 미국의 경우를 살펴보자. 미국은 한국전쟁 발발 이후 현재까지 북한에 대한 독자적 제재를 실시하고 있으며⁵⁴ UN의 다자적 제재를 실질적으로 주도하고 있다. 세계 정치경제의 패권을 장악하고 있는 미국의 제재는 북한에게 큰 압박으로 작용하고 있다. 과거 BDA의 경우에서 볼 수 있듯이 미국의 대북한 금융제재는 상당히 효력을 발휘한 것으로 평가된다.⁵⁵ 하지만 보네티가 제재 이전에 제재국과 대상국 사이에 충분한 무역관계가 없는 경우 제재가 효력을 발휘하기 힘들다고 주장⁵⁶하듯이 북한과의 무역거래·투자 등의 경제관계가 거의 형성돼 있지 않은 미국의 경제제재가 북한에 대해 결정적인 타격을 가하는 데에는 한계가 있다.⁵⁷

⁵⁴ 미국의 대북한 제재역사에 대해선 다음을 참고. 양문수, “미국의 대북 경제제재 해제과정과 해제의 경제적 효과,” 『북한연구학회보』, 제12권 2호 (2008), pp. 214~222.

⁵⁵ 양문철, “미국의 추가 대북 경제제재의 기대효과,” 『정세와 정책』, 2010~09 (2010); 김상기, 『대북경제제재의 유효성 분석: 실태와 효과』, KDI 정책연구시리즈 2007-09 (서울: 한국개발연구원, 2007) pp. 31~32.

⁵⁶ Shane Bonetti, “Distinguishing Characteristics of Degrees of Success and Failure in Economic Sanctions Episodes,” p. 811.

⁵⁷ 테일러는 미국이 오랫동안 대북제재를 실시하여 북한과 거의 무역관계가 없었다는 사실이 북핵 위기 시에 미국이 북한에 대해 압력을 행사할 수 있는 정도를 약화시킨 주요요인이 됐다고 주장한다. Brendan Taylor, *Sanctions as Grand Strategy*, pp. 102~103.

마지막으로 한국의 경우를 살펴보면 흥미로운 점을 발견할 수 있다. 한국은 현재까지 UN 안보리의 대북제재안인 1718호 및 1874호를 성실하게 이행해 왔으며 2010년 발생한 천안함 사건 이후로는 북한과의 모든 교역금지·방북금지·대북 신규투자 금지 등을 골자로 하는 5·24 제재조치⁵⁸를 함께 실시하고 있다. 하지만 한국이 대북제재에 적극적으로 참여하고 있음에도 불구하고 남북 간 교역액은 줄어들지 않은 것으로 나타났다. 이 같은 현상이 발생한 원인은 <표 6>에서 보듯이 5·24 조치에서 예외가 되고 있는 개성공단의 생산량 증가에 따른 반입·반출이 2011년을 기준으로 2005년에 비해 약 10배 가량 증가, 남북교역액 감소를 상쇄했기 때문이다.

물론 개성공단의 생산량 증가가 한국정부의 5·24 조치로 인한 대북 압박이 제대로 이루어지지 않고 있다는 것을 의미하지는 않는다. 실제로 북한은 남한과의 교역을 금지하는 5·24 조치로 인한 외화부족을 타개하기 위해 대중 광물수출을 대폭 증대했는데 북중 간 이뤄지는 광물거래는 국제거래보다 훨씬 낮은 가격으로 거래되고 있다는 점⁵⁹을 고려했을 때 5·24 조치는 분명 북한경제에 타격을 가한 것으로 보인다. 다만 개성공단의 생산량 증가가 남한 정부가 원래 의도했던 만큼의 제재효력을 일정 부분 감소시켰다고 볼 수 있다. 개성공단이 5·24조치에서 제외가 된 것은 한국정부로서는 개성공단에 입주해 있는 기업들의 입장을 고려하지 않을 수밖에 없었기 때문으로 보인다.⁶⁰ 장기적으로는 통일에 대비한 남북관계를 고려하여 개성공단사업까지 중단하는 것에 대해 한국정부는 상당한 정치적 부담을 가졌을 것으로 판단된다.

⁵⁸ 5·24조치에 대한 자세한 내용은 다음을 참고. 김중호, “대북 경제제재의 효과와 대북정책 시사점,” 『수은북한경제』, 여름호 (2012), pp. 50~52.

⁵⁹ 양운철, “북한 자원개발을 둘러싼 북중 전략게임,” 『정세와 정책』, 2011-12 (2011).

⁶⁰ 얼리는 제재에 동참하는 3차국의 기업들이 제재대상국에게 가해진 제재로부터 발생하는 ‘불균형한 교역조건’을 통해 이익을 얻기 위해 해당 정부에게 제재에 참여하지 말 것을 촉구할 수 있다고 설명한다. 물론 얼리의 주장처럼 제재에 동참하고자 하는 정부와 기업들 사이에 견해의 차이가 존재할 수 있다는 점을 보여준다. Brian Early, “Alliances and Trade with Sanctioned States: A Study of US Economic Sanction, 1950~2000,” pp. 553~557.

<표 6> 남북교역액 중 개성공단사업의 비중변화

(단위: 백만 달러, %)

년도	남북교역액(반입+반출)	개성공단사업(반입+반출)	총 남북 교역액(반입+반출)
2005	879 (83.2)	177 (16.8)	1,056
2006	1,051 (77.9)	299 (22.1)	1,350
2007	1,357 (75.5)	441 (24.5)	1,798
2008	1,012 (55.6)	808 (44.4)	1,820
2009	738 (44.0)	941 (56.0)	1,679
2010	469 (24.5)	1,443 (75.5)	1,912
2011	16 (0.9)	1,698 (99.1)	1,714

주: 남북교역액은 개성공단을 제외한 교역액임 (일반교역·위탁가공, 비상업적 거래 등).

자료: 통일부, 『월간남북교류협력동향』, 각호.

이상의 논의를 종합해 봤을 때 UN의 대북제재에 참여하고 있는 중국, 미국, 한국의 대북 경제제재는 다음과 같은 시사점을 제공한다. 중국은 경제적으로 북한에 대해 가장 큰 영향력을 갖고 있지만 대북제재에 대한 의지는 가장 약하다고 할 수 있다. 반면 미국은 대북제재에 대한 강한 의지를 갖고 있지만 북한과의 경제교류가 미미한 관계로 대북 영향력 행사에 일정한 한계를 드러내고 있다. 한국은 북한에 대한 제재에 강한 의지를 갖고 있지만 개성공단으로 인해 원래 의도했던 것보다는 제재효력이 일정 부분 감소된 것으로 보인다. 이런 맥락에서 보면 중국, 미국, 한국의 제재의지와 영향력의 불일치성은 대북 경제제재 효력을 경감시키는 주요 요인으로 작동하고 있는 것으로 판단된다.⁶¹

3. 선별적 제재의 한계

앞서 간단하게 언급한 것처럼 UN의 대북제재는 일반무역 거래는 허용하는 선별적 제재의 형태를 띠고 있다. 일반적으로 선별적 제재가 성공하기 위해서는 제재대상국의 지배집단에 강한 충격을 줄 수 있어야 한다.⁶² 하지만 UN의 대북 제

⁶¹ 해거드와 놀랜드 역시 대북제재에 대한 의지가 강한 국가들이 북한과의 경제교류가 미약하거나 감소하고 있는 경향을 보이는데 이는 UN 대북제재의 효율성을 떨어뜨리는 원인이라고 설명한다. Stephan Haggard and Marcus Noland, "Sanctioning North Korea: The Political Economy of Denuclearization and Proliferation," p. 22.

⁶² David Lektzian and Mark Souva, "An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 51, No. 6 (December 2007), p. 867.

재가 북한의 지배집단에게 큰 충격을 주었다고 판단하기는 어렵다. 에스크리바-폴취와 라이트(Abel Escriba-Folch and Joseph Wright)는 일당체제나 군부독재 국가들의 경우 제재로 인한 리더십의 불안정성은 크지 않다고 주장⁶³하고 있는데, 실제로 북한체제는 국제사회의 제재에도 불구하고 정권승계가 안정적으로 이루어졌고 현재에도 엘리트 계층이 동요한다는 조짐은 보이지 않고 있다.⁶⁴

오히려 선별적 제재가 통치계급만을 표적으로 삼는다고 하더라도 일반 주민들에게 돌아가는 피해를 완전히 차단할 수는 없는 것으로 보이는데 이는 북한이 받는 인도적 지원액이 국제사회의 대북제재와 밀접한 상관관계를 보이고 있는 것에서도 알 수 있다. <표 7>은 북한의 미사일 발사와 이에 따른 제재안 1695호의 발의 및 제1차 핵실험에 따른 1718호 발의가 있었던 2006년, 그리고 장거리 로켓발사에 따른 안보리 의장성명 채택 및 제2차 핵실험에 따른 제재안 1874호의 발의가 있었던 2009년에 각각 전년과 비교하여 국제사회의 대북 인도적 지원이 감소한 것을 보여주고 있다. 또한 천안함 폭침에 따른 안보리 의장성명 채택과 연평도 포격으로 국제사회의 여론이 악화됐던 2010년에도 대북 지원이 감소하였다.

⁶³ Abel Escriba-Folch and Joseph Wright, "Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers," p. 355.

⁶⁴ 대부분의 전문가들은 단기적으로는 북한체제가 안정적으로 운용될 것이라고 예측하지만, 장기적으로는 경제적 렌트의 분배를 둘러싼 갈등이 발생하여 심각한 권력투쟁이 발생할 것으로 전망하기도 한다. 또한 김정은은 시장의 확산, 탈북자 증가, 높은 중국 의존도 등과 같은 부정적 유산을 김정일로부터 물려받았기 때문에 김정은 정권의 안정성은 기대하기 힘들다는 견해도 있다. 이에 관한 논의는 세종연구소 주최 긴급 전문가 회의, 『Post-김정일 북한체제 전망과 우리의 대응』(2011.1.26); 양운철, "김정일 사망 이후 북한경제 전망," 『수은북한경제』, 겨울호(2011), pp. 2~3를 참고.

<표 7> 국제사회의 대북지원 현황

(단위: 백만 달러)

년도	국제사회	미국	합계
2005	45.4	5.7 (F: 5.7)	51.1
2006	27.6	0	27.6
2007	54.7	45.1 (O: 25/ N: 20/ M: 0.1)	99.8
2008	41.4	224.7 (F: 93.7/ O: 106/ N: 25)	266.1
2009	47.1	24.6 (F: 5.6/ O: 15/ M: 4)	71.7
2010	23.9	3.5 (F: 2.9/ M: 0.6)	27.4
2011	91.1	0.9 (M: 0.9)	92

주 1: 국제사회의 지원은 국가 및 국제기구만을 포함.

주 2: 한국의 대북지원액은 정권에 따라 큰 차이를 보이고 있어서 제외함.

주 3: F=식량; O=유류; N=비핵화지원; M=의료지원.

자료: 국제사회는 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs(OCHA), Financial Tracking Services(FTS), <<http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-emergencyCountryDetails&cc=prk>> (검색일: 2012.10.6); 미국은 Mark E. Manyin and Mary Beth Nikitin, "Foreign Assistance to North Korea," *CRS Report for Congress* (April 26, 2012), p. 3 참고.

반면에 2007년과 2008년에는 전년대비 대북지원이 증가하였다. 그 이유는 2007년에는 2·13 합의로 인해 제재국면이 완화되어 미국이 북한에게 중유를 제공하는 등 전체적으로 대북지원액이 증가했기 때문인 것으로 판단된다. 2011년의 대북지원액 증가는 전년도의 천안함 및 연평도 사건으로 대북지원액이 줄어든 것을 우려하여 유엔이 각 공여국들에게 북한에 대한 식량지원을 호소했기 때문에 나타난 결과로 보인다.⁶⁵ 이 같은 점을 살펴봤을 때 안보리결의안 1718호 및 1874호와 같은 국제사회의 선별적 대북제재가 인도적 지원을 금지하고 있지는 않지만 대북지원액 감소에 상당부분 영향을 준다는 것을 알 수 있다. 따라서 북한의 지배집단을 주요 대상으로 하는 UN의 선별적 제재는 북한의 지도부에게 타격을 주는 데 한계를 보인 반면 북한주민들에게 제재 피해를 파급시켰다고 추정할 수 있다. 그러나 국제사회의 인도적 지원 액수가 북한의 대중 무역규모 등과 비교해 볼 때 매우 미미하고, 인도적 지원이 일반 주민들에게 잘 분배되지 않는 것을 감안할 때 제재에 따른 인도적 지원 감소의 파급효과는 크지 않을 것으로 예상되기도 한다.

⁶⁵ 이종무, "대북지원의 전개과정 및 주요 지형의 변화," 『KDI 북한경제리뷰』, 2월호 (2012), p. 47.

V. 결론

UN의 다자적 대북제재는 그동안 북한에게 가해졌던 여러 가지 제재보다 국가 간 협력범위가 넓고 제재안도 매우 구체적인 특징을 보이고 있다. 이는 UN을 통한 다자적 제재가 국가들에게 공조의 장을 마련해 줄 뿐 아니라 제재의 정당성 역시 부여하기 때문인 것으로 판단된다.⁶⁶ 이처럼 UN을 통한 다자적 제재는 북한이 제재에 참여하지 않은 국가를 찾기 힘들게 만듦으로서 제재효과를 높일 수 있는 유인을 제공하였다고 볼 수 있다. 하지만 국제기구를 통한 제재는 국제공조에 참여하지 않는 국가들에 대한 사후적 처벌보다는 이들 국가들을 공조하게 하는 사전적 재보증의 의미가 강하다고 할 수 있다.⁶⁷ 따라서 UN을 통한 대북제재는 경제 제재를 제대로 이행하지 않는 중국과 기타 국가들을 처벌할 강제적 수단이 마땅치 않다고 볼 수 있으며 이는 대북제재의 한계로 작용하고 있다. 한편 UN의 대북제재는 북한의 지도부를 겨냥한 선별적 제재의 성격을 띠고 있지만, 북한 지도부에 대한 심대한 타격을 주는 데 한계를 보인 반면 제재피해를 오히려 북한주민들에게 파급시킨 것으로 추정된다.

경제제재는 제재국과 제재대상국, 그리고 3자국 사이의 관계⁶⁸가 어떻게 설정되느냐에 따라 효율성에 큰 차이가 나게 되는데 UN의 대북 경제제재는 이 같은 관계가 제재의 효율성을 떨어뜨리는 방향으로 작용한 것으로 판단된다. 먼저 북한에 대한 제재를 주도하고 있는 미국은 북한과의 경제적 관계가 미약하기 때문에 북한에 대한 영향력 행사에 일정한 한계를 보이고 있다. 한국은 대북 경제제재에 대한 강한 의지를 갖고 있지만 개성공단에 이익이 걸려 있는 기업들 및 남북관계를 고려하여 의도한 만큼의 강한 제재를 실시하지 못한 것으로 보인다.

반면 북한의 최대무역 파트너이자 동맹국으로서 막강한 영향력을 보유하고 있는 중국은 적극적으로 제재에 참여하지 않고 있는데 이는 UN의 대북제재 효과를 저해하는 가장 큰 요인이 되고 있는 것으로 판단된다. 중국이 북한을 감싸는 데에는 한반도를 포함한 동아시아에서 펼쳐지고 있는 미중 간의 경쟁구도가 큰 영향

⁶⁶ A. Cooper Drury, "Revisiting Economics Sanctions Reconsidered," p. 507; Daniel W. Drezner, "Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When is Cooperation Counterproductive?," p. 98.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 75.

⁶⁸ Elena V. Mclean and Taehee Whang, "Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions," pp. 428~429; Brian Early, "Alliances and Trade with Sanctioned States: A Study of US Economic Sanction, 1950~2000," pp. 551~557.

을 미친 것으로 보인다. 실제로 중국은 미국이 오바마 정부의 집권 이후부터 동아시아로의 회귀를 선포⁶⁹하며 동남아 국가들 및 일본과 중국의 영토분쟁에 개입할 뿐 아니라 천안함 및 연평도 사태 이후 한국과 공조하여 서해상에서 군사훈련을 하는 등 대북 강경책을 견지하는 것에 대해 반발해 왔다. 따라서 중국은 1차 핵실험 이후 미국과 공조하는 모습을 보였던 태도에서 벗어나 한반도에서 대미 세력 균형을 갖기 위해 북한과의 전략적 관계를 강화시킨 것으로 판단된다.⁷⁰ 이 같은 점을 봤을 때 북한의 대북 경제제재는 UN을 중심으로 시행되고 있지만 그 이면에는 미국과 중국의 미묘한 안보적 이해관계가 내포되어 있다. 따라서 미중 양국이 현재와 같은 대결구도를 지속한다면 UN을 통한 대북 경제제재의 실효성은 약화될 것으로 전망된다.

한편 UN의 대북한 경제제재는 경제제재 연구에 다음과 같은 시사점을 제공해 주고 있다. 먼저 UN의 대북제재는 현재 경제제재 연구에서 높은 효율성을 지니고 있는 것으로 여겨지는 UN을 통한 다자적 제재 및 국제사회로부터 도덕적 공감대를 얻고 있는 선별적 제재를 실시하고 있음에도 북한의 비핵화에 대한 진전이 없는 반면 북한의 일반주민들에게까지 피해를 전가시키고 있다. 이는 다시 말해 아무리 효율적이라고 인정받는다 하더라도 모든 국가에 적용되는 단일의 제재방법은 없다는 것을 시사한다.⁷¹

이 때문에 경제제재뿐 아니라 포용정책(positive inducements)을 포함한 경제적 국정운영술(economic statecraft) 연구가들은 외부로부터 경제적 국정운영술이 시행됐을 경우 대상국에 따라 어떤 다른 결과가 도출되는지에 대한 개별 사례

⁶⁹ 클린턴 미 국무장관은 아시아 국가들과 미국 간 관계의 중요성을 언급하면서 미국이 아시아 문제에 대해 적극적으로 개입할 것이란 의사를 밝힌 바 있다. US Department of State, <<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/02/117333.htm>> (검색일: 2012.10.11); 오바마 대통령 역시 향후 미국은 아시아지역의 동맹국들과의 유대를 강화하겠다는 입장을 밝힌 바 있다. The White House, <<http://www.whitehouse.gov/files/documents/2009/november/president-obama-remarks-suntory-hall-korean.pdf>> (검색일: 2012.10.11).

⁷⁰ 하상섭, “중국의 대미 균형정책과 대북한 투자전략 - ‘세력균형의 정치경제 이론’을 중심으로,” 『북한학보』, 제36집 2호 (2011), pp. 187~189; 중국은 냉전시기 소련과의 갈등에서 북한의 협조를 얻으려 했었고 미국과의 관계개선을 시도하는 등 강대국과의 관계에 있어서 북한의 지지가 필요할 때 양국 관계를 강화했었다는 주장도 있다. 이정남, “냉전기 중국의 대북정책과 북·중 동맹관계의 동학,” 『평화연구』, 제19권 1호(2011), pp. 129~134.

⁷¹ 솔린전(Etel Solingen)은 국가를 단일행위자(unitary actor)로 보는 시각이 경제제재 및 포용정책에 반응하는 국가들의 복잡성을 이해하는 것을 가로막았다고 주장한다. Etel Solingen, “Introduction: The Domestic Distributional Effects of Sanctions and Positive Inducements,” in Etel Solingen, ed. *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Proliferation* (New York: Cambridge University Press, 2012), p. 10.

분석에 많은 관심을 기울이고 있다.⁷² 이 같은 점은 대북한 제재 및 북한의 핵정책 변화를 보다 면밀히 분석하기 위해서는 외부의 제재에 북한이 어떻게 반응하는지에 대한 분석이 병행되어야 함을 보여준다. 또한 이 같은 분석은 미중 간 경쟁구도라는 구조적 제약에서 북핵문제 해결을 위해 경제적 국정운영술이 어떻게 활용돼야 하는지에 대한 실마리를 제공해 줄 것으로 기대된다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 23일 ■ 채택: 12월 5일

참고문헌

1. 단행본

김상기. 『대북경제제재의 유효성 분석: 실태와 효과』. KDI 정책연구시리즈 2007-09. 서울: 한국개발연구원, 2007.

이재호·김상기. 『UN 대북경제제재의 효과분석: 결의안 1874호를 중심으로』. KDI 정책연구시리즈 2011-12. 서울: 한국개발연구원, 2011.

통일부. 『월간남북교류협력동향』. 각호.

KOTRA. 『북한의 대외무역 동향』. 각호.

_____. 『2011년도 북한의 대외무역동향』. 서울: KOTRA, 2012.

Baldwin, David A. *Economic Statecraft*. New Jersey: Princeton University Press, 1985.

Hufbauer, Gary, Schott, Jeffrey and Elliott, Kimberly. *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy. 2nd Edition*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.

Hufbauer, Gary, Schott, Jeffrey, Elliott, Kimberly, and Barbara Oegg. *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy, 3rd Edition*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2007.

Solingen, Etel. ed. *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Proliferation*. New York: Cambridge University Press, 2012.

Taylor, Brendan. *Sanctions as Grand Strategy*. London: Routledge, 2010.

⁷² 이에 대해선 다음을 참고. Etel Solingen, ed, *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Proliferation* (New York: Cambridge University Press, 2012).

2. 논문

- 김중호. “대북 경제제재의 효과와 대북정책 시사점.” 『수은북한경제』. 여름호, 2012.
- 양문수. “미국의 대북 경제제재 해제과정과 해제의 경제적 효과.” 『북한연구학회보』. 제12권 2호, 2008.
- 양운철. “북미 경제관계의 변화과정: 제네바 합의에서 6자회담까지.” 『수은북한경제』. 봄호, 2007.
- _____. “김정일 사망 이후 북한경제 전망.” 『수은북한경제』. 겨울호, 2011.
- 이정남. “냉전기 중국의 대북정책과 북·중 동맹관계의 동학.” 『평화연구』. 제19권 1호, 2011.
- 이종무. “대북지원의 전개과정 및 주요 지형의 변화.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2월호, 2012.
- 하상섭. “중국의 대미 균형정책과 대북한 투자전략 - ‘세력균형의 정치경제 이론’을 중심으로.” 『북한학보』. 제 36집 2호, 2011.
- 朱鋒. “中朝關係中的同盟因素: 變化与調整.” 『북중우호협조 및 상호원조조약과 한미동맹』. 국가안보전략연구소 세미나 발표문, 2011.9.1.
- Blanchard, Jean-Marc F., Mansfield, Edward D., and Ripsman, Norrin M. “The Political Economy of National Security: Economic Statecraft, Interdependence, and International Conflict.” in Jean-Marc F. Blanchard, Edward D. Mansfield, and Norrin M. Ripsman (eds). *Power and the Purse: Economic Statecraft, Interdependence, and National Security*. London: Frank Cass, 2000.
- Bapat, Navin A. and Morgan, T. Clifton. “Multilateral Versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data.” *International Studies Quarterly*. Vol. 53, Iss. 4, December 2009.
- Chan, Steve and Drury, A. Cooper. “Sanctions as Economic Statecraft: An Overview.” in Steve Chan and A. Cooper Drury (eds). *Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice*. London: Palgrave Macmillan, 2000.
- Dingli, Shen. “North Korea’s Strategic Significance to China.” *China Security*. Iss. 4, Autumn 2006.
- Drezner, Daniel W. “Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When is Cooperation Counterproductive?” *International Organization*. Vol. 54, Iss. 1, Winter 2000.
- Drury, A. Cooper. “Revisiting Economics Sanctions Reconsidered.” *Journal of Peace Research*. Vol. 35, No. 4, July 1998.
- Early, Brian. “Alliances and Trade with Sanctioned States: A Study of US Economic Sanction, 1950-2000.” *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 56, No. 3, June 2012.
- Elliott, Kimberly Ann. “The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?” *International Security*. Vol. 23, No. 1, Summer 1998.
- Escriba’-Folch, Abel and Wright, Joseph. “Dealing with Tyranny: International

- Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers.” *International Studies Quarterly*. Vol. 54, Iss. 2, June 2010.
- Galtung, Johan. “On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia.” *World Politics*. Vol. 19, Iss. 3, April 1967.
- Haggard, Stephan and Noland, Marcus. “Sanctioning North Korea: The Political Economy of Denuclearization and Proliferation.” *Working Paper Series*. 09-4, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, July 2009.
- _____. “US Sanctions on North Korea: UNSCR 1874 in Context.” 『KDI 북한경제리뷰』. 7월호, 2009.
- Hart Jr., Robert A. “Democracy and the Successful Use of Economic Sanctions.” *Political Research Quarterly*. Vol. 53, No. 2, June 2000.
- Jeong, Hyung-Gon and Bang, Ho-Kyung. “An Analysis of Effectiveness of International Economic Sanctions against North Korea.” 『동북아경제연구』. 제23권 2호, 2011.
- Lektzian, David and Souva, Mark. “An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success.” *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 51, No. 6, December 2007.
- Lopez, George A. and Cortright, David. “Containing Iraq: Sanctions Worked.” *Foreign Affairs*. Vol. 83, No. 4, July/August 2004.
- Mclean, Elena V. and Whang, Taehee. “Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions.” *International Studies Quarterly*. Vol. 54, Iss. 2, June 2010.
- Mueller, John and Mueller, Carl. “Sanctions of Mass Destruction.” *Foreign Affairs*. Vol. 78, No. 3, May/June 1999.
- Numberger, Ralph. “Why Sanctions(almost) Never Work.” *The International Economy*. Vol. 17, No. 4, Fall 2003.
- Pape, Robert A. “Why Economic Sanctions Do not Work.” *International Security*. Vol. 22, No. 2, Autumn 1997.
- _____. “Why Economic Sanctions Still Do not Work.” *International Security*. Vol. 23, No. 1, Summer 1998.
- Pollack, Joshua. “Ballistic Trajectory: The Evolution of North Korea’s Ballistic Missile Market.” *Nonproliferation Review*. Vol. 18, No. 2, July 2011.
- Snyder, Scott. “Rajin-Sonbong: A Strategic Choice for China in Its Relations with Pyongyang.” *China Brief*. Vol. 10, Iss. 7, April 2010.
- Shane, Bonetti. “Distinguishing Characteristics of Degrees of Success and Failure in Economic Sanctions Episodes.” *Applied Economics*. Vol. 30, Iss. 6, 1998.

3. 기타자료

- 정민철. “대량살상무기 확산방지구상(PSI)의 현황과 쟁점: 국제법적 관점에서의 검토.” 『현안보고서』. 제27호. 국회사무처, 2009.5.11.
- 양운철. “미국의 추가 대북 경제제재의 기대효과.” 『정세와 정책』. 2010-09, 2010.
- _____. “북한 자원개발을 둘러싼 북중 전략게임.” 『정세와 정책』. 2011-12, 2011.
- 전병곤. “김정일 정권 향방에 따른 중국의 선택.” Online Series CO 08-31, 2008.9.18.
- 한국무역협회 데이터 베이스. <www.kita.net> (검색일: 2012.10.13).
- 한국은행. “2011년 북한 경제성장률 추정 결과.” 한국은행, 2012.7.9.
- 허인·한바란·윤서영. “국제사회의 이란 경제제재 의미와 영향.” 『KIEP 오늘의 세계경제』, 2012.7.4.
- Albright, David and Brannan, Paul. *Taking Stock: North Korea's Uranium Enrichment Program*. The Institute for Science and International Security, October 8, 2010.
- Chemlocus. <<http://www.chemlocus.co.kr/news/78247>> (검색일: 2012.10.8).
- KOTRA. “북한, 사치품 수입 크게 증가.”<<http://www.globalwindow.org/wps/portal/gw2/kcxml/>> (2012.2.6) (검색일: 2012.10.13).
- Manyin, Mark E. and Nikitin, Mary Beth. “Foreign Assistance to North Korea.” *CRS Report for Congress*. April 26, 2012.
- Nikitin, Mary Beth, Chanlett-Avery, Emma, Manyin, Mark, Nanto, Dick K., Rennack, Dianne, and Taylor, MiAe. “Implementation of U.N. Security Council Resolution 1874.” *CRS Report for Congress*. October 8, 2010.
- Page, Jeremy. “Luxuries Flow Into North Korea.” *The Wall Street Journal*. January 7, 2012.
- Pawlak, Justyna. “EU Moves Closer to New Iran Sanctions.” *Reuters*. October 12, 2012.
- The White House. <<http://www.whitehouse.gov/files/documents/2009/november/>> (검색일: 2012.10.11).
- US Department of State. North Korea Sanctions: Resolution 1718 Versus Resolution 1874. <<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/06a/124709.htm>> (검색일: 2012.9.13).
- _____. <<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/02/117333.htm>> (검색일: 2012.10.11).
- UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs(OCHA). Financial Tracking Services(FTS). <<http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-emergencyCountryDetails&cc=prk>> (검색일: 2012.10.6).
- UN Security Council. Resolution 825 (1993). <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/825\(1993\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/825(1993))> (검색일: 2012.10.12).
- _____. Resolution 1695 (2006). <http://www.un.org/ga/search/view_

doc.asp?symbol=S/RES/1695 (2006)> (검색일: 2012.10.12).

_____. Resolution 1718 (2006). <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1718\(2006\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1718(2006))> (검색일: 2010.8.22).

_____. Resolution 1874 (2009). <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1874\(2009\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1874(2009))> (검색일: 2010.8.22).

_____. *Final Report of the Panel of Experts Submitted Pursuant to Resolution 1874 (2009)* (November 5, 2010). <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2010/571> (검색일: 2012.8.24).

_____. *Final Report of the Panel of Experts Submitted Pursuant to Resolution 1985 (2011)* (June 14, 2012). <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/422> (검색일: 2012.8.24).

『연합뉴스』.

『조선일보』.

『한국일보』.

『YTN』.

Gedab News.

Abstract

Limits of UN's Economic Sanctions against North Korea: *Restraining Coercion and Enlarging Strategic Choice*

Un-Chul Yang & Sang-Sup Ha

This article analyzes the detailed content and effectiveness of the United Nation's economic sanction against North Korea provoked by the North's decision to conduct its two nuclear tests. This article first analyzes the specific content of the United Nation's Security Council Resolution 1718 and 1874, while also focusing on its practical limitations. Contrary to the UN's objective, the research findings suggest that economic sanctions against North Korea are not as effective as intended. In relation to the requirement for member states to report North Korea's violations, only 93 member states among 193 participating nations have reported cases, a mere 48 percent participation rate. The search and seizure of luxury goods constituted the lowest record among reports filed to the UN.

The UN's North Korea sanctions are confronted by the following limitations. First, the UN lacks enforcement measures to force member states from participating in sanctions against North Korea. The UN can play the role of ante reassurance of actors by enhancing cooperation but it lacks the capacity to impose post punishment against nations that fail to comply. Second, there is discordance between the volition and capacity of participating major players. China who holds the largest political and economic influence over North Korea is not an active participant of sanctions, while the US, despite taking the lead in imposing sanctions, is unable to exert leverage aside from military pressure. South Korea is in a unique position of participating in sanctions against North Korea and being unable to sever ties with the pariah state. Despite the implementation of the May 24th measures, the expansion of the Kaesung Industrial Complex belittles effects of sanctions against the North. Third, the UN's sanctions against North Korea was a selective measure targeting the governing regime. However, unlike its limited effect on the regime, the enforcement measures have damaged humanitarian efforts toward the North Korean people.

In conclusion, the primary cause that reduces the effectiveness of the UN's sanctions against North Korea can be identified by a conflict of interest between the major players. China's reserved attitude toward participating in the sanctions stems from the need to expand its influence over North Korea and simultaneously confront a rise in pro-American elements in neighboring countries, a result of the US pivot back to Asia strategy. If the competitive landscape between China and the US continues in the future, the UN's economic sanctions against North Korea will continue to have little impact.

Key Words: UN Resolutions 1718-1874, Multilateral Sanctions, Targeted Sanctions, Lack of Enforcement Measures, Discordance between the Willingness to impose Sanctions and Influence on North Korea, Competition between the US and China