

IIRI Online Series

대북 제재의 성과와 시사점

황 태 희

연세대 정치외교학과 교수

2022. 5. 4

대북 제재의 성과와 시사점



황 태 희 | 연세대 정치외교학과 교수

올해 3월, 북한은 2017년 이후 처음으로 대륙간탄도미사일 발사 실험에 성공했다. 미사일은 고각으로 6,000km 이상 고도까지 발사되었고, 북한은 과거보다 향상된 군사력을 과시했다. 그러나 국제사회의 대응은 2017년과 달리 중국과 러시아의 비협조로 인해 미온적이다. 북한 비핵화 정책 성과가 2017년 말로 회귀한 오늘날, 대북 제재의 역사와 성과에 대한 종합적인 평가를 토대로 대북 외교정책의 방향성을 수립할 필요가 있다.

북한 핵무기와 관련한 대북 제재의 역사는 2006년 7월 장거리 미사일 발사 실험과 10월 첫 번째 핵실험 이후 본격적으로 시작되어, 2017년 말까지 지속된 대륙간탄도미사일 발사 및 여섯 차례의 핵무기 실험에 대응하여 10년 넘게 이어졌다. 대북 제재는 주로 국제기구 중심의 다자제재와 미국을 포함한 북한 주변국의 독자 제재가 함께 사용됐다. 유엔의 경우, 헌장 제7장에 근거한 총 11차례의 안보리 결의안을 통해 경제제재를 강화해왔으며, 미국은 유엔 제재를 보완하는 의회법 및 행정명령을 통해 독자적 제재를 시행했다. 한국, 일본 및 유럽연합도 국제사회의 제재에 동참하는 등 중층구조가 형성되어 대북 제재의 강도는 지속적으로 심화되어왔다.

대북 제재의 대표적인 이행 주체 중 하나인 유엔의 제재 결의안 제 2397호는 유례없이 강력한 대북 제재로 평가된다. 2017년 12월, 북한의

대륙간탄도미사일 발사로 인해 촉발된 해당 결의안에서 유엔은 북한의 주요 수출입 품목인 석탄, 철광석, 섬유, 해산물에 대한 기존 제재의 강도를 높여 정제유를 제재 항목에 추가하고, 원유 대북 수출 총량을 연간 400만 배럴로 동결했다. 또한, 향후 북한의 추가적인 제재 위반 및 핵도발 감행 시 대북 원유 수출에 제재가 가해질 것을 천명하기도 했다. 이 외에도, 선박 간 해상 밀수를 차단하고 북한의 해외 파견 근로자를 24개월 내 추방하도록 하는 등 다양한 경제적 수단을 활용하여 북한을 압박했다.

한편, 미국 또한 국내 법령과 행정명령을 통해 독자적인 제재의 법적 토대를 마련했다. 미국의 대북 제재는 의회의 일반법과 특별법, 그리고 행정부의 행정명령으로 구성된다. 2006년 이후 미국발 대북 제재 관련 법안 중 가장 주목할 만한 법안은 2016년 2월 북한의 제4차 핵실험 이후 통과된 오바마 행정부의 북한제재 및 정책강화법(NKSPEA: North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act)이다. 해당 법안은 북한을 특정한 제재 특별법으로써, ‘완전하고 검증 가능하며 불가역적인 비핵화’를 천명하고 이후의 법안이 제재 강도를 보완 및 강화했다. 행정명령의 경우, 2008년 부시 대통령이 공포한 행정명령 13466호를 시작으로 트럼프 대통령까지 총 6개, NKSPEA 통과 후 총 2개(행정명령 13722, 13810호)가 추가됐다. 이처럼, 미국은 다양한 법적 근거를 통해 대북 제재를 구성해오고 있으나, 실제적인 제재의 적용, 실행 및 해제에 대해서는 미국 대통령이 가장 큰 재량권을 가지고 있다. 의회법에서 제재 결정과 해제의 조건이 대통령에게 위임되어 있고, 행정명령은 대통령의 의지에 따라 결정되기 때문이다.

북한의 핵 보유 의지를 좌절시키기 위한 국제사회의 다양한 노력에도 불구하고, 현재까지 대북 제재는 북한 핵 포기라는 가시적 성과를 입증하지 못했으며, 제재 강도의 상승과 북한의 핵도발이 연쇄적인 악순환을 이어가고 있다. 일각에서는 제재 무용론이 등장하기도 했다. 그러나, 대북 제재의 성과는 북한 국내·외의 정치, 경제 및 사회적인 변화를 종합적으로 검토하여 평가할 필요가 있다. 대북 제재의 효과는 제재로 인해 북한이 지불해야 하는 비용에 비례한다. 2016년 이래 강화되어온 제재로 북한은 상당한 경제적 타격을 입었으며, 기회비용의 고려 시 막대한 제재 비용이 부과됐다. 실제로 북한은 제재 비용 경감을 위해 2019년 2월

하노이 북·미 정상회담에서 영변 핵시설 해체의 대가로 모든 제재 해제를 요구하기도 했다. 이는 실제金正은이 제재 비용과 일부 핵 포기를 등가성으로 간주하고 있음을 의미한다. 그러나 북한은 지속적인 제재 비용의 상승에도 불구하고 국제사회의 비핵화 요구를 받아들이지 않고 있다. 경제제재 일변도의 대북정책은 비핵화를 유도할 충분조건이 될 수 없기 때문이다. 과거 성공적인 비핵화를 성취한 이란의 경우, 강력한 제재와 병행한 국내 정치 권력의 변화가 유효했으며, 마찬가지로 비핵화를 이룬 남아프리카공화국은 경제제재 시행 이후 외부 안보 위협의 변화가 중요했다. 두 사례 모두, 국내·외적인 요인에 의해 핵무기 보유의 편익이 감소되어 경제제재의 체감비용이 상승함에 따라 자발적인 핵 포기를 유도한 것이다. 주목할 만한 점은, 성공적인 비핵화를 위한 전제의 필요조건으로써 경제제재는 중추적인 역할을 한다는 점이다. 피제재국 내·외부적 요인이 핵무기 보유의 편익을 감소시킬 수 있으나, 경제제재로 인한 비용이 전제되지 않는다면 핵을 포기할 유인책이 사라지기 때문이다. 결과적으로, 북한의 사례에서 이란과 남아프리카공화국과 같은 환경을 조성할 수 없다면 강력한 대북 제재의 비용을 유지함과 동시에 북한이 원하는 비핵화의 정치·경제적 대가를 고민하여 실현 가능한 대안을 모색해야 한다.

더 나아가, 10년 넘게 지속된 대북 제재는 북한 내부의 사회적 변화를 유도하는 근본적인 효과를 입증했다. 가시적인 비핵화 여부로만 제재 성과를 평가할 수 없는 이유다. 1990년대 말 고난의 행군에 더불어 장기간 지속된 대북 제재로 인해 북한의 통제력은 상당히 약화됐다. 북한식 사회주의는 배급제 붕괴와 함께 쇠퇴했고, 밑으로부터 자생적으로 성장한 장마당은 자본주의 시장경제구조의 등장을 가져왔다. 대북 제재는 이러한 북한 사회의 근본적 변화를 가속시키고 있다. 대북 제재는 포괄적으로 적용되어 그 피해는 고스란히 북한 국민의 몫이지만, 역설적으로 이러한 포괄적 대북 제재가 북한 내 경제구조, 정치의식, 사회적 자본 등 모든 분야에서 내재적 변화를 초래하고 있다. 대북 제재로 인한 북한 사회 변동은 장기적으로 볼 때 현재 북한이 추구하는 강성 핵 보유 노선을 유지하기 힘들게 할 가능성이 크다.

북한의 핵전력이 가속화되는 지금, 대북 제재의 종합적인 성과가 대북 외교정책 방향에 시사하는 바는 무엇일까? 첫째, 한반도 안보와 관련된

현실 인식을 냉철하게 고찰해야 한다. 한반도의 비대칭 핵전력은 현실화했고 북한은 비핵화에 적극적일 유인이 없다. 이러한 상황에서 제재 무용성을 주장하며 어떠한 대립 국면도 회피하려는 무조건적인 평화 전략 (peace at any price)과 대중 영합적인 안보 정책 방향에는 문제가 있다. 한반도의 평화는 한국전쟁 이후 불안하면서도 안정적으로 관리되어 왔을 뿐, 이러한 현실을 안보관에 대입하여 유연하게 인식하는 것은 과도하게 낙관적인 시각이다. 둘째, 한국은 국제사회의 책임 있는 일원으로서 국제사회의 대북 제재 이행에 동참해야 한다. 대북 제재는 핵확산 방지라는 국제 규범 위반에 대한 국제사회의 공동 대응이자 한국과 국제사회가 추구하는 평화의 가치는 일치하기 때문이다. 제재의 기간이 오래 걸리더라도 유엔이라는 국제기구가 공식적으로 참가할 때 제재 성공률이 가장 높았다는 역사적 관측을 교훈 삼아야 한다. 셋째, 유엔 제재 레짐 동참과 더불어 제재 완화와 단계적 철회에 대한 모든 비상 계획 (contingency plan)을 세밀하게 준비해야 한다. 현재 북한은 비핵화의 대가로 제재 완화를 가장 먼저 논의할 가능성이 크다. 비핵화 합의를 유도할 협상 구간을 확대하여 우리의 협상력을 높이는 것과 동시에 한·미 간 긴밀한 정책 공조와 중국의 협조를 통해 실제적인 제재 비용 완화를 보장해야 한다. 마지막으로, 대북 제재의 간접적 효과로 인한 북한 내부 사회의 변동을 주시하면서 북한 주민의 피해를 최소화할 인도주의적 지원을 지속하여 연대할 방법을 모색해야 한다. 북한이 비핵화에 나서고 남북한 안보 대치가 평화적으로 종식하게 될 경우, 이후 남북한 경제통합의 파트너는 북한 주민이 될 것이기 때문이다.

/끝/

저자 소개

황태희 교수는 연세대학교 정치외교학과에서 교수(2015-)로 재직 중이다. 연세대 정치외교학과를 졸업(1992-1999)하고 New York University에서 정치학 석사(1999-2001), University of Rochester에서 정치학 박사(2001-2007)를 취득했다. 그 후 Texas A&M University 정치학과에서 조교수(2007-2012), 고려대학교 국제학부에서 부교수(2012-2014)로 근무했다. 연구 주제는 경제 제재와 원조, 청중 비용, 인권, 북한의 정치와 경제이고, 논문은 American Journal of Political Science, British Journal of Political Science, International Organization, International Studies Quarterly, Political Analysis, Journal of Peace Research, Journal of Theoretical Politics, Political Analysis 등에 게재되었다. (Email: thwhang@yonsei.ac.kr)