

## 제재이론과 대북제재 효과에 대한 비판적 검토: 피제재국의 대응을 중심으로\*

나호선 (부산대학교 석사)\*\*

차창훈 (부산대학교 교수)\*\*\*

### 논문요약

2018년 북한의 태도 전환으로 이루어진 남북정상회담과 북미정상회담을 대북제재의 효과로 이해하는 견해가 제기되어 왔다. 본 연구는 북한의 협상 동기를 제재 효과로 환원하여 설명하는 제재유용론에 대한 비판적 시각에서 출발하고 있다. 제재이론은 제재국의 관점이 투영되어 제재의 효과에만 주목한 반면, 제재에 반응하는 피제재국의 대응이라는 역동적인 상호작용은 고려하고 있지 않다. 피제재국이 제재에 대응하는 방식도 고려해서 제재와 관련된 행위자들의 복합적인 상호작용의 메카니즘에 대한 설명이 필요하다. 대북제재는 2016년 북한의 4차 핵실험을 전후로 상징적 단계와 실질적 단계로 구분된다. 대북제재는 제재이론의 논의처럼 실질적 단계에 이르러서 독자제재, 다자제재, 제3국 변수의 틈새를 매우며 경제적 손실부과 효과를 높여갔다. 그러나 북한은 대북제재에 굴복하지 않고 국내정치적으로 체제보존에 역이용하였고, 추가제재에 핵무장 강화로 맞서는 공세적 대응을 선택하였다. 이를 통해 북핵 위기를 증폭시키고 자신의 핵무기 가치를 높여서 그것을 지렛대로 삼아 북미 관계의 전반적인 판도를 바꾸고자 북미 협상으로 태세를 전환했다. 결국 제재론만으로 북한의 태도 변화를 설명하는 것은 대북제재의 산물인 북한의 핵-미사일 능력의 강화라는 역설에 빠지게 된다. 대북제재의 강화가 북한의 협상 동기에 어느 정도 영향을 주었겠지만, 명백한 제재 실패의 결과물인 북한의 핵무장 완성인 점을 간과하기 때문이다. 미국의 북한 비핵화 거래비용은 북한이 미국의 대북제재에 맞서 핵무장 강화를 통해 공세적으로 대응함으로써 오히려 크게 증가했다.

주제어: 제재이론, 대북제재, 북핵 위기, 북미 협상, 북한 비핵화

\* 이 논문은 부산대학교 기본연구지원사업(2년)에 의하여 연구되었음.

\*\* 제1저자

\*\*\* 교신저자

## I. 서론

2016년 1월 6일 북한의 4차 핵실험 이후 국제사회는 북한의 핵능력을 임박한 위협 수준으로 평가했고, 유엔 안보리를 중심으로 한 국제사회의 대북제재는 대폭 강화되었다. 국제사회에 강화된 대북제재에 직면한 북한은 5차, 6차 핵실험과 대륙간 탄도미사일(ICBM: Inter-Continental Ballistic Missile) 시험 발사로 대응했다. 미국의 트럼프 행정부는 북한의 핵-미사일 도발이 있을 때마다 이에 상응하는 대북제재를 추가함으로써 최대압박(maximum pressure)으로 맞섰다. 2017년 북미 양국은 서로 위협적인 수사를 주고받으며 한반도에 군사적 긴장상태가 조성하였다.

그러나 2018년 새해 벽두 북한의 김정은 위원장이 신년사에서 평창 동계올림픽 참가 의향으로 밝히며 대화 분위기가 조성되었다. 이는 2017년 7월 6일 문재인 대통령이 북한과의 관계개선 의사를 천명한 ‘신베를린 선언’에 대한 화답이었다. 4월 27일 판문점에서 남북정상회담이 개최되었고, 이를 교두보 삼아 마침내 6월 12일 싱가포르 센토사 섬에서 역사적인 제1차 북미 정상회담(DPRK-USA Singapore Summit)이 개최되었다. 북미회담에서 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령과 김정은 국무위원장은 싱가포르 합의문을 도출하였다. 이 합의문은 기대되었던 비핵화 내용은 담고 있지 않아 한계가 존재했지만, 전향적이고 미래지향적인 북미 간의 국가관계의 전망에 합의했다는 의의가 있다.<sup>1)</sup>

그런데 북미 간의 갑작스러운 대화국면으로의 전환 혹은 북한의 태도 전환은 한 가지 핵심적인 질문을 내포하고 있다. 바로 무엇이 강경했던 북한을 협상 테이블로 나오게 했는가는 것이다. 이에 대하여 신베를린 선언으로 상징되는 문재인 정부의 대북포용정책과 핵과 미사일의 강성대국을 완성한 북한의 자신감이 요인으로 거론되었다. 이와 함께 북한의 태도변화를 대북제재의 효과로 이해하는 견해가 제기되었다. 북한이 강화된 대북제재 압력에 굴복하여 미

1) 전봉근, “6·12 북미정상회담 평가와 한국외교에 대한 함의.” 『주요국제문제분석』 2018-22, 2018.

국과의 비핵화 협상에 나섰다는 주장이 그것이다. 대표적으로 빅터 차(Victor Cha)와 카츠(Kartin Fraser Katz)는 포린 어페어스(Foreign Affairs) 기고문에서 북한의 협상전환을 트럼프 행정부의 미치광이 전략(madman)과 대북제재의 결과물로 평가하고 있다. 따라서 북한이 핵보유국의 지위를 포기하지 않을 것이므로 향후 대북제재를 철회해서는 안되며, 경제제재를 통한 일관된 압박만이 북핵문제를 전쟁 없이 해결할 유일하고도 올바른 방법이라 주장하고 있다. 또한 북한과 선분루 비핵화 거래는 오히려 핵보유 시도에 보상을 주는 나쁜 선례를 제공하여 비확산체제(nonproliferation) 전반에 부정적인 영향을 줄 수 있다고 주장한다.<sup>2)</sup> 이 주장은 미국 내 북핵문제를 둘러싸고 강경한 주류로 자리잡은 제재론자들의 입장을 대변하고 있는데, 대북제재에 대한 기대효용을 높이 평가하고 있는 시각을 잘 드러내고 있다.

그러나 북한의 태도 전환을 대북제재의 효과로 설명하려는 시도는 제재이론의 분석틀을 기반으로 북한의 핵무력 완성 요인과 함께 총체적인 검토가 필요하다. 물론 2016년 이후 채택된 대북제재 결의안 2270호, 2321호, 2371호, 2375호, 2397호가 북한에 경제적 손실을 준 것은 통계적으로 확인된다.<sup>3)</sup> 그러나 대북제재의 목적이 북한의 핵개발 억지라면 그 목적은 분명히 실패했다고 보는 것이 자명하다. 제1차 북핵위기 이후 수차례의 대북제재에도 불구하고 북한은 핵탄두의 소형화 및 다종화와 운반수단 및 사거리의 다양화에 성공한 것으로 평가받고 있다.<sup>4)</sup> 북한은 국제사회의 최대압박에 추가적인 핵실험과 미사일 발사실험 강행으로 대응하였다. 이는 북한이 제재에 굴복하여 정책을 바꾸기보다 기존의 군사력 증강정책을 강화했기 때문이다. 따라서 2018년 시점에서 북한의 대미 협상동기를 단순히 강력한 대북제재의 효과로만 귀착하여

2) Cha, Victor and Katrin Fraser Katz, "The Right Way to Coerce North Korea-Ending the Threat Without Going to War." *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 3, 2018, pp. 87-102.

3) 북한의 실질 국내총생산(GDP)은 2006년 기준으로 약 2016년까지 전년 대비 약 2.3~3.9% 가량의 등락을 보이다가, 2017년부터 전년 대비 3.5% 감소, 2018년 전년 대비 4.1% 감소의 하락세를 나타내고 있다. 자세한 내용은 후술 참조.

4) 조성렬, 『한반도 비핵화 리포트: 포괄적 안보-안보 교환론』, 서울: 백산서당, 2019, pp. 41-45.

설명할 수 없다.

본 연구는 북한의 협상 동기를 제재 효과로 환원하여 설명하는 제재만능주의에 대한 비판적 시각에서 출발하고 있다. 대북제재의 효과를 논하려면 제재 효과에 관한 정의, 제재국과 피제재국 간의 상호작용을 이해하기 위한 분석틀이 필요하다. 제재이론은 이러한 분석틀을 마련하는데 용이한 설명을 제공하고 있다. 다른 한편 기존의 제재이론은 제재국의 관점이 투영되어 제재의 효과에만 주목한 반면, 제재에 반응하는 피제재국의 대응이라는 역동적인 상호작용은 고려하고 있지 않은 점을 주목했다. 따라서 이 글은 제재가 효과적으로 작동하는 조건과 함께 피제재국이 제재에 대응하는 방식도 고려해서 제재와 관련된 행위자들의 복합적인 상호작용의 메카니즘에 대한 설명이 필요하다는 점을 주장하고자 한다.

대북제재는 북한의 핵-탄도미사일 실험에 따라 2020년 2월 현재까지 총 11차례 이루어졌다. 대북제재는 북한이 핵능력 강화하는 정도에 따라 이를 압박하기 위한 조치로 취해졌고, 기존 제재에 더하여 추가제재를 통해 제재의 강도를 강화하는 방식으로 부과되었다. 따라서 이 글은 개별 제재의 효과를 다루기보다는 지금까지 부과된 제재를 총합적으로 다루고자 한다. 분석 기간은 1993년 제1차 북핵위기 발발 시점부터 2019년 6월 30일 판문점 남북미 정상 회담까지를 대상으로 한다. 2장에서 제재의 효과를 다루고 있는 제재이론을 검토하고, 대북제재에 대한 기존 연구를 살펴보고자 한다. 이를 통해 제재에 대응하는 피제재국의 대응 메카니즘에 대한 분석틀이 필요함을 제시하고자 한다. 3장과 4장에서는 제재효과와 북한의 대응을 중심으로 고찰했다. 시기적으로 북한의 핵능력이 임박한 위협 수준으로 격상된 2016년의 4차 핵실험을 기준으로 4차 핵실험 이전과 이후의 두 단계로 나누어 기술한다. 5장은 대북제재 유용론에 대한 비판적 검토로 결론을 대신한다. 본 연구는 대북제재의 효과에 대한 규명을 통해 북미 협상에 제재가 갖은 의미를 재조명할 수 있을 것으로 기대한다. 아울러 제재라는 외교수단의 유용성을 검증하는 하나의 사례로 기여할 수 있기를 기대한다.

## II. 제재이론과 대북제재 기존 연구 검토

### 1. 경제제재의 효과에 대한 이론적 논의

국제사회에서 경제제재는 특정 국가가 인권 침해 또는 국제법 위반을 저지르거나 국제평화를 저해하는 경우, 전쟁을 수반하는 군사제재를 대신하여 일반적으로 사용되는 방법이다. 특히 경제제재는 양차대전 이후 자유주의적 관점에서 전쟁을 대체할 수단으로 부상했는데, 핵확산을 억지하기 위한 수단으로 많이 사용되어 왔다.<sup>5)</sup> 경제제재는 피제재국의 정책 변경을 목적으로 한다는 점에 정의된다. 찬(Steve Chan)과 드루어리(A. Cooper Drury)는 경제제재를 “타국의 정책변경에 영향을 주기 위해 경제적 자원을 실제적으로 또는 위협적으로 철회하는 것”이라고 정의한다.<sup>6)</sup> 테일러(Brendan Taylor) 또한 “특정 국가의 외교 또는 안보정책 행위에 영향을 줄 분명한 목적을 가지고 국제적 행위자가 단독으로 혹은 다자적으로 사용하는 경제적 수단”이라고 정의하고 있다.<sup>7)</sup>

아울러 경제제재가 갖는 수단의 징벌적 성격에 강조점을 두는 정의도 존재한다. 블랑차드(Jean-Marc F. Blanchard)와 맨스필드(Edward D. Mansfield)는 “제재국의 요구에 응하지 않는 대상국을 처벌하는 목적으로 금융 지원 또는 대출의 감축, 해외무역 또는 투자에 대한 제한, 그리고 자산 압수를 통해 대상국의 행동 변화를 강요하는 것”이라고 정의한다.<sup>8)</sup> 경제제재에 대한 정의를 종합한다면 경제제재단 무역 및 금융, 그리고 투자의 제한·자산압류·원조 중단 등의 경제적 징벌수단을 통해 대상국의 정책변경을 목적으로 하는 강압적이고 간접적인 제재 방식을 뜻한다고 볼 수 있다.

5) Pape, Robert A, “Why Economic Sanctions Do Not Work.” *International Security*, Vol. 22, No. 2, 1997, p. 90.

6) Chan, Steve and A. Cooper Drury, *Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice*. London: Palgrave Macmillan, 2000, pp. 1-2.

7) Taylor, Brendan, *Sanctions as Grand Strategy*, Oxon: Routledge, 2010, p. 12.

8) Blanchard, Jean-Marc F. and Edward D. Mansfield, eds., “The Political Economy of National Security: Economic Statecraft, Interdependence, and International Conflict.” *Security Studies*, Vol. 9, 1999, p. 3.

경제제재 효과에 관한 이론적 논의는 제재가 효과적으로 작동될 수 있는 조건을 탐색하는 논의와 피제재국의 대응으로 인해 제재가 갖는 한계를 지적하는 논의 두 가지로 분류될 수 있다. 제재의 효과적인 작동 조건을 구성하는 요소로는 제재 참여국의 수와 제3국 변수 등 제재 관련국이 상호간에 맺는 관계 등이 각각 집중적으로 분석되고 있다. 또 피제재국의 대응과 그로 인한 제재라는 수단이 갖는 한계에 집중한 논의에는 경제제재가 한계가 있음에도 불구하고 왜 정책결정자로부터 경제제재가 빈번하게 사용되는 옵션인지에 관하여 집중적으로 논의되고 있다.

### (1) 제재의 효과적인 작동 조건에 관한 논의

먼저 제재 참여국의 수와 관련된 논의는 독자제재(unilateral sanctions)의 다자제재(multilateral sanctions) 대비 효과 우위 논쟁이 있다. 허프바우어(Gary Hufbauer)와 쏿(Jeffrey Schott)은 제재의 실행가능성을 중점적으로 고려하면서 다자제재가 제재주도국이 제재 참여를 주저하는 동맹국들을 동참시키는데 상당한 시간이 소요된다는 점을 주목한다. 따라서 제재 참여국들의 합의 기간 동안 다자제재는 강도와 효과가 감소하게 되므로 독자제재가 더 효과적이라고 주장한다.<sup>9)</sup> 반면 드레즈너(Daniel W. Drezner)는 제재의 정당성 확보라는 측면에서 다자제재의 우위를 주장한다. 국제기구를 통한 다자제재는 개별국가들에게 제재참여의 명분과 정당성 및 제재이탈을 예방할 유인을 제공할 수 있으므로 독자제재에 비해 더욱 효과적인 수단이라는 것이다.<sup>10)</sup>

제재 관련국들이 맺고 있는 관계를 중점적으로 효과적인 제재작동 조건을 파악한 연구도 있다. 제재 관련국들이 맺는 관계는 제재 발의국(sender states)과 제재 대상국(target states)의 양자적 대립을 기본으로 한다. 그러나 발의국

9) Hufbauer, Gary Clyde, and Jeffrey J. Schott, eds., *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 2nd Edition, Washington D.C.: Institute for International Economics, 1990, pp. 95-97.

10) Drezner, Daniel W, "Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When Is Cooperation Counterproductive?" *International Organization*, Vol. 54, No. 1, 2000, pp. 98-99.

과 대상국의 대립 항 사이에는 제3국의 존재가 등장할 수 있는데, 바로 이 제3국이 제재의 효과를 증진시킬 수도 있고 반대로 악화시킬 수도 있기 때문이다. 제재의 대열에서 제재 발의국은 제재 주도국(primary sender state)과 제재 동참국(secondary sender state)으로 구분되는데, 제3국은 제재 동참국으로서 제재의 대열에 참여는 하지만, 다자제재의 상황에서 제재 주도국과는 다른 전략적 이해관계와 입지를 갖게 된다. 제3국은 제재국과 피제재국의 사이에 존재하는 중간자로서의 자신의 전략적 입지를 기회주의적으로 활용하게 된다. 이때 제3국은 제재의 빈틈이 될 수 있는데, 자국의 이익이 된다면 제재의 효과를 상쇄시킬 행위를 하게 된다. 따라서 제재의 효과에 관한 논의는 제3국이 제재 당사국들과 맺는 관계, 그리고 제재의 효과에 영향을 미칠만한 제3국의 행동이 주요한 주제로 제기된다. 대북제재의 경우 중국은 제재 참여국이었지만 북한의 생존에 전략적 이해관계를 갖고 있던 동맹국이었다.

맥클레인(Elena V. Mclean)과 황(Taehee Whang)의 연구는 제3국이 피제재국의 주요 무역국인 상황의 경우 제재의 효과를 검증하였다. 이 연구는 국제공조가 원활할수록 경제제재의 효과가 증가한다는 전제에서 결국 제재 성공률은 피제재국의 주요 무역국이 어느 정도로 제재에 협조하느냐에 달려있다고 주장한다. 즉 피제재국은 주요 무역국에게 경제적인 취약성을 갖기 때문에, 주요 무역국은 제재 기간 동안 피제재국에게 교역이라는 치명적인 지렛대를 보유하게 된다. 따라서 주요 무역국이 제재에 동참하여 교역량을 축소하면 제재의 성공률이 높아지게 된다. 그러나 제재라는 국면은 주요 무역국에게 이 상황을 자국의 이익을 극대화할 수 있는 기회로 작용하기도 한다. 즉 주요 무역국이 제재에 단순 동참할 수도 있지만, 제재 국면을 활용하여 오히려 피제재국의 흑기사(black knight) 역할을 자처하면서 자신의 교역량을 늘려 경제적인 이득을 취하는 경우도 발생한다는 것이다. 그러나 만일 주요 무역국이 제재 주도국과의 관계를 더 중시하여 피제재국의 정책변경을 원한다면 제재에 적극 동참하게 될 것이라고 전망한다.<sup>11)</sup>

제3국이 제재국 또는 피제재국의 정치 및 군사적 동맹국일 수도 있다. 연구

가 있다. 얼리(Bryan Early)는 제재국과 피제재국, 그리고 이들과 동맹을 맺는 '제3국(third-party state)'사이의 관계를 중심으로 논의한다. 만약 제3자국이 제재국과 동맹관계 혹은 그에 준하는 관계라면 제재에 적극적으로 동참하게 될 것이다. 반대로 제3국이 피제재국과 군사협정(defense pacts)을 맺은 동맹관계라면 제재 국면에서 동맹국은 무역관계를 쉽게 포기하지 않을 것이며, 동맹국 사이에서 무역은 증가할 것이다. 왜냐하면 제재의 결과로 동맹국이 약화되면 제3국 자신의 안보에도 부정적인 결과를 초래하기 때문이다. 그러나 좀 더 복잡한 경우가 존재하는데, 바로 제3국이 제재국과 동맹이면서 동시에 피제재국과도 경제적으로 밀접하게 관련된 이중적인 상황이다. 이 경우 제3국은 피제재국과의 경제관계를 쉽게 단절하지 못하며, 제재에 동참하기보다는 역으로 제재를 무력화시킬 가능성이 높다. 특히 이 과정에서 제재국과 동맹인 제3국의 기업들은 제재 국면에서 피제재국의 불리한 교역조건을 악용하여 경제적 이득을 취하는 사례가 확인되었다.<sup>12)</sup>

## (2) 피제재국의 대응과 제재 한계에 관한 논의

페이프(Robert Pape)는 경제제재의 효용성에 관한 낙관주의를 경계하면서 경제제재가 비경제적인 성격을 갖는 대외정책에는 그다지 효과가 없음을 주장한다. 페이프는 제재의 대상이 되는 피제재국들은 대체로 외부압력에 굴복하기보다 저항하는 선택을 하는 경향이 있고, 이 저항의 과정에서 국가주의(nationalism)를 동원하여 제재를 감수하려는 경향을 강조한다. 피제재국들은 제재 품목을 능숙하게 대체해내거나, 밀수입 등의 우회로를 통해 제재를 건디는 기술을 알고 있기 때문이다. 설령 제재가 피제재국의 지도층에 현실적인 타격을 입히더라도, 제재에 맞서는 국가주의적인 명분을 제공하여 오히려 정치

11) McLean, Elena V. and Taehee Whang, "Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions." *International Studies Quarterly*, Vol. 54, No. 2, 2010, pp. 427-429.

12) Early, Bryan R, "Alliances and Trade with Sanctioned States: A Study of U.S. Economic Sanctions, 1950-2000." *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 56, No. 3, 2012, pp. 551-557.



권력의 정당성(legitimacy)을 높여준다. 형편없는 지도자라 할지라도 외부의 압력인 제재를 정적 제거의 구실로 사용하기 때문에 제재가 제재 발의국의 의도처럼 정책변경의 목적을 실현시키는 데 한계가 존재한다는 것이다.<sup>13)</sup>

피제재국의 정치체제가 권위주의 체제라면 이러한 경향성은 더욱 커진다. 양(A. U-Jin Ang)과 펙센(Dursun Peksen)은 독재체제의 권력구조를 고려할 때 경제제재가 지도층에 크게 영향을 미칠 수 없다고 주장한다. 독재국가의 지도층은 제재의 피해를 대중에게 쉽게 전가할 수 있기 때문이다. 제재의 효과는 제재국과 피제재국 사이에 비대칭적인 인식, 즉 이슈 현저성(issue salience)으로부터 커다란 영향을 받기 때문에, 관심이 높은 사안에 대해서는 제재에 쉽게 굴복하지 않는다는 것이다. 특히 경제적 방식인 제재를 통해서 국가의 사회적 이익이 걸린 안보문제를 포기하게 만들 수 없다고 주장한다.<sup>14)</sup>

그렇다면 그다지 효과적이지도 못한 제재가 왜 빈번히 사용되는가? 페이프는 정책결정자들이 제재의 강압적 효과를 과대평가한다는 점을 지적한다. 국제사회를 주도하는 제재국의 정책결정자들은 사전에 경제적 제재를 부과하면 뒤따를 군사적 옵션의 효과가 증진된다고 생각한다. 아울러 제재라는 행위가 아무것도 하지 않는 행위보다 정치지도자에게 국내정치적인 이익을 가져다준다고 믿기 때문이다.<sup>15)</sup> 황(Whang)은 이를 제재의 상징적 효과(symbolic effect)로 설명한다. 정책결정자들도 경제제재를 통해 피제재국의 정치적 양보를 받아낼 수 없다는 점을 잘 알고 있다. 다만 국제적 분쟁 중 군사적 행동이 여러 이유로 불가능한 경우라면 피제재국에게 그들의 행동에 대한 반대 의사를 분명히 전달할 필요가 있다. 이때 제재는 피제재국에게 의사표시의 언어적 기능을 갖게 되며, 아울러 제재국 대중들의 선호에 부합되는 국내정치적인 효과를 갖는다. 즉 국제적 분쟁 중에 국내적으로 “뭐라도 하고 있다(do something)”를

13) Pape, Robert A, “Why Economic Sanctions Do Not Work.”, pp. 106-110.

14) Ang, Adrian U-Jin and Dursun Peksen, “When Do Economic Sanctions Work? Asymmetric Perceptions, Issue Salience, and Outcomes.” *Political Research Quarterly*, Vol. 60, No. 1, 2007, pp. 135-145.

15) Pape, Robert A, “Why Economic Sanctions Do Not Work.”, pp. 109-110.

보여주는 증표로 제재가 기능한다는 점이다.<sup>16)</sup>

이 글에서는 유엔의 대북제재를 2016년을 기점으로 상징적 제재단계와 실질적 제재단계로 구분하여 기술하고자 한다. 아울러 기존의 제재이론이 제재국의 관점에서 제재 효과에 머물러 있는 점을 보완해서 피제재국의 대응을 분석 수준에 포함시켜 제재가 초래하는 상황변화를 역동적으로 이해하고자 한다.

## 2. 대북제재 효과에 관한 기존 연구와 제재와 대응의 메카니즘

### (1) 대북제재의 효과에 관한 기존 연구 검토

경제제재와 관련된 정의를 대북제재에 적용해 볼 때, 대북제재란 핵·미사일로 대표되는 북한의 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction) 개발 및 군사력증강 정책을 억지하기 위하여 국제사회가 북한에 부과하는 경제제재라고 정의할 수 있다. 북한의 계속되는 핵개발과 국제사회의 거듭된 대북제재는 제재이론을 적용하고 검증하는 가장 풍부한 사례를 제공하고 있다. 대북제재는 북미 협상과 함께 모두 실패한 정책으로 평가하는 연구들이 있다. 비확산체제(NPT)와 6자회담은 모두 북한 핵개발을 억지하지 못했고, 대북제재 또한 북한의 궁핍 내성과 중국의 비호로 인해 그 효력이 미미하였다고 평가한다.<sup>17)</sup> 북한의 핵개발은 체제생존을 위한 자구전략이기에 국제사회의 강한 압박에도 북한은 중국이나 러시아와의 연계를 통해 체제를 유지하고 북미협상으로 시간을 벌려고 한다고 평가된다. 따라서 이러한 논의들은 협상이나 경제제재는 근본적인 해결책이 될 수 없으며 한미동맹 강화, 일본과의 안보협력, 사드(THAAD)의 조속배치, 전술핵 재배치 등의 다른 해법들로 북핵 억제전략을

16) Whang, Taehee, "Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States," *International Studies Quarterly*, Vol. 55, No. 3, 2011, pp. 788-799.

17) Haggard, Stephan and Marcus Noland, *Hard Target: Sanctions, Inducements, and the Case of North Korea*. Stanford: Stanford University Press, 2017. 강근형·강병철, "북한 핵실험에 따른 대북제재의 한계와 한국의 대응전략." 『신아세아』 제24권 2호, 2017.

강구한다.

대북제재의 효과를 제재이론의 틀 내에서 규명하려는 시도들도 있어 왔다. 양운철과 하상섭은 유엔의 대북 제재안이 국가 간 원활한 공조를 촉진하는 사전적 재보증 기능은 있으나, 사후적 처벌 기능이 없다는 다자제재의 한계를 거론한다. 아울러 주요 제재 관련국들 사이에 제재의지와 제재영향력이 불균등하게 분배되어 있음을 지적하는데, 중국은 가장 강력한 대북제재 영향력을 가지고 있으나, 대북제재 의지는 가장 미약한 반면 미국은 가장 강한 제재 의지를 갖고 있으나, 제재 영향력은 취약한 점을 언급한다. 따라서 대북 제재가 강제성과 실효성이 결여된 이유는 근본적으로는 미국과 중국의 국가이익이 충돌하기 때문이며, 효력 없는 대북제재는 미중 경쟁구도의 부산물이라고 주장한다.<sup>18)</sup> 정한범도 제재의 제3국 문제를 거론한다. 북한의 후견국 중국의 비호를 대북제재 효과 결핍의 주요 요인으로 지목한다. UN 안보리 대북제재안은 사실상 미국 독자 제재안에 가까우나, 미국은 제재안의 정당성 확보를 위해 UN 안전보장이사회를 거쳐서 추진하였다. 그러나 유엔 안보리 상임이사국인 중국과 러시아를 참여시키기 위해서 실효성 있는 강력한 제재를 희생시켰다고 분석한다. 그 결과 UN 대북제재는 다자제재의 약점을 그대로 드러냈고, 중국은 오히려 대북제재 국면에서 북한과 무역을 확대하면서 막대한 경제적 이득을 취했고 러시아도 북한과의 관계를 밀접하게 하는 경향성이 감지되었다고 주장한다. 아울러 북한의 권력은 대북제재의 고통을 주민들에게 전가한 채, 버티기 전략을 구사한 것으로 주장한다.<sup>19)</sup> 대북제재가 역설적으로 북핵 개발을 초래했다는 주장도 제기되었다. 한 연구는 제재에 직면한 북한이 경제규모에 비해 과도한 국방비를 책정할 수 없게 되었기에 재래식 군사력의 열세를 극복하기 위하여 저비용 고효율의 비대칭전력에 집착하게 되었고 핵과 미사일 개발을 국가생존의 목표로 전환하게 되었다고 주장한다.<sup>20)</sup>

18) 양운철·하상섭, “UN의 대북한 경제제재의 한계: 강제성의 제한과 전략적 선택의 확대.” 『통일정책연구』 제21권 2호, 2012, pp. 143-175.

19) 정한범, “미국의 대북제재에 대한 효과성 분석.” 『광장』 219호, 2018, pp. 121-148.

20) 오준철, “대북제재가 북한 군사력에 미치는 영향.” 『Journal of North Korea Studies』 3권 1호, 2017,

북한의 식량 사정과 관련해서 대북제재의 효과성을 긍정적으로 평가한 연구도 있다. 허재영과 정진문은 식량 부분에 국한한다면 대북제재가 일정부분 효과가 있었다고 주장한다. 제재부과 이후 만성적인 식량난에 놓인 북한에 대한 국제사회의 식량원조가 눈에 띄게 급감하였기 때문이다. 그러나 문제는 식량지원 중단을 포함한 대북제재가 북한의 핵 포기를 초래할 정도로 심대한 타격을 가져왔는가이다. 식량문제를 포함한 대북제재가 북한에 상당한 경제적 손실을 초래하였으나, 북한의 정치체제가 대중들이 지도부에 압력을 가할 수 없는 독재체제이며, 핵보유 정책은 지도부 자신의 생존이 달려있는 사안이다. 따라서 비용-편익 계산에 따라 제재 압박을 통한 핵보유 정책 파기는 어려울 수밖에 없다고 주장한다. 또한 식량부족 상황에서의 제재가 낳는 인권적 문제를 지적하면서, 북한 지도층의 금융만 특정해서 적용하는 스마트 제재의 필요성을 제기하고 있다.<sup>21)</sup> 이와 관련해서 제재와 관련 북한의 의사결정 요인에 대한 박지연의 연구도 주목할 만하다. 이 연구는 “왜 북한이 제1차 북핵 위기보다 2차 북핵 위기에서 더 격렬히 미국에 저항하였는가?” 질문하며 이에 대한 해답을 전망이론(Prospect Theory)에서 가져왔다. 2차 북핵 위기는 북한의 국내외적 상황이 1차 북핵 위기시와 비교하여 개선되었기 때문에 북한은 제재 비용을 포함한 미국과의 대치비용이 올랐음에도 불구하고 그것을 감수하고 저항했다고 분석했다.<sup>22)</sup>

## (2) 제재와 대응의 메커니즘

경제제재는 피제재국의 정책변경을 추구한다. 그러나 제재이론이 주장하는 바와 같이 제재의 목적이 효과적으로 달성되기 위해서는 몇가지 조건이 충족

pp. 23-51.

21) 허재영·정진문, “대북 경제제재의 실효성 분석: 식량지원 중단을 중심으로.” 『한국과 국제정치』 제32권 3호, 2016, pp. 89-123.

22) 박지연, “경제제재에 대한 북한의 의사결정 요인 분석: 전망이론 모델의 구축과 적용.” 『북한연구학회보』 제17권 1호, 2013, pp. 57-92.

되어야 한다. 제재의 이행을 위해서 독자제재가 효과적이고, 제재의 정당성을 확보하기서 다자제재가 요구된다. 특히 제3국의 흑기사 역할을 배제해야 한다. 제재의 위력이 피제재국의 정치세력이 국가주의 동원으로 맞서 국내정치적으로 부담을 전가하는 저항력을 압도해야 한다. 이는 제재국의 의도와는 다르게 제재를 통해 피제재국의 정책변경 압박에 실패할 가능성을 상당히 내포하고 있으며, 역으로 피제재국이 제재에 순응하기보다는 대응을 선택할 개연성이 존재한다고 볼 수 있는 지점이다.

대북제재의 효과를 검토한 연구자들은 다음과 같은 합의에 도달한 것으로 보인다. 미국이 주도한 대북제재안은 UN 안전보장이사회를 거쳐 북한의 동맹국이자 상임이사국인 중국을 참여시키는 과정에서 제대로 된 효력을 발휘하기 어려운 구조적인 결함을 노출하였다. 2016년 이후 최근의 대북제재는 중국의 적극적인 동참을 이끌어내어 제3국 중국 변수를 차단하여 효과성을 증대시켰다. 제재론자들은 2018년 북한의 태도 변화를 이러한 제재의 효과로 이해한다. 그러나 이 경우에도 애초의 대북제재 목표가 북한의 핵개발 억지라는 목표였다면 이미 핵무력을 완성하고 미국과의 대화 테이블에 앉은 북한의 입지가 제재이전과는 전적으로 다르다는 점을 고려하지 않은 것이다.

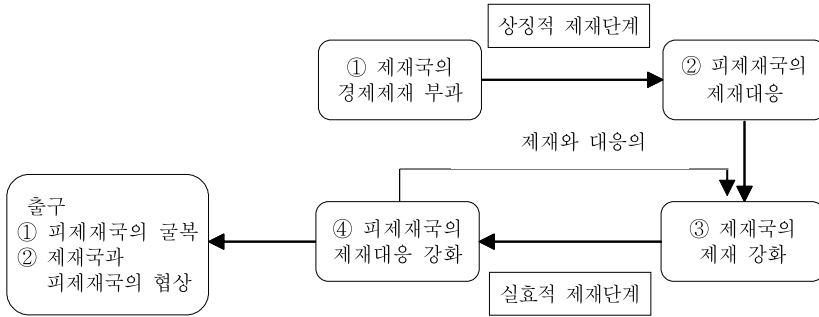
제재론자들의 주장이 이러한 모순을 보이는 이유는 기존연구들이 북한의 저항, 즉 제재부과에 대한 피제재국의 대응이라는 차원을 충분히 다루지 못했다는 점에서 출발한다. 제재는 기본적으로 강대국이 약소국에 부과하는 경제적 압력이다. 제재이론들도 강대국의 관점이 투영된 이론적 관점을 갖고 있다. 제재국이 피제재국에게 제재를 부과할 시, 피제재국이 저항하지 않고 제재주도국의 요구대로 순응해야 제재효력이 입증된다. 그러나 페이프의 지적처럼 일단 제재가 부과되면 피제재국은 어떤 방식으로든 불만을 표출하고 제재에 저항할 대책을 궁리하고 실행에 옮기게 된다.<sup>23)</sup> 따라서 제재에는 강대국과 약소국 간 작용과 반작용의 관계가 설정된다고 볼 수 있다.

23) Pape, Robert A, "Why Economic Sanctions Do Not Work.", pp. 90-136.

이러한 측면에서 대북제재와 관련된 기존연구들은 제재국의 시각에서 제재의 효과에만 집중해서 논의하는 인지적 편향이 존재한다. 그러나 제재가 발생하는 상황의 전개는 그렇지 않다. 제재라는 정책의 효과성을 검증하기 위해서 제재국이 설계한 제재안의 내용과 결과를 살펴봐야 할 뿐만 아니라, 제재 국면에서 피제재국이 보이는 대응과 그 대응으로 인해 전반적인 제재의 양상이 어떻게 역동적으로 변해나가는지에도 초점을 맞출 필요가 있다. 즉 제재로 인해 피제재국이 선택하는 경로도 고려해야 한다. 피제재국이 순응의 길을 선택하는 지 혹은 대응의 경로로 제재의 목표가 되는 행위들이 오히려 강화하는 국면으로 나아가는지를 살펴봐야 할 것이다. 따라서 이 글은 북한의 군사적 도발에 대응해서 취해져왔던 대북제재라는 수단 자체가 전략적으로 북한의 행동교정에 적절한 수단이었는지 여부를 원점에서 검토하고자 한다. 추가제재가 지속적으로 누적되었다는 것은 제재 강화의 증거가 되기도 하지만, 기존 제재의 실패와 피제재국이 자신에게 부과된 제재에 적절히 대응하였다는 것을 방증하기도 한다. 오히려 피제재국이 제재를 적절히 대응해내면 갈등 수위가 심화 될 가능성도 존재하는데, 실제로 2016-2017년 기간에 이러한 상황들이 발생했다.

제재와 대응의 메커니즘 파악을 위해서 제재이론의 논의에 따라 대북제재를 두 가지 단계로 구분하고자 한다. 제재의 실효성보다는 경고적인 기능에 방점을 두는 상징적 단계와 제3국 변수를 차단하여 제재의 빈틈을 메운 실효적 단계이다. 북한의 4차 핵실험을 전후로 상징적 단계와 실효적 단계로 구분했다. 피제재국의 대응은 페이프의 논의에 따라 제재를 회피하고 감내하는 소극적인 대응과 우진과 펙센의 지적처럼 사활적인 안보문제의 체제생존 위기국면을 증폭시키는 공세적인 대응으로 구분한다. 북한은 핵개발의 목표가 핵보유이든 거래를 위한 자산 확보이든 체제생존의 중요한 수단으로 간주하였고, 2016년 제4차 핵실험 성공으로 핵보유국이 가시화되면서 제재에 공세적인 대응에 나선 것으로 분석했다. 제재에 대한 피제재국의 대응 메커니즘을 도식화하면 아래와 같다.<sup>24)</sup>

<그림 1> 제재와 피제재국의 대응 메커니즘



### III. 대북제재의 상징적 단계와 북한의 제재 대응

#### 1. 대북제재의 상징적 단계와 그 효과

2020년 현재까지 북한은 총 6차례의 핵실험 및 위성실험을 가장한 대륙간 탄도미사일 발사실험을 강행하였다. 이에 맞서 미국이 주도하는 UN 안보리이사회는 총 11차례 제재결의안(UNSCR: United Nations Security Council resolution)을 통과시켰다. 최초의 유엔결의안 825호가 1993년 5월 11일 북한의 NPT 탈퇴 선언을 재고와 국제원자력기구(IAEA: International Atomic Energy Agency)의 안전조치 이행의 촉구를 위해 발효된 이래 2016년 1월 6일 북한의 4차 핵실험 이전까지 모두 6개가 발의되었다. 2006년 10월 9일 단행된 북한의 1차 핵실험에 부과된 결의안 1718호를 기본 골격으로 이후의 추가 제재가 누적되는 방식으로 이루어졌다. 이 유엔결의안들은 핵-미사일 개발과

24) 여기서 '상징적'과 '실효적' 단계로 구분한 것은 편의적인 것이며, 상징적 단계의 제재에서도 대북제재의 실효성이 없었다는 의미는 아님을 밝혀둔다. Ang, Adrian U-jin and Dursun Peksen, "When Do Economic Sanctions Work? Asymmetric Perceptions, Issue Salience, and Outcomes." *Political Research Quarterly*, Vol. 60, No. 1, 2007, pp. 135-145.

직접적으로 관련된 전략 물자 및 부품을 조달하는 선박을 수색하고, 금수조치 대량살상무기 개발을 봉쇄하고자 하는데 집중하였다. 그러나 북한의 행위를 변경하기 위하여 북한 경제에 실질적인 영향을 미치는 효과와 북한의 행위를 구속할만한 강제력을 결여하고 있었다. 내용의 대부분은 추구와 권고 조치에 불과했으며, 결의안 2094호에 따른 제재 이행보고율도 저조하였다<sup>25)</sup>.

〈표 1〉 북한의 4차 핵실험 이전까지 발효된 대북제재 결의안

연도	명칭	채택 계기	주요 내용
1993.5.11.	결의안 825호	제1차 북핵위기 (1993.3.12.)	·북한의 NPT 탈퇴 재고 요청 및 IAEA 안전조치 이행 촉구
2006.7.15	결의안 1695호	대포동 2호 시험발사 (2006.7.4.)	·북한의 탄도미사일 프로그램 개발 중단 요청 ·미사일 관련 물품 및 기술의 북한 이전에 관한 주의 요청
2006.10.14	결의안 1718호	1차 핵실험 (2006.10.9.)	·대북제재 위원회 구성 결정 ·제재의 기본골격 형성 (화물 검색 및 수출통제, 무기금수 조치, 금융제재)
2009.6.12	결의안 1874호	2차 핵실험 (2009.5.25.)	·가장 강력하게 북한을 규탄 및 제재의 전반적 강도 강화 ·전문가 패널 구성 결정 ·의심화물 검색 촉구 및 의심선박 급유 및 지원 제공금지 ·소형-경화기를 제외한 모든 무기와 관련 물자 금수품목 확대 ·인도적-비핵화 목적을 제외한 무상원조, 금융지원 및 차관공여 규모 축소 촉구
2013.1.22	결의안 2087호	은하 3호 시험발사	·예방적 대응으로의 제재 성격 변화 예고 ·중대조치 경고, 캐치를 실행경고 및 대량 현금

25) 제재결의안 1874호에 따른 전문가패널 보고서는 회원국 162개국이 제재이행 보고서를 제출하지 않았으며, 지각 제출한 국가를 포함하여 총 31개국만이 제출한 것으로 보고되었다. 자세한 내용은 “Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1874(2009).” *UN Security Council*, 2014, p. 11. 참조.



연도	명칭	채택 계기	주요 내용
		(2012.12.12.)	·제공금지 언급 ·UN회원국의 압수 및 파괴 권한 확대
2013.3.7	결의안 2094호	3차 핵실험 (2013.2.12.)	·북한의 우라늄 농축 프로그램 규탄 ·중대조치 추가로 회원국의 90일 보고 ·대량 현금 제공금지 ·금융거래 모니터링 강화 및 대북무역에 공적 금융지원 금지

출처: UNSCR(825, 1695, 1718, 1874, 2087, 2094)을 요약 및 재구성

대북제재를 주도한 미국도 이 안보리 제재결의안들이 북한 핵개발을 억지하고 북한 경제에 주요한 경제적 손실을 부과하기 어렵다는 것을 사전에 전망하고 있었던 것으로 보인다. 미국은 북핵문제와 관련 중국의 대북 영향력을 높이 평가하고 대북제재의 제3국으로 간주하여 중국의 대북영향력 발휘를 줄곧 주문했다. 그러나 중국은 제재결의안 1718호의 논의 시점부터 찬반 입장을 번복하며 제재참여에 모호한 태도를 보여 제재 참여 의지를 의심받아 왔다.<sup>26)</sup> 중국은 전통적으로 북한을 전략적 완충지대(bufferzone)로 간주해 왔는데, 동맹국 북한이 갖는 지정학적 위치로 인하여 제재가 초래할 북한의 붕괴가 동북 3성의 미치는 영향에 강한 우려를 표명하였다. 유엔의 모든 대북제재 결의가 중국의 동의하에 이루어진 것은 사실이지만, 미국의 결의안 주도에 중국은 적극적이지 않은 태도로 대응하였다.

미국은 유엔 안전보장 이사회를 거쳐 다자제재를 북한에 부과함으로써 드레즈너가 다자제재의 장점이라 꼽은 제재의 정당성을 확보하고자 하였다.<sup>27)</sup> 그러나 허프바우어의 지적처럼 중국을 제재대열에 합류시키는 과정에서 제재 강

26) Sanger, David E and Choe Sang-Hun eds., "List of Options on North Korea Shrinks for U.S." *New York Times*, September 10, 2016.

27) 인도와 파키스탄은 공인받지 않은 핵보유국이고 애초에 비확산체제인 NPT에 가입한 바가 없다. 그러나 북한의 경우 NPT에 참여하여 핵보유국으로부터 원자력 기술과 물질을 제공 받은 이후 탈퇴한 것이기 때문에 인도 및 파키스탄의 사례와 다르기에 국제사회의 정당한 제재대상이 된 것이다. 북한은 1985년 12월 소련으로부터 경수로 4기를 제공받는 조건으로 NPT에 가입한 바 있다.

도를 희생할 수밖에 없었다. 또한 당시 미국은 북핵문제를 대외정책의 우선순위에 높은 주의를 부여하지 않았기에 효과적이고 강력한 대북제재를 모색하지 않았다. 제네바 합의(Agreed Framework)를 체결하며 북미협상을 이끌어간 클린턴 행정부조차 북한이 곧 붕괴할 나라라는 인식을 가지고 있었다.<sup>28)</sup> 특히 2001년 9.11 테러 이후 미국이 아프가니스탄 전쟁과 이라크 전쟁에 주의를 집중했던 것은 북핵문제의 해결이 우선순위에서 밀려난 채 효과도 확실하지 않은 상징적인 경제제재 조치만 해놓은 상태에서 북한의 후속 행위를 방기한 결과를 초래했다.<sup>29)</sup> 북한의 핵개발 수준은 단지 초기 단계이며 운반수단도 미본토를 타격하지 못한다는 평가를 받았다. 따라서 미국은 북핵문제에 직접적 관여(engagement)보다 경제적 제재를 통해 북한의 핵개발에 대한 경고 의사를 단호히 표시하고, 향후 추이를 지켜보며 상황에 맞게 대응을 강화하는 전략을 취한 것으로 해석된다. 이 시기의 경제제재는 북한에 대한 경고를 담은 유예 조치에 불과한 것이었다.

위와 같은 경제제재 후 관망의 대북정책은 오바마 행정부까지 지속되었다. 오바마 행정부는 북한의 강압적인 협상 정책에 끌려 다니지 않겠다고 '전략적 인내(strategic patience)'를 취하였다.<sup>30)</sup> 이는 사실상 대북 방관 정책을 의미했다. 오바마 행정부도 이라크와 중동 문제에 정책 우선순위를 부여했기 때문이다.<sup>31)</sup> 이란 핵 문제가 오바마 행정부의 주요한 관심사로 대두되었고<sup>32)</sup>, 2008년 미국발 금융위기 또한 오바마 행정부의 대북 관심을 후순위로 두게 하였다. 이는 황(Whang)의 개념처럼 이 시기의 대북제재가 딱히 다른 수단을 사용할 수 없는 환경에서 제재대상국에 대한 분명한 반대 의사를 표현하기 위해 상징적 효과(symbolic effect)로 사용된다는 점을 의미한다.<sup>33)</sup> 대북제재가 북한에

28) 서보혁, “북-미관계 정상화의 국내정치적 제약: 국가정체성의 상호작용을 중심으로.” 『사회연구』 2호, 2003, p. 247.

29) 라몬 파체코 파르도 지음, 권영근·임상순 옮김, 『북한 핵위기와 북-미 관계』, 서울: 연경문화사, 2016, p. 103.

30) 정한범, “미국의 대북제재에 대한 효과성 분석.”, p. 123.

31) 김근식, “북한의 핵협상: 주장, 행동, 패턴.” 『한국과 국제정치』 제27권 1호, 2011, p. 166.

32) 라몬 파체코 파르도 지음, 권영근·임상순 옮김, 『북한 핵위기와 북-미 관계』, p. 175.

주요한 경제적 타격을 입히지 못할 것은 사전에 인지된 상황이었으나, 다른 수단이 없는 미국은 경제제재라도 가해서 북한에 경고해야 하는 상황이었다. 다만 북핵문제가 임박하지 않은 문제이므로 북한을 최소한으로 자극할 필요가 있었다. 여기서 경제제재 부과는 미국의 단호한 경고 의사를 표현하는 상징적 효력을 지닌 것으로 적합한 수단이 되었다. 그러므로 미국이 초기 대북제재를 통해 의도한 바는 북한의 핵과 미사일 개발에 단호한 경고를 보내는 것이었지만, 사실상 북핵문제를 잠시 유예하는 결과만 초래했고 북한은 핵과 미사일 개발을 가속화하는 시간을 벌었다.

## 2. 제3국 중국을 통한 북한의 제재 우회

제재관련국 간의 관계 차원에서 살펴보자면, 중국은 북한의 동맹국이자 주요 무역국이면서 동시에 미국과는 소위 'G2'로 일컬어지는 세계 질서의 협력자이자 경쟁국이다. 대북제재 국면에서 중국은 거부권을 행사할 수 있는 UN 안전보장이사회의 상임 이사국이자, 북한의 유일한 혈맹인 중간자적 위치에 위치하고 있다. 또한 위성을 통해 감시가 용이한 해운과 달리, 육로를 통한 에너지 공급 물자이동은 추적이 어려움을 감안할 때, 북한과 중국의 국경 사이에서 이루어지는 밀무역이나 중국의 대북지원은 중국의 협조가 없이는 차단하기가 어려운 지리적 인접성이 존재하였다. 중국은 대북제재 국면에서 제3자적 위치와 지리적 인접성을 활용하여 소원해진 북·중 관계를 밀착시키고, 북한 경제의 대중의존도 심화를 위한 기회로 활용하였다.

중국은 북한의 비핵화라는 명분에는 찬성하면서도 북한이 제재로 인해 붕괴하는 것은 원치 않는 입장을 가져왔다.<sup>34)</sup> 일례로 중국은 제재위원회의 북한 UEP 보고서 채택을 반대하였고, 국제사회의 제재이행에 참여하는 모습을 보이

33) Whang, Taehee, "Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States.", pp. 787-801.

34) 박홍서, "북핵위기시 중국의 대북 동맹안보딜레마 관리 연구 - 대미관계 변화를 주요 동인으로." 『국제정치논총』 제46집 1호, 2006, pp. 103-122.

면서도 북한의 대량 수출을 돕는 방법 등 대북제재의 효력을 의도적으로 낮추는 행태를 보여왔다.<sup>35)</sup> 중국은 표면적으로 대북제재 채택과정에서 찬성을 표하면서 북한에 경고를 주는 자세를 취하면서 책임대국의 이미지를 국제사회에 심어주려 노력했지만, 실질적으로 대북제재 이행을 의도적으로 늦추면서 북한의 체제 붕괴를 막고 나아가 북한 경제의 중국 의존성을 심화시키려고 하였다. 이러한 과정에서 북한의 대중의존도를 지렛대 삼아 독자적으로 북한에게 비핵화를 권고했던 것으로 보인다.<sup>36)</sup>

이 과정에서 중국과 북한의 교역량은 대폭 증가되었다. 이는 제재효과 발생의 조건으로 피제재국의 핵심무역국이 교역량을 줄여야 제재효과가 발생한다고 전제한 맥클레인과 황의 견해와 상반된 결과였다.<sup>37)</sup> 제3국 중국과 피제재국 북한은 1961년 7월 11일 이래 군사적 동맹관계를 지속하고 있었고, 북한의 대중 무역 단절이 초래할 북한의 붕괴가 중국 자신의 안보에 미칠 영향을 고려한 것이 주요한 원인으로 보인다. 2006년 기준 북한이 전체무역에서 차지하는 대중무역 비중은 56.7%에서 2010년에는 83%, 2014년에는 90.2%로 증가하였다. 북한의 대중무역 총액 또한 2006년 1,699,604(천 달러)에서 2014년 기준 6,863,991(천 달러)로 약 4배가량 증가하였다.<sup>38)</sup>

35) “中 ‘북 UEP 안보리 논의’ 반대.” 『경향신문』 2011년 2월 13일. “[미국, 김정은 직접 제재]중 외교부” 대화-협력으로 북 인권 해결해야 “일방적 제재 반대.” 『경향신문』 2016년 7월 7일.

36) 북한의 핵외교에 연루에 따른 중국의 대북동맹 딜레마에 대해서는 나호산·차장훈, “북한의 전략적 선택에 대한 동맹이론적 검토: 북-중 동맹에서 대미 편승으로?” 『21세기 정치학회보』 제28집 4호, 2018, pp. 165-190. 참조

37) McLean, Elena V. and Taehee Whang, “Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions.” pp. 427-447.

38) 물론 이 무역이 유엔결의안의 제재품목을 포함하고 있지 않다면 제재론의 제재효과와 관련해서 해석될 여지는 없다. 통계청, [북한통계], 2019, [http://kosis.kr/bukhan/statisticsList/statisticsList\\_01List.jsp#SubCont\(검색일:2019.10.22.\)](http://kosis.kr/bukhan/statisticsList/statisticsList_01List.jsp#SubCont(검색일:2019.10.22.)).

<표 2> 북한의 대중 무연탄-철광석 수출 관련 지표 (2010-2018)

시점	철광석 (단위 : USD/ton, USD/ton, ton, 천 달러)				무연탄 (단위 : USD/ton, USD/ton, ton, 천 달러)			
	대중 수출 단가 (차액)	세계 평균 단가	대중 수출 총량	대중 수출 총액	대중 수출 단가 (차액)	세계 평균 단가	대중 수출 총량	대중 수출 총액
2010	92.7 (-59.23)	151.93	2,096,664	194,316	83.9 (-53.2)	137.1	4,603,432	386,188
2011	129.3 (-45.95)	175.52	2,509,213	324,454	102.0 (-99.2)	201.2	11,047,553	1,126,850
2012	103.1 (-29.2)	132.3	2,412,086	248,576	100.8 (-68.1)	168.9	11,807,067	1,189,794
2013	97.6 (-38.83)	136.43	3,060,782	298,653	83.3 (-51.5)	134.8	16,494,470	1,373,711
2014	78.4 (-19.1)	97.5	2,830,087	221,889	73.4 (-37.6)	111.0	15,432,350	1,132,184
2015	47.2 (-8.51)	55.71	1,543,069	72,767	53.4 (-37.5)	90.9	19,579,326	1,045,790
2016	45.4 (-12.96)	58.36	1,637,561	74,411	52.5 (-28)	80.5	22,438,262	1,177,007
2017	62.3 (-9.07)	71.37	1,658,902	103,398	83.3 (-50.2)	133.5	4,814,706	400,851
2018	-	69.65	-	-	-	146.2	-	-

출처: 해당광물에 관한 북한의 대중 수출 단가, 수출 총량, 총액은 남북교류협력지원협회 (2019)를, 세계 평균 단가는 한국광물자원공사(2019). - 기호는 실적 없음을 뜻함.

얼리의 논의가 시사하는 바와 같이 중국은 제재국면을 활용하여 불리한 교역조건을 북한에 강요한 것으로 보인다.<sup>39)</sup> 구체적으로 <표 2>의 철광석 가격

39) 물론 얼리는 제재부과국과 제3국이 동맹이면서, 제3국이 피제재국과 경제적으로 밀접한 삼각관계를 가정하였다. 여기서 북-중-미 간 삼각관계는 북-중이 동맹관계이고, 미중이 경제적으로 밀접한 관계에 해당한다. 그러나 얼리의 논의를 넓게 해석하면, 제3국이 제재국면에서 중간자적 입지를 기회주의적으로 활용한다고 볼 수 있으므로, 해당 논의를 북-중 교역의 불공정성에 적용하는 것은 타당할 것으로 보인다. Early, Bryan R, "Alliances and Trade with Sanctioned States: A Study of U.S. Economic Sanctions,

을 살펴보면, 북한의 철광석 단가가 가장 높았던 2011년조차 세계평균 가격과 비교하여 톤당 약 45.95 달러를 손해보면서 막대한 수량을 중국과 교역한 것을 알 수 있다. 또한 북한의 자신의 주력 수출 광물인 무연탄을 2011년 세계평균 가격과 비교하여 톤당 약 99.2달러를 손해를 보면서 절반에 가까운 가격으로 중국에 판매하였다. 결국 중국은 대북제재가 초래하는 상황을 대북무역 독점으로 활용했고, 자국의 산업화를 위한 지하광물 수요를 북한을 통해 헐값에 조달할 수 있었다. 대북제재로 인해 북한이 포위된 상황은 북한의 최대교역국 중국으로 하여금 독점 무역이익을 누릴 가능성을 높여준 것이라 할 수 있다.

북한 역시 중국을 경제제재를 타개할 돌파구로 활용했다. 불리한 교역조건이었음에도 북한 경제는 소폭이지만 성장을 이루기도 하였다. 특히 북한은 중국과 국경이 접해있다는 지리적 이점을 이용하여, 북·중 변경 지역의 무역이 활발하게 이루어졌다. 북한산 제품이 중국산으로 둔갑되어 해외시장에 나오기도 했고, 약 1만 3천 명의 북한 노동자가 최소 연간 3천만 달러를 평양에 송금한 것으로 알려졌다.<sup>40)</sup> 이는 중국의 제재 참여가 사실상 이루어지고 있지 않음을 의미했다. 또한 북한은 중국과의 변경 무역을 통해 물자 이외에도 노동력 송출 같은 비(非) 상품무역으로 대북제재의 감시망을 우회해 왔다. 이러한 노동력 거래는 북한의 상품교역이 나타내는 통계에는 전혀 포착될 수 없다. 이는 제재의 사각지대가 되어 국제사회로 하여금 대북제재의 효과에 대한 착시현상에 빠지게 한다.<sup>41)</sup>

다른 한편으로 북한은 제재여파를 차단하기 위해 반미의식을 국가주의와 결합시켜 체제유지에 동원하는 모습을 보여주었다. 이러한 모습은 특히 김정은 국무위원장의 집권 시기에 두드러졌다. 2016년 5월 7일 김정은 위원장은 북한 조선로동당 제7차 대회 개회사에서 “제국주의자들은 수십 년 동안 우리 인민

1950-2000.”, pp. 547-572.

40) “시진핑은 김정은에게 화나지 않았다.” 『한국일보』 2015년 3월 16일.

41) 이석, “효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의.” 통일연구원(편), 『통일나침반(16-01)』, 서울: 통일연구원, 2016, pp. 10-11.

이 단 한시도 마음 편히 살 수 없도록 정세를 항시적으로 긴장시키고 온갖 봉쇄와 압력, 제재로 경제발전과 생존의 길마저 깡그리 가로막아 놓았습니다.”라며 대북제재를 강도 높게 비난하였다.<sup>42)</sup> 김정은 정권은 제재로 인한 고통을 북한 당국의 실정이 아닌 미국의 제재에 원인을 돌렸다. 북한 대중의 반미의식을 고취하고, 김정은 스스로는 미국의 제재에 맞서는 이미지를 연출하며 북한 정권의 정당성을 높이는 쪽으로 역이용한 것이다<sup>43)</sup>. 이는 김정은 정권이 미국의 대북제재 부과를 경제적 침략으로 간주하고, 전시상황이라는 맥락을 통해 대중을 체제수호에 동원하고 있음을 보여주고 있는 것이라 할 수 있다. 대북제재는 김정은 정권의 권력기반을 침식시키기보다는 핵개발 정당화에 명분으로 활용되었고, 오히려 김정은 정권의 공고화와 북한의 핵 능력 강화로 이어지는 역설적인 결과를 초래했다.

#### IV. 대북제재의 실효적 단계와 북한의 공세적 대응

##### 1. 대북제재의 실효적 단계와 그 효과

2016년 1월 6일 북한의 4차 핵실험으로 북한이 잠수함 발사 탄도미사일(SLBM: Submarine Launched Ballistic Missile)은 물론 수소탄까지 손에 넣을 계획이 있음이 확인되었다. 이로 인하여 북핵 위기는 완전히 새로운 국면으로 전환되었다. 유엔안보리의 대북제재도 그 실효성 강화를 위해 원점에서부터 재검토되었다. 이 시점 이후 유엔 안보리의 대북제재 결의안은 2270호, 2321호, 2371호, 2375호, 2397호로 총 5개가 발의되었다. 기존의 제재안이 해상봉쇄를

42) “제7차 노동당대회 개회사 전문.” 『한국일보』 2016년 5월 7일.

43) 김정은은 백두산에서 백마를 타고 있는 모습을 연출하며 다음과 같이 말했다. “지금 나라의 형편은 적대 세력들의 집요한 제재와 압살 책동으로 의연 어렵고 우리 앞에는 난관도 시련도 많다”, “미국을 위수로 하는 반공화국 적대세력들이 우리 인민 앞에 강요해온 고통은 이제 더는 고통이 아니라 그것이 그대로 우리 인민의 분노로 변했다.” 윤희훈, “김정은, 백마 타고 백두산 찾아...‘미(美)가 강요한 고통에 인민 분노’.” 『조선일보』 2019년 10월 16일.

통해 부품조달 선박을 수색하는 직접제재에 무게중심이 있었다면, 실효적 단계의 제재안은 핵과 미사일 개발에 필요한 북한의 자금줄을 조임으로써 북한의 지도층을 압박하는 방식으로 전환한 것이 특징이다.<sup>44)</sup> 북한의 외화획득을 차단하기 위한 다양한 조치들이 강구되었다. 석탄, 철, 철광석, 금, 희토류 등 북한산 광물 금수 조치를 통해서 북한의 주요 외화 획득원을 차단하고자 하였다. 기존의 노동수출을 통해 상품 교역을 우회했던 북한의 시도가 차단되었으며, 금융 봉쇄 조치, 신규합작 투자 금지, 기존 합작사업 폐쇄 등의 조치도 포함되었다. 북한의 구조상 특히 취약한 석유 에너지 공급이 제재대상에 추가되었다.

---

44) 정형곤 외, 『비핵화에 따른 대북경제제재 해제: 분석과 시사점』, 세종: 대외경제정책연구원, 2018, p. 37.



〈표 3〉 북한의 4차 핵실험 이후 발효된 대북제재 결의안

연도	명칭	채택시기	주요 내용
2016.3.7	결의안 2270호	4차 핵실험 (2016.1.6)	·민생용을 제외한 북한 광물(석탄, 철광석, 금, 희토류 등) 수출금지 ·소형무기 수입금지, 재래식 무기 관련 캐치올 수출통제 ·북한은행의 UN 회원국 내 기존 지점 폐쇄
2016.11.30	결의안 2321호	5차 핵실험 (2016.9.9)	·북한의 석탄수출 상한 지정 (4억 달러 또는 750만 톤 중 적은 쪽) ·수출금지 광물추가(은, 동, 아연, 니켈) ·조각상 수출금지 ·북한 노동자의 해외파견 우려 표명 및 북한 승무원 고용금지 ·모든 대북 금융지원 금지(대량무기연관성 조항삭제)
2017.8.5	결의안 2371호	화성 14형 시험발사 (2017.7.4/28)	·북한산 광물 전체 및 해산물 수출금지 ·북한의 해외파견 근로자 수 동결조치 ·북한과 신규합작 투자 금지, 기존 투자도 확대금지
2017.9.12	결의안 2375호	6차 핵실험 (2017.9.11.)	·북한산 섬유제품 수출 금지 ·북한의 해외파견 근로자 수 감소조치 ·대북 정유제품 공급 제한(200만 배럴) ·대북에너지 공급 상한(원유 400만 배럴, 정제유 200만 배럴) ·기존 합작사업 120일 내 폐쇄 및 합작사업 전면 금지 ·공해상 북한 선박의 선박간 이전 금지
2017.12.22	결의안 2397호	화성15형 시험발사 (2017.11.29.)	·대북 정유제품 공급량 대폭 감축(200만 배럴에서 50만 배럴) ·북한의 해외파견 근로자 24개월내 송환 ·추가 도발시 대북에너지 공급조치 강화 ·수출금지 품목 추가(식품, 농산물, 기계류, 전자기기, 목재류, 선박) ·회원국의 항구 및 영해상 의심선박 나포, 검색, 억류 의무화

출처: UNSCR(2270, 2321, 2371, 2375, 2397)을 요약 및 재구성

또한 기존 제재안의 실효성 부족을 중국의 대북 비호로 보고, 제재의 빈틈이었던 제3국 중국 변수도 차단하고자 하였다. 중국도 제재결의안 2270호부터 본격적으로 제재에 참여하기 시작해서 대북제재의 실효성이 대폭 강화될 것으로 기대가 높았다. 그러나 중국은 2017년 전격적으로 한반도에 사드 배치가

결정되자 한국에 경제보복을 가했다.<sup>45)</sup> 중국은 북한의 대중 무연탄 수입을 일시적으로 대폭 감소시켰으나, 사드 배치 이후 대북제재안 2270호의 민생용 예외조항을 자의적으로 해석하여 역이용함으로써 오히려 전년 대비 북한의 대중 무연탄 수출 총액은 약 12% 가량 증가되었다.<sup>46)</sup> 이러한 중국의 입장은 결의안 2321호에 대한 이행보고서에 잘 나타나 있다. 중국은 이 보고서에서 자국이 구체적인 항목별로 충실히 대북제재를 이행하고 있음을 소명함과 동시에, “제재가 목적이 아니며, 안보리 대북제재는 근본적으로 북핵 문제를 해결할 수 없고, 대화와 협상만이 유일한 길이다.”라는 우려를 덧붙이며 북한을 두둔하였다.<sup>47)</sup>

그러나 미국의 트럼프 대통령은 행정명령으로 중국의 대북제재 이완 움직임에 강력히 대응했다. 그는 행정명령 13810호를 발령하여 북한 기업 및 은행과 거래하는 외국 기업의 재산을 동결한다는 세컨더리 보이콧(secondary boycott) 등과 같은 강력한 제재조치를 취했다. 이는 사실상 중국을 직접 겨냥한 것이었다. 트럼프 행정부의 공세적인 압박에 중국은 북한에 대한 원유공급을 제한하기로 결정하고, 대북수출과 대북금융 중단조치를 취하며 협조적인 태도를 보였다. 이는 최소한의 외화와 에너지를 불가피하게 중국에게 대부분 의존하고 있는 북한의 상황을 고려할 때 매우 실질적인 조치였다.<sup>48)</sup>

강화된 대북제재는 북한에 직접적인 타격을 준 것으로 보인다<sup>49)</sup>. 2017년 북한과 중국 간의 무역 총액은 전년 대비 13.2%가 감소하였으며, 같은 해 북한의 GDP는 3.5% 하락하였다. 2018년 북·중 무역총액은 전년 대비 무려 48.2% 급락하였으며, 같은 해 GDP 역시 4.1% 감소하였다. 남북교역을 제외

45) 나영주, “한국의 THAAD 배치와 중국의 대응전략.” 『민족연구』 67권, 2016, pp. 48-77.

46) 정형곤 외, 『비핵화에 따른 대북경제제재 해제: 분석과 시사점』, p. 39.

47) “Report of China on the implementation of Security Council resolution 2321(2016).” *UN Security Council*, 2017, p. 5.

48) 정한범, “미국의 대북제재에 대한 효과성 분석.” p. 139.

49) 물론 이 조치로 북한의 대외교역이 완전히 중단된 것은 아니다. 2018년 3월 5일 발표된 유엔안보리 대북 제재위원회 산하 전문가 패널보고서에 따르면, 북한은 국제사회의 대북제재를 피해 시리아와 미얀마에 무기를 수출하고, 중국 및 러시아산으로 국적 세탁된 북한산 석탄을 밀수출하여 2017년 한 해 동안 약 2억 달러의 외화를 벌어들였다는 보고가 있다. “Final report of the Panel of Experts submitted pursuant to resolution 2345(2017).” *UN Security Council*, 2018.

한 북한의 2018 대외무역 규모는 전년대비 48.8% 감소한 28.4억 달러를 기록하였으며, 수출은 전년대비 84.3%가량 폭락해 2.4억 달러에 불과하였다.<sup>50)</sup> 북한의 기회비용을 고려했을 때에도 대북제재의 효과는 확인된다. 대북제재가 존재하지 않았다면 증대되었을 북한의 광물 수출 규모를 세계 시장의 평균 가격으로 추산하면 아래 <표 4>와 같다.

<표 4> 북한의 대북제재 기회비용 추정치(2010-2018)

구분 (십억 원)	북한의 기존광물 수출액	대중 무연탄 수출 보정액*	철광석 수출 보정액*	[B]대중 광물수출액 증가분
2010	784.77	283.12	143.56	426.68
2011	1,855.16	1,266.94	133.29	1,400.23
2012	1,850.42	929.54	81.42	1,010.96
2013	2,129.28	982.03	137.39	1,119.42
2014	1,765.51	670.81	62.49	733.3
2015	1,505.74	848.80	15.18	863.98
2016	1,673.11	726.31	24.53	750.84
2017	1,890.62	279.41	17.39	1,146.31**+ 296.8
2018	2,136.40	279.41†	17.39†	2,081.76**+ 296.8
2010	29879.9	426.68	30,306.58	1.42
2011	30118.1	1400.23	31,518.33	4.64
2012	30512.1	1010.96	31,523.06	3.31
2013	30839.2	1119.42	31,958.62	3.62
2014	31160.9	733.3	31,894.20	2.35
2015	30804.9	863.98	31,668.88	2.80
2016	31996.6	750.84	32,747.44	2.34
2017	30882.3	1,443.11	32,325.41	4.67
2018	29601.3	2,378.56	31,979.86	8.03

출처: 광물 출처는 <표 2>과 동일, 북한의 국내총생산은 통계청(2019) 참조. 증가분은 2016년 을 기준으로 13%의 성장률을 적용하여 도출한 값임. \* <표 2>의 세계평균 단가와외의 차액과 수출량을 곱하여 원화로 환산한 값임. † 2018년에는 북·중 간 광물수출 거래가 전무하여 2017년도 실적을 적용. \*\* 2017, 2018년의 북한의 기존광물 수출액 증액분을 원화로 환산한 값임. 음영 값은 2017년, 2018년의 \*과 \*\* 항목의 합

50) KOTRA, 『2018년도 북한 대외무역 동향』, 서울: KOTRA, 2019, p.1.

북한은 세계적으로 광물 가격이 폭등했던 2011년을 제외하고, 대개 2%대에서 3% 중반까지 잠재적으로 국내총생산을 성장시킬 기회를 상실하였다. 대폭 강화된 대북제재는 그 효과가 증대하여 2017년에는 4.67%가량을, 2018년에는 8.03%에 달하는 국내총생산 성장기회를 상실하였다. 이 추정치는 계산의 편의상 중국 변수에 집중하여, 주력 광물 두 종류만 추산한 것이다. 그러나 개성공단과 금강산 관광을 비롯한 남북 교역액, 다른 광물, 섬유, 제조업, 노동력 등의 제재 관련 항목을 총합하면 기회비용은 더욱 커질 것으로 판단된다.<sup>51)</sup>

## 2. 북한의 대북제재 민생전가와 공세적 대응

### (1) 북한의 대북제재 민생전가

4차 핵실험 이후 대북제재는 경제적 실효성을 대폭 강화하는데 성과를 거두었다. 김병연 교수는 북한의 시장화가 대북제재의 영향을 받을 정도로 성장하였다고 주장한다.<sup>52)</sup> 북한 내 시장화의 급속한 진척으로 인해 고강도 대북제재가 김정은 정권의 통치자금과 권력층의 수입을 급감시켰을 뿐만 아니라, 제재 파급력이 장마당까지 미쳐 주민의 생계에 영향을 주고 있다는 것이다.<sup>53)</sup> 그런데 시장화를 억누르는 경제제재는 오히려 제재대상국의 시장 규모를 축소시켜, 사회 압력을 창출하는 지렛대를 상실하게 하는 역효과를 낼 수도 있다. 이와 관련하여 워싱턴포스트는 “대북제재가 비핵화 협상으로 북한을 견인하기보다는, 오히려 북한의 변화를 촉진할 수 있는 시장화의 긍정적인 측면을 억누르는 역효과를 내고 있다”고 지적한 바 있다.<sup>54)</sup>

또한 권위주의체제 국가의 권력구조는 대중의 지지와 무관하며, 경제제재의

51) 통계수치는 추정치이며, 북한경제의 객관적 실체를 그대로 반영하고 있다고 볼 수는 없다. 제재로 인한 경제상황의 추세를 이해하는 차원으로 참고되기를 바란다.

52) Kim, Byung-Yeon, *Unveiling the North Korean Economy: Collapse and Transition*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, pp. 100-101.

53) “장마당 늘며 시장화된 北경제, 제재 충격 커졌다.” 『조선일보』 2018년 2월 19일.

54) “North Korea Evades Sanctions.” *Washington Post*, February 4, 2018.

고통을 쉽게 대중에게 전가할 수 있다.<sup>55)</sup> 반대세력을 억압하기 위해 군경을 비롯한 정보조직이 사회를 강력히 통제하여 개개인의 불만이 사회적 압력으로 응축될 가능성은 극히 드물기 때문이다.<sup>56)</sup> 김정은 정권의 3대 세습과 정권안보를 위해 철저하게 사회체제가 구성되어 있는 북한 사회의 경우 경제제재의 고통이 지도층에 타격을 주기보다는 북한 대중에게 전가될 가능성이 더욱 높다.

경제제재의 고통이 북한의 일반 주민에 전가되고 있다는 정황적 지표는 북한 주민의 식량수급 현황을 통해 파악할 수 있다. 북한은 만성적인 식량난을 겪고 있으며, 그 규모는 연간 약 백만 톤을 웃도는 것으로 알려져 있다<sup>57)</sup>. 물론, 국제사회의 대북제재는 식량 수입을 금지하지는 않았다. 그러나 포괄적인 제재의 수입금지 조치로 인해, 북한은 영농에 필요한 농자재 및 농기계를 확보하지 못하여 식량 생산에 어려움을 겪고 있다.<sup>58)</sup> 이로 인해 통계청 기준 2016년 4,823 천 톤에 달하던 북한의 식량 생산량은 2017년 2.5% 감소한 4,710 천 톤, 2018년 3.0% 감소한 4,558 천 톤, 2019년 8.5% 감소한 4,170 톤으로 추산되고 있다.<sup>59)</sup> 대북제재가 북한의 식량난을 해결하기 위한 기본적인 생산성 증대 정책 추진에 상당한 장애물이 되고 있는 것이다. 또한 특권층이 밀집하여 거주하는 평양지역이나 신의주와 혜산과 같은 주요 도시에서 오히려 곡물 가격이 하락하는 등 대북제재의 파급력이 지방 촌락에 집중적으로 전가되었을 가능성도 존재한다.

또한 유엔세계식량계획을 통해 국제사회가 북한에 지원하는 식량 규모 또한

55) Ang, Adrian U-jin and Dursun Peksen, "When Do Economic Sanctions Work? Asymmetric Perceptions, Issue Salience, and Outcomes.", pp. 135-145.

56) 허재영-정진문, "대북 경제제재의 실효성 분석: 식량지원 중단을 중심으로.", p. 96.

57) 식량농업기구(FAO: Food and Agriculture Organization of the United Nations)와 유엔세계식량계획(WFP: World Food Programme)의 북한 보고서에 따르면, 2019년 기준 인구의 약 40%인 천만 명 정도가 긴급 식량 구호가 필요한 상황이며, 최소 필요 식량 600g에 훨씬 못 미치는 하루 평균 380g의 식량으로 버티고 있다고 전했다. FAO and WFP, *FAO/WFP Joint Rapid Food Security Assessment - Democratic People's Republic of Korea*, Bangkok, 2019, pp. 1-45.

58) 남성욱, "식량난에 대한 북한의 이중적 태도." 『北韓』 통권 571호, 2019, p. 55.

59) FAO and WFP, *FAO/WFP Joint Rapid Food Security Assessment - Democratic People's Republic of Korea*, p. 26.

큰 폭으로 감소하였다<sup>60)</sup>. 특히 대북제재가 인도적 지원을 금지하지는 않았으나, 그 여파로 인해 인도적 지원이 실질적으로 급감하였다. 대북제재가 북한의 수출입, 운송, 송금, 금융지원을 차단하였기 때문에, 금융망을 통해 송금되는 대북 인도적 지원액도 함께 급감하였다. 인도적 지원은 특히 민생에 긴급한 지원을 의미하기 때문에, 제재의 고통이金正은 정권이 아닌 북한 주민에 전가되고 있음을 보여주는 분명한 지표라 할 수 있다. 결국 북한은 대북제재의 실효성 강화조치에 민생경제와 식량사정을 희생시킴으로써 대응하고 있다. 인권의 관점에서 볼 때, 북한 사회의 인권 증진을 위해 가해진 대북제재가 북한의 열악한 인권 사정을 악화시키는 ‘제재의 역설(sanction’s paradox)’에 빠졌다고 볼 수 있다.

## (2) 북한의 공세적 제재대응과 북미협상의 재개

북한에게 핵개발은 동맹국 중국의 ‘방기(abandonment)’로부터 독자적 생존을 모색하여 자율성 침해를 차단하고 열세에 있는 국력을 일시에 역전하기 위한 비대칭 전략으로써 대미 억지 및 협상 등 다양한 목적에 부합하는 가장 효과적인 국가 전략으로 선택되었다.<sup>61)</sup> 북한은 제1차 북핵 위기 과정에서 일정 정도의 대미 학습을 체험했는데, 비랑끝전술은 미국의 관심을 제고하고 협상 테이블로 유인할 수 있다는 사실을 일깨워주었다.<sup>62)</sup> 북한이 미국과 제네바 합의를 도출한 경험은 일단 협상테이블에 미국과 함께 앉기만 한다면, 미국으로부터 관계 정상화와 같은 정치적 합의는 물론, 중유 지원과 같은 경제적 혜택도 확보하는 소기의 성과도 누릴 수 있다는 인식을 심어준 것으로 보인다.<sup>63)</sup>

60) 국제사회의 대북식량지원 합산량은 2016년 약 21.74 천 톤, 2017년 약 20.45 천 톤, 2018년 약 11.79 천 톤으로, 특히 2017년과 2018년 사이 약 절반가량 줄어든 것을 확인할 수 있다. 통일부(2019)의 북한현황 지표 참조.

61) 나호선·차창훈, “북한의 전략적 선택에 대한 동맹이론적 검토: 북-중 동맹에서 대미 편승으로?”, pp. 179-181.

62) 라몬 파체코 파르도 지음, 권영근·임상순 옮김, 『북한 핵위기와 북-미 관계』, p. 69.

63) 제네바 합의를 불량행동에 대한 나쁜 보상행위로 간주하였던 미국 부시 행정부 내 대북매파의 시각도 이러한 생각을 역설적으로 공유하고 있다는 점을 시사한다.

북한은 군사적 도발을 통한 위기조성-협상건인-합의도출이라는 패턴을 줄곧 미국에게 활용하였다. 제2차 북핵위기 당시에도 북한의 대미 협상 요구에 미국은 무시 혹은 압박으로 대응했고, 다시 북한은 벼랑끝전술을 통해 북미협상을 이끌어내는 위기-협상의 패턴이 나타났다.<sup>64)</sup> 북한은 벼랑끝전술을 취하면서도 대체로 미국과 외교적 협상을 통한 안전보장 확보에 기대감을 품는 태도를 유지했다.<sup>65)</sup> 북한은 살라미 전술(salami tactics)을 통해 미국에게 최대한의 협상 유인책을 제공하려고 하였으며, 미국의 합의 이행이 지지부진하고 느릴 때마다 군사적 도발을 반복하였다. 반면 이러한 반복된 북한의 행위는 미국에게 협상을 위한 신뢰감을 상실하게 했고, 미국은 약속이행에 불성실한 태도를 보였으며, 노골적으로 북한에게 적대적인 발언을 가하고 제재조치를 취함으로써 북한과의 협상에 악영향을 미쳤다. 특히 북한은 부시 행정부의 ‘선의의 무시(benign neglect)’ 정책처럼 협상과 제재를 병행하는 미국의 양면적인 전술에 지속적인 의문을 표하고 강력한 반발로 대응해왔다.<sup>66)</sup> 맞대응(tit-for-tat) 과정에서 북한의 군사적 도발수위는 점차 높아졌다.

오바마 행정부 시기에도 북미관계는 더욱 악화되었다. 오바마 행정부는 더 이상 북한의 강압적 협상전략에 끌려가지 않기 위해 ‘전략적 인내(strategic patience)’ 정책을 고수하였다. 북한의 호전적 태도가 미국의 정책결정자들 사이에서 대북 협상무용론 및 대북제재를 통한 강경 압박론에 힘을 실어주었기 때문이다. 오바마 행정부가 글로벌 경제위기 집중과 중동문제 등을 이유로 대북 정책을 후순위로 놓았고, 김정일 사망 후 들어선 김정은 정권은 북한은 영변에서 새로 건설하고 있는 중형 경수로와 최신식 농축우라늄 시설을 공개하였다. 이는 부시 행정부 시기에 의혹에 불과했던 우라늄 농축프로그램을 보여줌으로써 북핵위기의 차원이 한 단계 격상될 수 있음을 현실화시킨 것이다. 이에 북미 간 협상이 재개되어 2012년 2·29 합의가 도출되었으나, 북한의 김일

64) 김근식, “북한의 핵협상: 주장, 행동, 패턴.”, p. 151.

65) 마이크 치노이 지음, 박성준·홍성걸 옮김, 『북핵 롤러코스터』, 서울: 시사IN북, 2010.

66) 조성렬, 『한반도 비핵화 리포트: 포괄적 안보 - 안보 교환론』, p. 26.

성 탄생 100주년 기념 로켓발사로 인해 이 합의는 파기되었다. 이어 북한은 ‘우주의 평화적 이용권’을 명분으로 탄도미사일 은하 3호 발사를 시도했고, 오바마 행정부는 외교적 해법을 배제하고 유엔결의안 2087호를 시작으로 일관된 대북제재로 대응하였다.<sup>67)</sup> 이제 이를 기점으로 북미 간에는 북한의 군사도발-미국의 대북제재-북한의 재도발이라는 악순환의 고리가 형성되었고 한반도에 군사적 긴장이 극적으로 고조되어 갔다.

대북제재 2087호로 북한은 ‘전면적 대결’을 선언하며 2013년 2월 12일 고농축 우라늄 프로그램으로 추정되는 제3차 핵실험을 감행하였다. 3월 7일 유엔안보리는 결의안 2094호를 채택함으로써 대응했다. 북한은 이 대북제재 조치에 강력한 반발을 나타냈다. 3월 9일 북한 외무성은 “지난 8년간 유엔안전보장리사회가 미국의 사주 하에 반공화국 ‘제재결의’를 다섯 차례나 조작해냈지만 저들이 바라던 것과는 정 상반되게 우리의 핵억제력을 질량적으로 확대 강화시키는 결과만을 가져왔다” 주장하고, “미국 적대시 정책의 산물인 반공화국 ‘제재결의’를 준렬히 규탄하고 전면 배격한다”며 “‘제재 결의’를 조작해낸 대가로 우리의 핵보유국 지위와 위성발사국 지위가 어떻게 영구화되는가를 똑똑히 보게 될 것”이라 경고했다.<sup>68)</sup>

북미 간에 군사적 강대강 대치 국면이 지속 되자 북한은 미국과의 외교적 거래를 잠정중단하고 핵개발에 집중하였다. 북한은 2012년 이미 헌법 전문에 핵보유국을 명시하였으며, 2013년 3월에 새로운 국가 대전략인 ‘핵무력-경제병진노선’을 발표하고, 같은 해 4월 후속조치로 『자위적 핵보유국 지위 공고화법』을 제정하였다. 핵보유를 위한 법률적 조치를 완비하고, 본격적인 핵무기의 소형-경량화와 발사 수단의 다양화에 집중하였다. 김정은 위원장은 “새로운 병진노선의 참다운 우월성은 국방비를 추가적으로 늘이지 않고도 전쟁역지력과 방위력의 효과를 결정적으로 높임으로써 경제건설과 인민생활향상에 힘을

67) 백학순, 『제2기 오바마정부 시기의 북미관계 2013~2014: ‘핵무기 사용 위협’과 관계의 파탄』, 성남: 세종연구소, 2014, pp. 9-11.

68) “北 안보리 제재 배격... 핵보유국 지위 영구화.” 『서울신문』 2013년 3월 11일.



집중할 수 있게 한다는데 있다”<sup>69)</sup>고 주장하며, 핵의 경제성에 의존하겠다고 새로운 국가전략을 정당화하였다.

핵무력-경제 병진노선은 유엔의 대북제재에 대응해서 핵무장을 통해서 국방 지출의 효율성을 높이고 경제난국을 돌파하여 국가생존을 모색하는 공세적 대응이다. 이는 북한이 유엔 대북제재에 순응하기보다 핵무장을 강화하여 맞서는 전략을 선택한 것을 의미한다. 북한의 선택은 주변 국가들의 타산지석의 경험에 기인한 것이기도 하다. 북한은 핵보유를 실패한 이라크의 사담 후세인이나 미국의 적대시 정책이 폐기되지 않았는데도 비핵화를 시도한 리비아의 카다피 사례에서 교훈을 얻었을 수도 있다. 또한 북한은 9·19 공동성명 직후 미국 재무부에 의한 BDA 제재 경험처럼 핵을 보유하고 있지 않은 상태의 북미 협상에서 미국은 협상을 진지하게 임할 용의가 없고 대북 적대시 정책을 폐기할 의지도 없다고 판단했을 수도 있다.

핵무력-경제 병진노선은 고난의 행군 이후 가장 높은 경제성장을 구가하면서 핵개발 의지를 재차 표명한 것으로 이해될 수 있다. 대북제재로 인해 경제적 타격이 예상되더라도, 북한 정권은 1990년대 고난의 행군기 선군정치를 통해서 궁핍에 내성을 축적해 온 경험을 갖고 있다.<sup>70)</sup> 불확실한 외교협상보다 핵개발을 돌이킬 수 없는 단계까지 진척시켜 공세적으로 제재에 대응하여 확실성을 얻어내겠다는 포석인 것이다. 앙과 펙센이 지적처럼 북한은 경제적 손실을 고려하기보다 핵 억지력 확보를 통한 체제생존에 국가의 사회적 이익을 집중하는 태도를 보이기 때문이다.<sup>71)</sup>

북한의 전략노선은 2016년 4월 북한의 노동당 제7차 대회에서 보다 공식화되었다. 김정은 국무위원장은 7차 당대회에서 중앙위원회 사업총화문을 통해 “새로운 병진노선은 급변하는 정세에 대처하기 위한 일시적인 대응책이 아니

69) “北 黨중앙위 전원회의, 경제-핵무력 병진노선 채택.” 『연합뉴스』, 2013년 3월 31일, <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006177698>(검색일:2019.12.01.).

70) 강근형·강병철, “북한 핵실험에 따른 대북제재의 한계와 한국의 대응전략.”, p. 24.

71) Ang, Adrian U-jin and Dursun Peksen, “When Do Economic Sanctions Work? Asymmetric Perceptions, Issue Salience, and Outcomes.”, pp. 135-145.

라 우리 혁명의 최고 리익으로부터 항구적으로 틀어쥐고나가야 할 전략적 روشن”이라며 북한의 핵개발 기조가 일시적 임기응변이 아닌, 핵개발 완수까지 이어나갈 일관된 기조임을 밝혔다.<sup>72)</sup> 북한은 이미 1월 6일 기습적으로 4차 핵 실험을 감행했고, 국제사회는 대폭 강화된 대북제재 결의안 2321호로 대응했다. 그러나 오히려 김정은 정권은 4차 핵실험 약 8개월만인 9월 9일, 5차 핵 실험을 강행하였다. 이에 국제사회가 민생용 예외조항을 삭제한 대북제재 결의안 2371호를 채택하자, 5차 핵실험 약 10개월 뒤인 2017년 7월 4일과 28일 양일에 걸쳐, 화성 14형 대륙간 탄도미사일을 발사하였다. 이어 화성 14형 시험발사 약 두 달 뒤, 2017년 9월 11일 수소탄으로 추정되는 6차 핵실험을 강행하였다. 국제사회는 핵실험 바로 다음 날 결의안 2375호로 대응하였으나, 북한은 약 두 달 뒤인 11월 29일 화성 15형을 시험 발사하였다. 마침내 북한은 2017년 말 국가 핵 무력 완성을 선언하였다.

미국 본토를 타격할 수 있는 핵무장을 완성했다는 점은 트럼프 행정부에게 북한과의 협상을 개시하기에는 충분한 조건을 창출하였다. 미국 입장에서 북한의 핵무력 완성은 자국의 본토가 위협받는 상태에서 더 이상 경제제재나 방관으로만은 충분하지 않는 대외정책의 최우선 순위로 올라왔음을 의미했다. 두 정상 간의 연사로 한반도의 전쟁위기가 최고로 고조된 직후 북미 간에는 협상의 장이 열렸다. 전임 오바마 정부의 모든 정책을 뒤집어 놓으려는(Anything but Obama) 트럼프 대통령의 개인적인 욕망도 협상의 동기에 긍정적으로 작용했다. 2018년 6월 12일 싱가포르 센토사 섬에서 역사적인 북미 정상회담이 개최되었고, 양국은 포괄적인 관계의 정상화에 합의했다. 그러나 비핵화를 둘러싼 협상은 2019년 2월의 하노이 정상회담에서 대북제재 해제에 대한 견해 차로 인해 결렬되었다. 북한은 제재 해제를 요구했으나 트럼프 대통령은 이 요구를 수용하지 않았다. 물러 특검 등 국내정치 상황이 불리한 조건에서 북한과의 선부른 협상 타결이 국내적인 비판을 고조시켜 재선 가도에 불리하게

72) “〈北당대회〉 김정은, 핵-경제 병진 ‘항구적 전략’ 선언...핵보유국 굳히기.” 『연합뉴스』, 2016년 5월 8일, [https://www.yna.co.kr/view/AKR20160508016800014?input=1195m\(검색일:2019.12.01.\)](https://www.yna.co.kr/view/AKR20160508016800014?input=1195m(검색일:2019.12.01.)).

작용할 우려가 컸던 것으로 판단된다.

그런데 북미 양국은 모두 협상의 모멘텀을 유지하는 방법에 대하여 어느 정도 학습이 이루어진 것으로 보인다. 하노이에서 북미 정상회담 결렬 이후 미국의 재무부는 기존의 관성대로 추가 대북제재 조치를 취하고자 하였다. 이에 트럼프 대통령 또한 학습효과로 추가 대북제재가 북미협상의 모멘텀을 깨뜨릴 것을 우려해 재무부의 제재부과를 철회하였다.<sup>73)</sup> 북한의 핵-미사일 모라토리움 선언과 미국의 추가 대북제재 조치 유보가 현재까지 균형점을 이루고 있다. 트럼프 대통령은 북한 체제나 지도자에 대한 모욕적 언사가 대화에 악영향을 줄 수 있다는 것을 인지하고 있고, 김정은 위원장과 지속적으로 친분을 과시하는 외교적 유연성을 발휘하고 있다. 이러한 대화 기조는 하노이 회담 결렬에도 불구하고 지속되어, 마침내 2019년 6월 30일 판문점에서 전격적으로 남북미 비공식 정상회담을 갖는 것으로 이어졌다.

## V. 결론: 대북제재 유용론에 대한 비판적 검토

본 연구는 제재이론의 논의를 바탕으로 경제제재의 부과과정과 피제재국의 대응과정을 분석함으로써 대북제재가 북한의 핵개발 억지에 효과적인 수단이었는지를 중점적으로 검토하였다. 특히 제재국의 시각에서 제재의 효과를 검증하는 선행연구의 시각과는 달리 피제재국의 대응행위를 중심으로 대북제재가 북핵위기 과정에서 적절한 전략이었는가를 재검토하였다. 대북제재는 제재이론의 논의처럼 독자제재, 다자제재, 제3국 변수의 틈새를 메우며 경제적 손실부과 효과를 높여갔다. 그러나 북한의 핵 개발 억지라는 원래의 제재 목적 달성에 실패했다. 상징적 단계의 대북제재는 그 제재의 목적을 달성하지 못하고 사실상 북핵문제를 잠시 유예하는 경고 조치에 불과했다. 설계단계부터 제3국인 동맹국 중국의 흑기사 역할을 막을 수 없다는 것이 예견되었다. 그러나 실

73) “트럼프 “대북 추가 제재 철회 지시” ... 북미 새로운 국면 맞나?” 『경향신문』 2019년 3월 23일.

효적 단계의 대북제재는 중국의 참여를 유도하여 성공적으로 제3국 중국변수를 차단하였고, 북한경제에 직접적인 손실을 초래했다는 점에서 효과적이었다. 이 글에서 밝힌 바와 같이 기회비용까지 추산하면 대북제재로 인한 북한의 손실비용은 규모가 더욱 컸다.

북한은 대북제재에 굴복하지 않고 국내정치적으로 체제보존에 역이용하였고, 제재 강화에 대응 수위를 높이는 선택을 하였다. 북한은 제재를 회피하고 감내하는 소극적 대응을 넘어서서 추가제재에 핵 무장 강화로 맞서는 공세적 대응을 선택하였다. 북한은 핵무력 완성으로 안보를 증진시키고 이를 통해 강화된 협상력으로 제재 손실에 대한 보상을 요구하는 공세적 제재대응 전략을 구사하였다. 이 과정에서 대북제재는 북한의 피포위의식을 부추겨 북한이 핵 개발로 대응하는 주요한 구실로 작용하였다. 물론 북한은 핵개발을 추진하면서도 미국에 외교적인 방법으로 안전보장을 획득하고자 시도하였다. 그러나 북미 협상 과정에서 북한은 미국이 협상에 진지하게 임하기보다 대북제재를 통해 북한 붕괴를 추구하고 있다고 지속적으로 의심하였다. 북한은 대북제재를 미국의 협상 의지 부족과 대북 적대시 정책의 상징으로 인지하여 핵 개발을 통해 공세적으로 대응하였다.

미국이 주도하는 국제사회는 북한의 핵실험에 거듭 강화된 대북제재를 가하였으나, 북한은 제재를 감수하였을 뿐만 아니라 오히려 핵무장을 가속화하여 실험 주기를 짧게 반복하고 그 강도와 종류, 발사 수단의 다양화하였다. 핵보유를 선언한 북한은 강화된 협상력을 바탕으로 미국에 제재로 인한 손실을 보상받고 추가적으로 경제적인 혜택을 획득할 수 있을 것으로 기대하였다. 하노이 회담의 결렬은 북한이 사활적 안보이익에 해당하는 비핵화 문제와 경제적 손익에 해당하는 제재해제 문제를 결코 등가로 보고 있지 않음을 암시하고 있다. 제재 효과에 국한한 설명은 제재의 본 목적에 정면으로 배치되는 북한의 핵무장 강화라는 사실을 설명하는 데 한계가 발생한다. 또한 핵무장 강화를 통해 북핵 위기를 증폭시키고 자신의 핵무기 가치를 높여서 그것을 지렛대로 삼아 북미 관계의 전반적인 판도를 바꾸고자 하는 북한의 협상 의도를 간과하

게 된다. 결국 미국의 북한 비핵화 거래비용은 북한이 미국의 대북제재에 맞서 핵무장 강화를 통해 공세적으로 대응함으로써 오히려 크게 증가했다.

제재이론은 악한 행동을 한 피제재국에 대한 제재가 당연히 되는 징벌적인 관점이 내장되어 있다. 제재는 문제를 해결할 수 있지만 반대로 징벌적인 성격때문에 문제를 악화시킬 수 있는 가능성도 존재한다. 대북제재가 점차 강화됨에 따라 북한은 대응 강도를 높이는 선택을 했다. 대북제재는 북한의 핵무장 완성의 결과로 이어졌고, 북핵위기의 수위는 높아져 갔다. 결국 미국은 자국의 본토가 북한의 핵능력 사정거리에 놓이는 엔드게임에 도달하자 북한과 비핵화 협상 테이블에 나올 수밖에 없었다. 미국의 입장에서 이제 거래비용이 커졌기 때문에 협상의 교착상태가 빈번해졌고, 국내에서 협상무용론의 목소리도 커지게 되는 악순환이 반복되었다. 또한 강화된 제재로 인해 북한과 협상을 통해 도출되는 특정한 합의도 그 이행과정에서 기존의 강화된 대북제재를 위반하게 되는 모순적인 상황이 발생하기도 했다.<sup>74)</sup> 제재 자체가 합의와 합의안 이행에 걸림돌이 되고 있는 상황이 발생한 것이다. 결국 제재-협상-결렬의 구조적인 악순환에 빠지는 현상이 발생하는 것이다.

결과적으로 경제제재라는 방식으로는 한 국가의 핵심적 안보이익을 포기시키기 어렵다는 제재이론의 논의를 북미 간의 협상사례를 통해 확인하였다. 또한 강력한 제재가 오히려 제재대상국의 식량사정을 악화시켜 인권 환경을 더욱 열악하게 만드는 제재의 역설이나, 제3국에 불공정한 무역을 강요받는 불합리한 상황을 조성한다는 사실 또한 확인하였다. 제재가 기본적으로 강대국-약소국 간의 상호작용이며, 피포위의식을 갖는 약소국에 대한 제재 부과는 국가붕괴를 추구하는 적대 의사로 간주되어 상황을 더욱 악화시키고 있음을 발견하였다.

북한은 핵 보유 강행으로 제재에 대응하여, 결국 제재국면에서 북미 정상회담이라는 협상으로 국면전환에 성공하였음을 보여준다. 즉, 미국과 대등한 입

74) 조성렬, 『한반도 비핵화 리포트: 포괄적 안보-안보 교환론』, p. 333.

장에서 협상하는 소기의 성과와 함께, 추가적인 핵-미사일 모라토리움을 선언하는 대가로 추가제재를 예방하는 균형점에 도달한 것이라 볼 수 있다. 이러한 관점에 입각하면 북한이 2018년부터 적극적으로 대미협상에 나선 동기는 제재가 아닌 핵-미사일 능력 강화에서 찾을 수 있다. 물론 북한의 협상 동기를 제재에 따른 굴복의 결과물로 바라보는 시각도 부분적인 설명력을 갖는다. 그런데 이 경우 지난 20년 동안 북한에게 가해진 대북제재 총합의 결과치로 설명될 때만 그러하다. 그러나 실패로 귀결된 개별적인 제재들의 총합은 성공이라는 모순이 발생하게 된다. 결국 제재론으로 북한의 태도변화를 설명하는 것은 대북제재의 산물인 북한의 핵-미사일 능력의 강화라는 역설에 빠지게 된다. 대북제재의 강화가 북한의 협상 동기에 어느 정도 영향을 주었겠지만, 명백한 제재 실패의 결과물인 북한의 핵무장 완성인 점을 간과하기 때문이다.

북한은 상대적으로 합의에 도달하기 용이한 작은 사안인 제재해제 문제부터 타결 짓고, 이 타결을 입구로 협상의 신뢰를 구축하고 중국에 비핵화 협상이라는 본 게임의 출구에 도달하려는 목표를 갖고 있다고 판단된다. 북한의 협상 목표 가운데 대북 제재해제 문제는 종전 선언, 북미 평화협정, 관계 정상화 등과 같은 굵직한 정치적 의제의 하위 분야 혹은 전제조건으로 자리매김하고 있다고 판단된다. 이러한 관점은 하노이 북미 정상회담 결렬에 대한 보완적인 설명을 가능하게 한다. 북한은 하노이 회담에서 영변의 핵시설이 대북제재 해제와 등가에 있는 것으로 보았고, 이 거래가 성립될 경우 플러스알파인 그 외의 핵시설을 상위의 정치적 의제와 교환할 생각이었다고 판단된다.

물론 경제제재의 효과는 단기적인 관점에서 파악할 수 없다. 제재 효과가 즉각적으로 나타나지 않더라도 잠재적으로 장기간에 걸쳐 서서히 제재 효과가 응축되다가 결정적인 계기로 인해 급격히 증폭될 가능성 또한 존재하기 때문이다. 따라서 본 연구 또한 부득이하게 대북제재의 효과를 현재완료 시제로 기술할 수밖에 없었다. 평가 또한 잠정적일 수밖에 없었다. 이는 본 연구도 제재의 완료시점이 모호한 제재연구가 갖는 일반적인 한계에 놓여 있다는 점을 의미한다. 그러나 일반적인 한계에도 불구하고 이 글은 대북제재의 효과로 북

한의 행동을 설명하려는 경향에 의문을 제기함과 동시에 대안적 설명을 제시하고자 하였다. 본 연구의 논의가 최근 활발하게 연구되고 있는 대북제재 관련 논의에 균형 잡힌 비판으로 작용하기를 바란다.

## 참고문헌

- 강근형·강병철, “북한 핵실험에 따른 대북제재의 한계와 한국의 대응전략.” 『신아세아』 제24권 2호, 2017.
- 김근식, “북한의 핵협상: 주장, 행동, 패턴.” 『한국과 국제정치』 제27권 1호, 2011.
- 나영주, “한국의 THAAD 배치와 중국의 대응전략.” 『민족연구』 67권, 2016.
- 나호선·차창훈, “북한의 전략적 선택에 대한 동맹이론적 검토: 북·중 동맹에서 대미 편승으로?” 『21세기 정치학회보』 제28집 4호, 2018.
- 남성욱, “식량난에 대한 북한의 이중적 태도.” 『北韓』 통권 571호, 2019.
- 라몬 파체코 파르도 지음, 권영근·임상순 옮김, 『북한 핵위기와 북·미 관계』, 서울: 연경문화사, 2016.
- 마이크 치노이 지음, 박성준·홍성걸 옮김, 『북핵 물리코스터』, 서울: 시사IN 북, 2010.
- 박지연, “경제제재에 대한 북한의 의사결정 요인 분석: 전망이론 모델의 구축과 적용.” 『북한연구학회보』 제17권 1호, 2013.
- 박홍서, “북핵위기시 중국의 대북 동맹안보딜레마 관리 연구 - 대미관계 변화를 주요 동인으로.” 『국제정치논총』 제46집 1호, 2006.
- 백학순, 『제2기 오바마정부 시기의 북미관계 2013~2014: ‘핵무기 사용 위협’과 관계의 파탄』, 성남: 세종연구소, 2014.
- 서보혁, “북-미관계 정상화의 국내정치적 제약: 국가정체성의 상호작용을 중심으로.” 『사회연구』 2호, 2003.
- 양운철·하상섭, “UN의 대북한 경제제재의 한계: 강제성의 제한과 전략적 선택의 확대.” 『통일정책연구』 제21권 2호, 2012.
- 오준철, “대북제재가 북한 군사력에 미치는 영향.” 『Journal of North Korea Studies』 3권 1호, 2017.
- 이석, “효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의.” 통일연구원(편), 『통일나침반(16-01)』, 서울: 통일연구원, 2016.
- 전봉근, “6·12 북미정상회담 평가와 한국외교에 대한 함의.” 『주요국제문제분석』 2018-22, 2018.
- 정한범, “미국의 대북제재에 대한 효과성 분석.” 『광장』 219호, 2018.
- 정형곤 외, 『비핵화에 따른 대북경제제재 해제: 분석과 시사점』, 세종: 대외경제정책연구원, 2018.
- 조성렬, 『한반도 비핵화 리포트: 포괄적 안보-안보 교환론』, 서울: 백산서당, 2019.
- 허재영·정진문, “대북 경제제재의 실효성 분석: 식량지원 증단을 중심으로.” 『한국과 국제정치』 제32권 제3호, 2016.
- KOTRA, 『2018년도 북한 대외무역 동향』, 서울: KOTRA, 2019.



- Ang, Adrian U-Jin and Dursun Peksen, "When Do Economic Sanctions Work? Asymmetric Perceptions, Issue Salience, and Outcomes." *Political Research Quarterly*, Vol. 60, No. 1, 2007.
- Blanchard, Jean-Marc F. and Edward D. Mansfield, eds., "The Political Economy of National Security: Economic Statecraft, Interdependence, and International Conflict." *Security Studies*, Vol. 9, 1999.
- Chan, Steve and A. Cooper Drury, *Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice*. London: Palgrave Macmillan, 2000.
- Cha, Victor and Katrin Fraser Katz, "The Right Way to Coerce North Korea - Ending the Threat Without Going to War." *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 3, 2018.
- Drezner, Daniel W, "Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When Is Cooperation Counterproductive?" *International Organization*, Vol. 54, No. 1, 2000.
- Early, Bryan R, "Alliances and Trade with Sanctioned States: A Study of U.S. Economic Sanctions, 1950-2000." *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 56, No. 3, 2012.
- FAO and WFP, FAO/WFP Joint Rapid Food Security Assessment - Democratic People's Republic of Korea. Bangkok, 2019.
- Haggard, Stephan and Marcus Noland, *Hard Target: Sanctions, Inducements, and the Case of North Korea*. Stanford: Stanford University Press, 2017.
- Hufbauer, Gary Clyde. and Jeffrey J. Schott, eds., *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 2nd Edition. Washington D.C.: Institute for International Economics, 1990.
- Kim, Byung-Yeon, *Unveiling the North Korean Economy: Collapse and Transition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- McLean, Elena V. and Taehee Whang, "Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions." *International Studies Quarterly*, Vol. 54, No. 2, 2010.
- Pape, Robert A, "Why Economic Sanctions Do Not Work." *International Security*, Vol. 22, No. 2, 1997.
- Taylor, Brendan, *Sanctions as Grand Strategy*, Oxon: Routledge, 2010.
- UNSCR 825, 1695, 1718, 1874, 2087, 2094, 2270, 2321, 2371, 2375, 2397.
- Whang, Taehee, "Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States." *International Studies Quarterly*, Vol. 55, No. 3, 2011.
- "제7차 노동당대회 개회사 전문." 『한국일보』 2016년 5월 7일.
- "트럼프 "대북 추가 제재 철회 지시"... 북미 새로운 국면 맞나?" 『경향신문』 2019년 3월 23일.
- "[미국, 김정은 직접 제재]중 외교부" 대화·협력으로 북 인권 해결해야 "일방적 제재 반대." 『경

향신문』 2016년 7월 7일.

“中 ‘북 UEP 안보리 논의’ 반대.” 『경향신문』 2011년 2월 13일.

“北 “안보리 제재 배격... 핵보유국 지위 영구화.” 『서울신문』 2013년 3월 11일.

“김정은, 백마 타고 백두산 찾아... ‘미(美)가 강요한 고통에 인민 분노.’” 『조선일보』 2019년 10월 16일.

“시진핑은 김정은에게 화나지 않았다.” 『한국일보』 2015년 3월 16일.

“〈北당대회〉 김정은, 핵-경제 병진 ‘항구적 전략’ 선언... 핵보유국 굳히기.” 『연합뉴스』, 2016년 5월 8일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20160508016800014?input=1195m>(검색일:2019.12.01.).

“北 黨중앙위 전원회의, 경제-핵무력 병진노선 채택.” 『연합뉴스』, 2013년 3월 31일, <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006177698>(검색일:2019.12.01.).

“North Korea Evades Sanctions.” *Washington Post*, February 4, 2018.

Sanger, David E and Choe Sang-Hun eds., “List of Options on North Korea Shrinkers for U.S.” *New York Times*, September 10, 2016.

“Final report of the Panel of Experts submitted pursuant to resolution 2345(2017).” UN Security Council, 2018, <https://www.undocs.org/S/2018/171>(검색일:2019.12.01.).

“Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1874(2009).” UN Security Council, 2014, <https://www.undocs.org/S/2014/147> (검색일:2019.12.01.).

“Report of China on the implementation of Security Council resolution 2321(2016).” UN Security Council, 2017, [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/AC.49/2017/33](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/AC.49/2017/33)(검색일:2019.12.01.).

남북교류협력지원협회, [I-RENK 북한지하자원넷], 2019, [http://www.irenk.net/v3.1/page1/p2\\_3.asp?m=3](http://www.irenk.net/v3.1/page1/p2_3.asp?m=3)(검색일:2019.10.22.).

우리은행, [환율조회]-[기간별 평균환율 조회]-[매매기준율], 2019, <https://sbiz.wooribank.com/biz/Dream?withyou=BZFXD0021>(검색일:2019.10.23.).

통계청, [북한통계], 2019, [http://kosis.kr/bukhan/statisticsList/statisticsList\\_01List.jsp#SubCont](http://kosis.kr/bukhan/statisticsList/statisticsList_01List.jsp#SubCont) (검색일:2019.10.22.).

통일부, [대북지원정보시스템]-[북한현황지표], 2019, <https://hairo.unikorea.go.kr/info/ExpIndex0202.do>(검색일:2019.10.25.).

한국광물자원공사, [KOMIS 한국자원정보서비스], 2019, <https://www.kores.net/komis/price/mineralprice/ironoreenergy/pricetrend/ironOreEnergy.do>(검색일:2019.10.22.).

한국은행, “(2006년-2018년) 북한 경제성장률 추정결과”, 2007-2019, <https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0000559/list.do?menuNo=200690&searchWrd=%EB%B6%81%ED%95%9C%EA%B2%BD%EC%A0%9C&searchCnd=1&sdate=&tdate=>(검색일:2019.10.22.).

Abstract

A Critical Review on Sanction Theory and Its Effectiveness on North Korea:  
Focused on Reaction of Targeted State

Hoseon Na (M.A, Pusan National University)  
Changhoon Cha (Professor, Pusan National University)

The shift of North Korea's foreign policy in 2018 was understood as the effectiveness of UN sanctions. This research criticizes the explanation that the change is the result of UN sanctions. Sanction theory generally focused upon its effectiveness but lacks in regarding reaction of the targeted state. The mechanism of interaction between sanction state and targeted state is required to refine theoretical ontology considering responses of targeted state. UN sanction against North Korea has two stages, symbolic and effective one, before and after 2016. UN sanction against North Korea overcome the unilateral, multilateral and third party defects and increased its effectiveness. North Korea, however, reacted against the sanction and utilized the sanction for stabilizing its political regime by completing its nuclear arsenal. North Korea sat on the table with its increased negotiation leverage for the purpose of improving US-North Korea relationship, not just nuclear issues. After all, the sanction itself did not resolve North Korean nuclear problem and North Korea's nuclear build-up means the failure of sanction. The whole cost of US's deal has been highly increased After North Korea aggressively reacted against UN sanction.

Keywords: Sanction Theory, Sanctions on North Korea, North Korea Nuclear Crisis, US-North Korea Talks, North Korea Nuclear Disarmament

투고일: 2020년 6월 29일, 심사일: 2020년 7월 31일, 게재확정일: 2020년 8월 20일