

국제사회의 대북제재가 북한경제에 미치는 영향

임강택 (통일연구원 선임연구위원)

- I. 문제 제기
- II. 대북제재의 주요 내용과 특징
- III. 경제제재의 의미와 효과성에 대한 기존 연구
- IV. 대북 경제제재가 북한경제에 미치는 효과 추정

〈요 약〉

지금 국제사회가 추진하고 있는 대북 경제제재는 북한정부, 특히 군과 당 기관의 소득원을 차단하여 핵개발 및 탄도미사일 프로그램을 억제 및 포기시키겠다는 목적을 추구하고 있다고 할 수 있다. 그러나 이를 실행하는 과정에서 몇 가지 딜레마와 어려움이 존재한다. 또한 현 단계에서 대북제재의 효과를 평가하는 것은 시기적으로 이른 측면이 있다.

경제제재가 북한의 시장에 미치는 영향은 아직까지 별다른 움직임이 감지되지 않고 있다. 무엇보다 주요 물품의 시장물가가 특별히 오르거나 하는 현상도 나타나지 않고 있다. 여기에는 북한당국이 나름대로 제재에 대비한 측면이 강하게 작용한 것으로 추정된다. 그러나 대북 경제제재가 지금 수준의 강도를 유지한 상태에서 장기화할 경우 북한경제에 미치는 충격이 가시화할 가능성이 커질 것으로 예상된다. 최근 북중교역의 감소세가 관찰되고 있으며, 북한이 당국차원에서 추진하고 있는 건설 및 투자사업에서 어려움이 나타나기 시작했다는 소식도 전해지고 있다.

I. 문제 제기

올해는 북한의 4차 핵실험과 장거리미사일(북한은 위성 발사라고 주장) 실험발사로 시작되어 이에 대한 국제사회의 제재조치가 지속적으로 강화되는 양상을 보이면서, 한반도를 둘러싼 긴장국면이 지속되고 있다. 특히, 북한이 지난 5월 초, 36년 만에 개최한 7차 당 대회를 통해서 핵보유국가임을 선언함으로써 국제사회의 압력에 굴복하지 않겠다는 의지를 강조하고 있어 당분간 북한 핵문제를 놓고 주변 국가들의 피곤한 줄다리기가 예상되고 있다. 북한 핵문제의 해결방식에 대한 접근에서 주요 관련 국가들 사이에 상당한 격차가 나타나고 있기 때문이다. 중국은 상대적으로 대화를 통한 북한의 비핵화 해법을 모색하지는 입장이며 한반도의 비핵화를 강조하고 있다. 반면에 미국은 북한의 비핵화 약속을 전제로 대화를 할 수 있다는 입장이며 북한의 비핵화문제에 초점을 맞추고 있다. 여기에는 최근 미국이 아시아 회귀 정책을 기초로 다방면에서 중국을 압박하고 있는 태도를 숨기지 않고 있는데 대한 중국의 고민이 깔려있다고 할 수 있다. 이러한 상황에서는 베이징이 북한이라는 전략적 자산을 포기하기 힘들기 때문이다.

비슷한 맥락에서 제재의 효과성문제가 중요한 이슈로 부각되고 있다. 수차례에 걸쳐 단행된 대북제재를 포함하여 과거 국제사회의 경제제재가 의도한 목표로 달성하는데 성공하지 못했다는 평가가 주를 이루고 있는 상황이다. 그러나 제재의 효과가 불분명한 상황에서도 특정한 행동에 대해 제재를 강행하는 배경에는 다양한 의도가 담겨있기 때문이라는 주장이 제기되고 있다. 이번의 대북제재 효과에 주목하는 이유는 미국이 이번에는 빈틈을 최대한 줄이는 방법을 고민하여 강력한

제재안을 제시한 것으로 알려지고 있기 때문이다. 이에 따라 제재의 효과가 어떻게 나타날 것인지 사태의 추이를 예의 주시하고 있다.

북한에 대한 경제제재 효과를 논할 때 빼놓을 수 없는 핵심적인 변수로 거론되고 있는 것은 중국의 참여 정도라고 할 수 있다. 역사적 경험에 비추어 보면, 경제제재를 받고 있는 국가의 주변에 강력한 탈출구가 존재할 경우 제재효과가 크게 반감되기 때문이다. 특히 북한은 대외무역과 경제관계의 절대적인 부분을 중국에 의존하고 있기 때문에 중국의 제재 참여 수준이 효과성을 결정하는 열쇠라고 할 수 있다. 이런 이유로 미국이 주도하고 있는 이번 대북제재는 미국과 중국 사이에 전략적 목표를 공유하는 작업이 가장 중요할 것으로 예견되고 있다.

본 논문에서는 이번에 단행되고 있는 대북제재의 파급효과를 살펴보고자 한다. 이를 위해 미국을 비롯한 주요 국가가 채택한 제재법안과 유엔의 대북 제재결의안의 주요 특징을 정리하고, 기존의 사례를 검토할 것이다. 이를 통해서 제재효과성을 어떻게 평가할 것인지에 대한 고민을 담고자 한다. 대북제재의 효과를 평가하기에는 아직 이른 측면이 있기 때문이다. 현 단계에서는 아마도 제재의 잠재적 기능성과 한계성을 제시하는 정도가 적절할 것으로 판단된다.

II. 대북제재의 주요 내용과 특징

1. 미국의 대북제재법안(H.R.757)의 목표와 주요 특징

유레없이 신속하게 상하원을 통과하고, 대통령의 서명을 거쳐 발효(2016.2.18)된 미국의 대북제재법안은 북한만을 겨냥한 최초의 대북

제재법안이라는 점과 함께 과거와는 달리 강력한 제재수단을 포함하고 있는 점이 주목을 끌고 있다. 그러나 상대적으로 관심을 기울이지 않고 있는 법안의 제정 목표에 주목할 필요가 있다. 여기에는 4가지 목표가 특히 강조되고 있는데, 첫째, 북한의 도발로 파생되는 다양한 위기들을 비군사적인 방법으로 대처한다. 둘째, 북한당국의 태도 변화를 유도하기 위한 협상용 외교적인 지렛대를 제공한다. 셋째, 북한주민들의 어려움을 완화시킨다. 넷째, 북한인권법(section 4 of the North Korean Human Rights Act of 2004(22 U.S.C.7802)에서 지향하는 목표를 재확인한다.

미국의 대북제재법안(H.R.757)의 주요 내용은 제재 대상과 범위를 명시하는 것으로 구성되어 있는데, 여기에는 북한은 물론이고 북한과 거래하는 단체(기업)와 개인 등을 포함하고 있다. 이처럼 북한의 거래 상대방에 대해 부여하는 제재인 ‘세컨더리 보이콧(secondary boycott)’이 가장 큰 특징 중의 하나라고 할 수 있다. 이는 북한과 거래하는 단체나 개인에게 경제적으로 불이익을 줌으로써 북한과의 거래를 중단시켰다는 의도가 담겨 있다. 제재법안을 위반할 경우 미국이 주도하고 있는 국제금융체제에서 퇴출시키겠다는 것으로 결국은 북한을 세계 경제질서에서 고립시키겠다는 내용이라고 할 수 있다. ‘세컨더리 보이콧(secondary boycott)’은 과거 이란에 대한 제재에도 포함된 것으로 알려지고 있다. 그 때와 다른 점은, 이란에 대한 제재는 포괄적이고 강제적인(mandatory) 성격으로 규정된 반면에, 이번 대북제재 조치에서는 미행정부에 재량권(discretionary)을 부여하고 있다는 점이다. 현재 북한의 대외경제관계가 중국에 편중되어 있다는 점을 고려할 때, 미국의 이러한 조치는 중국과 협상의 여지를 남겨놓고자 하는 정책적

판단이 작용한 것으로 보인다.

다음으로 주목할 필요가 있는 대목이 광물거래에 대한 제재가 포함 된 점이다. 흑연을 비롯한 북한 광물이 무기개발자금으로 사용되지 못하도록 광물거래에 대한 제재를 포함시킨 것이다. 이 부분은 북한의 주요 외화취득원을 제재 대상에 포함시킴으로써 북한당국의 공식적인 자금조달을 차단하겠다는 것으로 평가된다. 물론 광물거래의 대부분이 중국 기업과 이루어지고 있다는 점에서 중국의 참여 정도에 따라 성과가 결정될 것이다.

세 번째 중요한 특징은, 제재의 대상과 범위가 대폭 확대된 점으로, 사이버공간에서의 불법적인 활동과 북한당국의 인권유린행위 등이 제재 대상에 포함되었다. 여기에 더하여, 미 재무부에 이 법안이 통과 된 이후 180일이 경과하기 전에 북한을 ‘자금세탁우려대상국’으로 지정할 필요가 있는지 검토하도록 되어 있다. 북한이 자금세탁우려 대상국으로 지정되면 북한은 미국과의 금융거래가 중단되는 것은 물론이고 중국 등 제3국 은행들과 거래하는 것도 제한을 받게 된다. 제3국 금융기관들이 북한과 금융거래하는 것이 드러날 경우 해당 금융 기관은 미국과의 거래가 중단된다. 이와 관련 미국 재무부는 지난 6월 1일 북한을 ‘주요 자금세탁우려대상국’으로 지정하였다. 그 이유로는, 북한이 대량파괴무기(WMD) 및 탄도 미사일 개발을 위해 국제금융 거래를 하는 점, 북한에 자금세탁 또는 테러방지를 위한 금융감독 시스템이 전혀 없는 점, 북한이 미국의 사법·금융당국의 거래정보 확보에 협력하지 않는 점 등이 지적되었다. 미 재무부는 ‘자금세탁우려 대상국’ 지정을 발표하면서, 국제사회에 북한과의 금융거래를 차단해 달라고 공식적으로 촉구하였다.

2. 유엔안보리 대북제재결의 2270호의 주요 내용

미국의 제재법안에 이어 통과된(2016.3.2) 유엔안보리의 대북한 제재 결의 2270호도 과거에 비해 강화된 내용을 포함하고 있다. 특히, 북한당국의 자금원 차단에서 사각지대를 없애기 위해 노력한 것으로 평가되고 있다. 다만, 중국 및 러시아와의 조율과정을 거치면서 민생 부분의 거래활동은 예외적으로 보장하는 조항들이 포함된 점이 제재 효과를 약화시킬 수 있다는 우려를 낳고 있다.

결의안 전문에서는 금융·기술·산업분야의 자원들이 핵무기 및 탄도미사일 프로그램 개발 목적으로 전용되는 것에 유감을 표명하고, 북한주민들이 처한 심각한 어려움에 깊은 우려를 표명하였으며, 북한주민들의 수요가 미충족된 상태에서 북한이 무기거래로 얻는 소득이 WMD 개발에 전용되는 것을 우려를 나타내고 있다. 이러한 인식을 기초로, 북한이 탄도미사일 기술을 이용한 어떤 추가적인 발사, 핵실험 또는 도발도 중지하고, 탄도미사일 프로그램 관련 모든 활동을 중단하며, 모든 핵무기와 현존하는 핵 프로그램을 포기하고 관련활동을 중단할 것으로 요구하고 있다. 또한 북한이 현존하는 모든 여타 대량 파괴무기(WMD)와 탄도미사일 프로그램을 포기하도록 요청하고 있다. 따라서 유엔안보리의 이번 대북제재 결의안은 북한으로 하여금 핵과 탄도미사일 프로그램을 포기하고, 관련 활동들을 중단하도록 하는데 목표를 두고 있는 것으로 보인다.

제재 내용은 매우 광범위하게 구성되어 있는데, 무기거래 금지, 제재 대상 지정, 확산 네트워크, 해운·항공·운송, 대량살상무기(WMD) 수출통제, 대외교역, 금융거래, 사치품 등이다. ‘무기거래 금지’ 항목

에서는 그동안 주권국의 자위권 보장이라는 차원에서 허용되었던 소형무기 수입이 전면 금지되었고, 북한군의 작전수행 능력에 직접 기여할 수 있는 품목의 대북한 수출이 금지되었다. 또한 군사/준군사 조직 및 경찰 훈련을 위한 훈련관·자문관 초청도 금지된다. ‘제재대상 지정’에서는 국가우주개발국, 원자력공업성, 기계공업부, 경찰총국, 39호실 등 단체와 개인이 추가되었다. ‘확산 네트워크’ 항목에서는 북한의 불법 행위에 연루된 외국인 추방을 의무화하고, 제재대상 개인·단체의 사무소 폐쇄 및 북한인 파견 대표 추방 등이 포함되어 있다. ‘해운·항공·운송’ 부분에서는 북한 행·발 화물 검색 의무화 규정과 함께, 북한의 ‘원양해운관리회사(OMM)’ 소유 선박(31척)을 자산동결 대상에 포함시켰다. ‘대량살상무기(WMD) 수출통제’ 조항에서는 위성 발사 또는 우주발사체를 포함한 북한의 탄도미사일 발사와 관련된 어떤 형태의 기술협력도 금지하고 있으며, WMD 관련 품목에 대한 캐치올(catch-all)¹⁾ 수출통제와 해당 물품에 대한 압류·처분을 의무화하고 있다.

경제제재부문으로는, 첫째, ‘대외교역’에서 WMD 개발과의 연관성이 확인될 경우 석탄, 철, 철광의 수출을 원칙적으로 금지하고,²⁾ 금, 바나듐광, 티타늄광, 희토류는 전면적으로 수출을 금지시켰다. 또한, 대북 항공유(로켓연료 포함) 판매와 공급을 금지시켰다.³⁾ 둘째, ‘금융거래’에서는 광범위한 제한조치가 취해졌다. 북한은행의 회원국내 지점·

1) 캐치올(catch-all)이란 통제대상이 아닌 물자라도 WMD, 재래식 무기 등의 개발에 기여할 수 있다고 판단될 경우 해당 품목의 수출을 통제하는 제도를 말한다.

2) 2가지 예외 조항을 두었는데, ① 민생목적으로 WMD와 무관한 경우, ② 외국산 석탄의 나진항을 통한 수출로, WMD와 무관하며 제재위 사전 통보할 경우에는 허용하기로 하였다.

3) 다만, 인도주의적 목적으로, 제재위원회의 사전 허가를 취득한 경우, 북한 민항기의 해외 급유는 예외로 두었다.

사무소 신규 개설 등과 관련된 활동의 금지와 90일내 기존 지점을 폐쇄하여 거래활동을 종료할 것을 요청하였으며, 회원국 금융기관의 북한내 사무소·은행계좌 개설 등 관련 활동을 중단하고 90일내 WMD 관련 기존 사무소·계좌를 폐쇄하도록 하였다.⁴⁾ 마지막으로 금수 대상 사치품 예시목록을 기존 7개에서 12개로 확대하였다.

3. 한국 및 기타 국가들의 대북제재

우리 정부는 미국과 더불어 가장 적극적으로 대북제재에 참여하고 있다. 미국의 대북제재법안 발효에 앞서, 개성공단 전면 중단 조치를 단행(2016.2.10)함으로써 국제사회의 강력한 대북제재를 위한 기반을 조성하고자 하였으며, 이어 독자 제재안을 발표(2016.3.8)하였다. 주요 제재 내용은 금융제재, 해운통제, 수출입 통제 등으로 구성된다. ‘금융 제재’에서는, WMD 개발에 책임 있는 개인 38명과 단체 24개, 그리고 북한을 우회적으로 지원하고 있는 제3 국적 개인 2명과 단체 6개가 포함되었으며, 이들과의 금융거래를 금지하고 이들의 국내 자산을 동결한다는 내용이다. ‘해운 통제’ 부분에서는 북한기항 후 180일 이내 국내 입항을 불허하며, 북한의 제3국 편의치적(명의) 선박의 국내입항도 금지하고 있다. ‘수출입 통제’는 북한산 위장반입에 대한 통제를 강화하며, 별도의 감시대상품목 목록을 작성하여 활용한다는 구상이 담겨 있다. 이 밖에 해외에서 북한이 외화벌이 창구로 활용하고 있는 각종 북한 영리시설에 대한 이용 자제를 촉구하고 있다. 하지만 한국정부의

4) 예외적으로, 인도적 지원과 외교관계에 관한 비엔나협약에 근거한 활동 및 유엔활동과 관련된 거래는 허용하고 있다.

독자 제재안은 ‘5.24조치’를 포함한 기존의 경제제재와 남북관계의 단절로 인해서 실질적인 효과는 매우 제한적일 것으로 예상된다. 다만, 제재 실행에 대한 의지를 표명하고, 제재 대상으로 거론된 개인과 단체에 심리적 압박감을 주는 효과는 기대할 수 있다.

일본은 북핵문제 이전에 납치자문제 해결을 촉구하는 대북제재안을⁵⁾ 시행하고 있으며, 4차 핵실험 이후 내각회의 결정(2016.2.19)을 통해서 추가 제재안을 발표하였다. 이에 따르면, 인도적 목적으로 한 10만 엔 이하의 경우를 제외하고 대북송금 금지, 일본에서 북한으로 현금 반입 10만 엔 초과시 신고를 의무화하였다. 또한, 북한국적자의 일본 입국을 원칙적으로 금지시켰으며, 일본인 북한방문 자제를 요청하고 있다. 여기에 일본 국가 공무원의 방북 금지와 북한국적 선박 선원의 일본 상륙 금지가 추가되었으며, 모든 북한 국적의 선박 및 북한을 경유한 제3국 선박의 일본 입항을 금지하고 있다.

유럽연합도 독자적인 대북 제재안을 지속적으로 추가하고 있다. 유엔 안보리 결의안 채택 직후, 북한에 대한 제재조치로 제재 대상 단체와 개인을 추가(2016.3.4)하였으며, 이어 무역 및 금융제재 조치를 발표(3.31)하였다. 또한 지난 5월 20일 제재 대상 명단을 추가하여 모두 개인 66명, 단체 42개를 제재 대상으로 지정하였다. 그리고 5월 27일

5) 일본이 독자적으로 이행하고 있는 구체적인 제재 조치들을 보면, 첫째, 모든 북한산 물품에 대한 수입금지 및 대북 전면 수출 금지. 둘째, 남북간 전세 항공편 일본 운항 불허 및 북한선박 전면 입항금지. 셋째, 대북 송금(300만엔) 및 방북(10만엔) 소지금 상한액을 두어 북한으로의 현금 유입 제한. 넷째, 북한 국적자의 입국을 원칙적으로 금지하고 있으며 일본에서 북한으로 도항 자제 요청. 또한, 대북제재 조치를 위반한 외국인 선원의 상륙 및 재일외국인의 방북 후 재입국 원칙적 불허. 다섯째, UN 제재대상 화물을 적재한 것으로 의심되는 북한 선박에 대한 화물 검사(화물검사 특별조치법)의 근거 마련. 여섯째, WMD와 관련된 물자의 수출을 금지하고 사치품의 대북수출 금지. 그리고 북한 미사일 및 WMD 관련 단체(32개)와 개인 8명에 대해서도 자금이전을 금지하는 조치들을 취하고 있다.

에는 사치품 등 대북 금수품목을 확대하였으며, 북한 항공기와 선박의 EU 영공통과와 기착·기항을 금지시키고, 송금과 투자 및 금융서비스에 대한 규제를 강화하는 내용을 포함하는 강화된 제재안을 발표하였다. 유럽지역의 금융거래 거점으로 의심을 받아온 스위스가 금융제재를 포함하여 유엔안보리 결의 2270호 이행을 위한 개정 시행령을 발표 (2016.5.18)한 사실도 주목을 끌고 있다.⁶⁾

러시아의 움직임도 구체화되고 있다. 안보리 결의안 이행을 위한 대통령령 초안에 따르면,⁷⁾ 러시아에 있는 북한 은행 자회사와 지사 및 대표부, 그리고 합작회사를 폐쇄하고 신설을 금지하며, 북한은행과의 송금 거래도 금지시키고 있다. 또한, 북한으로부터 석탄, 철, 철광석, 금, 티타늄·바나듐 광석 등의 수입을 금지시키는 내용이 포함되어 있다. 하지만 ‘나진-하산 복합 물류사업’은 예외로 둬으로써 나진항을 통한 석탄 수출은 예외적으로 허용하고 있다. 이에 따라, 지난 5월 19일 러시아 중앙은행은 자국의 금융기관들에게 북한 금융기관과의 금융거래를 전면 금지하도록 하는 조치를 발표하였다.

제재의 효과성을 좌우할 국가라는 점에서 가장 주목을 받고 있는 중국의 대북 제재조치는 지난 4월 5일 대북 수출입 금지품목 25종을 발표하면서 가시화되고 있다. 중국 상무부의 공고문에 의하면, 석탄과 철, 철광석, 금, 티타늄, 바나듐, 그리고 희토류 등 총 20종을 북한에서 수입 금지시켰으며, 항공 가솔린, 나프타를 포함한 항공연료, 등유를

6) 시행령에 따르면, 스위스 은행은 북한에 지점이나 자회사 개설이 금지되며, 기존의 은행 지점이나 계좌는 6월 2일까지 정리하도록 되어 있다. 스위스 내에 존재하는 북한은행의 지점이나 계좌도 같은 기간 내에 폐쇄하도록 요구하고 있다. (연합뉴스, “스위스 대북제재 동참으로 ‘김정은 비자금’ 타격받나,” 2016.5.19)

7) 연합뉴스, “러, 북한과의 금융거래 전면 동결..광물 수입도 중단,” 2016.5.6.

포함한 로켓연료 등 5종에 대한 수출이 금지되었다.⁸⁾ 다만, 민생 목적이면서 북한의 핵과 탄도미사일 계획과 관련이 없는 경우, 철, 철광석, 그리고 석탄을 수입할 수 있다고 예외조항을 두었다. 다만, 예외 규정을 적용받기 위해서는 수입과 관련해 해당 회사 책임자가 서명한 신청서와 서약서를 제출하도록 규정함으로써 철저한 심사를 통해서 통제하겠다는 태도를 보이고 있다.

III. 경제제재의 의미와 효과성에 대한 기존 연구

1. 경제제재의 이론적 접근

경제제재의 효과성에 대한 오래된 논란에도 불구하고 국제사회는 전쟁을 대신할 수 있는 대외정책의 중요한 수단으로 경제제재를 사용해 왔다. 현실적으로 전쟁은 많은 비용을 지불해야 한다는 점 때문에 불가피한 상황이 아니면 평화적인 수단으로 문제를 해결하고자 하는 정치적 경향성이 증가해 왔기 때문이다. 대외정책의 목표를 달성하기 위한 수단으로 다양한 형태의 제재가 동원되고 있지만 그 중에서도 경제제재에 대한 비중이 높아지는 것은 다른 대안을 찾지 못하고 있기 때문이라고 할 수 있다. 이처럼 경제제재를 통해서 다른 나라와의 외교안보적 목적을 달성하고자 하는 시도가 증대되고 있지만, 여전히 경제제재에 대한 명확한 이론적 규명작업은 이루어지지 않고 있는 것으로 평가되고 있다.

8) 연합뉴스, “中 중앙정부, 대북제재 공식화…석탄·항공유 등 금지품목 발표,” 2016.4.5.

일반적으로 특정 국가나 국제사회가 경제제재 조치를 동원할 경우에는 제재 대상국의 특정한 행위나 정책 등에 대해 위협을 느끼거나 결정적으로 손해를 보았다고 판단하여 이의 중단이나 개선을 촉구하기 위해 경제적인 수단을 사용하는 것이라고 할 수 있다. 또한 경제제재는 대화나 성명서, 의견 전달 등과 같은 외교적 수단을 사용하였으나 별다른 효과를 거두지 못한 경우에, 전쟁보다는 평화적인 방법으로 해결책을 모색하려는 노력이라고도 할 수 있다.

□ 경제제재의 목표

그렇다면 경제제재를 통해서 추구하고자 하는 목표는 어떤 것들이 있는가? Hufbauer, Schott and Elliot(1990)은 과거의 경험을 종합하여 경제제재를 통해서 추구하는 정책 목표를 5가지로 요약하고 있다.⁹⁾ 첫째, 제재대상국의 정책이 보다 온건한 형태로 변화하도록 유도한다는 것으로, 인권, 테러, 핵문제와 관련 정책이 주로 포함된다. 둘째, 제재 대상국 정권의 불안정성 유발, 셋째, 소규모 군사적 모험에 대한 징벌, 넷째, 제재대상국의 군사적 잠재능력 훼손, 마지막으로 영토 분쟁을 촉박하는 제재대상국의 주요 정책의 변경 등이 있다.

Ataev(2013)은 경제제재의 목적을 4가지 목표로 요약하고 있다.¹⁰⁾ 첫째가 가장 일반적인 것으로, 대상국의 정책이 자국의 안녕과 안보를 위협할 경우 관련 정책의 변화를 유도·압박함으로써 이를 해소하기

9) Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliot, *Economic Sanctions Reconsidered, history and current policy*, 2nd ed. (Washington, DC : Institute for International Economics, 1990), pp. 38-39.

10) Ataev, Nodir, "Economic Sanctions and Nuclear Proliferation: the case of Iran," 2013, Budapest, Hungary, http://www.etd.ceu.hu/2013/ataev_nodir.pdf (접속 일자: 2016.6.10)

위한 것이다. 둘째는 도덕적·이념적 이유에서이다. 대표적인 사례로, 80년대 후반 미국과 국제사회는 남아프리카공화국에게 인종차별정책의 개선을 요구하기 위한 수단으로 경제제재를 사용하였다. 셋째가 대상국 대외경제정책의 전환을 유도하기 위한 것으로, 관세 및 비관세장벽을 통해서 불공정한 무역정책을 채택하여 불이익을 주는 경우 이를 철회 시키고자 하는 것이다. 마지막으로, 경고의 신호를 보내고자 하는 목적에서 경제제재가 사용되기도 한다.

Tung, Chen-yuan(2002)은 5가지로 경제제재의 목표를 제시하고 있다.¹¹⁾ 첫째, 징벌이나 억제(punishment, deterrence)이다. 대상국의 잘못된 행동에 대한 징벌적 성격의 조치로, 제재국의 보복 의지와 능력을 과시함으로써 재발을 방지하고자 하는 의도도 포함되어 있다. 둘째, 순응 유도과 압박(compliance, coercion)이다. 제재국이 선호하는 행동을 선택하도록 제재 대상국가를 압박하거나 유도하고자 하는 것이다. 셋째, 정권의 불안정성 촉발 및 전복(destabilization, subversion)이다. 대상국 정부의 정치상황을 불안정하게 만들거나 내부 불만을 표출시키도록 하는 방법 등을 통해서 제재 대상국 정권 의 붕괴를 목표로 한다. 넷째, 신호 전달(signaling)이다. 계속해서 잘못된 행동을 한다면 보다 강력한 예를 들면 군사적 행동을 취할 것이라는 위협을 가함으로써 태도 변화를 유도하는 것이다. 강대국이 주도하는 경제제재는 보다 강력한 조치를 암시하는 경우가 있다. 다섯째, 상징성이나 전시효과(symbolism, demonstrative effect)이다. 이 경우 제재의 공식적인

11) Tung, Chen-yuan, *China's Economic Leverage and Taiwan's Security Concerns with respect to Cross-Strait Economic Relations*, PhD dissertaion in international affairs, School of Advanced International Studies, (Baltimore:: Johns Hopkins University, 2002), pp. 100-105.

목표가 언급되지 않으며, 국내외 청취자들에게 불법행위를 중단하도록 동기를 제공하는데 초점이 맞추어진다.

□ 경제제재의 유형

Hufbauer, Schott and Elliot(1990)은 경제제재를 무역제재와 경제적 지원의 축소를 포함한 금융제재로 구분하고 있다.¹²⁾ 무역에 대한 제재는, 수출시장의 접근성 차단 제약, 필요한 물품에 대한 구입 거부, 수출금지에 따른 교역조건 악화 등을 통해 경제적 비용을 지불하도록 하는 것이 포함된다. 금융제재는 단독으로 부과되거나 무역제재와 연계해서 추진되기도 하는데, 제재 대상국의 금융비용을 증가시키는 방향으로 추진된다.

Doxey(2005)는 경제제재를 무역 통제, 원조와 기술지원의 중단, 해외자산의 동결, 제재 대상기업의 명단 발표 등 4가지로 분류하고 있다.¹³⁾ ‘무역에 대한 통제’로는, 수출입 수량 및 허가 제한, 수출입에 대한 제약조건 부과, 차별적 관세정책, 무역협정의 중단이나 취소, 전략물자와 첨단기술의 수출 금지 등이 포함된다. ‘원조와 기술지원 중단’은, 우호적인 조건으로 제공하던 신용제공의 감소·중단·취소와 국제기구에서 제공하는 각종 지원사업의 중단 등을 포함하고 있다. ‘해외자산의 동결’은, 제재대상 국가의 은행자산을 포함하여 각종 자산에

12) Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliot(1990), pp. 36-38.

13) Margaret P. Doxey, *Economic Sanctions and International Enforcement*, 2nd.(New York : Oxford University Press, 1980), pp. 14-15. Tung, Chen-yuan, *China's Economic Leverage and Taiwan's Security Concerns with respect to Cross-Straits Economic Relations*, PhD dissertation in international affairs, School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, 2002.에서 재인용

대한 재산권 행사를 중단시키거나 몰수하며, 추가적인 신용제공을 거부하는 내용이 포함된다.

Biersteker, Eckert, and Tourinho(2012)은 경제제재를 기관과 개인에 대한 제재, 특정 상품이나 물자에 대한 제재, 수출·운반수단에 대한 제재, 원유나 금융부문 등과 같이 핵심 경제부문에 대한 제재 등으로 구분한다.¹⁴⁾

종합하면, 경제제재는 주요 수단으로 수출입 통제와 신용제약 등이 사용된다. 수출 제약을 통해서도 주요 외화수입원을 차단하고, 국가적·정치적으로 중요한 물자의 수입을 통제하며, 그리고 금융·신용 통제를 통해 자금조달 능력을 제한하는 것이다. 이를 통해서 일차적으로는 특정 정책을 지속하는데 필요한 재원마련을 억제하고, 보다 포괄적으로는 재원조달의 기회를 제한함으로써 경제전반에 부담을 가하고자 하는 것이다. 결국, 경제제재는 대상국가에 경제적 비용을 부과함으로써 관련 정책을 변화시키라는 정치적 압박을 가하고자 하는 노력이라고 할 수 있다. 경제제재가 이루어지면 제재 대상국의 경제적 어려움이 가중되고, 경제적 어려움은 전반적인 소득 감소와 감소된 자원의 재분배과정에서 나타나게 되는 경제적 이해관계의 충돌 등을 통해서 국내여론을 악화시키는 쪽으로 작용하게 될 가능성이 크다고 하겠다. 또한 경제제재의 목표를 달성하는 방법으로 국가의 정권 교체나 민주화를 목표로 추구하는 사례도 증가하고 있다. 경제제재를 통한 정치적인 압박이 정책의 변화를 유도해내지 못할 경우 내부 불만세력들이 정권교체를 요구하도록 유도한다는 구상이다.

14) Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert, and Marcos Tourinho, *Designing UN Targeted Sanctions* (Geneva: the Graduate Institute, 2012) pp. 11-12.

그러나 대부분의 경제제재 사례들은 목표 달성에 그다지 효과적이지 못하는 경우가 많은 것으로 평가되고 있다.

2. 기존 경제제재의 효과성 평가

Hufbauer, Schott and Elliot(1990)은 기존의 경제제재 사례에 대한 분석작업을 통해서 제재 목표와 연결된 성공사례의 비율을 살펴보았다.¹⁵⁾ 이 연구에 따르면, 전체 사례에서 성공한 비중이 34%로 나타나고 있어 이는 3번을 시도하면 한번은 성공하였다는 것을 의미한다. 또한, 아래의 표에서 나타나고 있는 것처럼, 경제제재를 통해서 추구한 정책 목표에 따라서 성공하는 확률이 다르게 나타나고 있다. 경제제재의 목표 중에서 '정권의 안정성 위협(Destability)'의 성공 확률이 가장 높게 나타났으며, '군사력 훼손(Impair military)'의 성공 가능성이 가장 낮은 것으로 나타나고 있다.

그러나 Pape(1997)는 Hufbauer, Schott and Elliot(1990)의 분석이 지나치게 경제제재의 성과를 과장평가하고 있다고 주장하면서 평가방식에 오류가 있다고 역설하고 있다.¹⁶⁾ 전체 검토 대상에서 성공사례로 분류된 41건을 구체적으로 살펴보면, 명백하게 성공적인 사례로 분류할 수 있는 경우는 5건에 불과하다는 것이다. 나머지 36건은 4가지 종류의 오류를 내포하고 있다고 주장하고 있다. 가장 많은 18건은 순수한 경제제재가 아니라 무력 사용을 통해서 성취되었으며, 8건은 제재대상

15) Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliot(1990), pp. 92-93.

16) Robert A. Pape, "Why economic sanctions do not work," *International Security*, Vol. 22, Issue 2(Autumn, 1997), pp. 90-136.

〈표 1〉 Summary of Hufbauer, Schott, and Elliot's Findings.

Policy Goal	Successes	Failures	Success Ratio (percentage of total)
Modest policy change	17	34	33%
Destabilization	11	10	52%
Disrupt military adventures	6	12	33%
Impair military in war	2	8	20%
Other major policy changes	5	15	25%
All cases*	41	79	34%

NOTE: *The data set includes 115 cases; however, 5 cases are counted twice. Hufbauer, Schott, and Elliot claim success in 40 distinct cases, but 1 is counted twice.

SOURCE: Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliot, *Economic Sanctions Reconsidered*, 2nd ed., Vol. 1 (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990), Table 5.1, P93.

출처: Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliot(1990), 임강택, “국제 사회의 대북제재 효과 및 실효성,” 2013년 북한연구학회 춘계학술회의에서 재인용.

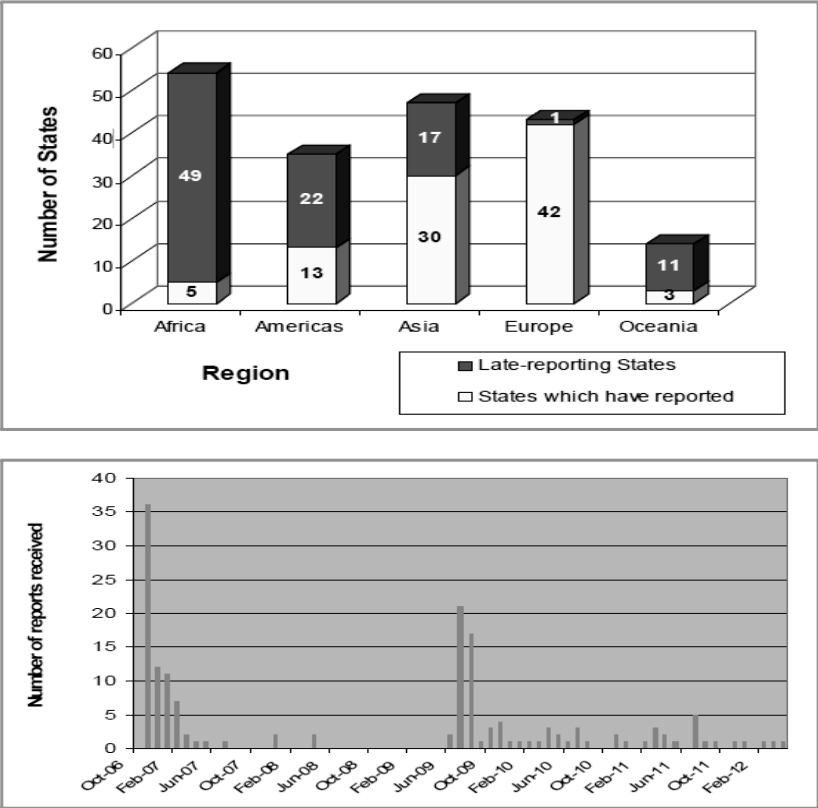
국이 제재국의 요구에 명백하게 순응하지 않았기 때문에 성공 사례라고 할 수 없고, 6건은 무역 분쟁의 결과이며, 나머지 3건은 확정하기 어려운 경우라는 주장이다. Pape(1997)의 주장을 받아들인다면, 역사적으로 경제제재의 성공 가능성은 5% 미만에 불과하기 때문에 매우 낮다고 할 수 있다.

Biersteker, Eckert, and Tourinho(2012)은 지난 20년 동안 단행된 UN의 표적 제재(targeted sanctions) 56건의 성과를 분석하고 있다.¹⁷⁾ 분석결과에 따르면, 전체적으로 31%가 효과적인 것으로 나타나고 있다. 그 중에서는, 강압적인(coercing) 제재 보다는 메시지 전달(signaling)이나 제약조건 부과(constraining)가 제재 대상국의 행동을 변화시키

17) Thomas J. Biersteker, Sue E.Eckert, and Marcos Tourinho (2012) pp. 4-5.

는데 보다 효과적인 것으로 나타나고 있다. 저자들에 따르면, 제재 조치는 일반적으로 여러 가지 다른 수단들과 병행해서 사용되는 경우가 많기 때문에 종합적으로 평가할 필요가 있으며, 제재 대상(표적)이 광범위할 경우 제재 성과의 잠재력을 약화시킬 수 있다고 주장하고 있다. 또한, 다양한 형태의 제재를 동시에 사용할 경우 보다 효과적일 수 있으며, 제재의 순서와 시점이 중요하다는 점을 강조하고 있다.

〈그림 1〉 회원국 혹은 지역에서 대북한 제재관련 보고 현황



출처: UNSC, Report of the Panel Experts established pursuant of resolution 1874(2009), p. 22.

여기에 더하여 비공식적으로 경제적 지원을 제공해주는 강력한 후원 국가의 존재도 제재효과를 무력화시키는 요인으로 지적하고 있다.

최근에는 유엔안보리가 결의한 제재가 효과가 없다는 평가가 지속적으로 제기되고 있다. UN은 ‘2012년 UN 결의안 1874호에 따른 2012년 전문가 패널 보고서’에서 몇몇 제재 이행국들의 성실한 제재가 이루어지지 않고 있음을 비판하는 내용을 발표하였다. 당해 년도에 이행 보고서를 제출한 국가들의 비율이 48%에 그치고, 점차 그 비율이 감소하고 있으며 질적으로도 만족스럽지 못한 것으로 나타나고 있기 때문이다.¹⁸⁾

북한에 대한 제재도 이행보고서 제출 실적이 미약한 것으로 나타나고 있다. 미국의 회계감사원(US Government Accountability Office)이 지난해 상원의회 외교위원회에 제출한 ‘대북제재(North Korea Sanctions)’라는 제목의보고서(2015)에 따르면, 그간 유엔 안보리가 결의한 대북 제재와 관련하여 80% 이상의 유엔 회원국가 제재이행 보고서를 제출하지 않고 있는 것으로 나타나고 있다.¹⁹⁾ 국제사회의 대북제재가 제대로 이행되고 있지 않고 있다는 것을 의미하는 것이다. 유엔안보리의 제재가 별다른 성과를 거두지 못한 배경에는 유엔 회원국들이 유엔 안보리의 결의안을 무시하거나 위반하더라도 이를 강제하거나 처벌할 방법이 없기 때문이라고 할 수 있다.

18) 양운철·하상섭, “UN의 대북한 경제제재의 한계,” 『통일정책연구』 제21권 2호, 2012, p. 160.

19) U.S. Government Accountability Office(GAO), “North Korea Sanctions: United States Has Increased Flexibility to Impose Sanctions, but United Nations Is Impeded by a Lack of Member State Reports May 2015, GAO-15-485.

3. 경제제재의 성공에 영향을 미치는 요소

Hufbauer, Schott and Elliot(1990)은 경제제재의 성과에 영향을 미치는 정치적·경제적 변수를 다양하게 거론하고 있다.²⁰⁾ 정치적 변수로는, 제재국의 은밀한 행동이나 준군사적 행동 및 정기적인 군사행동 등과 같이 보조적으로 동반되는 정책(Companion policies), 제재가 부과되는 기간, 국제적인 협력의 수준(the extent of international cooperation), 국제적인 지원의 존재(the presence of international assistance), 제재대상국의 정치적 안정성과 경제적 부유함, 제재국과 제재대상국 간 기존 관계의 친밀도(the warmth of prior relations) 등이 제시되고 있다. 반면에 경제적 변수로는, 제재대상국에 부담지우는 비용의 크기, 제재국과 제재대상국 간 경제적 관계, 제재대상국의 상대적인 경제규모, 제재의 종류, 제재국이 지불해야 하는 비용 등이 있다.

Ataev(2013)는 기존의 연구결과를 종합하여, 경제제재의 효과성을 결정하는 일반적인 요인을 4가지로 요약하고 있다.²¹⁾ 첫째는 제재를 통해서 추구하는 대외정책 목표가 무엇인가에 달렸다. 둘째, 제재국의 국가규모와 경제적 능력이다. 제재국의 규모가 커서 대외무역과 금융 부문에서 더 많은 지렛대(를 가질 경우 경제제재가 효과를 발휘할 가능성이 크다는 것이다. 셋째, 국제적 공조의 수준(extent of international cooperation)으로, 많은 국가들이 힘을 보태면 효과가 커진다는 입장

20) Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliot(1990), pp. 39-41.

21) Ataev, Nodir, "Economic Sanctions and Nuclear Proliferation: the case of Iran," 2013, Budapest, Hungary, http://www.etd.ceu.hu/2013/ataev_nodir.pdf, p. 8. (접속일자: 2016.6.10)

이다. 넷째, 제재 대상국의 정치·경제적 조건이다. 다른 조건이 일정하다면 제재 대상국 경제상황이 취약할수록 제재 효과가 큰 것으로 알려져 있다.

Oxenstierna and Olsson(2015)은 “러시아에 대한 경제제재: 파급 효과와 성공 가능성”이라는 보고서를 통해서 경제 제재의 성공에 영향을 미치는 변수 10개를 제시하고 있다.²²⁾ 첫째는 제재 비용(sanction cost)이다. 제재 대상국이 부담해야 하는 비용이 클수록 성공 가능성이 높아진다. 그러나 제재 대상국이 부담해야 하는 비용이 높다는 사실이 반드시 성공을 보장하는 것은 아니라는 점도 지적하고 있다. 둘째, 무역의존도(trade dependency)이다. 제재국과 제재 대상국 사이의 무역 의존도가 클수록 성공 가능성이 높아지는 것으로 알려져 있다. 동시에 상호 무역 의존도가 높을 경우 경제제재를 선택하기 어렵게 만드는 경향이 있다. 셋째, 제재의 지속성(duration of sanctions)이다. 제재 기간이 길어질수록 제재에 따른 비용이 커진다는 점에서 성공 가능성을 높여준다고 할 수 있다. 그러나 다른 측면에서는 제재 기간이 길어지면 대상국이 점차 제재에 적응하게 된다는 점도 고려되어야 한다. 넷째, 제재국의 비용(sanction costs for the sender)이다. 제재를 부과하는 것에도 비용이 발생한다. 이 비용이 감당하기 힘들 정도로 많으면 제재를 계속하기 어렵게 만들 것이다. 따라서 높은 비용을 감수 하더라도 제재를 단행하는 것은 강력한 실천의지를 통해서 제재 대상국을 압박하는 효과를 기대할 수 있다. 다섯째는 다자적 제재(multiple

22) Oxenstierna, Susanne and Per Olsson, "The economic sanctions against Russia: impact and prospects of success," FOI(FOI-R—4097—SE), September 2015, pp. 24–27. www.foi.se/Documents/foir4097.pdf (접속일자: 2016.6.5)

senders)이다. 직관적으로는 다자적 제재가 대상국의 비용을 높이는 효과가 있을 것으로 예상된다. 그러나 실증분석 결과에 따르면, 오히려 다자적 제재가 제재국 사이의 혼란과 경쟁(confusion and competition)으로 인해서 제재 효과를 반감시키는 것으로 나타나고 있다. 여섯째는 국제기구(international institutions)의 역할이다. 유엔과 같은 국제 기구가 중재 및 조정자 역할을 수행할 경우 다자 제재의 문제점을 줄이는 효과가 있을 것이다. 일곱째, 제3국(third-party countries)의 존재이다. 제재 대상국에 '흑기사'가 존재하여 대체시장과 출구를 제공할 경우 제재 효과는 반감될 것이다. 여덟째, 권위주의 정권(authoritarian regime) 여부이다. 제재 대상국이 민주주의 국가일 경우에 비해 권위주의 정권일 때는 조직화된 반대세력이 미약하며 국내 불만을 해소할 수 있는 수단을 많이 가지고 있기 때문에 제재에 더 잘 버틸 수 있다고 할 수 있다. 특히 언론을 장악하고 있고 자원분배 권한을 가지고 있기 때문에 제재 상황에 더 잘 대처할 수 있을 것으로 평가되고 있다. 반면에 민주주의 국가에서 제재에 더 대처할 수 있다는 주장도 있으며, 역사적으로 이를 뒷받침하는 구체적인 사례도 있다.²³⁾ 민주주의 국가에서 국민들에게 국가의 목표를 고취시키기 쉽기 때문이라는 것이다. 아홉째, 제재 대상국가의 역량(state capacity)이다. 여기에서 국가 역량은 정치적 인프라(political infrastructure)와 경제 시스템(economic system)을 주로 의미하고 있다. 열 번째, 분쟁의 중요성(the importance of a conflict)이다. 갈등을 야기한 사안의 중요성에 대한 평가가 높을 수록 제재를 통해서 양보를 받아내기 어려울 것으로 평가되고 있다.

23) Robert A. Pape, "Why economic sanctions do not work," *International Security*, Vol. 22, Issue 2(Autumn, 1997), pp. 106-107.

Ⅳ. 대북 경제제재가 북한경제에 미치는 효과 추정

1. 경제제재에 대한 북한의 대응

일반적으로 경제제재를 받게 되는 국가는 대략 3가지 방식으로 대응하는 경향을 보이는 것으로 알려지고 있다. 유화정책(appeasement policy), 반발(backlash), 감시 등을 통한 통제 강화(surveillance) 등이 그것이다.²⁴⁾ 이 중에서 북한은 관영언론을 동원하여 제재에 강하게 반발하는 모습을 보이면서 대외적으로는 대화를 시도하면서 유화정책을 구사하고 내부적으로는 통제를 강화하는 이중전략을 구사하고 있는 것으로 보인다.

북한당국은 국제사회의 고강도 제재가 시행되자 각종 성명·담화를 통해서 강력하게 반발하는 모습을 보이고 있다. 미국의 대북 제재안이 발효되었을 때만 해도 북한당국은 애써 태연한 듯한 태도를 보였으나,²⁵⁾ 점차 비난의 강도를 강화하고²⁶⁾ 군사적으로는 저장도 도발을 통해서

24) Rabiei, Emad and Peyman Ahmadian, "The Effects of Economic Sanctions on Target Countries over Time through Mathematical Models and Decision Making," *Resistive Economics*, vol. 5, No 31, 2014.

25) 북한 외무성 대변인은 담화(2016.2.20)를 통해서 "반세기 이상 미국의 가혹한 제재 속에서 살아온 우리에게 제재가 통하지 않으며 바로 그 속에서 우리는 자강력에 100% 의거해 수소탄까지 만들어냈다." 며, 미국의 제재법안을 '가소로운 짓'이라고 평가절하하는 태도를 보인다.

26) 북한은 2월 23일 최고사령부 중대 성명을 통해서, "미제와 남조선괴뢰들이 최후발악을 하고 있다."고 비난하면서, "지금 이 시각부터 우리 혁명무력이 보유하고 있는 강위력한 모든 전략 및 전술타격수단들은...선제적인 정의의 작전수행에 진입"하겠다고 위협하고 나섰다. 29일에는 조선중앙통신 논평을 통해서 유엔안보리의 대북제재 결의안 추진에 대해, "자주권에 대한 난폭한 침해이며 엄중한 도전"이라고 비난하고 나섰다. 4월 4일에는 국방위 대변인 담화를 통해, "명분도, 근거도, 타당성도 전혀 없는 <제재>의 흉악한 마수는 우리가 먹고 입고 쓰고 사는 그 모든 것의 곳곳에 깊숙이 뻗어있다."고 위기감을 숨기지 않으면서도, 이에 굴복하지 않겠다는 결의를 과시하고자 "우리 전략군의 핵타격수단들은

반발하는 모습을 시위하고 있다.²⁷⁾

그러나 최근에 와서는 북한당국의 태도에 약간의 변화 조짐이 나타나고 있다. 문제 해결을 위한 대화를 강조하고 있는 것이다. 이러한 평양의 태도는 핵보유국 지위를 인정받으면서 제재국면을 해소하기 위한 전략으로 평가되고 있다. 북한은 지난 5월의 7차 당 대회를 통해서 남북군사회담의 필요성을 언급한 이후 남북대화 분위기를 조성하기 위해 노력하고 있지만 아직까지 우리 정부는 이르다는 판단으로 유보하고 있는 것으로 보인다. 이런 상황에서 지난 6월 10일에는 ‘전민족적인 통일대화합’을 열자고 제안하고 나섰다. 북한의 대화국면으로 전환하려는 전략은 중국과의 관계개선을 위한 대화 노력을 통해서도 감지되고 있다. 지난 5월 31일 북한 노동당 중앙위 부위원장인 리수용이 대규모 대표단을 이끌고 중국을 전격 방문하여 주요 인사들과 면담을 갖은 것으로 알려지고 있다. 이후 우연의 일치처럼 중국 단둥시측에서는 6월 중순에 예정되었던 한중(韓中)국제박람회를 돌연 연기하고, 대신에 10월 중순에 북중(北中)박람회를 개최할 예정이라는 계획을 발표하였다.²⁸⁾ 이것이 북중관계 개선의 신호탄이 될 것인지에 세간의 관심이 집중되고 있다.

내부적으로는, 대중동원운동을 지속적으로 제기함으로써 주민들에 대한 경제활동을 통제하고 경제제재로 인한 충격을 최소화하려는 노력을 강화하고 있다. 7차 당대회 준비기간에 진행했던 ‘70일 전투’가

악의 화근인 미국본토를 이 행성에서 매장해버리기 위한 최후결전에 진입하였다”고 호언하고 나섰다.

27) 북한은 지난 3월에만 중단거리 미사일을 포함하여 발사체 5발을 발사하였으며, 4월에는 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 발사를 포함하여, 비록 실패한 것으로 보도되었지만 최근까지 4차례에 걸쳐 탄도미사일 실험발사를 계속하고 있다.

28) 연합뉴스, “中, 북중박람회 일정 공식 확정…대북 경험 회복 조짐,” 2016.6.10.

끝난지 얼마 되지 않은 지난 5월 29일 ‘충정의 200일 전투’를 선포하였다. 공식적으로 당 대회에서 발표한 ‘국가경제발전 5개년전략’ 수행의 돌파구를 열어가기 위한 것이라고 밝히고 있지만, 국제사회의 경제 제재에 대응하여 소위 ‘자강력’을 과시하려는 의도가 내포되어 있는 것으로 보인다. 그러나 대중동원에 극심한 피로감을 보이고 있는 북한주민들의 적극적인 참여를 끌어내기는 쉽지 않을 것으로 보인다.

무엇보다도 유의해서 관찰할 부분은, 북한당국이 7차 당 대회를 통해서 핵보유국가임을 선언한 이후 아직까지 국제사회의 경제제재가 목표로 하고 있는 핵무기 및 탄도미사일 프로그램 중단 및 포기 움직임은 보이지 않고 있다는 사실이다.

2. 주요 영역별 파급효과에 대한 평가와 전망

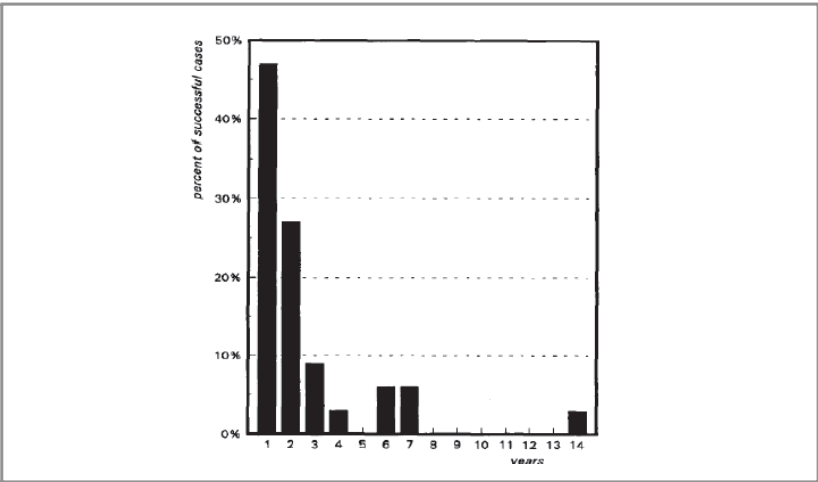
먼저 현 단계에서 제재 효과성을 평가하는 것은 시기적으로 이른 측면이 있기 때문에, 이 글에서는 주요 분야별로 제재 효과가 나타날 개연성을 살펴보는데 초점을 맞추고자 한다.

여기에서 가장 우선적으로 들여다보고자 하는 주제는 제재의 지속 가능성이다. 최근 북한이 한국과 중국에 대화의 가능성을 타진하면서 대화국면으로 전환하는 등의 방법을 통해서 자신에게 가해지고 있는 경제제재의 강도를 완화해 보고자 시도하고 있는 것으로 판단되기 때문이다. 지금의 제재 강도가 약화될 경우 제재를 통해서 국제사회가 기대했던 효과는 제대로 실현되지 못할 것으로 보인다.

□ 제재의 지속 가능성

경제제재는 ‘시간과의 싸움’이라고 할 수 있는 측면이 존재한다. 경제제재가 제재를 가하는 국가들에게도 비용이 발생할 뿐만 아니라, 경제제재를 주도한 그룹의 인식에 변화가 나타날 가능성이 있기 때문이다. 특히 다자적 제재인 경우에는 시간이 경과할수록 이탈자가 발생할 가능성이 커진다는 사실이 역사적 경험을 통해서 검증되고 있기 때문이다. 아래의 그림에서처럼, 제재 대상국이 태도변화를 보이지 않을 경우 시간이 지나면 제재가 성공할 확률이 급격하게 감소하는 것으로 나타나고 있다.

〈그림 2〉 경제제재 기간과 성공 확률 사이의 관계



출처: Rabiei, Emad and Peyman Ahmadian, “The Effects of Economic Sanctions on Target Countries over Time through Mathematical Models and Decision Making,” *Resistive Economics*, Vol. 5, No 31, 2014.

따라서 경제제재가 성공하기 위해서는 초기의 강도를 유지하려는 일관성 있는 노력이 중요하다. 이와 관련, 대북 경제제재에 있어서는 미국의 대북제재에 대한 정책적 입장과 중국의 태도가 제재의 지속성을 결정하는데 가장 핵심적인 역할을 수행한다고 할 수 있다. 국제사회의 강력한 대북 경제제재가 시작된 지 3달이 넘어서고 있는 상황에서 제재의 지속 가능성을 평가하거나 예측하기는 아직 이르다고 하겠다. 다만, 미국은 여전히 북한경제를 압박하기 위한 강도를 강화해 나가고 있으며, 이와 병행해서 중국이 보다 적극적으로 대북제재에 동참해야 한다는 사실을 강조하고 있다. 중국도 유엔안보리 제재 결의안을 철저히 이행해 나갈 것임을 천명하고 있다. 이러한 점들은 향후 경제제재의 지속성이라는 측면에 긍정적으로 작용할 것으로 평가된다.

그러나 위에서 언급한 것처럼, 최근 북한이 제재의 강도를 완화시키고자하는 의도에서 대화국면을 조성하려고 노력하고 있다는 점을 고려하면, 지금의 상황을 변화시킬 변수가 잠복한 상황이라고 하겠다.

□ 북한경제 전반에 미치는 영향

지금 국제사회가 추진하고 있는 대북 경제제재는 북한정부, 특히 군과 당 기관의 소득원을 차단하여 핵개발 및 탄도미사일 프로그램을 억제 및 포기시키겠다는 목적을 추구하고 있다고 할 수 있다. 그러나 이를 실행하는 과정에서 몇 가지 딜레마와 어려움이 존재한다. 소위 예외적으로 허용되는 ‘민생목적의 거래’가 오남용 될 가능성과, 반대로 규정의 엄격한 적용으로 인하여 일반주민들의 생계를 위한 사적인 경제활동이 타격을 받게 될 가능성이 상존하고 있다는 사실이다. 특히

경제제재에 따른 경제적 부담이 정부의 특권층이나 권력계층 보다는 경제제재의 목적과는 무관한 그룹, 특히 가난한 일반주민들에게 전가 될 가능성을 무시할 수 없기 때문이다.

이와는 별개로, 경제제재가 북한경제에 미치는 효과를 평가하기 위해서는 몇 가지 경로와 지표를 추적할 필요가 있다. 파급 경로로는, 북·중경제관계와 시장에 미치는 영향을 살펴보고자 하며, (간접적인) 평가 지표로 경제성장(GDP)에 미치는 영향에 주목하고자 한다.

가장 관심을 끌고 있는 영역이 북·중 교역량의 변화라고 할 수 있다. 여기에는 총량과 제재 대상 품목의 거래량 등이 주요 관찰 대상이 되겠다. 중국당국이 지난 4월 5일 공식적으로 제재 대상 품목을 발표했다는 사실을 고려할 때, 현재로서는 지난 4월 한달 동안의 북·중 교역 내용이 참고가 될 것이다. KOTRA(대한무역진흥공사) 베이징 무역관이 공개한 중국해관의 통계자료에 따르면, 지난 4월 한달 동안 북·중 교역량은 10.5% 감소한 것으로 나타나고 있다. 특히 이러한 교역량 감소가 대중국 수출 감소(22.35%)에 기인한 바가 큰 것으로 나타나고 있어 경제제재가 어느 정도 영향을 미쳤는지에 관심이 집중되고 있다. 특히 품목별로 살펴보았을 때, 북한의 대중국 석탄 수출액이 전년 동기 대비 38.3%나 감소하였으며, 금을 비롯한 귀금속류의 대중 수출은 37.1% 줄어들었고, 납의 경우도 16.1% 감소한 것으로 나타나고 있다. 반면에 철광석은 오히려 19.4% 증가하였고, 아연은 6.9배가 급증한 것으로 나타나고 있어 평가에 어려움을 주고 있다. 그러나 아직까지는 가능성 수준에 머물러 있기 때문에 좀 더 지켜볼 필요가 있다.

경제제재가 북한의 시장에 미치는 영향은 아직까지 별다른 움직임이 감지되지 않고 있다. 무엇보다 주요 물품의 시장물가가 특별히 오르거나

하는 현상도 나타나지 않고 있다. 다만, 3월 초 국제사회의 제재 소식이 전해면서 일부 사재기 현상과 물가상승이 나타나기도 했으나 얼마 지나지 않아 안정세를 되찾은 것으로 알려지고 있다. 여기에는 아직까지 중국이 북한의 시장에 타격을 줄만한 강력한 조치를 내놓지 않고 있는 점도 있겠지만, 북한당국이 나름대로 제재에 대비한 측면이 강하게 작용한 것으로 추정된다. 그러나 대북 경제제재가 지금 수준의 강도를 유지한 상태에서 장기화할 경우 북한경제에 미치는 충격이 가시화할 가능성이 커질 것으로 예상된다. 북한당국의 외화소득원 감소에서 출발하여 ‘유동성 부족 → 경제(생산)활동과 거래의 위축 → 소득의 감소 → 시장경기의 침체’의 악순환 고리가 형성될 가능성이 크기 때문이다. 현재 북한당국이 추진해 왔던 대규모 건설 및 투자사업들이 중단되거나 연기되는 등 차질이 빚어지는 현상이 나타나기 시작한 것으로 알려지고 있다. 또한, 국제사회의 제재로 인하여 북한당국의 외화부족 상황이 심화되면 시장이 보유하고 있는 외환을 회수하려는 노력을 강화할 가능성이 크고, 이러한 당국의 조치는 시장경제활동을 더욱 위축시킬 것으로 예상된다.²⁹⁾ 그러나 다른 한편으로는 공식부문의 경제활동이 위축됨에 따라 비공식적인 경제활동이 증대할 것으로 예상되며, 이에 따라 경제제재가 북한에서 시장활동의 상대적인 비중을 증대시키는 계기로 작용할 수도 있다.

경제제재의 경제적 효과는 제재 대상국의 경제성장(GDP)에 미치는 영향을 통해서 평가할 수 있다. GDP 성장률 변화가 경제제재 효과성을 위한 중요한 평가 지표로 사용되는 것이다. Neuenkirch and Neumeier

29) RFA, “돈주 재산 압류를 겨냥한 표적 수사 증가,” 2016.5.25; RFA, “북, 국가명의 빌린 사기업 재산도 일부 압류,” 2016.5.26.

(2014)는 유엔과 미국의 경제제재가 제재 대상국의 GDP 성장률에 어떤 영향을 미치는지 실증적으로 분석한 결과를 발표하였다.³⁰⁾ 1976년부터 2012년까지의 기간 동안 68개국을 대상으로 수행된 이 연구 결과에 따르면, 2가지 의미있는 결론이 도출되었다. 첫째, 유엔의 경제제재는 통계적으로나 경제적으로 경제성장에 유의미한 영향을 미친다. 평균적으로 제재 대상국의 일인당 GDP를 2.3-3.5% 포인트 감소시키는 것으로 나타났다. 이러한 부정적인 영향력이 10년 동안 지속되었다. 둘째, 미국의 경제제재가 미치는 영향력은 더 미약한 것으로 나타나고 있다. 7년 동안에 걸쳐 평균 0.5-0.9% 포인트 감소시키는 효과를 기록할 뿐이다. 다자적 제재가 더 효과적이라는 사실을 증명한다고 할 수 있다.

3. 소결: 대북 경제제재의 효과성 증대를 위한 과제

기존의 경험에 비추어보면, 경제제재가 핵개발과 같은 정책적 행태를 억제 또는 변화시킨다는 제재목표의 달성에는 대체적으로 성공하지 못한 것으로 평가되고 있다. 그럼에도 불구하고 제재를 대외정책의 목표를 달성하기 위한 주요 수단으로 사용하는 사례가 증가하고 있는 것은, 다양한 목적과 배경이 작용하기 때문이다. 첫째는 국내 정치적 압력에 직면해서 아무 것도 하지 않았다는 비판을 모면하기 위해 상징적인 조치라도 취해야 하는 경우에 사용된다. 둘째, 상대국의 잘못된


30) Neuenkirch, Matthias and Florian Neumeier, "The Impact of UN and US Economic Sanctions on GDP Growth," MACIE(Marburg Centre for Institutional Economics) paper series, Nr. 2014/2, https://www.uni-marburg.de/fb02/macie/research/output/macie/neuenkirch_neumeier_2014_2.pdf (접속일자: 2016.6.15)

행동을 저지하기 위해서 사용하는데, 여기에는 즉각적인 효과를 기대하기 보다는 재발했을 경우 용납하지 않겠다는 강력한 메시지를 전달하기 위한 의도가 내포되어 있다. 마지막으로 향후 예상되는 분쟁에 대비하는 차원에서 추진한다는 것이다.

일반적으로 대부분의 국가들이 강력한 경제제재를 추진하는 것을 꺼리는 이유는 그에 따른 경제적 부담을 스스로도 감당해야하기 때문이라고 할 수 있다. 또한 다자적 경제제재일 경우에는 경제적 이익을 위한 특정 국가나 집단의 도덕적 해이가 발생할 가능성이 존재하기 때문이다. 따라서 제재의 효과성을 높이기 위하여 필요한 지속성을 확보하기 위해서는 제재국가들의 경제적 비용을 완화시킬 수 있는 방안이 모색될 필요가 있다.

□ 제재의 지속성 강화

우리의 경우에는 중국의 적극적이고 실효적인 참여를 이끌어내는 작업이 가장 급선무라고 할 수 있다. 그러나 중국정부가 경제제재로 인하여 북한경제가 지나치게 불안정해지는 것을 바라지 않고 있으며, 중국의 북한과의 접경지역 경제 역시 제재의 강도에 밀접하게 연계되어 있기 때문에 중국이 대북한 제재 강도를 지속적으로 강화하기는 어려울 것이라는 예측이 많이 제기되고 있다. 또한, 중국 내 전문가들 사이에서는 미국의 중국에 대한 대북제재 압박이 중국과 북한 사이의 관계를 악화시키려는 의도가 있다고 의심하는 견해를 포함하여 제재의 부작용에 대해서 우려하는 목소리가 존재하는 것으로 알려지고 있다. 중국으로서는 북한이 참가하는 6자회담을 개최함으로써 북핵문제

해결에서 주도권을 행사하고, 한반도 문제를 안정적으로 관리하고자 하는 것으로 보인다. 이와 관련해서 핵심적인 변수는 미국이 중국의 이러한 시도를 용인할 것인가라고 할 수 있다. 최근(2016.6.6-7) 베이징에서 개최된 미·중 전략과 경제대화에서 미중 양국은 북핵문제를 포함하여 다양한 분야에서 이해관계가 충돌하고 있음을 보여준 바 있다. 특히 미국의 대북경제제재가 강화되는 과정에서 중국과 새로운 갈등을 촉발할 수 있는 가능성이 제기되고 있다. 미국이 북한을 ‘주요 자금세탁우려대상국’으로 지정한 것에 대해 중국은 자국 금융기관이 피해를 입게 될 것을 우려하여, “어떤 국가가 자신의 국내법에 근거해서 다른 국가를 제재하는 것을 일관되게 반대한다”고 비판하고 나섰다. 또한, 미국은 중국 통신장비회사인 화웨이가 북한에 통신장비를 불법 수출한 혐의가 있다고 보고 지난 5년간 거래내역 등이 포함된 서류 제출을 요청한 것으로 알려지고 있다. 이러한 미중간의 갈등이 지나치게 악화될 가능성은 매우 낮지만 이러한 갈등이 대북제재에 대한 국제사회의 공조체계를 와해시킬 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 

[참고문헌]

양운철 · 하상섭, “UN의 대북한 경제제재의 한계,” 『통일정책연구』 제21권 2호, 2012.

임강택, “국제사회의 대북제재 효과 및 실효성,” 2013년 북한연구학회 춘계학술회의.

Ataev, Nodir, “Economic Sanctions and Nuclear Proliferation: the case of Iran,” 2013, Budapest, Hungary, http://www.etd.ceu.hu/2013/ataev_nodir.pdf (접속일자: 2016.6.10).

Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliot, Economic Sanctions Reconsidered, history and current policy, 2nd ed. (Washington, DC : Institute for International Economics, 1990).

Margaret P. Doxey, Economic Sanctions and International Enforcement, 2nd.(New York : Oxford University Press, 1980).

Neuenkirch, Matthias and Florian Neumeier, “The Impact of UN and US Economic Sanctions on GDP Growth,” MACIE (Marburg Centre for Institutional Economics) paper series, Nr. 2014/2, https://www.uni-marburg.de/fb02/macie/research/output/macie/neuenkirch_neumeier_2014_2.pdf (접속일자: 2016.6.15).

Oxenstierna, Susanne and Per Olsson, “The economic sanctions against Russia: impact and prospects of success,” FOI(FOI-R-4097-SE), September 2015, pp. 24-27. www.foi.se/Documents/foir4097.pdf (접속일자: 2016.6.5).

Rabiei, Emad and Peyman Ahmadian, “The Effects of Economic Sanctions on Target Countries over Time through Mathematical

- Models and Decision Making,” *Resistive Economics*, Vol. 5, No. 31, 2014.
- Robert A. Pape, “Why economic sanctions do not work,” *International Security*, Vol. 22, Issue 2(Autumn, 1997), pp. 90-136.
- Thomas J. Biersteker, Sue E.Eckert, and Marcos Tourinho, *Designing UN Targeted Sanctions* (Geneva: the Graduate Institute, 2012).
- Tung, Chen-yuan, *China's Economic Leverage and Taiwan's Security Concerns with respect to Cross-Strait Economic Relations*, PhD dissertaion in international affairs, School of Advanced International Studies, (Baltimore:: Johns Hopkins University, 2002).
- U.S. Government Accountability Office(GAO), “North Korea Sanctions: United States Has Increased Flexibility to Impose Sanctions, but United Nations Is Impeded by a Lack of Member State Reports(May 2015), GAO-15-485.
- UNSC, Report of the Panel Experts established pursuant of resolution 1874(2009).
- 연합뉴스, “러, 북한과의 금융거래 전면 동결..광물 수입도 중단,” 2016.5.6.
- 연합뉴스, “中 중앙정부, 대북제재 공식화...석탄·항공유 등 금지품목 발표,” 2016.4.5.
- 연합뉴스, “中, 북중박람회 일정 공식 확정...대북 경협 회복 조짐,” 2016.6.10.
- RFA, “돈주 재산 압류를 겨냥한 표적 수사 증가,” 2016.5.25; RFA, “북, 국가명의 빌린 사기업 재산도 일부 압류,” 2016.5.26.