

(15) 대북제재 실효성 분석 및 시사점: 2321호 제재 이후를 중심으로

■ 연구책임자

- 임수호 연구위원

과제구분	기초 <input type="checkbox"/> 정책 <input checked="" type="checkbox"/>
구분 선정 사유	○ 본 연구는 정부의 대북정책 기초 및 국정과제를 뒷받침하고자 대북 제재가 북한의 수출, 수입, 외화수급, 시장화 등 북한경제에 미친 영향을 종합적으로 분석하고 제재효과 제고방안 및 북한 시장화 촉진방안, 그리고 남북경협 재개의 여건 및 로드맵을 제시하고자 함.

■ 관련 정책현안 및 연구의 필요성

- 우리정부 대북정책 기초 및 국정과제 추진에 기여하는 정책방안 제시

- 관련 기초 및 국정과제: '제재와 대화의 병행'(대북정책 기초), '한반도 신 경제지도 구상 및 경제통일 구현' 중 '남북경협 재개'(90번), '북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축' 중 '비핵화 여건 조성'(95번)

- 국제 대북제재는 상당기간 지속될 소지 다분

- 북한의 핵무장(핵무기 실전배치)이 임박하였기 때문에, 북한이 비핵화 관련 실제적 조치를 취하지 않는 이상 대북제재는 지속될 전망
- 이미 핵문제는 국제화되어 있어 한국정부의 대북정책 성향이나 북한의 대외/대남 유화 제스처와 무관하게 제재는 유지될 소지가 큼.
- 현 국제적 제약 하에서 남북관계 개선 및 남북경협 재개를 위해서라도 실효성 있는 제재를 통해 북한의 태도변화를 유도할 필요가 있음.

- 그간 대북제재의 효과성에 대한 다양한 논의가 있었으나 제재의 성격이 명확하지 않고 일관성이 담보되지 않아 효과성 분석이 어려웠음.

- 대북제재의 키를 쥐고 있는 중국이 제재 이후 2~3개월이 지나면 제재를 완화하는 패턴을 반복하였기 때문에 제재의 실효성에 대한 논란이 지속되어 왔음.
- 2270호 제재의 경우 '민생목적' 등 불명확한 표현들이 포함되어 있어 제재 회피의 수단으로 활용되었음.

- 하지만 기존 대북제재와 달리 2016년 11월 채택된 안보리제재 2321호 및 후속 제재(2371 및 2375호)는 중국의 동참 하에 북한의 주요 수출품 교역을 전면 금지하고 있어 실질적 대북제재 효과를 기대할 수 있는 상황임
 - 북한의 핵심 수출품인 무연탄, 철 및 철광석, 섬유제품, 수산물, 근로자 파견 등을 전면 금지하고 있으며, 대북투자와 원유 및 석유제품 수입을 동결
 - 다른 조건이 동일할 경우 연간 약 20억 달러 이상의 외화수급 감소가 예상되며, 이에 따라 북한의 수입(import) 능력 약화, 생산능력 약화, 환율 및 물가 폭등 등의 효과가 나타날 가능성이 높음
- 2018년 중반 즈음에는 대북제재의 효과 및 북한의 대응방식을 실증적으로 분석할 수 있는 자료가 축적될 것으로 예상됨
 - 2321호의 제재는 2017년 1월부터 시작되었고, 2371 및 2375호 제재는 2017년 9~10월 시작되었는 바, 북한의 수출입, 외화수급, 시장화, 기타 내부경제와 관련한 충분하고 종합적인 데이터는 그로부터 약 1년 이상이 지나야 획득이 가능
 - 또한 2018년에 들어서면 대북제재에 따른 경제적 피해를 회피하기 위해 북한이 취할 다양한 우회루트들이 가시화될 전망
- 본 연구는 대북 다자제재의 효과성에 대한 연구로서 대북제재의 다양한 측면을 분석하는 종합적 연구라는데 의의가 있음.
 - 첫째, 기존 안보리 다자제재는 규정이 불분명하고(예컨대 ‘민생’ 규정), 그나마 제대로 이행도 되지 않아(중국은 통상 2~3개월만 제재를 이행하다 원상복구하기를 반복) 제재효과 분석이 사실상 불가능하였음.
 - 반면 2321호 및 후속 제재(2371 및 2375호 제재)는 규정이 명시적이고 중국이 제재에 실질적으로 동참하고 있어 제재효과가 지속적이고 강하게 나타날 것으로 판단됨.
 - 둘째, 기존의 대북제재 관련 연구는 자료의 한계로 인해 제재가 북한의 수출에 미치는 국한되었음
 - 반면 본 연구는 KIEP 통일국제협력팀에 축적된 역량 및 데이터를 바탕으로 수출만이 아니라 수입, 외화수급, 시장화 등에 미치는 영향을 종합적으로 분석하고자 함

- 특히 제재 효과는 결국 외화수급량 변동을 통해 나타나는 바, 본 연구는 북한의 외화수급 추정을 바탕으로 제재효과 분석의 정확성을 기하고자 함

□ 이상의 분석을 통해 1) 제재효과 제고방안, 2) 북한 시장화 촉진방안, 3) 비핵화와 연계된 제재완화 및 남북경협 재개전략을 제시하고자 함

○ 제재 항목별로 제재가 외화수급 변동을 거쳐 북한경제에 미치는 영향을 종합적으로 분석할 수 있음.

- 외화수급이 공공부문 외화수입과 민간부문 외화수입에 미치는 영향을 별도 추정하여 대정부 압박 및 시장화에 미치는 영향을 각기 분석

○ 이에 따라 제재의 효과성을 제고하는 한편, 시장화에 미치는 악영향은 최소화할 수 있는 제재 아이템 및 관련 효과를 제시할 것임.

○ 이를 바탕으로 핵문제가 진전됨에 따라 제재를 ‘단계적으로’ 완화할 수 있는 전략을 제시할 것임.

■ 연구목적

□ 5차 핵실험 이후 대북제재가 북한의 수출, 수입, 외화수급, 시장화 등 북한 경제에 미친 영향을 종합적으로 분석하고 제재효과를 제고할 수 있는 방안 및 제재완화 및 남북경협 재개의 단계적 전략을 제시하고자 함.

■ 선행연구 현황 및 선행연구와 본연구의 차별성

구 분	선행연구와의 차별성			
	연구목적	연구방법	주요연구내용	
주요선행연구	1	- 과제명: 국제사회의 대북 경제제재 효과 분석 - 연구재(연도): 정형곤 (2009) - 연구목적: 안보리 대북제재 결의안 1695 및 1718호가 북한 무역에 미친 영향 분석	- 계량분석 - difference in difference 기법을 중력모형에 적용	- 안보리제재는 북한 수출입에 영향을 주지 못함 - 유엔 회원국의 안보리 제재결의안 불이행이 원인 - 스마트 대북제재 필요
	2	- 과제명: 북한 주변국의 대북제재 변화와 국가간 무역대체 효과 - 연구재(연도): 최장호(2016) - 연구목적: 한/중/일의 양자제재가 북한 무역에 미친 영향 분석	- 계량분석 - 문헌연구 - 현지조사	- 북·미 간 무역 정상화 방안 - 한국과 일본의 대북제재는 북한 수출입을 감소시키는 효과를 가져왔으나 중국이 그 효과를 약화시킴 - 특히 대북제재 이후 중국을 경유한 우회무역이 뚜렷이 증가 - 대북제재 강화 및 완화의 조건과 그에 따른 경제적 효과 추정
	3	- 과제명: 대북무역제재가	- 계량분석(전이함수모형)	- 무역제재로 북한수입이 30%

	북한경제에 미치는 효과분석 - 연구재(연도): 신용도 (2014) - 연구목적: 대북제재가 북한의 수입능력 감소를 매개로 북한경제에 미치는 영향분석	- 문헌연구	감소할 경우 북한의 실질GDP 2~3% 감소 추정 - 북한의 무역구조로 볼 때 중국의 실질적 동참이 관건
본 연구	- 과제명: 대북제재 실효성 분석 및 시사점: 2321호 제재 이후를 중심으로	- 계량분석 - 주요국 사례분석 - 현지조사	- 제재와 수출입, 외화수급, 경제성장률간 상관관계 규명 - 북한의 외화수급 및 2321호에 따른 외화수급 감소 추정 - 항목별 대북제재 효과 분석 - 제재효과성 제고방안 및 제재완화의 단계적 전략 제시

■ 주요 연구내용

제재의 경제적 효과에 대한 모형 수립

- 경제제재 이론을 바탕으로 제재가 수출입 및 경제성장률 등에 미치는 효과를 모형화
- 이란 등 주요국 사례 검토

북한 외화수급 추정 및 수출입 변동과의 연관성 검토

- 북한의 항목별 외화수급 추정(1991~2016): 상품수지, 서비스수지, 자본수지, 남북경협 수지 등 약 20여개 항목 추정
- 시계열분석을 통해 외화수급과 수출입 규모 및 항목간 상관관계 구성
- 대북제재 시 외화수급 및 수출입 규모/항목 변동 패턴 규명

시나리오별 대북제재 효과 분석

- 북한 외화수급 항목을 기준으로 대북제재 강도를 재구성
- 제재 강화, 제재 완화, 현상유지로 나눠 대북제재의 효과성 분석: 외화수급, 수출입, 북한 내부경제에 미치는 영향 등

대북제재 효과성 제고방안 및 제재완화 전략 제시

- 대북제재의 취약점 발견 및 제재효과 제고방안 제시
- 제재가 북한 시장화에 미치는 부정적 영향을 최소화할 수 있는 방안 제시
- 비핵화와 연계하여 단계적으로 대북제재를 완화하고 남북경협을 재개할 수 있는 전략 제시

□ 목차 (잠정)

제1장. 연구 필요성 및 목적, 내용

제2장. 제재의 경제적 효과: 이론적 검토 및 모델설정

가. 제재이론

나. 주요사례: 이란을 중심으로

다. 모델설정

제3장. 대북제재의 개요

가. 양자제재

나. 다자제재

다. 최근 대북제재의 차별성과 특징

제4장. 북한의 외화수급과 수출입 변동

가. 북한 외화수지표의 구성

나. 항목별 외화수급 추정

다. 외화수급 변동과 수출입 변동의 상관관계 분석

제5장. 시나리오별 대북제재 효과 분석

가. 대북제재 강화 시나리오

나. 대북제재 완화 시나리오

다. 대북제재 현상유지 시나리오

제6장. 대북제재 효과성 제고방안 및 남북경협 재개의 전략

가. 대북제재 효과성 제고방안

나. 대북제재의 시장화 역효과 완화방안

다. 제재완화 및 남북경협 재개의 전략

제7장. 결론 및 시사점

■ 연구추진방법

- 외화수급 항목별 추정
 - 기존 KIEP 추정자료의 보완 및 확장
- 계량분석: 외화수급과 무역데이터간 상관관계 회귀분석
- 현지조사: 대북사업자 면담을 위해 중국(북경, 심양, 연변) 방문
- 전문가 면담 및 간담회 개최
- 원외 제재전문가 1인 위탁연구 진행

■ 연구 추진일정

연구내용	추진일정											
	2018년도											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
○ 자료 조사 및 연구계획												
○ 연구계획심의회												
○ 전문가간담회												
○ 연구중간심의회												
○ 국외출장												
○ 연구결과심의회												
○ 최종보고서 작성												

■ 경제인문사회연구회 표준분류체계

대분류	B 경제	중분류	B1 경제일반
-----	------	-----	---------

■ 주제어

한글 (영문)	경제제재 (economic sanction)	국제수지 (외화수급) (balance of payment)	시장화 (marketization)	쿼터제재 (quota sanction)	남북경협 (interkorean economic cooperation)
------------	-----------------------------	--	------------------------	--------------------------	--

■ 관련부처 및 국정과제 관련성

정책수요처(정부, 기관 등)

관련부처	주요 관련성
기획재정부	○ 제재 하 효과적 남북경협 재개방안
통일부	○ 제재 하 효과적 남북경협 재개방안 ○ 북한 시장화 촉진방안
외교부	○ 대북제재 실효성 제고방안 ○ 대북 비핵화 협상력 제고
국정원	○ 북한 체제내구력 평가 ○ 대북제재 실효성 제고방안

국정과제 관련성

목표	전략		국정과제	
	코드	명	코드	명
대북정책 기초				제재와 대화의 병행
5	2	남북 간 화해협력과 한반도 비핵화	90	한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현
5	2	남북 간 화해협력과 한반도 비핵화	95	북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축

■ 기대효과

예상되는 정책적 기여도

- 대북제재 효과성 제고 및 시장화 촉진방안
- 국제사회와의 충돌을 최소화하는 대북제재 완화 및 남북경협 재개방안
- 북한경제에 대한 심층 데이터 구축: 외화수급 추정 등

예상되는 학술적 기여도

- 대북제재 효과를 수출, 수입, 외화수급 등 종합적 측면에서 분석함으로써 대북제재 연구의 진일보에 기여

■ 연구기간

연구년차	(1/1년차)	연구기간	10개월	시작일	2018.03.01	종료일	2018.12.31
------	---------	------	------	-----	------------	-----	------------

▣ 연구예산(천원)

구분	내용	금액
합계		62,000
1. 사업인건비	◦ 해당사항 없음	-
2. 공공요금	◦ 우편요금(DM 발송비 포함) 300×10월=3,000 ◦ 통신요금 100×10월=1,000	4,000
3. 수용비	◦ 소모품 등 구입비 - 전산소모품, 사무용품 및 회의용품비 등 250×10월=2,500 ◦ 인쇄 및 출판비 - 보고서 인쇄비 6×500부=3,000 - 자료 복사비 5×20부×10월=1,000 ◦ 간행물구입비 300×10월=3,000 ◦ 기타 수용비 - 운송료, 주차료 등 100×10월=1,000	10,500
4. 연구기자재 및 임차료	◦ 장비임차료 - 전산장비(프린터기, 복사기 등 복합기) 200×10월=2,000	2,000
5. 여비	◦ 국내여비(서울특별시 등) (100×2인)×5회=1,000 ◦ 국외여비 - 중국(북경) ▪ 항공료(Economy) (544×2인)×1회=1,090 ▪ 숙박비(나급지, 1호 라목) [(\$160×2박×1인)×1회]×1.13=360 ▪ 일·식비(나급지, 1호 라목) [(\$113×3일×1인)×1회]×1.13=380 ▪ 숙박비(나급지, 2호 나목) [(\$123×2박×1인)×1회]×1.13=280 ▪ 일·식비(나급지, 2호 나목) [(\$75×3일×1인)×1회]×1.13=250 ▪ 준비금(여행자보험료 등) (60×2인)×1회=120 - 중국(심양) ▪ 항공료(Economy) (448×2인)×1회=900 ▪ 숙박비(다급지, 1호 라목) [(\$130×2박×1인)×1회]×1.13=290 ▪ 일·식비(다급지, 1호 라목) [(\$93×3일×1인)×1회]×1.13=315 ▪ 숙박비(다급지, 2호 나목) [(\$90×2박×1인)×1회]×1.13=200 ▪ 일·식비(다급지, 2호 나목) [(\$63×3일×1인)×1회]×1.13=210 ▪ 준비금(여행자보험료 등) (50×2인)×1회=100 - 중국(동북지역) ▪ 항공료(Economy) (496×2인)×1회=990 ▪ 숙박비(다급지, 1호 라목) [(\$130×2박×1인)×1회]×1.13=290 ▪ 일·식비(다급지, 1호 라목) [(\$93×3일×1인)×1회]×1.13=315 ▪ 숙박비(다급지, 2호 나목) [(\$90×2박×1인)×1회]×1.13=200 ▪ 일·식비(다급지, 2호 나목) [(\$63×3일×1인)×1회]×1.13=210 ▪ 준비금(여행자보험료 등) (50×2인)×1회=100 ◦ 초청비 - 지방참석자 교통비(연구심의회 관련) (50×3인)×3회=450 ◦ 시내출장 (20×3인)×5회=300	8,350
6. 연구정보활동비	◦ 연구자료구입비 - 문헌자료구입비 1,300×10월=13,000 ◦ 특근매식비 (6×3인×5회)×10월=900	13,900
7. 전문가활용비	◦ 회의참석 사례비 - 발표비(전문가초청간담회) (300×1인)×5회=1,500 - 토론비(전문가초청간담회) (100×3인)×5회=1,500	6,750

▣ 연구예산(천원)

구분	내용	금액
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 연구 및 회의 관련 <ul style="list-style-type: none"> - 심의비(연구심의회의) (250×3인)×3회=2,250 ◦ 기타 <ul style="list-style-type: none"> - 교정료 500×1회=500 - 검독료 (200×5인)×1회=1,000 	
8. 회의비	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 회의비 <ul style="list-style-type: none"> - 간담회의비 [(30×5인)×2회]×10월=3,000 - 연구추진회의비 [(30×5인)×2회]×10월=3,000 - 연구심의회의비 (30×10인)×3회=900 ◦ 학술회의비 <ul style="list-style-type: none"> - 전문가초청간담회의비 [(30×17인)×5회]+50=2,600 	9,500
9. 외부용역비 및 분담금	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 위탁연구비 <ul style="list-style-type: none"> - 공동연구(대북제재 효과성 계량분석) 7,000×1건=7,000 	7,000

※ 국외출장(사업계획서 내 국외 출장 관련 내용 추가 정리)

출장지(방문기관)	북경(해당없음)
출장목적	대북사업가 면담
출장자(역할)	임수호 연구위원 외 연구진 1인

출장지(방문기관)	심양(해당없음)
출장목적	대북사업가 면담
출장자(역할)	임수호 연구위원 외 연구진 1인

출장지(방문기관)	연변(해당없음)
출장목적	대북사업가 면담
출장자(역할)	임수호 연구위원 외 연구진 1인

※ 외부용역 및 분담금(사업계획서 내 외부용역 및 분담금 관련 내용 추가 정리)

주요내용	대북제재 효과성에 대한 계량분석
대상기관	국방연구원