

비핵화에 따른 대북경제제재 해제: 분석과 시사점

- 정형곤** 대외경제정책연구원 세계지역연구센터
선임연구위원
hgjeong@kiep.go.kr
- 김병연** 서울대학교 사회과학대학 경제학부 교수
kimby@snu.ac.kr
- 이 석** 한국개발연구원 선임연구위원
suklee@kdi.re.kr
- 조남훈** 한국국방연구원 책임연구위원
chonh@kida.re.kr
- 이정균** 대외경제정책연구원 세계지역연구센터
신북방경제실 통일국제협력팀 전문연구위원
jkrhee@kiep.go.kr
- 김범환** 대외경제정책연구원 세계지역연구센터
신북방경제실 통일국제협력팀 연구원
bhkim@kiep.go.kr



1. 연구의 배경 및 목적

- 2018년 2월 평창 동계올림픽을 계기로 해빙무드로 전환된 한반도 정세는 역사적인 4월 27일 남북정상회담 개최로 급진전되었으며 현재 북한의 비핵화를 위한 북·미 간 협상이 진행 중임.
 - 5월 26일 2차 남북 정상회담, 6월 12일 북·미 정상회담, 3월·5월·6월 세 차례에 걸친 북·중 정상회담 그리고 9월 18~19일 3차 남북 정상회담이 잇따라 개최
 - 현재 북·미 간 실무회담이 진행되고 있는 중이며(2019년 2월 말 2차 북·미 정상회담 예정), 남북 간 군사적 긴장 완화, 종전선언, 그리고 영구적인 한반도 평화체제 구축에 대한 기대감이 높아지고 있음.
 - 그러나 여전히 북·미 간 협상에서 북한은 대북제재의 해제를 요구하고 있고, 미국은 북한의 선제적인 비핵화 조치를 요구하고 있어 협상이 순조롭지만은 않은 상황임.
- 북·미 간 협상에서 중요한 이슈 중의 하나인 대북제재는 2016년 채택된 UN 안보리 2270호부터 제재의 초점이 WMD 이전 통제에서 경제 일반에 대한 전반적 제재로 이동, 북한 무역 및 경제에 큰 영향을 미치고 있음.
 - 2016년 이후 단행된 여섯 차례의 안보리 대북제재는 북한의 주요 수출품에 대한 제재를 단계적으로 강화
 - UN 제재의 여파로 2017년 북한의 대중국 수출은 대폭(37.3%) 감소한 반면, 수입은 오히려 늘어(4.3%) 상품수지 적자가 전년대비 200% 확대
 - UN 대북제재 결의 1718호에 따르면 상황 진전에 따라 제재를 중단 혹은 해제하는 것을 허용하고 있으나 UN 대북제재위원회는 합의제(consensus)로 운영되고 있기 때문에 15개 UN 안보리 이사국 전원이 대북제재 해제에 찬성해야 함.
- 미국이 독자적으로 시행하고 있는 대북제재의 해제 문제는 미국의 관련 법 및 규정의 복잡성으로 인해 오랜 시간이 걸릴 가능성 존재
 - 미국의 북한 관련 제재의 법이나 규정은 적성국, 테러지정국 및 비시장경제 등의 이유로 대북제재를 규정한 2000년대 이전의 법령과 WMD 확산을 이유로 대북제재를 규정한 최근의 법령으로 구분되는데, 이 두 종류의 법령은 그 적용범위가 복잡하게 연계되어 있어서 대북제재를 해제할 경우 상당한 검토 및 고려가 필요할 것으로 판단

- 일본의 독자적 대북제재는 2003년부터 북한의 핵·미사일 문제 및 납치자 문제 등 국내 정치적 요구로 독자적 제재가 이루어졌고, 제재 역시 세부적이고 다양하게 진행되어옴.

표 1. 일본의 대북제재(2003~16년)

배 경	일 시	대북제재 내용
북·일 간 납치자 문제	2003년	- 만경봉 92호에 대한 감시 및 안전 검사 강화 - 만경봉 92호 장기간 억류
	2004년	- 외국 무역 및 「외환법」 개정(6월) - 「특정선박 입항금지 특별조치법」
	2005년	- 「선박유탁손해배상보장법」 개정
북한 장거리 미사일 발사 및 1, 2차 핵실험	2006년	- 만경봉 92호 입항 6개월간 금지 - 북·일 간 전세항공기 취항 금지 - 전략물자 수출 차단 규정 신설 - 북한산 수산물 검역 강화 - '제재국 관련 기업' 지정 - 「대북금융제재법」 제정
	2006년	- 모든 북한 선박의 일본 내 입항 금지 - 북한으로부터의 모든 상품 수입 금지 - 북한 국적자의 원칙적 입국 금지 - 자동차를 포함한 사치품 24종을 대북 수출금지품목으로 지정
	2009년	- 북한에의 송금 보고 기준액 3,000만 엔 → 1,000만 엔으로 하향 조정 - 북한 방문자의 현금 소지 한도액 30만 엔 → 10만 엔으로 하향 조정
	2009년	- 북한으로부터의 수출 전면 금지
한국 천안함 사건	2010년	- 「화물검사특별조치법」 가결 - 북한에의 송금보고 기준액 1,000만 엔 → 300만 엔으로 하향 조정 - 북한 방문자의 현금 소지 한도액 30만 엔 → 10만 엔으로 하향 조정
북한 3, 4차 핵실험	2013년	- 일본 금융기관과 일본 소재 외국금융기관의 북한 무역결제은행인 조선무역은행과의 거래 금지
	2016년	- 인적 왕래 규제조치 - 대북송금, 북한선박 입항, 자산동결대상 확대

- 본 연구는 북한의 비핵화 과정과 연계한 대북경제제재 해제에 대한 전략을 종합적으로 구상하여 제재 해제를 통해 비핵화 프로세스를 제고할 수 있는 방안을 제시하고자 함.
 - UN 안보리의 대북제재뿐만 아니라 미국과 일본의 대북경제제재안에 대해서 연구하고 비핵화 단계별로 다자 및 양자 간 협력방안을 제안함.
 - 또한 국제사회의 협력을 통한 대북제재 해제 방안을 제시함으로써 북한의 비핵화뿐만 아니라 국제사회와 북한의 경제협력 등 비핵화에 따른 경제적 보상방안을 제시함.
 - 미국과 베트남의 경제 및 외교적 관계정상화 과정에서 발생된 문제들에 주목하면서, 향후 북·미 간 경제정상화 과정에서 발생할 수 있는 주요 이슈들 또한 점검하였음.

2. 조사 및 분석 결과

1) UN 안보리의 대북제재 해제

● UN 안보리 대북제재는 북한의 제1차 핵실험이 있었던 2006년부터 2015년까지의 대북제재와 2016년부터 2017년까지의 제재로 나누어서 분석할 수 있음.

- UN 안보리 대북제재 효과를 무역실효성지수, 시장실효성지수, 외화가득성지수로 분류하여 제재실효성지수를 도출한 결과에 따르면 제재 실효성이 2017년 3월에 들어서면서 상대적으로 급격히 증가하고 있는 것으로 나타나 UN 안보리 제재가 비교적 견실하게 유지되고 있다고 평가

표 2. 대북제재 실효성지수

	2017. 1	2017. 2	2017. 3	2017. 4	2017. 5	2017. 6	2017. 7	2017. 8	2017. 9
무역지수	12.8	19.9	61.9	60.6	63.2	66.3	66.4	20.5	47.4
시장지수	12.5	3.1	5.3	4.7	3.2	1.5	3.5	3.5	6.7
외화가득성지수	0.0	0.0	84.6	73.1	77.3	62.9	50.6	0.0	40.6
대북제재 실효성지수	8.2	7.9	52.9	48.2	50.1	45.6	42.0	8.2	32.8
	2017. 10	2017. 11	2017. 12	2018. 1	2018. 2	2018. 3	2018. 4	2018. 5	2018. 6
무역지수	82.4	82.7	87.9	86.0	93.0	92.3	89.7	83.9	88.6
시장지수	4.7	2.9	4.1	5.1	6.7	8.4	3.3	3.4	3.9
외화가득성지수	55.3	69.6	78.5	42.3	23.3	41.6	50.9	77.2	71.1
대북제재 실효성지수	49.6	54.2	59.5	46.4	42.7	49.4	50.2	57.4	57.1

● 북한의 선차적 비핵화와 단계적 비핵화 시나리오에 따른 제재 해제 방안은 경제제재의 효과를 고려해야 하며 완전한 비핵화 이전의 다자협력은 북한의 비핵화를 완성하는 방향으로 진행되어야 함.

- 경제제재의 효과는 북한광물 수출제재, 수산물과 의류·섬유 관련 제재, 해외파견근로자 관련 제재, 원유·정제유 수입제재, 합작투자제재 순으로 높아 이 각각의 제재를 북한의 비핵화 정도에 비례하여 해제 내지 완화하는 방안을 고려해야 함.
- 완전한 비핵화 이전의 다자협력은 북한의 비핵화를 완성한다는 목적에 충실해야 함.

2) 미국의 대북제재 해제

● 미국은 미 연방의회가 입법화한 법률과 법률로부터 제재 권한을 위임받은 행정부가 행정명령을 근거로 북한을 제재하고 있음.

- 미국은 사회주의 국가, 비시장경제 국가, WMD 개발과 확산위험 방지 및 국가외교정책 등의

명분으로 「적성국교역법」(TEA), 「수출입은행법」(EIBA), 「수출통제법」(ECA) 및 「무역협정연장법」(TAEA) 등 법률을 제정하여 북한을 제재

- 이외에도 북한에 특정해서 제재하는 법률들이 있는데, 예를 들면 「북한인권법」(NKHRA), 「이란·북한·시리아 비확산법」(INKSNA), 「대북제재정책강화법」(NKSPEA) 및 「대적성국제재법」(CAATSA) 등이 이에 해당

● 또 다른 대북제재 방식으로 대통령 행정명령에 의한 제재가 있음.

- 북한에 대한 행정명령은 2005년 6월 28일 WMD 확산기관으로 3개의 북한 기관을 포함 8개 기관을 지정한 이후 행정명령 13466호 등을 포함 6개의 행정명령이 발령되었음.

● 실제로 미국은 대북제재 해제에서 한꺼번에 일괄적으로 해제할 것으로 보이지 않으며 제재 면제나 유예와 같은 수단을 우선적으로 활용하고 이후 상황 진전에 따라 제재를 해제하는 방안으로 나갈 것으로 예상

- 제재 유예 및 면제는 단기적으로 제재의 해제와 같은 효과를 거둘 수 있고 제재 해제 시 스냅백(snap-back) 조항을 활용하면 언제든지 다시 제재로 돌아올 수 있기 때문에 북한의 경우도 스냅백 조항을 활용하면서 일부분 제재 유예 또는 면제를 추진하는 것이 바람직할 것으로 보임.

3) 일본의 대북제재 해제

● 일본은 북한 비핵화와 더불어 일본인 납치자 문제를 함께 안고 있는 특수한 관계의 국가임.

- 일본은 과거 일본인 납치자 문제를 국제화함으로써 북핵 해법 도출을 위한 6자회담에서 비핵화 프로세스를 어렵게 한 바 있으며 이런 관점에서 일본은 국제사회의 대북제재 해제에서 그 역할을 무시할 수 없는 국가임.

● 일본은 또한 대북경제제재 해제 과정에서 북한에 가장 큰 경제적 혜택과 보상을 제공할 수 있는 국가이기도 함.

- 일본은 한때 북한의 제1교역국이었으며, 대북제재 해제 시 북·일 수교와 함께 지급하게 될 식민지 배상금 자금이 상당할 것으로 추정
- 여기에 북한의 핵 폐기에 따른 국제적 분담금까지 감안한다면 일본은 북한의 비핵화 이후 경제 부흥을 위한 중요한 자금줄일 것으로 예상됨.
- 만약 배상금을 사용하여 북한 내 생산기반 구축에 활용된다면 북·일 간 무역이 급증하는 것 외에도 북한의 대외교역구조가 대폭 변화될 것으로 전망

4) 미국의 베트남 경제제재 해제 사례

- 미국·베트남 관계정상화 이전 미국은 베트남에 대한 경제제재 수단으로 무역제한, 원조제한, 고립화정책 등을 실행했음.
 - 이 같은 제재는 증첩적으로 부과되어 베트남이 실질적으로 미국과 교역을 하고 국제사회에 편입되기 위해서는 외교적 정상화 과정과 더불어 경제제재의 모든 부분을 해제하기 위해 협조하는 방법밖에는 없었음.
 - 미국은 이를 레버리지 삼아 양국간 정치적 현안 해결과 더불어 양자 무역협상에서 베트남에 상당한 개방을 요구했음.
- 미국의 베트남에 대한 경제제재 해제 방식은 현재 북·미 간 논의되는 비핵화 방식에 비추어 보았을 때 프런트 로딩방식(front loading)과 단계적·동시적 방식이 결합된 것으로 볼 수 있음.
 - 관계정상화 과정 초기 베트남은 캄보디아 내 베트남군 철군을 단행하였으며 미군 유해 송환 및 발굴에도 적극적으로 협력했고,
 - 이에 미국은 베트남의 관계정상화 노력과 의지에 상응하여 4단계 로드맵을 제시했음.
 - 이 과정에서 경제제재는 효과가 약하고 해제하기가 용이한 것부터 해제했으며, 최종적으로는 제재의 효과가 크고 해제가 어려운 제재가 해제됨.
- 베트남은 경제제재의 해제로 인해 상당한 경제적 혜택을 받은 것으로 판단됨.
 - 1980년 278억 4,000만 달러 수준이었던 베트남의 명목 GDP는 2017년 2,204억 달러로 약 8배 증가
 - 또한 1990년 1억 2,000만 달러 수준이었던 해외직접투자(FDI)는 약 132배 증가하여 2016년 158억 달러 수준으로 늘어났으며 1989년 1억 2,000만 달러 수준이었던 ODA 규모는 2016년 28억 9,000만 달러까지 상승하며 23배 이상 증가
 - 결국 미국은 베트남에 항구적 정상교역관계(PNTR) 지위를 부여했고 이로 인해 WTO 가입이 가능해지면서 국제사회로부터 경제적 정상국가로 인정받게 되었음.

3. 정책 제언

1) 정책 방향

- 미국과의 정책 공조를 통한 다자 및 양자 제재 해제 추진
 - UN 안보리 차원에서의 대북제재는 다자 차원의 공조를 통해서 제재를 이행하는 것이며 미국이

나 일본 등에서 추진되고 있는 양자 차원의 제재는 UN 안보리에서 합의된 사항을 이행하거나 국내법적으로 북한에 대한 제재를 이행하는 방식

- 국제사회의 대북제재 역시 미국이 주도적으로 이끌어가기 때문에 실상 UN 안보리의 대북제재 해제에서는 미국의 역할이 결정적임.
- 따라서 향후 비핵화 과정에서 UN 안보리가 북한의 비핵화 진전에 따라 부분적으로 제재를 완화하면서도 미국과의 정책 공조를 통해 다자제재의 결속력을 강화하면서 UN 회원국들이 대북제재의 틀을 이탈하지 않도록 하는 것이 중요함.

● UN 회원국의 결속력 강화와 스냅 백 조항 삽입으로 대북 협상의 안정성 확보

- 미국이 사용하고 있는 세컨더리 보이콧을 통하여 UN 안보리 회원국들이 제재에서 이탈하지 못하도록 방지하고 있으나, 그 효과를 극대화하기 위해서는 UN 회원국들의 자발적 참여를 통한 결속력 강화가 무엇보다도 중요함.
- 북한의 핵 폐기에 커다란 진척이 있을 경우 이에 상응하는 해제 조치가 동반될 것이나 제재 조치의 해제 이후 북한의 비핵화 의지가 약화될 개연성도 존재함.
- 따라서 북한과의 핵협상에서 반드시 스냅 백(snap-back) 조항을 삽입해 만일 북한이 합의된 기간 내에 비핵화 조치를 실행에 옮기지 않거나 비핵화 공약을 위반할 경우 즉시 매우 강력한 제재가 다시 추진될 수 있는 메커니즘을 만드는 것이 중요

● 제재 해제 이행이 쉬운 분야부터 대북제재 해제를 시도하며 강력한 레버리지는 제재 해제 최종 단계까지 그대로 유지해야 함.

- 대북제재 해제 과정에서 금융제재와 같은 강력한 제재 수단을 단기간에 해제하는 경우 그만큼 레버리지가 약화되어 북한의 비핵화 의지와 이행력이 약화될 수 있음.
- 각 제재 수단에 대한 해제 순서는 그 효과가 작은 것부터 시작해서 점차적으로 확대해가는 것이 바람직함.
- 가장 쉬운 분야라 함은 북한 외교관들의 여행규제 완화부터 시작해서 북한에 대한 관광규제를 완화하는 것을 들 수 있으며 이후 국제기구의 대북 지원과 원조, 이후 무역 관련 제재를 완화하는 것이 바람직함.

● 북한에 대해 '포괄적 패키지' 제시 등 확실한 유인책 제공으로 비핵화를 견인

- 북한이 올바른 길로 계속 나아갈 수 있도록 하는 것은 전적으로 북·미를 비롯해 한국 등이 북한에 대한 신뢰를 가지고 지속적으로 협상을 이끌어나가는 것임.
- 미국은 북한과의 협상국가로서 「Nunn-Lugar법」¹⁾에 기초한 '협력적 위협 감소 프로그램'(CTRP)과 같은 북한에 대한 인센티브를 법제화하고 이를 통해 보상의 예측성과 투명성을 보장하고 이

- 법안에 지원 내용과 기간, 규모, 효과 등을 명확히 명시해야 함.
- 또한 '제재를 위한 제재'가 되지 않도록 하기 위해서 미국은 북한과의 협상 타결 시 제공될 수 있는 정치, 안보, 외교적 보상에 대해서도 명확히 제시해야 함.

2) 우리 정부의 정책과제

● 제재 해제 과정에서 국제협력의 촉진자 역할 적극 수행

- 북·미, 북·일, 북·중, 남북 관계에서 양자적 이슈와 함께 각 개별국의 국내정치적 이슈가 같이 동반될 가능성이 있으므로 전체 비핵화 과정에서 이 국가들의 이해를 수용하고 대변할 수 있도록 협력관계를 이끌어나가는 것이 매우 중요함.
- 우리 정부가 북한과 미국 간 관계 진전에서 할 수 있는 역할은 양국간 정보와 입장 전달이 원활하게 될 수 있도록 중간자 역할을 확대하는 것이며 북한이 미국에 대한 이해도를 높일 수 있도록 다양한 루트를 통해 남북 교류를 진행하여 북한에 미국의 입장을 전달하고 미국에 대한 정보를 지속적으로 제공하도록 노력하여야 함.

● 우리 정부의 적극적 지원과 역할로 북·미 간 신뢰 구축을 유도

- 우리 정부는 역시 북핵 폐기 이행의 철저한 감시자로서, 그리고 협상자 및 지원자로서의 역할에 충실해야 함.
- 특히 북한의 핵 폐기에 대한 반대급부를 디자인해야 하며 이를 통해 한국뿐만 아니라 일본과 미국이 북한에 대해 지원할 전체 프로그램을 구상하고 협력하는 구도를 만들어야 함.

● 이행이 쉬운 대북제재부터 해제하고 남북경협이 기관차 역할을 수행

- 과거 베트남의 사례와 클린턴 행정부 때의 대북제재 해제 사례에서도 볼 수 있듯이 초기 일부 제재 해제는 북한 경제에 큰 도움이 되지 않으므로 북한이 제재 해제의 효과를 기반으로 비핵화 과정을 보다 더 촉진시킬 수 있도록 하기 위해서는 남북경협의 선행적 이행이 필수적임.
- 가능한 남북경협에서는 개성공단 이외에도 서해평화협력특구, 동해관광특구, 그리고 남북을 연결하는 물류 관련 인프라 사업들에 대한 타당성 조사 등 향후 경제제재 해제 이후의 협력을 촉진시킬 수 있는 여러 준비를 추진하는 것이 바람직함.

● 남북경협의 선행적 추진을 위한 국제적 장애요인 사전 제거

- 미국이 대북제재를 해제하기까지는 국내적 절차 문제 등으로 일정 기간이 필요한 점을 감안,

1) 「Nunn-Lugar법」은 지난 1990년대 초 미 상원의 리처드 루거(Richard Lugar) 의원과 샘 넌(Sam Nunn) 의원의 주도로 만들어진 법안으로 미국은 이 법안을 근거로 한 프로그램에 따라 러시아와 우크라이나, 우즈베키스탄 등 옛 소련의 핵무기 해체를 돕기 위해 자금과 기술, 장비, 인력을 지원하도록 규정한 바 있다.

선행적 조치로 남북경협을 추진할 필요가 있는데, 이를 위한 국제적 장애요인을 제거하는 노력이 필요

● 남북경협을 추진하기 위한 대북제재 해제 승인 노력 경주

- 현재 미국의 세컨더리 보이콧으로 인해 남북경협의 현실적 추진이 매우 어려운 상황임.
- 예를 들어 미국으로부터 제재를 당한 중국기업 ZTE는 북한과 거래한 대가로 막대한 벌금을 납부하고 경영진을 교체한 이후에야 비로소 미국의 2차 제재로부터 벗어날 수 있었음.
- 따라서 우리 정부는 남북경협의 추진을 위한 미국의 대북제재 해제 또는 예외적용이 선결될 수 있도록 지속적으로 노력을 경주해야 함.

● 적극적 對美 공공외교로 대북제재 완화 여건을 조성

- 비핵화 진척에 따른 일부 대북제재 해제를 위해 미 행정부 및 의회 설득을 위한 공공외교를 적극적으로 추진할 필요가 있음.
- 특히 미국 내 북한 및 안보 전문가와 북핵 및 이와 관련된 사실과 일부 정책을 공유함으로써 미국 내 오피니언 지도자들에게 실상을 제대로 알리는 외교적 노력이 필요함.

● 국제적인 다자협력 개발 프로그램을 제시해 북한을 협상으로 유도

- 북한의 비핵화 과정에서 다자 협력을 유도함으로써 한편으로는 북한에 제재 완화 시 얻게 될 이익에 대한 확신을 부여해야 함.
- 국제협력으로 추진할 만한 사업으로 우선적으로 북한 광물자원의 공동개발과 수출을 추진해볼 수 있으며 미국을 비롯한 다국적 기업들이 참여하게 될 경우 동북아 경제공동체 형성이라는 관점에서도 매력적 협력사업이 될 수 있음.
- 북한의 광산개발 외에도 북한 내 경제특구를 다자협력 차원에서 개발할 수 있으며, 이는 김정은 위원장의 경제개발의지와도 부합하는 사업으로 북한의 입장에서는 환영할 수 있는 사업으로 판단됨. **KIEP**