



## 北 미사일 발사 관련 국제사회의 추가적 대북제재 예상조치와 효과

정 형 곤 동북아경제협력센터 연구위원 (hgjeong@kiep.go.kr, Tel: 3460-1127)

### 주요 내용

- 2006년 7월 15일 UN 안보리의 북한 미사일 시험발사에 대한 결의안 채택으로 향후 미국과 일본 주도로 국제사회의 대북제재 논의가 더욱 활성화될 것으로 예상됨.
  - 미국은 「북한인권법」 제정, 「2005 민주주의 증진법안」 추진, WMD 확산방지를 위한 「대통령 행정명령」 등을 통해 북한에 대한 제재를 지속하고 있음.
  - 일본은 「외환 및 무역관리법」 개정, 「특정선박입항금지법」 제정을 통해 북한을 압박하고 있으며 정치권에서도 조총련 통제 강화, 대북 무역 금지, 북한선박 입항 규제 등 대북제재조치를 마련함.
- 미·일이 국제사회와 함께 취할 수 있는 대북제재조치는 외교적 제재(UN 안보리를 통한 조치 등), 경제제재(UN 안보리 차원의 대북 경제제재, 금융제재, 대북 지원 중단, 미사일 및 마약 수출 제재), 군사적 제재, 반확산 차원의 제재 등이 있으나 중국이 적극적으로 참여하지 않는 한 성공을 거두기 어려울 것으로 판단됨.
- 중국이 참여하지 않는 국제사회의 대북제재는 협상압박용으로 상징적 의미만을 가짐.
- 따라서 국제사회가 북핵 포기를 목적으로 한 대북제재의 효과를 증대시키기 위해서는 경제적 압박과 동시에 협상을 수용할 수 있는 당근(체제보장과 경제적 지원)이 제시되어야 함.
- 우리 정부의 대북제재에 대한 참여문제는 중국이 적극적으로 동참할 경우로 한정하는 것이 바람직하고, 향후 북한의 돌출행동에 즉각적으로 대응할 수 있는 범정부 차원(반드시 경제부처 포함)의 위기관리협의체 운영이 필요함.

## 1. 국제사회의 대북제재 논의동향

- 북한이 7월 5일 대포동 2호 미사일을 포함하여 모두 7발의 미사일 시험발사를 한 후 국제사회의 대북제재에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있음.
- 북한의 미사일 시험발사 이후 미국과 일본은 UN 안보리 결의문 채택을 적극 주도했고, UN 안보리는 7월 15일 북한 미사일 발사에 대한 결의문을 만장일치로 채택했음.
  - UN 안보리는 이번 결의안에서 북한의 미사일 시험발사를 규탄하고 유엔회원국들이 국내 및 국제법에 따라 미사일 관련 부품과 기술이 북한의 미사일 및 대량살상무기 프로그램에 사용되지 않도록 감시하고,
  - 북한의 미사일이나 관련 제품이 북한으로부터 구매되지 않도록 하고 북한의 미사일이나 WMD 프로그램에 재정적 지원이 되지 않도록 요구한다고 규정했음.
- 이번 UN 결의안에서는 대북 경제 및 군사적 제재의 근거가 될 수 있는 UN 헌장 제7장(평화위협에 대한 대응)의 채택 여부가 주 관심사였으나 결국 7장에 대한 언급은 없었음.
  - 미국과 일본은 이번 북한의 미사일 시험발사가 UN 헌장 제7장과 관련되는 사항으로 경제 및 군사적 제재의 필요성을 강조하는 반면, 중국과 러시아는 이 조항에 반대입장을 표명함.
  - 협의과정에서 중국과 러시아는 미국과 일본의 강력한 대북제재안에 반대하였으나 영국과 프랑스가 제시한 중재안에 합의하면서 UN 안보리 결의에 동참함.
- UN 안보리의 북한 미사일 발사에 대한 결의문이 채택됨에 따라 향후 미국과 일본은 대북제재에 더욱 적극적으로 나설 것으로 예상됨.

## 2. 미국과 일본의 대북제재 수단과 영향력 평가

### 가. 미국

- 미국의 대북제재 현황
  - 미국의 대북 경제제재는 1950년 북한의 남침 이후 수출관리법, 적성국 교역법(Trading with

the Enemy Act), 대외원조법 등 국내법에 따라 시행 중인.

- 2000년 6월에 북미기본합의(1994년 10월) 이행 촉진 차원에서 클린턴 대통령이 對북한 경제제재를 일부 완화하여 수출입, 여행, 금융거래를 전면금지에서 허가제로 완화하였음.
- 그러나 부시 행정부 2기에 들어 미국은 탈북자 지원, 북한 인권에 대한 비난, 마약과 위폐거래 등 북한의 불법행위에 대해 국제사회와 협력을 통한 대북 압박을 지속적으로 추진해 왔으며,
- 2004년 10월에는 「북한인권법 제정」, 「2005 민주주의 증진법안」 추진 및 인권단체에 대한 재정지원 확대를 통해 북한을 강력히 압박하였음.
- 특히 2005년 6월 WMD 확산방지를 위한 「대통령 행정명령」을 통해 11개 북한기업의 미국 내 자산 동결과 미 금융기관과의 거래중단조치를 취함.
  - 또한 미 재무부는 애국법 제31조(국제적 자금세탁 방지)에 의거해 마카오의 방코델타아시아(BDA)를 북한의 자금세탁 우려대상으로 지정, 미 금융기관과 BDA와의 거래금지조치를 발표하고 전 미국 금융기관에 북한의 불법 금융활동을 경고(2005년 12월)함.
  - 이에 따라 2006년 2월 BDA는 북한계좌를 동결하였고, 스위스 UBS은행과 CSFB은행 및 싱가포르의 UOB은행 등이 북한과의 거래를 중단하고 계좌를 폐쇄함.

#### ■ 미국의 대북제재 옵션과 영향력 평가

- 북한의 핵 및 대량살상무기의 위협을 국제사회에서 이슈화시킴으로써 여타 국가, 특히 한국과 중국의 대북제재 동참을 촉구함.
  - 미국은 이번 UN 결의안을 근거로 우리의 금강산 관광 및 개성공단 사업을 비롯한 남북경협 사업에 제동을 걸 가능성이 높고, 미국의 요청에 따라 남북경협이 전면 중단될 경우 약 2억 달러 규모의 북한측 순수입이 감소되는 효과가 발생할 것으로 예상됨.
  - 현재 추진 중인 대북 금융제재를 더욱 강력히 집행하고 2000년 6월에 취해진 경제제재 완화조치를 다시 강화할 수 있음.
  - 현재 미국은 BDA와 연계한 대북 금융제재조치로 북한과 외국 주요 금융기관들과의 금융거래를 단절시킴으로써 북한의 정상적인 무역에 큰 타격을 주고 있으나, 이미 대부분의 교역·금융 분야에서 제재를 시행 중이어서 추가적인 수단이 많지 않음.
- ※ 2005년 북미간의 교역액은 576만 달러로 미미한 수준이며 양국간 직접투자는 없음.

- 미국은 식량 등 연평균 1억 달러에 육박하는 대북 지원 중단을 통해 압박을 강화할 수 있으나 식량난으로 인한 아사자 발생 등이 부각될 경우 클린턴 정부의 이라크 제재 당시와 같이 국제사회의 대미 여론이 악화될 수 있어 전면적인 지원 중단은 어려울 것으로 판단됨.
- 미국은 미사일 수출 등 북한의 불법활동을 부각시키고, 「WMD 확산방지구상(PSI)」을 통해 대북 압박을 강화할 수 있으나, 이미 국제사회는 북한의 불법활동에 대한 통제를 해온바, 이를 통한 제재효과는 크지 않을 것임.

## 나. 일본

### ■ 일본의 대북제재 현황

- 현재 일본에서 논의되고 있는 대북제재는 과거 네차례에 걸친 대북제재와는 달리 선제공격론과 같은 강력한 수단들이 논의되고 있음.
  - ※ 일본은 1983년 양곤테러사건시, 1988년 KAL기 폭파사건, 1994년 북핵의혹시, 1998년 북한 미사일 발사시 대북제재를 단행한 바 있으나, 당시에는 경제 관련 조치는 배제하고 인적 교류만을 제한하는 방향에서 대응하였음.
- 일본은 북한의 이번 미사일 시험발사 이전부터 일본인 납치문제 등으로 북한과의 갈등이 심화되면서 상업적 교역 제한과 북한인권문제 등을 거론하며 대북제재를 취해오고 있음.
- 특히 일본정부는 북한의 납치문제 해결을 위한 제재수단으로 대북제재를 위한 관련법을 제정함.
  - 일본정부가 독자적으로 대북 무역 및 송금 규제조치를 취할 수 있도록 「외환 및 무역관리법」을 개정(2004. 2)하였고 북한 선박의 입항을 금지시킬 수 있는 「특정선박입항금지법」을 제정(2004. 6)하였음.
- 또한 위폐 및 마약 밀반입 등 북한의 불법행위에 대한 감시활동을 강화하고 있고, 일본에 입항하는 모든 북한선박을 24시간 감시 중임.
  - 보험가입률이 저조한 북한선박에 대해 무보험 선박입항규제법을 엄격히 적용하고 있음.
- 경제산업성은 WMD 개발용으로 전용 가능 품목과 대북 무역상사를 선정하여 집중관리 중이며,

- 조총련 자산에 대한 면세혜택 중단과 대북 송금에 대한 통제 강화, 특히 현행 3천만 엔 이상 인 해외송금 신고액을 낮추는 방안도 논의하고 있음.
- 북한의 핵 보유 발언을 계기로 강경대응 여론이 확산되어 있는 상태에서 이번 미사일 시험 발사 UN 결의와 무관하게 일본 단독 또는 미국 등과 공동으로 더욱 강력한 대북제재를 발동할 것으로 분석됨.
- 2005년 5월 후쿠다 관방장관은 대북제재를 위해 UN 결의가 필요하다는 기존의 정부 해석을 변경해 미국과의 협조만으로도 가능하다고 강조한 바 있음.
- 일본 정치권에서도 여야 모두 대북제재를 주장하고 있으며 조총련 통제 강화, 대북 무역금지, 북한선박 입항 규제 등 다음과 같은 대북제재 시나리오를 마련함.
- ① 조총련에 대한 엄격한 대응, ② 인도지원 동결, ③ 불법 대북송금 단속 강화, 휴대 수출품 신고 철저 확인, ④ 특정품목 무역금지·자산동결, ⑤ 대북 송금 및 무역전면 금지, 특정 북한선박 입항 금지, ⑥ 모든 북한선박 입항 금지

#### ■ 일본의 대북제재 옵션과 영향력 평가

- 일본의 대북제재 옵션
  - UN 안보리의 대북제재를 위한 외교적 노력을 통한 대북 압박, 조총련계 대북송금 차단, 여행객 지참금 차단, 수출입(총 214억 엔, 북한 대외무역의 4.8%) 금지, 식량지원 중단, 북한 선박의 입출항 저지, 선박검사법 실시 강화 등.
- 북한상품에 대한 수출입제재를 취할 경우 북한의 純외화수입 손실이 발생하고, 일부 중간재의 수입 중단으로 생산이 위축될 가능성이 있음.
- 그러나 한·중·러를 포함한 전면적 봉쇄가 아닌 한 제3국을 통한 교역이 가능하여 제재의 실효성은 떨어질 것으로 판단됨.
- 일본정부 역시 한국과 중국을 포함한 주변국의 협조가 없는 미·일 공조만의 대북제재는 실효성이 없다고 평가한 바 있음.

### 3. 국제사회의 추가적 대북제재 수단과 영향력 평가

- 앞에서 살펴본 바와 같이 미국과 일본의 대북제재조치로는 핵문제 해결과 같은 목표를 달성하는 데 한계가 있음. 따라서 미국과 일본은 국제사회와의 협력을 통해 다음과 같은 추가적 대북제재조치를 모색할 것으로 전망됨.

#### 가. 외교적 제재

- UN 안보리 조치
  - 중국과 러시아의 설득을 통해 북한의 미사일 발사 조치에 대한 주요 압박수단으로 활용함.
  - 향후 북한의 추가적 상황 악화 유발시 안보리내에서 보다 강도 높은 대북 비난 및 촉구 결의안 채택, 외교적 또는 경제제재 등의 옵션 활용이 가능함.
- 미사일 시험발사에 대한 비난과 WMD 개발에 대한 비난을 지속하고 미 의회나 기타 국제회의 등에서 대북 비난 및 압박을 강화함.
- 중국과 러시아의 설득을 통해서 북한을 제외한 6자회담 참가자들이 5:1의 구도로 북한을 압박함.

#### 나. 경제제재

##### 1) UN안보리에서의 대북 경제제재 결의안 채택

- 한·미·일·러 EU 등 국제사회의 대북 경제제재 동참을 촉구함.
- 미국과 일본 등 관련국들이 국내법 적용을 통해 대북 경제제재를 강화함.
  - 미국의 경우 과거에 일부 해제했던 경제제재조치를 다시 실시하고 인적 교류 제한과 BDA 사건 이후 취해온 송금과 무역규제를 지속 및 강화함.

- 2004년 북한의 대외 무역의존도는 약 17%로 1998년의 13.2%보다 3.9% 포인트 증가하여 대외의존이 점차 확대됨(대외무역에 남북교역 포함).
- 2005년 북한의 대외무역에서 한·중·일의 비중은 약 70%를 차지하고 있어, 한·중·일 협력을 통한 무역제재시 북한은 경제운영에 막대한 어려움을 겪게 될 것으로 판단됨.
  - 상업교역 제한 중 전기·전자, 기계제품, 화학제품 등은 자본재나 중간재로 사용되기 때문에 생산위축효과의 기대가 가능함.
- 그러나 중국이 제재에 참여하지 않는 상업적 제재 효과는 제한적일 것임.
  - 중국은 북한에 대해 원유 등 전략물자에 대한 공급뿐만 아니라 생필품 등 경공업제품의 80%를 공급하고 있어 막대한 대북 영향력을 보유함.
  - 특히 7.1조치 이후 생필품 물가가 시장가격에 의해 결정되는 구조에서 북한경제의 취약성은 더욱 증대되었고, 생필품을 공급하고 있는 중국의 영향력은 상대적으로 커졌음.

## 2) 대북지원 및 식량원조 중단

- 국제사회 대북지원의 단계적 축소 및 중단
- 한국과 국제사회의 대북 지원규모는 연평균 3.4억 달러(1996~2005년 사이 총 34억 891만 달러 지원)로 북한 식량난 해결과 경제회복에 기여해옴.
- 따라서 식량, 긴급구호물자 및 경제복구사업을 위한 지원 중단으로 경제난 회복에 막대한 지장을 초래함.
- 식량지원 중단은 경제제재의 옵션 중 가장 큰 효과를 발휘할 수 있는 수단이나 중국이 동참할 경우에만 제재효과를 기대할 수 있음.
  - 중국의 대북 식량지원은 한·미·일의 대북 원조가 매우 적었던 1996년과 1997년에 집중된 바 있어, 한·미·일이 식량공급을 중단한다 하더라도 중국이 식량을 증대시킬 가능성이 높음.

### 3) 에너지 공급 제재

- KEDO의 대북 중유 공급 중단으로 에너지 공급 제재는 이미 시작되었음.
- 중국의 대북 원유 공급은 연간 50만~60만 톤 수준으로 중국만이 현재 북한의 필수에너지에 대한 공급량을 조절할 수 있음.

### 4) 해상 봉쇄를 통한 미사일 수출 제재

- 법 집행 강화를 통해 대량살상무기 확산과 불법교역에 대한 제재로 북한의 주 외화수입원인 미사일 수출 단속을 강화함.
- 북한은 미사일 수출을 통해서 무역적자를 보전하고 있는 것으로 추정되고 있으나 미사일 거래는 불법적 행위로 각 정부가 이를 막기 위한 노력을 많이 기울여왔기 때문에 추가적으로 획기적 모책을 강구하기가 쉽지 않음.
- 그러나 미사일제재를 명분으로 미·일 등 국제사회가 해상 봉쇄를 실시할 경우 대외무역에서 북한 선박활동의 위축과 외국의 북한선박 용선 기피 등으로 경제난이 더욱 가중될 것으로 예상됨.

### 5) 대북 송금 등 자본·금융거래 차단

- 국제사회의 대북 자산 동결, 대북 자본 및 금융거래 중단 촉구를 통한 대북제재를 강화함.
  - 현재 미국이 추진하고 있는 금융제재에 국제사회가 더욱 적극적으로 참여하도록 하여 북한의 정상적 교역, 무역외 금융 거래, 비정상적 거래에 의한 외화소득 등을 차단함.
- 북한의 주요 자본·금융거래·남북간 교류협력규모는 연간 평균 총 3억 달러로 추정되며 대북 송금 및 금융거래 차단시 북한은 연 3억 달러 규모의 손실로 경제난 심화가 예상됨.

## 다. 군사적 제재

- 대북 군사압박의 일환으로 미국의 한반도 주변 군사력 증강 배치, 한·미 또는 한·일 연합훈련 강화 등을 실시함.



- 북한이 추가적으로 미사일 발사 또는 핵실험 등 현재의 상황을 악화시킬 경우 최후 수단으로 대북 해상 차단 및 봉쇄, 북한 핵시설에 대한 공격 등 직접적인 군사제재조치를 발동할 수 있음.
- 북한 핵 및 미사일 시설 등에 대한 공격 등 직접적인 대북 군사제재는 한반도 전체로의 확산 소지 등이 있으므로 현실화되기는 어려울 것으로 전망됨.

## 라. 반확산 차원의 대북제재

- 반확산 차원에서 현재 시행 중인 미사일기술통제체제(MTCR), 전략물자 반출입 규제, PSI 등을 통해 대북 압박 강화함.
- 이 조치는 북한의 미사일 위협과 핵개발에 대한 우려가 국제사회에 팽배해 있는 현 상황에서 국제적 공감대가 형성되어 있어 비교적 쉽게 취해질 수 있는 수단임.
- 이 조치가 강화될 경우 국제사회가 북한과의 관련 물자 거래를 회피하고 북한물자에 대한 운송 회피로 북한에 상당한 압박으로 작용할 것으로 판단됨.

## 4. 결론

- 중국이 UN 안보리 결의안에 동참했지만 대북 경제제재 등 강력한 제재를 반대하는 상황에서 국제사회의 대북제재는 북한의 핵포기를 유도할 수 있을 만큼 크지 않을 것임.
  - 미국은 북한의 체제 보장, 북·미관계 정상화, 경제제재 해제 등 북한이 원하는 모든 것을 가지고 있으나 이는 협상용으로만 유효할 뿐 군사적 제재 외에 실효성 있는 추가적인 제재 수단이 많지 않음.
  - 반면 중국은 원유, 식량 및 생필품 지원 등 가장 강력한 대북 레버리지를 보유하고 있으며, 특히 7.1조치 이후 북한의 대중 의존도가 증대되어 중국의 제재 참여시 북한경제는 매우 심각한 상황에 처할 가능성이 높음.
- 결론적으로 중국이 참여하지 않는 국제사회의 대북제재는 협상압박용으로 상징적 의미만을 가짐.

- 경제제재로 7.1 경제개혁조치 이후의 경제·사회적 불안요인과 경제난을 심화시킬 수는 있지만, 김정일 체제는 정치·군사적 안정을 기반으로 상당 기간 유지될 가능성이 높음.
  - ※ 미국이 경제제재를 통해서 정권교체에 성공한 경우는 도미니카공화국의 라파엘 투루히요 대통령 축출(1961~62년) 단 한번이고 쿠바, 파키스탄, 이라크 등에서는 실패함.<sup>1)</sup>
- 국제사회가 북핵 포기를 목적으로 한 대북 경제제재의 효과를 증대시키기 위해서는 경제적 압박과 동시에 협상을 수용할 수 있는 당근(체제 보장과 경제적 지원)이 제시되어야 함.
  - 경제제재는 제재시보다 제재 이전 협상용일 때 그 효과가 가장 크므로 한·미·일·중의 협력을 통해 북한이 6자회담의 틀로 복귀할 수 있도록 하고, 북한과 일괄타결을 위한 경제적 혜택안과 체제 보장안이 제시되어야 함.
- 우리 정부의 대북제재에 대한 참여문제는 중국이 적극적으로 동참할 경우에 한정하는 것이 바람직함.
  - 우리의 대북제재 동참시 북한의 무분별한 군사적 대응으로 남한의 정치·경제의 불안정이 발생할 가능성이 높음.
  - 외환위기 이후 자본자유화가 크게 진전되어 있어 국제투자자금의 국외유출이 우리 경제에 매우 큰 영향을 미쳤음에 유의할 필요가 있음.
    - ※ 2002년 10월~2003년 상반기까지 북핵문제 등으로 금융시장이 불안이 가중되었고, 당시 우리은행들의 외평채 발행(5년 만기)시 국제금융시장에서 2% 이상 이자율을 추가적으로 부담하여야 하는 등 핵문제 등으로 인한 단기적 기회비용이 매우 컸음.
- 정부는 국제사회의 대북제재로 발생할 제반문제에 대한 검토와 북한의 돌출행동에 즉각적으로 대응할 수 있는 범정부차원의 위기관리협의체를 운영할 필요가 있음.
  - 특히 2007년에 대선정국으로 들어서 여야 또는 진보와 보수간 이념논쟁이 심화될 가능성이 크고 미국을 비롯한 국제사회의 대북압박은 더욱 강력히 추진될 가능성이 높기 때문에 범정부차원의 안정적 위기관리를 위한 협의체 운영이 필요함.
  - 북한의 미사일 및 핵문제는 안보문제이지만 경제에 미치는 파급영향이 매우 크기 때문에 경제부처를 포함한 위기관리반의 운영이 필요함.

1) Gary Hufbauer, Jeffrey Schott, Kimberly Ann Elliot(1990), *Economic Sanction Considered*.

- 우리의 신용등급 안정을 위해 한·미 동맹 강화, 북핵문제의 평화적 처리, 한국내 반미 정서의 효율적 관리, 미국내 여론지도층에 대한 한국정책에 대한 이해 제고를 위한 우리 정부의 노력이 필요함.