



북한의 2차 핵실험에 따른 국제사회의 대북제재 동향 및 한국의 대응방안

홍 의 표 국제개발협력센터 통일국제협력팀 전문연구원 (iphong@kiep.go.kr, Tel: 3460-1041)

이 중 운 국제개발협력센터 통일국제협력팀 전문연구원 (jwlee@kiep.go.kr, Tel: 3460-1097)

- 1. 북한의 2차 핵실험 배경 및 원인
- 2. 국제사회의 대북 제재 동향
- 3. 한국의 대응방안 및 향후 전망

주요 내용

- ▶ 북한이 5월 25일 오전 10시경에 지난 2006년 10월 1차 핵실험이 이루어졌던 함경북도 길주군 풍계리에서 2차 핵실험을 단행함으로써 6자회담을 통한 한반도 비핵화는 중대한 위기에 직면하게 되었음.
- 북한의 2차 핵실험은 당초 예상보다 그 시기가 다소 빠르기는 하지만, 이미 국내외적으로 충분히 예견되었던 사안으로, 북한은 지난 4월 29일 외무성 대변인 성명을 통해 자위적 조치의 일환으로 핵실험과 대륙간 탄도미사일(ICBM) 발사 실험을 할 것이라고 선언한 바 있음.
- 이는 단기적으로 유엔과 국제사회의 대북제재가 있다 하더라도 중장기적으로 북한의 전략적 이익에 부합할 것이라는 판단이 작용한 것으로 보임.
- ▶ 6자회담 참가국을 포함한 국제사회는 북한의 2차 핵실험과 미사일 시험 발사를 강력하게 규탄하는 성명을 발표하고 유엔 차원의 직·간접적인 대북 제재에 착수하고 있음.
- 북한의 이번 2차 핵실험에 대해서는 국제사회가 일치된 목소리로 강력하게 비난하고 있고, 이에 상응하는 제재 조치의 필요성에 공감하고 있다는 점에서 과거보다는 진전된 대북제재 결의안이 도출될 가능성이 높음.
- 그러나 이러한 국제사회의 대북제재 조치가 효력을 발휘하여 북한 당국이 국제사회의 요구대로 협상 테이블에 나오고 추가적인 도발조치를 중단할 가능성에 대해서는 상당

히 회의적인 시각도 존재함.

- ▶ 북한의 2차 핵실험과 이에 대한 국제사회의 대북제재 조치, 그리고 이에 대한 북한의 추가적 도발 가능성 등으로 한반도를 둘러싼 안보환경의 불확실성이 크게 높아졌음.
- 가장 우려되는 시나리오는 북한이 국제사회의 대북제재 조치에 대해 초강경으로 대응하여 추가적인 도발을 계속하는 경우인데, 현재로서는 이 가능성을 배제할 수 없음.
- 미국, 중국 등은 대북제재조치를 취하는 한편, 북한을 대화로 유도하기 위한 외교적 조치를 병행할 것으로 보임.
- ▶ 이러한 안보적 위기상황하에서 한국 정부는 △ 미국, 중국 등 국제사회와의 협력을 바탕으로 대북제재조치 강화 △ 한반도 안보 및 남북관계의 안정적 관리 △ 만일의 사태에 대비한 확고한 군사적 대비태세 △ 대북 정책에 대한 국민적 지지기반 확대 등의 대응조치를 취해 나가는 것이 바람직함.

1. 북한의 2차 핵실험 배경 및 원인

■ 북한은 5월 25일 오전 10시경에 지난 2006년 10월 1차 핵실험이 이루어졌던 함경북도 길주군 풍계리에서 2차 핵실험을 단행하였음.

- 국제사회의 거듭된 경고에도 불구하고 북한은 2차 핵실험을 단행함으로써 6자회담을 통한 한반도 비핵화는 중대한 위기에 직면하게 되었음.

■ 북한은 실험 직후 조선중앙통신 보도를 통해 핵실험 사실과 이에 대한 입장을 밝혔음.

- 북한은 보도를 통해 이번 2차 핵실험이 자위적 핵 억제력 강화 조치의 일환으로 성과적으로 진행되었다고 하였음.

- 또한 핵실험이 폭발력과 조종기술에 있어서 새로운 높은 단계에서 안전하게 진행됨으로써, 핵무기 위력을 강화하고 핵 기술 발전에 관련된 기술적 문제를 해결하였다고 평가함.

- 즉, 북한은 이번 2차 핵실험이 자위적 조치라는 점과, 지난 1차 핵실험에 비해 상당한 기술적 진보를 이루었다는 점을 강조하고 있음.

■ 북한의 2차 핵실험은 당초 예상보다 그 시기가 다소 빠르기는 하지만, 이미 국내외적으로 충분히 예견되었던 사안임.

- 북한은 금년 초부터 외무성 담화문 및 인민군 총참모부 대변인 발표 등을 통해 핵무기 폐기에 대한 부정적 입장과 미국의 대북 적대정책에 대한 자위적 핵 무장력 확보의 필요성을 계속 강조해왔음.

o 2009년 1월 17일 외무성 담화에서는 북한이 핵무기를 제조한 것은 “미국과의 관계정상화나 경제지원 때문이 아니라 미국의 핵 위협으로부터 자신들을 지키기 위해서” 라고 밝힘.

o 2009년 2월 2일 인민군 대변인도 “미국의 대조선적대시정책과 핵위협은 근원적인 청산이 없는 한 우리가 100년이 가도 핵무기를 내놓지 않는다는 것은 이미 천명한 불변의 입장” 이라고 언급함.

- 북한의 2차 핵실험 단행 가능성은 금년 4월 5일 북한의 장거리 로켓 발사에 따른 유엔 안보리의 의장성명이 발표된 이후 북한의 강경입장이 발표되면서 한층 높아졌음.

- 4월 14일 북한 외무성은 유엔 안보리 의장성명을 비난하는 성명을 발표하면서 6자회담에 대한 강력한 불참의사와 함께 불능화되었던 핵 시설을 원상복구하고 “자위적 핵 억제력을 백방으로 강화해 나갈 것” 이라고 언급하였음.

- 또한 4월 29일에도 외무성 대변인 성명을 통해 자위적 조치의 일환으로 핵실험과 대륙간 탄도미사일(ICBM) 발사 실험을 할 것이라고 선언했음.

■ 대북 강경책을 견지했던 부시 행정부와는 달리 소위 ‘불량국가’들과의 ‘적극적이고 직접적인 외교(tough and direct diplomacy)’ 를 표방한 오바마 정부의 출범을 계기로 북미관계 개선 및 한반도 비핵화 등에 대한 낙관적인 전망이 우세했지만, 최근 북한의 태도는 이러한 당초 전망과는 달리 미국측의 대화 제의도 거부한 채 강경일변도로 나아가고 있음.

- 북한은 당초 새롭게 등장한 오바마 정부에 대해 상당히 긍정적인 시각을 갖고 있었던 것으로 보임.

o 금년도 신년사설에서 ‘조선반도의 비핵화 실현, 동북아시아 및 세계의 평화와 안전’ 을 언급하면서 ‘북한을 우호적으로 대하는 나라들과의 관계발전’ 을 강조하였는데, 이는 미국 신정부의 입장과 태도 여하에 따라 관계 개선 및 비핵화에 적극 나설 가능성을 내포한 것임.

- 그러나 북한의 기대와는 달리 오바마 정부는 대외정책의 우선 순위에서 북한 문제를 중동, 아프가니스탄보다 후순위로 설정함으로써 북미대화에 적극성을 보이지 않았음.

o 미 국무부의 대북 정책라인 확정도 계속 지연되면서 대북 정책의 방향이나 원칙은 여전히 모호한 상태임.

- 또한 한미 연합군이 금년 3월에 실시한 ‘키 리졸브(Key Resolve)’ 훈련은 예년에 비해 기간과 규모가 크게 늘어나면서, 북한은 미국의 신정부 역시 북한에 대한 적대시 정책이 변하지 않고 있다고 판단한 것으로 보임.

- 게다가 지난 4월 초에 북한이 인공위성이라고 주장하는 장거리 로켓발사에 대해 미국이 한국, 일본과 함께 유엔 안보리 제재를 추진한 것에 대해, 북한은 6자회담의 합의정신을 위반한 것이고 ‘우주의 평화적 이용에 대한 부당한 조치’ 라는 입장을 밝히면서 이후 강경입장을 고수하고 있음.

■ 북한은 미국, 일본은 물론 우방국인 중국, 러시아의 지속적인 경고와 우려에도 불구하고 2차 핵실험을 강행하였는데, 이는

단기적으로 유엔과 국제사회의 제재가 있다 하더라도 중장기적으로 북한의 전략적 이익에 부합할 것이라는 판단이 작용한 것으로 보임.

- 우선, 1차 핵실험 당시 기술적으로 미진한 부분을 2차 실험을 통해 보완함으로써 핵 보유국 지위를 인정받고, 이를 바탕으로 향후 미국과의 협상에 나서는 게 유리하다는 북한 당국의 전략적 판단이 작용한 것으로 보임.
- 북한은 핵 폐기 과정에서 북미관계의 근본적 변화를 원하고 있는데, 이는 △정치적으로 미국의 대북 적대시 정책의 전환 △외교적으로 북미 관계 정상화 △경제적으로 미국의 대북 경제제재 전면 해제 △군사적으로 핵무기를 포함한 대북 선제공격 포기 등의 조건이 충족되어야 한다고 보고 있음.
- 이는 단순히 현재 6자회담 구도의 한반도 비핵화가 아니라, 미국과 북한이 핵 보유국이라는 대등한 위치에서 한반도 및 동북아 지역의 군축과 평화체제 구축에 대한 논의를 통해 해결될 수 있다고 보고 있음.
- 둘째, 이번 2차 핵실험은 이미 유명무실화된 6자회담 재개가 사실상 불가능하다는 점을 분명히 하고, 북핵문제를 포함한 북한 관련 이슈를 다루기 위한 새로운 대화 틀을 만들기 위한 시도로 보임.
- 북한은 지난 4월 14일 외무성 대변인을 통해 기존 6자회담에는 절대로 참가하지 않을 것이라는 점을 분명히 하였는데, 이에 대해 나머지 5개국은 여전히 6자회담이 유용한 틀이라는 입장하에 북한의 회담 복귀를 위한 설득에 주력해 왔음.
- 그러나 북한은 이번 2차 핵실험을 통해 기존의 6자회담 개최에 대한 모든 가능성을 차단하고, 사실상 북미 양자대화 또는 북미중 3자 대화 등의 새로운 대화 틀로의 이행이 불가피하다는 자신들의 의지를 분명히 한 것으로 보임.
- 셋째, 2차 핵실험은 2010년 5월에 예정된 NPT 평가회의를 앞두고 기존 NPT 체제의 유지를 원하는 미국에게 북한과의 핵 협상에 성의를 갖고 조기에 임할 것을 요구하기 위한 것으로 보임.
- NPT 규정에 따라 5년마다 개최되는 NPT 평가회의는 새로운 국제합의를 이뤄낼 수 있는 중요한 장임.
- 궁극적으로 '핵무기 없는 세계'를 지향하고 있는 오바마 행정부는 핵확산 방지를 위해서는 NPT체제를 더욱 강화해야 한다고 생각하며, 이를 위해서는 미국과 러시아 등 핵보유국들이 솔선해서 NPT 합의를 준수함으로써 비보유국들을

설득해나가려고 하고 있음.

- 그러나 오바마 정부의 이러한 구상과 노력은 북한의 2차 핵실험으로 증대한 위기에 직면하게 되었으며, 북한은 이로 인해 미국 정부가 불가피하게 핵 협상에 적극성을 갖게 될 것이라고 보고 있음.
- 넷째, 북한 내부의 문제도 2차 핵실험의 중요한 요인으로 작용한 것으로 보임.
- 지난해 중반 이후 김정일 위원장의 건강이상설이 확산되었고, 이후 후계체제에 문제가 본격 제기되었고 3남인 김정운의 후계자설이 확산되고 있음.
- 김 위원장으로서 후계체제에 대비하여 체제유지에 대한 확실한 버팀목으로서 핵무기 개발 및 보유를 추진하는 한편, 이를 바탕으로 북미관계의 근본적 변화를 자신의 임기 내에 이루는 것이 바람직하다고 판단한 것으로 보임.
- 또한 핵무기 개발 및 핵실험은 강성대국 건설을 목표로 하고 있는 북한 당국이 내부적으로 주민들에게 자부심과 긍지를 느끼게 하는 선전으로 적극 활용할 것으로 보임.
- 핵실험 이후 발표된 보도문에서도 “이번 핵시험의 성공은 강성대국의 대문을 열어제끼기 위한 새로운 혁명적 대고조의 불길을 세차게 지펴 올리며 150일 전투에 한사람같이 떨쳐나선 우리 군대와 인민을 크게 고무하고 있다”고 강조한 것이 이를 뒷받침하고 있음.

2. 국제사회의 대북제재 동향

- 6자회담 참가국을 포함한 국제사회는 북한의 2차 핵실험과 미사일 시험 발사를 강력하게 규탄하는 성명을 발표하고 유엔 차원의 직·간접적인 대북 제재에 착수하고 있음.
- 미국, 중국 등의 6자회담 참가국들은 각국 정상 또는 외교부 성명을 통해 북한의 도발적 행위를 강력하게 비난하고 한반도와 동북아에서 핵실험이 미칠 안보적 긴장 고조에 대한 우려를 표명하였음.
- 미국은 오바마 대통령이 5월 25일 직접 성명을 발표하면서 북한의 핵실험은 “국제 평화와 안보에 대한 위협(a threat to the international peace and security)”을 가하고 있으며, “북한의 고립을 심화시킬 뿐만 아니라 국제사회의 압력을 초래할 것(deepening its own isolation and inviting stronger international pressure)”이라고 말해 북한에 가해질 제재를 경고하였음.

- 일본은 북한의 핵실험 직후 총리실 위기관리센터에 대책실을 설치하고 아소 다로 총리가 주재하는 안전보장회의를 개최하는 등 빠른 행보를 보이면서 새로운 유엔제재 결의안과 함께 독자적인 대북제재 강화 방안을 검토하고 있음.
- 중국과 러시아도 북한의 2006년 10월 1차 핵실험과는 달리 신속한 반응을 보이면서 외교부 차원의 유감을 표명하였음.
- 6자회담 참가국 이외의 주요 서방국가들도 북한의 핵실험에 심각한 우려를 표명하고 한반도 비핵화를 지지하는 성명을 발표하였음.

가. 유엔 차원의 대북제재조치

- 이번 북한의 2차 핵실험에 대해서는 국제사회가 일치된 목소리로 강력하게 비난하고 있고, 이에 상응하는 제재조치의 필요성에 공감하고 있다는 점에서 과거보다는 진전된 대북제재 결의안이 도출될 가능성이 높음.
- 북한 핵실험 직후인 5월 25일에 긴급 소집된 유엔 안전보장이사회는 북한의 2차 핵실험이 추가 핵실험을 금지한 안보리 결의 1718호를 명백히 위반하였다고 규정하고, 유엔 안보리 차원의 “새로운 대북 결의안 작업에 즉각적으로 착수” 할 것임을 분명히 하였음.
- 지난 4월 북한의 로켓 발사 당시 중국과 러시아가 반대함으로써 안보리 차원의 결의안을 채택하지 못하고 의장성명으로써 대체하는 과정에도 상당한 시간이 소요되었음.
- 그러나 이번 북한의 핵실험에 대해서는 15개 안보리 회원국들이 모두 강력히 반대하면서 안보리 결의에 대한 명백한 위반(clear violation)에 일치된 의견을 보임.
- 따라서 조만간 유엔 안보리 차원의 강력한 대북제재 결의안 채택을 위한 구체적인 논의가 본격화될 것으로 보임.
- 그동안 유엔 차원에서 북한의 핵, 미사일과 관련된 제재조치는 세 차례 이루어졌음.
- 첫째, 유엔 안보리는 2006년 7월 5일 북한의 미사일 발사에 대해 7월 16일 안보리 결의 1695호를 발표함.
 - o 안보리 결의 1695호는 북한에게 미사일 프로그램과 관련된 모든 행동을 중지하도록 권고하는 내용과 유엔 회원국들에

게 국내법·국제법에 따라 북한을 감시하고 미사일과 관련된 제품, 재료, 기술이 북한으로 전달되지 않도록 협조를 요청하는 내용으로 구분됨.

- 둘째, 유엔 안보리는 북한이 2006년 10월 9일 1차 핵실험을 강행한 것에 대하여 10월 15일 안보리 결의 1718호를 발표함.
 - o 유엔은 유엔헌장 7장이 적용된 대북제재 결의안 1718호를 채택하고 이를 국제사회에 공표함.
 - o 주요 내용은 △유엔 회원국들의 북한에 대한 미사일과 핵 무기 등 대량살상무기 관련 장비, 부품, 기술 제공 금지 △재래식 무기 판매 및 사치품 수출 금지 △북한의 핵확산 금지조약 복귀 촉구와 북한 화물선 검색 규정 등임.

표 1. 2006년 대북제재조치의 주요 내용

<p>유엔 안보리 결의 1695, 1718호</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 미사일과 핵을 포함한 대량파괴무기(WMD) 프로그램과 관련된 장비, 부품, 기술의 북한 제공 금지 - 재래식 무기 및 사치품의 대북한 수출 금지 - 북한 WMD 프로그램 관련 인사의 여행 제한 - 북한 화물선에 대한 검색 규정
<p>양자간 제재</p>	<p>미국</p> <ul style="list-style-type: none"> - 아시아와 및 유럽에 걸쳐 북한의 해외금융거래 감시 강화 - 방코델타아시아(BDA)은행의 북한계좌 동결 - 대량살상무기 관련 물자·기술을 이전하는 기업과 개인을 제재하는 것을 골자로 한 ‘북한 비확산법안’ 통과 <p>일본</p> <ul style="list-style-type: none"> - 북한 선박·항공기의 일본 입항 금지 - 일본기업의 미사일·핵 관련 대북한 수출 엄격 관리 - 카메라 등 사치품의 대북 수출 금지 - 대북한 수입금지 - 조총련계 등의 북한 관련 금융자산 동결 - 대북한 송금 금지

- 셋째, 유엔 안보리는 2009년 4월 5일 북한의 장거리 로켓 발사에 대해 4월 13일 의장성명을 발표하고 대북제재를 더욱 구체화하였음.
 - o 유엔 안보리는 북한에 대한 수출금지 품목과 동결자산의 구체적인 명단 선정 등의 계획이 반영된 의장성명을 발표함으로써 안보리 결의 1718호의 실질적 가동을 분명히 하였음.

■ 이와 같이 그 동안 북한의 핵 및 미사일 관련 도발행위에 대해 국제사회는 유엔 안보리 차원에서 다양한 제재안을 발표하였지만, 북한은 이를 전면 거부하였고 이러한 제재안도 이후 북핵협상이 재개되면서 사실상 실효를 거두지 못한 것으로 평가됨.

- 그러나 이번에는 대북제재에 대한 국제사회의 합의가 쉽게 모아지고 있고, 기존의 대북제재보다 실효성 있는 조치를 취해야 한다는 주장이 제기되고 있는 점을 감안할 때, 이전에 비해 제재의 수준 및 강도가 높아질 것으로 보임.

■ 미국, 일본 등이 기존 결의 1718호보다 높은 수준의 대북 제재안을 채택할 경우 사실상 유엔 헌장 7장에 기초한 대북 봉쇄 차원의 경제제재가 추진될 가능성이 높음.¹⁾

- 우선 핵실험이 세계평화 및 동북아 안정에 중대한 위협이라는 점을 분명히 하고 북한은 핵 활동을 즉각 중단하고 국제원자력기구 IAEA의 사찰을 받을 것과 6자회담에 복귀할 것을 촉구할 것으로 보임.

- 또한 북한에 대한 광범위한 무역금융 제재를 비롯해 해상 및 공중 봉쇄 등을 명문화할 수도 있음.

○ 특히 북한의 미사일과 핵무기 등 대량살상무기와 관련된 모든 물류수송을 막기 위해 해상과 공중에서 북한 관련 선박과 항공기의 검문·검색 등 필요한 조치를 취할 수 있도록 하는 것임.

- 대량살상무기와 관련된 금융거래활동을 막기 위해 북한 관련 자산을 동결하는 등 금융제재도 취할 수 있음.

○ 북한에 대한 금융제재는 지난 2007년 당시 BDA를 통해 그 효과가 입증되었다는 점에서 미국을 비롯한 국제사회가 가장 선호하는 방식임.

○ 즉, 대량살상무기 거래와의 관련성이 높은 북한과 거래하는 제3은행에 대한 금융제재를 단행할 경우 대부분의 금융기관들이 북한과의 무역거래에 자신들의 서비스를 제공하지 않을 가능성이 높다는 점에서 파급효과가 매우 큰 제재 조치임.

1) 유엔 헌장 7장은 경제제재는 물론 군사적 제재까지 가능케 하는 국제법적 근거를 제공하는 조항으로, UN 헌장 7장이 제재안에 포함된다면 모든 형태의 '제재'에 대한 국제사회의 '동의'를 의미함. 유엔 헌장 7장은 '평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략행위에 관한 행동'을 규정하고 있으며, 구체적인 대응조치는 41조와 42조에 각각 명시되어 있음. UN 헌장 제7장 41조에 따르면 안보리는 자체 결정을 집행하기 위해 군사력 사용을 수반하지 않는 어떤 조치를 취해야 할 것인지 결정할 수 있으며 UN 회원국들에 그런 조치를 적용하도록 요청할 수 있음. 7장 42조는 "41조에 정한 조치로서는 불충분하다고 인정하고 판명될 때"라는 전제하에 취해지는 조치로 군사적 조치를 가능케 하는 규정임. 그러나 북한과의 무력충돌을 원치 않는 중국, 러시아 등의 입장이 반영되어 42조의 군사조치는 제재안에 반영되지 않을 것으로 보임.

■ 그러나 국제사회가 대북제재조치를 취하는 데 있어 각국의 대외정책 기조와 북한과의 양자간 관계가 대북제재의 범위와 수위를 결정하는 데 일정하게 영향을 미칠 것이고, 유엔 결의안의 구체적인 내용을 마련하는 과정에서 관련국들의 이해가 충돌할 가능성도 배제할 수 없음.

- 추가 핵실험을 금지한 안보리 결의 1718호를 북한이 위반함으로써 2006년 1차 핵실험과는 달리 중국과 러시아가 북한 핵실험에 대해 비난의 강도를 높이고 UN안보리 결의안 채택에 동참할 의사를 분명히 하고 있다는 점에서 추가적 대북제재에 대한 국제사회의 일정한 합의는 이루어진 것으로 평가됨.

- 그러나 북한에 대한 구체적인 제재의 내용을 협의하는 과정에서 중국과 러시아가 대북제재의 수위를 낮추는 제안을 할 가능성이 높으며, 유엔 결의안이 통과된 이후 대북제재에 대한 각국의 적극적인 실행을 강제할 수단이 많지 않다는 점도 한계로 지적되고 있음.

나. 양자관계에서의 대북제재 조치

1) 미국

■ 오바마 정부는 북한에 대한 제재조치를 취하는 데 있어 유엔 차원에서 국제사회와 공동보조를 취하는 한편, 현 시점에서의 군사적 조치 가능성에는 무게를 두지 않고 있는 것으로 보임.

- 이는 부시 정부의 일방주의적이고 군사주의적 접근 방식과는 달리 오바마 정부가 다자주의적이고 협력주의적인 외교 방식을 선호하기 때문임.

- 또한, 대북제재의 실효성을 높이기 위해서는 북한의 주요 우방국인 중국, 러시아의 협조 및 참여가 불가피하다는 점을 잘 인식하고 있기 때문임.

■ 따라서 북한의 2차 핵실험에 대응하여 미국은 국제사회의 법적 구속력이 높은 유엔 차원의 대북제재를 강조하면서 북핵 문제 해결을 위한 6자회담과 같은 다자간 대화의 틀을 마련하기 위한 노력을 함께 보일 것으로 예상됨.

- 오바마 행정부는 북한의 핵실험이 국제사회의 핵확산 방지 노력과 동북아지역의 안정에 심각한 위협이 되고 있다는

점에서 적극적인 개입을 표명하고 있음.

- 그러나 북한에 대한 봉쇄정책을 추구하다 북한의 2006년 핵실험을 기점으로 양자간 협상으로 급전화되었던 부시행정부의 대응과는 달리 유엔 차원의 대북제재와 기존의 다자협상 채널인 6자회담을 활용하면서 북핵문제 해결에 접근할 것으로 보임.

■ 미국의 대북 교역과 투자부문에 대한 제재조치는 2007년 10·3합의에 따라 2008년 6월과 10월 단행된 대북한 적성국 교역법 적용의 해제와 테러지원국 명단 삭제에도 불구하고 다양한 관련법에 의해 광범위하게 유효함.

- 수출관리령(Export Administration Act)과 대외원조법(Foreign Assistance Act) 등의 관련 법규 적용으로 대북 양자간 경제제재조치를 강력하게 실행할 수 있을 것임.²⁾
- 또한 2006년 7월 북한의 미사일 발사 직후 통과시킨 북한 비확산법안(North Korea Non-Proliferation Act)와 같이 북한과 거래하는 기업과 개인을 제재하는 추가적인 법안을 발의할 수도 있음.
- 최근 미국 내에서 논의되고 있는 유력한 제재수단으로는 △ 북한의 테러지원국 재지정 △ 금융제재 △ PSI 강화 △ 북한 기업개인의 자산 동결 및 여행 제한 등임.

■ 그러나 북미간의 경제교류가 전무한 상태에서 미국의 북한에 대한 양자간 제재 강화는 상징적 의미 외에는 실질적 효과를 기대하기 어려울 것으로 전망됨.

- 오바마 행정부 또한 북한 핵실험과 관련하여 북미 양자간의 제재와 해결보다는 유엔과 6자회담을 통한 다자간 방안을 모색하는 것으로 보임.

■ 오바마 행정부 출범 이후 미국의 대북 접근은 다자간 국제협력력을 강조하는 외교정책 틀 속에서 추진되었으며, 북핵 실험 후에 발표한 오바마 대통령의 성명에서 “국제사회에 의한 행동(action by the international community)”이 거듭해서 강조되었음.

- 북한의 핵실험은 단순히 동북아의 안보문제만이 아니라 이란 등 핵보유를 추진하는 국가들에 대한 미국의 억지력에 대한 중대한 도전이라는 점을 감안할 때, 미국 정부는 국제공조체제인 PSI(대량살상무기 확산 방지 구상)의 확대 및 심화를 통한 대북 압박을 모색할 가능성이 높음.

- 따라서 미국으로서는 UN 안보리 결의안을 통한 대북제재 조치 수순을 밟으면서 6자회담 참여국과의 공조를 통한 북핵 문제 해결을 모색할 것으로 전망됨.

2) 일본

■ 북한의 핵실험과 미사일 발사를 자국에 대한 직접적인 안보 위협으로 받아들이고 있는 일본은 대북제재에 가장 적극성을 보이고 있음.

- 2006년 북한의 미사일 발사와 핵실험 직후 일본은 독자적인 대북제제조치를 실시하였음.

- 2006년 미사일 발사에 대한 대응으로 일본은 △ 만경봉호의 입항 금지(6개월간), △ 주일 북한 외교관의 출국 뒤 재입국 금지, △ 북한선박 선원의 상륙 금지, △ 일본기업의 미사일·핵관련 대북한 수출 엄격 관리, △ 일본 공무원의 북한 입국 중지, △ 북한 항공기의 일본 입항 금지 등 9개항의 제재조치를 발동하였음.

- 2006년 1차 핵실험에 대한 독자 조치로는 △북한 선박의 일본 입항 금지, △대북한 수입금지, △조총련계 등의 북한 관련 금융자산 동결 및 대북한 송금 금지 동결 등이 포함됨.

- 이와 같은 일본 정부의 전면적이고 강경한 대북제제조치로 이후 북미간의 경제교류는 급격히 위축되었음.

- o [그림 1]과 같이 2008년 북·일간의 상업적 교역은 일본의 대북 수출 8백만 달러에 불과한 실정임.

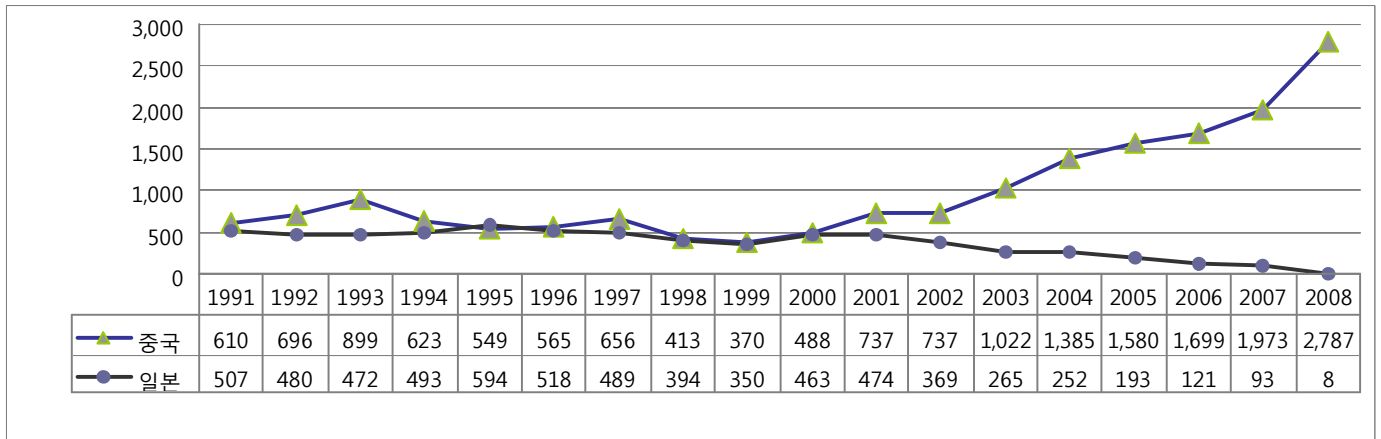
■ 북한의 2차 핵실험을 계기로 향후 일본의 대북제재 수위는 높아질 것으로 예상되며 2006년에 일본이 추진하던 유엔 차원의 다자간 제재와 독자적 제재조치를 다시 모색할 가능성이 높음.

- 일본은 지난 2006년 10월 채택된 안보리 결의안 1718호에 명시하지 못한 유엔헌장 제7장 42조(군사적 조치를 가능케

2) Scott Rembrandt(2008), “Peace in Our Time at What Cost? Possible Financial and Legal Implications of Denuclearizing North Korea,” *Joint U.S.-Korea Academic Studies*, vol. 18.

그림 1. 북한의 대중교역 추이와 일본과의 비교

(단위: 백만 달러)



자료: KOTRA, 『북한의 대외무역동향』, 각년호

하는 조항)를 새로운 유엔 결의안에 포함시키기 위한 방안을 모색할 것으로 보임.

- 또한 일본 정부는 독자적인 대북경제제재 조치를 조만간 발표할 것으로 예상되는데 2006년 계획하였던 대북 결의안 초안이 그 바탕이 될 것으로 전망됨.
- 일본이 취할 수 있는 주요 대북제재는 다음과 같음.
 - o 미사일을 포함한 대량살상무기 프로그램에 이용될 수 있는 모든 물품과 재료, 상품 및 기술의 이전 금지
 - o 현재 시행중인 북한관련 금융제재를 강화하면서, 특히 조총련이 소유한 일본내 금융자산에 대한 관리·감독 강화
 - o 또한 현재 특정 사치품을 대상으로 하고 있는 대북 수출제한을 전면적인 수출입 금지로 확대
 - o 일본인들의 북한 방문 및 여행을 전면 금지 및 인도적 지원을 포함한 모든 대북 지원 중단조치

3) 중국

■ 국제사회의 대북제재는 중국의 적극적인 참여 없이는 실질적인 효과를 발휘하기 어려우며, 핵문제 해결을 위한 다자간 협상들에 북한이 복귀할 수 있도록 중국이 압력을 행사하는 것이 중요함.

- 중국에 대한 북한의 경제적 의존도는 2000년대 초반 부시 행정부의 대북 강경 정책과 일본의 교역 제한 조치 이후에 더욱 증대되고 있음.
- 북한의 대중 교역은 2008년도에 27억 달러를 기록함으로써 북한의 전체 교역에서 70% 이상을 차지하고 있음.

- [그림 1]에 나타난 바와 같이 과거 북한이 일본과 교역하던 물품을 중국으로 전환함으로써 대북 경제제재에 가장 적극적이던 일본측 조치의 실효성이 떨어짐을 알 수 있음.

- 2002년 이후 북한의 대중 교역이 계속해서 증대되고 있는 통계자료에서 알 수 있듯이, 북한의 2006년 1차 핵실험 이후 국제사회의 대북제재에도 불구하고 중국이 북한에 대해 특별한 경제제재조치를 취하지는 않은 듯한.

■ 북한의 2차 핵실험 철회를 외교적 경로를 통해 설득하였던 중국정부로서는 북한의 핵실험 단행에 대해 비판의 목소리를 내고 있지만, 유엔 결의안 채택에 대해서는 원칙적으로 찬성 하더라도 경제봉쇄와 같은 높은 수위의 제재안 채택에는 반대할 가능성이 높음.

- 중국은 6자회담 의장국으로서 과거와 같이 북미회담과 6자 회담 재개를 위해 중재 역할을 추진할 것으로 보임.

- 대북 압박을 위한 국제사회의 경제제재조치에 동참한다 하더라도 일부 중국은행의 대북 외환거래 규제와 교역 물품에 대한 통관검사 강화 등 낮은 수준의 조치를 취할 것으로 예상됨.

4) 러시아

■ 한반도문제에 대해 미국, 중국, 일본보다는 영향력이 크지 않지만, 유엔 차원의 대북제재 결의안 작업에서 북핵 문제에 대한 러시아의 태도는 대북제재의 수준과 범의를 결정하는데 일정한 영향을 미칠 것임.

- 이번 2차 핵실험에 대해 러시아 정부는 이례적으로 신속히 외교부 성명을 통해 반대 입장을 표명하고, 유엔 안보리 제재 논의를 착수하는 의장 발표문에 즉각 동참하였음.
- 러시아는 매달 순회하는 유엔 안보리 의장국을 이번 달에 맡고 있으며 북한의 핵실험 후 하루도 안 돼 안보리 의장 발표문이 채택되는 데 기여함.
- 또한 5월 28일 평양에서 개최하기로 예정되었던 「러·북 정 부간 통상경제 및 과학기술위원회」 회의가 갑자기 무기 연 기됨으로써 북한의 핵실험에 대한 러시아 당국의 부정적 입장이 예상보다 강경한 것으로 전해지고 있음.³⁾
- 지금까지 북한에 대한 배려 차원에서 직접적인 대북제재에 반대해 온 러시아가 적극적인 태도로 입장을 선화한다면 유엔 안보리에서 채택될 대북제재 수준이 보다 강력해질 수도 있음.
- 유엔 안보리 상임이사국으로서의 러시아와 중국의 거부권 행사는 대북제재 결의안 수준의 결정에 매우 중요하며, 중국이 유엔 차원의 강력한 대북 제재에 반대하더라도 러시아가 찬성할 경우 중국의 입지가 좁아지게 될 것임.

- 그러나 러시아가 북한의 핵 실험 직후에 강경한 비난을 하고 있지만, 추가 대북제재가 논의되는 과정에서 미국과 일본이 주도하는 강력한 제재수단 마련에 동의할지는 여전히 불확실함.
- o 2006년 1차 핵실험 과정에서도 러시아 주재 북한 대사를 소환하여 경고 메시지를 보내고 안보리 의장 비난 성명에도 동참하였지만, 안보리 결의 1718호의 채택과정에서 강력한 대북제재에는 반대하였음.

3. 향후 전망 및 대응방안

가. 전망

- 이미 살펴본 바와 같이 북한의 2차 핵실험에 대한 국제사회의 비판 강도가 상당히 높다는 점을 감안할 때 유엔 차원의 추가적 대북제재 및 개별국가 차원에서의 대북제재조치가 취해질 가능성이 높음.
- 그러나 이러한 국제사회의 대북제재조치가 실효성을 갖고 북한에 영향을 미쳐서, 북한 당국이 국제사회의 요구대로 협상 테이블에 나오고 추가적인 도발조치를 중단할 가능성에 대해서는 상당히 회의적인 시각도 존재하고 있음.

표 2. 주요국의 반응과 추가적 대북제재 예상조치

미국	<ul style="list-style-type: none"> - 오바마 대통령의 즉각적인 성명 발표와 대북 제재 경고 - 국무부 대변인 브리핑을 통해 대북 제재를 위한 다자적 방안과 함께 양자간 조치를 검토하고 있음을 밝힘. - 검토할 수 있는 제재 조치로는 △ 수출관리법등의 기존 관련 법규의 엄격한 적용, △ 테러지원국 재지정, △ 북한 관련 불법자금 거래 차단, △ PSI 강화 등이 있음.
일본	<ul style="list-style-type: none"> - 유엔안보리 결의안의 일본측 초안 마련 검토 - 유엔헌장 제7장 42조를 새로운 UN 결의안에 포함시키기 위한 방안 모색 - 검토할 수 있는 추가적 경제제재로는 △ 대북 수출의 전면 금지, △ 대북 여행 전면 금지, △ 조총련이 소유한 일본내 금융자산에 대한 감독 강화
중국	<ul style="list-style-type: none"> - 북한의 핵실험에 대한 외교부 차원의 유감 표명과 유엔안보리 결의안 채택에 동참 - 대북 경제제재에 동참할 가능성은 낮은 것으로 보임. - 대북제재를 추진한다면 △ 공상은행과 같은 일부 국영상업은행의 외환거래 규제와 △ 교역 물품에 대한 통관검사 강화 등 낮은 수준의 조치를 취할 것임.
러시아	<ul style="list-style-type: none"> - 이례적으로 강도 높은 비난 성명을 발표. - 중국과 비슷한 수준의 대북 제재조치를 취할 것으로 전망

- 이는 북한에 대한 경제제재조치는 지난 50년 이상 유지되어 왔으며, 이로 인해 중국을 제외한 대부분의 국가들은 사실상 북한과의 경제협력이 미미한 실정임.
- 한국 역시 이명박 정부 출범 이후 남북관계의 경색이 지속되면서 쌀비료 등의 인도적 지원의 중단, 금강산개성 관광의 중단, 개성공단사업의 위축 등으로 추가적인 대북제재 조치의 여력이 크지 않다는 점임.
- 또한 북한의 체제특성상 핵실험 등의 중대한 군사안보적 조치가 이루어질 경우 경제나 인민생활 등의 문제는 부차적인 사안으로 밀리게 되고, 사실상 중요한 정책결정에 그다지 큰 변수로 작용하지 못했다는 점도 간과해서는 안됨.
- 특히, 중국의 경우 북한체제의 불안정이나 한반도지역의 안보불안을 원치 않고 있다는 점에서 북한에 대한 강력한 대북제재보다는 제한적 차원이나 경고적 수준의 경제제재 조치를 취할 가능성이 높다는 점도 국제사회의 대북 경제 제재조치의 실효성을 떨어뜨리는 요인으로 작용하고 있음.

3) 『중앙일보』 (2009. 5. 27).

■ 가장 우려되는 시나리오는 북한이 국제사회의 제재조치에 초강경으로 대응하여 추가적인 도발을 계속하는 경우인데, 현재로서는 이러한 가능성을 배제할 수 없음.

- 북한은 이미 지난 4월 29일 외무성 담화에서 추가 핵실험 및 대륙간 탄도 미사일 발사를 거론한 바 있음.
- 최근 북한의 행동패턴이 자신들의 정책결정 및 동원수단을 전제조건을 걸고 예시하고, 상황전개에 따라 이를 실행하고 있다는 점임.
- 따라서 북한은 국제사회의 추가 핵실험에 대한 대북제재조치가 단행될 경우 3차 핵실험과 대륙간 탄도미사일 발사 등의 추가적인 군사도발행위를 단행할 가능성이 매우 높음.

■ 그러나 현재 미국은 이라크와 아프가니스탄에 발목이 잡혀 있고 최악의 경제위기에 처해 있으며, 미국 국민들이 부시 정부의 전쟁정책에 대한 반감으로 오바마 정부를 선택하였다는 점 등을 감안할 때, 미국 정부가 대북 정책에 있어 군사적 옵션을 선택하기 어렵게 만들고 있음.

- 또한 한반도의 특수성(중국의 존재, 전쟁발발시 엄청난 피해규모, 한국의 입장 등)을 감안할 때 북핵문제의 평화적·외교적 해결을 위한 북미간의 대화 또는 관련 당사국들간의 협력이 불가피하다는 점임.

■ 따라서 미국, 중국 등은 대북제재조치를 취하는 한편, 북한을 대화로 유도하기 위한 조치를 병행할 것으로 보임.

- 우선, 중국은 자신들의 북한에 대한 경제적 영향력을 바탕으로 추가적인 북한의 도발행위를 제어하는 한편, 이후 북한이 추가적 도발을 중단하고 협상국면으로 입장을 전환할 경우 금년 초에 양국수교 60주년을 위해 예정되었던 대규모 경제지원 및 협력사업을 추진할 가능성이 높음.
- 미국 역시 북핵문제의 평화적·외교적 해결을 목표로 하고 있으며, 현재 억류중인 미국 여기자의 송환 등을 위해서도 적절한 시점에 보스워스 대사 또는 제3의 인물이 평양을 방문하여 양국간 대화의 물꼬를 틀 가능성이 높은 것으로 보임.
- 북한 역시 2차 핵실험을 통해 핵 관련 기술의 진보와 핵 능력의 국제적 과시 등의 효과를 거둔 만큼 일정한 냉각기를 거친 이후에 미국, 중국 등과의 대화에 나설 것으로 전망됨.

나. 대응방안

■ 북한의 2차 핵실험과 이에 대한 국제사회의 대북제재조치, 그리고 이에 대한 북한의 추가적 도발 등으로 한반도를 둘러싼 안보환경의 불확실성이 크게 높아졌음.

■ 이러한 안보적 위기상황하에서 한국 정부의 대응방안은 몇가지로 구분해서 살펴볼 수 있음.

- 첫째, 미국, 중국 등 국제사회와의 협력을 한층 강화하고, 이를 바탕으로 북한에 대한 제재조치를 강화해나가는 것임.
- 둘째, 한반도 안보 및 남북관계의 안정적 관리임.
- 셋째, 만일의 사태에 대비한 군사적 대비태세를 확고히 하는 것임.
- 넷째, 대북 정책에 대한 국민적 지지기반 확대임.

■ 우선, 대북제재에 대한 국제협력의 강화 노력임.

- 북한에 대한 제재조치를 시행하는 데 있어 다양한 변수가 있지만, 가장 중요한 것은 △ 국제사회, 특히 주변국가들의 참가여부와 지속성 △ 경제제재조치의 강도 △ 국제사회의 여론 등을 지적할 수 있음.

- 북한에 대한 제재조치를 취하는 데 있어 미국, 일본과의 협력은 물론 중요한 국가인 중국과 러시아의 참여가 필수적임.

- 가능한 관련국 간의 외교채널의 상시가동을 통해 공통의 제재수준을 유지하고, 이를 지속시켜 나가는 것이 바람직함.

- 또한 강도 높은 경제제재조치로 인해 북한 주민들, 특히 노약자들에 대한 실질적 위협이 이루어질 경우 국제사회의 여론이 인도주의적 측면에서 북한에게 유리하게 흘러갈 수 있다는 점을 항상 유의해야 함.

- 따라서 가급적 인도주의적 물자에 대해서는 제재조치를 제한하는 한편, 필요시 국제 NGO를 활용한 인도주의적 지원도 병행하는 방안도 고려할 필요가 있음.

■ 둘째, 한반도 안보상황 및 남북관계의 안정적 관리에 주력해

야 함.

- 한반도의 안보상황이 악화될 경우 가장 큰 피해자는 한국이라는 점을 분명히 인식하고, 북한의 추가적 도발조치에도 불구하고 남북관계를 안정적으로 유지하려는 별도의 노력이 병행되는 것이 바람직함.
- 최근 한국의 PSI 전면참여에 대해 북한측이 '선전포고'로 간주하고 한국에 대한 군사적 공격 가능성을 계속 거론하는 등 안보불안을 높여가고 있음.
- 우선, 북한의 다양한 도발에도 불구하고 개성공단 등의 민간차원의 교류협력 유지를 지원하는 한편, 이 과정에서 남측 민간인들의 안전을 최우선적으로 고려해야 할 것임.
- 또한 현재로서는 가능성이 크지 않지만, 남북한 당국간의 대화를 재개하기 위한 노력을 지속해 나가는 것이 바람직함.
 - o 이는 당면한 남북한 군사적 대치상황에 대한 안정적 관리는 물론, 금년 말 또는 내년 초에 재개될 수 있는 북한과 미국중국 등과의 협상국면에서 한국의 참여와 이해반영 등에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보임.

■ 셋째, 군사적 대비태세를 확고히 해야 함.

- 이를 위해서 한미 간 군사정보의 공유와 함께 유사시 협력적 방어태세에 대해서도 점검 및 확인이 필요함.

- 남북관계의 안정적 관리에도 불구하고 국지적 충돌이나 전면전이라는 만약의 사태에도 대비해야 함.

■ 마지막으로 대북정책 전반에 대한 국민적 동의 및 지지기반을 확대해나가는 것이 바람직함.

- 2차 핵실험으로 인해 한반도 및 동북아 지역의 안보상황이 악화되고 있고, 국제사회의 대북제재조치가 조만간 결정될 것을 감안할 때 우리 사회 내부의 단합이 그 어느 때보다 중요함.

- 이를 위해서는 정부 차원에서 정당 및 국회와의 대북정책 협의가 원활히 이루어지는 것이 필요함.

- 또한 정부의 대북정책 추진에 대한 대국민 홍보와 함께, 대북정책 관련 단체 및 주요 인사들과 정부 간의 대북정책 추진에 대한 인식공유를 위한 정책협의회 개최 등과 같은 다양한 방식의 노력이 필요함. **KIEP**