윤석열 정부의 담대한 구상 그리고 대북 경제제재

박지연 | 전북대학교 부교수 | jyp@jbnu.ac.kr

Ⅰ. 머리말

"한반도와 동북아의 평화는 세계 평화의 중요한 전제이고 우리와 세계 시민의 자유를 지키고 확대하는 기초가 됩니다. 북한의 비핵화는 한반도와 동북아 그리고 전 세계의 지속 가능한 평화에 필수적인 것입니다. 저는 북한이 핵개발을 중단하고 실질적인 비핵화로 전환한다면 그 단계에 맞춰 북한의 경제와 민생을 획기적으로 개선할 수 있는 담대한 구상을 지금 이 자리에서 제안합니다."[1] 윤석열 대통령은 2022년 8.15 광복절 경축사에서 위와 같이 연설하였다.

여기서 담대한 구상은 원칙과 일관성 있는 비핵화 협상의 추진을 의미한다. 한편, 한국정부의 담대한 구상 선언 이후 북한은 무대응으로 일관하고 있다. 오히려 2023년에만도 4월까지 총 11차례 미사일 도발을 이어가고 있으며, 이 중 유엔안전보장이사회 결의 위반에 해당하는 탄도미사일 발사를 통한 도발은 9차례나 된다.[2] 남북간 원칙과 일관성 있는 비핵화 협상의 추진은 가능할 것인가?

본고에서는 첫째, 윤석열 정부의 담대한 구상을 구체적으로 정리하고 둘째, 이와 같은 구상을 실현하기 위하여 경제제재를 유용한 도구로 활용할 수 있는가를 검토한다. 마지막으로 담대한 구상 실현에 기여할 수 있는 대북 경제제재 추진방안을 제언한다.

---

1) 대한민국 정책브리핑. 윤석열 대통령 제77주년 광복절 경축사(https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148904758, 접속일: 2023. 5. 15)의 내용 중 일부를 발췌하였다.
2) 『NEWS1』, 「北 탄도미사일 도발 재개… 남북 정기통화 끊은 지 6일 만」, 2023. 4. 13(https://www.news1.kr/articles/5014446, 접속일: 2023. 5. 15).

Ⅱ. 윤석열 정부의 담대한 구상

1. 주요 내용[3)]

윤석열 정부의 담대한 구상은 “북한의 완전한 비핵화를 통해 한반도의 지속가능한 평화와 번영을 구현하는 것”을 목표로 한다. 목표 달성을 위하여 포괄적 합의와 합의의 단계적 이행을 추진하고자 구체적으로 “북한의 비핵화와 이에 대한 상응 조치를 망라한 과감하고 균형적인 포괄적 합의 도출 모색”과 “북한의 합의 불이행에 대한 안전장치를 마련한 단계적 이행 추진” 등을 추진방식으로 제시하고 있다.

담대한 구상의 주요 내용은 3단계로 구분하여 소개되고 있는데, 그 주요 내용은 다음과 같다. 담대한 구상의 1단계는 비핵화 협상 전 단계로서 한국정부가 북한의 핵위협은 억제하고, 핵개발은 단념시키며, 대화와 외교를 통해 비핵화를 추진하는 총체적 접근을 추진하는 단계이다. 현재의 시점이 바로 여기에 해당하며, 한국정부는 다양한 외교적 도구를 활용하여 이를 추진해 오고 있다.

둘째, 담대한 구상은 2단계를 비핵화 협상 단계로 설정하고, 북한이 진정성을 가지고 협상에 나올 경우 과감한 초기 조치를 시행하는 가운데 협상을 통해 비핵화 전반을 아우르는 포괄적 합의에 이르게 될 것이라 설명한다. 해당 단계에서 한국정부는 제재 면제 제도를 활용하여 북한 광물자원의 수출을 허용하고, 광물자원으로 발생하는 수익을 활용하여 식량, 비료, 의약품 등을 구매할 수 있도록 할 계획이다.

마지막으로 담대한 구상은 비핵화 이행 단계를 3단계로 설정하고, 북한이 실질적 비핵화에 나설 경우, 경제적인 상응 조치로서 경제제재가 아닌 경제지원, 즉 발전과 송배전 인프라 지원, 국제 교역을 위한 항만과 공항의 현대화 사업, 병원과 의료 인프라의 현대화 지원, 농업기술 지원, 국제투자 및 금융 지원 프로그램 등을 추진하고, 이를 북한의 비핵화 조치에 맞추어 확대 추진할 예정이라 설명한다. 또한 북미관계 정상화를 위한 외교적 지원, 재래식 무기 체계의 군축 논의 등의 정치·군사적 상응 조치도 담고 있다.

요컨대 윤석열 정부의 외교정책, 대북정책으로서 담대한 구상은 북한의 비핵화를 통한 동북아 평화와 번영을 목표로 하며, 이를 위한 포괄적 합의와 단계적 이행 과정을 도입하고 있다.

---

3) 외교부 홈페이지. 외교정책 담대한 구상(https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_25492/contents.do, 접속일: 2023. 5. 16)의 내용을 바탕으로 요약 정리하였다.

2. 평가

담대한 구상에 대한 평가는 두 가지 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저 전략적인 측면에서 살펴보면, 이전 정부의 대북정책과 크게 다르다고 보기 어렵다는 것이 일반적인 평가이다. 비핵 평화 번영의 한반도를 목표로 한다는 점은 이명박 정부의 대북정책뿐 아니라, 문재인 정부의 대북정책과도 그 맥을 같이 한다. 이명박 정부는 비핵・개방・3000을 통해 비핵화에 따르는 경제지원을 발표한 바 있으며, 문재인 정부 또한 북한이 핵을 포기한다는 전제하에 대북지원을 논의하는 대북정책을 추진해 왔기 때문이다. 다만, 윤석열 정부의 대담한 구상은 이명박 정부의 비핵・개방・3000과는 달리 북미관계 정상화를 위한 정치・군사 협력까지를 포함하고 있다는 측면에서 기존보다는 조금 더 담대해진 것으로 평가할 수 있겠다(임을출, 2022, p.14).

다음으로 실효적인 측면에서 윤석열 정부의 담대한 구상에 대한 평가를 살펴보자. 일단 북한의 반응은 담대한 구상의 실효성에 의문을 제기할 수밖에 없도록 한다. 예컨대 담대한 구상 발표 직후 북한의 김여정 당 중앙위원회 부부장은 담화를 통해 이에 대한 전면 거부 의사를 밝혔다. 특히 김여정 부부장은 북한에서 "핵"은 "국체"라는 점을 강조하며, 이는 협상의 대상이 될 수 없다고 명확히 밝히고 있다.[4] 국내외 학자들도 북한의 비핵화를 전제로 남북관계를 개선해 나가고자 하는 담대한 구상은 현실적으로 구현되기 어려울 수 있다고 말한다. 예를 들어 스콧 스나이더(2022)에 의하면, 이번 제안이 한국이 지금까지 제시한 것 중 가장 광범위한 지원을 언급한 것이라 할지라도, 북한의 비핵화를 전제로 한 것이라는 점에서 트럼프 정부와 이명박 정부의 제안과 유사하며, 이러한 제안이 일련의 실패를 겪어 왔다는 점을 기억할 필요가 있다고 주장한다.[5] 조동호(2022) 또한 윤석열 정부의 담대한 구상은 북한의 입장에서는 '죽느냐 사느냐의 문제'인 핵을 한국의 입장에서는 '줘도 그만이고 안줘도 그만인 문제'인 경제협력과 바꾸자고 하는, 시작부터 성사되기 어려운 거래라고 설명한다(조동호・이상현・전성훈, 2022, pp.3~13).

즉, 윤석열 정부의 담대한 구상은 기존보다 일정 수준 담대해진 제안을 포함하고 있는 것으로 평가할 수는 있겠으나, 여전히 북한의 비핵화를 전제하고 있다는 점에서 실효성에 의심을 받을 수밖에 없는 상황이다. 따라서 해당 전제가 현실이 되도록 하는 것이 첫 번째 도전이 될 것이다. 즉, 한국정부는 북한이 한국과 동일한 전제를 수용할 수 있도록 하는

4) 『중앙일보』, 「김여정 "윤석열이란 인간자체가 싫다"…담대한 구상 제안 거부」, 2022. 8. 19(https://www.joongang.co.kr/article/25095483, 접속일: 2023. 5. 15).
5) *Forbes*, "Why North Korea Might Reject Yoon Suk-Yeol's Audacious Initiative," 2022. 8. 17(https://www.forbes.com/sites/scottasnyder/2022/08/17/why-north-korea-might-reject-yoon-suk-yeols-audacious-initiative/?sh=61327cb413a4, 접속일: 2023. 5. 15).

협상의 환경 조성에 초점을 맞추어야 할 것이다.

정리하면, 한국은 북한의 비핵화를 전제로 협상하려고 하지만, 북한은 아니다. 따라서 어떻게 하면 한국정부는 북한이 '자국의 비핵화를 전제'하는 협상의 환경을 조성할 수 있을까를 고민해야 한다. 특히 본고는 북한이 국체와 같은 핵을 포기하니 한국도 자국에 타격이 될 만큼 더욱 담대한 지원을 고민해야 한다는 입장보다는, 한국이 제안하는 비교적 담대한 지원이 북한에 '받아도 그만이고 안 받아도 그만인 문제'가 아니라 '안 받으면 큰일이 생기는 문제'가 될 수 있도록 협상의 환경을 조성해야 한다는 입장에서 논의를 다룬다. 물론 끝도 없이 주어서 안 받을 수 없도록 하는 것도 방법일 수 있지만, 본 논의에서는 동일한 것으로 주더라도 '안 받으면 안되는 환경 조성'에 관심을 가진다. 특히 담대한 구상의 실효성 증진을 위한 환경 조성의 도구로써 경제제재를 활용할 수 있는지, 어떻게 활용할 수 있는지를 검토한다.

Ⅲ. 경제제재 그리고 비핵화 협상

경제제재는 역사와 전통을 보유한 외교술 중 하나이다. 경제제재는 경제관계의 철회, 혹은 철회에 대한 위협을 통해 제재 대상국으로 하여금 제재 발의국의 요구를 수용하도록 하는 외교적 도구이다(Hufbauer *et al.*, 2009, p.3). 경제제재의 효과는 측정방식에 따라 다르게 나타나지만, 전반적으로 높지 않다. 가장 보수적인 기준으로 측정한 경우 성공률은 5%이며, 가장 우호적으로 측정하더라도 30% 수준이다(박지연・조동호, 2013, pp.4~5). 한편, 경제제재를 발의하는 정책적 목적은 크게 5가지로 구분할 수 있는데, 제한적 정책 변경(인권정책, 종교정책 등), 정권 교체 및 민주주의 달성, 소규모 군사적 모험 제거(지역 내 군사 충돌 가능성에 대한 차단), 군사적 잠재력 손상(비핵확산 등), 주요 정책 변경(영토 변경 등)이 여기에 해당한다(박지연, 2016a, pp.117~118). 목적에 따른 경제제재의 효과는 차별적이다. 예를 들어 20세기에 발의된 경제제재 사례를 대상으로 분석한 결과, 제한적인 정책 변경 사례의 성공률이 51%로 가장 높으며, 소규모 군사적 모험 제거 사례의 성공률이 21%로 가장 낮고, 본 논의에서 다루고 있는 비핵확산 사례에 대한 제재의 성공률은 31%로 분석된 바 있다(Hufbauer *et al.*, 2009, p.159). 요컨대 경제제재는 오래되고 빈번한 외교술이지만, 그 정책적 효과의 수준을 살펴보면 그다지 매력적인 외교적 도구로 보기 어려우며, 더욱이 핵 관련 협상의 측면에서는 덜 매력적인 것으로 판단된다.

합리적인 의사결정자라면 경제제재를 활용하여 외교적 문제를 해결하려는 시도는 적절한

의사결정이 아니라고 평가할 수도 있다. 그런데도 한국을 포함한 국제사회는 북한의 핵도발에 대하여 경제제재 강화로 대응해 왔다. 아마도 선택의 여지는 거의 없었을 것이다. 무력제재는 전 인류적인 재앙을 야기할 것이라는 점에서 경제제재는 적어도 차선이며 최선일 수 있기 때문이다. 즉, 국제사회는 나름의 합리적인 방식으로 북한의 도발에 대응하고 있는 것으로 판단된다. 그렇다면 과거 경제제재 사례를 더욱 면밀히 살펴보고, 어느 한 지점에서라도 그 효과를 기대해 볼 수 있었던 순간이 존재하는가에 대한 고민이 필요하다. 핵 이슈와 관련하여 어느 한 시점을 기준으로라도 경제제재의 효과를 기대해 볼 수 있었던 지점을 찾아보기 위해 유엔의 이란에 관한 스마트제재 사례를 살펴보자.

유엔의 이란에 대한 제재는 현재까지 총 6개의 에피소드로 구분된다(표 1 참조). 해당 구분은 유엔결의안 발의를 기준으로 경제제재 개별 사례의 시점과 종점을 구분한 것이다. 2006년에 시작된 경제제재는 핵확산 관련 제품, 기술, 이와 연계된 교육 및 금융 지원과 투자에 대한 무역 통제로 시작되었으며, 관련 활동을 지원하는 개인에 대한 자산동결을 포함하고 있었다. 이후 4번의 에피소드가 추가되면서, 기존 제재는 지속하고 관련 품목을 조정하거나 추가하는 형태로 제재가 강화되었다. 연관 분야까지 투자 제재 대상을 확대하였을 뿐 아니라, 모든 제재 대상 활동에 연계되는 행위자 혹은 기관을 제재하는 매우 강력한 행태로 진화되었다. 이행 경과의 측면에서도 초기에는 이행이 적절한 수준에서 이루어지지 못했으나, 미국과 유럽연합 등이 합의를 바탕으로 제재를 공동으로 실행함으로써 4번째 에피소드에서부터 효과가 나타나기 시작하였다(김민성, 2020, pp.77~124). 제재는 추가 핵개발을 억지하는 데 유의미한 효과를 보이는 것으로 평가되었다. 이후 5번째 에피소드에서는 핵협상에 적극적으로 참여하는 강제(coercion)의 측면과 추가적 핵개발을 중단하는 억지(restriction)의 측면에서 모두 효과를 보이는 것으로 평가되었다. 이란에 대한 다자제재는 총 10년간 지속적으로 발의된 제재였으며, 제재 자체가 높은 강도로 추진되었을 뿐 아니라, 2차 제재로서 이란과의 경제관계를 가지는 모든 행위자를 대상으로 하고 있었다는 특징을 가진다. 더불어 발의국이 공동 대응함으로써 제재가 매우 강력하게 작동할 수 있도록 유도되었다. 이후 이란 핵협상이 마무리되는 듯하였으나, 현재 종료되었던 제재들이 다시 발의된 상태라는 점에서 본 제재가 성공적이었다고 평가받기는 어려울 것이라는 한계는 존재한다. 다만, 5번째 에피소드까지의 일련의 과정을 통해 강력하며 일관되고 단합된 제재의 이행은 일정 수준 효과를 기대해 볼 수 있을 것이라는 함의를 찾아볼 수 있다.

〈표 1〉 유엔의 스마트제재와 비핵확산 사례: 이란

	제재 유형	이행 경과 및 효과
에피소드 1 2006.12~2007.3	- 핵확산 관련 제품, 기술, 이와 연계된 교육 및 금융 지원과 투자에 대한 수출입 통제 - 이란의 핵 및 미사일 활동을 지원하는 사람들에 대한 자산동결	- 강제와 억지 모두 효과 없음 - 제재가 유효하기에는 너무 짧은 기간이었는데, 실제로 EU는 제재 종료 후인 2007년 4월까지 실행하지 않음
에피소드 2 2007.3~2008.3	- 기존 제재 지속 - 무기수출 통제 추가	- 강제와 억지 모두 효과 없음 - IAEA와의 일부 논의의 진전이 이루어지기는 했지만, 명확한 진전 없음 - 무역 규모 감소가 일부 발견
에피소드 3 2008.3~2010.9	- 기존 제재 지속 - 일부 제재 품목 조정 - 여행 제재 추가	- 강제와 억지 모두 효과 없음 - IAEA와의 일부 논의의 진전이 이루어지기는 했지만, 명확한 진전 없음 - 미국과 유럽연합의 적극적 제재로 이란과의 무역에 있어 금융 관련 어려움 발생 관측
에피소드 4 2010.6~2013.11	- 기존 제재 지속 - 일부 제재 품목 조정(탄도미사일 관련 기술 제재) - 무기 수입 제재, 핵개발 유관 품목 산업 투자 제재 추가 - 조건부 제재(Bunkering ban) 추가	- 강제는 효과 없으나, 억지는 효과 일부 있음 - 강화된 경제제재가 핵개발 중단을 강제하지는 못했지만, 추가적인 핵개발은 유의미하게 억지함 - 핵개발에 필요한 중요 품목의 차단으로 개발 속도를 늦춤
에피소드 5 2014.11~2016.1	- 기존 제재 지속	- 강제와 억지 모두 효과 있음 - 이란의 국내 정치적 변화에 따른 협상의 진전이지만, 최고 수준의 제재 완화 가능성이 이란의 국제관계 정상화의 가능성을 제시함으로 인해 비핵확산 논의에 기여 - 미국, 유럽연합 등 국제사회의 공동행동의 지속이 이란의 핵개발에 제약을 가함
에피소드 6 2016.1~현재	- 기존 제재의 모든 조항이 종료, 재도입을 위한 메커니즘 지정 - 핵확산에 유관한 품목, 관련 교육, 기타 서비스 및 핵무기 운반시스템 관련 수출입 제한 재도입 - 사례별 면제 및 관련 절차 지정	- 강제 효과에 대한 평가는 정보 없음 - 억지는 효과 없음 - 미국의 일방적인 제재 재부과로 인해 발의국 간 공동행동 합의가 훼손되었을 뿐 아니라, 이란은 기존 합의를 불이행하는 정책 추진

주: 효과는 강제(coercion)와 억지(restriction) 측면의 효과만을 표기하고, 시그널링 효과는 제외함.
자료: UN Sanctions APP(https://unsanctionsapp.com/, 접속일: 2023. 5. 18)를 바탕으로 저자 분석 정리.

강력하고 일관되며 단합된 제재를 가하는 것이 핵협상의 우호적인 환경 조성에 기여할 수 있는 외교술이 될 수 있다면, 이러한 제재를 이행하는 경우 가장 우려되는 부분 중 하나는 제재 대상국 주민에 대한 인권 침해 주체가 대상국 리더가 아닌 국제사회가 될 수 있다는 우려일 것이다. 어떤 경제제재라면 제재 대상국 시민들의 인권 침해를 최소화할 수 있을까?

경제제재가 유용한 외교술로 활용되려면, 경제제재 발의로 인해 제재 대상국의 시민들이 경제적 어려움을 겪게 되고, 이로 인해 리더 교체를 희망하며, 이러한 과정에서 대상국의 리더가 자신의 권력 유지를 위해 제재 발의국이 원하는 외교적 결정을 내리게 된다는 일련의 메커니즘이 적절히 작동되어야 한다(박지연, 2016b, pp.22~23). 그런데 실제 경제제재 대상국

의 시민들은 제재로 인한 경제적 어려움을 겪더라도 리더 교체를 요구할 수 있는 시민적 권리를 가지기 어렵다. 즉, 경제제재가 제대로 이행되어 시민에게 경제적 어려움을 발생시키는 지점까지는 작동할 수는 있겠기만, 이후 그것이 대상국 리더의 의사결정을 변화시키기 위한 목소리로 발현되지 못하는 것이다. 대부분의 경제제재 대상국은 권위주의 국가로서 해당 국가의 리더는 시민들을 더욱 억압하여 자신의 정치 권력을 유지하고자 하는 경우가 대다수이다. 대상국의 리더로 하여금 자국민들을 대상으로 하는 착취를 최소화할 수 있는 경제제재는 어떤 제재일까? Park and Choi(2022)에 따르면, 특히 유엔의 스마트제재는 대상국의 인권 상황에 대한 감수성이 높아야 하는 제재이다. 유엔은 대상국 인권에 대한 고려를 매우 중요한 과제로 인식하고 있지만, 그들이 대상국의 인권 상황을 고려한 효과적인 제재를 발의하는 것은 쉽지 않은 일이다. 구체적으로 UN이 부과한 스마트제재 71건을 분석한 결과는 인상적이다. 강력한 제재가 신속히 이행되었을 때 제재의 효과가 유의미하며, 대상국 주민들의 인권 침해 수준도 낮다는 것이다. 즉, 경제제재는 특정 대상을 타깃으로 강력하고 신속하게 이행되어야 무고한 시민에게 덜 피해를 끼치며, 대상 국가의 인권 상황을 개선할 수도 있다(Park and Choi, 2022, pp.433~449).

경제제재는 본질적으로 높은 효용 가치를 가지는 외교술이라 보기는 어렵다. 다만, 차선책으로 최선이 될 수 있는 합리적인 선택지라는 점에서 이에 대한 합리적인 활용방안을 모색하는 것이다. 이러한 제한을 전제로, 경제제재가 우호적인 핵협상 환경 조성에 기여할 수 있으려면, 강력하며 일관된 제재가 발의되고, 발의국 모두의 단합된 이행이 이루어져야 한다. 더불어 제재 대상국 시민들의 피해를 최소화하기 위해서는 대상을 구체적으로 선정하여 강력하고 신속하게 이행해야 한다. 최악은 약한 제재를 오래 지속하는 것이다.

Ⅳ. 대북제재와 담대한 구상의 실현

국제사회는 북한의 핵도발에 대하여 지속적인 결의안 발의를 통한 경제제재로 대응해 왔다. 특히 유엔은 스마트제재 발의를 통해 북한의 핵협상 복귀를 강제하고 추가 핵개발 활동을 제한하기 위해 다양한 유형의 제재를 총 8회의 에피소드로 구분하여 발의해왔다(표 2 참조).

〈표 2〉 유엔의 스마트제재와 비핵확산 사례: 북한

	제재 유형	이행 경과 및 효과
에피소드 1 **2006.10~2009.4**	- 무기 수출입 금지, 핵확산 관련 품목 및 기술 수출입 금지, 사치품 수입 금지 - 금융제재 및 개인 여행 금지	- 협상 복귀, 비핵화 프로세스 합의 등 일부 강제의 효과가 일시적으로 발견되었으나, 탄도미사일 발사 재기로 강제의 효과는 성공적이었다고 보기 어려움 - 유엔 제재는 적절히 이행되지 않았으나, 미국 단독 금융제재 이행의 제한적인 결과임 - 억지 효과 없음 - 제재 모니터링 메커니즘 없음
에피소드 2 **2009.4~2013.3**	- 기존 제재 지속 - 일부 제재 조정(무기 및 기술 수출 품목 확대) - 조건부 제재(Bunkering ban) 추가	- 협상 복귀 등의 강제 효과 없음 - 핵개발 억지는 일부 효과적이나 제한적인 수준 - 유엔 제재가 북한의 핵개발 일정을 아마도 지연시켰을 것으로 평가 - 무기거래 금기와 금융제재 등이 북한의 핵개발 지속을 일정 수준 어렵게 한 것으로 평가 - 제재 모니터링 메커니즘 생성
에피소드 3 **2013.3~2016.3**	- 기존 제재 지속 - 비확산 관련 제재 품목 확대 - 제재 회피 혹은 위반을 돕는 북한 국민 추방 - 대량 현금, 수출 신용, 보증 등 금융활동 제한 - 검사 거부 선박 입항 금지	- 강제와 억지 모두 효과 없음 - 개별 국가들의 유엔 제재 이행 수준은 낮은 것으로 보고됨 - 북한은 미사일 발사 등 도발 지속 - 유엔체제 제재의 실효성에 의문이 제기됨
에피소드 4 **2016.3~2016.11**	- 기존 제재 지속, 제재 품목 조정(모든 무기 수입 금지, 비확산 품목 추가) - 금융제재 추가(합작투자 및 북한 은행 개설 및 운영 금지 등) - 항공유 수입 금지, 석탄, 철광석 등 수출 금지, 선박과 항공기 임대/용선 금지 등 운송 제재 - 확산 관련 활동에 대한 외교관 및 정부 대표 추방 - 제재 위반 의심 항공기 금지, 선박 입항금지	- 강제와 제한 모두 효과 없음 - 북한은 미사일 발사와 핵실험에 지속적으로 관여 - 제재로 인해 관련 물품과 기술 조달에 어려움이 증가한 것으로 확인되나, 북한의 도발은 계속됨
에피소드 5 **2016.11~2017.8**	- 기존 제재 지속 - 일부 제재 품목 조정(민감 상품 추가, 석탄 수출 한도 도입 조정) - 외교관 대상 여행 제재 - 제재 위반 선박 관련 자산 동결	- 강제와 억지 모두 효과 없음 - NPT 또는 6자 회담 복귀 의향 없음 - 연료 부족 등 확산 관련 물품 조달에 어려움을 겪을 가능성이 보고되었음에도 관련 활동 지속
에피소드 6 **2017.8~2017.9**	- 기존 제재 지속, 일부 제재 품목 추가 - 입항금지 제재 - 납, 해산물 등 상품 제재 - 해외 근로자 숫자 제한	- 강제와 억지 모두 효과 없음 - NPT 또는 6자 회담 복귀 의향 없으며, 미사일 발사과 핵실험 지속 - 제재 이행 기간이 매우 짧아 효과 기대 어려움
에피소드 7 **2017.9~2017.12**	- 기존 제재 지속 - 새로운 노동자 파견 금지 - 북한 선박 환적 금지 - 직물제품 수출 금지, 정제된 석유 제품, 원유 등 수입 금지	- 강제 효과 없음/억지 효과 거의 없음 - NPT 또는 6자 회담 복귀 의향 없으며, 미사일 발사과 핵실험 지속 - 제재 이행 기간이 매우 짧아 효과 기대 어려움

에피소드 8 **2017.12~현재**	- 기존 제재 지속 - 해외 노동자 본국 송환 - 식품, 농산물, 흙과 돌 수출 금지 - 철, 강철 및 금속 수입 금지 - 제재 위반에 연루된 선박의 보험 및 재보험 가입 금지 및 등록 취소	- 강제와 억지 모두 효과 없음 - NPT 또는 6자 회담 복귀 의향 없으며, 미사일 발사과 핵실험 지속 - 기타 제재, 무력 사용 위협 등이 북한의 핵개발을 제약하는 데 중요한 역할을 했지만, 러시아와 중국의 완화된 제재 이행은 제약의 강도를 점점 약화시키고 있음

주: 효과는 강제(coercion)와 억지(restriction)측면의 효과만을 표기하고, 시그널링 효과는 제외함.
자료: UN Sanctions APP(https://unsanctionsapp.com/ 접속일: 2023. 5. 18)를 바탕으로 저자 분석 정리.

제재의 유형이 대상은 구체화되고 조치가 점차 다양한 항목을 포괄하는 형태로 변화하면서, 제재 영향의 잠재적 범위(potential scope of impacts)가 크게 확대되었다고 평가된다. 그럼에도 불구하고 이행 경과와 효과는 실망스럽다. 일시적으로 혹은 간헐적으로 나타나던 북한의 핵협상 복귀는 2006년과 2017년이 전부이며, 이는 유엔의 경제제재와 무관한 것으로 평가된 바 있다. 결국 유엔의 다자제재가 지속적으로 확대되는 동안 북한은 경제제재의 영향으로 핵협상에 복귀하거나 핵개발을 중단한 바가 없다.

사실 이란에 대한 제재와 비교하면, 북한에 대한 유엔의 제재는 더욱 강력하게 오랜 기간 지속되어 왔다. 충분히 강력하고, 충분히 일관되게 발의 및 이행되는 제재의 경우 실효성을 기대해 볼 수 있다는 점에서 대북제재의 실효성 또한 기대해 볼 수 있을 것이다. 그러나 이란에 대한 제재와 달리 북한에 대한 제재의 실효성은 일시적으로라도 관찰된 바 없다. 그 이유는 세 번째 필수조건인 발의국의 협력에 기반한 단합된 제재 이행이 불충분했기 때문이다.

실제로 중국과 러시아의 수동적인 제재 이행 참여 혹은 제재 이행의 비참여는 제재의 실효성을 크게 낮춘 것으로 파악되어 왔다.[6] 더불어 한국의 제재 이행 수준의 변동성도 제재 실효성에 부정적인 영향을 미쳤을 것으로 평가할 수 있다. 예컨대 박근혜 정부에서는 개성공단 중단 등의 단독제재까지 추가한 반면, 문재인 정부의 경우에는 유엔 전문가패널 조사 결과에 따른 유엔 제재위반 사례까지 보도된 바 있다.[7]

동일한 것으로 주더라도 '안 받으면 안 되는 환경 조성'에 경제제재를 활용하는 것은 과거 사례를 보더라도 그다지 현명한 방법은 아닐 수 있지만, 현재 선택지로는 최선의 선택일 수밖에 없어 보인다. 그렇다면 지속적이고 강력한 제재를 모두 함께 이행해야 할 것이며, 한국의 담대한 구상은 대북제재에 대한 일관된 이행과 주변국의 이행을 권고 및 지원하는 형태로 추진되어야 할 필요가 있다. 더구나 북한 정권이 자국민을 억압하고 착취하는 인권

6) UN Sanctions APP. North Korea Case(https://unsanctionsapp.com/, 접속일: 2023. 5. 18).
7) 『VOA』. 「문재인 정부 임기 내내 이어진 대북제재 위반 논란…석탄 반입・만수대 작품 전시 비판받아」, 2022. 3. 11(https://www.voakorea.com/a/6479712.html, 접속일: 2023. 5. 15).

침해를 완화시키기 위해서라도 강력한 제재를 통해 서둘러 제재의 효과를 발생시키도록 하는 방법을 마련해야 한다. 다양한 이유로 제재의 강화와 완화가 반복되는 것은 제재의 실효성을 낮추고 궁극적으로 북한주민들의 인권 상황을 더욱 악화시킬 것이다. 요컨대 담대한 구상의 1단계는 더욱 강력한 국제 연대를 바탕으로 완화나 중단 없이 경제제재를 일관되게 추진하였을 때 그 효과를 기대해 볼 수 있을 것이며, 그 결과로서 담대한 구상의 2단계 진입이 실현될 수 있을 것이다.

참고문헌

김민성, 「대이란 경제제재 효과성 검토와 북한에의 함의」, 『국제관계연구』, 25권 1호, 2020.

박지연, 『경제제재 그리고 북한의 선택』, 역락, 2016a.

박지연, 『국제사회 대북 경제제재의 현황과 이행 평가』, 한국수출입은행, 2016b.

박지연・조동호, 「경제제재와 경제지원의 효과 분석 및 대북정책에 대한 시사점」, 『한국개발연구』, 35권 1호, 2013.

임을출, 「윤석열 정부의 담대한 구상: 주요 내용, 특징 및 법적 과제」, 『통일법제 이슈페이퍼』, 2022년 6호, 2022.

조동호・이상현・전성훈, 「담대한 구상과 북한의 반응」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2022년 8월호, 2022.

Hufbauer et *al., Economic sanctions reconsidered*. Peterson Institute for International Economics, 2009.

Park, Jiyoun, and Hyun Jin Choi, "Are smart sanctions smart enough?" *International Political Science Review*, 43(3). 2022.

<웹사이트>

대한민국 정책브리핑, 윤석열 대통령 제77주년 광복절 경축사(https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148904758. 접속일: 2023. 5. 15).

외교부 홈페이지, 외교정책 담대한 구상(https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_25492/contents.do, 접속일: 2023. 5. 16).

『중앙일보』, 「김여정 "윤석열이란 인간자체가 싫다"…담대한 구상 제안 거부」, 2022. 8. 19(https://www.joongang.co.kr/article/25095483, 접속일: 2023. 5. 15).

Forbes, "Why North Korea Might Reject Yoon Suk-Yeol's Audacious Initiative," 2022. 8. 17(https://www.forbes.com/sites/scottasnyder/2022/08/17/why-north-korea-might-reject-yoon-suk-yeols-audacious-initiative/?sh=61327cb413a4, 접속일: 2023. 5. 15).

『NEWS1』, 「北 탄도미사일 도발 재개… 남북 정기통화 끊은 지 6일 만」, 2023. 4. 13 (https://www.news1.kr/articles/5014446, 접속일: 2023. 5. 15).

UN Sanctions APP(https://unsanctionsapp.com/, 접속일: 2023. 5. 18).
『VOA』, 「문재인 정부 임기 내내 이어진 대북제재 위반 논란…석탄 반입・만수대 작품 전시 비판받아」, 2022. 3. 11(https://www.voakorea.com/a/6479712.html, 접속일: 2023. 5. 15).