

UN 안보리의 대북 제재 영향과 대응 방향

홍순직 / 현대경제연구원 수석연구위원

UN 안전보장이사회는 지난 6월 12일(미국 현지 시간) 오후에 전체회의를 열어, 북한의 2차 핵실험을 강도 높게 비난하고 징계하기 위한 대북 제재 결의안을 만장일치로 공식 채택했다. 이번 제재안은 지난 6월 10일, 안보리의 5개 상임이사국과 한국, 일본이 참여한 주요국 회의(P5+2)에서 최종 합의된 결의안 초안에서 한 글자도 수정되지 않은 것으로 알려졌다. 또한 지난 2006년 10월의 1차 북핵 실험 직후에 채택된 1718호 결의안보다 훨씬 강력하고 광범위한 것으로 평가받고 있다. 더욱이 새로운 제재안은 중국과 러시아까지 동참한 국제사회의 단합된 대응이란 측면에서 큰 의미를 갖는다.

북한은 지난 4월의 장거리 로켓 발사에 대한 UN 안보리의 의장 성명 채택에 대해 핵 불능화의 원상 복구와 추가 핵실험 및 대륙간 탄도미사일(ICBM) 발사를 경고하였으며, 우라늄 농축 기술 개발을 시사하면서 강력 반발하였다. 또한 남한의 대량살상무기 확산방지구상(PSI) 전면 가입에 대해서는 전쟁 선포로 규정한 바 있다. 2차 핵실험은 북한이 경고를 실제 행동으로 옮긴 것이며, UN 안보리의 새로운 제재안은 북한의 잘못된 행동에 대한 국제사회의 응징인 것이다. 안보리 제재에 대한 반발로 장·단거리 미사일 발사 등의 북한 추가 도발이 우려되어 한반도의 위기가 고조되고 있다.

이하에서는 지난 6월 12일에 채택된 UN 안보리 제재안의 주요 내용을 간단히 살펴본 후, 제재안의 대북 영향과 북한 반발에 따르는 향후의 한반도 정세를 전망해보고자 한다. 또한 남북 관계 변화에 따르는 남북 경협 및 한국 경제에의 영향과 정부의 대응 방향을 제시하고자 한다.

UN 안보리 제재안의 주요 내용

UN 안보리의 새 제재안 1874호는 기존의 안보리 제재안 1718호의 철저한 이행을 토대로 무기 금수와 북한 왕래 선박에 대한 화물 검색, 금융 제재를 대폭 강화한 것이 특징적이다. 안보리는 북한의 2차 핵실험에 대해 ‘가장 강력하게 규탄한다’(condemn in the strongest terms)고 명시함으로써, 1718호 때의 ‘규탄한다’(condemn)고 한 것에 비해 강도 높은 수위의 비난 문구를 담았다.

부문별로 구체적인 내용을 살펴보면, 우선 무기 금수와 관련하여 1718호에서는 핵과 미사일, 탱크 등 대형무기와 중화기 등에 대해 거래를 금지했으나, 이번 결의안에는 북한의 주 외화 수입원인 무기 수출을 전면 차단하였다. 다만 북한의 소형 무기 수입은 인정했으나, 이 역시 사전 신고하도록 했다.

북한을 왕래하는 화물 선박에 대해서도 금수 대상 무기를 신고 있다고 의심이 되면 영해상은 물론, 공해상에 있어서도 기국(旗國; 북한에 대한 수출입 품목을 신고 있는 선박의 소속 국가)의 동의를 얻어 검색할 수 있도록 했다. 동의를 없을 경우에는 인근 항구로 이동시켜 검색하고 이 과정에서 금지 품목이 발견되면 압류도 가능하다.

금융 및 경제 제재와 관련해서는 대량살상무기와 관련한 자금과 기타 금융자산, 경제 자원을 동결한 1718호 수준에서 더 나아가, 무상원조와 금융지원, 차관 신규 계약 금지 및 기존 계약 감축 노력도 포함시켰다. 다만 북한 주민에게 직접 도움이 되는 인도주의 및 개발 용도에 대해서는 제외시켜, 개성공단 사업은 계속되도록 하였다.

〈 UN 안보리 결의 1718호 및 1874호 비교 〉

	결의안 1718호 (2006. 10. 14)	새로운 결의안 1874호 (2009. 6. 12)
분량	전문 + 17개 조항	전문 + 34개 조항
비난 수위	규탄한다 (condemn)	가장 강력하게 규탄한다 (condemn in the strongest terms)
무기 금수 대상 확대	핵, 탄도미사일, 대량살상 무기, 전차, 장갑차, 중화기, 전투기, 공격용 헬기, 전함, 사치품	모든 무기와 관련 물자 - 단, 북한으로의 소형 화기 수입품은 제외
선박 검색 강화	필요한 화물 검색 '협력' 요구 - 검색을 요청할 수 있다	WMD 의심 선박의 검색 강화 - 공해상에서도 선적 국가의 허가시에 검색 촉구
금융 제재 확대	핵, 대량살상무기, 탄도미사일 관련 자금과 금융자산 즉각 동결	모든 금융 지원 금지 - 새로운 공여나 금융 지원, 양허성 차관 제공 중단 촉구 - 단 인도적 목적과 비핵화 목적은 제외

또한 새 결의문 1874호에는 제재 이행을 담보하기 위해 1718호에 없는 새로운 내용이 포함되어 있다. 결의안 제22항은 '각 회원국은 결의 채택 후 45일 이내에, 그리고 그 이후에는 위원회의 요청이 있을 경우에 제재 조치 이행 현황에 관한 보고서를 안보리에 제출하도록 촉구한다(call upon)고 규정하였다. 또한 제25항에서는 제재위원회가 제재 이행을 위한 지원·협력 활동 계획을 7월 15일까지 안보리에 제출토록 했다. 제26항에서는 안보리 산하에 전문가 그룹(Panel of Experts)을 창설하여 제재 불이행건에 대한 정보 수집·분석 등의 업무를 수행하도록 요청(request)하도록 규정하였다.

이외에도 미국과 일본은 UN 안보리의 국제 차원의 제재 외에 별도의 독자적인 추가 제재 방안을 강구중이다. 미국은 지난 2005년 방코델타아시아(BDA)와 같은 북한의 자산 동결을 계획하고 있으며, 미 재무부는 자금 동결의 원인이 될 수 있는 슈퍼노트(위조지폐)의 거래 경로를 파악 중인 것으로 알려지고 있다. 일본 역시 그동안 대량살상무기 관련 물자와 사치품 등에 한정했던 대북 수출 금지 대상을 모

든 품목으로 확대하고, 북한과 관계있는 테러 자금 동결 및 자금 세탁 차단을 위한 방안도 본격 검토하고 있는 것으로 전해진다.

UN 제재안의 대북 영향

안보리 결의 1874호가 적용될 경우, 북한은 무기 금수 확대와 선박 검색 강화 등으로 인해 최소 15~20억 달러에서 최대 32~37억 달러의 경제적 손실이 예상된다. 이는 북한 GNI의 약 6.9~13.5%에 해당하며, 대외 무역의 40.0~78.8%에 해당하는 규모이다. 여기에다가 금융 제재가 강화됨으로써 해외 금융 거래와 국제 금융기구로부터의 자금 지원도 중단됨으로써 피해는 더욱 늘어날 전망이다.

부문별로는 우선 금수대상 무기 확대와 관련하여, 2005~2007년의 북한 대외 무역(남북 교역 포함) 통계를 기준으로 할 경우, 무역 거래의 제재 강도에 따라 5~22억 달러의 손실 발생이 예상된다. 이는 북한 GNI의 2.0~8.5% 및 대외 무역의 11.4~50.0%에 해당하는 규모이다. 이번 제재로 인해 금수 대상에 적용되는 북한의 대외 무역은 화학공업제품과 금속·비금속 제품, 기계 및 전기·전자, 운수 설비, 무기 및 사치품 등에 해당할 것이다. 만약 무역 제재를 엄격하고 강하게

〈 약한 제재 시 통제 예상 품목의 총액 및 GNI 대비 비중 〉

(단위 : 천 달러)

	2005	2006	2007	연평균	GNI 비중
총 교역	4,057,432	4,345,542	4,738,973	4,380,649	17.2%
화공제품	66,386	121,805	104,106	97,432	0.4%
기계·전기전자	129,679	148,630	127,863	135,391	0.5%
금속·비금속	262,088	223,081	244,588	243,252	1.0%
운수설비	76	506	30,457	10,346	0.04%
무기	0	26	20	15	0.0%
사치품	535	39,045	1,339	13,640	0.1%
소 계 (총교역 비중)	458,764 (11.3%)	533,093 (12.3%)	508,373 (10.7%)	500,076 (11.4%)	2.0%

자료 : KOTRA, 『북한의 대외무역동향』, 각호

주 : 북한의 주요 교역국인 중국, 한국, 인도, 태국, 러시아, 일본과의 교역액임.

〈 강한 제재 시 통제 예상 품목의 총액 및 GNI 대비 비중 〉

(단위 : 천 달러)

	2005	2006	2007	연평균	GNI 비중
총 교역	4,057,432	4,345,542	4,738,973	4,380,649	17.2%
화공제품	592,285	606,795	647,256	615,445	2.4%
기계·전기전자	782,350	837,578	685,526	768,485	3.0%
금속·비금속	570,863	694,512	819,871	695,082	2.7%
운수설비	68,176	70,735	99,229	79,380	0.3%
무기	0	26	20	15	0.0%
사치품	535	39,045	1,339	13,640	0.1%
소 계 (총교역 비중)	1,946,033 (48.0%)	2,248,691 (51.7%)	2,253,241 (47.5%)	2,172,047 (49.6%)	8.5%

적용할 경우에는 이들 품목들이 모두 광범위하게 적용될 것이다. 그러나 느슨한 적용으로 제재 범위를 축소할 경우의 약한 제재 시에는 이들 품목 가운데, 화학공업 제품 중에서는 비료, 염료, 향료, 사진용 재료 등을 허용하고, 기계 및 전기·전자 제품에서는 음향과 영상 설비를, 운수 설비에서는 차량과 철도 관련 무역을 허용할 것이라 가정한 것이다.

다음으로 북한 왕래 선박에 대한 검색 강화 조치로 인해, 북한은 무기 밀수출을 통해 연간 10~15억 달러를 벌어들이는 것으로 알려져 있다.¹⁾ 이외에도 북한은 마약과 가짜 담배의 밀수출을 행하고 있는 것으로 알려져 있다.

대북 금융 제재 강화와 관련해서는, 아시아개발은행(ADB)과 같은 국제금융기구의 신규 자금 지원이 차단될 것으로 예상되며, 현재의 대북 금융 활동도 크게 위축될 것이 불가피할 전망이다. 한편, 자산 동결 등 미국이 독자적으로 구상하고 있는 금융 제재는 해당 부문의 금액 이상의 효과가 있을 것으로 예상된다. 2005년 BDA 사태 당시의 동결 금액은 2,500만 달러였으나, 미 재무부의 동결 방침 발표 이후에 북한은 세계의 주요 금융기관들과 정상적인 금융 거래를 하지 못하

1) 2009년 4월 8일 브루스 벡톨 미 해병대 지휘참모대학 교수는 미국기업연구소(AEI)가 마련한 북한 로켓 발사 관련 토론회에서 “북한이 지난해 탄도미사일 수출로 벌어들인 수입이 15억 달러에 달한다.”고 지적하였다. (출처: PSI 전면참여, 한반도에 떠도는 불길한 먹구름-최재천, 민중의 소리 기고)

게 되었다. 그 여파로 2006년 상반기까지 전세계 30여 개의 금융기관이 북한과 금융 거래를 축소 또는 단절하였다. 이로 인해 금융기관을 통한 자금 결제가 불가능해진다면, 2008년 기준으로 남북 교역중 직접 전달되는 8억 달러의 개성공단 교역액을 제외한 나머지 위탁가공 및 일반 교역 10억 달러는 중단될 우려가 제기되고 있다.²⁾

이상의 경제적 영향은 안보리의 모든 회원국들이 제재안을 엄격히, 그리고 성실히 이행할 경우를 가정한 것이다. 그러나 북한의 1차 핵실험 직후 채택된 1718호 결의안도 매우 강력한 제재라고 평가받았지만, 이후 6자회담 재개 등의 정치적 상황에 밀려 사실상 큰 효과를 발휘하지 못했다. 이번 결의안도 만장일치로 통과되었고 회원국들은 이행 의무를 가지지만, 이행하지 않았을 경우에 대한 제재 방법이 없다는 측면에서는 실제 이행의 강제력에는 여전히 한계가 존재한다. 결국 회원국들의 결행 의지에 달려있다고 할 수 있다.

무엇보다 중국과 러시아의 협조 여부가 제재안이 실질적 효과를 거둘 수 있을지의 관건이다. 특히 북한이 중국 본토와 홍콩, 마카오와의 금융기관과 거래가 많으며, 중국과의 무역과 투자가 북한 경제에 있어서 절대적이란 점을 고려하면 중국의 이행 여부가 가장 중요하다고 할 수 있다. 또한, 북한 왕래 선박 검색과 금융 제재 부문에서 결의(decide)보다 구속력이 약한 요청(call-upon)로 행동 수위가 약화된 점과³⁾, 공해상에서 기국이 동의하에 검색할 수 있으며 동의하지 않을 경우에는 적합한 항구로 가도록 지시(direct) 할 수 있으나 해당 선박이 응하지 않으면 그만인 것이다.

2) 조시영·서진우, “남북 교역 전면 중단 위기,” 『매일경제신문』, 2009. 6. 9.

3) 안보리 결정안 주문에는 ‘decide’(결의한다)가 가장 강력한 표현이며, 외교가에서는 결의한다에 이어 요구한다(demand) - 촉구한다(urge) - 요청한다(call upon) - 확인한다(affirm) - 강조한다(underline) 순으로 강도가 낮아지는 것으로 해석된다.

향후 북핵 및 동북아 정세 전망

UN 안보리 결의 제재에 대한 북한의 대응과 그에 따른 국제사회의 대응에 따라
① 긴장 유지 국면 ② 긴장 고조 국면 ③ 위기 국면의 3가지 시나리오를 상정할 수 있다.

우선 긴장 유지 국면은 북한의 ICBM 발사 유예와 국제사회의 타협 시도 시나리오이다. 다시 말해, 북한이 ICBM 발사 위협 및 비난 성명 발표 등을 통해 긴장을 고조하면서도 발사는 유예하고, 미국은 특사 파견 등을 통해 적극적인 북미 대화를 모색하는 경우로, 실현 가능성이 높지 않다. 이 경우는 북미 고위급 대화의 진전으로 평화협정 체결 등에 관한 논의가 이루어져 대북 경제 지원과 북미 관계 정상화에 대한 논의로 발전되는 긍정적인 경우이다. 다만 이 경우에도 북한의 비난 성명 발표와 동·서해상의 단거리 미사일 발사 등은 발생할 수 있다. 그러나 아직까지 북미 당국간 대화가 없고, 북한의 추가 도발 의지가 매우 높아 단기간 내에는 현실화 가능성이 낮은 것으로 판단된다.

두 번째로 긴장 고조 국면은 북한의 ICBM 발사 등에 대해 미·일 등이 새로 마련된 UN 안보리 결의 1874호를 '엄격히 적용' 함으로써 긴장이 고조되는 경우로, 현재로는 가능성이 높은 편이다. 이 경우에는 북한이 ICBM 발사와 북방한계선의 무력화 시도 등으로 긴장을 고조시키는 데 대해 미·일과 국제사회는 UN 제재 조치를 엄격히 적용할 것으로 예상된다. 북한의 ICBM 발사 시기는 단기적으로는 미국의 독립기념일(7. 4) 전후로 예상되나, UN 안보리의 제재 집행 움직임 등을 보자면서 1~2개월 후로 지체될 가능성도 존재한다.

세 번째로는 위기 국면으로 북한이 ICBM 발사 후 추가로 핵실험 등을 강행하여 북미간 무력 충돌이 발생하는 경우의 시나리오로, 중장기적으로는 가능성을 배제할 수 없다. 북한의 추가 위기 고조에 대해⁴⁾ 국제사회는 UN 결의 등을 통한 추

4) 북한은 UN 안보리 결의 1874호 채택 직후에 핵포기란 절대로 철두철미 있을 수 없는 일로 되었다며 핵보유국임을 거듭 강조하는 외무성 성명을 발표하였다. 북한은 국제사회의 강력한 압박과 제재에 '우라늄 농축' 작업 착수, 새로 추출한 플루토늄의 전량 무기화, 봉쇄시 군사적 대응 등 3가지 조치로 대응할 것을 선언했다. 특히 외무성 명의의 발표 중 격이 가장 높은 '성명'을 통해 이번 사태의 본질은 북미 대결이라며 북한 당국의 강경 입장을 분명히 하였다.

〈 상황별 단기 시나리오 전망 〉

		북미·북핵 관계	남북 관계	가능성
북한 행동 유형	긴장 유지 국면 (타협 시도)	- UN 제재, 느슨한 적용 - 북미 대화 진전(특사파견)	- 남북 교류 진전 없음 - 비난 성명	매우 낮음
	긴장 고조 국면 (ICBM 발사)	- UN 제재, 엄격한 적용 - 북미 대화 교착	- 남북 교류 중단 - 북한, 동·서해상 도발	매우 높음
	위기 국면 (추가 핵실험)	- 미국 요격 시도 - 국제사회의 추가 제재 - 북미 대화 차단	- 남북 교류 전면 중단 - 해상에서 군사적 충돌	높음

가 제재는 물론, 정밀 타격 등 군사적 제재 가능성도 고려하는 경우이다. 추가 핵 실험이 이루어진다면, 그 시기는 상징적인 의미에서 북한의 정권수립일(9. 9)이나 150일 전투가 마무리되는 당 창건기념일(10. 10)을 전후하여 강행할 가능성 존재한다. 이 경우, 대량살상무기 관련 선박의 검문·나포 등 해상 무력 봉쇄(PSI) 등을 강화하는 과정에서 남북간 해상 무력 충돌 발생 가능성도 존재한다.

이상을 종합하면, 일단은 긴장 고조 국면 가능성이 가장 높으며, 남북 관계는 북미 관계 진전과는 무관하게 대화 중단 사태의 중장기화와 국지전 가능성이 우려된다. 북한은 타협 국면으로 조기에 전환되지 않으면, 동·서해상에서 단거리 미사일 발사나 서해 북방한계선(NLL)에서의 국지적 도발에 나설 가능성도 상존한다. 특히, 서해상에서의 단거리 미사일과 해안포 발사 등의 도발을 통해 북방한계선 무력화를 시도하면서 긴장을 고조시킬 가능성이 높다.

남북 관계 영향과 대응 방향

남북 관계 영향

북한의 2차 북핵 실험과 UN 안보리 제재 등으로 인해 한반도의 긴장이 고조됨에 따라, 최악의 경우에 남북 관계와 남북 경협이 사실상 중단될 위기에 직면할 우려가 있다.

우선 남북 관계는 북한이 국제사회의 강경 대응과 한국의 PSI 전면 참여 등에 반발할 것으로 예상되어 남북 관계 전면 중단과 국지적인 군사 분쟁 가능성이 존재한다. 정치·군사 부문의 단절은 경제 및 사회 문화 교류 전반으로 확대될 것으로 우려되며, 이로 인해 남한 내부에서도 보수-진보 진영 간의 남남갈등이 더욱 심화될 것으로 예상된다.

남북 경협에 있어서도, 남북 관계의 불안정성 확대로 경협 사업이 전면 중단될 우려가 있다. 남북 관광 중단의 장기화는 물론, 개성공단 사업도 통행 제한과 일방적인 계약 변경 통보 가능성이 존재하며, 이로 인해 투자 협력 사업은 일시적인 중단이나 폐쇄 및 고사 위기에 직면할 것으로 예상된다. 특히 투자 협력 사업의 위축으로 위탁가공 및 일반 교역도 급격히 위축 우려됨에 따라 남북 경협은 2000년 이전의 단순 교역 수준으로 회귀될 가능성을 배제할 수 없다. 이는 대북 진출 기업의 생산 및 수주 활동에 차질을 초래하여, 심각한 경영난과 재무구조 부실로 이어져 줄도산이 불가피할 전망이다.

남북 관계가 악화되면 잠재된 한반도의 지정학적 리스크가 현재화됨으로써, 한국 경제의 회복 지연과 침체의 중장기화를 초래할 가능성이 존재한다. 지난 시절의 대북 포용 정책 하에서의 북핵 및 미사일 리스크는 한국 경제에 있어서 '상수'였으나, 글로벌 금융위기와 남북 관계 단절 속에서는 '변수'로 작용할 가능성이 높다. 실제로 과거 1, 2차 연평해전과 핵실험·미사일 발사 때에는 남북 및 북미 당국간 대화가 진행 중이어서 북한 도발에 따른 금융 시장 불안 요인은 미흡하였으나, 지금은 당국간 대화가 중단된 상황이기 때문이다. 경제 위기에 안보 위기가 겹쳐 지정학적 리스크가 증대됨으로써 대외 신인도 하락과 금융 시장 불안, 외자유치 감소 등이 우려되어 채무 상환 부담이 증가할 것으로 예상된다. 또한 투자와 소비 심리 위축 등으로 경기 침체가 가속화·중장기화될 것으로 예상되며, 이로 인한 실업 증가 등이 우려된다.

정부의 대응 방향

정부는 한반도의 안정적 관리와 추가적 상황 악화 방지를 위해 대화 지속 노력을 한다는 기본 방향 하에 다음의 다섯 가지 구체적인 대응이 절대 필요하다.

첫째, 국제 공조 강화를 통해 한반도의 긴장 해소 노력을 증대시켜야 한다. 굳건한 한미 동맹 강화는 물론, 중·러 등 주변 4강들과도 다자간·양자간 상시 대화를 모색하여 북핵 협상 등에서 남한의 입장이 배제되지 않도록 노력해야 한다. 특히 남·북·중 혹은 남·북·러의 공동 경제·에너지 협력 방안 모색을 통해 중국과 러시아의 적극적인 협력 유도를 적극 추진해야 한다.

둘째, 남북 당국간 대화 채널을 복원해야 한다. 추가적 상황 악화 방지를 위해서는 남북 당국 간의 대화 채널 복원에 역점을 두는 동시에, 군사적 맞대응으로 인한 불필요한 긴장 고조를 최대한 자제해야 한다. 조건 없는 당국 간의 대화 제의와 공식·비공식 특사 파견 등을 통해 '전면적인 남북 대화 재개'에 대한 정부의 진정성을 전달해야 한다.

셋째, 남북 경협 기업의 피해 보상 대책을 마련해야 한다. 남북 경협 사업이 정상화될 때까지 관련 사업체에 대한 유동성 지원을 확대해야 한다. 특히, 남북 관계의 불안정성으로 인한 남북 경협업체들의 일시적 경영난 해소를 위해 남북협력기금의 신속적 운용과 지원 대상 확대가 요구된다. 예컨대, 기업의 투자 자산을 통한 금융 활용 방안과 신용 보증 확대 등을 통해 대북 진출 기업이 국내 기업과 동일한 수준으로 자금을 확충할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

넷째, 경제 안정 기반을 강화해야 한다. 글로벌 금융 위기에 안보 위기까지 겹쳐 국내 경제 침체가 중장기화되지 않도록 투자 심리 활성화와 내수 진작에 역점을 뒀다. 특히 국내 경제 안정 기반이 흔들리지 않도록 외환·금융 시장 안정에 주력할 필요가 있다.

끝으로, 정치·사회 통합 노력을 경주해야 한다. 보수-진보 진영 간의 남남갈등을 최소화하기 위한 노력의 일환으로 정부 주도의 열린 논의의 장을 마련할 필요가 있다. **續**