STRATEGY 21
통권39호 Vol. 19, No. 1, Spring 2016

유엔 안보리 대북제재 결의와 우리 해군의 대응

박 창 권*

Ⅰ. 머리말

Ⅱ. 북한의 핵개발 정책과 성공적 대북제재를 위한 기본적 요건
1. 북한의 핵개발 정책과 과거 비핵화 협상의 교훈
2. 대북제제의 성공적 이행을 위한 기본적 요건

Ⅲ. 유엔안보리 및 양자 대북제재의 주요 내용과 의미
1. 유엔안보리 대북제재의 주요 내용과 의미
2. 양자 대북제재의 이행 동향과 안보적 의미

Ⅳ. 북한정권의 향후 대응 행동 전망
1. 국제적 제재 극복을 위한 정치·경제적 생존 전략
2. 핵능력 기정사실화를 위한 핵능력 과시
3. 한반도 긴장 조성을 위한 국지적 군사 도발

Ⅴ. 한국의 안보와 해군에 대한 시사점 및 대응 방안

Ⅵ. 맺는말

* 한국국방연구원 책임연구위원.

Ⅰ. 머리말

국제사회는 북한의 핵개발 포기를 위한 강력한 제재를 이행하고 있다. 한국과 국제사회는 지난 20년이 넘게 북한의 핵개발을 포기시키기 위해 보상, 제재, 압박 등 많은 수단을 동원하였다, 그러나 실패하였다. 실패의 원인은 다양하다. 가장 근본적인 이유는 북한의 핵개발 동기가 너무 컸기 때문에 국제적 제재가 효과를 발휘하기가 어려웠었다. 국제적 제재는 북한의 행동을 변화시킬 수 있는 충분한 고통을 강요할 수 없었다. 특히 북한정권이 생존에 직접적인 위협을 행사할 수 없었기 때문에 북한의 핵개발 의지를 변화시키기 어려웠다. 북한에 대한 가장 중요한 압박수단을 갖고 있는 중국이 북한에 대한 강력한 제재를 반대하고 북한을 지원하고 있는 상황에서 북한에게 핵개발과 정권생존을 선택하라는 압박을 행사하는 데는 한계가 있을 수밖에 없었다.

유엔안보리는 북한의 4차 핵실험에 대해 과거보다 강력한 대북제재를 결의하여 북한에게 고통을 강요하고 압박하고자 하고 있다. 유엔안보리 결의 2270호(2016년 3월 2일)은 국제사회가 북한의 행동을 변화시키기 위해 보다 강력한 제재 조치가 필요하다는 인식과 공감대를 함께 하고 있음을 말해준다. 이는 비록 경제적 제재에 주안점을 두고 있지만 북한 김정은 정권을 국제적으로 고립시키기 위한 외교적 조치들도 포함되고 있다. 북한의 전통적인 후견국인 중국과 러시아도 북한의 핵무장이 지역안보에 대한 악영향을 준다는 사실을 알고 있기 때문에 북한에 대한 제재 조치에 전례가 없이 적극적이다. 따라서 비록 유엔안보리 대북 제재 결의 내용이 중러 변수로 인해서 아직도 충분하지는 않지만 북한에게 실질적인 고통을 부과할 수 있는 조치가 될 것이다. 향후 북한문제의 관건은 중러를 포함하여 국제사회가 유엔안보리 결의를 얼마나 충실하고 강력하게 이행하느냐는 것이다. 특히, 중국의 행동이 무엇보다 중요하다.

본 논문은 북한의 4차 핵실험과 6차 장거리 미사일 발사 이후 유엔안보리가 채택한 대북제재의 내용과 의미를 분석하고, 이에 대한 안보적 의미와 해군의 준비 사항을 논의하고자 한다. 이를 위해서는 무엇보다 대북제재가 어떠한 의미를 갖고, 왜 중요한가를 이해해야 한다. 유엔 대북제재 결의가 포함하고 있는 주요 내용과 의미, 그리고 관련국들의 행동과 의지를 확인할 수 있어야 한다. 유엔 대북제재와 관련한 북한의 행동도 중요하다. 국제안보가 상호간의 행동에 따른 상호 작용의 과정으로 이루어진다는 사실은 대북제재와 북한의

대응 행동 간의 상호작용이 향후 한반도 상황에 지대한 영향을 미칠 것임을 말해준다. 한국은 단순한 대북 제재의 이행뿐만 아니라 대북제재로서 야기될 수 있는 다양한 안보 상황의 변화에 능동적으로 대응할 수 있어야 한다. 특히, 북한은 국제적 제재에 대해 도발을 통한 벼랑끝 전술을 주로 활용했기 때문에 이에 대한 대응책은 매우 중요하다.

Ⅱ. 북한의 핵개발 정책과 성공적 대북제재를 위한 기본적 요건

1. 북한의 핵개발 정책과 과거 비핵화 협상의 교훈

지난 20년이 넘는 기간 동안 국제사회는 북한 핵개발 노력을 포기시키기 위해 다각적인 노력을 기울였지만 실패하였다. 그렇다면 이러한 노력은 왜 실패하였으며, 어떠한 교훈을 우리에게 던져 주는가. 북한의 핵개발에 따른 1차 북핵 위기가 1993-1994년에 발생하였으며, 1994년 미북 제네바 합의를 통해서 일시적으로 문제를 해결하였다. 당시 미국은 북한 핵시설에 대한 폭격을 위협하였으나 이행하지는 못하였다. 당시 미북 제네바 합의를 통한 일시적인 봉합보다는 북한의 핵개발 의지를 제거하고 포기시키기 위한 군사적 조치가 이행되었다면 오늘날의 북한 핵상황은 전혀 다른 모습이 되었을 것이다. 북한은 제네바 합의에도 불구하고 1998년 장거리 미사일 발사를 감행하고 비밀리에 우라늄 농축 프로그램을 추구하였으며, 2002년 미북 제네바 합의는 사실상 폐기되었다. 2003년부터 시작된 북한 비핵화를 위한 6자회담은 일정부분 성과를 얻었지만 6자회담은 2008년 말 중단되었다. 북한은 6자회담을 통한 비핵화 협상 과정을 국제적인 지원과 보상을 얻고 자신의 생존을 유지하기 위한 중간과정으로 활용하였다. 북한의 핵개발 포기를 강요하기 위한 노력이 원점으로 돌아왔으며, 북한 핵상황은 협상으로 해결하기 어려운 상태로 악화되었다.

그렇다면 북한 핵개발 의지를 협상과 대북제재에 의해서 포기시킬 수 있는가. 이를 이해하기 위해서는 북한의 현 핵개발 의지와 능력을 명확히 판단하고, 과거의 대북협상 경험을 반복하지 않을 수 있는 방책이 있어야 한다. 결론부터

얘기하면 단순한 협상과 일상적인 제재 방식에 의해서 북한의 핵포기를 강요하여 성공할 수 없다. 북한 김정은 정권이 보여주고 있는 핵개발 의지와 현재의 북한 핵기술 능력은 단순한 제재를 통해서 북한을 강요할 수 있는 수준을 넘어섰다. 특히, 지난 20년이 넘는 동안 국제사회가 북한과 협상을 벌였던 교훈들은 향후의 대북 협상전망이 매우 비관적일 수 있음을 말해준다. 북한의 행동변화를 압박하기 위한 국제적인 제재가 실효성을 갖기 위해서는 과거와는 전혀 다른 제재와 압박이 필요하다. 북한이 자신의 생존을 위해서 국제적 압박에 굴복하여 핵능력을 포기하고 맞교환할 수 있는 고통을 강요할 수 있어야 한다.

현재 북한의 핵개발 의지를 보면 북한은 이를 어떠한 보상과 맞바꾸지 않겠다는 확실한 태도를 보이고 있다. 김정은 정권은 김일성이나 김정일과 달리 핵개발이 협상의 대상이 될 수 없음을 분명히 하고 있다. 김일성은 북한이 핵개발을 추진하지 않을 것을 약속하였었던 반면에 김정일은 비핵화를 위한 여건 또는 조건이 충족된다면 비핵화를 추진할 수 있음을 밝혔다. 이러한 태도는 국제사회가 북한과 협상할 수 있는 공간을 제공하였다. 그러나 김정은 정권은 핵개발은 협상의 대상이 될 수 없음을 명확히 하고 있다. 이미 자신은 핵보유국이 되었다는 사실을 기정사실화하고 이를 전제조건으로 한 새로운 형태의 협상을 요구하고 있다. 즉, 비핵화 협상이 아닌 미국과의 핵군축 협상, 북한 핵능력을 인정한 상태에서의 상호간 평화협정 체결을 요구하고 있다.

2012년 북한의 개정 헌법은 북한이 핵보유국임을 천명하고 있다. 김정은 정권은 2013년 핵운용과 관련한 법제를 마련하였으며, 핵개발과 경제발전을 동시에 추구하겠다는 병진정책을 기본정책으로 공표하였다. 이는 김정은 정권이 핵개발과 핵능력을 포기하기 위한 비핵화 협상을 추진하지 않겠다는 의지와 행동을 명확하게 보여준다. 단순한 핵개발에 대한 의지의 표명이나 공갈이 아니라 자신의 핵개발 의지를 대내외적으로 명확하게 하고자 하는 행보이다. 소위 '겁쟁이 게임'에서 서로의 담력을 겨루기 위해 정면에서 마주보고 충돌을 향해 돌진하는 운전자가 자신의 핸들을 망가뜨리고 상대에게 선택을 강요하는 형상이다. 즉, 북한은 한미와 국제사회에게 핵개발과 핵능력의 발전은 이미 되돌릴 수 없는 상황이라는 사실을 행동을 통해서 말하고 있다.

북한의 핵능력 발전 상황은 협상을 통한 북한 비핵화가 사실상 달성하기 어렵다는 사실을 직접적으로 말해준다. 무엇보다 국제적인 비핵화 협상의 사례를 살펴보면 북한과 같이 수차례의 핵실험을 성공적으로 실시한 국가가 핵포기를 한 사례는 없다. 핵무기 개발을 비밀리에 추구하였던 리비아, 이라크, 이

란 등은 핵개발 초기 과정에서 국제사회의 제재와 압박 등에 의해 핵개발을 포기하였다. 특히, 미국은 이라크 후세인 정권이 상호간 합의에도 불구하고 WMD 개발을 추진한다는 명목하에 정권을 붕괴시키는 전쟁을 실시하였다. 남아프리카공화국은 국제적인 제재를 피하여 성공적으로 핵무기를 개발하였음에도 불구하고 1989년 백인정권이 흑인정권으로 교체되는 상황에서 자발적으로 핵포기를 선택한 유일한 국가이다. 인도와 파키스탄은 핵실험을 실시한 이후 국제적인 제재에도 불구하고 이러한 능력을 유지하였으며, 이제는 핵보유 지위를 기정사실화하였다. 협상이론이 설명하고 있듯이 핵무기를 개발하기 이전에 이를 포기토록 압박하는 것은 쉬우나 이미 핵개발을 성공한 상대에게 핵포기를 강압하는 것은 보다 많은 비용과 노력을 요구한다.

북한 김정은 정권은 네 차례의 핵실험을 통해서 핵무기의 소형화, 다종화, 경량화, 다종화, 표준화, 규격화를 달성하였다고 발표하였다. 북한은 4차 핵실험을 시험용 수소탄 시험이었다고 발표하였다. 많은 전문가들은 비록 북한이 수소폭탄을 개발하지는 못하였지만 3중수소를 활용한 증폭 핵분열탄을 개발하였을 것으로 판단하고 있다.

북한은 6차 장거리 미사일 발사(은하3호 로켓)를 통해 인공위성을 우주에 진입시킬 수 있는 능력과 함께 대륙간 탄도미사일 능력을 발전시키고 있음을 과시하였다. 김정은은 KN-08 대륙간 탄도미사일의 탄두에 사용할 수 있는 내폭형 기폭장치로 추정되는 원구형 물체와 KN-08의 구체적인 실물을 공개하였다. 국제사회가 북한의 재진입 기술에 대한 의구심을 표명하자 북한은 재진입 기술과 관련하여 재진입시 발생하는 고열에서 탄두를 보호할 수 있는 기술력을 확보하였다는 사실을 증명하기 위해 지상모의실험의 성공적 결과를 사진과 함께 발표하였다. 또한 김정은은 핵탄두 폭발시험과 핵탄두 장착이 가능한 탄도 미사일 시험발사를 빠른 시간에 단행할 것이라고 말하였다. 장거리 미사일의 경우, 은하 3호 로켓 발사를 통해서 발사체 능력이 있음을 과시하였다. 향후 재진입 기술과 표적타격을 위한 최종단계 정밀유도 능력을 확보하면 실질적인 대륙간 탄도미사일 능력을 갖출 것으로 예상된다. 이를 별도로 하더라도 북한은 단・중・장거리 미사일인 스커드, 노동, 무수단, KN-08을 실전 배치하여 운용하고 있다. 노동미사일은 수차례 발사를 통해서 능력을 과시하고 있다. 그러나 무수단 미사일을 통해서 자신의 재진입기술을 과시하고자 하였지만 발사실험에서 실패하였다. 잠수함 발사탄도미사일(SLBM) 능력을 확보하기 위한 시험발사를 지속적으로 강화하고 있다. 북한이 발표한 바와 같이 핵탄두

능력을 확보하였다고 전제할 경우, 북한은 한국을 포함한 지역국가를 직접 위협할 수 있는 다양한 종류의 핵능력을 확보할 것으로 판단된다.

따라서 북한 비핵화를 위해서는 과거 6자회담 협상의 단골 메뉴였던 핵개발 및 핵물질 생산의 동결과 같은 봉합책이 더 이상 통하지 않으며, 이러한 협상은 실질적인 의미가 크지 않다. 북한 비핵화 협상은 북한이 핵개발을 완전하게 포기하겠다는 행동의 변화를 압박하고 이행할 수 있도록 마련되어야 한다. 북한의 핵능력 포기와 해체를 위한 로드맵, 구체적인 행동조치들과 이를 감시하고 추적할 수 있는 제도적 방안들이 동시에 필요하다.

과거 북한과의 비핵화 협상은 우리에게 다음과 같은 교훈을 던져주고 있다. 첫째, 김정은 정권은 생존에 대한 임박하고 중대한 압박에 직면하지 않을 경우, 핵능력을 포기하지 않을 것이다. 북한이 헌법, 법제, 정책의 핵심으로 핵능력을 선전하고 있는 마당에서 이를 포기시키기 위해서는 이보다 우선순위가 높은 생존문제에 대한 선택을 강요할 수 있어야 한다. 둘째, 북한 비핵화를 위해서는 포괄적이고 장기적인 협상이 필요하다. 북한 비핵화 협상이 20년 이상 지속되었으며, 6자회담은 5년이 넘게 지속되었으나 성과를 얻지 못하였다는 사실을 이해해야 한다. 특히, 북한의 핵물질 생산 동결과 같은 핵 프로그램의 단순한 중단을 위해서 국제사회가 오랜 협상시간을 소비하였고 많은 보상을 제공하였다는 사실을 기억해야 한다. 셋째, 북한 비핵화를 위해서는 미국과 중국의 협력 및 강력한 리더십이 동시에 요구되고 한국을 비롯한 국제사회의 긴밀한 협력이 필요하다. 그동안의 대북협상과 압박정책은 중국의 북한에 대한 지원정책으로 사실상 강력한 압박을 이행하기 어려웠었다. 현 상황에서 북한의 행동을 근본적으로 변화시키기 위해서는 과거와는 차원이 다른 강력한 제재 조치가 필요하며 이를 위해서는 미국과 중국을 포함한 국제사회의 공조와 강력한 조치가 필요하다.

2. 대북제제의 성공적 이행을 위한 기본적 요건

대북제재를 성공적으로 이행하기 위해서는 이를 위한 여건을 조성할 수 있도록 지속 노력해야 한다. 북한의 4차 핵실험과 6차 장거리 미사일 발사 이후 미국과 중국을 포함한 국제사회의 공조는 북한을 효과적으로 압박할 수 있도

록 하고 있다. 그럼에도 불구하고 그동안의 유엔안보리 결의를 통한 대북제재의 성과를 평가하면 북한의 4차 핵실험에 따른 대북제재의 효과를 속단하기는 어렵다. 비록 이번 유엔안보리 결의 2270호는 기존의 유엔안보리 결의 1718호(2006년 10월 15일), 유엔안보리 결의 1874호(2009년 6월 12일), 유엔안보리 결의 2087호(2013년 1월 22일)보다 강력하고 구체적이지만 북한 정권의 생존 자체를 압박하기는 많은 미흡한 면이 있다. 특히, 북한은 한국에 대한 도발을 통해서 한반도 군사적 긴장을 조성하고 이를 활용하여 제재국면을 전환하고자 하는 전략을 지속적으로 강구하였다. 중국의 북한에 대한 지원정책, 한국과 미국의 주기적인 정권교체 및 새로운 정부의 대북정책 변화는 북한이 자신에 대한 제재와 압박을 변화시키고 약화시킬 수 있는 기회의 창을 제공하였다. 따라서 우리는 유엔안보리 결의 2270호의 효과를 예단하기 위해서는 대북제재의 성공적 보장을 위한 이러한 제반 상황을 이해하고 활용할 수 있어야 한다.

대북제재의 성공적 이행을 위한 요건은 다음 세 가지로 구성된다. 무엇보다 한국의 강력한 대북 억제력과 국민적 의지의 결속이 필요하다. 한미 연합방위체제를 기반으로 한국의 강력한 억제체제는 북한이 한국을 인질로 한 협박 및 위기조성 전략을 봉쇄하고 효과적으로 대응할 수 있도록 한다. 한국 국민의 결속은 북한이 위기조성 및 한국 내 반정부 세력을 동원하여 한국 사회 내의 갈등과 분열을 조장하고 이용하고자 하는 기도를 차단할 수 있도록 한다. 북한은 한국에 대해 핵 타격, 청와대 타격 등을 위협하고 있다. 북한의 서울 불바다, 청와대 타격 위협이 어제 오늘의 일이 아니지만 현재의 위협은 과거와는 많은 차이점을 갖고 있다. 가장 중요한 차이점은 북한이 핵위협을 공개적으로 실시하고 있으며, 서울을 인질로 한 장사정포를 사용한 위협과 핵위협을 병행하는 것이다. 이는 북한이 자신의 핵 억제력을 통해 한미의 행동을 상당수준 억제하고 차단할 것으로 인식하고 보다 호전적인 위협 공갈을 하고 있는 모습이다. 한국은 민주사회, 수출주도의 시장경제 체제에 의존하고 있기 때문에 북한의 위협공갈이 영향을 미칠 가능성이 매우 크다. 특히, 북한이 국지적 도발을 실시하고 이를 이용하여 한반도 군사적 위기나 긴장을 조성할 경우, 한국경제는 직접적인 영향을 받을 것이다. 주기적으로 실시되는 총선과 대선에서 경쟁자간의 대북정책에 대한 상호 비판은 북한이 한국 정치를 자신의 목적을 위해 이용할 수 있다는 자신감을 갖게 할 수 있다. 북한에 대한 제재와 압박정책이 효과적으로 작동하기 위해서는 북한이 한국을 공갈로 협박하고 한국 내 분열을 조장하여 대북제재를 약화시키고 변화시킬 수 있다는 생각을 갖지 않도록 해

야 한다. 이를 위해서는 북한이 군사적 긴장이나 위기조성을 포기토록 할 수 있는 강력한 억제체제를 발전시킬 수 있어야 한다. 또한 북한이 한국의 정치적 상황을 이용하지 못하도록 대북정책에 대한 국민적 결속과 의지를 응집시킬 수 있어야 한다.

둘째, 북한에게 고통과 비용을 충분히 강요할 수 있는 맞춤형 제재를 장기간 이행하고 대북제재의 허점을 최소화할 수 있어야 한다. 북한에게 경제제재와 함께 안보리 결의 위반에 대한 군사적인 직접적인 조치가 따를 수 있다는 사실을 국제사회가 위협할 수 있다면 보다 효과적인 압박 수단이 될 것이다. 그러나 현재의 제재는 군사적 수단은 제외하고 있다. 이와 같은 상황에서 북한이 핵개발을 지속하면서도 경제발전을 추진할 수 있다고 판단한다면 대북제재는 성공할 수 없다. 북한은 1990년대 후반 고난의 행군 기간을 겪으면서도 생존하였다. 북한에 대한 유엔안보리결의 2270호가 이행되면서 북한은 또 다른 경제적 위기를 방지하고 대비하기 위한 방책을 강구하고 있는 것으로 알려지고 있다. 북한에게 핵포기를 강요하기 위해서는 북한의 핵개발에 대한 인식과 행동을 근본적으로 바꿀 수 있어야 한다. 즉, 북한이 핵개발을 지속하고 핵능력을 활용하고자 할 경우, 이로 인해 조만간 정권 생존이 불가능할 것이라는 사실을 인식시킬 수 있어야 한다. 정권생존을 위한 핵개발이 역으로 정권생존을 불가능하게 한다는 역설을 이해시킬 수 있어야 한다. 북한의 행동을 강압하기 위한 이러한 대북제제 조치는 매우 어려울 수 있다. 그럼에도 불구하고 우리는 북한의 취약성을 공략하고 북한이 국제적 제재를 회피하여 자신의 생존을 모색할 수 있는 방안을 면밀하게 분석하여 이를 봉쇄할 수 있어야 한다.

셋째, 국제사회의 협력과 공조, 특히 미국과 중국의 협력 및 적극적 역할이 요구된다. 북한은 핵개발에 따른 국제적 제재를 다양한 방법을 동원하여 회피하고 극복하고자 하였다. 동맹국이며 후견국인 중국을 적극적으로 활용하였다. 북중국경 지역의 허술한 국경통제를 활용하여 경제적 제재의 효과를 약화시켰다. 중국은 북한문제를 미중관계의 패권경쟁, 영향력 경쟁의 차원에서 바라보고 행동하고 있기 때문에 북한체제의 불안정을 조성하거나 북한을 봉쇄시키기 위한 조치를 반대한다. 중국은 북한을 미중경쟁의 완충지대로서 중시하고 있고 북한문제가 자신의 경제안보적 이익에 해를 끼치는 상황이 발생하는 것을 방지하고자 한다. 유엔안보리결의 2270호는 과거와는 다른 강력하고 실제적인 제재를 포함하고 있지만 북한의 민생문제와 관련된 제재는 포함하지 못하였다. 중국이 북한사회의 불안정 상황을 원하지 않는다는 정책적 기조를 반영하고

있다. 중국이 북한에 대한 강력한 제재에 동참하고 실제로 제재에 참여하고 있지만 북중 국경무역에 대한 실질적인 제약은 그렇게 크지 않은 것으로 보도되고 있다. 향후 미중 관계는 협력적인 형태보다는 경쟁적인 형태로 발전될 가능성이 크다. 미중은 북한문제뿐만 아니라 동중국해 및 남중국해 문제와 관련하여 상호 대치하고 대립하고 있다. 미중의 북한문제와 관련한 공조와 협력체제를 발전시킬 수 없다면 북한에 대한 효과적인 제재는 어려울 것이다. 이러한 상황에서 북한 비핵화를 위한 제재조치는 북한 상황의 변화를 위한 장기적인 전략으로 유효할 것이다. 따라서 북한 비핵화를 위한 대북제재는 미중협력관계, 국제적인 공조체제를 강화토록 노력하면서도 이러한 안보적 제약여건을 명확히 인식하고 상황에 대처할 수 있도록 발전되어야 한다.

Ⅲ. 유엔안보리 및 양자 대북제재의 주요 내용과 의미

1. 유엔안보리 대북제재의 주요 내용과 의미

유엔안보리 결의 2270은 북한에 대한 포괄적이고 구체적인 제재를 결의하고 유엔회원국들이 이를 이행토록 요구하였다. 북한의 핵개발을 중단 및 동결시키고 핵확산을 방지하고자 하는 국제사회의 노력에도 불구하고 북한이 유엔안보리 결의를 빈번히 위반하자 새로운 제재를 통해 북한에게 고통을 강요하고자 한다. 유엔안보리는 2006년, 2009년, 2012년 북한이 도발한 세 차례의 핵실험 이후 대북제재(UNSCR 1718, UNSCR 1874, UNSCR 2017)를 결의하였다. 유엔 안보리 결의 2270이 북한 핵실험에 대한 네 번째 제재 결의라는 사실은 이번의 대북제재 결의가 강력하지만 이에 대한 목표를 달성하기는 어려울 수도 있음을 말해준다. 북한은 과거 세 차례의 핵실험에 대한 제재에서도 생존을 모색하고 핵개발을 지속하였듯이 이번에도 제재 속에서 생존과 핵개발을 동시에 추진할 가능성이 크다.

그럼에도 불구하고 이번 대북제재는 북한의 무기거래, WMD 개발을 저지하기 위한 강력한 내용을 포함하고 있을 뿐만 아니라 북한정권과 노동당의 수입원을 봉쇄하여 북한을 압박하고자 하고 있다. 사실 이번 제재의 가장 중요한

특성은 북한의 외화 획득수단을 봉쇄하여 북한정권을 압박하고자 하는 데 주안점을 두고 있다. 그러나 이번 대북제재는 북한 주민의 생계 목적, 그리고 인도주의적 목적과 같은 교역 활동은 제재대상에서 제외하였기 때문에 북한과의 교역에 대한 이러한 예외조항과 제재조치를 각국이 어떻게 해석하고 이행하는가에 따라 제재의 효과와 강도는 많은 차이를 가질 수밖에 없다. 유엔안보리 결의 2270의 주요 제재 내용과 의미는 〈표-1〉에서 보는 바와 같이 일곱 개 항목으로 구분하여 구체적인 제재를 실시토록 하고 있으며 주요 특징을 다음과 같다.

첫째, 북한의 재래식 군사력 발전 및 무기거래를 통한 외화획득 수단을 차단하기 위한 전면적인 금수조치를 이행토록 하고 있다. 이번 제재는 북한에 대한 전면적인 무기거래 금수조치, 무기에 사용될 수 있는 모든 물품의 거래 불허, 군사교류 등의 금지들이다. 특히, 소형무기의 금수, 재래식 무기와 관련된 모든 품목의 교역을 금지시킨 것은 이번 결의의 새로운 조항이다. 북한이 비록 자체적인 무기 생산시설을 보유하고 운용하고 있지만 군사장비의 모든 부품들을 자체 생산해기는 어렵다. 특히, 첨단장비의 제작 및 운용은 더욱 어려울 것이다. 이중목적 용도품인 컴퓨터, 트럭 등 다양한 장비가 제재 대상에 포함되고 있다. 또한 북한의 주요 외화 수입원인 제3세게 국가들에 대한 불법 무기수출 및 군사교류를 주요 외화획득 수단으로 사용하지 못하도록 금지시켰다.

둘째, 불법행위와 연루된 북한인의 추방 등의 조치뿐만 아니라 이와 연루된 제3국인을 추방토록 제재하여 북한이 제3국인을 활용하여 제재를 회피할 수 있는 허점을 제거하였다. 북한은 외교관 특권, 위장 기업 등을 활용하여 불법 교역을 하고 있다. 또한 위조여권을 사용하거나 제3국인을 고용하여 제재 결의를 교묘히 피하고자 할 수 있다. 이번 결의는 유엔회원국이 북한의 불법 행위와 관련된 모든 개인과 단체를 추방하는 등 제재조치를 이행토록 하여 북한이 불법적인 네트워크를 운용하는 것을 방지토록 하였다. 과거 파키스탄의 칸 네트워크가 이란, 리비아 등에 핵관련 장비와 물품을 판매하였던 사실은 이러한 제재의 중요성을 말해준다.

셋째, 북한의 선박을 제재 대상에 포함하는 등 운송 및 수송수단을 구체적으로 명시하여 제재함으로써 불법적인 교역활동을 방지토록 하였다. 북한 출입항 선박에 대한 검색을 의무화하고, 북한의 편의치적 방법 등을 통한 선박운용을 금지토록 하였으며, 북한의 원양해운회사(OMM) 소속 선박을 제재 대상으로 지정하였고, 의심이 되는 항공기의 영공통과를 거부토록 하는 등의 조치

를 취하였다. 이는 모든 국가들이 북한과의 교역물품을 검색할 것을 거의 의무화하고 있다. 북한의 대외교역은 대부분 중국과 이루어지고 있지만 해상을 통한 교역은 매우 중요하다. 석탄, 철광석 등 주요 광물자원의 수출은 해상교역으로 이루어질 수밖에 없다. 또한 중국 이외의 교역국가들과는 주로 해로를 이용할 수밖에 없다. 모든 북한 출입항 선박에 대한 검색을 의무화하여 북한의 불법교역을 방지할 뿐만 아니라 이는 북한의 대외교역을 크게 위축시킬 것으로 예상된다. 북한 원양해운회사 선박을 제재대상으로 지정하여 이들 선박을 통한 해상운송을 어렵게 하도록 하였다.

넷째, 북한의 주요 수출품인 광물자원에 대한 수출을 금지시켜 북한의 재원확보를 어렵게 하였으며, 대북 항공유 판매를 금지시켰다. 북한의 핵심적 수출자원인 석탄뿐만 아니라 철・철광석, 그리고 주요한 외화획득 수단이 될 수 있는 금・바나듐광・티타늄광・희토류의 수출을 금지시켜 북한의 재원획득을 압박하고 있다. 석탄은 북한 대외 수출품의 40%를 차지하고 있다. 금과 같은 고가의 광물은 새로운 외화획득 수단으로 운용될 수 있다. 이러한 주요 수출 광물자원의 교역금수 조치는 북한의 외화획득을 어렵도록 할 것이다. 또한 북한에 대한 항공유 판매금지는 북한이 로켓발사를 시험하고 전투기를 운용하는 것을 제약할 것이다. 항공유의 수출금지는 민간 항공기의 운항도 위축시킬 것이다.

다섯째, 금융거래에 대한 제재를 강화하여 북한의 대외교역뿐만 아니라 대외교류, 통치자금의 운용을 압박할 수 있도록 하였다. 기존의 유엔안보리 결의는 북한의 핵미사일 등 WMD와 관련한 자금과 자산을 동결하고 이에 대한 금융거래를 차단하는 데 중점을 두었다. 이번 유엔안보리 결의는 북한 정부, 노동당이 WMD 개발자금을 확보하기 위한 목적의 거래를 방지토록 하였으며, 북한은행의 해외지점 신규개설을 금지시키고 기존 지점을 90일내에 폐쇄토록 하였다. 이는 북한의 국제금융거래 시스템을 활용하지 못하도록 하는 강력한 제재를 포함한다.

여섯째, 제재 대상의 인사 및 단체, 제재 품목 등을 확대하여 추가도발시 제재를 강화할 수 있도록 하였다. 이번 제재에는 북한의 WMD 개발과 관련한 제재 대상인 WMD 관련 활동의 범위, 관련 단체 및 개인 명단의 확대, 교역금수 품목의 확대 등을 조치하였다. 또한 북한이 안보리 결의를 위반하는 추가도발을 행할 경우에 보다 중대한 조치를 취할 수 있는 triger 조항을 포함토록 결정하였다. 북한이 추가적인 핵실험과 장거리 미사일 발사와 같은 도발을 취할

경우, 자동적인 새로운 유엔결의를 통해 북한을 보다 강력히 제재할 수 있도록 하여 북한을 압박하고 있다.

〈표-1〉 유엔안보리 결의 2270 주요 제재 내용과 의미

구분	주요 제재 내용	의미
무기거래	• 북한의 소형무기 수입금지 • 수리, 서비스 제공 등을 목적으로 한 무기운송 금지 • 북한군의 작전수행 능력 발전에 기여 가능한 품목의 금수 • 군사/준군사 조직 및 경찰훈련을 위한 훈련관·자문관 등 초청 금지	• 북한에 대한 전면적인 무기금수 조치 • 재래식 무기에 사용될 수 있는 모든 물품의 거래 불허를 의무화 • 북한의 군사교류·무기관련 거래를 불법화 및 자금원 차단
제재대상 지정	• 국가우주개발국, 원자력 공업성, 기계공업부, 정찰총국, 39호실 등 단체 12개 및 개인 16명 추구 • 자산동결 대상에 선박 등 유·무형 모든 자산이 포함됨을 명확화	• 제재대상을 총 60개로 확대(기존 단체 20개, 개인 12명→ 단체 32개, 개인 28명)
확산네트워크	• 제재 회피나 위반에 연루된 북한 외교관·정부대표 추방 • 북한의 불법행위에 연루된 외국인 추방 의무화 • 제재대상 개인·단체의 사무소 폐쇄 및 북한인 파견 대표 추방 • 제재위가 관련 개인단체를 규명하여 적절할 경우, 제재대상으로 지정토록 지시	• 대북제재 결의 최초로 불법행위에 연루된 제3국인 추방을 의무화 • 외교특권 남용을 통한 북한의 제재 회피 시도 차단 • 북한의 WMD 개발 자금조달, 물품거래 등 확산네트워크 차단
해운·항공 운송	• 북한 행·발 화물 검색 의무화 • 북한에 대한 항공기·선박 대여 및 승무원 제공 금지 • 북한기 사용 및 북한 선박 소유·대여·운용·선급·인증·보험제공 금지 • 금지 품목적재 의심 항공기의 회원국 이착륙 및 영공 통과 불허 • 제재대상 소유·운영 및 불법 활동 연루 의심 선박 회원국 입항 금지 • OMM 선박(31척)이 제재대상임을 명확화	• 북한의 금지품목 거래를 전면 봉쇄 • 항공운송을 통한 WMD 물품 차단 • 북한의 항공기·선박 대여를 통한 제재 회피 시도 차단 • 북한의 편의치적 선박 통제 등을 통해 해상 운송 위축 • 북한의 불법활동에 기여할 수 있는 해운 네트워크 차단
대량살상무기 수출통제	• 탄도미사일 발사와 관련된 어떤 형태의 기술협력도 금지 • 민감 핵활동·미사일 개발에 특화된 교육훈련 프로그램 금지 • WMD관련 품목에 대한 catach-all 수출통제 의무화	• WMD 개발에 사용될 수 있는 모든 물자 차단 • 북한의 우주의 평화적 이용을 가장한 미사일 능력 증강을 방지하고 유무형의 모든 기술 이전 차단

구분	주요 제재 내용	의미
대외교역	• 금 등 주요 광물의 수출금지 및 WMD 개발 연관시 석탄·철·철광석 수출금지 • 대북 항공유(로켓연료 포함) 판매·공급 금지	• WMD 개발에 대한 주요 자금원 차단 • 항공유 교역제재로 공군 항공기 운용뿐만 아니라 민항기 운용을 위축시킴.
금융거래	• WMD 관련 북한정부·노동당 소속단체에 대한 자산동결, 자산·재원 이전 금지 • 금융기관의 북한내 사무소·은행계좌 개설 등 활동 금지, 90일 내 WMD 관련 기존 사무소, 계좌 폐쇄 • WMD 활동에 기여할 수 있는 대북 무역에 대한 모든 공적·사적 금융지원 금지	• BDA 조치 이상의 직접적이고 강력한 타격을 주는 금융제재 조치 • 북한 정부, 노동당의 WMD 개발 자금원 차단 • 국제 금융서비스망을 우회하는 회피 기법 사용 가능성을 차단
제재 이행	• 제재 대상자 명단 12개월 단위 정기 업데이트 • 2094호의 추가 도발시 trigger 조항 유지	• 제재 대상의 명칭 변경 및 가명 사용을 통한 제재 회피에 효율적 대응 • 북한에 대한 더욱 중대한 조치를 취하도록 결정

(출처: 외교통상부 군축비확산담당관실, "유엔 안보리 대북한 제재 결의 2270호 채택 -70년 유엔 역사상 비군사적 조치로는 가장 강력하고 실효적인 제재 결의," 2016년 3월 3일, http://www.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp)

유엔안보리 결의 2270 대북제재는 매우 포괄적이고 구체적인 조치들을 포함하여 북한의 WMD 자금획득 및 대외교역을 어렵게 할 것이다. 북한의 후견국인 중국이 대북제재에 동참함으로써 북한의 처지를 더욱 어렵게 하였다. 북한의 주요 대외 수출품인 광물자원의 거래를 금지시켰다. 또한 북한이 과거의 유엔제재 하에서 국제적인 제재를 회피하기 위해 제3국기를 활용하여 선박을 운용하는 편의치적 방식, 제3국인을 활용하여 사업을 운용하고 교역과 금융거래를 실시하는 행태, 그리고 불법적인 무기수출 및 군사교류 등을 방지하고자 하였다.

그럼에도 불구하고 이러한 제반 조치는 각국이 얼마나 안보리 대북제재를 적극적으로 이행하는가에 따라 효과가 결정될 것이다. 북한은 이제까지 여러 차례에 걸친 유엔제재를 회피하여 생존을 도모하였다. 이번에도 이와 같은 방법을 동원할 것으로 예상된다. 무엇보다 유엔안보리 제재는 북한에 대한 가장

중요한 압박수단이 될 수 있는 석유 등 에너지 자원의 제공에 대한 전면적인 제재를 포함하지 않고 있다. 비록 항공유에 대한 제재를 포함하고 있지만 민생 목적 등과 관련된 석유수입에는 제한을 받지 않을 것이다. 또한 민생 및 인도주의적 목적의 교역에 대한 제재는 포함하지 않고 있기 때문에 유엔회원국들이 대북제재를 이행하는 데 있어 대북 교역을 어떻게 판단하는가를 각국 스스로 결정할 수 있는 공간을 제공하였다. 즉 민생 및 인도주의적 목적의 교역이라는 명목으로 북한과의 교역을 지속하고자 할 수 있다.

따라서 대북제재의 효과를 높이기 위해서는 유엔회원국들이 이를 적극적으로 이행할 수 있어야 한다. 북한의 대외교역 가운데 대중국 의존도는 2013년 89.1%에서 2014년 90.1%로 증대하였다. 중국 이외로 대외 교역 비중이 높은 국가는 러시아, 인도, 태국, 방글라데시 등으로 나타났다. 북한에 대한 압박이 효과를 발휘하기 위해서는 이들 교역대상국들의 적극적인 협력이 필요하다.[1] 북한은 유엔 대북제재를 회피하기 위해 교역대상국을 다양화하고자 할 것이다. 특히, 선박 및 항공기 검색 등을 이행하기 위해서는 각국이 이에 동참해야 할 뿐만 아니라 이에 대한 정보를 적시에 공유할 수 있어야 한다. 안보리 대북제재를 이행하기 위한 국제사회의 공조와 협력이 매우 중요함을 알 수 있도록 한다.

2. 양자 대북제재의 이행 동향과 안보적 의미

유엔안보리 대북제재와 함께 주요 관련국들 역시 대북제재를 위한 행동에 동참하였다. 무엇보다 한국은 2016년 3월 8일 독자적인 대북제재 조치를 발표하였다. 유엔안보리 결의를 이행하기 위한 해운통제, 수출입 통제를 강화할 것을 밝혔다. 나아가 우리 국민이 해외 북한식당 등 북한의 영리시설 이용을 자제할 것을 요청했다. 가장 중요한 조치는 2월 10일 개성공단 사업을 전면중단하고 철수시킬 것을 결정한 것이다. 2010년 5·24조치를 통해 남북교역이 모두 중단되었었지만 개성공단사업은 유지되었다. 이번의 개성공단 사업 중단 조치는 사실상 남북교역을 중단하여 북한을 압박하고자 하는 것이다. 개성공단 사업은 북한 주민 약 5만 명 이상을 고용하고, 북한이 인건비로서 연간 약 1억불 이상 외화를 획득할 수 있도록 하였다. 북한의 대외 무역규모가 약 70억

1) 연합뉴스, “지난해 북한 대외무역 76억 1천만 달러… 전년比 3.7%↑,” 2015년 6월 5일.

-80억 달러이기 때문에 전체적인 규모에서는 적을 수 있지만 고용해제에 따른 주민생활에 대한 영향은 상당히 클 것이며, 국제적인 대북제재와 함께 제재의 시너지 효과를 만들어서 북한 정권을 압박할 수 있도록 할 것이다.

미국은 유엔안보리 결의를 주도하고, 독자적인 강력한 대북제재를 이행하고 있다. 미 의회는 그동안 계류 중이던 대북제재법(H.R. 757, North Korea Sanctions Enforcement Acts of 2016)을 북한이 핵실험을 실시한 이후 2016년 2월 신속히 통과시켜 북한을 제재할 수 있도록 하였다. 이 법의 주요 특징은 북한을 대상으로 한 제재법안으로서 기존의 대북제재를 위한 행정법을 강화토록 요구하고 있다. 북한의 핵미사일 개발뿐만 아니라 인권유린, 사이버 테러, 기타 각종 불법행위에 대한 전방위적인 포괄적인 제재를 포함하고 있다. 미 행정부가 북한에 대한 여행제재, 대북제재 대상의 인물 및 기관, 제3국가들을 제재하고 확대할 수 있는 권한을 행사할 수 있도록 하였다. 북한의 주요 수출품인 광물, 금속자원 수출을 지원하는 개인, 기관, 국가를 의무적 제재 대상으로 포함하였다. 특히, 북한의 불법행위를 2차적으로 지원하는 대상에 대한 제재, 즉 세컨더리보이콧을 행정부가 이행할 수 있는 재량권을 부여하였다. 그럼에도 불구하고 대북제재법은 인도주의적 목적의 활동은 제재를 면제토록 하였다.

오바마 대통령은 3월 16일 행정명령을 발동하여 의회의 대북제재법을 강력히 이행할 수 있는 조치를 실시하였다. 이는 유엔안보리 결의 대북제재를 보완하여 보다 강력한 대북제재를 이행토록 하고 있다. 이 행정명령은 다음과 같은 특성을 갖는다. 첫째, 유엔 대북제재에서는 포함되지 않았던 북한 노동자 송출 행위를 금지시키는 조치를 처음으로 포함시켰다. 북한은 연간 5만-10만 명의 노동자를 해외로 송출하여 2억-3억달러의 외화를 획득하고 있는 것으로 평가되고 있다. 미국은 북한의 노동자 송출에 관여하거나 이를 용이하게 하는 책임있는 인사들을 제재에 포함시키도록 규정하였다. 둘째, 유엔안보리 제재와 차별하여 예외로 인정하였던 민생광물 수출 조항을 삭제하고 북한의 광물거래를 포괄적으로 금지하고 에너지 운송수단 등도 금지토록 하였다. 셋째, 북한의 제재대상인 개인, 단체, 선박의 대상을 확대하였으며, 북한 김여정의 선전선동부를 제재 대상에 포함시켰다. 선전선동부와 관련된 대상이 북한의 방송 매체를 포함하여 광범위하다는 사실을 고려할 경우, 이에 대한 구체적인 적용범위는 상황에 따라 차이가 있을 것으로 예상된다.

일본은 유엔 안보리 제재보다 앞선 2월 10일 대북제재 조치를 발표하였다. 일본은 북한의 핵미사일 위협이 자신의 안보에 대한 직접적인 위협으로 인식

하고 이에 대한 적극적인 조치를 취하고 있다. 일본의 대북제재 조치는 무엇보다 다음과 같은 인사들에 대한 이동의 자유를 제한토록 하였다. 즉, ① 북한 인사들의 일본 입국 불허, ② 북한에 입국할 목적으로 일본에 거주하는 북한관리와 이를 지원하기 위한 인사들의 일본 재입국 금지, ③ 일본 거주인들의 북한 방문 금지 요구, ④ 일본 정부 관료들의 북한 방문 금지, ⑤ 북한선박 선원들의 일본내 상륙 금지, ⑥ 대북 교역 및 금융제재 등 위반으로 형을 받은 외국선원들의 일본 상륙 금지, ⑦ 북한 입국 목적으로 일본에 거주하는 핵미사일 기술 관련 외국인의 일본 재입국을 금지하였다. 둘째, 북한관련 현금 소지액수에 대한 사전 고지 금액의 상한선을 1백만 엔에서 10만 엔으로 축소하였다며, 인도적 목적의 10만 엔 이하 송금을 제외하고는 대북 송금을 금지하였다. 셋째, 인도적 목적의 선박들을 포함하여 모든 북한 국적선박의 일본 입항을 금지하였고, 북한 항구를 방문하였던 제3국 선박의 일본 입항도 금지하였다. 넷째, 자산 동결 대상의 개인과 단체를 확대하였다. 일본의 대북제재 조치는 사실상 북한과의 교역 및 교류를 전면적으로 금지하고 이러한 활동을 지원하는 개인 및 단체를 제재하도록 하고 있다.

중국은 북한의 후견국이지만 국제적인 대북제재에 상당수준 동참하여 북한을 압박하기 위한 조치를 이행하고자 하고 있다. 시진핑 주석은 지난 3월 한중 정상회담에서 중국이 유엔안보리 대북제재 결의에 적극적으로 참여하였으며, 유엔 대북제재를 전면적이고 완전하게 이행해 나갈 것이라고 언급하였다. 중국은 최근 유엔안보리 결의를 이행하기 위한 구체적인 교역금지 품목리스트 25종을 발표하였다. 이는 석탄, 철, 철광석, 금, 희토류, 항공유, 로켓연료 등을 포함하며 교역금지 예외조항에 대해서 매우 구체적이고 까다로운 조건을 명기하여 유엔결의를 적극적으로 이행하겠다는 의지를 과시하였다.[2] 중국은 유엔제재 대상인 원양해운관리회사 소속 선박의 중국 항구 입항을 거부하는 등 적극적인 조치를 이행하고 있는 것으로 알려져 있다. 그럼에도 불구하고 뉴욕타임지는 북중 교역의 약 90%가 이루어지고 있는 관문인 단동에서는 북중교역이 대북제재와 크게 관계없이 밀무역 등 다양한 형태로 이루어지고 있다고 보도하였다.[3] 특히, 2016년 1분기 북중 무역이 12.7% 증가하였다는 사실은 북한이 남북교역의 중단 상황 등을 중국과의 교역으로 극복하고자 하고 있음을

2) 문화일보, "中, 25정 대북교역금지… 예외조건도 엄격 '고강도 제재'," 2016년 4월 6일.
3) New York Times, "A Hole in North Korean Sanctions Big Enough for Coal, Oil and Used Pianos. March 31, 2016.

말해준다.[4] 중국은 유엔결의를 충실히 이행하겠다는 원칙을 유지하면서도 북한체제의 안정을 지원하기 위해 민생목적의 명목하에 북한과의 교역을 지속할 것을 보여주는 중요한 대목이다.

전반적으로 유엔 대북제재를 이행하기 위한 국제적인 협력과 공조체제는 효과적으로 구축되고 있으나 북한은 제재의 허점, 중국과의 관계 등을 활용하여 생존을 추구할 것으로 예상된다. 한국, 미국, 일본의 대북 제재는 광범위하고 강력하다. 한국은 개성공단 사업을 철수시킴으로써 사실상 남북교역이 전면 중단된 상태이다. 일본의 경우도 북한과의 교역 및 교류, 조총련 등의 대북 송금을 거의 전면 금지시켰다. 미국은 직접적인 독자적 제재조치 강화하고 있을 뿐만 아니라 제3국에 북한과 교역을 하는 것을 제재할 수 있는 방법을 강구하고 있다. 특히, 북한의 해외노동작 송출과 같은 주요 외화획득 수단을 맞춤형으로 제재하여 제재의 효과를 높이고자 한다. 또한 북한의 주요 교역국들이 북한과 거래를 어렵게 하도록 하고 있다.

그럼에도 불구하고 이러한 제재 조치들이 유엔안보리의 대북제재가 갖고 있는 근본적인 한계점을 극복할 수 있는 것은 아니다. 이미 언급하였듯이 이러한 제재 조치는 유엔회원국 또는 관련국들이 이에 대한 적극적인 의지를 갖고 이행할 경우에 효과를 발휘할 수 있다. 북한은 국제적인 감시가 소홀한 아프리카 국가들과의 불법 교역을 통해서 외화를 획득하고 있다. 향후 이러한 새로운 형태의 교역방법을 적극적으로 모색하고, 불법교역을 통해서 외화를 획득하고자 할 수 있다. 특히, 민생 및 인도주의적 목적의 교류와 교역은 제재에 포함하지 않고 있기 때문에 북한은 이를 우회적으로 활용하여 생존을 추구할 것이다.

특히, 중국은 유엔 대북제재에 동참하고 있지만 북중교역 현황에서 보여주듯이 북한이 남북교역의 중단 등을 통한 문제를 해결하기 위한 중요한 통로가 될 가능성이 크다. 즉, 북한 대외무역의 풍선효과로서 북한은 중국과의 교역을 증대시켜 한국 등 다른 국가들과의 교역금수 상황을 해결하고자 할 것이다. 북한은 러시아 및 아프리카 등 자신에 우호적이거나 친북성향 국가들과의 교역을 활용하고자 할 것이다. 북한에 우호적이거나 친북 성향의 국가들은 중국이 주장하듯이 북한체제의 안정을 지원하고 대북 제재를 통해서 북한문제를 해결하기 어렵다고 판단할 수 있다. 이러한 상황에서 이들 국가는 유엔제재가 안고 있는 허점을 최대한 이용하거나 이를 소극적으로 이행할 가능성도 존재한다.

---

4) 연합뉴스, "대북제재 결의에도… 1분기 북·중 무역액 12.7% 증가," 2016년 4월 13일.

Ⅳ. 북한정권의 향후 대응 행동 전망

1. 국제적 제재 극복을 위한 정치·경제적 생존 전략

북한이 국제사회의 대북제재를 어떻게 극복하는가 여부는 김정은 정권의 장기 집권 여부를 결정하는 주요한 바로미터가 될 것이다. 북한의 4차 핵실험 이후 이행되고 있는 유엔안보리 및 양자적 대북제재는 전례없이 강력하다. 김정은 정권의 정책인 핵개발과 경제발전을 동시에 추진하겠다는 병진정책에 가장 중요한 도전이 될 것이다. 김정은은 그동안 1인 독제체제를 강화하기 위해 당 중심 체제를 강화하고, 지도자 그룹을 대부분 교체하였다. 김정은은 당 제1서기, 국방위원회 제1위원장, 당 중앙군사위원회 제1위원장 등 권력 1인자로서 필요한 모든 조직의 권력을 장악하고 이들 조직을 자기 세력화하고 재편하였다. 김정은 권력체제를 어느 정도 안정적으로 구축하였다. 이 과정에서 장성택, 현역택 등 고위급 인사를 처형하고, 군부 인사의 진급-강등-복귀 등 독단적인 인사 조치를 빈번히 실시하여 충성을 강요하였다. 또한 경제개혁 조치를 통해 장마당을 활성화하였고, 배급제도를 변화시켰다. 개인의 생산의욕을 고취시키기 위해 기업의 자율성을 증대하고, 가족단위의 영농활동을 통해 자신의 이익을 가져가도록 하였다. 장마당이 2011년 약 200개에서 2015년 약 400개로 늘어나고 휴대폰 사용자가 300만 명을 넘어서고 있다. 새로운 경제특구를 설치하고 경제를 활성화하기 위한 노력을 추진하였다. 김정은은 자신의 독재 정권기반을 강화하고 주민들의 충성을 얻어내기 위한 조치들이 적극적으로 추진되고 효과적으로 이행되고 있음을 말해준다.

그러나 북한은 이러한 새로운 김정은 체제의 발전과 관련된 많은 불안정 요인을 갖고 있다. 예를 들면, 김정은 정권은 여전히 3대 세습체제 및 주어진 젊은 권력이라는 정통성 부족 문제를 안고 있다. 국제적인 고립에 따라 지도자로서의 위상을 확보하기가 어려운 상황이다. 김정은의 독재체제 및 경제적 조치는 지도층의 불안정성과 상호간 불신을 증대시키고, 평양과 지역 간의 빈부 격차, 신흥 부유층과 일반 주민간의 생활 격차를 심화시키고 있다. 경제개혁 조치에도 불구하고 만성적인 식량부족 문제를 해결할 수 없는 상태이며, 장마당 활성화와 휴대폰 도입의 확대 등은 외부 정보의 유입을 용이하게 하고 있다.

중국에 대한 경제의존이 심화됨에 따라 중국의 대북 정책변화에 따라 북한 상황은 심하게 영향을 받을 가능성이 보다 커지고 있다.

유엔 및 지역국가들의 대북 제재는 김정은 정권이 지도자로서의 자신의 정통성, 이미지를 부각시키고 주민들의 충성심을 확보하기 위한 노력에 치명적인 타격을 가할 것이다. 대북제재는 김정은 정권의 핵심적 정책인 경제발전을 어렵게 하여 김정은 정권의 기반을 흔들 수 있는 불안정 요인을 증폭시킬 수 있는 요인으로 작용할 가능성이 크다. 북한의 핵심적 외화 획득 수단인 개성공단 운용, 광물자원 수출, 무기 및 무기관련 서비스 수출, 노동자 송출, 해외 영리시설 운용 등에 심대한 타격을 가할 것이다. 또한 국제무역의 핵심적 운반수단인 선박운용을 제약하고 금융거래를 어렵게 함으로써 대외교역을 위축시킬 것이다. 북한 지도급 인사, 노동당을 포함한 주요 단체와 기관에 대한 제재는 국제적 고립을 더욱 심화할 것이다. 중국이 북한지원 정책을 유지하면서 대북제재에 참여하고 있고, 민생 및 인도주의적 목적의 교역은 제재대상이 아니지만 국제적인 대북제재는 김정은 정권이 야심차게 추진하고 있는 경제발전 정책의 발목을 잡을 것으로 전망된다.

따라서 북한은 국제적 고립을 극복하고 경제발전을 지속 추진하기 위한 방안을 적극 강구할 것이다. 북한은 폐쇄적 독재체제 및 경제체제를 유지해 왔기 때문에 경제재제와 외교적 고립이 야기할 수 있는 정권에 대한 타격은 심각하지 않을 수 있다. 그럼에도 불구하고 김정은이 장기 정권기반을 마련하고 정권의 당위성과 권위를 확보하기 위해서는 대외고립을 타파하고 경제발전을 달성할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 핵개발의 당위성을 주장하고, 대화와 협상을 강조하는 평화공세를 강화할 것이다. 북한은 이미 핵문제 해결을 위한 평화협정 체결을 주장하여 국제적 관심을 대북제재에서 협상과 대화국면으로 전환하여 대북제재의 동력을 약화시키고자 하고 있다. 중국도 북한이 주장하고 있는 평화협정을 언급하고 있는 상황이다. 또한 국제적 고립을 타파하기 위해 미중 및 미러 갈등과 대립을 활용하고 아프리카 국가들을 포함한 북한 정권에 우호적이거나 동정적인 제3세계 국가들에 대한 적극적인 외교를 전개하고자 할 것이다. 북한은 평화공세와 김정은 정권에 대한 인정을 확보하기 위한 외교적 노력을 통해서 대북제재에 따른 외교적 수세국면을 새롭게 전환하고자 한다. 한반도의 평화와 안정이라는 화두를 공세적 외교를 통해 강화함으로써 김정은 정권의 체제 안정을 위한 여건을 조성하고자 할 것이다.

구체적으로 북한은 대북제재에 따른 경제적 고통과 영향을 최소화하고 방

지하기 위해 대북제재의 취약점을 활용한 방안을 적극 강구할 것이다. 무엇보다 대북제재는 주민생활 및 인도주의적 목적과 관련된 사항은 예외로 하였기 때문에 이를 적극 활용할 것이다. 광물자원 수출을 민생목적의 이름 아래 확대하고, 개성공단 사업의 중단에 따른 문제를 중국을 활용하여 적극 보완하고자 할 것이다. 의류, 직물 등 제재대상이 아닌 사업영역을 확장하고자 할 것이다. 미국이 제재하고 있는 노동자 수출에 대한 제약을 중국과 러시아를 활용하여 해결하고자 모색할 것이다. 대부분의 대북제재가 관련국들의 이행의지와 실질적인 조치들을 통해서 이루어지기 때문에 각국의 유엔 제재에 대한 입장과 태도를 고려하여 교역의 출로를 찾고자 할 것이다. 북한이 이제까지 빈번히 활용하였던 불법교역도 적극 활용할 것으로 예상된다. 비록 국제사회가 북한 출입항 선박 검색을 의무화하는 등 북한의 불법교역을 방지하기 위해 노력하고 있지만 이를 효과적으로 이행하는 데는 많은 어려움들이 있다. 이는 북한의 행동을 면밀히 감시하여 북한이 대북제재를 전략적으로 회피하기 위해 사용하는 방법을 확인하고 관련국들의 협조를 얻을 수 있어야 한다.

예를 들면, 뉴욕 타임지는 최근 북중교역의 90%가 이루어지고 있는 관문인 단둥에서는 북중교역이 대북 제재와 관계없이 밀무역 등 다양한 형태로 이루어지고 있다고 보도하였다. 또한 지난 4월 13일 중국 해관총서(관세청) 대변인은 중국의 1분기 대외무역 통계를 발표하면서 1-3월 북중 교역액이 전년 동기 대비 12.7% 증가하였다고 발표하였다. 대북 수출액은 39억 6천만 위안으로 14.7% 증가하였고, 북한으로부터 수입액은 38억 3천만 위안으로 10.8% 증가하였다.[5] 북한의 대중국 교역의존도는 2013년 89.1%에서 2014년 90.1%로 상승했다. 중국은 민생관련 교역이나 핵개발과 관련이 없는 것은 중국의 대북제재에 영향을 받지 않을 것이라는 것을 밝히고 있다.[6] 북한에 고통을 강요하기 위한 대북제재를 효과적으로 이행하기 위해서는 중국의 협력이 필요하다는 사실을 말해준다.

이외에도 김정은 정권은 국제적 제재 및 미국과의 적대적 관계를 활용하여 자신의 정권기반을 지속적으로 강화하고자 할 것이다. 북한 정권은 정권의 중요한 선전도구로서 미국과의 대결을 이용하였다. 북한은 핵개발의 명분을 미국의 자신에 대한 군사적 위협으로 포장하고 있다. 따라서 김정은 정권은 국제적인 제재에 따른 고통과 비용을 미국의 책임으로 전가하고 주민들의 단결과

5) 연합뉴스, "대북제재 결의에도… 1분기 북·중 무역액 12.7% 증가," 2016년 4월 13일.
6) 연합뉴스, "지난해 북한 대외무역 76억 1천만 달러… 전년 比 3.7%↑," 2015년 6월 5일.

정권에 대한 충성을 요구할 것이다. 이제까지 북한이 즐겨 사용하던 전략을 이번에도 사용하여 김정은 정권에 대한 지도자 그룹과 주민들의 충성을 강요할 것이다. 김정은 정권은 핵개발과 대북제재로 인해 조성되어 있는 상황을 자신의 통치권력을 공고히 하기 위한 수단으로 지속 활용하고자 할 것이다.

2. 핵능력 기정사실화를 위한 핵능력 과시

북한은 핵무기 개발을 포기하지 않을 것임을 명확히 하고 있는 상황에서 자신의 핵능력을 기정사실화하여 미국 및 한국 등 국제사회가 이를 어쩔 수 없이 인정하게 하기 위한 방법을 보다 적극화할 것이다. 김정은은 최근 핵관련 장비나 시설을 지도방문하면서 북한의 핵능력을 대내외에 과시하고 핵능력 개발 강화를 적극 촉구하고 나섰다. 이는 한국과 미국 등이 자신의 핵능력을 인정하지 않자 핵무기 실물과 로켓능력을 직접 공개하여 자신의 발표를 믿게 하고자 하는 시도이다. 북한의 행태는 일반적인 핵 개발국들과 많은 차이를 갖는다. 인도와 파키스탄과 같이 국제적 제재하에서 핵무기를 은밀하게 개발한 국가들은 핵실험은 실시하였지만 핵무기 실물을 공개하는 행동은 취하지 않았다. 자신의 전략무기인 핵능력에 대한 전략적 모호성을 유지하고 이를 활용하고자 한다. 그러나 북한은 이들과 전혀 다른 행보를 취하고 있다. 이는 많은 이유가 있을 것이다. 북한의 핵능력은 김일성-김정일-김정은 정권의 업적이고 군사강국의 상징으로서 과시적 공개의 가치가 매우 높다. 또한 김정은 정권은 핵능력의 과시를 통해서 체제의 안정을 확보하고 이를 기반으로 한 새로운 정책과 전략을 추구하고자 한다.

북한은 핵능력 기정 사실화를 위해 핵실험을 실시하고 미사일 능력을 강화하며, SLBM 등을 개발하여 배치하고자 할 것이다. 북한의 최근 무수단 미사일 발사 시험에 실패하였다. 무수단 미사일 발사 시험 재개를 통해서 중거리 탄도미사일 공격 능력을 확인시키고자 할 것이다. 북한은 KN-08 ICBM급 탄도미사일 능력을 지속적으로 시험하고자 할 것이다. 이외에도 스커드, 노동 미사일, 그리고 KN-01 및 KN-02 등에 핵무기를 탑재할 수 있는 능력을 강화할 것으로 예상된다. 무엇보다 신포급 잠수함에 탑재하는 SLBM 능력을 가급적 조기에 개발하여 전력화하고, 이를 활용하고자 할 것이다. SLBM 능력은 북한이 제2격의 확실한 응징능력을 보유한다는 것을 의미한다. 즉, 잠수함의 생존

성과 은밀성을 활용할 뿐만 아니라 잠수함 탑재 탄도미사일을 사용해서 미국과 일본을 위협할 수 있는 확실한 능력을 과시할 것이다. 이는 유사시 미국과 일본의 한국에 대한 지원을 제약할 수 있는 수단이 될 수 있다. 북한은 핵능력을 군사력의 핵심전력으로 운용하여 자신의 재래식 전력의 열세를 극복하고 한미에 대한 군사적 우위를 유지하고 강화하고자 할 것이다. 북한은 자신의 핵능력에 대한 일정한 자신감을 확보할 경우, 핵능력을 기반으로 한 핵위기를 조성하여 한반도 상황에 대한 국제적 관심을 제고시키고 핵게임을 자신에 유리하게 바꾸고자 기도할 수 있다.

김정은 정권의 핵능력 기정사실화를 위한 손익계산은 비교적 명확하다. 북한은 대북제재에 따른 고통이 비록 클 수 있지만 중국의 북한 지원정책이 유지되는 상황에서 이를 감내하고 생존을 유지할 수 있다고 판단하고 있다. 반면에 핵능력의 과시와 핵능력의 고도화를 통해서 국제사회에 북한 비핵화가 불가능하다는 공감대를 조성하고자 한다. 핵능력의 고도화를 통해서 자신의 핵능력에 대한 자신감을 갖고 핵능력을 기반으로 한 새로운 게임을 전개할 수 있으며, 이것이 국제사회에 통할 것으로 생각할 것이다. 인도와 파키스탄은 1998년 핵실험 이후 유엔과 미국의 제재를 받아왔지만 아프간전쟁 등 새로운 상황을 활용하여 제재상황을 극복하였다. 북한도 자신의 핵능력을 중국의 지원 등 새로운 상황을 활용하여 극복할 수 있을 것으로 계산할 것이다. 북한은 자신의 핵능력이 일정수단 갖추어 질 경우, 비핵화가 아닌 핵개발을 동결하기 위한 협상을 시도하거나 북한이 이제까지 주장하였던 핵군축 협상, 평화협정 체결 협상에 대한 공세를 강화할 것이다.

북한의 핵능력 기정사실화 전략은 한국의 안보에 많은 도전을 야기할 것이다. 북한의 핵개발과 핵도발에 따른 정치군사적 긴장상황이 장기간 지속될 수 있다. 북한이 핵능력을 과시하기 위해 위기를 조성할 경우, 한국은 많은 어려움에 봉착할 수가 있다. 북한이 SLBM을 포함한 다양한 형태의 핵미사일 능력을 확보하고 이를 기반으로 위협을 강화할 경우, 한국의 대북 억제전략과 방위체제는 이들 위협에 대응하기 위한 새로운 능력을 요구할 것이다. 한국의 현 군사전략은 북한의 재래식 위협에 기반을 두고 있다. 북한의 핵위협은 군사전략의 패러다임 전환을 요구한다. 북한이 핵능력 기정사실화 전략, 핵능력 고도화 전략은 향후 한국의 안보문제가 북한 핵문제로 전환될 것임을 말해준다.

3. 한반도 긴장 조성을 위한 국지적 군사 도발

북한의 위기탈출 전략은 국지적 도발을 통한 군사적 위기를 조성하고 이를 활용한 협상을 실시하는 것이다. 국지적 도발을 통한 벼랑끝 전술을 통해서 북한은 대부분 정치적 실익을 챙겨왔기 때문에 이를 포기하지 않을 것이다. 남북관계가 단절되고, 대북제재가 강화되는 상황에서 북한은 이러한 전통적 방식을 적극 활용하고자 할 것이다. 국지적 군사도발은 한반도의 군사적 긴장상황과 위기상황을 부각시켜서 이를 타개하고 해결하기 위한 협상의 필요성을 대내외적으로 선전하기 위한 가장 직접적인 방법이다. 중국의 중재자 역할 중요성을 증대시킴으로 중국의 외교적 위상을 강화하는데 기여할 수 있다. 한국 내 남남갈등을 야기하여 남북대화의 필요성에 대한 여론을 조성시킬 수 있다. 특히, 군사적 긴장상황을 장기간 조성하여 한국의 정치와 경제에 동시에 영향을 주고 대화 분위기를 조성하고자 기도할 수 있다.

북한이 이제까지 국지도발 행태는 연평해전 유형, 천안함 어뢰 공격 유형, 연평도 포격도발 유형, 그리고 비무장 지대 지뢰도발 유형이 있다. 비무장 지대 지뢰도발 유형을 제외하면 서해 북방한계선 근해에서의 도발 유형이다. 연평해전 유형은 북한 경비정이 서해 북방한계선을 침범하여 남북간 교전 및 충돌이 확대되는 상황이 될 것이다. 천안함 어뢰공격 유형은 자신의 도발을 드러내지 않고 한국에 은밀한 공격을 실시하여 대규모 피해를 강요하고 긴장을 조성하는 것이다. 연평도 포격도발은 한국의 군사연습 등을 빌미로 군사적 도발을 기습적, 공개적으로 실시하여 위기를 조성하는 것이다. 비무장지대 지뢰도발은 은밀한 소규모 도발을 통해서 한국의 대응의지와 능력을 시험하고 전면전을 위협하는 등 위기확전 전략을 추진하는 것이다.

북한이 향후 국지적 도발을 통해 어려움을 극복하고자 할 것이라는 것은 예단할 수 있으나 어떠한 유형의 도발을 선택할 것인가를 판단하기는 어렵다. 북한은 국지전 도발의 승리전략을 추진할 것이다. 국지전 도발의 정치적 실익을 최대화하고자 할 것이다. 자신의 군사적 비용과 손실을 최소화하여 김정은의 군사적 지도력과 승리를 선전하고자 할 것이다. 이는 한국의 방위태세와 방위전략, 교전규칙 등을 면밀히 조사하여 도발방식을 선택할 것임을 말해준다. 북한의 도발에 대한 방자의 위치에 있는 한국은 많은 어려움과 도전을 안고 있다. 무엇보다 서해 북방해역은 북한이 국지전 도발을 기습적으로 실시하고 이를 전략적으로 활용할 수 있는 좋은 정치적·군사적 공간을 제공한다. 예를 들면, 해안포를 활용하여 서

북도서 통항선박을 위협하고 통항을 차단하는 위협을 가할 수도 있다.

한국은 능동적 억제전략을 마련하고 교전규칙을 개정하여 북한의 공격이 있을 경우, 도발원점뿐만 아니라 지원세력과 지휘세력을 동시에 응징할 수 있도록 하였다. 또한 현장 지휘관이 즉각적인 자위권적 응징을 실시할 수 있도록 하였다. 한미간 북한의 국지도발에 대한 공동대응계획도 마련하였다. 한국의 이러한 새로운 대응전략과 교전규칙은 북한의 비무장지대 지뢰도발 사건과 관련된 위기상황에서 효과적으로 이행되었다. 그럼에도 불구하고 천안함 어뢰공격 유형과 같은 도발에 어떻게 신속하게 대응하고 응징을 실시할 것인가는 많은 정치적, 군사적 의문을 제기한다. 북한은 대북제재가 이행되고 있는 상황에서 국지전 군사도발의 빌미와 명분을 한국의 군사행동에서 찾고자 할 것이다. 한국의 군사행동을 전략적으로 교묘하게 활용하여 위기를 조성하고 정치, 군사적 실익을 챙기고자 할 것이다.

특히, 북한은 비무장 지대 지뢰도발 위기에서 전면적 준비를 선언하는 등 확전전략을 통해 남북간 협상을 타결시켰다. 그러나 북한은 한국의 확고한 대응으로 인해 확전전략의 승리를 얻는 데 실패하였다. 북한의 행태를 고려할 경우, 북한은 이러한 확전전략을 활용하여 위기를 조성하고 확실한 승리를 얻어내기 위한 방안도 강구할 수 있다. 북한 어선 등의 서해북방한계선 월선 등을 이용한 남북 함정 간 교전과 해안포・대함 미사일을 활용한 공격 방법 등을 생각해 볼 수 있다. 북한은 한미의 첨단전력에 비해 자신의 군사적 능력이 매우 열세하다는 사실을 잘 알고 있다. 북한의 이점은 치밀하게 준비된 기습공격, 서북도서의 지리적 이점을 활용한 도발, 그리고 핵그림자를 활용한 새로운 위기조성 방법이 될 것이다.

핵그림자를 활용한 위기조성 전략은 아직까지 북한이 실질적으로 사용한 적은 없다. 핵그림자는 핵능력을 활용한 위협을 직간접적으로 실시하여 한미를 심리적으로 압박하고 대응 행동을 제약하는 전략이다. 북한은 청와대 및 워싱턴에 대한 핵타격을 위협하는 등 핵능력을 위협수단으로 사용해 왔다. 향후 북한이 핵능력에 대한 자신감을 가질 경우, 자신의 핵능력을 기정사실화하고 국지전 도발의 승리를 추구하기 위한 방법으로 핵그림자를 보다 적극적으로 사용하고자 할 수 있다. 북한이 핵능력을 국지전 도발에 함께 사용할 경우, 이는 핵위기로 국지전 도발을 확전시킬 수 있고, 미국과 중국 등 지역 강대국들의 개입을 초래할 수 있다. 북한이 국지전 도발을 새로운 형태의 게임으로 전환시킬 수 있다고 계산할 수 있다. 즉, 북한은 핵능력을 활용하여 보다 과감한

형태의 도발을 실시하며, 한미의 행동을 제약하고, 군사적 상황에 대한 주도권을 행사하고자 시도할 수 있다.

Ⅴ. 한국의 안보와 해군에 대한 시사점 및 대응 방안

유엔안보리 및 양자 간 대북제재는 북한에게 심대한 경제적 고통과 비용을 야기할 것이다. 중국이 참여하고 있는 대북제재는 김정은 정권의 경제발전 정책 추진을 어렵게 할 뿐만 아니라 새로운 '고난의 행군'을 주민들에게 강요할 수 있는 어려운 경제상황을 초래할 수 있다. 비록 북한주민의 민생문제와 관련된 교역은 유엔제재의 대상이 아니지만 북한의 외화획득 통로가 차단되고 대외교역이 위축됨에 따라 북한경제는 타격을 받을 수밖에 없다. 북한의 만성적인 식량난, 경제적인 어려움은 대북제재로 인해 심화되고 김정은 정권의 불안정 상황을 초래할 수 있다.

그럼에도 불구하고 이러한 대북제재가 북한문제를 근본적으로 해결할 가능성은 크지 않다. 북한문제는 북한과의 힘의 대결 양상일 뿐만 아니라 미중을 대표하는 강대국 간 힘의 영향권 경쟁 양상으로 전개되고 있다. 북한은 대북제재의 고통을 감수하면서도 중국과의 교역 등 대북제재의 허점을 활용하여 생존을 모색하고자 할 것이다. 중국은 북한의 후견국으로서 북한정권의 생존을 위한 지원정책을 지속적으로 유지할 것임을 밝히고 있다. 러시아 역시 북한을 지원하고 있다. 북한은 핵능력의 기정사실화를 위한 핵능력 시위를 강화하고 한국의 안보를 인질로 한 다양한 도발을 통해서 협상여건을 조성하고자 할 것이다. 비록 유엔 및 한미일의 대북제재는 강력하지만 북한의 핵개발을 포기할 수 있는 압박을 행사하기는 쉽지 않을 것이다. 더욱이 유엔안보리 결의는 북한에 대한 군사적 옵션을 포함하고 있지 않다. 또한 북한은 이란과 같이 석유수출에 의존하는 경제체제가 아니기 때문에 경제제재 조치를 통해서 북한정권의 생존을 위협할 수 있는 압박을 행사하기도 어렵다. 따라서 대북제재는 장기적 차원에서 북한에게 영향력을 행사하고 북한의 행동을 변화시킬 수 있는 전략이 될 수밖에 없을 것이다.

북한의 핵능력 고도화를 위한 노력과 유엔의 대북제재는 한반도 안보와 한국해군에 다음과 같은 시사점과 대응을 요구한다. 첫째, 북한이 핵능력 고도화를 위한 노력을 가속화함에 따라 북한 핵위협을 억제하기 위한 억제전략과 능력을 조

속히 발전시킬 것을 요구한다. 한국은 미국의 확장억제 보장과 한국의 독자적 능력에 의해 북한 핵위협을 억제하고자 하고 있다. 미국의 한국에 대한 확장억제 보장 수단은 핵우산을 포함한 첨단 조기경보전력, 정밀타격전력, 미사일 방어체계를 포함한다. 또한 한미는 북한이 평시, 국지도발, 위기시, 전면전 도발 상황의 위협특성에 맞는 대응을 실시할 수 있는 한미 맞춤형 억제전략을 마련하고 있다. 특히, 28,500명의 주한미군과 한미연합방위체제는 확장억제를 이행하기 위한 핵심적인 능력과 제도적 체제이다. 또한 한국은 독자적인 킬체인과 한국적 미사일 방어체계를 발전시키고 있다. 한국은 다양한 형태의 단중거리 탄도 미사일과 지상 및 함정 발사 순항미사일을 보유하고 발전시키고 있다. 또한 한국적 미사일 방어체계 구축을 위해 요격거리 15km 내외의 중거리 미사일 방어체계를 2020년까지 배치완료하고, 요격거리 50km 이상의 장거리 미사일 방어체계를 개발하여 확보하고자 한다. 조기경보 능력 향상을 위해 2018년 글로벌 호크 고고도 무인정찰기를 도입하고 2020년 군 정찰위성을 확보하고자 한다.

그럼에도 불구하고 북한이 핵능력을 빠른 속도로 발전시키고 있기 때문에 북한의 실질적인 핵위협을 억제할 수 있는 억제체제를 한미는 보다 공고히 할 수 있어야 한다. 북한은 세계의 다른 핵보유국들에 비교할 수 없을 정도로 핵능력을 보다 적극적으로 사용하고자 할 것으로 예상된다. 남북간 군사적 대치 및 갈등 상황은 다른 핵보유 강대국들과는 많은 차이가 있다. 특히, 남북 간 국력격차가 증대하고, 한미의 압도적인 첨단전력을 고려할 때 북한은 자신의 생존전략, 군사전략을 핵무기를 기반으로 추구할 것으로 판단된다. 따라서 한국은 미국과 협력하여 북한의 핵능력 고도화와 핵무기 운용전략을 반영한 억제전략과 능력을 적극적으로 발전시킬 수 있어야 한다. 한국의 독자적인 억제능력 발전도 매우 중요하다.

해군은 북한의 핵위협에 대한 억제전략과 억제능력의 핵심적 기반이 될 수 있도록 역할을 발전시키고 능력을 구축할 수 있어야 한다. 북한은 SLBM 능력을 현실화하여 잠수함의 은밀성을 활용한 핵무기 운용 전략을 발전시키고 있다. 우리 해군은 북한의 잠수함 위협을 조기에 경보하고 이를 무력화할 수 있는 능력을 발전시킬 수 있어야 한다. 해군이 한국의 독자적 억제능력인 킬체인과 한국적 미사일 방어체계의 주요한 임무를 수행할 수 있도록 전략개념을 정립하고 이를 설득시킬 수 있어야 한다. 한국은 국방재원의 제약상 억제전략을 구축하는 데 있어 가용한 정책 대안 가운데 효용성과 효과성을 고려하여 방안을 결정하고 있다. 이는 해군이 북한 핵위협에 대응하기 위한 억제전략을 이행

하는 데 있어 해군의 강점, 해군만이 수행할 수 있는 역할과 임무 등을 인식시키고 전략에 반영할 수 있어야 한다는 사실을 말해준다.

둘째, 북한의 군사적 긴장 및 위기 조성을 위한 군사도발을 예방하고 이를 억제할 수 있는 능력을 갖추어 나가야 한다. 대북제재 상황은 북한의 핵실험뿐만 아니라 국지도발 가능성을 한층 높여주고 있다. 북한은 위기상황에서 국지전 도발과 벼랑끝 전술을 통해 상황을 극복하고 유리한 여건을 조성하고자 하였다. 현 북핵 위기상황도 예외가 되지는 않을 것이다. 대북제재 상황이 장기화되고 강화되는 현실을 감내하기보다는 이를 타파하기 위한 방안을 북한은 적극 강구할 것이다. 따라서 우리는 북한의 신중하고 계획적인 국지적 군사도발이 이루어질 것이라는 전제하에 대응책을 마련해야 한다. 특히, 북한의 국지적 도발이 주로 서해 북방해역에 집중되었다는 사실을 감안하여 해군의 이에 대한 준비와 대응능력 발전이 중요하다. 북한이 연평도 포격도발을 하였다는 사실은 서해 5개도서에 대한 직접적인 군사공격도 북한의 도발 옵션에 포함될 수 있을 것이다.

이러한 상황에 대비하기 위해서는 정보능력, 교전수칙, 응징전략 등을 재평가하여 다양한 상황에 효과적으로 발전시킬 수 있는 체제를 발전시켜야 한다. 무엇보다 북한의 행태를 면밀히 감시하여 북한의 도발 가능성을 사전에 경보하고 대비할 수 있어야 한다. 기습공격에 효과적으로 대응하기는 매우 어렵다. 사전에 북한의 움직임을 파악하여 대비하는 것이 필요하다. 이를 위해서 해군은 관련부서와 정보관련 협력체제를 강화하고 미흡한 부분을 개선해야 한다. 또한 북한이 사용하고 있는 국지전 도발 전략과 방식을 분석하여 이를 원용한 새로운 형태의 북한 도발에도 대응할 수 있는 방법을 마련해야 한다. 나아가 북한이 국지전 발생의 책임을 한국에 전가하고 한국의 정치, 군사적 대응을 어렵게 하며, 자신의 정치적 목적을 달성하고자 하는 전략적 술수를 경계해야 한다. 북한이 국지전 도발을 핵그림자를 활용하여 새로운 게임으로 전개하고자 할 수 있는 상황을 준비해야 한다. 이는 국지전 도발이 핵위기 상황과 혼합되는 새로운 위기로 발전될 수 있음을 말한다. 물론 한미는 북한의 핵그림자에 대해 미국의 확장억제 능력을 기반으로 강력히 대응할 것이다. 그럼에도 불구하고 해군은 이러한 위기상황의 특성을 이해하고 국가적 위기 대응전략을 보다 효과적이고 강력하게 이행할 수 있어야 할 것이다.

셋째, 유엔의 대북제재 이행을 위한 국제적인 협력을 강화하고 이를 적극 추진할 수 있어야 한다. 대북제재 조치는 국가적 차원에서 대부분 이루어지고 있으며, 군의 역할은 제한적이다. 그럼에도 불구하고 유엔안보리 결의는 북한

출입항 선박의 검문, 검색을 의무화하였으며, 의심선박을 검색할 수 있도록 하였다. 북한원양해운회사(OMM) 선박을 제재 대상에 포함시켰다. 또한 북한의 불법무기 및 WMD 관련 물품의 수출을 엄격히 금지시키고 있다. 한국은 대량살상무기확산방지구상(proliferation security initiative)에 적극 참여하고 있다. 비록 유엔이 북한의 대외 교역을 제약하기 위해 운송수단에 대한 제재조치를 실시하고 있지만 북한이 이를 준수하고 바다를 통한 대외교역을 중단할리는 없다. 유엔제재 속에서 바다를 통한 교역방법을 강구할 것이다. 해군은 해경 등과 협력하여 북한 출입항 선박을 감시하고 필요시 검문, 검색 작전을 적극 지원하고, 필요한 임무를 수행할 수 있어야 한다. 임무 수행과 관련된 국제법적 절차 및 규칙 등을 이해하고 이를 효과적으로 이행할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 북한 내 우발상황에 대비할 수 있는 능력을 장기적으로 준비하고 통일달성에 기여할 수 있어야 한다. 북한 김정은 체제가 장기 집권하는 것은 한국에게는 최악의 시나리오가 될 것이다. 세계 역사상 왕조국가를 제외하고는 3대 세습체제가 장기간 성공적으로 유지되었던 사례는 없다. 대북제재는 김정은 체제의 불안정 상황을 증대시키고 인도주의적 위기, 주민 탈북상황, 급변상황 등을 촉진시키는 촉매제로 작용할 수 있다. 독재정권의 몰락 과정을 보면 매우 빠른 시간에 무너지는 것을 알 수 있다. 북한 김정은 정권도 독재정권, 폐쇄적 정권의 특성상 체제 불안정 상황이 발생한다면 이것이 짧은 시간에 확대될 가능성이 매우 크다. 북한 내 우발상황이 발생할 경우, 해군의 역할과 임무는 매우 다양하다. 남북은 비무장 지대를 연하여 강력한 군사력이 대치하고 있기 때문에 바다를 통한 작전이 매우 효과적이다.

예를 들면, 북한의 경제적 어려움이 가중되고 지속되면 북한 주민들의 해상탈출상황이 예상될 수 있다. 비무장 지대는 중무장화되어 있는 반면에 해상으로의 탈출은 가용한 선박만 있으면 비교적 용이하다. 서해 5개도서가 인접하여 위치하고 있기 때문에 이들 도서는 북한주민의 중요한 탈출통로가 될 수 있다. 북한에서 자연재해가 발생하고 북한정권의 무능력으로 인해 인도적 재난이 발생할 경우, 자신의 생존을 위한 북한 주민의 탈출은 자연스러울 수 있으며, 이를 저지하기가 어려운 상황이 벌어질 수 있다. 해군은 다양한 북한시나리오를 상정하여 이에 효과적으로 대응하고 활용하며, 통일을 위한 핵심적 역할을 담당할 수 있어야 한다.

Ⅵ. 맺는말

유엔안보리 대북제재 상황은 장기간 지속될 것으로 예상된다. 현 여건상 국제적 제재가 북한의 핵개발을 포기할 것으로 기대하기는 어렵다. 유엔의 경제적 제재를 통해서 단기간에 핵포기를 달성한 경우도 없다. 그럼에도 불구하고 한국은 국제적 제재를 통해서 북한의 핵개발에 대한 고통과 비용을 강요하여 북한의 인식과 행동을 변화시키고 북한사회의 변화를 촉발시킬 수 있도록 노력해야 한다. 이를 위해서는 대북제재를 위한 국제적 협력체제를 강화하고 지속 유지시킬 수 있어야 한다. 독자적인 대북제재도 적극 이행할 수 있어야 한다. 해군은 유엔안보리 결의를 기반으로 한 국제적 제재의 이행을 적극 지원하고 필요할 경우, 행동을 취할 수 있도록 해야 한다. 이외에도 해군은 국제적 제재와 북한의 대응행동에 의해 야기되는 상호 작용, 북한의 정치군사적 대응행동을 면밀하게 추적하고 판단하여 대응할 수 있어야 한다. 당분간 한반도 안보상황은 긴장상황이 지속될 것으로 예상된다. 북한은 정치외교적인 평화공세를 강화하면서도 핵위협, 국지전 도발을 보다 호전적으로 빈번히 실시할 가능성이 크다. 특히, 북한은 유엔재제 극복전략 및 위기탈출전략으로 국지도발을 통한 군사적 위기를 조성하고 벼랑끝 전술을 활용하고자 할 것이다. 해군은 북한의 이러한 향후 군사적 도발 가능성에 철저히 대비하고 북한의 도발을 응징할 수 있어야 한다.

나아가 해군은 장기적으로 북한정권과 북한사회의 우발상황을 대비하여 준비하고 이러한 상황에 적극적인 역할을 담당할 수 있어야 한다. 북한 김정은 정권이 표면적으로는 안정을 되찾고 정권의 권력기반을 공고화하고 있는 듯 보이지만 정권의 불안정 상황은 장기적으로 지속될 것이다. 경제제재에 따른 주민생활을 위한 정책의 실패, 외부정보의 유입, 국제적 고립은 김정은 정권이 감당하기 어려운 도전이 될 수 있다. 해군은 북한정권 및 북한 사회내 우발상황이 항시 발생할 수 있다는 상황을 전제하여 다양한 시나리오에 대비할 수 있어야 한다. 바다는 육지에 비해 접근성이 용이한 공간을 제공한다. 서해도서는 북한이 군사도발을 손쉽게 할 수 있는 취약점이지만 북한 내 우발상황이 발생시 이에 대응하기 위한 전략적 자산이 될 수 있다.

참고문헌

1. 국문자료

뉴스 한국, "황장엽, '북핵융합 가능… 수소폭탄 기술력 확보'," 2010년 5월 18일.
뉴스시스(NEWSIS), "대북제재 한달… 中 당국 충실 이행 속 허점 여전," 2016년 4월 3일.
뉴스시스(NEWSIS), "우리 정부의 독자적 대북제재 조치 발표문," 2016년 3월 8일.
대한민국 국방부, 『2014 국방백서』(서울, 2014년 12월), p.28.
문화일보, "中, 25종 대북교역금지… 예외조건도 엄격 '고강도 제재'," 2016년 4월 6일.
박창권, 『북한 비핵화 로드맵』(서울: 한국국방연구원, 2014), 한국국방연구원 연구보고서 2014-3533.
양운철, "북한의 4차 핵실험 이후 국제사회의 대북 경제제재," 세종연구소 정책브리핑 No. 2016-8(2016.03.04.).
연합뉴스, "지난해 북한 대외무역 76억 1천만 달러… 전년比 3.7%↑," 2015년 6월 5일.
연합뉴스, "대북제재 결의에도… 1분기 북·중 무역액 12.7% 증가," 2016년 4월 13일.
외교통상부 군축비확산담당관실, "유엔 안보리 대북한 제재 결의 2270호 채택-70년 유엔 역사상 비군사적 조치로는 가장 강력하고 실효적인 제재 결의," 2016년 3월 3일, http://www.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp
이기범, "유엔안보리 대북제재 결의 2270의 한계," The ASAN Institute for Policy Studies, April 1, 2016.

2. 영문자료

EBN종합경제신문, "북한 지하자원, 중국 수출길 막히나?" 2016년 2월 22일.
Ministry of Foreign Affaris of Japan, "Measures taken by the Government of Japan against North Korea," February 10, 2016.
Nephew, Rechard, "UN Security Council's New Sanctions on the DPRK," March 2, 2016, http://38north.org/2016/03/rnephew03216
New York Times, "A Hole in North Korean Sanctions Big Enough for Coal, Oil and Used Pianos. March 31, 2016.
UN Security Council, "Resolution 2270(2016) Adopted by the Security Council at its 7638th meeting, on March 2016".
Wall Street Journal, "*Pyongyang could double nuclear-weapons arsenal by next year, according to latest Beijing estimates.*" April 22, 2015.
Wi, Joel S. and Sun Young Ahn, *North Korea's Nuclear Futures: Technology and Strategy,* US-Korea Institute as SAIS, 2015, www.uskoreainstitute.org

Abstract

UNSC Resolution against North Korea and ROKN's Reactions

Park, Chang Kwoun*

This paper analyzes the contents and the effects of the UNSC 2270, and its implications to South Korea's defense strategy and navy. The UN Security Council passed strong sanctions against North Korea which punish North Korea's 4th nuclear test. The sanctions compared to the previous ones require international society to take practical actions such as comprehensive trade bans as well as diplomatic isolation which will put significant pains on North Korea. Especially, these measures would greatly hamper economic development policy of Kim Joung-un regime. Because Kim Jung-un regime has inherent legitimacy problems which stems from the third family succession of the power, economic difficulties may play an important cause on the regime instability in the long term. In fact, the United States sees this possibility as an option to coerce North Korea in which North Korea choose denuclearization for its regime survival.

Nevertheless, the prospects of the UN sanctions are not so optimistic. Considering North Korea's willingness for nuclear development and its level of nuclear technology, North Korea will try to play a gambit with the US and South Korea by exploiting its strategic advantages.

North Korea's response will have three following strategies. First, it would actively pursue political and economic survival strategy by using China's support for the regime, strengthening its power grip in the name of countering US hostile policy, and enhancing peace propaganda. Second, North Korea will accelerate efforts to position its status as a nuclear de facto state. For this

* Senior Research Fellow at KIDA.

purpose, it could create nuclear crisis on the peninsula. Third, it would exploit local provocations as an exit strategy to get over the current situation.

In order to counter North Korea's actions and punish North Korea's behavior strongly, South Korea needs following strategies and efforts. It should first make all the efforts to implement the UN sanctions. Strong and practical nuclear deterrence strategy and capability with the U.S. should be developed. Effective strategy and capabilities for the prevention and deterrence of North Korea's provocation should be prepared. For this purpose, North Korea's provocation strategy should be thoroughly reviewed. Active international cooperation is needed to punish and coerce North Korea's behavior. Finally, South Korea should prepare for the possible occurrence of North Korea's contingency and make use of the situation as an opportunity to achieve unification. All these strategies and efforts demand the more active roles and missions of South Korea's navy and thus, nullify North Korea's intention militarily.

Key Word : UN Security Council, Resolution, Sanction, North Korean Military Provocation, ROK Navy's Countermeasures.

논문접수 : 2016년 4월 18일 | 논문심사 : 2016년 4월 26일 | 게재확정 : 2016년 4월 29일