

## 국가 제재수단으로서 평시 해상봉쇄의 효과성의 분석에 대한 연구

박진성\*

---

### I. 서론

### II. 제재에 관한 이론적 고찰

1. 제재의 기원 관한 국제정치학적 접근
2. 제재의 부상(booming) 시대 : 전쟁 VS 제재
3. 제재 수단으로서의 해상봉쇄

### III. 해상봉쇄 제재의 효과성 검증

1. 분석의 틀
2. 쟁점 및 가설
3. 해상봉쇄 제재의 효과성에 대한 검증 결과

### IV. 동북아 국제정치 구도에서의 해상봉쇄 제재의 전략적 함의

1. 중국의 부상과 해상봉쇄 제재
2. 일본의 해양정책과 해상봉쇄 제재
3. 한국의 전략환경과 해상봉쇄 제재

### V. 결론

---

---

\* 해군소령(해사 58기), 연세대학원 정치학 박사과정.

## I. 서론

‘김정은이 왜 갑자기 달라졌을까?’에 대한 의견이 분분한 가운데, 일각에서는 미국의 대북 해상봉쇄(Naval Blockade) 제재를 북한 변화의 주요 영향요인으로 지목하고 있다.<sup>1)</sup> 국제사회의 연이은 대북제재 조치에도 불구하고 군사적·수사적 도발을 지속하던 북한이 지난 2017년 12월 미국 트럼프 정부가 해상봉쇄 카드를 꺼낸 시점부터 급격한 변화의 모습을 보이기 시작한 것은 정말 해상봉쇄 조치의 효과가 있었기 때문일까?<sup>2)</sup> 해상봉쇄 제재는 과연 그렇게 유용한 것인가?

본 연구는 역사적으로 행해진 봉쇄제재 사례들에 대한 연구를 통해 국가가 정치적 목적을 달성하는데 해상봉쇄 제재가 과연 얼마나 효과적인 수단이었는지를 밝히고자 한다. 봉쇄 제재는 다른 경제제재와 달리 군사력을 동원한다는 측면에서 강력한 효과를 나타낼 수도 있지만, 한편으로는 군사적 충돌을 유발할 수 있어 의사결정자에게 상당한 정치적 부담을 주는 선택지가 될 수 있다. 결국 봉쇄를 제재수단으로 고려하는 이들에게 주요한 관건은 봉쇄 제재가 얼마나 효과적인가의 문제로 귀착될 것이다.

역사적으로 봉쇄는 전시뿐만 아니라 평시에도 제재(Sanctions)를 목적으로 빈번히 사용되어 왔다. 제재를 연구하는 학자들에게 널리 인용되고 있는 TIES(Threat and Imposition of Economic Sanctions, 경제제재의 위협과 시행) Dataset(데이터 세트)<sup>3)</sup>에 근거할 때, 1945-2005년 간 전 세계적으로 총 1,412회의 경제제재가 있었고, 이 중에서 평시에도 총 43회의 봉쇄제재가 위협 또는 시행되었다. 이렇듯 봉쇄가 평시에도 제재 수단으로 빈번히 사용되고 있음에도 불구하고 이에 대한 학문적 연구는 매우 부족한 실정이다. 제재를 연구하는 학자들의 다양한 성과물들 중에서도 유독 봉쇄에 관한 연구 사례는 찾을 수

1) 윤성학, “김정은, 美 해상차단에 무릎 꿇었다”, 『신동아』, 2018년 3월 25일.; Gregory Keeley, “North Korea sanctions are not working - a naval blockade might,” *Fox News* (31 Dec. 2017).

2) 북한이 국제사회의 지속적인 압박에도 불구하고 2017년 11월 29일 화성-15형 미사일 시험발사를 감행하자, 동년 12월 미국은 해상봉쇄 가능성을 경고했고, 북한은 이를 선전포고로 간주한다며 강한 거부감을 표했다. 하지만, 2018년 신년사를 통해 돌연 대화의 가능성을 내비쳤고, 동년 2월 23일 미국이 독자적 해상봉쇄를 개시한 이후, 3월 5일 김정은은 한국 안보실장을 통해 트럼프에게 정상회담 의사를 타진했다.

3) T. Clifton Morgan, Navin Bapat A., Yoshiharu Kobayashi, “Threat and Imposition of Economic Sanctions 1945-2005: Updating the TIES Dataset,” *Conflict Management and Peace Science*, Vol.31, No.5 (2014), pp.541-558.

없었고, 다른 분야에서 발견된 몇몇 연구사례들은 국제법적 법리 문제를 다루었거나, 또는 군사작전 측면에서 어떻게 하면 성공적으로 봉쇄를 할 수 있는지에 대한 방안 모색 정도에 한정되어 있었다. 더욱이, 대부분의 이러한 연구들은 연구자들의 개인적인 경험이나 몇몇 사례에 대한 정성적인 분석에 의존하고 있어, 봉쇄제재 특히 해군력을 활용한 해상봉쇄가 국제정치적으로 유용한 수단이 될 수 있는지를 실증적으로 밝히고자 하는 본 연구와는 차이가 있었다.

본 연구에서 논하는 해상봉쇄는 전쟁에서 사용되는 봉쇄가 아니고 평시에 국가를 제재하는 수단으로 활용되는 봉쇄제재에 한한다. 또한 봉쇄라 하면 일반적으로 해군력을 사용한 해상봉쇄를 지칭하지만, 봉쇄 지역과 수단을 고려하여 지상봉쇄, 공중봉쇄의 형태로 시행되거나 병행하여 조치되기도 한다. 본 연구에서 사용된 43건의 사례에는 일부 지상봉쇄가 포함되어 있었는데, 봉쇄의 효과성을 검정하는 과정에서는 이를 포함해 산출하였다. 왜냐하면, 본 연구의 분석 수준은 국가 차원에서 정치적 목적 달성을 위한 방편으로서 봉쇄제재가 얼마나 효과적인가를 논하는 것이어서 군사분야의 작전적·전술적 수준의 논의와는 거리가 멀기 때문이다.

본 연구의 절차는 다음과 같다. 먼저, II장에서는 제재의 이론적 배경을 국제정치학적 관점에서 고찰한 후, 제재가 국제정치 현장에서 활용되고 있는 현황을 전쟁과 비교하여 이해한 다음, 끝으로 해상봉쇄 제재의 학문적 성격 및 제재 수단으로서의 위치, 실제 국제정치에서 사용된 실적을 확인하였다. 이어 III장에서는 해상봉쇄 제재의 효과성을 검정하기 위해 해상봉쇄 제재와 관련된 주요 쟁점들을 확인하고, 이를 중심으로 검증하고자 하는 가설을 세웠으며, 통계자료를 활용하여 가설에 대한 실증적 검증을 실시하였다. IV장에서는 해상봉쇄의 효과성에 관한 가설 검증 결과를 바탕으로 동북아시아 국제정치구도에서 해상봉쇄 제재가 가지는 전략적 함의를 중국의 부상, 일본의 해양정책 및 한국의 국가전략 환경을 중심으로 논하였다.

본 연구는 몇 가지 한계점을 가지고 있다. 첫째, 해상봉쇄 사례의 출처가 TIES Dataset에 한정되어 있다는 점이다. 특히, 해상봉쇄의 효과도에 관한 지표를 TIES Dataset에 포함된 ‘정치적 이익의 정도’를 유일하게 사용하여 분석한 점은 효과성에 대한 보다 엄밀한 정의를 요구하는 독자에게 비판의 대상이 될 수 있다. 따라서 연구자는 이러한 한계점을 극복하기 위해 해상봉쇄 제재에 소요되는 기간을 효과성 측면에서 분석하고, COW(Correlates of War, 전쟁의 상관관계) Dataset(데이터 세트)<sup>4)</sup>와 연계하여 해상봉쇄 제재 이후 군사적 충

둘 여부 등을 검증하는 등 효과성에 대한 보다 포괄적인 이해를 제공하고자 노력하였다. 둘째, 통계적 검증에 사용된 사례 수가 적다는 점이다. 이는 해군력의 발전 정도에 따라 매우 이질적인 형태로 바뀔 수 있는 해상봉쇄의 특성을 고려하여 사례의 추출 기간을 현대 해군력 운용 기간이라 할 수 있는 제2차 세계대전 이후로 한정했기 때문이다. 아울러, 표본의 수가 제한되는 점을 고려하여 해상봉쇄 제재의 효과성에 관한 모델을 제시하거나 독립변수를 찾는 방향으로 연구를 접근하지 않았음을 미리 알려 둔다. 셋째, 해상봉쇄 제재의 성공은 국제·국내 정치적 환경뿐만 아니라, 해군 무기체계의 발달, 봉쇄국-피봉쇄국 간 해군력 차이 및 작전환경의 특성 등 작전요소에도 상당한 영향을 받을 것인데, 과거 사례에 대한 통계적 분석을 통해 일반성(Generality)을 도출할 수 있느냐의 문제이다. 이것은 적절한 지적이며, 이러한 한계점을 극복하기 위해 필요할 경우 양적연구에 더하여 사례에 대한 질적분석을 추가함으로써 분석결과에 대한 설명력을 제고하고자 하였다.

## Ⅱ. 제재 : 국가의 정치적 목적 달성 수단

제재는 국제사회에서 국제법 위반을 범한 국가에 대해 제재국 또는 국제적 조직이 취하는 해악적 조치로서<sup>4)</sup>, 대상국가에 주로 경제적인 불이익을 발생하게 함으로써 제재국의 의지를 상대국에 관철시키는데 사용되고 있다. 본 장에서는 해상봉쇄 제재의 효과성을 본격적으로 논하기에 앞서 제재는 과연 왜 사용되는지, 실증적으로는 제재는 얼마나 사용되고 있는지를 확인한 다음, 해상봉쇄 제재는 무엇이고 얼마나 쓰이고 있는지를 확인한다.

### 1. 제재의 기원에 관한 국제정치학적 접근

국가가 국제정치적 목적을 강압적으로 달성하는데 사용된 전통적인 방법은

4) <http://www.correlatesofwar.org/data-sets> (검색일: 2018 9.15.)

5) Academia Research, *Encyclopedia of Political Science* (Michigan: The University of Michigan, 2002).

전쟁이다. 클라우드비츠는 전쟁을 자국의 의지를 구현하기 위해 적을 강요하는 폭력행동이며, 다른 수단에 의한 정치의 연속으로 보았다.<sup>6)</sup> 전쟁이 정치적 목적 달성을 위한 수단임을 밝히면서도 그가 강조하고 있는 전쟁의 특성 중 하나는 전쟁이란 극단적인 폭력으로 흐를 가능성이 있다는 것이다. 전쟁이란 일단 시작되면 관리될 수 없고, 통제되지 못하며, 어떤 방향으로 가는지 조차 알 수 없게 된다고 경고하였다.<sup>7)</sup> 그의 예언처럼 국가 간 이익이 충돌하거나 사회적 문제에 직면하게 되면 아레스(Ares)<sup>8)</sup>는 어김없이 인류를 폭력과 파괴의 문으로 안내하곤 했다. 정치적 목적 달성을 위해 폭력적 수단에 의존하는 것이 얼마나 위험한 것인지 양차 대전의 비극을 통해 여념 없이 인식하게 된 인류는 대안적 수단을 모색해왔다. 국제기구, 국제법, NGO(Non-Governmental Organization, 비정부기구) 등과 같은 발명품이 등장하는가 하면, 조약이나 협상과 같은 외교활동도 지속되어 왔다. 오퀸(Robert P. O'Quinn)은 국가의 행동방식을 혹독함(severity)의 정도에 따라 외교적 설득, 공개적 호소, 비경제 제재, 경제제재 및 군사행동으로 구분하기도 하였다.<sup>9)</sup>

제재는 군사행동이 가지는 폭력성을 멀리함과 동시에 외교활동이나 자유주의적 국제정치 수단이 가지는 유약성을 극복하려는 접점에서 탄생한 국제정치 수단이다. 물론 제재는 2,400년 전 메가라(Megara)를 금수조치(Embargo)한 아테네(Athens)에 의해 처음 사용된 오랜 역사를 가지고 있지만<sup>10)</sup>, 빈도와 방법적인 측면에서 비약적인 성장을 하게 된 것은 양차 세계대전을 경험하고 난 이후이다. 1차 세계대전 이후 이상주의 학자들은 제재를 국제제도를 위반하거나, 침략, 전쟁 유발 등 국제 평화를 저해하는 국가에 대한 통제수단으로 제시하였다. 우드로 윌슨(Woodrow Wilson)과 같은 이상주의자들은 협상이나 법, 제도를 통해 분쟁의 평화적 해결이 가능하다고 보았다.<sup>11)</sup> 특히, 국제기구의 중요성을 인식하고 국제연맹(League of Nations)과 같은 집단안전보장의 틀을

6) Carl Von Clausewitz, *On War*, translated J. J. Graham (Auckland: The Floating Press, 2010), p.8.

7) Carl Von Clausewitz, *On War*, translated and edited by Michael Howard and Peter Paret (Princeton: Princeton University Press, 1976), pp.75-77, 87-88.

8) 그리스 신화에 나오는 12신 중 하나로, 전쟁과 파괴를 주관하는 신이다.

9) Robert P. O'Quinn, "A User's Guide To Economic Sanctions," *Heritage Foundation* (25 June 1997), p.4.

10) The Economist Intelligence Unit N.A., "Sanctions, History lessons", *The Economist*, Vol.381 (Oct, 2006), p.71.

11) "이상주의," 『21세기 정치학대사전』 (검색일: 2018. 9.28.).

제시하였는데, 국제연맹규약(Covenant of the League of Nations)은 일정한 의무를 위반하여 전쟁을 일으키는 국가에 대해 경제제재를 가할 수 있도록 규정하였다.<sup>12)</sup> 이후 1946년 발족한 국제연합(United Nations)은 국제연합헌장(United Nations Charter) 제7장에서 ‘평화에 대한 위협, 파괴, 침략행위’로부터 ‘국제적 평화와 안전을 유지 또는 회복’하기 위한 수단의 하나로서 비군사적 강제조치가 가능토록 되어있어(제39조, 제41조) 국가에 대한 제재의 근거가 된다.<sup>13)</sup> 자유주의는 이상주의에 계보를 두고 있지만, 경제적인 이슈에 더욱 집중하는 이론으로서 GATT, IMF 등의 국제적인 제도와 기구의 필요성을 제기하는데, 이러한 제도적 합의를 위반할 경우 통제수단으로서 제재를 가할 수 있다고 본다.

한편, 제재는 국제기구를 통해서 뿐만 아니라 단일 국가에 의해서도 빈번히 사용되는데 이는 현실주의적 관점에서 이해할 수 있다. 현실주의자들이 해석하는 세계는 스스로 자력구제(Self-help)해야 하는 무정부상태(Anarchy)의 국제사회이므로 생존을 위해서는 국력(National Power)을 강화해야 한다. 가장 생존에 유리한 방법은 패권국(Hegemon)이 되는 것이므로 국가들은 패권 경쟁을 하게 되는데<sup>14)</sup> 여기서 패권국이 도전국의 성장을 저지하거나 또는 강대국이 약소국을 통제하는 방법으로 전쟁뿐만 아니라 제재가 유용한 수단으로 사용될 수 있다.

제재는 이제 이론가들의 논문 속에서 발견되거나 정책가들의 회의 테이블에서만 논의되는 사안이 아니라, 일반 대중들도 신문이나 TV에서 흔히 접할 수 있는 시사적 이슈가 되었다. 왜 제재가 우리에게 이토록 가까이 다가와 있는가? 그 이유는 바로 제재가 국제사회에서 빈번히 사용되기 때문이다.

## 2. 제재의 부상(booming) 시대 : 전쟁 VS 제재

통계자료에 따르면 전쟁을 비롯한 군사적 행동의 사용은 감소하는 반면 제재의 사용은 점차 증가하는 경향을 보이고 있다. 세계 발전에 관한 옥스퍼드 마틴 프로그램(Oxford Martin Programme on Global Development)의 우리

12) “국제연맹규약,” 『두산백과』 (검색일: 2018. 9.28.).

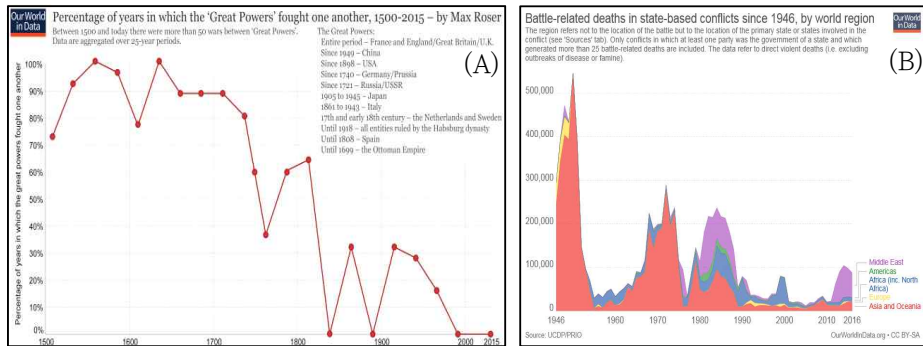
13) “제재,” 『21세기 정치학대사전』 (검색일: 2018. 9.28.).

14) John J. Mearsheimer, 이춘근 역, 『강대국 국제정치학의 비극』 (서울: 김앤김북스, 2017), p.36.

세계 데이터(Our World in Data)에 근거할 때, 1500년 이후 강대국의 전쟁(일수/연) 기간은 <그림 1>과 같이 감소 추세를 보이고 있다. 19세기 초를 기점으로 이전까지는 연중 강대국이 전쟁을 하고 있는 기간이 대부분 50%를 상회하고 있으나, 이후부터는 40%를 넘지 않고 있으며, 특히 20세기 초반부터는 그 기간이 뚜렷이 감소하고 있다(<그림 1-A> 참조).

아울러, 2차 세계대전 이후에는 전사자 수도 감소하는 경향을 보이고 있다. 1945년 이후부터 1950년대 중반까지는 중국내전, 6.25 전쟁, 인도차이나 전쟁, 그리스 내전 등이 발생하여 대륙별 전사자 수가 매년 평균 40~50만 명에 이르렀고, 1970년 전후로는 베트남전쟁, 나이지리아 내전, 방글라데시 독립전쟁 등으로 인해 대륙별 연간 평균 전사자 수가 약 20만 명 정도 발생했다. 1980년대에는 아프간전쟁, 수단 내전, 이란-이라크전쟁 등과 같은 분쟁이 지속 발생하였지만, 전사자 수는 지속적으로 감소하고 있다(<그림 1-B> 참조).

<그림 1> 연간 강대국간 전쟁일수의 비율(A) 및 대륙별 전사자 수(B)<sup>15)</sup>



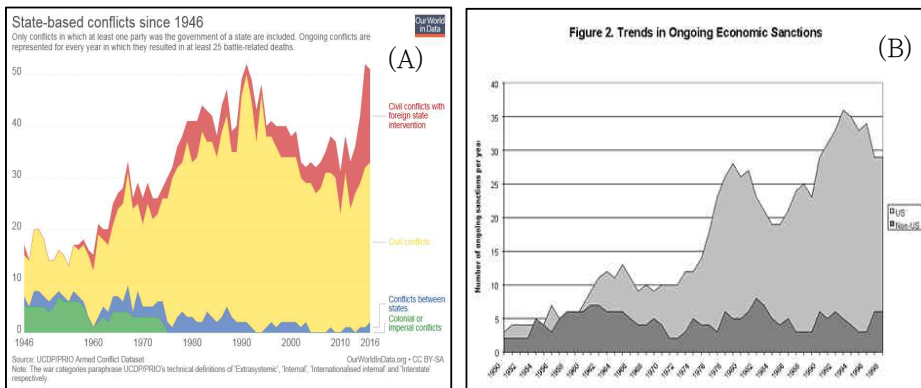
여기서 일부 독자들은 ‘전쟁이 감소하고 피해가 줄어든 것은 국가 간 분쟁이 줄어들었기 때문일 것이다.’라는 합리적 추론을 할 수 있다. 자유주의자들은 국제기구의 역할 증대, 국가 간 협상과 타협에 의한 문제해결 등에 의해, 현실주의자들은 미·소간 힘의 균형(Balance of Power)이나 미국의 패권유지에 따른 안정에 의해 이러한 현상이 발생했다고 주장할 것이다. 하지만, 문제는 <그림 2-A>에서 확인되는 바와 같이 2차 세계대전 이후 분쟁의 횟수는 지속 증가하고 있다는 것이다. 즉, 국제사회의 분쟁은 증가하고 있으나 전쟁 기간과 전사자 수는 감소하고 있다는 것이고, 이러한 사실은 분쟁국(집단)간 문제 해

15) <https://ourworldindata.org/war-and-peace> (검색일: 2018. 9.15.).

결 방식이 과거의 폭력적, 살상적 방법에서 점차 전쟁이 아닌 다른 방법으로 다변화되고 있다는 것을 암시해 주고 있다.

한편, 국제적 분쟁의 증가 경향과 유사하게 제2차 세계대전 이후 경제제재 사례가 점차 증가하는 경향을 보이고 있는 것은 주목할 만한 사실이다(〈그림 2-B〉 참조). 특히, 냉전을 거쳐 세계 유일 초강대국으로 자리매김한 미국의 경제제재 사례가 꾸준히 증가하고 있는데, 미국은 2018년 9월 현재 28개 대상에 대하여 경제제재를 가하고 있으며, 이는 전 세계적으로 강력한 영향력을 행사하고 있는 미국이 그들의 정치적 목적을 달성하는데 경제제재를 빈번히 사용하고 있음을 보여준다.

〈그림 2〉 1945년 이후 국가급 분쟁의 빈도(A) 및 경제제재 빈도(B)<sup>16)</sup>



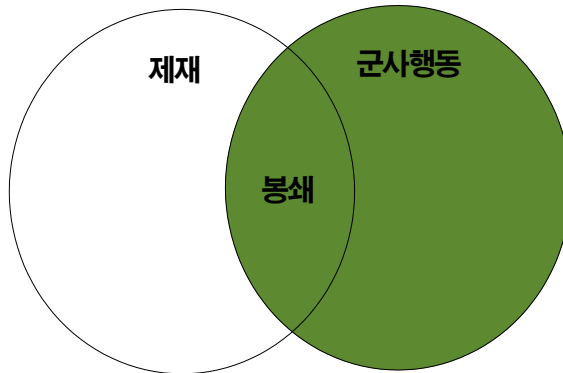
### 3. 제재 수단으로서의 해상봉쇄

해상봉쇄 제재는 O'Quinn이 분류한 정치적 영향력을 행사하는 5가지의 방법들(외교적 설득, 공개적 호소, 비경제제재, 경제제재, 군사행동) 중 제재와 군사행동의 중간지대에 위치하고 있다. 왜냐하면 해상봉쇄 제재에는 정치적 목적 달성을 위해 군사력이 동원되기는 하지만, 전쟁을 목적으로 사용되는 것이 아니라 평시 군사력 사용에 해당되기 때문이다.

16) <https://piie.com/commentary/speeches-papers/trade-weapon> (검색일: 2018. 9.18.).



〈그림 3〉 해상봉쇄 제재의 영역



사실 해상봉쇄는 전통적으로 군사전략 차원에서 논의되어 왔다. Brodie (1965)는 제해권 확보를 위한 국가 해양전략의 한 수단으로써 함대결전과 해상봉쇄를 제시하고, 해상봉쇄가 현대에서는 정치적으로 유용한 수단임을 설명하였다.<sup>17)</sup> Corbett(1986)은 전통적인 군사전략 관점에서 해상봉쇄를 군사작전의 일환으로 평가하였으며, 이를 제해권(Command of the Sea) 획득 이전의 해군봉쇄(Naval Blockade)와 제해권 획득 이후의 상업봉쇄(Commercial Blockade)로 구분하여 설명하였다. 특히, 그는 해군봉쇄를 시행함에 있어 전술적인 근접봉쇄(Close Blockade) 보다 전략적 수준의 개방봉쇄(Open Blockade)가 이로움을 주장하고 있다.<sup>18)</sup> 이민효(2001)는 해상봉쇄를 교전국이 주로 해군력을 통해 적국 또는 적국이 점령한 지역의 항구 혹은 해안의 전부나 일부에 대해 해상교통을 차단하는 전쟁행위<sup>19)</sup>로 정의하였다. 이러한 전통적 군사학자들의 관점에서 볼 때, 전시 군사전략 차원에서 행해진 해상봉쇄는 다음과 같다.

17) Bernard Brodie, *A Guide to Naval Strategy* (New York: Prager, 1965), pp.78-79.

18) Julian S. Corbett, 김종민 역, 『해양전략의 원칙』 (서울: 해군본부, 1986), pp.210-215.

19) 이민효, “해상무력분쟁에 적용되는 봉쇄법의 발전과 과제,” 『해양연구논총』 제29집 (진해: 해군사관학교 해군해양연구소, 2001), p.3.

〈표 1〉 2차 세계대전 이후 전시 해상봉쇄 사례<sup>20)</sup>

시기(년)	사건명	유형	비 고
1950	6.25 전쟁	전략·교전	연합군이 한국 수 해역 봉쇄 해양통제권 장악
1967	제3차 중동전	교전, 제한	아랍연맹이 이스라엘 아카바항 봉쇄, 전쟁을 촉진
1965~1972	베트남전	평시·상시(商時)	미국이 베트남 해안 및 기뢰를 설치, 외부로부터 물자 공급을 막고 평화협상을 촉진
1971	인도·파키스탄 전쟁	전략·제한	인도가 벵갈만 봉쇄, 해양통제권 장악
1973	제4차 중동전쟁	제한·상시(商時)	이집트 이스라엘의 바벨-만데브 봉쇄
1982	포클랜드 전쟁	제한전	아르헨티나에 의한 포클랜드섬 침입 후 실시한 영국의 봉쇄, 해양통제권 장악, 전형적 제한 봉쇄
1990~1991	걸프전	전략·교전	이라크의 쿠웨이트 침공에 대해 미국을 중심으로 하는 걸프해역에 대한 봉쇄
2003	이라크전	전략·교전	대테러전 및 대량살상무기 확산방지를 위한 미국주도의 걸프 해역에 대한 봉쇄

한편, 해상봉쇄를 국가전략 차원에서 평시에도 사용할 수 있는 정치적 수단으로 보자는 시각도 있다. Till(1984)은 해상봉쇄를 기본적으로 해양통제권(Sea Control)을 확보하기 위한 수단으로 보았으나, 경제제재를 위한 봉쇄를 고전적인 해양전략 차원의 해상봉쇄로부터 구분하여 논의해야 한다고 주장하였다. 그는 경제적 목적의 상선봉쇄를 평시에도 상대국을 압박할 수 있는 유용한 수단으로 인식하였다.<sup>21)</sup> 김영규(2003)는 해상봉쇄가 현대에 유용한 정치적 강압수단으로 사용되고 있음을 풍부한 사례를 통해 보여주었다. 그는 해상봉쇄의 유용성에 대한 이유를 첫째 해군력의 융통성 즉, 상황에 따라 봉쇄(Blockade), 임검(Quarantine), 차단(Interception) 등의 형태로 다양하게 적용될 수 있고, 둘째, 최소한의 비용을 투자하여 효과적인 결과를 얻을 수 있는 경제적인 수단이며, 셋째, 국가 간 경제적 상호의존성이 증대됨에 따라 해양으

20) 김영규, “해상봉쇄의 변화에 관한 연구,” 『연세대학원 석사 논문』 (서울: 연세대학교 정치대학원, 2003), p.9. 〈표 1〉 재인용.

21) Geoffrey Till, *Maritime Strategy and The Nuclear Age* (London: Macmillan Press, 1984), pp.194-195.

로 유입되는 물자를 차단하여 전쟁지속능력을 억제할 수 있는 수단으로 인식되기 때문이라고 분석하였다. 또한, 그는 제1·2차 이라크전쟁에서와 같이 전투원과 민간인의 사상자 발생을 최소화하려는 현대전의 특성을 고려할 때, 전투를 치르지 않고서도 상대국에 강력한 메시지를 전달할 수 있는 해상봉쇄가 많은 국가들의 해양전략으로 선택되어진다고 설명하였다.<sup>22)</sup>

해상봉쇄가 제재의 일환으로 본격적으로 논의된 것은 Morgan, Bapat, Krustev(2009)<sup>23)</sup>에 의해서다(2013년 보완됨). 이들은 제재의 효과성에 관한 그들의 논의에서 제재방법을 해상봉쇄를 포함한 10가지로 분류하였다. 이들이 제시한 방법들은 <표 2>와 같다.

<표 2> TIES Dataset의 경제제재 방법과 방법별 위협/시행된 제재의 건수<sup>24)</sup>

순번	제재 종류	건수(건)	
		위협	시행
1	총체적 경제엠바고(Total Economic Embargo)	126	19
2	부분적 경제엠바고(Partial Economic Embargo)	12	59
3	수입제한(Import Restriction)	55	414
4	수출제한(Export Restriction)	418	21
5	봉쇄(Blockade)	4	18
6	자산동결(Asset Freeze)	10	4
7	원조금지(Termination of Foreign Aid)	1	139
8	여행금지(Travel Ban)	212	14
9	경제협약철회(Suspension of Economic Agreement)	7	22
-	기타(Others)	42	2
-	복수의 방법으로 중복하여 제재	116	135
	계	1,003	847

\* 봉쇄가 다른 제재와 복수로 위협된 경우는 2건, 시행된 경우는 19건임.

Morgan 등은 봉쇄를 대상국에 대한 모든 국가의 경제적인 수송을 금지하는 군사력에 의한 물리적인 조치로 정의하였다. 아울러, 봉쇄 제재국은 제3의

22) 김영규 (2003), pp.1-2.

23) T. Clifton Morgan, Navin Bapat A., Valentin Krustev, "Threat and Imposition of Economic Sanctions 1971-2000," *Conflict Management and Peace Science*, Vol.26, No.1 (1 Feb. 2009), pp.92-110.

24) T. Clifton Morgan, Navin Bapat A., Yoshiharu Kobayashi(2014), pp.541-558. 내용을 연구자가 재정리.

국가가 이러한 봉쇄 조치를 위반할 경우 같은 방법의 경제제재를 위협함으로써 봉쇄가 유지되도록 한다고 설명하였다.<sup>25)</sup> Morgan의 TIES Dataset을 기준으로 할 때, 1945-2005년 간 시행된 해상봉쇄 제재 사례는 모두 43건이다.

〈표 3〉 2차 세계대전 이후 평시 봉쇄 제재<sup>26)</sup>

구분	위협(6)		시행(37)	
	단독제재(4)	복수제재(2)	단독제재(18)	복수제재(19)
성공 (23)	1955 파키스탄-아프가니스탄 5-5	2000 호주-피지 10-3	1946 러시아-오스트리아 10-3 1950 러시아-미국 10-1 1950 이집트-이스라엘 7-3 1959 시리아·이집트-요르단 8-5 1959 이집트-이스라엘 7-7 1969 중앙아프리카공화국-차드 6-5 1969 차드-중앙아프리카공화국 5-5 1969 러시아·동독-서독 7-3 1976 케냐-우간다 7-5 1989 인도-네팔 9-1	1948 러시아·헝가리-유고 8-8 1954 영국미국-이란 6-4 1951 영국·스페인-이집트 8-4 1953 인도-포르투갈 9-4 1961 서독·미국-동독 6-4 1969 시리아-레바논 9-2 1990 미국-요르단 8-2 1991 독일·영국-유고 8-2 1991 미국·캐나다-하이티 10-3 1994 그리스-마케도니아 6-4 1996 탄자니아·케냐-6-4
실패 (15)	1959 동독-서독 3-7 1968 미국-북한 5-6 1980 미국-쿠바 3-10	-	1948 러시아-미국 1-10 1948 러시아-영국 1-10 1962 인도-네팔 5-8 1973 짐바브웨-잠비아 4-4 1993 유고-루마니아 1-9 1995 미국·이스라엘-레바논 2-8	1948 러시아·폴란드-유고 2-8 1960 가나·이집트-프랑스 5-7 1973 잠비아-짐바브웨 3-3 1974 미국·캐나다-인도 4-6 1978 미국-인도 5-6 1978 사우디·쿠웨이트-예멘 1-7
비고 (5)	-	1959 미국·영국-쿠바	1947 미국·영국-러시아 1992 중국-베트남	1950 미국·영국-북한 2002 미국·일본-북한

\* 예시 : ‘1955(개시연도) 파키스탄(봉쇄국) - 아프가니스탄(피봉쇄국) 5(봉쇄종료 시 봉쇄국의 정치적 이익정도) - 5(봉쇄종료 시 피봉쇄국의 이익정도)’

TIES Dataset에 따르면 해상봉쇄가 위협단계에서 종료된 경우는 6건, 시행된 경우는 37건이다. 해상봉쇄 제재가 단독으로 조치된 경우는 22건이고, 다른 경제제재와 병행하여 조치된 경우는 21건이다. 해상봉쇄 종료 시점에서 봉쇄주체와 피봉쇄국에게 주어진 정치적 이익의 정도를 기준으로 했을 때 해

25) T. Clifton Morgan, Navin Bapat A., Yoshiharu Kobayashi, “TIES data 4.0 User’s Manual Case Level Data,” (June 2013), p.10. <http://sanctions.web.unc.edu/> (검색일: 2018. 9.10.).

26) T. Clifton Morgan, Navin Bapat A., Yoshiharu Kobayashi(2014), pp.541-558.에서 봉쇄 사례만 추출하여 연구자가 정리.

상봉쇄 제재가 성공한 경우(봉쇄국 이익이 많거나 같음)는 23건, 실패한 경우(봉쇄국의 이익이 적음)는 15건, 결과가 기입되지 않은 것은 5건이다.

### Ⅲ. 해상봉쇄 제재의 효과성 검증

제재를 가하는 국가의 입장에서 어떠한 방법으로 제재를 가해야 하는지 결정하는 것은 매우 중요한 문제가 아닐 수 없다. 왜냐하면 어떠한 방법을 선택하느냐에 따라 제재의 성공률, 비용, 정치적 부담 등의 정도가 달라질 수 있기 때문이다. 이런 의사결정 과정에서 효과성은 매우 중요한 척도가 된다. 효과적이지 못한 방법이라면 의사결정 과정에서 방안으로 채택되지 않을뿐더러, 설사 시행이 되어도 무용한 조치가 되고 말 것이다. 따라서 본 장에서는 역사적으로 이뤄진 해상봉쇄 제재들의 효과도를 분석하여, 해상봉쇄 제재가 다른 제재 방법들에 비해 효과성 측면에서 유용한 방법이 될 수 있는지 없는지를 평가하였다.

#### 1. 분석의 틀

분석은 3단계 과정을 통해 이뤄졌다. 첫 번째, 선행연구를 통해 해상봉쇄 제재의 효과성과 관련된 논의들을 바탕으로 본 연구에서 논하고자 하는 가설을 설정하였다. 두 번째, TIES 경제제재 사례 1,412건 중 해상봉쇄 제재 사례 43건의 효과도를 기준으로 가설에 대한 통계검증을 실시하였다. 통계 방법론은 가설에 따라 효과도의 산술평균값(Arithmetic Mean)을 구해 비교분석한 경우도 있고, 비모수통계(Non-Parametric Statistics) 분석을 실시한 경우도 있다. 방법론에 대한 설명은 해당 분석에서 보다 자세하게 설명하였다. 세 번째, 통계 검증을 통해 도출된 결과에 대해 필요한 경우 사례를 들어 이해도를 제고하였다.

통계분석에 사용된 자료는 TIES에 포함된 43사례의 관측값을 사용하였다. 특히, 본 연구에서 집중 논의하고 있는 효과성과 관련된 수치는 Morgan 등이 제시한 ‘정치적 목적 달성도(Settlement Nature for Sender/Target State)’<sup>27)</sup>

27) 매뉴얼(Manual)상 정치적 목적 달성도는 0에서 10까지 주어지는데 제재국이 제재를 통해 가장

를 기준으로 사용하였다. 사실 효과성이란 다양한 측면에서 이해될 수 있다. 달성하고자 했던 정치적 목적을 얼마나 많이 달성했는지, 얼마나 빨리 달성했는지, 얼마나 적은 자원을 투입하여 달성했는지 등이 효과성과 관련 있을 것이다. 본 연구에서 효과도 값으로 사용된 ‘정치적 목적 달성도’는 제재가 종료되고 난 후 협상의 시점에서 대상국이 제재국의 정치적 요구사항을 얼마나 수용했는지를 상대적인 값으로 나타낸 수치이다.

## 2. 가설

### 가. 가설1 : 해상봉쇄는 상대적으로 효과도가 높은 제재 방법이다.

해상봉쇄는 다른 제재에 비해 효과도가 높을 것이다. 왜냐하면 첫째, 해상봉쇄는 다른 제재와 달리 군사력이 동원되는 것이므로 정치적 측면에서 상대국 지도부에 상당한 부담을 가할 수 있기 때문이다. 타국의 군사력에 의해 영토가 봉쇄된다는 것은 피봉쇄국의 지도부에 국내적인 위신과 정치적 입지에 심대한 타격을 줄 수 있다. 따라서 피봉쇄국 지도부는 정치적 요구를 수용하든지, 아니면 해상봉쇄를 대항하여 정치적으로 불리한 상황을 타개해야 하는데, 해상봉쇄를 물리친다는 것은 전쟁과 직결될 수 있는 문제이고, 이것은 집권하고 있는 현 상태를 불안하게 만드는 요인이 되므로 정치적 요구를 수용할 가능성이 높다. 물론 청중비용(Audience Costs)에 관한 연구 결과들을 고려할 때, 외부의 위협적 국가에 대해 적대적인 의사를 피력하던 국가 지도부가 적대적 의사를 철회(Back Down)하고, 타협적 태도를 취할 경우 국민들로부터 정치적 징벌(Political Penalty)이 가해지므로 정치적 수용이 어려운 경우가 있을 수 있다.<sup>28)</sup> 하지만, 국가지도자와 정치적 기구들의 전략적 활동(제3국 개입, 경제적 손해에 호소 등)을 통해 이러한 청중비용은 감소될 수 있다는 연구결과가 있으며<sup>29)</sup>, 결국 정치적 지도자는 자신의 정치적 생명 유지와 국가의 이익을

만족할 만한 결과를 얻었을 경우는 10, 전혀 만족하지 못하는 결과를 얻었을 경우 0이 부여된다. 피봉쇄국도 마찬가지로 제재가 완료된 시점에서 가장 만족할 만한 결과를 얻었을 경우 10, 전혀 만족할 수 없는 결과를 얻었을 경우 0이 부여된다. T. Clifton Morgan, Navin Bapat A., Yoshiharu Kobayashi(2013), p.13.

28) Michael Tomz, "Domestic Audience Costs in International Relations: An Experimental Approach," *International Organization*, Vol.61 (Fall 2007), p.821.

고려하여 더 유리한 선택을 하게 될 것이다. 더욱이, 지난 2018년 2월, 북한에 대한 해상봉쇄 제재의 경우 미국뿐만 아니라 일본, 호주, 싱가포르, 한국, 대만 및 잠정적 NATO군까지 포함된 다국적 봉쇄 형태로 준비된 것으로 알려져<sup>30)</sup> 북한 지도부가 느낀 압박감은 배가되었을 것이다.

둘째, 경제적인 측면에서 해상봉쇄는 국가경제에 큰 타격을 가하기 때문이다. 해상봉쇄는 해양국가를 대상으로 취해지는 제재 방법이다. 해양국가는 해상수송의 경제성을 고려하여 교역의 많은 부분을 바다에 의존하게 되는데, 만약 항구가 봉쇄되거나 해상교통로가 차단되면 해당 국가는 무역량의 직접적인 감소뿐만 아니라 원자재를 재료로 하는 제2차 산업의 연쇄적인 피해가 발생하여 국가경제에 심대한 타격을 받게 된다. 하지만, 일각에서는 평시 경제적 봉쇄의 효과에 대해 회의적인 시각이 있기도 하다. 경제적 봉쇄가 성공하려면 피봉쇄국 인접국가의 협조가 있어야 하고, 피봉쇄국이 국제경제에 대한 기여도가 일정수준 이상이어야 되기 때문이다. 북한의 경우 중국과 러시아라는 육상 교역이 가능한 우방 인접국이 있고, 세계경제에 대한 기여도가 낮아 경제적 봉쇄의 효과가 미미할 것이라는 분석이 있었다.<sup>31)</sup> 그러나, 제3국의 개입은 봉쇄국의 전략적 노력에 의해 차단될 수 있다. 인접국가가 피봉쇄국과 교역을 하는 것이 봉쇄국에 협조하는 것보다 정치적으로 손해일 경우 제3국 효과는 차단된다. 또한, 북한의 경우처럼 원유를 전량 수입해야 하는 국가는 국제경제에 대한 기여도와는 상관없이 해상교역이 절실하다.<sup>32)</sup> 결국 해상봉쇄 제재를 통한 국가 전반에 걸친 경제적 피해는 국민들의 삶과 연결되어 정치적 부담으로 작용되고, 피봉쇄국의 지도자는 정치적 요구를 수용하게 된다.

## 나. 가설2 : 해상봉쇄는 전쟁을 억제시키는 효과가 있다.

전쟁의 발발과 관련하여 해상봉쇄가 초래할 수 있는 결과는 두 가지 경우로 상정할 수 있다. 하나는 해상봉쇄가 피봉쇄국을 자극하고 물러날 수 없는 궁지

29) Kai Quek and Alastair Iain, "Can China Back Down?," *International Security*, Vol.42, No.3 (Winter 2017/2018), pp.24-34.

30) Gregory Keeley, "North Korea sanctions are not working - a naval blockade might," *Fox News* (31 Dec. 2017).

31) 이대우, "6자 회담과 미국," 『정세와 정책』 통권 86호 (성남: 세종연구소, 2003), p.11.

32) 미국무부는 2018년 동안 북한의 불법 원유 해상수송을 148회 추적하였다고 밝혔다. Timothy Gardner, "US Won't Hesitate to Impose Sanctions Over Fuel to N.Korea," *Reuters* (23 Sep. 2018).

로 몰아넣어 전쟁을 유발시키는 경우이고,<sup>33)</sup> 다른 하나는 반대로 봉쇄국이 강력한 군사력을 현시하여 피봉쇄국의 전쟁 의지를 약화시키고 무역을 차단하여 전쟁수행능력을 약화시킴으로써 전쟁을 억제시키는 경우이다. 어떤 결과가 초래될 것인가?

군사작전·전술적인 차원에서 항구 또는 특정지역에 봉쇄를 당한 피봉쇄국의 함대가 부분적인 교전을 행할 수도 있겠지만, 국가정책·전략적인 차원에서 해상봉쇄는 결국 전쟁을 억제하는 효과가 클 것이다. 왜냐하면 해상봉쇄는 상대국에 제재국이 봉쇄를 통한 목적 달성이 제한될 경우 다음에는 군사적 행동이나 전쟁도 불사한다는 강력한 메시지를 전달하게 되는데, 해상봉쇄 자체가 전쟁에 대한 위협 또는 시그널링 효과(Signaling Effect)를 발생시키기 때문이다. 해상봉쇄 제재는 군사력을 동원하기 때문에 제재국 지도자도 상당한 정치적 부담(반전 여론, 대상국의 군사적 반격에 대한 위협)을 감수해야 한다. 이러한 부담을 감수하고서라도 행해지는 해상봉쇄 제재는 피봉쇄국의 입장에서 볼 때 봉쇄국 지도자가 전쟁을 각오하고 있다고 판단하게 된다. 대체적으로 해상봉쇄는 우세한 해군력을 보유한 국가가 취하는 조치인데, 피봉쇄국 지도자는 우세한 해군력을 가진 봉쇄국과 전쟁을 치르려고 하지 않을 것이다. 전쟁의 패배는 곧 정치적 생명의 중단을 의미하기 때문이다. 따라서 해상봉쇄는 양국 간의 정치적, 군사적 갈등·분쟁 상황에서 전쟁을 억제하는 효과를 나타낼 것이다.

물론 이러한 피봉쇄국의 반응은 어떠한 이슈에 대하여 봉쇄 조치가 이뤄지는지에 따라 달라질 수 있다는 의견 제시가 가능하다. 만약 제재의 이슈가 피봉쇄국의 안보와 관련된 중요한 이슈이면 피봉쇄국의 정치적 요구를 거부하고 전쟁도 불사할 것이라는 추정은 일견 타당성이 있다. 하지만, 이러한 이슈의 민감성을 감안하더라도 군사전략적인 측면에 해상봉쇄는 억제효과가 더 클 것이다. 왜냐하면 해상봉쇄는 주로 해군력이 우세한 국가가 열세인 국가를 상대로 취하는 조치이므로 봉쇄국이 해양통제권(Sea Control)을 확보한 상태에서 해상봉쇄를 실시하면 열세한 피봉쇄국이 군사적 도발을 감행하기란 매우 어렵다. 우세한 봉쇄국의 수상함들은 보다 먼 함포/유도탄 사거리를 보유하고 있

33) 북한은 미국이 해상봉쇄에 위협을 개시한 초기에 ‘미국의 해상봉쇄 조치는 전쟁이다.’라고 공식 비난하였다. <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-missiles-kcna/north-korea-says-naval-blockade-would-be-act-of-war-vows-action-idUSKBN1E81VE> (검색일: 2018. 9.10.).



고, 강력한 잠수함 전력들은 수중영역을 선점하고 있어 작전 주도권 (Operational Initiative)을 이미 확보하고 있을 가능성이 높기 때문이다.

### 다. 가설3 : 해상봉쇄는 상대적으로 제재 기간이 짧게 걸린다.

해상봉쇄 제재는 다른 제재에 비해 제재 기간이 짧을 것이다. 왜냐하면 금수 조치에 대한 물리적 감시(Monitoring)가 가능해 제3국의 개입과 밀무역을 효과적으로 차단할 수 있기 때문이다. 제3국의 개입과 밀무역을 경제제재의 효과를 감소시키는 주요한 원인이다. 제재국이 상대국에 수출입 제재를 가했을 때, 상대국의 수출품에 대한 교역금지 조치는 상대국내 공급량의 과잉으로 가격이 하락하여 생산 이익의 감소를 초래할 수 있다. 반대로 봉쇄국에 대한 타국으로부터의 수입금지 조치는 공급량의 감소로 가격이 상승하여 소비자들에게 타격을 가할 수 있다. 하지만 제3국이 개입하거나, 밀무역을 통해 공급과 수요의 조정이 이뤄지면 제재의 효과는 감소하게 된다. 해상봉쇄 제재는 해군력을 통해 해상으로 유통되는 모든 선박에 대한 검수가 가능하여 제3국의 개입과 밀무역을 원천적으로 차단할 수 있다. 따라서 제재 효과는 빠르고 강력하게 나타난다.

한 가지 짚고 넘어가야 할 것은 제재의 기간은 정책 의사결정자에게 매우 중요한 고려요소라는 점이다. 왜냐하면, 정치적 생존성을 고려해 임기 내 제재의 효과를 이끌어 내야 하는 민주주의 국가의 의사결정자들은 제재의 성공까지 기간이 짧은 제재 방법을 선호할 것이기 때문이다.

## 3. 해상봉쇄의 효과성에 대한 검증 결과

### 가. 검증1 : 해상봉쇄는 상대적으로 효과도가 높은 제재 방법이다.

본 가설에 대한 검증은 3단계 절차에 의해 확인되었다. 첫 번째는 과연 제재 방법들 간 효과성의 평균이 유의미한 차이가 있는가를 밝히는 것이다. 만약 효과성의 편차의 크기가 커 제재 방법별 효과성 평균의 차이가 유의미하지 않다면 우리는 어느 제재 방법이 더 효과적이라고 할 수 없기 때문이다. 두 번째는 만약 제재 방법별 효과성의 차이가 있다면, 해상봉쇄 제재의 효과성은 상대적으로 어느 정도 높은 순위에 위치하는가를 확인하는 것이다. 세 번째는 해상

봉쇄 제재의 효과성이 구체적으로 어느 정도 되는지를 밝히는 것이다.

첫 번째와 두 번째 사항을 확인하기 위해 ‘각 제재 사례 방법의 효과도 평균은 같다( $H_0 : \mu_1 = \mu_2 = \dots = \mu_{10}$ )’라는 귀무가설을 설정하였고, 대립가설은 ‘최소한 하나의 평균값은 다르다’로 설정하였다. 만약 9개의 제재방법별 효과도들의 평균이 동일하다면, 특정 제재방법이 다른 방법에 비해 더 유의미하게 효과적인 결과를 불러 온다고 볼 수 없기 때문이다. 반대로 특정 제재방법이 효과가 높거나 낮다면 그 제재의 효과도 평균은 다른 제재들의 효과도 평균과 차이가 있음을 의미한다.

통계분석 방법은 비모수통계분석 방법 중 하나인 크루스칼-월리스 검정(Kruskal-Wallis Test)을 사용하였다.<sup>34)</sup> 왜냐하면, 이 검증에 사용된 데이터는 정규성을 가정할 수 없는 자료이고<sup>35)</sup>, 종속변수가 1-10점까지 분류된 효과도이므로 순위화가 가능하기 때문이다. 크루스칼-월리스 검정은 3개 이상의 집단들에 대해 k개의 표본을 얻어 모집단들의 평균의 차이를 검정하고, 상대적 순위를 확인하는데 유용한 분석 방법이다.<sup>36)</sup> 분석도구는 SPSS 통계프로그램을 사용하였으며, 검증에 사용된 데이터는 TIES Dataset에 포함된 총 1,412건의 제재 사례 중 실제로 시행이 되었고, 단독제재이며, 효과도 수치가 드러나 있는 396건이다.<sup>37)</sup>

통계분석 결과, 통계검정의 유의확률 값이 0.056으로 나타나, 각 제재 방법의 효과성은 유의수준 0.1에서 유의미한 차이를 보이는 것으로 나타났다. 즉, 제재 방법에 따라 효과도의 차이가 발생한다고 할 수 있다. 또한, 해상봉쇄 제재의 효과성을 다른 제재와 비교 시 총 9가지 제재 방법 중 4번째로 평균 순위가 높은 것으로 나타났다.<sup>38)</sup> 효과도의 산술적 평균 순위는 자산동결, 부분

34) 크루스칼 월리스 검정을 위한 조건은 각 집단의 관측값이 5이상이고, 각 집단은 독립적이며, 무작위성이 보장되어야 한다. 또한 데이터의 분포가 비정규적이고, 변수가 명목척도라도 분석가능하다.

35) K-S test, Shapiro-Wilk Test를 통해 정규성 검정결과(SPSS), 유의확률 값이 모두 .000으로 나타나 유의수준 .05보다 작으므로 관측값들의 분포가 정규분포와 같다고 할 수 없다(비정규적 분포임).

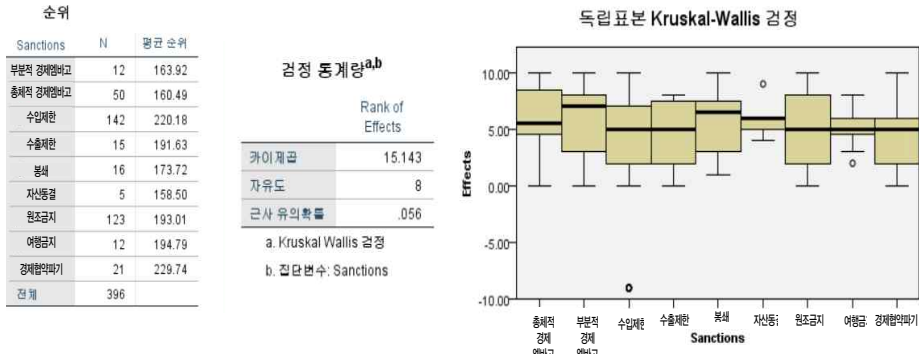
36) 진영제, 『사회과학 연구조사 방법론』 (서울: 박영사, 2011), p.319.

37) 총 1,412 사례 중 실제로 시행된 제재는 847건(565건은 위협단계에서 제재가 종료됨)이고, 이중 한 가지 방법으로 제재가 가해진 사례는 712건(135건은 2~8가지 방법이 중복되어 사용됨)이다. 712건의 단독제재 중 효과도가 산출된 자료는 396건이다(316건은 제재가 진행 중이거나, 효과도가 밝혀지지 않음).

38) Morgan 등은 1,412건의 각 제재에 대하여 제재의 성과와 관련된 지표들 2가지 보여 주었다. 하나는 제재에 따른 최종성과(Final outcome)이고, 다른 하나는 제재가 완료 되고난 뒤 협상국면에서 대상국이 제재국의 요구사항을 얼마나 수용하였는지를 보여주는 지표(Settlement Nature

적 경제엠바고, 총체적 경제엠바고, 봉쇄 순이다.

〈그림 4〉 해상봉쇄 제재의 효과에 관한 크루스칼 윌리스 통계검정 결과



세 번째로 봉쇄 제재의 효과성을 분석한 결과, 봉쇄제재는 57.9%의 성공률을 보이는 효과적인 제재로 분석되었다. 여기서 효과성에 대한 평가를 성공률로 표현한 것에는 다음과 같은 이유가 있다. 효과가 있다는 것은 제재로 인해 피봉쇄국의 정치적 변화가 1이라도 발생한 것인데<sup>39)</sup>, 엄밀히 말해 이것이 진정한 효과가 있었다고 보기 어려운 경우가 있을 수 있기 때문이다. 제재가 종료되는 시점에서 통상 봉쇄국과 피봉쇄국간의 협상이 이뤄지는데 협상에서 봉쇄국의 정치적 이익이 1인 반면, 피봉쇄국의 정치적 이익이 9라면 이것은 상대적으로 효과적이지 못한 결과가 될 것이다. 따라서 바람직한 효과는 최소한 봉쇄국의 정치적 이익이 피봉쇄국의 정치적 이익보다 커야 되며, 이는 제재가 성공했다고 달리 표현될 수 있다. 봉쇄가 단독으로 시행될 경우(18건) 성공률은 56.3%이고, 다른 제재와 중복 시행될 경우(19건) 61.2%의 성공률을 보였다. TIES 전체 제재 성공률(49.8%)과 비교 시 봉쇄 제재는 더 높은 성공률을 보이는 효과적인 제재인 것으로 나타났다.<sup>40)</sup>

for Sender/Target State)이다. 이것은 제재의 성공 정도를 상대적 지표로 수치화한 것이며, 이 검증에서는 이 지표를 제재의 효과도로 사용하였다.

39) Morgan이 제시한 수치 1은 제재를 통해 달성하고자 하는 정치적 목표를 10% 달성한 것이며, 수치 10은 100% 달성했음을 의미한다.

40) Hufbauer 등은 115개(1914-2000년) 사례의 경제제재를 분석한 결과, 경제제재가 34%의 성공률을 보여줌을 밝혔다. Nikolay Marinov, "Do Economic Sanctions Destabilize Country Leaders?," *American Journal of Political Science*, Vol.49, No.3 (2005), pp.564-576; Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott and Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: Supplemental Case Histories* (Washington: Institute for International Economics, 1985), pp.158-160.

## 나. 검증2 : 봉쇄는 전쟁을 억제시키는 효과가 있다.

실증분석 결과 해상봉쇄 제재는 전쟁을 억제시키는 것으로 나타났다. 검증은 두 가지 방법에 의해 실시되었는데, 첫 번째, 군사적 도발에 대해 봉쇄가 직접적으로 사용되었을 경우 성공률을 분석하였고, 두 번째는 COW Dataset을 통해 봉쇄 제재 후 전쟁의 발발 빈도를 확인하였다.

첫 번째, TIES Dataset에는 어떠한 이슈에 의해 제재가 가해지게 되었는지 분석되어 있는데, 15종의 이슈 중 2번 이슈는 군사적 도발 억제(Contain Military Behavior)를 위한 제재로 분류된다. 봉쇄 제재 사례 중 2번 이슈로 인해 제재를 가한 경우는 총 6건이고, 제재의 성공률이 74.0%로 나타났다. 이는 TIES 전체 1,412건 중 2번 이슈로 인해 제재를 가한 75건의 모든 제재의 성공률 53.5%과 비교 시 보다 높은 수치로 봉쇄 제재가 군사적 도발을 억제하는데 상대적으로 더 효과적임을 보여주고 있다.

추가적으로 봉쇄는 주로 심각한 이슈(Severe Issue)에 사용되고 있음이 확인되었다. 총 15종의 제재 이슈 중 안보 관련 4가지 이슈와 관련된 경우가 전체 봉쇄제재의 62.2%(23/37건)를 차지하는 것으로 나타났다. 각 이슈의 빈도수는 전략물자거부(Deny Strategic Materials) 7회, 동맹 또는 제휴를 위한 보복 조치(Retaliates for Alliance or Alignment Choice) 7회, 군사적 도발 억제(Contain Military Behavior) 6회, 영토 분쟁(Territorial Dispute) 3회 이다. 이 4가지 이슈가 전체 1,412건의 제재 사례에서 차지하는 비중은 12.9%(172건)에 불과하였다. 이러한 결과는 봉쇄가 다른 제재와 달리 군사력을 동원하는 것이므로 무력 충돌을 감내할 만큼 중요한 이슈에도 사용되고 있다는 것을 보여준다.

두 번째, 나폴레옹 전쟁 이후인 1816년부터 발생한 모든 전쟁에 관한 데이터를 포함하고 있는 COW Data를 TIES Data와 비교분석한 결과, 총 43건의 봉쇄 제재가 위협 또는 시행된 이후 5년 간 봉쇄국-피봉쇄국 간 전쟁이 발발한 경우는 찾을 수 없었다. 즉, 봉쇄로 인해 전쟁이 유발될 수 있다. 추정은 TIES Data에 포함된 사례의 경우 사실이 아닌 것으로 확인되었다.

## 다. 검증3 : 봉쇄는 상대적으로 제재 기간이 짧게 걸린다.

TIES 전체 경제제재의 평균 지속 기간이 9년<sup>41)</sup>인 것에 비해 봉쇄가 단독

시행된 경우 지속기간은 1.4년으로 매우 짧게 나타났다(봉쇄가 포함된 복수 제재의 경우 2.9년). 또한, 봉쇄 단독제재의 경우 42%(8/19건), 봉쇄가 포함된 복수제재의 경우 24%(9/37건)가 1년 이내 종료되었다. 이것은 해상봉쇄 제재의 효과가 다른 제재에 비해 상대적으로 빠르고 강력하게 나타남을 보여주고 있다.

이렇듯 봉쇄 제재기간이 짧게 소요되는 원인은 앞서 밝힌 바와 같이 군사력을 동원함에 따른 고강도 압박, 제3국의 개입이나 밀무역 차단에 의한 기간 단축 효과이외에도 추가적인 원인이 실증분석 결과를 통해 확인되었다. 그것은 바로 봉쇄 제재는 다른 제재에 비해 제재 위협단계가 생략되는 경우가 많아 전체적인 제재 기간이 단축되는 것이다. 제재를 준비하는 정책입안자들은 실제로 제재를 가하기 전에 위협을 통해 상대국이 포기하게 만든다. 만일 성공한다면 별다른 조치 없이 정치적 목적을 달성할 수 있기 때문에 매우 유용한 방법이 아닐 수 없다. 8종의 다른 경제제재의 경우, 실제 총 시행된 제재 847건 중 위협을 통해 시그널링이 있었던 제재는 56.7%(480건)이나 되었다. 하지만, 봉쇄 제재의 경우 총 37건 중(6건은 위협단계에서 종료) 사전 봉쇄 위협이 있었던 경우는 24.3%(9건)에 불과했다. 봉쇄 제재가 사전 시그널링이 적은 이유는 기습효과(Surprise Effect)와 선점효과를 통해 작전적 주도권을 확보하려는 군사작전의 특성으로 해석된다. 위협을 통해 봉쇄의 시그널링이 주어지면 상대국은 작전적 준비(기뢰부설, 잠수함 운용 등 봉쇄거부 작전 개시)가 가능하여 해상봉쇄 작전의 실패 가능성이 높아지기 때문이다.

제재 기간에 관한 이러한 분석 결과는 해상봉쇄 제재가 정치적으로 유용한 수단이 될 수 있음을 시사한다. 단독 및 복수제재 기간이 모두 3년 이내로 소요된다는 것은 자신들의 임기 내 가시적인 효과를 내야 하는 국가의 정책 의사 결정자들에게 매력적인 옵션이 될 수 있기 때문이다.

## 라. 효과성의 비교 : 경제제재 vs 봉쇄제재 vs 전쟁

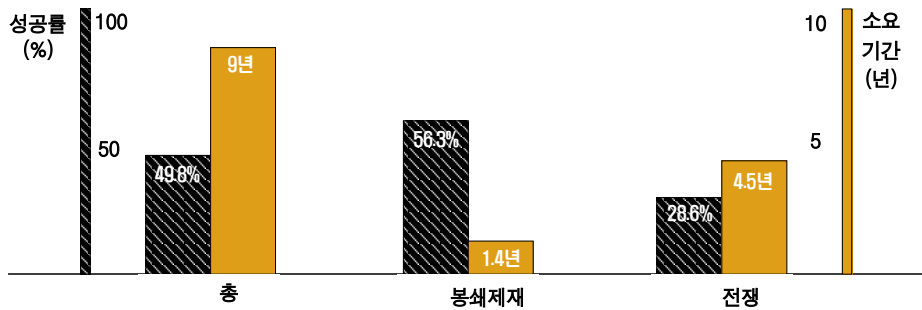
가설 검증 이외에 통계분석을 통해 유의미한 결과 한 가지를 추가로 확인할 수 있었다. TIES Dataset을 통해 산출된 해상봉쇄 제재의 효과성을 COW

---

41) T. Clifton Morgan, Glenn Palmer and Anne Miers, "Economic Sanctions and Foreign Policy Substitutability," (Washington D.C: The 96<sup>th</sup> Annual Meeting of the American Political Science Association, 2000), pp.2-11.

Dataset의 전쟁 성공률과 비교분석하였다. 분석 결과, 봉쇄제재는 성공률, 소요기간 측면에서 다른 경제제재와 비교했을 때뿐만 아니라, 국가 간의 전쟁(Extra-State War)과 비교 시에도 보다 정치적 목적을 달성할 성공률이 높고 소요기간이 짧은 것으로 나타났다. 해상봉쇄 제재는 성공률과 소요기간이 각각 56.3%(단독제재) / 1.4년인데 반해, 경제제재 전체는 49.8% / 9년이고, 전쟁은 28.6% / 4.5년인 것으로 나타났다.<sup>42)</sup>

〈그림 5〉 2차 세계대전 이후 경제제재-봉쇄제재-전쟁 간 성공률 및 소요기간 비교



물론 제재와 전쟁을 직접 비교하는 것은 제한점이 있을 수 있다. 전쟁과 제재의 발발 이슈 간 심각성의 차이, 많은 제재들을 미국이 주도한다는 점 등의 변수가 감안되어야 하겠지만, 이러한 결과는 피봉쇄국 지도자의 정치적 생명과 관련된 영향이 중요하게 작용한 것으로 해석된다. 즉, 전쟁의 위기가 고조된 상태에서 막상 전쟁이 개전되면 정치적 지도자는 패배 또는 항복을 선택하기 어렵다. 왜냐하면 그것은 정치적 생명의 단축을 의미할 가능성이 높기 때문이다. 그래서 피봉쇄국의 대항은 필사적으로 나타나게 되고 이것이 상대적으로 봉쇄 제재에 비해 성공률을 낮추는 결과를 초래하는 것이다. 피봉쇄국의 의사결정자 입장에서 볼 때, 봉쇄에 따른 정치적 요구를 수용하면 손해이긴 하지만 전쟁을 하면서 잃게 되는 피해보다는 적을 것이므로 봉쇄에 의한 요구를 수용하게 되는 것이다. 따라서 봉쇄는 일반 경제제재 뿐만 아니라 전쟁 보다 더

42) COW Dataset를 통해 확인한 결과, 제2차 세계대전 이후 총43회의 국가 간의 전쟁(Extra-State War)이 발생하였으며, 이 중 13회의 전쟁은 현재까지 진행 중이고 30회의 전쟁이 종료되었는데, 30회 전쟁의 산술적 평균 지속기간은 약 4.5년인 것으로 나타났다. 또한, 30건 전쟁 중 개시국이 명확히 기재된 전쟁은 7건이며, 이중 전쟁 개시국이 승전국으로 기록된 것은 2건 (Indo-Hyderabad War, Third Sino-Tibetan War)이다. 나머지는 교착(Stalemate) 2건, 다른 전쟁으로 전이(Transformed into Another Type of War) 2건, 적국 승리(Enemy Wins) 1건이다.

욱 높은 성공률을 보이는 것이다. 이러한 결과는 역사적으로 실패한 다수의 전쟁과 관련하여 중요한 시사점을 제공할 뿐만 아니라, 지금 국제사회에서 이뤄지고 있는 다양한 분쟁과 그것을 해결하고자 하는 노력들에 방법론적 아이디어를 제공할 것으로 기대한다.

## IV. 동북아 국제정치 구조에서 해상봉쇄 제재의 전략적 함의

### 1. 중국의 부상과 해상봉쇄 제재

특정 국가의 성장은 주변국에 위협으로 인식되기도 한다. 하지만 성장된 능력에 실천적 의지가 더해질 때 위협은 행동으로 옮겨질 수 있다. 21세기 초인 현재 동북아시아뿐만 아니라 세계 국제정치 구도에서 가장 중요하게 다뤄지는 이슈는 바로 중국의 부상일진데, 중국은 주변국을 압도하는 능력을 갖추었을 뿐만 아니라 중화(中華)의 재현에 대한 강한 의지를 표출하고 있어 주변국에 심각한 위협으로 인식되고 있다. 특히, 해양굴기(海洋崛起)의 국가전략은 해양을 통한 팽창을 시사하고 있어 국제정치적 여건이 충족되면 주변국에 대한 해상봉쇄 제재도 불사할 것으로 예상된다. 중국의 해상봉쇄 제재 가능성을 능력과 의지, 여건 측면에서 평가해보자.

중국은 우선 능력 면에서 주변국에 대하여 해상봉쇄를 충분히 수행할 수 있는 해군력을 갖추고 있다.<sup>43)</sup> 중국군은 군 현대화 계획(2015년)에 따라 병력을 230만 명에서 200만 명으로 감축시킬 계획이지만, 해군은 오히려 23만 5천명에서 29만 명으로 늘리고, 해병대는 2만 명에서 10만 명으로 증강시킬 계획이다. 또한, 중국은 전체 국방비의 1/3 이상을 해군력 건설에 투자하고 있고,<sup>44)</sup>

43) 중국은 2008년 북경 올림픽 개막식에서 명나라 정화함대를 연상시키는 공연을 선보였다. 2011년 최초의 항공모함 ‘바라그’를 진수시켰고, 2017년에는 2번 항공모함을 진수했다. 전체 해군병력은 25만 5천명이며, 71척의 잠수함, 78척의 대형수상전투함, 211척의 초계함 등을 3개의 함대에 분산 배치하고 있다. “중국 인민해방군 해군,” Wikipedia (검색일: 2018. 9.16.).

44) Michael Richardson, “Naval powers in Asia : Rise of Chinese navy changes the balance Viewpoints,” *Institute of South East Asian Studies* (10 May 2010).

2020년 무렵 313~342척의 함정은 2030년까지 약 100척의 잠수함을 포함하여 415척으로 늘어날 전망이다.<sup>45)</sup>

〈표 4〉 개략적인 주변국 해군전력 비교<sup>46)</sup> (2017년 기준)

구분	중국	일본	러시아 (태평양함대)	미국
잠수함(척)	61	19	23	52
항공모함(척)	1	3(헬기항모)	1	10
순양함(척)	-	-	1	22
구축함(척)	27	35	6	65

의지 면에서도 중국은 해상봉쇄를 단행할 수 있을 것이다. 의지는 행동의 정치적 목적 즉, 실천의 이유가 있는가라는 질문으로 달리 표현할 수 있는데, 중국은 한국과의 이어도 관할권 문제, 일본과의 센카쿠열도(중국명 댜오위다오, 釣魚島) 영유권 문제, 필리핀을 비롯한 남중국해 연안국들과 해양영토 문제, 배타적경제수역(EEZ) 획정 문제 등으로 인해 주변국과 분쟁 중이며, 이러한 분쟁들 속에서 중국은 그들이 동아시아 해역을 향한 팽창에 얼마나 큰 의지를 가지고 있는지를 수차례 인식시켜 주고 있다. 시진핑(習近平)뿐만 아니라 다수의 중국인들로부터 중국몽(中國夢), 해양굴기(海洋崛起), 일대일로(一帶一路)와 같은 호언적 표현을 듣는 것은 더 이상 놀라운 일이 아니다. 김기주는 중국이 현재 제한적인 원해작전 및 군사력 투사능력을 보유하고 있고, 중국의 해군력 강화 의도는 동아시아에서의 해양패권 추구이며, 중국은 자국의 핵심 국가 이익을 보호하기 위해 군사력을 사용할 의지를 가지고 있다고 평가했다.<sup>47)</sup>

물론 국가의 행위가 의지와 능력만으로 이뤄지는 것은 아니다. 국제정치적 여건이 마련되어야 한다. 중국에게 있어 가장 중요하게 고려되는 여건은 바로 지역내 미국의 부재(不在)가 될 것이다. 우리는 남중국해에 인공섬을 건설한 중국의 신속하고 기민한 행위로부터 이를 쉽게 확인할 수 있다. 1947년 주둔협

45) [http://www.defenseworld.net/news/13037/PLA\\_Navy\\_To\\_Have\\_415\\_Warships\\_By\\_2030\\_US\\_expert\\_Says#.W7Tt5TbCqIU](http://www.defenseworld.net/news/13037/PLA_Navy_To_Have_415_Warships_By_2030_US_expert_Says#.W7Tt5TbCqIU) (검색일: 2018. 9.10.).

46) 김덕기, “동북아 해군력 군비경쟁” 『STRATEGY 21』 Vol.21, No.1 (Summer 2018), pp. 126-165. 참조하여 재정리. The Military Balance 2005-2017.

47) 김기주, “중국 해군력 부상의 위협성 평가,” 『신아시아』 제19권 제1호 (서울: 신아시아연구소, 2012년 봄), p.183.



정 체결 이후 미군은 필리핀 클라크 공군기지(Clark Air Base)와 수빅만 해군기지(Subic Bay)에 국외 최대 규모의 파견부대를 주둔해오고 있었다. 하지만, 1991년 필리핀내 반미(反美) 여론이 확산되고 의회의 미군 주둔기간 연장 기준이 부결되자 주필리핀 미군은 전원 철수하게 된다.<sup>48)</sup> 미군이 필리핀을 떠나자마자 1992년 중국은 영해법을 선포하여 필리핀 앞바다의 팡가니방 산호초(Mischief Reef)와 스카버러 섬(Scarborough Shoal)을 자국 영토에 포함시킨 뒤, 산호초에 어선 정박을 위한 인공 구조물과 활주로를 건설하였다. 2012년에는 중국어선 8척이 스카버러 암초 인근에서 조업하는 것을 필리핀 호위함(BRP Gregorio del Pilar, FF-15)이 나포하려 하자, 중국감시선 2척(Zhongguo Haijian 75/84)이 호위함을 봉쇄하였고, 이후 군도로 향하는 필리핀 어선들은 중국감시선에 의해 접근이 차단되었다.<sup>49)</sup> 중국의 이러한 행동은 구단선(Nine Dash Line) 인접 산호초들을 인공섬으로 만들어 군사기지를 건설함으로써 남중국해에 대한 중국의 역사적 기득권을 기정사실화 하려고 하는 것으로 평가된다.<sup>50)</sup>

그렇다면 동북아에서도 과연 미국의 부재가 가능할 것일까? 한국도 일본도 필리핀처럼 국가적인 차원에서 미국의 철수를 강요하지 않는다는 가정 하에 동북아에서의 미군 철수에 관한 담론은 중국과 미국의 세력 경쟁에 관한 논의로 귀착된다. 현실주의 관점에서 미국과 중국의 세력전이(Power Transition)는 다음과 같은 두 가지 시나리오로 전개될 수 있다. 먼저, 중국의 힘이 미국의 힘을 능가하는 경우다. 이럴 경우, 미국은 소련이 미사일 부대를 쿠바로부터 모스크바로 철수했던 것과 같이 미군을 동아시아로부터 자국으로 복귀시켜야 할 것이다. 반대로 중국이 미국을 능가하지 못하고 더 이상 미국에 위협이 되지 않는다면 미국은 역시 동북아를 떠날 것이다. Mearsheimer(2017)는 만약 중국의 고속 성장이 정지되고, 중국이 아시아의 지역 패권국으로 될 가능성이 없을 경우 미국은 아마도 아시아에 주둔하고 있는 미군을 철수할 것이라고 경고한 바 있다.<sup>51)</sup> 결국, 중국이 미국을 능가하든, 그렇지 못하든 특정 시기가 도래하면 미국은 동아시아에서 철수할 것이다. 이러한 미국의 부재 상황에서

48) <https://www.nytimes.com/1991/09/16/world/philippine-senate-votes-to-reject-us-base-renewal.html> (검색일: 2018. 9.10.).

49) <https://news.abs-cbn.com/nation/regions/09/12/12/3-chinese-ships-seen-scarborough-pcg> (검색일: 2018. 9.21.).

50) [https://blog.naver.com/china\\_lab/221322867440](https://blog.naver.com/china_lab/221322867440) (검색일: 2018. 9.24.).

51) John J. Mearsheimer(2017), pp.26-27.

동북아에 위치한 중국의 주변국들은 마치 필리핀이 경험한 바와 같이 중국으로부터 심각한 해양안보 위협을 직면할 수 있고, 해양통제권이 확보된 상태에서 중국은 정치적 목적 달성을 위해 센카쿠열도(다오위다오)나 이어도와 같은 특정 지역에 대한 해상봉쇄 제재를 단행할 수 있다.

더욱이 중국에 대한 경제의존성의 심화는 해상봉쇄를 비롯한 경제제재의 가능성과 심각성을 증대시킨다. 트럼프의 탈퇴 선언으로 TPP(Trans-Pacific Partnership, 환태평양 경제동반자협정)의 구속력은 약해졌지만, 중국을 중심으로 하는 RCEP(Regional Comprehensive Economic Partnership, 역내 포괄적경제동반자협정)은 연내 출범을 목표로 하고 있다.<sup>52)</sup> RCEP가 출범할 경우 세계 경제 3분의 1일 포괄하는 세계 최대 FTA가 결성되는 것이며, 참가 16개국의 경제적 의존성은 더욱 심화될 것이다<sup>53)</sup>. 이론적으로 무역의존도가 높으면 경제제재를 가할 확률이 낮지만, 안보적으로 대립할 경우 경제제재는 훌륭한 무기가 될 수 있다. Lektzian과 Souva(2007)는 제재의 개시와 성공에 관한 그들의 연구에서 상대적 무역의존도(Relative trade dependence)가 제재 개시 가능성과 역의 관계에 있음을 실증적으로 보여 주었다.<sup>54)</sup> 무역의존도가 높다는 것은 상호 교역량이 많아 경제제재를 가할 경우 자국도 피해를 볼 수 있고, 무역의존도가 높다는 것 자체가 대상국은 제재를 가할 가능성이 적은 우방국일 확률이 높기 때문이다. 하지만, 경제적 의존성이 높은 주변국이 생존의 문제와 관련하여 안보적으로 대립하게 되면 경제제재는 어떠한 무기보다 효과적일 수 있다.

특히, 한국은 다음과 같은 두 가지 이유로 인해 중국의 해상봉쇄 제재에 취약한 경제구조를 띄고 있어 각별한 주의가 요구된다. 첫째, 한국경제는 해상무역에 의존성이 강해 해상교통로(Sea Lines Of Communications) 차단 및 해상봉쇄에 대해 취약하다. 한국은 국민총소득(Gross National Income) 대비 수출입 비율이 84.0%(17년)인 세계10대 무역대국이며, 해상무역 비중이 99%에 이르는 전형적인 해상무역국가이다.<sup>55)</sup> 만약, 한국이 항구와 해상교통로가

52) [http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180702\\_0000351901&cID=10101&pID=10100](http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180702_0000351901&cID=10101&pID=10100) (검색일: 2018. 9.22.).

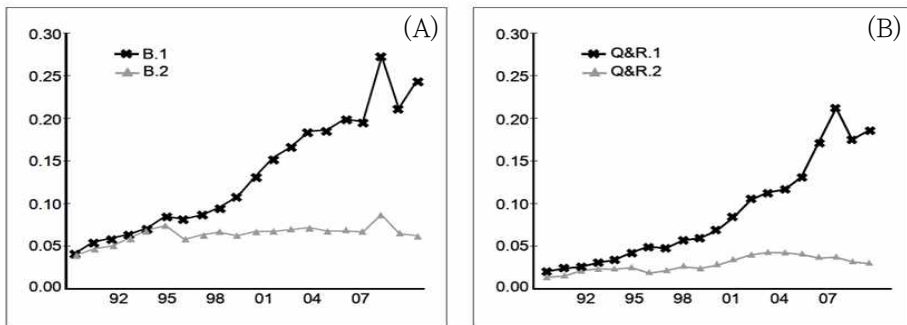
53) 최낙균, 임영귀, 『동아시아의 가치사슬구조와 역내국간 FTA의 경제적 효과 분석』, 정책연구보고서 13-01 (서울: 대외경제정책연구원, 2013), pp.24-25.

54) David Lektzian and Mark Souva, "An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success," *Journal of Conflict Resolution*, Vol.51, No.6 (Dec., 2007), p.862.

55) <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4006> (검색일: 2018. 9.25.).

차단되는 해상봉쇄 제재 상황에 처하게 된다면 국가 경제에 치명적인 타격을 입을 것으로 예상된다. 최정환은 산업연관분석을 통해 한국이 주요 3개 항을 봉쇄 당해 2014년 1분기 기준 30% 가량 수출입이 타격을 받는다고 가정했을 경우 약 71조원의 경제적 손실을 입을 것으로 예측한 바 있다.<sup>56)</sup> 둘째, 대중(對中) 교역구조가 경제제재에 취약한 형태이다. 주성환은 한중경제관계 확대에 따른 정치적 효과에 관한 그의 연구에서 한국은 중국에 대해 경제의존성이 점차 심화되고 있으나, 중국은 한국에 대한 교역의존도는 상대적으로 미미하여, 교역감소, 관세부과 등의 방법으로 경제규모가 작은 한국을 쉽게 제재할 수 있음을 분석하였다.<sup>57)</sup> 이는 상대적으로 대미(對美) 교역의존도가 큰 중국에 대하여 미국이 대규모 무역관세를 부과할 수 있는 것과 같은 이치이다.

〈그림 6〉 한중 교역비중(A) 및 교역의존도(B)<sup>58)</sup>



## 2. 일본의 해양정책과 해상봉쇄 제재

일본은 능력 면에서 중국에 이어 세계 3위의 해군력을 갖춘 것으로 평가 받고 있다.<sup>59)</sup> 특히, 헬기모함을 4척 보유하고 있고, 이지스함 6척, 구축함 27척, 상륙함정을 11척이나 보유하고 있어 강력한 해상작전 능력을 갖추고 있다. 또

56) 최정환, 조운철, 고성필, 황원식, “우리나라 수출·입 해상물동량 감소에 따른 경제적 파급효과 분석,” 『해양정책연구』 제32권 제1호 (2017), pp.179-180.

57) 주성환, 강진권, “한중경제관계 확대의 정치적 효과,” 『한중사회과학연구』 제26권 (2013), p.36.

58) 교역의존도 = 한국과 중국간의 교역량 / 국내 총생산량(GDP). 교역 비중 = 한국과 중국간의 교역량 / 총 교역량. 양국 간 교역이 적을수록 0에 가깝고, 교역이 많을수록 1에 가깝다. Ibid p.33. 재인용.

59) [http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2015/01/13/2015011303716.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2015/01/13/2015011303716.html) (검색일: 2018. 9.20.).

한, 우수한 대잠항공기를 다수 보유하고 있어 천혜의 잠수함 작전 환경인 동해에서도 대잠거부작전하 해상봉쇄 제재 수행이 가능할 것으로 평가된다.

의지면에서 일본은 해양자원 확보 등의 이유로 주변 도서에 대해 집요한 영유권 주장을 지속하고 있는데, 그들의 열의를 감안할 때 국내·외적인 여건이 조성된다면 일본은 국익을 위해 해상봉쇄 도발도 감행할 수 있다는 합리적인 추론이 가능하다. 특히, 일본은 독도에 대한 자국영토 주장을 심화시켜 가고 있다. 14년 째 방위백서에 독도를 자국 영토로 표기하고 있고, 교과학습지도요령(의무교육사항)에 한국이 독도를 불법 점거하고 있는 것으로 표현하여 학생들을 교육하고 있다. 또한, 일본내 일각에서는 독도를 무력으로 탈환하자는 주장들이 제기 되기도 했으며<sup>60)</sup>, 2018년 3월에는 도서 탈환작전을 주임무로 하는 육상자위대 소속 수륙기동단을 창설하였다. 이 밖에도 일본은 중국과의 첨예한 센카쿠열도 분쟁, 본토 남단에서 약 1,300km 떨어진 오키노토리(沖の鳥) 암초에 대한 영유권 분쟁, 러시아와의 쿠릴열도 분쟁에서 도서 영유에 대한 강한 의지를 나타내고 있어 국내·외 정치적 여건과 군사능력을 고려하여 극단적인 군사행동도 감행할 수 있을 것으로 평가된다.

일본의 이러한 군사적 도발은 국내·외적 정치 여건이 충족되어야 할 것이다. 우선 도서 확보에 대한 국내정치적 열망이 축적 되어야 할 것이며, 군사적 행동은 동맹국인 미국의 정치적 이익에 부합되어야 할 것이다. 물론 제3위의 해군력을 갖춘 일본이 2위의 군사력을 갖춘 중국에 대하여 봉쇄를 가한다는 것은 이론적으로 맞지 않는 이야기이고, 미국과 동맹국인 한국을 상대로 해상봉쇄 제재라는 옵션을 선택하기는 제한적일 수 있다. 하지만, 중국이 미국과의 세력 경쟁에서 도태되어 충분히 힘이 약화되거나, 또는 미국의 든든한 후원 및 동의를 있을 경우 봉쇄 제재를 고려할 수 있을 것이다.

### 3. 한국의 전략환경과 해상봉쇄 제재

한국에 있어 항구는 영토에 제공되는 영양을 섭취하는 입이요, 해상교통로는 국가경제에 활력을 주입하는 생명선인데, 만약 주변 해양강국의 해군력이나, 북한의 해군력(잠수함, 기뢰 등)을 통해 항구와 해상교통로가 위협을 받는

60) <http://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=G&nNewsNumb=201210100027&page=12> (검색일: 2018. 9.21.).

다면 한국은 생존의 문제에 직면하게 될 것이다. 한편, 이러한 환경은 한국과 인접한 주변국에도 마찬가지이므로 해상봉쇄 제재는 한국에게 위기이기도 하지만 기회의 창이기도 하다. 이러한 점을 고려하여 다음과 같은 세 가지 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 지정학적으로 한국은 주변국으로부터 해상봉쇄 제재에 취약하므로 해상봉쇄 제재에 대한 시그널링을 면밀히 추적해야 하며, 이를 위한 정보자산을 충분하게 갖춰야 한다. 한국은 주변국으로부터 작전중심이 짧다. 중국의 칭다오항(靑島港)에서 북해함대(北海艦隊)가 출항해 인천항까지, 일본의 해상자위대(海上自衛隊)가 사세보항(佐世保港)에서 출항하여 부산항까지는 모두 한나절 이내 도착할 수 있다. 또한, 동해는 잠수함을 통한 대수상함 공격이나 기뢰부설이 용이하므로 수중전력에 의한 봉쇄의 위협이 상존한다. 그리고 작전지속능력 측면에서 한국의 주요항만은 주변국의 미사일 사거리, 공군기 작전 반경, 수송선박의 활동 영역 내에 위치하여 일반적으로 해상봉쇄 작전을 실시하는 제재국들이 감내해야 하는 원해작전에 따른 불이익이 감소된다. 따라서 한국은 직·간접적 정보자산을 통해 주변국 의도와 행동을 면밀히 관찰하고 분석해야 한다. 앞선 통계분석을 통해 우리는 75.8%의 봉쇄제재가 위협(예고) 없이 기습적으로 이뤄진 것을 확인할 수 있었다. 즉, 봉쇄 제재의 시그널링이 포착되었다면 이는 위협으로 끝나는 것이 아니라 실제적으로 행동으로 이어질 가능성이 높기 때문에 즉각적인 대응이 요구된다.

둘째, 북한의 무력도발을 억제하기 위한 방안으로 해상봉쇄 제재는 유용한 옵션이다. 해상봉쇄가 무역 도발에 대한 억제제인가, 아니면 촉매제인가에 대한 논의에서 본 연구는 역사적으로 해상봉쇄 제재가 무력도발을 억제하는데 효과가 컸던 것을 보여 주었다. 봉쇄제재가 무력도발과 관련된 이슈에서 단독으로 시행될 경우 74%에 이르는 성공률을 보였고, 향후 5년 내 전쟁이 발생하는 경우는 없었음을 확인하였다. 더욱이 봉쇄제재는 효과가 빠른 시간 내에 나타나는 이점이 있었다. 2017년 말 이전까지 취해진 일반적 경제제재는 평균 9년이라는 ‘전략적 인내’를 요하였다. 하지만 통계분석에 나타난 바와 같이 봉쇄제재는 단독으로 시행될 경우 1.4년, 복수로 시행될 경우 2.9년이라는 짧은 기간 내 각각 56.3%, 61.2%의 효과도를 보였다. 따라서 북한이 군사적 도발을 감행하거나 도발이 예상될 경우 한·미동맹의 압도적인 해군력을 통해 해상봉쇄 제재를 단행하는 것은 한·미간 정책입안자 및 의사결정자들에게 정치·군사적으로 매우 유용한 옵션이 될 것이다.

하지만, 역으로 양국관계가 악화된 상황에서 북한이 한국에 해상봉쇄를 시도하는 것을 배제할 수 없다. 통상 해상봉쇄는 해군력이 우세한 국가에서 열세한 국가에 취하는 조치이지만, 양적으로 간과할 수 없는 수중전력을 보유한<sup>61)</sup> 북한이 항만 봉쇄나 해상교통로 차단작전을 감행할 경우 이는 한국뿐만 아니라 한·미 동맹의 대응에 상당한 차질을 줄 것으로 예상된다. 역사적으로 보면 독일은 1차 세계대전 당시 열세인 해군전력을 극복하기 위해 U-boat를 적극 활용하여 우세한 연합군 해군전력을 효과적으로 대응하였는데, 두 번의 세계대전 동안 군함·상선 5,150척을 격침시켜 ‘독일해군에게는 유일하게 믿을 수 있는 전력, 처칠에게는 유일하게 두려운 존재가 되었다.’<sup>62)</sup> 또한, 1982년 포클랜드 해전에서는 영국해군이 아르헨티나의 디젤잠수함 1척을 소탕하기 위해 200발 이상의 대잠폭뢰를 투하하고, 2,253회의 대잠헬기를 이륙시키는 등 대대적인 대잠작전을 펼쳤으나 209급 산루이스(San Luis)함은 2번의 습격을 감행 후 34일 만에 이상 없이 기지로 복귀했으며<sup>63)</sup>, 이 기간 동안 해양통제권을 확보하지 못한 영국함대는 차기 작전까지 상당 기간을 지체해야만 했다. 북한이 평시에 수중전력을 이용하여 봉쇄 수준의 도발을 감행하는 것을 두고 회의적인 시각이 있을 수 있다. 하지만, 작전중심이 짧은 한반도의 지형적 특성과 수중전력의 상당한 파괴력을 감안할 때 북한 수중전력의 대규모 출항이나, 작전해역 내 일부 활동 자체만으로도 한국과 한·미동맹의 해상활동에 상당한 차질을 줄 수 있으므로 철저한 대비가 요구된다.

마지막으로 해상봉쇄 제재를 비롯한 경제제재를 효과적으로 극복할 수 있는 경제구조로 교역체계를 개선해 나가야 한다. 특정 국가에 대한 교역의존도 심화는 그 국가로부터 경제제재를 당했을 경우 정치적 이익을 양보할 수밖에 없는 상황을 미리 조성하는 것이고, 오직 해상을 통한 무역에 교역을 편중시키는 것은 현존·잠재적 적국에 국운의 목줄을 이미 내어주는 것이다. 따라서 중국이나 일본, 미국에 편중된 교역량을 다른 국가로 보다 확대하고, 해상교통로에 절대적으로 편중된 교역로를 다변화하여 해상봉쇄 제재뿐만 아니라 주변국으로부터의 경제제재에 대한 국가적 내성을 강화시켜야 할 것이다.

61) 북한은 로미오급 잠수함과 잠수정 등 70여 척의 수중전력을 보유하고 있으며 해상교통로 교란, 기뢰부설, 수상함 공격 등의 임무를 수행한다. 대한민국 국방부, 『2016 국방백서』(서울: 대한민국 국방부, 2016), p.25.

62) “U-boat,” wikipedia (검색일: 2018. 9.28.).

63) Sebastien Roblin, “How the Falklands War(Thanks to a Stealthy Submarine) Could Have Gone Very Differently,” *The National Interest* (27 Nov. 2016).

## V. 결론

군은 근본적으로 전쟁을 준비하는 조직이다. 하지만 전쟁이 점차 감소되고 평화의 시대가 도래한다면 군은 어떠한 역할을 수행해야 하는가? 군은 군이 존재해야 하는 이유인 전쟁을 하지 않음으로서 오히려 국민에게 최상의 효용을 제공하게 되는 태생적 역설을 품고 있다. 아울러, 군은 군이 생산할 수 있는 최상의 서비스인 평화를 장기간 제공하면, 국민으로부터 오히려 감축과 개혁의 영수증을 지급받을 수도 있는 또 다른 역설의 운명을 안고 있다. 이러한 역설들로 인하여 군은 늘 쇄신하고 진화해야 하는 의무가 있다. 전쟁의 가능성이 희박해진다고 하여 전쟁이 발발했을 때 그 피해의 규모가 줄어드는 것은 아니므로 군은 항상 최상의 안보를 제공할 수준의 능력을 갖추고 있어야 하며, 이를 유지하기 위해 중단 없는 국방개혁의 과정을 반복해야 한다. 시대가 요구하는 새로운 역할을 찾아내고, 보다 효율적인 형태로 국민에게 최상의 안보서비스를 제공할 수 있는 방법을 모색해야 한다. 국민은 과거 전통적인 군의 역할 그 이상의 것을 요구하고 있으며, 군은 국가가 할당하는 막대한 예산에 버금가는 효용을 창출해내야 하는 의무와 사명이 있다. 해상봉쇄 제재는 군이 국민과 국가 의사결정자에게 제공할 수 있는 또 하나의 유용한 정치적 수단이며, 해상무역에 경제적 의존성이 높은 국가는 반드시 고민하고 대비해야 하는 영역이다.

본 연구를 통해 우리는 해상봉쇄 제재가 매우 효과적인 정치적 수단임을 확인할 수 있었다. 정치적 목적을 달성하는 성공률이 다른 경제제재에 비해 높을 뿐 아니라, 전쟁에 비해서도 높은 확률을 보여 준다는 것은 주목할 만한 결과라 할 수 있다. 아울러, 해상봉쇄 제재가 전쟁과 같은 무력도발을 억제하는 효과가 있음을 확인하여, 해상봉쇄가 전쟁의 촉매제인지 아니면 억제제인지에 대한 논쟁의 실증적 결론을 도출할 수 있었다. 또한, 해상봉쇄 제재는 그 효과가 발현되는데 다른 경제제재나 전쟁에 비해 비교적 짧은 기간이 소요됨을 확인하여 정치적으로 활용도가 높은 수단임을 검증하였다. 그리고 본 연구는 동북아는 해상봉쇄 제재가 발생할 수 있는 가능성이 높은 지역이고, 해양강국들은 해상봉쇄를 실행할 수 있는 능력과 의도를 가지고 있으며, 여건이 조성된다면 봉쇄 제재를 실제적으로 조치할 수 있음을 확인하였다. 특히, 한국은 국제 정치적으로, 지정학적으로, 군사적으로 해상봉쇄 제재에 대하여 진지하게 검토해야 하는 위치에 있음을 논하였다.

‘김정은은 왜 돌아섰는가?’에 대해 국제사회의 해상봉쇄 제재가 전적인 영향요인이었다라고 단언하기는 어렵다. 북한에 대한 조치가 해상봉쇄인지, 해상차단인지에 대해서도 다른 의견이 있을 수 있고, 중국과 러시아가 대북제재에 얼마나 동참했는지에 따라 북한이 느꼈을 압박의 정도가 달라질 수 있기 때문이다. 하지만, 본 연구의 분석결과를 통해 볼 때, 2018년 2월 미국이 독자적으로 개시한 대북 해상봉쇄 제재 조치는 제2차 세계대전 이후 이뤄진 43건의 다른 피봉쇄국의 사례에서처럼 북한이 폐쇄와 대립의 ‘겨울’에서 개방과 대화의 ‘봄’으로 나아가는데 영향을 미쳤을 가능성이 높다.

바다를 접한 국가에게 있어 항만(港灣)과 해로(海路)는 세계로 향하는 출구이자, 세상이 유입되는 입구이다. 이들 해양국가에게 해상봉쇄 조치는 국가의 운명에 대한 사형선고와 같을 수 있다. 하지만 다수의 해양국가에서 조차 해상봉쇄 제재에 대한 연구 사례가 거의 전무한 실정은 놀라운 사실이 아닐 수 없다. 해상봉쇄 제재에 대한 부족한 연구실적 정도가 봉쇄 제재의 중요성을 인식하는 가늠자가 되지는 아니기를 바라며, 본 연구를 통해 해상봉쇄 제재에 대한 관심이 보다 제고되고, 추가적인 후속 연구가 이어지기를 기대해본다.



## 참고문헌

### 단행본

- 대한민국 국방부. 『2016 국방백서』. 서울: 대한민국 국방부, 2016.
- 진영제. 『사회과학 연구조사 방법론』. 서울: 박영사, 2011.
- Academia Research, *Encyclopedia of Political science*. (Michigan: The University of Michigan, 2002).
- Brodie, Bernard. *A Guide to Naval Strategy*. (New York: Prager, 1965).
- Clausewitz, Carl Von. *On War*, translated and edited by Howard, Michael; Paret, Peter. (Princeton: Princeton University Press, 1976).
- \_\_\_\_\_, *On War*, translated by Graham, J. J.. (Auckland: The Floating Press, 2010).
- Corbett, Julian S.. 김종민 역. 『해양전략의 원칙』. 서울: 해군본부, 1986.
- Hufbauer, Gary Clyde; Schott, Jeffrey J.; Elliott, Kimberly Ann. *Economic Sanctions Reconsidered: Supplemental Case Histories*. (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1985).
- Mearsheimer, John J.. 이춘근 역. 『강대국 국제정치 비극』. 서울: 김앤김복스, 2017.
- Till, Geoffrey. *Maritime Strategy and The Nuclear Age*. (London: Macmilan Press, 1984).

### 논문 및 연구보고서

- 김기주. “중국해군력 부상의 위협성 평가.” 『신아시아』 제19권 제1호, 서울: 신아시아 연구소, 2012.
- 김덕기. “동북아 해군력 군비경쟁.” 『STRATEGY 21』 Vol.21, No.1, Summer 2018.
- 김영규. “해상봉쇄의 변화에 관한 연구.” 연세대학원 석사 논문, 2003.
- 이민효. “해상무력분쟁에 적용되는 봉쇄법의 발전과 과제.” 『해양연구논총』 제29집, 진해: 해군사관학교 해군해양연구소, 2001.
- 이대우. “6자 회담과 미국.” 『정세와 정책』 통권86호. 성남: 세종연구소, 2003.
- 윤성학. “김정은, 美 해상차단에 무릎 꿇었다.” 『신동아』, 2018년 3월 25일.
- 주성환; 강진권. “한중경제관계 확대의 정치적 효과.” 『한중사회과학연구』, 제26권 2013.
- 최낙균; 임영귀. 『동아시아의 가치사슬구조와 역내국간 FTA의 경제적 효과 분석』, 정

- 책연구보고서, 서울: 대외경제정책연구원, 2013.
- 최정환; 조윤철; 고성필; 황원식. “우리나라 수출·입 해상물동량 감소에 따른 경제적 파급효과 분석.” 『해양정책연구』 제32권 제1호, 2017.
- Gardner, Timothy. “US Won’t Hesitate to Impose Sanctions Over Fuel to N.Korea.” *Reuters*, 23 Sept. 2018.
- Keeley, Gregory. “North Korea sanctions are not working – a naval blockade might.” *Fox News*, 31 Dec. 2017.
- Lektzian, David; Souva, Mark. “An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success.” *Journal of Conflict Resolution*, Vol.51, No.6, 2007.
- Marinov, Nikolay. “Do Economic Sanctions Destabilize Country Leaders?.” *American Journal of Political Science*, Vol.49, No.3, 2005.
- Morgan, T. Clifton; Navin, Bapat A.; Krustev, Valentin. “Threat and Imposition of Economic Sanctions 1971–2000.” *Conflict management and peace science*, Vol.26, No.1, 2009.
- \_\_\_\_\_. “Threat and Imposition of Economic Sanctions 1945–2005: Updating the TIES dataset.” *Conflict management and peace science*, Vol.31, No.5, 2014.
- Morgan, T. Clifton; Palmer, Glenn; Miers, Anne. “Economic Sanctions and Foreign Policy Substitutability.” Washington, D.C.: The 96th Annual Meeting of the American Political Science Association, 2000.
- O’Quinn, Robert P.. “A User’s Guide To Economic Sanctions.” *Heritage Foundation*, 1997.
- Quek, Kai; Alastair Iain. “Can China Back Down?.” *International Security*, Vol.42, No.3, Winter 2017/2018.
- Richardson, Michael. “Naval powers in Asia : Rise of Chinese navy changes the balance Viewpoints.” *Institute of South East Asian Studies*, 2010.
- Roblin, Sebastien. “How the Falklands War(Thanks to a Stealthy Submarine) Could Have Gone Very Differently.” *The National Interest*, 2016.
- The Economist Intelligence Unit N.A.. “Sanctions, History lessons.” *The Economist*, Vol.381, 2006.
- Tomz, Michael. “Domestic Audience Costs in International Relations: An Experimental Approach.” *International Organization*, Vol 61, Fall 2007.

## 인터넷 자료

- “국제연맹규약.” 『두산백과』 (검색일: 2018. 9.28.)
- “이상주의.” 『21세기 정치학대사전』 (검색일: 2018. 9.28.)
- “제재.” 『21세기 정치학대사전』 (검색일: 2018. 9.28.)
- “중국 인민해방군 해군.” Wikipedia (검색일: 2018. 9.16.)
- “U-boat.” wikipedia (검색일: 2018. 9.28.)
- [http://blog.naver.com/china\\_lab/221322867440](http://blog.naver.com/china_lab/221322867440) (검색일: 2018. 9.24.)
- <http://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=G&nNewsNumb=201210100027&page=12> (검색일: 2018. 9.21.)
- <http://news.abs-cbn.com/nation/regions/09/12/12/3-chinese-ships-seen-scarborough-pcg> (검색일: 2018. 9.21.)
- [http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2015/01/13/2015011303716.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2015/01/13/2015011303716.html) (검색일: 2018. 9.20.)
- <http://ourworldindata.org/war-and-peace> (검색일: 2018. 9.15.)
- <http://piie.com/commentary/speeches-papers/trade-weapon> (검색일: 2018. 9.18.)
- <http://www.correlatesofwar.org/data-sets> (검색일: 2018. 9.15.)
- [http://www.defenseworld.net/news/13037/PLA\\_Navy\\_To\\_Have\\_415\\_Warships\\_By\\_2030\\_US\\_expert\\_Says#.W7Tt5TbCqIU](http://www.defenseworld.net/news/13037/PLA_Navy_To_Have_415_Warships_By_2030_US_expert_Says#.W7Tt5TbCqIU) (검색일자: 2018. 9.10.)
- <http://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4006> (검색일: 2018. 9.25.)
- [http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180702\\_0000351901&cID=10101&pID=10100](http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180702_0000351901&cID=10101&pID=10100) (검색일: 2018. 9.22.)
- <http://www.reuters.com/article/us-northkorea-missiles-kcna/north-korea-says-naval-blockade-would-be-act-of-war-vows-action-idUSKBN1E81VE> (검색일: 2018. 9.15.)
- Morgan, T. Clifton; Navin, Bapat A.; Kobayashi, Yoshiharu, “TIES data 4.0 User’s Manual Case Level Data.” June 2013. <http://sanctions.web.unc.edu/> (검색일: 2018. 9.10.).

Abstract

**A Study on the Effectiveness of Naval Blockade  
as a Method of Sanctions  
- Focusing on the Analysis of Peacetime  
Naval Blockades after WW2 -**

Park Jin Sung\*

Why did Kim Jong Un turn his foreign policy upside down in a sudden? US naval blockade became one of candidates for the reason since it had been threatened by Trump administration for the first time in December 2017. Has the blockades worked well like that in the international politic history? This paper reveals the effectiveness of naval blockade on sanctioning in the peacetime.

This research analyzes three hypothetical arguments about the naval blockade based on the result of empirical tests with TIES Dataset. First, sanctions by blockading are more effective in gaining political benefits than the other economic sanctions. It was ranked the 4th effective way of sanction out of 9. And 56.3% of pacific naval blockades without packaged economic sanctions were succeeded, whereas the possibility of success increase up to 61.2% when blockade has been imposed in accordance with the other type of economic sanctions. Second, blockades deter military collisions, even war. When it comes to military provocation issue, blockading sanctions gain political interest far more than the other type of economic sanctions. The possibility of the success reaches up to 74%. Also, there wasn't any historical cases of war incurred by blockading sanctions within 5 years after the blockade end. Third, policy makers just need 1.2 years on average to see the end of sanctions

---

\* Lieutenant Commander, In the political science Ph.D. course at Yonsei Univ.

when they choose the naval blockade as the method of imposing sanction on the adversary. It is impressively short span of time in achieving political goal compared to the other types of sanctions which are need 9 years on average.

North East Asia sea could be the next stage for a naval blockade sooner or later. Because China and Japan not only possess capabilities of blockade but also have will to impose blockades to the others if conditions are set. And even the North Korea with lots of submerging forces could be a blockading threat in the specific area. So, the Republic of Korea has to pay more attention and be prepared for naval blockading sanction.

**Key words : Naval blockade, Sanctions, TIES, North East Asia**

논문접수 : 2018년 11월 30일 | 논문심사 : 2018년 12월 20일 | 게재확정 : 2018년 12월 26일