

대북 경제제재의 효과성 분석: 유엔안보리 대북제재가 경제-핵무력 병진노선에 미친 영향을 중심으로*

조선빈 ■ 연세대학교**

김용호 ■ 연세대학교***

〈국문요약〉

이 글은 북한의 비핵화와 관계개선에 대한 진정성 여부를 판단하는 과정에서 유엔안보리 대북제재 해제가 김정은의 정상회담외교 추진의 주요 목적이었음을 주장한다. 하노이 제2차 북미정상회담 최종 핵담판에서 공개된 북한의 요구조건이 미국의 군사압박 해제가 아닌 유엔제재 해제였음을 고려할 때 유엔제재가 경제-핵무력 병진노선의 실패를 강압하여 당시 김정은을 핵협상으로 끌어냈다는 점에서 효과적이었다고 판단된다. 이는 북한정권의 최우선 정책목표인 지도자 개인의 정치적 생존을 핵개발이 아닌 남한 및 미국과의 관계개선과 개혁개방 추진을 통해 달성할 수 있다는 김정은의 판단이 작용한 것으로 보이기 때문이다. 유엔제재가 경제-핵무력 병진노선의 실패를 강압하여 김정은을 핵협상으로 끌어냈다는 주장의 타당성을 검토하기 위해 경제-핵무력 병진노선과 유엔제재 간의 상관관계를 분석하였다. 그 결과 김정은은 지도자 개인의 정치적 생존을 위해 핵무력건설과 경제건설의 편익이 상충되는 모순의 병진노선을 계승한 것으로 분석된다. 이러한 북한의 국내정치적 배경을 감안할 때 김정은은 최소한 대북제재의 영향력이 현실화되었던 하노이 정상회담 당시 악화되고 있는 북한경제를 개선하기 위해 영변 핵시설 폐기를 제재해제와 맞교환하여 장기집권에 필요한 경제성과를 확보하려 했을 것으로 분석된다. 이는 북한의 반복되는 불량행동에 대한 사후 징벌적 조치의 유엔제재가 북한의 비핵화를 강압하지 못했다는 비판에도 불구하고,

* 이 논문은 주저자 조선빈의 2022년 연세대학교 석사학위 논문인 “대북 경제제재의 효과성 분석: UN 안보리 대북제재가 경제-핵무력 병진노선에 미친 영향을 중심으로”에 기반하여 큰 폭의 수정·보완을 거쳐 작성되었음을 밝힙니다. 유익한 논평을 해주신 제 분의 심사자들에게 감사의 말씀을 드립니다.

** 주저자. 연세대학교 정치외교학과 석사(E-mail: sbcho13@yonsei.ac.kr)
*** 교신저자. 연세대학교 정치외교학과 교수(E-mail: ykim1@yonsei.ac.kr)

최소한 경제제재를 통한 국제사회의 대외압박이 당시 김정은을 정상회담외교로 끌어냈다는 점에서 유엔안보리 대북제재가 부분적으로 효과적이었다는 것을 시사한다.

*주제어: 제재효과성, 유엔안보리 대북제재, 경제-핵무력 병진노선, 북한, 김정은

I. 서론

북한은 국제사회의 지속적인 대외압박에도 불구하고 여섯 차례의 핵실험과 연이은 미사일 시험발사를 강행하였고 미국 본토를 타격할 수 있는 핵전력을 사실상 완성한 것으로 평가된다. 반복되는 북한의 핵전력 증가와 탄도미사일 프로그램 운용을 억지하기 위해 조직된 유엔안보리 대북제재위원회는 유엔안보리 대북제재 결의안 1718호를 시작으로 현재까지 11건의 대북제재 결의안을 채택하였다. 국제사회는 지속되는 북한의 불량행동을 평화와 안전에 대한 중대한 위협으로 재차 확인하였고 제재강도를 높여감으로써 북핵문제에 대응해왔다. 그러나 북한에게 핵무기가 체제생존의 사활적 이익이라는 사실과 함께 대북압박을 완화하려는 중국과 러시아의 이해관계의 결부, 그리고 유엔회원국 간 이해관계의 상충과 제재이행의 불균등은 북핵문제 해결을 방해하는 변수들로 평가된다.

북미 간 말공방과 무력시위가 오고갔었던 2017년의 전쟁위기 국면에서 전환된 2018년 한반도의 데탕트에서 세 차례의 남북정상회담과 두 차례의 북미정상회담이 전개되었다. 극적으로 전환된 긴장완화의 국면에서 당시 북한의 지도자 김정은이 어떠한 전략적 판단으로 정상회담외교를 추진했었는가에 대한 다양한 가설들이 개진되었다. 일각에서는 화염과 분노(Fire and Fury), 지도자 참수작전(Decapitation Strike)으로 상징되는 미국의 전략자산을 활용한 군사적 강압외교가 김정은을 비핵화 협상으로 끌어냈다는 주장이 제기되었다(김용호 2018). 다른 한편에서는 유엔제재를 중심으로 한 국제사회의 제재압박이 김정은의 대외정책 실패를 강압했기 때문에 가능했다는 주장도 논의되었다. 혹은 미국과 국제사회의 전방위적 대외압박에도 불구하고 자체적인 계획(own timetable with confidence)에 따라 구축된 핵무기가 정권을 안정적으로 유지할 수 있다고 판단한 김정은이 경제개선을 위해 능동적으로 미국과 핵담판을 추진한 것이라는 주

장도 배제하기는 어렵다(Lee 2022).

어떠한 변수가 김정은의 정상회담외교를 초래했는가? 하노이 핵담판에서 김정은은 어떠한 배경과 의도로 미국에게 2016년 이후 채택된 유엔제재 해제를 요구했는가? 김정은이 집권이후 추진했었던 북한의 대외전략인 경제-핵무력 병진노선과 유엔안보리 대북제재 간 어떠한 상관관계가 존재하는가? 유엔제재가 북미 간 협상국면으로의 진입에 주요하게 작용했다는 직접적인 증거가 부재하고 이를 논증하기가 쉽지 않아 보인다. 그럼에도 불구하고 김정은의 하노이 핵협상 참여 동인과 목적을 분석하는 것은 어떤 변수가 김정은의 전략적 판단에 영향을 미쳤는가에 대한 연구의 필요성을 제기한다. 이와 함께 하노이회담 결렬 이후 한국과 미국의 새로운 정부가 출범하고 북한이 핵전력 증강을 재개한 시점에서 어떠한 변수가 북한과의 핵협상을 초래했는가에 대한 분석을 제시할 수 있다는 점에서 대북정책에 상당한 함의점이 있다고 판단된다. 만약 실제로 하노이회담에서 김정은의 협상참여 목적이 제재해제였을 경우 북한이 그동안 군사적 긴장을 반복해왔던 행위는 오히려 핵협상에서 전략적 우위를 차지하기 위한 일종의 맥거핀(MacGuffin)이라고 해석할 수 있기 때문이다.

김정은의 정상회담외교 추진 목적이 미국의 군사압박 해제인지 혹은 제재압박 해제인지에 대한 논의들이 맞서고 있는 상황에서, 이 글은 김정은의 정상회담외교를 초래한 원인이 유엔안보리 대북제재 해제에 있다는 것에 착안하여 유엔제재의 효과성을 분석하고자 한다. 김정은이 하노이 협상에서 요구한 것이 군사압박 해제가 아닌 유엔제재 해제였음에 주목할 때 제재효과성이 부분적으로 발견되기 때문이다. 따라서 이 글은 유엔제재가 경제-핵무력 병진노선의 실패를 강압하여 김정은을 핵협상으로 끌어냈다는 가설에 입각하여 김정은의 병진노선과 유엔제재 간의 상관관계를 분석하였다. 서론 이후 제2장에서는 종속변수인 제재효과성 결정요인에 대한 이론적 논의와 함께 권위주의 유형의 제재대항력 수준차이를 북한사례와 비교하였다. 제3장에서는 지속성과 단절성의 시각에서 김정은 시기 첫 대외전략인 경제-핵무력 병진노선의 추진과정을 분석하였다. 제4장에서는 유엔제재 현황과 하노이 핵담판 협상의제를 검토하였고 제재이후 북한의 핵심 경제지표인 대외무역 추이, 경제성장률, 그리고 북중무역 추이를 살펴보았다. 이와 함께 이 글의 핵심주장에 예상되는 반박가설을 검토하고 이를 재반박하여 유엔제재의 효과성을 비판적으로 검토하였다. 마지막 제5장에서는 본 연구의 분석결과를 환기하고 유엔제재 효과성에 관한 시사점을 논의하였다.

II. 제재효과성 결정요인에 대한 이론적 논의

2.1 제재효과성에 대한 이론적 논의

외교(words)와 전쟁(wars) 사이에 위치한 경제제재는 무역, 금융, 그리고 대외 원조 부문에서 분쟁중인 피제재국(target)의 행동변화를 목적으로 제재국(sender)이 경제관계의 제한 혹은 단절을 가하는 강압적 외교수단으로 정의된다(황태희 2013; Escribà-Folch & Wright 2015; Morgan et al. 2014). 경제제재의 이론적 정의에 따르면 제재국은 대외무역 금수조치, 금융거래 제한과 자산동결, 대외원조 지급중단, 주요인물의 국외여행제한의 형태로 피제재국의 경제활동에 제한을 가하여 행동변화를 강압적으로 유도할 수 있다. 제재연구는 제재효과성(effectiveness), 제재성공의 결정요인(determinants), 그리고 제재의 상징과 신호, 그리고 평판효과(signaling and reputational effects)에 대한 연구로 세분화된다. 이중에서 이 글의 종속변수인 대북제재의 효과성 연구와 제재성공의 결정요인 분석연구는 제재에 의한 피제재국의 행동변화 혹은 대외정책의 변화수준을 분석 대상으로 설정하여 제재성공 여부와 제재효과성을 논의할 수 있다(황태희 2013). 그러나 제재효과성을 평가하는 지표인 제재성공률은 낙관적으로 평가하더라도 전체 사례 중 약 37.5%에 불과했고(Hufbauer et al. 2007; Morgan et al. 2014), 25%는 제재 이전보다 상황이 오히려 악화되었다고 분석되었다. 이는 제재이행 이후 제재효과를 산출하기까지 상당한 시간과 비용이 소요되고, 제재목적에 부합하는 피제재국의 행동 및 정책변화 유도과정이 쉽지 않으며, 미국의 제재남용(abuse)이 오히려 제재효과성을 반감시킨다는 비판들과 관련이 있다(황태희 2013; Drezner 2021).¹⁾

한편 유엔제재의 효과성을 측정하는 방식도 제재에 의한 피제재국의 행동변화 강압(coercing) 수준만을 측정하는 것에서 나아가 제재가 피제재국의 불량

1) 제재효과를 유도하는 과정이 쉽지 않다는 학계의 중론에도 불구하고 선행연구들은 제재효과를 도출할 수 있는 특정한 조건을 연구했다. 선행연구에서 제재효과성 결정요인으로 지목된 중요 변수들은 독자제재 혹은 다자제재로 이분되는 제재부파의 주체, 국제기구의 영향력, 피제재국의 정치체제, 제재국과 피제재국의 경제적 상호의존도, 그리고 피제재국과 연관된 제3국의 영향력이었다(Baldwin & Pape 1998; Cortright & Lopez 2000; Drezner 2000, 2003; Elliott 1998; Galtung 1967; Hufbauer et al. 2008; Lacy & Niou 2004; Licht 2017; Martin 1992; Nooruddin 2002; Pape 1997; Whang 2010).

행동에 필요한 필수재원을 효과적으로 제한(constraining)하는가 여부, 그리고 국제사회의 평화와 규범에 역행하는 피제재국에게 유의미한 경고와 평판훼손(signaling/stigmatizing)을 초래할 수 있는지 여부를 포함해야 한다는 논의가 언급되었다(Biersteker et al. 2016, 46-48, 231-232). 해당 논의가 제재위협과 제재부과 단계를 구분하지 않았다는 점에서 일부 한계점이 발견되지만 제재효과성을 피제재국의 행동변화 강압 여부로만 평가하였던 기존의 방식에서 나아가 피제재국의 가용자원 제한과 신호 및 평판효과를 다양하게 측정할 수 있다는 점에서 논의의 폭을 확장시켰다고 볼 수 있다. 이는 유엔제재가 북한의 비핵화를 강압하지 못한다는 비판에도 불구하고 최소한 북한의 핵개발에 사용되는 재원을 어떻게 효과적으로 제한할 것인가, 그리고 북한의 핵개발에 대한 국제사회의 단결된 메시지가 추가적인 북한의 불량행동을 일부 억제할 수 있는가의 논의로 확장되었다.

경제제재가 효과적이지 않다는 학계의 연이은 의심에도 불구하고 다음의 선행연구는 대북제재의 효과성을 결정하는 변수들을 분석하였다.²⁾ 유엔제재 결의안 1695호부터 2094호까지를 분석한 연구는 북한을 겨냥한 유엔제재의 효과가 낮은 원인이 제재부과에 참여하는 회원국 간 이해관계의 상충, 국력의 상대적 차이, 그리고 불균등한 제재이행에서 발생하는 비대칭성 때문이라고 주장하였다(Kim 2014). 다자제재에서 초래될 수밖에 없는 구조적 원인들이 대북제재 효과성을 검토하는 과정에서도 계속해서 지적되고 있음이 확인되었다. 한편 이란의 핵합의(JCPOA) 사례와 북한사례를 대별한 연구는 유엔제재가 왜 효과적으로 작용하지 않았는지를 규명하였는데, 구체적으로 1) 대북제재와 관련된 주요당사국(key stakeholders)들이 북한 비핵화의 시급성을 공유할 때, 2) 기존의 다자제재에 독자제재가 적시적소에 보완될 때, 3) 대북제재가 북한의 취약점을 정확히 재단하고 겨냥할 때, 그리고 4) 피제재국의 정치리더십인 북한지도부가 북핵위기의 현 상황을 변화시켜야 할 인센티브를 필요로할 때 제재효과가 기대된다고 주장했다(Kwon 2016, 152).

허재영과 정진문은 무역금수조치와 경제지원 분야의 미진한 성과와 달리 식량지원 중단을 독립변수로 설정했을 때 대북제재가 효과적이었다고 주장하였다. 정치적 행동변화로 연결되는 북한최고지도부의 비용-편익을 계산할 때 식량지원

2) 경제제재에 강건(resilient)하게 대응하는 완강한 피제재국(Hard Target)인 북한을 상대로 비핵화를 유도하기 위해서는 북한최고지도부를 직접 타격하는 정밀한 제재입안과 전략이 요구된다는 의견도 언급되었다(Haggard & Noland 2017).

중단이 북한의 비핵화를 유도할 수는 없었지만, 지원중단에 따른 식량난 악화가 북한체제에 유의미한 경제적 비용을 부과했다는 것이다(허재영·정진문 2016). 식량지원 중단에 의한 경제적 손실이 최고지도부의 핵포기라는 정치적 행동변화로 귀결되지 않았다는 점에서 연구의 한계가 존재하지만, 수해 등 반복되는 자연재해와 코로나19 보건위기로 단행된 국경봉쇄와 이로 인해 가중된 북한의 경제난이 김정은 체제의 국내정치적 결속을 방해하고 있음을 시사한다. 이영석은 평양과 북중 접경 지역의 무역허브, 그리고 제조업 단지 부근 도시에서 발생하는 야간불빛(nighttime light)의 총량을 1992년부터 2012년까지 시계열로 분석한 결과, 대북제재 부과 이후 야간불빛 총량이 오히려 증가했다는 것을 근거로 북중무역이 대북제재의 영향력을 상쇄시키고 있음을 주장했다(Lee 2018). 이는 북중관계처럼 피제재국 주변 교역국의 지원과 협조가 부재한 경우 제재효과를 기대하기 어렵고 피제재국의 경제관계 단절이 오히려 주변 교역국에게 정치경제적 기회가 될 수 있다는 주장과 관련 깊다(McLean & Whang 2010).

2.2 권위주의 유형의 제재대항력 연구

유엔제재와 관련된 기존연구를 검토한 결과 2016년 이후 강화된 유엔제재와 하노이 핵협상에서 왜 김정은이 제재해제를 요구했는가에 대한 배경과 원인분석에 대한 연구공백이 발견되었다. 이러한 배경에서 본 연구가 새롭게 검토할 국내변수는 피제재국의 정치체제이다. 북한이 조선노동당 기반 권위주의 일당독재와 김정은의 개인독재 속성이 결합된 권위주의 국가임을 감안한다면 정치체제 변수가 김정은의 병진노선 수립 및 이행과정에 상당한 영향을 미쳤을 것으로 보이기 때문이다.

정치체제(political regime)를 독립변수로 설정한 제재연구는 제재가 피제재국의 정치리더십에 실질적 타격을 가할 수 있는가에 대한 연구에서 권위주의 유형의 경제제재에 대한 대항력 연구로 발전되었다.³⁾ 피제재국의 정치리더십에 대한

3) 정치체제(political regime)는 사회 전반에 정치적 영향력을 행사하는 리더십과 정책을 결정하는 공식적 혹은 비공식적 통치의 집합체(ruling coalition)로 정의할 수 있다(Barrington 2012; Geddes 2003, 70). 3세대 권위주의 비교연구는 정치체제에 주안점을 두고 대집단 데이터셋(large-N dataset)을 구축하여 권위주의 정치체제의 유형화를 시도했다. 대표적으로 게디즈는 1946년부터 2010년까지의 독재유형 사례를 일당독재(Single Party), 군부독재(Military), 개인독재(Personalist), 그리고 군주독재(Monarchy)로 분류했다(2018). 게디즈의 독재체제 유형화 비교연구 이후 다양한 권위주의 후속연구들이 진행되

연구는 체제변수와 제재변수의 상관관계를 분석하여 제재가 적어도 피제재국의 정치권력(tenure in office)을 28%의 확률로 실각시킬 수 있음이 논의되었다(Marinov, 2005). 이와함께 정치체도의 공고화 수준이 낮고 사회 불안정성의 수준이 높은 혼합체제(mixed regime)는 제재에 취약했지만, 제도적 공고화 수준이 높은 권위주의와 민주주의 정치체제는 제재에 상대적으로 강건(resilient)하다는 주장이 언급되었다(Allen 2008; Major 2012).

권위주의 유형의 제재대항력 연구는 경제제재로 인해 체제가 붕괴된 사례가 없다는 비판을 극복하기 위해 제재대항력이라는 개념을 창안하였다. 독립변수인 정치체제를 세분화하여 독재유형에 따라 제재효과성이 변화한다는 것을 검증하였는데 이들 연구는 공통적으로 개인독재(personalist regime) 유형이 일당독재(single-party regime)와 군부독재(military regime or junta)에 비해 제재에 더 취약하다고 수렴되었다. 일당독재와 군부독재는 포섭(co-optation)과 억압(repression)의 수준을 자의적으로 조정하거나 세수(tax revenue)와 관련된 지출항목을 재편성하여 제재비용을 효과적으로 경감하는 패턴을 보였다. 반면 개인독재는 무역과 대외원조, 혹은 외부지대(rent-seeking)에 크게 의존하기 때문에 제재에 의한 자원감소가 체제지속성 약화로 귀결되었다(Escribà-Folch & Wright 2010; Peksen 2017). 때문에 개인독재는 억압의 수준을 높여 모든 지출항목과 통치연합(ruling coalition)의 규모를 축소함으로써 제재에 대응하는 패턴을 보였다(Escribà-Folch 2012).

있는데, 독재체제에서 선거제도가 정치참여에 미치는 영향(Gandhi 2008; Gandhi & Lust-Okar 2009; Magaloni 2007; Paik 2012; Schedler 2006), 국내정치와 국제정치의 상호작용(Putnam 1988), 정치적 갈등을 유발하는 독재자의 결정에 국내정치적 제도가 미치는 영향(Lewitsky & Way 2010; Weeks 2012), 중국의 흑기사 역할과 타국가에 대한 사회경제적 영향력(Bader 2015; Paik 2019), 권위주의체제의 생존전략과 복원력에 대한 연구(Bueno De Mesquita 2003; Bueno De Mesquita & Alastair Smith 2011; Byman & Lind 2010; Fewsmith & Nathan 2019; Svolik 2012), 그리고 민주주의의 쇠퇴(Diamond & Plattner 2008; Waldner & Lust 2018)와 권위주의의 제3의 물결(Lührmann & Lindberg 2019)이 최근 연구로 소개되었다.

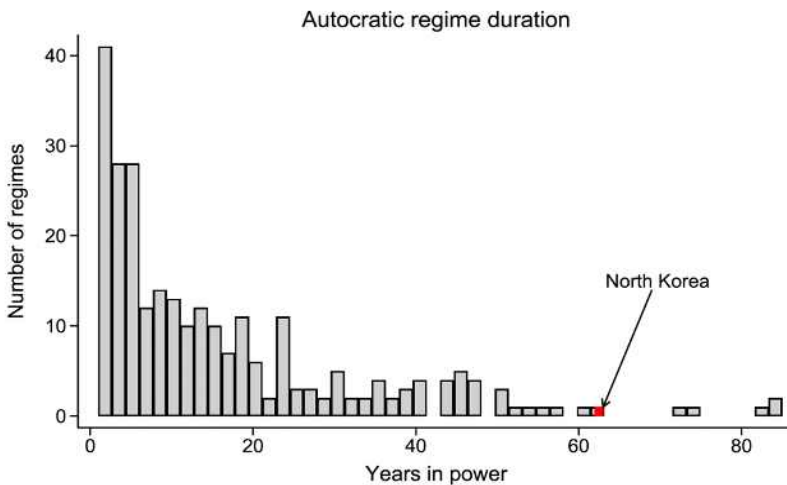
〈표 1〉 피제재국의 체제붕괴 원인

	Single Party	Military	Personalist
Coup	Bolivia(1952-64)	Bolivia(1971-79) Vietnam South(1963-75)	Bolivia(1964-69) Dominican Rep(1930-62)
Election	El Salvador(1948-82) Germany East(1949-90) Mexico(1915-2000) Taiwan(1949-2000)	Argentina(1977-83) Bolivia(1980-82) Brazil(1964-85) Guatemala(1970-85) Guatemala(1985-95) Haiti(1991-94) Nigeria(1993-99) Pakistan(1977-88) Pakistan(1999-2008) Peru(1968-80)	Peru(1992-2000) Portugal(1926-74) Spain(1939-76)
Uprising	Romania(1945-89) Libya(1969-2011)	Pakistan(1958-71)	Haiti(1999-2004) Kyrgyzstan(1991-2005) Kyrgyzstan(2005-10)
Foreign Intervention			Iraq(1979-2003) Uganda(1971-79)
Dissolution	Soviet Union(1917-91) Yugoslavia(1945-90)		
NA	Cambodia(1979-) China(1949-) Cuba(1959-) Egypt(1952-) Ethiopia(1991-) Iran(1979-) Malaysia(1957-) Namibia(1990-) North Korea(1948-) Singapore(1965-) Sudan(1989-) Syria(1963-) Uzbekistan(1991-) Vietnam North(1954-)		Kazakhstan(1991-)

마지막으로 본 연구의 분석대상인 북한과 유사한 권위주의 유형의 체제지속성과 생존추이에 관한 일반적 특징을 살펴볼 필요가 있다. <표 1>는 1946년부터

2010년까지 북한사례를 포함하여 피제재국의 체제붕괴 원인을 대집단(large-N) 수준에서 전수조사한 결과이다. TIES(Morgan et al. 2014) 경제제재 데이터와 Autocratic Breakdown and Regime Transitions 정치체제 데이터(Geddes et al. 2014)를 자체적으로 병합(merge)한 결과, 최소 한 개 이상의 제재를 경험한 피제재국 중에서 북한과 같은 일당독재 유형은 제재에 상대적으로 강건(resilient)했다는 점에서 선행연구 주장의 타당성을 재확인하였다(Escribà-Folch 2012; Escribà-Folch & Wright 2010; Peksen 2017; Wright 2008). 한편 <표 1>의 전수조사 결과를 도식화한다면 아래 <그림 1>처럼 유사하게 구현할 수 있다. 체제지속성의 관점에서 관망할 때 북한은 중국, 쿠바, 베트남과 함께 제재대항력 수준이 상대적으로 높은 권위주의 일당독재(single party) 유형인 것을 확인할 수 있다.4)

<그림 1> 북한과 권위주의 유형의 체제지속성



*출처: Song & Wright 2018, 158.

제재효과성에 대한 이론적 논의와 권위주의 유형의 제재대항력 연구를 요약

4) Autocratic Breakdown and Regime Transitions 정치체제 데이터가 작성된 2014년 시점에서 북한은 조선노동당 중심의 일당독재 유형으로 분류되었다. 그러나 김정은 집권 이후 북한체제는 개인독재의 성향이 짙어지고 있다는 것이 현재 비교권위주의 연구의 중론이기 때문에 북한의 정치체제를 일당독재와 개인독재의 특성이 혼합된 일당개인독재(party-personal dictatorship)로 정의하는 것이 적절하다.

하면 우선 경제제재 단일 변수로는 피제재국의 권위주의 정권을 붕괴시키지 못한다는 한계가 발견되며, 그 중에서 북한은 일당독재와 개인독재의 특성이 결합되어 제재대항력 수준이 상당히 높은 강건한 피제재국(Hard Target)으로 평가된다(Haggard & Noland 2017). 그러나 이러한 경험적 배경에도 불구하고 왜 북한이 하노이에서 미국에게 군사적 압박해제가 아닌 제재해제를 요구했는가에 대한 연구는 아직 미진한 상태이다. 따라서 본 연구는 북한의 핵심이익이 대외전략으로 가시화된 경제-핵무력 병진노선의 추진과정을 검토하여 하노이 협상 당시 어떠한 부문에서 유엔제재가 효과적으로 작용했는가를 규명하고자 한다.

Ⅲ. 지속성과 단절성을 통해 본 김정은의 경제-핵무력 병진노선

국제사회의 대북제재가 북한의 비핵화를 강압하지 못하고 있다는 비판에도 불구하고 정치체제요인 때문에 제재대항력 수준이 큰 북한이 어떠한 의도로 정상회담에 임했는가에 대한 의문점이 존재한다. 일각에서는 트럼프 행정부의 화염과 분노(Fire and Fury)로 상징되는 미국의 군사적 강압외교가 김정은을 협상 테이블로 끌어냈다는 주장이 논의되었으며 다른 한편에서는 군사압박보단 제재해제가 협상의 목적이었다는 주장이 대립하고 있다. 만약 북한의 의도가 일시적 긴장완화에 있었다면 김정은은 1994년 제네바합의(Agreed Framework)나 2012년 윤일합의(Leap Day Deal)처럼 합의와 파행의 기망전술을 의도적으로 답습했을 것이다. 그러나 북한의 의도가 비핵화의 진정성이 내재된 제재해제에 있었다면 김정은은 지도자의 정치적 생존(political survival)을 핵개발이 아닌 미국과의 관계개선과 경제개혁개방 추진에서 확보하려 했을 가능성을 배제할 수 없다(Bueno De Mesquita 2003; Kim 2011, 9).

이러한 가설들의 타당성을 검토하기 위해서는 김정은 시기 첫 국가전략인 경제-핵무력 병진노선의 전개과정을 살펴볼 필요가 있다. 김정은의 병진노선 추진과정을 검토하여 관계개선과 비핵화에 대한 김정은의 의도가 과거 기망정책의 연속선상에 있는 것인지, 아니면 과거와 단절된 새로운 발상에 기인한 것인지 확인할 필요가 있기 때문이다(김용호 2018, 126). 우선 북한의 3대 병진노선이 모두 선경보다 선군의 가치를 우선시하는 국가전략임에도 핵전력을 완성한 시점에서 왜 북한이 영변핵시설 폐기를 대가로 제재해제를 요구했는가에 대한 의문이

제기된다. 또한 선행연구에서 언급하였듯 일당독재와 개인독재의 특성이 혼합되어 권위주의 유형 중에서 제재대항력 수준이 상당히 큰 북한이 제재해제를 직접적으로 요구한 것은 유엔제재의 효과성이 부분적으로 작용하고 있음을 반증한다. 이에 본고는 김정은의 대외전략을 ‘지속성과 단절성의 병진노선’으로 개념화하여 병진노선의 등장배경과 추진의도를 분석하고 왜 북한이 하노이협상에서 유엔제재 해제를 요구했는가를 자세히 분석하고자 한다.⁵⁾

2013년 3월 31일 당중앙위원회 전원회의에서 북한은 경제건설과 핵무력건설을 병진시켜 나아가는 새로운 국가전략노선을 채택하였다. 이는 2012년 4월 15일 김일성 탄생 100주년 태양절 열병식에서 진행된 최초의 김정은 육성연설에서 “다시는 북한주민들이 허리띠를 조이지 않게 하며 사회주의 부귀영화를 마음껏 누리게하자”는 김정은의 약속이 1년여만에 북한의 국가전략으로 공식화된 것이다(『로동신문』 2012/04/16). 김정은의 이러한 전략구상은 이미 권력승계 과정에서 논의된 것으로 보인다. 2011년 12월 김정일의 영결식 직후 “시장은 자본주의적 요소의 본거지이며 온상”이라는 김정일의 교시를 폐기하고 “경제관리방법을 우리식으로 개선해 나가기 위한 연구사업을 진행하도록 하여야 하겠습니까”라는 그의 발언은 이전과는 다른 방식으로 북한경제를 개선하겠다는 의도를 피력한 것으로 보인다(이제훈 2019).

전원회의의 보고에서 김정은은 경제-핵무력 병진노선을 “조성된 정세와 우리 혁명발전의 합법칙적요구에 맞게 경제건설과 핵무력건설을 병진시킬데 대한 새로운 전략적 로선”, “경제국방병진로선의 빛나는 계승이자 새로운 높은 단계에로의 심화발전”, “우리의 실정에 맞게 경제발전과 국방력 강화에서 최대의 효과를 낼 수 있게 하는 현실적 노선”이라고 정의하였다(『로동신문』 2013/03/31). 다음날 로동신문 보도에서도 경제-핵무력 병진노선은 “김일성과 김정일이 추진했던 경제국방병진노선의 심화발전이자 현재 북한이 처한 대외환경에서 핵억제력과 경제개선을 합리적으로 추구할 수 있는 국가전략”이라고 소개되었다(『로동신문』 2013/04/01). 같은 날 북한은 ‘4·1 핵보유 법령’을 채택함으로써 핵무력건설을 “미국의 지속적으로 가중되는 적대시 정책과 핵위협에 대처하여 부득이 하게 갖추게 된 정당한 방위수단”이자 “핵억제력과 핵보복타격력을 질량적으로 강화하기 위한 실제적인 대책”이라고 법령에 명시하였다. 이처럼 ‘4·1 핵보유 법령’

5) 이와 비슷한 개념으로 안보를 미국과 중국 사이에서, 경제를 한국과 중국 사이에서 ‘선택적 병행’을 추진하는 주장(김근식 2013, 210)과 기존의 전략을 지속하면서도 새로운 변화의 모습을 보일 가능성이 농후하다는 것을 전제한 ‘지속과 변화’의 이론(황지환 2014, 189)이 있다.

은 북한의 핵무기가 미국의 핵위협과 강압외교로부터 김정은 정권을 유지하기 위한 ‘생존의 최후보루’라는 북한 최고지도부의 인식을 법으로 명문화한 것으로 평가할 수 있다(『로동신문』 2013/04/01).⁶⁾

병진노선이 공언되지 5년이 경과한 시점인 2018년 4월 조선노동당 중앙위원회 제7기 제3차전원회의에서 김정은은 핵무력건설의 성공적 종료와 함께 ‘사회주의경제건설 총력집중’으로의 국가전략노선 전환을 단행하였다. 2017년 11월 화성-15호 대륙간탄도미사일(ICBM) 시험발사 성공을 기점으로 북한은 핵무력건설 완성을 선언하였는데, 이에 김정은은 “국가 핵무력건설이라는 력사적대업을 5년도 안되는 짧은 기간에 완벽하게 달성한 기적적 승리는 조선로동당의 병진로선의 위대한 승리인 동시에 영웅적조선인민만이 이룩해낼 수 있는 빛나는 승리”라고 자평하였다(『로동신문』 2018/04/21). 이전과는 다른 방식으로 북한주민들의 허리띠를 조이지 않겠다는 공언에도 불구하고 김정은의 병진노선은 김일성과 김정일과 마찬가지로 국방력건설 중심의 선군노선이었음을 드러낸 것이다(구갑우 2014). 모든 국가행위자가 경제보다 안보를 우선시하는 것처럼 북한의 병진노선도 기본적으로 군사우위의 노선이기 때문에 핵무력건설을 완성한 김정은의 병진노선은 성공한 것으로 평가할 수 있다.

〈표 2〉 북한의 병진노선 등장배경과 경제적 영향

시대	병진노선	등장배경	경제적 영향	자원배분
김일성	경제-국방 병진노선 (1962년)	안보환경 악화	과도한 국방비 지출	선군>>선경
김정일	선군경제노선(2002년)	안보환경 악화	대북제재 장기화	선군>선경
김정은	경제-핵무력 병진노선 (2013년)	권력승계 안정화	대북제재 장기화	선군≥선경

*김동엽(2015), 이영훈(2015)의 내용을 참고하여 발전시켰음.

6) 2021년 북한이 국가경제발전5개년계획을 통해 사실상 경제발전이 아닌 경제관리 혹은 안정적 현상유지를 목표로 제시한 현 시점에서 김정은이 장기집권을 위해 경제발전을 필요로 했는지에 대해서는 의문점이 제시될 수 있다. 그러나 2016년 5월 조선노동당 7차 당대회 사업총화 보고서에서 사회주의기업책임관리제와 포전담당책임제로 구체화되었고 2019년 헌법에도 반영된 김정은의 경제개혁 교시는 과거 자본주의의 온상으로 급기시되었던 시장을 내수경제의 효율성 제고를 위해 자본주의적 요소를 당의 제도와 계획안으로 포섭할 것을 지시하였는데 이는 단순히 현상유지만을 추구했던 김정일 집권초기와는 달리 단절성은 분명히 존재한 것으로 보인다.

김일성과 김정일의 병진노선이 악화된 대외안보환경에 대한 대응이었다면, 김정은의 병진노선이 추진되었던 초기상황은 대외안보 불안보다는 권력승계 안정화와 내부 권력정비(re-shuffling)가 더 시급했었던 것으로 보인다(<표 2> 참조).⁷⁾ 때문에 김정은은 권력승계를 연착륙(soft landing)시키기 위해 선군과 선경을 구조적으로 동시에 추구할 수 없는 모순의 국가전략을 공식적으로 심화·계승했었던 것으로 분석된다. 여기서 한 가지 의문점은 과거보다 선경의 요구가 강해진 북한내부의 경제상황을 고려할 때 경제를 일방적으로 희생하는 선군의 병진노선을 그대로 답습하는 것은 장기집권에 있어 합리적이지 않아 보인다는 것이다. 그럼에도 불구하고 북한의 새 지도자가 모순의 병진노선을 그대로 계승한 것은 내부적으로 권력안정화와 김정은체제의 정당성(legitimacy) 확보를 위한 불가피한 선택이었던 것으로 풀이된다. 또한 태양절 100주년에 인접하여 자신의 권위와 권력승계를 공고화하기 위해 광명성 3호를 발사하여 미국과의 윤일합의를 의도적으로 파행시킨 것을 고려한다면 내부권력 장악이 더 시급했었다는 분석을 지지한다. 실제로 집권 초기부터 2015년까지 김정은은 자신을 보좌했었던 총참모장 리영호와 당 행정부장 장성택 등 '김정일 운구차 7인방'을 포함해 2015년까지 400여명의 정치엘리트를 통치연합(ruling coalition)에서 제외하였다. 핵무기 완성 선언과 정상회담의교를 안정적으로 진행하기 위해서는 대내정치가 사전적으로 안정화되어야 한다는 것을 감안한다면 이 시기는 김정은이 권력승계 안정화에 집중했던 시기로 해석할 수 있다.

지속성과 단절성의 관점에서 김정은의 경제-핵무력 병진노선 추진과정을 검토한 결과 선군에서는 여전히 군사우위의 지속성이 발견되지만 선경에서는 이전과 다른 단절성이 포착된다. 핵을 완성해 대내권력 공고화와 체제정당성을 확보했음에도 대북제재 장기화에 의한 만성적인 경제난은 김정은에게 대외관계 개선요구를 증대시켰을 것으로 보인다. 제재대항력이 높다고 분석되는 북한이지만 선대의 지도자들이 모두 60세에 권력승계를 진행한 것을 감안한다면 김정은은 최소 30년 이상을 성인후계자 없이 북한을 통치해야 할 것이다. 때문에 김정은은 체제생존 수준 이상으로 안정적인 장기집권을 도모하기 위해서 경제성공을 반드시 산출해야 한다는 점에서 선대의 지도자들과 차별성이 존재한다. 국제제재의 지속강화로 더욱 가중되고 있는 대외고립과 경제악화를 강압과 숙청에 경도된 공포정치와 강압적 자원 재분배로 수십년을 버티기엔 체제의 취약성이 가중될

7) 김일성과 김정일의 병진노선 채택배경에 대한 자세한 설명은 Kim(2011)과 이영훈(2015)을 참조.

개연성이 충분히 높아지기 때문이다(김진하 2021).

하노이 핵담판 이전까지 김정은이 제시한 경제정책은 외부자원의 투입 없이 모든 단위에서의 자력갱생과 과학기술 발전을 통한 내부경제의 효율성 압축이었다. 장기간의 대북제재에도 불구하고 북한의 식량난이나 시장붕괴와 같은 극단적인 경제난은 보고되지 않고 있는데, 이는 사회주의기업책임관리제와 포전담당 책임제 도입처럼 내부 효율성을 증대하는 경제개발 방식이 제재 하에서 최소한의 체제 내구력 확보를 가능케 하는 것으로 추정된다(이종석·최은주 2019, 80). 그러나 외부자원 투입이 부재한 상황에서 내부경제의 효율성만을 증강하는 방식도 이미 한계효용에 도달했을 것으로 예측된다. 1980년대 중국식 개혁개방처럼 외부자원이 유의미하게 투입되지 않는 이상 북한경제의 실질적 개선은 기대하기 어렵기 때문이다(조동호 2013). 따라서 현재 북한이 감내하고 있는 버티기(muddling through) 식의 경제정책이 아닌 제재장기화에 따른 만성적인 경제난을 타개하고 체제유지 이상의 실질적 경제개선을 위해서는 미국의 제재해제가 필수적이라고 판단된다.

김정은 시기 북한의 병진노선 관련 논의를 종합하면 안보 부문에서는 대외 전략의 지속성이 발견되지만 경제부문에서는 이전보다 선경의 요구가 상대적으로 강하게 반영되었다는 점에서 단절성이 발견된다. 북한의 정치체제 변수 때문에 강조되는 최고지도자의 정치적 생존이라는 핵심목표 때문에 핵무력건설과 경제건설의 편익이 상충되는 모순적인 병진노선을 채택한 이상 북한에게 내부효율성 제고를 통한 경제개선은 상당히 제한된다. 때문에 2017년 11월 핵무력 완성을 선언한 김정은이 2018년 1월 신년사를 통해 긴장국면을 일시에 완화시킨 것은 핵을 완성한 시점에서 경제개선을 본격적으로 추진하겠다는 의도로 풀이된다. 2018년 4월 병진노선의 종결을 선언한 후 사회주의경제건설 총력집중노선으로 전환한 사실도 선대의 지도자가 달성하지 못했던 핵무력건설과 경제건설의 성과를 모두 확보함으로써 장기집권을 확보하겠다는 의도와 무관하지 않아 보인다. 그러나 북한이 핵을 포기하지 않는 이상 유엔 제재가 지속적으로 북한을 압박할 것이기 때문에 현상유지 이상의 실질적인 경제개선을 기대하기는 어려운 상황이다. 때문에 김정은은 핵을 완성한 시점에서 미국의 합의가 필요한 유엔제재 해제를 하노이협상을 통해 확보하려 했을 것으로 분석된다.

IV. 유엔안보리 대북제재의 효과성 분석

4.1 유엔제재 현황

북한의 핵개발에 대한 사후 징벌적 대응으로 결의된 유엔안보리 대북제재는 2006년 북한의 제1차 핵실험 이후 2017년까지 총 11개의 결의안이 채택되었다.⁸⁾ 유엔제재는 대외교역 및 화물운송, 무기금수에서 나아가 핵개발 자급에 활용되는 외화수입 관련 금융제재, 그리고 강도 높은 수준의 원유공급 금수조치를 포괄한다. 상징적으로 권고적 수준에 머물렀던 결의안 1718호와 1874호 이후 유엔제재는 2270호를 기점으로 기존 결의안의 사각지대(loophole)와 예외조항을 불식하는 형태로 강화되었다. 2016년 3월 2일 채택된 결의안 2270호는 북한의 제4차 핵실험과 광명성호 장거리 로켓 발사에 대한 대응이었는데, 당시 유엔 70년 역사상 비군사적 조치로는 가장 강력하고 실효적 제재결의로 평가받았다(이귀원 2016). 제재항목의 모든 조항이 요구한다(call upon)에서 결정한다(decide)로 격상되었고, 회원국들의 결의안 이행 의무화를 강조했으며, 대량살상무기(WMD) 개발에 직·간접적으로 영향을 미치는 부문까지 제재 범위를 확장했다. 특히 소형무기 수입 금지가 추가되면서 군사적 목적으로 활용 가능성이 있는 모든 물품거래를 불허하는 ‘캐치-올’(catch-all) 형태의 금수조치가 적용되었다.

2016년 9월 9일 북한의 제5차 핵실험에 대한 대응으로 채택된 결의안 2321호부터는 핵과 WMD 개발에 활용될 수 있는 북한의 외화수입을 압박하는 형태로 변화했다. 결의안 2371호에서도 이전에 예외로 인정되었던 석탄, 철, 철광석 수출이 전면금지되었고, 북한의 해외노동자 고용 제한 조치가 신설되었다. 2017년 9월 11일 채택된 결의안 2375호는 2017년 9월 2일 북한의 제6차 핵실험에 대한 제재조치로 이전 결의안 대비 정유제품과 유류공급량 제한, 섬유제품 수출 금지 조항이 신설되었다. 정유제품 공급량에 대하여 2017년 4분기에는 50만 배럴 이하로, 2018년부터는 연간 200만 배럴로 제한되었다(UNSC 2017).

마지막으로 채택된 결의안 2397호는 북한의 ‘화성-15호’ ICBM 시험발사에 대

8) 대북제재 유형은 미국처럼 단일국가가 직접 부과하는 독자제재와 유엔안보리 대북제재 위원회나 복수의 국가행위자 혹은 레짐형태의 행위자가 공동으로 부과하는 다자제재로 구분되지만, 독자제재와 다자제재의 효과성을 물리적으로 구분할 수 없다는 한계가 존재한다. 그럼에도 불구하고 이 글은 다자제재의 효과성이 높다는 연구결과와 국제기구가 관여할수록 제재성공률이 더 높았다는 사실(황태희 외 2017, 200)에 착안하여 독립 변수를 다자제재의 대표적 사례인 유엔안보리 대북제재로 설정하였다.

응한 사후 징벌적 조치였다. 북한의 계속되는 결의안 위반에 대응하기 위해 유엔안보리는 기존 2375호에서 설정된 정유제품 공급한도를 연간 200만 배럴에서 50만 배럴로 제한했다. 이와함께 핵개발 자금유입을 억지하기 위해 북한 해외노동자의 24개월 내 전원 송환, 식용품 및 농산품, 기계류, 전자기기, 목재류 선박 금수조치 조항이 신설되었다. 이외에도 공해상 화물과 선박 간 불법 이전행위 (illegal ship-to-ship transfer) 차단을 목적으로 회원국들에게 금지행위의 연루가 의심되는 선박 나포, 검색, 억류 및 관련 정보 공유의무화와 접근권한 확대가 부여되었다. 현재까지 채택된 유엔안보리 대북제재 결의안의 주요 내용을 종합하면 아래 <표 3>와 같다.

<표 3> 유엔안보리 대북제재 결의안 비교

	1718호(2006.10.14)	1874호(2009.06.12)	2094호(2013.03.07)
채택계기	제1차 핵실험(2006.10.09)	제2차 핵실험(2009.05.25)	제3차 핵실험(2013.02.12)
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> 북한 핵실험 규탄 대북제재 이행 및 제재위원회 구성 결정 	<ul style="list-style-type: none"> 북한 핵실험 '가장 강력하게 규탄' 전문가 패널 구성 포함 강경제재 채택 	<ul style="list-style-type: none"> 북한의 우라늄 농축프로그램 규탄 핵·탄도미사일 개발 관련 북한 금융거래 금지
대외교역 및 화물운송	<ul style="list-style-type: none"> 핵·탄도미사일·화학무기·WMD 관련 품목·물질·장비·상품의 밀거래 차단 및 화물검색 협조 요구 사치품 이전 금지 	<ul style="list-style-type: none"> 항구 및 공항 포함 영토 내 북한 향·발 의심 화물 검색 촉구 기국(旗國) 동의 하 공해상 의심선박 검색 및 금지품목 적발시 압수 및 처분 권한 부여 인도주의적 목적 및 합법적 경제활동을 제외한 금지품목 운반 의심 선박에 대한 급유 및 지원서비스 제공 금지 	<ul style="list-style-type: none"> 영토 내 북한향·발 및 북한 중개알선 금수품목 적재 의심 화물 검색 의무화 공해상 기국 동의 불구 북한 선박 검색 불응시 입항 불허 결정 금수품목 적재 의심항공기 이착륙 및 영공 통과 불허 촉구
무기금수	<ul style="list-style-type: none"> 전차·장갑차량·중화기·전투기·공격용헬기·전함·미사일·미사일시스템 관련 물품·부품 금수조치 결정(안보리 지정 재래식 품목) 	<ul style="list-style-type: none"> 소형무기 및 경화기를 제외한 모든 무기 및 관련 물자 금수조치 	<ul style="list-style-type: none"> 군사적 목적 활용 가능성 있는 모든 물품 수입통제 '캐치 올(catch-all)' 조치 촉구 사치품 품목 지정

	1718호(2006.10.14)	1874호(2009.06.12)	2094호(2013.03.07)
금융제재	<ul style="list-style-type: none"> • 북핵·WMD·탄도미사일 프로그램 관련 지원자금·금융자산 및 경제지원 동결 • 북한관련 개인 및 단체의 자금·금융자산 및 경제지원 중지 	<ul style="list-style-type: none"> • 북핵·WMD·탄도미사일 기여 가능 금융서비스·금융지원 및 자산·재원 이전 금지 촉구 • 인도주의·개발상 목적·비핵화 증진 목적제의 무상원조·금융지원·양허성 차관·신규계약 체결 금지 및 기존 계약 축소 촉구 	<ul style="list-style-type: none"> • 대량현금 포함 금융 및 여타 자산 또는 재원의 제공 금지 결정 • 회원국 법령 의거 강화된 금융거래 모니터링 적용 • 핵·탄도미사일 프로그램 관련 금융기관의 활동 금지 조치 촉구 • 대북무역 관련 공적금융지원 제공 금지 결정

	2270호(2016.03.02)	2321호(2016.11.30)	2371호(2017.08.05)
채택계기	제4차 핵실험(2016.01.06)	제5차 핵실험(2016.09.09)	ICBM급 탄도미사일 시험발사(2017.06.03, 06.28)
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 대북제재 대폭 강화 • 북한화물 검색 의무화 및 육·해·공 운송 통제 및 북한 광물거래 금지 및 차단 	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 결의안의 틈새(loophole) 보완 및 예외조항 강화 • 북한 석탄 수출 상한제 도입 • 핵·미사일 능력증강 관련 연구개발 분야 기술·협력 금지 확대 및 WMD 원천기술 차단 	<ul style="list-style-type: none"> • 핵무기와 탄도미사일 규탄 • 기존 결의상 조치 확대 및 강화 • 북한의 광물·수산물 수출 금지 • 북한 해외노동자 신규 고용 및 노동자 송출 중단
대외교역 및 화물운송	<ul style="list-style-type: none"> • 북한항·발 화물 전수 조사 의무화 결정 • 제재 대상 선박의 입항 금지 • 비상착륙 제외 금지품목 적재 의심 항공기 이·착륙 및 영공통과 금지 결정 • 북한산 석탄·철광석·희토류 공급·판매·이전 금지 결정 • 대북 항공유 판매·공급 금지 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한인 여행용 수하물 검색 • 제재 대상자 공항 경유 금지 • 석탄수출 상한 도입 및 광물수출금지 품목(은, 구리, 니켈, 아연) 추가 • 조형물 직·간접적 공급·판매·이전 금지 • 북한 신규 헬리콥터·선박 조달 금지 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한석탄·철·철광석·납·납광석·해산물 수출 전면 금지 • 북한 해외노동자 고용 제한 • 북한제재위원회 금지 활동 연관된 선박 지정 권한 부여 및 지정 선박의 입항 불허 의무화

	2270호(2016.03.02)	2321호(2016.11.30)	2371호(2017.08.05)
무기금수	<ul style="list-style-type: none"> • 전면적 무기금수 결정(소형무기 및 경화기 포함, 수리와 서비스 제공 목적의 무기운송도 포함) • WMD 개발 관련 제재범위 확장 • 탄도미사일 기술 관련 기술협력 금지 강조 	<ul style="list-style-type: none"> • WMD 및 재래식 무기 관련 고등 교육훈련 금지 분야(산업공학·전기공학·기계공학·화학공학·재료공학) 추가 • 북한과의 과학기술협력 금지 • 재래식 무기 이중용도(dual-use) 품목 이전 금지 	<ul style="list-style-type: none"> • WMD 및 재래식 무기 관련 이중용도 통제품목 추가
금융제재	<ul style="list-style-type: none"> • 운송수단·자금·물품·서비스 등 모든 경제 자원 동결 결정 • 회원국 내 북한 금융기관·북한 내 회원국 금융기관 지점사무소 신규 개설 금지 • 대북무역에 대한 공적·사적 금융지원 제공 금지 결정 	<ul style="list-style-type: none"> • 회원국 금융기관의 북한 내 활동 금지 및 90일내 기존 사무소 계좌 폐쇄 • 대북 무역 관련 공적 및 사적 금융지원 금지 • 북한은행 및 금융기관 지시 혹은 대리 업무 수행자 추방 • WMD 개발 기여 외화 벌이 해외 노동자 파견 및 착취 우려 표명 • 결의안 2270호의 WMD 연관성 조건 삭제를 통한 제재강화 • 북한 내 제3국 금융기관 전면 폐쇄 및 대북 무역 금융지원 전면 금지 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한과의 합작사업 신규 및 확대 금지 • 북한 핵·미사일 개발 관련 개인 9명 및 단체 4개 제재리스트 지정(외화조달 관련 조선무역은행 및 기타 관련 개인 및 단체)

	2375호(2017.09.11)	2397호(2017.12.22)
채택계기	제6차 핵실험(2017.09.02)	화성15호 탄도미사일 발사(2017.11.28)
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> • 대북 석유제품 연간 200만 상한선(유류공급 30% 차단) • 북한 섬유제품 수출 금지 	<ul style="list-style-type: none"> • 정유제품 공급량 연간 50만 배럴 감축 조치 • 원유 공급량 연간 400만 배럴 상한선 설정 • 해외파견 북한 노동자 24개월 이내 귀환
화물검색 및 수출통제	<ul style="list-style-type: none"> • 대북 유류공급 연간 200만 배럴 제한 및 콘덴세이트·액화천연가스 공급 전면 금지 • 북한 섬유 수출 금지 • 북한 해외노동자 신규 노동허가 발급 금지 • 공해상 북한 관련 선박 간 이전 금지 조치 	<ul style="list-style-type: none"> • 대북 정유제품 공급량 연간 상한선 50만 배럴 제한 • 대북 원유 공급량 연간 상한선 400만 배럴 제한 • 유엔회원국 내 북한 노동자 전원 24개월 내 북한으로 송환 의무 • 식용품·농산물·기계류·전자기기·목재류·선박 품목 수출금지 • 공해상 화물 차단 및 선박 간 불법 이전 행위(ship-to-ship transfers) 연루 의심 선박 나포·검색·억류·정보공유 및 보고 의무화
무기금수	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 결의안 제재조치 이행 	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 결의안 제재조치 이행
금융제재	<ul style="list-style-type: none"> • 개인 1명 및 북한 주요정당·기관 3개 제재리스트 추가 (중앙군사위원회·조직지도부·선전선동부) 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 핵·미사일 프로그램 개발 및 자금조달에 관여한 개인 16명 및 기관 1개(인민무력성) 제재 리스트 추가

* 허재영·정진문(2016)의 “<표 1> UN 안보리 대북제재 결의안 비교”에 유엔제재 결의안(UNSC 1993; UNSC 2004; UNSC 2006; UNSC 2009; UNSC 2013; UNSC 2016; UNSC 2017)의 주요 내용을 종합적으로 참고하여 발전시켰음.

4.2 김정은의 정상회담외교 추진동인과 목적분석

북미 간 군사적 긴장해소와 상징적인 합의에 국한되었던 싱가포르 북미정상 회담과 달리 하노이 핵담판에서는 양측의 구체적인 협상조건이 논의되었다. 하노이회담에서 논의된 협상과정이 전부 공개되지는 않았으나 보도되었던 북한의 요구조건은 영변 핵시설의 영구폐기와 핵실험 및 탄도미사일 발사유예(moratorium) 문서화를 대가로 한 다섯 건의 유엔제재(UNSC 2270; UNSC 2321; UNSC 2371; UNSC 2375; UNSC 2397) 해제였다(<표 4> 참조).

〈표 4〉 하노이 핵담판 협상의제

	미국	북한
제재해제	<ul style="list-style-type: none"> •북한은 영변 핵시설 폐기를 대가로 전면적인 제재해제를 요구 •비핵화 완료시까지 제재유지 	<ul style="list-style-type: none"> •전면적 제재해제가 아닌 2016~2017년 채택된 5건 중 민수경제와 인민생활에 지장을 주는 제재해제 요구 •미국이 아직 군사 분야 조치를 취하는 것이 부담스러울 것이라 생각해 부분적 제재해제를 상응조치로 제안한 것
비핵화 조치	<ul style="list-style-type: none"> •영변 핵시설 폐기 외 ‘+α’ 요구 •대륙간탄도미사일, 핵탄두, 무기체계, 생화학무기 포함 •영변 외 강선 등 큰 규모의 핵시설 존재언급 	<ul style="list-style-type: none"> •영변의 모든 핵물질 생산시설을 영구적으로 완전히 폐기가능 •핵실험과 장거리로켓 시험발사 영구중지 확약 문서화 가능
비핵화 합의형태	<ul style="list-style-type: none"> •일괄타결 고수(big deal or walk away) 	<ul style="list-style-type: none"> •신뢰구축을 위한 단계별 합의(small deal)
협상결렬 요인	<ul style="list-style-type: none"> •영변 외 강선 등 추가 핵시설 폐쇄 및 생화학무기 군축까지 요구 	<ul style="list-style-type: none"> •영변 핵시설 폐기 고수

*연합뉴스의 보도를 참조하여 종합하였음(김효정 2019; 이상현 2019).

일각에서는 김정은의 정상회담외교 추진 목적이 미국의 군사적 전략자산을 기용한 지도자 제거(Decapitation Strike) 중심의 군사압박 해제라는 주장이 있다. 이러한 주장이 가능한 것은 미국의 대북 군사압박이 북한과의 전면전 형태보다는 지도자 제거능력의 과시형태로 변화하였다는 점이 김정은의 위협인식을 고조시켰기 때문이다. 미국의 4대 전략자산인 F-22 폭격기, B-52 폭격기, 핵추진(Nimitz) 항모, 핵 잠수함(Cheyenne)은 모두 지도자 제거에 동원될 수 있는 전략 무기로 박근혜 정부 출범 직후 한반도 전쟁설이 고조되거나 핵실험 등 북한의 군사도발이 예상되는 경우마다 이러한 전략무기들이 어김없이 등장했다(김용호 2018, 129-130). 이처럼 트럼프 행정부가 북한에 최고 수준의 군사적 압박을 가했다는 것은 지도자 제거작전이 가능하다는 사실을 김정은에게 충분히 각인시켰을 가능성을 의미한다. 이는 지도자의 생존을 위해 추진한 핵개발이 오히려 지도자와 북한 체제의 생존을 실질적으로 위협하는 경우 미국과의 관계개선이 합리적 판단임을 시사한다(Choe 2017; Ellyatt 2017; Kim 2011). 왜냐하면 구체적 비핵화 합의가 부족하다고 비판받았던 싱가포르 회담에서 북한이 미국 공화당 행정부와 의 정상회담이라는 정치적 상징물 외 언어간 외교적 실익은 2018년 초 자국의 핵 단추(nuclear button)까지 운운했었던 북미 간 군사적 충돌위기 해소였기 때

문이다.

이처럼 전쟁위기 수준의 미국의 대북 군사압박을 경험한 김정은이 하노이 핵담판에서 트럼프 대통령에게 요구한 협상조건은 주한미군을 포함한 미국의 전략자산의 즉각철수가 아닌 2016년 3월 이후 채택된 유엔제재의 전면해제였다.⁹⁾ 북한이 제재해제 요구를 대가로 핵물질 생산능력의 최대 70%에 이른다고 추정되는 영변 핵시설 폐기를 제안한 것은 미국으로부터의 군사적 탈압박보다 제재해제를 통한 경제난 타개가 김정은에게 더 시급했었다는 분석을 지지한다(Hecker 2010). 북한최고지도부가 병진노선의 핵무력건설 성과창출에 기여했었던 중요 핵시설을 포기하면서까지 제재해제를 요구한 것은 미국과의 관계개선 없이 경제난을 타개할 수 없다는 김정은의 결단이 작용했기 때문에 가능한 것으로 판단된다. 당시 김정은이 영변을 대가로 미국에 군사적 부문 해제를 요구했었는지 혹은 이보다 더 양보하여 제재해제를 요구했는지 여부는 불분명하다.

대북제재의 영향력이 현실화되었던 2019년을 시점으로 김정은은 최소한 싱가포르회담보다 하노이회담 당시 경제개선의 노력을 좌절시키는 국제사회의 제재해제가 더 절박했다는 분석이 설득적으로 보인다(Bolton 2020, 97, 321-328). 왜냐하면 미국이 요구한대로 영변 외 플러스 알파 즉, 강선을 포함한 타 지역의 은폐된 핵시설 폐기까지 포함되지 않았을 경우 영변해제만으로 완성된 핵무기는 보유한 채 2016년 이후 채택된 강력한 유엔제재의 철회와 맞바꾸는 것이 가능하다는 점에서 북한이 상당한 실익을 얻었을 것으로 예상되기 때문이다. 즉 핵전력을 완전히 상실하지 않은 상태에서 핵개발과 병진노선을 압박하는 유엔제재를 제거하고 핵을 고수하는 국내정치적 반발여론까지 설득시킬 수 있다는 점에서 협상참여의 동인은 충분했을 것이다.

하노이 핵담판에서 북한이 대북제재 결의안 중 어떠한 금수조치 조항이 북한의 민수경제와 인민경제를 제한하고 있는가를 언급했는지 여부는 불명확하다. 그러나 한 가지 확실한 것은 유엔제재에서 핵개발에 활용될 수 있는 모든 이중용도(dual-use) 품목에 대해 금수조치를 명시했기 때문에 '일부'해제를 요구한 북한의 주장을 미국은 '전면'해제로 인지했을 가능성이 농후하다. 또한 톱다운(top down)에 의존한 비핵화협상에서 세부적인 제재해제 항목에 대한 충분한 논의는 현실적으로 진행되기 어려웠을 것으로 추정된다. 국가 간 정상회담의 일반적인

9) 북한에서 주장한 민수용 제재해제는 이중용도로 사용될 수 있는 품목들에 대한 제재해제를 의미하기 때문에 북한의 요구조건을 만족시키는 '일부'해제는 불가능하다. 따라서 북한의 '일부'해제 요구는 2016년부터 체결된 총 5건의 대북제재 전면해제라고 해석해도 무방해 보인다.

프로세스를 고려하면 회담 개최는 양측 실무진 간 충분한 의견협의 및 합의타결이 기 성사된 상황을 가정한다. 그러나 일반적 형태의 국가 간 정상회담과 달리 하노이 협상에서의 비핵화 관련 결정은 북한의 실무진이 아닌 김정은만이 결단할 수 있다는 권위주의체제에 의해 영향받은 정책결정 제약요인과 수차례 보도되었던 북미 실무진 간의 파열음은 이미 북미협상이 더 이상 타결될 수 없는 단계까지 이르렀다는 것으로 볼 수 있다. 이러한 배경에서 하노이회담 결렬 이후 연출된 북한 외무성의 심야 기자회견은 70년간의 적대적 관계를 개선하기 위해서는 영변폐기를 대가로 한 제재해제가 김정은이 양보할 수 있는 최대의 폭이자 정상회담의 중요 목적이었음을 일부 지지하였다.¹⁰⁾

(리용호 외무상) ... 미국이 유엔 제재의 일부, 즉 민수경제와 인민생활에 지장을 주는 항목의 제재를 해제하면 우리는 영변 핵의 플루토늄과 우라늄을 포함한 모든 핵물질 생산시설을 미국 전문가들의 입회하에 두 나라 기술자들의 공동의 작업으로 영구적으로 완전히 폐기한다는 것입니다. 우리가 요구한 것은 전면적인 제재 해제 아니고 일부 해제, 구체적으로는 유엔 제재 결의 11건 가운데 2016년부터 2017년까지 채택된 5건, 그 중 민수경제와 인민생활에 지장을 주는 항목들만 먼저 해제하라는 것입니다. ...

(최선희 외무상 부상) ... 2016년부터 취한 대조선 결의에서, 2270호, 2375호 등 다섯 개인데 이 가운데서도 100%가 아니고 여기에서 민생과 관련된 부분만 제재를 해제할 것을 요구했다. ... 이렇게 지난시기 있어보지 못한 영변 핵단지들 통제로 폐기할데 대한 그런 제안을 내놨음에도 불구하고 이런 민수용 제재결의의 부분적 결의까지 해제하기 어렵다는 미국 측의 반응을 보면서 우리 국무위원회장 동지께서 앞으로 이런 조미거레에 대해서 좀 의욕을 잃지 않으시지 않았는가 하는 이런 느낌을 제가 받았다(김효정 2019).

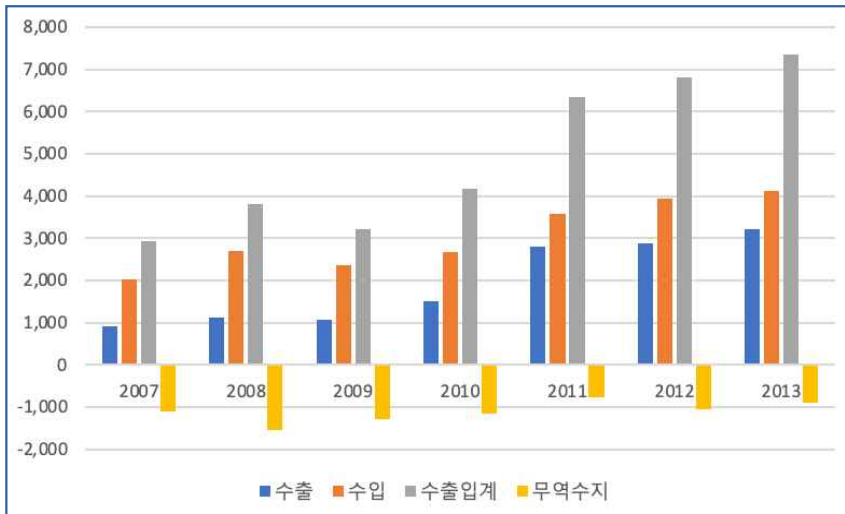
김정은의 정상회담외교 추진 목적이 제재해제였다는 가설을 정량적으로 검토할 때도 이를 지지할 수 있는 배경과 근거들이 발견된다. <그림 2>과 <그림 3>는 2007년부터 2020년까지의 북한의 대외무역 추이를 수출입계와 무역수지에서 양적으로 분석한 것이다. <그림 2>는 2007년부터 2013년까지 북한의 대외무역 추이를 분석한 그래프로써 실질적 대북제재의 시발점인 결의안 1718호

10) 북한 외무성 리용호와 최선희의 담화를 어느 수준까지 신뢰할 수 있을지에 대해 여러 의문점이 존재한다. 그러나 하노이 담판 결렬 이후 대미외교 실무진(김혁철, 김성해, 신혜영)에 대한 김정은의 문책성 인사조치는 협상 불발에 대한 김정은의 실망감을 짐작할 수 있다.

채택 이후 북한의 경제적 손실을 측정했다. 기대와 달리 북한의 수출입계는 2010년 이후 오히려 70억 달러 내외까지 증가한 것을 감안하면 결의안 1718호와 1874호의 제재효과는 미비한 것으로 분석된다. 대북제재가 효과적이지 못했던 원인으론 <그림 2>에서는 반영되지 않았으나 개성공단으로 인한 대남 무역과 대중무역 의존도의 지속적 증가 요인이 제재부과에도 불구하고 오히려 북한의 대외무역 총량을 증가시킨 것으로 추정된다(허재영·정진문 2016; Mclean & Whang 2010).

<그림 2> 북한의 대외무역 추이(2007~2013)

(단위: 백만 달러)

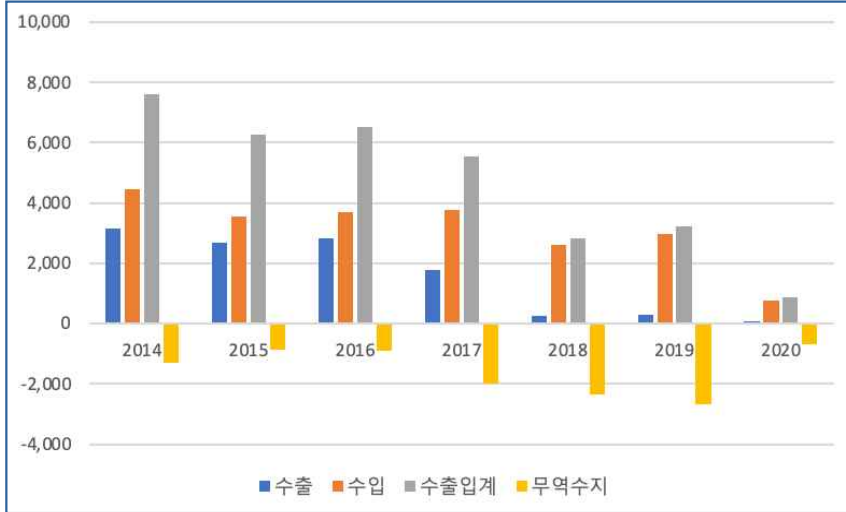


*KOTRA(2021, 40)를 참조했으며 북한의 대남무역을 제외한 수치임.

그러나 <그림 3>에 따르면 북한경제는 2017년을 기점으로 악화되기 시작했는데 2014년 76억 달러까지 증가했던 북한의 대외무역 총량은 2018년엔 28억 달러까지 감소하였다. 이처럼 2017년 말까지 이전보다 강화된 유엔제재가 결의된 이후 북한의 수출이 급감하였는데 이는 북한의 광물수출 제한, 해외파견 노동자의 무귀환 조치, 그리고 수산물과 어업권 판매금지 등이 효과적으로 작용한 것으로 분석된다. 때문에 밀수를 통한 자금조달을 감안하더라도 싱가포르회담 시기보다 하노이회담에서金正은은 이전보다 더 큰 제재압박을 경험했었던 것은 분명해 보인다.

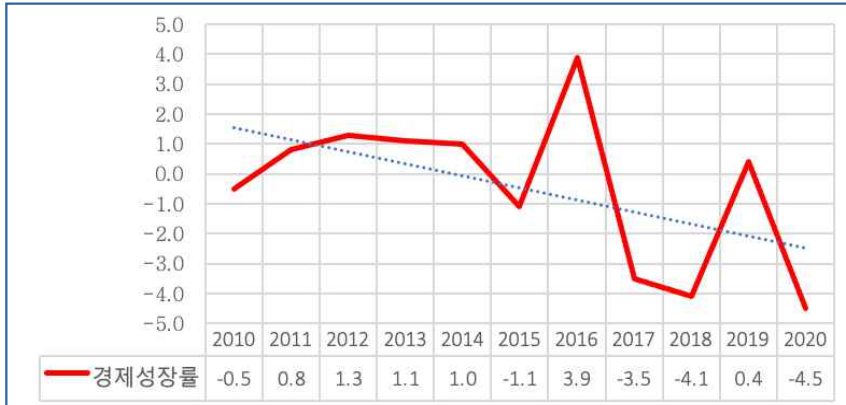
〈그림 3〉 북한의 대외무역 추이(2014~2020)

(단위: 백만 달러)



*KOTRA(2021, 40)를 참조했으며 북한의 대남무역을 제외한 수치임.

〈그림 4〉 북한의 경제성장률 추이



*전년대비, 실질 국내총생산(GDP)을 의미함(김영은 2021).

북한의 경제성장률 추이를 참고할 때도 김정은 집권 10년 경제성장률 추이는 전반적으로 감소추세에 있다(〈그림 4〉 참조). 경제성장률이 소폭 반등했던 2019년을 제외하면 2017년을 기점으로 북한의 경제성장률은 연이어 마이너스를 기록

했다. 이전보다 실질적으로 제재로 인한 경제적 손실이 누적되고 있는 상황에서 김정은은 미국과의 핵합의가 실패할 경우 장기집권에 방해되는 경제난을 계속 감내해야 한다는 것을 분명히 예상했을 것이다.

〈표 5〉 북중무역 추이

(단위: 백만 달러)

구분	2015	2016	2017	3년 누적 (‘15~’17)	2018	2019	2020	3년 누적 (‘18~’20)
대중수출	2,484	2,634	1,651	6,769	195	215	48	458
대중수입	2,946	3,192	3,328	9,466	2,217	2,574	491	5,282
무역수지	-462	-558	-1,677	-2,697	-2,022	-2,380	-443	-4,845
비율(수출 :수입)	4.6:5.4	4.5:5.5	3.3:6.7	4.2:5.8	0.8:9.2	0.8:9.2	0.9:9.1	0.8:9.2
북한 대외무역	6,252	6,547	5,550	18,349	2,843	3,245	863	6,951
북중 무역비중	91.3	92.5	94.75	NA	95.8	95.36	88.2	NA

* 본 도표는 남북경협리포트(이요셉 2021, 10)를 인용.

다음으로 검토할 것은 제재심화 이후 북중무역 추이에 대한 정량적 검토이다. 대외무역의 대부분을 중국과의 무역교류에 의존하고 있는 북한경제의 구조적 특성을 고려할 때 강화된 유엔제재가 북중무역에 압박을 가하고 있는지를 검토해 볼 필요가 있기 때문이다. 대중수출과 대중수입은 유엔제재가 강화되기 시작한 2016년 이후 모두 감소 추세를 나타내고 있으며 특히 대중 수출이 큰 폭으로 감소하였다(<표 5> 참조). 이는 2017년 강화된 제재로 북한의 주력 수출품목이었던 석탄, 철광석, 수산물 등이 포함된 것으로 해석할 수 있으며 수입품목에서도 연료, 전자, 기계, 수송기기 등이 제재항목에 포함되면서 북한경제가 악화되었음을 확인할 수 있다(이요셉 2021). 제재품목의 다변화에 따른 경제적 압박효과가 증가하고 코로나19로 인해 북한이 국경봉쇄를 자체적으로 단행함에 따라 2020년 북중무역 규모는 전년대비 80.7%가 감소하였다. 이와 더불어 식량과 의료용품 일부를 제외하고 제재에 포함되지 않는 품목까지 방역으로 인해 교류가 중단되면서 북한의 대중수출과 대중수입은 각각 4천 800만 달러와 4억 9천만 달러로 대폭 감소하였다.

이론적으로 제재국과 피제재국 사이 긴밀한 경제관계에 있는 제3국이 존재하는 경우 제3국에 경제적 압박을 가하는 것이 제재효과성을 제고할 수 있는 방안이 될 수 있다(Bader 2015; McLean & Whang 2010). 이러한 선행연구의 함의는 국제사회의 제재감시망을 회피하고 대북제재 이행도가 낮은 중국을 우회적으로 압박하는 것이 오히려 효율적인 방안이 될 수 있다는 것을 함의한다. 다만 2017년 이후 강화된 유엔제재가 단기적으로는 북한 대외무역 수지에 타격을 주고 있지만 장기적으로는 오히려 북중 간 경제적 결속을 더욱 강화시켜 오히려 역효과를 유발할 수 있는 가능성은 배제할 수 없다. 2006년 이전까지 북한의 주요 무역국이었던 한국과 일본이 제재에 동참하게 되면서 당시에는 북한을 압박할 수 있었지만 제재효과성은 경제관계가 존재하기 때문에 가능하므로 북한과 경제교류가 중단된 상황에서는 역설적으로 제재효과를 기대하기 어렵기 때문이다. 개성공단 폐쇄에 따라 북한의 숙련공들이 북중경협에 투입된 사실만 감안하더라도 대북제재로 인해 발생하는 제재국과 피제재국의 경제관계 제한과 단절은 오히려 제3국에게 경제적 기회가 될 수 있다.

이처럼 중국의 대규모 원조 등 돌발변수가 발생하지 않는 이상 노동집약적 내부효율성 압출 형태의 병진정책으로는 체제유지 이상수준의 경제개선을 기대하기 어렵고 현재 하향곡선에 놓여있는 경제성장의 반전도 기대하기 어렵다(<그림 4> 참조). 특히 하노이에서 논의되었던 2019년 2월의 상황을 고려했을 때 김정은은 이전보다 강화된 제재효과를 충분히 체감했을 것으로 판단이 되며, 핵합의 실패 시 제재장기화에 따른 고립과 경제적 고통을 계속 감내해야할 것으로 추정되기 때문에 제재가 협상국면으로의 진입 결정에 주요하게 작용했다는 것을 추측할 수 있다.

4.3 반박가설 검토

마지막으로 논의할 것은 본 논문의 핵심주장과 대립되는 반박가설에 대한 기각여부 검토이다. 유엔제재가 북한의 경제상황을 악화시킨 것은 분명하지만 실제로 제재가 협상국면으로의 진입 결정에 주요하게 작용하였는가를 논증하는 것은 여전히 어려워 보인다. 북한연구 특성상 해당가설을 입증할 수 있는 실증적이고 신뢰할 수 있는 근거가 여전히 부족한 상황에서 제재가 북한의 행동변화를 효과적으로 유도했음을 명확히 논증하는 것은 쉽지 않기 때문이다. 따라서 이를 부분적으로 해결할 대안은 예상되는 반박가설을 제시하여 본 연구의 핵심주장에

대한 비판가능성을 검토하고 이를 재반박할 수 있는 근거들을 살펴보고자 한다.

첫 번째 반박가설은 북한이 협상타결과 합의이행의 실현가능성을 고려하여 안보문제 대신 제재해제를 차선으로 선택했을 가능성을 배제할 수 없다는 것이다. 예를 들어 한미상호방위조약과 연방의회의 국방수권법(National Defense Authorization Act) 등 법률에 근거하여 주둔하고 있는 주한미군의 철수가 실제로 이행되기 위해서는 미국행정부와 연방의회의 국내정치적 절차와 합의가 필수적이다. 때문에 북미 간 합의가 도출되더라도 지난한 국내정치적 숙의와 법제화과정이 요구되기 때문에 실현가능성은 상당히 낮아 보인다. 1994년 10월 제네바합의 이후 미국의 민주당에서 공화당으로 정치리더십이 교체되면서 부시행정부의 ABC(Anything but Clinton) 정책기조에 따라 의도적으로 파행된 한반도에너지개발기구(KEDO) 사례만 감안하더라도 북미 간 합의가 실현되는 것은 여러 제약요소가 뒤따른다.

이러한 변수를 고려할 때 북한은 국내정치적 숙의와 법제화 절차가 생략되어 있고 톱다운(top-down) 협상을 통해 얻을 수 있는 제재해제에 보다 집중하는 것이 합리적이라고 판단을 했을 가능성이 있다(<표 4> 참조). 만약 북한의 의도대로 북미 간 제재해제에 합의하였고 트럼프행정부가 재선에 성공하여 제재해제가 실제로 추진되었을 경우 다자제재 중에서는 유엔제재 해제와 미국연방의회의 승인이 생략된 대북제재 행정명령이 제재해제 후보군에 포함될 것으로 예상된다. 유엔제재의 경우 거부권(veto)을 보유한 유엔안보리 상임이사국 중에서 그동안 대북제재를 적극적으로 추진해왔던 미국이 대북제재 해제로 입장을 변경할 경우 유엔안보리 상임이사국 간 협의를 통해 제재해제가 가능할 수 있다. 미국의 독자제재 중에서도 행정부 수반의 단독결정에 이행가능한 대북제재 행정명령 해제를 비핵화합의 후속조치로 이행할 수 있다.

첫 번째 가설이 제시될 수 있는 근거는 북한의 비핵화와 관계개선의 진정성에 대한 의문이 여전히 해소되지 않았으며 북한이 미국에 직접적으로 제재해제를 요구했다는 검증가능한 근거가 빈약하기 때문이다. 앞서 제시한 비핵화협상 당시 유엔제재에 의한 북한의 경제악화와 무역액 감소는 제재압박이 북한의 협상진입에 간접적으로 영향을 미쳤다는 주장은 가능하지만 제재가 실제로 협상국면으로 진입결정에 우세한(dominant) 영향을 미친 변수인지는 여전히 불투명하다. 그러나 북한의 대외행동을 관망한다면 당시 제재해제가 북한의 주요한 협상 의제였음을 알 수 있는 여러 근거들이 발견된다. 우선 김정은은 2017년 11월 핵완성 선언이후 판문점회담을 약 일주일 앞둔 상황에서 2018년 7기 3차 전원회의를 개최하였다. 이 회의에서 김정은은 선제적으로 풍계리 핵실험장 폐기와

ICBM 시험발사 유예를 조치하였고 경제발전 우선으로 대외정책을 선회하여 대미관계 개선, 남북한관계 개선, 그리고 경제개선 집중으로의 새 외교방정식을 완성하였다. 안보에서 경제로의 정책선회 공식화는 남한과 미국과의 관계개선과 경제발전의 실익을 확보하기 위한 국내정치적 사전작업으로 볼 수 있는데, 수령의 무오류성과 권위를 강조하는 북한의 국내정치적 특성을 고려한다면 전원회의에서 정책선회를 단순히 기망전술(a tactic of deception)이라고 해석하기는 어렵다(Hwang 2021, 43-44).

2020년 10월 김정은이 당창건 75주년에서 제한된 대외여건 때문에 스스로 무오류성을 포기하기 전까지 병진정책을 채택하고 경제발전 총력으로 국가전략을 수정한 이상, 김정은은 지도자의 권위가 실추되지 않기 위해서는 경제부문에서도 반드시 성과를 도출했어야 했다.¹¹⁾ 특히 하노이에서 제재해제를 대가로 한 영변폐기 제안을 김정은이 “북한의 그 어떤 지도자가 회담테이블에 올려놓았던 것들과 비교할 수 없을 제안을 갖고 하노이까지 왔건만”이라고 묘사한 것은 안보문제의 낮은 실현가능성 때문에 불가피하게 제재해제를 요구했다는 것으로 해석하기는 어렵다(Bolton 2020, 327-329).¹²⁾ 2020년 6월 17일 남북공동연락사무소 폭파 이후 공개된 김여정의 대남비난 담화에서도 “우리 거래조건이 맞지 않음에도 불구하고 위협을 무릅쓰고서라도 제재의 사슬을 끊어 하루라도 빨리 우리 인민들의 생활향상을 도모해보자고 일대 모험을 하던 시기였다”는 회상은 당시 제재해제가 단순한 기망전술이 아닌 인민경제와 경제개선을 위해 추진된 북한의 핵심 협상의제였음을 유추할 수 있다(최현정 2020).

이처럼 2018년 1월 신년사부터 2020년 10월 스톡홀름 실무협상 불발까지 추진되었던 북한의 대외행동을 관망할 때 북한의 제재해제 요구는 안보문제를 해결할 수 없기 때문에 불가피하게 추진한 제안이 아닌 것으로 평가된다. 오히려 제재압박 때문에 성공하기 어려웠던 병진노선을 성공시키기 위해서는 미국으로부터 제재해제를 반드시 관철시켜야 했으므로 제재해제를 목표로 한 북한의 대

11) 2020년 10월 10일 당창건 75주년에서 김정은은 “진정 우리 인민들에게 터놓고 싶은 마음속 고백, 마음속 진정은 <고맙습니다!> 이 한 마디 뿐입니다”라고 언급한 것, 그리고 “제(김정은)가 전체 인민의 신임 속에 위대한 수령님과 위대한 장군님의 위업을 받들어 이 나라를 이끄는 중책을 지니고 있지만 아직 노력과 정성이 부족하여 우리 인민들이 생활상 어려움에서 벗어나지 못하고 있습니다”라고 언급한 것은 스스로 수령의 무오류성을 포기한 것으로 보인다(『로동신문』 2020/10/10).

12) “Kim was unhappy that he had traveled all the way to Hanoi with a proposal he claimed was incomparable to all those put on the table by all of their predecessors, and even so Trump was not satisfied” (Bolton 2020, 327).

외행동과 정책추진의 일관성은 최소한 존재했었던 것으로 판단된다.

두 번째 예상할 수 있는 반박가설은 경제개선이 김정은의 체제유지에 매우 중요한 조건이라면 하노이 결렬 이후 3년여 간 평양이 왜 협상에 적극적으로 임하지 않았는가에 대한 의문이다. 하노이담판 불발 시 예상되었던 제재장기화가 현재진행형이고 코로나19로 인한 자체적인 국경봉쇄는 경제개선을 지속적으로 주장한 김정은의 국내정치적 정당성을 심각하게 훼손시켜야 했지만 현재까지 국내 소요나 내부분열의 징후는 발견되지 않았다는 논리이다. 실제로 김정은은 노동당 제8차 당대회에서 “국가경제발전 5개년 전략 수행기간이 지난해까지 끝났지만 내세웠던 목표는 거의 모든 부문에서 엄청나게 미달됐다”고 언급하면서 국가 경제발전 정책의 실패를 자인하였다(정광성 2021). 또한 2021년 북한은 국가경제발전 5개년계획을 통해 사실상 경제발전이 아닌 경제관리 혹은 안정적 현상유지를 정책목표로 제시하였다. 이는 대북제재 장기화, 코로나19, 그리고 자연재해가 동반되면서 악화된 상황을 타개할 효과적인 정책대안과 자원투입이 부재하기 때문에 내부결속을 통해 계속 경제적 고통을 감내할 것을 주문한 것으로 해석된다.

하노이담판이 불발된 원인 중 하나는 북한의 핵과 미사일 프로그램 운용수준이 미국의 태도변화를 유도할 수준의 안보위협을 가하지 못했다는 것이다. 북한의 핵능력이 사실상(de facto) 미국의 본토를 타격할 수 있다는 점에서 위협의 수준은 이전보다 증가한 것은 사실이다. 그러나 하노이회담 당시 미국행정부가 북한과의 핵협상을 반드시 타결시켜야할 만큼 북핵위협이 임계점에 도달한 것은 아니며, 선제적 군사조치(preemptive strike)를 취해야할 만큼의 심각한 안보위기 상황이 도래한 것도 아니다라는 판단이 작용했을 가능성이 크다. 대륙간탄도미사일(ICBM)을 실전배치한 북한의 핵능력이 미국에게 협상 동인을 제공할만큼 충분히 위협하지 못하는 상황이라면 북한의 정책대안은 잠수함탄도미사일(SLBM) 개발 및 실전배치가 될 수 있다. 북한이 추가적인 핵협상을 추진하지 않고 2020년 신년사에서 언급한 것처럼 “장기전을 대비한 정면돌파”, “새로운 길”, 그리고 “험난한 가시밭길”을 국가전략으로 채택한 것은 SLBM 개발을 통해 이전보다 강화된 핵위협 과시로 차후 협상에서 우위를 확보하겠다는 의도로 해석할 수 있다.

현재 북한의 SLBM 전력화 수준은 2015년 첫 수중사출 시험발사 이후 6년 만에 KN-23 미사일을 개량한 것으로 추정되는 ‘미니 SLBM’ 발사성공까지 도달하였다(『중앙일보』 2021/10/21). 이후 2022년 4월 22일 열병식에서는 신형 SLBM이 등장했는데 이는 과거 고래급(2000t급) 잠수함에서 탑재 가능한 ‘북극성 5형’이 아닌 신포급(3000t급) 잠수함에 탑재할 수 있는 미사일로 보도되었다(정빛나 2022). 북한이 SLBM 개발을 지속하는 것은 전략적으로 적성국가의 선제적 핵공격에 대

해 2차핵공격(second strike)을 담보할 수 있고 탐지가 보다 어려운 수단이라는 점에서 게임체인저(game changer)로 평가되기 때문이다. 북한이 최근 과거 소련식의 철도기동 핵열차를 활용한 핵미사일 발사시험을 진행하였는데 이는 철로가 파괴되면 전략적 운용에 제한이 발생하며, 전략자산을 통한 사전탐지가 어려운 수준은 아닌 것으로 보인다. 그러나 지상과 달리 해상에서 핵미사일을 발사하는 SLBM 방식은 기술적으로 탐지와 사전대응이 상대적으로 더 어렵다는 점에서 미국에 상당한 위협으로 작용할 가능성이 크다. 만약 북한이 의도대로 대륙간탄도미사일(ICBM)과 잠수함발사탄도미사일(SLBM)을 실전배치할 경우 최소한 하노이협상 시기보다 증강된 핵위협으로 미국을 압박할 수 있을 것이다.

마지막으로 병진노선의 근본적 의미를 고찰해 본다면 김정은 시기 북한은 하나의 정책옵션만을 강요받지 않도록 대외환경을 조성하기 위해 네 차례의 정책선회를 단행한 것으로 풀이된다. 김정은 집권이후 북한의 대외행보를 요약한다면 2012년 2월 윤일합의의 의도적 파행을 통한 대내 권력공고화, 2016~2017년에 진행되었던 ICBM 핵전력 구축, 2018~2019년에 진행되었던 김정은의 신외교, 그리고 하노이협상 불발 이후 핵전력 증강재개로 구분할 수 있다. 현재 북한의 국가전략 추진단계가 네 번째 시기인 핵전력 증강재개에 해당된다면, 이는 제재비용을 감내하면서 핵증강을 통해 안보여건을 개선함과 동시에 차후 핵협상 국면에서의 정책적 여건의 폭을 넓히려는 시도로 해석할 수 있다. 이는 김정은이 제7기 제5차 당 중앙위 전원회의에서 정면돌파와 전략무기의 개발지속을 주문하였고 제8차 당대회에서도 자력갱생전략을 통한 핵무력 고도화를 지속적으로 제시하였기 때문에 가능한 해석이다. 다만 북한이 지속적으로 핵전력을 증강하여 미국에 위협을 과시하는 행위는 미국을 직접 타격하여 북한정권의 종말이라는 피할 수 없는 결과를 초래하려는 의도보다는 오히려 향후의 또 다른 핵협상 국면을 유리하게 조성하기 위한 일종의 맥거핀(Macguffin)으로 해석하는 것이 적절할 것이다.

V. 결 론

이 글은 북한의 비핵화와 관계개선에 대한 진정성 여부를 판단하는 과정에서 유엔제재 해제가 김정은의 정상회담외교 추진의 주요 목적이었음을 주장하였다. 하노이 핵담판에서 공개된 북한의 요구조건이 미국의 군사압박 해제가 아닌 유엔제재 해제였다는 가설에 착안할 때 강화된 유엔 대북제재가 경제·핵무력 병진노선의 실패를 강압하였고 그 결과 김정은을 협상테이블로 끌어냈다고 해석할

수 있기 때문이다. 지도자의 정치적 생존(political survival)을 위해 추진한 핵개발이 오히려 지도자와 북한체제를 실질적으로 위협할 경우 김정은은 미국과의 관계개선을 추진하는 것이 오히려 합리적이라고 인식할 가능성이 있다.

지속성과 단절성의 시각에서 김정은의 대외전략인 경제-핵무력 병진노선의 추진과정을 검토한 결과 선군에서는 여전히 군사우위의 지속성이 발견되었지만 선경에서는 이전과 다른 단절성이 발견되었다. 집권 초기 권력승계의 연착륙(soft landing)을 위해 핵무력건설과 경제건설의 편익이 상충되는 모순의 병진노선을 계승한 김정은은 핵협상 이전까지 내부효율을 압출하는 경제정책으로 체제를 유지해왔다. 그러나 김정은은 내부권력 공고화와 핵을 완성한 시점에서 병진정책의 성공과 장기집권에 요구되는 경제성과를 창출하기 위해서는 미국과의 관계개선과 핵협상이 필요하다고 판단했을 것이다. 제재대항력 수준이 높다고 분석되는 북한체제이지만 성인후계자 없이 최소 30년 이상 북한을 통치해야 하는 김정은에게 제재장기화와 대외고립, 그리고 경제악화를 공포정치와 강압적인 자원분배로 대응하기에는 체제의 취약성이 가중될 개연성이 충분히 존재하기 때문이다.

본 연구는 유엔제재가 경제-핵무력 병진노선에 미친 영향력과 하노이회담에서 공개된 북한의 제재해제 요구를 검토하였다. 상징적 합의에 불과했던 싱가포르 회담과 달리 구체적인 협상의제가 논의되었던 하노이회담 당시 북한은 주한미군과 전략자산을 포함한 미국의 군사압박 해제가 아닌 유엔제재 해제를 요구하였다. 북한이 영변 핵시설의 폐기를 대가로 유엔제재 해제를 요구한 것은 대북제재의 효과성이 의심되는 상황에서도 최소한 유엔제재가 김정은의 병진노선 실패를 유의미하게 압박하고 있음을 시사한다.

2016년 이후 강화된 유엔제재의 영향력을 최신화한 결과 북한의 대외무역, 경제성장률, 그리고 북중무역 추이는 모두 감소하였다. 이는 최소한 유엔제재의 영향력이 현실화되었던 하노이회담 당시 김정은은 악화되고 있는 북한경제를 개선하기 위해서 비핵화 답판을 반드시 성사시키려 했을 것으로 추정된다. 영변 핵시설 폐기를 제재해제와 맞교환함으로써 기존에 완성된 핵무기는 완전히 상실하지 않은 상태에서 병진노선을 압박하는 유엔제재를 제거할 수 있기 때문에 북한의 핵협상 참여 동인은 충분했을 것으로 보인다. 이처럼 악화된 북한의 경제상황과 협상추진의 경험적 배경을 고려한다면 북한의 핵개발에 대한 사후 징벌적 성격의 대북제재가 북한의 비핵화를 강압하지 못했다는 비판에도 불구하고, 하노이회담 당시 최소한 유엔제재가 경제-핵무력 병진노선의 실패를 강압하였고 그 결과 김정은을 협상테이블로 끌어냈다는 주장을 가능하게 한다.

만약 북한의 요구대로 영변 핵시설 폐기를 대가로 제재해제가 맞교환되었을

경우 김정은은 미국 공화당 행정부와의 핵담판을 성사시킨 정치적 상징물과 제재해제의 실익을 확보했을 것이다. 이와함께 북한이 추가 비핵화 협상에서 미국과의 관계정상화와 평화조약 체결, 그리고 국제사회로부터의 대외원조 지원까지 확보했을 경우 김정은은 중국식 개혁개방을 추진할 수 있는 최소한의 대외여건을 조성했었을 것으로 분석된다. 이에 개혁개방 과정에서 반드시 통제해야 할 독재자의 딜레마(dictator's dilemma)까지 통제할 경우 김정은은 장기집권에 필요한 모든 요건을 충족할 것으로 예상된다(김용호 2018; Dickson 2003, 2008).

최근 북한 신년사에서 언급된 “장기전을 대비한 정면돌파”, “힘난한 가시밭길”이 언급된 상황에서 김정은이 어떠한 “새로운 길”을 구상할 것인가에 대한 전망들이 개진되고 있다. 북한은 체제유지에 요구되는 최소한의 경제적 동력은 유지하는 것으로 보인다. 그러나 최소 30년 이상을 성인후계자 없이 안정적으로 통치해야 하는 김정은이 유엔제재로 가중되는 경제난을 계속 감내(muddling through)할 것인지 혹은 과거처럼 군사적 도발외교를 답습하여 집단적 포위심리(siege mentality)와 고립을 자초할 것인지에 대한 귀추가 주목되는 시점이다. 특히 현재까지 구축한 핵전력이 비핵화협상에서 미국을 충분히 압박하지 못했다고 판단할 경우 북한은 SLBM 실전배치로 한국과 미국에 핵위협을 과시할 수 있을 것이다. 이는 차후에 있을 핵담판을 유리하게 조성하기 위한 맥거핀(Macguffin) 전략으로 해석할 수 있지만 그 과정에서 예상되는 북한의 군사도발과 그에 따른 한반도의 긴장은 여전히 위협적인 변수로 평가된다.

참고문헌

국문 자료

- 구갑우. 2014. “북한 ‘핵 담론’의 원형과 마음체계, 1947~1964년.” 『현대북한연구』 17(1), 197-250.
- 김동엽. 2015. “경제·핵무력 병진노선과 북한의 군사 분야 변화.” 『현대북한연구』 18(2), 77-120.
- 김상진. 2021. “[단독] ‘北 SLBM’ 실전 잠수함서 쏘다 “핵 장착땐 게임체인저.” 『중앙일보』 <https://www.joongang.co.kr/article/25016773#home> (2022/06/09 검색).
- 김영은. 2021. “[그래픽] 북한 경제성장률 추이.” 『연합뉴스』 <https://www.yna.co.kr/view/GYH20210730001000044> (2022/06/10 검색).
- 김용호. 2018. “김정은의 신외교와 독재자의 딜레마(Dictator’s Dilemma), 그리고 빅데이터 역설(Big Data Paradox).” 『한국과 국제정치』 34(4), 123-151.
- 김진하. 2021. “독재체제 안정화 경로와 북한의 가산제(家産制) 권력집중 전략.” 『국가전략』 27(2), 59-84.
- 김효정. 2019. “[전문] 北리용호·최설희 심야 기자회견 발언(종합).” 『연합뉴스』 <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190301006451504> (2022/06/10 검색).
- 이귀원. 2016. “<유엔 北제재> 시험대에 선 북한…‘끝장결의’ 될까.” 『연합뉴스』 <https://www.yna.co.kr/view/AKR20160229162000014> (2022/06/09 검색).
- 이상현. 2019. “[하노이 담판 결렬] 北 ‘제재해제’ VS 美 ‘영변+α’ 점점 못찾아(종합).” 『연합뉴스』 <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190228158951503> (2022/06/10 검색).
- 이영훈. 2015. “김정은의 경제-핵무력 병진노선의 특징과 지속 가능성.” 『북한연구학회보』 19(1), 1-26.
- 이요셉. 2021. “2020년 북한-중국 무역동향과 시사점.” 『KITA 남북경협리포트 Vol.1』. 서울: 한국무역협회 남북협력실.
- 이종석, 최은주. 2019. 『제재속의 북한경제, 밀어서 잠금해제』. 세종: 세종연구소.
- 이제훈. 2019. “김정은 집권 첫날…아버지 교시 폐기하고 “경제 살리라.” 『한겨레』 (2월 12일) <https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/881747.html> (2022/04/18 검색).
- 정광성. 2021. “北 경제전략 허구와 망상으로 만들어… 경제 해결 못 해.” 『월간조선』 <http://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=h&n>

NewsNumb=202111100023 (2022/06/10 검색).

정빛나. 2022. “北열병식, 대남용부터 ICBM까지 ‘핵투발수단’ 망라…신형 SLBM도 (종합).” 『연합뉴스』 https://www.yna.co.kr/view/AKR_20220426119751504 (2022/06/10 검색).

조동호. 2013. “경제·핵 병진노선의 의미와 김정은 시대의 경제정책 전망.” 『국가전략』 19(4), 33-56.

최현정. 2020. “[전문] 北김여정 “북미 정상회담, 미국에나 필요…우리엔 무익.”” 『동아일보』 <https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20200710/101905888/1> (2022/06/09 검색).

허재영, 정진문. 2016. “대북 경제제재의 실효성 분석: 식량지원 중단을 중심으로.” 『한국과 국제정치』 32(3), 89-123.

황지환. 2014. “김정은 시대 북한의 대외전략: 지속과 변화의 ‘병진노선.’” 『한국과 국제정치』 30(1), 187-221.

황태희. 2013. “경제제재(economic sanctions)의 국제정치.” 『한국국제정치학회 소식』 148, 5-7.

_____, 서정진, 전아영. 2017. “미국 경제제재 분석: 효과성과 특수성을 중심으로.” 『한국정치학회보』 51(4), 191-216.

KOTRA. 2021. 『2020 북한 대외무역 동향: KOTRA자료 21-163』. 서울: KOTRA. “위대한 수령 김일성대원수님 탄생 100돏경축 열병식에서 하신 우리 당과 인민의 최고령도자 김정은동지의 연설.” 『로동신문』 2012/04/16.

“조선민주주의인민공화국 정부, 정당, 단체 특별성명.” 『로동신문』 2013/03/31. “현정세와 혁명발전의 요구에 맞게 주체혁명위업수행에서 결정적전환을 이룩하기 위한 우리 당의 과업에 대하여.” 『로동신문』 2013/04/01.

“조선로동당 위원장 김정은 동지께서 병진로선의 위대한 승리를 긍지높이 선언하시고 당의 새로운 전략적로선을 제시하시였다.” 『로동신문』 2018/04/21.

“조선로동당창건 75돏경축 열병식에서 하신 우리 당과 국가, 무력의 최고령도자 김정은동지의 연설.” 『로동신문』 2020/10/10.

영문 자료

Allen, Susan Hannah. 2008. “The Domestic Political Costs of Economic Sanctions.” *Journal of Conflict Resolution* 52(6), 916-944.

Bader, Julia. 2015. “China, Autocratic Patron? An Empirical Investigation

- of China as a Factor in Autocratic Survival." *International Studies Quarterly* 59(1), 23-33.
- Baldwin, David A. & Robert A. Pape. 1998. "Evaluating Economic Sanctions." *International Security* 23(2), 189-98.
- Barrington, Lowell. 2012. *Comparative Politics: Structures and Choices*. Ontario: Nelson Education.
- Biersteker, Thomas J., Sue E. Eckert & Marcos Tourinho. 2016. *Targeted Sanctions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bolton, John. 2020. *The Room Where It Happened: A White House Memoir*. Manhattan: Simon and Schuster.
- Bueno De Mesquita, Bruce, Alastair Smith, Randolph M. Siverson & James D. Morrow. 2003. *The Logic of Political Survival*. Cambridge: MIT Press.
- _____. 2011. *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior Is Almost Always Good Politics*. New York: Public Affairs.
- Byman, Daniel & Jennifer Lind. 2010. "Pyongyang's Survival Strategy: Tools of Authoritarian Control in North Korea." *International Security* 35(1), 44-74.
- Choe, Sang-Hun. 2017. "South Korea Plans 'Decapitation Unit' to Try to Scare North's Leaders." *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2017/09/12/world/asia/north-south-korea-decapitation-.html> (2022/05/31 검색).
- Cortright, David & George A. Lopez. 2000. "Learning from the Sanctions Decade." *Global Dialogue* 2(3), 11.
- Diamond, Larry & Marc F. Plattner. 2008. *How People View Democracy*. Baltimore: JHU Press.
- Dickson, Bruce J. 2003. *Red Capitalists in China: The Party, Private Entrepreneurs, and Prospects for Political Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2008. *Wealth into Power: The Communist Party's Embrace of China's Private Sector*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Drezner, Daniel W. 2000. "Bargaining, Enforcement, and Multilateral

- Sanctions: When is Cooperation Counterproductive?" *International Organization* 54(1), 73-102.
- _____. 2003. "The Hidden Hand of Economic Coercion." *International Organization* 57, 643-659.
- _____. 2021. "The United States of Sanctions: The Use and Abuse of Economic Coercion." *Foreign Affairs* 100(5), 142-154.
- Ellyatt, Holly. 2017. "North Korea Hackers Believed to Have Stolen US-South Korea Plans to Kill Kim Jong Un." CNBC <https://www.cnbc.com/2017/10/10/north-korea-hackers-stole-us-south-korea-plans-to-kill-kim-jong-un.html> (2022/06/15 검색).
- Elliott, Kimberly Ann. 1998. "The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?." *International Security* 23(1), 50-65.
- Escribà-Folch, Abel. 2012. "Authoritarian Responses to Foreign Pressure: Spending, Repression, and Sanctions." *Comparative Political Studies* 45(6), 683-713.
- _____ & Joseph Wright. 2010. "Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers." *International Studies Quarterly* 54(2), 335-359.
- _____. 2015. *Foreign Pressure and the Politics of Autocratic Survival*. Oxford: Oxford Studies in Democratization.
- Fewsmith, Joseph & Andrew J. Nathan. 2019. "Authoritarian Resilience Revisited: Joseph Fewsmith with response from Andrew J. Nathan." *Journal of Contemporary China* 28(116), 167-179.
- Galtung, Johan. 1967. "On the Effects of International Economic Sanctions, with Examples from the Case of Rhodesia." *World Politics* 19(3), 378-416.
- Gandhi, Jennifer & Adam Przeworski. 2006. "Cooperation, Cooptation, and Rebellion under Dictatorships." *Economics and Politics* 18(1), 1-26.
- _____. 2007. "Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats." *Comparative Political Studies* 40(11), 1279-1301.
- _____. 2008. *Political Institutions under Dictatorship*. Cambridge:

- Cambridge University Press.
- _____ & Ellen Lust-Okar. 2009. "Elections Under Authoritarianism." *Annual Review of Political Science* 12, 403-22.
- Geddes, Barbara. 2003. *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- _____, Joseph Wright & Erica Frantz. 2014. "Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set." *Perspectives on Politics* 12(2), 313-331.
- _____. 2018. *How Dictatorships Work Power, Personalization, and Collapse* Cambridge: Cambridge University Press.
- Han, Tak Sung & Jeon Kyung Joo. 2014. "Can North Korea Catch Two Rabbits at Once: Nuke and Economy? One Year of the Byungjin Line in North Korea and Its Future." *The Korean Journal of Defense Analysis* 26(2), 133-153.
- Haggard, Stephan & Marcus Noland. 2017. *Hard Target: Sanctions, Inducements, and the case of North Korea*. Redwood City: Stanford University Press.
- Hecker, Siegfried. 2010. "What I Found in North Korea: Pyongyang's Plutonium Is No Longer the Only Problem." *Foreign Affairs*.
- Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott & Barbara Oegg. 2008. *Economic Sanctions Reconsidered* Washington D.C.: Peter G. Peterson Institute.
- Hwang, Ildo. 2021. "Foreign Policy of Kim Jong Un's 10 Years: Relentless Maneuvering among Options." *International Journal of Korean Unification Studies* 30(2), 29-60.
- Kim, Jina. 2014. "UN Sanctions as an Instrument of Coercive Diplomacy against North Korea." *Korean Journal of Defense Analysis* 26(3), 315-332.
- Kim, Min Hyung. 2020. "If not Maximum Pressure, then What? Explaining North Korea's Sudden Turn to Diplomacy and Its Implications for the US-North Korea Nuclear Negotiations." *Korean*

- Journal of Defense Analysis* 32(2), 293-310.
- Kim, Yongho. 2011. *North Korean Foreign Policy: Security Dilemma and Succession*. Lanham: Lexington Books.
- Kwon, Bo Ram. 2016. "The Conditions for Sanctions Success: A Comparison of the Iranian and North Korea Cases." *Korean Journal of Defense Analysis* 28(1), 139-161.
- Lacy, Dean & Emerson MS Niou. 2004. "A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage: The Roles of Preferences, Information, and Threats." *The Journal of Politics* 66(1), 25-42.
- Lankov, Andrei. 2017. "Is Byungjin Policy Failing? Kim Jong Un's Unannounced Reform and Its Chances of Success." *Korean Journal of Defense Analysis* 29(1), 25-45.
- Lee, Yong Suk. 2018. "International Isolation and Regional Inequality: Evidence from Sanctions on North Korea." *Journal of Urban Economics* 103, 34-51.
- Lee, Inyeop. 2022. "Rethinking Economic Sanctions on North Korea: Why Crippling Economic Sanctions Will Not Make North Korea Denuclearize." *Korea Observer* 53(1), 47-73.
- Levitsky, Steven & Lucan A. Way. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ & Daniel Ziblatt. 2018. *How Democracies Die*. New York: Crown.
- Licht, Amanda A. 2017. "Hazards or Hassles the Effect of Sanctions on Leader Survival." *Political Science Research and Methods* 5(1), 143-161.
- Lopez, George A & David Cortright. 2004. "Containing Iraq: Sanctions Worked." *Foreign Affairs* 83(4), 90-103.
- Lührmann, Anna & Staffan I. Lindberg. 2019. "A Third Wave of Autocratization Is Here: What Is New About It?" *Democratization* 26(7), 1095-1113.
- Magaloni, Beatriz. 2007. *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*. New York: Cambridge University Press.

- Major, Solomon. 2012. "Timing is Everything: Economic Sanctions, Regime Type, and Domestic Instability." *International Interactions* 38(1), 79-110.
- Marinov, Nikolay. 2005. "Do Economic Sanctions Destabilize Country Leaders?." *American Journal of Political Science* 49(3), 564-576.
- Martin, Lisa L. 1992. "Institutions and Cooperation: Sanctions during the Falkland Islands Conflict." *International Security* 16(4), 143-78.
- McLean, Elena V. & Taehee Whang. 2010. "Friends or foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions." *International Studies Quarterly* 54(2), 427-447.
- Morgan, T. Clifton, Navin Bapat & Yoshiharu Kobayashi. 2014. "Threat and Imposition of Economic Sanctions 1945-2005: Updating the TIES Dataset." *Conflict Management and Peace Science* 31(5), 541-558.
- Nooruddin, Irfan. 2002. "Modeling Selection Bias in Studies of Sanctions Efficacy." *International Interactions* 28(1), 59-75.
- Pape, Robert A. 1997. "Why Economic Sanctions Do Not Work." *International Security* 22(2), 90-136.
- Paik, Wooyeal. 2012. "Economic Development and Mass Political Participation in Contemporary China: Determinants of Provincial Petition (Xinfang) Activism 1994-2002." *International Political Science Review* 33(1), 99-120.
- _____. 2019. "Chinese Investment in Foreign Real Estate and its Interactions with the Host State and Society: The Case of Jeju, South Korea." *Pacific Affairs* 92(1), 49-70.
- Peksen, Dursun. 2017. "Autocracies and Economic Sanctions: The Divergent Impact of Authoritarian Regime Type on Sanctions Success." *Defence and Peace Economics* 30(3), 253-268.
- Putnam, Robert D. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization*, 427-460.
- Schedler, Andreas. 2006. *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder: Rienner.
- Song, Wonjun & Joseph Wright. 2018. "The North Korean Autocracy in Comparative Perspective." *Journal of East Asian Studies* 18(2),

157-180.

- Snyder, Glenn H. 1990. "A Neorealist First Cut." *Journal of International Affairs* 44(1), 103-123.
- Svolik, Milan W. 2012. *The Politics of Authoritarian Rule* Cambridge: Cambridge University Press.
- UNSC. 11 May 1993. Res 825. UN Doc S/RES/825.
- _____. 28 April 2004. Res 1540. UN Doc S/RES/1540.
- _____. 15 July 2006. Res 1695. UN Doc S/RES/1695.
- _____. 14 October 2006. Res 1718. UN Doc S/RES/1718.
- _____. 12 June 2009. Res 1874. UN Doc S/RES/1874.
- _____. 7 June 2010. Res 1928. UN Doc S/RES/1928.
- _____. 22 January 2013. Res. 2087. UN Doc S/RES/2087.
- _____. 7 March 2013. Res 2094. UN Doc S/RES/2094.
- _____. 2 March 2016. Res 2270. UN Doc S/RES/2270.
- _____. 30 November 2016. Res 2321. UN Doc S/RES/2321.
- _____. 2 June 2017. Res 2356. UN Doc S/RES/2356.
- _____. 5 August 2017. Res 2371. UN Doc S/RES/2371.
- _____. 11 September 2017. Res 2375. UN Doc S/RES/2375.
- _____. 22 December 2017. Res 2397. UN Doc S/RES/2397.
- Waldner, David & Ellen Lust. 2018. "Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding." *Annual Review of Political Science* 21, 93-113.
- Wallace, Jeremy. 2013. "Cities, Redistribution, and Authoritarian Regime Survival." *The Journal of Politics* 75(3), 632-645.
- Weeks, Jessica L. 2012. "Strongmen and Straw Men: Authoritarian Regimes and the Initiation of International Conflict." *American Political Science Review* 106(2), 326-347.
- Whang, Taehee. 2010. "Structural Estimation of Economic Sanctions: From Initiation to Outcomes." *Journal of Peace Research* 47(5), 561-573.
- Wright, Joseph. 2008. "Do Authoritarian Institutions Constrain? How Legislatures Affect Economic Growth and Investment." *American Journal of Political Science* 52(2), 322-343.

Abstract

The Effectiveness of UNSC Economic Sanctions on Byungjin Policy, 2013-2019

Sunbeen Cho ■ Yonsei University

Yongho Kim ■ Yonsei University

This article concludes that UNSC economic sanctions on Byungjin Policy were effective in US-North Korea Hanoi Summit, investigating Kim Jong Un's decision making to pursuit summit diplomacy was motivated by the urgency of sanctions lift. It can be presumed that Kim's cost-benefit calculation pursuing his political survival, which is the top priority of the North Korean foreign policy, can be worked via not a nuclear programme but an economic improvement along with US-NK normalization.

To empirically confirm research hypothesis whether UNSC sanctions coerced the failure of Byungjin Policy, this article investigated the correlation both Byungjin Policy and UNSC sanctions in 2013-2019. As a result, it is probable that dictator Kim would determine a strategic trade-off between dismantling Yongbyon nuclear facility and UNSC sanctions lift to secure economic improvement, which is a preliminary affair to prolonging his tenure in office. Given the effectiveness of UNSC sanctions on Byungjin policy, economic pressure on North Korean regime was at least effective to induce Kim's recalibration as to political survival although economic sanctions hardly coerce North Korea's denuclearization.

Key Words: Sanction Effectiveness, UNSC Economic Sanctions, Byungjin Policy, North Korea, Kim Jong Un

