

미국의 대북경제제재 실효성: 리비아 사례와 비교

홍순식*

- I. 서론
- II. 불량국가에 대한 미국의 경제제재
- III. 미국의 경제제재에 대한 실효성
- IV. 경제제재의 문제점
- V. 결론: 미국의 대북제재정책에 대한 정책적 함의

본 논문은 미국외교정책의 관점에서 미국의 대북경제제재에 대한 실효성에 문제를 제기한다. 실효성을 분석하기 위해 미국이 취한 경제제재의 역사적 배경, 제재목적, 제재방법을 설명한 후, 리비아와 북한 사례를 비교해서 미국의 대북경제제재에 대한 실효성을 분석하는 것을 연구목적으로 한다.

북한 사례에서 나타난 미국의 대북경제제재의 문제점은 다자협력의 부족, 제재목적의 합리성 부재 그리고 제재방법의 비용극대화로 인해 미국의 대북경제제재는 실효성이 적다. 이렇듯 미국이 실효성이 적은 경제제재를 지속적으로 활용하기보다는 유인정책을 활용해서 북한을 정상국가, 개방사회로 유도하는 것이 필요하다. 미국은 개방적인 환경을 조성을 통해 북한의 정책변화를 꾀해야 함을 주장한다.

주제어: 미국의 대북경제제재, 리비아, 경제제재의 실효성

* 고려대학교 정치외교학과 박사과정

I. 서론

탈냉전 이후 미국패권이 우위(Primacy)를 점하는 세계에서 안보개념이 변하고 있다. 냉전시대의 안보는 국가단위의 행위자들 사이에 대규모 전면전의 양상을 띤다. 그러나 탈냉전시대의 안보는 국가보다 하위단위인 집단이나 개인에 의한 소규모 국지전의 형태를 띤다. 예를 들면, 산발적인 테러, 미사일, 핵확산, 마약, 인신매매 등으로 나타나고 있다. 냉전시기 상이한 이데올로기가 갈등 및 전쟁을 야기하는 위협요인이었으나, 냉전종식 이후 종교나 특정한 정치적 목적을 달성하기 위한 행동들이 위협요인을 형성하고 있다. 이러한 안보개념의 변화는 국가중심의 안보정책에 대한 제고를 야기하고 있다. 특히 2001년 뉴욕에서 발생한 9·11테러는 탈냉전 이후 변화된 안보형태를 보여주는 사례가 되고 있다. 이 사건을 계기로 세계적인 차원에서 국가중심의 전통적인 안보형태에서 새로운 형태의 안보에 대한 대응이 필요하다는 인식이 확산되는 단초가 되었다. 더불어 미국의 안보정책은 9·11테러를 기준으로 전환점을 맞게 된다.

9·11테러 이듬해인 2002년 부시대통령은 국정연설에서 북한, 이란, 이라크를 ‘악의 축(an axis of evil)’으로 규정하고 적극적인 정권변화(Regime Change)를 추구할 것을 천명했다. 9·11테러 직후 테러의 주범 오사마 빈 라덴(Osama Bin Laden)을 체포한다는 명목 하에 아프가니스탄을 침공하고, 2003년에는 대량살상무기개발의 의혹이 있는 이라크를 침공함으로써 불량국가에 대한 ‘테러와의 전쟁(war on terror)’을 적극적으로 전개했다. 그러나 이라크 침공 이후 미국은 전쟁의 목적이 된 대량살상무기개발의 증거를 찾지 못하고 미군의 희생이 증가함에 따라 미국 국내의 여론이 악화일로(惡化一路)를 달리고 있다.

이런 와중에 2003년 12월 리비아는 핵무기를 비롯한 대량살상 무기 개발계획의 포기과 국제사찰을 조건없이 수용하겠다고 발표했다. 미국의 부통령인 딕 체니(Dick Cheney)는 리비아의 정책변화에 대해 ‘아프가니스탄과 이라크 침공의 부산물(Washington Post 04/10/26)’이라고 주장했다. 그는 군사력에 토대를 둔 강압정책만이 실효를 거둘 수 있다고 주장한다. 그가 주장하는 것처럼 리비아의 외교정책을 변화시킨 요인이 강압인가? 아니면 협상을 통한 외교의 결과인가? 분명하지 않다. 실제로 리비아가 느낀 압박의 정도가 경제제재에 따른 효과인지, 리비아 내부의 정치적 갈등인지 또한 모호하다.

미국의 대(對)리비아 경제제재뿐 아니라 대북경제제재 역시 그 실효성에 의문이 제기된다. 미국의 대북제재기간은 거의 60년에 이르지만 북한의 태도를 변화시킬 수 있는 조짐은 거의 없다. 냉전이 종식된 1990년대 초반부터 미국은 일방적인 패권으로 세계를 지배하고 있지만 미국이 불량국가라고 부르는 국가들 중 리비아를 제외하고 나머지 국가들은 미국에 대해 강경한 자세를 유지하고 있다. 오히려 북한은 미국의 경제제재를 견디면서 핵무장을 통해 국제사회에서 공식적인 핵보유 국가라는 지위를 얻기 위해 동분서주(東奔西走)하고 있다. 이러한 상황 아래서 미국의 경제제재는 실효성이 있는 것인지 의문시된다.

본 논문의 연구목적은 미국외교정책의 관점에서 미국의 대북경제제재에 대한 실효성을 증명하기 위함이다. 이를 위해 미국이 취한 경제제재의 역사적 배경, 제재목적 그리고 제재방법을 설명한 후, 리비아와 북한 사례를 비교해서 미국의 대북경제제재에 대한 실효성을 분석한다. 논의를 간결성을 유지하기 위해 냉전시기보다 탈냉전시기 미국의 경제제재 분석에 치중했다.

논문구성은 크게 세 부분으로 나눌 수 있다. 첫째, 독립변수로

미국의 경제제재를 설정하고, 경제제재의 역사적 배경, 제재목적 그리고 제재방법을 제2장에서 논한다. 본격적인 경제제재의 시작은 미소양극체제의 형성에 있다. 미국은 소련에 대항하기 위해 체제를 달리하는 사회주의국가들을 향해 경제제재를 실시했다. 냉전 종식 이후 미국의 경제제재는 사회주의체제가 붕괴됨에 따라 대상도 소멸되었기 때문에 제재대상에 있어서 전보다 제한적인 경제제재정책으로 변했다. 그러나 9·11 테러사건 이후 미국의 경제제재는 제한된 제재대상에 대해 강력하고 포괄적인 정권변화의 목적을 추구하고 있다. 이러한 목적을 뒷받침하기 위한 방법은 제재대상국에 대한 수출입 금지, 대량살상무기의 개발을 방지하기 위한 상품거래 및 무기거래의 금지 그리고 대외원조제공금지가 주로 사용된다.

둘째, 독립변수인 미국의 경제제재에 대한 효과를 검증하기 위해서는 종속변수가 되는 리비아와 북한 사례를 검토해야 한다. 리비아 사례는 미국의 경제제재가 성공을 거둔 사례로 알려져 있다. 그래서 언론들은 미국이 ‘리비아식 모델’을 북한에 적용해야 된다고 주장한다. 그러나 리비아의 정책변화는 미국의 경제제재에 따른 효과가 따른 것이 아닌 영국과의 비밀협상, 개방에 대한 리비아의 의지, 리비아정치의 권력투쟁의 복합적인 결과이다. 이러한 이유로 리비아는 미국의 경제제재에 따른 효과가 아니라 매개변수인 협상, 리비아의 대외개방 의지, 리비아의 정치 갈등이 주요 원인이기 때문에 ‘리비아식 모델’은 없다. 엄밀히 말하면 독립변수인 미국의 경제제재도 중요하지만 경제제재만으로 리비아의 정책변화가 유도되지 않았다. 이렇듯 독립변수와 종속변수가 상관성을 갖지 못하기 때문에 실효성에 의문시되고 있다. 만약 리비아 사례를 대북제재에 적용하려면 지속적인 경제제재보다 매개변수인 협상에 따른 ‘주고받기(Give and Take)’가 필요하다. 제3장에서 미국의 경제제재에 대한 리비아와 북한 사례를 검토한다. 이를 통해 제4장은 미국의

경제제재가 갖는 방법론적 오류를 리비아와 북한의 사례분석을 통해 살펴본다. 특히 경제제재의 개념적·방법론적 문제들을 집중적으로 고찰할 것이다.

셋째, 미국의 대북경제제재에 대한 정책적인 함의에 대해 살펴본다. 미국외교정책에서 대북제재정책 변화의 필요성을 제5장에서 제시한다. 실효성 적은 경제제재를 지속적으로 활용하기보다 유인 정책을 활용해서 북한을 정상국가, 개방사회로 유도하는 것이 필요하다. 미국이 개방적인 환경을 조성하고 경쟁을 통해 복합상호의존 현상이 일어나도록 유도해서 북한의 정책변화를 도모해야 한다.

II. 불량국가에 대한 미국의 경제제재

1. 역사적 배경

미국의 외교정책은 9·11테러를 기점으로 변하게 된다. 9·11테러가 발발한 이듬해인 2002년 국정연설에서 부시대통령은 북한, 이란, 이라크 등을 ‘폭정의 전초기지’, ‘악의 축’, ‘불량국가’로 지목했다. 그 해 9월 17일 미국은 부시대통령의 이름으로 국가안보전략을 공표한다. 이 국가안보전략보고서는 대(對)테러전쟁뿐 아니라 미국이 구상하는 새로운 국제질서를 미국의 이상주의에 입각하여 포괄적으로 제시하고 있다. 특히 대테러전쟁을 수행하기 위해 미국이 구상하는 세계건설을 위한 대전략이 보다 분명하고 구체적으로 표현되어 모호했던 과거의 국가안보전략과 차이를 보인다는 점이 특징이다. 부시대통령은 대량살상무기, 국제테러를 자행하는 국가

들을 예방하기 위해 선제공격도 마다하지 않겠다는 의지표명과 더불어 우방국들에 대한 동맹관계 강화를 천명했다.

“국제테러리즘을 분쇄하고 미국 및 우방에 대한 공격을 막기 위해 동맹관계를 강화한다. 미국은 테러리스트와 이를 비호하는 세력들을 구분하지 않는다..... 미국의 국가이익에 대한 위협을 예견하여 분쇄함으로써 방어한다. 미국은 국제사회의 지지를 확보하기 위해 끊임없이 노력할 것이지만, 필요할 경우 미국의 자위권을 동원하여 테러리스트들을 선제공격하고 미국과 그 국민에게 해를 끼치는 것을 막기 위해 독자적으로도 행동하기를 주저하지 않을 것이다(Bush 2002, 5-7).”

라고 제시했다. 국가안보전략보고서에서 밝혔듯이, 미국은 예방전쟁을 포함한 동맹관계의 강화를 통해 불량국가에 대해 적극적으로 대응할 것임을 제시하고 있다.

미국이 불량국가에 대해 강경한 태도를 취하게 된 이유는 9·11 테러사건이 직접적인 원인을 제공했다고 볼 수 있다. 더 나아가 9·11테러를 촉발시킨 테러집단 등 변화된 안보환경, 이슈 그리고 행위자에 대한 인식과 대응의 중요성을 자각했다. 특히 미국이 가장 우려하는 것은 불량국가나 테러집단이 핵무기를 개발, 보유, 이전 등 핵무기의 불법적인 확산에 대한 ‘안보딜레마’의 위협이다. 예를 들어 불량국가인 북한이 핵무기를 보유했다고 가정하면, 이를 방어하기 위해 일본이 핵무장을 추진하게 될 것이고, 한국도 위협에 대응하기 위해 핵무장을 고려하게 되어 핵의 도미노 현상이 일어나게 될 것이다. 또한 테러집단이 핵무기를 개발할 수 있고 보유했거나 다른 테러네트워크에 기술이전 및 핵무기 이전을 추진해서 미국에 대항한다면 세계차원에서 위협이 되기 충분하다.

미국은 “핵확산이 매우 위험하다고 인식하지만 우방국의 핵확

산과 적대국의 핵확산을 구별한다. 특히 위험한 핵확산은 후자인데, 여기에 포함되는 나라가 북한, 이라크, 이란 등의 핵무장이다. 이러한 적대국의 핵확산에 대해 미국은 세계안보를 위협할 가능성이 높다고 평가한다. 미국은 이러한 위협에 대한 인식 때문에 지역 차원의 동맹관계를 활용하면서 사안에 따라 개입도 고려하고 있다 (Posen 외 1996-97, 19).” 몽고메리(Montgomery)는 불량국가들 사이에 핵확산의 네트워크가 형성되어 있다고 주장한다. 이러한 고리는 특정 국가를 중심으로 불법적인 대량살상무기의 개발 및 보유, 이전이 확대되고 있으며, 이와 같은 핵무기 네트워크를 해체시키는 방법으로 두 가지를 제시하고 있다. 첫째, 기존의 핵확산 네트워크를 폐쇄시키면서 새로운 핵확산 네트워크가 형성되는 것을 예방해야 한다. 둘째, 정권변화로 불량국가들을 위협하기보다는 충분한 유인을 제공함으로써 네트워크의 주축이 되는 중심국가가 핵무기를 이전하지 못하도록 하는데 활용될 수 있다고 주장한다 (Montgomery 2005, 153-187). 미국은 불법적인 핵확산이 주는 위협 때문에 불량국가에 대해 군사적인 수단을 동원해서라도 제어하기 위한 활동을 전개했다. 그 대표적인 사례가 아프가니스탄과 이라크 전쟁이다.

미국외교정책의 변화에 대해 불량국가라고 지목된 국가들의 반응은 다양하게 나타났다. 9·11테러 직후 불량국가들은 일제히 테러를 비난했다. 심지어 북한조차도 미국의 ‘테러와의 전쟁’에 동참할 것을 약속했다. 냉전종식 이후 달라진 환경에 생존하기 위해 미국·영국의 첩보기관들과 지속적으로 비밀협상을 가졌던 리비아가 2003년 12월 핵무기개발 프로그램을 포함한 대량살상무기의 개발을 포기하겠다고 선언했다. 리비아는 미국·영국과의 비밀협상에서 정권보장 및 경제제재의 해제를 포함한 관계정상화를 약속받았다. 리비아의 정책변화와는 달리 북한과 이란은 핵에 대한 주권을 주

장하며 자위적인 수단으로 핵무기개발 및 보유를 추구하고 있다. 이에 대한 미국의 입장은 불량국가의 핵무기가 국적없는 테러네트워크들에게 유입된다면 미국에게 중요한 위협이 된다는 입장을 취하고 있다. 더불어 오늘날 인류 앞에 놓인 가장 큰 위협은 화학적·생물학적·핵무기로 비밀스럽고 돌발적으로 일어나는 공격의 가능성을 우려하고 있다(U.S. Department of State).

이러한 우려를 불식시키기 위해 미국의 경제제재는 반미성향을 갖고 미국에 대항하는 중동국가에 집중되어 있었다. 이라크, 이란, 리비아, 수단, 시리아 등 중동에 있는 이슬람 국가들은 미국이 취한 경제제재의 대표적인 대상국가가 되고 있다. 미국의 경제제재가 중동에 있는 이슬람 국가들에 집중되어 있는 이유는 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫째, 미국의 대중동전략과 연관이 있다. 미국은 중동에서 이스라엘을 위협하는 세력에 대한 철저한 대응을 지속적으로 전개하고 있다. 1948년부터 1982년까지 6차례에 걸친 중동전쟁에서 미국 및 영국을 비롯한 국제연합은 중립을 취하지 않았고, 이스라엘을 지원하거나 아랍국들을 제재함으로써 아랍국들에게 반감을 샀던 전례는 널리 알려져 있다. 중동국가들은 미국이 이스라엘을 지원하는 것에 대해 반감을 가지고 있다. “알카에다와 급진이슬람주의자 그룹에서 미국이 한 것(what we do)보다 미국이라는 것(what we are)에 대해 미국을 미워하는 적들에 직면하게 된다. 미국은 알카에다와 급진이슬람주의자가 실재적인 위협이란 것을 믿지 않지만, 그들은 미국에게 언제든지 위협을 가하려고 할 것이다(Fukuyama 2004, 65).” 중동지역에서 분쟁의 빈도는 예전보다 줄어들었지만 언제든지 이스라엘 문제로 확대될 가능성을 안고 있다.

둘째, 자원과 연관이 있다. 미국은 석유생산이 정점에 이른 1971년 이후 석유를 수입하면서 사우디아라비아, 이란 등 중동지역의 중요성이 부각되었다(Nye 1993, 171). 제1, 2차 오일쇼크를

경험하면서 석유의 중요성이 증대되었고 지속적인 가격상승이 미국에게 부담으로 작용했다. 사우디아라비아, 쿠웨이트를 비롯한 친미성향을 갖는 아랍국들은 미국과 우호적인 관계를 유지하고 있다. 하지만 반미성향을 띠고 석유자원을 갖고 있는 나라일수록 미국의 압박이 심하게 나타났다. 대표적으로 이라크, 이란, 리비아와 같은 경우를 들 수 있으며, 리비아와 같은 경우 미국관료들이 인식하는 관계악화의 이유가 테러리즘의 지원보다는 석유라는 자원과 국제정치이슈와 연계되어 있다고 주장한다(Zoubir 2002, 32). 이렇듯 경제제재의 이유가 미국의 대중동전략과 더불어 자원이라는 점도 고려할 수 있다. 특히 경제제재를 넘어 전쟁까지 야기했던 이라크 전쟁은 석유에 대한 미국의 관료, 기업인들의 열망도 부인할 수 없는 사실이다. 월포워츠는 이라크 전쟁에서 “이라크의 석유수입(oil revenues)이면 어떤 비용도 감당할 수 있다(Western 2005, 137).”고 주장했다.

미국의 경제제재는 중동의 아랍국이 아닌 북한에도 지속적으로 취하고 있다. 미국이 북한에 대해 경제제재를 취하는 이유는 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫째, 냉전시기 미소대치상황에 따른 부산물이었다. “미국은 1950년 한국전쟁 이후 북한에 대해 여러 종류의 제제조치를 실시하였다. 우선 북미간에는 외교관계가 수립되어 있지 않으며, 모든 교역관계는 무역금수조치(embargo)에 저촉되고 있다. 특히 ‘적성국 교역법(Trading With Enemy Act)’은 북미간 모든 경제관계를 제약하는 규제장치로 작용하고 있다(박종철 2002, 210-211).” 이는 이념적 대치상황에 따라 발생한 경제제재이며, 미국은 북한에 대해 적성국이라고 규정하고 교역단절을 지속적으로 전개해왔다.

둘째, 냉전종식 이후 테러, 마약, 위폐, 대량살상무기의 개발 및 보유 그리고 불량국가들 사이에 상호이전의 가능성에 대한 미국의

억제수단으로써 경제제재가 시행되고 있다. 미국이 위협을 느끼는 이슈는 대량살상무기의 개발 및 보유 그리고 불량국기들 사이에 상호이전의 가능성에 있다. 미국이 북한을 방치한다면 북한의 핵은 증가할 것이고, 이는 위험하고 재앙적인 결과들을 초래할 우려가 있다. 왜냐하면 북한의 핵무장이 한국과 일본의 핵무장을 자극하고 동북아의 안정성을 감소시키는 촉매로 작용할 가능성이 크기 때문이다(Haass, 2005). 실제로 북한은 냉전종식 이후 소련의 붕괴와 사회주의권의 몰락으로 인해 생존의 위협을 느껴 핵과 미사일 등 대량살상무기개발에 치중했다. 이러한 북한의 태도에 대해 미국은 북한을 ‘불량국가’, ‘악의 축’으로 규정하고, 경제제재, PSI 등 경제적외교적 수단을 활용해서 북한을 국제사회로부터 고립시켜 왔다.

2. 경제제재의 목적

일반적으로 사용되는 경제제재의 정의는 ‘제재국가가 하나나 둘 이상의 특정국가그룹의 정책을 변화시키기 위하여 또는 적어도 그들의 정책에 대한 의견을 표현하기 위해 강제적으로 내린 경제 조치(Rennack 외 1998, 2).’라고 할 수 있다. 경제제재의 정의에 내포된 세 가지 전제는 첫째, 제재국가가 대상국가보다 국력이 강하다. 북한이나 이란이 미국에 대해 경제제재를 취할 수 없듯이 국제사회에서 강력한 국가만이 경제제재를 취할 수 있다. 그래서 미국이나 유럽연합 등 자국보다 국력이 약하고 비민주적인 국가에 경제제재를 취한다. 둘째, 금융, 무역, 투자 등 각종 경제적인 수단을 활용한다는 점을 들 수 있다. 금융이나 투자보다는 주로 대상국가의 수출입을 봉쇄함으로써 일상생활에 직결되는 생필품을 차단하여 대상국가의 일반국민들에게 피해를 준다. 예를 들어 흑연은

연필로 사용되지만 핵개발에 자원이 되기 때문에 핵무기개발에 전용될 수 있는 재화에 대한 수출규제를 엄격하게 시행하기도 한다. 셋째, 경제제재의 대상이 되는 국가의 경제측면보다 정치측면의 변화에 역점을 둔다. 대상국가의 국내정치나 외교정책에 변화를 촉구함으로써 대상국의 경제보다는 정치적인 효과를 의도하고 있다. 즉, 경제라는 수단을 통해 정치적 효과를 거두기 위한 의도이다. 하지만 정치적 효과를 거두지 못할 경우 경제제재는 상징적인 수단이 된다는 약점도 있다. 미국의 경제제재와 관련된 단행본이나 논문들은 경제제재의 정의에 내포된 전제를 고려하지 않고 목적만을 다루는 경향이 있다.

미국이 실시하고 있는 경제제재의 목적에 대해 젠틀레슨(Jentleson)은 갈등예방, 갈등해결 그리고 갈등관리를 통해 갈등을 억제하려는 의도가 있으며, 제재목적은 세 가지로 분류하고 있다. 첫째, 봉쇄는 갈등을 야기하는 능력을 억제시키기 위해서 대상국가의 군사력과 이에 관련된 능력들을 제한하는데, 이는 경제전쟁으로 표현된다. 둘째, 반공격성(Anti-Aggression)은 대상국가의 군사력 또는 공격적인 행동을 멈추게 하거나 억제하기 위해 대상국가에 대해 억제하려는 의도를 갖고 있다. 특히 테러리즘이나 핵확산방지에 목적을 두고 더 나아가 전쟁이나 침략방지에 중점을 둔다. 셋째, 대상국가의 정치에 대한 영향력 행사는 대상국가의 국내정치 또는 정책을 강압적으로 변화시키는 것을 의미한다. 좁게는 민주화, 인권보호에 관심을 두지만 넓게는 정권변화에 목적이 있다고 주장한다(Jentleson 2000, 127). 젠틀레슨의 주장은 반공격성에 초점이 맞춰져 있는데, 특히 테러리즘이나 핵확산에 대한 예방에 관심을 두고 있다. 하스(Haass)는 경제제재의 목적을 “경제적인 처벌뿐만 아니라 정치·군사적 처벌을 통해 정치·군사적 행위를 변화시키려고 도입되었다(Haass 1998).”고 주장한다. 하스는 눈에 띄지 않음

정도로 완만할지라도 지속적인 경제제재를 시행함으로써 구소련의 몰락을 가져왔던 사례처럼 ‘지속적인 경제제재활동’이 중요하다고 주장한다. 쥘레슨과 하스의 주장에서 제기될 수 있는 문제점은 경제제재의 목적에 따른 결과가 모호하다는 점에 있다. 경제제재를 통해 정권변화를 도모하자는 것인지, 아니면 정책변화만을 성사시키려는 것인지 경제제재의 목적이 모호하다.

그렇다면 미국이 시행하고 있는 경제제재의 목적은 정권변화인가? 아니면 정책변화만을 상정하는 것인지 분명하지 않다. 리비아 사례에서 미국의 의도는 정책변화를 의미한다. 미국과 리비아의 협상결과가 카다피 정권의 교체가 아닌 리비아의 테러리즘 반대선언, 핵확산 프로그램의 금지와 같은 정책에 치중했기 때문에 정책변화를 의도했다고 볼 수 있다. 그러나 북한에 있어서는 단순히 정책변화만을 기대하지 않고 정권변화를 고려하는 것으로 파악된다. 하스(Haass 2005)는 경제제재가 이란 또는 북한과 같이 핵개발 프로그램을 추구하는 불량국가들에게 의미있는 정권변화의 수단이 될 수 있다고 주장한다. 그가 상정하는 정권변화는 공격적인 정권들을 제거하거나 덜 공격적인 정권으로 교체함으로써 해결할 수 있다는 논리이다(Haass 2005). 그러나 현재 진행 중에 있는 2·13합의 이행 과정에서 미국이 의도하는 결과는 핵무기 개발포기라는 정책변화만을 목적으로 한다는 점에서 2·13합의 이전의 미국의 추구하는 정책과 배치된다.

3. 경제제재의 방법

미국이 실시하고 있는 경제제재에 대한 실효성을 살펴보기 위해 경제제재의 목적과 함께 검토해야 사항은 경제제재의 방법이다.

미국의 경제제재는 미국의 무역 및 투자 그리고 금융관계의 악화를 방지하기 위해 경상수지의 개선을 추구하는 일반적인 경제제재와 테러 및 마약, 위폐, 핵무기와 같은 대량살상무기의 개발을 방지하기 위한 특수한 경제제재로 나눌 수 있다. 불량국가에 대한 경제제재는 후자인 특수한 경제제재에 해당한다.

본 논문에서 다루려는 특수한 경제제재는 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 수출입을 포함한 무역관계의 금지를 들 수 있다. 여기에 세부적으로 적용되는 법규로는 수출규제법(Export Control Act), 적성국 교역법(Trading With the Enemy), 무역협정 연장법(Trade Agreement Extension Act), 통상법(Trade Act), 수출관리법(Export Administration)이 있다. 이러한 법규들은 경제제재의 대상이 되는 국가들의 교역을 방해하거나 금지함으로써 대상국가에게 피해를 입히려는 의도이다. 수출측면의 경제제재는 대상국가가 석유와 같은 부존자원을 가지고 있다면 판로가 막히기 때문에 무역관계와 관련된 금지법들이 효과가 있다. 하지만 경제제재의 대상국가가 부존자원이나 비교우위를 갖는 수출품이 없는 국가들에게는 효과가 떨어진다. 수입측면의 경제제재는 대상국가가 부족한 자원들을 외부로부터 유입해야 하는데, 그렇게 하지 못하면 당장 생활용품의 부족을 겪을 수 있다. 다만 미국이 시행하는 경제제재에 동참하지 않는 국가나 우호적인 관계에 있는 국가로부터 밀수나 수입을 통해 생필품을 조달할 수 있다. 이러한 경우 미국의 경제제재는 대상국가가 무역전환을 일으킨 것이기 때문에 효력은 반감될 수밖에 없다.

특히 미국의 경제제재법규 중 적성국 교역법은 냉전시대의 유산이다. 적대적인 국가와의 교역을 금지하기 위해 제정되었는데, 1950년 전후 북한에게도 취해졌다. 아직까지 북한과 쿠바가 제재 대상으로서 효력이 있지만, 냉전종식 이후 이념이 소멸된 국제환경

에서 미국에게 적성국이라고 할 수 있는 나라가 거의 없기 때문에 이는 냉전시대의 유산으로 볼 수 있다.

둘째, 대량살상무기의 개발을 방지하기 위한 상품거래 및 무기거래의 금지가 있다. 세부적인 법규로는 국제무기거래규정(International Traffic in Arms Regulation), 애국법(Patriot Act), 군수통제품목, 캐치올 규제 등을 들 수 있다. 이러한 법규들은 핵무기나 대량살상무기개발의 원료를 원천적으로 차단하려는 목적과 더불어 개발된 대량살상무기의 거래를 방지함으로써 테러집단이나 불량국가에게 무기가 이전되지 않도록 한다.

여기서 특징적인 경제제재방법은 캐치올 규제인데, 캐치올 규제는 대량살상무기의 운반수단을 차단하기 위해 자동차, 트럭 같은 무관한 품목도 규제대상이 되고 있다. 1990년대 이후 핵확산방지법(Nuclear Proliferation Prevention Act)과 생화학무기통제 및 전쟁배제법(Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act)이 제정되었는데, 핵물질, 생화학무기를 불법적으로 제조, 판매, 사용한 국가나 개인에 대한 강력한 제재를 명문화시켰다(윤충원 2004, 110).

셋째, 불량국가에 대한 대외원조제공금지를 들 수 있다. 세부적인 법규는 대표적으로 대외원조법(Foreign Assistance Act)이 있다. 냉전시기부터 오늘날까지 미국의 유인수단으로 대외원조가 활용되었다. 가장 대표적인 사례로는 전후 폐해가 된 서유럽을 복구하기 위한 경제지원을 실시한 것을 들 수 있다. 1980년대 이후 대외경제원조는 미국의 안보이익에 초점이 맞추어져 있다. 인간생활의 기본적인 필요충족을 위한 장기적인 복지의 대외원조는 광범위하고 지속가능한 성장을 담보하지 못한다는 판단 하에 고려사항에서 멀어지게 되었다. 그러나 냉전종식 이후 미국의 옛 적국인 구소련과 동구국가들에 대한 대외원조는 소련의 핵무기 해체 등을 위해 사용

되고 있다. 이념적인 차이로 대치했던 과거의 적국에 대한 대외원조는 미국의 이상주의적 유산의 일부로 냉전의 패자인 동구국가들의 민주주의를 촉진한다는 명목으로 제공되었다(Kegley 외 1996, 137-144).

이러한 대외원조를 규정한 대외원조법은 미국의 국익에 맞게 선별적으로 제공되거나 금지된다. 구소련의 핵시설을 승계한 우크라이나는 소련붕괴 이후 핵강대국이 되었지만 서방사회 및 미국의 원조와 차관을 약속받고 폐기했다. 아직도 미국과 대치상태에 있는 북한과 쿠바는 미국의 대외원조법에 묶여 있어 대외원조를 받지 못하고 있다. 미국의 대외원조법은 상징적인 의미를 내포하고 있는데, 미국이 대외원조를 금지한다면 강제력은 없지만 미국과 보조를 취하는 다른 동맹국가나 국제기구들이 경제제재를 겪고 있는 상대국가에 대해 원조를 금지하게 만든다. 경제제재의 대상국가가 극심한 경제난과 식량난을 겪더라도 대상국가의 일반 주민들에 대한 인도적 지원을 감소하게 만든다. 이는 미국이 선도하면 다른 국가나 기구들은 동조함으로써 상대국가에 대한 ‘암묵적이고 집단적인 경제제재’로 수렴되게 만든다.

미국의 경제제재방법은 크게 대상국에 대한 무역관계의 금지, 대량살상무기의 개발을 방지하기 위한 상품거래 및 무기거래의 금지 그리고 대외원조제공금지로 나타나고 있다. 이러한 미국의 경제제재방법에 대해 두 가지 의문이 제기될 수 있다. 첫째, 미국의 경제제재방법이 대상국가의 경제에 어느 정도 영향을 미치는지를 가늠해야 보아야 한다. 이는 대상국가의 대외경제관계에 어느 정도 피해를 줄 수 있는가를 고려해야 하는데 전혀 피해를 주지 않을 경우, 피해는 있지만 생존유지가 가능한 경우, 생존의 위협으로 작용하는 경우로 나눌 수 있다. 북한의 사례는 미국의 경제제재가 북한 정권생존의 위협적인 요소라기보다는 부수적인 영향을 미치지만

생존유지가 가능한 경우에 해당된다. 이러한 논리에 토대가 되는 것은 무역전환효과이다. 미국이나 서방국가들이 경제제재를 시행하더라도 북한은 중립국가나 서방국가 중 독일과 같은 우호적인 국가와의 교류로 인해 경제제재의 압박에서 벗어날 수 있다. 이는 북한이 경제제재를 취하는 국가를 대체해 다른 국가와 대외경제관계를 형성함으로써 무역전환의 효과를 유발한다. 리비아가 갖고 있는 석유가 유럽의 국가들에게 매력적으로 작용했고, 유엔의 경제제재가 발효되기 이전까지 미국의 경제제재에도 불구하고 부분적으로 리비아를 경제제재에서 벗어날 수 있게 만들었다.

둘째, 경제제재방법을 활용하는데 있어서 주체 및 업무분장의 문제가 제기될 수 있다. 각종 대외경제관계를 담당하는 미국의 재무부와 미국의 세계전략을 기획하는 국무부 사이에 주체 및 업무분장문제가 발생할 수 있다. 2·13합의 이후 북한의 해외자금거래를 담당한 방코델타아시아은행(BDA)문제를 처리하는데 있어서 미국의 국무부와 재무부 사이에 상이한 입장의 차이를 보였다. 연합뉴스는 일본의 조총련기관지인 조선신보를 인용해 “미 정부 내에서도 법집행을 강조하는 재무부와 외교적 측면을 중시하는 국무부 사이에서 문제해결과 관련한 견해의 상이함이 나타나고 있다(연합뉴스 07/02/02).”고 지적했다. 재무부는 경제제재의 당위성에 중점을 둔 반면에 국무부는 북미관계개선에 중점을 두었기 때문에 갈등을 빚고 있다. 이는 재무부와 국무부의 경제제재와 관련된 업무가 중첩되기 때문에 발생한 문제이다. 이와 유사한 주장으로 미국 외교협회의 새모어 부회장은 BDA문제가 해결되지 않는 이유를 부처간 이해관계가 다르기 때문이라고 주장하는데, 재무부는 불법자금을 취급한 금융기관과 개인을 단속하는데 주안점을 둔 반면, 국무부는 북한의 핵무기를 억제하는 외교적인 노력에 더 관심이 있다고 주장했다(연합뉴스 07/06/02). 이러한 문제는 경제제재에 관

련된 주무부처의 입장의 차이를 야기하고 북미관계를 조율하기 이전에 내부분열 및 갈등의 소지를 안고 있다.

Ⅲ. 미국의 경제제재에 대한 실효성

1. 리비아에 대한 미국의 경제제재

카다피의 쿠데타는 리비아의 외교정책을 친미에서 반미로 전환하게 만드는 계기가 되었다(Sampson III 1994, 88-110). 1951년부터 1969년까지 이드리스 왕이 지배하던 시절 리비아는 개방적인 외교정책으로 미국과 우호적인 관계를 유지했다. 1959년 석유가 발견되면서 가난한 농업국가에서 자원부국으로 변신했다. 석유자원의 탐사 및 개발을 위해 다국적 석유기업과의 교류도 원활하게 이루어졌다. 그러나 석유발견 이후 이드리스 왕정은 부정부패와 빈부격차 등 전반적인 사회문제가 나타났다. 더불어 중동전쟁에서 이슬람국가들이 패배하자 이슬람국가이면서 친미에 가까운 외교정책을 전개하고 있던 리비아의 이드리스 국왕은 대중의 공분을 자아냈고, 이는 국민들의 불만을 극에 달하도록 만드는 원인이 되었다. 이러한 분위기 속에서 카다피 대령이 쿠데타를 일으켜 정권을 잡은 뒤 반제국주의, 이슬람세력 통합, 친소정책 및 팔레스타인 지원으로 인해 미국과의 관계는 크게 악화되었다(한겨레신문 05/03/13).

1980년대 보수적인 레이건 정권이 들어서면서 미국과 리비아 사이에 적대적인 감정이 실제적인 대응으로 변했다. 80년대 초, 중반 리비아의 산발적인 테러는 있었지만 미국의 실제적인 대응은

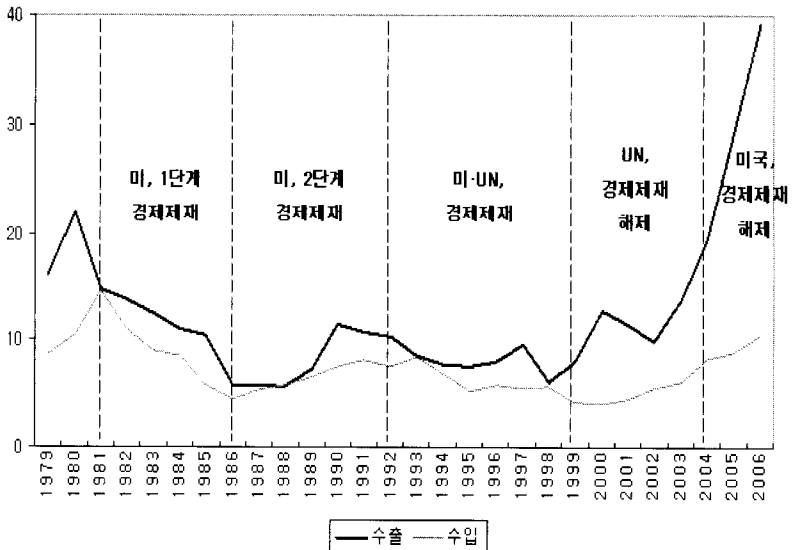
없었다. 미국이 리비아에 대한 경제제재를 하게 된 결정적인 요인은 1986~1989년에 있었던 세 개의 사건이 도화선이 되었다. 첫 번째 사건은 1986년에 발생한 폭탄테러사건이 기폭제 역할을 했다. 1986년 초 미국은 리비아에 대해 일련의 경제제재조치를 취했는데 소기의 성과를 거두었다. 왜냐하면 리비아에 석유산업은 미국의 기술과 기법에 의존했기 때문에 기술과 관련된 경제제재들은 특히 리비아의 석유산업에 피해를 입힐 수 있었기 때문이다(Rose 1998, 133). 이러한 미국의 태도에 대해 리비아의 반응은 테러로 나타났다. 그 해 4월 초 독일 베를린에 위치한 디스코 클럽이 폭파되었는데, 미군들이 애용하는 클럽이라 미국인의 피해가 많았다. 이 사건에 리비아가 개입한 증거가 발견되면서 미국은 테러를 응징하기 위해 카다피의 숙소와 리비아의 주요시설을 목표로 한 폭격을 감행하게 된다(Viorst 1999, 71). 두, 세 번째 사건은 1988년 로커비 상공에서 발생한 팬암기 폭파사건과 1989년 니제르 상공에서 발생한 UTA항공기 폭파사건에 있다. 1986년 폭탄테러사건에 대한 응징으로 미국은 리비아에 대한 폭격을 감행했고, 여기서 카다피는 죽을 고비를 간신히 넘겼다. 이에 대한 카다피의 복수는 미국의 대한 도전으로 나타났는데, 로커비 상공에서 팬암기 103호를 폭파시켰다. 이듬해 UTA항공기가 리비아에 의해 테러를 당했다. 1986~1989년 사이에 발생한 사건으로 말미암아 양국관계는 악화되었다. 이 일로 인해 1992년 국제연합부터 각종 경제제재가 취해지는 결정적인 계기가 되었다.

국제연합이 리비아에 대해 제재를 취하기로 결정한 이유는 팬암기 폭파사건에 있다. 이 사건을 계기로 국제연합은 결의안 731, 748호를 각각 통과시키면서 의혹을 받고 있는 2명의 리비아 테러리스트에 대한 인도, 팬암기 사건과 관련된 조사에 대한 협력, 희생자 가족에 대한 보상 그리고 테러리즘과 관련된 일체의 행동을 중

지할 것을 결정했다(Zoubir 2002, 35). 이러한 국제연합의 경제제재와 보조를 맞춰 미국의 경제제재 조치도 취해져 합동경제제재가 단행되었다. 국제연합은 2단계 경제제재를 단행하게 된다. 1단계 조치는 항공운항의 금지 및 항공부품의 수출입 금지, 무기판매 및 수출입 금지로 다소 제한적이었으나, 2단계에서는 리비아 정부 및 민간기업의 해외자산 동결, 석유장비의 금수조치가 추가되어 실질적으로 리비아경제를 국제사회로부터 고립시키는 결과를 가져왔다. 그 결과 리비아는 긴축재정과 경제침제로 장기적인 마이너스 성장을 초래했다(정형곤 외 2007, 6).

〈그림 1〉 리비아 교역 추이(1979~2006년)

(단위: 십억 달러)



자료: 정형곤 외 2007, 13.

국제연합의 경제제제조치 이후 1996년 미국의 이란 및 리비아

제재법(ILSA: Iran-Libya Sanctions Act)이 통과되었다. 국제연합의 경제제제조치를 무시하고 리비아의 석유개발을 위하여 연간 4,000만 달러 이상을 투자하는 기업에 대해 각종 경제제재를 취하도록 하는 법안이다(Rose 1998, 143). 국제연합과 미국의 경제제재로 말미암아 리비아는 경제적 타격을 입게 되었다. <그림 1>에서 볼 수 있는 것처럼 경제제재로 인해 리비아 경제는 타격을 받았다. 이것이 리비아의 정책변화를 이끌었다고 주장한다면 맥락을 이해하지 못하는 단선적인 주장이 될 수 있다. 만약 미국이 국제연합과 다자협력에 기반한 경제제재를 취하지 않았던 80년대처럼 독자적인 경제제재를 고집했다면 리비아의 정책변화를 성공적으로 유도할 수 있었을까? 리비아와 영국·미국의 비밀협상이 없었더라면 협상통로가 봉쇄되어 아직도 대치하고 있지 않을까? 1990년 초반 리비아가 먼저 미국에게 협상을 요구했다. 그 이유는 경제제재의 효과라기보다 소련연방의 붕괴로 인해 변화를 맞게 된 국제환경에서 우방인 소련의 몰락을 직시하고 미국과의 협상을 요구했지만 미국이 묵살했다. 결국 우여곡절 끝에 1999년 리비아는 팬암기 사건의 용의자 2명을 국제연합에 인도함으로써 관계개선의 초석을 닦았다. 이전까지 리비아가 2명의 테러용의자에 대한 인도를 거부했다. 왜냐하면 리비아 정권의 심판뿐 아니라 재판 자체가 서구중심으로 이루어지기 때문에 공정하지 않을 것을 우려했다. 이러한 우려에도 불구하고 용의자를 인도한 이유는 미국과 국제연합의 경제제재로 인한 경제적 손실과 격렬한 대중 불만, 카다피 정권에 극렬하게 저항하는 반대세력의 투쟁이 복합적으로 작용했다. 결정적인 요인은 경제제재로 인한 손실보다는 리비아의 정치 갈등이 카다피의 마음을 자극했다. 카다피의 반대세력으로는 추방된 자들(exiles), 무슬림 형제들(The Muslim Brotherhood), 리비아 이슬람 투쟁단체(LIFG)가 있다(Blanchard 2006, 15-17). 특히 1996년 카

다피는 ‘리비아 이슬람 투쟁단체(LIFG)’의 암살기도를 모면했다. 리비아 정치는 서구를 선호하는 관료들과 카다피의 도전세력이 되고 있는 수구적인 반식민지 혁명주의자들로 양분되어 있다. 리비아의 관료들은 낡은 리비아의 이미지를 청산할 준비가 되어 있지만 수구세력들은 이를 경계하고 있는 실정이다(Viorst 1999). 1999년 카다피는 팬암기 사건의 용의자를 인도하고 피해자 가족들에 대한 배상도 이루어졌다. 1990년대 초반 달라진 국제환경에 살아남기 위해 간헐적으로 미국에게 협상을 요구했지만 계속 묵살되다가 영국·미국의 정보당국과 비밀협상에서 정권보장에 대한 약속을 받고 2003년 핵무기개발 프로그램 철회를 공식적으로 선언함으로써 미국과의 관계정상화의 길로 나아가고 있다.

현재 리비아의 개선노력이 미국과의 관계를 호전시키고 있으나 리비아 입장에서 불만도 있다. 카다피는 최근 연설에서 “리비아는 세계화의 흐름에 저항할 수 없고 ‘적대와 대립의 시대’로 다시 거슬러 갈 수 없다.”고 언급했다. 세계적인 경제통합은 거스를 수 없는 대세라는 점은 인정하지만 비밀협상의 합의이행은 불만족스럽게 생각한다. 카다피는 “1988년 로커비 상공에서 항공기 폭파에 대한 책임을 졌고 핵사찰을 수용했는데, 이에 대한 충분한 보답이 없다고 미국과 영국이 사기를 치고 있음”을 주장했다(The Economist 07/04/07). 이는 미국의 합의이행에 대해 카다피가 불만을 느끼고 있음을 나타낸다.

진행 중에 있는 미국과 리비아의 관계정상화과정의 경제제재의 효과인가? 라는 의문이 든다. 미국의 경제제재가 리비아 경제에 타격을 주었지만 정책변화에 영향을 준 주요 요인으로 볼 수 없다. 즉, 경제제재라는 독립변수에 따른 결과라기보다 매개변수인 다자간 협상, 리비아의 정치 갈등과 합쳐져 리비아의 정책변화라는 종속변수를 만든 것이다. 젠틀레슨(Jentleson)과 와이톡(Whytock)은

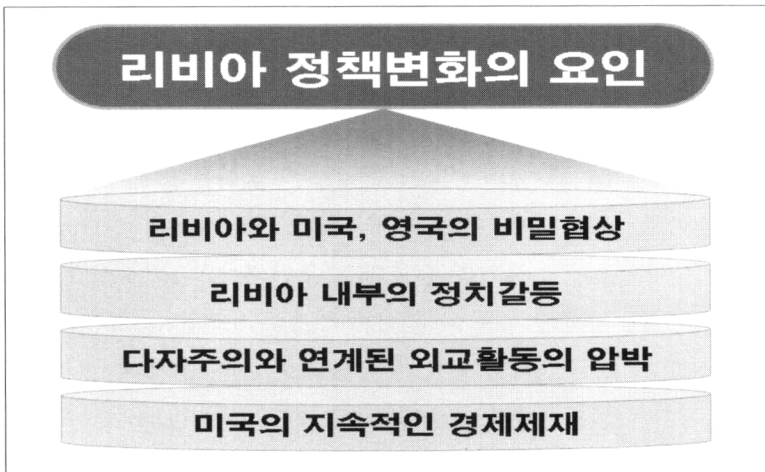
카다피의 정책변화가 미국의 이라크침공에 따른 결과가 아니라 영국을 비롯해 다양한 국가들의 지원을 받은 다자주의와 지속적인 제재 그리고 비밀협상의 결과라고 주장한다(Jentleson 외 2005/06: 47-86). 이들은 경제제재가 리비아의 정책변화에 중요한 역할을 했지만 절대적인 영향력을 미친 독립변수로 보지 않는다. 더불어 이들은 군사력의 활용보다 다자주의와 연계된 강압외교의 중요성을 제시하면서, 이 정책을 북한과 이란에게 확대해서 적용할 것을 주장한다. 이러한 주장 외에 유럽연합과의 협조의 중요성인데, 미국이 아무리 일방적인 경제제재를 리비아에 취하더라도 유럽의 기업인들은 리비아의 석유에 관심이 많았다. 그래서 과거 미국의 일방적인 경제제재는 효과가 없었다. 그러나 팬암기, UTA폭파사건에서 영국과 프랑스인들이 희생되면서 미국의 정책에 협조하게 되었다. 그 외 리비아의 폭파사건에 대한 명백한 비합법성에 대해 유럽연합이 미국에 협조할 수 있는 유인이 되었다(Rose 1998, 138).

다음으로 미국의 경제제재에 있어서 목적과 방법이 불일치를 들 수 있다. 미국은 30년 이상 리비아의 정권변화를 추구했다. 그러나 리비아의 정권변화는 달성하지 못했다. 오히려 정권보장을 선약함으로써 정책변화를 선언한 카다피 체제를 인정했다. 핵무기와 같은 대량살상무기개발, 테러리즘의 지원 등과 같은 핵심이슈를 제거하면서 리비아를 개방사회로 유도했다는 점에 있어서는 평가할 만하다. 하지만 미국이 추구하는 원래의 제재목적과는 부합하지 않는다.

미국의 경제제재방법에 있어서는 리비아를 외부세계로부터 격리하는데 성공했다. 특히 석유산업에 대한 강력한 제재조치로 인해 리비아 경제에 큰 타격을 주었다. 하지만 미국의 일방적인 경제제재방법의 승리가 아니라 리비아의 정치 갈등, 비밀협상 그리고 다자주의에 토대를 둔 협력이 주효했다. 특히 리비아에 대한 경제제

재와 관련된 국제연합, 유럽연합과의 협력이 리비아의 자세전환에 기여했다. 이렇듯 일방적인 경제제재방법보다 다자주의에 토대를 둔 협력이 강력한 위력을 발휘할 수 있다.

〈그림 2〉 리비아정책변화의 요인



2. 북한에 대한 미국의 경제제재

북한만큼 장기적이고 다양한 미국의 경제제재를 받은 나라도 드물다. 북한에 대한 미국의 경제제재는 유구한 역사를 자랑하는데, 1950년부터 시작해서 현재까지 진행 중에 있다. 북한에 대한 미국의 경제제재는 초창기 냉전의 부산물이었지만 현재는 마약, 위폐, 핵무기 등 대량살상무기의 개발 및 보유 그리고 불량국가 사이에 이전을 억제하기 위한 경제제재로 진화되었다. 특히 대량살상무기가 불량국가로 이전되면 주변국의 안보딜레마를 가져오기 때문에 미국은 이를 철저히 억제하고 있다. 핵억제의 방법으로 전쟁

은 미국뿐 아니라 주변 동맹국들에게 위협이 될 수 있기 때문에 다양한 경제제재의 방법으로 북한을 압박하고 있다. 이러한 맥락 때문에 북한에 대한 경제제재의 장기성, 다양성이 나타나고 있다.

미국이 대북경제제재를 취하는 이유는 대량살상무기의 개발 및 보유 그리고 불량국가 사이에 이전을 억제하기 위함이다. 북한의 무기 수출은 냉전시기에도 존재했다. 북한은 1980년 말부터 1990년대 초까지 이란과 시리아에 스커드-C와 스커드-B를 약 400개 공급한 것으로 추정된다(Mistry 2003, 121). 1995년~2005년까지 최근 10년간 SIPRI의 공식적인 자료를 보면, 북한은 미국이 소위 불량국가라고 부르는 시리아, 리비아, 파키스탄, 예멘, 미얀마, 이란과 같은 국가들에게 무기를 수출했고, 무기금액은 2억 8,500만 달러를 기록했다. 주로 북한이 무기를 수출한 국가는 시리아, 예멘, 파키스탄, 이란이 전체의 80%를 상회한다. 특히 북한과 파키스탄의 비공식적인 무기거래는 미국의 의혹을 사고 있다. 미국의 정보당국은 북한이 파키스탄에게 장거리 미사일을 개발하는데 돕고, 파키스탄은 북한에게 우라늄농축기술을 공급하는 중요한 제공자라고 주장한다(Squassoni 2006). 이러한 은밀한 거래들은 찾기 힘들고 공식적으로 발표되는 국가별 무기수출입에 포함되지 않기 때문에 불법적으로 거래되는 무기의 수출입을 파악하기 쉽지 않다. 그러나 북한의 무기를 선적한 예멘행 선박이 2002년 말 스페인 해군에게 차단되면서 불법무기거래에 대한 관심이 높아졌다. 공식적인 자료를 토대로 분석하면, 북한의 무기 수출은 9·11테러와 2002년 말 불법무기거래가 알려진 뒤로 무기 수출이 감소하고 있지만, 불량국가에 대한 북한의 무기 이전 및 수출은 불량국가 사이에 무기이전 및 수출 네트워크 형성되었다는 증거이고, 미국의 대북경제제재에 대한 목적을 제공하고 있다. SIPRI의 공식적인 자료를 토대로 했지만 북한의 무기 수출 특성상 국제적인 알려지지 않은 비공식적인

거래가 많을 것으로 추정된다.

〈표 1〉 1995-2005까지 북한의 무기 수출액
(1990년 고정가격, 백만 불, %)

	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	전체	전체 %
시리아	43	21				13	13	13	13	13		129	45.26
예멘							64	32				96	33.68
파키스탄		10	10									20	7.02
이란	9	4	4	2								19	6.67
리비아					11							11	3.86
미얀마					10							10	3.51
전체	52	35	14	2	21	13	77	45	13	13		285	100.00

Source: SIPRI arms transfers database

〈표 2〉 미국의 대북경제제재의 주요 법적 수단

적용법규	내용
해외자산통제규정 Foreign Assets control Regulation(1961)	적성국 교역법에 의거한 미국 내 북한자산동결 및 북한과의 교역과 금융거래를 사실상 전면 금지
무기수출통제법 Arms Export Control Act(1976)	미국산 군수품을 테러지원국에게 직·간접적인 방법으로 수출, 재수출, 인가, 여타 방법으로 제공 금지
대외원조법 Foreign Assistance Act(1961)	인권침해국가, 공산국가, 테러지원국 등에 대한 지원 및 원조금지

수출통제법 Export Control Act(1949)	북한에 대해 전면적인 금수조치
수출관리법 Export Administration Act(1970)	테러지원국에 이중용도 제품 및 기술수출시 허가가 필요하며, 수출 30일 이전 품목 및 수출이유에 대해 의회에 통보의무
대외활동 수권법 (Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriation Act(1991))	국제테러 행위자를 지원한 국가에 대해서 상호원조기금의 사용금지
국제금융기관법 International Financial Institution Act(1988)	KAL폭파사건 후 북한을 테러국가로 지정한 후 적용했는데, 인권침해국가나 테러지원국은 국제금융기관에서 대출이나 금융지원 및 기술지원의 연장을 반대
적성국 교역법 Trade with the Enemy Act(1917)	재무부 승인없이 적성국과의 교역금지
통상법 Trade Act(1974)	최혜국 대상에서 제외, 특별조항이 포함된 양자간 무역협정을 통하여 폐기 또는 변경가능
수출입은행법 Export-Import Bank Act(1945)	미국수출입은행의 대북한 수출금융제공금지
거래통제규정 Transaction Control Regulation	제3국에서 발생하는 경제활동 중 공산권에 대한 상품판매, 구입, 관련 금융거래에 대한 제한

자료: 양운철 2006, 91.

북한에 대한 미국의 경제제재방법은 <표 2>에 열거한 것처럼 다양하다. 미국의 경제제재법규는 북한만을 대상으로 만들어진 법이 아니다. 미국은 테러를 지원하는 국가, 집단, 개인에게 경제제재법규를 통해 제어하고 있다. 이러한 경제제재는 냉전시기부터 현재까지 진행 중에 있다. 북한은 대량살상무기와 관련되기 이전부터

경제제재를 받고 있었는데, 이러한 경제재조치들을 별도로 다루지 않은 이유는 미국의 대북경제제재가 시간이 지남에 따라 누적되기 때문이다. 예를 들어, 냉전시기에 주요한 경제제재수단이었던 적성국 교역법이 북한에게 적용되었고 다른 경제제재법규가 더해져 누적되어 왔다. 이러한 특성 때문에 북한인권법(North Korean Human Rights Act)과 같이 북한만을 대상으로 해서 특수하게 적용되는 법규만을 기술한다면 미국의 대북경제제재가 단순히 인권 유린차원에서 취급될 뿐 과거의 이념적 차이나 대량살상무기개발 등 경제제재의 본질적인 원인들을 탈각시키는 문제점을 야기한다. 또한 미국의 경제제재가 포괄적인 성격을 갖기 때문에 얼마나 많은 미국의 경제제재법규가 북한에게 적용되는지 살펴보았다.

〈표 3〉 북한의 대미 교역 현황

(단위: 천 달러, %)

연도	수출		수입		수출입계	
	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율
2004	1,495	2433.9	23,751	197.7	25,246	214.2
2005	3	-99.8	5,757	-75.8	5,760	-77.2
2006	0	-100	3	-99.6	3	-99.9

자료: 조명철·정승호, 2007, 1.

미국의 장기적이고 포괄적인 대북경제제재로 말미암아 북한과 미국 사이에 경제관계는 거의 전무한 실정이다. 2004년부터 2006년 사이에 북한의 대미교역 현황을 살펴보면, 2006년 북미교역은 ‘서적 및 신문류(HS49)’ 품목에 대해 3천 달러를 수입한 것 외 실적이 전무하다(조명철 외 2007, 2). 북한의 대미교역현황과 경제제

재의 방법에서 볼 수 있듯이 미국의 북한에 대한 경제제재 다분히 상징적인 측면도 있다. 오랜 기간 동안 경제제재로 인해 피로감이 누적되었고, 이는 국제적인 강제를 약화시켰다는 점에서 상징적이다(Haass 1998). 미국의 경제제재는 관련당사국을 제외한 국가들이 볼 때 일종의 매너리즘으로 생각할 수 있다. 왜냐하면 장기적으로 조치가 취해졌지만 제대로 된 결과를 산출하지 못했고, 추후 미국외교정책의 방향성도 결과를 예측하기 힘들기 때문이다. 경제제재에 따른 실제적인 효과가 없기 때문에 위협도 적을 수밖에 없다. 즉, 실제적인 경제제재가 위협을 야기하지 못했기 때문에 효과가 적었다. 구체적으로 제4장에서 미국의 대북경제제재가 효과가 적을 수밖에 없었는지에 대한 분석을 통해 미국의 대북경제제재가 갖고 있는 개념적·방법론적·정책적 문제점을 제시한다.

IV. 경제제재의 문제점

제3장에서 리비아와 북한 사례를 비교했다. 미국이 리비아와 북한에 경제제재를 시행하게 된 배경, 경제제재의 목적 및 방법에 대해 서술했다. 여기서 도출된 미국의 경제제재에 대한 개념적·방법론적·정책적 문제점을 제4장에서 살펴본다. 독립변수, 매개변수, 종속변수 사이의 영향력 관계 및 순서를 생각할 때, 매개변수는 독립변수 없이 작동하기 힘들고, 독립변수는 매개변수 없이도 작동할 수 있다는 측면에서 변수의 영향력과 순서에 있어서 독립변수의 영향력은 크다. 그러나 미국의 리비아와 북한에 대한 경제제재에 있어서 독립변수보다는 매개변수의 영향력이 크다. 왜냐하면 독립변수인 미국의 경제제재는 장기간에 걸쳐 작동했지만 종속변수인

정권변화 또는 정책변화를 획기적으로 전환시킬 수 있는 변수가 되지 못했기 때문이다. 반면에 30년 이상 지속되었던 미국의 리비아 경제제재를 종결시킨 변수는 미국, 영국과의 비밀협상, 리비아 내부의 정치 갈등, 다자주의와 연계된 압박 등의 매개변수이다. 리비아에 대한 오랜 미국의 경제제재가 독립변수의 영향력을 희석시켰다. 이런 측면에서 독립변수보다는 매개변수의 영향력이 크다.

더불어 표본편중의 오류(Selection Biases)를 들 수 있다. 미국이 리비아, 이라크, 북한에 동일한 경제제재정책을 적용하더라도 각 집단의 상태가 최초에 달랐기 때문에 경제제재효과의 왜곡현상이 일어날 수 있다. 특히 리비아와 이라크가 북한과 다른 점은 동맹구성에 있다. 냉전종식 이후 리비아와 북한은 국제사회에서 고립되었으나 북한은 정치적, 경제적 측면에서 중국의 지원을 받을 수 있었지만 리비아는 북한과는 달랐다. 또한 석유가 주요 수출품인 리비아와 이라크는 미국의 금수조치로 인해 주요한 수출판로가 막혔고 다른 품목도 수출수입하는데 제약을 받아 고립무원의 상태를 겪었다. 이런 점에 있어서는 북한도 리비아와 이라크에 다를 바 없다. 그러나 중국은 북한이 가장 필요로 하는 식량, 비료, 원유 등의 생필품을 비롯하여 다양한 품목들을 공급 및 유통의 출처가 되기 때문에 미국이 경제제재를 하더라도 제한적인 효과만을 가지고 있다. 제4장은 이러한 가정 하에 미국의 경제제재에 대한 문제점을 짚어보았다.

1. 다자협력의 부족

냉전종식 이후 미국은 일방적인 패권을 구가하고 있다. 미국은 세계정치뿐 아니라 경제에도 독보적인 능력을 형성했다. 이러한 미

국의 우위를 바탕으로 다자협력보다는 일방적인 행동을 고집하고 있다. 이러한 미국의 일방적인 경제제재는 실효성이 떨어지는데, 그 이유는 국가들 사이에 대외경제관계의 상호의존이 증대되고 있는 상황에서 미국만 경제제재를 취해서는 무역전환효과를 유발시키기 때문이다. 중국이 결손된 북한의 대외무역을 충당해 가능성이 있다는 견해도 있다. 2003년 북한과 일본의 교역에서 전통적인 북한의 주요 수출품목인 어패류의 수출이 30%이상 줄어들었는데, 이는 일본 내에서의 가격조건 악화와 검역의 강화 등으로 북한의 어패류 수출이 주로 중국에 몰렸다는 것이다(이석 2005, 13). 대북경제제재를 실시될 경우 북한의 대외교역 중 적어도 일부는 자연스럽게 중국으로 이동하게 될 것이다. 요컨대 상업적 교역제한의 효과는 중국의 적극적인 참여가 없을 경우 별로 크지 않을 것이라는 것이다(김석진 2003, 6).

반면에 리비아 사례는 절대적인 유럽연합의 협조를 토대로 했다. 유럽연합이 협조한 이유는 팬암기와 UTA 항공기 폭파사건에서 자국민이 사망했기 때문이다. 이 사건으로 인해 유럽연합은 리비아의 석유개발과 관련된 일들을 전면적으로 중지하고 리비아에 대한 미국의 경제제재에 동참했다. 그러나 북한에 대한 경제제재는 국제적인 협력을 유도할 수 있는 유인이 부족하다. 미국의 경제제재가 실효성이 적다면 대화를 통해 문제를 해결해야 하는데, 지속적인 협상에도 불구하고 북미관계 정상화가 지지부진하다. 근본적인 이유는 북한이 미국을, 미국이 북한을 못 믿기 때문이다. 불신의 늪에 빠진 양국관계를 개선하기 위해서 신뢰형성 및 유지가 필수적이다. 만약 직접적인 신뢰회복이 어렵다면 간접적으로 리비아와 미국의 관계회복과정을 보여줌으로써 미국의 의지를 북한에게 보여줄 필요가 있다. 북한은 리비아 사례의 주시하면서 미국과의 대화를 지속할 가능성이 있다.

이러한 다자협력의 부족은 경제제재의 효과를 떨어뜨린다. 다 소 지지부진하더라도 주변국이나 관련당사국들에게 이해를 구하면서 참여를 확대시키는 것이 수순이다. 대북제재와 관련해서 미국에 동조하는 일본을 제외하면 가장 영향력이 큰 한국과 중국, 그리고 북한의 10대 무역상대국은 제외되었다. 미국의 대북제재에 있어서 한국과 중국, 그리고 북한의 10대 무역상대국의 비중이 크다. 왜냐 하면 북한과 중국의 대외무역은 2005년 대중무역의 비중이 52.6%를 기록하고 있다. 이는 무역이 아닌 종속에 가까운 관계라고 볼 수 있을 정도이다. 더불어 북한의 10대 무역상대국의 비중이 88.2%에 달할 정도로 중국을 비롯한 10대 무역상대국의 비중은 절대적인 수준이다(한국무역협회 2007, 74). 북한과 미국이 우호관계를 맺고 있으며 교역량도 많았다면 미국의 경제제재효과가 크게 나타날 수 있었을 것이다. 반대로 미국은 북한과 경제관계가 미미하고, 오히려 중국의 대북지원 심화에 따라 미국의 대북경제제재가 제한적 일 수밖에 없다. 대북경제제재에 관해 미국이 중국의 협조를 구할 수 있다면 엄청난 효과를 갖게 될 것이다. 정형곤은 “중국 정부의 제재조치가 얼마나 광범위하게 가느냐에 따라 북한정권의 운명이 결정될 것으로”³²⁾ 보고 있다. 미국은 북한의 10대 무역상대국에 대한 이해나 동의도 확보하지 못한 채 지속적인 경제제재를 취했다. 결국 실제적인 위협을 주기보다는 레토릭이 될 수밖에 없었다.

다자협력의 수단으로 국제연합을 활용하는 것은 좋은 수단이 될 수 있다. 미국이 독자적으로 경제제재를 실시할 경우 발생하게 되는 문제가 합법성이다. 미국이 국제연합을 활용한다면 부족한 합

32) 한국개발연구원, 2006. “북한경제제재가 북한경제·사회에 미치는 영향.”『KDI 북한 경제리뷰』, 8(5). 제64차 북한경제연구협의회 토론회내용 중에서.

법성을 충족시킬 수 있다. 허드(Hurd)는 1992년부터 2003년까지 리비아에 대한 국제연합의 경제제재의 효과를 두 가지 측면에서 높게 평가한다. 첫째, 국제제도의 합법성에 대한 국가들의 인식은 국가들의 행동에 중요한 영향을 미쳤다. 둘째, 합법성은 국제연합의 이익을 추구하기 위해 제재의 대상국가에게 전략적으로 유용하게 사용되는 강력한 상징을 창조한다(Hurd 2005, 495-526). 이러한 국제연합의 장점은 특히 미국이 독자적으로 경제제재를 취한 리비아 사례에서 극명하게 나타났다.

국제연합이라는 기구와 더불어 제도의 활용이 요구된다. 후쿠야마(Fukuyama)는 미국의 일방적인 문제해결보다 국제제도를 토대로 하는 해결을 주장하는데, 미국이 국제연합을 통한 문제해결을 선호하지 않는다면 미국의 목적을 원활히 수행할 수 있는 독자적인 조직의 형성을 강조한다. “제도의 창설은 부시행정부에서 관료들의 시간을 소모하는 것이 아니라 해야만 하는 것이다. 만일 미국이 국제연합의 비민주적 레짐에 의해 지배된다는 사실을 좋아하지 않는다면 미국이 공유하는 가치들과 규칙에 기반을 둔 다른 제도들을 창설하는데 노력을 투자해야만 한다(Fukuyama 2004, 67).”고 주장한다. 미국이 독자적인 국제기구를 만들거나 기존의 국제기구와 제도를 활용하던지 간에 합법성과 민주성을 확보할 수 있다면 경제제재에 실효성을 높이는 촉매역할을 할 수 있다.

2. 제재목적의 합리성 부재

미국의 제재목적은 북한의 정권변화를 추구한다. 리비아는 정권변화가 되지 않은 채 오히려 정권보장 및 각종 지원을 선행조건으로 내걸어 정책변화를 야기했다. 정책변화를 야기했다면 성공이

라고 볼 수도 있다는 견해도 있으나 미국의 초기 경제제재목적과 부합하지 않는다. 리비아 사례는 협상에 의한 결과였지 경제제재의 효과라고 볼 수 없다. 이러한 점에서 미국의 경제제재는 목적의 합리성을 수반하지 않는다.

물론 정권변화와 정책변화는 정치적 목적과 주어진 상황 및 조건에 의존하기 때문에 어느 하나로 유지되지 않은 것이 자연스러울 수 있기 때문에 모호하다거나 원래 목적과 다르다고 단정하기 어렵다고 주장할 수도 있다. 이런 주장을 수용한다면 외교정책결정 과정에서 주어진 상황과 조건에 따라 항상 목적이 바뀔 것이고, 상황과 조건을 자의적이고 주관적으로 해석함으로써 많은 예외를 만들 수 있기 때문에 정책의 일관성과 지속성을 확보하기 힘들게 된다. 이런 측면에서 냉전시기부터 미국의 경제제재목적은 분명히 정권변화로 규정되었고 리비아 사례에서는 충족되지 못했다.

목적의 합리성을 확보하기 위해서는 목표를 축소시키거나 경제제재의 결과가 목적과 일치해야 한다. 아니면 경제제재의 목적에 부합할 수 있도록 강력한 경제제재가 요구된다. 리비아처럼 정책변화만을 한정한다면 원래 목적인 정권변화보다 약화되었지만 다른 경제제재의 상대국들에게 모델이 될 수 있다는 점에서 상징적 의미가 자못 크다고 볼 수 있다.

반면에 미국의 경제제재목표인 북한의 정권변화를 이루기 위해서 포괄적이고 엄격하게 대북경제제재를 취해야 한다. 상업적 교역 제한, 대북 식량지원 축소 및 중단, 에너지자원의 유입 차단, 전면적 봉쇄조치 및 북한선박 검색, 각종 자금의 북한 유입차단 등이 활용될 수 있다. 이는 복잡하고 시간이 많이 소요될 뿐만 아니라 국제사회의 비난의 소지도 있다. 왜냐하면 북한정권의 교체 또는 붕괴를 목표로 미국의 대북제재가 취해지지만 고통 받는 것은 일반 국민들이기 때문이다. 인도적 지원차단에 따라 발생하는 북한의

일반적인 국민들이 겪을 고통에 대해 국제사회의 비난을 감수해야 한다. 이렇듯 미국의 경제제재가 갖고 있는 목적에 대한 고려가 재차 요구된다. 전술했듯이 경제제재의 목적을 정권변화에서 정책변화로만 한정시키고 확실한 경제제재를 활용하려면 인도적 지원에 대한 고려가 우선적으로 필요하다.

3. 제재방법의 비용극대화

경제제재실패의 요인으로 제재조치를 취한 국가의 경제적 비용은 고려되지 않는다. 리비아 사례에서 볼 수 있듯이 유럽기업과 달리 미국기업들은 리비아의 석유개발에 참여하지 못했다. 리비아의 석유매장량 규모가 세계 10권 이내임을 감안하면 제재를 취하는 미국에게도 손실이 아닐 수 없다. 경제제재를 취하는 국가의 경제적 비용은 무시되는 경향이 있다. 일반적으로 경제제재의 대상국가의 변화에 초점이 맞춰져 있기 때문에 제재국가의 비용문제는 고려하지 않는 경향이 있다.

그 외에도 제재의 대상이 되는 국가들에게 일반적으로 나타나는 현상은 권위주의 정권의 강화수단이 된다는 점이다(Hovi 외 2005, 481). 경제제재를 받는 대상국가의 정치지도자들은 제재국가에 대한 저항 및 도전과 더불어 국민들에게 애국심을 고취시키면서 폭넓은 대중지지의 확보수단이 된다. 결국 대상국가의 정권을 약화시키려는 본래의 취지와 정반대로 강화시키는 효과를 야기한다. 이렇듯 미국의 경제제재는 성공하기 힘들 뿐만 아니라 역효과를 가져올 수 있는 가능성이 있기 때문에 경제제재 외 다른 방법들이 모색될 필요성이 있다.

장기적으로 경제제재를 취할 경우 위신의 손상도 가져온다. 일

반적으로 경제제재는 강대국이 약소국에게 적용하는 것인데, 오랜 시간 적용된 경제제재에도 불구하고 약소국이 굴복하지 않는다면 강대국은 다른 국가와의 협조부재, 국내기업의 해외진출을 방해하는 요소로 작용할 수 있어 국가의 위신에 손상을 준다.

V. 결론: 미국의 대북제재정책에 대한 정책적 함의

결론적으로 보면 미국의 대북제재는 포괄적이고 장기적이었지만 성공하지 못했다. 이러한 미국의 경제제재실패와 2·13합의이행 과정이 맞물리면서 경제제재보다는 경제유인에 대한 주장이 조심스럽게 대두되고 있다. 최근 발표된 미국의회보고서(CRS: Congressional Research Service)에서 경제제재보다 경제유인으로 북한을 개방사회로 유도하자는 주장이 제기되었다. 미국이 경제유인을 활용해야 하는 이유로 △북미교역의 중단에 따른 영향력 감소 △위폐, 마약, 미사일과 같은 불법상품의 비정상적인 거래를 조장 △장기적인 경제제재에 따른 피로감 등을 제시하고 있다. 2·13 합의이행이 원활하게 이루어진다면 미국은 북한에 대해 △외교관계 정상화 △무역협정에 대한 협상 △미국의 경제제제완화 △북한이 국제금융기구에 가입하는 것을 허용하는 유인들을 제시한다(Nanto 외 2007). 미국이 이러한 유인책을 활용함으로써 북한을 정상국가, 개방사회로의 유도를 촉진할 수 있을 것으로 전망한다.

또한 경제적 유인은 시의적절성 내지 연루가 중요하다. 북한이 겪고 있는 혹독한 경제위기 상황에 놓여 있을 때, 경제유인이 경제제재보다 가치 있는 수단이 될 수 있다(Dorussen 2001, 260). 북한은 1995~2000년 사이 극심한 경제난으로 인해 식량배급이 원활이

이루어지지 않았고, 이로 인해 죽은 아사자만 60만~100만으로 추정되고 있다(이석 2004, 120). 또한 국제사회로부터 지원이 끊길 경우, 그 피해는 엄청날 것으로 추산되고 있다. 이렇게 심각한 위기를 겪고 있을 때, 북한에 대한 지원 및 보상정책은 제재에 따른 효과보다 더욱 크게 나타날 수 있다. 미국이 인도적 지원이나 무역관계 등으로 연루된다면 북한경제의 일부분이 미국에 의존되는 효과를 거둘 수 있다.

만약 북한이 핵무기를 포함한 대량살상무기를 개발하지 않거나, 마약위폐와 같은 불법행위를 하지 않았다면 미국이 북한을 경제제재를 할 이유가 없었을 것이다. 북한이 대량살상무기를 개발하였기 때문에 세계안보측면에서 위협을 증대시키고 경제제재의 원인이 되었다. 이런 상황에서 미국이 실시하고 있는 대북경제제재보다 북한에게 경제적 유인을 제공하자는 주장은 원인을 무시하는 것이 아닌가? 라는 주장이 있을 수 있다. 분명 미국은 북한에게 실시하고 있는 경제제재의 원인은 핵무기 및 대량살상무기개발 등 북한이 스스로 제공했다. 하지만 냉전초기부터 지금까지 미국은 대북정책수단의 하나로 경제제재가 활용했지만 미국이 추구하는 북한의 정권변화는 성공하지 못했다. 역으로 경제제재가 좋은 수단이었다면 경제적 압박을 못 이겨 북한이 굴복해야 정상이 아닌가? 미국의 경제제재로 인해 북한의 경제적 피해가 증가하고, 이로 인해 북한이 정권변화 또는 정책변화를 야기했다면 경제제재의 효과는 크다고 할 수 있다. 하지만 현실적으로 보면, 북한은 경제적 피해만 있을 뿐 미국이 원하는 제재목적을 달성하는 것은 요원해 보인다. 그래서 미국의 경제제재가 하나의 정책수단이 될 수 있겠지만 해결수단이 될 수 없다.

대량살상무기의 불량국가로의 이전을 막기 위해서도 경제제재보다 개방적인 환경조성이 필요하다. 결국 개방적인 국제환경에서

생존할 수 있는가? 생존할 수 없는가? 는 전적으로 북한의 몫이다. 북한은 자국의 경제피해가 미국의 압살정책으로 말미암아 심각한 경제난을 겪고 있다고 주장한다. 그러나 본질적인 이유는 국제사회에서 북한상품이 경쟁력이 없기 때문이다. 미국이 경쟁 환경을 조성해준다면 낮은 생산성, 저부가가치 재화에 경쟁력을 극대화시킬 수 있을지가 생존의 관건이 될 것이다.

리비아 사례는 언론에서 보도하는 것처럼 단순히 ‘선(先)폐기, 후(後)지원’을 의미하지 않는다. 리비아의 정권변화 사례가 미국의 대북경제제재에게 주는 교훈은 첫째, 상대방이 수용하기 힘든 정권변화를 강요하기보다는 국제사회에 위협을 감소시킬 수 있는 정책 변화로의 전환을 도모하는 것이 필요하다는 것이다. 둘째, 방법에 있어서는 경제제재와 같이 압박을 통해 끊임없이 야기되는 상호위협을 확산보다 다양한 경제유인을 제공하고, 경제유인의 보상으로 북한을 제어하거나 통제하는 방법을 고려해야 한다는 점이다. 이처럼 리비아 사례는 북한 사례에 적용될 수 있으며, 미국의 경제제재는 북한문제의 유일한 해결책이 될 수 없다. 리비아 사례를 거울삼아 미국의 대북경제제재에 대한 정책적 변화가 요구된다.

참고문헌

- 김석진. 2003. “대북 경제제재 실효성 있다.” 『LG주간경제』 2003년 6월 4일.
- 박종철. 2002. 『미국과 남북한: 갈등과 협력의 삼각관계』. 서울: 도서출판 오름.
- 이 석. 2005. “북한경제와 경제제재.” 『KDI 북한경제리뷰』 7(3).
- _____. 2004. “1994-2000년 북한 기근: 초과 사망자 규모와 지역별 인구

- 변화.” 『국가전략』10(1).
- 양운철. 2006. 『북한경제체제이행의 비교연구: 계획에서 시장으로』. 서울: 한울 아카데미.
- 윤충원. 2004. “미국의 경제제재법규에 관한 연구.” 『국제지역연구』8(1).
- 조명철·정승호. 2007. “북핵과 북미 경제관계 전망.” 『KIEP 오늘의 세계경제』 제07-12호.
- 정형근·나승관·박철형. 2007. “우크라이나 및 리비아 WMD 해체사례와 북핵문제 해결에의 시사점.” 『KIEP 오늘의 세계경제』 제07-17호.
- 한국개발연구원. 2006. “북한경제제재가 북한경제·사회에 미치는 영향.” 『KDI 북한경제리뷰』8(5).
- 한국무역협회. 2007. 『북한의 경제사회지표 2007』. 서울: 한국무역협회 남북교역팀.
- Blanchard, Christopher. 2006. “Libya: Background and U. S. Relations.” CRS Report for congress, Order Code RL33142. January 25.
- Bush, George. 2002. “The National Security Strategy of the United States.” Washington, D.C.: White House.
- Dorussen. 2001. “Mixing Carrots with Sticks: Evaluating the Effectiveness of Positive Incentives.” *Journal of Peace Research* 38(2).
- Fukuyama, Francis. 2004. “The Neoconservative Moment.” *The National Interest* 76.
- Haass, Richard. 2005. “Regime Change and Its Limits.” *Foreign Affairs* 84(4).
- _____. 1998. “Economic Sanctions: Too Much of a Bad Thing?.” Policy Brief 34. Washington: Brookings Institution.
- Hovi, Jon., Robert Huseby, and Detlef F Sprinz. 2005. “When do(imposed) economic sanctions work?.” *World Politics* 57.
- Hurd, Ian. 2005. “The Strategic Use of Liberal Internationalism: Libya and the UN Sanctions, 1992-2003.” *International Organization* 59(3).
- Jentleson, Bruce W. 2000. “Economic Sanctions and Post-Cold War Conflicts: Challenges for Theory and Policy.” Paul C. Stern and Daniel Drucjman, eds. *International Conflict Resolution: After the*

- Cold War*. Washington D. C.: National Academy Press.
- Kegley, Charles. W. and Wittkopf, Eugene. R. 1996. *American Foreign Policy: Pattern and Process*. Boston: St. Martin's Press.
- Mistry, Dinshaw. 2003. "Beyond the MTCR: Building a Comprehensive Regime to Contain Ballistic Missile Proliferation." *International Security* 27(4).
- Montgomery, Alexander H. 2005. "Ringin in Proliferation: How to Dismantle an Atomic Bomb Network." *International Security* 30(2).
- Nanto, Dick K and Chanlett-Avery, Emma. 2007. "The North Korean Economy: Overview and Policy Analysis." CRS Report for congress, Order Code RL32493. Updated April 18.
- Nye, Joseph. S. 1993. *Understanding international conflicts: An Introduction to Theory and History* New York: Harper Colins College Publishers.
- Posen, Barry. R. and Ross, A. L. 1996-97. "Competing Visions of U.S. Grand Strategy." *International Security* 21(3).
- Rennack, D. E., and Shuey, R. D. 1998. "Economic Sanctions to Achieve Foreign Policy Goals: Discussion and Guide to current Law," CRS Report for congress, 97-949 F. Updated June 5.
- Rose, Gideon. 1998. "Libya." Richard N. Haass ed., *Economic Sanctions and American Diplomacy*. A Council on Foreign Relations Book.
- Sampson III, Martin W. 1994. "Exploiting the Seams: External Structure and Libyan Foreign Policy Changes." Rosati, Jerel A., Joe D Hagen and Martin W. Sampson III eds. *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Squassoni, Sharon A. 2006. "Weapons of Mass Destruction: Trade between North Korea and Pakistan." CRS Report for congress, Order Code RL31900. October 11.
- Viorst, Milton. 1999. "The colonel in his labyrinth." *Foreign Affairs* 78(2).
- Western, J. 2005. "The War Over Iraq: Selling war to The American Public." *Security Studies* 14(1).

Zoubir, Y, 2002. "Libya in US foreign policy: from rogue state to good fellow?." *Third World Quarterly* 23(1).

<신문 및 인터넷>

The Economist, 2007. 4. 7.

Washington Post. 2004. 10. 26.

연합뉴스. 2007. 02. 02.

연합뉴스. 2007. 06. 02.

한겨레신문. 2005. 3. 13.

SIPRI, www.sipri.org(검색일: 2007년 6월 11일).

U.S. Department of State, <http://www.state.gov/t/ac/rls/rm/2004/29291.htm>
(검색일: 2007. 6. 6).

ABSTRACT

The Effectiveness of U.S. Economic Sanctions on North-Korea: A Comparison of the case of Libya

Hong Soonsik
Korea University

This paper attempts to evaluate the effectiveness of U.S. economic sanctions on North-Korea. To review the effectiveness, U.S. economic sanctions on North-Korea are compared with the case of Libya.

This paper explains U.S. economic sanctions currently in place and summarizes questions. The problems of U.S. economic sanctions on North-Korea are minimum of multilateral cooperation, irrationality of object and a means of the greatest expenses. Judging from these problems, U.S. economic sanctions on North-Korea have been a petty effectiveness. Like this, Economic policy options include easing economic sanctions, leading to open society and normalizing relations with North-Korea. The wisest policy is not economic sanctions on North-Korea but minimum of conflict through economic incentives.

Key Words: U. S. Economic Sanctions on North-Korea, Libya,
Effectiveness of Economic Sanction